

Two pagers versterking crisisbeheersing

1. Aanleiding in de contourennota

In 2022 heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) gewerkt aan een contourennota 'Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg', waarvoor de veiligheidsregio's via de RCDV-taskforce input hebben geleverd. Deze nota geeft, mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Muller, op hoofdlijnen weer hoe het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg kan worden versterkt. De contourennota is op 6 december 2022 aan de Tweede Kamer gezonden.

Als vervolg op, en ter verdere uitwerking van, de contourennota is JenV begin dit jaar twee sporen gestart: een wetgevingstraject en een actieprogramma. De RCDV is via de taskforce op beide trajecten aangesloten.

In dat wetgevingstraject zijn die onderwerpen opgenomen waarvan aanpassing of aanvulling van de huidige Wet veiligheidsregio's (of andere wetgeving)¹ nodig is. In deze two pager wordt ook de term 'wettelijk kader' gebruikt. In de kabinetsreactie op de contourennota wordt hiermee bedoeld: "een samenstel van wetgeving in formele zin en lagere regelgeving, aangevuld met heldere duidingen (onder andere memorie van toelichting) en afspraken". Steeds weer zal moeten worden gekeken naar waar wat wordt vastgelegd. J&V zorgt er als stelselverantwoordelijke voor, dat de aansluiting op het traject voor de herziening van het staatsnoodrecht wordt geborgd.

RCDV en JenV hebben afgesproken, dat voor de hoofdonderwerpen in dat wetgevingstraject two pagers worden geschreven. Met deze two pagers bereiden we de discussie voor binnen het Departement, het Veiligheidsberaad en voor een discussie tussen de minister van JenV en het Veiligheidsberaad. De two pagers, net als de bespreking daarvan in de RCDV en het Veiligheidsberaad, vormen input en bouwstenen voor het wetgevingstraject onder regie van JenV. Na bestuurlijke bespreking van de two pagers worden de uitkomsten daarvan door het ministerie betrokken in het wetgevingstraject van het programma.

In eerste instantie zijn voor de versterking van crisisbeheersing een drietal two pagers geschreven. Vanwege de samenhang tussen de verschillende onderwerpen uit deze two pagers is er in het laatste overleg van de RCDV met JenV voor gekozen om deze samen te voegen tot één two pager 'Versterking crisisbeheersing'.

Bovenregionale en landelijke versterking en veiligheidsberaad

De commissie Muller heeft geconstateerd dat crissamenwerking op lokaal en regionaal niveau meestal goed gaat, maar dat met name op bovenregionaal en landelijk niveau versterking noodzakelijk is. Het Veiligheidsberaad is de afgelopen jaren een steeds belangrijker bestuurlijke spil geworden in de samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling en met de rijksoverheid. Die samenwerking heeft zich ruimschoots bewezen tijdens acute crises – denk bijvoorbeeld aan covid-19 – maar ook in de voorbereiding op verschillende incidenttypen.

In de contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg is opgenomen dat wordt gewerkt aan een rolverduidelijking van het Veiligheidsberaad. Dat geldt voor zowel de koude als de warme fase.

In de contourennota is meer specifiek benoemd dat het Veiligheidsberaad een coördinerende en regisserende rol vervult daar waar de 25 besturen van veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk worden voor inventarisatie van de (gezamenlijke) risico's op bovenregionaal niveau, de prioritering ervan en de daaropvolgende risicobeheersings- en preparatie-activiteiten. Daarmee treedt het Veiligheidsberaad niet in de verantwoordelijkheid van de regionale Algemeen Besturen. Datzelfde geldt voor het maken van (model)afspraken met landelijk opererende crisispartners. Het Veiligheidsberaad zal ook een belangrijke rol spelen in de doorontwikkeling van het stelsel en uniformering ervan, zo staat in de contourennota.

Verheldering kaders

Voor de succesvolle beheersing van een ramp of crisis is een passende verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden noodzakelijk. Net als een begrippenkader dat voldoende helderheid verschaft over de reikwijdte van die taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daartegenover staat, en is ook gebleken uit de evaluaties van Muller en recente crises, dat een zekere mate van flexibiliteit gewenst is bij

¹ Het kan dat bij het aanpassen blijkt dat bepaalde zaken in andere, bijvoorbeeld sectorale, wetgeving moeten worden neergelegd.

de uitvoering van die taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De verheldering in kaders over gezagsverhouding bovenregionaal moet in balans zijn met de flexibiliteit van crisisbeheersing. Daar moet immers steeds weer snel en accuraat worden gehandeld. In algemene zin biedt het huidige begrippenkader de bevoegde gezagen veel mogelijkheden voor het treffen van de noodzakelijke maatregelen, maar is er een behoefte aan nadere uitleg en verduidelijking daarvan.

