

Evaluatie Wet veiligheidsregio's

naar toekomstbestendige crisisbeheersing en
brandweertzorg

4 DECEMBER 2020

Voorwoord

Het evalueren van een wet is altijd al een complexe juridische en bestuurlijke taak. Het evalueren van de Wet veiligheidsregio's tijdens de grootste en ingrijpendste crisis die Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog heeft meegemaakt, maakte onze opdracht nog complexer, maar ook interessanter en meer relevant. Als commissie hebben we tijdens de coronacrisis gezien hoe partijen die zijn betrokken bij crisisbeheersing bijdragen aan de veiligheid van Nederland. Ook hebben we gemerkt hoe bijzonder en ook bedreigend het is als een virus alle Nederlanders kan raken en wat dat betekent voor de wijze waarop een samenleving kan functioneren. Het heeft ons nog meer doen beseffen hoe belangrijk het is om crisisbeheersing op een effectieve, efficiënte en legitieme wijze te organiseren en dus om een organisatie als de veiligheidsregio's te hebben. De wijze waarop crisisbeheersing is georganiseerd en wettelijk genormeerd, is daadwerkelijk een zaak van leven en dood.

Bij deze evaluatie zijn we als commissie uitgegaan van het idee dat veiligheidsregio's moeten kunnen omgaan met allerhande soorten crises. Niet alleen met de bekende crises zoals rampen en ongevallen, maar vooral ook met ongekende crises zoals digitale verstoringen, langdurige energie-uitval, grootschalige pandemieën en andere typen crises waar Nederland minder ervaring mee heeft. Dat betekent dat de veiligheidsregio's in staat moeten zijn verschillende crises te beheersen met allerlei crisispartners. Tegelijkertijd moeten de veiligheidsregio's de brandweezorg op hoogwaardig inhoudelijk niveau weten te realiseren. De dagelijkse inzet van de veiligheidsregio richt zich immers vooral op brandweezorg en hulpverlening in de regio. Zowel ten aanzien van de crisisbeheersing als ten aanzien van de brandweezorg leidt dit tot nieuwe uitdagingen. De wet moet daarbij behulpzaam zijn, maar is dat in de huidige vorm onvoldoende. De wet is eenzijdig gericht op de regio, neemt regiogrenzen als uitgangspunt en biedt geen stimulans voor interregionale, grensoverschrijdende crisisbeheersing. Ook ontbreekt in de wet de verbinding met de nationale crisisstructuur.

Wij hebben als commissie zowel naar de wet als naar de praktijk gekeken en constateren dat voor beide veranderingen noodzakelijk zijn. De commissie doet op basis hiervan de aanbeveling om te komen tot nieuwe wetgeving voor crisisbeheersing en brandweezorg. Kern van deze wetgeving is het realiseren van grenzeloze samenwerking. De veiligheidsregio's, maar ook andere organisaties die een rol spelen in de crisisbeheersing en de brandweezorg, moeten over geografische, organisatorische, wettelijke en institutionele grenzen heen met elkaar samenwerken. De veiligheidsregio's moeten zowel op het terrein van de crisisbeheersing als de brandweezorg intensief samenwerken: met elkaar binnen de veiligheidsregio's, met andere veiligheidsregio's, met allerlei crisispartners, met het Rijk en zelfs internationaal. Dat vergt regie en coördinatie. De veiligheidsregio is naar ons oordeel uitermate geschikt voor het vormgeven van deze regierol zowel ten aanzien van de crisisbeheersing als ten aanzien van de brandweezorg. Maar ook het Rijk en andere crisispartners hebben een cruciale rol in het vormgeven van de crisisbeheersing en brandweezorg. Samenwerken in complexe netwerken is een kunst. Wij verwachten dat de veiligheidsregio's en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, met behulp van aanpassingen in de wet, deze kunst gaan beheersen.

Als commissie hebben we geprobeerd deze evaluatie in nauwe samenwerking met het veld te realiseren. Wij hopen daarin geslaagd te zijn en dat het evaluatierapport zal bijdragen aan echte veranderingen en verbeteringen in de praktijk. We zijn alle gesprekspartners dankbaar voor hun bijdragen aan ons onderzoek en het rapport. De commissie is bijzonder veel dank verschuldigd aan haar indrukwekkende staf die onder deskundige en prettige leiding van Annemiek Nelis een diepgaand en richtinggevend rapport heeft gemaakt. Wij zijn ervan overtuigd dat dat zal leiden tot een effectieve crisisbeheersing en brandweezorg zodat Nederland ook in de komende jaren veilig zal blijven.

Erwin Muller
Magda Berndsén
Beatrice de Graaf
Nathalie Kramers
Bernt Schneiders
Paul Verlaan

INHOUD

Samenvatting	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	17
Hoofdstuk 2 Totstandkoming en werking van de Wet veiligheidsregio's	25
2.1 De periode tot 2010 - de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's	27
2.1.1 Historische context	27
2.1.2 Totstandkoming Wet veiligheidsregio's	28
2.2 Eerste evaluatie: commissie-Hoekstra	30
2.3 Periode 2010 tot 2020 – het functioneren van de Wet veiligheidsregio's	31
2.3.1 De brandweer in de veiligheidsregio	32
2.3.2 Samenwerking	37
2.3.3 Rampenbestrijding en crisisbeheersing	46
2.3.4 Bevoegdheden en gezag	60
2.3.5 Burgers en maatschappelijke veerkracht	67
2.3.6 Democratische legitimiteit bij verlengd lokaal bestuur	68
2.3.7 Financiering	70
2.3.8 Instituut Fysieke Veiligheid	72
2.3.9 Informatievoorziening, kwaliteit en toezicht	74
2.4 Samenvattende conclusie	78
Hoofdstuk 3 Kernadvies commissie: toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg	79
3.1 Inleiding	81
3.2 Inrichting van crisisbeheersing en brandweezorg	82
3.2.1 Onderscheid crisisbeheersing en brandweezorg	82
3.2.2 Vereenvoudiging wet	83
3.2.3 Eén gemeenschappelijke regeling	83
3.3 Crisisbeheersing van de toekomst	84
3.3.1 Naar flexibele crisisbeheersing	84
3.3.2 Regie over crisisbeheersing	85
3.3.3 De schaal van risico's en crises is leidend	87
3.3.4 Crisisbeheersing als cyclisch proces	90
3.3.5 Samenwerking ten behoeve van crisisbeheersing	91
3.3.6 Geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg en crisiscommunicatie	93
3.3.7 Kennisontwikkeling en kwaliteitszorg	96
Intermezzo I Cybercrisis	97
3.4 Brandweezorg van de toekomst	98
3.4.1 Verbetering en verandering	98
3.4.2 Opgavegericht samenwerken binnen het stelsel van brandweezorg	99
3.4.3 Regio-overstijgende brandweezorg	99

3.4.4	Regisserende en adviserende taak voor brandweer bij brandveiligheid	101
3.4.5	Aanwijzingsmogelijkheid bedrijfsbrandweer nader onderzoeken	102
3.4.6	Normstelling	102
3.4.7	Lerende organisatie	103
	Intermezzo II Grote natuurbrand op eerste paasdag 2025	104
3.5	Randvoorwaardelijke processen	105
3.5.1	Informatievoorziening	105
3.5.2	Kennis en opleiding	106
3.5.3	Financiering	107
	Intermezzo III Industriebrand	108
Hoofdstuk 4	Inhoudelijke uitwerking kernadviezen	111
4.1	Inleiding	113
4.2	Sturing	114
4.2.1	Minister van Justitie en Veiligheid	114
4.2.2	Veiligheidsberaad	115
4.2.3	Burgemeester	115
4.2.4	Commissaris van de Koning	116
4.2.5	Rijksheren	117
4.2.6	Veiligheidsregio's	117
4.2.7	Democratische legitimiteit	119
4.2.8	Noodwetgeving en noodbevoegdheden	119
4.3	Brandweezorg	120
4.3.1	Functies, rangen en kwalificaties	120
4.3.2	De positie van vrijwilligers	121
4.3.3	Bedrijfsbrandweer	121
4.3.4	Toezicht door brandweer	121
4.4	Crisisbeheersing	121
4.4.1	Definitie crisisbeheersing en opperbevel	122
4.4.2	Netwerkvorming en netwerksamenwerking	122
4.4.3	Crisispartners	123
4.4.4	Gezamenlijke, landelijke informatievoorziening	126
4.4.5	Maatschappelijke veerkracht en de rol van de burger	127
4.5	Cyclisch proces van crisisbeheersing	128
4.5.1	Risico-inventarisatie en advisering	128
4.5.2	Preparatie en planvorming	129
4.5.3	Crisisrespons	130
4.5.4	Herstelfase	133
4.6	Het Instituut Fysieke Veiligheid	133
4.7	Toezicht	135
4.8	Veiligheidswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba	136

Literatuurlijst	137
Afkortingenlijst	143
Bijlagen	147
Bijlage 1 Conclusies en kernadviezen	149
Bijlage 2 Uitgebreide onderzoeksverantwoording	155
Bijlage 3 Overzicht gevoerde gesprekken	163
Bijlage 4 Interviews naar aanleiding van covid-19	171
Bijlage 5 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de bestrijding van de covid-19-pandemie	173
Bijlage 6 Ontvangen documenten	174

Samenvatting

Tien jaar na de invoering van de Wet veiligheidsregio's heeft de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's onderzocht hoe de wet- en regelgeving uitpakt. In opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid is onderzocht of de wet aansluit bij de huidige situatie. Ook is onderzocht of de wet voldoende is voorbereid op toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen. De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie luidde: In hoeverre draagt de huidige Wet veiligheidsregio's bij aan de beheersing van risico's voor burgers en de aanpak van incidenten en crises en hoe sluit de wet aan op trends in crises, crisisbeheersing en brandweezorg? In antwoord op deze vraag formuleert de commissie een aantal conclusies en adviezen.

Professionalisering

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) heeft in de afgelopen tien jaar bijgedragen aan professionalisering van crisisbeheersing en brandweezorg. Door het vormgeven van een regionale organisatie is de operationele slagkracht versterkt. Hulpdiensten werken effectiever samen. Bovendien is de ontwikkeling van kennis en expertise verbeterd. De positie van voorzitter veiligheidsregio zorgt voor duidelijkheid. Voor de incidenten en crises met een lokaal of regionaal effect - dat is het merendeel - volstaat het huidige stelsel. De huidige wet biedt mogelijkheden om invulling te geven aan democratische legitimiteit, maar deze mogelijkheden worden beperkt benut. Ook financiering door een combinatie van landelijke en gemeentelijke middelen, zoals nu het geval is, volstaat. De commissie adviseert daarom het stelsel van veiligheidsregio's in principe niet te veranderen. Wel moeten veiligheidsregio's de mogelijkheid hebben om te kunnen fuseren of samen te gaan met andere gemeenschappelijke regelingen.

Complexe en onvolledige wet

De Wvr regelt de inhoudelijke aspecten van crisisbeheersing, maar ook de organisatiestructuur ervan. Daarmee is de Wvr naar het oordeel van de evaluatiecommissie een complexe en onevenwichtige wet, die vooral gericht is op individuele veiligheidsregio's. De wet benoemt niet eenduidig en consequent welke taken en organisaties een rol spelen in crisisbeheersing. Ook is de wet te complex en te vrijblijvend over sommige taken en bevoegdheden bij crisisbeheersing. Dat leidt tot vrijblijvendheid in de samenwerking, waardoor gezamenlijke kaders niet tot stand komen. De Wvr belemmert bovendien een flexibele afstemming tussen verschillende domeinen, die nodig is bij de bestrijding van grensoverschrijdende crises. Samenwerking tussen veiligheidsregio's of samenwerking met de nationale crisisbeheersingsorganisatie of internationale partners wordt nauwelijks gestimuleerd.

Verder ontbreekt in de wet verbinding tussen crisisbeheersing op centraal en decentraal niveau. Het verschil tussen de beschrijving van brandweezorg en die van bevolkingszorg en geneeskundige hulpverlening is te groot. De wet richt zich nu vooral op preparatie en respons en niet op de integrale cyclus van crisisbeheersing, waar ook risicoanalyse en herstel bij horen. Kwaliteitseisen zijn in wisselende mate uitgewerkt en op onderdelen te gedetailleerd.

Flexibele netwerksamenwerking

Veranderingen in de samenleving hebben invloed op de effectiviteit van de wet. Risico's en crises zijn steeds meer onvoorspelbaar geworden. Ze zijn vaak ingewikkelder dan een grote brand en houden zich niet aan regio- of landsgrenzen. Het is moeilijker om crises af te bakenen, bijvoorbeeld geografisch, beleidsmatig of qua tijdsduur. Sociale media dragen eraan bij dat plaatselijke gebeurtenissen een landelijke of zelfs internationale impact kunnen hebben. Sluimerende crises kunnen langzaam ontstaan, uitdoven en weer snel aanwakkeren. Actuele dreigingen zijn veelzijdig: van een digitale hack of een terroristische aanval tot boerenprotesten en de klimaattransitie. covid-19 laat zien dat een crisis van ogenschijnlijk onvoorstelbare

proporties mogelijk is. Bij de aanpak van crises zijn in toenemende mate meerdere veiligheidsregio's betrokken, samen met de nationale crisisorganisatie. Ook andere partners zijn in wisselende rollen en samenstelling betrokken.

De commissie constateert dat voor de aanpak van crises een flexibele crisisorganisatie is vereist, die wordt vormgegeven op basis van netwerken van crisispartners. Op dit moment is nog te vaak sprake van een bundeling van afzonderlijke regionale verbanden in plaats van gezamenlijke crisisbeheersing. Waar de veiligheidsregio's individueel goed functioneren bij risico's en crises binnen de eigen regiogrenzen, schiet dit functioneren tekort bij de aanpak van grensoverschrijdende incidenten. Crisisbeheersing wordt in de toekomst flexibel ingericht, afhankelijk van aard en omvang van aanwezige risico's en crises.

Crisisbeheersing moet meer worden vormgegeven vanuit netwerksamenwerking waarbij alle crisispartners zoveel mogelijk vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden bijdragen aan crisisbeheersing. Bij de samenstelling van het netwerk moeten de aard en de schaal van de specifieke dreiging of crisis leidend zijn. Omdat crises op verschillende manieren tot uiting kunnen komen, zijn telkens wisselende crisispartners en verschillende expertise nodig. De bestrijding wordt flexibeler door te werken vanuit een netwerk, zeker wanneer (de effecten van) crises meerdere domeinen raken. De aard en omvang van een crisis moeten bepalend zijn voor de crisisbestrijding en niet de grens van een regio, de begrenzing van bestuurlijke bevoegdheden of het werkgebied van organisaties. Dat geldt voor alle fasen van crisisbeheersing.

Nieuwe wet

De huidige trends in de samenleving vragen om een nadrukkelijker onderscheid in de wet tussen crisisbeheersing en brandweezorg. Beide moeten gezien worden als eigenstandige vakgebieden, kennen eigen uitdagingen en moeten een eigen ontwikkelpad volgen. De commissie adviseert om de Wvr te wijzigen in een Wet crisisbeheersing en brandweezorg. Dat betekent niet dat de effectieve samenwerking tussen beide verloren gaat. De commissie adviseert verder om de functies van crisisbeheersing en brandweezorg in de wet voorop te zetten in plaats van de organisatie veiligheidsregio.

De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving in te richten als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat. Alle betrokken partners dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor elke fase in het proces. In de huidige wet zijn met name risicoanalyse en herstel onderbelicht. Gezamenlijke risicoanalyse vormt het uitgangspunt voor het vormgeven van samenwerking bij crisisbeheersing.

De commissie adviseert om de nieuwe wet minder gedetailleerd te maken dan de huidige Wvr en onderliggende besluiten. De organisatie- en inrichtingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt. In de financiering van veiligheidsregio's moet onderscheid gemaakt worden tussen taken voor crisisbeheersing en taken voor brandweezorg. De commissie adviseert om uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van partners voor aansluiting bij crisisbeheersing. Daarbij krijgt de dienst crisisbeheersing van de veiligheidsregio een regisserende taak. De dienst crisisbeheersing krijgt hiermee ook de regie over de geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Een separate GHOR-organisatie is daarom niet nodig. De nationale crisisbeheersingsorganisatie moet onderdeel worden van de wetgeving.

Eén organisatie

Crisisbeheersing op de schaal van risico of crisis betekent dat er bij de bestrijding van een crisis in de responsfase zowel centraal als decentraal sprake moet zijn van één eenduidige crisisstructuur. Daarbinnen werken alle betrokken partners uit verschillende domeinen samen. Tijdens de crisis (in de responsfase) moet de crisisbeheersing decentraal bij voorkeur vanuit een tweelagenstructuur worden uitgevoerd. Dat betekent dat er één crisisteam functioneert op bestuurlijk niveau en één crisisteam op operationeel niveau, waarbij de schaal van de crisis leidend is. Het onderscheid tussen ramp en crisis en het begrip opperbevel kunnen verdwijnen.

De verbinding met de nationale crisisbeheersingsorganisatie moet in de wet nadrukkelijker worden geborgd. Flexibiliteit is belangrijk, maar vraagt wel om duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De commissie adviseert om de regie over crisisbeheersing decentraal te beleggen bij de burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio en centraal bij de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). De besturen van de veiligheidsregio's worden gezamenlijk verantwoordelijk voor de preventie, preparatie, respons en herstel van regio-overstijgende (risico's op) crises en incidenten. De burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio en de minister van JenV krijgen bevoegdheden om te interveniëren wanneer samenwerking onvoldoende tot stand komt. De wettelijke bevoegdheden van de burgemeester en de voorzitter tijdens crisisrespons blijven bestaan. Wel moet de democratische legitimiteit tijdens een langer durende crisis geborgd worden. Gezien de reguliere bevoegdheden die de commissaris van de Koning al heeft om de samenwerking tussen bestuurders te bevorderen, zijn geen bijzondere bevoegdheden nodig in de nieuwe wet.

Brandweezorg

De commissie adviseert om brandweezorg en crisisbeheersing in de wet en in de praktijk duidelijk van elkaar te onderscheiden. De brandweezorg krijgt daardoor een eigenstandige positie. De brandweer kent een eigen identiteit en eigen ontwikkelpad, waarbij de verbinding met crisisbeheersing behouden blijft.

De Wvr regelt basisbrandweezorg op regioniveau, maar stimuleert niet om tot gezamenlijke kaders te komen. De besturen van de veiligheidsregio's moeten gezamenlijk verantwoordelijk worden voor het periodiek formuleren van de landelijke opgaven voor de brandweer. Daarbij worden ook de normen en standaarden vastgesteld, net als een plan om dat te borgen en handhaven. Op basis van de gemaakte afspraken en de regionale behoeften maken de besturen van de veiligheidsregio's een evenwichtige verdeling van de menskracht, de middelen en het materieel. Daarnaast zal zowel individueel als gezamenlijk moeten worden geïnvesteerd in het lerend vermogen van de brandweer. De brandweer krijgt de wettelijke verantwoordelijkheid voor het adviseren, stimuleren en regisseren van brandveiligheid.

Randvoorwaardelijke processen

De voorwaarden voor flexibel en effectief samenwerken zijn een goede informatievoorziening, het ontwikkelen en delen van kennis, het vaststellen van normen, het bewaken van de kwaliteit en de financiering. Invulling en borging van deze processen in alle fasen van crisisbeheersing is noodzakelijk om de gewenste doorontwikkeling te realiseren, maar ook om regisserende taken te kunnen uitvoeren.

De commissie adviseert om een wettelijke basis te creëren voor gemeenschappelijke informatievoorziening. Zo kunnen alle crisispartners beschikken over dezelfde actuele informatie, ongeacht de fase waarin de crisis zich bevindt. Op dit moment ligt de focus in de wet te veel op operationele informatievoorziening bij flitsincidenten en -crises, wat niet aansluit bij de huidige dreigingen in de maatschappij. De regie over deze informatievoorziening komt te liggen bij burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio en minister van JenV.

De commissie adviseert om wettelijk vast te leggen dat kennisontwikkeling en leren onderdeel worden van het stelsel van crisisbeheersing. Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) heeft op basis van de Wet veiligheidsregio's een onduidelijke positie en de wet borgt de onafhankelijkheid van het IFV onvoldoende. De bestuursstructuur, diversiteit aan taken, onevenwichtige uitwerking van kennis en opleiding tussen crisisbeheersing en brandweezorg in de Wvr hinderen het IFV in haar taakuitvoering. De commissie adviseert om te komen tot een zelfstandig en onafhankelijk opleidings- en kennisinstituut op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg.

Op basis van de wet moeten de veiligheidsregio's en het ministerie van JenV gezamenlijk heldere kwaliteitseisen en -normen ontwikkelen en die regelmatig herijken. Het stelsel van crisisbeheersing moet hiermee zelf aan kunnen tonen dat crisisbeheersing op een voor de samenleving aanvaardbaar niveau wordt georganiseerd. Kwaliteitszorg moet met elkaar worden vormgegeven, waarbij ook het netwerk van crisispartners wordt betrokken. Op basis van terugkoppeling worden processen regelmatig bijgesteld. Ook hiervoor ligt een regisserende taak bij de besturen van de veiligheidsregio's en de minister van JenV. Het toezicht op het stelsel moet daarop aansluiten.

De commissie realiseert zich dat niet alle aandachtspunten opgelost kunnen worden met wetgeving. Het rapport geldt daarom als een brede visie op crisisbeheersing en brandweezorg, met wetgeving als basis. Naar het oordeel van de commissie ontstaat zo een flexibel, robuust en adaptief stelsel, dat ook in de toekomst voorziet in de veiligheid van de burger.

Conclusies	
1	De Wet veiligheidsregio's heeft gezorgd voor het professionaliseren van de crisisbeheersing en brandweezorg en deze onder één regionale bestuurlijke regie gebracht.
2	De Wet veiligheidsregio's is door de samenvoeging van drie wetten een complexe en onevenwichtige wet geworden. Het is zowel een organieke als een inhoudelijke wet.
3	De Wet veiligheidsregio's regelt verschillende uitvoerende en coördinerende overheidstaken in één wet. Dat leidt in de praktijk tot onduidelijkheid over de crisisbeheersingstaak van de veiligheidsregio en tot een onheldere positie van de brandweer. Daardoor verloopt de verdere ontwikkeling van zowel crisisbeheersing als brandweezorg minder goed.
4	De Wet veiligheidsregio's draagt bij aan de invulling van de basisbrandweezorg op regioniveau. Wel zijn enkele knelpunten aan te wijzen. 4.1 De Wet veiligheidsregio's stimuleert niet of nauwelijks dat de 25 algemeen besturen van veiligheidsregio's komen tot gezamenlijke kaders, een gezamenlijk beeld van de landelijke slagkracht en uniforme regels en uitgangspunten voor brandweezorg. 4.2 Het is onduidelijk of de Wet veiligheidsregio's voldoende mogelijkheid biedt om bedrijven en inrichtingen met een bijzonder gevaar aan te wijzen als bedrijfsbrandveerplichtig. De wetgeving is niet eenduidig in de normering over het functioneren van bedrijfsbrandweren. 4.3 De Wet veiligheidsregio's geeft onvoldoende positie aan publiek-private samenwerking in brandweezorg en biedt te weinig mogelijkheden voor gezamenlijke beleidsontwikkeling door publiek-private en publieke brandweezorg. 4.4 De Wet veiligheidsregio's borgt de risicobeheersingstaak van de brandweer onvoldoende. Ook stelt de nieuwe Omgevingswet nieuwe eisen aan de invulling van de wettelijke en niet-wettelijke adviestaak van de brandweer.
5	De Wet veiligheidsregio's is gericht op de individuele regio's en besteedt nauwelijks aandacht aan interregionale, nationale en internationale samenwerking. 5.1 De Wet veiligheidsregio's biedt nauwelijks prikkels of dwingende bepalingen voor interregionale samenwerking bij crisisbeheersing. 5.2 De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen voor samenwerking tussen veiligheidsregio's en de nationale crisisbeheersingsorganisatie. 5.3 De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen voor internationale samenwerking op het terrein van crisisbeheersing.
6	De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen om de samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners te stimuleren. Dit leidt tot vrijblijvendheid en diversiteit in samenwerking waardoor essentiële gemeenschappelijke kaders niet tot stand komen.
7	De Wet veiligheidsregio's beschrijft een rigide structuur voor de coördinatie in de crisisrespons. De aanpak van crises vereist meer flexibiliteit.
8	De Wet veiligheidsregio's richt zich vooral op de voorbereiding en respons en nauwelijks op risicoanalyse en herstel. Daarmee is de wet niet volledig in het beschrijven van de gehele cyclus van crisisbeheersing en brandweezorg. 8.1 De Wet veiligheidsregio's besteedt weinig aandacht aan risicoanalyse als fundament voor crisisbeheersing. Het ontbreekt aan een wettelijke verantwoordelijkheid en coördinatie voor risicobeheersing vanuit gezamenlijk perspectief. 8.2 De Wet veiligheidsregio's besteedt aandacht aan risicocommunicatie, maar bevat weinig prikkels om in de praktijk te komen tot interactieve en dynamische risicocommunicatie. 8.3 De Wet veiligheidsregio's besteedt geen aandacht aan de herstelfase als onderdeel van de crisisbeheersing en brandweezorg. Daarmee wordt de kwaliteitscirkel niet rondgemaakt.

9	De Wet veiligheidsregio's geeft niet eenduidig en consequent aan welke taken en organisaties nodig zijn voor de crisisbeheersing. 9.1 De Wet veiligheidsregio's is niet duidelijk over de taken die nodig zijn voor de geneeskundige hulpverlening bij crisisbeheersing. Door overlap van taken tussen veiligheidsregio, GGD, Regionaal Overleg Acute Zorgketen (ROAZ) en het overleg niet-acute zorg staat de meerwaarde van de GHOR-taken en -organisatie ter discussie. 9.2 De Wet veiligheidsregio's maakt niet duidelijk wat bevolkingszorg is en wat de relatie is tussen gemeentelijke crisisbeheersing en bevolkingszorg. Ook beschrijft de wet geen doelen en prestatie-eisen voor bevolkingszorg. Bevolkingszorg is in de praktijk divers georganiseerd en wisselend van niveau. 9.3 Crisiscommunicatie is een van de belangrijkste processen in crisisbeheersing. Deze taak is niet goed geborgd in de huidige wet. 9.4 De Wet veiligheidsregio's beschrijft geen taken voor de politie, terwijl de politie in de praktijk een vaste crisispartner is. De openbare-ordetaak van de politie raakt de taken van de veiligheidsregio. De crisisstructuren van de politie en de veiligheidsregio's sluiten niet goed op elkaar aan. 9.5 De meldkamertaak voor de veiligheidsregio komt met de nieuwe meldkamersamenwerking te vervallen. De meldkamerfunctie voor crisisbeheersing en brandweezorg is wettelijk nog niet voldoende geborgd.
10	De Wet veiligheidsregio's is te complex en te vrijblijvend over sommige taken en bevoegdheden voor crisisbeheersing. De partijen binnen het stelsel slagen er niet in om te komen tot een gezamenlijke crisisbeheersing. 10.1 De Wet veiligheidsregio's maakt een onnodig onderscheid tussen rampen en crises. De wijze waarop wet en praktijk het begrip opperbevel hanteren, maakt de uitvoering complex. 10.2 De Wet veiligheidsregio's creëert met de voorzitter veiligheidsregio een aanspreekpunt voor het algemeen bestuur en een functionaris met doorzettingsmacht in specifieke situaties. Dat draagt bij aan duidelijkheid ten tijde van de crisisrespons. 10.3 De Wet veiligheidsregio's geeft het Veiligheidsberaad geen handvatten om invulling te geven aan gezamenlijke vraagstukken en opgaven van de veiligheidsregio's. 10.4 De Wet veiligheidsregio's geeft de minister van Justitie en Veiligheid mogelijkheden om te sturen op de gezamenlijke opgaven van veiligheidsregio's. In de praktijk gebeurt dit nauwelijks. 10.5 De rol van de commissaris van de Koning in het stelsel vloeit in de praktijk voort uit haar reguliere taken. De aanwijzingsbevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's voor de commissaris van de Koning worden in de praktijk niet gebruikt. 10.6 De Wet veiligheidsregio's gaat niet in op de betrokkenheid van publieke en private partijen in de maatschappij, en specifiek de burger, bij crisisbeheersing en brandweezorg.
11	De Wet veiligheidsregio's biedt mogelijkheden om invulling te geven aan de democratische legitimiteit, maar deze mogelijkheden worden beperkt benut. Borging van de democratische legitimiteit tijdens een langdurende crisis ontbreekt.
12	De hybride financiering van veiligheidsregio's via gemeentelijke en Rijksfinanciering zorgt voor efficiëntie en democratische legitimiteit, maar biedt niet de gewenste sturingsmogelijkheden.
13	Het IFV heeft op basis van de Wet veiligheidsregio's een onduidelijke positie en de wet borgt de onafhankelijkheid van het IFV onvoldoende.

14	De Wet veiligheidsregio's borgt de randvoorwaardelijke processen en het toezicht voor crisisbeheersing en brandweezorg niet optimaal. 14.1 De Wet veiligheidsregio's borgt een gezamenlijke informatievoorziening, maar in de praktijk wordt hier een smalle invulling aan gegeven. Gedetailleerde eisen in het Besluit veiligheidsregio's dragen niet bij aan de kwaliteit van informatie. 14.2 De Wet veiligheidsregio's benoemt een wettelijke verplichting tot het toepassen van een kwaliteitszorgsysteem. Het lukt de veiligheidsregio's niet om kwaliteitszorg systematisch vorm te geven. 14.3 De Wet veiligheidsregio's bevat geen duidelijk kwaliteitskader. Gestelde kwaliteitseisen zijn onevenwichtig in vorm (organisatie versus proces), uitwerking en detailniveau. Gedetailleerde en kwantitatieve normen doen geen recht aan de complexiteit van beoogde processen en gezamenlijke prestaties. 14.4 De Wet veiligheidsregio's stimuleert niet het individueel en gezamenlijk leren van partners in crisisbeheersing en brandweezorg. De wet stelt geen eisen aan het vakbekwaam blijven van functionarissen. 14.5 Het toezicht richt zich op basis van de Wet veiligheidsregio's vooral op de organisatie van de veiligheidsregio en op kwantitatieve doelstellingen.
Kernadviezen	
Algemeen	De commissie adviseert om de Wet veiligheidsregio's te wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg.
	De commissie adviseert om de Wet crisisbeheersing en brandweezorg minder gedetailleerd te maken dan de huidige Wet veiligheidsregio's en de onderliggende besluiten. De nieuwe wetgeving dient de organisatie- en inrichtingsbepalingen tot een minimum te beperken en zich zoveel mogelijk te richten op de functies van crisisbeheersing en brandweezorg.
	De commissie adviseert om de crisisbeheersing en brandweezorg te blijven organiseren via een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling. Algemeen besturen van veiligheidsregio's krijgen onder voorwaarden wettelijk de mogelijkheid om veiligheidsregio's onderling of met andere gemeenschappelijke regelingen samen te voegen.
Crisisbeheersing	De commissie adviseert om de regie over crisisbeheersing decentraal te beleggen bij de burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio en centraal bij de minister van Justitie en Veiligheid. De burgemeester, voorzitter veiligheidsregio en de minister van Justitie en Veiligheid krijgen wettelijk bevoegdheden om te interveniëren wanneer samenwerking ontbreekt of niet het gewenste resultaat geeft.
	De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving flexibel in te richten. Dat houdt in dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel worden vormgegeven afhankelijk van de aard en omvang van specifieke risico's en crises. In de responsfase moet sprake zijn van één eenduidige crisisstructuur.
	De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving in te richten als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat. Voor dit proces dragen alle bij de crisisbeheersing betrokken partners gezamenlijk verantwoordelijkheid.
	De commissie adviseert om crisisbeheersing vorm te geven via netwerksamenwerking. Crisispartners werken vanuit eigen verantwoordelijkheden. De algemeen besturen van veiligheidsregio's en de minister van Justitie en Veiligheid faciliteren de inrichting van de netwerken.
	De commissie adviseert om de organisaties in de zorg primair zelf verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van opgeschaalde geneeskundige hulpverlening. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces. Hiervoor is geen aparte GHOR-organisatie nodig.
	De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op de bevolkingszorg.

	De commissie adviseert om crisiscommunicatie te beschouwen als eigenstandig proces onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces.
	De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat het stelsel van crisisbeheersing voorziet in kennisontwikkeling en het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen. Het toezicht op het stelsel moet daarop aansluiten.
Brandweezorg	De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk te maken voor het periodiek formuleren van de gezamenlijke inhoudelijke opgave voor de brandweer. Daarbij hoort ook de vraag hoe die opgave operationeel wordt uitgewerkt en ingevuld.
	De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk te maken voor de risicoanalyse, risicobeheersing, preparatie, respons en herstel van regio-overstijgende (risico's op) branden en ongevallen.
	De commissie adviseert om de brandweer wettelijk te positioneren als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren, stimuleren en regisseren van brandveiligheid, ook in verwante wetgeving.
	De commissie adviseert om nader te onderzoeken of het nodig is de wettelijke mogelijkheden te verruimen om bedrijven een bedrijfsbrandweeraanwijzing te kunnen geven.
	De commissie adviseert om de gezamenlijke algemeen besturen van de veiligheidsregio's wettelijk verantwoordelijk te maken voor het vaststellen en handhaven van de normen en standaarden voor de brandweezorg.
	De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat algemeen besturen van veiligheidsregio's, zowel individueel als gezamenlijk, investeren in het lerend vermogen van de brandweer.
Randvoorwaarden	De commissie adviseert om een wettelijke basis te creëren voor gemeenschappelijke informatievoorziening in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg. De regie over informatievoorziening ligt bij de burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio en minister van Justitie en Veiligheid.
	De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat er voor crisisbeheersing en brandweezorg een onafhankelijk en zelfstandig opleidings- en kennisinstituut is.
	De commissie adviseert om crisisbeheersing en brandweezorg ook in de toekomst te financieren door een combinatie van landelijke (BDuR) en gemeentelijke (gemeentefonds) financiering. De commissie adviseert om wettelijk onderscheid aan te brengen tussen de financiering van crisisbeheersing en brandweezorg.



Hoofdstuk 1

Inleiding

Inleiding

Taakstelling

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) is in 2010 tot stand gekomen met als doel om de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening, met behoud van de bestuurlijke verhoudingen, te integreren en onder één regionale bestuurlijke regie te brengen. Het doel dat daarmee bereikt diende te worden was om een "doelmatige en slagvaardige hulpverlening te verzekeren".¹

In 2013 vond een eerste evaluatie van de Wvr plaats. Uit deze evaluatie kwam een aantal verbeterpunten naar voren. Tegelijkertijd was de conclusie dat het, gezien het korte bestaan van de wet en de veranderende context (onder andere de recente invoering van de Politiewet), te vroeg was om conclusies te trekken over de effecten van de wet.

Eind 2018 werd de tweede evaluatie van de Wet veiligheidsregio's aangekondigd.² De wet is bijna tien jaar van kracht en het stelsel van crisisbeheersing dat met de veiligheidsregio's werd beoogd zou inmiddels voldoende ontwikkeld moeten zijn. De minister van JenV heeft daarom de opdracht gegeven om de wet te evalueren. De minister benutte de periode tussen deze aankondiging en de feitelijke instelling van de commissie medio 2019 om het veld te consulteren. In deze periode werden onderwerpen, relevante evaluatievragen en zienswijzen opgehaald. Deze consultatieronde leidde tot een breed geformuleerde evaluatieopdracht³ waarin een groot aantal onderwerpen is benoemd:

"De commissie heeft tot taak de doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio's en onderliggende regelgeving in de praktijk te onderzoeken en te bezien of de huidige wet bruikbaar is in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen.

De commissie besteedt in dit onderzoek in ieder geval aandacht aan de volgende onderwerpen:

- *de vormgeving van (het stelsel van) de veiligheidsregio's, mede in het licht van het gehele stelsel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing;*
- *de wijze waarop de taken, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de verschillende actoren in het stelsel zich tot elkaar verhouden;*
- *de samenwerking tussen de bedoelde actoren;*
- *brandweer, GHOR en bevolkingszorg;*
- *informatievoorziening;*
- *Instituut Fysieke Veiligheid."*

Het is volgens de taakstelling de bedoeling dat de evaluatie zo wordt uitgevoerd dat deze inzicht biedt in wat goed werkt, waar er verbetermogelijkheden zijn, en wat bij knelpunten de oplossingsrichtingen zijn.

Op 5 juli 2019 stemde de ministerraad in met de benoeming van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (Wvr) onder voorzitterschap van prof. mr. dr. Erwin Muller.⁴ In september 2019 ging de commissie formeel van start. De commissie bestaat naast Erwin Muller uit Beatrice de Graaf, Magda Bernds, Nathalie Kramers, Bernt Schneiders en Paul Verlaan. Annemiek Nelis fungeerde als secretaris van de commissie en programmadirecteur.

¹ Aanhef Wvr

² Brief van de minister van JenV, *Kamerstukken II* 2018/19, 29517, nr. 144.

³ *Staatscourant* nr. 38951, 17 juli 2019.

⁴ *Staatscourant* nr. 38951, 17 juli 2019.

Opzet en aanpak van de evaluatie⁵

De commissie formuleerde bij de start van de evaluatie een aantal vertrekpunten die bepalend zijn geweest voor de verschillende stappen in het evaluatietraject:

1. *Het evaluatieonderzoek richt zich op de wet en op de uitvoering van de wet in de praktijk.* De evaluatie start daarom aan de basis: wat staat er in de wet en hoe functioneert de wet in de praktijk?
2. *In het veld is veel kennis, expertise en informatie over het functioneren van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig.* De commissie hanteert de informatie in het veld, inclusief onderzoeksinstituten, over de belangrijkste succespunten en aandachtspunten als vertrekpunt.
3. *De commissie gaat actief de dialoog aan met het veld en luistert naar wat partijen te zeggen hebben.*
4. *De commissie werkt open en transparant en communiceert op die manier ook met de buitenwereld.*

Onderzoeksvraag

De commissie onderzocht aan de ene kant hoe de wet de afgelopen periode functioneerde en aan de andere kant hoezeer de wet passend is bij trends richting de toekomst. De commissie maakte de keuze om niet alleen de wet te evalueren maar ook te beschrijven hoe – op hoofdlijnen – de toekomstige crisisbeheersing en brandweezorg in Nederland naar haar oordeel vormgegeven dienen te worden. Op basis hiervan is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre draagt de huidige Wet veiligheidsregio's bij aan de beheersing van risico's voor burgers en de aanpak van incidenten en crises en hoe sluit de wet aan op trends in crises, crisisbeheersing en brandweezorg?

Proces en fasering onderzoek

Het evaluatieonderzoek is gestructureerd in drie fasen. In de eerste fase zijn succes- en aandachtspunten zoals deze zich in de praktijk voordoen in kaart gebracht, en is de vraag gesteld wat de bijdrage van de wet daaraan was. Niet alles wat goed of juist niet goed gaat in de praktijk is gerelateerd aan de wet. De wet kan op punten in de praktijk effectief zijn, de wet kan belemmerend werken of de wet kan in de praktijk nauwelijks of geen effect hebben. Data in de eerste fase zijn verzameld aan de hand van oriënterende gesprekken, documentanalyse en bestudering van de zienswijzen en ingestuurde visie-documenten van partijen.

In de tweede fase is onderzocht wat de onderliggende oorzaken zijn van de succes- en aandachtspunten die in fase één zijn geïdentificeerd. De dataverzameling in fase twee bestond uit vervol ginterviews en rondetafelgesprekken. In de rondetafelgesprekken representeerden deelnemers een diversiteit aan organisaties.⁶ Tevens sprak de commissie met alle directeurs veiligheidsregio's.

In de derde fase is een analyse gedaan van mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde aandachtspunten, mede op basis van de onderliggende oorzaken geïdentificeerd in fase twee. In de derde fase is niet alleen naar aandachtspunten gekeken, maar is ook gezocht naar systeemvragen en systeemoplossingen. Wat zijn de belangrijkste factoren of processen die nodig zijn om de gewenste veranderingen te bereiken? Naar aanleiding van de systeemvragen en systeemoplossingen is de commissie gekomen tot richtlijnen voor een aanpassing van de wet naar een nieuwe benadering. In deze laatste fase legde de commissie haar voorlopige conclusies en adviezen voor aan een aantal centrale overlegorganen:

⁵ De uitgebreide onderzoeksverantwoording van de commissie is opgenomen in bijlage 2.

⁶ Zie bijlage 3 voor een overzicht.

Veiligheidsberaad, de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV), directeurenoverleg crisisbeheersing van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), kring van commissarissen van de Koning, GGD-GHOR Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en vertegenwoordigers van de Departementale Coördinatiecentra Crisisbeheersing (DCC's).

Methoden van dataverzameling

De commissie heeft in het evaluatieonderzoek gebruik gemaakt van de volgende methoden van dataverzameling:

1. Documentanalyse

Bij de evaluatie is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van informatie en onderzoeken, zoals incidentevaluaties die al zijn gedaan over het functioneren van de veiligheidsregio's. Waar noodzakelijk heeft de commissie aanvullend documentenonderzoek gedaan.

2. Oriënterende gesprekken en interviews

De oriënterende gesprekken en interviews (met één of enkele personen) zijn semigestructureerd uitgevoerd door minimaal twee personen van de commissie en/of staf. Vooraf heeft de geïnterviewde een gespreksleidraad en het onderzoeksprotocol ontvangen. Van ieder gesprek en interview heeft de commissie een verslag opgesteld en voor feedback aan de betrokkene(n) voorgelegd.

3. Expertbijeenkomsten

Aan de hand van expertbijeenkomsten is informatie opgehaald over wat er in de praktijk goed gaat en wat niet. Op deze manier is ook inzicht verkregen in de overeenkomsten en verschillen tussen de veiligheidsregio's. Bij de bijeenkomsten zijn tenminste twee stafleden aanwezig geweest. Van iedere expertbijeenkomst is een kort verslag opgesteld.

4. Rondetafelgesprekken

De rondetafelgesprekken zijn gericht op het verdiepen van specifiek thema's, waarbij met name is gezocht naar onderliggende mechanismen achter succes- en aandachtspunten. Verdieping is bereikt door een interactieve werkvorm in een multidisciplinaire setting. Bij elke bijeenkomst zijn tenminste één commissielid en twee stafleden aanwezig geweest. Van de rondetafelgesprekken is een kort verslag opgesteld.

5. Werkbezoeken

De commissie heeft fysieke en digitale werkbezoeken afgelegd aan de veiligheidsregio's om zo een beeld te krijgen van de alledaagse praktijk en dilemma's van het werk van de veiligheidsregio's en de partners. De fysieke werkbezoeken zijn afgelegd door de voltallige commissie. Bij de digitale werkbezoeken is tenminste één commissielid en twee stafleden aanwezig geweest. Van ieder werkbezoek is een kort verslag opgesteld.

6. Externe reflectie

Op diverse thematische en juridische onderwerpen is reflectie gevraagd van wetenschappers en experts op het gebied van crisisbeheersing en brandweerzorg. Er zijn interviews gehouden naar aanleiding van de eerste denkrichting van de commissie. Een aantal wetenschappers en experts is (daarna) gevraagd rond een bepaald thema een notitie te schrijven. Ook heeft reflectie plaatsgevonden op (onderdelen van) het eindrapport van de commissie.

Adviesgroep

De commissie heeft tijdens het evaluatietraject een adviesgroep ingesteld. De adviesgroep kwam in totaal vier keer bij elkaar en voorzag de commissie van feedback en (niet-bindend) advies over inzichten en (voorlopige) resultaten van de evaluatie.

Covid-19

De evaluatiecommissie is in haar werkwijze beïnvloed door de uitbraak van het covid-19-virus. De commissie en de staf hebben vele maanden thuis moeten werken, heeft geen fysieke bijeenkomsten kunnen organiseren en een deel van de geplande rondetafelgesprekken af moeten gelasten. Communicatie vond veelal digitaal plaats.

De uitbraak van covid-19 was ook inhoudelijk van belang voor het werk van de commissie. De pandemie is voor Nederland de grootste en langst durende crisis sinds de Tweede Wereldoorlog. Hoewel de crisisbeheersing ten aanzien van covid-19 buiten de geformuleerde opdracht ligt, is deze relevant voor de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's. Hierbij moet echter in het oog worden gehouden dat het evaluatieproces midden in de covid-19-crisis is uitgevoerd en dat de crisis nog gaande is bij het afronden van het rapport. Hoewel een aantal werkwijzen en oplossingen in de aanpak van covid-19 effectief lijken voor toekomstige samenwerkingen op het gebied van crisisbeheersing, is het op dit moment te vroeg om die nu al tot norm te verheffen. Bovendien moet ervoor worden gewaakt dat de covid-19-pandemie in termen van crisisbeheersing tot 'de maat der dingen' wordt verheven. Evaluaties van de crisis, onder andere uitgevoerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, zullen moeten uitwijzen hoe effectief de crisis is bestreden en hoe duurzaam gekozen oplossingen zijn. De commissie heeft ervoor gekozen om de aanpak van covid-19 in de wetsevaluatie te gebruiken ter illustratie van een aantal succes- en aandachtspunten.⁷ De commissie benadrukt dat zij in dit rapport geen uitspraken doet over de effectiviteit van de crisisbeheersing rond covid-19, omdat de commissie daarover geen evaluatie heeft verricht.

Uitgangspunten bij de adviezen in dit rapport

Voor het opstellen van haar visie op de toekomst heeft de commissie uitgangspunten geformuleerd die bijdragen aan optimale beheersing van risico's en crises en hulpverlening aan burgers. Deze uitgangspunten zijn leidend geweest bij het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

1. Uitgaan van wat burgers ten tijde van noodgevallen en crises mogen verwachten
Burgers in ons land mogen verwachten dat ze zo goed mogelijk beschermd worden tegen de risico's van brand, ongevallen, rampen en crises en benodigde hulpverlening en nazorg krijgen als ze onverhoopt slachtoffer worden van zo'n incident.
2. Eenduidig en eenvoudig
De inrichting van crisisbeheersing en brandweerbepaling is eenduidig geformuleerd en eenvoudig uit te leggen en toe te passen. Gestreefd wordt naar duidelijke taal.
3. Crisisbeheersing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en ligt waar mogelijk in het verlengde van reguliere taken van organisaties
"Wat je zelden doet, doe je zelden goed": crisisbeheersing gebeurt zoveel mogelijk door partijen die een dagelijkse verantwoordelijkheid hebben om risico's en incidenten te beheersen. De overheid is verantwoordelijk voor (de organisatie van) crisisbeheersing maar voert deze niet alleen uit. Ook

⁷ De commissie heeft gedurende het onderzoek op meerdere momenten interviews gehouden met verschillende betrokkenen bij de crisisbeheersing covid-19. Voor een overzicht van de gevoerde gesprekken zie bijlage 4.

burgers (zelfredzaamheid), semipublieke en private organisaties hebben hier een verantwoordelijkheid in.

4. Een geïntegreerde benadering van regionale, interregionale, landelijke en internationale crisisbeheersing en brandweezorg
Risico's, incidenten en crises houden zich niet aan gemeentelijke, regionale, provinciale en landsgrenzen. Het voorkomen en bestrijden van risico's en incidenten vraagt daarom om een integrale benadering.
5. Heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
Crisisbeheersing en brandweezorg zijn gebaat bij heldere afspraken over wie wat doet, wie welke besluiten neemt en hoe verantwoording wordt afgelegd.
6. Financiering langs logische lijnen
Financiering gebeurt zoveel mogelijk langs logische lijnen, dat is langs de gezagslijnen.
7. Behoud het goede
Wat goed is in de wet, blijft behouden. Wijzigingen komen er alleen als die echt nodig zijn en als de kosten in geld, tijd, energie en oplossen van mogelijke weerstand opwegen tegen de baten.
8. Niet alles kan worden opgelost met de wet
Aanpassing van de wet biedt de mogelijkheid om voor bestaande knelpunten een oplossing te bieden, om op onderdelen gewenst gedrag af te dwingen of door een positieve prikkel te stimuleren. De wet kent echter ook beperkingen. Gedragsverandering zal deels voort moeten komen uit mensen zelf. Daarnaast kan een verandering in de wet, ook met een gerechtvaardigd doel, onbedoelde neveneffecten met zich meebrengen.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee reflecteert op de periode 2010-2020. De commissie concludeert op basis van feitelijke bevindingen wat goed gaat en welke aandachtspunten zijn te benoemen. De daaropvolgende hoofdstukken bevatten een toekomstperspectief. Hoofdstuk drie bespreekt de concrete adviezen van de commissie voor aanpassing van de wetgeving. Opvolging van deze kernadviezen is essentieel om de gewenste vernieuwing en verandering van het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg te kunnen realiseren. Hoofdstuk vier omvat een schets van de toekomst zoals die eruit zou kunnen zien als de geadviseerde aanpassingen in de wetgeving worden doorgevoerd. Hier richt de commissie zich op de uitgangspunten voor aanpassingen in de wetgeving. Het hoofdstuk geeft richting aan de uitwerking van de adviezen. In het nadere wetgevingsproces zal hier concreet invulling aan moeten worden gegeven. Na deze hoofdstukken is een afkortingenlijst te vinden. De bijlagen bevatten achtereenvolgens een overzicht met de conclusies en kernadviezen (bijlage 1), de uitgebreide onderzoeksverantwoording (bijlage 2), een overzicht van de gevoerde gesprekken (bijlage 3), de interviews naar aanleiding van covid-19 (bijlage 4), de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de bestrijding van de covid-19-pandemie (bijlage 5) en een overzicht van de ontvangen documenten (bijlage 6).

De commissie heeft bewust gekozen om in dit rapport steeds *zij/ze* of *haar* te gebruiken. Waar *zij/ze* of *haar* staat kan ook *hij* of *zijn* worden gelezen.



Hoofdstuk 2

Totstandkoming en werking van de Wet veiligheidsregio's

Dit hoofdstuk beschrijft op basis van een korte historische schets hoe de Wet veiligheidsregio's (Wvr) van 2010 tot stand is gekomen. Daarnaast gaat het kort in op de eerste evaluatie van de Wvr door de commissie-Hoekstra. Tot slot beschrijft dit hoofdstuk de verschillende kernthema's in de Wvr. De commissie beoordeelt waar de Wvr bijdraagt aan wat met de wet werd beoogd en de mate waarin de wet bijdraagt aan effectieve crisisbeheersing en brandweezorg. Daarbij worden succes- en aandachtspunten benoemd.

2.1 De periode tot 2010 - de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's

Deze paragraaf bespreekt de aanloop naar de vorming van de Wvr die op 1 oktober 2010 in werking trad. Een historische terugblik is van belang om de huidige thematiek en daarmee de achtergrond van succes- en aandachtspunten te helpen begrijpen. De commissie beschrijft in deze paragraaf de gebeurtenissen, discussies en thema's die relevant zijn voor de vorming van de Wet veiligheidsregio's en de huidige werking van de wet.

2.1.1 Historische context

De brandweer ontstond ooit als burgerinitiatief en groeide in de afgelopen eeuwen uit tot een professionele en parate hulpverleningsorganisatie. Brandbestrijding gebeurde oorspronkelijk met emmers totdat in de zeventiende eeuw de handbrandspuit werd geïntroduceerd. Dat maakte het mogelijk om brand effectiever te bestrijden, maar betekende ook dat organisatie van brandbestrijding belangrijker werd. Het bestrijden van brand werd een burgerplicht waarbij het materiaal werd verzorgd door overheden, kerken en andere maatschappelijke instellingen. Naarmate gemeenschappen groeiden, werd brandbestrijding steeds meer een gemeentelijke taak.

In 1952 werden zowel de eerste aparte Brandweerwet als de Wet bescherming bevolking vastgesteld. De Bescherming Bevolking (BB) was voornamelijk gericht op oorlogsrampen en de brandweer was gericht op branden en kleinschalige hulpverlening. Een rampenbestrijdingsorganisatie voor zogenoemde vredesrampen bestond nog niet. Dat veranderde na onder meer de Watersnoodramp in 1953. De regelgeving werd gewijzigd en de BB kon worden ingeschakeld bij grote rampen of de dreiging daarvan.

Vanaf de jaren zeventig nam het aantal grootschalige incidenten en crises toe, mede als gevolg van toenemende industrialisatie, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Voorbeelden zijn de explosie in de chemische fabriek Marbon in Amsterdam en de treinrampen bij Schiedam en Goes. In die jaren groeide bij de brandweer het besef dat zij niet was opgewassen tegen de toenemende risico's rond energie, verkeer en (chemische) industrie. Druk ontstond om brandweerkorpsen te regionaliseren. De Stuurgroep Coördinatie Hulpverleningsdiensten adviseerde in 1970 om de brandweer en de BB samen te voegen tot één hulpverleningsdienst. De explosie van de naftakraker bij DSM in Geleen in 1975 leidde tot de ontwikkelingsrichting van een brandweer die de kern vormt van de organisatie voor het bestrijden van rampen en het verlenen van hulp. De brandweer zou daarvoor zelf op een grotere schaal dan gemeentelijk moeten worden georganiseerd.

In 1980 besloot de regering om de BB op te heffen. Een dreigende oorlog was uitgebleven en de BB bleek bovendien kostbaar en inefficiënt. De rampenbestrijdingstaken in oorlogstijd werden overgedragen aan de organisaties die ook voor vredesrampen paraat stonden: de brandweer, het Rode Kruis en het Korps Mobiele Colonnies. De overheid koos ervoor om de brandweer als parate organisatie verantwoordelijk te maken voor de grootschalige hulpverlening bij rampen en de coördinatie van de rampenbestrijding. De brandweer kreeg geld en middelen voor deze taakverzwaring. De brandweerwet van 1985 bevestigde dat brandweer een gemeentelijke aangelegenheid bleef. Wel werden alle gemeenten verplicht om deel te nemen aan regionale

brandweerkorpsen voor bijzondere taken, zoals de instandhouding van een alarmcentrale, en voor de coördinatie van grootschalig optreden. Vrijwel alle brandweerge relateerde bepalingen uit de Gemeentewet werden opgenomen in de Brandweerwet, met uitzondering van het opperbevel van de burgemeester. Dat bleef in de Gemeentewet staan. Ook werd de bedrijfsbrandweer geïntroduceerd. In 1985 werd ook de Rampenwet vastgesteld, waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op bestuurlijk en uitvoerend niveau werden geregeld.

Na de Bijlmerramp en de Cinduramp in 1992 groeide het besef dat gecoördineerde inzet bij incidenten van meer dan plaatselijke betekenis noodzakelijk was, evenals afspraken over het gezag bij dergelijke incidenten. Vanaf midden jaren negentig werden alle parate hulpverleningsdiensten geregionaliseerd. De politie werd georganiseerd in 25 regionale politiekorpsen, de GHOR-regio's kwamen tot stand, de eerste Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV's) ontstonden en ook voor de brandweer werd regionalisering wenselijk geacht. De noodzaak van regionalisering volgde uit het besef dat gemeenten in veel gevallen te klein waren om een slagvaardige en kwalitatief goede hulpverleningsorganisatie op te zetten. Territoriale congruentie werd van belang geacht om de samenwerking tussen hulpverleningsorganisaties te bevorderen.

De voornamelijk uit vrijwilligers bestaande brandweer bleek lastig te regionaliseren. De korpsen hadden een nauwe band met de lokale gemeenschap en bij zowel bestuurders als brandweerpersoneel was weerstand tegen regionalisering. Een belangrijk sentiment onder burgemeesters was de zorg dat ze na het verliezen van zeggenschap over de politie nu ook de brandweerportefeuille kwijt zouden raken.

Vanaf de jaren negentig koos de overheid in toenemende mate voor privatisering, marktwerking en verzelfstandiging. Nutsbedrijven en spoorwegen werden verzelfstandigd. Markt, overheid en samenleving kwamen in een andere verhouding tot elkaar te staan, waarbij partijen nieuwe rollen kregen toebedeeld, nieuwe taken moesten verrichten en verantwoordelijkheden anders werden verdeeld.⁸ De tendens was dat private partijen in toenemende mate betrokken werden bij en verantwoordelijk werden voor veiligheid in de samenleving. Op steeds meer terreinen bevond belangrijke kennis zich in de private sector. Daarmee kregen private partijen ook een nadrukkelijke rol bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De vuurwerkramp in Enschede in mei 2000 en de brand in café 't Hemeltje in Volendam op 31 december 2000 vormden een belangrijke katalysator voor de ontwikkeling richting een regionaal stelsel van brandweezorg en rampenbestrijding. De evaluaties van beide incidenten brachten meerdere tekortkomingen aan het licht en lieten zien dat de organisatie van brandweezorg en rampenbestrijding niet voldeed.

