

Informatienota voor: vergadering algemeen bestuur

Datum: 3 november 2022

Onderwerp: Contourennota versterking brandweezorg en crisisbeheersing

Agendapunt: 6.

Kenmerk: AB/2229

Portefeuillehouder: A.J.M. Heerts

Bijlage: 1. Contourennota versterking crisisbeheersing en brandweezorg
2. Brief Veiligheidsberaad in reactie op contourennota

Kennis nemen van

De concept contourennota crisisbeheersing en brandweezorg, het proces van bestuurlijke consultatie en de reactie van het Veiligheidsberaad op de contourennota.

Inleiding

De evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (Commissie Muller) heeft in december 2020 haar evaluatierapport opgeleverd. Dit was het startpunt van de ontwikkeling aan een nieuwe wet ten behoeve van de versterking van crisisbeheersing, brandweezorg en informatievoorziening (c.q. aanpassing Wet veiligheidsregio's). Na de val van het kabinet Rutte III (januari 2021) is dit onderwerp controversieel verklaard, dus is het blijven liggen tot de start van het nieuwe kabinet in januari 2022. De bijgevoegde concept contourennota is tot stand gekomen na veel ambtelijk (voor)overleg, waar onder andere de RCDV een belangrijke rol in heeft gespeeld en is op 3 oktober 2022 opgeleverd ten behoeve van bestuurlijke consultatie. Partijen hadden tot 16 oktober gelegenheid om een reactie te geven. Op 13 oktober heeft het Veiligheidsberaad haar reactie richting de minister verzonden, deze is bijgevoegd. Op 2 november heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid vervolgens een bestuurlijke conferentie over de versterking van crisisbeheersing en brandweezorg georganiseerd.

Kernboodschap

Er worden veel (beoogde) ontwikkelingen in de contourennota beschreven, hieronder volgt een aantal opvallende:

- Het concept beschrijft dat een deel van de BDUR gelden voor de inrichting van het Knooppunt Coördinatie Regio's Rijk (KCR-2) wordt aangewend. Tot de oprichting van KCR-2 is nog niet definitief besloten. De ontwikkeling ervan en welke taken er worden belegd wordt wel beschreven.
- De aanwijzingsbevoegdheden van de Commissaris van de Koning (CdK) aan de voorzitter met betrekking tot het te voeren beleid inzake crisisbeheersing bij een incident of aan het bestuur bij taakverwaarlozing in de koude fase worden overgeheveld aan de minister van J&V.
- Het toezicht op de samenwerking in het RBT blijft een verantwoordelijkheid van de CdK, inclusief mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen. Ook de verantwoordelijkheid van de CdK bij de benoeming van voorzitters en de verantwoording van voorzitters aan de gemeenteraden blijft bestaan.
- De minister van J&V krijgt een versterkte regierol op de nationale (horizontaal) en landelijke (verticaal) coördinatie op de uitvoering van de cyclus van crisisbeheersing als geheel. De regio's blijven verantwoordelijk voor (inter)regionale plannen, de minister ziet toe op het proces.

- Op gebied van internationale samenwerking beschrijft het concept de ambitie om van operationele samenwerking naar (ook) meer preparatie te komen in de samenwerking tussen grensregio's en de partners in de buurlanden.
- De rol en bevoegdheid van het Veiligheidsberaad hoeft niet te wijzigen. Het concept beschrijft het Veiligheidsberaad als platform voor afstemming en strategische beraadslagingen. Bij een crisis die twee of meer veiligheidsregio's treft kan worden besloten tot het inrichten van een Interregionaal Beleidsteam (IRBT), deze moet in de wet worden geborgd.
- Voor langdurige crises wordt nagedacht over flexibilisering van de crisisstructuur. Een denkrichting is het wetsvoorstel voor de eerste tranche aanpassing Wet publieke gezondheid, met onderscheid tussen een acute en een beheerfase.
- Voor zowel GHOR, bevolkingszorg als crisiscommunicatie geldt dat zij steviger en eenduidiger positie krijgen.
- In geval van grote (landelijke) incidenten met (dreiging van) schaarste in de beschikbaarheid van brandweezorg krijgt de minister van Justitie en Veiligheid een regierol op de inzet van middelen.
- De Wet veiligheidsregio's bevat al enkele kaders en normen voor brandweezorg, maar aanvullend wordt gekeken naar normeren van o.a. uniformiteit van optreden, materieelaanschaf.
- Informatiemanagement wordt van een taak van de veiligheidsregio tot primair proces gemaakt en krijgt hiervoor de bijpassende wettelijke basis. Gezien het belang van betrouwbare informatie, wordt informatieveiligheid daarin ook meegenomen. O.a. in de herijking van de vitaliteitsbeoordeling van veiligheidsregio's.
- Het NIPV (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid) krijgt ten behoeve van het versterken van haar taak als onafhankelijk kennisinstituut een wetenschappelijke adviesraad.
- Het kabinet gaat de financieringsystematiek in relatie tot de veiligheidsregio's en het bijbehorende toezicht op het stelsel opnieuw bezien, zonder de hybride financiering (zowel Rijk als gemeenten) ter discussie te willen stellen. Doel is meer interregionale en landelijke samenwerking kunnen stimuleren.

Reactie Veiligheidsberaad

Het Veiligheidsberaad (VB) heeft de volgende zaken per brief onder de aandacht van de minister gebracht:

- Het VB ziet de contourennota als opvolging aan de conclusies en aanbevelingen van de commissie Muller.
- De contourennota legt het zwaartepunt op bovenregionale en landelijke samenwerking bij crises en sluit hiermee aan op conclusies van de commissie Muller.
- De contourennota sluit op meerdere punten aan bij de opvatting van het VB, zoals de governance van de witte keten en de sterkere regierol op bevolkingszorg en crisiscommunicatie.
- Procesmatig had het Veiligheidsberaad graag meer gelegenheid gehad om de conceptcontourennota te kunnen bespreken met de algemeen besturen van de veiligheidsregio's.
- De voor de veiligheidsregio's belangrijkste aanbeveling van de commissie Muller, het verantwoordelijkheidsvacuüm bij bovenregionale incidenten, blijft bestaan.
- Het Veiligheidsberaad onderschrijft de noodzaak om tot verbetering van bovenregionale en landelijke samenwerking te komen op het vlak van crisisbeheersing, brandweezorg en informatievoorziening. De keuze om hiertoe de minister een sterkere regierol toe te kennen en om de veiligheidsregio's via landelijke doelstellingen voor crisisbeheersing, brandweezorg en informatievoorziening, aan te zetten tot uniforme uitwerking is vanuit dat perspectief begrijpelijk, maar te centralistisch geformuleerd.
- Het verlengd lokaal bestuur krijgt te weinig ruimte. Het Veiligheidsberaad is van mening dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister niet moet worden opgerekt, en zeker niet moet worden doorgetrokken naar de koude fase.

- Het Veiligheidsberaad ziet het als een gemiste kans dat het onderscheid tussen ramp en crisis blijft voortbestaan. Hierbij wijkt de contourennota zonder argumentatie af van de aanbeveling van het rapport Muller.
- Het Veiligheidsberaad onderschrijft dat de bevoegdheden van de burgemeester en voorzitter veiligheidsregio die nu gelden bij een ramp overeind moeten blijven.
- In relatie tot een toekomstbestendige brandweer erkent het Veiligheidsberaad de meerwaarde van collectieve opgaven. Hierbij benadrukt het Veiligheidsberaad dat een landelijke brandweer niet aan de orde is en dat het landelijk dekingsplan een optelsom moet zijn van alle regionale plannen en deze niet van bovenaf georganiseerd moet worden.
- Het is nodig om de verhouding tussen de bevoegdheden en rol van de minister van JenV, en die van de veiligheidsregio's hieromtrent verder uit te werken.
- Over de financiering van het toekomstbestendige brandweerstelsel en de collectieve opgaven doet de contourennota geen uitspraken. Het Veiligheidsberaad is van mening conform de Financiële-verhoudingswet dat deze beleidsvoornemens, gepaard gaan met extra financiële middelen vanuit het Rijk.
- De contourennota is niet helder over de uitbreiding van de rolbeschrijving van het Veiligheidsberaad in de wet. Het Veiligheidsberaad heeft er herhaaldelijk op aangedrongen om de huidige rol van het Veiligheidsberaad ten tijde van een crisis te codificeren.
- Het wettelijk inrichten van GRIP5 en de instelling van een Interregionaal Beleidsteam (IRBT) bij een crisis die twee en maximaal 25 veiligheidsregio's treft, kan een manier zijn om die rol vast te leggen, maar de contourennota is hierover niet helder.
- De contourennota voorziet in een grote stap voorwaarts op het vlak van informatiemanagement.
- In relatie tot het Knooppunt Coördinatie Regio's – Rijk (KCR2) sorteert de contourennota voor op besluitvorming door de veiligheidsregio's.
- Graag gaat het Veiligheidsberaad met de minister in gesprek ter voorbereiding op het wetstraject. De contourennota zet een aantal belangwekkende stappen; verdere uitwerking van de aangedragen vraagstukken is echter doorslaggevend voor het welslagen ervan.

Vervolg

De contourennota geldt als input voor het traject voor de wijziging of vervanging van de Wet veiligheidsregio's. De minister pakt dit traject verder op, naar verwachting komt in 2023 hier een vervolg op. Het AB VNOG wordt van de voortgang op de hoogte gehouden en waar mogelijk in de gelegenheid gesteld om namens VNOG een respons op de voorgenomen wetswijziging te geven.

Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg

Inhoud

1. Inleiding	2
2. Versterking crisisbeheersing	5
2.1 Regie over crisisbeheersing;	5
2.2 Het cyclisch proces van crisisbeheersing.....	9
2.3 Regionale en nationale crisisstructuur	12
2.4 GHOR, bevolkingszorg en crisiscommunicatie.....	15
3. Brandweezorg in verandering	19
3.1 Versterking regierol minister van Justitie en Veiligheid voor brandweezorg	19
3.2 Wettelijk verankeren brandweezorg als cyclisch proces	20
3.3 Besluit brandweezorg	21
3.4 Organiseren actueel inzicht in de parate slagkracht	21
3.5 Wettelijke verankering van normering en mate van uniformiteit in optreden	21
3.6 Onderzoek naar het stelsel van brandweeronderwijs	22
3.7 Onderzoeken aanscherping huidige aanwijzing voor bedrijfsbrandweer	22
4. Informatievoorziening	23
5. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)	25
5.a Instelling van een wetenschappelijke adviesraad	25
5.b Verstevigen positionering en governance van het NIPV	25
5.c Doorontwikkeling onderwijs	25
5.d Rolbepaling ten aanzien van ondersteunende diensten door het NIPV	25
6. Financiën en Toezicht	26
7. Aanpalende ontwikkelingen en trajecten	27
8. Afsluiting en vervolgproces	28

1. Inleiding

Het huidige stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg wordt geschetst in de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Het kabinet heeft in 2019 de commissie Muller gevraagd de doeltreffendheid en de effecten van Wvr en onderliggende regelgeving in de praktijk te evalueren. Zo is onderzocht of de huidige wet aansluit bij actuele dreigingen en op toekomstige dreigingen en ontwikkelingen in de maatschappij en crisisbeheersing in het algemeen. In het rapport van de commissie Muller wordt de aanloop geschetst naar de vorming van de Wvr die op 1 oktober 2010 in werking trad. De commissie beschrijft gebeurtenissen, discussies en thema's die belangrijk waren voor de vorming en de huidige werking van de wet. Daarnaast en voor deze contourennota belangrijker nog, gaat de commissie uitgebreid in op wat er goed en minder goed is gegaan en waar verbeteringen noodzakelijk zijn voor de toekomst.

De afgelopen jaren is de crisisbeheersing en brandweezorg in ons land naar een hoger niveau gebracht en er is veel om trots op te zijn. In dit belangrijke domein werken organisaties en mensen dagelijks - in veel gevallen 24 uur per dag, zeven dagen per week - aan onze veiligheid. Veiligheidsregio's en gemeenten zijn sinds de invoering van de Wvr verworven tot professionele, herkenbare organisaties die een sleutelrol vervullen in de crisisbeheersing en brandweezorg in ons land. De (hoofd)conclusies van de commissie Muller luiden dan ook dat de crisisbeheersing en brandweezorg in Nederland de afgelopen tien jaar sterk geprofessionaliseerd zijn. Veiligheidsregio's en gemeenten functioneren goed in de beheersing van lokale en regionale risico's en crises. Ook met grootschalige, langdurige (inter)nationale crises is de afgelopen jaren praktijkervaring opgedaan. Daarbij is dankzij hard werken door alle partners veel goed gegaan.

Maar onze maatschappij verandert, net als de wereld om ons heen. Deze veranderingen vragen om extra inspanning en versterking van ons stelsel. Hier is werk aan de winkel. De commissie zegt hierover dat Nederland minder goed is voorbereid op de rampen en crises van de toekomst en dat een verbeteringslag noodzakelijk is in de samenwerking tussen regio's, crisispartners en Rijk bij de aanpak van interregionale en (inter)nationale crises. Hedendaagse crises zijn in toenemende mate complex, grensoverschrijdend en lang niet altijd meer plaatsgebonden. Onze ervaringen met Covid-19 en recente crises hebben dit nog eens onderstreept en lieten zien dat er een aanzienlijk verschil is tussen de aanpak van een kortdurende crisis en een crisis die langer duurt. Sinds de oplevering van het rapport van de Commissie Muller zijn deze ontwikkelingen en de noodzaak voor verdere versterking van ons stelsel alleen maar toegenomen. We leven in een realiteit van bijna permanente maatschappelijke spanningen en hybride dreigingen die vanwege de onderlinge verbondenheid en verwevenheid in toenemende mate onze samenleving kunnen ontwrichten. Recente crises, zoals Covid-19 en de actuele gevolgen van de oorlog in Oekraïne, tonen aan dat het dreigingslandschap snel verandert. Dit wordt onderschreven door de recentelijk opgeleverde Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid¹. Partijen werken steeds vaker en langer in opgeschaalde modus aan acute crises. Dit vraagt veel van onze mensen en organisaties in termen van inzet, capaciteit, aandacht en financiën. Om ons stelsel van crisisbeheersing goed opgewassen te houden tegen deze ontwikkelingen, zet het kabinet in op een aantal structurele punten van versterking die in deze contourennota worden geschetst.

Contourennota toekomstig stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg

Het kabinet heeft eerder in haar standpunt over de wetsevaluatie aangekondigd om mét behoud van het goede, zo spoedig mogelijk te komen tot een toekomstbestendig, samenhangend stelsel voor crisisbeheersing en brandweezorg². Deze contourennota schetst hoe de organisatiestructuur en samenwerking van betrokken partijen bij interregionale, nationale en internationale risico's en crises wordt vernieuwd. Ook gaat deze in op de veranderingen in de brandweezorg. Daarbij worden bovenop de reeds in gang gezette verbeteringen nadrukkelijk de praktijkervaringen betrokken die in de afgelopen periode zijn opgedaan met de bestrijding van verschillende incidenten, rampen en crises. Ook waardevolle lessen en inzichten uit recente cyber-incidenten, oefeningen zoals Isidoor, specifieke crisisevaluaties, zoals het eerste deel van het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de coronacrisis, en wetenschappelijke studies en rapporten borgt het kabinet waar mogelijk in het nieuwe wettelijk kader. Deze contourennota is een nadere uitwerking van het kabinetsstandpunt en schetst op hoofdlijnen de noodzakelijke vernieuwingen en veranderingen in het beoogde toekomstige stelsel van crisisbeheersing en van brandweezorg.

Eén landelijk dekkend stelsel voor crisisbeheersing

¹ Analistennetwerk Nationale Veiligheid, Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid – hoofdrapport

² Kabinetsstandpunt Evaluatie Wet veiligheidsregio's, 3 februari 2021, kst 29 517 nr 198.

Het hoofddoel van crisisbeheersing is om de negatieve gevolgen van crises zo veel als mogelijk te beperken. Een crisis in de zin van de huidige Wvr is een situatie waarin een vitaal belang³ van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast, en aan deze wettelijke definitie zal worden toegevoegd dat de reguliere coördinatie- en besluitvormingsstructuren en/of bevoegdheden ontoereikend zijn om die situatie het hoofd te bieden. Een crisissituatie is daarmee een uitzonderingssituatie, ook als het langer duurt voordat teruggekeerd kan worden naar reguliere structuren en bevoegdheden. Voor een goede crisisbeheersing wordt een breed spectrum aan voorbereiding en inzet gevraagd. Dit vragen we aan crisispartners, maatschappelijke organisaties en burgers. Een crisis is bij uitstek ook een situatie met deels onvoorspelbare en ongekende elementen en aspecten. Het uitgangspunt bij de aanpak van crises is een meer flexibele werkwijze waarbij adaptief de structuur en de te betrekken partijen worden afgestemd op de crisis en de effecten die dan spelen. Slagvaardig en acuut optreden in een crisis zijn gebaat bij eenhoofdig bestuurlijk gezag, waarbij na afloop van een acute situatie – als er meer tijd is – ruimte is voor de democratische verantwoording. Een flexibele werkwijze maakt dat tijdens de beheersing van de crisis voortdurend aandacht moet zijn voor de vraag of structuur van de crisisorganisatie en samenstelling van de betrokken teams binnen die structuur nog aansluit bij wat de praktijk vraagt.

