

Aan
Algemeen bestuur van de veiligheidsregio

Van
voorzitter Veiligheidsberaad

Datum
28 augustus 2024

Rompreactie préconsultatie herziening Wet veiligheidsregio's (eerste tranche)

Het Veiligheidsberaad heeft conform onze afspraak uw verzoek om in préconsultatie advies te geven over het conceptwetsvoorstel eerste tranche Wijziging van de Wet veiligheidsregio's doorgestuurd aan de besturen van alle veiligheidsregio's. De adviezen van de individuele veiligheidsregio's vindt u in de bijlage van deze brief. Op hoofdlijnen wil het Veiligheidsberaad u het volgende teruggeven.

Het Veiligheidsberaad is positief over het gegeven dat een groot deel van zijn opvattingen is opgenomen in de conceptwetteksten. Dit betreft onder andere de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) (artikel 42), waarmee het proces van crisisbeheersing verder wordt gestroomlijnd, het opnemen van de rol van het Veiligheidsberaad in de wet (artikel 38) en de verwijzing naar de werkafspraken inzake het Interregionaal Beleidsteam (IRBT) in de Memorie van Toelichting (MvT). Daarnaast zijn de veiligheidsregio's positief over de verbinding die gemaakt wordt tussen landelijke en regionale regelgeving op het vlak van crisisbeheersing en brandweezorg (artikel 44 a t/m d).

Algemene Aanbevelingen

Op basis van de voorliggende conceptwetteksten wil het Veiligheidsberaad u drie algemene aanbevelingen meegeven. Vervolgens worden nog enkele specifieke aanbevelingen voorgesteld.

Inrichting stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg

Het eerste punt heeft betrekking op de inrichting van het stelsel als geheel. In het huidige (staats)noodrecht wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene en de functionele ketens. De algemene keten omvat verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het kader van openbare orde en veiligheid, van toepassing op elk type ramp en crisis. De functionele ketens beschikken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden gericht op specifieke crisistypen. De Wet veiligheidsregio is een instrument van de algemene keten. In het conceptwetsvoorstel wordt, mede op aanbeveling van de Commissie-Muller, de lokale en regionale bevoegdheden uitgebreid naar het bovenregionaal en landelijk niveau.

Daarnaast introduceert de MvT de *nationale* crisisstructuur, die de coördinatie van de crisismaatregelen in de volle breedte omvat, inclusief functionele wetgeving. Het Veiligheidsberaad staat nadrukkelijk achter het versterken van de verbinding tussen het lokale, regionale, bovenregionale en nationale niveau, evenals tussen de algemene en functionele ketens. Echter, met de introductie van de nationale crisisstructuur en de wijziging van de definitie crisis in de wettekst wordt de herziene Wet veiligheidsregio's een brede crisiswet, waarbij het onderscheid tussen de algemene keten en de functionele ketens dreigt te vervagen. Dit leidt tot onduidelijkheid over de reikwijdte van de wet. Het Veiligheidsberaad vindt deze onduidelijkheid ongewenst en adviseert om helder vast te leggen (of toe te lichten) hoe de algemene keten zich verhoudt tot het stelsel van staatsnoodrecht in de volle breedte. Voor veiligheidsregio's is het van belang dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de voorzitter veiligheidsregio en de burgemeester helder zijn, zodat hierover geen discussie kan ontstaan ten tijde van een ramp of crisis.

Afstemmen veiligheidsregio's bij ramp of crisis van meer dan regionale betekenis juridisch borgen

Ten tweede ziet het Veiligheidsberaad dat in de conceptwettekst is gepoogd om het bovenregionale verantwoordelijkheidsvacuüm op te lossen door de diverse landelijke en regionale planvormen aan elkaar te koppelen en door de verwijzing in de MvT naar het protocol IRBT, die de werkafspraken bevat van de veiligheidsregio's bij bovenregionale crises. Het Veiligheidsberaad pleit voor een bepaling in de wet, waarin staat opgenomen dat in geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, of ernstige vrees daarvoor, de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's afstemmen over de te nemen besluiten en maatregelen. Dit past bij de conclusie van de Commissie-Muller dat de huidige Wet veiligheidsregio's tekortschiet in het omgaan met regiogrensoverschrijdende risico's en crises.