2.1.2 Totstandkoming Wet veiligheidsregio's

Algemeen uitgangspunt bij de verdere ontwikkeling van het stelsel was dat de organisatie van de rampenbestrijding vroeg om schaalvergroting, stevige samenwerking en een meer adequate bestuurlijke aanpak.⁹ Op basis van deze uitgangspunten werd het ontwerp van de Wvr opgesteld. Hierbij speelden zowel inhoudelijke als ook bestuurlijke overwegingen een rol. Rampenbestrijding en crisisbeheersing moesten meer regionaal georganiseerd worden. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt beschreven: "In tegenstelling tot de huidige situatie, waarin alle gemeenten (443) zich afzonderlijk voorbereiden op rampen, zware ongevallen en crises, zal in de nieuwe situatie deze planvoorbereiding nog slechts door 25 regionale besturen plaatsvinden."¹⁰

⁸ Stellinga, 2012. *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. WRR.

⁹ Zie o.a. Raad voor het Openbaar Bestuur, 2003. *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*.

¹⁰ Memorie van toelichting Wvr, *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, nr. 3, p.8.

Wet veiligheidsregio's: samenvoeging van drie wetten

Een belangrijk doel dat werd beoogd met de introductie van de Wvr was het kunnen reageren op steeds complexer wordende rampen en crises. Die moesten adequaat kunnen worden aangepakt, waarbij een vergroting van slagkracht nodig was. De minister schreef daarover in 2007 aan de Tweede Kamer: "De huidige organisatie biedt onvoldoende oplossing voor de steeds complexere en ingrijpender rampen en crises die ons bedreigen".¹¹ Rampenbestrijding en crisisbeheersing moesten worden verbeterd door brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder een gezamenlijk regie te brengen. Dat moest bereikt worden door het samenvoegen van drie wetten: de Brandweerwet uit 1985, de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) en de Wet geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (Wghor).

Toenemende aandacht voor crisisbeheersing

In de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvr ontstond naast rampenbestrijding en de flitscrisis (crisis die zich plotseling aandient) aandacht voor andere typen crises. Steeds meer incidenten deden zich voor die geen rampkarakter hadden, maar wel als crisis werden beleefd. Ook deze niet-rampen vroegen om een gecoördineerde aansturing. De toenemende dreiging van terrorisme en andere vormen van maatschappelijke onrust droegen daaraan bij. Gaandeweg groeide het idee dat naast brandweezorg en rampenbestrijding meer aandacht moest uitgaan naar het beheersen van crises. Crisisbeheersing kreeg een centrale plaats in de Wvr. De organisatie van crisisbeheersing werd opgenomen in de nieuwe wet, waarbij de veiligheidsregio op dit gebied belangrijke taken kreeg toebedeeld.

Discussie over bestuurlijke inrichting

Bij de totstandkoming van de Wvr was de bestuurlijke inrichting van de crisisbeheersing en rampenbestrijding een veelbesproken onderwerp. Gekozen werd voor de constructie van verlengd lokaal bestuur door middel van een gemeenschappelijke regeling. Ook werd de rol van voorzitter veiligheidsregio geïntroduceerd met specifieke bevoegdheden bij crises van meer dan plaatselijke betekenis (art. 39 Wvr).

Zorgen omtrent democratische legitimiteit

Een regelmatig terugkerend debat tijdens de vorming van de Wvr betrof de mogelijke tekortkomingen op het gebied van democratische legitimiteit. De Raad van State sprak in een advies (2007) over het wetsvoorstel Wvr haar zorgen uit over het democratisch gehalte van de veiligheidsregio als die werd georganiseerd als gemeenschappelijke regeling. Ze stelde dat veiligheidsregio's de democratische legitimatie missen die gemeentebesturen wel hebben. Gemeentebesturen worden immers wel door de raad gecontroleerd. Bij de veiligheidsregio's is de controle getrapt via de gemeenteraden, terwijl het om ingrijpende bevoegdheden gaat. De Raad van State droeg diverse oplossingen aan, zoals een rechtstreekse verkiezing van het algemeen bestuur en een grotere betrokkenheid van provincies. Ze adviseerde om 'het vraagstuk van de democratische legitimatie uitdrukkelijk te bespreken en zo mogelijk voorzieningen voor te stellen'.¹² In de Wvr werd onder meer opgenomen dat een voorzitter veiligheidsregio na een bovenlokaal incident schriftelijk verslag uitbrengt aan alle betrokken gemeenteraden, waarbij de raden in staat worden gesteld om hun controlerende taak uit te voeren (art. 40 Wvr). Verder kregen gemeenteraden een rol bij het vaststellen van het regionaal risicoprofiel en het beleidsplan van de veiligheidsregio's (art. 14-16 Wvr).

¹¹ Memorie van toelichting Wvr, *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, nr. 3, p.1.

¹² Advies Raad van State en nader rapport, *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, nr. 4, pp. 9-10.

Streven naar territoriale congruentie tussen hulpdiensten

In de tien jaar dat gewerkt werd aan het ontwerp van de Wvr, was de territoriale congruentie tussen de hulpverleningsorganisaties brandweer, GHOR en politie een belangrijk uitgangspunt. Coördinatie en opschaling, zo was het idee, zouden daarmee op hetzelfde niveau plaatsvinden en efficiënt en effectief zijn. Op 1 januari 2013, slechts enkele jaren nadat de Wvr in 2010 in werking trad, werd de Nationale Politie gevormd. In aanloop naar de Politiewet koos het kabinet ervoor om de politie op een ander schaalniveau te organiseren. De keuze voor tien politie-eenheden betekende dat de beoogde congruentie tussen de organisatie van de politie en de 25 veiligheidsregio's niet in stand kon worden gehouden. Daarmee werd kort na de inwerkingtreding van de Wvr het idee van territoriale congruentie tussen hulpverleningsorganisaties losgelaten.

Samenvattend

De Wvr kwam voort uit verscheidene parallelle ontwikkelingen in een veranderende maatschappij. Enkele impactvolle rampen en een verhoogde complexiteit van crises en rampen lieten zien dat een grotere slagkracht en schaalniveau nodig waren dan waar tot dan toe op lokaal niveau in kon worden voorzien. Een geïntegreerde aanpak van de verschillende hulpdiensten was noodzakelijk. Bij de totstandkoming van de Wvr werd een combinatie van uiteenlopende doelen en ontwikkelingen nagestreefd: de initiële aanleiding om de brandweezorg en rampenbestrijding te regionaliseren, de zich ontwikkelende vraag voor een verdere invulling van de organisatie van crisisbeheersing en de samenvoeging van drie wetten met een verschillende achtergrond.

2.2 Eerste evaluatie: commissie-Hoekstra

In 2013, drie jaar na de inwerkingtreding van de Wvr, was er een eerste evaluatie van de wet. De commissie-Hoekstra kreeg de opdracht te onderzoeken in hoeverre de ontwikkeling van een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie was gerealiseerd.

De commissie-Hoekstra concludeerde dat het na drie jaar in vele opzichten nog te vroeg was om conclusies te trekken over de wet.¹³ Omdat de evaluatie kort na de inwerkingtreding van de wet werd uitgevoerd, werden enkel noodzakelijke voorstellen gedaan om structurele knelpunten weg te nemen. De commissie-Hoekstra concludeerde dat de kwaliteit en effectiviteit van de rampenbestrijding was toegenomen, ondanks het feit dat op dat moment nog geen van de veiligheidsregio's aan alle wettelijke eisen voldeed. Zij stelde dat 'de invoering van de Wet veiligheidsregio's heeft gezorgd voor een vergroting van expertise, een versterking van operationele slagkracht en vergroting van de effectiviteit'.¹⁴ Daarnaast benoemde de commissie-Hoekstra ook een aantal verbeterpunten. Volgens de commissie was er weinig aandacht voor crisisbeheersing, de aansturing van de brandweezorg behoefde verbetering en de taken van gemeente en politie waren nog onvoldoende geïntegreerd in de rampenbestrijding. Ook lieten multidisciplinaire en interregionale samenwerking te wensen over en ontbrak centrale sturing op resultaten. Hoewel de commissie-Hoekstra een aantal concrete aanbevelingen deed voor wijzigingen, bleef de Wvr grotendeels ongewijzigd. In reactie op deze evaluatie sprak het toenmalige kabinet af dat de wet in 2019 volledig zou worden geëvalueerd.

¹³ Commissie-Hoekstra, 2013. *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing*, p.7.

¹⁴ Commissie-Hoekstra, 2013. *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing*, p.17.

2.3 Periode 2010 tot 2020 – het functioneren van de Wet veiligheidsregio's

In deze uitgebreide paragraaf analyseert de commissie in hoeverre de Wvr het gestelde doel heeft bereikt: het realiseren van een efficiënte en kwalitatieve hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie. De commissie beoordeelt daarbij in hoeverre de specifieke wetsartikelen van de Wvr bijdragen, hinderen of ontbreken.¹⁵ Per deelthema formuleert de commissie een conclusie, met daaronder een onderbouwing.¹⁶

Professionalisering van veiligheidsregio's, hulpdiensten en stelsel

1. De Wet veiligheidsregio's heeft gezorgd voor het professionaliseren van de crisisbeheersing en brandweezorg en deze onder één regionale bestuurlijke regie gebracht.

De veiligheidsregio's zijn sinds de inwerkingtreding van de Wvr over de periode 2010 tot 2020 sterk geprofessionaliseerd. Zowel de voorbereiding als de respons op grootschalige rampen en crises heeft door professionalisering van processen aan effectiviteit gewonnen. De Staat van de rampenbestrijding 2016 en het Periodieke beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing van de inspectie JenV en visitaties van de veiligheidsregio's tussen 2014 en 2019 bevestigen deze positieve trend over de laatste tien jaar.¹⁷

De commissie constateert dat deze ontwikkeling, die al door de commissie-Hoekstra in 2013 is waargenomen, zich verder heeft doorgezet. Zowel rampenbestrijding en crisisbeheersing in het algemeen als de afzonderlijke organisaties van brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en bevolkingszorg in het bijzonder hebben hierbij een grote kwaliteitsslag gemaakt. Door het regionaliseringsproces is de ontwikkeling van kennis en expertise vergroot, onderlinge samenwerking tussen de hulpdiensten verbeterd en operationele slagkracht versterkt.

De veiligheidsregio's zijn in toenemende mate taakvolwassen geworden. Zonder uitzondering bevestigen de voor deze evaluatie geïnterviewde functionarissen deze trend. Aan vrijwel alle minimumeisen die in de Wvr worden gesteld, wordt inmiddels voldaan.

De wet en de praktijk

2. De Wet veiligheidsregio's is door de samenvoeging van drie wetten een complexe en onevenwichtige wet geworden. Het is zowel een organieke als een inhoudelijke wet.

De Wvr is complex opgezet. Het is aan de ene kant een organieke wet – de wet beschrijft de organisatie van de veiligheidsregio's en de brandweezorg – en tegelijkertijd een inhoudelijke wet, die processen van rampenbestrijding en crisisbeheersing beschrijft. Dat maakt het moeilijk om het stelsel uit te leggen aan de hand van de wet. Een terugkerende vraag is: hebben we het nu over de veiligheidsregio als organisatie, over de verantwoordelijkheid voor taken of over de uitvoering van processen?

¹⁵ Naast eigen onderzoeksdata vormen de vele evaluaties en (wetenschappelijke) onderzoeksrapporten in de periode vanaf 2010 de basis voor dit hoofdstuk. De commissie verwijst waar relevant naar specifieke bronnen.

¹⁶ In de hoofdstukken 3 en 4 wordt voor deze aandachtspunten een richting of voorstel voor verbetering gepresenteerd.

¹⁷ IFV, 2020. *Visitatie in de veiligheidsregio. Terugblik eerste ronde visitatie 2014-2019*.

Daarnaast lopen ook de organisatie van en verantwoordelijkheden voor brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en bevolkingszorg door elkaar heen. Deze functies worden in de praktijk vaak aangeduid als 'kolommen', maar zijn feitelijk heel verschillend in taken en verantwoordelijkheden en in detaillering van uitwerking in de wet. Dat is deels te verklaren door de eerder beschreven samenvoeging van drie wetten. Waar sommige aspecten tot in detail beschreven zijn, zoals de specifieke opkomsttijden en samenstelling van brandweereenheden in het Besluit veiligheidsregio's (Bvr), wordt bij andere aspecten veel ruimte gelaten voor eigen invulling, zoals bij de taakomschrijving van GHOR en bevolkingszorg. Dat heeft ertoe geleid dat de Wvr onnodig ingewikkeld en rommelig is opgebouwd en onevenwichtig is ingedeeld.

2.3.1 De brandweer in de veiligheidsregio

Met de invoering van de Wvr was de regionalisering van de brandweer een feit. Vanaf 2014 is de brandweer een wettelijk verplicht onderdeel van de veiligheidsregio.¹⁸ De formeel leidende rol van de brandweer in de rampenbestrijding zoals die nog in de Rampenwet was opgenomen, kwam te vervallen, hoewel veel leidende functies binnen de rampenbestrijding nog steeds (mede) door brandweermensen worden ingevuld.¹⁹ In deze paragraaf gaat de commissie nader in op de brandweer en de brandweezorg in de veiligheidsregio's.

Uit diverse onderzoeken van onder meer de inspectie komt naar voren dat Nederland beschikt over goede brandweezorg, maar dat een aantal elementen verbeterd moet worden.²⁰ De aandacht van de brandweer verschuift steeds meer van repressie naar preventie. In de meerjarenvisie Brandweer over morgen (2010) beschrijft de brandweer dat ze van 'nadruk op brandbestrijding en opkomsttijden' wil naar 'nadruk op het voorkomen van brand; voorlichting, advisering en regie'.²¹ Daarnaast verandert de rol van de brandweer van 'de spil in rampenbestrijding' vanaf de jaren tachtig naar die van een van de crisispartners tijdens crisisbeheersing.

Organisatie brandweer in de veiligheidsregio

3. De Wet veiligheidsregio's regelt verschillende uitvoerende en coördinerende overheidstaken in één wet. Dat leidt in de praktijk tot onduidelijkheid over de crisisbeheersingstaak van de veiligheidsregio en tot een onheldere positie van de brandweer. Daardoor verloopt de verdere ontwikkeling van zowel crisisbeheersing als brandweezorg minder goed.

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van een brandweer (art. 10 Wvr lid 3). Het algemeen bestuur legt onder meer in het beleidsplan vast hoe het hier invulling aan geeft (art. 14 lid 2f). De wet benoemt daarnaast apart de taken van de brandweer (art. 25). Deze dubbelheid in de wet is kenmerkend voor de positie van de brandweer in de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk zowel voor de regie op de crisisbeheersing, waarvan de brandweezorg een onderdeel is, als voor het beheer van de brandweer als een van de belangrijkste partners in het netwerk.²² Veiligheidsregio's hebben een hybride rol doordat de brandweertaak en de (netwerk)taak voor crisisbeheersing door elkaar heen lopen.

¹⁸ In de wetswijziging van 1 januari 2013 is bepaald dat alle brandweerkorpsen vanaf 1 januari 2014 (volledig) zijn geregionaliseerd.

¹⁹ Zoals Leider CoPI en Regionaal Operationeel Leider.

²⁰ Inspectie JenV, 2017. *Inrichting repressieve brandweezorg. Landelijk beeld*.

²¹ Projectteam strategische reis brandweer, 2010. *De brandweer over morgen, strategische reis als basis voor vernieuwing*, p.75.

²² Linck, 2013. *Veiligheidsregio's: 'netwerken' voor crisisbeheersing*. Twynstra Gudde.

In het veld is consensus over het feit dat de dubbele rol van de veiligheidsregio's niet bijdraagt aan een helder profiel voor zowel de brandweer als voor crisisbeheersing. Het 'merk' brandweer is nu als onderdeel van de veiligheidsregio onvoldoende herkenbaar. De wijze waarop binnen veiligheidsregio's in de praktijk invulling wordt gegeven aan de brandweertaak wisselt. In sommige regio's is de brandweer een van de afdelingen met als hoogste leiding een afdelingshoofd, in andere regio's is het een meer eigenstandig onderdeel. Sommige veiligheidsregio's staan primair bekend als 'brandweerregio' en stralen uit dat de brandweer de primaire taak is.²³ Andere regio's hebben een bredere taakopvatting en zetten het verbindende element van de veiligheidsregio op de voorgrond.²⁴ Ook het gegeven dat de financiering van beide taken niet gescheiden is, bemoeilijkt een duidelijke taakscheiding. De brandweer ervaart regelmatig dat middelen die bedoeld zijn voor brandweertzorg, worden besteed aan crisisbeheersing.

De brandweer in Nederland staat in de samenleving bekend als een hechte en herkenbare organisatie met een eigen cultuur en karakter. Het 'merk' brandweer straalt gezag, professionaliteit en betrouwbaarheid uit. Ook de feiten en onderzoeken duiden erop dat de brandweer haar werk goed doet. Uit kwantitatieve gegevens blijkt dat het brandveiligheidsprobleem in belangrijke mate is opgelost, met internationaal gezien een relatief laag aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van brand.²⁵ De brandweer ervaart nu een verschraving en verwatering van haar taak door de bundeling met crisisbeheersing binnen veiligheidsregio's. De brandweer moet zich ook op crisisbeheersing richten, wat ten koste gaat van zowel de huidige brandweertaak als van de ontwikkeling van het brandweervak. Technologische, maatschappelijke en omgevingsontwikkelingen, variërend van de elektrificering van het Nederlandse wagenpark en het gebruik van vuurwerk tot klimaatverandering, vragen om voortdurende ontwikkeling van brandweerkennis. Dat vergt focus en specialisatie en daarmee concentratie op de brandweertzorg.

Crisisbeheersing is breder dan de rampenbestrijding zoals die vele jaren geleden als onderdeel van de brandweertzorg is opgepakt. De aanpak van crises zoals grootschalige protesten, digitale verstoringen of een pandemie vraagt om andere kennis en competenties dan een ramp op een specifieke locatie. Crisisbeheersing heeft zich het afgelopen decennium als eigen vakgebied ontwikkeld. Er is daarmee gaandeweg een argument ontstaan om het als aparte discipline te beschouwen.²⁶

Basisbrandweertzorg

4. De Wet veiligheidsregio's draagt bij aan de invulling van de basisbrandweertzorg op regioniveau. Wel zijn enkele knelpunten aan te wijzen.

Brandweerkorpsen zijn van oudsher sterk lokaal verankerd. Het merendeel van de inzetten van de brandweer betreft monodisciplinair optreden binnen een gemeente. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de regionalisering van de brandweer door brandweervrijwilligers destijds is omschreven als een politiek besluit waarmee vooral de rampenbestrijding op orde moet worden gebracht.²⁷ Maar bestuurders en politiek zagen de regionalisering vooral als een noodzakelijke stap om de kwaliteit van de brandweer te verbeteren. Anno 2020 zijn partijen het erover eens dat de volledige regionalisering van de brandweer de professionalisering heeft gestimuleerd. De kwaliteit, in termen van capaciteit, kennis en kunde, is verbeterd.

²³ In het veld ook wel aangeduid als 'rode regio's'.

²⁴ In het veld ook wel aangeduid als de meer 'paarse regio's'.

²⁵ Wit, de, 2019. *Burgers, bestuur en brandweer, Studies naar waardering van brandweertzorg*. Proefschrift.

²⁶ Duin, van, 2019. *De toekomst van de veiligheidsregio*. IFV. Position paper.

²⁷ Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, 2008. *Een veilig besluit? Naar landelijke Uniformering!*

4.1 De Wet veiligheidsregio's stimuleert niet of nauwelijks dat de 25 algemeen besturen van veiligheidsregio's komen tot gezamenlijke kaders, een gezamenlijk beeld van de landelijke slagkracht en uniforme regels en uitgangspunten voor brandweerzorg.

De brandweerzorg in Nederland is georganiseerd in 25 veiligheidsregio's die ieder hun eigen koers kunnen bepalen. Interregionale samenwerking op het gebied van brandweerzorg wordt door de wet niet gestimuleerd. De brandweer mist voor een aantal onderwerpen een duidelijke regievoerder. Er is bijvoorbeeld geen zicht op de gezamenlijke interregionale brandrisico's en landelijke slagkracht. Veiligheidsregio's zijn autonoom in het maken van keuzes over wel of niet materieel en deskundigheid - zonder rekening te hoeven houden met de behoefte of de keuzes van buurregio's.

De besluitvorming in een veiligheidsregio over takenpakket, mensen en materieel van de brandweer is sterk gericht op de vraag hoe ze met zo min mogelijk middelen binnen de eigen regio kan voldoen aan de wettelijke eisen.²⁸ Het is een belangrijke politiek-bestuurlijke afweging om te bepalen hoe de balans tussen brandweertaken wordt ingevuld: de 90% kleine, veel voorkomende incidenten of de 10% die misschien een grotere maatschappelijke impact heeft en waarvan de effecten zich ook nog eens over regiogrenzen voordoen.²⁹ Dat wordt niet tot nauwelijks geadresseerd en er is eigenlijk ook geen goed platform voor. Dat komt met name omdat er op centraal niveau geen sprake is van eenduidige organisatie en bevoegd bestuur van de brandweer. De gezamenlijke maatschappelijke opgave van de brandweer wordt daarom niet vastgesteld, terwijl dat wel wenselijk is.

Diversiteit veiligheidsregio's

Een voorbeeld van de diversiteit van veiligheidsregio's betreft de waterongevallenbestrijding. Twee veiligheidsregio's, ieder aan één zijde van dezelfde rivier, kunnen verschillende bestuurlijke keuzes maken over de invulling van de rol van de brandweer bij waterongevallenbestrijding. Deze bestuurlijke keuzes werken direct door op de kans op redding, maar ook op de samenwerking in de operationele inzet door brandweereenheden van de twee brandweerkorpsen.

Illustratie 1: diversiteit veiligheidsregio's

Over de gezamenlijke risico's, de landelijke en gezamenlijk benodigde slagkracht en de interregionale samenwerking is geen gezamenlijke bestuurlijke besluitvorming. 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 brandweeroptreden. Bij een op de drie incidenten vraagt de veiligheidsregio om bijstand en is sprake van interregionaal optreden.³⁰ Iedere veiligheidsregio rekent op bijstand en steun van de omliggende veiligheidsregio's, ook wanneer deze veiligheidsregio's bezuinigen in slagkracht of taken afstoten.

²⁸ Zo gaf een respondent aan: "Iedereen kijkt enkel binnen de eigen regio".

²⁹ Weewer. Grenfell. Over aanvaardbare risico's en als het dan toch misgaat. IFV. Blog.

³⁰ Brandweeracademie, 2019. Grootschalig brandweeroptreden 2016-2018. IFV.

Daar waar de veiligheidsregio's proberen om tot gezamenlijke besluiten te komen, bijvoorbeeld in de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV), gaat dit moeizaam. Dat is mede te verklaren doordat ieder regionaal bestuur wettelijk gehouden is aan de voorbereiding en respons gericht op de 'eigen' regionale risico's. Zelfs gezamenlijke besluitvorming biedt door de regionale autonomie en interpretatie van die besluitvorming geen garantie voor uniforme uitvoering.

Bedrijfsbrandweer

4.2 Het is onduidelijk of de Wet veiligheidsregio's voldoende mogelijkheid biedt om bedrijven en inrichtingen met een bijzonder gevaar aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. De wetgeving is niet eenduidig in de normering over het functioneren van bedrijfsbrandweren.

In Nederland worden (brand)risico's teruggebracht tot een gemiddeld en maatschappelijk aanvaardbaar niveau. Dat gebeurt onder andere door risicobeheersing en incidentbestrijding. Toch zijn er bedrijven die door de aard van hun activiteiten een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid vormen. Deze bedrijven kunnen een risico veroorzaken dat uitstijgt boven het risico waarop de overheidsbrandweer normaal gesproken is voorbereid qua capaciteit, specifieke kennis en uitrusting. Om deze bijzondere risico's voor de openbare veiligheid zodanig te reduceren dat sprake is van een maatschappelijk aanvaardbaar niveau kunnen sommige bedrijven door het bestuur van de veiligheidsregio op basis van artikel 31 Wvr worden verplicht een bedrijfsbrandweer in te stellen.

Een bedrijf kan ook zelf besluiten een bedrijfsbrandweer in te stellen, bijvoorbeeld om het risico op grote economische schade te beperken of als gelijkwaardige maatregel voor preventieve en/of stationaire voorzieningen waarmee het bedrijf in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning. Daarmee is sprake van meerdere soorten bedrijfsbrandweer: de bedrijfsbrandweer op grond van artikel 31 die tot doel heeft om de openbare veiligheid op een acceptabel niveau te brengen en de bedrijfsbrandweer die als gelijkwaardige maatregel functioneert waardoor een bedrijf een omgevingsvergunning kan krijgen. Daarnaast is ieder bedrijf verplicht om een bedrijfshulpverleningsorganisatie (BHV) te hebben op basis van artikel 15 Arbowet. Een bedrijf kan een BHV ook taken toebeden die veelal tot het takenpakket van de (overheids- of bedrijfs)brandweer worden gerekend, zoals redding en blussing in geval van brand. Er is dan geen sprake van een bedrijfsbrandweer.

Bij deze verschillende categorieën bedrijfsbrandweer en BHV worden verschillende normen toegepast voor het feitelijk functioneren van de BHV en/of bedrijfsbrandweer. Dat komt mede doordat het bevoegd gezag en toezicht voor die categorieën bij verschillende partijen zijn belegd. Het bevoegd gezag en toezicht voor de bedrijfsbrandweer op grond van artikel 31 is bij de veiligheidsregio belegd, het bevoegd gezag en toezicht voor de bedrijfsbrandweer die als 'gelijkwaardige maatregel' functioneert, bij de omgevingsdienst (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en het bevoegd gezag en toezicht voor de BHV-organisatie bij de inspectie SZW.

Het bestuur van de veiligheidsregio kan op basis van artikel 31 niet alle risicobedrijven aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Dat is alleen mogelijk voor bedrijven die vallen onder artikel 7.1 van de categorieën die in het Bvr genoemd zijn: inrichtingen die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) 2015 (alleen de zogenoemde hogedrempelinrichtingen), vervoersgebonden inrichtingen, spoorwegemplacementen en inrichtingen voor kernenergie. In de praktijk zijn er bedrijven die niet onder deze categorieën vallen, maar wel een bijzonder gevaar vormen voor de openbare veiligheid. Het is echter niet

duidelijk hoeveel van dit soort bedrijven er zijn, welke risico's die met zich meebrengen en of een eventuele verplichting tot instellen van bedrijfsbrandweer opweegt tegen bedrijfseconomisch en maatschappelijk nut.

Publiek-private samenwerking brandweer

4.3 De Wet veiligheidsregio's geeft onvoldoende positie aan publiek-private samenwerking in brandweezorg en biedt te weinig mogelijkheden voor gezamenlijke beleidsontwikkeling door publiek-private en publieke brandweezorg.

Het staat bedrijven vrij hoe zij hun bedrijfsbrandweerplicht invullen. Ze kunnen zelf een bedrijfsbrandweer hebben of ze huren de bedrijfsbrandweer in van derden. Dat kan in de vorm van het inhuren van bedrijfsbrandweezorg van een naastgelegen bedrijf of door lidmaatschap van een gezamenlijke bedrijfsbrandweer. Een voorbeeld van dit laatste is de Gezamenlijke Brandweer in de havengebieden van Rotterdam en Amsterdam. Gezamenlijke brandweer als publiek-private samenwerking vervult zowel de taken van de overheidsbrandweer als van een bedrijfsbrandweer. Deze publiek-private samenwerkingsverbanden leveren een bijdrage aan het specialisme industriële brandbestrijding.

Opmerkelijk is dat de gezamenlijke brandweer deels publieke taken uitvoert en in veel opzichten identiek is aan de publieke brandweer, maar tegelijkertijd volledig buiten het brandweerbestel staat. Ze kan niet onder dezelfde voorwaarden als de overheidsbrandweer gebruikmaken van het IFV (opleidingen, examens, elektronische leeromgeving, andere IFV-faciliteiten) en is niet vertegenwoordigd in overleggremia als de RCDV. Ook is de gezamenlijke brandweer niet automatisch betrokken bij het adviestraject in de preparatiefase. Deze taak is belegd bij de brandweer in de veiligheidsregio. Publiek-private brandweerkorpsen moeten daardoor opleidingen duur inkopen en kunnen niet meepraten over de ontwikkeling van de brandweer en de specialismen.

Risicobeheersing, wettelijke en niet-wettelijke adviestaken

4.4 De Wet veiligheidsregio's borgt de risicobeheersingstaak van de brandweer onvoldoende. Ook stelt de nieuwe Omgevingswet nieuwe eisen aan de invulling van de wettelijke en niet-wettelijke adviestaken van de brandweer.

Waar de *functie* risicobeheersing als brandweertaak wordt genoemd in de Wvr³¹, zijn de *inhoud* en *normering* van de brandveiligheid volledig opgenomen in andere wetgeving, waaronder de Woningwet, het Bouwbesluit en de toekomstige Omgevingswet.³² In risicobeheersing speelt traditioneel de bouwregelgeving een dominante rol: daarmee wordt beoogd een minimaal niveau van brandveiligheid te bereiken door dat bij wet te verplichten. De brandweer is in dit proces vooral betrokken als adviseur van het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor vergunningverlening en handhaving.

De positie van de brandweer als inhoudelijk adviseur over risicobeheersing wordt in de toekomst vooral bepaald door de Omgevingswet én door het bevoegd gezag. In 2010 heeft de brandweer met het visiedocument Brandweer over morgen de stap gezet om meer preventief te gaan werken. Brandweezorg

³¹ In de Wvr aangeduid als het voorkomen en beperken van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en alles wat daarmee verband houdt (art. 3).

³² De wetsevaluatie gaat niet over deze normering.

ontwikkelt zich steeds verder in haar preventieve taken. Daarmee verandert ook de aard van het brandweervak: dat vraagt om meer risicobeheersende activiteiten. Net als bij andere typen risico's zijn het vaak andere partijen die deze risicobeheersende activiteiten uitvoeren. In het geval van brandveiligheid zijn dat bijvoorbeeld gemeenten of woningcorporaties.

Wettelijk advies

Pas wanneer een adviesrecht is vastgelegd in een wettelijk voorschrift, zoals artikel 4.33 Omgevingsbesluit, is sprake van een wettelijk advies. Een wettelijk advies is zwaarwegend, maar het bevoegd gezag kan er gemotiveerd van afwijken. Het Omgevingsbesluit kent bijvoorbeeld aan het bestuur van de veiligheidsregio een adviesrecht toe voor aanvragen van een omgevingsvergunning die betrekking hebben op locaties waarop milieubelastende activiteiten worden verricht, zoals bedrijven met bepaalde gevaarlijke stoffen of spoorwegemplacementen.³³ Dat is in lijn met het Besluit externe veiligheid inrichtingen. De huidige en de beoogde Omgevingswet- en regelgeving heeft meerdere verbanden met crisisbeheersing en brandweezorg. Veiligheidsregio's hebben de mogelijkheid te adviseren over zaken rond fysieke veiligheid.³⁴

Niet-wettelijk advies

Veiligheidsregio's zijn verplicht hun niet-wettelijke adviesfunctie te beschrijven in hun beleidsplan.³⁵ Enkele voorbeelden van niet-wettelijke adviestaken zijn:

- het adviseren over aanvragen van evenementenvergunningen;
- het adviseren over aanvragen van omgevingsvergunningen voor wat betreft de onderdelen milieu en bouw (integraal onderdeel hiervan zijn brandveiligheid en eventuele bronmaatregelen);
- adviseren van gemeenten en provincie (het bevoegd gezag Wabo) over (brand)veiligheidsaspecten van de omgevingsvergunning, activiteit brandveilig gebruik en gebruiksmelding.

Dit advies omvat een brede taak. Er moet rekening worden gehouden met het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van risico's van branden, rampen en crises. Ook moet aandacht zijn voor de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen en voor de geneeskundige hulpverlening.³⁶ Daarmee is deze niet-wettelijke adviestaat geen exclusieve activiteit van de brandweer, maar vraagt ze betrokkenheid vanuit onder meer GHOR en crisisbeheersing. De invulling van deze adviesfunctie is op dit moment nog sterk gericht op brandrisico's. Maar die moet met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en als gevolg van veranderende risico's steeds meer proactief en gericht op de vraag van de omgeving worden ingericht. Het is de bedoeling dat gemeenten advies inwinnen bij de veiligheidsregio en dat advies betrekken bij de afweging van functies van locaties. Door het bestuur van de veiligheidsregio vroeg in het planproces te betrekken worden gemeenten in staat gesteld om bij de inrichting van de omgeving rekening te houden met het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en crises.

De commissie constateert dat veiligheidsregio's als taak hebben om bij te dragen aan een veilige en gezonde leefomgeving, onder meer door het stimuleren van brandpreventieve maatregelen. De uitvoering van de niet-wettelijke adviestaken past daarbij en de veiligheidsregio's zijn ook gemotiveerd om daar invulling aan te geven. De borging daarvan leunt op het maken van afspraken hierover met individuele gemeenten.

2.3.2 Samenwerking

In deze paragraaf richt de commissie zich op verschillende vormen van samenwerking: interregionaal, nationaal en internationaal. De commissie begint met een overkoepelende conclusie op dit terrein.

³³ Nota van toelichting behorende bij Invoeringsbesluit Omgevingswet, 29 mei 2019.

³⁴ art.10 sub b Wvr; art. 25 Wvr.

³⁵ art. 14 lid 2 Wvr.

³⁶ Dit volgt onder meer uit art. 5.2 Besluit leefomgeving.

5. De Wet veiligheidsregio's is gericht op de individuele regio's en besteedt nauwelijks aandacht aan interregionale, nationale en internationale samenwerking.

Interregionale samenwerking

5.1 De Wet veiligheidsregio's biedt nauwelijks prikkels of dwingende bepalingen voor interregionale samenwerking bij crisisbeheersing.

Kort na de inwerkingtreding van de Wvr legde de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in 2011 de tekortkomingen bij interregionale samenwerking bloot.³⁷ Naar aanleiding daarvan werden initiatieven genomen om de onderlinge samenwerking tussen veiligheidsregio's en met de nationale crisisbeheersingsorganisatie te verbeteren (zie onderstaande illustratie).

De wet biedt weinig kaders voor interregionale samenwerking en stimuleert deze samenwerking niet.³⁸ Het construct van verlengd lokaal bestuur zorgt bovendien voor een sterke lokale oriëntatie. Een uitzondering vormt de verplichte afstemming van wettelijke planfiguren met aangrenzende veiligheidsregio's (art. 14 Wvr lid 3; 15 lid 4; 16 lid 3). Ondanks de gezamenlijk geformuleerde en vastgestelde uitgangspunten en doelen blijkt dat een gezamenlijke crisisrespons in de praktijk tot op heden nog steeds moeilijk tot stand komt.

Het Veiligheidsberaad beschrijft het gebrek aan duidelijke richtlijnen voor interregionale samenwerking als een verantwoordelijkheidsvacuüm.³⁹ Ook de Algemene Rekenkamer gaf in 2014 aan dat sprake is van onduidelijkheid over coördinatie bij interregionale samenwerking.⁴⁰ De samenwerking in de responsfase is veelal *ad hoc* en contextafhankelijk. Veiligheidsregio's blijven op belangrijke onderdelen een eigen invulling geven aan de wijze waarop ze al dan niet samenwerken. Daarmee is sprake van een spanningsveld tussen de lokale autonomie van veiligheidsregio's en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van regio's en het Rijk voor interregionale vraagstukken.⁴¹

³⁷ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (OOV), 2011. *Brand Chemie-Pack Moerdijk. Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012. *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*, 5 januari 2011; Crisisplan, 2011. *Praktijkervaringen en lessen crisiscommunicatie tijdens en na de brand bij Chemie-Pack*.

³⁸ Het kabinetsbeleid dat aan de vorming van Wvr voorafgang had ook een sterke regionale oriëntatie, zie Brief van de minister van BZK, *Kamerstukken II* 2003/04. 29668 nr. 1.

³⁹ Veiligheidsberaad, 2019. *Inbreng Veiligheidsberaad Evaluatie Wet veiligheidsregio's*.

⁴⁰ Algemene Rekenkamer, 2014. *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*.

⁴¹ Brief van de minister van JenV, *Kamerstukken II* 2018/19. 30821, nr. 50.

Brand Moerdijk (2011): aandacht voor interregionale samenwerking

In 2011 is er brand bij Chemie-Pack in Moerdijk. Deze brand zet het onderwerp van de interregionale samenwerking nadrukkelijk op de agenda van de veiligheidsregio's en het Rijk. Naar aanleiding van de brand stellen de minister van Veiligheid en Justitie (nu Justitie en Veiligheid) en het Veiligheidsberaad de bestuurlijke werkgroep Bovenregionale samenwerking in. In haar eindrapport, *Eenheid in verscheidenheid*, concludeert de werkgroep dat samenwerking tussen overheden bij rampen en crises verbeterd kan worden op vier punten:

- eenheid van doctrine met betrekking tot opschaling en bovenregionale samenwerking;
- één aanspreekpunt op rijksniveau voor facilitering aan de regio door landelijke diensten;
- helderheid over situaties die centrale aansturing behoeven;
- eenduidigheid in (bovenregionale) crisiscommunicatie.

De werkgroep stelt voor om de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP)-structuur, die formeel niet in de wet is verankerd, als landelijk afsprakenkader te hanteren; GRIP 5 in te voeren; GRIP Rijk in te voeren; het Nationaal CrisisCentrum (NCC) vorm te geven als het Rijksloket voor crisisbeheersing en crisiscommunicatie; een landelijke vraagregisseur in te stellen en een bovenregionale crisiscommunicatiepool in te richten.

Het Veiligheidsberaad en de minister omarmen de adviezen van *Eenheid in verscheidenheid*. Een deel van deze adviezen is achteraf gezien relevant en actueel, een deel is bij nader inzien niet of onvoldoende uit de verf gekomen. Het NCC vervult als Rijksloket nog steeds een belangrijke rol en het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie heeft in diverse crises bewezen meerwaarde te leveren. De GRIP-structuur is niet in de wet vastgelegd. GRIP Rijk is inmiddels alweer afgeschaft. GRIP 5, bedoeld als instrument voor interregionale samenwerking, is in de praktijk zelden toegepast. Het Bovenregionaal Team Crisiscommunicatie, ingesteld om bijstand te verlenen aan regio's en om expertise te ontwikkelen, is na een paar jaar weer opgeheven.⁴²

Illustratie 2: brand Moerdijk (2011): aandacht voor interregionale samenwerking

Diverse veiligheidsregio's geven in hun plannen aan voor specialistische kennis of extra capaciteit te rekenen op ondersteuning door buurregio's. Bij doorvragen blijkt dat de betreffende veiligheidsregio's dat niet altijd hebben nagevraagd bij de buurregio's en dat er geen zicht is op elkaars capaciteiten. Ook het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) heeft geen inzicht in de beschikbare expertise en capaciteit.

Landelijke samenwerking en de nationale crisisbeheersingsorganisatie

5.2 De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen voor samenwerking tussen veiligheidsregio's en de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

De WvR beschrijft de *regionale* organisatie, taken en bevoegdheden voor crisisbeheersing. De *nationale* organisatie, taken en bevoegdheden voor crisisbeheersing worden in de wet beperkt omschreven. De commissie definieert de nationale crisisbeheersingsorganisatie als de organisatieonderdelen op nationaal niveau die zich bezighouden met crisisbeheersing (risicoanalyse, preparatie, respons en herstel). Onderdeel

⁴² Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking, 2012. *Eenheid in verscheidenheid*; Veiligheidsberaad en NCTV, 2013. *Eenheid in verscheidenheid. Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking*.

hiervan is de Rijkscrisisstructuur, die in de responsfase geactiveerd kan worden. De relatie tussen decentrale en centrale crisisbeheersing komt in de wet beperkt aan bod. Dat gebeurt in de artikelen over de verantwoording in de koude fase (art. 24; 37; 38 Wvr), mogelijkheden tot het verzoek tot bijstand (art. 51 Wvr) en aanwijzingsbevoegdheden van de minister van JenV (art. 52; 53; 54).

De organisatie, taken en rollen van de Rijkscrisisstructuur worden niet in de wet beschreven, maar in het instellingsbesluit van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het Handboek is een nadere uitwerking van het instellingsbesluit en legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren van de Rijkscrisisstructuur. Uitgangspunt van de Rijkscrisisstructuur is dat ieder ministerie, en dus iedere minister binnen de MCCb, verantwoordelijk blijft voor de crisisbeheersingsmaatregelen op het eigen beleidsterrein. Er is geen sprake van een overdracht van bevoegdheden, ook niet naar de MCCb.⁴³

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming beschrijft ook het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Het LOCC voert haar taken uit onder verantwoordelijkheid van de minister van JenV en wordt bemenst door vertegenwoordigers uit politie, brandweer, GHOR, Defensie en gemeenten. De kerntaken van het LOCC zijn informatievoorziening, planvorming, advisering en bijstandSCOördinatie. Dat doet het LOCC zodat bij (dreigende) (inter)nationale incidenten, rampen, crises en grootschalige evenementen sprake kan zijn van een efficiënte en samenhangende inzet van mensen, middelen en expertise van de operationele diensten. Daarvoor moet het LOCC onder meer overzichten opstellen van beschikbare capaciteiten, bijstandsverzoeken coördineren en een landelijk informatiebeeld bijhouden. In de praktijk komt de organisatie van het LOCC beperkt tot haar recht en is ze beperkt ondersteunend aan de interregionale samenwerking bij crisisbeheersing. Bij de uitval van alarmnummer 112 in 2019 was onvoldoende sprake van landelijke regie of koppeling tussen Rijk en de veiligheidsregio's, zo stellen de evaluatierapporten over dit incident. Het LOCC had een rol kunnen spelen bij het vormgeven van deze regie en koppeling, maar kwam onvoldoende in positie.⁴⁴

Recent heeft het LOCC zich gericht op het versterken van de operationele coördinatie door het LOCC-Bovenregionaal en het LOCC-Nationaal te onderscheiden. Het LOCC-Bovenregionaal kan door één of meer veiligheidsregio's worden geactiveerd om de operationele afstemming tussen regio's vorm te geven. In het LOCC-Bovenregionaal hebben directeuren veiligheidsregio zitting en daar kunnen ook liaisons vanuit de functionele ketens aan deelnemen. Het LOCC-Nationaal kan door de minister worden geactiveerd en ook daar kunnen liaisons vanuit functionele ketens aanschuiven.⁴⁵ Ten tijde van covid-19 is naast het LOCC het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) ingericht. Het LOT-C voerde namens de veiligheidsregio's een aantal coördinerende taken uit, vergelijkbaar met de taken die vanuit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming bij het LOCC zijn belegd. De afbakening tussen LOCC en LOT-C was in de praktijk onduidelijk.

De huidige wet draagt niet bij aan de interregionale en landelijke samenwerking voor regio-overstijgende of landelijke crises. Oefeningen zijn doorgaans ofwel in de veiligheidsregio's, ofwel op het nationale niveau. Interregionale en landelijke oefeningen zijn schaars. Ook is er nauwelijks evaluatie van de centrale organisatie, taken en bevoegdheden voor crisisbeheersing. Daardoor is geen duidelijk beeld te vormen van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. In de praktijk is er geen routine in de

⁴³ Artikel 8 van het instellingsbesluit MCCb luidt dan ook: "De commissie neemt geen bevoegdheden over van enige Minister en neemt ook geen besluiten over aangelegenheden waar een niet aanwezige minister bij is betrokken", *Staatscourant* 48258, art.8.

⁴⁴ Inspectie JenV, Agentschap Telecom, Inspectie IGenJ, 2020. *Onbereikbaarheid van 112 op 24 juni 2019*. Zie ook: IFV, 2020. *KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises*.

⁴⁵ IFV, 2019. *Verbinding tussen werelden? Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen*, p. 30

samenwerking tussen veiligheidsregio's en de nationale crisisbeheersingsorganisatie en afstemming is moeizaam.

Uitval alarmnummer 112 door KPN-storing (2019): beperkte afstemming nationaal-regionaal bij landelijke crisis

Op 24 juni 2019 was er een storing in het telefonienetwerk van KPN die enkele uren duurde. De 112-alarmcentrale was voor het hele land niet bereikbaar. Gelijktijdig was sprake van een 24 uur durende storing van NL-Alert via het 4G-netwerk van KPN.

In de evaluatie van het incident constateert de Inspectie van Justitie en Veiligheid (2020)⁴⁶ dat er ten tijde van het incident veel onduidelijkheid was over de rol en taakverdeling tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de politie en de 25 veiligheidsregio's.

Naar aanleiding van eerdere 112-storingen had de minister afspraken gemaakt over een handelingsperspectief, maar dat is onvoldoende breed gedeeld en niet geborgd in afspraken en oefeningen met de veiligheidsregio's. De inspectie schrijft dan ook: "De onbereikbaarheid van 112 is vermoedelijk niet het laatste incident dat voor grote maatschappelijke onrust of ontwrichting zorgt. Het ontbreekt in het aangepaste Inzet- en Beleidskader NL-Alert voorsnog aan een algemene procedure die van toepassing is op alle incidenten met landelijke impact." (p. 10)

Illustratie 3: uitval alarmnummer 112 door KPN-storing (2019): beperkte afstemming nationaal-regionaal bij landelijke crisis

In de afgelopen jaren is een toenemende samenwerking zichtbaar tussen de Rijkscrisisstructuur en de veiligheidsregio's. Daarvoor zijn enkele concrete kantelmomenten aan te wijzen: de KPN-storing met als gevolg de uitval van 112 (2019), de boerenprotesten (2019) en de covid-19-pandemie (2020).

De commissie constateert dat het ontbreekt aan wettelijke centrale taken voor crisisbeheersing. Daarnaast ontbreekt het aan samenhang tussen de taken van de veiligheidsregio's en de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Hoewel de huidige wet de samenwerking tussen veiligheidsregio's en de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet in de weg staat, blijkt in de praktijk dat deze samenwerking zeker in de voorbereiding nauwelijks tot stand komt. De wet stimuleert deze samenwerking ook niet, met als gevolg dat zowel de voorbereiding op de crisis als de crisisrespons niet effectief en uniform is. Op een aantal processen binnen crisisbeheersing, zoals kwaliteitszorg en informatiemanagement bij crisiscommunicatie, is uniformiteit gewenst.

Het kabinet stelt elke drie jaar een Nationale Veiligheid Strategie (NVS) op.⁴⁷ Deze strategie wordt interdepartementaal opgesteld op basis van een geïntegreerde analyse van de belangrijkste risico's voor de nationale veiligheid die wordt uitgevoerd door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid.⁴⁸ Bij het inventariseren van risico's op Rijksniveau is nauwelijks koppeling met de regionale risico-inventarisatie door de veiligheidsregio's. Dat geldt ook andersom. Daardoor vormen de NVS en de regionale risicoprofielen twee grotendeels van elkaar losstaande documenten.

⁴⁶ Inspectie JenV (2020). *Onbereikbaarheid van 112 op 24 juni 2019 Het handelen van KPN, de overheid, hulpdiensten en zorgorganisaties*.

⁴⁷ NCTV, 2019. *Nationale Veiligheid Strategie*; IFV, 2017. *Risico's in samenhang. Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk*.

⁴⁸ Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2019. *Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*.

5.3 De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen voor internationale samenwerking op het terrein van crisisbeheersing.

De commissie stelt vast dat internationale samenwerking bij crisisbeheersing regelmatig voorkomt, maar dat de voorbereiding beperkt is. In de Wvr wordt de samenwerking met buurlanden niet genoemd.⁴⁹ Alleen in artikel 55 Wvr is sprake van een mogelijke bijdrage voor de kosten die voortvloeien uit het verlenen van (wederzijdse) bijstand aan België en Duitsland.

Internationale samenwerking bij crisisbeheersing kent verschillende dimensies. Er kan sprake zijn van internationale samenwerking zowel op Rijksniveau als op regionaal en lokaal niveau. Voorbeeld zijn incidenten of rampen in het buitenland met Nederlandse slachtoffers, zoals de vliegrampen in Tripoli (2010) en van vlucht MH17 (2014). Doorgaans hebben verschillende ministeries er een belangrijke rol in, in nauwe samenwerking met burgemeesters van gemeenten met getroffen inwoners. Verder kan sprake zijn van crises of rampen met internationale aspecten, bijvoorbeeld omdat er slachtoffers uit het buitenland bij betrokken zijn of doordat internationale bedrijven worden geraakt. Het neerstorten van het toestel van Turkish Airlines (2009) of de bomdreigingen bij Ikea (2002, 2011) zijn voorbeelden hiervan. Tot slot kan er sprake zijn van internationale samenwerking van veiligheidsregio's met het decentrale niveau in buurlanden.

Zo'n 60 Nederlandse gemeenten en twaalf veiligheidsregio's grenzen aan België of Duitsland en veel (vitale) partners werken samen met, hebben belangen in of zijn onderdeel van bedrijven uit de buurlanden. Omdat de internationale samenwerking niet als taak of verplichting in de wet staat, kan het bestuur van een veiligheidsregio hier kritisch op zijn (ook vanwege financiële overwegingen).

De samenwerking tussen de veiligheidsregio's en buurlanden, ervaren als 'burenhulp', bestaat niet uit een systematische gezamenlijke analyse van risico's, voorbereiding of aanpak van incidenten of effecten in het grensgebied.⁵⁰ Eerder concludeerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid al dat de wijze waarop Nederland en haar buurlanden de grensoverschrijdende samenwerking in de crisisbeheersing hebben voorbereid, kan worden verbeterd.⁵¹ Wat de samenwerking lastig maakt, is dat het soms ingewikkeld is te benoemen wie de evenknie is van de Nederlandse veiligheidsregio. Dat internationale samenwerking niet is benoemd, is een omissie in de Wvr.

Het EU Civil Protection Mechanism (EUCPM) regelt de onderlinge bijstand tussen EU-lidstaten. Als de schaal van een noodsituatie de capaciteiten van een lidstaat overstijgt, kan via het EUCPM bijstand aangevraagd worden. Via dit mechanisme speelt de Europese Commissie een belangrijke rol in de coördinatie van rampen binnen en buiten Europa. Binnen de evaluatie van de Wvr is de werking van het EUCPM door geen enkele partij genoemd als knelpunt. Toch is het borgen van de relatie met het EUCPM vanwege de beoogde vergaande integratie van decentrale en centrale crisisbeheersing van belang. In de eerste plaats omdat in het geval van crises het EUCPM hét loket vormt om op nationaal niveau bijstand te vragen. In de tweede plaats omdat bij het leveren van internationale bijstand aan andere EU-lidstaten gebruik gemaakt kan worden van decentrale capaciteiten. Het is een omissie in de huidige wet dat er geen relatie wordt gelegd tussen

⁴⁹ Met uitzondering van artikel 16 lid 3 Wvr, waarin staat dat het crisisplan van de veiligheidsregio dient te worden afgestemd met crisisplannen van aangrenzende staten.

⁵⁰ Inspectie JenV, 2016. *Staat van de rampenbestrijding 2016*, p.6, 21.

⁵¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018. *Samenwerken aan nucleaire veiligheid*, p.11.

decentrale, centrale en internationale crisisbeheersing, terwijl huidige crises steeds vaker zogeheten 'transboundary crises' zijn: crises die zowel geografische als vakmatige grenzen overschrijden.⁵²

Samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners

6. De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen om de samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners te stimuleren. Dit leidt tot vrijblijvendheid en diversiteit in samenwerking waardoor essentiële gemeenschappelijke kaders niet tot stand komen.

Netwerkplatform

Veiligheidsregio's zien zichzelf als een netwerkplatform voor crisispartners. Crisispartners zijn alle personen of organisaties die bij een specifiek risico of in een crisis participeren in crisisbeheersing. De wijze waarop de veiligheidsregio de platformfunctie vormgeeft, verschilt per regio. De commissie-Hoekstra (2013) constateerde in haar onderzoek al dat een analyse van de deelname van andere crisispartners aan de gemeenschappelijke regionale voorbereiding op rampen en crises een wisselend beeld geeft. Dat is nog steeds het geval. De samenwerking met partners rondom crisisbeheersing blijkt in de praktijk een uitdaging te zijn. Het rapport Rode draden visitaties 2014–2018 constateert: "De netwerkfunctie van regio's verdient blijvende aandacht. Regio's zijn vaak erg positief over de samenwerking met externe partners. Zo wordt bijvoorbeeld meer en vaker samenwerking gezocht met onderwijsinstellingen en andere overheidsinstanties. Deze initiatieven leiden in veel gevallen tot concrete resultaten, maar blijken geen garantie voor het ontstaan van een langdurige werkrelatie. Het verduurzamen van de samenwerking met partners verdient blijvende aandacht."⁵³ Alle betrokkenen, zowel de veiligheidsregio's als de crisispartners, zijn van mening dat een goede samenwerking voortkomt uit elkaar kennen.

Gebrek aan uniformiteit: voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding

Voor heel Nederland geldt een dreiging voor een terroristische aanslag. Dat vraagt van de veiligheidsregio's dat ze zich voorbereiden op het optreden na een terroristische aanslag (terrorismegevolgbestrijding). Hier heeft de Inspectie van Justitie en Veiligheid in 2020 onderzoek naar uitgevoerd.⁵⁴ De inspectie concludeert dat veiligheidsregio's zich voorbereiden op een dergelijk scenario, maar daarbij verschillende werkwijzen gebruiken, verschillende zienswijzen hanteren, in een verschillend tempo en met verschillende uitkomsten van risico-inschattingen. De voorbereiding op een terroristische aanslag door de veiligheidsregio's is divers, terwijl de impact in alle regio's grotendeels vergelijkbaar is. Dat kan leiden tot verschillen in hulp die aan burgers geboden wordt. De inspectie concludeert dat meer uniformiteit noodzakelijk is.⁵⁵

Illustratie 4: gebrek aan uniformiteit: voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding

⁵² Boin, 2019. Transboundary crisis management. Why we are unprepared and the road ahead, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27, 1, 94-99.

⁵³ IFV, 2019. *Visitatie in de Veiligheidsregio. Rode draden visitaties 2014-2018. Doorontwikkeling veiligheidsregio's in volle gang*, p.19.

⁵⁴ Inspectie JenV (2020). *De voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag*.

⁵⁵ Reactie op het Inspectierapport 'De voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag', *Kamerstukken II 2019/20*, 29517, nr. 188.

Algemeen valt op dat er veel diversiteit en vrijheid is in de wijze waarop veiligheidsregio's het beleid en de samenwerking met partners vormgeven. De wet is onduidelijk over de vraag wat de veiligheidsregio's uniform moeten regelen in hun relatie met partners en wat de regiefunctie van de veiligheidsregio zou moeten zijn bij samenwerking tussen de veiligheidsregio's en met crisispartners. Tegelijkertijd is de samenwerking tussen veiligheidsregio's en partners sinds het ontstaan van de veiligheidsregio's verbeterd. Er zijn diverse voorbeelden van succesvolle samenwerking in zowel de preparatie als de respons (Convenant en Coördinatieplan van het gebied Dijkkring 14-15-44, Samenwerkingsregeling Incidentbestrijding IJsselmeergebied, boerenprotesten, coronacrisis). Het Veiligheidsberaad benoemt stevast versterking van de samenwerking en netwerkkracht, in combinatie met uniformering van processen, als gemeenschappelijke doelstellingen van de veiligheidsregio's.⁵⁶ Bestaande samenwerkingen richten zich vooral op klassieke risico's met een lokale impact waarbij sprake is van een duidelijk bron- en effectgebied. Voor risico's zonder specifieke geografische afbakening, zoals cyberdreigingen, bestaan geen specifieke samenwerkingsafspraken.

Crisispartners zijn vaak op een andere schaal georganiseerd dan veiligheidsregio's. Dat bemoeilijkt de samenwerking zowel in de preparatie als in de respons. Het betekent dat crisispartners, zoals een waterschap, soms met meerdere veiligheidsregio's (verschillende) samenwerkingsafspraken moeten maken en andersom.

Rol crisispartners

Crisisbeheersing vraagt om samenwerking met een groot aantal partners. Een aantal partners heeft daarbij een vaste rol. Deze rol wordt soms wel, maar soms ook niet in de wet beschreven. Artikel 15 van de WvR schrijft voor dat bij het identificeren van risico's en het opstellen van een crisisplan afstemming met partners nodig is. Het Veiligheidsberaad heeft sinds 2010 een serie modelconvenanten ontwikkeld om uniformiteit te brengen in de samenwerking tussen veiligheidsregio's en vitale crisispartners. In toenemende mate zijn er gezamenlijke oefeningen van veiligheidsregio's en partners. Partnerorganisaties bereiden zich ook zelfstandig voor op incidenten en crises en nodigen veiligheidsregio's uit voor oefeningen.