In de contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg zijn nog meer onderwerpen genoemd die betrekking hebben op de versterking van crisisbeheersing. Die worden, waar nodig, ook in deze two pager uitgewerkt.

2. Wat willen we bereiken?

Het doel is om de bovenregionale en landelijke crisissamenwerking te versterken binnen één stelsel crisisbeheersing. Daarvoor is onder andere noodzakelijk dat er een heldere afbakening is van (bestuurlijke) taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de koude én warme fase van een crisis. Dit alles gestoeld op een algemeen begrippenkader dat voldoende inzicht geeft in de reikwijdte van bevoegdheden in specifieke situaties.

3. Langs welke oplossingsrichting willen we dit doel bereiken?

De gezamenlijke doelstelling van Rijk, veiligheidsregio's en andere crisispartners, is om het stelsel van crisisbeheersing dat ons land kent verder te versterken, zowel op lokaal, regionaal, bovenregionaal als landelijk niveau. Daarvoor is het noodzakelijk dat de veiligheidsregio's onderling (nog) intensiever samenwerken en dat de samenwerking tussen Rijk, veiligheidsregio's en crisispartners wordt versterkt. Dit geldt zowel voor de samenwerking in de koude fase (gezamenlijk opstellen van plannen, opleiden, oefenen etc.) als voor de samenwerking in de warme fase tijdens dreigende of acute crises. Veel kan worden bereikt door structureel en intensief op bestuurlijk en ambtelijk niveau samen te werken, gezamenlijke ambities te stellen en door afspraken te maken over versterking van die samenwerking. Dit kan een plek krijgen in de gezamenlijke agenda crisisbeheersing. Waar nodig kan de minister van Justitie en Veiligheid aanvullend het instrument van landelijke doelstellingen en, in een uiterste geval een directe aanwijzing inzetten.

4. Wat betekent dat voor wet- en regelgeving?

Deze two-pager richt zich op die onderwerpen waarvoor de huidige wetgeving moet worden aangepast of aangevuld. Dus niet op de onderwerpen die al in de wet zijn geregeld en zo moeten blijven, en niet op de onderwerpen die buiten wetgeving om verder vorm kunnen krijgen. Omdat de nieuwe wet voor het stelsel van crisisbeheersing als geheel op alle niveaus geldt, geldt een aantal van deze onderwerpen niet alleen voor de veiligheidsregio's maar ook voor het Rijk en andere betrokken crisispartners.

In onderstaande tekst zijn via het onderscheid koude en warme fase de verschillende onderwerpen beschreven waarvoor aanpassing van de wet noodzakelijk of wenselijk is.

1. Koude fase/voorbereidende fase

a. Rol Veiligheidsberaad in de koude fase

Feitelijk is het Veiligheidsberaad een overleg-/afstemmingsplatform waarin in de koude fase de 25 algemeen besturen van de veiligheidsregio's door hun voorzitters kunnen worden vertegenwoordigd. Het Veiligheidsberaad heeft in de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkelingen en de afstemming tussen de veiligheidsregio's op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg.

Net als nu het geval is zal in de wet de rol van het Veiligheidsberaad als gesprekspartner voor de minister van JenV in de koude fase worden benoemd, maar wel in lijn worden gebracht met de huidige praktijk. Dit mede met het oog op de gezamenlijke landelijke agenda crisisbeheersing, gezamenlijke landelijke doelen en landelijke crisisplannen. In de wetgeving zal de coördinerende rol van het Veiligheidsberaad in de koude fase – zoals in de contourennota is opgenomen – worden beschreven. De rol en positie van het Veiligheidsberaad wordt daarmee verduidelijkt, niet alleen ten behoeve van de veiligheidsregio's, maar ook voor de samenwerking met andere crisispartners.

Concreet betekent dit dat in ieder geval in het wettelijk kader wordt verduidelijkt dat het Veiligheidsberaad de volgende rollen heeft:

- 1) Het stimuleren en faciliteren van afstemming en eenduidigheid tussen veiligheidsregio's.
- 2) Het zijn van platform dat voor de veiligheidsregio's landelijke afspraken kan maken met crisispartners (al dan niet met gezag) (die daarna in beginsel 25x moeten worden geratificeerd).
- 3) Het zijn van bestuurlijke knooppunt waar centrale en decentrale beleidsvorming op de crisisbeheersing en brandweezorg samen worden gebracht.

Aan het Veiligheidsberaad worden – zo is in de contourennota bepaald – met het oog op de democratische legitimiteit geen bevoegdheden toegekend en het Veiligheidsberaad treedt niet in de verantwoordelijkheid van de regionale Algemene Besturen.

b. Rol Rijk in de koude fase

Landelijke doelstellingen

De huidige wet biedt al de mogelijkheid om landelijke doelstellingen (onderwerp 1) op te leggen aan de veiligheidsregio's (artikel 37 en 38 Wvr.). Aanvullend dient de mogelijkheid te worden gecreëerd, dat bepaalde gezamenlijk te formuleren landelijke doelstellingen niet alleen gelden voor de veiligheidsregio's, maar ook voor (de samenwerking met) het Rijk en eventueel andere betrokken partners, al dan niet met gezag, binnen het stelsel crisisbeheersing. Daarop moet de wet worden aangepast.