De MvT leidt tot verwarring

Ten derde valt op dat de MvT een aantal zaken benoemt, die niet terug te vinden zijn in de conceptwetteksten. Bijvoorbeeld de beoogde toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid en de nationale crisisbeheersing, maar ook onderwerpen zoals KCR2 en het cyclische proces zijn alleen opgenomen in de MvT. Hierbij lijkt de toelichting op KCR2 onjuistheden te bevatten, aangezien -onder verwijzing naar regionale bevoegdheden- het LOCC wordt gepresenteerd als organisatorisch fundament van KCR2. De MvT loopt hiermee vooruit op de tweede tranche conceptwetteksten en staat toekomstige beleidsinvulling van KCR2 in de weg. Het Veiligheidsberaad is van mening dat zaken die niet in de wet zijn beschreven, ook niet in de MvT moet worden opgenomen. Ten aanzien van het cyclisch proces is het Veiligheidsberaad van mening dat dit zijn weerslag moet krijgen in de conceptwettekst (zie ook onder punt 9).

Door het door elkaar lopen van de beschrijving van de huidige (IST) en de beoogde situatie (SOLL), de introductie van nieuwe onderwerpen ten opzichte van de conceptwettekst en enkele onjuiste veronderstellingen, is de MvT zeer slecht leesbaar. De MvT roept hierdoor op onderdelen meer verwarring op dan dat deze de conceptwettekst verheldert.

Specifieke aanbeveling

Op onderdelen behoeven de conceptwetteksten aanscherping en/of aanpassing. Hieronder volgen de aanbevelingen voor specifieke artikelen puntsgewijs.

1) Wijziging van definities (Artikel 1)

Definitie crisis

In artikel 1 is de begripsbepaling crisis gewijzigd ten opzichte van de huidige wet. In de huidige wet wordt een crisis gedefinieerd als een situatie waarin een *vitaal* belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Nu wordt voorgesteld om dit te wijzigen in: een situatie waarin *een veiligheidsbelang* van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

Deze nieuwe formulering kan worden gelezen als een verruiming van de situaties die als crisis worden aangemerkt. Een dergelijke verruiming zorgt ervoor dat de wet een grotere reikwijdte krijgt en daarmee dus een taakverzwaring van de veiligheidsregio, waarop de organisatie van de veiligheidsregio moet worden aangepast.

In de MvT is aangegeven dat het geen inhoudelijke wijziging betreft, maar slechts een modernisering. Indien geen inhoudelijke wijziging wordt beoogd, adviseert het Veiligheidsberaad om de definitie van 'crisis' ongewijzigd te laten.

Definitie crisisbeheersing

Hoewel de definitie van het begrip crisisbeheersing tekstueel niet is gewijzigd, wordt deze automatisch gewijzigd door de wijziging van het begrip crisis. Daarbij wordt het begrip crisisbeheersing tegelijkertijd gebruikt voor twee verschillende typen situaties, waarbij één type afwijkt van de definitie. Enerzijds wordt met crisisbeheersing bedoeld op de sturing en het treffen van maatregelen en voorzieningen door veiligheidsregio's en gemeenten op basis van de bevoegdheden op het vlak van openbare orde en veiligheid (algemene keten). Dit is conform de huidige afbakening in de Wet veiligheidsregio's. Anderzijds wordt met het begrip crisisbeheersing in de nieuwe regelgeving (Artikel 44b in relatie tot 44a) bedoeld op de overkoepelende maatregelen en voorzieningen die in zijn totaliteit kunnen worden ingezet bij een crisis in de volle breedte (nationale crisisbeheersing). Daarmee bevat de conceptwettekst dus ook maatregelen die op basis van functionele wetgeving bij crises kunnen worden getroffen.

Eénzelfde begrip voor twee verschillende zaken leidt tot verwarring en discussie over bevoegdheden en verantwoordelijkheden tijdens crises. Het Veiligheidsberaad is van mening dat dit ongewenst is en verzoekt een scherpere afbakening van de definitie crisisbeheersing in het wetsvoorstel.

Het Veiligheidsberaad verzoekt: a) om de definitie 'crisis' ongewijzigd te laten en b) om een scherpere afbakening van de definitie crisisbeheersing.