Relatie met partners in crisisbeheersing

De Waterschappen

De waterschappen hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid voor de preparatie en respons op crisis. Op basis van de WvR wordt de voorzitter van het waterschap van de regio uitgenodigd om aan te sluiten bij de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio. De waterschappen hebben daarnaast een adviesrol bij het vaststellen van het risicoprofiel. Tijdens crises zorgen de waterschappen samen met andere waterbeheerders, met name Rijkswaterstaat, voor vertegenwoordiging (een waterliaison) in het beleidsteam.⁵⁷

De indeling van de waterschappen is (net als bij vele andere partners) niet congruent met de 25 veiligheidsregio's. Dit betekent dat de waterschappen afspraken maken met meerdere veiligheidsregio's, en andersom. Het waterdomein is een relevant onderwerp voor veiligheidsregio's, maar het verschilt per veiligheidsregio hoeveel aandacht dit krijgt.

⁵⁶ Zie o.a. Veiligheidsberaad, 2014. *Voorwaartse agenda*.

⁵⁷ Unie van Waterschappen, 2012. *Samenwerking in crisisbeheersing*.

Het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving tijdens een crisis.⁵⁸ Op basis van de Wvr wordt de hoofdofficier van justitie van de regio uitgenodigd deel te nemen aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio. Het OM heeft daarnaast een adviesrol bij het vaststellen van het risicoprofiel. Het bestuur van de veiligheidsregio, de politiechef en de hoofdofficier van justitie sluiten een convenant over de samenwerking bij branden, rampen en crises.

Het OM is doorgaans goed aangehaakt bij de veiligheidsregio's. Zo worden jaarlijks per veiligheidsregio meerdere oefeningen georganiseerd waar het OM aan deelneemt. Uitdaging en terugkerend discussiepunt is de deling van strafrechtelijke informatie.

Defensie

Op basis van de wettelijke taak van Defensie⁵⁹ zijn de capaciteiten van Defensie beschikbaar ter ondersteuning van de crisisbeheersingstaak van de veiligheidsregio's.⁶⁰ De rol van Defensie is niet in de Wvr omschreven. Wel kennen de veiligheidsregio's een vaste vertegenwoordiger van Defensie: de Regionaal Militair Operationeel Adviseur en de Regionaal Militair Beleidsadviseur.

De mate waarin Defensie betrokken is bij een veiligheidsregio varieert per regio. Dat hangt af van risicopercepties, opvattingen over crisisstructuren en regionale afwegingen. De bijdrage van Defensie is in het verleden bij diverse crises waardevol gebleken, maar is niet bij alle typen crises relevant. Evenmin is in de wet omschreven wanneer een beroep kan worden gedaan op militaire bijstand.

Illustratie 5: partners

Er zijn veel organisaties die zichzelf als structurele partners zien die niet in de wet genoemd worden. Het gegeven dat een aantal partners wel, maar de meeste niet, in de wet genoemd worden leidt tot onduidelijkheid en ongenoegen bij niet-genoemde partners die een goed ontwikkelde crisisorganisatie hebben. Doordat hun partnerschap niet in de wet verankerd is, leggen veel veiligheidsregio's de prioriteiten voor samenwerking bij de wel in de wet genoemde partners. Het gevolg is dat andere crisispartners niet goed in beeld zijn bij veiligheidsregio's en er daardoor onvoldoende zicht is op elkaars verantwoordelijkheden, bevoegdheden, werkwijzen en belangen. Dat leidt ertoe dat er niet structureel samen wordt opgetrokken in planvorming en opleidings-, trainings- en oefenactiviteiten. In de praktijk kan het voor partners die niet in de wet genoemd worden, lastig zijn om tijdens een incident aan tafel te komen.⁶¹

⁵⁸ De officier van justitie heeft het gezag over de opsporing. De hoofdofficier van justitie is verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen binnen het stelsel bewaken en beveiligen in het geval van concrete dreigingen voor de veiligheid van personen, objecten en diensten.

⁵⁹ Op basis van de wettelijke taken zijn de volgende hoofdtaken voor Defensie bepaald: de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied; het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde; ondersteuning (onder alle omstandigheden) van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal

⁶⁰ Brief van de ministers van JenV en Defensie, *Kamerstukken II* 2019/20, 34919, nr.68.

⁶¹ De containercalamiteit met MSC Zoe is een duidelijk voorbeeld hiervan. Het betrof een crisis op het beleidsterrein van het ministerie van IenW waarbij samenwerking werd gezocht met onder andere de gemeenten, maar ook met de Kustwacht, politie, Defensie, douane, Inspectie LenT en de NVWA.

Aandachtspunten bij samenwerking met partners: aanvaring van stuw bij Grave in 2016

Op donderdagavond 29 december 2016 vindt in dichte mist een aanvaring plaats van een tankschip, geladen met benzeen, tegen een stuw op de Maas bij Grave. Daardoor raakt de stuw zwaar beschadigd. Door een daling van de waterstand van de Maas, met gevolgen voor de scheepvaart en met een risico op het vrijkomen van benzeen, ontstaat een crisissituatie. De veiligheidsregio's van Brabant-Noord, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord zijn alle drie betrokken en schalen op. Ook Rijkswaterstaat en drie waterschappen zijn betrokken: Rivierenland, Peel en Maasvallei (nu waterschap Limburg) en Aa en Maas.

In de evaluatie van de aanvaring van de stuw bij Grave is Berenschot (2017)⁶² kritisch over de samenwerking van de regio's met de betrokken crisispartners. De onderzoekers concluderen dat de opschaling van de regio's, van Rijkswaterstaat en van de drie waterschappen onvoldoende gecoördineerd was. Het ontbrak aan een gedeeld totaalbeeld over alle betrokken organisaties heen (p. 50). De tactische coördinatie was onvoldoende, ondanks de noodzaak daarvoor. De veiligheidsregio's en Rijkswaterstaat hadden een uiteenlopend beeld van wie de coördinerende rol op zich zou moeten nemen bij een multidisciplinaire crisis.

Waar operationele informatie-uitwisseling in de eerste uren na het incident effectief verliep, duurde het lang – maar liefst 12 uur – voordat een gezamenlijk beeld tot stand kwam. De focus in de beeldvorming lag bij Rijkswaterstaat en de waterschappen op de waterstandsdeling, terwijl de veiligheidsregio's zich vooral richtten op het benzeen. Het Landelijk Crisis Managment Systeem (LCMS) kon onvoldoende bijdragen aan een goede uitwisseling van informatie: partijen voegden informatie toe aan het systeem, maar haalden informatie van partners beperkt op (pp. 51-52).

Illustratie 6: aandachtspunten bij samenwerking met partners: aanvaring van stuw bij Grave in 2016

2.3.3 Rampenbestrijding en crisisbeheersing

Nadat de commissie in de vorige paragraaf uitgebreid is ingegaan op de verschillende vormen van samenwerking, richt de commissie zich in deze paragraaf op de structuur en het proces van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De structuur van de crisisbeheersing

7. De Wet veiligheidsregio's beschrijft een rigide structuur voor de coördinatie in de crisisrespons. De aanpak van crises vereist meer flexibiliteit.

De beschrijving in de wet van de hoofdstructuur van opschaling en aansturing is erg gericht op de klassieke incidenten als branden en grote ongevallen met veel slachtoffers. Dit is te verklaren doordat de focus in de Wvr werd gelegd op operationele slagkracht en samenwerking van hulpdiensten onder één regie.

In de wet is crisisbeheersing gekoppeld aan de hoofdstructuur van de algemene kolom, de coördinatie over de traditionele hulpverleningsdiensten. De hoofdstructuur bestaat uit: Commando Plaats Incident (CoPI),

⁶² Berenschot, 2017. *Evaluatie crisisbeheersing Grave. Crisisbeheersing in de eerste 48 uur na de aanvaring van de stuw bij Grave.*

regionaal operationeel team (ROT), gemeentelijk beleidsteam (GBT) en/of regionaal beleidsteam (RBT), met in de basis een aantal vastgestelde functionarissen. Door deze focus op teams en functionarissen uit de algemene kolom zijn er weinig mogelijkheden om een flexibele crisisrespons te organiseren, passend bij aard en context van de crisis. De hoofdstructuur en de voorgeschreven samenstelling en wijze van aansturing ervan passen vooral bij fysieke, plaatsgebonden crises. Maar zelfs voor dit type incidenten bestaat een discrepantie tussen het concept van de drielagen-commandostructuur uit de wet en het daadwerkelijk functioneren ervan in de praktijk. In de praktijk is niet altijd behoefte aan alle drie lagen van deze structuur. Soms is bijvoorbeeld enkel behoefte aan een CoPI en een (R)BT, in andere situaties wordt gewerkt met een planningsstaf of alleen een ROT. Ook sluit de voorgeschreven (minimale) samenstelling van de teams niet meer aan bij de huidige praktijk: er is steeds meer behoefte aan flexibele aansluiting van crisispartners en niet altijd aan aansluiting van de traditionele hulpdiensten. Een aantal veiligheidsregio's, zoals Drenthe en Twente, werken al met een meer flexibele crisisstructuur, waarbij de samenstelling van de teams wordt aangepast aan de aard van het incident en er wel of geen compleet ROT actief is. In de meeste veiligheidsregio's worden varianten van flexibele opschaling toegepast.⁶³ Het ontstaan van deze varianten onderstreept de spanning die bestaat tussen flexibiliteit en rigiditeit. De waarde van vaste structuren wordt ingezien, maar kan tot rigide toepassing leiden. Te veel flexibiliteit kan leiden tot onzekerheid en onduidelijkheid in de crisisrespons.

8. De Wet veiligheidsregio's richt zich vooral op de voorbereiding en respons en nauwelijks op risicoanalyse en herstel. Daarmee is de wet niet volledig in het beschrijven van de gehele cyclus van crisisbeheersing en brandweertzorg.

Risicobeheersing en advisering

8.1 De Wet veiligheidsregio's besteedt weinig aandacht aan risicoanalyse als fundament voor crisisbeheersing. Het ontbreekt aan een wettelijke verantwoordelijkheid en coördinatie voor risicobeheersing vanuit gezamenlijk perspectief.

Risicobeheersing richt zich op de 'voorkant' van de veiligheidsketen en is gericht op het voorkomen en beperken van risico's. Risicobeheersing bestaat uit alle activiteiten die gericht zijn op het inperken van risico's.⁶⁴ Door een goede risicoanalyse kan aan de voorkant veel voorkomen worden. Risicobeheersing draagt bij aan een veiliger samenleving. Het proces van risicobeheersing kent meerdere stappen: het in kaart brengen, wegen en beoordelen van risico's, en het treffen van maatregelen om de kans op of het effect van risico's te verkleinen. Hoewel risicobeheersing een cruciaal onderdeel is van het stelsel van crisisbeheersing, krijgt het naar verhouding weinig aandacht in de Wvr, beleid, evaluaties en de praktijk.⁶⁵ Voor de brandweer is dit deels te verklaren doordat de inhoudelijke normering deel uitmaakt van andere wetgeving: Bouwbesluit, Woningwet en de toekomstige Omgevingswet.

De wetgever stelt dat veiligheidsregio's de voorbereiding op rampen en crises vastleggen in plannen. Er is op die manier een logische samenhang tussen het inventariseren en analyseren van risico's (met als resultaat het risicoprofiel), het nemen van strategische besluiten op basis van de in de regio aanwezige risico's (het beleidsplan) en het inrichten van de crisisorganisatie op basis van diezelfde risico's (het

⁶³ Van Duin en Wijkhuis, 2015. *De flexibiliteit van GRIP. Een onderzoek naar mogelijkheden om de procedure flexibel toe te passen.* IFV.

⁶⁴ In andere sectoren worden hiervoor soms andere termen gebruikt.

⁶⁵ Brandveiligheid wordt wel genoemd in de Wvr, maar krijgt toch nog weinig aandacht in beleid, evaluaties en praktijk.

crisisplan). De wet schrijft in de artikelen 14, 15 en 16 voor dat veiligheidsregio's iedere vier jaar een risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan vaststellen en die ook tussen regio's afstemmen. In de praktijk blijkt dat de veiligheidsregio's voldoen aan de wettelijke eisen van deze plancyclus en iedere vier jaar hun plannen vaststellen. Maar dat betekent nog niet dat de plannen ook bijdragen aan een effectieve en doelmatige crisisbeheersing.

In 2016 concludeerde de inspectie JenV bijvoorbeeld dat in een aantal veiligheidsregio's de samenhang tussen de plannen ontbreekt.⁶⁶ Het regionaal risicoprofiel wordt vaak gezien als een 'verplicht nummer'. De informatie over risico's wordt in de praktijk weinig gebruikt.⁶⁷ Veiligheidsregio's stellen dat de eisen in de wet onvoldoende bijdragen aan de preparatie en ook niet leiden tot interregionale afstemming en gezamenlijke prioriteitsstelling. Het wettelijk proces van risicobeheersing is een proces 'van onderaf' dat zich binnen de grenzen van veiligheidsregio's afspeelt. Er is geen sprake van afstemming en integratie met landelijke risico's en de Nationale Veiligheid Strategie.⁶⁸ Daardoor komen afwegingen rond interregionale en landelijke risico's ook beperkt aan de orde in de regionale beleidsplannen, wat de regionale oriëntatie van veiligheidsregio's versterkt. Daarnaast blijkt dat partners een beperkte rol hebben bij de planvorming in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing,⁶⁹ terwijl de belangrijkste risico's in de risicoprofielen van de veiligheidsregio's te vinden zijn bij sectoren in de functionele ketens. Ook wordt informatie van de functionele ketens regelmatig niet gedeeld, gelet op het vertrouwelijke karakter en/of het ontbreken van een juridische grondslag. Crisispartners ontwikkelen nogal eens eigen risicobeoordelingen. Hun kennis en informatie worden door veiligheidsregio's beperkt benut.⁷⁰ Dat komt ook doordat veiligheidsregio's soms niet op de hoogte zijn (gebracht) van de beschikbare informatie en planvorming. Een integrale afweging van risico's tussen crisispartners gebeurt zeer beperkt. De kennis vanuit de veiligheidsregio's kan een bijdrage leveren aan beperking van de risico's in de samenleving. Het feit dat noch brandweer noch veiligheidsregio in de Omgevingswet een nadrukkelijke positie en taak heeft gekregen, zien partijen in het veld als een gemiste kans. Vanuit art. 10 WvR heeft het bestuur van de veiligheidsregio een algemene adviestaak, maar die komt in de praktijk niet altijd tot uiting.

Evenementenadvisering

Bijna iedere gemeente in Nederland kent jaarlijks een of meerdere evenementen. De afgelopen jaren lijkt het aantal evenementen toe te nemen.⁷¹ Evenementen draaien in beginsel niet om veiligheid, maar zijn vaak feestelijke activiteiten en belangrijke economische en sociale drijfveren voor gemeenten.

Gemeenten zijn er als vergunningverlener verantwoordelijk voor dat de veiligheid en gezondheid van burgers bij publieksevenementen maximaal geborgd is. De primaire verantwoordelijkheid voor een ordelijk verloop van het evenement ligt bij de organisator. Het proces van vergunningverlening kan bijdragen aan het reduceren van de risico's voor burgers bij publieksevenementen. De gemeente kan zich laten adviseren over de te stellen voorwaarden in de vergunning. Voor de onderwerpen veiligheid en gezondheid zijn het de brandweer, politie en GHOR die de gemeente hierover kunnen adviseren.

⁶⁶ Inspectie JenV, 2016. *Staat van de rampenbestrijding 2016*.

⁶⁷ IFV 2017. *Risico's in samenhang. Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk*.

⁶⁸ IFV 2017. *Risico's in samenhang. Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk*.

⁶⁹ Inspectie JenV, 2020. *Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing*.

⁷⁰ IFV 2019. *Verbinding tussen werelden? Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen*.

⁷¹ Zonder de impact van de covid-19 crisis hierbij te betrekken.

Uit onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid⁷² en het onderzoek naar het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen⁷³ blijkt dat de advisering door de veiligheidsregio bij evenementen, maar ook het proces van vergunningverlening door de gemeenten, beter kan. Veiligheid en gezondheid krijgen in het vergunningverleningstraject niet altijd de aandacht die nodig is. Gemeenten betrekken de hulpdiensten nog onvoldoende bij de behandeling van vergunningsaanvragen voor evenementen. Als er wel een adviesvraag is, dan brengen politie, brandweer en GHOR niet altijd een integraal advies uit. Tegelijkertijd is de mate waarin de gemeenten regie nemen over veiligheid bij evenementen volgens de onderzoeken voor verbetering vatbaar. Dat alles draagt niet bij aan de optimale reductie van risico's bij evenementen. De aanbevelingen uit de inspectieonderzoeken en het onderzoek naar het ongeval met de monstertruck leidden tot verbeteringen op het gebied van evenementenveiligheid. Zo heeft het Veiligheidsberaad in 2018 de Handreiking Evenementenveiligheid (HEV) uit 2011 laten actualiseren. Daarnaast is de invoering van de Omgevingswet ook van invloed op de rol van de gemeente bij verlening van evenementenvergunningen.

Illustratie 7: evenementenadvisering

Zowel brandweercommandanten als directeurs veiligheidsregio erkennen het belang van het risico-denken. Risicobeheersing en risico-inventarisatie zijn steeds meer een gezamenlijk vraagstuk. In een aantal veiligheidsregio's zijn risico-inventarisatie en risicoanalyse daarom een gezamenlijke activiteit van crisisbeheersing en brandweer.

In de wet is weinig aandacht voor risicobeheersing, anders dan brandpreventie. Veel besturen van veiligheidsregio's plaatsen de risicobeheersingstaken, zoals de wet nu voorschrijft, in het beleidsplan. Meer gebeurt in sommige veiligheidsregio's niet, waardoor er geen formele borging is van risicobeheersingstaken en geen coördinatie van die taken wanneer meer regio's betrokken zijn – wat voor het ontstaan van een effectief crisisbeheersingsnetwerk essentieel is.

Risicocommunicatie

8.2 De Wet veiligheidsregio's besteedt aandacht aan risicocommunicatie, maar bevat weinig prikkels om in de praktijk te komen tot interactieve en dynamische risicocommunicatie.

Risicocommunicatie is conform artikel 46 Wvr een verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio. De mate waarin gemeenten vóór 2010 invulling gaven aan risicocommunicatie verschilde sterk per gemeente en was mede afhankelijk van het gemeentelijk of provinciaal risicoprofiel, intergemeentelijke (provinciale) initiatieven en het (politieke) ambitieniveau. Dat werd in sommige gevallen mede ingegeven door ingrijpende landelijke of regionale gebeurtenissen.

Voor veel veiligheidsregio's, gemeenten en bedrijven is risicocommunicatie een wettelijke taak die beperkt tot ontplooiing komt. Weliswaar zijn de doelen van risicocommunicatie duidelijk⁷⁴, het blijft een vraag hoe

⁷² Inspectie JenV, 2012. *Veiligheid en gezondheidsbescherming bij publieksevenementen moeten verbeteren*.

En Inspectie JenV, 2016. *Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen*.

⁷³ Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015. *Monstertruck ongeval Haaksbergen*.

⁷⁴ In essentie kent risicocommunicatie drie doelstellingen:

- Mensen zijn op de hoogte van risico's in de (fysieke) omgeving.

deze doelen bereikt moeten worden. In de Wvr en onderliggende besluiten wordt relatief veel aandacht gegeven aan de verplichting om de samenleving te informeren over risicovolle situaties en objecten. Dat heeft nogal eens geleid tot een praktijk van 'zenden' waarbij de effectiviteit van dat zenden beperkt is, dat wil zeggen dat de mate waarin het gedrag van mensen erdoor wordt beïnvloed, beperkt is. Het heeft ook geleid tot relatief statische informatie op specifieke websites over risicovolle situaties.

Gedeputeerde Staten zijn conform artikel 45 verantwoordelijk voor het opstellen van een risicokaart. De risicokaart is een online kaart (www.risicokaart.nl) waarop de risico's in de provincie zijn aangeduid. Uit onderzoek blijkt dat de kaart beperkt geschikt is voor publiekscommunicatie. De informatie is vaak incompleet, verouderd en statisch. Wel wordt de risicokaart gebruikt als basis voor risicocommunicatie door andere overheden, zoals veiligheidsregio's. Het merendeel van de gebruikers van de risicokaart is professional.⁷⁵

De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven ondernomen om risicocommunicatie en de inhoud van de risicokaart te verbeteren en om te zorgen voor betere afstemming tussen de regio's. Deze verbeteringen hebben nog niet geleid tot gewenst resultaat.

De commissie constateert dat artikel 45 en 46 onvoldoende prikkels en houvast bieden om op een dynamische en interactieve wijze invulling te geven aan afstemming, coördinatie en doelen van risicocommunicatie. De huidige wet legt te veel nadruk op het middel in plaats van het doel. Risicocommunicatie wordt nog te weinig integraal opgepakt als cruciaal onderdeel van risicobeheersing en het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers. Risicocommunicatie kan daarbij niet los worden gezien van een goede informatievoorziening.

Herstelfase

8.3 De Wet veiligheidsregio's besteedt geen aandacht aan de herstelfase als onderdeel van de crisisbeheersing en brandweezorg. Daarmee wordt de kwaliteitcirkel niet rondgemaakt.

De taken na de directe respons op een crisis vergen soms een lange adem en doen een fors beroep op de capaciteit van de getroffen samenleving. Deze taken worden doorgaans opgepakt door de gemeente of een crisispartner. In een kleine gemeente kan dat veel beslag leggen op de beschikbare capaciteit. Bij langdurige crises, zoals covid-19, is het onderscheid tussen de acute fase en herstelfase niet meer zo duidelijk. Er is vaak sprake van een lange tussenfase waarin responstaken en hersteltaken tegelijkertijd worden uitgevoerd: zowel acute crisisbeheersing als evaluatie van de inzet en herdenkingsbijeenkomsten voor nabestaanden. In een dergelijke crisis wordt een groot beroep gedaan op de gemeenten en hulpverleningsdiensten voor het uitvoeren van de maatregelen. De huidige Wvr gaat niet verder dan de responsfase van een crisis en besteedt geen aandacht aan het herstel na een crisis.

Hoewel het uitgangspunt moet zijn het herstel zo veel mogelijk in de reguliere structuren en met reguliere bevoegdheden op te pakken, kan het nodig zijn om gedurende een langere tijd een beroep te doen op de continuïteit van een crisisteam om dat te begeleiden. Daarnaast is de herstelfase ook de fase waarin het

- Mensen bereiden zich voor op een ramp/crisis en zijn in staat om zichzelf en anderen in veiligheid te brengen tijdens een daadwerkelijke crisis.
- Mensen weten hoe te handelen tijdens een crisis.

⁷⁵ Bongers e.a., 2019. *Evaluatie van (het gebruik van) de Risicokaart*.

leren en evalueren plaatsvindt. Door die niet in de wet te beschrijven wordt de Plan-Do-Check-Act-cyclus van crisisbeheersing feitelijk niet afgemaakt.

De rol van de GHOR, gemeente en politie bij crisisbeheersing

9. De Wet veiligheidsregio's geeft niet eenduidig en consequent aan welke taken en organisaties nodig zijn voor de crisisbeheersing.

De drie processen die, naast brandweezorg, in het veld worden gezien als de kernprocessen bij rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn *geneeskundige hulpverlening*, *bevolkingszorg* en *politiezorg*. De Wvr, inclusief bijhorende regelingen, besteedt op verschillende wijze aandacht aan deze taken en bijbehorende organisaties. De brandweer is de enige organisatie die in haar geheel in de wet is opgenomen. De GHOR en de geneeskundige hulpverlening (art. 32 t/m 34) en de bevolkingszorg (art. 18 lid 1c; art. 36) worden relatief beknopt omschreven en normen ontbreken grotendeels. Bevolkingszorg ontbreekt inhoudelijk in de Wvr, maar wordt wel in het Bvr benoemd. De organisatie van de politie wordt niet benoemd, maar de politie wordt wel omschreven als een belangrijke partner waarmee het bestuur van de veiligheidsregio afspraken moet maken (art. 19). Deze diversiteit in regelgeving en normen heeft consequenties voor de rol en positie van ieder van deze partners in de praktijk.

GHOR

9.1 De Wet veiligheidsregio's is niet duidelijk over de taken die nodig zijn voor de geneeskundige hulpverlening bij crisisbeheersing. Door overlap van taken tussen veiligheidsregio, GGD, Regionaal Overleg Acute Zorgketen (ROAZ) en het overleg niet-acute zorg staat de meerwaarde van de GHOR-taken en -organisatie ter discussie.

De koppeling van zorgpartners aan crisisbeheersing is bij geneeskundige hulpverlening complexer dan bij brandweer of politie. De zorg in Nederland omvat vele duizenden organisaties, variërend van klein tot heel groot. Het is een sector waar sprake is van marktwerking en private organisaties naast publieke voorzieningen en organisaties. Bij de ontwikkeling van de GHOR-taak en de rol van de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) spelen de thema's complexiteit en publieke sturing op private organisaties een belangrijke rol. Daarbij is de introductie van de DPG (en daarvoor van de Regionaal Geneeskundig Functionaris) steeds bedoeld als verbinding van deze twee thema's.

Sinds 1991 is met de invoering van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) een aparte organisatiestructuur ingericht voor de coördinatie van de geneeskundige hulpverlening ten tijde van grote incidenten en rampen. De focus lag daarbij op mensen en middelen (ambulances, gewondenspreiding, grootschalige geneeskundige bijstand) en op specifieke crisistypen (infectieziekten). Lange tijd was er discussie waar de taak van de GHOR belegd moest worden. Ook was er discussie hoe de verantwoordelijkheidsverdeling bij bijvoorbeeld infectieziekten tussen de GGD en GHOR georganiseerd moest worden.

Met een wijziging van de Wet veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid in 2012 vallen de GGD en GHOR in elke regio onder de verantwoordelijkheid van één DPG. Daardoor is er in theorie sprake van integrale sturing op de reguliere en opgeschaalde publieke gezondheidszorg. Ook is er met de DPG een eenduidig aanspreekpunt en operationeel adviseur voor de besturen van de veiligheidsregio en GGD ten tijde van

rampen en (gezondheids-)crises. Daarmee is de DPG als specifieke functionaris op regionaal niveau belast met de operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening. Omdat de gezondheidszorg niet alleen uit publieke organisaties bestaat, maar voornamelijk uit private (zorg)instellingen, onderstreept dit de noodzaak van operationele sturing. Deze rol wordt op basis van de wet afzonderlijk per regio ingevuld door de DPG.⁷⁶ Dat betekent dat er ten tijde van een crisis op basis van het opperbevel van de burgemeester via sturing door de DPG in enige mate sprake is van een hiërarchie tussen overheid en private (zorg)instellingen, die in normale omstandigheden niet bestaat. In de praktijk kan deze wettelijke operationele rol van de DPG botsen met de bevoegdheden van de regionaal operationeel leider (ROL), die immers namens dezelfde bestuurder leidinggeeft aan het multidisciplinaire ROT waar een algemeen commandant GHOR deel van uitmaakt.⁷⁷ Dit betekent dat zowel de ROL als de DPG operationele keuzes kan maken over de inzet van de GHOR en de burgemeester daarover ook zelfstandig adviseert.

De commissie heeft bekeken hoe bovenstaande punten in de praktijk zijn uitgewerkt. De GHOR is van alle taken binnen crisisbeheersing het onderdeel waarover in het veld de minste consensus bestaat, zowel over de taakinvulling als de organisatorische inrichting. Ook over de rol van de DPG bestaat weinig consensus: de beelden over de (gewenste) rol en taak van de DPG verschillen en er is betrekkelijk weinig informatie over de wijze waarop deze rol wordt ingevuld.⁷⁸ Kenmerkend voor de meeste GHOR's is dat ze een faciliterende en regisserende rol op de achtergrond spelen, omdat ze zelf geen uitvoerende hulpverleningstaken hebben. De rol van de GHOR kenmerkt zich door het verbinden van partners rondom risico's en crises en de GHOR zorgt ervoor dat partners vanuit hun eigen verantwoordelijkheid effectief in de keten samenwerken. Er is een grote mate van variëteit in de organisatie en taakopvatting van de GHOR, maar ook in de waardering en appreciatie van de GHOR. Daarbij speelt een aantal terugkerende dilemma's op het gebied van de GHOR en geneeskundige hulpverlening.⁷⁹

Het eerste aspect dat van belang is gaat over de inhoud van de GHOR-taken. In de wet is opgenomen dat de veiligheidsregio verplicht is om een GHOR in te stellen en in stand te houden.⁸⁰ De wet beschrijft geen specifieke taken voor de GHOR anders dan dat het bestuur van de veiligheidsregio de taak heeft om afspraken te maken met zorginstellingen, zorgaanbieders en diensten over de voorbereiding op opgeschaalde geneeskundige hulpverlening.⁸¹ Regionale autonomie geeft ruimte voor een hoge mate van regionaal maatwerk en daarmee voor grote diversiteit in de praktijk in de wijze waarop in het netwerk van crisispartners wordt opgetreden. Daarbij speelt bijvoorbeeld een vraag over de breedte van de GHOR-taak. De hoofdtaak van de GHOR richt zich in de praktijk vanuit wettelijke verplichtingen op afspraken die het bestuur van de veiligheidsregio moet maken met de zorginstellingen over de voorbereiding in de opgeschaalde acute en publieke zorgverlening. Vanuit preparatie zijn er GHOR-bureaus die hun taak uitgebreid hebben naar niet-acute zorgverlening, waar bijvoorbeeld verpleeghuizen of verzorgingshuizen onder vallen. De gedachte is dat goede preparatie in de niet-acute zorg de druk op de acute zorg verlaagt en zo de preparatie op crises versterkt.

⁷⁶ art. 32 Wvr.

⁷⁷ Brainich, Helsloot, *Tekst en commentaar openbare orde en veiligheid*, commentaar op art. 32.

⁷⁸ Zie Brief van de Inspectie voor de Gezondheidszorg jeugd, 31 oktober 2016, p. 1: "Uit onderzoek komt naar voren dat er een grote verscheidenheid bestaat in de Gemeenschappelijke Regelingen en daardoor in de taken en structuur van de GGD'en. De rol van de DPG wordt daarmee ook verschillend ingevuld."

⁷⁹ In het verleden zijn verschillende rapporten verschenen over de GHOR, zoals: *De GHORdianse knoop doorgehakt*; IOOV, 2009. *De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen*.

⁸⁰ art. 10 Wvr sub f.

⁸¹ art. 33 Wvr.

Wisselende percepties over meerwaarde GHOR: Mexicaanse griep (2009-2010), Fort Oranje (2017), covid-19-pandemie (2020)

De Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (de huidige Inspectie Justitie en Veiligheid) concludeerden in de evaluatie van het bestrijden van de Mexicaanse griep dat de GHOR haar wettelijke taken naar behoren uitvoerde en van toegevoegde waarde was, met name door het bij elkaar brengen van (zorg)partners. Tegelijkertijd gaven ze aan dat de GHOR onvoldoende zichtbaar was en zou moeten werken aan het eigen imago, omdat het daar in de praktijk last van ondervindt. Verder was de rol van de GHOR tijdens de pandemie niet altijd duidelijk, zo concluderen de inspecties (pp. 13-14).⁸²

Bij de casus Fort Oranje, waar overlast en slechte leefomstandigheden op een camping leiden tot directe ontruiming, zocht de GHOR naar haar taak. Het IFV concludeert in de evaluatie dat de rollen die de GHOR vervulde voor betrokkenen niet duidelijk waren (p. 47). Er was sprake van de 'bijzondere situatie dat bij een crisis waarbij de (publieke) gezondheidszorg een grote rol speelde, de rol van de crisiscoördinatie van/door de GHOR niet erg betekenisvol was' (p. 50). De rol die de GHOR vervulde, paste binnen de wettelijke kaders, maar voor de 'klassieke' invulling van de GHOR-taak was geen plaats. De vraag wordt opgeworpen of die niet al voldoende door reguliere organisaties 'geborgd' wordt. Veel GHOR-taken zaten dicht tegen die van de GGD aan. (p. 57).⁸³

Ook in eerste bevindingen in het onderzoek van het IFV naar de veiligheidsregio's tijdens de coronacrisis zien we een wisselend beeld over de GHOR. Waar sommige betrokken partijen de meerwaarde van de GHOR benoemden, waren anderen veel kritischer (p. 19). In een evaluatie concludeert het IFV dat na afloop van de coronacrisis een discussie over de meerwaarde van de GHOR nodig is (p. 26). Verder wordt geconstateerd dat de GHOR sterkere relaties zou moeten hebben met partijen in de niet-acute zorg.⁸⁴

Illustratie 8: wisselende percepties over meerwaarde GHOR: Mexicaanse griep (2009-2010), Fort Oranje (2017), covid-19-pandemie (2020)

Het tweede aspect is de vraag naar de toegevoegde waarde van een aparte GHOR-organisatiestructuur. Daarbij speelt ook de vraag of de organisatie niet thuishoort bij de GGD. De wetgever heeft hiervoor nadrukkelijk ruimte gelaten aan de veiligheidsregio's.⁸⁵ In de meeste veiligheidsregio's heeft het bestuur ervoor gekozen om de GHOR onder te brengen in de veiligheidsregio.⁸⁶ In andere regio's heeft het bestuur ervoor gekozen om de GHOR onderdeel te laten zijn van de GGD. Een beperkt aantal besturen heeft GGD en veiligheidsregio ondergebracht in één organisatie, hoewel de wetgeving dit formeel niet toestaat.⁸⁷ Opvallend is dat vrijwel iedere veiligheidsregio zegt tevreden te zijn over het construct waarvoor is gekozen.

Een derde aspect waar de commissie naar heeft gekeken is de samenwerking met partijen en netwerken in de zorg. In 2013 constateerde de commissie-Hoekstra dat de relatie tussen de GHOR en de ROAZ' een complicerende factor voor de samenwerking met zorgpartijen is.⁸⁸ Sinds het ontstaan van de GHOR is de

⁸² IGZ, IOOV, 2011. *GHOR-bureaus tijdens Mexicaanse griep onvoldoende zichtbaar voor de zorgpartners*.

⁸³ IFV, 2018. *De GGD en de GHOR in Fort Oranje. Evaluatie over de periode 2014 t/m 2017*.

⁸⁴ IFV, 2020. *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*.

⁸⁵ GHOR Nederland, 2011. *Handreiking inbedding GHOR en GGD in de Veiligheidsregio. De gevolgen van de tweede tranche Wet Publieke Gezondheid*.

⁸⁶ Dit geldt voor meer dan 20 veiligheidsregio's.

⁸⁷ Dit geldt voor minder dan 5 veiligheidsregio's.

⁸⁸ Veldhuisen, van, e.a., 2013. *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Andersson Elffers Felix.

focus van de taken verschoven van meer operationeel naar meer adviserend en beleidsmatig. Belangrijke kantelpunten hierbij waren het toekennen van de budgetten voor opleiden, trainen en oefenen aan de ROAZ'en in 2008, het beleggen van de gewondenspreiding en interregionale inzet aan de Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV's) en het uitbreiden van de ROAZ-taken in de nieuwe Wet toelating zorginstellingen. Een aantal taken dat tot dan toe (deels) werd uitgevoerd door de GHOR, werd daarmee uitgevoerd bij het ROAZ en de RAV. In de praktijk blijken private partijen zichzelf te kunnen organiseren en gezamenlijk op te komen voor hun belangen, zoals Ambulancezorg Nederland en het Landelijk Netwerk Acute Zorg.

De ervaringen tijdens covid-19 hebben in dit verband ook de kracht en de zwakte van de GHOR laten zien.⁸⁹ Voor veel partijen is de GHOR in deze crisis relatief onzichtbaar gebleven en hebben juist de ROAZ'en en de GGD's een zichtbare rol gespeeld.⁹⁰ In de context van covid-19 zijn ook regionale overleggen niet-acute zorg ingericht. Definitieve uitspraken over de rol van de GHOR in de covid-19-pandemie zijn op dit moment echter nog niet te trekken. Daarvoor is nadere evaluatie noodzakelijk.

Bevolkingszorg en crisiscommunicatie

9.2 De Wet veiligheidsregio's maakt niet duidelijk wat bevolkingszorg is en wat de relatie is tussen gemeentelijke crisisbeheersing en bevolkingszorg. Ook beschrijft de wet geen doelen en prestatie-eisen voor bevolkingszorg. Bevolkingszorg is in de praktijk divers georganiseerd en wisselend van niveau.

In 2012 presenteert de commissie-Bruinooge het rapport Bevolkingszorg op orde, de vrijblijvendheid voorbij.⁹¹ In het rapport, opgesteld in opdracht van het Veiligheidsberaad, schetst de commissie een hernieuwde kijk op bevolkingszorg waarin zelfredzaamheid van burgers een belangrijke plaats inneemt. De commissie-Bruinooge constateert ook dat voor bevolkingszorg niet of nauwelijks wettelijke (prestatie)eisen zijn ontwikkeld en dat gemeenten bij gebrek aan een heldere visie op bevolkingszorg onvoldoende kwaliteit kunnen leveren. In 2015 volgt het rapport Bevolkingszorg op orde 2.0⁹² waarin de prestatie-eisen voor drie belangrijke processen van bevolkingszorg – crisiscommunicatie, acute bevolkingszorg (opvang, verzorging en informeren verwanten) en herstelzorg – nader worden uitgewerkt.

Bevolkingszorg is een gemeentelijke taak en behoort dus niet standaard tot de taken van de veiligheidsregio. Gemeenten kiezen in de praktijk voor wisselende vormen om bevolkingszorg organisatorisch vorm te geven:

- als eigenstandige kolom binnen de veiligheidsregio;
- als aparte afdeling bevolkingszorg binnen de veiligheidsregio;
- als organisatie buiten de veiligheidsregio, al dan niet met een coördinerende taak voor de veiligheidsregio.

Hoe dan ook moet voor de invulling van de bevolkingszorg gebruik gemaakt worden van medewerkers van de gemeenten in de regio. Slechts voor een beperkt aantal functies wordt in de praktijk gekozen voor gezamenlijke invulling. In de praktijk betekent dat dat in veel gemeenten op papier een forse bevolkingszorgorganisatie is ingericht, die beperkt wordt ingezet en waarvan de beschikbaarheid van mensen, de vakbekwaamheid en het opdoen van praktijkervaring beperkt zijn. Naast de verschillen in

⁸⁹ IFV, 2020. *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*.

⁹⁰ IFV, 2020. *Covid-19: Directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit*.

⁹¹ Bruinooge e.a., 2012. *Bevolkingszorg op orde. De vrijblijvendheid voorbij*. Veiligheidsberaad.

⁹² Bruinooge e.a., 2012. *Bevolkingszorg op orde 2.0, Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Veiligheidsberaad.

organisatorische inbedding is er daardoor een groot verschil in kwaliteit en waardering die gemeenten oogsten op het terrein van bevolkingszorg.

Binnen de veiligheidsregio is op basis van artikel 36 Wvr één functionaris belast met de coördinatie van maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis. In de praktijk is het vaak een coördinerend gemeentesecretaris die is aangewezen en belast met deze taak. Bevolkingszorg is voor gemeentesecretarissen een nevenfunctie en wordt door hen omschreven als een 'extra' taak of als 'vrijwilligerswerk'. Het is niet standaard de gemeentesecretaris van de grootste gemeente bij wie deze taak is belegd. Hoeveel prioriteit bevolkingszorg krijgt in een regio, hoeveel wordt geïnvesteerd in (gemeenschappelijke) opleidingen en training en hoe de invulling is van piketten, varieert.

De officier van dienst bevolkingszorg (OvD-Bz) staat niet beschreven in het Bvr als onderdeel van de kernbezetting van het CoPl. In de praktijk is de OvD-Bz wel een vaste functionaris in het CoPl. De OvD-Bz beschikt over lokale kennis waar de andere partners in de hoofdstructuur geen weet van hebben.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in bevolkingszorg en zijn steeds beter voorbereid op een crisissituatie. In de Staat van de Rampenbestrijding 2016 constateert de inspectie JenV dat de gemeenten een forse inhaalslag hebben gemaakt. De inspectie stelt dat de betrokkenheid van de gemeenten bij bevolkingszorg aanvankelijk vooral budgetgedreven was. Toch zijn de rol en de positie van de gemeenten in de rampenbestrijding en de crisisbeheersing steeds duidelijker ingevuld. Voor een belangrijk deel is dat te danken aan de actieve houding en opstelling van de veiligheidsregio, die de gemeenten doorgaans goed betrekken bij de beleidsvorming, beleidsverantwoording en bedrijfsvoering. Gemeenten kunnen zich als crisispartner nog verder verbeteren in de aanpak van incidenten. In de praktijk blijkt verder nog dat het voor de teams bevolkingszorg lastig is om aansluiting te vinden bij de crisisteam.⁹³

Bevolkingszorg en crisiscommunicatie: gasstoring Velsen-Noord

Bij werkzaamheden in Velsen-Noord op 15 januari 2015 raakte een gasleiding beschadigd met als gevolg dat 1227 woningen geen gas tot hun beschikking hadden tot de middag van 21 januari. De crisisorganisatie van de veiligheidsregio Kennemerland en Liander ondernamen diverse acties om de effecten van de gasstoring voor de bevolking te beperken, o.a. via de uitgifte van elektrische kachels. Daardoor raakte het elektriciteitsnet overbelast, wat leidde tot stroomuitval bij een beperkt aantal huishoudens.

De Inspectie van Justitie en Veiligheid⁹⁴ concludeerde in de evaluatie van de crisisbeheersing bij deze gasstoring dat getroffen bewoners tevreden waren over de communicatie en de afhandeling van het incident. Door de brede inzet van communicatiemiddelen (bewonersbrief, telefoonnummer voor bewoners, NL-Alert en Burgernet), werden bewoners op diverse manieren bereikt. Liander en de gemeente Velsen (namens de crisisorganisatie van de veiligheidsregio) hadden beide een rol in de communicatie richting de getroffen bewoners. De gedeelde verantwoordelijkheid met betrekking tot communicatie liet wel een aantal knelpunten zien in de samenwerking tussen Liander en de crisisorganisatie. Aan het begin van het incident bestond vooral onduidelijkheid over elkaars werkprocessen. Dat leidde tot een onduidelijke aansturing en partijen die over en weer verrast werden over elkaars communicatie-uitingen. Zo stuurde Liander de eerste avond een brief aan de bewoners van het

⁹³ Inspectie JenV, 2016. *Staat van de rampenbestrijding 2016*.

⁹⁴ Inspectie JenV, 2016. *Gasstoring Velsen-Noord*.

getroffen gebied, wat voor de veiligheidsregio als een verrassing kwam omdat die werkte aan een gezamenlijke brief.

De evaluatie gaat tevens in op het proces bevolkingszorg. De afgelopen jaren is door de gemeenten in samenwerking met de veiligheidsregio Kennemerland geïnvesteerd in een nieuwe regionale inrichting van bevolkingszorg.⁹⁵ Dit incident was een van de eerste keren dat volgens de nieuwe (regionale) planvorming en -structuur werd gewerkt. Een van de knelpunten die de Inspectie Justitie en Veiligheid constateerde, was het ontbreken van de rol van de getroffen gemeente in de planvorming. “Het plan gaat uit van bijna volledige invulling van de backoffice vanuit de regio en beschrijft geen taken voor de betreffende gemeente, met uitzondering van het team nafase. In de backoffice is men ten tijde van het incident ook niet in staat geweest om duidelijke afspraken te maken over de verwachtingen en elkaars taken.” (p.9)

Door het ontbreken van heldere communicatie over elkaars verwachtingen en afstemming tussen de regionale bevolkingszorg en de gemeente duurden sommige acties langer dan noodzakelijk.

Illustratie 9: bevolkingszorg en crisiscommunicatie: gasstoring Velsen-Noord

Naast bevolkingszorg is de gemeente ook verantwoordelijk voor de continuïteit van de eigen organisatie en voor de opschaling van de eigen werkzaamheden. Dat wordt aangeduid met de term gemeentelijke crisisbeheersing. Daarnaast wordt de term gemeentelijke crisisbeheersing ook gebruikt voor de crisisbeheersing die namens de gemeenten uitgevoerd wordt door de veiligheidsregio. Het gevaar daarbij is dat de gemeentelijke crisisbeheersing wordt verengd tot bevolkingszorg. De veiligheidsregio kan ook worden beschouwd als de gemeentelijke crisisbeheerser en wordt soms als zodanig ter verantwoording geroepen. Gemeentelijke crisisbeheersing heeft gekoppeld aan het lokale gezag een veelomvattender bereik dan de bevolkingszorgtaken beschreven in het Besluit veiligheidsregio's.

De begripsverwarring rond bevolkingszorg is groot. Dat komt enerzijds doordat een beschrijving van bevolkingszorg ontbreekt in de Wvr en er geen eisen aan bevolkingszorg zijn gesteld. Anderzijds wordt bevolkingszorg door gemeenten en veiligheidsregio's verschillend ingevuld. Voor verschillende activiteiten worden dezelfde begrippen gebruikt: 'bevolkingszorg' en 'gemeentelijke crisisbeheersing' worden als synoniemen gebruikt, maar zijn het niet.

Crisiscommunicatie

9.3 Crisiscommunicatie is een van de belangrijkste processen in crisisbeheersing. Deze taak is niet goed geborgd in de huidige wet.

Het proces van informeren en voorlichten in het Bvr is een onderdeel van het bredere bevolkingszorgproces crisiscommunicatie. Crisiscommunicatie is een belangrijke pilaar van crisisbeheersing. In de afgelopen decennia heeft crisiscommunicatie een sterke ontwikkeling doorgemaakt, mede doordat de kwaliteit van crisiscommunicatie in toenemende mate een factor is geworden in het beoordelen van de kwaliteit van de

⁹⁵ In de veiligheidsregio Kennemerland is de bevolkingszorg regionaal georganiseerd. Bij een opschaling kan ter ondersteuning van de Ovd-Bz de backoffice bevolkingszorg geactiveerd worden. De coördinator van de backoffice bevolkingszorg kan onder andere beroep doen op de lokale gemeente voor extra ondersteuning en lokale kennis.

rampenbestrijding of crisisbeheersing en van de verantwoordelijken voor crisisbeheersing. In veel evaluaties van crises wordt de focus gelegd op crisiscommunicatie als succesfactor van crisisbeheersing. Crisiscommunicatie betekent het tijdig verspreiden van correcte en begrijpelijke informatie en handelingsperspectieven over en tijdens een ramp of crisis. Ook het 'duiden' van de ramp of crisis wordt gezien als onderdeel van het proces crisiscommunicatie.⁹⁶ Door het gebruik van sociale media is er een veranderende verhouding met de burger tijdens een ramp of crisis. Het gaat daarbij niet alleen om het eenduidig en tijdig informeren van de burger, maar ook om de communicatie vanuit burgers zelf tijdens een incident. Dat betekent dat de overheid of crisispartners crisiscommunicatie veel meer in dialoog met de samenleving vormgeeft. Het is niet meer de overheid die exclusieve toegang tot informatie heeft en kan bepalen wanneer die gedeeld wordt met de samenleving. Ook het tijdstip waarop en de frequentie waarmee wordt gecommuniceerd, wordt veel meer bepaald door de behoefte van de samenleving dan door de behoefte vanuit crisisbeheersing. Door de netwerksamenleving en de genetwerkte crisisbeheersing vraagt crisiscommunicatie nu veel meer aandacht dan toen de wet werd opgesteld.

Het proces crisiscommunicatie is belegd bij bevolkingszorg, maar veel veiligheidsregio's richten dat proces in buiten de structuren van bevolkingszorg. Hoewel het niet onlogisch is dat crisiscommunicatie onderdeel is van het proces bevolkingszorg – bij crisiscommunicatie staat immers de burger centraal – kan dat het toepassingsgebied van crisiscommunicatie beperken. Wanneer crisiscommunicatie onderdeel is van het proces bevolkingszorg, is niet direct sprake van netwerksamenwerking met andere partners. Ook is interregionale communicatie lastiger te organiseren. Tegelijkertijd kan de band met bevolkingszorg niet doorgesneden worden, omdat veel communicatieactiviteiten lokaal uitgevoerd moeten worden (bijvoorbeeld via bewonersbijeenkomsten en -brieven) en communicatie ook in de herstelfase van incidenten een doorlopend proces is.

Net als bij andere activiteiten in het kader van crisisbeheersing is ook bij crisiscommunicatie zichtbaar dat veiligheidsregio's crisiscommunicatie nogal eens te veel vanuit hun eigen gezichtsveld vormgeven. Te weinig wordt gekeken naar toegevoegde waarde van andere partijen voor de crisisbeheersing én naar de verantwoordelijkheden die anderen hebben in de communicatie.⁹⁷

Politie

9.4 De Wet veiligheidsregio's beschrijft geen taken voor de politie, terwijl de politie in de praktijk een vaste crisispartner is. De openbare-ordetaak van de politie raakt de taken van de veiligheidsregio. De crisisstructuren van de politie en de veiligheidsregio's sluiten niet goed op elkaar aan.

Hoewel de politie een van de traditionele hulpverleningsdiensten is, wordt ze beperkt genoemd in de Wet veiligheidsregio's. De politie is niet altijd goed aangesloten bij de (gezamenlijke) crisisbeheersing. Met de vorming van de Nationale Politie zijn de politie-eenheden niet meer congruent aan die van de veiligheidsregio's. Daardoor is de samenwerking lastiger geworden. In een aantal gevallen moeten meerdere veiligheidsregio's, met ieder een eigen werkwijze, met één politie-eenheid afspraken maken en samenwerken. Dat vormt een uitdaging voor zowel de politie (capaciteitsverdeling over verschillende veiligheidsregio's met eigen werkwijzen en structuren) als voor de veiligheidsregio's (borging van capaciteit in crisisteam). Partijen constateren dat de politie vaak afwezig is in de preparatie van veiligheidsregio's en dat er weinig continuïteit is in de bezetting van posities in multidisciplinaire teams. De Inspectie Justitie en

⁹⁶ Zie ook: Jong, 2019, *Crisis leadership by mayors. An empirical multimethod study*. Proefschrift.

⁹⁷ Johannink, Linck, 2017. *Samenwerken in crisiscommunicatie: doe (n)iets!*, p.57.

Veiligheid geeft in de Staat van de Rampenbestrijding 2016⁹⁸ aan dat de politie sinds de vorming van de Nationale Politie als crisispartner meer op afstand staat. Zo is de politie minder betrokken bij multidisciplinaire oefeningen en cursussen en vervult het niet langer de taak van voorlichter CoPI. Het feit dat politie-eenheden meerdere veiligheidsregio's beslaan, zorgt voor knelpunten in de aanwezigheid van politiefunctionarissen bij oefeningen, overleggen en werkgroepen. Een zorg is ook of de politie multidisciplinaire teams kan vullen wanneer meerdere incidenten op hetzelfde moment plaatsvinden in aansluitende veiligheidsregio's.

Het volgens de huidige wet verplichte convenant tussen het bestuur van de veiligheidsregio, de politiechef van de politie-eenheid en de hoofdofficier van justitie zorgt voor vastlegging van onder meer informatie-uitwisseling, gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen en de operationele prestatie van de politie bij crises.⁹⁹ Het convenant, op basis van een landelijk modelconvenant, is een poging om concrete en uniforme afspraken te maken tussen de politie en de veiligheidsregio's. De huidige convenanten kunnen van veiligheidsregio tot veiligheidsregio verschillen. Sommige convenanten leggen de inzet van de politie bij gezamenlijke oefeningen in detail vast, terwijl andere convenanten daar meer ruimte in laten.

Voorheen bepaalde de aard van het incident of crisis de taakverdeling tussen de politie en de veiligheidsregio en de bestuurlijke aansturing. Beide staan voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid onder gezag van de burgemeester, maar kennen een eigen bestuurlijke aansturing, via driehoek of beleidsteam, en eigen opschalingsmechanismen. Dit vertrekpunt is in de loop van de tijd steeds minder eenduidig geworden: kwesties van openbare orde en crisisbeheersing lopen steeds vaker in elkaar over. Dit gegeven leidt tot relatief complexe afspraken. Het kan zijn dat driehoeken worden uitgebreid tot vier- en vijfhoeken, met aanwezigheid van een ROL of directeur veiligheidsregio. Het komt ook voor dat een beleidsteam actief is, maar dat de driehoek voor sommige thema's het beleidsteam verlaat voor een eigen overleg. Dit gebeurt meestal om vertrouwelijke (bijvoorbeeld strafrechtelijke) informatie te delen of om prioriteiten voor politie-inzet te bepalen. Verschillende evaluaties van incidenten laten deze worsteling zien.¹⁰⁰ Het belang van operationele en bestuurlijke samenwerking tussen veiligheidsregio en politie wordt daarom des te groter. De verhouding van de opschalingsstructuur tussen openbare orde en crisisbeheersing/rampenbestrijding is een aandachtspunt. Er is sprake van frictie tussen de opschalingsstructuur van de politie, de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGB0) en de GRIP voor opschaling van de veiligheidsregio. Strikt genomen geldt bij multidisciplinaire opschaling dat de SGB0 een sectie van het ROT is, waarbij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wel een taak van de SGB0 is maar niet valt onder het werkterrein van het ROT. Tegelijkertijd blijkt dat bij crises in openbare orde de verhouding tussen de kwantitatieve inzet van de politie in een SGB0-structuur en een ROT uit balans is en het ROT moeilijk haar positie kan innemen vanuit het brede perspectief van crisisbeheersing. Dat neemt niet weg dat de openbare orde ook tot het domein van het ROT behoort en openbare orde vrijwel nooit beperkt blijft tot de 'echte' politieprocessen als ordehandhaving en crowd control. Openbareorde-incidenten gaan vaak gepaard met inzet van brandweer en Regionale Ambulancevoorziening, waarbij deze taken begrijpelijkerwijs in een SGB0 niet altijd de aandacht krijgen die nodig is. Dat leidt er in de praktijk nogal eens toe dat in dezelfde crisis het ROT en SGB0 naast elkaar functioneren.

⁹⁸ Inspectie JenV, 2016. *Staat van de rampenbestrijding 2016*, pp.15-16.

⁹⁹ art. 19 Wv.

¹⁰⁰ Cohen e.a., 2013. *Twee werelden: You only live once*. COT, 2019. *Een stad in stilte. Leerevaluatie schietincident 18 maart Utrecht*.

Suboptimale samenwerking met politie

Bij het schietincident in de Utrechtse tram was sprake van goede operationele samenwerking tussen politie, Dienst Speciale Interventies (DSI) en hulpdiensten: er werd open omgegaan met informatie en partijen betrokken elkaar bij nieuwe ontwikkelingen. Het bleek echter een uitdaging om te komen tot een goed werkende multidisciplinaire structuur op tactisch en bestuurlijk niveau (ROT en GBT) in een GRIP 3-setting. Het ontbrak aan periodiek contact tussen de leiders van de teams.

Daardoor waren de teamleden minder goed in staat om het situationeel beeld dat zich buiten op straat afspeelde op te halen en uiteindelijk met het beleidsteam te delen met daarbij de nodige acties en bestuurlijke vraagstukken.

De uitdaging voor het ROT was het vinden van de goede aansluiting bij CoPI, SGBO en vervolgens het GBT. Afstemming was er vooral tussen adviseurs van burgemeester, waarnemend hoofdofficier en politie. Het ROT kon haar rol beperkt invullen op dit onderwerp.¹⁰¹

Illustratie 10: suboptimale samenwerking met politie

Meldkamer

9.5 De meldkamertaak voor de veiligheidsregio komt met de nieuwe meldkamersamenwerking te vervallen. De meldkamerfunctie voor crisisbeheersing en brandweezorg is wettelijk nog niet voldoende geborgd.

Met de Wijzigingswet meldkamers¹⁰² verandert de Wvr en ook de taak van de veiligheidsregio ten aanzien van de meldkamer. Het beheer van alle meldkamers wordt ondergebracht bij de politie. De regionale meldkamers worden samengevoegd tot tien samenwerkende meldkamers onder gezamenlijke governance en ondersteund door de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS). Er is al enige tijd een transitie aan de gang waarbij de huidige meldkamers worden samengevoegd en aangesloten op nieuwe landelijke ICT.¹⁰³ Dit traject van samenvoegen en aansluiten op de landelijke ICT duurt nog tot 2025. In de nieuwe meldkamersamenwerking is de veiligheidsregio alleen nog belast met het voorzien in de meldkamerfunctie voor haar eigen taken, dus voor brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De veiligheidsregio is daarmee alleen nog gebruiker en is verantwoordelijk voor het in stand houden van de meldkamer voor de brandweer en voor wat nodig is voor rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In de meldkamer ligt meer dan 95% van het werk monodisciplinair bij de politie, brandweer, Regionale Ambulancevoorziening of defensie.¹⁰⁴ De meldkamer is geen eigenstandige organisatie: de verschillende hulpdiensten in de meldkamer delen de faciliteiten en werken samen voor de eigen taken.