Aanwijzingsbevoegdheid van de minister van JenV bij tekortschieten uitvoering wettelijke taken door het bestuur van een veiligheidsregio

De minister van JenV krijgt de bevoegdheid om, indien de taakuitvoering in de veiligheidsregio tekortschiet, een aanwijzing te geven aan het bestuur van een veiligheidsregio. Deze bevoegdheid is momenteel belegd bij de CdK (artikel 59 Wvr). Deze aanwijzingsbevoegdheid richt zich op de taken van het bestuur van de veiligheidsregio en betreft daarmee de uitvoering van de wettelijke taken die het bestuur heeft in de koude fase. Indien de minister van JenV een dergelijke aanwijzing overweegt, zal voorafgaand hieraan het bestuur van de veiligheidsregio worden gehoord en de CdK geraadpleegd.

c. Rol commissaris van de Koning (CdK)

De CdK behoudt zijn rol ten aanzien van het bevorderen van de bestuurlijke samenwerking op regionaal niveau in de koude fase. Indien noodzakelijk moet de CdK daarbij kunnen beschikken over handelingsperspectief. Bij de uitwerking in het kader van het wetgevingstraject wordt de rol en het daarbij benodigde handelingsperspectief van de CdK gezien en wettelijk geborgd (nog uit te voeren actiepunten).

d. Relatie en samenwerking met andere crisispartners

Voor een succesvolle aanpak van rampen en crises en de voorbereiding daarop, is netwerksamenwerking nodig. Netwerksamenwerking vergt een cultuur en grondhouding, waarbij crisispartners niet alleen denken vanuit de eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar samen in netwerkverband opgedragen zich op crises voorbereiden en daadwerkelijke crises aanpakken. Netwerksamenwerking wettelijk verplichten heeft weliswaar toegevoegde waarde, maar de vraag is in hoeverre crisispartners en de samenwerking en relatie met die partners expliciet in de wet moeten worden genoemd.

Het uitgangspunt blijft dat de bevoegde gezagen en instanties die in de huidige Wet veiligheidsregio's zijn opgenomen, zoals de (hoofd)officier van justitie, de politie, de Koninklijke Marechaussee, de waterschappen en Defensie, in de vernieuwde wet blijven worden genoemd. Ook de huidige relaties en verplichtingen, zoals het convenant tussen het bestuur van de veiligheidsregio, de hoofdofficier van justitie en de korpschef van de politie, blijven in de wet gehandhaafd. Dit betreft immers structurele overheidspartners. Zoals in de contourennota reeds is vermeld, zal de rol van Defensie als structurele veiligheidspartner in het wettelijk kader verder worden uitgewerkt.

Andere dan de hierboven genoemde publieke crisispartners worden niet in de wet genoemd. We zien steeds meer en vaker ook commerciële partners (bijvoorbeeld telecombedrijven, bedrijven in de (digitale) infrastructuur etc. etc.) in het netwerk bij het oplossen van een crisis. Het aantal partners is omvangrijk, soms

situationeel bepaald en per crisistype verschillend. Een eventueel overzicht in de vernieuwde wet kan daarom niet uitputtend zijn.

De netwerken moeten ook op orde zijn met alle (overheids)partners, dus ook met de (commerciële) bedrijven. Wel zal in de wetgeving een algemene verplichting worden opgenomen dat bij de voorbereiding (koude fase) het aan de bevoegde gezagen (in de functionele ketens) is, de relevante crisispartners – bijvoorbeeld in het kader van de planvorming - in beeld te brengen en actief de samenwerking met hen op te zoeken. Crisisbeheersing is netwerkmanagement, en het is daarbij noodzakelijk om het netwerk op orde te hebben.

De contourennota stelt dat het van belang is dat netwerksamenwerking in de koude, lauwe en warme fase goed wordt vormgegeven, uitgewerkt *en wettelijk wordt verankerd*². Voor de algemene kolom, waartoe zowel het ministerie van JenV als de veiligheidsregio's behoren, is van belang dat de wet duidelijk maakt dat het verstrekken van informatie en de wijze waarop dat dient te gebeuren voor alle partners binnen zowel de algemene als functionele kolom niet vrijblijvend is. Dat geldt zowel voor de koude als de warme fase. Alleen dan kunnen partijen binnen de algemene kolom hun coördinerende en regisserende functie goed uitvoeren. Dit wordt nader uitgewerkt in de two pager over informatievoorziening.