2) Aanwijzingsbevoegdheid / rol van de minister (Artikel 42 en 59)

Het Veiligheidsberaad is positief over het opheffen van de huidige getrapte aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning (cvdK) en deze nu rechtstreeks te beleggen bij de minister van Justitie en Veiligheid. Dit stroomlijnt het crisisbeheersingsproces tijdens de warme fase. Bovendien komt één van de bezwaren die een fusie tussen veiligheidsregio's uit verschillende provincies in de weg staat, te vervallen. In de MvT wordt aangegeven dat het karakter en de reikwijdte van deze aanwijzingsbevoegdheid niet veranderen. Deze waren echter al niet helder in de huidige Wet veiligheidsregio's. Omdat er in de afgelopen jaren geen aanleiding was voor de cvdK om gebruik te maken van deze bevoegdheid, is het nog altijd niet duidelijk wat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister inhoudelijk kan behelzen. Kan de minister feitelijk de voorzitter een opdracht geven om iets te doen of om zijn/haar bevoegdheden in te zetten, of is de aanwijzing algemener en beoogt het meer de resultaten voor te schrijven die de voorzitter moet bereiken?

Artikel 59 heeft betrekking tot de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in de koude fase. De vraag daarbij is hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot het interbestuurlijk toezicht en tot artikel 60 van de huidige Wet veiligheidsregio. Wordt dit met dit wetsvoorstel buiten werking gesteld, of blijft er een bepaalde bevoegdheid voor de cvdK bestaan?

Daarnaast wordt in de MvT de mogelijkheid beschreven dat de minister in relatie tot het landelijk dekkingsplan brandweezorg in het uiterste geval kan overgaan tot het geven van een aanwijzing als blijkt dat de gezamenlijke brandweerkorpsen onvoldoende zijn geëquipeerd om de bovenregionale risico's het hoofd te bieden. De aanwijzingsbevoegdheid in de koude fase lijkt daarmee ook wat betreft planvorming tot de coördinatie en regie van de minister te behoren. Hiervan heeft het Veiligheidsberaad in oktober 2022 reeds bij de toenmalige minister aangegeven dat dit vanwege de verlengde lokale autonomie bij uitstek een taak van de 25 veiligheidsregio's is en dat het uitgangspunt te allen tijde behoort te zijn "regionale sturing, tenzij" (zie ook punt 5).

Het Veiligheidsberaad verzoekt: a) om duidelijkheid te scheppen over de aanwijzingsbevoegdheid van de minister tijdens crises en b) om duidelijkheid te scheppen over de verhouding tussen de aanwijzingsbevoegdheid in artikel 59, het interbestuurlijk toezicht en artikel 60 van de huidige Wet veiligheidsregio's en c) om duidelijkheid te scheppen over de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in de koude fase.

3) Verankering van de landelijke/nationale crisisstructuur (Artikel 44a)

Met de introductie van artikel 44 a t/m d wordt de verbinding gelegd tussen het lokale, (boven)regionale en landelijke niveau van crisisbeheersing en brandweezorg. Dit is conform het advies van de Commissie-Muller en heeft als doel om de crisisbeheersing en brandweezorg verder te versterken.

De wijze waarop deze artikelen nu zijn geformuleerd en met name de toelichting in de MvT over de wijze waarop dit in de praktijk gestalte moet gaan krijgen, zorgen voor onduidelijkheid over de verhouding tussen de nationale crisisstructuur en de crisisbeheersing in de algemene keten in deze wet. Zoals hierboven aangegeven veroorzaakt de toevoeging van de artikelen 44 a t/m d verwarring, door het gebruik van de term 'crisisbeheersing' ook met betrekking tot de nationale crisisbeheersing.

Het Veiligheidsberaad verzoekt om duidelijkheid te scheppen over de verhouding tussen de nationale crisisstructuur en de crisisbeheersing in de algemene keten.

4) Landelijke beleidsplan crisisbeheersing (Artikel 14 en 44b)

Het artikel over het landelijk beleidsplan 'crisisbeheersing' en de verplichting om in het regionale beleidsplan het landelijk beleidsplan crisisbeheersing uit te werken, koppelt de landelijke en regionale planvorming aan elkaar. Doel hiervan is om de crisisbeheersing verder te versterken. 'Crisisbeheersing' betreft hier de crisisbeheersing in de algemeen kolom en ook "de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen" (zie artikel 1).

Wat opvalt is dat de werkingsduur van het regionaal beleidsplan verschilt met die van het landelijk beleidsplan crisisbeheersing. Het regionaal beleidsplan wordt eens in de vier jaar opgesteld en het landelijk beleidsplan crisisbeheersing eens in de zes jaar. Voor een goede koppeling tussen deze planvormen is het advies om de geldigheidstermijnen voor beide plannen gelijk te trekken naar bijvoorbeeld 6 jaar. Wat tevens opvalt is de eenzijdig

ingestoken verplichting dat veiligheidsregio's het landelijk beleidsplan crisisbeheersing inpassen in het regionale beleids- en crisisplan. Het Veiligheidsberaad is van mening dat dit een wederzijdse verplichting zou moeten betreffen. Regionale risico's zijn immers van invloed op het landelijk risicobeeld en daarmee op het landelijk crisisplan. Op dit moment ontbreekt deze verbinding in het landelijk risicobeeld en daarmee is het landelijk beleidsplan crisisbeheersing nog niet volledig.