Mede door de voortdurende ontwikkelingen in het meldkamerdomein is het lastig vast te stellen wat echt goed gaat in meldkamers en wat eventuele blijvende knelpunten zijn en of huidige knelpunten worden opgelost met de nieuwe meldkamers en veranderingen in wetgeving. Wel zijn een aantal aandachtspunten te benoemen die raken aan andere thema's in het kader van deze wetsevaluatie. Zo ontbreekt het voor de

¹⁰¹ Analyse afkomstig uit: COT, 2019. *Een stad in stilte. Leerevaluatie schietincident 18 maart Utrecht*.

¹⁰² Voorstel van Wet. *Kamerstukken II* 2018/19, 35065, nr.2.

¹⁰³ Op dit moment zijn er nog 16 meldkamers. De actuele stand van zaken is te vinden op de webpagina <https://www.landelijkmeldkamer.org/>.

¹⁰⁴ Koninklijke Marechaussee.

meldkamers aan geformaliseerde interregionale aansturing en samenwerking¹⁰⁵, bijvoorbeeld voor het eenduidig informeren van de bevolking door NL-Alert. Tijdens de KPN-storing met de uitval van alarmnummer 112 tot gevolg bleek dat het de veiligheidsregio's niet lukte om eenduidige NL-Alerts naar de bevolking te sturen.¹⁰⁶ Veel veiligheidsregio's stuurden NL-Alerts met handelingsperspectieven voor burgers die niet eenduidig waren.

De rol van de calamiteitencoördinator (CaCo) is een aandachtspunt. Bij grootschalige alarmering (GRIP-incidenten) wordt de meldkamer conform het Besluit veiligheidsregio's aangestuurd door één leidinggevende¹⁰⁷: de CaCo van de veiligheidsregio. In de praktijk wordt de rol van CaCo divers ingevuld. Er zijn nu nog 25 individuele interpretaties van contexten waarin de CaCo een rol speelt. Diversiteit van de regio's en het ontbreken van een gezamenlijk kader leiden ertoe dat er geen consequente taakstelling is voor de CaCo. In het verlengde van de nieuwe meldkamerorganisatie hebben veiligheidsregio's en meldkamers de afgelopen jaren gewerkt aan harmonisatie van de belangrijkste meldkamerprocessen, waaronder harmonisatie van alarmering van de hoofdstructuur en de rol van de CaCo.

Regionale Ambulancevoorziening

De Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV's) zijn een belangrijke partner voor de veiligheidsregio's. De RAV vervult de meldkamertaak conform de Wijzingswet meldkamers en zorgt voor het toedelen van acute (opgeschaalde) en bovenregionale ambulancecapaciteit. De RAV en veiligheidsregio maken hier op basis van de Wvr afspraken over (art. 33). Ook goede afspraken op het gebied van communicatie en informatie-uitwisseling zijn nodig. De RAV is niet leidend, maar echt dienstverlenend ten tijde van een crisis.¹⁰⁸ Wanneer de RAV naar oordeel van de burgemeester tekortschiet in haar taakuitvoering, kan die op basis van de Wvr een aanwijzing geven (art. 6). De crisisbeheersing is geen dagelijkse taak van de RAV's en is slechts een zeer beperkt deel van het werk. De commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de Wvr over de RAV's knelpunten bevat; de huidige artikelen voldoen.

2.3.4 Bevoegdheden en gezag

In deze paragraaf gaat de commissie in op de wijze waarop bevoegdheden en gezag in de Wvr zijn geregeld op het terrein van crisisbeheersing.

10. De Wet veiligheidsregio's is te complex en te vrijblijvend over sommige taken en bevoegdheden voor crisisbeheersing. De partijen binnen het stelsel slagen er niet in om te komen tot een gezamenlijke crisisbeheersing.

Crisisbeheersing en opperbevel

10.1 De Wet veiligheidsregio's maakt een onnodig onderscheid tussen rampen en crises. De wijze waarop wet en praktijk het begrip opperbevel hanteren, maakt de uitvoering complex.

De huidige Wvr maakt onderscheid tussen de begrippen crisis en ramp. De huidige wet definieert een crisis als 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'

¹⁰⁵ Inmiddels zijn aanpassingen aangebracht in regelingen/procedures, maar deze hebben zich in de praktijk nog niet bewezen.

¹⁰⁶ IFV, 2020. *KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises*.

¹⁰⁷ Art. 2.2.2 Bvr. Zodra is vastgesteld dat is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering wordt de meldkamer door één leidinggevende aangestuurd.

¹⁰⁸ Waarbij medewerkers van de RAV inzetbaar zijn als officier van dienst geneeskundig bij multidisciplinair optreden.

(art. 1 Wvr). Een ramp is 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken' (art. 1 Wvr).

Een ramp heeft volgens de geldende definitie alleen betrekking op de openbare veiligheid. Het daartoe bevoegde gezag kwalificeert iets als een ramp als het vitaal belang¹⁰⁹ openbare veiligheid wordt bedreigd.¹¹⁰ In de wet en in de samenleving wordt het begrip crisis breed opgevat, bijvoorbeeld als er sprake is van een financiële crisis of een politieke crisis. Deze 'andere' typen crises kunnen ook effecten hebben op de openbare orde en veiligheid. Dat is van belang omdat er een rol is voor crisisbeheersing in de context van de Wvr, wanneer de openbare orde en veiligheid in het geding zijn. Crisisbeheersing is, anders dan crisis, gekoppeld aan openbare orde en veiligheid en daarmee heeft crisisbeheersing een beperkter bereik dan het woord crisis.¹¹¹ De wet is op dit punt niet consistent. Deze beperking ontstaat doordat de wet een koppeling maakt tussen het begrip opperbevel en rampenbestrijding. Doordat het begrip opperbevel alleen gekoppeld is aan rampenbestrijding, kan in de huidige situatie bij crisisbeheersing geen gebruik worden gemaakt (van het toepassen van) deze bevoegdheid.

In de praktijk leidt het onderscheid tussen crisis en ramp tot onduidelijkheden. Bestuurders vragen zich af tot waar hun betrokkenheid bij crises reikt en of ze eigenlijk wel bevoegdheden hebben wanneer sprake is van crisisbeheersing zonder dat sprake is van rampachtige situaties. In de praktijk is het daardoor ook onduidelijk of een veiligheidsregio betrokken 'mag' worden bij bijvoorbeeld een crisis op sociaal domein of op andere domeinen. Daar waar veiligheidsregio's wel betrokken worden, zoals bij de ontruiming van Fort Oranje, bij de vluchtelingenproblematiek of bij het aardbevingendossier, leidt dat stevast tot kritische beschouwingen over de rol van de veiligheidsregio. Aan de andere kant zijn er (dreigende) crises onder ander bestuurlijk gezag, zoals een waterschap in geval van langdurige droogte, waarbij het de vraag is waarom veiligheidsregio's niet of nauwelijks betrokken worden. Ook omdat de preparatie vanuit de veiligheidsregio – die over het algemeen overwegend rampgeoriënteerd is – niet is toegesneden op een rol op die domeinen. Deze onduidelijkheden dragen niet bij aan effectieve crisisbeheersing en rolvastheid en evenmin aan effectiviteit en robuustheid van optreden. In haar algemeenheid voegt het onderscheid tussen ramp en crisis daarom niet veel toe, behalve als scheidslijn tussen specifieke bevoegdheden. Iedere ramp is, ook in de huidige definitie, immers een crisis.

De huidige Wvr hanteert het begrip 'opperbevel'. In de wet (art. 5) staat hierover: "De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel." 'Opperbevel' is in de context van rampenbestrijding een wat ouderwetse term die suggereert dat de burgemeester ook operationele leidinggeeft aan hulpdiensten. Dit bevel is een noodbevoegdheid¹¹² omdat de burgemeester ermee kan afwijken van normale bevoegdheden. Het alledaagse gebruik van 'onder bevel staan', in de zin van aansturen van bijvoorbeeld hulpdiensten in hun reguliere werk, wordt hier niet mee bedoeld. Een verdere onduidelijkheid in de Wvr is dat het opperbevel alleen geldt bij (dreigende) rampen en niet bij (dreigende) crises. Tegenwoordig kunnen ook (dreigende) crises vanwege de toenemende complexiteit, grenzeloosheid

¹⁰⁹ De commissie merkt op dat vitale belangen op verschillende plekken verschillend geformuleerd zijn.

¹¹⁰ Zie: Van Heijum en Johannink, *Het stelsel van crisisbeheersing. Incidentmanagement in buiten(gewone) omstandigheden*.

¹¹¹ Brainich, Helsloot, *Tekst en commentaar openbare orde en veiligheid*, p.756: "Dat de definitie van crisisbeheersing zich vervolgens beperkt tot openbare orde is eenvoudigweg een fout van de wetgever en komt ook geen zinnige betekenis toe vanwege de definitie van een crisis."

¹¹² Brainich, Helsloot, *Tekst en commentaar openbare orde en veiligheid*, p. 751: "De tweede stap betreft het opperbevel dat elke burgemeester kan uitoefenen (art. 5). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is opnieuw bevestigd dat dit een noodbevoegdheid is, 'een nadere invulling' van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester op grond van de Gemeentewet."

en onvoorspelbaarheid rechtvaardigen dat een burgemeester noodbevoegdheden inzet. Overigens is bij diverse crises niet de burgemeester het bevoegd gezag is; dat bevoegd gezag is in sectorale wetgeving belegd.

Voorzitter veiligheidsregio

10.2 De Wet veiligheidsregio's creëert met de voorzitter veiligheidsregio een aanspreekpunt voor het algemeen bestuur en een functionaris met doorzettingsmacht in specifieke situaties. Dat draagt bij aan duidelijkheid ten tijde van de crisisrespons.

Met de inwerkingtreding van de Wvr is de voorzitter veiligheidsregio geïntroduceerd. Over het algemeen is de burgemeester van de grootste gemeente de voorzitter veiligheidsregio; die wordt bij Koninklijk Besluit benoemd (art. 11). In artikel 39 is bepaald dat de voorzitter bij een crisis van meer dan plaatselijke betekenis specifieke bevoegdheden krijgt, gericht op de bovenlokale coördinatie van crisisbeheersing. Er is dan sprake van eenhoofdig gezag. Ook heeft de voorzitter een aanwijzingsbevoegdheid gekregen gericht op partners bij geneeskundige hulpverlening in geval de preparatie van deze partners tekortschiet (art. 34). Zij¹¹³ is het aanspreekpunt voor de minister voor het verstrekken van informatie over het functioneren van de veiligheidsregio (art. 24). Ook in een aantal andere wetten (zoals art. 6 en 7 Wpg) heeft de voorzitter veiligheidsregio verantwoordelijkheden gekregen bij crisisbeheersing.

Bij het opstellen van de Wvr is bewust een koppeling gemaakt tussen de toenmalige rol van korpsbeheerder en voorzitter veiligheidsregio, net zoals sprake zou zijn van een personele unie tussen het destijds actieve regionaal college van politie en het algemeen bestuur veiligheidsregio. Met de vorming van de Nationale Politie is deze koppeling verdwenen. Bij de bespreking van het wetsvoorstel Wvr is discussie geweest over de rol van de voorzitter, haar bevoegdheden en de daarmee samenhangende democratische legitimiteit. De verantwoordingsplicht van de voorzitter naar gemeenteraden van betrokken gemeenten (art. 40) is bedoeld om hierin te voorzien.

In de afgelopen jaren heeft de rol van voorzitter veiligheidsregio grotendeels aan de verwachtingen voldaan. De voorzitter is er in toenemende mate in geslaagd zich als vertegenwoordiger van de veiligheidsregio en aanspreekpunt namens de burgemeesters in de regio te positioneren. Van de vooraf verwachte mogelijke spanningen in het algemeen bestuur of het functioneren van het RBT is beperkt sprake geweest. In de wet is in de context van deze verwachting een bemiddelende rol opgenomen voor de commissaris van de Koning. In de praktijk hoefden de commissarissen van deze Wvr-bevoegdheid geen gebruik te maken (zie onderstaande paragraaf over de rol van de commissaris van de Koning).

In de periode tot aan covid-19 is het verscheidene keren voorgekomen dat voorzitters van veiligheidsregio's artikel 39 hebben toegepast. Gebleken is dat dit een effectieve bepaling is en dat het inzetten van de bevoegdheid heeft bijgedragen aan de crisisbeheersing. Wel is regelmatig aan de orde geweest welke bevoegdheden de voorzitter bij toepassing van artikel 39 van de burgemeester heeft overgenomen en welke niet. In de praktijk is niet concreet aangegeven over welke bevoegdheden het in deze situaties ging. In de publieke beeldvorming blijft de 'eigen' burgemeester van een gemeente tijdens een bovenlokale crisis toch het gezicht en daarmee ook aanspreekpunt voor de lokale samenleving. Dat deze burgemeester bepaalde bevoegdheden niet meer heeft, is vaak niet duidelijk. Ook als aanspreekpunt voor de minister, de inspectie JenV en crisispartners heeft de voorzitter zich goed gepositioneerd. Daarmee lijkt de rol van de voorzitter

¹¹³ Overal waar in dit rapport 'zij' of 'haar' wordt gebruikt, kan ook 'hij' of 'zijn' worden gelezen.

geïstitutionaliseerd te zijn. De crisisbeheersing tijdens covid-19 heeft de voorzitters veiligheidsregio ook voor de samenleving meer zichtbaar gemaakt.¹¹⁴

Opschaling tijdens covid-19

De aanpak van covid-19 vindt plaats langs twee lijnen. Er is sprake van infectieziektebestrijding op grond van de Wpg en crisisbeheersing op grond van de Wvr en de Gemeentewet.

Infectieziektebestrijding

De infectieziekte veroorzaakt door covid-19 valt in de zwaarste categorie, de zogeheten groep A infectieziekten. De minister van VWS geeft leiding aan de bestrijding van een dergelijke infectieziekte. Voor de uitvoering doet de minister een beroep op de voorzitter van de veiligheidsregio. Wat betreft de aansturing is vastgelegd dat de minister de voorzitter van de veiligheidsregio kan opdragen hoe die de bestrijding moet aanpakken (artikel 7 lid 1 Wpg). De voorzitter heeft deze bevoegdheden vanwege haar verantwoordelijkheid voor infectieziektebestrijding, niet op grond van haar verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing.

Crisisbeheersing

Crisisbeheersing loopt parallel aan de infectieziektebestrijding en vindt plaats op basis van de Wvr. De 25 veiligheidsregio's zijn opgeschaald naar GRIP 4. Op basis van artikel 39 Wvr hebben de voorzitters van de veiligheidsregio's bevoegdheden voor beheersing van deze crisis overgenomen van de burgemeesters. De twee belangrijkste daarvan zijn de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een noodbevel en het afkondigen van een noodverordening.

Het Veiligheidsberaad fungeert als centraal bestuurlijk overlegorgaan. Het neemt besluiten, bijvoorbeeld over de inhoud van de model-noodverordeningen. De voorzitter van het Veiligheidsberaad vormt de schakel naar de Rijkscrisisstructuur. Ook sluit de minister van Justitie en Veiligheid regelmatig aan bij het Veiligheidsberaad. Deze verbindingen tussen het centrale en het decentrale niveau zijn uitwerkingen in de praktijk en zijn niet wettelijk verankerd.

De twee hoofdlijnen van infectieziektebestrijding en crisisbeheersing bestaan naast elkaar, maar zijn ook met elkaar vervlochten. De eerste noodverordeningen waren gericht op het verbieden van evenementen.¹¹⁵ De minister van VWS gaf vervolgens diverse aanvullende aanwijzingen aan de voorzitters van de veiligheidsregio's, onder meer gericht op het sluiten van de horeca.¹¹⁶ Het was aan de voorzitters om daar op grond van artikel 7 Wpg en met inachtneming van artikel 39 Wvr invulling aan te geven. Het leidde tot meerdere opeenvolgende noodverordeningen op basis van een door het Veiligheidsberaad bepaalde modelverordening. Doordat de minister van VWS de voorzitters opdroeg om met het oog op infectieziektebestrijding het crisisbeheersingsinstrument noodverordening in te zetten, zijn infectieziektebestrijding en crisisbeheersing vervlochten.

Illustratie 11: opschaling tijdens covid-19

¹¹⁴ Hierdoor laaide wel de discussie over democratische legitimiteit in relatie tot de rol van de voorzitter op. In paragraaf 2.3.6 wordt hier verder op ingegaan.

¹¹⁵ Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, *Noodverordening Coronavirus*, 13 maart 2020.

¹¹⁶ Minister van VWS, *Aanvullende aanwijzing covid-19*, 15 en 24 maart 2020. Deze aanwijzingen waren mede namens de minister van JenV ondertekend door in eerste instantie de minister van Medische Zorg en Sport en – na diens uitval – door de minister van VWS.

10.3 De Wet veiligheidsregio's geeft het Veiligheidsberaad geen handvatten om invulling te geven aan gezamenlijke vraagstukken en opgaven van de veiligheidsregio's.

De Wvr positioneert het Veiligheidsberaad als een gremium dat een bijdrage kan leveren aan het formuleren van gezamenlijke normen en regels, maar in de praktijk komt dat beperkt tot uiting. Het Veiligheidsberaad heeft geen doorzettingsmacht en heeft niet de bevoegdheid om bindende besluiten te nemen. Vanaf de inwerkingtreding van de Wvr zijn er vragen geweest over de aard en rol van het Veiligheidsberaad. Zowel het Veiligheidsberaad als haar gesprekspartners zijn hier zoekend in geweest en gebleven. Het veld heeft doorgaans de verwachting dat via het Veiligheidsberaad bindende afspraken kunnen worden gemaakt met alle of meerdere veiligheidsregio's tegelijk. In de praktijk ervaren partijen de besluiten van het Veiligheidsberaad als onvoldoende sturend of bepalend. Veiligheidsregio's hebben de vrijheid om hun eigen richting te kiezen.¹¹⁷ Initiatieven van het Veiligheidsberaad zijn nog te veel losstaande projecten zonder regionale borging. Het Veiligheidsberaad kan wel richting geven en de besluitvorming binnen de regio's voorbereiden.¹¹⁸

In 2017 heeft het Veiligheidsberaad onderzoek laten doen naar het eigen functioneren. De onderzoekers Eenhoorn en Hoekstra beschreven de aanleiding als volgt: "Er is sprake van een algemeen en steeds sterker levende onvrede met het functioneren van het Veiligheidsberaad".¹¹⁹ Dat had volgens de onderzoekers mede te maken met het feit dat het Veiligheidsberaad één wettelijke taak heeft: het overleg met de minister (art. 37 Wvr), terwijl het eigen statuut vijf taken omschrijft. Dat leidde tot spanningen tussen verwachtingen van het functioneren en het feitelijk functioneren van het Veiligheidsberaad. Een ander gevolg was dat zich een omvangrijke en complexe ondersteunende organisatie voor het Veiligheidsberaad heeft gevormd, inclusief adviesraden, commissies, managementraden en een bureau, en met een gedeeltelijk autonoom karakter.¹²⁰ De relatie met de minister werd als onduidelijk ervaren.¹²¹

Op basis van de bevindingen van Eenhoorn en Hoekstra en vooral door de wijze van samenwerken tijdens covid-19 is de samenwerking binnen het Veiligheidsberaad verbeterd. Voorzitters zien de toegevoegde waarde van afstemmen en het maken van gezamenlijke afspraken in het Veiligheidsberaad. Ook is het overleg met de minister geïntensiveerd: het vindt vaker plaats en er worden concrete afspraken gemaakt.

Toch verschillen de verwachtingen van de leden over het functioneren van het Veiligheidsberaad en over hun eigen rol in het Veiligheidsberaad. Sommige voorzitters voelen zich de vertegenwoordiger van hun regionale bestuur, terwijl andere voorzitters eigen standpunten innemen, gebaseerd op het gemeenschappelijke belang. Er worden spanningen ervaren tussen de belangen van regio's van de G4 en die van andere regio's.

¹¹⁷ Roesink, 2016. *De doorwerking van besluiten van het Veiligheidsberaad. Bezien vanuit veiligheidsregio's*, p.9

¹¹⁸ Eenhoorn en Hoekstra 2017. *Onderzoek naar het functioneren van het Veiligheidsberaad*, p.5, p.9.

¹¹⁹ Eenhoorn en Hoekstra, 2017. *Onderzoek naar het functioneren van het Veiligheidsberaad*, p.4

¹²⁰ Eenhoorn en Hoekstra, 2017. *Onderzoek naar het functioneren van het Veiligheidsberaad*, p.4.

¹²¹ Eenhoorn en Hoekstra, 2017. *Onderzoek naar het functioneren van het Veiligheidsberaad*, pp. 5-7. Op basis van het onderzoek door Hoekstra en Eenhoorn zijn verschillende aanpassingen in de werkwijze van het Veiligheidsberaad doorgevoerd. Zo is het dagelijks bestuur opgeheven en wordt er gewerkt met portefeuillehouders. Daarnaast wordt vaker thematisch vergaderd en is een Multidisciplinair Adviesorgaan (MDA) ingesteld dat het Veiligheidsberaad integraal adviseert.

10.4 De Wet veiligheidsregio's geeft de minister van Justitie en Veiligheid mogelijkheden om te sturen op de gezamenlijke opgaven van veiligheidsregio's. In de praktijk gebeurt dit nauwelijks.

De minister van JenV is coördinerend minister op het terrein van veiligheid en is verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid, de brandweertzorg en het bijhorende stelsel.

Op basis van artikel 37 van de Wvr kan de minister van JenV landelijke doelstellingen opleggen aan de veiligheidsregio's. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de minister hierin een zekere terughoudendheid moet betrachten, zodat voldoende ruimte blijft voor lokaal en regionaal beleid.¹²²

Het opleggen van landelijke doelstellingen door de minister is een belangrijk wettelijk instrument om uniformiteit en standaardisatie af te dwingen, maar heeft nooit zo gefunctioneerd. De wijze waarop het Veiligheidsberaad en het ministerie van JenV afspraken maken over landelijke doelen is typerend voor het Nederlandse bestuursmodel: samenwerken gebeurt op basis van afstemming en coördinatie en is niet of nauwelijks hiërarchisch of directief.

Landelijke doelstellingen

In 2013 concludeert de commissie-Hoekstra dat de minister geen gebruik maakt van haar bevoegdheid om landelijke doelstellingen te formuleren en daar ook geen uniforme werkwijze voor heeft opgesteld. De commissie-Hoekstra adviseert de minister wel gebruik te maken van deze bevoegdheid, omdat op een aantal onderwerpen landelijke sturing nodig is. De minister formuleert kort na de evaluatie van de commissie-Hoekstra slechts één keer landelijke doelstellingen. Het Veiligheidsberaad heeft daarbij de gelegenheid om in grote mate zelf invulling te geven aan deze doelstellingen en dus aan de vraag op welke onderwerpen en hoe uniformiteit en standaardisatie moet worden bevorderd.¹²³

Illustratie 12: landelijke doelstellingen

De commissaris van de Koning

10.5 De rol van de commissaris van de Koning in het stelsel vloeit in de praktijk voort uit haar reguliere taken. De aanwijzingsbevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's voor de commissaris van de Koning worden in de praktijk niet gebruikt.

De commissaris van de Koning kan het bestuur van de veiligheidsregio in de preparatiefase een aanwijzing geven wanneer de taakuitvoering tekortschiet (art. 59 Wvr). In de responsfase ziet de commissaris van de Koning toe op de samenwerking in het regionaal beleidsteam (art. 41). Zo nodig kan ze daarbij een aanwijzing geven (art. 41; 42). Het feit dat de commissaris van de Koning is opgenomen in de Wvr komt voort uit een historisch centralere rol in de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). De commissaris van de

¹²² Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, nr. 3, p.16.

¹²³ Brief van de minister van JenV, *Kamerstukken II* 2013/14, 29517, nr.85.

Koning houdt als provinciaal bestuursorgaan toezicht op het functioneren van de gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio.¹²⁴ Ze vervult deze toezichthoudende rol op het verlengd lokaal bestuur op grond van de Gemeentewet.

Artikel 13 Wvr beschrijft dat de commissaris van de Koning aansluit bij de vergaderingen van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Dat vormt een basis voor de commissaris van de Koning om de toezichthoudende bevoegdheden te kunnen uitoefenen: de commissaris van de Koning kan zich zo zelf een beeld vormen van die samenwerking. Voor de toezichthoudende rol van de commissaris van de Koning op het functioneren van het RBT (art. 41 en 42) ontbreekt een vergelijkbare bepaling. De commissaris van de Koning wordt niet genoemd als deelnemer van een RBT (art. 39) en moet zich dus op andere wijze op de hoogte stellen van het functioneren van het RBT. Na afloop van een incident wordt de commissaris van de Koning door een gemeenteraad geïnformeerd over de eventuele vragen die worden gesteld over het optreden van de voorzitter (art. 40 lid 3).

De aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning zijn in de praktijk in de afgelopen tien jaar zelden ingezet. In enkele gevallen is de inzet van deze bevoegdheden wel voorbereid. In de crisisrespons op verschillende incidenten speelde de commissaris van de Koning wel degelijk een rol, zoals bij de containercalamiteit op de Waddenzee in 2019.¹²⁵ De commissaris van de Koning adviseerde daarbij diverse keren, maar deed dat vanuit de reguliere taakinvulling en bevoegdheden.¹²⁶ In 'buitengewone omstandigheden' kan worden besloten artikel 53 in werking te laten treden, waarin de commissaris van de Koning de burgemeester in een concreet geval een aanwijzing kan geven. Artikel 53 is tot op heden nog nooit in werking getreden.

Wanneer aan provinciegrenzen – net als aan regiogrenzen – in de praktijk van crisisbeheersing een te grote betekenis wordt gehecht, bijvoorbeeld doordat specifieke bevoegdheden door deze grenzen worden bepaald, zijn die eerder belastend dan helpend. In de praktijk blijkt daarnaast dat de toegevoegde waarde van de commissaris van de Koning niet afhankelijk is van een formele positie in de Wvr, maar voortvloeit uit haar reguliere taken. Juist de verplichte taken vanuit de Wvr kunnen ongemak opleveren omdat niet duidelijk is wat de rol nu precies is. Ook kunnen ze belastend zijn vanwege administratieve of organisatorische eisen. De voorzitters van veiligheidsregio's hebben in de afgelopen jaren een belangrijke verbindende en coördinerende rol gespeeld binnen het stelsel. Daardoor is de noodzaak van optreden van de commissaris van de Koning beperkt. Bij de introductie van de rol van de voorzitter werd nog voorzien dat spanningen zouden kunnen optreden tussen voorzitter en burgemeesters in de beleidsteams en de besturen, met een specifieke de-escalerende rol van de commissaris van de Koning als gevolg. In de praktijk hebben deze situaties zich beperkt voorgedaan. Wanneer optreden van de commissaris van de Koning nodig bleek, kon ze dat doen op basis van bestaand gezag en reguliere bevoegdheden.

Rijksheren

Naast de commissaris van de Koning kent het stelsel van crisisbeheersing nog andere functionarissen met een verbindende of vertegenwoordigende rol: de rijksheren. Van oudsher zijn rijksheren de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen wettelijke vertegenwoordigers van een minister in de regio, met name voor situaties waarin de communicatie tussen Rijk en regio niet of moeilijk tot stand kon komen (gebiedsisolatie). In buitengewone omstandigheden konden rijksheren dan in hun eigen territoriale

¹²⁴ Brainich, Helsloot, *Tekst en commentaar openbare orde en veiligheid*, p.834.

¹²⁵ Na het stranden van containers werd door burgemeesters van de Waddeneilanden druk uitgeoefend op de voorzitter veiligheidsregio (VR) Friesland om de GRIP-fase laag te houden. Commissaris van de Koning Friesland heeft, achter de schermen, zijn invloed aangewend. Dat heeft ertoe geleid dat de voorzitter VR alsnog GRIP 4 heeft afgekondigd. Een formele aanwijzing ex artikel 42 Wvr lag klaar, maar is niet verstuurd.

¹²⁶ Zie de ambtsinstructie commissaris van de Koning.

werkgebied bepaalde noodbevoegdheden namens hun minister uitoefenen. Voorbeelden van rijksheren zijn de hoofdingenieur-directeuren (HID's) van de regionale diensten van Rijkswaterstaat, vier rijkshavenmeesters, de regionale militaire commandanten en de directeuren van de Kamer van Koophandel.

Het is niet altijd duidelijk wat de rol van rijksheer is of kan zijn bij crisisbeheersing en in de praktijk staan rijksheren nauwelijks op de radar bij veiligheidsregio's. De oorspronkelijke noodzaak om te kunnen optreden bij gebiedsisolatie is vervallen: in de huidige samenleving is een rijksheer niet minder kwetsbaar dan de minister zelf als het gaat om toegang tot verbindingsmiddelen en afstemming met partners. Wat resteert is een wat ongemakkelijk gevoel bij veiligheidsregio's ten aanzien van rijksheren: het idee bestaat dat met de groep rijksheren 'iets' gedaan moet worden in termen van verbinding en samenwerking.¹²⁷ Tegelijkertijd is de toegevoegde waarde van een rijksheer afhankelijk van specifieke crisistypes. Bovendien worden rijksheren die dan nodig zijn (zoals havenmeester, HID of vertegenwoordigers van Defensie) dan toch al inhoudelijk betrokken, maar niet omdat ze rijksheer zijn.

Noodbevoegdheden

Zowel in de Wvr als in verwante wetgeving (zoals de Wpg) staan verschillende noodbevoegdheden. Deze noodbevoegdheden geven bestuurders soms verstreckende bevoegdheden in situaties van (dreigende) crises. Bij het inzetten van deze noodbevoegdheden geldt het beginsel van proportionaliteit: een zwaardere bevoegdheid wordt niet ingezet als een lichtere bevoegdheid volstaat. Voorbeelden van deze noodbevoegdheden zijn de artikelen 5 en 39 Wvr, artikel 7 Wpg, bepalingen in hoofdstuk 17 van de Wet Milieubeheer en artikel 49b Kernenergiewet. In al deze gevallen is sprake van ingrijpende bevoegdheden richting grote delen van de bevolking, die zonder verdere vormvereisten kunnen worden toegepast.

Naast deze noodbepalingen die vormvrij kunnen worden toegepast, kent Nederland noodwetgeving waarvoor vormvereisten bestaan, zoals een Koninklijk Besluit of de afkondiging van een noodtoestand. Dit stelsel staat bekend als het klassieke staatsnoodrecht en is in de jaren negentig van de vorige eeuw op onderdelen herzien. Om uniformiteit te brengen in het staatsnoodrecht is destijds de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden tot stand gebracht.¹²⁸ Bij de eerste evaluatie van de Wvr in 2013 is al de aanbeveling gedaan om het staatsnoodrecht te moderniseren.¹²⁹ Diverse onderdelen van noodwetgeving zijn inmiddels verouderd en sluiten niet meer aan op bestaande structuren: zo is de noodwetgeving niet aangepast op de Wvr en de rol van veiligheidsregio's en bestaan diverse in de noodwetgeving genoemde voorzieningen, functionarissen of organisaties niet meer. Tijdens de behandeling van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 heeft de Tweede Kamer opnieuw aangedrongen op evaluatie van het staatsnoodrecht.¹³⁰ Ook de Raad van State heeft hier aandacht voor gevraagd.¹³¹

2.3.5 Burgers en maatschappelijke veerkracht

10.6 De Wet veiligheidsregio's gaat niet in op de betrokkenheid van publieke en private partijen in de maatschappij, en specifiek de burger, bij crisisbeheersing en brandweerbijstand.

¹²⁷ Sommige veiligheidsregio's organiseren periodiek netwerkbijeenkomsten met rijksheren die aan hun regio verbonden zijn.

¹²⁸ Zie *Kamerstukken II* 2017/2018, 29668, nr. 48.

¹²⁹ Commissie-Hoekstra, 2013. *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing*, p. 20.

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2020/2021, 35526 nr. 42: Motie van het lid Van Dam c.s. over herziening van het staatsnoodrecht.

¹³¹ *Kamerstukken II* 2019/2020, 35526, nr. 4: Advies Raad van State Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

De rol van de burger in crisisbeheersing verandert. Burgers mobiliseren zich steeds beter en ontplooiën steeds vaker initiatieven die bijdragen aan crisisbeheersing en het inperken van maatschappelijke effecten. De overheid verwacht ook steeds meer van burgers: dat zij investeren in zelfredzaam zijn en mede verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen veiligheid.¹³² Steeds meer aandacht gaat uit naar 'samenredzaamheid': de gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking in crisisbeheersing tussen professionals, georganiseerde vrijwilligers en burgers.¹³³

De veiligheidsregio's zijn de laatste jaren steeds actiever bezig met het thema maatschappelijke veerkracht. Er worden vanuit de veiligheidsregio's talloze initiatieven ontplooid: van een enquête over veerkracht door veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, ontruimingsoefeningen voor instellingen door Gelderland-Midden, een *community safety*-programma door veiligheidsregio Drenthe, tot lesprogramma's over aardbevingen door veiligheidsregio Groningen en het geven van voorlichting over brandpreventie aan scholieren. Niet alle veiligheidsregio's voeren een duidelijk beleid gericht op het versterken van de maatschappelijke veerkracht. Daarnaast is beperkt afstemming over initiatieven tussen regio's of op landelijk niveau.

De Wvr gaat niet in op de rol van de maatschappij, en specifiek de burger, bij crisisbeheersing en brandweerborging. Tegelijkertijd lijkt het paradigma te verschuiven naar het idee dat crisisbeheersing 'van iedereen is', waarbij iedereen dus ook een eigen verantwoordelijkheid draagt. Ook burgers, het maatschappelijk middenveld en bedrijven zijn belangrijke crisispartners. Burgers zijn steeds beter geïnformeerd, steeds mondiger en ontplooiën steeds vaker eigen initiatieven, wat naar verwachting in de toekomst verder zal toenemen.

2.3.6 Democratische legitimiteit bij verlengd lokaal bestuur

11. De Wet veiligheidsregio's biedt mogelijkheden om invulling te geven aan de democratische legitimiteit, maar deze mogelijkheden worden beperkt benut. Borging van de democratische legitimiteit tijdens een langdurende crisis ontbreekt.

Democratische legitimiteit heeft betrekking op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad als volksvertegenwoordigend lichaam.

Regelmatig is er debat over de democratische legitimiteit van de veiligheidsregio. Sinds het opstellen van de Wvr hebben verschillende partijen daarover zorgen geuit: de Raad van State (2007), de commissie-Hoekstra (2013) en de Algemene Rekenkamer (2014). De gekozen constructie van 'verlengd lokaal bestuur', gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling, is onderliggend aan een aantal structurele uitdagingen voor democratische legitimiteit.¹³⁴ Crisisbeheersing en rampenbestrijding zijn een lokale verantwoordelijkheid¹³⁵, maar zijn grotendeels regionaal georganiseerd, met soms landelijke taken. Iedere burgemeester heeft slechts één stem in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Daardoor beperkt de invloed van de gemeenteraad zich grotendeels tot 'soft power', zoals het aandragen van zienswijzen of het reflecteren op eerder handelen. Gedeeld 'eigenaarschap' betekent dat het bij gemeenteraden ontbreekt aan een harde

¹³² Veiligheidsberaad, 2014. *Bevolkingszorg op orde 2.0*.

¹³³ TNO, 2016. *Samenredzaamheid in crisismanagement*.

¹³⁴ Vergelijkbare uitdagingen ten aanzien van democratische legitimiteit zien we ook terug bij andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, nationaal en internationaal. Zie onder andere: Kuhlmann e.a., 2016. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*.

¹³⁵ Art. 9; 10; 11 Wvr.

controlemogelijkheid. De gemeenteraad zelf kan niet of nauwelijks consequenties verbinden aan een oordeel en kan in tegenstelling tot andere gemeenschappelijke regelingen, niet uit een veiligheidsregio stappen of crisisbeheersing en brandweerzorg anders organiseren.

De betrokkenheid van gemeenteraden bij de activiteiten van de veiligheidsregio en de uitoefening van de controlefunctie is vaak beperkt.¹³⁶ Tegelijkertijd wisselt die sterk per gemeenteraad. Sommige gemeenteraden zijn juist heel nauw betrokken, omdat er grote risico's in hun gemeente zijn.¹³⁷ Verlengd lokaal bestuur betekent niet per definitie dat er een democratisch tekort is.¹³⁸ Op dit moment ervaren gemeenteraden, veiligheidsregio's en Veiligheidsberaad over het algemeen geen grote knelpunten in democratische legitimiteit. Gemeenteraadsleden vinden het belangrijk dat zij de mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen op de veiligheidsregio, maar dit niet *hoeven* doen wanneer zij dit niet nodig achten.

Gemeenteraden hebben verschillende wettelijke handvatten om zichzelf, wanneer nodig, in stelling te brengen en hun taken uit te kunnen oefenen. De Wvr voorziet in een zogenoemde 'haalplicht' voor veiligheidsregio's. Het bestuur van de veiligheidsregio is verplicht om alle gemeenteraden in de regio te consulteren bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel, waarbij gemeenteraden ook hun wensen over thema's kunnen inbrengen voor het beleidsplan dat daarop gebaseerd is (art. 15 lid 3 Wvr). Daarnaast moeten de burgemeesters met de eigen gemeenteraad overleggen over de inhoud van het regionaal beleidsplan (art. 14 lid 2a Wvr). De gemeenteraad kan de burgemeester een instructie meegeven om de zienswijze van de gemeenteraad in te brengen bij een vergadering van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio en daar na afloop van het overleg verantwoording over vragen aan de burgemeester.¹³⁹ Gemeenteraden hebben de mogelijkheid om jaarlijks de ontwerpbegroting van de veiligheidsregio in te zien en daar hun zienswijze(n) op te geven. In geval van een incident in één gemeente heeft de gemeenteraad haar reguliere controlerende bevoegdheden ten aanzien van de burgemeester. In geval van een bovenlokaal incident is wettelijk geborgd dat de voorzitter veiligheidsregio na afloop schriftelijk verslag uitbrengt aan alle betrokken gemeenteraden over de gebeurtenissen en genomen besluiten (art. 40 lid 1 Wvr). Zij moet vragen van een gemeenteraad beantwoorden en die op verzoek mondeling toe komen lichten (art. 40 lid 2,3 Wvr). Tot slot biedt de wet de gemeenteraad de mogelijkheid om de minister van JenV op de hoogte te stellen van haar oordeel (art. 40 lid 4 Wvr).

Naast de bestaande handvatten ligt er een voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR).¹⁴⁰ Dit voorstel heeft tot doel om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen, waaronder de veiligheidsregio, en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken. Het voorstel biedt:

- versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen;
- aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden;
- verbetering van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.¹⁴¹

Zo wordt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel¹⁴² de verplichting geïntroduceerd om afspraken te maken over besluiten waarover het bestuur zienswijzen van de gemeenteraden moet vragen.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld: CCV, 2015. *Raadsleden en veiligheid. Enquête 2015*.

¹³⁷ Of omdat het aantal gemeenten in de veiligheidsregio heel klein is.

¹³⁸ Denters e.a., 2016. *Inter-municipal cooperation: a democratic deficit?*

¹³⁹ IFV, 2018. *De Veiligheidsregio en de gemeenteraad*.

¹⁴⁰ Welke inmiddels is goedgekeurd door de ministerraad.

¹⁴¹ Memorie van toelichting. *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr.3.

¹⁴² Memorie van toelichting. *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr.3.

In de praktijk worden gemeenteraden steeds beter betrokken bij de planvorming van de veiligheidsregio's.¹⁴³ Behalve dat ze moeten voldoen aan de formele procedures, worden gemeenteraden ook op andere momenten betrokken. De afgelopen jaren hebben veiligheidsregio's zelf verscheidene initiatieven ontplooid om de informatievoorziening naar en de invloed van gemeenteraden te versterken. Voorbeelden hiervan zijn het geven van een toelichting tijdens raadsvergaderingen, het organiseren van presentaties, webinars, werkbezoeken en meeloopdagen en het opzetten van raadsadviescommissies, waarin raadsleden van verschillende gemeenten met elkaar samenwerken.¹⁴⁴

Verschillende partijen merken op dat raadsleden assertiever zouden kunnen zijn en meer gebruik kunnen maken van hun bestaande bevoegdheden. In de praktijk beperkt de behandeling van de jaarrekening en ontwerpbegroting van de veiligheidsregio zich vaak tot een formele hamerslag. Aandachtspunt is dat gemeenteraden nu erg afhankelijk zijn van de informatievoorziening door hun burgemeester. Een beperkte capaciteit – gezien het grote aantal intergemeentelijke dossiers – en de grote mate van vereiste expertise werken knellend. Raadsleden ervaren niet altijd dat zij duidelijke keuzemogelijkheden hebben bij crisisbeheersing en rampenbestrijding, zoals bij andere beleidsterreinen wel het geval is. Zij hechten veel waarde aan de wettelijke minimumnormen die in de Wvr vastliggen en aan het toezicht door de inspectie JenV.

Democratische legitimiteit bij langdurige crises

Artikel 40 Wvr bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van een bovenlokaal incident schriftelijk verslag uitbrengt aan de betrokken gemeenteraden over het handelen van het RBT. Vervolgens kunnen de gemeenteraden schriftelijke vragen stellen en de voorzitter verzoeken een mondelinge toelichting te komen geven. In de praktijk wordt van dit artikel weinig gebruik gemaakt: schriftelijke verantwoording naar de raden vindt nauwelijks plaats.

Artikel 40 voorziet vooral in een behoefte bij een kortdurende crisis. Tijdens langdurige crises, zoals de huidige covid-19-pandemie, is verantwoording achteraf problematisch en is de democratische legitimiteit wettelijk onvoldoende geborgd.¹⁴⁵ Bestuurskundigen en gemeenteraadsleden hebben dit punt in de covid-19-crisis regelmatig aan de orde gesteld. Diverse voorzitters van de veiligheidsregio's hebben in de afgelopen periode gemeenteraden op alternatieve wijze geïnformeerd, zoals door het versturen van raadsbrieven en online verantwoordingsdocumenten, door Zoom-bijeenkomsten en webinars. De wet staat dat niet in de weg maar daarmee is het tekort aan democratische legitimiteit bij langdurige crises niet opgelost.

2.3.7 Financiering

12. De hybride financiering van veiligheidsregio's via gemeentelijke en Rijksfinanciering zorgt voor efficiëntie en democratische legitimiteit, maar biedt niet de gewenste sturingsmogelijkheden.

De totale uitgaven door veiligheidsregio's aan crisisbeheersing en brandweerbijstand bedragen in 2019 bijna

¹⁴³ Na onder andere het advies van inspectie JenV in de *Staat van de rampenbestrijding 2016*.

¹⁴⁴ IFV, 2020. *Betrokkenheid van gemeenteraden bij de veiligheidsregio's*. Het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2015 getiteld *Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, geeft verder nog concrete handreikingen voor versterking van democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden.

¹⁴⁵ In de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 wordt geregeld dat de voorzitter van de veiligheidsregio al tijdens de crisis, binnen een maand na het inwerking treden van de wet, een verslag uitbrengt als bedoeld in artikel 40 Wvr.

€ 1,4 miljard. Er is daarbij sprake van een hybride bekostigingsmodel:

- gemeenten dragen 87% van de kosten en ontvangen daarvoor een Rijksbijdrage via het gemeentefonds;
- het Rijk draagt 13% bij via de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR).

Bij de vorming van de veiligheidsregio's spelen aanzienlijke discussies over de financiën. Het gaat onder meer over de kostenverdeling tussen gemeenten onderling en over de vraag of de bijdrage door een gemeente aan de veiligheidsregio groter is dan de bijdrage die gemeenten daarvoor uit het gemeentefonds ontvangen. Veel veiligheidsregio's hanteren combinaties van grondslagen voor de onderlinge kostenverdeling: op basis van historische bijdrage, op basis van het budget in het gemeentefonds, op basis van inwoneraantal.¹⁴⁶ Ook is bij meerdere veiligheidsregio's sprake van een overgangsregeling richting een kostenverdeling op basis van objectieve kenmerken. Uit de visitaties door de veiligheidsregio's komt naar voren dat de meeste regio's de kostenverdeling in het kader van de regionalisering van de brandweer naar tevredenheid hebben afgerond. Het financieringssysteem is nu bij de meeste regio's op orde, maar wordt door enkele nog als een uitdaging ervaren.¹⁴⁷

De commissie-Hoekstra concludeert in 2013 dat er weinig zicht is op de kosten en doelmatigheid van veiligheidsregio's: "In hoeverre de feitelijke kostenontwikkeling van de afgelopen jaren onvermijdelijk (dat wil zeggen dwingend volgend uit externe ontwikkelingen) was, dan wel samenhangt met een evenredige toename van de effectiviteit, is niet vast te stellen... Rijksoverheid én gemeenten hebben slechts beperkt grip op de groei van uitgaven in dit domein. Op landelijk niveau ontbreekt het aan inzicht en wordt slechts beperkt invulling gegeven aan monitoring en sturing op uitgaven."¹⁴⁸ Deze situatie is niet substantieel veranderd in de afgelopen zeven jaar. De vraag 'wat kost een veiligheidsregio?' is niet eenvoudig op een eenduidige manier te beantwoorden. De organisatorische en taakhoudelijke verschillen tussen de 25 veiligheidsregio's zijn te groot om eenvoudigweg de jaarrekeningen of de inwonerbijdrages van de veiligheidsregio's naast elkaar te leggen. Het vraagt een zorgvuldige en precieze benadering om inzicht te krijgen in de kosten van specifieke bedrijfsprocessen en de opbouw van de inwonersbijdrage in relatie tot de taakinfilling van de veiligheidsregio's. Op dit moment ontbreekt een brede kostenvergelijking van de veiligheidsregio's. Er is geen prikkel om die op te laten stellen.

De minister van JenV keert de BDuR aan de veiligheidsregio's uit als lumpsum. Het bestuur van een veiligheidsregio is vrij deze middelen naar eigen inzicht te besteden, zolang ze maar aan de regelgeving voldoet.¹⁴⁹ Het Rijk controleert niet zelf de besteding van de BDuR. Het bestuur van de veiligheidsregio legt in de jaarrekening en het jaarverslag van de veiligheidsregio verantwoording af over de besteding van de middelen aan de betreffende gemeenteraden. De verantwoording verloopt daarmee via de systematiek zoals die voor alle gemeenschappelijke regelingen geldt. Het toezicht op de financiële positie van de veiligheidsregio is een provinciale taak.¹⁵⁰

De wet biedt het Rijk de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan de BDuR (art. 55.1 Wvr), maar daar is tot nu toe niet voor gekozen. Het uitgangspunt van het Rijk is om daar terughoudend in te zijn. Er is gekozen voor een model van vertrouwen boven controle: het Rijk verbindt geen voorwaarden aan de BDuR en vraagt geen separate verantwoording. Het voordeel is dat de administratieve lasten voor zowel de veiligheidsregio's als voor het Rijk gering zijn.

¹⁴⁶ Cebeon, 2018. *Gemeentelijke bijdragen veiligheidsregio's 2017*.

¹⁴⁷ IFV, 2019. *Visitatie in de Veiligheidsregio, Rode draden visitaties 2014-2018*.

¹⁴⁸ Veldhuisen, van, e.a., 2013. *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Andersson Elffers Felix.

¹⁴⁹ Brief van minister van VenJ, *Kamerstukken II* (2014/15), 2517 nr. 99.

¹⁵⁰ De wettelijke grondslag van het financieel toezicht is vastgelegd in de Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader.

Veiligheidsregio's zien een disbalans in deze verhouding in relatie tot de steeds verder toenemende landelijke eisen. De huidige financieringsstructuur bemoeilijkt in hun ogen het organiseren en financieren van landelijke, door het rijk geformuleerde, opdrachten en taken.¹⁵¹ Het Veiligheidsberaad stelt dan ook dat er een aanpassing nodig is. De voorzitters van de veiligheidsregio's verschillen van mening wat hiervoor de gewenste aanpassing is.¹⁵² Enkelen pleiten ervoor veiligheidsregio's volledig rechtstreeks te financieren vanuit het Rijk. Ook meerdere gezaghebbende adviesraden pleiten voor Rijksfinanciering.¹⁵³ ¹⁵⁴ Ze wijzen erop dat er met de veiligheidsregio's (en andere gemeenschappelijke regelingen) in feite een nieuwe regionale bestuurslaag is ontstaan. Een bestuurslaag met weinig beleidsvrijheid. Voor verplicht regionaal uit te voeren taken met weinig beleidsvrijheid is volgens de adviesraden een kostendekkende specifieke uitkering aan de veiligheidsregio's het meest geschikt. Gemeenten en veiligheidsregio's kunnen de kosten immers nauwelijks beïnvloeden en ze kunnen geen integrale afweging maken tussen verschillende beleidsdoelen. Gemeenten kunnen wel collectief besluiten om te bezuinigen op de veiligheidsregio's, ten gunste van bijvoorbeeld financiering van taken in het sociaal domein.

2.3.8 Instituut Fysieke Veiligheid

13. Het IFV heeft op basis van de Wet veiligheidsregio's een onduidelijke positie en de wet borgt de onafhankelijkheid van het IFV onvoldoende.

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is in 2013 opgericht als organisatie ter ondersteuning van de 25 veiligheidsregio's en is bedoeld als belangrijke pijler van de crisisstructuur. Zowel het IFV als de veiligheidsregio's worstelen met de taken en de rol van het IFV. Er is onduidelijkheid over het takenpakket van het IFV, er zijn vragen over de onafhankelijkheid van het IFV en over wat veiligheidsregio's en het IFV van elkaar kunnen verwachten.

De Wvr is onduidelijk en onvolledig over de wettelijke taak ten aanzien van onderwijs, onderzoek en kennis op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg. De wet richt zich op de organisatie van de veiligheidsregio's, maar niet op kennis en opleiding ter ondersteuning van interregionale of landelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing. De wet richt zich op vakbekwaam worden van functionarissen van de veiligheidsregio en nauwelijks op vakbekwaam blijven¹⁵⁵ of op nieuwe ontwikkelingen die aanpassing van werkwijzen vragen.

De wetgever beschrijft het IFV als de organisatie voor uitvoering van slechts een aantal van deze taken.¹⁵⁶ Op het gebied van kennis heeft het IFV verschillende lectoraten, die helpen bij het ontwikkelen en in stand houden van expertise op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg. De onderwijstaken van het IFV zijn vooral voor de brandweer uitgewerkt, waarin bij de uitvoering ook andere (particuliere) partijen een rol vervullen. Dat is te verklaren op basis van de historie: de beschreven taken komen nog voort uit de voormalige brandweerwetgeving.¹⁵⁷ Het IFV verzorgt de hogere brandweeropleidingen, stelt de examenstandaarden vast en neemt examens af voor brandweermedewerkers. De onderwijstaken op het

¹⁵¹ Veiligheidsberaad, 2019. *Overzicht standpunten voorzitters VR*.

¹⁵² Veiligheidsberaad, *Oplegnotitie Opbrengst bestuurlijke gesprekken*, 7 oktober 2019.

¹⁵³ Raad voor het openbaar bestuur, 2015. *Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*.

¹⁵⁴ Raad voor de financiële verhoudingen, 2017. *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*.

¹⁵⁵ Alleen de Regeling personeel veiligheidsregio's benoemt in de toelichting op de regeling dat onder de bekwaamheidseisen ook het vakbekwaam blijven moet worden gevat.

¹⁵⁶ Art. 66 t/m 75 Wvr.

¹⁵⁷ Art. 18 Brandweerwet 1985.

gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding zijn beperkt of niet uitgewerkt in de wet.¹⁵⁸ Er is geen examenplicht voor functies die relevant zijn voor de taakuitvoering van de veiligheidsregio in het kader van crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg of de meldkamer. Toch heeft het IFV de afgelopen jaren zowel in kennisontwikkeling als in het onderwijsaanbod geïnvesteerd in de crisisbeheersingstaken. Uit de praktijk blijkt dat het brandweerveld ervaart dat het thema brandweer onvoldoende is geborgd binnen het IFV. Bestaande opleidingen die werden aangeboden door het IFV, zijn volgens brandweermensen steeds meer 'multi-opleidingen' geworden. Daarnaast wordt een gebrek ervaren aan een brandweeracademie.

De gekozen bestuursstructuur van het IFV in de huidige Wvr hindert de praktijk. Het IFV heeft op basis van de wet een bestuursstructuur waarbij de deelnemers aan het Veiligheidsberaad ook het algemeen bestuur van het IFV zijn.¹⁵⁹ Het Veiligheidsberaad is daardoor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer van het IFV. Dat wordt in de praktijk als complex en niet onafhankelijk ervaren (zie casus hieronder).¹⁶⁰ Ook kan het IFV commerciële activiteiten uitvoeren en verzorgt ze de ondersteuning van het Veiligheidsberaad en andere managementraden. Deze activiteiten zijn conflicterend met de andere taken die het IFV uitvoert en dragen niet bij aan de onafhankelijkheid van het instituut. Door de uitvoering van beide opleidingstaken en de onduidelijke positie ten aanzien van zeggenschap wordt het IFV zowel vanuit crisisbeheersing als vanuit brandweertzorg niet gezien als het 'eigen' instituut.

Onderzoek vonkenregen Scheveningen

Naar aanleiding van de vonkenregen in Scheveningen in de nieuwjaarsnacht van 2019-2020 vroeg burgemeester Krikke van Den Haag het IFV om onafhankelijk onderzoek te doen naar deze casus. In de Haagse gemeenteraad en in de media werd kritiek geuit op deze keuze. Het argument daarbij was dat het IFV geen onafhankelijk onderzoek kon doen omdat voorzitter Krikke van de veiligheidsregio Haaglanden deel uitmaakt van het bestuur van het IFV. Uiteindelijk heeft niet het IFV, maar de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek gedaan naar dit incident.^{161 162}

Illustratie 13: casus onderzoek vonkenregen Scheveningen

Daarnaast ligt een aandachtspunt bij de grote diversiteit aan taken die het IFV in de Wvr heeft gekregen. Het is tegelijkertijd een kennisinstituut en een beheersorganisatie, die ook nog eens ondersteund wordt door een verscheidenheid aan gremia en projecten. Het IFV heeft op basis van de wet een aantal beheertaken, maar veiligheidsregio's zijn niet verplicht om hier gebruik van te maken. Veiligheidsregio's hebben ook eigen lokale beheersorganisaties en ontwikkelen ook zelf informatievoorzieningen of ICT-producten ter ondersteuning van de crisisbeheersing voor de eigen veiligheidsregio. Dat is niet altijd efficiënt en draagt niet bij aan een duidelijke positie van het IFV en aan een gezamenlijke voorbereiding van crisisbeheersing en brandweertzorg. Veiligheidsregio's ervaren willekeur in keuzes wat het IFV wel en niet oppakt. Het idee overheerst dat uitvoering van taken versnipperd plaatsvindt. Veiligheidsregio's ervaren dat ze door de verplichte wettelijke bijdrage gebonden zijn aan de monopolist IFV, zonder dat zij invloed hebben op de taakuitvoering van het IFV. Het IFV ervaart omgekeerd grote vrijblijvendheid bij veiligheidsregio's en onvoldoende gezamenlijkheid.

¹⁵⁸ Art. 68 Wvr.

¹⁵⁹ Art. 67 Wvr.

¹⁶⁰ Eenhoorn en Hoekstra 2017. *Onderzoek naar het functioneren van het Veiligheidsberaad*.

¹⁶¹ Den Haag, Opzet onafhankelijk onderzoek t.b.v. evaluatie vreugdevuur Scheveningen, 4 januari 2019. En: Omroep West, *Twijfels bij onafhankelijkheid instituut dat vonkenregen onderzoekt: Krikke zit zelf in bestuur*, 5 januari 2019.

¹⁶² NU.nl, *Den Haag laat OvV onderzoek doen naar vreugdevuur Scheveningen*, 9 januari 2019.

2.3.9 Informatievoorziening, kwaliteit en toezicht

De wijze waarop de informatievoorziening, de kwaliteitszorg en het toezicht van de veiligheidsregio's wordt vormgegeven, is van cruciaal belang voor het functioneren van de veiligheidsregio's. In deze paragraaf gaat de commissie in op deze thema's.