De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van partners in de functionele ketens en van vakministers zijn opgenomen in sectorale wet- en regelgeving. Dat blijft zo. Aandacht behoeft dat in deze wetgeving het belang van informatievoorziening ten behoeve van de crisisbeheersing wordt onderkend.

e. Voorbereiding op bovenregionale en landelijke crises

De huidige wet kijkt voor wat betreft de voorbereiding op een crisis slechts naar het regionale niveau. Steeds meer crises spelen zich echter af op het bovenregionale en landelijk niveau. Het is van belang dat de wet het bovenregionale niveau onderkent. Bovendien moet de nieuwe wet de grondslag bieden voor het stelsel van crisisbeheersing als geheel en niet alleen inzoomen op de verschillende niveaus. Het gaat dus ook om de samenwerking tussen die verschillende niveaus.

De wettelijke plicht tot onder andere risico-inventarisatie (artikel 9 Wvr), het vaststellen van een beleidsplan (artikel 14 Wvr) en een crisisplan (artikel 16 Wvr) moet daarom worden uitgebreid met een wettelijke plicht tot het vaststellen van een gezamenlijk te realiseren landelijke agenda crisisbeheersing, gezamenlijke risico-inventarisatie en gezamenlijke crisisplannen, waarbij de gezamenlijke aanpak door Rijk en veiligheidsregio's centraal staat. Voor het bovenregionale niveau ligt die verantwoordelijkheid bij de besturen van de veiligheidsregio's, voor het landelijk niveau bij de minister van Justitie en Veiligheid, om samenhang aan te brengen in de crisisaanpak van rijksorganen. Overigens worden hierop al de nodige stappen gezet, onder ander door middel van het opstellen van gezamenlijke landelijke crisisplannen.

f. Crisisbeheersing als cyclisch proces

De huidige Wet veiligheidsregio's richt zich vooral op de voorbereiding en respons en nauwelijks op risicoanalyse en herstel. Het wettelijk kader moet hierop worden aangepast, zodat duidelijk is dat crisisbeheersing een cyclisch proces is, dat over de volledige cyclus gaat, dat wil zeggen (de coördinatie van) risicoanalyse, voorbereiding, respons, nafase en herstel, maar zonder op detailniveau te beschrijven op welke wijze deze onderdelen precies vorm moeten krijgen. Voor de totstandkoming van risicoprofielen is van belang dat de wet wel aangeeft welke stappen in het proces moeten worden doorlopen, maar niet vastlegt welke producten exact moeten worden opgeleverd. Dat vraagt om aanpassing van het huidige artikel 15 Wet veiligheidsregio's. Ook moet worden toegevoegd dat het een samenhangend cyclisch proces moet zijn voor Rijk, veiligheidsregio's en betrokken partners binnen het stelsel crisisbeheersing.

g. Wettelijke borging en investeren in kennisontwikkeling, opleiding, trainen en oefenen.

Het kabinet heeft in de contourennota aangegeven dat in samenwerking met onder andere NIPV een meerjarige strategische landelijke onderzoeksagenda wordt vastgesteld. De rol van het NIPV hierbij verdient ook bijgestelde vastlegging in de wet. In de wet moet ook worden vastgelegd dat er een koppeling is tussen de

² Zie voetnoot 1

onderzoeksagenda en het onderwijs, wat betekent dat relevante inzichten uit onderzoek, na afstemming met RCDV en het ministerie van Justitie en Veiligheid, worden verwerkt in het onderwijsprogramma.

Ten aanzien van het oefenen stelt de huidige wet (artikel 14) dat iedere veiligheidsregio afzonderlijk een oefenbeleidsplan moet opstellen. Aangezien de nieuwe wetgeving niet alleen geldt voor de veiligheidsregio's maar voor crisisbeheersing in den brede en op alle niveaus, zou die wet moeten aangeven dat deze verplichting ook geldt voor het Rijk en andere crisispartners. Waarbij van belang is dat er ook samenhang is tussen de OTO-programma's van de afzonderlijke partijen. Dat draagt bij aan betere gezamenlijke prestaties tijdens crises. De wijze waarop veiligheidsregio's, Rijk en andere crisispartners invulling geven aan dat plan, vraagt niet om wettelijke vastlegging.