Het Veiligheidsberaad verzoekt a) om de geldigheidstermijnen van het regionaal beleidsplan en het landelijk beleidsplan aan elkaar gelijk te stellen en b) om in de wettekst toe te voegen dat in het landelijk risicobeeld de regionale risicobeelden worden toegevoegd.

5) Landelijk dekkingsplan brandweezorg (Artikel 14 en 44c)

In het wetsvoorstel worden veiligheidsregio's verplicht om de minister informatie te verstrekken over de operationele gereedheid van de brandweer in de veiligheidsregio. Het zou moeten gaan om de operationele paraatheid van het daadwerkelijk (totaal) vermogen van de brandweer om brand en andere ongevallen te bestrijden (de slagkracht). De wettekst definieert deze 'slagkracht' niet voldoende.

Door deze informatie is de minister in staat om tot een landelijk overzicht te komen van de operationele gereedheid van de slagkracht en hoe deze zich verhoudt tot de bovenregionale en landelijke risico's. Het landelijke dekkingsplan brandweezorg is daarmee primair een (risico)analysedocument. Het Veiligheidsberaad onderschrijft de meerwaarde en het belang van dergelijke analyses. Logischerwijs zou na deze risicoanalyse een beleidskeuze worden gemaakt over de vraag of het restrisico dat uit deze analyses voortvloeit acceptabel is, maar dit is niet opgenomen in de conceptwettekst.

Volgens de MvT wordt met dit wetsartikel beoogd dat besturen van veiligheidsregio's zich beter voorbereiden op risico's in andere veiligheidsregio's, waarmee grenzen bij de uitvoering van bovenregionale brandweezorg worden weggenomen. Mocht blijken dat de gezamenlijke brandweerkorpsen onvoldoende zijn geëquipeerd om de bovenregionale risico's het hoofd te bieden, dan kan de Minister van Justitie en Veiligheid een landelijke doelstelling afgeven en in het uiterste geval kan de minister overgaan tot het geven van een aanwijzing. Hierbij wordt er in de MvT verondersteld, dat er sprake is van een basisniveau aan slagkracht, die iedere veiligheidsregio geacht wordt te leveren ten behoeve van regionale bijstand. Daarvan is op dit moment echter nog geen sprake en dit is tot op heden ook nog geen onderwerp van gesprek geweest tussen de minister van Justitie en Veiligheid en de veiligheidsregio's, omdat dit onderdeel vormt van de tweede tranche van de herziening van de Wet veiligheidsregio's.

De hierboven geschetste werkwijze kan gezien worden als een creatieve manier om met het verantwoordelijkheidsvacuüm bij bovenregionale crisis om te gaan, maar staat wel erg op gespannen voet met het verlengd lokaal bestuur en de daarvan afgeleide huidige regionale verantwoordelijkheden.

Het Veiligheidsberaad verzoekt de veronderstelde slagkracht vooralsnog niet te benoemen in de MvT van de eerste tranche, maar eerst het gesprek aan te gaan over de systematiek van het landelijk dekkingsplan brandweezorg in zijn geheel.

6) Rol van het Veiligheidsberaad (Artikel 38a)

Zoals eerder toegezegd door de minister van JenV is in de wet een artikel opgenomen over de rol van het Veiligheidsberaad. Hiertoe heeft het Veiligheidsberaad op 19 december 2022 op verzoek van de toenmalige minister van JenV een voorstel ingediend. Daarbij is voorgesteld om het volgende over het Veiligheidsberaad op te nemen in de aangepaste wet: *Het Veiligheidsberaad coördineert en regisseert in de koude fase die taken, waarvoor de besturen van de veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk zijn, en adviseert de minister van Veiligheid en Justitie hieromtrent.*

In de voorliggende conceptwettekst is opgenomen dat het overleg in het Veiligheidsberaad mede strekt tot het stimuleren en faciliteren van afstemming en eenduidigheid tussen de veiligheidsregio's. De adviserende rol van het Veiligheidsberaad is daarmee niet overgenomen. De huidige formulering van dit artikel laat echter voldoende ruimte aan het Veiligheidsberaad om deze adviesrol toch in te vullen.

