

Wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met het versterken van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg

Memorie van toelichting

ALGEMEEN

1. Inleiding

De Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) borgt de organisatie van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de coördinatie op de geneeskundige hulpverlening onder één regionale bestuurlijke regie.

In 2019 heeft het toenmalige kabinet de Commissie Muller¹ gevraagd om de doeltreffendheid en de effecten van de Wvr te evalueren.² De evaluatiecommissie concludeert dat de crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg in Nederland sterk zijn geprofessionaliseerd. De commissie stelt echter ook vast dat voor de crisisbeheersing een verbeteringslag noodzakelijk is in de bovenregionale en landelijke samenwerking, zowel tussen de veiligheidsregio's onderling als tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en andere crisispartners. Voor de brandweer geldt dat deze zowel binnen het stelsel van brandweezorg als met partners in de crisisbeheersing meer risicogericht dient op te treden.

Dit wetsvoorstel versterkt de samenwerking tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en andere crisispartners, en tussen veiligheidsregio's onderling. Het wetsvoorstel draagt ook bij aan een duidelijker positionering van de eigenstandige taak van brandweezorg, met meer aandacht voor de aard en schaal van risico's waar de brandweezorg zich voor gesteld ziet. Indachtig de toepassing van het principe van comply or explain is er, in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, voor gekozen om met de aanpassingen van de Wet veiligheidsregio's ook de wijzigingen voor de openbare lichamen door te voeren in de Veiligheidswet BES.³ Daarmee wordt een toekomstbestendige, landelijk dekkende en samenhangende organisatie van crisisbeheersing en brandweezorg in het land Nederland bereikt.

2. Aanleiding en noodzaak

De Wvr is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Hiermee werden de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen samengevoegd tot één wet.

2.1 Doelstellingen en evaluatie Wvr

De Wvr verbeterde de rampenbestrijding en crisisbeheersing door de verantwoordelijkheid voor het integrale beleid ten aanzien van rampenbestrijding en crisisbeheersing en het inrichten van de brandweerorganisatie, de GHOR en de meldkamer in één hand te beleggen. Een belangrijk element daarbij was de inzet op schaalvergroting, die noodzakelijk werd geacht om de bestuurlijke en operationele slagkracht te vergroten. Op gemeentelijk niveau was niet altijd voldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Schaalvergroting door regionalisering bood belangrijke mogelijkheden voor verbetering, waarbij ook meer werd ingezet op multidisciplinair werken, integratie en eenheid van aansturing.

De Wvr richt zich op de organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing op lokaal en regionaal niveau. De organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing op landelijk niveau (hierna: het rijk) is geen onderdeel van de Wvr. Op rijksniveau is in eerste instantie een vakminister verantwoordelijk voor de aanpak van een ramp of crisis. Diens optreden is daarbij gebaseerd op specifieke wetgeving, waarin die minister of een ander bestuursorgaan binnen een specifiek beleidsdomein (functionele keten) de nodige maatregelen treft. Dat laat onverlet dat het effect van een ramp of crisis zich doorgaans vooral op lokaal of regionaal niveau manifesteert. Op het decentrale niveau is de aantasting van één of meerdere veiligheidsbelangen van de samenleving immers het snelst merkbaar. Voor de vakminister die de daadwerkelijke crisisbeheersing vanuit de functionele lijn aanstuurt, is daarom de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio op decentraal niveau het eerste aanspreekpunt wat betreft de openbare orde en veiligheid.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 29517, nr. 195 (bijlage).

² Kamerstukken II 2018/19, 29517, nr. 174.

³ In een latere versie wordt een (zoveel mogelijk gelijklopende) regeling voor de BES opgenomen door een wijziging van de Veiligheidswet BES.

Hoewel de Wvr veelal is beperkt tot de decentrale actoren, is daardoor wel een verbinding gelegd tussen het decentrale en centrale niveau. Het belang van de afstemming tussen alle crisispartners komt ook elders tot uitdrukking in de Wvr, bijvoorbeeld door de verplichting om alle relevante crisispartners – waaronder partners op centraal niveau – bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing te betrekken.⁴ Ook zijn enkele bevoegdheden belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid, bijvoorbeeld voor het verdelen van schaarste door het coördineren van bijstand als de voorzitter van een veiligheidsregio daarom verzoekt.⁵ Ten slotte is met de Aanpassingswet veiligheidsregio's een aantal wettelijke taken en bevoegdheden in sectorale wetgeving aangepast op de structuur van de Wvr.⁶

Evaluatie

In 2019 heeft het toenmalige kabinet de commissie Muller gevraagd de doeltreffendheid en de effecten van de Wvr in de praktijk te onderzoeken, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen.

De evaluatiecommissie constateert dat de veiligheidsregio's en gemeenten goed functioneren in de beheersing van lokale en regionale rampen en crises. Rampen en crises zijn echter in toenemende mate complex, grensoverschrijdend en daarmee meer dan alleen plaatsgebonden. De commissie concludeert dat Nederland minder goed is voorbereid op de rampen en crises van de toekomst. Er is een verbeteringslag nodig in de samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling, en met crisispartners en het Rijk, bij de aanpak van (dreigende) rampen en crises van meer dan regionale en landelijke betekenis. De evaluatiecommissie wijst er daartoe op dat in de Wvr een verbinding ontbreekt tussen de crisisbeheersing op centraal en decentraal niveau.

Ook ten aanzien van de brandweezorg ziet de evaluatiecommissie verbeterpunten op het bovenregionale vlak. De commissie constateert dat de Wvr niet of nauwelijks stimuleert dat de algemeen besturen van veiligheidsregio's tot gezamenlijke kaders en een gezamenlijk beeld van de landelijke slagkracht voor brandweezorg komen. Voor de toekomst van brandweezorg is het daarom van belang dat er risicogerichter wordt samengewerkt. Hiermee wordt bedoeld dat er voor brandweezorg niet één schaal en één gremium van partners is, maar dat de brandweer schakelt tussen risico's op landelijke schaal waarvoor gezamenlijk moet worden opgetreden, en andere risico's waarvoor op regionale schaal (of met enkele veiligheidsregio's samen) kan worden geacteerd.

In lijn met deze adviezen van de evaluatiecommissie, richt dit wetsvoorstel zich op het verder versterken van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg.

2.2 Bestaande (boven)regionale en landelijke initiatieven

In de praktijk zijn initiatieven ontwikkeld om ook binnen de huidige kaders bij (dreigende) rampen en crises van meer dan regionale of zelfs landelijke betekenis adequaat optreden te bevorderen. De met dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen komen niet in de plaats van, maar zijn in aanvulling hierop.

Eén van die initiatieven is het Interregionaal Beleidsteam (hierna: IRBT). Ingevolge artikel 39, tweede lid, Wvr roept de voorzitter van de veiligheidsregio bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis een regionaal beleidsteam bijeen.⁷ Bij (dreigende) rampen en crises van meer dan regionale betekenis zijn daardoor meerdere veiligheidsregio's betrokken. In dat geval zijn er ook meerdere regionale beleidsteams waarin wordt overlegd over de maatregelen met betrekking tot deze (bovenregionale) bestrijding of beheersing van een ramp of crisis. Afstemming en overleg tussen deze voorzitters is noodzakelijk. In de Gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) is daarom opgenomen dat bij een crisis of ramp waarbij meerdere veiligheidsregio's zijn betrokken, een IRBT kan samenkomen dat in elk geval uit de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's bestaat. Het doel van het IRBT is om bij een (dreigende) ramp of crisis van meer dan regionale of landelijke betekenis te komen tot afstemming tussen de betrokken voorzitters over de besluitvorming in de betrokken veiligheidsregio's. De instelling van een IRBT laat de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bevoegde gezagen, waaronder de voorzitters, onverlet. Op initiatief van het Veiligheidsberaad is een protocol opgesteld om de afstemming tussen de voorzitters binnen het IRBT te bevorderen. In het IRBT

⁴ Artikel 16, tweede lid.

⁵ Paragraaf 11.

⁶ Stb. 2010, 146.

⁷ Artikel 39, derde lid, Wvr.

stemmen zij af over besluiten die zij ieder vanuit hun bevoegdheid nemen. De afweging van regionale belangen, ook met de andere crisispartners, vindt primair plaats in de afzonderlijke regionale beleidsteams. Daarbij worden de regionale beleidsteams zoveel mogelijk vooraf geraadpleegd, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.⁸ De voorzitters nemen de afgewogen standpunten mee naar het IRBT. Na afstemming in het IRBT informeren de betrokken voorzitters hun eigen regionale beleidsteam over het (bovenregionaal gelijklopende) besluit. De afstemming met de nationale crisisbeheersing is geborgd door middel van wederzijdse liaisons: bij het formeren van een IRBT kan een vertegenwoordiger van de minister van Justitie en Veiligheid, als coördinerend bewindspersoon voor de crisisbeheersing, worden uitgenodigd om deel te nemen aan het IRBT. Spiegelbeeldig kan de voorzitter van een IRBT op uitnodiging en met raadgevende stem deelnemen aan de beraadslaging in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (hierna: MCCb).

