

# 1 Rampenbestrijding algemeen & handhaving openbare orde

Voor geneeskundige hulpverlening, zie *bestuurlijke netwerkkaart geneeskundige hulpverlening algemeen*

crisistypen	<ul style="list-style-type: none"><li>• bedreiging van levens en gezondheid van veel personen, van het milieu of (dreigende) grote materiële schade</li><li>• bedreiging van de openbare orde</li></ul>
bevoegd gezag	<ul style="list-style-type: none"><li>• burgemeester</li><li>• voorzitter veiligheidsregio</li><li>• commissaris van de Koningin</li><li>• minister Veiligheid en Justitie</li></ul>
soorten maatregelen	<p>burgemeester</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• toepassen algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid</li><li>• opperbevel bij rampen</li><li>• vordering/onteigening</li></ul> <p>voorzitter veiligheidsregio</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• overname van een aantal bevoegdheden van burgemeesters</li></ul> <p>commissaris en minister</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• aanwijzingen</li></ul> <p>minister</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• overname bevoegdheden</li></ul>

## Gezag burgemeester en voorzitter veiligheidsregio

- Binnen de gemeente heeft de burgemeester de eenhoofdige leiding; hij heeft gezag over allen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding en de handhaving van de openbare orde, ook over eenheden die bijstand verlenen, zoals van Defensie.
- Gezag houdt in zeggenschap: het kunnen geven van bevelen.
- Bij optreden onder gezag van de burgemeester behouden de betreffende organisaties hun eigen bevoegdheden, binnen de kaders aangegeven door de burgemeester.

- Bij bijeenroepen van het regionaal beleidsteam (grip 4) – zie hierna – neemt de voorzitter veiligheidsregio van rechtswege een aantal bevoegdheden van de burgemeesters in zijn regio over.

## Bevoegdheden burgemeester

De burgemeester kan beschikken over normale bevoegdheden en noodbevoegdheden. Het gebruik maken van een noodbevoegdheid houdt in dat hij opdrachten kan geven aan (of voorschriften kan uitvaardigen voor) personen, bedrijven en andere overheidsorganen waarmee hij normaal gesproken geen hiërarchische relatie heeft: hij doorbreekt de

normale verhoudingen. Dat kan alleen als bij een dreiging de normale bevoegdheden ontoereikend zijn (subsidiariteit).

De twee algemene noodbevoegdheden waar de burgemeester over beschikt zijn de noodbevelsbevoegdheid en de noodverorderingsbevoegdheid.

- het noodbevel richt zich op met name te noemen personen of bedrijven;
- de noodverordening richt zich op 'een ieder', bijvoorbeeld ramptoeristen of voetbalsupporters;
- het opperbevel is eveneens een noodbevoegdheid; het is namelijk een nadere invulling van de noodbevelsbevoegdheid. Het opperbevel richt zich alleen tot bij de rampenbestrijding betrokken organisaties en personen, terwijl de algemene noodbevelsbevoegdheid wordt toegepast jegens burgers. De term opperbevel wordt alleen gebruikt bij de rampenbestrijding, niet bij de handhaving van de openbare orde.

Naast de algemene bevoegdheden tot het geven van bevelen en uitvaardigen van voorschriften, beschikt de burgemeester over specifieke bevoegdheden, in het bijzonder:

- de evenementenvergunning en de handhaving daarvan;
- de bevoegdheid tot vordering/onteigening;
- bevoegdheden bij openbare manifestaties;
- aanwijzen veiligheidsrisicogebied op grond van de algemeen plaatselijke verordening APV (preventieve fouillering, zie hierna);
- burgemeesterssluiting van een huis of pand;
- maatregelen bij ernstige overlast, zoals voetbalvandalisme
- bestuurlijke ophouding.  
Het college van B&W kan spoedbestuursdwang toepassen.