14. De Wet veiligheidsregio's borgt de randvoorwaardelijke processen en het toezicht voor crisisbeheersing en brandweezorg niet optimaal.

Informatievoorziening

14.1 De Wet veiligheidsregio's borgt een gezamenlijke informatievoorziening, maar in de praktijk wordt hier een smalle invulling aan gegeven. Gedetailleerde eisen in het Besluit veiligheidsregio's dragen niet bij aan de kwaliteit van informatie.

Informatiemanagement is als basisproces een van de belangrijke steunpilaren voor de taakuitvoering van de veiligheidsregio's in de responsfase van incidenten. Deze taak is dan ook nadrukkelijk belegd bij de veiligheidsregio's (art. 10 Wvr lid i). Artikel 22 stelt dat informatievoorziening een gezamenlijke opgave is. Dat vereist een informatievoorziening die in samenwerking met partners wordt ingericht. Informatie over risico's én de activiteiten om deze risico's te beperken behoren immers veelal niet tot het domein van de veiligheidsregio's. Denk aan hoog water, dijken of tunnelveiligheid.

De wet draagt bij door het verplicht beschikbaar stellen van informatie ter voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing (art. 48 en ten tijde van een crisis art. 50).¹⁶³

De huidige wetgeving beschrijft informatievoorziening fragmentarisch, soms heel gedetailleerd en vooral georiënteerd op rampachtige situaties. Ondanks dat de wetgeving op dit moment ruimte biedt aan het versterken van de integraliteit en gezamenlijkheid van informatievoorziening, komt die onvoldoende tot stand. In de praktijk is de samenhangende informatievoorziening vertaald in netcentrisch werken en het daarvoor ingerichte systeem Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS), waarop alle 25 veiligheidsregio's, het Nationaal CrisisCentrum en steeds meer crisispartners zijn aangesloten. Dit gebruik van LCMS als middel tijdens de respons is een smalle opvatting van informatiemanagement.

Hoewel informatiemanagement een blijvend punt van aandacht is in veel evaluaties¹⁶⁴, delen organisaties en instellingen die bij de hulpverlening betrokken zijn informatie steeds beter. Met het informatiemanagement is binnen de veiligheidsregio's – en ook binnen het veld – een bijna nieuwe kolom ontstaan.¹⁶⁵ Maar dit informatiemanagement is nog niet zo inclusief dat ze geschikt is voor het brede veld van crisisbeheersing en voor toepassing bij andere typen crisis dan flitscrises. De huidige werkwijzen voorzien niet in het identificeren en samenbrengen van actoren die buiten de gezagsstructuren vallen.¹⁶⁶

¹⁶³ Door te bepalen dat eenieder (waaronder risicovolle bedrijven) gehouden is relevante veiligheidstechnische informatie (waaronder vertrouwelijke informatie) aan het bestuur van de VR te verschaffen, ten behoeve van adequate voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing (art. 48 Wvr). In het Besluit informatie inzake rampen en crises is dit nader uitgewerkt. Door te bepalen dat tijdens een ramp eveneens eenieder gehouden is relevante informatie te verstrekken, aan de burgemeester van de betrokken gemeente (art. 50 Wvr). In het Besluit informatie inzake rampen en crises is dit nader uitgewerkt.

¹⁶⁴ Inspectie JenV, 2016. *Staat van de rampenbestrijding 2016*.

¹⁶⁵ Duin, van, 2019. *De toekomst van de veiligheidsregio*. IFV, Position paper, p.19.

¹⁶⁶ Boin, 2017. *De grenzeloze crisis: Uitdagingen voor politiek en bestuur*. Inaugurale rede.

Informatievoorziening is tijdens crisisrespons daarmee nog te veel gefocust op regionale rampenbestrijding en te weinig op crisisbeheersing in netwerken.

Verschillende veiligheidsregio's werken met een Veiligheidsinformatiecentrum (VIC). Waar netcentrisch werken en LCMS vooral van betekenis zijn voor de informatievoorziening in de responsfase, positioneert het VIC zich in de preparatiefase en geeft het mede uitvoering aan het bepaalde in artikel 10 Wvr. Ondanks deze ontwikkelingen ontbreekt het aan een gezamenlijke visie en aanpak van de 25 veiligheidsregio's. In de praktijk ontstaan zo verschillende VIC's met een verschillende taakopvatting die beperkt informatie met elkaar delen. Een permanent interregionaal informatiebeeld is niet beschikbaar.¹⁶⁷

Een onderwerp dat vaak ter sprake komt bij informatiemanagement is het delen van vertrouwelijke informatie. Bestuurders en directeurs veiligheidsregio geven aan regelmatig hinder te ondervinden van het feit dat vertrouwelijke informatie niet met hen kan worden gedeeld of dat ze geen toegang krijgen tot een overleg omdat daar vertrouwelijke informatie wordt besproken. Artikel 48 van de Wvr regelt het delen van (vertrouwelijke) veiligheidstechnische informatie voor een 'adequate voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing'. De commissie constateert dat de wet hiermee op dit punt voldoet, maar slechts een beperkt deel van relevante (vertrouwelijke) informatie ontsluit. Het niet kunnen en willen delen van (vertrouwelijke) informatie in de praktijk staat vaak los van de wettelijke mogelijkheden en onmogelijkheden. De oorzaak ligt volgens de commissie meer in het vertrouwen en samenwerkingsvermogen van partners.

Kwaliteitszorg

14.2 De Wet veiligheidsregio's benoemt een wettelijke verplichting tot het toepassen van een kwaliteitszorgsysteem. Het lukt de veiligheidsregio's niet om kwaliteitszorg systematisch vorm te geven.

Het toepassen van kwaliteitszorg is belangrijk voor inzicht in eigen prestaties, vergelijkbaarheid tussen veiligheidsregio's en voor het functioneren en continu blijven verbeteren van de processen binnen veiligheidsregio's en tussen veiligheidsregio's onderling. De Wvr bevat geen duidelijk kwaliteitskader. De wet specificiert niet wat kwaliteitseisen zijn.

De Wvr schrijft voor dat veiligheidsregio's moeten beschikken over een kwaliteitszorgsysteem (art. 23), maar stelt hier geen inhoudelijke eisen aan. Elke regio geeft op een andere manier invulling aan kwaliteitszorg.¹⁶⁸ De commissie-Hoekstra gaf al in 2013 aan dat landelijke sturing van een kwaliteitszorgsysteem nodig is. De aanbeveling aan de veiligheidsregio's om gezamenlijk te komen tot een uniform beeld over een integraal kwaliteitszorgsysteem en visie op kwaliteitszorg is ondanks het project Kwaliteit en vergelijkbaarheid (2017) tot op heden nog steeds niet bereikt.¹⁶⁹ Als belangrijke ontwikkelopgave ziet de inspectie JenV in haar Periodiek Beeld Rampenbestrijding en Crisisbeheersing 2020 dat er meer en beter zicht moet zijn op prestaties en dat kwaliteitszorg versterkt moet worden.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Alleen bij opgeschaalde regiogrensoverschrijdende of landelijke incidenten initiëren NCC-LOCC een (multidisciplinair) landelijk operationeel beeld, waar naast alle veiligheidsregio's ook andere daartoe gemachtigde crisispartners de ontwikkeling in het landelijk beeld kunnen volgen.

¹⁶⁸ Inspectie JenV, 2016. *Staat van de rampenbestrijding 2016*.

¹⁶⁹ Project kwaliteit en vergelijkbaarheid, 2017, p.3, onderdeel van de Strategische Agenda Versterking veiligheidsregio's 2014-2016.

¹⁷⁰ Inspectie JenV, 2020. *Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing*.

14.3 De Wet veiligheidsregio's bevat geen duidelijk kwaliteitskader. Gestelde kwaliteitseisen zijn onevenwichtig in vorm (organisatie versus proces), uitwerking en detailniveau. Gedetailleerde en kwantitatieve normen doen geen recht aan de complexiteit van beoogde processen en gezamenlijke prestaties.

Kwaliteitseisen dragen bij aan een gegarandeerd basisniveau van hulpverlening, ze creëren houvast voor professionals en versterken de mogelijkheden voor toezicht en democratische controle. Het valt op dat de kwaliteitsstandaarden in de Wvr sterk wisselend zijn in detailniveau. Aan de ene kant benoemt de Wvr algemene uitgangspunten voor het ontwerp van organisaties en hun taken, zowel voor input en output als voor proceseisen. Aan de andere kant staan in het Bvr sterk gedetailleerde, veelal kwantitatieve, eisen. Dat geldt met name voor eisen aan de brandweer over opkomsttijden, voertuigbezetting en personeelscompetenties. In het veld ervaart men dat van deze gedetailleerde eisen vaak een perverse werking uitgaat. Deze eisen, zoals opkomsttijden, worden in de praktijk niet altijd gehaald. Een goede onderbouwing voor afwijkingen wordt niet altijd gegeven.¹⁷¹ Het zijn vooral de inspectie JenV en de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) die dit aankaarten.¹⁷² De kwaliteit van brandweezorg wordt door de wet feitelijk gereduceerd tot twee aspecten: opkomsttijden en voertuigbezetting. Daarmee ontbreekt aandacht voor andere kwaliteitsaspecten, zoals paraatheid, slagkracht en het voortzettingsvermogen van de brandweer.

De kwaliteit van crisisbeheersing en brandweezorg is dermate complex, dat die zich moeilijk laat vatten in gedetailleerde kwaliteitsindicatoren. Voor crisisbeheersing concludeert de TU Delft dat in 2015 in een onderzoek naar het presterend vermogen van de veiligheidsregio's.¹⁷³ Het gaat bij crisisbeheersing om sterk unieke situaties, waarbij onderling afhankelijke processen vaak gelijktijdig plaatsvinden en relaties tussen oorzaken en consequenties lastig te leggen zijn. Daarnaast sluiten gedetailleerde normen niet goed aan bij de flexibiliteit die nodig is om rampenbestrijding en crisisbeheersing succesvol te laten plaatsvinden.¹⁷⁴ Het rapport RemBrand beschrijft vergelijkbare problematiek bij het vaststellen van prestatie-indicatoren voor de brandweertaak.¹⁷⁵

Opkomsttijden

Ook voorafgaand aan de introductie van de Wvr werd gewerkt met normen voor opkomsttijden.¹⁷⁶ De brandweer moest die normen in 80% van de gevallen halen. In het Bvr is de 80%-regel losgelaten, maar is wel vastgelegd dat het bestuur de bevoegdheid heeft om gemotiveerd af te wijken van de tijdnormen.

In 2015 stelde het Veiligheidsberaad het rapport RemBrand vast. In dit rapport werd gekeken naar brandveiligheid en de vraag hoe preventieve maatregelen bij kunnen dragen aan goede

¹⁷¹ Inspectie JenV, 2017. *Inrichting repressieve brandweezorg*.

¹⁷² Inspectie JenV, 2017. *Inrichting repressieve brandweezorg* en Vakvereniging voor brandweervrijwilligers, *Kwaliteit brandweezorg*, 5 juni 2020.

¹⁷³ TU Delft en Kwinkgroep, 2015. *Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's*.

¹⁷⁴ TU Delft en Kwinkgroep, 2015. *Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's*.

¹⁷⁵ Brandweer Nederland, 2015. *RemBrand, Brandveiligheid is coproductie*.

¹⁷⁶ Vanaf 1966 werden als norm tijden van 6, 8, 10 en 15 minuten voor bepaalde gebieden gehanteerd. In de Handleiding brandweezorg uit 1992 en de Leidraad repressieve basisbrandweezorg uit 2006 werd uitgegaan van normen voor gebouwtypen.

brandweezorg. Voor de opkomsttijden stelde het rapport een nieuwe methodiek voor, de 'gebiedsgebonden opkomsttijd', die gold als alternatief voor de wettelijke opkomsttijd. Hoewel het rapport een uniforme norm en werkwijze voorstelde voor deze gebiedsgebonden opkomsttijd en het Veiligheidsberaad de aanbevelingen unaniem overnam, wordt door individuele veiligheidsregio's verschillend invulling gegeven aan de gebiedsgebonden opkomsttijd. Een uniforme standaard is nog niet gerealiseerd.

Uit het laatste rapport van de inspectie blijkt dat de norm in de praktijk in de meeste gevallen niet wordt gehaald. Ook veiligheidsregio's die gemotiveerd afwijken van de wettelijke norm en werken met een eigen norm, halen die in de meeste gevallen niet.¹⁷⁷

Illustratie 14: opkomsttijden

Leren

14.4 De Wet veiligheidsregio's stimuleert niet het individueel en gezamenlijk leren van partners in crisisbeheersing en brandweezorg. De wet stelt geen eisen aan het vakbekwaam blijven van functionarissen.

Het ontbreekt op dit moment aan een landelijke systematiek voor de uitwisseling van lessen tussen veiligheidsregio's en tussen veiligheidsregio's en partners. Voor de borging in het stelsel van eerder getrokken lessen en de implementatie van lessen is dit cruciaal, zowel op systeemniveau als op individueel niveau. Omdat organisaties bij crisisbeheersing samenwerken in netwerken, moet leren ook grotendeels in netwerken gebeuren.^{178 179} De Wvr bevat echter geen prikkel voor partijen om vorm te geven aan het gezamenlijke leren. De Wvr stelt wel eisen aan vakbekwaam *worden* van mensen, maar nauwelijks aan het vakbekwaam *blijven* van mensen, dus permanent leren op basis van lessen uit de praktijk is nauwelijks een eis.¹⁸⁰ Het veld kenmerkt zich door een groot aantal rapportages en evaluaties, zeker na incidenten. Opgedane kennis wordt echter niet altijd omgezet in verbeteringen in de organisatie. Ook wordt nieuw vergaarde kennis op dit moment beperkt meegenomen in opleidingen, trainingen en oefeningen. Zelden leidt dit tot aanpassing van het systeem.

Toezicht

14.5 Het toezicht richt zich op basis van de Wet veiligheidsregio's vooral op de organisatie van de veiligheidsregio en op kwantitatieve doelstellingen.

Het huidige toezicht op basis van artikel 57, 58 door de inspectie JenV heeft zich vooral op de taakuitvoering van veiligheidsregio's gericht. Het IFV is hierbij geen standaardonderwerp van toezicht. Het toezicht op de nationale crisisbeheersingsorganisatie is in de Wvr niet beschreven. In de praktijk is het toezicht op basis van de Wvr en de besluiten vooral gericht op de organisatie en op gedetailleerde input-eisen, zoals de

¹⁷⁷ "Op één uitzondering na worden de vastgestelde opkomsttijden, zowel in de veiligheidsregio's die de Bvr-tijdnormen hanteren als in de veiligheidsregio's die gemotiveerd daarvan afwijken, in de praktijk niet gehaald. (Inspectie JenV, 2017, *Inrichting repressieve brandweezorg. Landelijk beeld*, p. 6).

¹⁷⁸ In de literatuur wordt dit aangeduid als 'netwerkleren'.

¹⁷⁹ Broekema, 2018. *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations*. Proefschrift.

¹⁸⁰ TU Delft en Kwinkgroep, 2015. *Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's*.

samenstelling van crisisteams en de opkomsttijden. Daarmee is het toezicht weinig gericht op de processen en de gezamenlijke doelen en resultaten in het kader van crisisbeheersing en brandweezorg. Wel is er een verschuiving in toezicht, waarbij de inspectie JenV in de Staat van de Rampenbestrijding 2016 en het laatste periodieke beeld Rampenbestrijding en crisisbeheersing 2020 meer kwalitatief naar processen in de veiligheidsregio's kijkt. De wet stelt geen eis aan netwerksamenwerking, waardoor de inspectie JenV er op dit moment niet op toeziet.

Niet alleen de veiligheidsregio's hebben een taak in crisisbeheersing, ook crisispartners in andere sectoren die onder andere inspecties vallen, spelen een rol. Het toezicht door andere inspecties gebeurt vooral vanuit het eigen domein op de reguliere taken en richt zich niet specifiek op de taken in het kader van crisisbeheersing.

2.4 Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk heeft de commissie zich voornamelijk gericht op de vraag hoe het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg op dit moment functioneert. Daarbij is in kaart gebracht wat goed gaat en waar verbetering nodig is. In bijlage 1 van dit rapport staan alle conclusies uit dit hoofdstuk weergegeven in een tabel.

De analyse van het huidige stelsel laat zien dat crisisbeheersing en brandweezorg de afgelopen tien jaar sterk zijn geprofessionaliseerd. De kwaliteit van optreden is toegenomen. De door de wet gestimuleerde regionalisering van de brandweer heeft bijgedragen aan de professionaliteit van brandweezorg. De veiligheidsregio's hebben zich ontwikkeld tot stabiele partners in crisisbeheersing. De introductie van de voorzitter veiligheidsregio als bestuurlijk aanspreekpunt en als bevoegd gezag in specifieke crisissituaties is succesvol geweest en heeft bijgedragen aan duidelijkheid ten tijde van een crisis.

De commissie concludeert dat veiligheidsregio's goed functioneren in geval van lokale en regionale risico's en crises. Een probleem constateert de commissie bij interregionale, nationale en internationale risico's en crises, waarbij samenwerking tussen regio's, crisispartners en de Rijkscrisisstructuur van belang is. De Wvr schiet tekort als het gaat om deze grensoverschrijdende risico's en crises.

Omdat de wet de regiogrenzen als uitgangspunt neemt, biedt de wet geen houvast en werkt ze zelfs belemmerend in het faciliteren van samenwerking tussen regio's en crisispartners en tussen regio's, het Rijk en internationaal. Regio's worden wettelijk aangesproken en beoordeeld op het functioneren en de prestaties van de eigen regio en niet op samenwerking. Het is dan ook niet verwonderlijk, zoals we hebben gezien in dit hoofdstuk, dat zoiets als het ontwikkelen en toepassen van uniforme normen en werkwijzen in de praktijk moeizaam tot stand komt. In veel opzichten is sprake van 25 autonome regio's.



Hoofdstuk 3

Kernadvies commissie: toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg

3.1 Inleiding

In hoofdstuk twee concludeerde de commissie dat de Wvr onvoldoende houvast biedt voor de aanpak van interregionale, nationale en internationale vraagstukken, risico's en crises. Gecombineerd met de constatering dat hedendaagse crises steeds vaker geografische, beleidsmatige en temporale grenzen overschrijden, vraagt dit naar het oordeel van de commissie om een herziening van de wet.

Hedendaagse crises zijn in toenemende mate complex, grensoverschrijdend en niet altijd plaatsgebonden. Dat geldt niet alleen voor grootschalige crises. Ook lokale incidenten hebben in toenemende mate impact op een groot deel van de samenleving en vragen vaker om een duiding of reactie van de politiek. Een trend is dat crises zich steeds vaker in andere domeinen dan fysieke veiligheid voordoen. Crises en incidenten zijn letterlijk en figuurlijk 'grenzeloos' te noemen. Dat vraagt om betrokkenheid van een divers aantal partners en van burgers. Behalve acute crises of een zogenoemde flitsramp kan sprake zijn van 'sluimerende' of langdurige crises (*creeping crises*). Ten slotte speelt ook de dynamiek van de crisis een rol: een crisis kan snel of traag verlopen, uitdoven en weer aanwakken.

Een actueel voorbeeld van een grenzeloze crisis is covid-19. Deze crisis kent geen brongebied en treft burgers in heel Nederland. Covid-19 is ook een langdurige crisis en allesbehalve een 'flitsramp'. De brandweer, de hulpverleningsorganisatie bij uitstek als het gaat om fysieke, plaatsgebonden incidenten en crises, heeft eigenlijk geen rol in deze crisis. Toch is in veel regio's de brandweer actief in covid-19 en levert ze bijvoorbeeld de operationeel leider en menskracht voor de crisisorganisatie.

Vanuit het verleden is het begrijpelijk dat de brandweer deze rol heeft. Na het opheffen van de Bescherming Bevolking in de jaren tachtig werd de brandweer de belangrijkste hulpverleningsorganisatie tijdens rampen en crises. Dat leidde ertoe dat de brandweer een centrale positie kreeg in de Wvr. Brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing raakten zo nauw met elkaar verweven. Hoewel de brandweer ook in de toekomst van belang zal zijn voor crisisbeheersing, is die sterke verwevenheid niet langer noodzakelijk en wenselijk.

De aard van de werkzaamheden bij crisisbeheersing en bij brandweezorg verschilt in toenemende mate. Brandweezorg heeft een uitvoerend vakinhoudelijk karakter. Crisisbeheersing is in essentie een netwerktaak, een taak waarin meerdere crisispartners samenwerken; brandweezorg heeft een monodisciplinair karakter. Beide hebben ook belangrijke opgaven. Voor de brandweezorg is *verandering* nodig, terwijl voor crisisbeheersing *vernieuwing* noodzakelijk is.

De *brandweer* staat de komende jaren voor nieuwe uitdagingen, onder meer als gevolg van klimaatverandering en de brandrisico's die gepaard gaan met de energietransitie. De aandacht van de brandweer verschuift daarbij steeds meer van repressie naar preventie.¹⁸¹ Voor *crisisbeheersing* geldt dat het waarschijnlijk is dat de trend van grenzeloze crises zich zal voortzetten. Dat vraagt om een flexibele crisisstructuur waarin op basis van de aard en inhoud van crises een passende crisisorganisatie wordt vormgegeven.

Crisisbeheersing en brandweezorg moeten vanuit deze opgaven allebei robuuste functies zijn met inhoudelijke ontwikkelkracht. Een duidelijker onderscheid is nodig, zonder de noodzakelijke samenwerking en samenhang tussen deze beide te verliezen.

¹⁸¹ In haar meerjarenvisie beschrijft de brandweer zichzelf dan ook als een organisatie die 'behalve branden blust, hulp verleent en risico's beheerst ook nadruk legt op zelfredzaamheid en het voorkomen van (brand)gevaarlijke situaties'. Brandweer Nederland, 2015. *Terugblik en toekomstperspectief. Brandweer over morgen. Bevlogen in beweging*.

De commissie beschrijft in dit hoofdstuk de kernadviezen die essentieel zijn om de vernieuwing van het stelsel van crisisbeheersing en de gewenste verandering bij brandweezorg te realiseren. In de tabel in bijlage 1 staan alle adviezen uit dit hoofdstuk opgesomd. De commissie onderstreept het belang van een gezamenlijke uitwerking van deze adviezen door alle betrokken partijen. Dat voorkomt dat er 25 verschillende regionale visies en een aparte nationale visie ontstaan op deze uitwerking. In lijn met de ingezette visie verwacht de commissie in de komende jaren een dynamische invulling van het stelsel. De toekomstbestendigheid wordt geborgd door continue herijking en aanpassing van het stelsel aan de actuele technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Daaruit volgt dat ook de concrete taakinfilling van partijen door de tijd heen kan wijzigen in het licht van die ontwikkelingen.

3.2 Inrichting van crisisbeheersing en brandweezorg

3.2.1 Onderscheid crisisbeheersing en brandweezorg

De commissie adviseert om de Wet veiligheidsregio's te wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg.

Een van de conclusies van hoofdstuk 2 is dat de taken en verantwoordelijkheden voor crisisbeheersing en brandweezorg in de wet te veel zijn verweven. Deze verwevenheid is historisch goed verklaarbaar en heeft in de ontwikkeling van crisisbeheersing en brandweezorg veel gebracht. De bestaande verwevenheid staat echter de doorontwikkeling van zowel crisisbeheersing als brandweezorg in de weg.

Crisisbeheersing en brandweezorg moeten allebei robuuste functies zijn met inhoudelijke ontwikkelkracht. Gegeven de verwachting dat de complexiteit van risico's en crises in de toekomst verder toeneemt, zijn volgens de commissie vernieuwing van crisisbeheersing en verandering van brandweezorg noodzakelijk. Om dat te bereiken adviseert de commissie om de functies van crisisbeheersing en brandweezorg een eigenstandige positie te geven. Logischerwijs zou dit kunnen resulteren in een aparte Wet crisisbeheersing en een aparte Wet brandweezorg. Voordeel van deze optie is dat de functies, taken en bevoegdheden die samenhangen met crisisbeheersing en met brandweezorg zijn onderscheiden. Voordeel is ook dat de brandweer hiermee een heldere, zichtbare positie krijgt. Nadeel van twee wetten is dat dit een stap terug in de tijd suggereert – vóór de vorming van de Wvr was sprake van gescheiden wetten – en dat dit de noodzakelijke samenwerking tussen crisisbeheersing en brandweer, zoals op het terrein van risicobeheersing en informatievoorziening, zou kunnen schaden. Eerdere argumenten voor het samenvoegen van drie wetten tot de Wvr gelden ook nog steeds: er is sprake van een eenduidig begrippenkader en de wetgeving wordt toegankelijker en overzichtelijker.¹⁸² De commissie kiest daarom voor één wet, maar de commissie kan zich ook voorstellen dat de wetgever kiest voor twee aparte wetten. Voor de commissie staat vooral het gewenste doel voorop: het onderscheiden van crisisbeheersing en brandweezorg als eigenstandige vakgebieden, zonder de noodzakelijke samenhang en samenwerking te verliezen.

¹⁸² Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, nr. 3, p.6.

3.2.2 Vereenvoudiging wet

De commissie adviseert om de Wet crisisbeheersing en brandweertzorg minder gedetailleerd te maken dan de huidige Wet veiligheidsregio's en de onderliggende besluiten. De nieuwe wetgeving dient de organisatie- en inrichtingsbepalingen tot een minimum te beperken en zich zoveel mogelijk te richten op de functies van crisisbeheersing en brandweertzorg.

De huidige Wvr en met name de Besluiten veiligheidsregio's en personeel veiligheidsregio's die aan de Wvr gekoppeld zijn, bevatten op punten een gedetailleerde beschrijving van de werkwijze en de beoogde prestaties van de veiligheidsregio's. Dat geldt onder meer voor de beschrijving van de samenstelling van operationele teams en eenheden, informatiemanagement, vakbekwaamheid en crisiscommunicatie. Het draagt niet bij aan een flexibele crisisorganisatie en brandweertzorg. Het laat ook geen ruimte aan de gezamenlijke crisispartners om eigen normen te ontwikkelen en actuele ontwikkelingen onderdeel te maken van de gezamenlijke eisen ten aanzien van optreden.

Naast de gedetailleerde normen en eisen kenmerkt de Wvr zich doordat het in hoge mate een beschrijving is van de organisatie van veiligheidsregio's en veel minder van de functie van veiligheidsregio's in het geheel van crisisbeheersing. In de verantwoording van veiligheidsregio's ligt de focus dan ook vaak op deze organisatorische eisen.

De commissie stelt vast dat het voor toekomstige crisisbeheersing en brandweertzorg niet goed is als de focus te veel ligt op organisatie-inrichting en gedetailleerde uitvoeringsnormen. De noodzakelijke flexibiliteit om in de toekomst crisisbeheersing en brandweertzorg op maat te kunnen leveren vraagt om een functiegerichte benadering in de wet. Niet de inrichting van specifieke organisaties, maar de manier waarop een grote diversiteit aan organisaties samenwerkt in netwerken aan een gemeenschappelijk doel moet de focus van de wet zijn.

In de nieuwe wetgeving is vereenvoudiging van het begrippenkader gewenst. In het bijzonder geldt dat voor het begrip crisis. De huidige wet maakt onderscheid tussen crisis en ramp, maar dit onderscheid is steeds minder relevant. Een crisis is in de huidige wet 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'. Elke ramp is per definitie een crisis, maar er zijn veel crises zonder rampachtige kenmerken. Beide vragen om eenduidige bestuurlijke aansturing. De commissie beschouwt een gebeurtenis als een crisis als een bestuursorgaan besluit dat het nodig is om de gebeurtenis als een crisis te behandelen. Een gebeurtenis is immers niet naar haar omvang, aard of ernst een crisis, maar omdat een burgemeester, voorzitter van een veiligheidsregio of minister besluit die gebeurtenis als een crisis te behandelen met het oog op (integrale) besluitvorming of vanwege de inzet van specifieke bevoegdheden. Onderdeel van het bestuurlijk afwegingskader is of sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde en veiligheid en of een vitaal belang in het geding is.

3.2.3 Eén gemeenschappelijke regeling

De commissie adviseert om de crisisbeheersing en brandweertzorg te blijven organiseren via een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling. Algemeen besturen van veiligheidsregio's krijgen onder voorwaarden wettelijk de mogelijkheid om veiligheidsregio's onderling of met andere gemeenschappelijke regelingen samen te voegen.

Vanuit het principe dat wat goed functioneert niet gewijzigd wordt, adviseert de commissie om crisisbeheersing en brandweerzorg blijvend te organiseren in één organisatie en in een gemeenschappelijke regeling: de veiligheidsregio. De veiligheidsregio bestaat in ieder geval uit de twee organisatieonderdelen dienst crisisbeheersing en brandweer.¹⁸³

Wat betreft het aantal veiligheidsregio's constateert de commissie dat de schaal van de huidige regio's in veel opzichten goed werkt en passend is. Dat neemt niet weg dat samenvoeging van veiligheidsregio's, zoals Gooi- en Vechtstreek en Flevoland, naar het idee van de commissie denkbaar is en mogelijk moet zijn. Of ook voor de toekomst geldt dat de huidige omvang van de regio's voldoet, hangt mede af van de mate waarin veiligheidsregio's erin slagen om de uitgangspunten van de adviezen van de commissie op te volgen. In de kern komt dat neer op het verbeteren van de samenwerking en het loslaten van regiogrenzen daar waar crises daarom vragen. De commissie gaat er vooralsnog vanuit dat de veiligheidsregio's hierin zullen slagen.

Nederland kent voorbeelden waar veiligheidsregio en GGD intensief samenwerken of zelfs geïntegreerd zijn: Kennemerland, Gelderland-Midden, Limburg-Noord en Fryslân. Al deze regio's kennen een verschillende bestuurlijke inrichting waarmee recht wordt gedaan aan de wettelijke positie van zowel de burgemeesters (als bestuur van de veiligheidsregio) en de wethouders zorg (als bestuur van de GGD) en in het verlengde daarvan de colleges van B&W en gemeenteraden. De gekozen samenwerkingsvorm voldoet aan de behoefte van de betrokken regio's en besturen. De commissie ziet geen beletselen om in de wet meer ruimte te geven aan deze vorm van samenwerking of integratie van gemeenschappelijke regelingen, als daarbij maar aan de eisen van democratische legitimiteit wordt voldaan. Ook is het goed als er aandacht is voor de congruentie met de omgevingsdienst. De formele belemmeringen in de huidige wetgeving (Wvr en Wpg) tegen het in één gemeenschappelijke regeling onderbrengen van GGD en veiligheidsregio moeten komen te vervallen.

3.3 Crisisbeheersing van de toekomst

3.3.1 Naar flexibele crisisbeheersing

In deze paragraaf schetst de commissie de belangrijkste uitgangspunten voor de toekomstige inrichting van het stelsel voor crisisbeheersing. Incidenten en crises kenmerken zich naar verwachting steeds meer door de volgende elementen:

- Toenemende complexiteit door verbindingen tussen complexe systemen en processen en een groeiend aantal betrokken partijen. Daardoor nemen de cascade-effecten in geval van een crisis toe.
- Incidenten en crises die ook in toenemende mate fysieke en beleidsmatige grenzen overschrijden, waardoor meerdere besturen tegelijk verantwoordelijk en bevoegd zijn in de afhandeling van de crisis.
- Een groeiend besef dat er crises zullen ontstaan die buiten het voorstellingsvermogen van de samenleving liggen.

Het stelsel van crisisbeheersing moet in de toekomst toegerust zijn voor crises die in toenemende mate complex en grensoverschrijdend zijn en mogelijk onvoorstelbaar. Ook het kabinet heeft zich ten doel gesteld dat Nederland op alle niveaus – in een continu veranderende maatschappij en met oog voor de praktijk – toegerust is en blijft om risico's en crises met elkaar te beheersen en (zo mogelijk) te voorkomen.¹⁸⁴ Om dat te realiseren moet het stelsel van crisisbeheersing volgens de commissie de volgende kenmerken bevatten:

¹⁸³ In dit rapport wordt het begrip 'dienst crisisbeheersing' gehanteerd als aanduiding voor de integrale crisisbeheersingstaak van de veiligheidsregio, die daarmee wordt onderscheiden van de functie crisisbeheersing als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van crisispartners. Hiermee doet de commissie geen uitspraak over de organisatorische inrichting en naamgeving van deze taak binnen veiligheidsregio's.

¹⁸⁴ Kamerbrief over agenda risico- en crisisbeheersing 2018-2021, *Kamerstukken II* 3821 nr. 50, 12 november 2018.

- Flexibiliteit: actoren kiezen afhankelijk van de schaal en de aard van de crisis een passende structuur en de juiste crisispartners.
- Adaptiviteit: het stelsel moet zich tijdig en soepel kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. De wet moet dit stimuleren en actoren moeten zich bewust zijn van de noodzaak om mee te veranderen.
- Robuustheid: het stelsel is in samenhang toegerust om te kunnen functioneren bij zowel alle denkbare crises als ook bij crises die ondenkbaar zijn.
- Eenvoud: het stelsel volgt zoveel mogelijk reguliere taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het stelsel hanteert eenvoudige begrippen en heldere aansturingslijnen.

Grootschalige crisisbeheersing zal naar verwachting ook in de toekomst een uitzondering blijven. In het overgrote deel van crisisbeheersing is sprake van crises en incidenten op lokaal niveau met een relatief beperkt effectgebied. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat voor deze situaties het stelsel goed is ingericht ondanks dat een aantal verbeteringen gewenst is. Toch zal het stelsel beter moeten worden ingericht voor grootschalige crisisbeheersing van de toekomst. Oftewel: het stelsel zal in staat moeten zijn tot grootschalige crisisbeheersing zonder de huidige effectiviteit bij relatief beperkte crises en incidenten te verliezen. De commissie schetst in deze paragraaf een toekomstperspectief waarin crisispartners, afhankelijk van de aard en omvang van crises flexibel kunnen reageren en acteren. Dat vergt vele en ook wisselende samenwerkingsrelaties.

Netwerkvorming is daarom essentieel voor toekomstige crisisbeheersing. Dat vraagt van partijen flexibiliteit en een stelsel dat zich kenmerkt door een grote mate van adaptiviteit: op basis van opgedane ervaringen worden werkwijzen, structuren en normen continu bijgesteld.

3.3.2 Regie over crisisbeheersing

De commissie adviseert om de regie over crisisbeheersing decentraal te beleggen bij de burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio en centraal bij de minister van Justitie en Veiligheid. De burgemeester, voorzitter veiligheidsregio en de minister van Justitie en Veiligheid krijgen wettelijk bevoegdheden om te interveniëren wanneer samenwerking ontbreekt of niet het gewenste resultaat geeft.

De commissie vindt het logisch dat de verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing op lokaal niveau belegd blijft. Burgemeesters blijven bestuurlijk eindverantwoordelijk voor crisisbeheersing. Regie over crisisbeheersing richt zich zowel op het eigen beleidsdomein (openbare orde en veiligheid) als op andere beleidsdomeinen (de externe omgeving). Binnen het eigen beleidsdomein gaat regie om het systematisch inrichten van alle fasen van crisisbeheersing, van preparatie tot herstel (zie paragraaf 3.3.4). Op lokaal, regionaal en interregionaal niveau zijn burgemeesters en voorzitters verantwoordelijk voor deze regie. Op centraal niveau ligt deze regie bij de minister van JenV voor haar hele beleidsdomein.

Regie kent ook een externe werking naar andere beleidsdomeinen. Immers, crisisbeheersing vindt ook plaats binnen andere beleidsdomeinen en is daar de verantwoordelijkheid van andere besturen. Dat geldt zowel op centraal niveau (crisisbeheersing vanuit andere ministeries dan JenV) als op decentraal niveau (crisisbeheersing vanuit bijvoorbeeld waterschappen of GGD's). Consistentie en afstemming tussen de crisisbeheersing op deze verschillende beleidsdomeinen zijn belangrijk. Het bevorderen van die consistentie tussen al deze beleidsdomeinen en het samenbrengen van informatie daarover is wat de commissie bedoelt

met regie. De eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere besturen blijven daarbij in stand, maar de burgemeesters en voorzitters, respectievelijk de minister van JenV, zijn verantwoordelijk om deze consistentie te waarborgen en een eenduidige informatievoorziening te realiseren. Dat kan alleen als er sprake is van een solide netwerk van crisispartners en voldoende afstemming tussen betrokken partijen (zie paragraaf 3.3.5).

Veiligheidsregio's geven op decentraal niveau in belangrijke mate uitvoering aan deze regisserende rol. Ze zijn knooppunten van voorbereiding, netwerkvorming, uitvoering en evaluatie. Ook kunnen ze afhankelijk van de behoefte van de crisispartners en het bestuur verschillende rollen vervullen, zoals coördineren, faciliteren en ondersteunen.

Naast de decentrale regisserende verantwoordelijkheid van de besturen van veiligheidsregio's is het van belang ook de centrale regietaak bij crisisbeheersing vast te leggen in de wet. Dat is nodig omdat in toenemende mate sprake is van landelijke impact bij incidenten en crises, onder meer onder invloed van sociale media. De minister van JenV is op centraal niveau de regisseur in de crisisbeheersing. Ook zij fungeert als knooppunt van voorbereiding, netwerkvorming, uitvoering en evaluatie.

Deze beide regisserende verantwoordelijkheden bestaan naast elkaar, maar zullen intensief met elkaar moeten worden verbonden. Besturen van veiligheidsregio's en de minister van JenV dragen zorg voor deze verbinding door intensivering van de onderlinge samenwerking.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Ten tijde van een crisis behoudt iedere crisispartner en vakminister, zoals ook nu het geval is, in principe haar reguliere verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voor acute situaties moet helder worden beschreven wie met doorzettingsmacht kan interveniëren in het kader van de reactiesnelheid en slagkracht of wanneer samenwerking onvoldoende tot stand komt. Daarmee wordt crisisbeheersing echt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV, de vakministers, de veiligheidsregio's en crisispartners. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gewenste verantwoordelijkheden en bevoegdheden.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Bijlage 5 geeft schematisch de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens de crisisbeheersing covid-19 weer.

		Verantwoordelijk voor	Bevoegdheid
Decentraal niveau	Burgemeester	risicoanalyse, preparatie en herstel (als lid algemeen bestuur veiligheidsregio) crisisrespons binnen de gemeentegrens, tenzij de voorzitter veiligheidsregio gebruik maakt van haar bevoegdheden	activeren en deactiveren crisisteam aanspreken ¹⁸⁶ crisispartners wanneer die tekortschieten bij risicoanalyse, preparatie en herstel noodbevoegdheden toepassen tijdens een crisis op basis van Gemeentewet (inclusief aanwijzing crisispartners) binnen de gemeente
	Voorzitter VR	risicoanalyse, preparatie en herstel (als lid algemeen bestuur veiligheidsregio) crisisrespons binnen de grens van de veiligheidsregio	activeren en deactiveren crisisteam noodbevoegdheden toepassen tijdens een crisis (ook ten opzichte van crisispartners) binnen de veiligheidsregio ¹⁸⁷ aanspreken crisispartners wanneer die tekortschieten bij risicoanalyse, preparatie en herstel verzoek doen aan vakminister bij tekortschieten van crisispartners bij risicoanalyse, preparatie en herstel
Centraal niveau	Minister van JenV	risicoanalyse, preparatie, respons en herstel nationale crisisbeheersingsorganisatie	activeren en deactiveren crisisstructuur verzoek doen aan vakministers voor medewerking aan risicoanalyse, preparatie en herstel aanspreken algemeen bestuur veiligheidsregio of Veiligheidsberaad bij tekortschieten op risicoanalyse, preparatie en herstel ¹⁸⁸ aanspreken voorzitter veiligheidsregio bij tekortschieten van organisatie en samenwerking ten tijde van een crisis. ¹⁸⁹
	Vakministers	risicoanalyse, preparatie, respons en herstel (vanuit eigen taken en bevoegdheden)	verzoek doen bij minister van JenV om te interveniëren wanneer een ministerie naar eigen idee onvoldoende wordt betrokken
(De)centraal	Crisispartners	risicoanalyse, preparatie, respons en herstel (in eigen organisatie, vanuit eigen taken en bevoegdheden)	verzoek doen aan algemeen bestuur van de veiligheidsregio of vakminister om te interveniëren wanneer een partner naar eigen idee onvoldoende wordt betrokken

Tabel 1: Noodzakelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden crisisbeheersing

3.3.3 De schaal van risico's en crises is leidend

De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving flexibel in te richten. Dat houdt in dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel worden vormgegeven afhankelijk van de aard en omvang van specifieke risico's en crises. In de responsfase moet sprake zijn van één eenduidige crisisstructuur.

¹⁸⁶ Dit 'aanspreken' kan verschillende juridische invullingen krijgen, variërend van het letterlijk aanspreken of het sturen van een brief tot het geven van een formele aanwijzing.

¹⁸⁷ Conform huidige art. 39 Wv.

¹⁸⁸ Vergelijkbaar met het huidige art. 59 Wv lid 1; lid 2.

¹⁸⁹ Vergelijkbaar met het huidige art. 42 Wv lid 1.

De huidige Wvr legt het primaat voor crisisbeheersing bij het bestuur van de veiligheidsregio's, waarmee de crisisbeheersing min of meer automatisch begrensd wordt door regiogrenzen. Daardoor wordt een belangrijk deel van de toekomstige maatschappelijke opgave voor crisisbeheersing niet ingevuld. Het is noodzakelijk dat crisisbeheersing flexibel en in gezamenlijkheid worden georganiseerd. Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is dat het toekomstige stelsel niet langs organisatorische of bestuurlijke grenzen, maar op basis van de schaal van risico's en crises wordt vormgegeven. De commissie adviseert dat organisatorische en bestuurlijke indelingen en grenzen niet leidend zijn in het vormgeven van de risicoanalyse en de crisisrespons, maar faciliterend. Waar organisatorische, bestuurlijke of beleidsmatige grenzen leiden tot beperkingen in adequate risicoanalyse of flexibele crisisrespons, moeten die beperkingen opgeheven worden. De commissie adviseert crisisbeheersing daarom te organiseren op een manier die past bij de aard en de schaal van het risico of de crisis.

Afhankelijk van het type risico en de noodzakelijke preparatie moeten veiligheidsregio's op veel verschillende niveaus samenwerken: voor sommige risico's volstaat een aanpak binnen de grenzen van een veiligheidsregio of van twee gemeenten in verschillende veiligheidsregio's, voor andere risico's moeten enkele of alle veiligheidsregio's samen optrekken met verschillende crisispartners en het Rijk. Aangezien crises zich niet beperken tot landsgrenzen, kan ook internationale samenwerking bij crisisbeheersing noodzakelijk zijn.

Eén integrale crisisrespons vanuit veiligheidsregio's

Het voorstel van de commissie impliceert dat de crisisrespons integraal wordt vormgegeven. Dat betekent dat de verantwoordelijke bestuurder bij de inrichting van de responsorganisatie rekening houdt met dit uitgangspunt. Zodra een bestuurder besluit om een situatie als crisis te behandelen, start de crisisbeheersing. De operationele hoofdstructuur in crisisbeheersing – inclusief kernprocessen als informatiemanagement en crisiscommunicatie – wordt vervolgens op decentraal (lokaal, regionaal, interregionaal) en/of op centraal niveau ingericht. Het schaalniveau is flexibel, want het is afhankelijk van en wordt aangepast aan de schaal van de crisis. Vanuit het beginsel van integraliteit wordt decentraal zoveel mogelijk gewerkt vanuit één crisisorganisatie, ongeacht het aantal betrokken veiligheidsregio's of gemeenten. De huidige terminologie binnen de hoofdstructuur wordt gewijzigd. Het huidige begrip regionaal operationeel team (ROT) wordt vervangen door het begrip operationeel crisisteam (OCT). Het GBT en het RBT worden vervangen door het bestuurlijk crisisteam (BCT). Ook een driehoek kan een BCT zijn. Het CoPI blijft bestaan, maar krijgt een ruimere taakverantwoordelijkheid.¹⁹⁰

Deze aanpassing is meer dan een naamswijziging. Waar de huidige structuur is gebouwd op de escalatie van een fysieke crisis – met bijbehorende sturing – en regionaal geïnstitutionaliseerd is, gaat het in de toekomst om het managen van effecten op de samenleving. Bij het managen van deze effecten is niet meer per definitie sprake van een drielagenstructuur, ook niet bij grotere incidenten en crises. Daardoor zijn deze teams flexibel actief, afhankelijk van het type crisis.

Dat maakt crisisbeheersing meer toekomstbestendig en toepasbaar voor meerdere typen crisis. Deze werkwijze maakt ook de aansluiting van crisispartners eenvoudiger. De samenstelling van alle teams hangt af van de aard en de schaal van de crisis en kan ook tijdens de crisis worden aangepast.

Gezamenlijke crisisrespons veiligheidsregio's en Rijk

De Rijkscrisisstructuur en de hoofdstructuur van crisisbeheersing van veiligheidsregio's bestaan naast elkaar, maar niet afzonderlijk van elkaar. In geval van crisisbeheersing op centraal niveau, bijvoorbeeld via

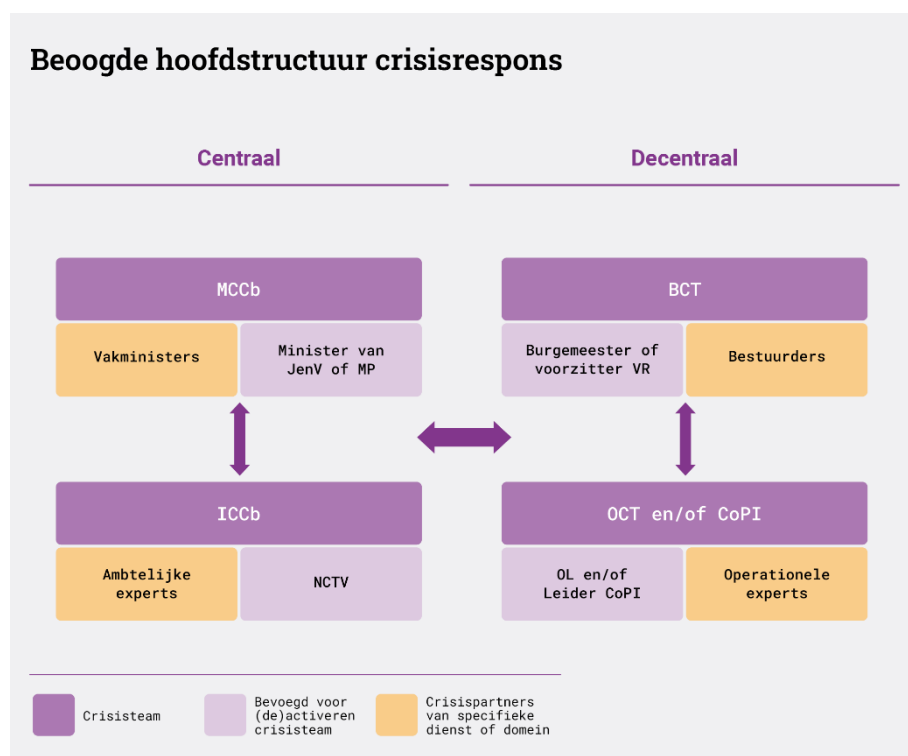
¹⁹⁰ De samenstelling, de verantwoordelijkheid en het functioneren van deze teams wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO), zal meestal sprake zijn van uitvoering van maatregelen op decentraal niveau. Beide structuren hebben daarbij een eigen focus, maar versterken elkaar in de aanpak van de crisis.

Naar verwachting heeft een decentrale crisis vaker een centrale component of nationale uitstraling. Coördinatie en afstemming tussen het centrale en decentrale niveau zijn vaker noodzakelijk, ook over incidenten en crises die in de aard lokaal zijn te noemen. Samenwerking tussen de Rijkscrisisstructuur en de integrale crisisrespons vanuit veiligheidsrisico's is dan ook verplicht. De nationale crisisbeheersingsorganisatie met daarin de Rijkscrisisstructuur moet een integraal onderdeel worden van het stelsel van crisisbeheersing.

Een belangrijke constatering is dat flexibiliteit niet onbegrensd is en niet alleen maar voordelen kent. Voorkomen moet worden dat niemand meer weet waar ze aan toe is in acute crisissituaties.¹⁹¹ In het kader van de snelle reactiemogelijkheid bij plotseling optredende crises is het gewenst om te garanderen dat crisisteams snel kunnen starten met de partners die in het merendeel van de incidenten een belangrijke bijdrage vervullen. Het is een bestuurlijke verantwoordelijkheid om de basisbezetting van CoPI, BCT en OCT, maar ook van ICCb en MCCb vast te leggen. Vanzelfsprekend is het noodzakelijk om met verschillende samenstellingen van deze teams te oefenen.

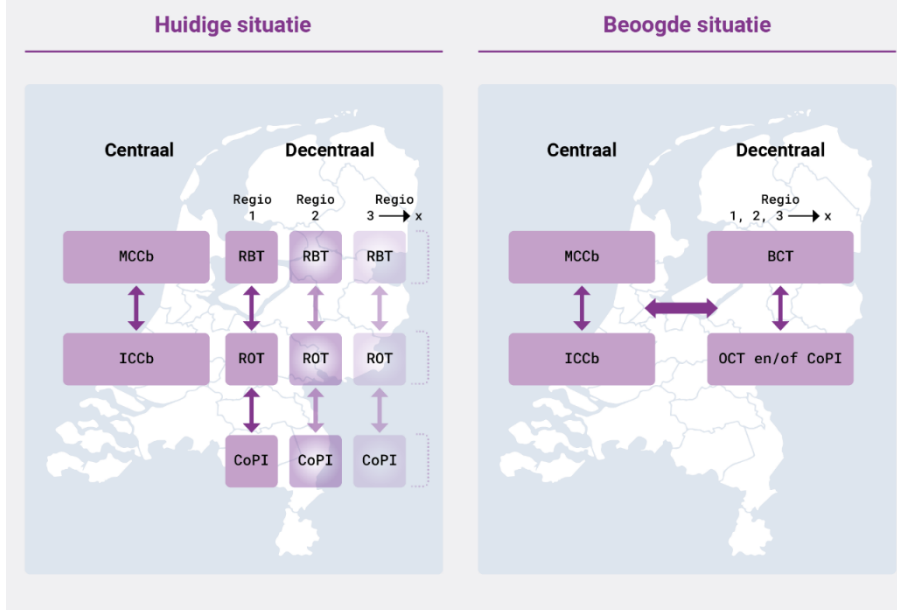
De beoogde hoofdstructuur van de crisisrespons is schematisch weergegeven in figuur 1. Het verschil tussen de huidige en beoogde situatie bij grensoverschrijdende crisisrespons is schematisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 1: hoofdstructuur crisisrespons

¹⁹¹ Van Duin en Wijkhuis, 2015. *De flexibiliteit van GRIP. Een onderzoek naar mogelijkheden om de procedure flexibel toe te passen*. IFV.

Respons bij grensoverschrijdende crisis



Figuur 2: respons bij grensoverschrijdende crisis

3.3.4 Crisisbeheersing als cyclisch proces

De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving in te richten als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat. Voor dit proces dragen alle bij de crisisbeheersing betrokken partners gezamenlijk verantwoordelijkheid.

Crisisbeheersing is een cyclisch proces.¹⁹² Door crisisbeheersing een cyclisch karakter te geven ontstaat continu aandacht voor de kwaliteitsverbetering ervan. Op die manier kan het stelsel zichzelf permanent verbeteren. De elementen van dit cyclische proces moeten in de wet worden opgenomen.

Crisisbeheersing begint met een analyse van de risico's, als onderdeel van risicobeheersing. Deze risicoanalyse is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's en de minister van JenV. De risicoanalyse leidt tot een gedeeld inzicht in de risico's op landelijk en (inter)regionaal niveau. Op basis van de risicoanalyse vindt politiek-bestuurlijke besluitvorming plaats over de verdeling van schaarste en over prioriteiten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om keuzes welke risico's, al dan niet in samenhang, prioritair aangepakt moeten worden. Daarbij wordt ook nadrukkelijk de verbinding gelegd met de (regionale) agenda van de bij de veiligheidsregio's aangesloten gemeenten. Gezamenlijke risicobeheersing is ook nodig om activiteiten op elkaar af te stemmen. Onderdeel daarvan is het gezamenlijk vormgeven van risicocommunicatie.

Vervolgens vindt gezamenlijke preparatie plaats op basis van de risicoanalyses. In de preparatiefase wordt gestuurd op (deel)netwerken/samenwerkingsverbanden rondom de belangrijkste risico's en de voorbereiding op eventuele incidenten en crisis. Denk hierbij onder andere aan gezamenlijke planvorming en

¹⁹² In de internationale literatuur over crisisbeheersing is het gangbaar om crisisbeheersing als een cyclisch proces te benaderen, waarbij er verschillende, deels overlappende, fasen te onderscheiden zijn. Zie Boin, McConnell, 2007. *Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience*, p. 52.

gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen. Actief samenwerken in de preparatiefase heeft goed functioneren in de responsfase tot gevolg. Kennen en gekend worden blijkt in de praktijk een belangrijke factor te zijn voor succesvolle crisisbeheersing.

Een crisis is ook in de responsfase niet van een specifieke organisatie of van het Rijk, maar wordt in samenwerking aangepakt. In de responsfase zijn zowel de veiligheidsregio's als de minister van JenV, als daar aanleiding toe is, verantwoordelijk voor het regisseren van de crisis, ieder binnen het eigen verantwoordelijkheidsdomein. In de wet moet ook de relatie vastgelegd worden tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie, waaronder de Rijks crisisstructuur en de veiligheidsregio's, inclusief de wederzijdse aanwezigheid in crisisteams. Functionarissen vanuit het Rijk sluiten dus zo nodig aan in het operationeel of bestuurlijk crisisteam en functionarissen vanuit de veiligheidsregio's sluiten aan in de ICCb en MCCb.

Goede voorbereiding op de volgende crisis en het versterken van de robuustheid van het stelsel hangen in belangrijke mate af van de kwaliteit van samenwerken in de herstelfase. Dat betekent dat de betrokken partijen gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen om vorm te geven aan het leren na de crisis, het bijstellen van plannen en procedures en het afleggen van verantwoording over het optreden in de crisis.

De activiteiten in de verschillende fasen van crisisbeheersing kunnen (en moeten soms) tegelijkertijd plaatsvinden. Niet elke fase hoeft helemaal doorlopen te worden om aan een volgende fase te beginnen. Tijdens de acute crisisrespons vindt ook preparatie plaats en wordt tussentijds geëvalueerd. Na de preparatie kan ook zonder daadwerkelijke respons geëvalueerd en geleerd worden. In het bijzonder bij creeping of slow-burning crisis is nauwelijks aan te wijzen wanneer de fase 'herstel' begint: eigenlijk begint die onmiddellijk bij het ontstaan van de crisis. Het bepalen van het 'einde' van de crisis(beheersing) en het 'begin' van de opvolgende beleidsaanpak is daarmee ook niet eenvoudig.

3.3.5 Samenwerking ten behoeve van crisisbeheersing

De commissie adviseert om crisisbeheersing vorm te geven via netwerksamenwerking. Crisispartners werken vanuit eigen verantwoordelijkheden. De algemeen besturen van veiligheidsregio's en de minister van Justitie en Veiligheid faciliteren de inrichting van de netwerken.

Crisisbeheersing gaat over gecoördineerde samenwerking tussen een grote diversiteit van publieke en private crisispartners. Al deze partijen functioneren vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voor crisispartners is het nodig te borgen dat ze verplicht bijdragen aan risico-inventarisatie en een minimaal niveau van preparatie hebben. De veiligheidsregio is de aangewezen organisatie die in afstemming met de crisispartners de interdisciplinaire voorbereiding op crisisbeheersing vormgeeft. Om deze coördinatie goed vorm te geven en te borgen dat elke partner ook de gewenste bijdrage levert, is het nodig dat duidelijk is wie de bestuurlijke leiding heeft.

De verwachting is dat samenwerking bij crisisbeheersing in de toekomst belangrijker wordt vanwege de groeiende complexiteit van crises en de toename van cascade-effecten. De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het vormen van relevante netwerken. Zij doen dit op basis van risicoanalyses. Veiligheidsregio's fungeren als platform voor (inter)regionale samenwerking tussen crisispartners en

hebben een belangrijke faciliterende rol bij een aantal crisisbeheersingsprocessen, zoals informatievoorziening en crisiscommunicatie.