Ook zijn er initiatieven ontplooid om de informatie-uitwisseling tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en andere crisispartners te verbeteren. Eén van die initiatieven is de ontwikkeling van het Knooppunt Coördinatie Regio's Rijk (hierna: KCR2). KCR2 is het gezamenlijke 24/7 centrale koppelvlak voor bovenregionale en landelijke informatiestromen van en tussen het Rijk en veiligheidsregio's, veiligheidsregio's onderling als ook met andere crisispartners, waaronder aanbieders van vitale processen. KCR2 ontwikkelt een landelijk beeld en heeft het overzicht en de kwaliteit om het Rijk, de veiligheidsregio's en andere crisispartners in iedere fase met elkaar te verbinden. Via het Nationaal Crisiscentrum (NCC) vindt aansluiting plaats tussen KCR2 en de nationale crisisstructuur. Het bestaande Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (hierna: LOCC), onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, is het organisatorische fundament waarop KCR2 is gebouwd.⁹

KCR2 onderhoudt en activeert relevante netwerken en kan bij een crisis acuut opschalen. Zo wordt in een kort tijdsbestek gezorgd voor een overkoepelende bovenregionale en landelijke operationele duiding en het samenstellen van een overkoepelend handelingsperspectief. KCR2 kan daarbij snel opereren: van het verbinden van experts en het elkaar tijdig informeren bij een dreigende crisis tot meer intensieve landelijke afstemming over scenario's en handelingsperspectieven in het belang van eenduidig optreden. Deze taakuitvoering is van een zodanige kwaliteit dat de veiligheidsregio's, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, het Rijk en de crisispartners effectief worden ondersteund door professionele en flexibel inzetbare KCR2-medewerkers. In aanvulling op deze vaste kern wordt daarnaast gebruik gemaakt van additionele beschikbare capaciteit in het netwerk, zoals de expertteams, waardoor ook tijdens langdurige crises kwalitatief hoogwaardige expertise beschikbaar is voor de bovenregionale en landelijke ondersteuning van veiligheidsregio's, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, het Rijk en overige crisispartners. De inrichting van KCR2 staat niet op zichzelf. Om dit knooppunt te vormen, hebben de gezamenlijke veiligheidsregio's en de rijkspartners ook hun eigen informatievoorziening geprofessionaliseerd en verbeterd. Alle veiligheidsregio's hebben inmiddels zogenaamde Veiligheid Informatie Knooppunten (VIK's) gerealiseerd die bijdragen aan een betere, uniforme informatievoorziening binnen de crisisbeheersing in zowel de koude, lauwe als warme fase. Ook van de kant van het Rijk (DCC's) zijn de informatiemanagementprocessen geprofessionaliseerd en versterkt.

Bij dit alles vervult het Veiligheidsberaad een belangrijke rol. Het Veiligheidsberaad bestaat uit de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk en is het aanspreekpunt voor de Minister van Justitie en Veiligheid voor afspraken met de veiligheidsregio's over de crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweerborging. Het Veiligheidsberaad stimuleert en faciliteert zowel afstemming en eenduidigheid tussen veiligheidsregio's over de uitvoering van hun taken, als afstemming tussen Rijk en veiligheidsregio's over de gezamenlijke beleidsvorming en ambities. Het Veiligheidsberaad bevordert daarmee zowel de samenwerking tussen de veiligheidsregio's als bestuurlijke afstemming over verschillende thema's, zoals brandweerborging, meldkamers, rampenbestrijding, GHOR en crisisbeheersing. Ook draagt het Veiligheidsberaad mede zorg voor de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening voor de veiligheidsregio's.

Ten aanzien van de democratische legitimiteit passen bij het Veiligheidsberaad geen zelfstandige bevoegdheden. Tegelijkertijd speelt het Veiligheidsberaad wel een belangrijke rol in de doorontwikkeling op regionaal niveau van het stelsel en de uniformering ervan. Daar waar de 25 besturen van de veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de inventarisatie en prioritering van de (gezamenlijke) risico's op regionaal niveau, en de bijbehorende voorbereiding

⁸ Artikel 39, vierde lid, Wvr.

⁹ Krachtens de artikelen artikel 10, aanhef en onder i, en artikel 22.

en respons, speelt het Veiligheidsberaad een coördinerende rol. Datzelfde geldt voor het maken van afspraken met landelijk opererende crisispartners.

In de koude fase is het Veiligheidsberaad een gremium waarin de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's met elkaar van gedachten wisselen over strategische en integrale vraagstukken en ontwikkelingen met betrekking tot de crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg 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 een waardevolle gesprekspartner van de minister van Justitie en Veiligheid. In de warme fase kan het overleg en de afstemming tussen de voorzitters in het Veiligheidsberaad de invulling van hun verantwoordelijkheden en de uitoefening van hun bevoegdheden bij bijvoorbeeld een landelijke crisis betreffen. Deze afstemming betreft bijvoorbeeld de gezamenlijke aanpak van het Rijk en de veiligheidsregio's van een bovenregionale of landelijke crisis. In beide fasen strekt het overleg in het Veiligheidsberaad aldus tot het stimuleren en faciliteren van afstemming en eenduidigheid tussen de veiligheidsregio's. Deze rol wordt daarom gecodificeerd.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Uitgaande van het in de basis goed werkende stelsel van regionale crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg, richt dit wetsvoorstel zich op het verder versterken van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg.

Daartoe borgt dit wetsvoorstel een coördinerende rol van de Minister van Justitie en Veiligheid, in nauwe samenwerking met (de besturen van) de veiligheidsregio's. Bovendien wordt voorzien in een aantal instrumenten waarmee hij met het oog op een eenduidige en structurele verbinding tussen de (boven)regionale en landelijke actoren, invulling geeft aan deze rol. Zo stelt de Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met de ministers die het aangaat en de besturen van de veiligheidsregio's, ten minste eens in de zes jaar een landelijk beleidsplan crisisbeheersing vast. Daarnaast bevordert hij de totstandkoming van landelijke crisisplannen over specifieke rampen en crises. Voorts wordt een regeling voorgesteld voor eenduidige crisiscommunicatie aan de bevolking door de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis.¹⁰ Ten aanzien van de brandweezorg wordt voorzien in een regeling waarmee de inzet en paraatheid van de brandweer bij grote en bovenregionale incidenten wordt geborgd. Daarbij blijven de organisatie en taken van de brandweer op regionaal niveau ongewijzigd.

Ook bevat dit wetsvoorstel enkele andere wijzigingen, zoals een versterking van de regionale verantwoording over de bovenlokale gezagsuitoefening door de voorzitter van de veiligheidsregio tijdens langdurige crises, het herbeleggen van de huidige getrapte aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning bij de Minister van Justitie en Veiligheid, een codificering van de rol van het Veiligheidsberaad en naamswijzigingen van het Instituut Fysieke Veiligheid en de veiligheidsregio Zuid-Limburg.

Deze wijzigingen zijn deels aangekondigd in de brieven van 3 februari 2021¹¹ en 6 december 2022¹² aan de Tweede Kamer.

3.1 Coördinerende rol Minister van Justitie en Veiligheid

De Minister van Justitie en Veiligheid is zowel stelselverantwoordelijk voor de crisisbeheersing als coördinerend bewindspersoon binnen het stelsel van crisisbeheersing.¹³ In de huidige praktijk vervult de Minister van Justitie en Veiligheid daarom, indien nodig, een coördinerende rol bij (dreigende) rampen en crises. Deze praktijk wordt gecodificeerd.

Het voorgestelde artikel 44a borgt dat de Minister van Justitie en Veiligheid bij een (dreigende) ramp of crisis overleg kan voeren over het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van die ramp of crisis.

¹⁰ Daartoe wordt het Besluit informatie inzake rampen en crises gewijzigd.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 29517, nr. 198.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 29517, nr. 225.

¹³ In de huidige praktijk fungeert de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) als nationale crisiscoördinator. Het Nationaal Crisiscentrum (hierna: NCC) is onderdeel van de NCTV en coördineert tijdens (dreigende) rampen en crises, ten behoeve van een efficiënte en effectieve respons. Bij activering van een van de onderdelen van de nationale crisisstructuur is het NCC het centrale aanspreekpunt binnen de rijksoverheid.

Dit overleg strekt er niet toe dat de Minister van Justitie en Veiligheid enige bevoegdheden overneemt van een andere minister, voorzitter van een veiligheidsregio, burgemeester of een andere partner. Het overleg strekt tot coördinatie en besluitvorming en doet geen afbreuk aan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere betrokken functionarissen of crisispartners (zoals de voorzitter van de veiligheidsregio). Bij een crisis op een specifiek beleidsterrein blijft het daardoor primair aan de vakminister, de voorzitter van een veiligheidsregio of een andere partner om, op basis van sectorale wet- en regelgeving, bevoegdheden in te zetten of maatregelen te treffen om de ramp te bestrijden of de crisis te beheersen.¹⁴

Het overleg ziet op het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van een (dreigende) ramp of crisis. Het overleg is derhalve niet beperkt tot bevoegdheden en maatregelen aangaande de openbare orde en veiligheid, maar strekt tot onderlinge coördinatie van en besluitvorming over de inzet van deze en andere bevoegdheden, en betreft daarmee algehele afstemming tussen de algemene en de functionele keten met het oog op een samenhangende en integrale aanpak.¹⁵

Er is niet nader omschreven bij welke rampen of crises het overleg kan plaatsvinden. Dat is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en laat zich op voorhand niet bepalen. In algemene zin is echter denkbaar dat dit overleg noodzakelijker wordt als een ramp of crisis niet tot het lokale of regionale niveau beperkt blijft, maar een meer dan regionale of zelfs nationale dimensie krijgt. In dat geval wordt het waarschijnlijker dat het overleg over de coördinatie en afstemming over de aanpak en besluitvorming op nationaal niveau moet plaatsvinden.