Momenteel regelt de Wet veiligheidsregio's (Wvr) het stelsel van lokale en regionale crisisbeheersing en brandweezorg. Deze contourennota schetst, uitgaande van dit in de basis goed werkende stelsel op lokaal en regionaal niveau, primair hoe de organisatiestructuur, bevoegdheden en samenwerking van de betrokken partners bij interregionale, nationale en internationale risico's en crises vernieuwd worden, en gaat tevens in op de veranderingen in de brandweezorg. De noodzakelijke vernieuwingen en veranderingen worden op hoofdlijnen geschetst en deze worden betrokken bij de verdere beleids- en wetsontwikkeling voor één goed functionerend landelijk dekkend stelsel van crisisbeheersing om een grote verscheidenheid aan typen incidenten en crises te kunnen beheersen. Een stelsel dat leunt op een basis van lokaal en regionaal georganiseerde incident- en crisisbeheersing in een structurele samenwerking met crisis-specifieke, functionele en nationale partners. Een stelsel waarin iedere crisispartner bijdraagt vanuit de eigen mogelijkheden in steeds wisselende combinaties die passen bij de voorliggende opgave. Ieder met een eigen verantwoordelijkheid maar wel als één overheid.

Aanvullende financiële middelen

Ter ondersteuning van de ambities in het stelsel en in aanvulling op de huidige beschikbare financiering en systematiek heeft het kabinet besloten om voor de versterking van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing structureel extra middelen beschikbaar te stellen, oplopend van 46 miljoen in 2023 tot 83 miljoen vanaf 2026. Met deze verhoging van het budget worden veiligheidsregio's, het Rijk en andere partners beter in staat gesteld zich voor te bereiden op toekomstige (langdurige) (bovenregionale en landelijke) rampen en crises. Het zwaartepunt van de aanpak van toekomstige crises bevindt zich naar verwachting op het bovenregionale en landelijke en nationale niveau. Daar dienen de veiligheidsregio's, het Rijk en andere partners zich gezamenlijk beter op voor te bereiden. Hiertoe zal worden geïnvesteerd in flexibele netwerksamenwerking. Ook worden deze middelen aangewend voor inrichting van het Knooppunt Coördinatie Regio's Rijk (KCR2) en wordt het vitale karakter - en de hierbij noodzakelijke continuïteit en borging - van processen en organisaties als veiligheidsregio's en meldkamers nader uitgewerkt. De besteding van deze extra financiële middelen wordt verder uitgewerkt in bestuurlijke afstemming tussen het Rijk, veiligheidsregio's en andere partners.

Onderscheid en raakvlakken tussen crisisbeheersing en brandweezorg

De commissie Muller geeft terecht aan dat *"de aard van de werkzaamheden bij crisisbeheersing (enerzijds) en bij brandweezorg (anderzijds) in toenemende mate verschilt. Brandweezorg heeft een uitvoerend en vakinhoudelijk karakter. Crisisbeheersing is in essentie een netwerktaak, een taak waarin meerdere crisispartners samenwerken; brandweezorg heeft een monodisciplinair karakter. Beide hebben ook belangrijke opgaven. Voor de brandweezorg is verandering nodig, terwijl voor crisisbeheersing vernieuwing noodzakelijk is"*⁴. De commissie Muller adviseert om de wetgeving te vereenvoudigen en crisisbeheersing en brandweezorg te blijven organiseren via een gemeenschappelijke regeling⁵. Het kabinet sluit zich hierbij aan; de geschetste contouren in deze nota moeten dan ook binnen dat kader gezien worden. In het begin van deze contourennota wordt ingegaan op crisisbeheersing, daarna wordt stilgestaan bij de brandweezorg in verandering.

³ Betreft territoriale veiligheid, fysieke veiligheid (incl. gezondheid), ecologische veiligheid, economische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde.

⁴ Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige Crisisbeheersing en Brandweezorg, 4 december 2020, p. 81

⁵ idem, p. 83

Leeswijzer en definities

In deze contourennota treft u hierna steeds de acties op de verschillende aandachtsgebieden binnen crisisbeheersing en brandweezorg om de beoogde vernieuwing en verandering tot stand te brengen. Per onderwerp wordt aangegeven welke verandering/vernieuwing beoogd wordt en welke acties worden ingezet met daarbij een toelichting.

In de huidige Wvr wordt voor het begrip crisis de volgende definitie gebruikt: *“een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast”*.

Het ligt voor de hand dat de in deze contourennota voorgestelde aanpak – waarin notie wordt gegeven van de verschillende type crisis in aard, aanpak en duur - leidt tot een gewijzigd begrippenkader in het wetsvoorstel.

Tot slot

Deze contourennota is tot stand gekomen op basis van input van veel publieke en private partners, waaronder aanbieders van vitale processen of diensten, deskundigen in de crisisbeheersing en brandweezorg, en de Taskforce wetsevaluatie van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad. Veel dank al deze partners voor hun waardevolle bijdragen en betrokkenheid. Vanzelfsprekend worden deze partijen bij de verdere wets- en beleidsontwikkeling betrokken om zo de komende periode gezamenlijk werk te maken van de doorontwikkeling van ons stelsel en om de in deze contourennota geschetste aanpak in de praktijk gezamenlijk te laten slagen.

2. Versterking crisisbeheersing

Voor de versterking van de crisisbeheersing is een nadere uitwerking langs de volgende inhoudelijke lijnen noodzakelijk:

1. Regie over crisisbeheersing en democratische borging;
2. Crisisbeheersing als cyclisch proces;
3. GHOR, bevolkingszorg en crisiscommunicatie;
4. Kennisontwikkeling, OTO en kwaliteitszorg;

2.1 Regie over crisisbeheersing;

Acties binnen het aandachtsgebied *regie over crisisbeheersing*:

- a) De rechtstreekse regie van de minister van Justitie en Veiligheid bij bovenregionale rampen en crises versterken;
- b) De rol van de commissaris van de Koning ten aanzien van de bestuurlijke samenwerking blijft ongewijzigd;
- c) Gesprek met burgemeesters over de begrippen ramp, rampenbestrijding en opperbevel
- d) Landelijke doelstellingen in een meerjarige landelijke agenda crisisbeheersing formuleren;
- e) Inzet extra middelen en capaciteit;
- f) Verbinden internationale en nationale crisisbeheersing en het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking.

a) De rechtstreekse regie van de minister van Justitie en Veiligheid bij bovenregionale rampen en crises versterken

De minister van Justitie en Veiligheid is zowel stelselverantwoordelijke voor de crisisbeheersing als coördinerend bewindspersoon binnen het stelsel van crisisbeheersing. Om de coördinerende rol binnen het stelsel van crisisbeheersing ten volle waar te kunnen maken, gaat het kabinet de centrale regierol van de minister van Justitie en Veiligheid versterken en wettelijk verankeren. De rol van de vakministers wijzigt niet. Zij zijn eigenstandig verantwoordelijk voor crisisbeheersing binnen hun beleidsterrein en de specifieke crises die daarbinnen kunnen optreden, een en ander in samenwerking met de daarbij betrokken publieke en private crisispartners (crisisbeheersing binnen de functionele kolom). Dat houdt onder meer in: de totstandkoming van crisisplannen en het daarbij noodzakelijke instrumentarium als bevoegdheden, regelgeving, maatregelen, handelingsperspectieven en de daarbij behorende risico- en crisiscommunicatie. De vakministers leggen hierover verantwoording af aan het parlement. De minister van Justitie en Veiligheid draagt vanuit zijn regierol, waar nodig, bij aan de afstemming en samenwerking tussen deze centraal georganiseerde crisisbeheersing en de op decentraal niveau georganiseerde crisisbeheersing (generieke kolom).

Overheveling van de aanwijzingsbevoegdheid aan de voorzitter van de veiligheidsregio's bij bovenregionale rampen of crises (warme fase)

Op dit moment kan de commissaris van de Koning in geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio, zo mogelijk na overleg raadpleging met hem, aanwijzingen geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid (art. 42 Wvr). De commissaris van de Koning doet dit volgens een ambtsinstructie en treedt in dit verband op als rijksorgaan. Dat betekent dat de minister van Justitie en Veiligheid momenteel bij bovenregionale rampen of crises alleen indirect – binnen de kaders van de ambtsinstructie van de commissaris van de Koning via een opdracht aan de commissaris van de Koning – aanwijzingen kan geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid.

De commissie constateert dat - mede gezien de positie van de voorzitters van de veiligheidsregio's – deze inhoudelijke rol van de commissaris van de Koning niet meer past in de door de commissie beoogde inrichting van het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg. De commissaris van de Koning heeft volgens de commissie in de warme fase van een crisis een zeer beperkte rol⁶.

Bij een ramp/crisis gaat het om snel schakelen en handelen en daarvoor zijn korte en directe lijnen noodzakelijk. De 'indirecte' aanwijzing door de commissaris van de Koning bij bovenregionale crises past daar niet bij. Tijdverlies door het betrekken van een extra orgaan en de daarmee gepaard gaande extra informatie-uitwisseling en afstemming zijn bij een ramp/crisis immers niet wenselijk. Door overheveling van deze aanwijzingsbevoegdheid in de warme fase aan de minister van Justitie en Veiligheid is deze direct bevoegd om aanwijzingen te geven aan de voorzitter van

⁶ Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige Crisisbeheersing en Brandweezorg, 4 december 2020, p. 116.

de veiligheidsregio als dat nodig is. Hierbij zij opgemerkt dat de primaire taak van crisisbeheersing ook bij bovenregionale crisis bij de voorzitters blijft; de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid wordt alleen toegepast indien blijkt dat sturing nodig en proportioneel is (bijvoorbeeld bij onvoldoende samenwerking of uitblijven van het gewenste resultaat). Een aanwijzing wordt alleen gegeven – tenzij de vereiste spoed of omvang van de crisis zich daartegen verzet - na overleg met de betreffende voorzitters en raadpleging van de commissaris van de Koning. Dit zal wettelijk worden vastgelegd.

Aanwijzingsbevoegdheid aan het bestuur van een veiligheidsregio bij taakverwaarlozing (in de koude fase)

Op dit moment kan de commissaris van de Koning op grond van artikel 59 Wvr indien de taakuitvoering in de veiligheidsregio te kort schiet een aanwijzing geven aan het bestuur van een veiligheidsregio. Deze aanwijzingsbevoegdheid richt zich op de taken van het bestuur van de veiligheidsregio en betreft daarmee in de eerste plaats de taken die het bestuur heeft in de koude fase. De commissaris van de Koning past deze aanwijzingsbevoegdheid toe volgens de ambtsinstructie van de commissaris van de Koning. Volgens de ambtsinstructie geeft de commissaris van de Koning alleen een aanwijzing na instemming van de minister van Justitie en Veiligheid. Volgens de ambtsinstructie kan de minister van Justitie en Veiligheid hiertoe ook een verzoek doen. Ook hier is dus sprake van een 'indirecte' aanwijzingsbevoegdheid. Voorgesteld wordt om deze specifieke toezichtsbevoegdheid gericht op het bestuur van de veiligheidsregio in de koude fase over te hevelen naar de minister van Justitie en Veiligheid - in lijn met het advies van de commissie Muller, die stelt dat er in de huidige praktijk geen toegevoegde waarde meer bestaat voor de toezichthoudende rol van de commissaris van de Koning ten opzichte van de veiligheidsregio.⁷ De Inspectie JenV is immers belast met het toezicht op de taakuitvoering van de veiligheidsregio's.

b) De rol van de commissaris van de Koning ten aanzien van de bestuurlijke samenwerking blijft ongewijzigd.

De verantwoordelijkheden van de commissaris van de Koning gebaseerd op art. 41 Wvr, waarin hij toeziet op de samenwerking in het regionaal beleidsteam en aanwijzingen kan geven, blijft ongewijzigd. Bij deze aanwijzingsbevoegdheid gaat het om samenwerking tussen de verschillende decentrale organen, zoals de voorzitters, de andere burgemeesters en ook bijvoorbeeld de aanvullende betrokkenheid van andere partners, zoals de dijkgraaf van een waterschap. Deze aanwijzingsbevoegdheid past bij diens taak in artikel 182 van de Provinciewet bij het bevorderen van de samenwerking tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren met het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen. Hij heeft hier een duidelijke meerwaarde; de commissaris van de Koning kent immers de betrokken bestuurders in zijn provincie.

De commissaris van de Koning blijft bovendien de reguliere verantwoordelijkheden uitoefenen bij de benoeming van de voorzitters van de veiligheidsregio's en de verantwoording van de voorzitters aan de gemeenteraden. Hiertoe blijven bepalingen behouden die ervoor zorgen dat hij vanuit het stelsel crisisbeheersing wordt voorzien van voldoende actuele en juiste informatie over het functioneren van het lokale en regionale bestuur. Bij een eventuele wens tot fusie van veiligheidsregio's over de provinciegrens heen wordt er een voorziening getroffen zodat duidelijk is hoe de betrokken commissarissen van de Koning in onderlinge samenhang hun aanwijzingsbevoegdheid kunnen aanwenden, zodat artikel 41 Wvr geen belemmering is voor een dergelijke fusie. Ook blijft (een vertegenwoordiger van) de commissaris van de Koning uitgenodigd worden voor de vergaderingen van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, met het oog op de samenwerking binnen dit bestuur.

c) Gesprek met burgemeesters over de begrippen ramp, rampenbestrijding en opperbevel

De commissie stelt vast dat het begrip opperbevel in de praktijk geen betekenis heeft en daarmee overbodig zou zijn geworden in de wet. Het kabinet kiest er desondanks voor de begrippen ramp, rampenbestrijding en opperbevel te handhaven. Niet elke crisis is immers een ramp. Een ramp is een bijzondere vorm van een crisis, waarbij de burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio bredere verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben. Het opperbevel van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio bij een ramp, is breder dan hun bevoegdheden op grond van artikel 175 Gemeentewet. Het opperbevel gaat niet alleen om het eenhoofdige gezag bij een ramp en het in één hand leggen van bestuurlijke beslissingsbevoegdheid. Het gaat er ook om dat de operationele diensten respectievelijk degene die met de regionale

⁷ Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige Crisisbeheersing en Brandweerzorg, 4 december 2020, p. 116

operationele leiding is belast, een eenduidige en enkelvoudige lijn naar het bestuur heeft, zodat hij zich kan vergewissen van bestuurlijke dekking en bestuurlijke relevante informatie kan doorgeven. Het opperbevel schept een hiërarchische relatie tussen de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio en al diegenen die bij de rampenbestrijding zijn betrokken, ongeacht de verhouding die de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio onder normale omstandigheden met hen heeft. Als het begrip opperbevel zou worden geschrapt, ontstaat een lacune in de eenhoofdige bestuurlijke aansturing van degenen die bij de rampbestrijding zijn betrokken. De burgemeester/voorzitter veiligheidsregio zou bij het schrappen van artikel 5 Wvr dan alleen nog de brandweer en de politie aansturen.

Het rapport van de commissie Muller maakt duidelijk dat het onderscheid tussen ramp en crisis bij bestuurders tot verwarring kan leiden. De minister van Justitie en Veiligheid zal met vertegenwoordigers van het Veiligheidsberaad, de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters in gesprek gaan over hoe deze verwarring kan worden verminderd - bijvoorbeeld door ondersteunende middelen zoals een handreiking. Waar nodig kan dit ook leiden tot herformulering in het vernieuwde wettelijk kader.

d) Landelijke doelstellingen in een meerjarige landelijke agenda crisisbeheersing formuleren

De hierboven aangekondigde versterkte regierol voor de minister van Justitie en Veiligheid gaat over de nationale (horizontaal) en landelijke (verticaal) coördinatie op de uitvoering van de cyclus van crisisbeheersing als geheel. Het kabinet realiseert dit onder andere door het vaststellen van landelijke doelstellingen in een meerjarige landelijke agenda crisisbeheersing. Deze landelijke agenda heeft betrekking op zowel het cyclisch proces crisisbeheersing als geheel als op de verschillende fasen van dit proces. Denk hierbij aan voorbereiding, respons en nafase/herstel. Ook kan het gaan om landelijke doelen voor risicoanalyses, planvorming, operationele coördinatie, informatievoorziening, risico- en crisiscommunicatie, uniformering werkwijzen, landelijke informatievoorziening, capaciteitsanalyse van mens en middelen, onderzoek en innovatie, OTOTEL, invulling van afspraken over crisisbijstandsverlening met EU, NAVO en BeNeLux en samenwerking met de buurlanden. Dit zowel in algemene zin, als specifiek ten aanzien van bepaalde risico's (n.a.v. de risicoanalyse).

In het kader van de landelijke agenda crisisbeheersing wordt veiligheidsregio's gevraagd hun bijdrage te leveren aan de interregionale en landelijke planvorming die in de toekomst gecoördineerd wordt door de minister van Justitie en Veiligheid. Hierbij, wordt hij door de bestaande (in capaciteit uitgebreide) organisatie ondersteund. De veiligheidsregio's blijven eindverantwoordelijk voor het vaststellen van de (inter)regionale plannen, waarbij de minister toeziet op het (totstandkomings)proces. De minister is eindverantwoordelijk voor landelijke planvorming, waarbij de eigenstandige verantwoordelijkheid van de vakministers onveranderd blijft. Dit vraagt ook een andere financieringssysteem waarbij richting veiligheidsregio's onderscheid wordt gemaakt in geldstromen ten aanzien van bijdragen aan landelijke planvorming en van (inter)regionale preparatie, respons en herstel.