De huidige wetgeving definieert een aantal partners specifiek als crisispartners: politie, Regionale Ambulancevoorzieningen, brandweer, Openbaar Ministerie en waterschappen. De commissie adviseert in de toekomst niet meer een opsomming van specifieke partners in de wet op te nemen. Dat neemt niet weg dat een aantal partners vrijwel bij iedere crisis betrokken zal zijn. Denk bijvoorbeeld aan de 'klassieke' hulpdiensten politie, brandweer en Regionale Ambulancevoorzieningen. Besturen moeten de ruimte krijgen om zelf te bepalen welke partners deel uitmaken van de netwerken bij specifieke risico's of crises. Naast de 'klassieke' hulpdiensten zal ook een aantal partners in de praktijk vaak deel uitmaken deze netwerken.

Deze zelfde lijn geldt ook voor partners die nu wettelijk aansluiten bij de vergadering van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio's. Deze wettelijke vertegenwoordiging in de verschillende algemeen besturen is niet meer nodig wanneer deze partners deel uitmaken van de relevante netwerken gekoppeld aan de verschillende risico's en crises. In deze netwerken worden immers afspraken gemaakt over participatie van partijen, prioritering van inzet en het beschikbaar stellen van middelen en mensen. In de vergaderingen van de algemeen besturen van de veiligheidsregio's zal daarmee de inhoud van crisisbeheersing veel minder aan de orde komen. Deze vergaderingen richten zich vooral op het beheer van de eigen veiligheidsregio-organisatie. De commissie verwacht ook van bestuurders dat ze meer vanuit de netwerkgedachte zullen bijdragen aan crisisbeheersing. Dat kan vorm krijgen doordat burgemeesters en voorzitter zo nodig aansluiten bij besturen van crisispartners.

Wanneer sprake is van een solide netwerk van relevante crisispartners, kan de gezamenlijke bijdrage zowel in de risicoanalyse en preparatie als bij de respons, maar zeker ook bij herstel, maximaal vorm krijgen. Partners weten wat ze aan elkaar hebben en kennen elkaar, waardoor samenwerking een continue activiteit is en niet iets wat ad hoc tijdens crises plaatsvindt.

In de samenwerking met crisispartners moet er oog zijn voor schaalverschillen, waarbij de faciliterende rol van de veiligheidsregio's inhoudt dat ze aansluiten op de schaal van de crisis. Dat betekent soms aansluiten op het schaalniveau van een crisispartner, zoals een politie-eenheid of een waterschap. Veiligheidsregio's trekken daarin gezamenlijk op waar dat zinvol en mogelijk is. Om de samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners te vergemakkelijken hanteren de veiligheidsregio's voor hun kernprocessen uniforme werkwijzen, procedures en begrippen. Ook is het aan de veiligheidsregio's om lokale en regionale netwerken, waarin actoren zoals verenigingen en vrijwilligersorganisaties participeren, met elkaar te verbinden.¹⁹³

De commissie realiseert zich dat al te groot optimisme over het succes van netwerksamenwerking niet op haar plaats is. Netwerksamenwerking is complex en kan tot verschillende perverse effecten leiden, bijvoorbeeld als het gaat om het te realiseren resultaat of voortvloeiend uit de verhoudingen tussen betrokken partijen.¹⁹⁴ Dat neemt niet weg dat netwerksamenwerking bij crisisbeheersing een vereiste is, gelet op de maatschappelijke opdracht die er ligt in relatie tot complexiteit, onvoorspelbaarheid en het grensoverschrijdende karakter van crises. Mocht deze samenwerking niet op basis van goed overleg tot stand komen, dan kunnen de in de vorige paragraaf genoemde bevoegdheden van burgemeester, voorzitter veiligheidsregio of minister van JenV worden ingezet.

¹⁹³ IFV, Crisisplan, 2020. *Versterken van veerkracht*, pp. 42-43.

¹⁹⁴ Torenvlied, 2012. *De mantra van coördinatie of het optimisme over netwerken in de publieke sector*. Inaugurele rede.

3.3.6 Geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg en crisiscommunicatie

Veiligheidsregio's dragen verantwoordelijkheid voor het bouwen van netwerken van crisispartners rondom risico's en crises. Voor veel crisispartners geldt dat ze een eenduidig aanspreekpunt hebben waardoor de verbinding met die partner vanuit de veiligheidsregio eenvoudig kan worden gelegd. In een aantal gevallen is dat aanspreekpunt er niet. Dat geldt in het bijzonder voor geneeskundige hulpverlening, die niet gezien kan worden als kolom, maar in feite een verzameling is van zeer uiteenlopende publieke en private partijen. Ook crisiscommunicatie en bevolkingszorg zijn divers georganiseerd en belegd bij verschillende partijen. Deze drie processen zijn belangrijk binnen crisisbeheersing en zijn bovendien vaak cruciaal bij incidenten en crises. Daarom adviseert de commissie de verbinding van deze processen met het openbaar bestuur en de veiligheidsregio's specifiek te borgen. Daarbij hanteert de commissie hetzelfde principe als voor andere crisispartners: de eigen verantwoordelijkheid van crisispartners staat voorop en de betrokkenheid van partners wordt vormgegeven op de schaal van het risico of de crisis. Gelet op de hierboven genoemde keuze gaat de commissie ervan uit dat de regisserende taak van veiligheidsregio's bij deze processen meer capaciteit en aandacht zal vragen dan bij die van andere crisispartners. Hieronder wordt per proces uitgewerkt hoe deze verbinding tot stand komt.

Geneeskundige hulpverlening

De commissie adviseert om de organisaties in de zorg primair zelf verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van opgeschaalde geneeskundige hulpverlening. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces. Hiervoor is geen aparte GHOR-organisatie nodig.

De wijze waarop de GHOR in de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd, is in veel opzichten een voorbeeld voor het toekomstig functioneren van de veiligheidsregio: die regisseert, verbindt en borgt afspraken met een grote diversiteit aan publieke en private partners. Als gevolg van de vernieuwde oriëntatie van veiligheidsregio's op crisisbeheersing in de toekomst zullen veiligheidsregio's een regierol hebben bij de preparatie, respons en herstel van allerlei risico's en crises, dus voor zowel digitale uitval en fysieke ongevallen als pandemieën bijvoorbeeld. Een aantal specifiek voor de GHOR ingerichte werkwijzen en bevoegdheden zal opgaan in de bredere verantwoordelijkheid van veiligheidsregio's. Daarmee is de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de regie op de geneeskundige hulpverlening als integraal onderdeel van crisisbeheersing, met name in de fase van preparatie. Onderdeel hiervan is het samenbrengen van informatie vanuit zorginstellingen voor de wettelijke integrale adviesfunctie van de veiligheidsregio's (art. 10 Wvr). Gezien de omvang van het zorgveld en het belang van de verbinding is bijzondere aandacht nodig voor de regietaak ten aanzien van deze partners. Het bovenstaande vraagt een heroriëntatie op de geneeskundige hulpverlening als onderdeel van crisisbeheersing en op de rol van de DPG.

Het is volgens de commissie dan niet logisch om voor regie over één domein een aparte organisatie in stand te houden. De commissie legt de verantwoordelijkheid voor preparatie nadrukkelijker bij de betrokken crisispartners zelf. Voor geneeskundige hulpverlening betekent het dat zorginstellingen zich moeten voorbereiden op hun rol bij crisisbeheersing, in lijn met de huidige bepalingen in Wvr, Wpg, WTZi en de algemene maatregel van bestuur acute zorg. De verantwoordelijkheid voor de preparatie en respons van de geneeskundige hulpverlening bij crises is een verantwoordelijkheid van zorginstellingen zelf. De eigen sturingskracht en coördinerende mechanismen van organisaties of netwerken zoals de GGD, Regionale Ambulancevoorzieningen, het ROAZ (en het overleg niet-acute zorg) worden zo veel mogelijk gebruikt en

gefaciliteerd. Dat is in lijn met de visie van de commissie dat crisisbeheersing altijd bestaat uit samenwerking tussen een grote diversiteit van publieke en private partners, waarbij partijen rechtstreeks door burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio of ministers op hun betrokkenheid kunnen worden aangesproken. Deze bevoegdheden borgen de publieke sturing op private zorgpartners bij crisisbeheersing. De betrokkenheid van zorgpartners bij crisisbeheersing wordt hiermee in één lijn gebracht met andere crisispartners en eenduidig ingericht.

Afhankelijk van de aard en de schaal van het crisistype kan de inhoud van deze afspraken verschillen: bij grote incidenten en rampachtige situaties ligt de focus misschien meer op acute zorg, bij andere crisistypen meer op publieke gezondheidszorg. De bevoegdheid van de voorzitter om aanwijzingen te geven aan instellingen die zich onvoldoende prepareren (benoemd in art. 34 Wvr) blijft in stand, maar wel als onderdeel van een bredere aanwijzingsbevoegdheid die zich richt op het betrekken van uiteenlopende crisispartners.

Vraagstukken over geneeskundige hulpverlening in relatie tot crisisbeheersing kunnen zich op verschillende niveaus voordoen: decentraal en centraal. Zowel in de preparatie als tijdens de crisisrespons is het wenselijk dat de verschillende netwerken in de zorg beschikken over een eenduidig aanspreekpunt en/of een coördinator voor de veiligheidsregio met wie in alle fasen van crisisbeheersing afspraken kunnen worden gemaakt. Het is vervolgens aan de partijen in de publieke gezondheidszorg, acute en niet-acute zorg om zelf invulling te geven aan een aanspreekpunt of coördinator namens de partijen op de schaal van het risico of de crisis. Gelet op het belang aan uniformiteit zullen de zorgpartners hier gezamenlijk eenduidig invulling aan moeten geven. Het inrichten van de nieuwe werkwijze mag niet als gevolg hebben dat er een grote diversiteit aan aanspreekpunten ontstaat vanuit de zorgpartners. Het mag er ook niet toe leiden dat er in crisisteams meerdere vertegenwoordigers zijn van verwante partijen. Het beoogde doel is om te komen tot een robuuste en compacte operationele organisatie. De commissie verwacht dat de minister van VWS een regisserende rol op zich neemt vanuit haar ministeriële verantwoordelijkheid en zorgdraagt voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van zorgpartners voor crisisbeheersing.

De commissie realiseert zich dat de impact van haar voorstellen op dit punt groot is. De commissie benadrukt dat zij haar voorstellen heeft opgesteld op basis van leidende principes die gelden in alle fasen van crisisbeheersing en alle crisispartners. In het verder uitwerken van de voorstellen dienen deze leidende principes dan ook het kader te zijn voor het veld. Ook de huidige ervaringen met de covid-19-crisis, zoals ontstane en inmiddels geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden, moeten meegenomen worden op basis van evaluaties van deze crisis.

Bevolkingszorg

De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op de bevolkingszorg.

Op dit moment is onduidelijk wat moet worden verstaan onder bevolkingszorg en wat gemeentelijke crisisbeheersing inhoudt. Het is van belang dat er binnen het stelsel eenduidigheid is van begrip en organisatie. Het onderscheid tussen bevolkingszorg en gemeentelijke crisisbeheersing is van belang om de samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten ten aanzien van bevolkingszorg eenduidig te kunnen vormgeven. De commissie adviseert dat gemeenten gezamenlijk een eenduidige beschrijving van bevolkingszorg opstellen, inclusief een afbakening met gemeentelijke crisisbeheersing. Het is aan het Veiligheidsberaad en de VNG om daarvoor het initiatief te nemen.

Voor de bevolkingszorgtaken zijn de lokale kennis en de lokale inbedding van gemeenten cruciaal. Daarom moet de bevolkingszorgtaak volgens de commissie een gemeentelijke verantwoordelijkheid blijven. Gemeenten worden gestimuleerd om dat zoveel mogelijk in gezamenlijkheid te organiseren. Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de regie op de bevolkingszorg als onderdeel van crisisbeheersing. Het bestuur van de veiligheidsregio krijgt de verantwoordelijkheid om kwaliteitsnormen voor bevolkingszorg op te stellen en uitspraken te doen over de gewenste beschikbaarheid en continuïteit van bevolkingszorg op regionaal en interregionaal niveau en over de wijze waarop samenwerking tussen gemeenten op het gebied van bevolkingszorg wordt vormgegeven (bijvoorbeeld door gezamenlijke preparatie of uniformering van kernprocessen). Dat doen veiligheidsregio's ook zoveel mogelijk in gezamenlijkheid. Gemeenten houden de mogelijkheid om deze bevolkingszorgtaak zelfstandig te organiseren of te laten coördineren door of over te dragen aan de veiligheidsregio. Gemeenten informeren het bestuur van de veiligheidsregio over de wijze waarop aan de kwaliteitsnormen en de gewenste beschikbaarheid en continuïteit wordt voldaan.

Crisiscommunicatie

De commissie adviseert om crisiscommunicatie te beschouwen als eigenstandig proces onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces.

Crisiscommunicatie is het communiceren met de bevolking waarbij wordt voorzien in de (informatie)behoefte van de samenleving, handelingsperspectief wordt gegeven aan de bevolking en de crisis uiteindelijk wordt geduid. In het huidige stelsel is crisiscommunicatie een gemeentelijke taak en is ze als onderdeel van bevolkingszorg benoemd. Juist crisiscommunicatie heeft – ook bij lokale crises – een veel ruimer bereik dan de gemeente, alleen al omdat het effectgebied van kleinere en grotere crises door toegenomen media-aandacht groter is. Crisiscommunicatie is daarmee een cruciaal onderdeel van crisisbeheersing en in belangrijke mate bepalend voor de kwaliteit van en de beeldvorming over de crisisbeheersing. Gelet op de toekomstige schaalbaarheid, flexibiliteit en robuustheid van de crisisorganisatie moet crisiscommunicatie ingebed zijn in het geheel van crisisbeheersingsactiviteiten. Net als de andere crisisbeheersingstaken kan de veiligheidsregio een faciliterende rol spelen, wat vooral bij interregionale en intersectorale samenwerking van belang is. Verbinding met crisiscommunicatie op landelijk niveau is daarbij essentieel. De commissie adviseert daarom crisiscommunicatie als apart proces in de wet te benoemen en niet als onderdeel van bevolkingszorg. De regie over dit proces wordt bij de veiligheidsregio belegd.

Ook op centraal niveau geldt dat crisiscommunicatie onderdeel is van de regisserende verantwoordelijkheid van de minister van JenV. De huidige rol van het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) kan als onderdeel van deze verantwoordelijkheid worden gezien. Ook hierbij is van belang dat veiligheidsregio's en het centrale niveau de crisiscommunicatie op elkaar laten aansluiten en methoden voor de effectieve coördinatie daarvan ontwikkelen en oefenen.

3.3.7 Kennisontwikkeling en kwaliteitszorg

De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat het stelsel van crisisbeheersing voorziet in kennisontwikkeling en het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen. Het toezicht op het stelsel moet daarop aansluiten.

In een stelsel waarin flexibele crisisbeheersing nodig is, moet kennisontwikkeling zijn verankerd. Crisisbeheersing is een vak. Professionaliteit in het vakgebied vereist kennisontwikkeling en specifieke opleidingen crisisbeheersing. Daarvoor is een kennisinstituut nodig dat door onafhankelijk onderzoek, onderwijs, examinering en kennis zorgt voor versterking van het vakmanschap. Crisispartners moeten gezamenlijk werken aan kennisontwikkeling en -verspreiding. Samenwerking tussen kennispartners – zoals universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten – draagt bij aan het ontsluiten van de beschikbare kennis over crisisbeheersing, zodat die ter beschikking komt van het veld. Het onderwijs moet professionals opleiden tot vakbekwame crisisfunctionarissen.

Door lerend vermogen zijn organisaties en het netwerk in staat om zich continu op basis van nieuwe kennis en inzichten aan te passen aan de omgeving en processen te verbeteren. Het lerend vermogen van een organisatie is daarmee nauw gekoppeld aan het verwerven van kennis, het bijstellen van werkwijzen en het implementeren van nieuwe kennis in een vakbekwaamheidsprogramma. Het gaat erom dat professionals zowel vakbekwaam worden als vakbekwaam blijven. Leren in netwerken is binnen crisisbeheersing nog onderbelicht, terwijl crisisbeheersing bij uitstek in een netwerksetting plaatsvindt. De commissie adviseert het lerend vermogen van het stelsel van crisisbeheersing te borgen in de wet, zodat de gewenste kwaliteit van crisisbeheersing blijvend geleverd kan worden.

Bij een professionele organisatie hoort een kwaliteitskader met heldere kwaliteitseisen. Daarmee kan inzicht worden verkregen in prestaties en kwaliteit worden gestimuleerd. De veiligheidsregio's en het ministerie van JenV moeten beschikken over onderling afgestemde normen voor centrale processen in risicoanalyse, preparatie, respons en herstel. Voorbeelden hiervan zijn informatievoorziening, risico-inventarisatie, oefenen, crisiscommunicatie en lerend vermogen. Deze eisen en normen moeten gezamenlijk worden ontwikkeld en regelmatig worden herijkt. Het stelsel van crisisbeheersing moet met deze kwaliteitsnormen zelf aan kunnen tonen dat crisisbeheersing op een kwalitatief verantwoord en voor de samenleving aanvaardbaar niveau wordt georganiseerd. Gezien het uitgangspunt van netwerksamenwerking moet ook de samenwerking tussen partners worden opgenomen in de normen. Voor de kwaliteitsnormen geldt dat ze functioneel en breed geaccepteerd zijn. De normen zijn vooral kwalitatief, gericht op processen en niet te gedetailleerd, wat past bij de complexiteit van (hedendaagse) crisisbeheersing.

Kwaliteitszorg is nodig voor het borgen van kwaliteit. Enerzijds is er intern toezicht, binnen het stelsel. Organisaties moeten er zelf op toezien of de kwaliteit geborgd wordt en waar nodig processen bijstellen. Een voorbeeld hiervan is het systeem van visitaties tussen veiligheidsregio's. Anderzijds is er extern toezicht, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij de inspectie JenV ligt. Gegeven het belang van netwerksamenwerking en integraliteit bij crisisbeheersing moet in het toezicht samenwerking met andere inspecties worden gerealiseerd. Het toezicht kan zich dan richten op de samenwerkingsverbanden en het gehele stelsel van crisisbeheersing. Dat vraagt een manier van toezicht waarbij toetsing op kwalitatieve processen centraal staat. Hier kan het IFV of de nieuwe Nationale Academie voor Crisisbeheersing een rol vervullen in het ontwikkelen en trainen van interoperabele standaards en processen.

Intermezzo

In verschillende intermezzo's beschrijft de commissie aan de hand van concrete scenario's hoe crisisbeheersing en brandweerzorg in de praktijk worden uitgevoerd, wanneer de adviezen van de commissie worden opgevolgd. In dit intermezzo staat het scenario cyberverstoring centraal.

Intermezzo I Cybercrisis

Op vrijdag 13 november 2025 is er in de veiligheidsregio IJsselland sprake van een grote stroomstoring. De oorzaak is nog onduidelijk, maar er gaan geruchten in de media dat het gaat om een cyberaanval op de energievoorziening. Al snel breidt de stroomstoring zich uit naar een groter gebied dat ook de drie veiligheidsregio's Twente, Noord- en Oost-Gelderland en Drenthe omvat. Internet en telefoonverkeer vallen uit of zijn beperkt beschikbaar. Al snel blijkt dat het verhelpen van de storing problematisch wordt. De elektriciteitsnetbeheerders Tennet, Liander en Enexis geven aan dat er sprake is van een doelbewuste verstoring. Betaalsystemen vallen uit, supermarkten verwachten een tekort aan producten en er ontstaat maatschappelijke onrust. De noodstroomcapaciteit van zorginstellingen blijkt in enkele gevallen niet of beperkt te functioneren waardoor de continuïteit van de zorg onder druk staat. De gezamenlijke informatievoorziening van veiligheidsregio's, Rijk en crisispartners zorgt voor het verzamelen, analyseren en duiden van al deze informatie. Er wordt een advies geformuleerd om de crisisorganisatie te activeren.

De voorzitters van de betrokken regio's besluiten op basis van het informatiebeeld de situatie als een crisis te behandelen. Zij activeren een bestuurlijk crisisteam (BCT) en een operationeel crisisteam (OCT). Op basis van de landelijke preparatie is duidelijk dat het BCT moet bestaan uit de voorzitters van de vier getroffen veiligheidsregio's, een vertegenwoordiger vanuit de ICT Response Board (IRB)¹⁹⁵, het Openbaar Ministerie, een dijkgraaf, de directeur-generaal van Rijkswaterstaat, de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) en een van de ROAZ-voorzitters uit het getroffen gebied. De minister van JenV spreekt de betrokken partners via de vakministers aan op hun deelname in BCT en OCT. De betrokken voorzitters van de veiligheidsregio's bepalen onderling dat de voorzitter van Twente zal optreden als voorzitter van het BCT. Ook is in de landelijke preparatie op een cyberincident al een pool van ervaren operationeel leiders ingericht, waardoor er direct een landelijk operationeel leider aangewezen kan worden. Die stuurt het OCT aan. Het OCT bestaat verder onder meer uit politie, brandweer, bevolkingszorg, ROAZ en overleg niet-acute zorg, vertegenwoordigers van de IRB, deskundigen van de betrokken elektriciteits-, gas- en waternetbeheerders en een Defensie-liaison. De opdracht voor het OCT is driedelig: het waarborgen van de continuïteit van de hulpdiensten en zorg, het beperken van maatschappelijke onrust en het faciliteren van burgerinitiatieven in het geval er sprake is van uitval. De politie richt een Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) in en alle netbeheerders hebben hun eigen crisisteams geactiveerd. Via vertegenwoordigers in het landelijk OCT zijn die aan elkaar gekoppeld.

Op landelijk niveau signaleert het NCC op grond van de gezamenlijke informatievoorziening een bedreiging van meerdere vitale belangen en ze informeert direct de NCTV. Vervolgens wordt de Rijkscrisisstructuur geactiveerd onder regie van de minister van JenV. Het IAO en ICCb werken parallel aan het OCT en coördineren de inzet vanuit de ministeries. Afstemming tussen de Rijkscrisisstructuur en de decentrale crisisorganisatie gebeurt onder andere door middel van liaisons

¹⁹⁵ De voorzitter van het ICT Response Board komt van het ministerie van EZK. Het Nationaal Cyber Security Centrum levert de secretaris en de informatiecoördinator (bron: Nationaal Cyber Security Centrum).

van de NCTV in het BCT en een directeur crisisbeheersing van een van de betrokken veiligheidsregio's in de ICCb.

De operationeel leider besluit in de eerste uren om een splitsing aan te brengen in het OCT: het ene deel richt zich op de acute bestrijding van de effecten van de verstoring in het getroffen gebied, het andere deel gaat zich richten op de preparatie voor het geval dat de rest van Nederland ook getroffen wordt door uitval. Defensie is in staat op korte termijn een netwerk voor communicatie tussen hulpdiensten in te richten in het getroffen gebied. Ook ondersteunt Defensie bij het vervoer van patiënten uit de meest getroffen zorginstellingen naar niet-getroffen gebieden. Na enkele dagen kan de stroomvoorziening weer stapsgewijs hersteld worden. Het BCT en het OCT blijven nog actief en richten zich op herstel van de reguliere situatie. Wel wijzigt in enkele gevallen de vertegenwoordiging omdat de acute dreiging weg is. Uiteindelijk vindt afschaling plaats en worden het BCT en het OCT ontbonden.

3.4 Brandweezorg van de toekomst

3.4.1 Verbetering en verandering

De brandweezorg in Nederland is in de basis op orde en de kwaliteit, zo blijkt uit hoofdstuk 2, is de afgelopen jaren toegenomen. Om ook in de toekomst de kwaliteit te kunnen behouden, zo constateert de commissie, is zowel *verbetering* als ook *verandering* nodig. Met name bij de bijzondere en grootschalige incidenten zijn de nodige aandachtspunten aan te wijzen. Op het gebied van brandweezorg blijft de samenwerking tussen regio's en vanuit landelijke coördinatie achter. Het lukt de veiligheidsregio's, het IFV en de RCDV niet om in gezamenlijkheid de brandweezorg en de daarbij behorende brandweerkennis tijdig te laten anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Maar de huidige technologische, maatschappelijke en omgevingsontwikkelingen vragen hier wel om. De commissie stelt vast dat de huidige inrichting van het stelsel met een sterke regionale focus belemmerend werkt om te komen tot gezamenlijk gedeelde kaders en uniforme werkwijze.

Op basis van wat beschreven is over de brandweezorg in hoofdstuk 2 constateert de commissie dat de volgende verbeteringen nodig zijn:

- de samenwerking tussen regio's: het hanteren van een meer uniforme werkwijze en de regie op gezamenlijke opgaven en uitdagingen;
- het formuleren van een kwaliteitskader dat in de volle breedte beschrijft aan welke eisen en normen brandweezorg – zowel publiek als privaat – moet voldoen;¹⁹⁶

Naast verbetering is ook *verandering* noodzakelijk. Veranderingen zijn nodig om meer dan nu het geval is te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. De brandweer staat de komende jaren voor nieuwe uitdagingen, onder meer als gevolg van klimaatverandering, vergrijzing, nieuwe bouwwijzen en de grootschalige opslag van energie. De aandacht van de brandweer verschuift daarbij steeds meer van respons naar preventie. Deze ontwikkeling vraagt om een rol en positie van de brandweer waarin nadrukkelijk aandacht is voor preventie en brandveiligheid en om een brandweerorganisatie die kan meebewegen en reageren op nieuwe vraagstukken en ontwikkelingen. Hiervoor is nodig:

- positionering van de brandweer als *het* orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren, stimuleren en regisseren van brandveiligheid, in het bijzonder bij nieuwe ontwikkelingen;

¹⁹⁶ Dit kwaliteitskader is gericht op meer dan opkomsttijden en voertuigbezetting.

- inrichting van de brandweer als lerende organisatie die in staat is om in te spelen op relevante ontwikkelingen en veranderingen in technologie en maatschappij.

De commissie schetst in deze paragraaf de belangrijkste uitgangspunten voor de toekomstige inrichting van de brandweezorg.

3.4.2 Opgavegericht samenwerken binnen het stelsel van brandweezorg

De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk te maken voor het periodiek formuleren van de gezamenlijke inhoudelijke opgave voor de brandweer. Daarbij hoort ook de vraag hoe die opgave operationeel wordt uitgewerkt en ingevuld.

Goede brandweezorg veronderstelt dat burgers in heel Nederland kunnen rekenen op een vergelijkbaar niveau van brandweezorg en dat brandweerkorpsen optimaal samenwerken over de regiogrenzen heen. Dat vereist intensieve bestuurlijke samenwerking en uniform handelen en optreden. Ook de samenwerking met publiek-privaat georganiseerde brandweer (de gezamenlijke brandweer) is onderdeel van deze samenwerking.

Hoewel voor de bestrijding van het merendeel van de incidenten een primair regionale organisatie van de uitvoering passend is, wordt met een regionale focus een belangrijk deel van de maatschappelijke opgave van de brandweezorg niet ingevuld. Politiek-bestuurlijke besluitvorming over en verantwoording van brandweezorg moeten niet alleen *regionaal* plaatsvinden over de *regionale* risico's en slagkracht, maar ze zijn juist ook belangrijk voor gezamenlijke doelen en de totale inzet van middelen en capaciteiten. De veiligheidsregio's hebben nu veel ruimte om individuele keuzes te maken als het gaat om taken, mensen en materieel. Deze regionale autonomie over het takenpakket en de wijze van invulling leidt tot regionaal maatwerk, maar ook tot verschillen in veiligheidsniveau en aanpak van incidenten die aan de maatschappij als geheel niet zijn uit te leggen.

De commissie verwacht dat de belangrijkste interregionale, landelijke en internationale opgaven voor brandweezorg op basis van de (brand)risico's gezamenlijk worden ingevuld. Dat moet wettelijk geborgd worden. De algemeen besturen van de veiligheidsregio's, verantwoordelijk voor de brandweezorg, zorgen op basis van deze opgaven voor inzicht in en de verdeling van de benodigde landelijke capaciteiten en slagkracht voor menskracht, middelen en materieel. Ook de gezamenlijke brandweer wordt hierbij betrokken en wordt onderdeel van het publieke brandweerbestel. Het gaat daarbij ook om het bepalen hoe landelijk schaarse brandweercapaciteit verdeeld wordt tijdens crises. De uitvoering en bewaking van de eenduidigheid van risicobeheersing wordt als onderdeel van de gezamenlijke opgave beschouwd en wordt daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat vergt volgens de commissie meer gezamenlijke besluitvorming en draagt bij aan verbetering van brandveiligheid op de lange termijn.

3.4.3 Regio-overstijgende brandweezorg

De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk te maken voor de risicoanalyse, risicobeheersing, preparatie, respons en herstel van regio-overstijgende (risico's op) branden en ongevallen.

Uitgangspunt binnen het stelsel van brandweezorg is dat de aard en omvang van (het risico op) branden en ongevallen leidend zijn, net als binnen het geheel van crisisbeheersing. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de huidige Wvr geen stimulans vormt voor landelijk gecoördineerde gezamenlijke aanpak van risicobeheersing en incidentbestrijding binnen de brandweer.

Zowel de 10% weinig voorkomende incidenten met een grote maatschappelijke impact als de veel voorkomende incidenten waarbij sprake is van bijstand of interregionaal optreden¹⁹⁷, vragen om een gezamenlijke benadering vanuit de brandweer en het bestuur dat verantwoordelijk is voor de brandweer. Daarom vindt de commissie het noodzakelijk dat de risicobeheersing en incidentbestrijding van de gezamenlijke risico's ook gezamenlijk worden georganiseerd. Deze gezamenlijke risico's bestaan onder meer uit:

- regiogrensoverschrijdende risico's, zoals een natuurgebied dat in twee of meer veiligheidsregio's ligt of een waterweg die door twee of meer veiligheidsregio's wordt 'gedeeld';
- overeenkomstige risico's in verschillende regio's. Het risico van een bedrijfsverzamelgebouw verschilt niet fundamenteel tussen regio's, evenals het risico op brand in een historische binnenstad;
- risico's die in samenwerking tussen publieke en private partners worden aangepakt.

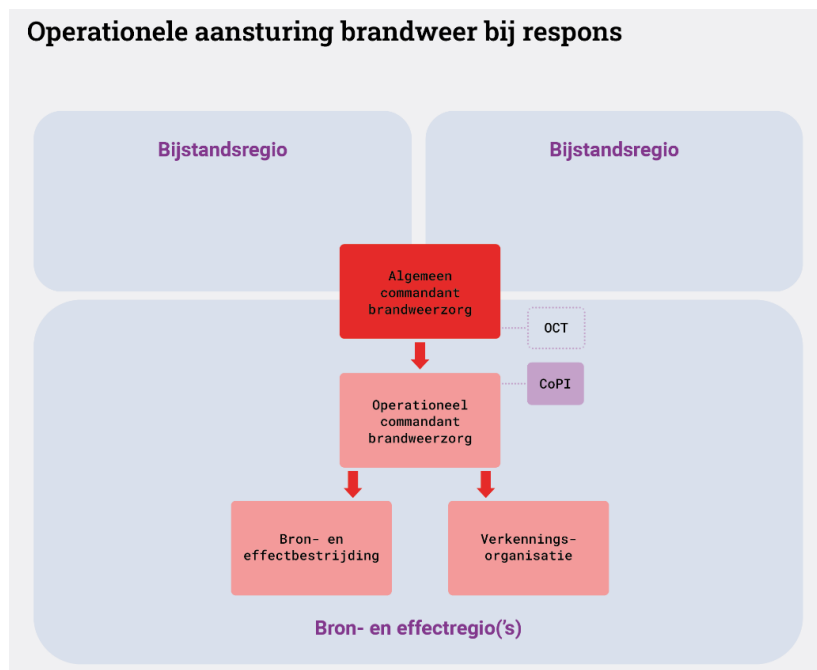
Naast de opgave om binnen het stelsel van brandweezorg meer risicogericht samen te werken is het voor de toekomst van de brandweezorg van belang dat ook met partners in de crisisbeheersing risicogericht wordt samengewerkt.

Een logisch gevolg van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de algemeen besturen voor de respons bij regio-overstijgende branden en ongevallen is dat ook de operationele aansturing van de brandweer op de schaal van het incident wordt ingericht. Dat vereist tijdens een incident één operationele organisatie waarin de bij het incident betrokken brandweerkorpsen (bron- en eventuele effectregio, maar ook bijstandskorpsen) gezamenlijk de bestrijding van het incident en instandhouding van de reguliere brandweezorg organiseren. Deze operationele organisatie, die samengesteld kan worden uit 25 korpsen, staat namens de betrokken besturen onder leiding van één algemeen commandant brandweezorg. De commissie beoogt hiermee een aanzienlijke versimpeling van het stelsel, vergroting van de daadkracht en verbeterde afweging over de inzet van slagkracht ten opzichte van de huidige organisatie, waarin 25 regio's eigen besluiten nemen.

De multidisciplinaire aansturing van de feitelijke bestrijding van het incident en de effecten vindt – op de schaal van het incident – plaats binnen een CoPI. De operationeel commandant van de brandweer, die leiding geeft aan de bron- en effectbestrijding en verkenning, is hier het koppelpunt tussen de brandweezorg en de crisisbeheersing.

De beoogde operationele aansturing van de brandweer en de aansluiting op de crisisorganisatie is schematisch weergegeven in figuur 3.

¹⁹⁷ Brandweeracademie, 2019. *Grootschalig brandweeroptreden 2016-2018*. IFV.



Figuur 3: operationele aansturing brandweer in de nieuwe situatie

3.4.4 Regisserende en adviserende taak voor brandweer bij brandveiligheid

De commissie adviseert om de brandweer wettelijk te positioneren als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren, stimuleren en regisseren van brandveiligheid, ook in verwante wetgeving.

De commissie ziet een aanvullende taak voor de brandweer om robuust en doeltreffend te worden. De brandweer kijkt daarbij risicogericht naar maatregelen die (nog meer) genomen kunnen worden om woningen, bedrijven en omgeving zo brandveilig mogelijk te maken. In een risicogerichte benadering is brandveiligheid niet alleen een taak van de brandweer, maar een collectieve inspanning van de hele samenleving. Burgers en bedrijven kunnen zelf veel doen aan het terugdringen van het brandrisico, maar daar moet wel regie op gevoerd worden.

Nieuwe technieken of de toepassing van bestaande (industriële) technieken brengen nieuwe risico's met zich mee, ook voor de brandveiligheid. Hoewel de brandweer vanuit de Wvr een belangrijke taak heeft bij risicobeheersing, heeft ze in de praktijk nauwelijks de positie om gevraagd en ongevraagd te adviseren over de inhoud van brandveiligheidsnormen.¹⁹⁸ De inhoud van normen worden bepaald vanuit andere wetgeving, waaronder de Woningwet, het Bouwbesluit en de toekomstige Omgevingswet.¹⁹⁹ Het is van belang dat voor de toekomst wordt geborgd – met name voor complexe (bouw)projecten en ingrijpende ontwikkelingen – dat de brandweer inhoudelijk advies kan geven aan de voorkant van het proces, zowel over normstelling en risicoanalyses (aan de voorkant) als over preparatie. Het is daarom belangrijk dat de brandweer meer dan nu strategisch wordt betrokken bij maatschappelijke ontwikkelingen en inrichtingsvraagstukken.

¹⁹⁸ Vanuit de wet bestaat de mogelijkheid om ongevraagd advies (art. 10 Wvr lid b) te geven. Van deze adviesfunctie wordt enerzijds weinig gebruik gemaakt, anderzijds blijft deze taak beperkt tot de schaal van de regio.

¹⁹⁹ In deze evaluatie van de Wvr gaat het dan ook om de functie en positie van de brandweer (als adviseur) in risicobeheersing en niet om een evaluatie van de inhoudelijke brandveiligheidsnormering.

Om dat te bereiken adviseert de commissie allereerst om de brandweer in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg een wettelijke positie te geven als orgaan dat verantwoordelijk is voor het stimuleren, coördineren en regie voeren op brandveiligheid.

Ten tweede adviseert de commissie om risicobeheersing als doel van het brandweerproces in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg zó te omschrijven dat het bevoegd gezag bij nieuwe ontwikkelingen die de brandveiligheid beïnvloeden, op voorhand door de brandweer geadviseerd wordt. De minister van JenV heeft hierin naar het oordeel van de commissie een belangrijke rol. Ze moet zich hiervoor hard maken richting andere ministeries zoals BZK of VWS.

3.4.5 Aanwijzingsmogelijkheid bedrijfsbrandweer nader onderzoeken

De commissie adviseert om nader te onderzoeken of het nodig is de wettelijke mogelijkheden te verruimen om bedrijven een bedrijfsbrandweeraanwijzing te kunnen geven.

De brandweer heeft naast de adviserende taak in risicobeheersing op basis van artikel 31 ook een taak in de aanwijzing van bedrijfsbrandweer. De commissie constateert dat het proces van aanwijzing efficiënter en effectiever kan worden ingericht. In lijn met de uitgangspunten van de commissie geldt hierbij dat bedrijven zelf verantwoordelijkheid dragen voor de risico's die zij veroorzaken. Niet alle bedrijven met een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid kunnen nu aangewezen worden als bedrijfsbrandweerplichtig. De commissie acht dit risicovol en bovendien draagt dit niet bij aan de optimale beheersing van risico's voor burgers. Tegelijk is er onduidelijkheid over de mate waarin een eventuele verruiming van de aanwijzingsbevoegdheden bij zou dragen aan de openbare veiligheid en of die op zou wegen tegen de extra financiële investering door de betreffende bedrijven. Het advies aan de wetgever is daarom nader onderzoek te doen naar de wenselijkheid van het aanbrengen van meer flexibiliteit in de voorwaarden tot aanwijzing van de bedrijfsbrandweer conform artikel 31 Wvr. Een afwegingskader om de betreffende risico's al dan niet te accepteren of te reduceren is daarbij behulpzaam. Dit nadere onderzoek kan plaatsvinden in samenwerking met het Landelijk Expertisecentrum BrandweerBRZO.

3.4.6 Normstelling

De commissie adviseert om de gezamenlijke algemeen besturen van de veiligheidsregio's wettelijk verantwoordelijk te maken voor het vaststellen en handhaven van de normen en standaarden voor de brandweezorg.

Een van de beoogde doelen van de huidige Wvr was om de kwaliteit van de brandweezorg te verhogen. De wet biedt een basis voor het stellen van landelijke, uniforme kwaliteitseisen waaraan de brandweer ten minste moet voldoen. In de praktijk komen kwaliteitseisen onvoldoende van de grond.

De brandweer heeft behoefte aan een duidelijke kwaliteitsstandaard met kwalitatieve normen die regelmatig worden herijkt en uniform worden toegepast. Normen bieden houvast aan het brandweerpersoneel en maken uniform optreden mogelijk. De brandweer moet met deze kwalitatieve normen aan kunnen tonen dat de brandweezorg op een verantwoord en voor burgers acceptabel niveau wordt georganiseerd, passend bij

de schaal van het risico of de crisis.²⁰⁰ In de huidige wet richten de normen zich vrijwel uitsluitend op voertuigbezetting en opkomsttijden, waardoor slechts een beperkt deel van de kwaliteit van de brandweer wettelijk wordt geborgd en politiek-bestuurlijke besluitvorming zich onevenredig op die aspecten richt.

De commissie adviseert daarom om in de toekomstige wet een breed scala aan kwalitatieve aspecten op te nemen. De commissie denkt daarbij aan opkomsttijden, lerend vermogen, de paraatheid, informatievoorziening, vakbekwaamheid, slagkracht en voortzettingsvermogen.

De commissie is van mening dat de uitwerking van kwaliteitseisen, standaarden en normen niet door de wetgever bepaald moet worden, maar dat dit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen in het stelsel is. Het veld, en in het bijzonder de (gezamenlijke) brandweercommandanten, staan daarvoor zelf als eerste aan de lat. Zij moeten kunnen besluiten over de uitvoering van de wettelijke taken en de daarvoor benodigde kennis en normering. De kwaliteitseisen, standaarden en normen die de brandweer hanteert, moeten kunnen rekenen op een breed draagvlak, regelmatig kunnen worden herijkt en uniform worden toegepast. Daarom is het van belang dat de brandweer zelf verantwoordelijk wordt voor de eigen kwaliteitsstandaarden en normering. De commissie realiseert zich dat dit geen eenvoudige opgave is, maar is ervan overtuigd dat de brandweer als professionele organisatie de verantwoordelijkheid moet willen en kunnen hebben om zelf de kaders te bepalen voor het eigen optreden. Een professionele organisatie is een organisatie waarin medewerkers samen tot besluiten komen en die zich aan haar eigen besluiten houdt.

3.4.7 Lerende organisatie

De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat algemeen besturen van veiligheidsregio's, zowel individueel als gezamenlijk, investeren in het lerend vermogen van de brandweer.

Lerend vermogen is het vermogen van een organisatie om continu te blijven leren en aanpassen aan de omgeving. Lerend vermogen is daarmee nauw gekoppeld aan kennis, opleiding en training, maar ook aan het bijstellen van werkwijzen en het implementeren van nieuwe inzichten. Dat gebeurt onder andere door vakbekwaamheidsprogramma's. Naast vakbekwaam worden is voor het lerend vermogen ook vakbekwaam blijven van belang. Door middel van vakbekwaamheidsprogramma's kan de brandweer meer gelijke tred houden met ontwikkelingen in omgeving en techniek bijvoorbeeld.

De commissie constateert dat het lerend vermogen van het stelsel van brandweezorg steeds meer van belang wordt en een belangrijke voorwaarde is om de kwaliteit van brandweezorg te kunnen blijven garanderen. Door het lerend vermogen onderdeel te maken van het kwaliteitssysteem van de brandweer wordt inzichtelijk en toetsbaar of en hoe de brandweer innoveert en meegroeit met relevante ontwikkelingen. De besturen van de veiligheidsregio's hebben een verantwoordelijkheid om zowel individueel als ook gezamenlijk, in het kader van het kwaliteitskader, aan te tonen dat zij voldoende aandacht besteden aan kennisontwikkeling en het vakbekwaam blijven van de organisatie.

²⁰⁰ Overal in Nederland eenzelfde norm van brandveiligheid en brandweezorg toepassen is niet haalbaar vanwege de verscheidenheid in risico's. Bovendien is het bepalen van het brandweezorgniveau een regionale bestuurlijke keuze. De commissie is van mening dat er voor deze afweging landelijke kaders dienen te worden ontwikkeld die rekening houden met de regiogrensoverschrijdende effecten van regionale besluiten, daarna ook uniform worden toegepast en gekoppeld zijn aan landelijke slagkracht.

Intermezzo II Grote natuurbrand op eerste paasdag 2025

In het voorjaar van 2025 valt er als gevolg van het veranderend klimaat nauwelijks neerslag. Na enkele weken droogte breekt op eerste paasdag 2025 om 08.25 uur een natuurbrand uit in Nationaal Park Loonse en Drunense duinen, in het grensgebied van de veiligheidsregio's Brabant-Noord en Midden- en West-Brabant. De meldkamers Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant ontvangen in korte tijd veel meldingen van recreanten en enige tijd later ook van de terreinbeheerder van het natuurgebied Loonse en Drunense duinen. Hoewel dit natuurgebied door twee veiligheidsregio's en meldkamers wordt 'gedeeld', werken de beide meldkamers vanaf de eerste melding in het gezamenlijke meldkamersysteem met één incident. Aan de hand van de veronderstelde locatie stemmen de meldkamers af dat de meldkamer Oost-Brabant de regie zal voeren. Op grond van de landelijke doctrine natuurbrand alarmeert deze meldkamer de dichtstbij gelegen eenheden en leidinggevend. Dat zijn in dit geval onder andere een hoofdofficier en een officier van Brandweer Midden- en West-Brabant en een officier van Brandweer Brabant-Noord.

Gealarmeerde eenheden en leidinggevend van zowel de brandweer Brabant-Noord als Brandweer Midden- en West-Brabant ontvangen onderweg de laatste informatie via het gezamenlijke informatiesysteem. Ter plaatse zien ze een forse natuurbrand die zich onder invloed van een stevige, droge oostenwind snel uitbreidt. De gealarmeerde hoofdofficier (brandweer) constateert een acute noodzaak tot opschalen, waarop de meldkamer naast reguliere slagkracht ook speciale natuurbrandeenheden alarmeert. Op grond van het bestuurlijk vastgestelde landelijke brandweertzorgplan is in Brabant-Zuidoost een specialistisch natuurbrandteam geformeerd dat naar de Loonse en Drunense duinen vertrekt. Een landelijk specialist in het coördineren van natuurbranden rukt uit en op haar advies laat de hoofdofficier voor de natuurbrand in de Loonse en Drunense duinen de meldkamer ook het verzoek doen om inzet van blushelikopters van Defensie. De brandweer werkt ter plaatse nauw samen met de betrokken crisispartners: de politie voor het afsluiten van enkele wegen en de terreinbeheerder voor wat betreft de aanpak van de brand.

Er ontstaat onrust in meerdere gemeenten omdat sprake is van stank en rook. De eigenaar van een camping besluit op eigen initiatief zijn terrein te ontruimen. De hoofdofficier van de brandweer signaleert dat het versturen van een NL-Alert wenselijk is. Ze concludeert ook dat een CoPI nodig is om de hulpdiensten in zowel bron- als effectgebied te coördineren.

Eind van de ochtend is in de Loonse en Drunense duinen sprake van een grote brandweerinzet: naast Brabantse eenheden, specialistische natuurbrandteams en blushelikopters zijn er ook eenheden vanuit Utrecht en de Veluwe ingezet om te voorkomen dat de brand de camping bereikt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de voorbereide stoplijnen uit de 'gebiedsgerichte aanpak' die in het gezamenlijke informatiesysteem van de 25 brandweerkorpsen automatisch zichtbaar zijn voor alle bijstand. Eenheden werken makkelijk samen doordat iedereen dezelfde bijscholing over natuurbrand heeft gevolgd binnen het programma 'vakbekwaam blijven'.

De brandweerinzet wordt op afstand ondersteund door een ad hoc ingericht (landelijk) actiecentrum brandweer. Dit actiecentrum brandweer heeft de taak om enerzijds op aangeven van de (hoofd)officiëren ter plaatse aflossing en ondersteuning te organiseren, maar ook om de landelijk beschikbare brandweercapaciteit zo gunstig mogelijk in te zetten en zicht te houden op restdekking. Door droogte kampt een groot deel van Nederland met natuurbrandrisico. Ook op de Veluwe en bij de duinen bij Heemskerk ontstaan natuurbranden. Het landelijk actiecentrum beslist welke eenheden aan welke brand toegewezen worden en regelt dat bijstand en herbezetting waar mogelijk wordt geleverd door korpsen die niet of beperkt te maken hebben met natuurbrandrisico.

3.5 Randvoorwaardelijke processen

Het goed functioneren van de stelsels van crisisbeheersing en brandweezorg en het versterken van de toekomstbestendigheid ervan ontstaat door het op elkaar afstemmen van inhoudelijke en randvoorwaardelijke processen. De benodigde flexibiliteit en samenwerking in crisisbeheersing en brandweezorg zijn alleen mogelijk wanneer sprake is van de gezamenlijke inrichting van een aantal randvoorwaardelijke processen. Informatievoorziening, kennisontwikkeling en -uitwisseling, opleiden en leren, normstelling, kwaliteitszorg en financiering zijn de pijlers waarop het nieuwe stelsel rust. Invulling en borging van deze processen in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg zijn cruciaal. Het bevordert de robuustheid van het stelsel en is noodzakelijk voor het realiseren van de gewenste doorontwikkeling. Ook is het van belang om de noodzakelijke regisserende taken te kunnen uitvoeren. Na al een aantal randvoorwaardelijke processen besproken te hebben in de context van crisisbeheersing (paragraaf 3.3.7) en brandweezorg (paragraaf 3.4.6; paragraaf 3.4.7), gaat deze paragraaf in op drie randvoorwaardelijke processen die cruciaal zijn om het resultaat te bereiken dat de commissie beoogt voor het stelsel als geheel.

3.5.1 Informatievoorziening

De commissie adviseert om een wettelijke basis te creëren voor gemeenschappelijke informatievoorziening in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg. De regie over informatievoorziening ligt bij de burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio en minister van Justitie en Veiligheid.

Crisisbeheersing en brandweezorg kunnen alleen doeltreffend zijn wanneer sprake is van goede informatievoorziening die alle fasen van het crisisbeheersingsproces en de brandweezorg ondersteunt. Het doel van informatievoorziening is dat een afgestemd informatiebeeld beschikbaar is in elke fase van een incident, brand of crisis: zowel voor de integrale adviestaak als voor de preparatie, respons en herstelfase. Op basis van de informatie is duiding nodig zodat de juiste afweging kan worden gemaakt over de inzet van crisisbeheersingsactiviteiten of brandweezorg, waaronder het opstarten van de responsorganisatie. De informatie moet van het brede spectrum aan crisispartners komen en daarmee is informatievoorziening een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van alle crisispartners. Informatievoorziening en -uitwisseling moeten structureel 24/7 zorgen voor een eenduidig informatiebeeld in het netwerk van crisisbeheersing. Dat is belangrijk om dreigingen snel te kunnen detecteren en erop te kunnen reageren. Alleen op die manier kunnen partners samenwerken vanuit een gedeelde visie op crisisbeheersing en brandweezorg. Veiligheidsregio's kunnen voor de ontwikkeling van dit informatieproces leren van crisispartners als politie en Defensie. Beide partners beschikken over een continue informatievoorziening voor de eigen processen. De commissie adviseert om de minister van JenV samen met de algemeen besturen van de veiligheidsregio's de regie te geven over de gemeenschappelijke informatievoorziening. Het doel daarvan is het permanent kunnen delen van actuele en relevante informatie tussen alle veiligheidsregio's, de crisispartners en het ministerie van JenV.

In dat kader is het essentieel dat betrokken partijen ervoor zorgen dat belemmeringen voor het delen van vertrouwelijke informatie in onderlinge afstemming waar mogelijk worden weggenomen, ten gunste van een eenduidig informatiebeeld in alle fasen van crisisbeheersing en passend bij de door de commissie voorgestelde organisatie van crisisbeheersing.

Diverse wetten bevatten de verplichting om ongevallen te melden aan de betreffende veiligheidsregio. Het betreft op hoofdlijnen vergelijkbare bepalingen in verschillende domeinen zoals scheepvaart, kernenergie en

bedrijven met gevaarlijke stoffen. De commissie heeft voor ogen dat deze informatie onderdeel wordt van de integrale informatiedeling om zo de crisisbeheersingscyclus systematisch te verbeteren.

3.5.2 Kennis en opleiding

De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat er voor crisisbeheersing en brandweezorg een onafhankelijk en zelfstandig opleidings- en kennisinstituut is.

De commissie vindt het belangrijk dat er in Nederland sprake is van systematische kennisontwikkeling op het vlak van crisisbeheersing en brandweezorg. Met het oog op uniforme vakbekwaamheid is wettelijke borging van opleidingseisen voor de kernfuncties in crisisbeheersing en brandweezorg van belang. De kennisontwikkeling en de landelijke uniformiteit worden verder versterkt door de basisopleidingen vanuit één instituut te verzorgen. Daarom moet er in Nederland een onafhankelijk opleidings- en kennisinstituut zijn op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg. Alleen een onafhankelijk instituut kan invulling geven aan de onderzoekstaak en zich verder ontwikkelen als integraal en gezaghebbend publiek kennisinstituut. De samenstelling van het bestuur van zo'n instituut moet passen bij het uitgangspunt dat het instituut onafhankelijk is. De nieuwe wetgeving moet borgen dat het opleidings- en kennisinstituut verantwoordelijk is voor:

- het verzorgen of normeren van opleidingen voor functies in crisisbeheersing en brandweezorg waarvoor een examenplicht geldt en het (laten) ontwikkelen van lesstof, oefenstof en leerstof voor beide professies;
- de ontwikkeling, de uitvoering, de organisatie en het (laten) afnemen van de verplichte examens;
- het vaststellen van de uitslag van een examen en het geven van vrijstellingen en certificaten voor crisisbeheersings- en brandweeropleidingen;
- het ontwikkelen van kennis en expertise, onder meer door het verrichten van toegepast wetenschappelijk onderzoek op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg. Daaronder valt ook het op aanvraag onderzoeken van voorvallen.²⁰¹

De veranderingen in taken ten opzichte van de huidige wet zijn de volgende:

- de verantwoordelijkheden zijn verbreed van brandweeropleidingen en -examens naar ook crisisbeheersingsopleidingen en -examens;
- de examenplicht strekt zich ook uit tot en met de directeur crisisbeheersing en de brandweercommandant;
- de wet stelt ook eisen aan het vakbekwaam blijven;
- alle taken die het huidige IFV uitvoert maar die niet passen onder de noemer kennis, opleiding en onderzoek, zoals het invullen van een platform- en netwerkfunctie en een gemeenschappelijkbeheerfunctie, worden overgedragen aan de veiligheidsregio's.²⁰²

De ontwikkeling van kennis, opleiden en interorganisatieel leren is een gezamenlijke taak van het ministerie van JenV en de veiligheidsregio's of het opleidings- en kennisinstituut van de veiligheidsregio's. Het ligt voor de hand dat de Nationale Academie voor Crisisbeheersing en de opleidingen crisisbeheersing

²⁰¹ Dit komt grotendeels overeen met het deel van de huidige taak van het IFV zoals vastgelegd in art. 68 Wvr lid 1 a tot en met f. De taken zoals beschreven in art. 68 Wvr lid g en h verschuiven naar de veiligheidsregio's (lid 1g) en de politie (lid 1h).

²⁰² Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.6.

van het 'nieuwe IFV' op elkaar aansluiten en opengesteld zijn voor elkaars functionarissen, en misschien zelfs in elkaar opgaan.

Voor het invullen van de platform-, netwerk- en beheerfunctie kunnen de gezamenlijke veiligheidsregio's een separate organisatie inrichten (zie paragraaf 4.6). Dit samenwerkingsplatform kan ook een rol spelen bij het ontwikkelen van concepten en kwaliteitsstandaarden die door verschillende organisaties in het veiligheidsveld herkenbaar en eensluidend worden toegepast.

3.5.3 Financiering

De commissie adviseert om crisisbeheersing en brandweertzorg ook in de toekomst te financieren door een combinatie van landelijke (BDuR) en gemeentelijke (gemeentefonds) financiering. De commissie adviseert om wettelijk onderscheid aan te brengen tussen de financiering van crisisbeheersing en brandweertzorg.

De commissie beschouwt financiering, meer dan in het huidige stelsel het geval is, als sturingsmechanisme dat kan worden ingezet om doelen te realiseren. Het huidige hybride bekostigingssysteem functioneert, maar is niet gestoeld op een duidelijke logica en biedt niet de gewenste sturingsmogelijkheden. Tegelijk zijn er argumenten om het hybride bekostigingsmodel in stand te laten, omdat de nadelen van zowel volledige Rijksfinanciering als volledige gemeentelijke financiering groter zijn dan de voordelen. Het advies is om de huidige hybride bekostigingssystematiek logischer en duidelijker te maken. Dat kan door een scheiding aan te brengen in de bekostiging van de crisisbeheersing en de bekostiging van de brandweertzorg.²⁰³

De brandweertzorg bestaat voor een belangrijk deel uit hulpverlening bij kleinschalige branden en ongevallen. Dat is een argument om de basisbrandweertzorg ook vanuit het gemeentefonds te blijven bekostigen. De bijdrage vanuit het gemeentefonds moet volgens de richtlijnen van het ministerie van BZK zoveel mogelijk aansluiten op het werkelijke kostenniveau van de gemeente. Naar inschatting van de commissie is dat voor brandweertzorg op gemeenteniveau cijfermatig te benaderen, maar is dat voor crisisbeheersing lastiger omdat de kosten vaak op regionaal of interregionaal niveau zijn. Een bijdrage op basis van het gemeentefonds kan bovendien alleen gebaseerd zijn op een reeks kenmerken van de *gemeente* (aantal inwoners, aantal woningen, etc.). Die kan dus niet gestoeld zijn op *regionale* kenmerken of risico's of verbonden zijn aan specifieke doelstellingen. Daardoor is het gemeentefonds niet geschikt als bekostigings- en sturingsmechanisme wanneer regionale kenmerken of specifieke doelen een rol moeten spelen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) geeft aan dat directe bekostiging voor de hand ligt bij verplichte samenwerkingen waarbij gemeenten, mede vanwege nationale normen, weinig beleidsvrijheid hebben.²⁰⁴ In lijn hiermee stelt de commissie dat de kosten die ofwel samenhangen met *regionale* structuurkenmerken ofwel voortvloeien uit *regionale* keuzes, rechtstreeks via de BDuR aan de veiligheidsregio moeten worden vergoed. Dat betreft het volledige pakket crisisbeheersing en de eventuele extra taken die na landelijke afstemming zijn belegd bij de regionale brandweertzorg. Dat biedt het Rijk ook de mogelijkheid om desgewenst veiligheidsregio's gericht te stimuleren om bepaalde zaken op te pakken. De commissie adviseert daarbij om de huidige uitkeringen die nu op grond van artikel 8.2 Besluit veiligheidsregio's aan

²⁰³ De commissie realiseert zich dat het vraagstuk van financiering, gerelateerd aan effectieve sturing en coördinatie, en samenwerking tussen Rijk-regio-lokaal/gemeente zich ook op vele andere beleidsthema's voordoet. De voorstellen van de commissie raken daarmee ook deze discussies op andere tafels.