### **Beperking bevoegdheden burgemeester**

- Het beginsel van subsidiariteit betekent dat het geven van een opdracht aan een bedrijf alleen mogelijk is als geen contract kan worden gesloten, bijvoorbeeld door contractuele verplichtingen van het bedrijf aan anderen of door onredelijke prijzen, of indien er geen tijd is deze normale weg te volgen.
- Subsidiariteit houdt verder in dat interventie in een functionele keten in eerste instantie ligt bij het hoger gezag in die keten, meestal de minister in kwestie. De burgemeester kan verzoeken dat die minister optreedt en hij past dan dus in beginsel niet zijn bevoegdheden toe.
- De burgemeester kan volgens het geschreven recht geen grondrechten opzij zetten ('inbreuk'), hij kan wel enkele grondrechten en mensenrechten beperken, in het bijzonder de bewegingsvrijheid, zoals ten aanzien van ramptoeristen of een avondklok bij stroomuitval, en de persoonlijke levenssfeer, zoals bij een evacuatie.

### **Ongeschreven noodrecht**

- Indien de wettelijke normale bevoegdheden of noodbevoegdheden niet toereikend zijn, kan de burgemeester ongeschreven noodrecht toepassen. Toepassing van ongeschreven recht is een door de rechter geaccepteerd fenomeen.

### **Operationele leiding – landelijke operationele coördinatie/advisering**

- Operationele leiding vindt plaats onder het gezag van een burgemeester of voorzitter veiligheidsregio; dat geldt ook voor een regionaal operationeel leider.
- Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) draagt zorg voor de landelijke coördinatie van de operationele inzet (interregionale en internationale bijstands- of

steunverleningsverzoeken en de operationele afstemming tussen operationele diensten; landelijke operationele informatievoorziening).

- De Landelijke Operationele Staf (LOS) is een opgeschaald LOCC. De LOS adviseert de ministeriële commissie Crisisbeheersing (MCCB) over de operationele haalbaarheid van de bestuurlijke besluiten ten tijde van een nationale crisis of een dreiging daarvan.

### **Openbaar ministerie – strafrecht**

- Afbakening handhaving openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde: de burgemeester treft geen maatregelen die zijn gebaseerd op strafrechtelijke bevoegdheden.
- De burgemeester (of voorzitter veiligheidsregio) stemt af met de officier van justitie vanwege het opsporingsbeleid, de tweehoofdige leiding over de politie, tolerantiegrenzen en afspraken over het elkaar informeren (driehoek – naast een eventueel regionaal beleidsteam).

### **Veiligheidsregio**

- Coördinatie vindt op regionaal niveau plaats, in ROT-verband (regionaal operationeel team) en in RBT-verband (regionaal beleidsteam), afhankelijk van de gekozen gripfase (gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure).
- Bij bijeenroepen van het regionaal beleidsteam (grip 4) neemt de voorzitter veiligheidsregio van rechtswege tijdelijk een aantal bevoegdheden van de burgemeesters in zijn regio over, namelijk de bevoegdheden van de burgemeester krachtens
  - de Gemeentewet (handhaving openbare orde en openbare veiligheid, inclusief de bevoegdheid noodbevelen en noodverordeningen uit te vaardigen)

- de Wet veiligheidsregio's (gezag brandweer, opperbevel)
- de Politiewet 1993 (gezag over de politie en Koninklijke marechaussee ten aanzien van handhaving van de openbare orde en hulpverlening, bijstand)
- en de Wet openbare manifestaties (voorschriften, beperkingen, verbod, aanwijzingen, beëindigen).
- De overgang van bevoegdheden heeft alleen betrekking op de crisis (inclusief ramp) waarvoor het RBT is bijeengeroepen; elke burgemeester kan nog steeds van zijn bevoegdheden gebruik maken in verband met lokale verstoringen en ongevallen, waar nodig in afstemming met de voorzitter.
- Het regionaal beleidsteam als zodanig beschikt niet over bevoegdheden (anders dan het bestuur van de veiligheidsregio in de koude fase).
- Hoewel ook de bevoegdheid inzake het informeren aan de bevolking overgaat, ligt het in de rede dat burgemeesters in hun gemeenten hierin een rol blijven vervullen (de 'boegbeeldfunctie').
- Afstemming tussen gemeenten in een regio over de aanpak kan ook plaatsvinden indien geen sprake is van formele opschaling naar een regionaal beleidsteam.
- De commissaris van de Koningin kan als rijksorgaan aanwijzingen geven ten aanzien van de samenwerking in het regionaal beleidsteam. Daarbij hoeft niet sprake te zijn van een bovenregionale crisis.
- Samenwerking tussen de veiligheidsregio, politieregio en enkele vitale sectoren is en wordt vastgelegd in convenanten (elektriciteit en gas, drinkwater, telecommunicatie).