Voor de wijze waarop de bestuurlijke afstemming en vaststelling van de landelijke agenda en doelstellingen crisisbeheersing plaatsvindt, onderzoekt het kabinet verschillende opties. Deze worden gezamenlijk met de relevante partners nader uitgewerkt.

e) Inzet extra financiële middelen en capaciteit

Het kabinet stelt extra financiële middelen beschikbaar om de veiligheidsregio's en het Rijk te ondersteunen bij de realisatie van de landelijke doelstellingen. Onderdeel hiervan is extra uitvoeringscapaciteit voor de versterking van de governance en inzicht in slagkracht en paraatheid. Ook draagt dit bij aan sturing op de totstandkoming van interregionale en landelijk planvorming. Deze extra uitvoeringscapaciteit ressorteert onder de verantwoordelijkheid van de minister, die in afstemming met de departementen, veiligheidsregio's en crisispartners het proces van de totstandkoming van informatiebeeld en planvorming zal aansturen. De precieze vormgeving en taken van deze uitvoeringscapaciteit vergen nadere doordenking en afstemming.

f) Verbinden internationale en nationale crisisbeheersing en het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking

Op rijksniveau werkt Nederland intensief mee aan internationale crisisbeheersing en draagt hier door verdragen, inhoudelijk, financieel en waar mogelijk met materieel aan bij. Internationale samenwerking vindt plaats met onze buurlanden, in BeNeLux-, Europees- en NAVO-verband. Het recente verleden laat zien dat er steeds meer sprake is van grensoverschrijdende rampen en crisis met bij behorende effecten (COVID-19, wateroverlast) waarbij grensoverschrijdende samenwerking

een must is. Het is daarom ook in het belang (van de veiligheid) van Nederland om op het gebied van internationale samenwerking en informatie-uitwisseling, te investeren en te intensiveren. Daarnaast draagt Nederland op basis van het solidariteitsbeginsel bij aan het Europese civiele beschermingsmechanisme. Dat wil zeggen: in EU-verband inzetten op enerzijds een betere verbinding tussen nationale en internationale crisisbeheersing en anderzijds op het ontwikkelen van een crisisbeheersingsstelsel waarin gezamenlijk wordt geïnvesteerd in preventie, paraatheid en respons en ondersteuning aan elkaar en andere, niet-EU-landen bij de aanpak van ernstige rampen en crises.

Op regionaal niveau grenzen twaalf veiligheidsregio's aan België en Duitsland. De bestaande samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners in de buurlanden op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg is hoofdzakelijk operationeel van aard. De crisisbeheersing is dus nog niet structureel gericht op de preparatie: een systematische gezamenlijke analyse van risico's, de voorbereiding of aanpak van incidenten of effecten in het grensgebied. Uit de evaluatie van de wet Veiligheidsregio's is gebleken dat de wet geen prikkels of dwingende bepalingen bevat voor internationale samenwerking op het terrein van crisisbeheersing en dat deze component zou moeten worden versterkt. Deze versterking wordt langs de volgende lijnen uitgewerkt.

Europese civiele beschermingsmechanisme en NAVO civiele paraatheid/weerbaarheid:

Binnen Europa en de NAVO geldt de afspraak dat de lidstaten en bondgenoten verantwoordelijk zijn voor de inrichting en het versterken van hun nationale crisisbeheersingsstelsel; zij kunnen dit naar eigen inzicht en nationale situatie vormgeven. Het Europese civiele beschermingsmechanisme en het civiele weerbaarheidsinstrument van de NAVO (de zogeheten 7-baseline requirements) zijn dus aanvullend op de nationale stelsels. Nationaal zal, op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten, nog nadrukkelijker beoordeeld en aangegeven worden op welke onderdelen van de Nederlandse crisisbeheersing de verbinding tussen het mechanisme en de NAVO 7-baseline requirements gemaakt kan worden. Zo gaat het kabinet na hoe de responsecapaciteiten en instrumenten van het Europese civiele beschermingsmechanisme nauwer en duidelijker te verbinden met onze nationale responsemogelijkheden. Deze Europese responsecapaciteiten dienen als een buffer, een *last resort* mogelijkheid als in geval van een nationale of grensoverschrijdende crisis de eigen nationale capaciteiten onvoldoende blijken om een ramp snel te beëindigen of te beperken. Ook op het gebied van preventie en paraatheid zal nadrukkelijker de verbinding met de internationale crisisbeheersing worden gemaakt. Hier kan alvast worden aangegeven dat de samenwerking op het gebied van trainen, oefenen en het delen van kennis en van geleerde lessen wordt versterkt. Voorts gaat het kabinet na op welke wijze de adviezen van de NAVO, zoals vastgelegd in de 7-baseline requirements en bedoeld als advies aan de bondgenoten om bepaalde civiele onderdelen en processen te versterken, bij de verbetering van onze nationale crisisbeheersing kunnen worden meegenomen.

Grensoverschrijdende samenwerking (GROS) met buurlanden

Grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van crisisbeheersing, brandweezorg (natuurbranden) en ambulancezorg vindt plaats met onze directe buurlanden en in Benelux-verband op het gebied van crisiscommunicatie, bijstand, coördinatie en -afstemming van maatregelen. Andere, meer concrete vormen van samenwerking met de buurlanden zijn er ook. Denk hierbij aan de versterkte samenwerking tussen de crisiscentra in Nederland en België of het Europese DG-netwerk van crisiscentra. In dit samenwerkingsverband van 26 EU-Lidstaten worden *lessons learned* van crises besproken en gebruikt om de (inter)nationale rampenbestrijding en crisisbeheersing te versterken. De genoemde landen maken ook deel uit van het Europese civiele beschermingsmechanisme en houden bij het maken van afspraken en plannen rekening met de mogelijkheden en instrumenten die het mechanisme biedt.

Met betrekking tot GROS heeft het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV, voorheen Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)) in brede zin onderzocht hoe de grensoverschrijdende samenwerking met België en Duitsland kan worden verbeterd en of aanpassing van de GRIP-structuur aan Nederlandse-zijde daaraan bijdraagt. Belangrijkste uitkomst is dat de aanpassing van de GRIP-structuur geen oplossing biedt. Wel wordt een aantal andere aanbevelingen gedaan, zoals het benoemen van grensliaisons, de verbetering van informatiedeling en de wettelijke borging van grensoverschrijdende samenwerking bij risicobeoordelingen. De stelselverantwoordelijke minister van Justitie en Veiligheid zal deze uitkomsten bespreken en uitwerken met betrokken landen, partners en samenwerkingsverbanden (Benelux, N4⁸).

⁸ N4 = Netwerk Nederlandse Noordrijn-Westfalen Niet-politie gerelateerde crisisbeheersing.

2.2 Het cyclisch proces van crisisbeheersing

Acties binnen het aandachtsgebied crisisbeheersing als cyclisch proces:

- a) Wettelijke borging crisisbeheersing als cyclisch proces;
- b) Wettelijke borging nafase;
- c) Wettelijke borging en investeren in kennisontwikkeling, opleiding, trainen en oefenen;
- d) Versterken kwaliteitszorg en toezicht.

a) Wettelijke borging crisisbeheersing als cyclisch proces

In lijn met het advies van de commissie Muller gaat het kabinet crisisbeheersing (en brandweezorg) in het (vernieuwde) wettelijk kader inrichten als cyclisch proces dat het volgende bevat: voorbereiding, inclusief risico-inventarisatie en analyse, respons en nafase en herstel. Bij dit proces hebben alle bij de crisisbeheersing betrokken publieke en private partners, waaronder aanbieders van vitale processen of diensten (vitale aanbieders), op alle niveaus een rol. Door de cyclus als zodanig te verankeren in het wettelijk kader, wordt deze voorzien van een adequate juridische grondslag en ontstaat meer samenhang tussen de verschillende onderdelen van de cyclus. In onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op enkele andere voorstellen ten aanzien van de verschillende fasen van crisisbeheersing.

Gezamenlijke voorbereiding, inclusief risico-inventarisatie en risicoanalyse

De noodzakelijke voorbereiding op incidenten en crises vraagt van publieke en private crisispartners dat zij hun inspanningen ten aanzien van de gezamenlijke risico-inventarisatie, -analyse en voorbereiding verder intensiveren en harmoniseren. Dit betekent onder meer dat partijen elkaar frequent opzoeken, aanhaken en betrekken bij zowel de inventarisatie en analyse van risico's en dreigingen, als bij de voorbereiding op de respons. Het kabinet acht het – in lijn met het advies van de commissie – niet noodzakelijk om in de regelgeving een uitputtende opsomming te geven van alle specifieke partners op het terrein van crisisbeheersing waarmee moet worden samengewerkt. Wel wordt wettelijk vastgelegd dat Rijk en veiligheidsregio's – in overleg met de functionele ketens – verplicht zijn om afstemming te zoeken met voor hen relevante publieke en private partners in crisisbeheersing. Dat geldt ook voor versterking van de afstemming op internationaal vlak. Zo wordt geborgd dat in de voorbereiding op specifieke crises afspraken worden gemaakt over de generieke crisisorganisatie, rollen, taken en werkwijzen. Op die en dat netwerkpartners adequaat worden betrokken bij de voorbereiding (en respons).

Tot slot zullen kabinet en veiligheidsregio's in het kader van risico-inventarisatie en -analyse extra aandacht besteden aan de nauwe afstemming tussen de Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid en de Regionale Risicoprofielen op het decentraal niveau. Dit mede in het kader van de gezamenlijke planvorming en een verkenning naar een landelijk opleidings- en oefenprogramma.

Respons

Ten aanzien van respons behouden crisispartners een grote mate van flexibiliteit. Het kabinet volgt daarmee het advies van de commissie om de respons uitgaande van een solide basisstructuur zo flexibel mogelijk te kunnen inrichten en vormgeven afhankelijk van de aard en omvang van specifieke crises. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat adequate crisisrespons niet altijd samengaat met onbeperkte flexibiliteit. Door één heldere, doch flexibele, crisisstructuur te hanteren weten alle partners (publiek en privaat) te allen tijde waar zij aan toe zijn. Dit draagt bij aan de zichtbaarheid en effectiviteit van de crisisorganisatie voor alle crisispartners.

b) Wettelijke borging nafase en herstel

Om te borgen dat structureel aandacht wordt geschonken aan de preparatie en de uitvoering van de nafase, zal dit thema een verplicht onderdeel worden van zowel landelijke, departementale als regionale beleidsplannen. Uit de praktijk blijkt dat de nafase meer activiteiten omvat dan de nazorg (in het kader van bevolkingszorg) en reeds een belangrijk onderdeel uitmaakt van de processen in de crisisbeheersing. Er wordt gekeken hoe dit in de wet verankerd kan worden, waarbij de verantwoordelijkheden ten aanzien van de nafase bij de respectievelijke partners blijft.

c) Wettelijke borging en investeren in kennisontwikkeling, opleiden, trainen en oefenen

Crisisbeheersing is in toenemende mate geen activiteit die men 'erbij doet'. Er is een stevig fundament van kennis, kunde en ervaring noodzakelijk. De commissie adviseert dan ook om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat het stelsel van crisisbeheersing voorziet in kennisontwikkeling en het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen. Het toezicht van het stelsel moet daarop aansluiten: "crisisbeheersing is een vak".

Kennisontwikkeling en innovatie

Kwalitatief hoogwaardige crisisbeheersing vraagt om structurele kennisontwikkeling en innovatie, gericht op de vraagstukken van de toekomst en wat deze vragen van de partners binnen het stelsel van crisisbeheersing. Relevant is zowel fundamenteel wetenschappelijk onderzoek gericht op de (middel)langere termijn als meer praktijkgericht onderzoek en pilots voor het nu en de kortere termijn. Inzet is kennisontwikkeling en innovatie structureel onderdeel van de cyclus crisisbeheersing te maken. Daartoe zal het kabinet in samenwerking met de betrokken partners een meerjarige strategische onderzoekagenda vaststellen, en daarbij samenwerken met universiteiten en instellingen waaronder het NIPV. Deze agenda wordt gekoppeld aan opleidingen in het kader van de voorbereiding en het OTOTEL-programma. Daarnaast wordt aansluiting gezocht met (inter)nationale kennis- en innovatietrajecten.

Opleiden, trainen, oefenen

Voor veel mensen die bij crisisbeheersing worden ingezet, is de rol in de crisisbeheersing een neventaak. Crisisvaardigheden, -processen en -netwerk wijken daardoor vaak af van de reguliere werkzaamheden. Regelmatig samen opleiden, trainen en oefenen (OTO), zowel binnen de eigen organisatie als met andere partners, draagt bij aan betere prestaties tijdens crises. Omdat de kwaliteit van de eigen organisatie een verantwoordelijkheid van diezelfde organisatie is, is OTO versnipperd. Als gevolg van de uiteenlopende aard, taakstelling en inrichting van de organisatie, legt elke organisatie andere accenten en prioriteiten, en ontwikkelt elke organisatie eigen OTO-producten. Het kabinet wil samenwerking en uitwisseling met veiligheidsregio's en andere crisispartners verder bevorderen. Daarom komt er een verkenning naar een landelijk gefinancierd programma OTOTEL (Opleiden, Trainen, Oefenen, Testen, Evalueren en Leren) geënt op de landelijke doelstellingen in het kader van de crisisbeheersing en brandweezorg.

d) Versterken kwaliteitszorg en toezicht

De commissie constateert dat het de veiligheidsregio's tot op heden niet is gelukt om een uniform kwaliteitszorgsysteem te ontwikkelen - ondanks diverse aanbevelingen in opeenvolgende rapporten en de instelling van het project Kwaliteit en vergelijkbaarheid (2017) door het Veiligheidsberaad. Het kabinet acht uniforme kwaliteitszorg van groot belang: voor inzicht in eigen prestaties, voor het functioneren en continu blijven verbeteren van de processen binnen veiligheidsregio's en voor de vergelijkbaarheid tussen veiligheidsregio's onderling. Het is daarbij de overtuiging van het kabinet dat kwaliteitsnormen het meest effectief zijn indien zij worden opgesteld en gesteund door de veiligheidsregio's zelf. Het kabinet acht dit een decentrale verantwoordelijkheid en doet een hernieuwde oproep aan de veiligheidsregio's om hier in gezamenlijkheid toe te komen. Gezien de reeds lange duur van dit traject zal het kabinet daarbij sturen op een daadwerkelijke en uniforme invulling van artikel 23 van de huidige Wvr, waarin besturen van veiligheidsregio's verplicht worden gesteld om een kwaliteitszorgsysteem te hanteren. Daarbij denkt het kabinet aan eerste stappen van de veiligheidsregio's op het gebied van regionale rapportages ten aanzien van bijvoorbeeld paraatheid, geoefendheid, vakbekwaamheid, actuele planvorming en het evalueren van incidenten. Hierna kan in de toekomst doorontwikkeling plaatsvinden naar uniforme rapportages en een bijbehorende rol voor het toezicht.

Toezicht

In de kern adviseert de commissie in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat het stelsel van crisisbeheersing voorziet in kennisontwikkeling en het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen. Het toezicht zou zich moeten richten op de taakuitvoering in de crisisbeheersing, op netwerksamenwerking, de publiek-private samenwerking en landelijke opgaven voor brandweezorg. Hierbij zou de nadruk moeten liggen op de mate van het behalen van doelen en gezamenlijke opgaven.

Het kabinet steunt dit advies, waarbij beter zicht op het eigen presterend vermogen en de ontwikkeling van uniforme kwaliteitszorg noodzakelijke voorwaarden zijn. Dit leidt ertoe dat veiligheidsregio's zelf aan hun algemeen bestuur als eerstverantwoordelijke aantonen dat zij *in control* zijn. Daarbij zijn vergelijkbaarheid, uniformiteit en transparantie essentieel. Want daarmee kunnen veiligheidsregio's deze onderling vergelijken en van elkaar leren om de crisisbeheersing verder te optimaliseren. Daarnaast leidt dit ook tot beter zicht op elkaars functioneren, hetgeen essentieel is voor de versterking van de bovenregionale en nationale samenwerking. Voorts biedt dit veiligheidsregio's individueel en gezamenlijk de mogelijkheid om afgewogen keuzes te maken over het niveau van veiligheidszorg en daarover verantwoording af te leggen.

Beter zicht op het eigen presterend vermogen door veiligheidsregio's in combinatie met de eisen aan het kwaliteitssysteem voor crisisbeheersing en brandweezorg, bieden de Inspectie JenV de

mogelijkheid om in te zetten op systeemgericht toezicht. Door de eisen ten aanzien van bovenregionale en nationale samenwerking, kan het toezicht zich meer richten op deze samenwerkingsverbanden en de gehele cyclus van crisisbeheersing met het oog op het realiseren van de gezamenlijke doelen en opgaven.