In de huidige praktijk, die wordt voortgezet, vindt de hiervoor beschreven coördinatie en besluitvorming plaats in de MCCb.¹⁶ Afhankelijk van de situatie kunnen op uitnodiging ook een burgemeester, een voorzitter van een veiligheidsregio of van een ander openbaar lichaam (bijvoorbeeld een dijkgraaf of gezaghebber van Bonaire, Sint Eustatius of Saba), alsook andere partners of deskundigen vanuit een inhoudelijke of operationele expertise aan het overleg deelnemen. Bij de beheersing van een crisis waarvan de coördinatie en besluitvorming (deels) op landelijk niveau plaatsvindt is een belangrijke rol weggelegd voor de veiligheidsregio's wat betreft de rampenbestrijding en crisisbeheersing, primair op het terrein van de openbare orde en de fysieke veiligheid. De Minister van Justitie en Veiligheid wordt bij de coördinatie van de uitvoering van de crisisbeheersing ondersteund door de NCTV als nationale crisiscoördinator, en door het Nationaal Crisiscentrum (NCC) als onderdeel van de NCTV. Nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing.¹⁷

Ter uitvoering van de hiervoor beschreven taak beschikt de Minister van Justitie en Veiligheid over een aantal instrumenten. Naast het hiervoor beschreven overleg betreft dit onder meer:

- het ten minste eenmaal in de zes jaar vaststellen van een landelijk beleidsplan crisisbeheersing;
- het bevorderen van de vaststelling van landelijke crisisplannen door de minister die het aangaat, en het mede vaststellen van deze plannen;
- het zo nodig verzorgen van crisiscommunicatie gedurende rampen en crises van meer dan regionale betekenis;
- zorgdragen voor de bovenregionale coördinatie van brandweerbijstand;
- het geven van een aanwijzing aan de voorzitter van een veiligheidsregio over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid, of aan het bestuur van een veiligheidsregio over de taakuitvoering van de veiligheidsregio.

In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

¹⁴ Bijvoorbeeld de maatregelen die de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan nemen op grond van de Wet publieke gezondheid bij de uitbraak van bepaalde infectieziekten, of de maatregelen die van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan nemen op grond van de Kernenergiewet na een nucleair ongeval.

¹⁵ Op rijksniveau blijft ieder ministerie zelf verantwoordelijk voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen op het eigen beleidsterrein, voor de financiering daarvan (in afstemming met de Minister van Financiën) en voor de zorg om deze maatregelen goed af te stemmen met de coördinerend Minister van Justitie en Veiligheid, de andere rijkspartijen en de betrokken publieke en private partners.

¹⁶ De werkwijze van de MCCb is vastgesteld in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2022. Deze commissie is ingesteld krachtens artikel 25, eerste lid, Reglement van Orde van de Ministerraad (Stcrt. 2022, 32675).

¹⁷ Kamerstukken 2022/23, 29517, nr. 225 (bijlage).

3.2 Landelijk beleidsplan crisisbeheersing

Het huidige stelsel van planvorming in de Wvr richt zich op het regionale niveau. Zo draagt het bestuur van de veiligheidsregio, samen met de betrokken partners, zorg voor (de voorbereiding op) de bestrijding en beheersing van rampen en crises. Het regionale beleidsplan, gebaseerd op een regionaal risicoprofiel, en het regionale crisisplan zijn hierbij belangrijke instrumenten. Deze regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing verloopt goed. Ook de evaluatiecommissie concludeert dat veiligheidsregio's en gemeenten goed functioneren in de beheersing van lokale en regionale risico's, rampen en crises.

Sinds de inwerkingtreding van de Wvr is echter gebleken dat in toenemende mate vraagstukken ontstaan die vragen om een meer gezamenlijke en landelijke aanpak. Hierbij gaat het om gebeurtenissen die een meer complexe, langdurigere en bredere maatschappelijke impact kennen en die zowel de algemene als de functionele kolom raken. Dat is bijvoorbeeld het geval bij rampen en crises die zich op meer plekken tegelijk in Nederland kunnen voordoen, zoals digitale ontwrichting of natuurbranden.

Structurele afstemming en samenwerking tussen alle partners binnen het stelsel van crisisbeheersing is noodzakelijk. De gezamenlijke planvorming moet daarop aansluiten. De gezamenlijke koers en richting aan de inspanningen van het Rijk en de veiligheidsregio's wordt daarom neergelegd in een meerjarig landelijk beleidsplan crisisbeheersing. Het landelijk beleidsplan crisisbeheersing zet de gezamenlijke koers uit waarbij nieuwe en lopende activiteiten volgend uit de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden¹⁸ (met name actielijn 12) en de Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg zijn gebundeld. Dit landelijk beleidsplan geeft het Rijk en de veiligheidsregio's richting op onderwerpen en activiteiten die een gezamenlijke landelijke inzet vergen, en draagt bij aan een gestructureerde en gezamenlijke voorbereiding hierop. In het verlengde hiervan leidt het beleidsplan ook tot gezamenlijke bestuurlijke keuzes ten aanzien van de mate van voorbereiding die nodig is op rampen en crises van landelijke betekenis. Daardoor zal het landelijk beleidsplan bij gezamenlijke landelijke vraagstukken dienst doen als verbindingsschakel tussen de bestaande planvormen op regionaal niveau (veiligheidsregio's) en binnen de functionele ketens (vakministers). Dat zorgt voor een toekomstbestendige en langjarige visie van de betrokken partners. Het eerste landelijk beleidsplan is op 10 juni 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁹

Cyclisch karakter

Het landelijk beleidsplan is onderdeel van het cyclisch proces waarmee de Minister van Justitie en Veiligheid (namens het kabinet), in overeenstemming met de besturen van de veiligheidsregio's richting geeft aan landelijke vraagstukken op het gebied van de crisisbeheersing. Het landelijk beleidsplan is onderdeel van een 'regie-drietrup' binnen het stelsel, bestaande uit:

- het landelijk beleidsplan als richtinggevend beleidsinstrument, waarin meerjarige landelijke ambities worden opgesteld door Rijk en de besturen van de veiligheidsregio's samen;
- landelijke doelstellingen als sturend instrument om, indien nodig, specifieke landelijke doelstellingen op te leggen;
- een aanwijzing als escalatie instrument richting het bestuur (over de taakuitvoering van de veiligheidsregio).

Het landelijk beleidsplan heeft werking voor heel Nederland, inclusief Caribisch Nederland. De uitvoering en aansturing van specifieke activiteiten ter uitvoering van het landelijk beleidsplan kan apart vormgegeven worden, waarbij ruimte is voor maatwerk. Het landelijk beleidsplan is niet vrijblijvend. Het bestuur van de veiligheidsregio wordt verplicht het beleidsplan te betrekken bij het regionale beleidsplan en het regionale crisisplan. Daarmee wordt een betere verbinding tussen het landelijke en regionale niveau bereikt. Ook eventuele betrokken publieke en private partners committeren zich aan een doorvertaling van het landelijk beleidsplan in de eigen regionale plannen en werkzaamheden. Voor de betrokken departementen betekent dit in elk geval dat zij de gemaakte afspraken vertalen binnen de eigen functionele kolom.

Het landelijk beleidsplan werkt met een tijdshorizon van zes jaar. Na drie jaar wordt een algehele actualisatie uitgevoerd, rekening houdend met de tijdshorizon van zes jaar. Het beleidsplan wordt door het Rijk en de veiligheidsregio's geactualiseerd op basis van actuele dreigingsinzichten, praktijkervaringen en evaluaties. Hiermee houdt het landelijk beleidsplan een actueel en dynamisch karakter.

¹⁸ Kamerstukken 2022/23, 30821, nr. 165.

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 29517, nr. 255 (bijlage).

Het landelijk beleidsplan wordt door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld, in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat en de besturen van de veiligheidsregio's. De risicogerichte werkwijze van het landelijk beleidsplan geeft richting en focus aan de ambities en gezamenlijke activiteiten, ook in de tijd: identificatie en prioritering vindt plaats aan de hand van het instrumentarium van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en de regionale risicoprofielen, waar mogelijk aangevuld met nadere analyses vanuit de functionele ketens. De bestuurlijke regie en voortgangsbewaking vindt plaats in het periodiek overleg tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het Veiligheidsberaad, als bedoeld in artikel 38.

3.3 Landelijke crisisplannen

Het kabinet identificeert de dreigingen en risico's rond mogelijke rampen en crises in de Rijksbrede Risicoanalyse.²⁰ Dit gebeurt in het kader van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Voor de belangrijkste risico's stelt de vakminister, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's, veelal een landelijk crisisplan op. Een goede gezamenlijke voorbereiding in de koude fase door middel van het vastleggen van afspraken in een landelijk crisisplan draagt bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering van de crisisaanpak in de warme fase. De Minister van Justitie en Veiligheid bevordert daarom het opstellen van deze landelijke crisisplannen. Hij draagt zorg voor de uniformiteit, harmonisering en onderlinge samenhang van deze plannen, bewaakt de afstemming tussen de algemene en functionele kolom en borgt de afstemming met andere relevante crisispartners. Deze bestaande praktijk wordt gecodificeerd.

Een landelijk crisisplan geeft op hoofdlijnen overzicht en inzicht in de afspraken over de bestrijding en beheersing van specifieke rampen en crises. Anders dan bij het regionale crisisplan gaat het hier dus niet om één generiek plan, maar om meerdere plannen gericht op specifieke rampen en crises. Een landelijk crisisplan beschrijft de crisisaanpak binnen het landelijk stelsel van crisisbeheersing en de koppeling met het regionale niveau. Een landelijk crisisplan bevat in ieder geval een beschrijving van de verantwoordelijkheden en taken en bevoegdheden in het kader van de landelijke bestrijding of beheersing van een ramp of crisis in alle onderdelen van het cyclisch proces, almede de afspraken die daarover zijn gemaakt met andere betrokken partners. De afspraken zien ook op de noodzakelijke activiteiten in het kader van de nafase en de wijze van afhandeling hiervan. Een landelijk crisisplan wordt periodiek geactualiseerd op basis van actuele risicoanalyses en naar aanleiding van geleerde lessen in de praktijk, oefeningen en evaluaties.

Het bestuur van een veiligheidsregio is verplicht om een landelijk crisisplan in te passen in het regionale beleids- en crisisplan en zal er ook anderszins voor moeten zorgen dat planvorming en handelen in overeenstemming is met een landelijk crisisplan. Een landelijk crisisplan wordt daarom vastgesteld in overeenstemming met het bestuur van de veiligheidsregio.