²⁰⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019. *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt? Over bekostigingsvraagstukken bij regionale samenwerking.*

specifieke veiligheidsregio's worden toegekend, te rationaliseren en mee te nemen in een integrale benadering. Zo zouden bijvoorbeeld naast de specifieke uitkering aan de veiligheidsregio Kennemerland in verband met extra voorzieningen voor de luchthaven Schiphol, ook veiligheidsregio's met specifieke decentrale crisisbeheersing voor natuurbranden of aardbevingen daarvoor een uitkering kunnen ontvangen.

Intermezzo III Industriebrand

Het is zaterdag 22 maart 2025, 22.00 uur als er een melding binnenkomt van een zeer grote brand in Moerdijk in een opslagloods voor chemische stoffen. De bedrijfsbrandweer is gestart met de brandbestrijding. Er is sprake van veel rookontwikkeling en de rook trekt over het Hollands Diep naar noordelijk gelegen gebieden. Het meld- en informatiecentrum stuurt een aantal brandweereenheden ter plaatse, waaronder de blusboot uit Zuid-Holland Zuid en specialisten industriële brandbestrijding uit Rotterdam-Rijnmond, alarmeert een CoPI en verstuurt kort daarna een NL-Alert in het effectgebied.

Gelet op de locatie en de aard van het incident sluiten vertegenwoordigers van het bedrijf, Rijkswaterstaat en het Waterschap Brabantse Delta aan in het CoPI. Omdat al snel duidelijk is dat het incident veel aandacht trekt van regionale en landelijk media, wordt de sectie crisiscommunicatie van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant geactiveerd. De leider CoPI informeert de burgemeester van de gemeente Moerdijk. De dichtstbijzijnde meetploegen van de brandweer van Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond worden naar de gebieden gestuurd waar effecten van rook worden verwacht. Deze meetploegen rapporteren aan het CoPI in Moerdijk, dat daarop besluit het gebied dat door middel van NL-Alert gewaarschuwd moet worden te vergroten, het handelingsperspectief voor de bevolking bij te stellen en een informatienummer te openen.

Het meld- en informatiecentrum heeft inmiddels ook een van de dienstdoend operationeel leiders gealarmeerd. Deze operationeel leider constateert dat het effectgebied van het incident tot aan Rotterdam zal reiken. Ze besluit een operationeel crisisteam (OCT) in te richten dat samenkomt in het crisiscentrum van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De verwachting is namelijk dat na de bestrijding van de brand zelf veel aandacht zal uitgaan naar de langeretermijneffecten voor de samenleving, dat er veel effecten op omgeving en milieu zullen zijn (voedselveiligheid) en dat veel partners bij het vervolg betrokken zullen zijn. Het CoPI richt zich op het bestrijden van het incident en de directe effecten en het OCT richt zich op het verbinden van partners, de effecten van het incident op langere termijn en de herstelfase. Gelet op het effect van dit incident schat de operationeel leider in dat er nogal wat bestuurlijke impact zal zijn in het hele effectgebied. Zowel in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid als in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant wordt artikel 39 Wvr toegepast en na overleg tussen de betrokken voorzitters wordt besloten dat de voorzitter van Zuid-Holland Zuid het bestuurlijk crisisteam (BCT) zal voorzitten. In het BCT neemt het Openbaar Ministerie plaats vanwege de mogelijke strafrechtelijke aspecten van het incident. Aangezien het een incident bij een Brzo-bedrijf is en de provincie het bevoegd gezag is op basis van de Wet milieubeheer, sluit de gedeputeerde van de provincie ook aan. Verder wordt de hoofdingenieur-directeur Verkeer- en Watermanagement van Rijkswaterstaat uitgenodigd. Het BCT richt zich vervolgens primair op de bestuurlijke impact.

In de loop van de ochtend is de directe brand bij het bedrijf onder coördinatie van het CoPI bestreden. Het CoPI schaaft vervolgens af. Er vinden analyses plaats van de grondmonsters in het gebied om te bepalen wat het verspreidingsgebied en de ernst van de vervuiling is. Uit de omgevingsanalyses blijkt dat er veel onrust is onder bevolking in het effectgebied en bij de agrarische bedrijven. Voor het OCT

betekent dit dat er een helderder perspectief ontstaat op de gevolgbestrijding in de komende dagen. De operationeel leider wijzigt de samenstelling van het OCT en vraagt de directeurs van de Omgevingsdienst, GGD en een coördinerend gemeentesecretaris om plaats te nemen in het OCT. De focus van het OCT ligt op het voorbereiden van bewonersbijeenkomsten en het afstemmen van vervolgmaatregelen door betrokken partijen op basis van de analyses van de bodemonsters. Het OCT functioneert als coördinerend gremium in de herstelfase, hoewel er operationeel al is afgeschaald. De deelnemers in het BCT stellen vast dat coördinatie gewenst blijft, hoewel de noodzakelijke activiteiten in de komende dagen in principe tot de reguliere activiteiten van de betrokken organisaties behoren en er geen (nood)bevoegdheden ingezet hoeven te worden. De voorzitter van het BCT geeft daarom het OCT de opdracht om ook in deze fase actief te blijven. Dat wil niet zeggen dat er continu een OCT bijeen is, maar dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden intact worden gehouden en waar nodig fysiek wordt afgestemd.

Hoofdstuk 4

Inhoudelijke uitwerking kernadviezen

4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk beschreef de kernadviezen van de commissie om te komen tot een toekomstbestendig stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg. Het is een gezamenlijke opgave aan de wetgever, de minister van JenV en de 25 besturen van de veiligheidsregio's om die uit te werken.

De kernadviezen van de commissie stimuleren de ontwikkeling van een stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg waarbij voor beide samenwerking op de schaal van een risico of crisis het uitgangspunt is. Daarmee hanteert de commissie een fundamenteel andere oriëntatie dan de huidige inrichting van het stelsel met een sterke regionale focus. De adviezen van de commissie hebben daardoor impact op veel aspecten van de werkwijze van de betrokken partijen bij crisisbeheersing en brandweezorg.

Dit hoofdstuk geeft richting aan de gezamenlijke uitwerking van de adviezen van de commissie zonder tot in detail voor te schrijven hoe het stelsel in de toekomst moet functioneren. De uitwerking die de commissie in dit hoofdstuk geeft, is een inhoudelijke doorvertaling van de kernadviezen in de praktijk gebaseerd op de kennis van nu. De commissie realiseert zich dat haar adviezen niet alleen op basis van inhoudelijke argumenten worden uitgewerkt, maar dat ook financiële, politieke, bestuurlijke en praktische afwegingen van invloed zijn. De uitwerkingen in dit hoofdstuk zijn voornamelijk gemaakt op basis van inhoudelijke argumenten. Deze uitwerkingen zijn thematisch geordend waarbij de voor de commissie meest relevante onderwerpen worden besproken. In sommige gevallen doet de commissie één suggestie voor uitwerking, in andere gevallen is sprake van meerdere opties. Hiermee markeert de commissie ook het onderscheid tussen dit hoofdstuk en het vorige: de kernadviezen in hoofdstuk 3 acht de commissie cruciaal. Daarvoor is wettelijke borging nodig en ze moeten in samenhang worden uitgevoerd. De uitwerkingen in hoofdstuk 4 acht de commissie wenselijk, maar het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen om hier invulling aan te geven.²⁰⁵

Het beoogde stelsel van crisisbeheersing is schematisch weergegeven in figuur 4.



Figuur 4: beoogde stelsel van crisisbeheersing

²⁰⁵ De relatie tussen de kernconclusies uit hoofdstuk 3 en de uitwerkingen in hoofdstuk 4 staat weergegeven in de tabel in bijlage 1.

4.2 Sturing

Het gegeven dat crisisbeheersing een netwerkverantwoordelijkheid is, neemt niet weg dat specifieke partijen en functionarissen op dit moment bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben voor de inrichting en het functioneren van het stelsel. In een aantal gevallen is het voorstelbaar dat deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden wijzigen door de manier waarop het stelsel in de toekomst functioneert. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een aantal van deze wijzigingen. Het betreft hier bevoegdheden in alle fasen van crisisbeheersing. Traditioneel wordt het onderscheid gemaakt tussen de 'koude' fase en de 'warme' fase, waarbij de 'warme' fase de respons is en de 'koude' fase alle activiteiten buiten de respons. De commissie constateert dat netwerkgerichte crisisbeheersing geen hard onderscheid meer rechtvaardigt tussen 'koud' en 'warm', met name als het gaat om langdurige crises of crises met een lange herstelfase. De hieronder beschreven bevoegdheden dragen daarmee alle bij aan het functioneren van het stelsel in de gehele crisisbeheersingscyclus.

Ook voor de brandweezorg geldt dat het vormgeven aan de gezamenlijke opgave toepassing vraagt van specifieke bevoegdheden. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven is er bij brandweezorg meer sprake van veranderingen in de huidige werkwijze, waar bij crisisbeheersing sprake is van vernieuwing. Bij brandweezorg vraagt dat vooral een stevigere gezamenlijke sturing door de huidige verantwoordelijke partijen, zodat invulling kan worden gegeven aan de gezamenlijke opgave. In de paragrafen hieronder ligt de focus daarom vooral op crisisbeheersing.

4.2.1 Minister van Justitie en Veiligheid

De minister van JenV is in de eerste plaats stelselverantwoordelijk. Dat houdt in dat zij de werking van het stelsel monitort en zich richting Tweede Kamer over de werking van het stelsel verantwoordt. Waar nodig spoort ze partijen aan om de flexibiliteit, adaptiviteit en robuustheid van het stelsel te vergroten. De minister is als stelselverantwoordelijke ook degene die de samenhang van beleid, uitvoering en toezicht op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg in balans houdt en die optimaal inzet. De commissie kan zich voorstellen dat de toekomstbestendigheid van de stelsels van crisisbeheersing en brandweezorg ermee is gediend als beide nadrukkelijk belegd zijn in de wet en in het departementale beleidsproces.

De minister heeft als regisseur in de crisisbeheersing en brandweezorg de bevoegdheid en krijgt verantwoordelijkheid om zo nodig een aanwijzing te geven gericht op de samenwerking tussen partners en de vormgeving van de preparatie. Bijvoorbeeld over de gezamenlijke preparatie van veiligheidsregio's, de wijze waarop de intersectorale risicoanalyse plaatsvindt of de samenwerking met de politie.

De minister is als regisseur ook in de positie om haar collega-bewindslieden dringend te verzoeken de participatie te stimuleren van crisispartners die onder hun gezag vallen, zeker als uit risico-inventarisaties blijkt dat betrokkenheid van deze partners bij crisisbeheersing noodzakelijk is. In het bijzonder geldt dat ook bij crises met een internationale context. Deze borging werkt twee kanten op. Op basis van de behoefte van deze crisispartners – en eventueel op verzoek van haar collega-bewindslieden – is het aan de minister om veiligheidsregio's aan te zetten tot netwerkvorming en om samenwerking en uniformering tussen veiligheidsregio's actief te bevorderen. Dat laatste vergemakkelijkt de betrokkenheid bij crisisbeheersing voor crisispartners. Dat zou volgens de commissie naar analogie van de huidige bevoegdheid van de voorzitter in art. 34 Wvr kunnen zijn, waarbij aanwijzingen kunnen worden gegeven aan zorginstellingen die zich onvoldoende voorbereiden op crisisbeheersing.

Internationale crisisbeheersing

Vanuit de integrale benadering van crisisbeheersing heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie een belangrijke rol bij de ondersteuning van de veiligheidsregio's bij internationale crisisbeheersing. In de Nederlandse grensregio's is internationale samenwerking bij incidentbestrijding en crisisbeheersing aan de orde van de dag, ook bij relatief kleine incidenten. Voor het maken van goede afspraken met organisaties in buurlanden, ook over risicobeheersing en herstel, is ondersteuning van bewindslieden nodig en gewenst. Daar waar nodig moet de minister van JenV zich nadrukkelijker laten gelden. Deze ondersteuning van het Rijk wordt wat de commissie betreft wettelijk geborgd. Het mechanisme voor internationale bijstand – zowel leveren als ontvangen – moet daarom goed zijn ingekaderd in het gezamenlijke wettelijke stelsel bestaande uit de centrale en decentrale crisisbeheersing. De commissie kan zich voorstellen dat de regisserende rol van de minister van JenV bij crisisbeheersing ook geldt voor samenwerking op het terrein van grensoverschrijdende en internationale crisisbijstandsverlening.

4.2.2 Veiligheidsberaad

Voor de toekomstige rol van de voorzitters van de veiligheidsregio's moet een balans gevonden worden tussen de waarden van democratische legitimiteit, daadkracht, flexibiliteit en transparantie. Deze balans geldt in het bijzonder voor het gezamenlijke optreden van de voorzitters in het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad kan een belangrijke rol spelen in de versterkte onderlinge samenwerking en gezamenlijke preparatie van veiligheidsregio's. De commissie is van mening dat bij het Veiligheidsberaad geen zelfstandige bevoegdheden passen. De relatieve voordelen van zelfstandige bevoegdheden verhouden zich niet tot de nadelen van democratische legitimiteit. Het zou leiden tot nog een extra bestuurslaag boven de 25 gemeenschappelijke regelingen. De ervaringen rond covid-19 tot nu toe en het onderzoek van de commissie laten zien dat de effectiviteit van het Veiligheidsberaad niet afhangt van extra bevoegdheden en dat hier ook weinig draagvlak voor is. Tegelijkertijd zal het Veiligheidsberaad wel degelijk een belangrijke rol moeten spelen in de doorontwikkeling van het stelsel en uniformering ervan. Daar waar de 25 besturen van veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk worden voor inventarisatie van de (gezamenlijke) risico's, de prioritering ervan en de daaropvolgende risicobeheersings- en preparatie-activiteiten, speelt het Veiligheidsberaad een coördinerende en regisserende rol. Datzelfde geldt voor het maken van afspraken met landelijk opererende crisispartners. Op een vergelijkbare manier speelt het Veiligheidsberaad een regisserende en coördinerende rol bij het invullen van de gezamenlijke opgave voor brandweezorg. Het Veiligheidsberaad moet dan wel over een instrumentarium beschikken. Daarbij hoort wat de commissie betreft geen formele doorzettingsmacht voor het Veiligheidsberaad of haar voorzitter.

Het Veiligheidsberaad verdient een concretere doel- en taakomschrijving in toekomstige wetgeving. De uitvoering van de strategische agenda, de ontwikkeling van programma's in de laatste jaren en het optreden tijdens covid-19 laten zien dat het Veiligheidsberaad een betekenisvolle rol kan spelen.

4.2.3 Burgemeester

De rol van de burgemeester is in het toekomstige stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg niet veel anders dan nu. De burgemeester blijft primair bestuurlijk verantwoordelijk voor crisisbeheersing en brandweezorg en is als lid van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio medeverantwoordelijk voor het ontwikkelen en in stand houden van de regiefunctie van de veiligheidsregio.

De veranderingen in het functioneren van het stelsel van crisisbeheersing (meer netwerkgeoriënteerd met als bepalende factor de schaal van het risico of de crisis) schept in een aantal gevallen meer verplichtingen. De burgemeester krijgt de bevoegdheid om een BCT samen te stellen en zal daarin samen met andere

bestuurders strategisch leiding moeten geven aan de crisis. In de fase van risico-inventarisatie en preparatie draagt de burgemeester de verantwoordelijkheid voor het stimuleren van de netwerksamenwerking.

Voor toekomstige crisisbeheersing is belangrijk dat de burgemeester (net als de voorzitter) zich beperkt tot de strategische besluitvorming en de operationele leiding overlaat aan de operationeel leider. Zo ontstaat meer ruimte of mandaat voor operationeel leidinggevend en wordt duidelijk dat de bestuurder zich beperkt tot strategische besluitvorming, bestuurlijke afstemming of toepassing van specifieke (nood)bevoegdheden, zoals art. 175 Gemeentewet.

Naast deze specifiek bestuurlijke verantwoordelijkheden blijven de andere rollen van de bestuurder onverminderd van belang: het boegbeeld van de crisisbeheersing, burgervader of -moeder, ambassadeur en verbinder.

4.2.4 Commissaris van de Koning

De huidige wet geeft de commissaris van de Koning een beperkte toezichthoudende rol ten opzichte van veiligheidsregio's en een rol bij het versterken van bestuurlijke samenwerking, vooral tijdens de responsfase van crises. Op basis van de Wvr en de ambtsinstructie kan de commissaris in enkele gevallen een aanwijzing geven.²⁰⁶ In de toekomstige wetgeving ziet de commissie geen toegevoegde waarde voor de toezichthoudende rol van de commissaris van de Koning ten opzichte van veiligheidsregio's. Ook het geven van aanwijzingen heeft geen toegevoegde waarde meer in de door de commissie beoogde inrichting van het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg. In lijn met de reguliere verantwoordelijkheden van de commissaris van de Koning ziet de commissie wel een blijvende rol als 'wijze bemiddelaar' in alle situaties waarin sprake is van bestuurlijke samenwerking. Deze rol heeft de commissaris van de Koning op vele terreinen waar sprake is van bestuurlijke samenwerking. De basis hiervoor ligt in artikel 182 Provinciewet en verschillende artikelen in de Ambtsinstructie.

De commissaris van de Koning kan bijdragen aan het versterken van interregionale samenwerking, met name in provincies met meer dan één veiligheidsregio, en een de-escalerende rol spelen bij bestuurlijke spanningen binnen en tussen veiligheidsregio's en veiligheidsregiobesturen. Tegelijk zijn de mogelijkheden van de commissaris van de Koning beperkt als het gaat om het versterken van de samenwerking tussen veiligheidsregio's in verschillende provincies. In de toekomst komt de focus juist meer te liggen op deze interregionale en interprovinciale samenwerking, op de schaal van risico's en crises.

Daarom ligt het voor de commissie voor de hand de bemiddelende rol van commissaris van de Koning niet te herhalen in de toekomstige Wet crisisbeheersing en brandweezorg. Op dit moment schiet de Ambtsinstructie echter nog tekort om invulling te geven aan de bemiddelende rol van de commissaris van de Koning in relatie tot veiligheidsregio's. Dat betekent dat niet alle aan de commissaris van de Koning gerelateerde bepalingen in de Wvr zullen verdwijnen. Bepalingen die zorgen dat de commissaris op hoofdlijnen geïnformeerd blijft over het functioneren van veiligheidsregio's, zonder dat ze te veel betrokken is bij de alledaagse gang van zaken van veiligheidsregio's, kunnen behouden blijven.²⁰⁷ Wettelijke voorschriften over aanwezigheid bij vergaderingen van het algemeen bestuur en vertegenwoordiging in of informatie uit BCT's zijn wat de commissie betreft niet nodig voor het invullen van deze rol.

De commissie ziet in de nieuwe wetgeving verder geen toegevoegde waarde in een toezichthoudende rol voor de commissaris van de Koning in het kader van crisisbeheersing. Dat geldt voor alle toezichthoudende

²⁰⁶ Art. 41, 42, 59 Wvr en art. 5a, 5c, 5d Ambtsinstructie commissaris van de koning.

²⁰⁷ Zoals de artikelen 40, 46 en 58 lid 3.

en aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning zoals nu vastgelegd in de Wvr.²⁰⁸ De Inspectie Justitie en Veiligheid is immers de primaire toezichthouder en die rapporteert rechtstreeks aan de minister van JenV.²⁰⁹ Daardoor is de minister van JenV in de positie om zo nodig het bestuur van de veiligheidsregio een aanwijzing te geven wanneer de taakuitvoering in de veiligheidsregio tekortschiet.²¹⁰ De commissie stelt dan ook voor om deze aanwijzingsbevoegdheid in de nieuwe wetgeving rechtstreeks bij de minister van JenV te leggen.²¹¹ Het is aan de minister om zo nodig door middel van een aanwijzing in te grijpen. De minister kan daarbij de commissaris van de Koning als rijksheer inzetten.

4.2.5 Rijksheren

De afgelopen jaren is gewerkt aan modernisering van het staatsnoodrecht, inclusief de rol van rijksheren.²¹² De inzet is die rol te actualiseren en aan te laten sluiten op het nieuwe stelsel van staatsnood- en crisisrecht. De gedachten gaan uit naar bestuurlijke liaisons die specifieke bevoegdheden van de ministers gemandateerd krijgen en het eenduidige bestuurlijke aanspreekpunt zijn voor de beleidsterreinen van het ministerie dat bij de specifieke crisis wordt betrokken. Deze bestuurlijke liaison kan de minister vertegenwoordigen in het BCT. De commissie ondersteunt deze lijn. Juist vanuit het oogpunt van flexibiliteit en verbinding van schaalniveaus is een dergelijke specifiek gemandateerde vertegenwoordiger van een minister in het nieuwe stelsel volgens de commissie wenselijk.

4.2.6 Veiligheidsregio's

In de huidige Wvr staan de veiligheidsregio's als *organisatie* centraal. In de visie van de commissie staan de *functies* van crisisbeheersing en brandweerbepaling centraal. De visie gaat zoals aangegeven uit van een bredere scope waarbij niet de regio, maar de schaal van het risico of de crisis bepalend is voor de organisatie van samenwerking. Wanneer bepaalde risico's de grens van de veiligheidsregio's overschrijden, worden de risico-analyse en preparatie (en vervolgens ook de respons en het herstel) op dat niveau georganiseerd. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer effecten zich voordoen op het niveau van een grotere dijkkring (hoog water), meer regio's treft (natuurbranden of stroomstoring) of landelijk is (pandemie).

Bij de vormgeving van het stelsel moet er rekening mee worden gehouden dat de frequentie van niet-plaatsgebonden crises beperkt is en de opgebouwde ervaring daarmee ook. Tegelijkertijd blijkt telkens weer dat de menselijke factor bij crisisbeheersing een grote rol speelt: het is vaak de kwaliteit van specifieke functionarissen die de doorslag geeft in succesvolle crisisbeheersing, met name in situaties waar creativiteit en flexibiliteit worden verwacht. Het is voor de commissie ondenkbaar dat deze kwaliteit vanuit 25 afzonderlijke veiligheidsregio's kan worden opgebouwd. Dat kan ook contraproductief zijn in het licht van de door de commissie geadviseerde crisisrespons.

De commissie hecht waarde aan een duidelijk uniform aansturingsmodel van de veiligheidsregio's, waarbij twee functies gedefinieerd worden:

- De directeur crisisbeheersing, verantwoordelijk voor en bevoegd om leiding te geven aan de dienst crisisbeheersing van de veiligheidsregio, met daarnaast de taak om crisisbeheersing in de meest brede zin door te ontwikkelen en te vernieuwen. Daarmee geeft de directeur crisisbeheersing vorm

²⁰⁸ art. 13, 41, 42, 43, 53, 58, 59, 60 Wvr.

²⁰⁹ art. 58 Wvr lid 2.

²¹⁰ Dit is nu op basis van art. 59 Wvr een bevoegdheid van de commissaris van de Koning.

²¹¹ Artikel 5 Ambtsinstructie lid d voor de commissaris van de Koning vermeldt dat deze pas een aanwijzing op grond van artikel 59 Wvr geeft na toestemming daarvoor door de minister van JenV. De commissaris daarmee een tussenliggende schakel.

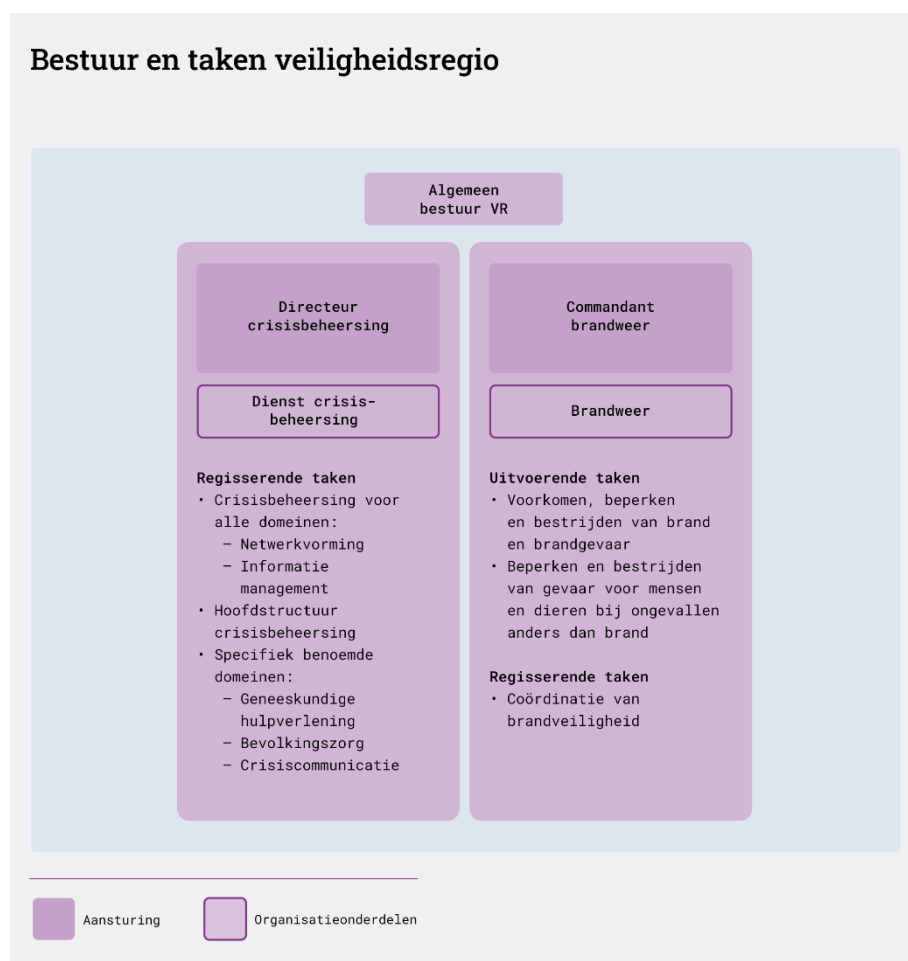
²¹² Brief van de minister van JenV, *Kamerstukken II* 2017/18, 29668 nr. 48.

aan de netwerkvorming van de veiligheidsregio's, de gezamenlijke preparatie en de interregionale samenwerking.

- De brandweercommandant, verantwoordelijk voor en bevoegd om leiding te geven aan de brandweer in een veiligheidsregio, met daarnaast de specifieke taak om brandweertzorg verder te ontwikkelen. Daarnaast de taak om aan risicobeheersing, preparatie, repressie en herstel van regio-overstijgende (risico's op) branden en ongevallen vorm te geven. Ze is tevens verantwoordelijk voor het adviseren, stimuleren en coördineren van brandveiligheid.

De commissie beoogt hiermee dat crisisbeheersing en brandweertzorg ieder een eigen aanspreekpunt hebben en dat er geen sprake is van een hiërarchische verhouding tussen de beide directeuren. Dat betekent in de praktijk dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio zowel inhoudelijk als beheersmatig voor crisisbeheersing zakendoet met de directeur crisisbeheersing en voor brandweertzorg met de brandweercommandant. Dat geldt ook voor de crisispartners. De landelijke opgaven voor crisisbeheersing zijn een verantwoordelijkheid van alle directeuren crisisbeheersing. De landelijke opgaven voor brandweertzorg worden gezamenlijk opgepakt door de brandweercommandanten. De directeur crisisbeheersing en de brandweercommandant zijn nevengeschikt en kunnen beide de veiligheidsregio als organisatie vertegenwoordigen.

Het beoogde bestuur en de taken van de veiligheidsregio zijn schematisch weergegeven in figuur 5.



Figuur 5: bestuur en taken veiligheidsregio

4.2.7 Democratische legitimiteit

De commissie constateert in hoofdstuk 2 een aantal verbeterpunten ten aanzien van democratische legitimiteit. De kaderstellende inbreng door gemeenteraden kan bijvoorbeeld verbeterd worden door bestuurlijke keuzes te expliciteren en het niet overnemen van wensen van gemeenteraden verplicht te beargumenteren.²¹³ De Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet veiligheidsregio's bevatten waarborgen voor democratische legitimiteit *voorafgaand* aan een crisis en *na afloop* van een crisis. De democratische controle op crisisbeheersing *tijdens* (langdurige) crises is op dit moment niet geborgd.

De crisisbeheersing bij covid-19 heeft de zwakheden zichtbaar gemaakt van langdurig van kracht zijnde noodverordeningen.²¹⁴ In het licht van crisisbeheersing kan het bijvoorbeeld nodig zijn om de uitoefening van grondrechten door bepaalde maatregelen tijdelijk te beperken. Deze maatregelen moeten noodzakelijk zijn, dat wil zeggen dat het doel niet op een andere wijze bereikt kan worden. Ook moeten de maatregelen proportioneel zijn. Proportionaliteit houdt in dat het belang dat met de maatregel gediend is, in verhouding is met de beperking en met onevenredig nadelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden.²¹⁵

In de acute fase van de crisis staan de crisisbeheersing en het beperken van de gevolgen voorop. Naarmate de crisis langer duurt, gaan ook andere belangen wegen. Democratische controle kan ertoe bijdragen dat er een integrale afweging wordt gemaakt tussen veiligheid, volksgezondheid, economie en maatschappelijke belangen. Deze democratische controle kan in beginsel plaatsvinden op centraal niveau, door de Tweede Kamer, wanneer sprake is van op Rijksniveau vastgestelde maatregelen. Op decentraal niveau is die controle mogelijk door gemeenteraden, wanneer sprake is van door de burgemeester afgekondigde maatregelen. Wanneer de voorzitter van de veiligheidsregio maatregelen heeft afgekondigd, is de democratische controle per definitie beperkt omdat de betrokken gemeenteraden op afstand staan. Dat gebrek begint zwaarder te wegen naarmate eventuele beperkende maatregelen langer van kracht blijven en een grotere inbreuk op grondrechten met zich meebrengen.

De commissie stelt dat het zaak is de evaluatie van de covid-19-crisis af te wachten en de leerpunten daaruit mee te nemen bij de nieuwe wetgeving. Vooruitlopend daarop hecht de commissie zowel aan doortastende acute crisisbeheersing, waarbij democratische controle voorafgaand aan maatregelen niet mogelijk is, als ook aan goed geborgde democratische controle bij langer lopende crisisbeheersing. De schaal, de zwaarte en de tijdsduur van de crisis zouden leidend moeten zijn voor het niveau van democratische controle.

Bij verantwoording na crisisbeheersing – zeker bij een landelijke crisis – is de relatie tussen parlement en gemeenteraad niet altijd duidelijk. Hoewel dat probleem niet volledig is weg te nemen – crisisbeheersing vindt immers in gezamenlijkheid op meerdere niveaus plaats – ligt het voor de hand dat het parlement toeziet op centrale verantwoordelijkheden en de gemeenteraden op decentrale verantwoordelijkheden.

4.2.8 Noodwetgeving en noodbevoegdheden

De commissie constateert dat het in het staatsnoodrecht gehanteerde begrippenkader en gedachtegoed zich met name richt op plotseling optredende, grootschalige noodsituaties, net als het begrippenkader van de Wvr zich vooral richt op rampenbestrijding. De huidige maatschappelijke ontwikkelingen laten echter zien dat crises zich steeds meer geleidelijk kunnen ontwikkelen, flexibiliteit van optreden vragen en zowel centraal en decentraal maatwerk kunnen vereisen. Deze ontwikkelingen passen niet meer bij het huidige

²¹³ Zie bijvoorbeeld artikel 3.2.1 Bvr dat stelt: "Indien het bestuur van de veiligheidsregio voor bepaalde locaties opkomsttijden vaststelt die afwijken van de tijdnormen, motiveert het de keuze van de locatie en de mate van de afwijking".

²¹⁴ De commissie evalueert niet de aanpak van de covid-19-pandemie, maar signaleert leerpunten zoals die door bestuursorganen zoals de Raad van State en het Kabinet zijn geconstateerd.

²¹⁵ Zie memorie van toelichting bij *Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn* (ook bekend als *Tijdelijke wet maatregelen covid-19*), 13 juli 2020.

beschikbare staatsnoodrecht. Verder constateert de commissie dat voor toepassing van staatsnoodrecht een zware parlementaire procedure geldt. Daarmee ontstaat een bijzonder contrast met andere noodbevoegdheden: relatief zware noodbevoegdheden uit diverse wetten kunnen vormvrij worden ingezet, terwijl ogenschijnlijk 'lichtere' bepalingen uit het klassieke staatsnoodrecht pas na een intensieve procedure van kracht worden. Daarmee ontstaat de situatie dat daadwerkelijk inzetten van (delen van) staatsnoodrecht moeizaam is en wordt het in de praktijk niet toegepast in situaties waar dat wél van toegevoegde waarde zou zijn.²¹⁶

De commissie kan zich dan ook voorstellen dat modernisering van staatsnoodrecht verbonden wordt aan het opstellen van de Wet crisisbeheersing en brandweezorg. De commissie ondersteunt het pleidooi van verschillende partijen in de context van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 om tot een diepgaande evaluatie van het bestaande staatsnoodrecht te komen.²¹⁷ Integratie van bepalingen uit de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en verwante wetgeving²¹⁸ in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg is gewenst. Dat sluit aan bij de adviezen van de commissie om de Rijkscrisisstructuur te integreren in de nieuwe wetgeving en te komen tot een meer flexibele toepassing van bevoegdheden bij crisisbeheersing. Daardoor ontstaat ook een samenhangend stelsel van bevoegdheden, dat zorgt voor een trapsgewijze inzet van (nood)bevoegdheden met oplopende impact. Hierdoor kan inzet van noodbevoegdheden beter worden afgewogen op basis van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het samenbrengen van al deze bevoegdheden voor het openbaar bestuur in één wet waarborgt transparantie in toepassing, behoud van samenhang tussen de verschillende bij crisisbeheersing in te zetten bevoegdheden en zorgt ook in de toekomst voor blijvende actualisatie van noodwetgeving bij doorontwikkeling van crisiswetgeving. Bovendien wordt door het samenhangend opnemen van deze bevoegdheden in één wet toepassing van de beginselen van democratische legitimiteit overzichtelijker.

4.3 Brandweezorg

Een toekomstbestendige brandweerfunctie vraagt op een aantal cruciale punten verandering, zoals in hoofdstuk 3 aangegeven. De uitwerking van de hoofdlijn van hoofdstuk 3 heeft op een aantal punten in het stelsel effect. De commissie beschrijft in deze paragraaf een aantal van deze effecten.

4.3.1 Functies, rangen en kwalificaties

Het Besluit personeel veiligheidsregio's en de bijhorende Regeling personeel veiligheidsregio's beschrijven in detail welke functies, rangen, taken, kwalificaties en diploma's noodzakelijk zijn voor het personeel van de veiligheidsregio. Een groot deel van deze functies is van toepassing op de brandweer. De commissie is van mening dat landelijke normering van functies en vakbekwaamheid noodzakelijk is in een brandweerstelsel waarin samenwerking steeds belangrijker wordt en daarom onderdeel moet blijven van de toekomstige wetgeving. De uitwerking kan echter onderdeel worden van de eigen normering van de brandweer, zodat het detailniveau omlaag gebracht kan worden en periodieke innovatie in kwalificaties wordt gestimuleerd.

Gezien het doel om de inhoud van de brandweezorg in de toekomst duidelijk te positioneren in politiek-bestuurlijke besluitvorming ligt het in lijn der verwachting om ook voor de functie van commandant vakspecifieke eisen te stellen in het Besluit brandweerpersoneel.

²¹⁶ Zie als voorbeeld de Nota naar aanleiding van het verslag Tijdelijke wet maatregelen covid-19, waarin de minister in antwoord op een vraag over toepassing van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden stelt: "... er gelden ook meer pragmatische overwegingen, zoals het feit (zie ook § 10.4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting), dat activering van het staatsnoodrecht het met dit wetsvoorstel beoogde maatwerk niet binnen bereik brengt."

²¹⁷ Motie van het lid Van Dam c.s. over herziening van het staatsnoodrecht, *Kamerstukken II 2020/2021*, 35526 nr. 42: en Advies Raad van State Tijdelijke wet maatregelen covid-19, *Kamerstukken II 2019/2020*, 35526, nr. 4.

²¹⁸ Bijvoorbeeld de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

4.3.2 De positie van vrijwilligers

Recent is geconstateerd dat de rechtspositie van brandweervrijwilligers strijdig is met de Europese en internationale regelgeving dat gelijke arbeid gelijk beloond moet worden. Vrijwillige en beroepsbrandweermensen genieten in Nederland dezelfde opleiding en voldoen aan dezelfde eisen. Het werk van beide groepen is dus vergelijkbaar. Op dit moment wordt gekeken naar mogelijkheden om een differentiatie aan te brengen tussen vrijwilligers en beroepskrachten. Het ministerie van JenV en het Veiligheidsberaad hebben hierin de leiding. Hoe dit voor de toekomst uitpakt voor brandweervrijwilligers is nu nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

De commissie kan zich voorstellen dat de differentiatie van taken tussen vrijwillige en beroepsbrandweermensen wordt beschouwd vanuit het in hoofdstuk 3 geschetste brede kwaliteitskader. Vanuit de beschreven 'gezamenlijke landelijke opgave' is het volgens de commissie logisch om te kiezen voor een uniforme taakbeschrijving en rechtspositie van de vrijwilligers binnen de brandweer.

4.3.3 Bedrijfsbrandweer

De commissie acht het ongewenst dat er bedrijven of instellingen zijn die een bijzonder gevaar vormen voor de openbare veiligheid, maar niet aangewezen kunnen worden om een bedrijfsbrandweer in te stellen. De commissie adviseert de wetgever daarom om de voorwaarden tot aanwijzing van de bedrijfsbrandweer ex artikel 31 Wvr nader te evalueren in samenwerking met het Landelijk ExpertiseCentrumBRZO. De commissie stelt als doel dat brandweezorg door bedrijven en overheid – in het bijzonder bij risicobedrijven – goed op elkaar moet aansluiten.

4.3.4 Toezicht door brandweer

De brandweer heeft op grond van diverse wet- en regelgeving, zoals het Brzo en de Omgevingswet, een toezichthoudende rol. In beginsel hoort daar ook handhaving bij. Toezichthouders van de brandweer, de omgevingsdienst, en de inspectie SZW werken samen in het kader van het toezicht op Brzo-bedrijven.²¹⁹ Voor iedere geconstateerde overtreding wordt bepaald welke instantie het meest geschikt is om daarop te handhaven. Er wordt een landelijke handhavingsstrategie gebruikt. Het bestuur van de veiligheidsregio ontleent de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid aan de huidige Wvr. Ook in de toekomst zal de brandweer deze toezichthoudende taak moeten vervullen. Het bestuur van de veiligheidsregio is ten slotte ook verantwoordelijk voor de aanwijzing van bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen. De commissie constateert dat de brandweer goed in staat is om invulling te geven aan de toezichthoudende taak, maar niet is toegerust voor de handhavende taak. Om die reden is het raadzaam om de handhaving in de nieuwe wetgeving te beleggen bij een organisatie die daarvoor is toegerust, zoals de omgevingsdienst.

De commissie kan zich daarbij voorstellen dat de brandweer aangewezen wordt als adviseur of kennisdrager van het bevoegd gezag (Wabo²²⁰) in de vergunningverlening van en toezicht (door inspectie SZW) op de bedrijfsbrandweer milieu, omdat zij verantwoordelijk is voor en de meeste kennis bezit over de repressieve brandweezorg.

4.4 Crisisbeheersing

Een toekomstbestendig stelsel van crisisbeheersing vraagt op een aantal cruciale punten vernieuwing, zoals in hoofdstuk 3 aangegeven. De huidige regionale oriëntatie in het functioneren van veiligheidsregio's en de crisisorganisaties en de afzonderlijke centrale crisisstructuur zullen in de toekomst als zodanig verdwijnen. De uitwerking van de hoofdlijn van hoofdstuk 3 leidt tot een andere werkwijze van veiligheidsregio's,

²¹⁹ Art. 13.17 Omgevingsbesluit regelt het gecoördineerde toezicht op Seveso-inrichtingen (Brzo-bedrijven).

²²⁰ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

crisispartners en het Rijk. De commissie beschrijft in deze en de volgende paragrafen een aantal van deze effecten meer in detail.

4.4.1 Definitie crisisbeheersing en opperbevel

In de huidige Wvr wordt het stelsel van crisisbeheersing nog opgebouwd vanuit regioperspectief waarbij het ontstaan van bevoegdheden in een aantal gevallen is gekoppeld aan het ontstaan van rampachtige situaties. Het ligt voor de hand dat de door de commissie voorgestelde werkwijze ook leidt tot een gewijzigd begrippenkader in de wet. Immers, het huidige gehanteerde begrippenkader heeft ook beperkende effecten in een integrale aanpak van de crisis en de effectiviteit van betrokken netwerken.

De commissie stelt verder vast dat het begrip opperbevel in de praktijk geen betekenis heeft en daarmee overbodig is geworden in de wet. Dit wettelijk begrip is bovendien een nadere invulling van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester ex art. 175 Gemeentewet. Mocht het nodig zijn, dan kan de burgemeester op grond van deze noodbevelsbevoegdheid afwijken van de normale staatsrechtelijke verhoudingen en bijvoorbeeld een bevel geven aan het bestuur van een waterschap.²²¹ Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke (inter)bestuurlijke ingreep alleen in uitzonderlijke situaties aan de orde is en pas na intensief bestuurlijk overleg. Dat bestuurlijk overleg vindt op basis van het advies van de commissie in de toekomst plaats in een BCT. Er is daarom wat de commissie betreft geen reden om het beginsel van opperbevel in stand te houden.

4.4.2 Netwerkvorming en netwerksamenwerking

De commissie onderscheidt drie verschillende thema's rondom netwerkgerichte crisisbeheersing: netwerkvorming (het ontstaan en inrichten van het netwerk), netwerksamenwerking (de wijze waarop activiteiten in het netwerk worden uitgevoerd) en netwerksturing (de wijze waarop gestuurd wordt op resultaten van het netwerk). Per definitie kan er niet één partij verantwoordelijk zijn voor *netwerkvorming*: het is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken crisispartners. De commissie kan zich voorstellen dat veiligheidsregio's in de nieuwe wet verantwoordelijk worden voor het maken van een netwerkanalyse, het maken van afspraken met relevante partners en het uitvoeren van een bewuste strategie om het netwerk te onderhouden en met elkaar te verbinden. Primair gaat de commissie uit van netwerkvorming op basis van gelijke gerichtheid en wederzijds aanspreken, omdat dit het beste past bij de eigen verantwoordelijkheid van crisispartners voor crisisbeheersing. Het startpunt hiervoor vormt de risicoanalyse. Op basis van de risico's worden netwerken in kaart gebracht, waarbij meerdere veiligheidsregio's, publieke en private crisispartners en het Rijk onderdeel kunnen zijn van zo'n netwerk.

Netwerksamenwerking richt zich zowel op gezamenlijke risicoanalyse als op gezamenlijke preparatie, respons en herstel. Afhankelijk van het type risico en de taakvolwassenheid van de partners in het netwerk wordt een vorm van samenwerking gezocht. De samenwerking behelst minimaal het uitwisselen van informatie, maar kan verder gaan. Binnen het netwerk of samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over de wijze van samenwerken en de rol van de veiligheidsregio daarin. Eén of meer veiligheidsregio's kunnen een regierol pakken, maar ook een meer faciliterende rol. Samenwerkingsverbanden kunnen er verschillend uitzien en verschillend van karakter zijn.

Afhankelijk van het type crisis kan het zo zijn dat niet de veiligheidsregio, maar een crisispartner het inhoudelijke primaat heeft bij de crisisbeheersing. Denk aan Rijkswaterstaat bij een crisis op het hoofdwatersysteem of de waterschappen samen met Rijkswaterstaat bij langdurige droogte. Meer dan in

²²¹ Brainich, Helsloot, *Tekst en commentaar openbare orde en veiligheid*, p. 766.

het verleden zullen veiligheidsregio's collectief in staat moeten zijn te participeren en te faciliteren in crisisbeheersingsactiviteiten die onder het bestuurlijk gezag staan van andere partners.

Netwerksturing gaat om het behalen van resultaten van het netwerk (waarbij netwerksamenwerking een van de resultaten is). Netwerksturing is het vermogen om in samenwerking met andere actoren een maatschappelijk probleem op te lossen. Netwerksturing is niet-hiërarchische sturing, gezamenlijk door partners die verenigd zijn in een netwerk. Gelet op het urgente karakter van crisisbeheersing en om te voldoen aan de eisen van robuustheid van het stelsel kan de commissie zich voorstellen dat deze resultaatverantwoordelijkheid van crisispartners voor de gezamenlijke resultaten van het netwerk wordt opgenomen in sectorale wetgeving. Daarnaast is het wenselijk dat bestuurders de mogelijkheid krijgen om crisispartners aan te spreken of een aanwijzing te geven op het moment dat ze onvoldoende bijdragen aan de resultaten van het netwerk. De commissie heeft dit punt uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Borging sectorale crisisbeheersing

Het versterken van netwerksamenwerking vraagt een gerichte inspanning. Daarvoor moet de basisverantwoordelijkheid van partners voor crisisbeheersing vanuit hun eigen rol worden geborgd. Voor veel crisispartners is dat al het geval: sectorale wetgeving benoemt hun basisverantwoordelijkheden en -bevoegdheden. De commissie kan zich voorstellen dat aan deze basisverantwoordelijkheid de verplichting wordt toegevoegd om die rol in samenwerking met andere partners vorm te geven. Het eventueel borgen van de verantwoordelijkheid van crisispartners in relevante wet- en regelgeving overschrijdt de grenzen van de opdracht aan de commissie. Het is wel een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van het stelsel van crisisbeheersing en het ligt dan ook voor de hand dat deze borging waar nodig – gebaseerd op het gezamenlijke risicoprofiel van Rijk en regio's – wordt gerealiseerd.

Het past volgens de commissie niet om delen van sectorale wetgeving te integreren in de nieuwe wetgeving met betrekking tot crisisbeheersing. De hoofdreden dat dit niet passend is, is gelegen in het feit dat het bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreft van andere ministers dan de minister van JenV. Ook zijn andere bestuursorganen betrokken.

4.4.3 Crisispartners

Doordat crises in toenemende mate grenzeloos zijn, kunnen diverse en uiteenlopende crisispartners en meerdere vakministeries betrokken zijn bij crisisbeheersing. Wel heeft de minister van JenV op centraal niveau een regisserende rol. Deze regisserende rol op de werking van het systeem van crisisbeheersing in algemene zin, inclusief de samenhang tussen algemene en functionele kolom, moet zich goed verhouden tot de verantwoordelijkheden van vakministers zoals beschreven in de sectorale wetgeving.

Het kan hier ook partners betreffen waarmee tot nu toe niet of nauwelijks in voorbereiding werd afgestemd. Dat hangt af van het risico of de crisis. Samenwerking is het devies voor de toekomst. Het is alleen niet altijd bekend welke crisispartners een rol zullen hebben bij crisisbeheersing, omdat crises die we niet kennen moeilijk te voorzien zijn. Er moet daarom sprake zijn van een flexibel netwerk van crisispartners. In paragraaf 3.3.5 heeft de commissie uitgewerkt hoe samenwerking tussen partners en veiligheidsregio's vorm krijgt en wat het onderscheid is tussen de verschillende typen partners. Het ligt in de lijn van de verwachting dat de toekomstige wetgeving geen specifieke opsomming van crisispartners bevat.

Een crisispartner is een organisatie die verantwoordelijk is voor het beheer van een specifieke vitale infrastructuur of een dienst die een rol speelt of kan spelen in de crisis. In de toekomstige structuur zijn crisispartners niet alleen partijen van wie vertegenwoordigers aanwezig zijn in de crisisteams of partijen met

specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden die van belang zijn bij crisisbeheersing. Sommige crisispartners zijn private partijen die op commerciële basis de vitale infrastructuur beheren, zoals banken, energiebedrijven of netbeheerders, sommige openbaarvervoermaatschappijen of telecomproviders. Andere crisispartners zijn non-profitorganisaties zoals landschapsbeheerders of hulporganisaties. Er kan sprake zijn van netwerken in specifieke sectoren, zoals ROAZ en overleg niet-acute zorg, die in de crisisstructuren vertegenwoordigd zijn. Diverse private partijen zijn faciliterend in de crisisbeheersing, zoals het Rode Kruis, vervoersmaatschappijen of particuliere initiatieven zoals AMBER Alert²²² of DARES²²³. Ten slotte zijn ook overheidsorganisaties zoals Defensie, Rijkswaterstaat en waterschappen crisispartners. Diverse crisispartners hebben eigen verantwoordelijkheden op basis van sectorale wetgeving. Denk bijvoorbeeld aan de verantwoordelijkheden van de waterschappen op grond van de Waterwet of de verantwoordelijkheden van een luchthavenexploitant op grond van de luchtvaartwet- en regelgeving. Gezien het toenemende grensoverschrijdende karakter van crises is het netwerk van relevante crisispartners in potentie oneindig groot. Dat betekent dat steeds een mix van inhoudelijke, ondersteunende en faciliterende crisispartners vorm zal geven aan de risicobeheersing en preparatie voor de verschillende crisistypen.

Vakministeries

Niet alleen crisispartners, maar ook vakministeries en vakministers zullen meer betrokken worden bij crisisbeheersing. Verschillende sectorale wetten bevatten specifieke bevoegdheden met betrekking tot crisisbeheersing. Verder vervullen verschillende ministeries een faciliterende rol bij crisisbeheersing en brandweezorg. Deze rol wordt vanuit vakministeries ingevuld op het gebied van expertise, kennis, advies en bijstand. Denk aan nationale adviesteams als het Crisis Expert Team milieu en drinkwater, maar ook de nationaal inzetbare ongevallendienst van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en Defensie. Sommige vakministeries beschikken over uitvoeringsorganisaties. Het principe blijft dat iedere partner en elke minister vanuit eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan crisisbeheersing. Wel heeft de minister van JenV op centraal niveau een regisserende rol.

Regie over geneeskundige hulpverlening

Het advies van de commissie is om opgeschaalde geneeskundige hulpverlening en de aansluiting van zorgpartners op crisisbeheersing op dezelfde wijze te organiseren als voor andere crisispartners. Ook de inzichten naar aanleiding van de evaluatie van covid-19 zullen hierin meegenomen moeten worden. Dat heeft consequenties voor de GHOR in de huidige vorm en de bestaande rol van de DPG.

Gelet op het advies kan de commissie zich voorstellen dat het enige tijd zal kosten om de gewenste situatie in te richten. De commissie verwacht van veiligheidsregio's een rol die ze op dit moment nog niet uitvoeren, ook niet ten aanzien van andere crisispartners. Tegelijkertijd verwacht de commissie een heroriëntatie op de wettelijke rol van de DPG. Het ligt voor de hand dat in de praktijk sprake zal zijn van een geleidelijke overgang van de huidige taakuitvoering van de GHOR en de DPG naar de nieuwe taakuitvoering.

De commissie benadrukt in haar advies het belang van uniformiteit en continuïteit als het gaat om de samenwerking tussen de veiligheidsregio en crisispartners en de inrichting van netwerken. De afgelopen jaren speelden de DPG's en de GHOR-functionarissen hierbij een rol. De opgave voor het veld is om te voorzien in een vertegenwoordiging in alle fasen van crisisbeheersing die past binnen de kaders die de commissie geeft. De veiligheidsregio's onderscheiden bij het leggen van verbinding de netwerken voor

²²² AMBER Alert is het landelijke alarm voor vermiste kinderen. AMBER Alert Nederland verspreidt AMBER Alerts en Vermist Kind Alerts uitsluitend op verzoek van de politie. Gemiddeld 1-2 keer per jaar stuurt de politie een AMBER Alert uit voor een ontvoerd of vermist kind in direct levensgevaar. Ongeveer 20 keer per jaar wordt een Vermist Kind Alert uitgestuurd om extra aandacht te vragen voor een vermissing.

²²³ DARES staat voor Dutch Amateur Radio Emergency Service. DARES bestaat uit een groep deelnemers (meestal zendamateurs) die inzetbaar zijn als er problemen zijn met de reguliere communicatievoorzieningen van de hulpdiensten voor openbare orde en veiligheid. DARES heeft convenanten afgesloten met verschillende veiligheidsregio's.

acute zorg (de ROAZ'en), publieke gezondheidszorg (de GGD's) en de niet-acute zorg of vergelijkbare netwerken.²²⁴ Veiligheidsregio's binnen één ROAZ-gebied stemmen de regie over de geneeskundige hulpverlening met elkaar af, maar afhankelijk van aard en schaal van de risico's ook tussen verschillende ROAZ-gebieden.

De commissie vraagt aan de betrokkenen in de geneeskundige hulpverlening gezamenlijk te beslissen wie als aanspreekpunt voor de veiligheidsregio's zal functioneren. Daarbij dient de evaluatie van covid-19 in ogenschouw genomen te worden. De commissie kan zich op dit moment goed voorstellen dat de DPG regionaal het aanspreekpunt wordt voor de publieke gezondheidszorg, de voorzitter ROAZ dat wordt voor de acute zorg en de voorzitter of vertegenwoordiger van het netwerk van niet-acute zorg deze rol gaat vervullen voor de niet-acute zorg. Op die manier heeft de veiligheidsregio drie aanspreekpunten in de geneeskundige hulpverlening die daadwerkelijk tot coördinatie in deze sectoren kunnen komen.

Regionale Ambulancevoorzieningen

De Regionale Ambulancevoorziening is een belangrijke crisispartner. De commissie heeft op grond van deze evaluatie geen expliciete verbeterpunten in de wetgeving daarover. Alleen is artikel 6 van de Wvr overbodig gebleken. Daarin staat dat de burgemeester de Regionale Ambulancevoorziening in haar veiligheidsregio aanwijzingen kan geven als dat naar haar oordeel noodzakelijk is vanuit het oogpunt van openbare orde. De burgemeester heeft deze bevoegdheid echter al op grond van artikel 175 van de Gemeentewet.

Politie

De politie heeft een belangrijke rol in de door de commissie voorgestelde nieuwe crisisstructuur. Deze flexibele structuur maakt het noodzakelijk om te oefenen met het werken in die nieuwe structuur. Dat geldt zeker voor de veiligheidsregio's en de politie, maar ook voor andere crisispartners. Multidisciplinaire crisisbeheersing wordt gecoördineerd vanuit het OCT, monodisciplinaire politiezorg vanuit SGB0 of NSGB0. Net als iedere crisispartner blijft de politie haar eigen operationele crisisstructuur houden. Ook voor de politie geldt dat verwacht mag worden dat crises die voorheen min of meer exclusief binnen het eigen domein werden aangepakt en bestuurd, in de toekomst meerdere beleidsterreinen omvatten. Crises zoals terrorisme, demonstraties en andere incidenten van openbare orde raken sneller dan voorheen aan het taakveld en de verantwoordelijkheden van andere partners. Daarom moet er sprake zijn van eenduidige bestuurlijke aansturing van crisisbeheersing, maar ook van eenduidige operationele aansturing van crisisbeheersing. Bij een crisis waar een sterke component van openbare orde speelt en waarbij veel andere partijen betrokken zijn, is het wenselijk dat de politie (ook) vanuit de crisisbeheersingsstructuur OCT/BCT werkt. De aansluiting tussen de politiecrisisstructuur (SGB0 en NSGB0) en crisisbeheersing zal geborgd moeten worden, zodat adequate betrokkenheid van andere domeinen vroegtijdig plaatsvindt. Daarom benadrukt de commissie het belang van gezamenlijke risicoanalyse, preparatie en herstel (met name evaluatie en gezamenlijk leren). Het advies van de commissie gaat verder uit van het functioneren van één bestuurlijk crisisteam dat de nu bestaande structuren van een driehoek of een beleidsteam omvat. Het is wenselijk dat minder dan tot nu toe wordt vastgehouden aan separaat driehoeksoverleg naast een breder ingericht BCT.