2.3 Regionale en nationale crisisstructuur

Actiepunten binnen het aandachtsgebied regionale en nationale crisisstructuur

- a) Verbinding veiligheidsregio's en andere partners met de nationale crisisstructuur;
- b) Transitie LOCC: doorontwikkeling Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk (KCR2) met een wettelijke borging;
- c) Rolverduidelijking van het Veiligheidsberaad en het Interregionaal Beleidsteam;
- d) Flexibilisering bij crisis die langer duren;
- e) Verkenning wettelijk vastleggen (eventuele verandering) regionale crisisstructuur
- f) Versterking, uitwerking en wettelijke verankering netwerksamenwerking

a) Verbinding veiligheidsregio's en andere partners met de nationale crisisstructuur

In de afgelopen jaren is de samenwerking tussen de nationale crisisstructuur en de veiligheidsregio's toegenomen. Daarvoor zijn enkele concrete kantelmomenten aan te wijzen: de KPN-storing met als gevolg de uitval van 112 (2019), de boerenprotesten (2019), de Covid-19-pandemie (2020) en de aanpak van de opvang Oekraïense vluchtelingen en de doorstroom migratie (2022). De huidige wet draagt onvoldoende bij aan de interregionale en landelijke samenwerking voor regio-overstijgende of landelijke crises.

De Wvr beschrijft de regionale organisatie, taken en bevoegdheden voor crisisbeheersing. Ook worden een aantal partners, zoals de Unie van Waterschappen, expliciet benoemd. De nationale organisatie, taken en bevoegdheden voor crisisbeheersing worden in de wet echter beperkt omschreven. Onderdeel hiervan is de nationale crisisstructuur, die in de responsfase geactiveerd kan worden. Ook de relatie tussen decentrale en centrale crisisbeheersing komt in de huidige wet beperkt aan bod.

Van groot belang is om de verbinding tussen de nationale crisisstructuur en de veiligheidsregio's en publieke en private crisispartners structureel te versterken en te borgen. Zodat crises 'als één overheid' bestreden kunnen worden. De verbinding tijdens de responsfase tussen de nationale crisisstructuur enerzijds en publieke en private crisispartners anderzijds wordt structureel verstevigd. Dit gebeurt door wettelijke verankering van de bestuurlijke afstemmings- en samenwerkingsafspraken en uitwerking daarvan in een ministerieel besluit en een landelijk handboek crisisbeheersing. De organisatie, taken en rollen van de nationale crisisstructuur worden niet in de wet beschreven, maar in het instellingsbesluit van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het Handboek is een nadere uitwerking van het instellingsbesluit en legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren van de nationale crisisstructuur.

Ten aanzien van de responsfase is in een aangepast Besluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en het Nationaal Handboek Crisisbeheersing (als opvolger van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming) het volgende vastgelegd: op uitnodiging van de voorzitter van de MCCb kan een voorzitter veiligheidsregio, burgemeester of voorzitter van een ander openbaar lichaam (zoals een dijkgraaf of gezaghebber BES-eilanden) met raadgevende stem deelnemen aan de beraadslagingen van de MCCb. Daarnaast kunnen op uitnodiging van de voorzitter MCCb ook andere partners en deskundigen als adviseur vanuit een inhoudelijke of operationele expertise deelnemen. Te denken valt aan politie, kennisinstututen/netwerken, private partners waaronder aanbieders vitale processen, Openbaar Ministerie of inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

b) Transitie LOCC: doorontwikkeling Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk (KCR2) met een wettelijke borging

De bovenregionale en landelijke coördinatie op de voorbereiding en aanpak van crises vraagt inrichting van het Knooppunt Coördinatie Regio's Rijk (KCR2). KCR2 wordt het gezamenlijke 24/7 centrale koppelvlak voor bovenregionale en landelijke informatiestromen van onder andere vitale ketens naar regio's en andersom. Hierin werken veiligheidsregio's, Rijk en andere partners samen. KCR2 ontwikkelt het landelijke beeld, heeft het overzicht en de kwaliteit om ketens in iedere fase (koud, lauw en warm) met elkaar te verbinden. Het onderhoudt en activeert benodigde netwerken voor een eenduidig informatiebeeld en duiding. En het biedt landelijke ondersteuning in coördinatie tussen veiligheidsregio's, Rijk en crisispartners.

De basis voor de organisatie is het huidige Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en onderdeel van de nationale crisisstructuur. Bij het LOCC werken ervaren medewerkers vanuit verschillende organisaties binnen

het veiligheidsdomein, zoals de veiligheidsregio's, de nationale politie, de brandweer, het ministerie van Defensie, GGD/GHOR, RIVM en het Rode Kruis. Het LOCC is daarmee organisatorisch en in de uitvoering een multidisciplinaire organisatie.

De huidige taken van het LOCC zijn:

- zorg dragen voor het aanleveren van het multidisciplinair Landelijk Operationeel Beeld en het operationeel advies bij nationale en internationale incidenten, crises, rampen en grootschalige evenementen;
- coördineren van regionale, nationale en internationale bijstand, met inbegrip van de bijstand, bedoeld in de Wet veiligheidsregio's en de Politiewet 2012;
- op verzoek van betrokken partners ondersteunen bij regionale en bovenregionale incidenten, crises, rampen en grootschalige evenementen;
- als zijnde de National Training Coördinator zorg dragen voor de coördinatie, opleiding en inzet van de Nederlandse experts in het kader van EU Civil Protection Mechanism.

Er is binnen het landelijke programma KCR2 een start gemaakt met een concept-besluit voor instelling van de organisatie KCR2. De taakgebieden van het huidige LOCC worden geactualiseerd en er wordt ingezet op de verdere professionalisering van de personele bezetting en organisatie hiervan, in opbouw naar de beoogde KCR2 organisatie. De veiligheidsregio's en het Rijk zetten versneld in op de inrichting van KCR2, waarbij de veiligheidsregio's en de nationale partners investeren in de versterkte aansluiting en verbinding tussen Rijk en regio's. Binnen deze samenwerking organiseren de veiligheidsregio's informatieknooppunten waardoor de informatie van crisispartners, waaronder landelijke diensten en kennisinstituten, en van de eigen organisatie gedeeld wordt. Ook is uitwisseling mogelijk met andere regio's en landelijke partners. Deze knooppunten worden volgens afgesproken standaarden, normen en architectuur ingericht. Naast een technische inrichting is een 24/7 actieve organisatie nodig die snel opgeschaald kan worden. De veiligheidsregio's en rijkspartners moeten daarvoor bekwame menskracht beschikbaar en getraind hebben. Deze ontwikkelingen worden gefinancierd uit de door het kabinet beschikbaar gestelde extra middelen.

KCR2 moet bij een crisis acuut kunnen opschalen, In een heel kort tijdsbestek moet KCR2 zorgen voor een overkoepelende landelijke operationele duiding en een handelingsperspectief adviseren. Het is belangrijk dat KCR2 snel kan schakelen tussen verschillende rollen: van verbinden van experts en elkaar tijdig informeren bij een dreigende crisis tot meer intensieve landelijke afstemming over scenario's en handelingsperspectief in het belang van eenduidig optreden. Dit handelingsperspectief moet van dusdanige kwaliteit zijn dat veiligheidsregio's, Rijk en crisispartners ermee geholpen zijn. Hiervoor is de juiste expertise nodig. In aanvulling op de vaste kern dient daarom gebruik gemaakt te worden van het netwerk. En het netwerk moet bereid zijn om tijdens crises kwalitatief hoogwaardige professionals beschikbaar te stellen aan KCR2. Met de juiste experts kunnen de gezamenlijke/landelijke duiding en de handelingsperspectieven van grote waarde zijn voor alle crisispartijen en daarmee bijdragen aan de taakuitvoering van de betreffende organisaties. De vaste basis van KCR2 zorgt voor een goede voorbereiding in de koude en lauwe fase (waaronder risicomonitoring) en in de warme fase voor een goede ontvangst van de externe functionarissen en experts die tijdens een crisis onderdeel worden van de opgeschaalde crisisteams.

c) Rolverduidelijking van het Veiligheidsberaad en het Interregionaal Beleidsteam

De afgelopen jaren is gebleken hoe waardevol het overleg tussen Rijk en de voorzitters van de veiligheidsregio's in het Veiligheidsberaad was bij een landelijke crisis. In de aanpak van de Covid-19 pandemie en zeer recent van de opvang Oekraïense vluchtelingen en de doorstroom migratie was het Veiligheidsberaad een onmisbare partner voor het kabinet.

Het Veiligheidsberaad is in de koude fase een gremium waarin de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's met elkaar van gedachten wisselen over strategische en integrale veiligheidsvraagstukken en ontwikkelingen van nu en in de toekomst. Het Veiligheidsberaad neemt hierbij geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden over van de besturen van de 25 veiligheidsregio's. Ook is het Veiligheidsberaad gesprekspartner van de minister van Justitie en Veiligheid.

Indien sprake is van een crisis die twee of meer veiligheidsregio's (in ultimo 25 veiligheidsregio's) treft, kan besloten worden tot het inrichten van een Interregionaal Beleidsteam (IRBT). In het Interregionaal Beleidsteam kunnen de voorzitters van de veiligheidsregio's de uitoefening van hun taken en bevoegdheden bij een crisis onderling afstemmen, en kan afstemming plaatsvinden met het Rijk. Het IRBT dient in wet- en regelgeving geborgd te worden.

Ten aanzien van de democratische legitimiteit vindt de commissie dat bij het Veiligheidsberaad geen zelfstandige bevoegdheden passen⁹. De relatieve voordelen van zelfstandige bevoegdheden verhouden zich niet tot de nadelen van democratische legitimiteit. Het zou leiden tot een extra bestuurslaag boven de 25 gemeenschappelijke regelingen. De ervaringen rond Covid-19 tot nu toe en het onderzoek van de commissie laten zien dat de effectiviteit van het Veiligheidsberaad niet afhangt van extra bevoegdheden. Het kabinet volgt de commissie in deze conclusie. Tegelijkertijd zal het Veiligheidsberaad wel degelijk een belangrijke rol moeten spelen in de doorontwikkeling van het stelsel en uniformering ervan. Daar waar de 25 besturen van veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk worden voor inventarisatie van de (gezamenlijke) risico's op regionaal niveau, de prioritering ervan en de daaropvolgende risicobeheersings- en preparatie-activiteiten, speelt het Veiligheidsberaad een coördinerende en regisserende rol. Datzelfde geldt voor het maken van afspraken met landelijk opererende crisispartners.

d) Flexibilisering bij crisis die langer duren

Een flexibele werkwijze maakt dat tijdens de beheersing van de crisis voortdurend aandacht moet zijn voor de vraag of structuur van de crisisorganisatie en samenstelling van de betrokken teams binnen die structuur nog aansluit bij wat de praktijk vraagt. In het geval een crisis langer blijkt te duren, dient bij deze werkwijze periodiek ook overwogen te worden of de fase waarin een crisis zich lijkt te bevinden de mate van opschaling en van bevoegdheidsverdeling nog rechtvaardigt of dat afschaling weer mogelijk is. Een denkrichting hierbij is het wetsvoorstel voor de eerste tranche van de aanpassing van de Wet publieke gezondheid, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen een acute en een beheerfase. In zo'n beheerfase is de crisis dermate onder controle dat een terugkeer naar de bestuurlijke verhoudingen buiten crisissituaties op decentraal niveau overwogen kan worden. In het geval van een landelijke crisis, is in een beheerfase denkbaar dat er meer ruimte is voor een lokale aanpak en dat de gevolgen van de crisis lokaal opgevangen kunnen worden, en het bestuurlijk gezag op decentraal niveau bij de burgemeester wordt belegd. Op die wijze kan in zo'n beheerfase door de burgemeester democratische verantwoording worden afgelegd aan de gemeenteraden.

Ten aanzien van de democratische legitimiteit constateert de evaluatiecommissie dat de democratische verantwoording achteraf door de voorzitter van de veiligheidsregio bij langdurige bovenlokale crises problematisch is. Momenteel is de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht om na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis schriftelijk verslag uit te brengen aan de raden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. Artikel 40 voorziet vooral in een behoefte bij een kortdurende crisis. In de huidige bestuurspraktijk geven voorzitters van de veiligheidsregio's ook geregeld gedurende een langer durende crisis uitleg en leggen zij verantwoording af aan de betrokken gemeenteraden, uit eigen beweging of op verzoek. Dit draagt bij aan de democratische legitimiteit van de crisisbeheersing, in het geval een crisis langer duurt. Het kabinet is voornemens om de verantwoordingsplicht van de voorzitter veiligheidsregio (huidig art. 40 Wvr) bij een bovenlokale crisis die langer blijkt te duren, en zo lang hij/zij het bestuurlijk gezag uitoefent, zo uit te breiden dat waar mogelijk ook gedurende deze langdurige crisis en – tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet - voordat een besluit genomen wordt, betrokken gemeenteraden worden geconsulteerd, debat wordt gevoerd en verantwoording wordt afgelegd door de voorzitter veiligheidsregio aan de raden van getroffen gemeenten. Deze uitbreiding van democratische verantwoording aan de raad is nodig bij het autonoom optreden van de voorzitters van de veiligheidsregio's bij bovenlokale crises die langer blijken te duren. De raden kunnen dan ook al tijdens een langer durende crisis een standpunt over de besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio – waaronder ook het voortduren van de crisisstructuur – kenbaar maken aan de Minister van JenV, met tussenkomst van de commissaris van de Koning (artikel 40 lid 4 Wvr). Overigens ziet de commissaris van de Koning ook bij een crisis die langer duurt toe op de samenwerking in het regionaal beleidsteam, zolang de voorzitter van de veiligheidsregio dan het bestuurlijk gezag op decentraal niveau uitoefent (artikel 41 Wvr).

Als de voorzitter veiligheidsregio in het geval van een meer dan regionale crises aanwijzingen van de minister van JenV uitvoert (zie hierboven bij paragraaf 2.1 onder a), dan past uitleg aan de minister van JenV die op zijn beurt verantwoording aflegt aan de Staten-Generaal. Deze aanwijzingen kunnen bij bovenregionale crises ook de op- en afschaling betreffen.

e) Verkenning eventuele aanpassing en wettelijk verankeren regionale crisisstructuur

Lokale of regionale crisissituaties, incidenten of gebeurtenissen worden in de meeste gevallen opgevangen door de op dat niveau opererende overheden (zoals de gemeente, het waterschap, de

⁹ Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige Crisisbeheersing en Brandweerzorg, 4 december 2020, p. 115.

veiligheidsregio of het openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius of Saba) en organisaties. Afhankelijk van aard en omvang kunnen meerdere organisaties worden ingezet (horizontale en/of verticale opschaling). De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding op rampen en crises waarmee een regio geconfronteerd kan worden. Zij stellen hiertoe een regionaal crisisplan en - waar wettelijk verplicht en/of nodig - rampbestrijdingsplannen vast.

Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP)

In Nederland werken de veiligheidsregio's met de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure om te zorgen voor samenhang in het multidisciplinair optreden in de aanpak van incidenten en crisis. Voor de verschillende niveaus van opschaling hanteren de veiligheidsregio's een landelijk uniforme GRIP-opchalingssystematiek, waarbij de Wet veiligheidsregio's als wettelijke basis dient. De GRIP-systematiek bestaat uit verschillende opschalingsniveaus: lokaal (1 t/m 3), regionaal (4) en interregionaal (5). In deze procedure is de kerngedachte dat grotere incidenten meer onderlinge coördinatie vereisen. Deze coördinatie ziet toe op de operationele afstemming en bestuurlijke afstemming. Omdat er meer middelen en bestuurslagen betrokken (kunnen) raken, moet er multidisciplinair afgestemd worden. De GRIP-procedure vindt zijn wettelijke basis in artikel 2.3.1 van het Besluit veiligheidsregio's. De opschalingsmethodiek wordt gewaardeerd vanwege de duidelijkheid die de methodiek biedt over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Om de richtlijnen ten aanzien van de regionale incidentbestrijdingsprocedures in samenhang te brengen met de bovenregionale/landelijke afspraken wordt de GRIP-procedure herijkt en passend gemaakt binnen het landelijke stelsel.

Het kabinet gaat met de regio's onderzoeken of eventuele aanpassingen van de regionale crisisstructuur nodig zijn. Daarbij wordt bezien of het behulpzaam is om de (eventuele aanpassing van) de regionale crisisstructuur waaronder de optie van een Interregionaal Beleidsteam (IRBT), vast te leggen in regelgeving. Specifiek wordt gekeken of vastleggen van een definitie van 'landelijk' en 'bovenregionaal' noodzakelijk is.

f) Versterking, uitwerking en wettelijke verankering netwerksamenwerking

Het is van belang dat netwerksamenwerking in de koude, lauwe en warme fase goed vormgegeven, uitgewerkt en wettelijk verankerd wordt. Binnen de crisisbeheersing is het belangrijk dat organisaties en (sleutel)functionarissen in de crisisorganisaties 'elkaar kennen' en 'gekend worden'. Door middel van een bewust gevoerde 'netwerkmanagement-strategie' zal de netwerksamenwerking in de crisisbeheersing worden geprofessionaliseerd en wettelijk verankerd. Veiligheidsregio's worden – meer dan ze nu al zijn - netwerkregisseurs binnen de crisisbeheersing. In beginsel worden netwerken regionaal gebouwd en waar nodig bovenregionaal, nationaal of internationaal (afhankelijk schaalgrootte risico).