7) Verantwoording (Artikel 40)

De toevoeging van lid 6 betreft de wijze van verantwoording tijdens langdurige crises van meer dan plaatselijke betekenis. Hierbij is de wijze waarop de veiligheidsregio's hier invulling aan gaven ten tijde van de coronacrisis gecodificeerd. In de MvT wordt de onjuiste suggestie gewekt dat hieraan tijdens de coronacrisis onvoldoende invulling aan zou zijn gegeven. Juist tijdens de coronacrisis hebben veiligheidsregio's proactief de verbinding met de burgers en gemeenteraden gezocht.

Het Veiligheidsberaad verzoekt de verantwoording van de veiligheidsregio's ten tijde van de coronacrisis neutraler te omschrijven in de MvT.

8) Onderscheid ramp en crisis blijft bestaan in conceptwettekst

Het Veiligheidsberaad heeft uitvoerig met uw departement gecorrespondeerd over het opheffen van het onderscheid tussen ramp en crisis (brief van 13 oktober 2022, 12 oktober 2023, 2 april 2024). Daarbij blijft u bij uw standpunt om het onderscheid tussen ramp en crisis te hanteren ondanks nadrukkelijk het advies van de Commissie-Muller om hier vanaf te zien. Dit is ook terug te zien in de conceptwettekst waarbij het onderscheid tussen ramp en crisis blijft bestaan.

Het Veiligheidsberaad blijft bij zijn opvatting dat het in de praktijk complex kan zijn om dit onderscheid te hanteren en er vaak sprake is van een grijs gebied waarbij het onduidelijk is of een gebeurtenis zich kwalificeert als een ramp of een crisis. Het door u toegezegde onderzoek gericht op de vraag of de algemene kolom beschikt over afdoende instrumenten en bevoegdheden heeft niet plaatsgevonden, waardoor het inhoudelijke debat tussen minister en het Veiligheidsberaad hierover niet goed kan worden gevoerd. Als argument voor het afzien van dit onderzoek geeft u aan u reeds met diverse partners gesproken te hebben over dit onderscheid in een aantal zogenaemde 'pressurecookers' en dat op basis daarvan is geconcludeerd dat de verschillende bevoegdheden voor de aanpak van ramp en crisis niet één op één overdraagbaar zijn. Bovendien zou een dergelijk onderzoek niet tot nieuwe aanvullende inzichten leiden en slechts leiden tot vertraging.

Het Veiligheidsberaad is verbaasd dat deze conclusies worden getrokken en dat er de afgelopen twee jaar (sinds de aanbidding van de contourennota aan de Tweede Kamer) geen tijd is vrijgemaakt om het toegezegde en noodzakelijke onderzoek uit te voeren.

Het Veiligheidsberaad verzoekt om het onderscheid tussen ramp en crisis op te heffen, zoals aanbevolen door de Commissie Muller.

9) Cyclisch proces

In het wetsvoorstel is geen expliciete bepaling opgenomen waarin staat beschreven dat de veiligheidsregio's hun taakuitvoering door middel van een cyclisch proces vormgeven. Er zijn slechts op onderdelen aspecten van het cyclisch proces opgenomen. Het wijkt hiermee af van de Contourennota waarin nadrukkelijk is beschreven dat het cyclisch proces van crisisbeheersing en brandweezorg wettelijk wordt geborgd. Voor een betere taakuitvoering door de veiligheidsregio's is het van belang om dit alsnog in de wettekst op te nemen, met dien verstande dat de taken en verantwoordelijkheden inzake de nafase van een ramp of crisis een gemeentelijke verantwoordelijkheid betreffen.

Het Veiligheidsberaad verzoekt om het cyclische proces van crisisbeheersing en brandweezorg op te nemen in de wet, zoals aangekondigd in de contourennota.

10) Centrale aansturing versus lokaal bestuur

Tenslotte constateert het Veiligheidsberaad dat het conceptwetsvoorstel, met de introductie van artikel en 44a t/m d en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, een centralistische benadering versterkt, hetgeen ongewenst is voor de veiligheidsregio's. Dit staat op gespannen voet met het principe verlengd lokaal bestuur.

Het Veiligheidsberaad waardeert dat het om advies gevraagd wordt en dat zijn inzichten serieus worden genomen. We blijven graag bereid om deze onderwerpen in een nadere toelichting of bestuurlijk gesprek verder toe te lichten. Wij zien uit naar de voortzetting van onze samenwerking in dit wetgevingstraject, met als doel de veiligheid van onze samenleving verder te waarborgen.