### **Arbeidsinspectie en handhaving milieuregels**

Bij een ongeval waarbij gevaar voor werknemers aan het licht komt en bij een ongeval in inrichtingen waarop

milieurecht van toepassing is, is afstemming noodzakelijk met handhavende instanties uit andere ketens:

- De arbeidsinspectie kan bij een incident zelfstandig maatregelen treffen voor de veiligheid van werknemers, zoals het stilleggen van werk.
- Handhavers milieurecht kunnen eveneens zelfstandig maatregelen treffen, in het bijzonder (spoed)bestuursdwang dat het sluiten van een gebouw en het afsluiten van terreinen kan inhouden.
- Met gebruikmaking van zijn noodbevoegdheden kan de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio bij uiteenlopende belangen de doorslag geven.

#### **Bewaken en beveiligen** (van objecten, diensten en personen)

- Allereerst hebben burgers en bedrijven hierin een eigen verantwoordelijkheid.
- Uitgangspunt van overheidsoptreden: decentraal, tenzij.
- Voor bewaken en beveiligen in het 'rijksdomein' kan de minister Veiligheid en Justitie objecten en diensten aanwijzen; burgemeester en officier van justitie voeren uit.
- Persoonsbeveiliging vindt plaats door het KLPD, zowel centraal als decentraal.

#### **Preventieve foullering, veiligheidsrisicogebied**

- Een veiligheidsrisicogebied is een gebied waarin preventief kan worden gefouilleerd.
- Er zijn drie soorten veiligheidsrisicogebieden:
  - een gebied dat is aangewezen door een burgemeester; hier vindt preventieve foullering plaats vanwege (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens; de

burgemeester stemt dit af in de driehoek;

- een gebied dat is aangewezen door de officier van justitie; hier vindt bij bevel van de officier preventieve foullering plaats in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf;
  - een gebied dat is aangewezen door de regering; hier vindt preventieve foullering plaats in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf zonder bevel van de officier van justitie. Aangewezen zijn: Binnenhof Den Haag, centrale stations vier grote steden, luchthavens en de daaraan grenzende gebieden (Schiphol, Rotterdam, Eindhoven, Maastricht, Twente, Eelde), kerncentrale Borssele, Mediapark Hilversum.
- Preventieve foullering kan niet worden gebaseerd op de een noodverordening van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio.

#### **Noordzee**

- Voor de rampen- en incidentbestrijding op de Noordzee (gemeentelijk en provinciaal ingedeeld gebied) geldt een bijzonder regime, *zie bestuurlijke netwerkkaart Noordzee en zeescheepvaart*.
- Ook voor 'openbare orde' op zee geldt een bijzonder regime, *zie diezelfde kaart*.

#### **Ambassades, consulaten, gebouwen van internationale organisaties**

- Een ambassade en dienstwoning, consulaat of gebouw van een internationale organisatie (inclusief de terreinen hiervan) mag alleen betreden worden na toestemming van het hoofd van de zending/organisatie. Als contact niet mogelijk is, beslist de directie Kabinet en protocol (DKP) van het ministerie van BZ.
- Bij brand of rampen mag de toestemming worden verondersteld voor consulaten; dat is uitdrukkelijk

niet het geval bij ambassades. Voor gebouwen van internationale organisaties is dat per organisatie afzonderlijk bepaald.