Er wordt geïnvesteerd in en geëxperimenteerd met vormen van netwerkregie en –sturing om tot een effectieve vorm van netwerksamenwerking te komen waarbij ruimte is voor veerkrachtig en flexibel optreden. Het binnen het netwerk benutten van elkaars expertise en specialisaties is een onderdeel hiervan.

Rol van Defensie als structurele veiligheidspartner wordt uitgewerkt

Een bijzondere rol in het stelsel van crisisbeheersing is weggelegd voor de minister van Defensie. Nauw gerelateerd aan de militaire crisisbeheersing (ex artikel 97 Grondwet inzake de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk), is het uitgangspunt dat Defensie belast is met civiele crisisbeheersingstaken. Hierbij ondersteunt de krijgsmacht de civiele autoriteiten onder alle omstandigheden bij de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal. De rol van Defensie als structurele veiligheidspartner in het landelijke crisisstelsel en het vernieuwde wettelijk kader wordt nader uitgewerkt.

2.4 GHOR, bevolkingszorg en crisiscommunicatie

Acties binnen het aandachtsgebied GHOR, bevolkingszorg en crisiscommunicatie:

- a) Verduidelijking taken GHOR bij regiogrens-overschrijdende cq. landelijke crises van langere duur;
- b) Introductie zorgrisicoprofiel en bestuurlijke vaststelling;
- c) Verduidelijking sturing en regie door de GHOR ir.t. aanpassing Wet publieke gezondheid (Wpg);
- d) Wettelijk verankeren regierol voor besturen van veiligheidsregio's voor bevolkingszorg en risico- en crisiscommunicatie;
- e) Steviger positioneren crisiscommunicatie.

2.4.1. Taak GHOR

De GHOR is onderdeel van de veiligheidsregio en belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Doel van de GHOR is dat onder aansturing hiervan de betrokken organisaties gereed zijn om naadloos op te schalen van de dagelijkse naar grootschalige hulpverlening, waarbij de betrokken organisaties multidisciplinair op regionaal niveau als één samenhangende zorgketen optreden om gezondheidsschade voor burgers bij een ramp of crisis zoveel mogelijk te voorkomen of beperken. Daarnaast adviseert de GHOR andere overheden en organisaties om gezamenlijk op te kunnen treden tijdens een ramp of ongeval. De GHOR staat onder operationele leiding van de directeur publieke gezondheid (DPG). De GHOR-taak is uitsluitend gericht op zorginstellingen die medische zorg verrichten in het kader van geneeskundige hulpverlening. De kernactiviteiten van de GHOR betreffen risicobeheersing (koude en lauwe fase), crisisbeheersing (warme fase) en informatiemanagement.

De DPG maakt namens het bestuur van de veiligheidsregio schriftelijke afspraken over de voorbereiding van de geneeskundige hulpverlening met individuele zorgverleners zoals GGD'en, huisartsen, ziekenhuizen, traumacentra en de RAV's. De DPG onderhoudt daarmee het brede netwerk in de koude fase en zorgt dat afspraken actueel zijn. Tijdens een crisis geschiedt de geneeskundige hulpverlening onder de operationele leiding van de DPG als hoofd GHOR. De uitvoering van deze geneeskundige hulpverlening onder alle omstandigheden is en blijft een verantwoordelijkheid van de zorginstellingen zelf op basis van de sectorale wetgeving. De DPG neemt plaats in een GBT of RBT onder leiding van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio. Tijdens de crisis zelf wordt gehandeld op basis van de gemaakte afspraken.

De DPG is op grond van de Wet publieke gezondheid (Wpg) ook hoofd van de in het gebied van de veiligheidsregio gelegen GGD. De GGD kan bij rampen en crises 4 opgeschaalde processen inzetten: infectieziektebestrijding, medische milieukunde, psychosociale hulpverlening en gezondheidsonderzoek bij rampen.

Als hoofd GHOR en hoofd GGD heeft de DPG twee complementaire verantwoordelijkheden die elkaar in tijden van crises versterken om bestuurlijk eenduidig te adviseren. De DPG als hoofd GHOR is daarmee een belangrijke functionaris binnen de veiligheidsregio met een coördinerende, bewakende en adviserende taak in het geneeskundig netwerk die de domeinen veiligheid, openbaar bestuur en publieke gezondheid verbindt. De DPG handelt onder verantwoordelijkheid van en in lijn met de besluiten van de burgemeester of voorzitter van de Veiligheidsregio in geval van opschaling.

2.4.2. Reactie op bevindingen commissie Muller

Geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de voorbereiding daarop zijn een wezenlijk onderdeel van de publieke veiligheidstaken. De GHOR, als onderdeel van de veiligheidsregio en onder aansturing van de DPG, vervult hierin een onafhankelijke en noodzakelijke regiefunctie. De GHOR en de DPG zijn en blijven -anders dan de evaluatiecommissie adviseert- dan ook een essentieel onderdeel van de publieke veiligheid. Het gaat hierbij niet allen om de rol van de GHOR/DPG tijdens rampen en crises, maar ook bij de voorbereiding daarop. De taak van de GHOR bij lokale of regionale crisistypen met een kortdurend karakter staat volgens de evaluatiecommissie niet ter discussie. In geval van regiogrens-overschrijdende cq. landelijke crises van langere duur, constateert de commissie dat er onduidelijkheid kan zijn over de GHOR-taken. In lijn met de bevindingen van de evaluatiecommissie Wvr is daarom een verduidelijking van deze taken, mede in relatie met de taken van de GGD en het ROAZ, noodzakelijk. Voorts is het noodzakelijk dat de voorbereiding wordt versterkt.

2.4.3. De inzet

a) Verhelderen taken/definities

Een verduidelijking van de GHOR-taken vraagt in ieder geval om een duidelijker definitie van het begrip geneeskundige hulpverlening in de hernieuwde Wvr en de toelichting daarop. Momenteel is sprake van een versmalling door de zinsnede "door tussenkomst van de meldkamer", terwijl de taken van de GHOR/DPG (zie pt. 1) ook zien op de voorbereiding (risicobeheersing). De begrippen aansturing, coördinatie en regie moeten ook nader moeten worden gedefinieerd. De beschrijving van de diverse taken en verantwoordelijkheden van de DPG in de verschillende wettelijke regelingen moet integraal en in samenhang worden gezien en leiden tot één samenhangend stelsel van crisisbeheersing. In samenspraak met de betrokken partijen wordt hieraan nadere uitwerking gegeven.

b) Zorgrisicoprofiel en bestuurlijke vaststelling

Belangrijk is dat de instellingen voor langdurige en acute zorg gezamenlijk zijn voorbereid om bij rampen en crises de noodzakelijke geneeskundige hulp te verlenen. Deze voorbereiding wordt versterkt door de introductie van het zorgrisicoprofiel. De DPG/GHOR vertaalt de dominante (boven)regionale risico's in het kader van geneeskundige hulpverlening naar scenario's/capaciteiten voor de gehele geneeskundige keten. Dit zorgrisicoprofiel geeft de DPG een stevige positie in de borging van het publieke belang van veiligheid, o.m. in het ROAZ. De expliciete deelname van de GHOR aan het ROAZ geeft de DPG een duidelijke titel om te acteren in dit publieke belang, mede in het licht van de door de NZa gesignaleerde hoge en toenemende druk op de acute zorgketen. Een excellente informatiepositie van de GHOR/DPG samen met de zorgpartijen is een noodzakelijke voorwaarde voor het vervullen van deze voorbereidende taak. Hiermee wordt de GHOR en de bestuurlijke inbedding van de DPG-en in de veiligheidsregio's en in het ROAZ aanzienlijk versterkt. Het zorgrisicoprofiel wordt zo actueel mogelijk gehouden en minimaal tweejaarlijks herzien. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van dit zorgrisicoprofiel ligt bij de GHOR en wordt o.m. door de DPG afgestemd in het ROAZ. De DPG heeft als hoofd GHOR de verantwoordelijkheid dit proces te bewaken, belemmeringen te signaleren en het bestuur van de veiligheidsregio hierover te adviseren.

c) Verduidelijking sturing en regie

De Wpg wordt de komende tijd in onderdelen (tranches) aangepast.

- Mede n.a.v. de aanbeveling van de OVV om de crisisstructuur voor de zorg aan te passen, wordt de Wpg gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat een bevoegdheid wordt opgenomen voor de minister van VWS om de GGD-en direct medisch-operationeel aan te sturen in geval van de bestrijding van A-infectieziekten, waarbij de Landelijke Functionaliteit Infectieziektebestrijding (LFI) de minister van VWS ondersteunt. Deze sturing moet congruent zijn met de bestaande coördinerende verantwoordelijkheden van de voorzitters veiligheidsregio's en die van de minister van JenV voor het uniforme en landelijk dekkende stelsel voor crisisbeheersing. Deze sturing zal in gezamenlijkheid met VWS, JenV, BZK en de veiligheidsregio's worden uitgewerkt.
- Het versterken van de samenwerking binnen de ROAZ en het borgen van de zorgcontinuïteit bij langdurige crises, is belangrijk in het kader van crisisbeheersing. Door de deelname van de DPG als hoofd GHOR heeft hij, naast zijn GGD-verantwoordelijkheid, een duidelijke titel om in het ROAZ te acteren in het publieke belang van veiligheid¹⁰. Zoals aangekondigd in de beleidsagenda toekomstbestendige acute zorg (*PM Binnenkort naar de TK*), zal de minister van VWS verkennen welke aanvullende instrumenten hij als minister in kan zetten in reguliere én crisisfase om samenwerking in de acute zorg te versnellen. Hoe deze instrumenten zich verhouden tot de verantwoordelijkheidsverdeling in het zorgstelsel in relatie tot de taken van de GHOR/DPG en de ROAZ is expliciet onderdeel van deze verkenning.

d) Wettelijk verankeren regierol voor besturen van veiligheidsregio's voor bevolkingszorg en risico- en crisiscommunicatie

Bevolkingszorg speelt een cruciale rol in de crisisbeheersing. Dat hebben we gezien bij de aanpak van de opvang Oekraïense vluchtelingen, maar ook bijvoorbeeld bij de aanpak van het hoogwater in Limburg. De invulling per regio is echter divers, zoals ook staat beschreven in het evaluatierapport Muller. Dat maakt dat het in de praktijk voor veel partijen onduidelijk is wat bevolkingszorg precies inhoudt, hoe bevolkingszorg zich verhoudt tot gemeentelijke crisisbeheersing en tot de processen risico- en crisiscommunicatie onder verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio's. Het is niet altijd helder wie welke verantwoordelijkheden heeft en wanneer er sprake is van adequate bevolkingszorg. Dit moet anders. Uit de evaluatie Wvr en ervaringen uit het veld blijkt de behoefte aan doorontwikkeling en professionalisering van bevolkingszorg. Bevolkingszorg wordt daarom wettelijk gedefinieerd. Daarnaast is uniformering van het kwaliteitsniveau van belang. Concreet gaat dit over:

1. Het inrichten van een aantal uniforme bevolkingszorgfuncties zodat er duidelijkheid komt over de basisorganisatie van bevolkingszorg en de bovenregionale samenwerking kan worden versterkt;
2. Een voldoende niveau van vakbekwaamheid van de kernfuncties bevolkingszorg conform vastgestelde kwaliteitseisen en kwalificatiedossiers;
3. Verantwoording richting algemeen bestuur. Onderdeel hiervan is het monitoren van het gerealiseerde kwaliteitsniveau van bevolkingszorg en de invulling van landelijke

¹⁰ Zie Uitvoeringsbesluit Wkkgz, hoofdstuk 8a, nota van toelichting (Stb 2021, 291)

kwaliteitscriteria die de branche vaststelt en beheert. De landelijke kwaliteitsnormen zelf worden niet in de wet opgenomen;

4. Het bevorderen van de samenwerking tussen alle organisaties die bevolkingszorgtaken uitvoeren én organisaties die aansluiten op bevolkingszorg.

De veiligheidsregio's krijgen conform het advies van de commissie een wettelijk vastgelegde regierol ten aanzien van een aantal taken op het gebied van bevolkingszorg. Dit vergt nog nadere uitwerking tussen branche en veiligheidsregio's. Het is belangrijk in het wettelijk kader regierol en verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio over bovenstaande punten vast te leggen en hoe die zich verhouden tot de wettelijk aangewezen coördinerend functionaris. Zo moet duidelijk worden waar verantwoordelijkheden liggen en waar deze ook ophouden. Uitgangspunt hierbij is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de hoofdstructuur van het landelijk stelsel crisisbeheersing; waar nodig wordt voorzien in de certificering van opleidingen, examens en borging van het vakbekwaam worden en blijven. Daarbij zullen de kwalificatiedossiers voor een aantal kernfuncties (waaronder de Algemeen Commandant Bevolkingszorg en Officier van Dienst Bevolkingszorg) van bevolkingszorg worden opgenomen in nieuwe wet- en regelgeving. Gemeenten (de colleges van B&W) blijven zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun (gemeentelijke) crisisorganisatie, de continuïteit van de eigen organisatie en de opschaling van eigen werkzaamheden. Dit laatste wordt aangeduid met de term gemeentelijke crisisbeheersing.

e) Steviger positioneren crisiscommunicatie

De commissie adviseert om crisiscommunicatie te beschouwen als eigenstandig proces, ondersteunend aan de crisisbeheersing, onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het kabinet wil dit nadrukkelijk met de burgemeesters en besturen van de veiligheidsregio's bezien en hen bij de nadere uitwerking betrekken.

Op rijksniveau geldt dat risico- en crisiscommunicatie onderdeel is van de regisserende verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. De huidige rol van het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) is onderdeel van deze verantwoordelijkheid. Ook hierbij is van belang dat veiligheidsregio's en rijksoverheid zowel de risicocommunicatie als de crisiscommunicatie op elkaar laten aansluiten. Naar aanleiding van de geleerde lessen tijdens recente crises zoals Covid-19 en behoeften van communicatieprofessionals van Rijk en regio zal onder meer worden ingezet op het volgende: (door)ontwikkeling van middelen en bereik richting specifieke doelgroepen, intensieve samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten, uniformiteit in risico's en handelingsperspectief, (internationale) samenwerking en kennisdeling, gezamenlijke kennisontwikkeling en opleiden, trainen en oefenen. De werkwijze van het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie in de warme fase en verdere doorontwikkeling van risicocommunicatie in de koude fase wordt door het kabinet verder geactualiseerd. Onderdeel daarvan zal zijn weerbaarheid en burgerparticipatie.

De besturen van de veiligheidsregio's blijven verantwoordelijk voor de risicocommunicatie binnen hun regio's. De burgemeesters (bij een crisis van plaatselijke betekenis) en de voorzitters van de veiligheidsregio's (bij een crisis van meer dan plaatselijke betekenis) blijven verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie binnen hun gemeente respectievelijk regio. Het Besluit informatie inzake rampen en crisis biedt hierbij de wettelijke kaders voor de risico- en crisiscommunicatie en zal waar nodig worden gemoderniseerd.

3. Brandweezorg in verandering

De brandweer vormt een belangrijke spil in het stelsel van incidentbestrijding, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De brandweezorg in Nederland is van hoge kwaliteit; vele duizenden brandweermensen – vrijwilligers en beroeps - werken daar dagelijks hard aan. Brandweervrijwilligers vormen een belangrijk onderdeel van de Nederlandse brandweer. Het kabinet zal zich inzetten om dat te behouden.

De afgelopen jaren heeft de brandweer laten zien goed uitgerust te zijn voor haar repressieve taak. Tegelijkertijd kunnen er ook zaken verbeterd worden. Het wetgevend kader kan hierbij ondersteunen. Het wetgevend kader voor de brandweezorg moet zowel richtinggevend als doelgericht zijn. Het gaat er vanuit dat het brandweerdomein een unieke beroepspraktijk is met een professionele identiteit. Dat domein laat zich leiden door een geheel van algemeen verbindende voorschriften en een daarop aansluitende set van beleidsregels.

De brandweer van de toekomst moet zijn voorbereid op nieuwe (grote) incidenten met impact buiten de eigen veiligheidsregio. De overstromingen in Limburg en de ervaringen met recente natuurbranden illustreren het belang van een brandweer die over grenzen heen opereert. Tegelijkertijd wordt erkend dat een substantieel deel van de hulpverlening en incidentbestrijding lokaal of regionaal plaatsvindt en plaats zal blijven vinden. Dat deel van het werk zal wel worden geconfronteerd met nieuwe (brand)risico's die om een andere benadering en risico-inschatting voor hulpverleners en burgers vragen.

Op het gebied van brandweezorg behoeft de voorbereiding en respons op bovenregionale en landelijke incidenten versterking. De veiligheidsregio's zijn sterk georiënteerd op de eigen regio, en interregionale afstemming of bijstand komt niet altijd tot stand. Er is op landelijk niveau niemand verantwoordelijk voor een landelijke opgave voor de brandweezorg en deze verantwoordelijkheid wordt ook niet opgepakt. Daarbij ontbreekt het in belangrijke mate aan gedeelde (uniforme) kaders die door alle regio's worden nageleefd, bijvoorbeeld in relatie tot slagkracht en uniforme regels en uitgangspunten voor brandweezorg. Tevens is er geen inzicht in de landelijke capaciteit en slagkracht van de brandweer. Ook de multidisciplinaire risicobeheersingstaak van het bestuur van de veiligheidsregio, onder andere op het gebied van brandweerveiligheid, is onvoldoende geborgd.