2. Warme fase

a. *Handhaven begrippen ramp, crisis en opperbevel*

De begrippen ramp, crisis en opperbevel blijven - zoals in de contourennota is aangekondigd - in het wettelijk kader gehandhaafd. In de memorie van toelichting worden deze begrippen meer verduidelijkt om mogelijke onduidelijkheden weg te nemen. De reden dat wordt gekozen voor behoud van het begrip ramp is dat een ramp in essentie een bijzondere vorm van een crisis is, waarbij de openbare veiligheid in het geding is³ en die om die reden een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines vereist om de dreiging weg te nemen en/of de schadelijke gevolgen te beperken. Bij de bestrijding van een ramp heeft de burgemeester (of voorzitter veiligheidsregio bij een ramp van meer dan plaatselijke betekenis) feitelijk de beschikking over ruimere verantwoordelijkheden en noodbevoegdheden dan bij een crisis niet zijnde ramp wenselijk is, maar die bij een ramp wel nodig zijn. Het onderscheid tussen ramp en crisis kan om die reden niet vervallen. Een nadere toelichting en uitleg over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt hieronder gegeven.

De definities van crisis en crisisbeheersing raken de kern van dit deel van het wetgevingstraject. Voor crisis en crisisbeheersing bestaan nu meerdere definities. De definities in de Wvr zijn toegesneden op de veiligheidsregio's. Voor het nieuwe wettelijk kader zijn eenduidige definities noodzakelijk die toepasbaar zijn voor alle bestuurlijke partners in het stelsel crisisbeheersing. JenV beziet dit in nauwe samenwerking met de veiligheidsregio's en de ministeries.

Ramp en opperbevel

Bij een (dreigende) ramp - zoals de Vuurwerkcramp of de Bijlmerramp - is de burgemeester (of voorzitter veiligheidsregio bij een ramp van meer dan plaatselijke betekenis) primair verantwoordelijk voor bestrijding van de ramp en de gecoördineerde inzet van de diensten en/of organisaties. Deze verantwoordelijkheid wordt aangeduid als 'opperbevel'. De betrokken organisaties en diensten staan onder het bevel van de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio, waarbij het vooral gaat om de gecoördineerde inzet van deze diensten. Zo heeft het opperbevel bijvoorbeeld betrekking op de inzet van een waterschap in het kader van de gecoördineerde multidisciplinaire bestrijding van de ramp. Het opperbevel heeft geen betrekking op de wijze waarop het waterschap de eigen taken en een gegeven bevel van de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio (het wat) in het kader van de gecoördineerde inzet uitvoert. Daarvoor blijft de Dijkgraaf verantwoordelijk.

Het begrip opperbevel blijkt in de uitvoeringspraktijk tot verschillende beelden te leiden, een verduidelijking in de memorie van toelichting is nodig. Ook bij een ramp kan de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio op grond van de Gemeentewet bevoegdheden als de noodverordening en het noodbevel inzetten in het kader van de openbare orde én veiligheid. Met de onder andere bepalingen in de Gemeentewet en het 'opperbevel' hebben de burgemeesters/voorzitters veiligheidsregio's ruime bevoegdheden om hun verantwoordelijkheid tijdens (dreigende) rampen waar te maken.

In sectorale (functionele ketens) wetgeving kunnen voor specifieke ramptypen - zoals in de Kernenergiewet ten aanzien van een kernongeval van categorie A - aanvullende of afwijkende verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden belegd, soms met sturing of interventiemogelijkheden van de vakminister.

Crisis die geen ramp zijn

³ Het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen worden/zijn in ernstige mate geschaad

Bij een crisis die geen ramp is, heeft de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio geen primaire verantwoordelijkheid voor de beheersing van de crisis, en is het opperbevel dus niet van toepassing. Vaak is het immers de vakminister of de functionele kolom die primair verantwoordelijk is voor de beheersing van de crisis vanuit die sectorale verantwoordelijkheid. Voorbeelden daarvan zijn crisistypen als (in eerste aanleg) drinkwatertekort als gevolg van droogte of crises in het digitale domein.

Bij een crisis die geen ramp is, kan de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio als onderdeel van de algemene keten op grond van de Gemeentewet bevoegdheden als de noodverordening en het noodbevel inzetten in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Bij een crisis die geen ramp is, kan de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio binnen de gemeente/regio als onderdeel van de algemene keten een coördinerende taak spelen door partijen bij elkaar te brengen en voor afstemming te zorgen. Aan deze coördinerende taak zijn – buiten de bestuurlijke handhaving van de openbare orde en veiligheid - geen bevoegdheden gekoppeld, en de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio kan hierbij niets formeel afdwingen. Om die coördinerende taak te kunnen vervullen, moet de burgemeester/voorzitter zich bij een dergelijke crisis actief laten informeren, onder andere omdat de openbare orde al snel in het geding kan zijn.

Alle crisistypen (inclusief rampen)

Bij alle crisistypen is de burgemeester (of voorzitter veiligheidsregio bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis) het gezag in de algemene keten voor de bestuurlijke handhaving van de openbare orde en veiligheid. De (hoofd)officier van justitie is altijd het gezag voor de strafrechtelijke handhaving.