3.4 Crisiscommunicatie

Op grond van artikel 7 draagt de burgemeester zorg voor de informatieverzorging aan de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis, almede over de daarbij te volgen gedragslijn. Bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of een dreiging daartoe, ligt deze taak bij de voorzitter van de veiligheidsregio.²¹ Deze informatievoorziening gebeurt in afstemming met betrokken vakministers en andere partners, die op basis van specifieke wet- en regelgeving eveneens betrokken zijn bij de informatievoorziening.²²

Deze systematiek geldt ook bij een ramp of crisis die de grenzen van meerdere veiligheidsregio's overstijgt. In dat geval zijn de voorzitters elk voor hun eigen veiligheidsregio belast met het informeren van de bevolking. De huidige Wvr en de onderliggende regelgeving bevorderen niet voldoende dat in dergelijke gevallen de informatievoorziening gecoördineerd tussen de betrokken veiligheidsregio's of vanuit het Rijk plaatsvindt. Dat kan wel noodzakelijk zijn. Met name de gebeurtenissen rond de brand bij Chemiepark in Moerdijk, een ramp waarbij meerdere veiligheidsregio's waren betrokken, en de uitbraak van COVID-19, een langdurige landelijke crisis waar langdurig eenduidige communicatie en informatie noodzakelijk was, hebben de noodzaak daartoe onderstreept.

Gelet daarop wordt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de situaties waarin de Minister van Justitie en Veiligheid de crisiscommunicatie verzorgt of coördineert.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 30521, nr. 165.

²¹ Artikel 39, eerste lid.

²² Zie bijvoorbeeld artikel 45 Kernenergiewet.

Die regels worden opgenomen in het Besluit informatie inzake rampen en crises (hierna: Biirc). Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de crisiscommunicatie tijdens een ramp of crisis van landelijke betekenis. Gedegen en toegankelijke crisiscommunicatie draagt bij aan de uitlegbaarheid van genomen maatregelen en geeft handvatten voor de zelf- en samenredzaamheid en weerbaarheid van de samenleving.

Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (hierna: NKC) kan – als onderdeel van de nationale crisisstructuur – als informatieknooppunt dienen op het gebied van deze communicatie.²³ In het NKC werken daartoe de betrokken departementen en andere onderdelen van de (rijks)overheid samen, in voorkomende gevallen uitgebreid met communicatiespecialisten van regionale en lokale overheden en andere partners. In het NKC vindt ook de benodigde afstemming plaats tussen de algemene en functionele kolom.

3.5 Bovenregionale brandweerzorg

De brandweer is belast met het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. De brandweer voert bovendien taken uit in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vanuit haar kernwaarden van hulpvaardigheid, deskundigheid en daadkracht is de brandweer een maatschappelijk hoog gewaardeerde en vertrouwde organisatie.

Mede naar aanleiding van de conclusies van de evaluatiecommissie, wordt voorgesteld om de inzet van de brandweer bij grote en bovenregionale en landelijke incidenten te borgen. De taken van de brandweer op regionaal niveau blijven ongewijzigd.

Regionale brandweerzorg

In de Wvr is het bestuur van de veiligheidsregio belast met de taak een regionaal georganiseerde brandweer in te stellen en in stand te houden. De veiligheidsregio's dragen zorg voor het oefenen van de regionale brandweer en voor de uitwisselbaarheid van materieel. Daarnaast draagt de veiligheidsregio zorg voor de informatievoorziening aan de bevolking, voor de bestrijding van gevaarlijke stoffen bij branden en is de veiligheidsregio verantwoordelijk voor een professionele brandweer die overheden kan adviseren en in staat is rampen en crises het hoofd te bieden.

Sinds 2013 is de brandweer volledig geregionaliseerd²⁴ en is het bestuur van de veiligheidsregio bij uitsluiting belast met de taak een regionale brandweer in te stellen en in stand te houden. Met deze volledige regionalisering van de brandweer is het stelsel voor de brandweerzorg georganiseerd in 25 veiligheidsregio's, die ieder de verantwoordelijkheid dragen voor brandweerzorg binnen hun eigen regio. De volledige regionalisering heeft de professionalisering onmiskenbaar gestimuleerd. Dit is ook bevestigd in het advies van de evaluatiecommissie.²⁵ Tegelijk constateert de evaluatiecommissie ook een lacune bij bovenregionale incidenten:

"Betrokkenen spreken ook wel van een 'bovenregionaal niemandsland'. Wel is er op het gebied van enkele specialistische taken samenwerking tussen de veiligheidsregio's. Het ontbreekt aan een landelijke norm en landelijk bijgehouden overzichten van de taken, middelen en slagkracht van de veiligheidsregio's gezamenlijk. Maar recent onderzoek van het IFV laat zien dat gemiddeld in Nederland bijna dagelijks sprake is van grootschalig brandweer-optreden. Bij één op de drie grote incidenten vraagt de veiligheidsregio om bijstand en is sprake van interregionaal optreden. Iedere veiligheidsregio rekent op bijstand en steun van de omliggende veiligheidsregio's, ook wanneer deze veiligheidsregio's bezuinigen in slagkracht of taken afstoten."

Een vergelijkbare conclusie staat in de toekomstverkenning brandweer van het NIPV.²⁶

Het kabinet onderschrijft deze constatering. De keuze om de brandweer te organiseren in 25 regionale entiteiten heeft geleid tot efficiënte en effectieve lokale en regionale brandweerzorg. Maar als gevolg van de regionale opzet van de brandweerzorg en het ontbreken van een structureel 'dwarsverband', bereiden de veiligheidsregio's zich echter primair voor op kleinere, veel voorkomende incidenten binnen de eigen veiligheidsregio. De weinig voorkomende en bijzondere

²³ Het NKC is onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁴ Wet van 27 september 2012 tot wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer.

²⁵ Evaluatiecommissie, p. 34.

²⁶ Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, 'Toekomstverkenning Brandweer 2022-2030', p. 72.

incidenten - met veelal een regiogrensoverschrijdend karakter - die veel maatschappelijke impact hebben of teweeg kunnen brengen, krijgen minder aandacht.

Daardoor is de organisatie van de brandweezorg op bovenregionaal (of zelfs landelijk) niveau en de coördinatie daarvan niet geborgd. De gezamenlijke capaciteit en kwaliteit van de brandweer wordt niet voldoende geadresseerd, omdat deze verantwoordelijkheid niet is belegd en er tussen de veiligheidsregio's onderling nauwelijks afspraken zijn over de coördinatie tijdens een grootschalige of langdurige inzet. Daardoor is het lastig om in geval van schaarste keuzes te kunnen maken in het meest optimaal toewijzen van de landelijk beschikbare middelen.

De huidige borging in de Wvr is beperkt tot de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om bijstand.²⁷ Een verzoek daartoe wordt gericht aan de Minister van Justitie en Veiligheid. In de praktijk wordt deze taak uitgevoerd door het LOCC. Deze organisatie heeft echter geen inzicht in de actuele slagkracht en bijstandsmogelijkheden in termen van beschikbaar materieel en menskracht, en heeft evenmin de mogelijkheid om capaciteit toe te wijzen. Veiligheidsregio's hebben dit inzicht zelf ook niet volledig ingeregeld. Ook is er geen landelijk beschikbare voorraad op strategische plekken aanwezig waarmee bovenregionale risico's afgedekt worden. De afspraken tussen veiligheidsregio's over het leveren van bijstand zijn bovendien beperkt. Waar deze afspraken er zijn, zijn deze hoofdzakelijk beperkt tot basiseenheden. Er is beperkt voorzien in afspraken over specialistische brandweereenheden, terwijl er juist bij weinig voorkomende incidenten vaak behoefte is aan specialisten en specialistische middelen waar niet iedere veiligheidsregio zelf (in voldoende mate) over beschikt.

Aanpak

Uit de hiervoor geschetste ontwikkeling volgt dat de brandweezorg ten aanzien van reguliere, veel voorkomende incidenten op regionaal niveau goed functioneert. Op bovenregionaal en landelijk niveau ontbreekt het echter aan coördinatie en overzicht. Daarom wordt de bovenregionale en landelijke brandweezorg beter geborgd, gebaseerd op een bovenregionale en landelijke risico-inventarisatie en -analyse. Beoogd wordt dat:

- er een bovenregionale of landelijke afweging plaatsvindt of en in welke mate de brandweer zich op scenario's dient te prepareren die om grootschalige, specialistische of langdurige inzet vragen;
- duidelijk is welke slagkracht iedere veiligheidsregio geacht wordt te kunnen leveren ten behoeve van eventuele bijstand;
- overeenstemming wordt bereikt op welke wijze en onder welke condities bovenregionale en landelijke opgaves worden toegevoegd aan het takenpakket van één of meerdere veiligheidsregio's;
- duidelijk wordt waar en op welke wijze de beschikbare brandweercapaciteit optimaal wordt ingezet in tijden van schaarste.

Dit wetsvoorstel voorziet in een taak voor de Minister van Justitie en Veiligheid om, in overeenstemming met de besturen van de veiligheidsregio's, ten minste eenmaal in de vier jaar een landelijk dekkingsplan brandweezorg op te stellen. Dit dekkingsplan geeft inzicht in de beschikbaarheid van mens en materieel in geval van gebeurtenissen die om bovenregionale of landelijke brandweerinzet vragen. Het bestuur van elke veiligheidsregio deelt gegevens hierover met de Minister van Justitie en Veiligheid. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de aard en inhoud van deze gegevens, alsmede de wijze waarop ze worden verstrekt. Daarbij kan worden gedacht aan regels over de frequentie waarin deze gegevens door het bestuur worden verstrekt, en de wijze waarop deze worden verstrekt. Het dekkingsplan bevat een overzicht van de branden, ongevallen anders dan brand, rampen en crisis die tot een mogelijke inzet van de brandweer kunnen leiden, en een analyse van deze gebeurtenissen voor deze mogelijke inzet.