Er wordt toegewerkt naar een toekomstbestendige brandweer met voldoende capaciteit en slagkracht om naast kwalitatief hoogwaardige lokale en regionale basisbrandweezorg het hoofd te bieden aan (grootschalige en nieuwe) incidenttypen. Bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering of de energietransitie, zowel op lokaal, regionaal als landelijk niveau. Daarbij wordt ingezet op structurele samenwerking met de andere (operationele) crisispartners, zoals politie, waterschappen, Defensie, de Reddingsbrigade Nederland en de milieu-ongevallendienst van het RIVM.

Voor de beoogde verandering van de Brandweezorg zullen de volgende acties worden ingezet:

- 1) Versterking regierol minister van Justitie en Veiligheid voor brandweezorg door onder meer opstellen van landelijk dekkingsplan en onderzoek naar verbreden en borgen adviesfunctie brandveiligheid;
- 2) Wettelijk verankeren brandweezorg als cyclisch proces;
- 3) Verkennen mogelijkheden instellen Besluit brandweezorg;
- 4) Organiseren actueel inzicht in de parate slagkracht;
- 6) Onderzoek naar het stelsel van brandweeronderwijs;
- 7) Onderzoeken aanscherping huidige aanwijzing voor bedrijfsbrandweer.

3.1 Versterking regierol minister van Justitie en Veiligheid voor brandweezorg

De minister van Justitie en Veiligheid is stelselverantwoordelijk voor de brandweezorg. De minister is onder andere verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving en de werking van het stelsel. Ook legt de minister hierover verantwoording af aan het Parlement. Het kabinet beoogt het wettelijk kader te herzien en bij de minister van Justitie en Veiligheid binnen het stelsel van de brandweezorg een regierol te beleggen. Dit houdt in dat de minister toeziet op de totstandkoming van landelijke brandweezorg - ingevuld via landelijke doelstellingen. De landelijke doelstellingen komen tot stand op basis van het landelijke brandrisicoprofiel en het landelijke dekkingsplan. Daarmee neemt de minister van Justitie en Veiligheid geen verantwoordelijkheden van de besturen van de veiligheidsregio's over.

In het geval van landelijke incidenten waarbij sprake is van (dreiging van) schaarste in de beschikbaarheid van brandweezorg, is het belangrijk dat er één bestuurlijk gezag is om besluiten te nemen over de toewijzing van alle landelijke beschikbare brandweermiddelen. Denk bijvoorbeeld aan gelijktijdig meerdere grote natuurbranden, een overstroming of een windhoos die meerdere regio's raakt. In een dergelijke situatie wordt in overleg met de minister van Justitie en Veiligheid besloten hoe de beschikbare middelen zo optimaal en effectief mogelijk worden ingezet. De minister neemt daarmee geen gezag over van de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio; die gaat over de feitelijke inzet ten tijde van een grote brand met landelijke schaarste aan inzet van materieel. Om dit mogelijk te maken, dient er voortdurend actueel inzicht te zijn in de (landelijk) beschikbare middelen.

De regierol van de minister van Justitie en Veiligheid laat onverlet dat onder meer de verschillende vakministers verantwoordelijkheden hebben op het gebied van brandveiligheid, zoals bijvoorbeeld de ministers van IenW en EZK. De vakministers zijn verantwoordelijk voor de brandveiligheid op het eigen beleidsterrein. Dat betekent ook: wettelijke vereisten vastleggen en extra middelen beschikbaar stellen wanneer er extra inzet van de veiligheidsregio's wordt gevraagd.

Landelijk brandrisicoprofiel en brandweerdekkingsplan

In aansluiting op het nieuwe kader voor de veiligheidsregio's komt er een landelijk brandrisicoprofiel en een landelijk brandweerdekkingsplan, onder coördinatie van de minister van Justitie en Veiligheid en in nauwe afstemming met het Veiligheidsberaad. Hierin worden maatgevende brand- en ongevalsscenario's van meer dan regionale betekenis gevat; scenario's, waarbij de grootschalige en langer durende inzet van de brandweer vereist is, worden gevat in een landelijk brandrisicoprofiel en een landelijk brandweerdekkingsplan. Dat landelijk dekkingsplan komt tot stand ter uitvoering van landelijke doelstellingen ten aanzien van de brandweezorg. Daarbij moet worden gedacht aan grote natuur- en industriële branden, overstromingsinzet en grootschalige CBRN-scenario's. Maar hier valt ook te denken aan branden en ongevallen die de vitale infrastructuur aantasten en waarbij de genormeerde landelijke bijstandsinzet van de brandweer van vitaal belang is, al dan niet landsgrensoverschrijdend van aard. Het landelijk brandweerdekkingsplan maakt de slagkracht en het voortzettingsvermogen inzichtelijk en geeft een weergave van de mate van paraatheid om grootschalig nationaal gevaar en verlies van veiligheid het hoofd te bieden. Dit plan beschrijft de capaciteit en het voortzettingsvermogen die nodig zijn om met Nederlandse brandweereenheden een zeer grootschalig incident te bestrijden, voortvloeiend uit nationale of internationale risico's en dreigingen. Eenheden van Defensie en internationale bijstand vullen dit landelijk vermogen aan. Wanneer de capaciteit van 25 regio's niet toereikend is voor de benodigde landelijke capaciteit, zullen de regio's in samenspraak met het ministerie een voorstel doen hoe en waar dit alsnog op te bouwen.

Het bestuur van de veiligheidsregio heeft, naast dat van de colleges van burgemeester en wethouders, ook een belangrijke (advies)verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid en risico- en crisisbeheersing. Het kabinet beziet mogelijkheden om die adviesfunctie te verbreden en te versterken naar aanpalende wet- en regelgeving. Zo wordt het bestuur van de veiligheidsregio in voldoende mate in staat gesteld het bevoegd gezag en andere instanties gevraagd en ongevraagd te adviseren over (nieuwe) risico's op bijvoorbeeld het gebied van brandveiligheid en het optreden van de brandweer. Een versterkte adviesfunctie zorgt er ook voor dat een advies niet zo maar kan worden genegeerd. Het kabinet onderzoekt hierbij ook hoe de samenhang tussen alle componenten van brandveiligheid geborgd kan worden.

3.2 Wettelijk verankeren brandweezorg als cyclisch proces

In lijn met het advies van de commissie Muller wordt brandweezorg in het (nieuwe) wettelijk kader ingericht als cyclisch proces dat het volgende omvat: preventie inclusief voorlichting, preparatie, inclusief risico-inventarisatie en analyse, respons en de nafase. Bij dit proces hebben alle bij de brandweezorg betrokken publieke en private partners, waaronder aanbieders van vitale processen, op alle niveaus gezamenlijk een rol. Door de cyclus als zodanig te verankeren in het wettelijk kader, wordt deze voorzien van een adequate juridische grondslag en ontstaat meer samenhang tussen de verschillende onderdelen van de cyclus. In onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op enkele andere voorstellen ten aanzien van de verschillende fasen van brandweezorg.

Risico-inventarisatie, -analyse en voorbereiding

Er komt een uniform en gemeenschappelijk kader voor de brandweer-specifieke aspecten van risico-inventarisatie, -analyse en voorbereiding van de beheersing van incidenten en crises. Het

kader is van toepassing op alle veiligheidsregio's en schetst de uitgangspunten en voorwaarden op basis waarvan veiligheidsregio's hun risico-inventarisatie, -analyse en voorbereiding vormgeven en hoe deze zich verhouden tot bovenregionale en landelijke eisen. Het kader geeft de veiligheidsregio's voldoende ruimte voor maatwerk, om eigen afwegingen te maken op basis van het regionale risicoprofiel.

Het kader ziet toe op een eenduidige en uniforme cyclus van risico-inventarisatie en analyse (gelijk aan dat bij crisisbeheersing) tot en met de eisen die worden gesteld aan dekkingsplannen en paraatheid van brandweer-eenheden. Waar mogelijk wordt gebruikgemaakt van lopende initiatieven, bijvoorbeeld bij opkomsttijden. Dit kader wordt in 2023 uitgewerkt en ingevuld door de veiligheidsregio's. Naast deze cyclus is er in het kader van pro-actie/preventie nog de hierboven genoemde adviestaak op het gebied van brandveiligheid.

Met het gebiedsgerichte opkomstsysteem, als onderdeel van een verplicht uniforme landelijke systematiek voor het maken van brandweerdekkingsplannen, kan er lokaal, regionaal en interregionaal slagvaardig worden opgetreden. De brandweren in de veiligheidsregio's nemen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van deze systematiek en zorgen voor de aansluiting met het eerdergenoemde landelijke brandweerdekkingsplan. Ten aanzien van de regionale dekkingsplannen hanteren veiligheidsregio's een uniforme systematiek. Dit wordt vastgelegd in het wettelijke kader voor gebiedsgerichte opkomsttijden.

De dekkingsplannen van de veiligheidsregio's vormen in de toekomst nog meer dan nu de basis voor grootschalig en specialistisch optreden. Op die manier hebben veiligheidsregio's bij bovenregionale en landelijke incidenten inzicht in de totaal beschikbare parate slagkracht en capaciteit om bijstand te verlenen. Daarbij moet worden gedacht aan grote natuur- en industriële branden, overstromingen en grootschalige CBRN-scenario's. Maar hier valt ook te denken aan branden en ongevallen die de vitale infrastructuur aantasten en waarbij de genormeerde landelijke bijstandsinzet van de brandweer van vitaal belang is, al dan niet landsgrensoverschrijdend van aard.

3.3 Besluit brandweezorg

Het wetgevend kader voor de brandweezorg moet zowel richtinggevend als doelgericht zijn. Het gaat er van uit dat het brandweerdomein een unieke beroepspraktijk is met een professionele identiteit. Dat domein laat zich leiden door een geheel van algemeen verbindende voorschriften en een daarop aansluitende set van beleidsregels. Wetgeving in formele zin, van toepassing op de brandweezorg, is spaarzaam van aard. Het ziet toe op het 'wat' en bevat de grondslagen voor beleidsvorming, uitvoering, Rijkstoezicht en financiering. Voor de brandweer wordt derhalve verkend wat de mogelijkheden zijn voor een Besluit brandweezorg: de integrale bundeling van brandweernetgeving in materiële zin die toeziet op het 'hoe' van de taakuitvoering. Waarbij er rekening wordt gehouden met het advies van de commissie Muller om de wetgeving minder gedetailleerd te maken.

3.4 Organiseren actueel inzicht in de parate slagkracht

Om de bovenregionale en landelijke inzet van de brandweer te bevorderen, komt er een actueel overzicht in de parate slagkracht van de brandweer. Op basis hiervan kunnen keuzes worden gemaakt over de verdeling van (schaarse) middelen tijdens een groot incident (zie ook paragraaf informatievoorziening). De veiligheidsregio's en het ministerie werken samen aan het verbeteren van de brandweerinformatie. Net als nu beslist het bevoegd gezag. Bij landelijke inzet is dat de minister, bovenregionaal zijn dat de voorzitters veiligheidsregio.

3.5 Wettelijke verankering van normering en mate van uniformiteit in optreden

Het kabinet staat voor het behoud van kwalitatief hoogwaardige brandweezorg, uitgevoerd door de brandweer als maatschappelijk essentiële en gewaardeerde organisatie. Die belofte vraagt om een wettelijk fundament dat de gemeenten en de beroepspraktijk in staat stelt snel een passend hulpaanbod te leveren. Een aanbod waar iedere burger vertrouwen in kan hebben. Randvoorwaarden die het mogelijk maken de brandweer te kunnen blijven uitrusten en inzetten naar de eisen van de tijd, zijn daarbij van groot belang. Waarbij het Rijk niet treedt in de huidige decentrale verantwoordelijkheden.

Het toekomstig wettelijk kader bevat net als de Wet veiligheidsregio's onder meer kaders met betrekking tot de normering voor samenstelling van basiseenheden, dekking, opkomst en geoefendheid.

Aanvullend wordt bekeken in welke mate er regels kunnen worden geformuleerd op het gebied van uniformiteit van optreden (brandweerdocrine), materieelaanschaf en interoperabiliteit of wanneer kan worden volstaan met het huidige stelsel van branchenormen.

3.6 Onderzoek naar het stelsel van brandweeronderwijs

De opleidingen en het onderwijsstelsel voor de brandweer (repressief en niet-repressief) moeten erop gericht zijn de brandweer blijvend te kunnen bemensen met vakbekwame professionals, vrijwilligers en beroeps.

Het stelsel van opleidingen staat ten dienste van de vakbekwaamheid, het (aantrekkelijk) werkgeverschap, de vulling en de paraatheid. De brandweer moet voortdurend over goed opgeleid en divers personeel kunnen beschikken om haar taak veilig en kwalitatief hoogwaardig te kunnen uitvoeren. Een belangrijke voorwaarde is dat het behaalde brandweerdiploma arbeidsmarktperspectief biedt voor een carrière na het werkzame leven bij de brandweer. Het kabinet kondigt een onderzoek aan naar de vraag hoe het onderwijsstelsel van de brandweer hervormd kan worden zodat de aansluiting met het reguliere onderwijs kan worden verbeterd. Dit onderzoek wordt in nauwe samenwerking met RCDV en sector uitgevoerd. Het geheel van opleidingen en kwalificaties wordt door het NIPV aangelegd, beheerd en bekendgemaakt in een centraal register brandweeropleidingen.

3.7 Onderzoeken aanscherping huidige aanwijzing voor bedrijfsbrandweer

Bedrijfsbrandweren zijn een particuliere verantwoordelijkheid. Aan de scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheid wordt vastgehouden. Een formele positie voor bedrijfsbrandweren past niet binnen het stelsel van brandweezorg. Er zou dan immers spanning ontstaan tussen de taak van toezicht, controle en handhaving van de commandant en de behoefte om in partnerschap te willen samenwerken. Privaat-publieke vermenging dient voorkomen te worden. Maar in de publiek-private-samenwerking kan *meer* het uitgangspunt worden: hoe kunnen we elkaar helpen en versterken? Als het in het publieke belang is om privaat te faciliteren, moet dit waar mogelijk gedaan en mogelijk gemaakt worden door bijvoorbeeld bedrijfsbrandweren meer te faciliteren in onderwijs en faciliteiten.

De intentie is om toe te groeien naar normering voor bedrijfsbrandweren in algemene zin. Er wordt gekeken of bepaalde instellingen of groepen van bedrijven verplicht kunnen worden tot het instellen van een bedrijfsbrandweer. Het gaat dan om instellingen of groepen bedrijven die bij brand of incidenten een fors en/of langdurig risico voor of maatschappelijke impact op de omgeving op kunnen leveren. Dat gaat verder dan alleen instellingen met gevaarlijke stoffen. In samenwerking met de betrokken overheden en partners wordt onderzocht hoe de huidige aanwijzing voor bedrijfsbrandweer kan worden aangescherpt.

4. Informatievoorziening

Acties binnen het aandachtsgebied informatievoorziening:

- a) Creëren van een wettelijke basis voor gemeenschappelijke informatievoorziening in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg;
- b) Inrichting Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk (KCR2) en wettelijke borging;
- c) Wettelijke borging van de taak(uitvoering) van informatiemanagement en KCR2.

a) Creëren van een wettelijke basis voor gemeenschappelijke informatievoorziening en informatiedeling in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg

Informatievoorziening is als basisproces één van de belangrijke steunpilaren voor de taakuitvoering van de veiligheidsregio's in de crisisbeheersing. Deze taak is dan ook nadrukkelijk belegd bij de veiligheidsregio's (art. 10 Wvr lid i). Artikel 22 stelt dat informatievoorziening een gezamenlijke opgave is, die dus in samenwerking met partners wordt ingericht. Gemeenschappelijke informatievoorziening is essentieel om flexibele en effectieve netwerksamenwerking te realiseren. Ook is het een belangrijke basis voor adequate crisisbesluitvorming ten tijde van daadwerkelijke crises. De commissie Muller adviseert een wettelijke basis te creëren voor gemeenschappelijke informatievoorziening in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg. Het kabinet neemt dit advies over.

De regie op informatievoorziening ligt tijdens een crisis bij de burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio en de minister van Justitie en Veiligheid. En omdat die regierol ligt bij de algemene keten (en dus ook de veiligheidsregio's), is het noodzakelijk dat de veiligheidsregio's beschikken over alle noodzakelijke informatie, zowel in de voorbereiding op als in de aanpak van crises. Dat betekent concreet dat sleutelfunctionarissen zoals de minister van Justitie en Veiligheid, voorzitters, directeuren, brandweercommandanten, Operationeel Leiders en informatiemanagers toegang moeten hebben tot alle informatie die noodzakelijk is om hun rol als regisseur te kunnen invullen. Informatiemanagement is daarmee een primair proces naast brandweezorg en crisisbeheersing. Deze taak en rol noodzaken de veiligheidsregio's om zowel hun eigen regionale informatievoorziening en -beveiliging, als de gezamenlijke informatievoorziening met het Rijk en de andere partners, op orde te hebben. Dat is een cruciale randvoorwaarde om een betrouwbare informatiepositie in rampenbestrijding en crisisbeheersing blijvend in te vullen. Om hieraan te voldoen is continue ontwikkeling essentieel.

b) Inrichting Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk (KCR2) met een wettelijke borging

Er bestaat een noodzaak voor een gemeenschappelijke informatievoorziening in alle fasen van de crisisbeheersing met alle relevante crisispartners, publiek en privaat waarbij netcentrisch werken het uitgangspunt is: tijd- en plaatsafhankelijk waarbij alle betrokken partijen op hetzelfde moment over de actuele informatie beschikken. Dit alles met een passende wettelijke borging. In dat kader heeft de afgelopen periode veel afstemming plaatsgevonden met de betrokken partners over KCR2 (Knooppunt Coördinatie Regio's - Rijk). Met KCR2 realiseren het ministerie van Justitie en Veiligheid en de veiligheidsregio's, in samenwerking met andere departementen en crisispartners, een netwerkorganisatie en werkwijze die gaat helpen om gelijktijdig en gezamenlijk 24/7 over de juiste informatie en duiding te beschikken. Informatie en duiding om een crisis te zien aankomen, om te helpen deze te voorkomen en om deze in de warme fase gezamenlijk goed te kunnen beheersen.