### **Opschaling naar commissaris van de Koningin en minister (centralisatie)**

- Opschaling kan asynchroon zijn: alleen (delen) van de informatievoorziening en het mediabeleid zijn opgeschaald, niet het treffen van maatregelen.
- Bovenregionale opschaling van het treffen van maatregelen kent twee stappen:
  - het zwaartepunt blijft decentraal, maar hoger gezag stuurt bij (aanwijzingen);
  - het hoger gezag neemt over (al of niet met behoud van bevoegdheden op decentraal niveau).
- Een aanwijzing is een ander woord voor een bevel: de aanwijzing is bindend.
- De minister van Veiligheid en Justitie heeft de mogelijkheid om het gezag over te nemen bij grootschalige verstoringen van de openbare orde en bij crises in het algemeen en specifiek voor het besluit tot evacuatie.

### **Provincie en commissaris van de Koningin**

- De provincie is geen operationeel 'tussenstation' voor bovenregionale coördinatie; de rol van de commissaris van de Koningin is die van bestuurlijk toezichthouder.
- In een aantal ketens vervult de provincie wel een operationele rol als *first responder*, namelijk bij verschillende milieu-incidenten en indien de provincie zelf een partij vormt in een keten, bijvoorbeeld als nautisch beheerder of vaarwegbeheerder.
- Het bestuurlijk toezicht in de algemene keten wordt uitgevoerd door de commissaris van de Koningin. Hij doet dat zowel zelfstandig (provinciaal

orgaan, i.h.b. op grond van de Politiewet 1993 en als toezichthouder op noodverordeningen) als namens de minister (rijksorgaan, Ambtsinstructie). Conform de systematiek in de Wet veiligheidsregio's treedt de commissaris in beginsel op als rijksorgaan, maar niet alle wetgeving is daarop aangepast (met name de Politiewet 1993).

- Als rijksorgaan heeft de commissaris een dubbelrol: hij is zowel rijksheer in de algemene keten als coördinerend rijksheer tussen de ketens.

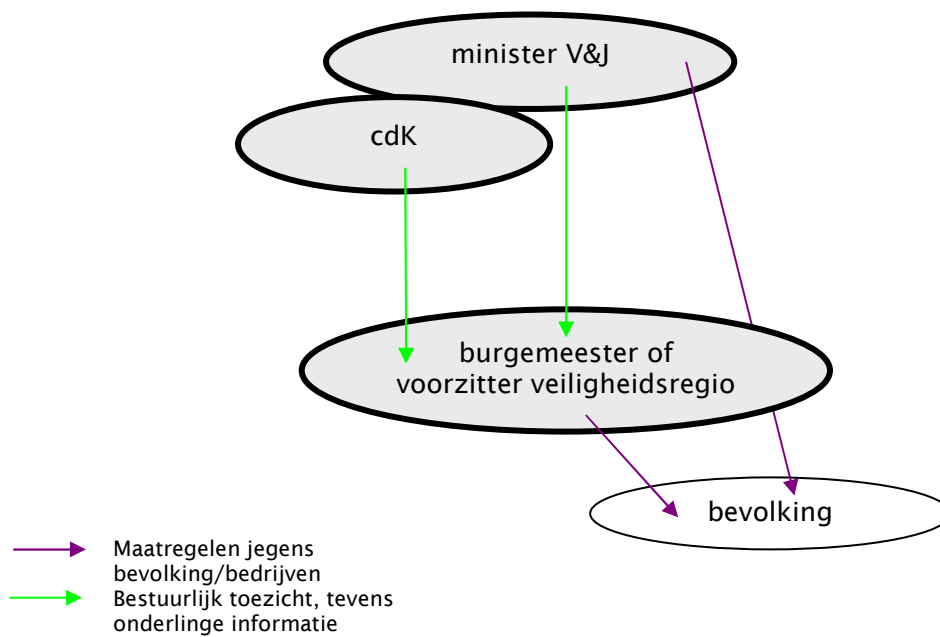
Als coördinerend rijksheer kan hij aanwijzingen (= bevelen) geven aan andere rijksheren inzake de wijze waarop zij samenwerken met elkaar en met besturen van gemeenten, provincies en waterschappen en hij kan aanwijzingen geven inzake de samenwerking in een regionaal beleidsteam. Deze bevoegdheid heeft geen betrekking op de maatregelen in de betreffende keten zelf.