Het bestuur van de veiligheidsregio betreft het landelijk dekkingsplan brandweezorg bij het opstellen van het regionale beleidsplan en het regionale crisisplan. Op deze manier is de aansluiting op de regionale brandweezorg geborgd. Het voormelde bewerkstelligt dat het bestuur van een veiligheidsregio zich ten aanzien van de brandweezorg beter voorbereidt op zowel risico's in de eigen regio, inclusief risico's die vragen om inzet van specialistische dan wel grootschalige eenheden, als op risico's in andere veiligheidsregio's. Daardoor worden bij de uitvoering van de bovenregionale brandweezorg zo weinig mogelijk 'grenzen' ervaren.²⁸

²⁷ Artikel 51.

²⁸ Er is dus niet gekozen voor het oprichten van een aparte organisatie voor bovenregionaal en specialistisch optreden, maar voor het inrichten van het dwarsverband ten behoeve van het voorbereiden op en uitvoeren

Indien de gezamenlijke regionale brandweren onvoldoende zijn geëquipeerd om de bovenregionale risico's die zijn beschreven in het landelijk dekkingsplan brandweezorg het hoofd te bieden, kan de Minister van Justitie en Veiligheid een landelijke doelstelling afgeven, als bedoeld in artikel 37. Deze landelijke doelstelling kan worden gegeven ten aanzien van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en kan daarom ook zien op de brandweezorg die daarvoor benodigd is. Over landelijke doelstellingen wordt overleg gevoerd met het Veiligheidsberaad. In het uiterste geval staat de Minister van Justitie en Veiligheid in de koude fase de bevoegdheid ter beschikking tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van een veiligheidsregio (artikel 59 (nieuw)).

Warme fase

Bij bovenregionale samenwerking is er sprake van nevensgeschikte bevoegd gezagen. Bijvoorbeeld in het geval van schaarste kan een tegenstelling van belangen ontstaan tussen regio's. In dat geval kan het IRBT bijeen worden geroepen om onderling de belangen te wegen en gewenste samenwerking te bespreken. In ultimo kan de Minister van Justitie en Veiligheid een aanwijzing geven op basis van artikel 42 (zie paragraaf 3.6).

3.6 Aanwijzingen

De huidige Wvr maakt het mogelijk om zowel in de warme als de koude fase een aanwijzing te geven aan de voorzitter respectievelijk het bestuur van de veiligheidsregio. In de huidige situatie worden deze aanwijzingen gegeven door de commissaris van de Koning. Voorgesteld wordt deze aanwijzingsbevoegdheden bij de Minister van Justitie en Veiligheid te beleggen.

Warme fase

Artikel 42 bepaalt dat in geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de commissaris van de Koning aan de voorzitter van de veiligheidsregio een aanwijzing kan geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. De commissaris verricht deze werkzaamheden volgens een door de regering vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Dit betreft de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.²⁹ In die ambtsinstructie is opgenomen dat de commissaris geen aanwijzing geeft dan na overleg met Onze Minister van Justitie en Veiligheid, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet. Spiegelbeeldig geldt dat de commissaris onverwijld uitvoering geeft aan een verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid tot het geven van een aanwijzing.

Het betreft hier dus een getrapte aanwijzingsbevoegdheid, inhoudende dat de Minister van Justitie en Veiligheid bij rampen of crises van meer dan regionale betekenis indirect aanwijzingen kan geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Het gaat hier om een aanwijzing ten aanzien van het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid, waarbij prioriteiten worden gesteld en doelstellingen worden aangegeven.

In de visie van het kabinet dient er bij dergelijke calamiteiten een enkelvoudige lijn te zijn tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. Tijdens een ramp of crisis is het noodzakelijk om korte lijnen te hanteren, zodat snel geschakeld kan worden. Dit stelt de Minister van Justitie en Veiligheid in staat om effectief invulling te geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zoals ook door de evaluatiecommissie is geconstateerd, heeft de huidige getrapte aanwijzingsbevoegdheid in deze constellatie onvoldoende meerwaarde. De commissaris van de Koning heeft in de warme fase van een ramp of crisis slechts een zeer beperkte rol.³⁰ Om die reden wordt voorgesteld deze aanwijzingsbevoegdheid bij de Minister van Justitie en Veiligheid te beleggen. Het karakter en de reikwijdte van deze aanwijzingsbevoegdheid verandert niet. Een aanwijzing wordt slechts gegeven als dat, gelet op de feiten en omstandigheden van het geval, strikt noodzakelijk en proportioneel is.³¹ Met voorzitter van de betrokken veiligheidsregio wordt zo mogelijk vooraf overleg gevoerd. Tenzij de vereiste spoed of een ander zwaarwegend belang zich daartegen verzet, gaat de Minister van Justitie en Veiligheid bovendien niet over tot het geven van de aanwijzing dan nadat de Commissaris van de Koning over de voorgenomen aanwijzing is gehoord.

van brandweezorg bij bijzondere, grootschalige of langdurige incidenten. Daarmee neemt de Minister van Justitie en Veiligheid geen verantwoordelijkheden van de besturen van de veiligheidsregio's over.

²⁹ Stb. 2023, 373.

³⁰ Evaluatie, p. 116.

³¹ De aanwijzing ziet op het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. In buitengewone omstandigheden is het, gelet op artikel 53, eerste lid, mogelijk om in concrete gevallen aan de burgemeester aanwijzingen te geven inzake de rampenbestrijding. Artikel 54 maakt het mogelijk dat de Minister van Justitie en Veiligheid een bevoegdheid van de commissaris van de Koning of van de burgemeester op grond van de Wvr geheel of ten dele aan zich trekt, of een andere autoriteit daarmee geheel of gedeeltelijk belast. In de lopende herziening van het staatsnoodrecht wordt de reikwijdte van deze bepalingen betrokken.

Koude fase

Op grond van artikel 59 kan de commissaris van de Koning het bestuur van een veiligheidsregio een aanwijzing geven als de taakuitvoering van de veiligheidsregio tekortschiet. De commissaris hanteert zijn aanwijzingsbevoegdheid ook in dit geval volgens de Ambtsinstructie commissaris van de Koning. Een aanwijzing wordt niet gegeven dan na instemming van de Minister van Justitie en Veiligheid. De commissaris geeft voorts uitvoering aan een verzoek van deze minister tot het geven van een aanwijzing.

Ook over deze aanwijzingsbevoegdheid concludeert de evaluatiecommissie dat er in de huidige praktijk geen toegevoegde waarde meer bestaat voor deze rol van de commissaris van de Koning ten opzichte van de veiligheidsregio. De Inspectie Justitie en Veiligheid is immers belast met het toezicht op deze taakuitvoering van de veiligheidsregio's, en bij de opvolging van dit toezicht past een directe aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Het kabinet sluit zich bij deze conclusies aan. De aanwijzingsbevoegdheid biedt de Minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid te interveniëren als uit rapporten van de inspectie of anderszins blijkt dat de taakuitvoering van een veiligheidsregio tekortschiet.

De aanwijzing in de 'koude fase' is onlosmakelijk verbonden met de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het functioneren van het regionale systeem van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hij moet erop kunnen vertrouwen dat de veiligheidsregio's hun zaken voldoende op orde hebben om, als dat nodig is, onmiddellijk adequaat te kunnen optreden.³² Zoals is opgemerkt bij de herziening van het interbestuurlijk toezicht met de Wet revitalisering generiek toezicht, is er ten opzichte van de veiligheidsregio's daarom sprake van 'uitvoeringsvervloechting'.³³ Dat rechtvaardigt dat niet wordt teruggevallen op de generieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht, maar dat de specifieke toezichtbevoegdheden, in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de kwaliteit van de taakuitvoering van een veiligheidsregio, behouden blijven. De taakuitvoering van een veiligheidsregio is immers onlosmakelijk verbonden met het functioneren van die veiligheidsregio tijdens een ramp of crisis. Het generieke toezichtinstrumentarium uit de Gemeentewet treedt daarom in zoverre terug voor de bepalingen uit de Wvr.³⁴

Een aanwijzing wordt niet gegeven dan nadat het bestuur en de commissaris van de Koning over de voorgenomen aanwijzing is gehoord. De rol van de commissaris van de Koning ten aanzien van de bestuurlijke samenwerking blijft verder ongewijzigd.³⁵

3.7 Cyclisch proces crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg

Het beheersen van branden, incidenten en crises vindt plaats in verschillende samenhangende fases die ieder om een eigen benadering en instrumenten vragen. Brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing vormen daarmee een cyclisch proces. In de Wvr is dit cyclisch proces beperkt geborgd. De evaluatiecommissie adviseert daarom om de rampenbestrijding en crisisbeheersing in te richten als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat. Zoals in de brieven van 3 februari 2021³⁶ en van 13 december 2022³⁷ aan de Tweede Kamer is aangekondigd, neemt het kabinet dit advies over. Door crisisbeheersing en brandweezorg een duidelijker cyclisch karakter te geven ontstaat continu aandacht voor de kwaliteitsverbetering ervan. Op die manier kan het stelsel zichzelf permanent verbeteren.

Het cyclisch proces bestaat uit voorbereiding, inclusief risico-inventarisatie en analyse, respons, en nazorg en herstel. Het is niet zinvol om deze onderdelen van het cyclisch proces woordelijk en afzonderlijk in de wet op te nemen. Dat heeft weinig meerwaarde, omdat het proces juist vorm moet krijgen in de taakuitoefening van de veiligheidsregio's en het Rijk. Bovendien zijn verschillende onderdelen van het cyclisch proces al afdoende geborgd, zeker op regionaal niveau. Zo geven de artikelen 10 en 15 invulling aan de verplichting tot het uitvoeren van een regionale risico-inventarisatie en -analyse. De artikelen 14 (beleidsplan), 16 (crisisplan), 17 (rampbestrijdingsplan) en 19 (samenwerking) geven invulling aan de planvorming en daarmee de

³² Zie daarover ook het rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, Van specifiek naar generiek – Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, 2007, Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31200 VII, nr. 8.