Informatieveiligheid

Doordat informatievoorziening zo'n wezenlijke rol in de werkomgeving heeft gekregen, neemt het risico van digitale incidenten toe. Voortkomend uit de 24/7 beschikbaarheidseis plus de essentiële rol tijdens grootschalige crises moet de impact van een verstoring voor een veiligheidsregio zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt. Er vindt dan ook een herijking van de vitaliteitsbeoordeling ten aanzien van de veiligheidsregio's plaats.

Voor *back up/fall back* en opvang van uitval is een verplichte standaardisatie op het gebied van informatie-uitwisseling, infrastructuur-koppelvlakken etc. een harde eis. Met de veiligheidsregio's zal worden onderzocht, met inachtneming van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen, welke niveaus van beveiliging bij de organisatiedoelen passen en hoe deze geborgd worden in het vernieuwde wettelijk kader.

Standaardisatie en borging

Om te komen tot bovenregionaal informatiemanagement is het noodzakelijk de basisvoorzieningen en informatie-uitwisseling gezamenlijk eenduidig te regelen en te borgen. Werken onder één informatiearchitectuur schept de kaders voor deze informatiepositie.

De veiligheidsregio's zullen, ondersteund door landelijke gremia en projecten, samen optrekken in de uitwerking van de gezamenlijke afspraken en de architectuur.

Verplichtingen en kaders

In de afgelopen jaren zijn veiligheidsregio's steeds meer gezamenlijke informatiesystemen gaan gebruiken die in beheer zijn bij het NIPV¹¹ (onder Wvr art 69). Artikel 22 Wvr gaat echter alleen over het inrichten van de informatievoorziening, niet over het verplicht gebruik en de instandhouding ervan. Er worden dus geen kaders, standaarden en kwaliteitseisen gesteld aan het beheer van de landelijke systemen (zoals robuustheid van cruciale systemen).

Voorgeschreven standaarden en verplichte deelname aan de gemeenschappelijke informatievoorziening zouden een grote verbetering in de informatievoorziening betekenen. Dat maakt het mogelijk tijdens rampen en crisis eenvoudiger informatie uit te wisselen met betrokken partijen. Informatievoorziening is een domein dat zich voortdurend ontwikkelt. Daarmee is innovatie ook niet vrijblijvend; om aansluiting te houden bij de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zijn verbeteringen en innovaties nodig die kort cyclisch en flexibel zijn en die in samenwerking met marktpartijen en partners worden aangepakt. Relevante innovaties richten zich op het inzichtelijk maken van kwetsbaarheden en risico's, het monitoren van dreigingen en het ondersteunen van beeldvorming, coördinatie en besluitvorming tijdens crises. Uiteraard zijn hierbij een creatief ontwikkelklimaat, regie en centrale financiering onmisbaar.

c) Wettelijke borging taakuitvoering informatiemanagement en KCR2

Binnen het toekomstig wettelijk kader zal de taak(uitvoering) van informatiemanagement en KCR2 verder worden geborgd. Landelijk afdwingbare afspraken zijn noodzakelijk voor Rijk en regio's om als betrouwbare informatieverstrekker te fungeren. Wettelijke borging is noodzakelijk ten aanzien van:

- Eén gezamenlijk knooppunt voor een gemeenschappelijke informatievoorziening op het terrein van crisisbeheersing en brandweezorg, met gestandaardiseerde koppelvlakken, eenduidige definities en heldere (wettelijke) afspraken over het delen van informatie (waaronder het gebruik van persoonsgegevens);
- Verplicht gebruik door de veiligheidsregio's en het Rijk, alsmede de instandhouding hiervan, met inachtneming van de hierboven beschreven elementen;
- Toezicht en handhaving op het toepassen van architectuur(standaarden), beveiligingsnormen en op het beheer en de informatieveiligheid. Niet alleen voor de veiligheidsregio's zelf, ook in de keten van meldkamers, risico- en crisisbeheersing.

¹¹ In de huidige Wvr wordt nog de naam 'IFV' gebruikt. In deze notitie bedoelen we daarmee het huidige NIPV. Sinds 7 maart 2022 is de naam van IFV gewijzigd in NIPV (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid). Maar niet alleen de naam, ook de structuur is gewijzigd. De nieuwe wet moet aansluiten bij die nieuwe naam.

5. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)

- a) De instelling van een wetenschappelijke adviesraad ten behoeve van de rol als onafhankelijk kennisinstituut
- b) Verstevigen positionering en governance van het NIPV
- c) Doorontwikkeling onderwijs voor crisisbeheersing en brandweezorg
- d) Rolbepaling ten aanzien van ondersteunende diensten door het NIPV

5.a Instelling van een wetenschappelijke adviesraad

Het kabinet beschouwt het NIPV – gezien zijn wettelijke taak – als een belangrijk publiek kennisinstituut voor crisisbeheersing en brandweezorg met een focus op praktijk- en toepassingsgericht onderzoek met ruimte voor wetenschappelijk onderzoek. Dergelijk onderzoek kan door NIPV in opdracht of op eigen initiatief worden verricht. Het uitvoeren van marktverstorende taken past hier niet bij. Het Kabinet en het NIPV zullen dit gezamenlijk invullen. Het kabinet meent dat het instellen van een wetenschappelijke adviesraad die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt, positief kan bijdragen aan de rol als onafhankelijk kennisinstituut. Om de rol van het NIPV als kennisinstituut in het stelsel te bestendigen wordt het benodigde (wettelijk) instrumentarium ontwikkeld.

5.b Verstevigen positionering en governance van het NIPV

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) buiten de kaderwet. Het Kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om dit te wijzigen. De 25 voorzitters van de veiligheidsregio's vormen nu het algemeen bestuur. Ook het dagelijks bestuur bestaat uit voorzitters van de veiligheidsregio's. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid ziet het NIPV als een opleidings- en kennispartner van Veiligheidsregio's en crisispartners. Op basis van de constatering door de Commissie, de signalen uit het veld en de eigen ervaringen van het ministerie van Justitie en Veiligheid zal gezamenlijk met het bestuur van het NIPV gekeken worden naar de toekomstige positionering en governance van het NIPV in relatie tot de taakuitvoering en ook naar de samenstelling van beide besturen.

De verantwoording over de wettelijke taken en overige projecten die het NIPV in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uitvoert, wordt nader uitgewerkt. Inzet is in ieder geval dat het NIPV de uitvoering van de wettelijke taken meerjarig in beeld brengt. Waar nodig zal de wetgeving hier op worden aangepast.

5.c Doorontwikkeling onderwijs

Het is gewenst om het onderwijs waar mogelijk aan te laten sluiten bij het reguliere onderwijs. Dit zal in overleg met de sector en het NIPV worden onderzocht. Waar het NIPV een toezichthoudende taak heeft, kan het NIPV niet zelf examens afnemen. NIPV blijft het huidige aanbod bieden met in achtneming van het vigerende onderwijskader het totaal van reguliere onderwijselementen, waaronder kwalificatie, examinering, vrijstelling, diplomaverstrekking, accreditatie van onderwijsleveranciers en beroepspraktijkvorming.

5.d Rolbepaling ten aanzien van ondersteunende diensten door het NIPV

Gezien de ook door de Commissie benoemde opgaven, is de rol van het NIPV als instituut van en voor de veiligheidsregio's steeds belangrijker, zeker waar gaat om versterking van de bovenregionale en landelijke samenwerking in opdracht van het veiligheidsberaad werkt NIPV samen met de 25 veiligheidsregio's aan informatievoorziening zoals bij het LCMS. Ook in de toekomst blijft het mogelijk dat het NIPV systemen beheert. Het NIPV moet in verbinding blijven staan met de regio's.

De rol van het NIPV als ondersteunende organisatie voor de veiligheidsregio's variërend van het secretariaat van het Veiligheidsberaad tot beheer van materieel dient verkend te worden samen met de veiligheidsregio's en het Rijk. Gezien de rol van het NIPV als instituut voor en van de veiligheidsregio's die de bovenregionale samenwerking in verbinding brengt met het landelijke.

Sneller kunnen inspelen op actualiteiten en ontwikkelingen in het veld is daarbij de uitdaging. Een verbreding naar meer risico- en crisisbeheersing (naast de klassieke rampenbestrijding en brandweerdeskundigheid) gericht op 'nieuwe' dynamische en onvoorspelbare risico's, is een passende ontwikkelrichting voor het NIPV. Deze ontwikkelingen moeten ook tot uiting komen in de samenstelling van het bestuur.

6. Financiën en Toezicht

Ten aanzien van financiën en toezicht zal de volgende actie worden ingezet:

a) *Opnieuw bezien financieringssystematiek en bijbehorend toezicht*

a) Opnieuw bezien financieringssystematiek en bijbehorend toezicht
De commissie geeft aan dat het huidige hybride financieringssysteem weliswaar functioneert, maar dat het niet is gestoeld op een duidelijke logica en niet de gewenste sturingsmogelijkheden biedt aan de minister van Justitie en Veiligheid. Het kabinet onderschrijft deze conclusie, evenals de constatering dat er argumenten zijn om het hybride bekostigingsmodel in stand te laten, omdat de nadelen van zowel volledige Rijksfinanciering als volledige gemeentelijke financiering groter zijn dan de voordelen. Interregionale samenwerking en landelijke samenwerking wordt met de huidige lumpsum financiering onvoldoende gestimuleerd. Het kabinet gaat daarom de financieringssystematiek in relatie tot de veiligheidsregio's en bijbehorende toezicht op het stelsel opnieuw bezien. Voor de voorgenomen wijzigingen in het stelsel en de financieringssystematiek zal een uitvoeringstoets worden toegepast, bijvoorbeeld een Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO).

De inspectie van Justitie en Veiligheid zal het toezichtskader gegeven de veranderingen binnen het stelsel nader ontwikkelen, met name waar het toezicht op kwaliteitszorg en de uitvoering daarvan. Samen met de Inspectie JenV en de andere inspecties zal een nadere verkenning worden uitgevoerd hoe adequaat toezicht op de werking van het stelsel kan worden gehouden.

7. Aanpalende ontwikkelingen en trajecten

Veiligheidswet BES

Naast de evaluatie Wet veiligheidsregio's is recentelijk een evaluatie uitgevoerd naar de Veiligheidswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de Veiligheidswet BES). In de evaluatie stond de volgende onderzoeksvraag centraal: "hoe functioneert de Veiligheidswet BES gelet op de per 10-10-10 geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen, welke knelpunten zijn te onderscheiden en in hoeverre is de wet toekomstbestendig, mede gelet op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein en de bevindingen van de eind 2020 geëvalueerde Wet veiligheidsregio's?" In de brief aan de Kamer, waarbij het rapport is aangeboden, heeft het kabinet aangegeven dat het streven is om uiterlijk eind van dit jaar een inhoudelijke reactie op de evaluatie aan de Kamer te sturen.

Bij het opstellen van deze inhoudelijke reactie zal het nieuwe principe van het kabinet 'comply or explain' leidend zijn (brief TK 2021-2022, 35 925 IV, nr. 60). Dat betekent in dit verband dat bij nieuw opgesteld beleid en nieuwe wetgeving op het gebied van de versterking van de crisisbeheersing en brandweezorg in Europees Nederland, steeds moet worden beoordeeld of dit ook toegepast kan worden op Caribisch Nederland of dat maatwerk en differentiatie nodig zijn. Bijvoorbeeld vanwege de ligging, de kleinschaligheid, de bestuurlijke structuur of het insulaire karakter van Caribisch Nederland. Voor de volledigheid: het principe van *comply or explain* geldt niet alleen voor nieuw beleid en nieuwe wetgeving, maar ook voor investeringen op het gebied van de versterking van de crisisbeheersing en brandweezorg in Europees Nederland. Dit impliceert dat er ook een inschatting moet worden genoemd voor de versterking van het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg in Caribisch Nederland (bijvoorbeeld een percentage of forfaitair bedrag)

Zoals in de hiervoor aangehaalde brief aan de Kamer vermeld, streeft het kabinet ernaar dat Caribisch Nederland qua voorzieningenniveau op termijn gelijkwaardiger is aan het niveau van het Europees Nederlandse stelsel. Het principe van *comply or explain* en de bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van de Veiligheidswet BES betekenen dat ook de crisisbeheersing en brandweezorg in Caribisch Nederland versterkt zal (moeten) worden. De contourennota¹² wordt als vertrekpunt genomen voor de inrichting van het stelsel in Caribisch Nederland, waarbij afwijkende keuzes zullen worden toegelicht.

Brede meerjarige, landelijke agenda crisisbeheersing

Het kabinet werkt toe naar één goed functionerend landelijk dekkend stelsel van crisisbeheersing. Het huidige kabinet gaat, in lijn met het kabinetsstandpunt evaluatie Wvr, een brede agenda crisisbeheersing opstellen, voortbouwend op de agenda uit de periode 2018-2021. Het opstellen van een brede, meerjarige strategische agenda voor crisisbeheersing gebeurt in nauwe samenwerking en afstemming met de veiligheidsregio's en publieke en private partners. Daarmee is het een belangrijke eerste stap in en naar een meerjarige beleidsplancyclus. Met deze landelijke agenda kunnen samen met betrokken publieke en private partners (meerjarige) landelijke doelstellingen worden gesteld. De Rijksbrede Risicoanalyse en de doorvertaling hiervan in de Rijksbrede Veiligheidsstrategie vormen de basis voor deze agenda, die brede thema's omvat voor alle betrokken partners. Via deze werkwijze wordt het thema crisisbeheersing een doorsnijdend strategisch thema in de 'cyclus' van de Rijksbrede Veiligheidsstrategie.

Modernisering staatsnoodrecht

Tijdens verschillende crises is gebleken dat de bevoegdheden uit het staatsnoodrecht verouderd en te versnipperd zijn en dat er knelpunten ontstaan tijdens crises. Dit is tevens gebleken uit het OvV onderzoeksrapport Aanpak coronacrisis - Deel 1 en de quick scan Modernisering Staatsnoodrecht. De Afdeling advisering van de Raad van State stelt daarnaast in haar ongevraagd advies (Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65) dat het (staats)nood- en crisisrecht zich de afgelopen decennia in grote mate los van elkaar hebben ontwikkeld. Daardoor zijn in wezen twee wettelijke stelsels ontstaan die niet langer goed op elkaar aansluiten: 1) het klassieke staatsnoodrecht, dat een grondwettelijke basis heeft in artikel 103 van de Grondwet, en 2) het wettelijk kader voor de bestrijding van rampen en crises op basis van onder meer het 'reguliere' recht (neergelegd in de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's), veelal aangeduid als crisisrecht. De Raad van State – onder meer benoemd in haar advies over de 1^e tranche van de Wpg - vindt het ongewenst dat het (staats)noodrecht en andere wettelijke crisisbepalingen zich los

¹² Als bijlage bij deze notitie is een tabel gevoegd waarin per constatering uit de slotbeschouwing van de evaluatie van de Veiligheidswet BES een eerste aanzet is gegeven of hiervoor bij (een eerder versie van) de contourennota kan worden aangesloten. Een verdere, verdiepende slag is uiteraard noodzakelijk.

van elkaar blijven ontwikkelen zonder dat wordt nagedacht over de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen of over de onderlinge samenhang van de toepasselijke regimes. De Raad adviseert daarom een inhoudelijke bezinning op het stelsel als geheel. Het geheel van nood- en crisiswetgeving is echter zeer omvangrijk. Zo zijn de noodbevoegdheden in het nood- en crisisrecht momenteel verspreid over meer dan 100 wetten. Bij de modernisering van het noodrecht zal daarom prioritering en fasering nodig zijn bij de verdere uitwerking. Omdat het risico ontstaat dat met een dergelijke aanpak wetgeving los van algemene uitgangspunten en beginselen van noodrecht tot stand komt, wordt in gezamenlijkheid met betrokken partners gewerkt aan de ontwikkeling van een kader met algemene uitgangspunten voor de inrichting van het nood- en crisisrecht. Dit moet ervoor zorgen dat het nood- en crisisrecht zich straks volgens dezelfde uitgangspunten ontwikkelt en dat noodbevoegdheden op een logische en eenduidige manier worden opgenomen in wetgeving. Zowel bij de ontwikkeling van het kader, als bij de verdere uitwerking van de voorstellen in deze contourennota, wordt ruimschoots aandacht besteed aan de nauwe samenhang tussen het algemene nood- en crisisrecht en de specifieke invulling daarvan in de nieuwe wet- en regelgeving. Zo zullen begrippen in het nood- en crisisrecht worden geharmoniseerd. Ook zal in beide trajecten in samenhang worden gekeken naar het evenwicht tussen algemene crisiscoördinatie en de vakinhoudelijke sturing van de crisisaanpak in de vormgeving van het (staats)nood- en crisisrecht.