De minister van het beleidsterrein in kwestie kan de aanwijzing van de commissaris aan zijn rijksheer ongedaan maken
- Het zijn van rijksorgaan is niet zijn van ondergeschikt rijksambtenaar. Het optreden van de commissaris als rijksorgaan is wettelijk geregeld en uitgewerkt in de Ambtsinstructie.
- Indien een burgemeester of voorzitter veiligheidsregio een maatregel of het optreden van een partij in een andere keten onverantwoord acht, kan hij:
  - op grond van zijn eigen noodbevoegdheden binnen het domein van openbare orde en veiligheid een bevel geven of voorschriften uitvaardigen en daarbij binnen dat kader die andere partij dwingend bijsturen, met inachtneming van het beginsel van subsidiariteit, *zie de handleiding onder 'relatie tussen de ketens'*
  - aan de commissaris verzoeken te interveniëren. De commissaris kan

een aanwijzing geven inzake samenwerking (zie hierboven) of – voor wat betreft de maatregelen zelf – overleg voeren met die andere partij of ‘bovenlangs’ verzoeken jegens die andere partij dwingend op te treden.

- Vice versa, als partijen in een andere keten een maatregel van een burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio onverantwoord achten, kunnen zij de commissaris (of minister van V&J) verzoeken in te grijpen.

## Algemene rampenbestrijding en handhaving openbare orde



## Bijlage 1a: bestuurlijke aandachtspunten rampenbestrijding

bestuurlijke maatregelen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een ramp vereist onmiddellijk operationeel optreden, maar een dreigende ramp vereist een bestuurlijke afweging van het risico en de gevolgen van het wel of niet treffen van maatregelen.</li><li>• Zorg zowel bij een ramp als bij een dreigende ramp voor een overzicht van alle effecten / neveneffecten met knelpunten, geplaatst in een tijdbalk:<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>feiten</u>: na hoeveel uur zijn waar problemen te verwachten</li><li>- <u>netwerk</u>: welke sectoren / ketens zijn getroffen en bepaal (aan de hand van de betreffende netwerkkaart) wie in een keten verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen</li><li>- <u>netwerk</u>: bepaal de rol van het openbaar bestuur en de maatregelen die van het bestuur worden verwacht</li></ul></li><li>• Zelfredzaamheid: sluit zo veel mogelijk aan bij eigen initiatieven van bevolking en bedrijfsleven.</li></ul>
zichtbaarheid bestuur, media en informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stem meteen af met de betrokken organisaties wie de bevolking voorlicht en wie met de media communiceert<ul style="list-style-type: none"><li>- wie is zichtbaar, ligt het zwaartepunt in een functionele keten (bijvoorbeeld Openbaar Ministerie) of is het openbaar bestuur de spil ten aanzien van informatievoorziening en media?</li><li>- indien het openbaar bestuur de spil is, welke informatie wordt dan toch door andere organisaties verstrekt (bijvoorbeeld meer technisch informatie of informatie over strafrechtelijk onderzoek)</li><li>- jegens slachtoffers en verwanten en ten aanzien van de bevolking in het algemeen: essentieel is de directe zichtbaarheid van burgemeester en voorzitter veiligheidsregio als boegbeeld openbaar bestuur</li></ul></li></ul>
coördinatie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Burgemeester / voorzitter veiligheidsregio: draag zorg voor coördinatie met de betrokken sectoren en organisaties (waaronder de rijksheren) op grond van het overzicht van effecten / neveneffecten.</li><li>• Betrokken functionele ketens: stem maatregelen af</li></ul>

met het openbaar bestuur.