³³ Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 3, p. 5 en 29, en Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 8, p. 17.

³⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 8. Zie ook artikel 124b, tweede lid, Gemeentewet.

³⁵ Zoals bijvoorbeeld opgenomen in artikel 5d van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29517, nr. 198.

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29517, nr. 225.

voorbereiding. De wijzigingen richten zich daarom, in lijn met het advies van de evaluatiecommissie, primair op de versterking van de landelijke risicoanalyse en -inventarisatie en de regionale en bovenregionale nafase.

Risico-inventarisatie en -analyse

Door een goede risicoanalyse kan een gerichte voorbereiding op de crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg plaatsvinden. Risico-inventarisaties en risicoanalyses vormen belangrijke input voor de prioritering van de risico's en de (operationele) planvorming, zowel op regionaal als op bovenregionaal en landelijk niveau. Risico's zijn niet altijd gebonden aan regiogrenzen en kunnen zich voordoen op verschillende niveaus. Het is daarom van belang dat het Rijk, via met name de Rijksbrede Risicoanalyse, en de veiligheidsregio's via de regionale risicoprofielen, onderling informatie over risico's uitwisselen. Om dat mogelijk te maken worden risico-inventarisaties en -analyses gezamenlijk uitgevoerd aan de hand van een eenduidig proces dat door Rijk en veiligheidsregio's gezamenlijk is vastgesteld en periodiek wordt geactualiseerd. Dat gebeurt door een landelijke risicoanalyse, als onderdeel van het landelijk beleidsplan. Op landelijk niveau wordt de Rijksbrede Risicoanalyse opgesteld die ook ten grondslag ligt aan de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Mede ter uitvoering van Besluit 1313/2013/EU wordt deze eens per drie jaar opgesteld.³⁸ De laatste risicoanalyse is in september 2022 gepubliceerd.³⁹ De volgende Rijksbrede Risicoanalyse wordt in 2025 uitgebracht. Tussentijds vindt een actualisering plaats in de vorm van een trendanalyse.

Nafase en herstel

Na de responsfase volgt een fase die minstens zo belangrijk en vaak intensiever is. Tijdens de nafase begint het herstel, is het zaak om de ontstane schade te repareren, het ontwrichte maatschappelijke leven te reactiveren en nazorg te bieden. Deze taken vergen een lange adem en doen vaak een fors beroep op de capaciteit van de getroffen samenleving en de betrokken publieke en private actoren. Als de nafase niet goed georganiseerd wordt, kan de nasleep van een ramp of crisis de gebeurtenis juist versterken. Het is daarom noodzakelijk dat al vroegtijdig aandacht aan de nafase wordt besteed.

Om te borgen dat structureel aandacht wordt geschonken aan de voorbereiding en uitvoering van de nafase, zal dit thema een vast onderdeel worden van zowel landelijke als regionale beleids- en crisisplannen. Op deze manier kan de overgang van de responsfase naar de nafase zoveel mogelijk gestructureerd verlopen.

Hiermee neemt de veiligheidsregio geen taken of bevoegdheden over van partners die een primaire rol hebben in de nafase, zoals de betrokken colleges van burgemeester en wethouders. De rol van de veiligheidsregio ziet op het zorgen voor een goede, gecoördineerde overdracht van de activiteiten vanuit de regionale crisisstructuur naar de reguliere staande organisaties of een specifiek daarvoor aangewezen (project)organisatie.

Er is niet voorgeschreven op welke wijze de nafase moet worden georganiseerd, noch wordt ingegaan op specifieke vormvereisten. Ook zullen geen specifieke functionarissen bij wet worden aangewezen. Hiermee behoudt de veiligheidsregio een grote mate van vrijheid bij het coördineren en vormgeven van de opstart van de nafase, met als doel dat deze maximaal kan aansluiten bij de lokale context en de aard van de ramp of crisis. Dit sluit ook aan bij het advies van de evaluatiecommissie om organisatie- en inrichtingsbepalingen in de nieuwe wetgeving tot een minimum te beperken en zoveel mogelijk te richten op de activiteiten rond crisisbeheersing en brandweezorg.

Bij een landelijke crisis is de meest betrokken minister primair verantwoordelijk voor de nafase en de wijze van afhandeling hiervan. Hij identificeert in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid en de betrokken ministers de noodzakelijke activiteiten in dat verband en zorgt samen met de Minister van Justitie en Veiligheid voor een goede, gecoördineerde overdracht van die activiteiten vanuit de nationale crisisstructuur naar de reguliere staande organisaties of een specifiek daarvoor aangewezen (project)organisatie. De nafase kan betrekking hebben op een veelheid aan uiteenlopende onderwerpen. In het Nationaal Handboek Crisisbeheersing is een niet-uitputtende lijst opgenomen als handvat bij de identificatie van activiteiten en de wijze van afhandeling.

³⁸ Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (Pb EG L 250).

³⁹ Kamerstukken II 2022/23, 30821, nr. 165.

Tot de nafase behoort ook het leren en evalueren van incidenten, branden, rampen en crises. De evaluatiecommissie constateert terecht dat dit onderdeel van de nafase niet is geborgd. Daardoor wordt de cyclus van crisisbeheersing niet afgemaakt. Het is van belang dat zowel Rijk als de veiligheidsregio's met enige regelmaat de eigen inzet evalueren. Dit komt ten goede aan de veiligheid van de samenleving én van hulpverleners. Evaluaties stellen de overheid in staat om te leren van zaken die goed gingen en van zaken die beter kunnen. Regelmatig evalueren scherpt niet alleen de prestaties van crisispartners aan, maar bevordert ook de onderlinge samenwerking tussen crisispartners. Het belang van evaluatie betreft daarbij niet alleen de evaluatie van de responsfase, maar de gehele cyclus van risico-inventarisatie tot en met het verloop en de inrichting van de nafase en het herstel. Tot slot spelen evaluaties ook een belangrijke rol bij de verantwoording richting de volksvertegenwoordiging en de samenleving, hetgeen de transparantie en het vertrouwen in de overheid en hulpdiensten versterkt. Voor de veiligheidsregio's wordt dit geborgd in het regionaal beleidsplan, en voor het Rijk in het landelijk beleidsplan crisisbeheersing.

3.8 Overige wijzigingen

3.8.1 Verslaglegging gedurende langdurige crises

Artikel 40, vijfde lid, ziet op de verslagleggingsplicht van de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Nadat de ramp of crisis is beëindigd, brengt de voorzitter van de veiligheidsregio, in overeenstemming met de burgemeesters die zitting hebben gehad in het regionaal beleidsteam, (schriftelijk) verslag uit over het verloop van de gebeurtenissen en de genomen besluiten. Hij beantwoordt voorts schriftelijk de vragen van de afzonderlijke gemeenteraden die naar aanleiding van het uitgebrachte verslag worden gesteld. De voorzitter van de veiligheidsregio verstrekt op verzoek van de gemeenteraad zowel schriftelijk als mondeling inlichtingen over het bestreden besluit.⁴⁰

Hoewel deze verslaglegging in de praktijk goed functioneert, is tevens gebleken dat zij bij (zeer) langdurige crises soms tekortschiet. Dat is in het bijzonder merkbaar geweest gedurende de uitbraak van COVID-19, die gedurende een lange periode tot een crisis heeft geleid. In dergelijke situaties schiet de verplichting om (louter) na afloop van de crisis verslag uit te brengen, tekort. Om die reden wordt deze verplichting in die zin aangevuld, dat een voorzitter van de veiligheidsregio tijdens een langdurige crisis van meer dan plaatselijke betekenis ook periodiek verslag uitbrengt aan de raden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij in dat verband heeft genomen, zodra en indien de crisis dat toelaat. Het verslag zal in de regel schriftelijk gebeuren, maar kan ook mondeling plaatsvinden.

3.8.2 Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is belast met werkzaamheden op het terrein van opleidingen en informatie op het gebied van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Daarnaast verricht het IFV gemeenschappelijke werkzaamheden voor de veiligheidsregio's en kan het andere werkzaamheden in opdracht van derden verrichten op het gebied van fysieke veiligheid.

Sinds 2021 voert het IFV de naam Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV). Met deze wetswijziging wordt deze naamsverandering gecodificeerd. Met de toevoeging 'Nederlands' wordt de achtergrond aangeduid en wordt het instituut internationaal herkenbaar gemaakt. Het woord 'Instituut' geeft aan dat het om kennisontwikkeling en toepassing daarvan gaat, zowel in het onderwijs als in de informatievoorziening en ondersteuning. 'Publieke Veiligheid' geeft duiding aan het werkterrein van veiligheid en zorg voor de samenleving, namelijk een veilig en veerkrachtig Nederland. De (vak)term 'publieke veiligheid' behelst tevens de domeinen crisisbeheersing en brandweezorg, die centraal staan binnen het NIPV.

3.9 Caribisch Nederland: comply or explain

PM.

4. Persoonsgegevens

De Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) geeft regels voor de verwerking van persoonsgegevens. Onder 'persoonsgegevens' wordt op grond van artikel 4, eerste lid, AVG verstaan alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Voor de uitoefening van de krachtens deze wet aan de Minister van Justitie en Veiligheid opgedragen taken

⁴⁰ Artikel 40, derde lid. Overigens leggen de burgemeesters van de betrokken gemeenten ook afzonderlijk verantwoording af aan de betreffende gemeenteraden.

is het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk. Dit betreft primair de werkzaamheden die de Minister van Justitie en Veiligheid verricht ter uitvoering van diens coördinerende rol.