Versterkte Aanpak Vitaal

De aanpak van de bescherming van de Nederlandse vitale infrastructuur wordt momenteel herzien in de Versterkte Aanpak Vitaal (VAV). De vitale infrastructuur is het geheel van vitale processen en diensten. Dit zijn processen waarvan uitval, verstoring of het verlies van vertrouwelijkheid of integriteit tot dusdanig ernstige effecten kan leiden dat dit een bedreiging kan vormen voor de nationale veiligheid. Met de bescherming van de vitale infrastructuur wil het kabinet voorkomen dat de Nederlandse maatschappij ontwricht raakt als gevolg van een ramp, sabotage, manipulatie of een ander incident.

In de VAV wordt ingezet op het versterken van het huidige Rijksbrede Programma Weerbare Vitale Infrastructuur: het vitaalstelsel, de wetgeving, het beleidsinstrumentarium en de governance worden tegen het licht gehouden en waar nodig herzien. Daarnaast werkt de Europese Unie sinds 2020 aan de Critical Entities Resilience Directive (CER) en de Network- and Information Security 2 Directive (NIS2). Deze richtlijnen hebben grote gevolgen voor delen van het Nederlandse vitaalbeleid en de reikwijdte van het vitaalstelsel. Binnen de versterkte aanpak worden beide richtlijnen geïmplementeerd en vertaald naar de Nederlandse beleidssituatie. Het nadrukkelijke doel van de versterkte aanpak is het integreren van beleid ter verhoging van de digitale, economische én fysieke weerbaarheid van de vitale infrastructuur.

Het Vitaalstelsel en het stelsel Crisisbeheersing kennen veel raakvlakken. Er vindt continue samenwerking plaats tussen de verschillende betrokken partners op nationaal en regionaal niveau en met private partners. Vitale aanbieders spelen in de algemene en functionele kolom een belangrijke rol in alle fases van crisisbeheersing: er worden gezamenlijk crisisplannen opgesteld, er vinden regelmatig oefeningen plaats en er is wederzijdse informatie-uitwisseling. Door de implementatie van de EU-richtlijnen zal de reikwijdte van het vitaalstelsel worden uitgebreid, hetgeen ook van invloed is op de responsecapaciteit en middelen binnen het stelsel van crisisbeheersing. Gezien deze raakvlakken en ontwikkelingen, is het van belang om deze stelsels op elkaar te laten aansluiten; er wordt nauwgezet gekeken naar de samenhang in wetgeving, governance, beleidsinstrumenten (zoals beide cycli), responsecapaciteit en trajecten rondom informatievoorziening.

In lijn met de ingezette koers om het Vitaalstelsel te versterken, is het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met vertegenwoordigers uit het veld gestart met een herijking van vitale processen binnen de sector Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). Sinds de laatste herijking van vitale processen (2014-2015) hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan die een herbeoordeling van vitale processen binnen de sector OOV noodzakelijk maken. Hierbij gaat speciale aandacht uit naar de wens van de sector zelf en de hierboven beschreven verwevenheid van het Vitaalstelsel met het stelsel Crisisbeheersing. Vanuit een meer integrale benadering zal de komende jaren verder worden ingezet op het verhogen van de weerbaarheid van vitale processen om (zo) onze Nationale Veiligheidsbelangen beter te borgen.

8. Afsluiting en vervolgproces

PM: Tekst over vervolgproces, planning wetgeving en uitvoeringsprogramma, op te stellen met input van Veiligheidsberaad en bestuurlijke conferentie.



Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hare Excellentie mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Doorkiesnummer
026 355 24 00
Inlichtingen bij
Secretaris
Ons kenmerk
V025-2022

Datum 13 oktober 2022
Onderwerp Reactie Veiligheidsberaad op Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg

Hooggeachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Op 10 oktober 2022 sprak het Veiligheidsberaad met u over de Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg. In de contourennota wordt geschetst hoe u de organisatiestructuur en samenwerking van betrokken partijen bij bovenregionale, nationale en internationale risico's en crises wil vernieuwen. Ook gaat u in op de veranderingen in de brandweezorg. Hiermee beoogt u opvolging te geven aan de conclusies en aanbevelingen van de commissie Muller die de Wet veiligheidsregio's (Wvr) heeft geëvalueerd in 2020.

Het rapport Muller concludeerde dat de Wvr in de afgelopen tien jaar heeft bijgedragen aan professionalisering van crisisbeheersing en brandweezorg en dat de veiligheidsregio's zich hebben ontwikkeld tot stabiele partners in de crisisbeheersing. De maat van de veiligheidsregio bleek passend voor het merendeel van de crisistypen die zich lokaal of regionaal voordoen. Bovendien is de voorzitter veiligheidsregio als bestuurlijk aanspreekpunt en bevoegd gezag in specifieke crisissituaties succesvol geweest en heeft hij/zij kunnen bijdragen aan duidelijkheid ten tijde van een crisis. Daarnaast is echter vastgesteld dat de Wvr tekortschiet als het gaat om grensoverschrijdende risico's en crises. Het Veiligheidsberaad onderschrijft deze opvattingen van de commissie Muller.

De contourennota legt het zwaartepunt op bovenregionale en landelijke samenwerking bij crises en sluit hiermee aan op de laatstgenoemde conclusie van de commissie Muller dat de Wvr tekortschiet bij grensoverschrijdende risico's en crises. De contourennota geeft helderheid over de richting die u voor u ziet in relatie tot crisisbeheersing en brandweezorg, en bevat hiertoe een aantal goede voorstellen. Tegelijkertijd ziet het Veiligheidsberaad dat in relatie tot bevoegdheden en verantwoordelijkheden, met uitzondering van overheveling van bevoegdheden naar de minister, niets wijzigt. Daarmee blijft de voor de veiligheidsregio's de belangrijkste aanbeveling van de commissie Muller, het verantwoordelijkheidsvacuüm bij bovenregionale incidenten, bestaan. De contourennota straalt daarmee niet uit, dat er bereidheid is om te leren van de ervaringen van de afgelopen jaren. Het Veiligheidsberaad is van mening dat het van groot belang is om nu stappen te zetten in de uitvoering van de adviezen van de



commissie Muller en bijvoorbeeld codificatie van gemaakte afspraken op basis van de crises van de afgelopen jaren.

Procesmatig merk ik op dat het Veiligheidsberaad, graag meer gelegenheid had gehad om de conceptcontourennota te kunnen bespreken met de algemeen besturen van de veiligheidsregio's. Zeker met het oog op de fundamentele vraagstukken die de contourennota omvat.

Aandachtspunten Veiligheidsberaad

Op een aantal punten sluit de contourennota aan bij de opvattingen van het Veiligheidsberaad, conform onze brieven aan u en uw voorganger van 21 december 2020, 17 juni 2021 en 8 februari 2022. Dit geldt bijvoorbeeld voor de *governance* van de witte keten en de sterkere regierol op bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Ook het treffen van een voorziening voor een eventuele wens tot fusering van veiligheidsregio's over de provinciegrens heen wordt door het Veiligheidsberaad onderschreven. Het Veiligheidsberaad heeft ook een aantal aandachtspunten vastgesteld. Deze worden hieronder toegelicht.

Ophoging BDUR

In de bestuurlijke afspraken doorstroom migratie is structureel € 83 miljoen toegezegd via de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR). In de contourennota is invulling gegeven aan de besteding van deze beschikbaar gestelde middelen. *Labeling* van deze gelden aan de voorkant, via de contourennota, schuurt met de gemaakte bestuurlijke afspraken 'doorstroom migratie' en de BDUR-systematiek. Toevoeging en afroaming van dit bedrag aan de BDUR voor de verbetering van bovenregionale en landelijke samenwerking op het vlak van crisisbeheersing past bij het standpunt van het Veiligheidsberaad. De invulling ervan dient echter niet via de contourennota te verlopen. Aanwending van deze middelen voor het borgen en professionaliseren van crisisbeheersing ligt gezien de ervaringen met de crises van de afgelopen jaren voor de hand. Het is aan het collectief van de veiligheidsregio's om te bepalen of en aan welke gezamenlijke doelen deze beschikbaar gestelde middelen worden besteed.

Bovenregionale en landelijke samenwerking

In mijn brief van 21 december 2020 en 17 juni 2021 heb ik er bij u op aangedrongen om helder te maken op welke wijze bovenregionale en landelijke coördinatie en afstemming vorm moet krijgen. Daarbij heb ik eerder voorgesteld om taken inzake risicoanalyse, risicobeheersing, preparatie, respons en herstel van bovenregionale en landelijke crises voor de koude, lauwe en warme fase te beleggen bij het Veiligheidsberaad, met de daarbij behorende financiële middelen.

Het Veiligheidsberaad onderschrijft de noodzaak om tot verbetering van bovenregionale en landelijke samenwerking te komen op het vlak van crisisbeheersing, brandweezorg en informatievoorziening. De keuze om hiertoe de minister een sterkere regierol toe te kennen en om de veiligheidsregio's via landelijke doelstellingen voor crisisbeheersing, brandweezorg en informatievoorziening, aan te zetten tot uniforme uitwerking is vanuit dat perspectief begrijpelijk, maar te centralistisch geformuleerd.



Het woord uniformiteit wordt veelvuldig gebruikt, waardoor verlengd lokaal bestuur te weinig ruimte krijgt. Dit beeld wordt mede gecreëerd door de overheveling van de aanwijzingsbevoegdheid van de Commissaris van de Koning (CdK) naar de minister Justitie en Veiligheid bij bovenregionale incidenten (warme fase) en bij taakverwaarlozing (koude fase). Het Veiligheidsberaad is van mening dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister niet moet worden opgerekt, en zeker niet moet worden doorgetrokken naar de koude fase. Uit de tekst zoals deze er nu staat, kan worden afgeleid dat ook planvorming tot de coördinatie en regie van de minister behoort. Terwijl dat bij uitstek een taak is van de 25 veiligheidsregio's. Uitgangspunt moet te allen tijde zijn "regionale sturing, tenzij".

Daarbij komt dat met de versterking van uw regierol het probleem van het verantwoordelijkheidsvacuüm niet wordt opgelost. De contourennota laat de eindverantwoordelijkheid voor de bestrijding van een crisis bij de individuele veiligheidsregio's. De door u gewenste uniforme werkwijzen zijn hierdoor alleen te realiseren als alle 25 veiligheidsregio's instemmen. Het is onduidelijk wat de versterking van uw regierol hieraan toevoegt. Collectiviteit en landelijke samenwerking kunnen worden bereikt via landelijke afspraken. Landelijke doelstellingen kunnen hierbij een steun in de rug zijn, mits deze in afstemming met het Veiligheidsberaad (en diens achterban) worden opgesteld.

In relatie tot crisisbeheersing beschouwt het Veiligheidsberaad het als gemiste kans dat het onderscheid tussen ramp en crisis blijft voortbestaan. Hierbij wijkt de contourennota zonder argumentatie af van de aanbeveling van het rapport Muller om het onnodige onderscheid tussen rampen en crises op te heffen. Het Veiligheidsberaad onderschrijft deze aanbeveling en is van mening, dat de bevoegdheden van de burgemeester en voorzitter veiligheidsregio die nu gelden bij een ramp overeind moeten blijven. Het onderscheid tussen ramp en crisis is vanwege de toenemende complexiteit, grenzeloosheid en onvoorspelbaarheid van rampen en crises steeds lastiger te maken. Ik verzoek u hierin de adviezen van de commissie Muller te volgen.

Toekomstbestendige brandweer

In relatie tot een toekomstbestendige brandweer erkent het Veiligheidsberaad de meerwaarde van collectieve opgaven, zoals die zijn verwoord door de commissie Muller en waarnaar de contourennota verwijst. Hierbij benadrukt het Veiligheidsberaad dat een landelijke brandweer niet aan de orde is en dat het landelijk dekkingsplan een optelsom moet zijn van alle regionale plannen en deze niet van bovenaf georganiseerd moet worden.

Om een goed evenwicht te kunnen vinden tussen enerzijds meer gelijke invulling van brandweezorg (en van crisisbeheersing en informatievoorziening) om de bovenregionale en landelijke samenwerking te kunnen versterken en anderzijds verlengd lokaal bestuur met voldoende ruimte voor maatwerk, is het nodig om de verhouding tussen uw bevoegdheden en rol, als minister van JenV, en die van de veiligheidsregio's verder uit te werken. Deze uitwerking moet antwoord geven op vragen als: 'Hoe verhoudt de regierol van de minister zich tot het vaststellen van de bovenregionale planvorming door de

individuele veiligheidsregio's?', 'Wat als 24 veiligheidsregio's deze vaststellen en één veiligheidsregio niet?', 'Wanneer kan de minister van JenV zijn/haar aanwijzingsbevoegdheid inzetten en op welke wijze komen de landelijke doelstellingen tot stand?'.

Over de financiering van het toekomstbestendige brandweerstelsel en de collectieve opgaven doet de contourennota geen uitspraken. Het Veiligheidsberaad is van mening conform de Financiële-verhoudingswet dat deze beleidsvoornemens, gepaard gaan met extra financiële middelen vanuit het Rijk.

Daarnaast is de opinie van het Veiligheidsberaad dat in de contourennota de publiek-private samenwerking tussen de brandweer en bedrijfsbrandweren te negatief wordt benaderd, terwijl een verruiming ervan in relatie tot de BRZO-bedrijven juist gewenst is.

Legitimering rolbeschrijving Veiligheidsberaad

De contourennota is niet helder over de uitbreiding van de rolbeschrijving van het Veiligheidsberaad in de wet. Het Veiligheidsberaad stemt af, werkt samen, neemt standpunten in namens de 25 veiligheidsregio's en adviseert het Kabinet. Daarnaast spreekt de contourennota over een coördinerende en regisserende rol voor het Veiligheidsberaad voor alle zaken waarvoor de 25 besturen van veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Het Veiligheidsberaad heeft er al meerdere keren bij op aangedrongen om de bovenstaande rolbeschrijving vast te leggen in de wet. Ik lever graag een concept-wetstekst aan ten behoeve van de wetswijziging.

Ook heeft het Veiligheidsberaad er herhaaldelijk bij u op aangedrongen om de huidige rol van het Veiligheidsberaad ten tijde van een crisis te codificeren. Het wettelijk inrichten van GRIP5 en de instelling van een Interregionaal Beleidsteam (IRBT) bij een crisis die twee en maximaal 25 veiligheidsregio's treft, kan een manier zijn om die rol vast te leggen, maar de contourennota is hierover niet helder. Het IRBT wordt in de logische lijn van het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en het Regionaal Beleidsteam (RBT) geplaatst en sluit daarmee aan op de wens van het Veiligheidsberaad voor een goed geleide aanpak van bovenregionale rampen en crises. In dit kader past de discussie over bevoegdheden. Verder uitwerken hiervan is dan ook noodzakelijk alvorens het Veiligheidsberaad hierover een definitief standpunt inneemt. Redenerend vanuit de lijn GBT, RBT en IRBT is het logisch om de overdracht van het opperbevel bij het instellen van het IRBT vast te leggen. Dit om te voorkomen dat de instelling van een IRBT niets oplost en er parallelle structuren ontstaan. Zowel het instellen van het IRBT als GRIP 5, dienen wettelijk vast te worden gelegd.

Informatiemanagement

De contourennota voorziet in een grote stap voorwaarts op het vlak van informatiemanagement en gaat daarmee verder dan waarvoor het Veiligheidsberaad in haar brief van 17 juni 2021 heeft gepleit. In de contourennota is opgenomen dat informatievoorziening een gezamenlijke taak is van Rijk, veiligheidsregio's en partners. Ik wil u erop wijzen dat dit in de huidige wet anders is beschreven (artikel 22). In relatie tot het Knooppunt Coördinatie Regio's – Rijk (KCR2) wijs ik u erop dat de



contourennota voorsorteert op besluitvorming door de veiligheidsregio's. Waarbij het voor het Veiligheidsberaad helder is dat KCR2 alleen kans van slagen heeft als dit door de veiligheidsregio's en het ministerie gezamenlijk gedragen wordt.

Vervolgproces

Graag gaat het Veiligheidsberaad met u in gesprek om de versterking van de crisisbeheersing en brandweezorg in Nederland de komende jaren verder vorm te kunnen geven. Het Veiligheidsberaad wil daarbij specifiek met u spreken over de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van het Rijk en de veiligheidsregio's, de rolbeschrijving van het Veiligheidsberaad in de wet, de bevoegdheden en inrichting van het IRBT en de financiering van deze versterking.

Tenslotte ga ik ervanuit dat u de komende maanden ter voorbereiding op het wetstraject de in deze brief aangedragen vraagstukken samen met het Veiligheidsberaad verder concretiseert. De contourennota zet een aantal belangwekkende stappen; verdere uitwerking van de aangedragen vraagstukken is echter doorslaggevend voor het welslagen ervan.

Met vriendelijke groet,

H.M.F. Bruls
Voorzitter Veiligheidsberaad