- Indien meerdere ketens zijn betrokken, weet (aan de hand van de netwerkkaarten) wie knopen doorhakt en zo nodig aan een andere partij een opdracht kan geven (*overruling* - op grond van de noodbevoegdheden van burgemeester / voorzitter veiligheidsregio, aanwijzingsbevoegdheid commissaris van de Koningin)
  - draag bij een dergelijke beslissing zorg voor een goede onderbouwing

- Is de commissaris van de Koningin geïnformeerd over ontwikkelingen?

Is de rechtstreekse lijn van commissaris met burgemeester

/ voorzitter en minister beschikbaar?

- Burgemeester / voorzitter veiligheidsregio: bewaak de coördinatie met de Onderzoeksraad voor veiligheid en betrokken inspecties.

## Bijlage 1b: bestuurlijke aandachtspunten handhaving openbare orde

bestuurlijke maatregelen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een verstoring van de openbare orde kan<ul style="list-style-type: none"><li>- algemeen van aard zijn, voorbeeld bij een voetbalwedstrijd of een ontruiming of</li><li>- ontstaan in een functionele keten, bijvoorbeeld in het geval van een blokkade van een transportas.</li></ul>Zorg in het laatste geval (aan de hand van de betreffende netwerkkaart) voor een overzicht van de effecten / neveneffecten en de betrokken partijen (wie treft welke maatregelen).</li><li>• Bij incidenten van strafrechtelijke aard waarbij tevens de openbare orde in het geding is of kan zijn, zoals de nasleep van een gewelddadige overval of een gijzeling:<ul style="list-style-type: none"><li>- bewaak de scheidslijn tussen justitie en de handhaving van de openbare orde.</li></ul></li><li>• Effecten / neveneffecten van maatregelen:<ul style="list-style-type: none"><li>- wat zijn mogelijke averechts effecten van maatregelen: escalatie in plaats van handhaving?</li><li>- wat zijn de effecten voor omliggende gemeenten, voor bedrijfsleven, voor openbaar vervoer en wegverkeer?</li><li>- is het mogelijk verdere onrust te voorkomen door bestuurlijke maatregelen, zoals de uitvaardiging van een noodverordening op grond waarvan de toegang tot een woonwijk wordt beperkt tot bewoners of op grond waarvan niet-inwoners uit een gemeente worden geweerd?</li></ul></li></ul>
zichtbaarheid bestuur, media en informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"><li>• De burgemeester (of eventueel voorzitter veiligheidsregio) is de zichtbare spil bij handhaving van de openbare orde.</li><li>• Bij incidenten van strafrechtelijke aard waarbij tevens de openbare orde in het geding is of kan zijn of ten aanzien van strafrechtelijke aspecten van de handhaving van de openbare orde:<ul style="list-style-type: none"><li>- stem af wie waarover communiceert (Openbaar Ministerie / openbaar bestuur)</li></ul></li></ul>
coördinatie	<ul style="list-style-type: none"><li>• In geval van betrokkenheid van meerdere sectoren, draag zorg voor coördinatie met de betrokken sectoren en organisaties (waaronder de rijksheren) op grond van het overzicht van effecten / neveneffecten.</li><li>• Betrokken functionele ketens: stem maatregelen af met het openbaar bestuur.</li><li>• Indien meerdere ketens zijn betrokken, weet (aan de hand van de netwerkkaarten) wie knopen doorhakt en zo nodig aan een andere partij een</li></ul>

opdracht kan geven (*overruling* - op grond van de noodbevoegdheden van burgemeester / voorzitter veiligheidsregio, aanwijzingsbevoegdheid commissaris van de Koningin)

- draag bij een dergelijke beslissing zorg voor een goede onderbouwing
- Is de commissaris van de Koningin geïnformeerd over ontwikkelingen?  
Is de rechtstreekse lijn van commissaris met burgemeester / voorzitter en minister beschikbaar?