De crisispartners in de functionele kolom en de vakministers behouden hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden (gezag) bij alle crisistypen, met inachtneming van het opperbevel als bijzondere noodbevoegdheid. Deze zijn meestal vastgelegd in sectorale wet- en regelgeving.

b. Landelijke crisisbeheersing

Concretisering rol Veiligheidsberaad in de warme fase

De afgelopen jaren is gebleken hoe waardevol het Veiligheidsberaad was als afstemmings- en overlegplatform tussen de voorzitters van de veiligheidsregio's onderling en tussen voorzitters enerzijds en de minister van JenV en andere bewindslieden anderzijds. In de aanpak van de Covid-19 pandemie, de opvang Oekraïense vluchtelingen en de doorstroom migratie is het Veiligheidsberaad een onmisbare partner voor het kabinet gebleken.

De adviezen van de leden van het Veiligheidsberaad en het deelnemen van een voorzitter veiligheidsregio aan de MCCb zijn zeer waardevol en noodzakelijk. Daarom is dit in het instellingsbesluit MCCb bevestigd. Deze rol als overleg-/afstemmingsplatform van het Veiligheidsberaad bij bijvoorbeeld landelijke crises zal in de memorie van toelichting en het landelijk handboek crisisbeheersing worden beschreven.

Het overleg en de afstemming in het Veiligheidsberaad tussen de voorzitters van de veiligheidsregio's onderling betreffen de invulling van hun verantwoordelijkheden en de uitoefening van hun bevoegdheden bij bijvoorbeeld een landelijke crisis. Het overleg en de afstemming in het Veiligheidsberaad tussen de voorzitters van de veiligheidsregio's enerzijds en de minister van JenV en/of vakministers anderzijds betreffen de gezamenlijke aanpak van Rijk en veiligheidsregio's van een (landelijke) crisis.

Tot slot is er aandacht nodig voor de versterking van de grensoverschrijdende en internationale crisisbeheersing, hoewel dit niet alleen in het nieuwe wettelijk kader zelf kan worden geregeld. Hiervoor zijn mogelijk ook internationale afspraken nodig.

Hier wordt herhaald dat aan het Veiligheidsberaad – zo is in de contourennota bepaald – met het oog op de democratische legitimiteit geen bevoegdheden worden toegekend.

Aanwijzingsbevoegdheden van de minister van JenV en de rol van de commissaris van de Koning (CdK)

- *Aanwijzingsbevoegdheid van de minister van JenV bij (dreigende) ramp of crisis van meer dan regionale betekenis*

De minister van JenV krijgt de bevoegdheid om bij een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis aanwijzingen te geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Deze bevoegdheid is momenteel belegd bij de CdK (artikel 42 Wvr). Dit kan qua noodbevoegdheden een aanwijzing zijn om de noodbevoegdheden uit de algemene keten te gebruiken. Deze aanwijzingsbevoegdheid ziet op een feitelijke gezagsverschuiving bij de crisisbeheersing van decentraal naar centraal.

De minister van JenV geeft de aanwijzing – tenzij de vereiste spoed of omvang van de crisis zich daartegen verzet – na overleg met de betreffende voorzitter(s) en zo nodig de vakminister, en na raadpleging van de commissaris(sen) van de Koning. 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).

Rol commissaris van de Koning (CdK)

De CdK behoudt zijn aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de bestuurlijke samenwerking in het Regionaal Beleidsteam in de warme fase (artikel 41 Wvr).

Borging landelijke crisissamenwerking/nationale crisisstructuur

In de nieuwe wet wordt een nieuw wetsartikel met een overlegbepaling opgenomen dat de minister van Justitie en Veiligheid in geval van een (dreigende) crisis of een andere situatie met een mogelijk grote maatschappelijke impact een overleg bijeen kan roepen met betrokken minister en staatssecretarissen. Aan dit overleg kunnen op uitnodiging een voorzitter veiligheidsregio, burgemeester of voorzitter van een ander openbaar lichaam met raadgevende stem deelnemen, alsook eveneens op uitnodiging andere partners en deskundigen als adviseur vanwege hun inhoudelijke of operationele expertise. In de memorie van toelichting wordt een verwijzing opgenomen dat dit is uitgewerkt in het instellingsbesluit MCCb en het landelijk handboek crisisbeheersing.

c. Bovenregionale crisisbeheersing

De huidige wet kent voor de crisisbeheersing slechts het lokale, regionale en landelijke niveau. Steeds meer crises spelen zich echter af op het bovenregionale niveau. Het is van belang dat het wettelijk kader het bovenregionale niveau benoemt en dat de veiligheidsregio's op dat niveau moeten samenwerken.