Omdat het niet mogelijk zal zijn deze coördinerende rol te vervullen zonder dat persoonsgegevens worden verwerkt, is deze verwerking noodzakelijk. De wettelijke taak om de coördinatie te bevorderen door het voeren van overleg over het geheel van maatregelen dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van een ramp of crisis, vormt daarmee tevens de grondslag voor de verwerking van de daarvoor noodzakelijke persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG. De beschikbare informatie, die door de verschillende partners, zoals burgemeester of de voorzitter van een veiligheidsregio, met de minister wordt gedeeld over mogelijke rampen en crises, of informatie over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming, bestrijding en beheersing van een ramp of crisis is veelal van feitelijke aard.⁴¹ In voorkomend geval bevatten deze stukken persoonsgegevens, zoals gegevens van bij de bestrijding van een ramp of crisis betrokken personen of van slachtoffers. De wettelijke taak om bij een (dreigende) ramp of crisis overleg te voeren over het geheel van maatregelen ter bestrijding of beheersing daarvan, vormt tevens de grondslag om deze gegevens te verwerken. In dit verband kan de minister van Justitie en Veiligheid bijvoorbeeld een situatieschets en duiding of omgevingsanalyse opstellen, op basis van de aangeleverde informatie – ook als in die informatie persoonsgegevens staan.

De taak van de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van het nieuwe artikel 44a zal in de praktijk vaak overlappen met de coördinerende taak van de Minister van Justitie en Veiligheid op het terrein van terrorismebestrijding en nationale veiligheid.⁴² Zo zal een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis al snel (ook) een bedreiging van de nationale veiligheid zijn als bedoeld in de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. In dat geval staan de minister de bevoegdheden in die wet ter beschikking, mits dat in het concrete geval noodzakelijk is.⁴³ De grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens is in dat geval primair gelegen in de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid.

Voor Caribisch Nederland geldt PM.

5. Financiële gevolgen

PM.

6. Consultatie en regeldruk

PM.

⁴¹ Artikel 46.

⁴² Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale Veiligheid (Stb. 2023, 454).

⁴³ Zie ook de coördinerende rol van de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van de NIS2-richtlijn en de daarop gebaseerde implementatiewetgeving (Richtlijn 2022/2555/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening 910/2014/EU en Richtlijn 2018/1972/EU en tot intrekking van Richtlijn 2016/1148/EU).

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A

Subonderdeel 1 actualiseert de aanduiding van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Subonderdeel 2 moderniseert de definitie van 'crisis'. Conform de huidige aanduidingen wordt daarin niet meer verwezen naar 'vitale belangen' maar naar 'veiligheidsbelangen'. Dit is geen inhoudelijke wijziging. De veiligheidsbelangen zijn geformuleerd in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en zijn de territoriale veiligheid, de fysieke veiligheid, de economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde. Niet elke aantasting van één of meer van deze belangen leidt tot een crisis. Als een (dreigende) aantasting van een veiligheidsbelang kan worden ondervangen met de reguliere coördinatie- en besluitvormingsstructuren, kunnen de bepalingen uit deze wet buiten toepassing blijven.

Onderdeel B (crisiscommunicatie)

Op grond van de artikelen 7 en 39 van de Wet veiligheidsregio's berust de informatievoorziening aan de bevolking bij de burgemeester respectievelijk, in een situatie van een (dreigende) ramp of crisis van meer dan lokale betekenis, bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Krachtens artikel 7, vierde lid, is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over deze informatievoorziening. Hieraan is uitvoering gegeven in het Biirc.

De voorgestelde wijziging van artikel 7, vierde lid, maakt mogelijk om in het Biirc ook regels te stellen over de situaties waarin de Minister van Justitie en Veiligheid deze informatievoorziening verzorgt, of mede verzorgt. Dit omvat regels over de wijze waarop samenhangende en eenduidige informatievoorziening vanuit de Minister van Justitie en Veiligheid en de betrokken veiligheidsregio's (en functioneel betrokken crisispartners) tot stand komt, en regels over de daadwerkelijke uitvoering van die informatievoorziening.

De reikwijdte van de informatievoorziening door de Minister van Justitie en Veiligheid is vergelijkbaar met de informatievoorziening door de burgemeester (bij een (dreigende) ramp of crisis van plaatselijke betekenis) of de voorzitter van de veiligheidsregio (bij een (dreigende) ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis). De informatievoorziening wordt afgestemd met de door een vakminister of ander overheidsorgaan verstrekte relevante sectorspecifieke informatie.⁴⁴ Artikel 7, derde lid, is daarom van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij de daarin bedoelde afstemming stemt de vakminister diens informatievoorziening af met de informatie die door de Minister van Justitie en Veiligheid wordt verstrekt ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, ten behoeve van de samenhangende en integrale crisiscommunicatie.

De overige taken en bevoegdheden van de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio in het Biirc blijven ongewijzigd. Dit betreft bijvoorbeeld de informatievoorziening in de koude fase (hoofdstuk IV van het Biirc). Gelet op het veelal plaatsgebonden karakter van deze risicocommunicatie ligt het voor de hand deze taken op lokaal en regionaal niveau belegd te houden.

Onderdelen C, subonderdeel 3, en D, subonderdeel 1 (cyclisch proces)

Zoals in het algemene deel van deze toelichting is opgemerkt, zijn de voorbereidingsfase en de responsfase van het cyclisch proces reeds afdoende geborgd. Om te verzekeren dat ook structureel aandacht wordt geschonken aan de voorbereiding en uitvoering van de nafase, wordt de nafase een verplicht onderdeel van het regionale beleidsplan, bedoeld in artikel 14. Onderdeel C, subonderdeel 3, strekt daartoe.

Onderdeel D, subonderdeel 1, maakt de voorbereiding op de nafase tot een onderdeel van het regionale crisisplan, bedoeld in artikel 16. Het crisisplan is een operationeel plan dat de aanpak van rampen en crises in de veiligheidsregio beschrijft, en bevat daarom ook een beschrijving van de afspraken met de crisispartners over crisisbeheersing en rampenbestrijding. Dit betreft afspraken met betrekking tot (onder meer) alarmering, opvang, verzorging en registratie van slachtoffers, nazorg en verslaglegging. Daaraan wordt toegevoegd dat deze afspraken ook moeten zien op de wijze waarop na afloop van een ramp of crisis de terugkeer naar de reguliere situatie wordt bevorderd. Daardoor wordt geborgd dat al tijdens een ramp of crisis de voorbereidingen worden getroffen om weer terug te keren naar de reguliere coördinatie- en besluitvormingsstructuren.

⁴⁴ Vergelijk Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 80.

Gedacht kan worden aan afspraken over de wijze waarop wordt toegewerkt naar een ordentelijke overgang naar de reguliere situatie.

Niet is bedoeld dat (het bestuur van) de veiligheidsregio hiermee verantwoordelijk wordt voor de nafase. Die verantwoordelijkheid blijft primair bij de betrokken colleges van burgemeester en wethouders, samen met andere actoren.

Het cyclisch proces en de aansluiting tussen het Rijk en de veiligheidsregio's zijn op landelijk niveau geborgd in het landelijk beleidsplan crisisbeheersing en de landelijke crisisplannen.

Onderdeel E (Veiligheidsberaad)

Het Veiligheidsberaad vervult een onmisbare rol bij de ontwikkeling van en de afstemming tussen de veiligheidsregio's op het gebied van crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg. In verband daarmee wordt deze rol in een nieuw artikel 38a gecodificeerd.

Onderdeel F (verslaglegging tijdens langdurige crises)

Artikel 40, vijfde lid, ziet op de verslagleggingsplicht van de voorzitter na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. In het algemene deel is toegelicht waarom deze verplichting tijdens langdurige crises moet worden versterkt. Daarom wordt aan artikel 40 een zesde lid toegevoegd, waarmee wordt geborgd dat de voorzitter tijdens een langdurige crisis van meer dan plaatselijke betekenis ook periodiek verslag uitbrengt aan de raden van de getroffen gemeenten, zodra het verloop van de crisis dat toelaat. Het is niet nodig deze verplichting ook van toepassing te verklaren op rampen. Naar zijn aard is een ramp die leidt tot een langdurige aantasting van de fysieke veiligheid immers (ook) een crisis. De procedurele regels uit de leden 2 tot en met 5 zijn van overeenkomstige toepassing.

Onderdelen G en I (aanwijzingen)

De aanwijzing in zowel de koude als de warme fase is onlosmakelijk verbonden met de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het functioneren van het stelsel van crisisbeheersing. Zoals is opgemerkt bij de herziening van het interbestuurlijk toezicht met de Wet revitalisering generiek toezicht, is er ten opzichte van de veiligheidsregio's daarom sprake van 'uitvoeringsvervlechting'.⁴⁵ Dat rechtvaardigt dat niet primair wordt teruggevallen op de generieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht, maar dat de specifieke aanwijzingsbevoegdheden behouden blijven.

In het geval de rampenbestrijding of crisisbeheersing stagneert en dit op het gebied van de openbare orde en veiligheid is, kan de commissaris van de Koning krachtens artikel 42 een aanwijzing geven over het te voeren beleid. In het algemene deel is toegelicht dat en waarom deze bevoegdheid bij de Minister van Justitie en Veiligheid wordt belegd. Een aanwijzing wordt zo mogelijk slechts gegeven dan na overleg met de betrokken voorzitter en commissaris van de Koning.

Op grond van artikel 59 kan de commissaris van de Koning het bestuur van een veiligheidsregio een aanwijzing geven als de taakuitvoering van de veiligheidsregio tekortschiet. Ook deze bevoegdheid wordt bij de Minister van Justitie en Veiligheid belegd. Gelet op de bestuurlijke verhoudingen blijft het van belang dat zowel het bestuur van de veiligheidsregio als de commissaris van de Koning worden betrokken. De aanwijzing wordt immers gericht aan het bestuur. Voor de commissaris van de Koning geldt dat deze op meerdere wijzen betrokken is bij de taakuitvoering van de veiligheidsregio.⁴⁶ Een aanwijzing wordt daarom slechts gegeven dan nadat het bestuur van de veiligheidsregio en de commissaris van de Koning in de provincie over de voorgenomen aanwijzing zijn gehoord.