Uitwerking Interregionaal Beleidsteam (IRBT)

Bij een bovenregionale ramp of crisis is interregionale bestuurlijke coördinatie en afstemming van belang. Deze interregionale bestuurlijke coördinatie en afstemming kan plaatsvinden in een Interregionaal Beleidsteam (IRBT). Hierin hebben in ieder geval de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's zitting, alsmede de hoofdofficier van justitie als andere bevoegde gezagen, bijvoorbeeld een Dijkgraaf en vertegenwoordigers van functionele ketens (concrete invulling nader uit te werken). De bevoegde gezagen behouden hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Waar nodig kan een liaison van de NCTV bij het IRBT aansluiten als verbinding met de nationale crisisstructuur en de minister van JenV.

De voorzitters van de veiligheidsregio's en de andere bevoegde gezagen kunnen over de werkwijze in een IRBT inzake de uitoefening van hun bevoegdheden onderling afspraken maken en vastleggen in een protocol. Dergelijke afspraken moeten uiteraard passen bij de bestuurlijke inrichting van Nederland, de principes van het verlengd lokaal bestuur en binnen het landelijk werkend stelsel crisisbeheersing.

Op dit moment werkt het Veiligheidsberaad samen met JenV aan een protocol voor de verdere concretisering van het IRBT. Dit kent een eigen traject, met bestuurlijke betrokkenheid, en is in deze 2-pager niet verder uitgediept.

d. Verkenning wettelijk vastleggen regionale crisisstructuur

De GRIP-procedure is een operationele hulpstructuur, een middel in de bestrijding van rampen en -crises. Deze procedure vindt zijn wettelijke basis in artikel 2.3.1 van het Besluit veiligheidsregio's. Daarin staat dat de besturen van de veiligheidsregio's een uniforme opschalingsprocedure hanteren en dat de minister daarover nadere regels kan stellen. Deze formulering biedt voldoende ruimte om de GRIP-procedure aan te passen aan wijzigingen in het stelsel. Het is van belang dat ten behoeve van de interregionale samenwerking de operationele en bestuurlijke rollen en coördinatie op hoofdlijnen eenduidig worden vastgelegd. Verdere wettelijke verankering lijkt niet noodzakelijk. Daarnaast moeten de kaders voor de samenwerkingsstructuur tussen de decentrale en centrale crisisbeheersing in de warme fase verder worden uitgewerkt, zonder dat daarbij in detail wordt vastgelegd hoe de verschillende crisisteams moeten worden ingericht. Zo wordt bijvoorbeeld de opschaling vanuit de regionale of interregionale crisisbeheersing naar het landelijke niveau uitgewerkt in het landelijk handboek crisisbeheersing.

De wens is er ook, conform het advies van de commissie Muller, dat het Besluit veiligheidsregio's meer flexibiliteit biedt bij de samenstelling van crisisteams, zodat optimaal kan worden aangesloten bij waar een specifieke crisis in de betreffende specifieke omstandigheden om vraagt. In ieder geval moet worden zeker gesteld dat de verschillende bevoegde gezagen die voor een specifieke crisis noodzakelijk zijn, aan tafel zitten. Voor het RBT betekent dit dat in ieder geval de voorzitter veiligheidsregio en hoofdofficier van justitie deel uitmaken van het RBT en de directeur van de veiligheidsregio, de commandant brandweer, de politiechef en DPG als adviseur deel ervan uitmaken. Verdere aanvulling is mogelijk, afhankelijk van de regio en het type crisis.

e. Crisisbeheersing als cyclisch proces: nafase en herstel

(De coördinatie van) Nafase en herstel maken deel uit van de cyclus van crisisbeheersing. Om te borgen dat structureel aandacht wordt geschonken aan de preparatie en uitvoering van de nafase, zal dit thema een verplicht onderdeel worden van zowel landelijke, departementale als regionale beleidsplannen. De nafase omvat meer activiteiten dan de nazorg in het kader van bevolkingszorg en maakt reeds een belangrijk onderdeel uit van de crisisrespons. Bij verankering in de wet is belangrijk dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van de nafase bij de respectievelijke partners blijven. Terzijde: belangrijk is om te bepalen of er nog een afzonderlijke twee pager over bevolkingszorg moet worden opgesteld.

f. Verantwoording bij crises die langer duren

In de contourennota gaat het hierbij met name om het verschil tussen een acute- en een meer beheersbare ('beheerfase') van een crisis. Het onderscheid daartussen wordt relevanter naarmate crises langduriger van aard zijn. Voor de democratische verantwoording geldt bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis nu dat de voorzitter alleen na afloop verslag dient uit te brengen aan de betreffende gemeenteraden (artikel 40 Wvr). In de praktijk is de behoefte, en deels ook al de realiteit, dat tijdens een langdurige crisis waar mogelijk gemeenteraden ook tussentijds worden geïnformeerd, zonder dat dat ten koste gaat van slagvaardig optreden.

Bovenstaande moet ook gelden voor het tussentijds informeren van de Tweede Kamer door de minister van JenV dan wel een andere direct verantwoordelijke minister, waar er sprake is van een crisis waarvoor de nationale crisisstructuur is geactiveerd of waarbij de betreffende minister een aanwijzing heeft gegeven ten aanzien van het beleid op de crisisbeheersing⁴.

Naast de democratische verantwoording, is ook het veranderen/verschuiven van sturing op de crisis een aandachtspunt bij een crisis die van een acute naar een minder acute fase gaat.

5. Wat zijn de aandachtspunten voor de invoering of uitvoering?

Aandachtspunten voor de bovenstaande onderwerpen zijn:

- De nieuwe wet biedt de gelegenheid de werking van het stelsel van crisisbeheersing in ons land te beschrijven zoals het inmiddels functioneert nadat het zich in de praktijk ontwikkeld heeft sinds de invoering van de Wet veiligheidsregio's (2010). Daarbij is het van belang dat de rollen en met name de taken,

⁴ Dit kan zowel een functionele minister zijn, zoals een aanwijzing van de minister van VWS in het kader van infectieziektenbestrijding, als van de minister van Justitie en Veiligheid in het geval van situaties waar voorzitters veiligheidsregio om bemiddeling vragen.

verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de belangrijkste actoren, gremia en samenwerkingsverbanden op lokaal, regionaal en landelijk niveau helder en in onderlinge samenhang scherper worden opgenomen. Een groot aantal waardevolle lessen dat in de praktijk geïmplementeerd is en vaste manieren van samenwerken die staande praktijk zijn en in sommige gevallen in lagere regelgeving of handboeken al vastgelegd zijn kunnen hiermee worden geborgd (en erkend). Leg alleen in wet- en regelgeving vast 'wat' er moet gebeuren, niet hoe dat moet gebeuren.

- Blijf in de wet op hoofdlijnen, leg geen details vast in de wet. Waar dat noodzakelijk is kunnen meer gedetailleerde regels indien nodig in lagere regelgeving of afspraken komen.
- De nieuwe wet- en regelgeving voor crisisbeheersing geldt 'in den brede' voor het stelsel crisisbeheersing als geheel en voor alle betrokken partners daarbinnen. Dat betekent niet alleen (extra) eisen stellen aan de veiligheidsregio's, maar waar relevant ook aan het Rijk en andere betrokken partners.
- Als in de wet (extra) eisen worden gesteld aan andere crisispartners -zoals het verstrekken van informatie richting de algemene kolom- is het belangrijk dat dit in afstemming met deze crisispartners wordt opgenomen.

6. Wat zijn nog openstaande discussiepunten van primair belanghebbenden?

De volgende punten zijn nog openstaand:

- Moet er een onderscheid zijn tussen de definities van crisis en ramp, of is het voldoende als het onderscheid duidelijker wordt uitgelegd (in de memorie van toelichting)?
- Is voldoende helder wat de term 'opperbevel' inhoudt en wanneer dat van toepassing moet zijn?
- Voor de veiligheidsregio's bestaan de in de notitie genoemde 'rollen' altijd uit een samenstel van taken, verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden, die in de *two pager* al expliciet zouden moeten worden onderscheiden, in plaats van slechts te spreken van 'rollen'.
- Voor wat betreft het wettelijk vastleggen van (een eventuele verandering van) de regionale crisisstructuur wensen de veiligheidsregio's de ruimte en flexibiliteit om die zodanig in te richten dat optimaal kan worden aangesloten bij waar de betreffende crisis om vraagt. Het ministerie van Justitie en Veiligheid ziet juist de nadelen van het feit dat veiligheidsregio's de GRIP-procedure verschillend uitleggen/invullen en wil gezamenlijk bezien in hoeverre de GRIP-procedure moet worden aangescherpt om uniformiteit -waar nodig- te bevorderen en voldoende eenvoud te creëren voor aansluiting van nieuwe crisispartners. J&V wil daarnaast de terminologie 'GRIP 5/6/rijk' niet (her)gebruiken. Bij de veiligheidsregio's is behoefte om deze terminologie te gebruiken om duidelijkheid te scheppen over de opschaling bij bovenregionale en landelijke crisis.
- IRBT en IRBT-protocol: J&V stelt dat het moet gaan om een protocol dat de veiligheidsregio's opstellen in overeenstemming met de ministers van J&V, BZK en andere betrokken ministers. Het Veiligheidsberaad ziet een IRBT als aanvulling op de regionale RBT's, J&V ziet het IRBT als vervanger van de regionale RBT's.
- Voor een aantal veiligheidsregio's is er de wens om wettelijk vast te leggen dat er in iedere veiligheidsregio een directeur veiligheidsregio is.

7. Wat moet in de memorie van toelichting worden toegelicht?

In bovenstaande tekst is voor de verschillende onderwerpen aangegeven of wet- of regelgeving moet worden aangepast of aangescherpt.