Onderdeel H (Rijk)

De voorgestelde artikelen 44a tot en met 44d versterken de bovenregionale en landelijke aanpak van rampen en crises. In verband daarmee wordt een nieuwe "paragraaf § 9a. Rijk" ingevoegd, waarin deze artikelen zijn opgenomen.

Het voorgestelde artikel 44a codificeert de in de praktijk gevolgde handelwijze van coördinatie en besluitvorming op nationaal niveau. In geval van een ramp of crisis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de Minister van Justitie en Veiligheid overleg voeren met betrokken vakministers, de voorzitter en andere betrokken partners over het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of

⁴⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 3, p. 5 en 29, en Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 8, p. 17.

⁴⁶ Zie onder meer de artikelen 11, 13, 40 en 41.

beheersing daarvan. In de huidige praktijk, die wordt voortgezet, vindt de hiervoor beschreven afstemming plaats in de MCCb.

Met de zinsnede 'het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van de ramp of crisis' is bedoeld dat dit overleg niet is beperkt tot bevoegdheden en maatregelen aangaande de openbare orde en veiligheid: het overleg strekt tot onderlinge coördinatie van en besluitvorming over de inzet van deze en andere bevoegdheden, en betreft daarmee algehele afstemming tussen de algemene en de functionele keten met het oog op een samenhangende en integrale aanpak. Zoals opgemerkt strekt het overleg er niet toe dat de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegdheden overneemt van een andere minister, voorzitter van een veiligheidsregio of enige andere partner. Als een ramp of crisis zich zodanig ontwikkelt dat dit toch noodzakelijk wordt, bestaat de mogelijkheid om dwingend richting te geven door het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 42 of, in buitengewone omstandigheden, een (separate) toepassing van de artikelen 53 of 54.

Het overleg treedt niet in de plaats van mogelijke sectorale (coördinatie)regelingen. Mede om die reden is de bepaling vormgegeven als een 'kan-bepaling' en vindt de coördinatie en besluitvorming slechts plaats in overeenstemming met de Ministers die het mede aangaat.

De deelnemers aan het overleg verstrekken de Minister van Justitie en Veiligheid de gegevens die hij nodig heeft voor diens coördinerende taak. Gedacht kan worden aan (persoons)gegevens over de aard, aanleiding en het verloop van een ramp of crisis en informatie over de (mogelijke) maatregelen bij de bestrijding of beheersing daarvan. Het voeren van coördinatie is immers niet mogelijk zonder dat over de daarvoor noodzakelijke informatie wordt beschikt.

Het bestaande artikel 44 blijft gehandhaafd. Het eerste lid ziet op de situatie waarin aan een minister bevoegdheden zijn toegekend op het gebied van rampenbestrijding, en schrijft voor dat hij van deze bevoegdheden geen gebruik maakt dan na overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid. Het tweede lid bevat een vergelijkbare bepaling in geval van crises, zij het dat in dat geval kan worden volstaan met het informeren van de Minister van Justitie en Veiligheid. Deze afstemmingsregelingen blijven onverkort van toepassing, met dien verstande dat zij, in de situatie bedoeld in artikel 44a, eerste lid, veelal opgaan in het overleg dat op grond daarvan plaatsvindt. Voor situaties waarin geen toepassing is gegeven aan artikel 44a houdt artikel 44 zelfstandige betekenis.

Het voorgestelde artikel 44b borgt het landelijk beleidsplan crisisbeheersing. Het landelijk beleidsplan richt zich op (het beleid rond) rampen en crises van landelijke betekenis en hieraan gerelateerde onderwerpen. Het landelijk beleidsplan wordt vastgesteld in overeenstemming met de ministers die het aangaat en de besturen van de veiligheidsregio's. Op rijksniveau is immers in eerste instantie een vakminister verantwoordelijk voor de aanpak van een ramp of crisis. Het bestuur van een veiligheidsregio is betrokken vanwege de belangrijke rol die de veiligheidsregio's hebben bij de regionale (voorbereiding op de) aanpak van rampen en crises. Bovendien zijn de effecten van vrijwel elke ramp of crisis bij uitstek op lokaal of regionaal niveau merkbaar.

Het landelijk beleidsplan bevat in elk geval een beschrijving van de landelijke ambities en activiteiten van het Rijk, de veiligheidsregio's en andere relevante partners bij de landelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing. Met de zinsnede 'het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van de ramp of crisis' is bedoeld dat de ambities en activiteiten in de landelijke agenda niet zijn beperkt tot de openbare orde en veiligheid. Verder bevat het landelijk beleidsplan een beschrijving van de ambities en activiteiten om de informatievoorziening tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en andere relevante partners verder te ontwikkelen. Ook bevat het landelijk beleidsplan een beschrijving van de beleidsprioriteiten ten aanzien van de risico- en crisiscommunicatie, alsmede de prioriteiten ten aanzien van opleiden, trainen en oefenen.

Het landelijk beleidsplan draagt bij aan een gestructureerde en brede voorbereiding op onderwerpen die vragen om gezamenlijke, landelijke inzet van zowel Rijk als de veiligheidsregio's. Het spreekt daarom voor zich dat elementen van dit landelijk beleidsplan daarom ook op regionaal niveau moeten worden geborgd. In verband daarmee wordt in de artikelen 14, tweede lid, en 16, tweede lid, een verwijzing opgenomen naar het landelijk beleidsplan crisisbeheersing (onderdelen C, subonderdeel 1, en D, subonderdeel 2). Het bestuur van de veiligheidsregio betreft de inhoud en afspraken in het landelijk beleidsplan crisisbeheersing bij het regionale beleidsplan en het regionale crisisplan.

Artikel 44c introduceert het landelijk dekkingsplan brandweezorg. De noodzaak daartoe is toegelicht in het algemene deel van deze toelichting. Het landelijk dekkingsplan brandweezorg wordt vastgesteld in overeenstemming met de besturen van de veiligheidsregio's.

Het derde lid regelt de informatieverstrekking van het bestuur van de veiligheidsregio aan Onze Minister. Het betreft hier gegevens over de operationele gereedheid van de regionale brandweer binnen de eigen veiligheidsregio, waaronder gegevens over beschikbare basisbrandweereenheden en ondersteuningseenheden en gegevens over de beschikbaarheid van eventuele specialistische brandweereenheden. Deze gegevens stellen de minister in staat een landelijk dekkingsplan op te stellen. Het is denkbaar dat de benodigde gegevens voor het landelijk dekkingsplan met de tijd veranderen, bijvoorbeeld omdat uit het risicoprofiel blijkt dat de branden, rampen en crises die tot een bijzondere inzet kunnen leiden, veranderen. Daarom bevat het vierde lid een grondslag om hier bij ministeriële regeling regels over te stellen.

Indien de minister oordeelt dat de verzameling van regionale brandweren onvoldoende is om risico's het hoofd te bieden, is het mogelijk een landelijke doelstelling vast te stellen of een aanwijzing te geven.

Het vijfde lid regelt de afstemming over de inzet van de (regionale) brandweer tijdens een brand, ramp of crisis die een bovenregionale inzet van de brandweer vergt. Waar dat aan de orde is, voert de Minister van Justitie en Veiligheid overleg over deze inzet met de voorzitter van de veiligheidsregio.

Op basis van het landelijk dekkingsplan brandweezorg wordt duidelijk welke regionale slagkracht een veiligheidsregio geacht wordt te kunnen leveren ten behoeve van bovenregionale bijstand. Het is van belang dit ook op regionaal niveau te borgen. Dit is uitgewerkt in de onderdelen C, subonderdeel 2 en D, subonderdeel 2.

Artikel 44d ziet op de landelijke crisisplannen en betreft een codificatie van de praktijk zoals deze in de afgelopen jaren is ontstaan. Een landelijk crisisplan beschrijft de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken (vak)ministers, de voorzitter van de veiligheidsregio en andere betrokken partners in het kader van de bestrijding of beheersing van een ramp of crisis van landelijke betekenis. Met de zinsnede 'het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van de ramp of crisis' is bedoeld dat een landelijk crisisplan niet is beperkt tot bevoegdheden en maatregelen aangaande de openbare orde en veiligheid. Ook de afspraken die met andere betrokken partners zijn gemaakt, maken onderdeel uit van een landelijk crisisplan. Die afspraken omvatten ook de nafase- en herstelactiviteiten in het kader van een goede gecoördineerde overdracht van die activiteiten naar de reguliere verantwoordelijke organisaties of een specifiek daartoe aangewezen (project)organisatie.

Een landelijk crisisplan wordt vastgesteld in overeenstemming met bestuur van de veiligheidsregio die het aangaat. Een landelijk crisisplan wordt betrokken bij de uitwerking van het regionale beleidsplan en het regionale crisisplan (zie onderdelen C, subonderdeel 1 en D, subonderdeel 2).

Onderdelen J en K (NIPV)

De onderdelen J en K zien op de naamswijziging van het Instituut Fysieke Veiligheid in 'Nederlands Instituut Publieke Veiligheid'. Dit is een codificering van een inmiddels bestaande praktijk. In verband daarmee zijn met deze onderdelen wijzigingen doorgevoerd in het opschrift van paragraaf 17 en de artikelen 18, vierde lid, 57, eerste lid, en 66 tot en met 75.

Onderdeel L (wijziging citeertitel Wet veiligheidsregio's)

De citeertitel van de Wet veiligheidsregio's wordt gewijzigd. De nieuwe citeertitel 'Wet crisisbeheersing en brandweezorg' brengt tot uitdrukking dat de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau plaatsvindt.

Onderdeel M bevat een naamswijziging van de veiligheidsregio Zuid-Limburg.

Artikel II (wijziging Veiligheidswet BES)

PM

Artikel III (samenloopbepalingen)

PM

Artikel IV bevat de citeertitel van dit wetsvoorstel.

Artikel V

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Met het moment van inwerkingtreding wordt waar mogelijk aangesloten bij het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten voor regelgeving.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

I. Coenradie