In het verleden is de samenwerking van veiligheidsregio's met de politie sterk vanuit de congruentiegedachte vormgegeven. Met de vorming van de Nationale Politie is een belangrijk deel van de verbinding verloren gegaan. Voor de toekomst moet deze verbinding weer versterkt worden, zonder structuurwijzigingen. Dat vraagt ook van de politie hernieuwde betrokkenheid. Het ligt in de lijn van de verwachting dat voor tijdige

²²⁴ Dit onderscheid tussen drie zorgdomeinen wordt in de praktijk van crisisbeheersing gebruikt om te duiden welk type zorgpartners betrokken is.

samenwerking van zowel crisisbeheersing als brandweerbzorg met landelijk georganiseerde of aangestuurde partners, zoals de politie, ook op landelijk niveau afspraken worden gemaakt tussen de veiligheidsregio's en de minister van JenV.

De Politiewet en de Wvr bevatten meerdere bepalingen die afstemming en samenwerking tussen de politie en de veiligheidsregio's vastleggen. Daarvoor ziet de commissie meerdere verbeterpunten. De huidige wetgeving bevat bepalingen over de afstemming van beleidsplannen van politie en veiligheidsregio's.²²⁵ De beleidsplannen van de veiligheidsregio's zijn gestoeld op risicoprofielen, terwijl dat niet geldt voor de beleidsplannen van de politie-eenheden. De risicogerichte benadering die de commissie nu voorstelt, zorgt ervoor dat de risicoprofielen die veiligheidsregio's samen met crisispartners opstellen, belangrijker worden. Het is van belang dat ook de politie bijdraagt aan het opstellen van deze risicoprofielen. Daarnaast is het van belang dat in de Politiewet bepalingen worden opgenomen die er voor zorgen dat de bijdrage van de politie aan crisisbeheersing steviger dan tot nu toe als een taak van de politie wordt verankerd.

In lijn met de gedachte van grenzeloze crises is het ook mogelijk dat veiligheidsregio's, politie-eenheden, Openbaar Ministerie en andere crisispartners per crisistype afspraken maken over de preparatie voor een specifiek type crisis. Zo zal de bijdrage van de politie bij een landelijke cybercrisis anders zijn dan bij natuurbranden. Ook zal het initiatief om vroegtijdig meerdere partijen te betrekken soms bij de politie moeten liggen (zoals bij terrorisme en openbare ordeverstoringen) en soms bij andere partners.

Defensie

De afgelopen jaren is de betrokkenheid van Defensie bij crisisbeheersing toegenomen. Deze groeiende betrokkenheid vloeit voort uit de derde hoofdtaak van Defensie: de civiele overheid ondersteunen bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp. De betrokkenheid van Defensie is voor een deel verankerd in wetgeving, bijvoorbeeld de bijstandsbepalingen in art. 51 Wvr en bepalingen in de Politiewet. In bestuurlijke afspraken tussen betrokken ministers is de rol van Defensie nader uitgewerkt. Per veiligheidsregio is de betrokkenheid van Defensie mede geborgd door het functioneren van de Regionaal Militair Operationeel Adviseur en Regionaal Militair Beleidsadviseur.

In de praktijk krijgt de ondersteuningstaak van Defensie op twee manieren vorm. Enerzijds doordat Defensie beschikt over specifieke capaciteiten, zoals middelen ten behoeve van natuurbrandbestrijding, evacuatie, verbindingen en de chemische, biologische, radiologische en nucleaire responseenheid. Ook ondersteunt Defensie bij informatievoorziening. Anderzijds realiseert Defensie voortzettingsvermogen in aansluiting op taken die door andere crisispartners worden uitgevoerd.²²⁶

Deze evaluatie heeft geen specifieke verbeterpunten opgeleverd voor de wetgeving over Defensie.

4.4.4 Gezamenlijke, landelijke informatievoorziening

Grens- en domeinoverschrijdende crises vragen om elementen als integraliteit, slagkracht en een flexibele, op het risico of crisis toegesneden aanpak. Informatiemanagement is daarbij randvoorwaardelijk in alle fasen van crisisbeheersing. Daarvoor is professionalisering nodig op het gebied van kwaliteit, continuïteit en toekomstbestendigheid van informatievoorziening. Om dat te realiseren is het volgens de commissie wenselijk om te werken aan een gemeenschappelijke, flexibele en opschaalbare informatievoorziening. Daarbij gaat het volgens de commissie niet zo zeer om systemen zoals LCMS. Het gaat eerder om een voorziening of structuur met professionals die structureel 24/7 actuele informatie samenbrengt en duidt

²²⁵ art. 14 Wvr; art. 39 Politiewet.

²²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 34919 nr. 68.

voor decentrale en centrale crisisbeheersing. Denk daarbij aan het bundelen van actuele informatie vanuit diverse databronnen, zoals inzicht in verkeersstromen, evenementen, weerswaarschuwingen, waterhoogtes in relatie tot bekende risicolocaties. Maar ook analyse van sociale media om zo maatschappelijke onrust tijdig in beeld te krijgen. Het is daarmee een combinatie van statische en dynamische informatie.

De commissie vindt het wenselijk dat hiermee een eenduidig, actueel landelijk en regionaal informatie- en risicobeeld ontstaat, niet alleen ten tijde van een crisis, maar ook voor de risicoanalyse en preparatie. Het vormgeven aan deze entiteit is volgens de commissie een gezamenlijke opgave voor het ministerie van JenV en de veiligheidsregio's. Partijen die nu al een rol spelen in de informatievoorziening rond crises, zoals het NCC, het LOCC, Defensie, het IFV, de LMS, IenW, RWS Landelijk Watermanagement Centrum, Verkeerscentra en de regionale VIC's, kunnen delen van deze nieuwe voorziening invullen.

De meerwaarde en tevens randvoorwaarde is dat crisispartners met benodigde informatie zijn aangesloten of flexibel aangesloten kunnen worden als dat nodig is. Er hoeft dus niet voor iedere crisis of risico een nieuw systeem of structuur bedacht te worden. De basis moet er zijn en bij een crisis of een nieuw risico kan die basis uitgebreid worden en inhoudelijk verder worden uitgewerkt en ingevuld. Informatieprocessen worden daarbij in relatie tot het crisistype situationeel en proportioneel opgeschaald met inhoudelijke experts en professionals.

4.4.5 Maatschappelijke veerkracht en de rol van de burger

Meer dan in het verleden zal ook de burger een positie hebben in het netwerk van crisisbeheersing omdat de bijdrage van burgers aan risicobeheersing en crisisbeheersing groeit. Die bijdrage groeit niet alleen door de toegenomen zelfredzaamheid van burgers, maar ook door de inzet van vrijwilligersorganisaties bij crisisbeheersing.

Er is een grote diversiteit aan initiatieven voor zelfredzaamheid en burgerparticipatie, betrokken maatschappelijke organisaties, de wisselende vormen van (mogelijke) samenwerking, de lokale inbedding en context, in combinatie met de invulling ervan die vaak ad hoc is. Daarom wordt het opnemen van specifieke wettelijke eisen aan maatschappelijke veerkracht niet zinvol geacht. De uitwerking moet volgens de commissie vooral in beleidsdocumenten en in de praktijk gebeuren, niet in de wet. Het belang van het creëren van maatschappelijke veerkracht moet echter wel benadrukt en gestimuleerd worden. De minister van JenV, de veiligheidsregio's en crisispartners moeten hier systematisch en gezamenlijk mee aan de slag gaan. Op die manier wordt het belang ervan benadrukt, worden activiteiten minder vrijblijvend en wordt een systematische landelijke aanpak gestimuleerd. Het kan wederzijdse verwachtingen tussen de burger en deze organisaties verduidelijken.

De commissie kan zich voorstellen dat de toekomstige wetgeving zich meer richt op de maatschappij als geheel, inclusief de burger en het bedrijfsleven. Dat sluit aan bij het uitgangspunt dat crisisbeheersing 'van iedereen is', bij het paradigma dat iedereen daar een verantwoordelijkheid in heeft en bij de in toenemende mate actieve houding en rol van de burger.

De commissie kan zich ook voorstellen dat het maatschappelijk middenveld erkend wordt als belangrijke crisispartner. In de huidige maatschappij bevindt zich veel kennis en kunde in het maatschappelijk middenveld. Het erkennen benadrukt het belang van deze partijen als crisispartner en geeft een prikkel voor samenwerking. Voor partijen in het maatschappelijk middenveld gelden in veel opzichten dezelfde principes als in de omgang met andere crisispartners. Sommige partijen zijn vooral heel lokaal van belang, zoals sportverenigingen, buurthuizen, kerken en moskeeën. Met deze partijen moeten lokaal afspraken worden

gemaakt. Andere partijen, zoals Rode Kruis, reddingbrigades en Salvage, opereren op landelijke schaal en met deze partijen moeten de afspraken dan ook vanuit het collectief van de veiligheidsregio's worden gemaakt. In een aantal gevallen gebeurt dit al, zoals bij de Nationale Reddingsvloot.²²⁷ Toch geldt nog voor te veel landelijke partners dat samenwerkingsafspraken per veiligheidsregio apart moeten worden gemaakt.

4.5 Cyclisch proces van crisisbeheersing

In hoofdstuk 3 is uitgewerkt hoe de verantwoordelijkheden van crisisbeheersing vorm krijgen vanuit het perspectief dat de aard en de schaal van het risico of de crisis leidend zijn. Als cyclisch proces schept crisisbeheersing ook verantwoordelijkheden voor partnersamenwerking in de verschillende fasen van het crisisbeheersingsproces.

4.5.1 Risico-inventarisatie en advisering

In lijn met de constatering dat crises grenzeloos, complex en ongekend zijn, is het raadzaam de beleids- en planvorming te flexibiliseren zodat die de schaal van het risico of de crisis volgt. Risico-inventarisaties vormen de kern van crisisbeheersing: die bepalen de prioritering van de risico's in het effectgebied van het risico en vormen de input voor de (operationele) planvorming.

Idealiter komt er een onderling afgestemde en permanent geactualiseerde set van landelijke en regionale risicoprofielen. De commissie acht het niet noodzakelijk dat deze risicoprofielen één keer per vier jaar per veiligheidsregio worden vastgesteld, maar verwacht vooral een dynamisch gezamenlijk risicobeeld dat permanent wordt geactualiseerd. Aanleiding voor actualisatie van het risicobeeld zijn onder meer de uitvoering van gemeentelijke bestuurlijke agenda's en het realiseren van gemeentelijk beleid gericht op het beperken van de risico's. Essentieel is verder dat deze risico-inventarisaties interregionaal, en ook met de risicoanalyse Nationale veiligheid, zijn geïntegreerd. Deze risicoprofielen moeten 'levende' documenten zijn die aan de basis staan van het opstellen van zowel de beleids- en crisisplannen van veiligheidsregio's als van de Nationale Veiligheid Strategie. De beleidsplannen crisisbeheersing van de veiligheidsregio's moeten wat de commissie betreft de uitgangspunten van de huidige wet volgen. Idealiter komt er ook een landelijk gedragen gezamenlijk beleidsplan voor crisisbeheersing, dat als routekaart dient voor de gemeenschappelijke opgave van veiligheidsregio's voor crisisbeheersing. De kern is dat de toekomstige wetgeving bevordert dat risico-inventarisatie integraal kan plaatsvinden, in nauwe onderlinge afstemming tussen de minister van JenV, de veiligheidsregio's, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en mogelijk andere ministeries.

Vanuit deze integrale analyse kunnen verschillende vervolgactiviteiten worden uitgevoerd. Belangrijk onderdeel daarvan is risicocommunicatie. In de huidige wet is risicocommunicatie benoemd als verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio (art. 46). De netwerkbenadering van crisisbeheersing en brandveiligheid impliceert dat risicocommunicatie ook een netwerkactiviteit is. Met name gemeenten spelen hierin een belangrijke rol, maar vanzelfsprekend ook crisispartners die actief zijn in het domein van de betreffende risico's. Eenduidige informatie aan de samenleving over bestaande risico's en bijbehorende handelingsperspectieven is van belang. Ook voor risicocommunicatie vervullen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de dienst crisisbeheersing op nationaal en regionaal niveau een regierol zodat er afstemming is tussen betrokken partijen. Uitgaande van 24/7 informatievoorziening gecombineerd met een dynamisch risicoprofiel constateert de commissie dat er geen behoefte meer is aan een statische weergave van risico's in de vorm van een risicokaart. Daarmee vervalt wat de commissie betreft ook de wettelijke verantwoordelijkheid voor het in stand houden van deze kaart door Gedeputeerde Staten.

²²⁷ Zie website: <http://nationalereddingsvloot.nl>.

De commissie is van mening dat evenementenveiligheid een onderwerp in de risicobeheersing is waarvoor specifiek aandacht nodig is. Gemeenten moeten voor de verlening van evenementenvergunningen goed geadviseerd worden over de gezondheids- en veiligheidsrisico's. Alleen dan kunnen eventuele risico's tijdig onderkend en mogelijk gereduceerd worden. Goede advisering stelt de gemeenten in staat om voor de vergunningverlening een weloverwogen afweging te maken tussen de sociaal-economische argumenten enerzijds en de gezondheids- en veiligheidsrisico's anderzijds.

De Wvr beschrijft in artikel 10b de adviestaak van de veiligheidsregio. Veiligheidsregio's moeten deze taak volgens artikel 14 lid 2 beschrijven in het beleidsplan. De commissie kan zich voorstellen dat de adviestaak in het kader van publieksevenementen in de toekomstige Wet crisisbeheersing en brandweerzorg wettelijk wordt geborgd in lijn met de uitgangspunten in hoofdstuk 3. Gemeenten zijn daarbij verplicht om voor evenementen een gezondheids- en veiligheidsadvies te vragen aan de dienst crisisbeheersing en de dienst crisisbeheersing is op haar beurt verplicht om samen met de crisispartners een integraal advies te geven aan de gemeenten. De aard en de schaal van het evenement zijn daarbij leidend. Er komt dus één gezamenlijk advies vanuit verschillende veiligheidsregio's en voor iedere betrokken gemeente is sprake van hetzelfde advies. De commissie ziet ook hier een regisserende rol voor de dienst crisisbeheersing. Die brengt de informatie vanuit de verschillende crisispartners samen voor het advies.

4.5.2 Preparatie en planvorming

Veiligheidsregio's en de minister van JenV zijn als regisserende partij ook in de positie om relevante crisispartners te betrekken bij de preparatie, bijvoorbeeld bij planvorming en bij gezamenlijke opleiding, training en oefening. Vanzelfsprekend worden ook crisisplannen opgesteld op de schaal van het risico en in het licht van het voorgestelde stelsel van crisisteams dat de commissie adviseert in hoofdstuk 3.

Naast de minder frequent voorkomende niet-plaatsgebonden crises zal sprake blijven van grotere plaatsgebonden incidenten met een flitskarakter. Net als nu worden die veelal vanuit een CoPI gecoördineerd. Bij het ontwikkelen van vakbekwaamheid en plannen moet het onderscheid tussen optreden bij flitsincidenten en optreden bij niet-plaatsgebonden crises meer aandacht krijgen.

In de huidige wetgeving staan enkele specifieke eisen aan de preparatie. In art. 6.1.1 Bvr staan de rampbestrijdingsplannen benoemd voor specifieke inrichtingen, gekoppeld aan een systeem van beoefenen van deze plannen (art. 6.2.3 Bvr). De verplichting voor het opstellen van rampbestrijdingsplannen vloeit deels voort uit Europese richtlijnen. Naast deze rampbestrijdingsplannen ontwikkelen de meeste veiligheidsregio's specifieke plannen voor verschillende incidenttypen. De ingezette beweging waarbij niet zozeer op organisatieniveau wordt geoefend met ramp- en incidentbestrijdingsplannen als wel op scenarioniveau, is in lijn met de visie van de commissie. Scenariogericht oefenen en trainen impliceert de betrokkenheid van andere partners met vergelijkbare risico's.

Verder benoemt art. 2.1.1 de jaarlijks verplichte systeemtest voor de regionale onderdelen van de hoofdstructuur. Beide verplichtingen passen bij de regio-georiënteerde benadering van de huidige wetgeving. De commissie kan zich voorstellen dat de verantwoordelijkheid voor de paraatheid van crisisteams in relatie tot verschillende crisistypes onderdeel wordt van de resultaatverplichting die veiligheidsregio's krijgen binnen het stelsel van crisisbeheersing. Daarbij hoort wat de commissie betreft de gezamenlijke afweging binnen het stelsel voor welke scenario's gezamenlijke oefening van crisisteams noodzakelijk is. Dat betekent dat niet 25 systeemtesten naast elkaar worden georganiseerd, maar dat binnen het stelsel kwalitatieve en kwantitatieve prioriteiten worden gesteld. De commissie verwacht ook dat functionarissen uit verschillende veiligheidsregio's participeren in oefenactiviteiten buiten de eigen regio,

gerelateerd aan overeenstemmende risico's. De normen die bij dit alles worden gehanteerd, moeten de veiligheidsregio's en de minister van JenV gezamenlijk opstellen.

4.5.3 Crisisrespons

Samenstelling crisisteams

Hoofdstuk 3 beschrijft de hoofdlijnen van de crisisrespons en het advies om de schaal van de crisis als basis te nemen voor de crisisrespons. Dat heeft impact op de invulling en werkwijze van de verschillende crisisteams, zowel bestuurlijk als operationeel. De huidige hoofdstructuur van crisisbeheersing kent een geïnstitutionaliseerde regionale aanpak, ook bij de huidige interregionale samenwerking. Het loslaten van dit beginsel vraagt inspanning van alle betrokken partijen. Tegelijkertijd is duidelijk dat adequate crisisrespons niet altijd samengaat met onbeperkte flexibiliteit: vaste patronen en structuren zijn nodig zodat een robuuste responsorganisatie beschikbaar is in onverwachte crisissituaties. In onderstaande paragrafen geeft de commissie de belangrijkste kenmerken van de gewenste responsorganisatie weer.

Bestuurlijk crisisteam

De bestuurder die de bestuurlijke leiding heeft kan een bestuurlijk crisisteam (BCT) instellen. In afwijking van de huidige situatie is het aan de bestuurder om te bepalen welke bestuursorganen of andere gezagsdragers zitting hebben in het bestuurlijk crisisteam, bijvoorbeeld de burgemeesters van getroffen gemeenten, voorzitters van waterschappen, de directeur-generaal of hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat, de Regionaal Militair Commandant of de hoofdofficier van justitie. Operationeel leidinggevend maken geen deel uit van het BCT, maar kunnen wel als adviseur aanwezig zijn. Het ligt voor de hand een directeur crisisbeheersing van een veiligheidsregio standaard in het BCT op te nemen. Die fungeert als bestuurlijk adviseur, maar niet als leidinggevende van de operationele organisatie. Immers, er is een rechtstreekse lijn van de bestuurder naar de operationeel leider en/of de leider CoPI en daarbinnen heeft de directeur crisisbeheersing geen rol.

Wanneer een crisis meerdere gemeenten binnen een veiligheidsregio treft, dan kan de voorzitter de bestuurlijke leiding nemen conform de huidige werkwijze (art. 39). Burgemeesters kunnen volgens de commissie ook samen een BCT vormen zonder dat de voorzitter de bevoegdheid van artikel 39 inzet. In alle gevallen behouden de voorzitters hun exclusieve bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 39; de afweging om die in te zetten berust bij de voorzitters. Als bestuurlijke leiding nodig is bij een crisis die meerdere veiligheidsregio's omvat, vormen de voorzitters gezamenlijk een BCT waarin zij hun bevoegdheden op grond van artikel 39 inbrengen. De voorzitters zijn ieder voor zich en daarmee gezamenlijk verantwoordelijk en bevoegd om op te treden.

De commissie ziet geen noodzaak om wettelijk vast te leggen dat er in alle gevallen sprake moet zijn van eenhoofdige bestuurlijke leiding. Belangrijker is dat de organisatie van de crisisbeheersing de schaal van de crisis volgt. Dit betekent dat ook het Veiligheidsberaad in voorkomende gevallen kan fungeren als bestuurlijk crisisteam.

Operationeel leider en leider CoPI

Operationeel leider en leider CoPI zijn belangrijke functies in het toekomstige stelsel van crisisbeheersing. Beiden zijn crisisprofessionals die verantwoordelijk zijn voor de operationele aanpak van de crisis en ze moeten daarvoor de benodigde bevoegdheden krijgen.

De operationeel leider en leider CoPI zijn crisismanagers, die in staat zijn over de verschillende domeinen heen te denken en verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Belangrijk is het vermogen de operationele multidisciplinaire crisisbeheersing aan te sturen en af te stemmen met het verantwoordelijke gezag.

Minder dan tot nu toe zal sprake zijn van 'one size fits all' als het gaat om de functie van operationeel leider. Het is voorstelbaar dat voor crises met een relatief beperkte impact (binnen een regio of binnen enkele gemeenten) een ander type operationeel leider wordt aangewezen dan voor crises met een interregionale of landelijke impact. Het is overigens mogelijk dat er bij een crisis met impact op meerdere (functionele) domeinen per taakgebied een operationeel leider wordt aangewezen. Dat zal echter nog steeds een operationeel leider zijn op de schaal van dat specifieke domein binnen de crisis en niet per regio.

Commando Plaats Incident en operationeel crisisteam

De door de commissie geadviseerde crisisstructuur kent in beginsel een tweelagenstructuur. Het CoPI en het operationeel crisisteam (OCT) opereren ieder binnen een eigen context en hebben een eigen relatie met het BCT. Het CoPI treedt op bij plaatsgebonden flitsincidenten en het OCT vooral bij niet-plaatsgebonden incidenten of effecten. Bij beide wordt – zoveel mogelijk op basis van gezamenlijke preparatie – de samenstelling bepaald door de aard en de verwachte impact van de crisis.

Een CoPI is in de huidige crisisbeheersing een goed functionerende structuur. Meer dan tot nu toe vindt in de toekomst ook de coördinatie van de effecten van een (flits-)incident plaats vanuit het CoPI. Gemeente-, regio- en provinciegrenzen vormen geen beperking voor het werkingsgebied van het CoPI. Gelet op de beperkte faciliteiten en samenstelling op plaats incident moet het CoPI zich dan voor de uitwerking van taken en ondersteuning kunnen bedienen van een actiecentrum op afstand.

Het OCT richt zich voornamelijk op het coördineren van niet-plaatsgebonden crises, het verbinden van partners, de effecten van een incident op langere termijn en de herstelfase. Gemeente-, regio- en provinciegrenzen vormen geen beperking voor het werkingsgebied van het OCT.

De toevoeging van crisispartners op de basisbezetting van zowel CoPI als OCT volgt op de analyse van de belangrijkste risico's in de regio: vanwege de dominantie van specifieke risico's, zoals natuurbranden of incidenten op het water, kunnen meer partners in de basissamenstelling nodig zijn. Veiligheidsregio's maken hier in de preparatie gezamenlijk afspraken over, zodat aansluiting van crisispartners wordt vastgelegd in planvorming (en alarmering) voor verschillende crisistypes.

Een dergelijke flexibele samenstelling van het OCT stelt uiteraard eisen aan de deelnemende crisispartners. Ze moeten volwaardig participeren in de preparatie, met voldoende mandaat in het OCT kunnen deelnemen én aansluiten in de basisprocessen informatiemanagement en crisiscommunicatie.

Nationale crisisbeheersingsorganisatie

De nationale crisisbeheersingsorganisatie, met daarbinnen de Rijkscrisisstructuur, wordt een integraal onderdeel van het wettelijk stelsel van crisisbeheersing. Dat maakt het wenselijk om de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken van de belangrijkste actoren, zoals nu vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, op te nemen in de Wet crisisbeheersing en brandweerzorg. Tegelijkertijd zal aanvullend daarop de verbinding met veiligheidsregio's en crisispartners beschreven moeten worden. In de huidige beschrijving fungeert de Rijkscrisisstructuur nog te veel als een afzonderlijke structuur. De noodzakelijke verbinding met veiligheidsregio's vindt ad hoc plaats.

In het ICCb vinden coördinatie en besluitvorming plaats op ambtelijk niveau van ministeries. Voor het versterken van de verbinding met het stelsel is van belang dat het ICCb werkt met hetzelfde informatiebeeld als de veiligheidsregio's, en andersom. Ook moet in dit overleg uitvoering worden gegeven aan de regisserende rol van de minister van JenV door het verbinden van verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties aan de integrale crisisbeheersing. In het MCCb vindt daarover besluitvorming plaats. In het toekomstige stelsel komen de kwalificaties 'nationaal' en 'regionaal' te vervallen als onderscheidend kenmerk van crises. Wel houden de minister van JenV en de veiligheidsregio's eigen verantwoordelijkheden voor de nationale en (inter)regionale impact van een specifieke crisis.

Op dit moment maakt ook het Landelijke Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) deel uit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het LOCC speelt een verbindende rol tussen veiligheidsregio's en de Rijkscrisisstructuur. Het LOCC heeft deze rol als gevolg van de huidige regionale oriëntatie van veiligheidsregio's, die zorgt voor een zeer beperkte gezamenlijke uitvoering van taken door veiligheidsregio's. Uitvoering van de adviezen van de commissie zorgt ervoor dat veiligheidsregio's hun samenwerking op een andere manier vormgeven en in die gezamenlijkheid een aantal taken gaan uitvoeren die tot op heden bij het LOCC zijn belegd, zij het in steeds wisselende schaalgroottes. De consequentie is dat de rol, positie en werkwijze van het LOCC heroverwogen moeten worden.

Meldkamer en alarmering

Alarmering en opschaling krijgen bij toekomstige crisisbeheersing verschillende vormen. Afhankelijk van het gegeven of sprake is van een flitscrisis of niet, speelt de meldkamer een grotere of kleinere rol.

Bij flitscrises speelt de meldkamer blijvend een belangrijke rol bij het ontvangen van de eerste meldingen (door burgers of via automatische meldsystemen) van een incident. De 24/7-bezetting van de meldkamer maakt het mogelijk om snel eenheden te alarmeren, informatie te verzamelen en te analyseren en de samenleving te informeren.

Het zijn taken die de meldkamers nu ook al (kunnen) uitvoeren. Bij crises zonder flitskarakter is de rol van de meldkamer kleiner. Toch kan de meldkamer ook bij die crisistypen een faciliterende rol spelen – bijvoorbeeld door specifieke functionarissen of teams te alarmeren of NL-Alerts uit te sturen. Bovendien kunnen nog steeds meldingen van burgers en bedrijven ontvangen worden die aanvullende informatie geven over de ontwikkeling van een crisis, bijvoorbeeld doordat het effectgebied beter in beeld komt.

Mede door de actuele ontwikkelingen in het meldkamerdomein is het lastig vast te stellen wat goed gaat in meldkamers en wat blijvende knelpunten zijn en of huidige knelpunten worden opgelost met de nieuwe meldkamers en de aangepaste wetgeving. Een aandachtspunt is bijvoorbeeld dat het bij de meldkamers ontbreekt aan geformaliseerde interregionale aansturing en samenwerking, bijvoorbeeld ten behoeve van het eenduidig informeren van de bevolking middels NL-Alert.²²⁸

Voor de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's is het te vroeg om gedetailleerde aandachtspunten te formuleren voor de deels nieuw te vormen meldkamers. De commissie ziet op dit moment een aantal punten die in de toekomstige wetgeving ten aanzien van crisisbeheersing van belang zijn.

- De borging van de crisisbeheersingstaak van de meldkamer. Belangrijk onderdeel hiervan is de uniforme beschrijving en invulling van de rol van de calamiteitencoördinator, zowel in de preparatie van de meldkamer als tijdens de crisisrespons.

228 IFV, 2020. KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises.

- De meldkamer zal in de toekomst meer functioneren als meld- en informatiecentrum. Ze is niet alleen in staat om bij het begin van de crisis te alarmeren, maar ook om de informatievoorziening en crisiscommunicatie op te starten en zo in het 'golden hour' van crisisbeheersing actief te zijn.

4.5.4 Herstelfase

In een lineair begrip van crisis en crisisbeheersing, waarbij de fasen preparatie, respons en herstel op elkaar volgen, is er een onderscheid tussen respons en herstel. Het suggereert dat een crisis 'klaar' is en dat de herstelfase kan worden ingericht. Een dergelijk begrippenkader past nog het beste bij een flitsincident. Als de brand is geblust na de responsfase, de gewonden zijn afgevoerd en het rampterrein is afgezet, dan kan het herstel beginnen. Bij niet-flitsincidenten blijkt dat dit onderscheid niet te maken is: herstelfase-activiteiten worden al tijdens de crisis uitgevoerd.

Juist bij toekomstige crises is het moment van afschaling van crisisorganisaties lastiger te bepalen. Wanneer er geen duidelijk onderscheid is tussen optreden in de responsfase en de reguliere taken van crisispartners, hebben crisisstructuren de neiging om langdurig actief te blijven. De vuistregel was altijd: als noodbevoegdheden niet meer nodig zijn en het gevaar is geweken, is het tijd voor afschaling en overdracht van de verantwoordelijkheid van de crisisorganisatie naar reguliere partijen, meestal de gemeente. Deze vuistregel gaat in de toekomst niet meer op.

Het is volgens de commissie niet nodig om extra taken of bevoegdheden in de herstelfase vast te leggen in de wet. De commissie ziet de herstelfase nadrukkelijk als onderdeel van crisisbeheersing en onderstreept het belang om oog te hebben voor de geleidelijke overgang van de acute respons naar een situatie van langdurige respons gecombineerd met terugkeer naar de reguliere situatie. In de samenstelling van crisisteams kan hier rekening mee worden gehouden, bijvoorbeeld door vervanging van crisisfunctionarissen door vertegenwoordigers van partners met een reguliere taak. Dat kan door algemeen commandanten (een crisisfunctie) te vervangen door lijnverantwoordelijken uit partnerorganisaties.

De structuur van de crisisorganisatie is bruikbaar als coördinerend gremium in de herstelfase, bijvoorbeeld in de vorm van een projectorganisatie. Het uitbreiden van de verantwoordingsplicht van de voorzitter (huidig art. 40 WvR) voor langdurige crises en de focus op een sluitend kwaliteitssysteem voor veiligheidsregio's in het kader van leren en verbeteren dragen bij aan het versterken van herstelfase-activiteiten binnen crisisbeheersing. De commissie vraagt daarbij tevens aandacht voor de continuïteit van zowel publieke als private organisaties; ze moeten immers in staat zijn om de eigen taken ook na een crisis langdurig en wellicht opgeschaald uit te voeren. Ze doen dit in voorkomende gevallen als lid van het OCT, van waaruit de coördinatie van de herstelfase plaatsvindt.

4.6 Het Instituut Fysieke Veiligheid

Uit hoofdstuk 3 volgt het advies van de commissie om het huidige Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) aan de ene kant door te ontwikkelen tot een onafhankelijk en zelfstandig opleidings- en kennisinstituut op het gebied van crisisbeheersing en brandweerzorg en aan de andere kant een samenwerkingsplatform vorm te geven waar beheer, inkoop en secretariaat wordt vormgegeven. Alle betrokkenen zouden nader moeten bekijken op welke wijze de organisatorische samenwerking tussen het opleidings- en kennisinstituut en het samenwerkingsplatform mogelijk is. Aan het opleidings- en kennisinstituut en het samenwerkingsplatform worden andere eisen gesteld wat betreft bestuur en governance.

Opleidings- en kennisinstituut

Het opleidings- en kennisinstituut zou een instituut moeten zijn waarin onder meer de huidige Nationale Academie voor Crisisbeheersing (NAC) en de opleidingen voor crisisbeheersing en brandweerbepaling gecoördineerd en vormgegeven kunnen worden, al dan niet op verschillende locaties. Het ligt vanwege de noodzakelijke onafhankelijkheid en zelfstandigheid niet voor de hand dat het bestuur van het instituut bestaat uit bestuurders van veiligheidsregio's.²²⁹ Een raad van advies of een specifieke onderwijsraad kan zorgen voor inbreng van kennis en ervaring vanuit onder meer veiligheidsregio's en crisispartners. Bekostiging door het Rijk is een logisch uitgangspunt voor de financiering, gezien de publieke functie en gewenste onafhankelijkheid van veiligheidsregio's, aangevuld met financiering door veiligheidsregio's. In de wet kan worden opgenomen dat het opleidings- en kennisinstituut de preferente partners is van de veiligheidsregio's.

De commissie kan zich voorstellen dat binnen het opleidings- en kennisinstituut twee opleidingsorganisaties worden onderscheiden, elk met eigen lectoraten:

- een crisisbeheersingsacademie;
- een brandweeracademie.

Binnen de crisisbeheersingsacademie vallen dan alle thema's die samenhangen met crisisbeheersing, waaronder ook de coördinatie van geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg en crisiscommunicatie.²³⁰ Om dubbelingen te voorkomen zijn afstemming en samenwerking met de Politieacademie wenselijk.

Het instituut richt zich vooral op de wettelijke opleidings-, examinerings- en kennisontwikkelingstaken. Het staat marktpartijen of veiligheidsregio's vrij om het cursusaanbod te ontwikkelen en aan te bieden. Ook kan het opleidings- en kennisinstituut marktpartijen inhuren om opleidingen te verzorgen die uit naam van het instituut worden gegeven.

Samenwerkingsplatform van en voor veiligheidsregio's

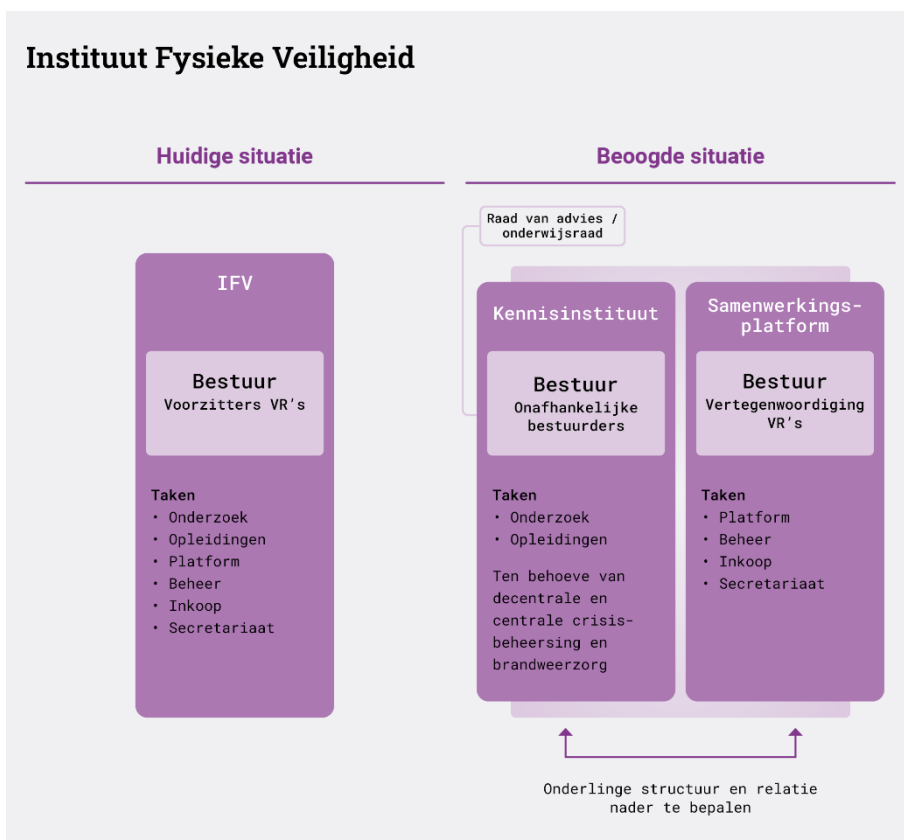
De commissie vindt het wenselijk dat er een samenwerkingsplatform van en voor veiligheidsregio's komt. De essentie is dat het bestuur onafhankelijk van het opleidings- en kennisinstituut is en dat de veiligheidsregio's hierin zijn vertegenwoordigd. Er zijn meerdere organisatievormen en bijbehorende rechtspersonen denkbaar voor dit samenwerkingsplatform, variërend van een coöperatie tot een gemeenschappelijke regeling. Het is aan de veiligheidsregio's om daar in gezamenlijkheid een keuze in te maken. Veiligheidsregio's zijn zowel opdrachtgever als eigenaar van het samenwerkingsplatform. Het samenwerkingsplatform wordt in beginsel gefinancierd door de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld op basis van een door hen te bepalen kostenverdeelsleutel en afgenomen diensten. Het kan een platform vormen voor alles wat de veiligheidsregio's gezamenlijk willen organiseren. Van gezamenlijk beheer van materieel, uitrusting en telecommunicatievoorzieningen²³¹, de afspraken met de politie, gezamenlijke inkoop, het zorgdragen voor interoperabiliteit tot aan het faciliteren van gezamenlijke oefeningen of trainingen. Ook het beheer van Urban Search and Rescue Nederland (USAR.NL) kan bij deze organisatie liggen.²³² Het samenwerkingsplatform kan ook fungeren als secretariaat van het Veiligheidsberaad, van diverse gremia van veiligheidsregio's zoals de vergaderingen van brandweercommandanten en directeuren crisisbeheersing en van de stuurgroep USAR.NL. Het is volgens de commissie niet noodzakelijk om bepalingen voor deze ondersteunende organisatie op te nemen in de nieuwe wet- en regelgeving.

²²⁹ Analoog aan de Politieacademie zou het in plaats van een bestuur ook een directie kunnen zijn.

²³⁰ Het betreft waarschijnlijk de taken van de huidige IFV-afdelingen GHOR Academie, Crisismanagement Academie.

²³¹ art. 68 WvR lid 1g.

²³² Dit vereist ook aanpassing van artikel 3 en 8 lid 4 van het Instellingsbesluit USAR.NL waarin staat dat het beheer van USAR.NL en het secretariaat van de stuurgroep USAR.NL bij het IFV liggen.



Figuur 6: Instituut Fysieke Veiligheid

4.7 Toezicht

De verantwoordelijkheid voor toezicht op crisisbeheersing en brandweezorg ligt hoofdzakelijk bij de Inspectie Justitie en Veiligheid. Zij ziet toe op de wijze waarop een orgaan van een veiligheidsregio, het IFV, een gemeente of een ander openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot crisisbeheersing en brandweezorg.²³³ De commissie stelt dat het op basis van de visie voor een toekomstig stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg ook tot de taak van de Inspectie Justitie en Veiligheid behoort om toe te zien op de taakuitvoering in de centrale crisisstructuur, en op netwerksamenwerking, publiek-private samenwerking in brandweezorg en de landelijke opgaven voor brandweezorg. De nadruk moet liggen op toezicht op de mate van het behalen van doelen en gezamenlijke opgaven. De Inspectie Justitie en Veiligheid kan zich dan ook daarop richten. De eisen aan het kwaliteitssysteem voor crisisbeheersing en brandweezorg bieden de Inspectie Justitie en Veiligheid de mogelijkheid om in te zetten op systeemgericht toezicht. De commissie kan zich voorstellen dat het opnemen van eisen in de wet ten aanzien van bovenregionale samenwerking ook het toezicht hierop zal stimuleren. Het toezicht kan zich dan richten op de samenwerkingsverbanden en het gehele stelsel en de cyclus van crisisbeheersing. Dat vraagt een manier van toezicht waarbij toetsing op kwalitatieve processen centraal staat. Controle op meer kwalitatieve processen betekent niet dat de controle minder sterk en frequent hoeft te zijn. De commissie kan zich voorstellen dat ook het toezicht meer risicogericht vorm wordt gegeven, in lijn met de visie waar het risico of de schaal van crisis leidend is.

Door uit te gaan van reguliere taken en bevoegdheden en door organisaties zo veel mogelijk zelf verantwoordelijk te maken voor crisisbeheersing moeten ook de inspecties van andere ministeries actief

²³³ art. 57, 58 Wvr.

gaan toezien op de uitvoering van crisisbeheersingstaken in de domeinen van crisispartners. De commissie kan zich voorstellen dat hiervoor een basis in sectorale wetgeving wordt gecreëerd, waaronder het opnemen van een aantal kwalitatieve normen ten aanzien van de crisisbeheersingstaak in die sectorale wetgeving. Het is dan bijvoorbeeld aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd om toe te zien op het functioneren van de crisisbeheersing ten behoeve van de publieke gezondheidszorg (GGD), acute zorg (ROAZ) en niet-acute zorg. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft daarbij een coördinerende taak.

4.8 Veiligheidswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De drie eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES), ook wel aangeduid als Caribisch Nederland, zijn te zien als drie kleine gemeenten. In Caribisch Nederland geldt de Veiligheidswet BES en niet de Wet veiligheidsregio's en is ook geen sprake van veiligheidsregio's. De bestuurlijke aansturing van de afzonderlijke eilanden en de onderlinge afstand tussen deze eilanden lenen zich ook niet voor een gezamenlijke veiligheidsregio. De crisisbeheersing en brandweezorg zijn in beginsel per eiland geregeld. Er zijn meerdere bestuurlijke verschillen ten opzichte van Europees Nederland. Elk eiland heeft een eilandsraad (vergelijkbaar met een gemeenteraad), een bestuurscollege (vergelijkbaar met een college van burgemeester en wethouders) en een gezaghebber (vergelijkbaar met een burgemeester). Het bestuurscollege is verantwoordelijk voor de brandweezorg op het eiland en zij beschikt daarvoor over het brandweerkorps.²³⁴ Er is één gezamenlijk brandweerkorps voor de BES-eilanden en de minister van JenV is verantwoordelijk voor het beheer van dit brandweerkorps. In tegenstelling tot de situatie in Europees Nederland is het beheer van de brandweer dus niet bij de eilandbesturen ondergebracht.²³⁵

Het is volgens de commissie zaak dat de crisisbeheersing en de brandweezorg in Nederland zoveel mogelijk aan dezelfde standaarden voldoet om de inwoners zoveel mogelijk een gelijk niveau van bescherming te bieden. Rekening houdend met de verschillen tussen het Caribische en het Europese deel van Nederland betekent dit dat na de herijking van de WvR ook de Veiligheidswet BES moet worden herzien. De commissie gaat ervan uit dat de uit eerder onderzoek geconstateerde knelpunten daarin ook meegenomen worden.^{236 237}

²³⁴ art. 37 Veiligheidswet BES lid 2.

²³⁵ art. 27 Veiligheidswet BES lid 4.

²³⁶ Inspectie JenV, 2018. *Inrichting van de repressieve brandweezorg Bonaire, Sint Eustatius en Saba*.

²³⁷ Brief van minister van JenV, *Kamerstukken II*, 2017/18. 2251995, nr. 1.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2014). *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Ambtsinstructie Commissaris van de Koning (2016). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006728/2016-02-01>.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019). *Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*.

Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking (2012). *Eenheid in verscheidenheid*.

Boin, R.A. (2017). *De grenzeloze crisis: Uitdagingen voor politiek en bestuur*. Inaugurele rede. Leiden: Universiteit Leiden.

Boin, R.A. (2019). Transboundary crisis management. Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27 (1), pp. 94-99.

Boin, R.A., McConnell, A. (2007). Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (1). pp. 50-59.

Bongers, F., Boer, P.J. de, Vorst, T., van der, Steur, J. (2019). *Evaluatie van (het gebruik van) de Risicokaart*. Utrecht: Dialogic Innovatie en Interactie, WODC.

Bouckaert, G., Kuhlmann, S. (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave Macmillan UK.

Brainich, E.Th., Brouwer, J.G., Muller, E.R., Schilder, A.E. (2019). *Tekst en commentaar openbare orde en veiligheid*. Deventer: Wolters Kluwer.

Brandweeracademie (2019). *Grootschalig brandweeroptreden 2016-2018*. Arnhem: IFV.

Brandweer Nederland (2015). *Rembrand, Brandveiligheid is coproductie*. Arnhem: Brandweer Nederland.

Brandweer Nederland (2015). *Bevlogen in beweging. Terugblik en toekomstperspectief. Brandweer over morgen*. Arnhem: Brandweer Nederland.

Brink, P.E., van den, Duijnhoven, H.L., Kerstholt, J.H., Neef, R.M. (2016). *Samenredzaamheid in crisismanagement. Van losse verbanden naar slim verbinden*. Den Haag: TNO.

Broekema, W. (2018). *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations*. Leiden: Universiteit Leiden.

Bruijn, J.A. de, Bruijne, M.L.C. de, Noordink, M., Stutje, A. (2015). *Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's. Onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een stelsel van indicatoren voor het presterend vermogen van veiligheidsregio's*. Den Haag: Kwink groep en TU Delft.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2015). *Raadsleden en veiligheid. Enquête 2015*. Utrecht: CCV.

Cohen, M.J., Brink, G.J.M., Adang, O.M.J., Dijk, J.A.G.M., van, Boeschoten, T. (2013). *Twee werelden: You Only Live Once*. Den Haag: Commissie 'Project X' Haren.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2019). *Een stad in stilte. Leerevaluatie schietincident 18 maart Utrecht*. Rotterdam: COT.

Crisisplan (2011). *Praktijkervaringen en lessen crisiscommunicatie tijdens en na de brand bij Chemie-Pack*. Leiden: Crisisplan.

Denters, S. A. H., Klok, P. J., Boogers, M., & Sanders, M. (2016). *Inter-municipal cooperation: a democratic deficit?*. Paper presented at XXIV World Congress of the International Political Science Association, IPSA 2016, Poznan, Poland.

Duin, M. van, Wijkhuis, V. (2015). *De flexibiliteit van GRIP. Een onderzoek naar mogelijkheden om de procedure flexibel toe te passen*. Arnhem: IFV.

Duin, M. van (2019). *De toekomst van de veiligheidsregio*. Arnhem: IFV.

Eenhoorn, H.B., Hoekstra, R.J. (2017). *Onderzoek naar het functioneren van het Veiligheidsberaad*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

GHOR Nederland (2011). *Handreiking inbedding GHOR en GGD in de Veiligheidsregio. De gevolgen van de tweede tranche Wet Publieke Gezondheid*. Utrecht: GHOR Nederland.

Hijum, H. van, Johannink, R. (2019). *Het stelsel van crisisbeheersing. Incidentmanagement in buiten(gewone) omstandigheden*. Mijnwebwinkel.nl.

Hoekstra R.J., Berlijn, D.L., Ridder, J. de, Smits, H. Vries, J. de (2013). *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing*. Commissie-Hoekstra.

Instituut Fysieke Veiligheid (2017). *Risico's in samenhang. Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk*. IFV: Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2018). *De GGD en de GHOR en Fort Oranje*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2019). *Visitatie in de Veiligheidsregio. Rode draden visitaties 2014-2018*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2019). *Verbinding tussen werelden? Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *Betrokkenheid van gemeenteraden bij de veiligheidsregio's*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *Visitatie in de veiligheidsregio. Terugblik eerste ronde visitatie 2014-2019*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *covid-19: Directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit*. Arnhem: IFV.

Inspectie Gezondheidszorg en jeugd (2016). *Onderzoek naar stand van zaken GGD'en*. Kenmerk 2016-1344627. Den Haag: IGJ.

Inspectie Gezondheidszorg en Inspectie Openbare orde en Veiligheid (2011). *GHOR-bureaus tijdens Mexicaanse griep onvoldoende zichtbaar voor de zorgpartners*. Den Haag: IGZ en IOOV.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2016). *Staat van de rampenbestrijding 2016*, Den Haag: IJenV.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2017). *Inrichting repressieve brandweezorg. landelijk beeld*. Den Haag: IJenV.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2018). *Inrichting van de repressieve brandweezorg Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Den Haag: IJenV.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *De voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag*. Den Haag: IJenV.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing*. Den Haag: IJenV.

Inspectie Justitie en Veiligheid, Agentschap Telecom, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2020). *Onbereikbaarheid van 112 op 24 juni 2019. Het handelen van KPN, de overheid, hulpdiensten en zorgorganisaties*. Den Haag: IJenV, Agentschap Telecom, Inspectie IGJ.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009). *De organisatie van de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen*. Den Haag: IOOV.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Brand Chemie-Pack Moerdijk. Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*. Den Haag: IOOV.

Johannink, R. en Linck, R. (2017). Samenwerken in crisiscommunicatie: doe (n)iets!. In: *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing 2017 - 5/6* (laatste editie). p.57-59.

Jong, W. (2019). *Crisis leadership by mayors. An empirical multimethod study*. Tilburg: Universiteit Tilburg.

Kamerstukken II (2003/2004). *Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007*. Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29668, nr. 1.

Kamerstukken II (2006/2007). *Bepalingen over de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 31117, nr. 3.

Kamerstukken II (2006/2007). *Bepalingen over de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)*. Advies Raad van State en nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 31117, nr. 4.

Kamerstukken II (2013/2014). *Veiligheidsregio's*. Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 29517, nr. 85.

Kamerstukken II (2014/2015). *Veiligheidsregio's*. Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 29517, nr. 99.

Kamerstukken II (2017/2018). *Beleidsplan crisisbeheersing. Beleidsnota rampenbestrijding*. Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29668, nr. 48.

Kamerstukken II (2017/2018). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*. Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 31568, nr. 199.

Kamerstukken II (2018/2019). *Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet*. Nota van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 33118, nr. 118.

Kamerstukken II (2018/2019). *Veiligheidsregio's*. Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 29517, nr. 144.

Kamerstukken II (2018/2019). *Nationale veiligheid*. Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 30821, nr. 50.

Kamerstukken II (2018/2019). *Wijziging van de Politiewet 2012, de Wet veiligheidsregio's en de Tijdelijke wet ambulancezorg in verband met de wettelijke regeling van meldkamers (Wijzigingswet meldkamers)*. Voorstel van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 35065, nr. 2.

Kamerstukken II (2019/2020). *Defensienota*. Brief van de ministers van Justitie en veiligheid en Defensie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 34919, nr. 68.

Kamerstukken II (2019/2020). *Veiligheidsregio's*. Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 29517, nr. 188.

Kamerstukken II (2019/2020). *Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een*

verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet). Kamerbrief. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35133, nr. 39.

Kamerstukken II (2019/20). *Reactie op het Inspectierapport 'De voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag'*. Kamerbrief. Vergaderjaar 2019/2020, 29517, nr. 188.

Kamerstukken II (2019/2020). *Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35526, nr. 3.

Linck, R. (2013). *Veiligheidsregio's: 'netwerken' voor crisisbeheersing*. Twynstra Gudde.

NCTV (2019). *Nationale Veiligheid Strategie*. Den Haag: NCTV.

Nijhof, W. (2018). *Gemeentelijke bijdragen veiligheidsregio's 2017*. Amsterdam: Cebeon.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011*. Den Haag: OVV.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2018). *Samenwerken aan nucleaire veiligheid*, Den Haag: OVV.

Projectteam strategische reis brandweer (2010). *De brandweer over morgen, strategische reis als basis voor vernieuwing*. Arnhem: NVBR.

Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2003). *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt? Over bekostigingsvraagstukken bij regionale samenwerking*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2004). *De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio*. Zoetermeer/ Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Roesink, M. (2016). *De doorwerking van besluiten van het Veiligheidsberaad. Bezien vanuit veiligheidsregio's*, Masterthesis. Arnhem: MCPM.

Instellingsregeling Commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's. *Staatscourant* 38951 (2019, 17 juli). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-38951.html>.

Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Den Haag: WRR.

Torenvlied, R. (2012). *De mantra van coördinatie of het optimisme over netwerken in de publieke sector*. Leiden: Universiteit Leiden.

Unie van Waterschappen (2012). *Samenwerking in crisisbeheersing*. Den Haag: Unie van Waterschappen.

Vakvereniging brandweervrijwilligers (2008). *Een veilig besluit? Naar landelijke Uniformering!*. Geraadpleegd van:

https://www.brandweervrijwilligers.nl/wp-content/uploads/2016/02/20081206VBV_Een_veilig_besluit.pdf.

Vakvereniging brandweervrijwilligers (2020). *Kwaliteit brandweezorg*, 5 juni 2020. Brief aan de Inspectie Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd van: https://www.brandweervrijwilligers.nl/wp-content/uploads/2020/09/20200605_Brief_VBV_Inspectie_met_bijlage.pdf

Veiligheidsberaad (2014). *Voorwaartse agenda*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsberaad (2012). *Bevolkingszorg op orde. De vrijblijvendheid voorbij*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsberaad (2014). *Bevolkingszorg op orde 2.0. Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsberaad (2017). *Project kwaliteit en vergelijkbaarheid*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsberaad (2019). *Inbreng Veiligheidsberaad Evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsberaad (2019). *Overzicht standpunten voorzitters VR*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsberaad (2019). *Oplegnotitie Opbrengst bestuurlijke gesprekken*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsberaad en NCTV (2013). *Eenheid in verscheidenheid. Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2020). *Noodverordening Coronavirus, 13 maart 2020*. Geraadpleegd van

<https://waalwijk.gemeentedocumenten.nl/Docs/Regelgeving/132.%20Noodverordening%20VRMWB%2016-3-2020.pdf>

Veldhuisen, A. van, Hagelstein, R., Voskamp I en Genderen, R. van. (2013). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Weewer, R. (2019). *Grenfell. Over aanvaardbare risico's en als het dan toch misgaat*. Geraadpleegd van: <https://www.ifv.nl/kennisplein/incidenten-en-evaluaties/nieuws/blog-ricardo-weewer-grenfell-over-aanvaardbare-risicos-en-als-het-dan-toch-misgaat>.

Wit, R. de (2019). *Burgers, bestuur en brandweer, Studies naar waardering van brandweezorg*. Nederland. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Zanten, P. van, Reijden, E. van der, Slot, M., Kamphorst, M., Duvekot, F. (2017). *Evaluatie crisisbeheersing Grave. Crisisbeheersing in de eerste 48 uur na de aanvaring van de stuw bij Grave*. Den Haag: Berenschot.

Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
BB	Bescherming Bevolking
BCT	Bestuurlijk crisisteam
BDuR	Besluit doeluitkering rampenbestrijding
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHV	Bedrijfs hulpverlening
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
BT	Beleidsteam
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
CaCo	Calamiteitencoördinator
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CoPI	Commando Plaats Incident
DCC IenW	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DPG	Directeur Publieke Gezondheid
DSI	Dienst Speciale Interventies
EUCPM	EU Civil Protection Mechanism
G4	Vier grootste gemeenten van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht)
GBT	Gemeentelijk beleidsteam
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
HID	Hoofdingenieur-directeur
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport

Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IRB	ICT Response Board
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LMS	Landelijke Meldkamer Samenwerking
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
Ministerie BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
MvT	Memorie van toelichting
NAC	Nationale Academie voor Crisisbeheersing
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NGB	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
NSGBO	Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
NVS	Nationale Veiligheid Strategie
OCT	Operationeel crisisteam
OvD-Bz	Officier van dienst bevolkingszorg
OL	Operationeel leider
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RAV	Regionale Ambulancevoorziening
RBC	Raad van Brandweercommandanten
RBT	Regionaal beleidsteam
RCDV	Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's

ROAZ	Regionaal Overleg Acute Zorgketen
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
ROL	Regionaal operationeel leider
ROT	Regionaal operationeel team
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RWS	Rijkswaterstaat
SAMIJ	Samenwerkingsregeling Incidentbestrijding IJsselmeergebied
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
USAR.NL	Urban Search and Rescue Nederland
VB	Veiligheidsberaad
VBV	Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers
VIC	Veiligheidsinformatiecentrum
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VR	Veiligheidsregio
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet publieke gezondheid
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen
WTZi	Wet toelating zorginstellingen
Wvr	Wet veiligheidsregio's

The background features abstract geometric shapes in orange and white. In the top left, there is a large orange triangle. To its right, a white triangle points towards the center. In the bottom left, another orange triangle is visible. On the bottom right, a white triangle points towards the center, and a large orange shape occupies the bottom right corner.

Bijlagen

Bijlage 1 Conclusies en kernadviezen

Conclusies evaluatie Wvr (H2)	Kernadviezen commissie (H3)	Uitwerking in paragraaf (H3 en H4)
1. De Wet veiligheidsregio's heeft gezorgd voor het professionaliseren van de crisisbeheersing en brandweezorg en deze onder één regionale bestuurlijke regie gebracht.	De commissie adviseert om de crisisbeheersing en brandweezorg te blijven organiseren via een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling. Algemeen besturen van veiligheidsregio's krijgen onder voorwaarden wettelijk de mogelijkheid om veiligheidsregio's onderling of met andere gemeenschappelijke regelingen samen te voegen.	§3.2.3 Eén gemeenschappelijke regeling
2. De Wet veiligheidsregio's is door de samenvoeging van drie wetten een complexe en onevenwichtige wet geworden. Het is zowel een organieke als een inhoudelijke wet.	De commissie adviseert om de Wet crisisbeheersing en brandweezorg minder gedetailleerd te maken dan de huidige Wet veiligheidsregio's en de onderliggende besluiten. De nieuwe wetgeving dient de organisatie- en inrichtingsbepalingen tot een minimum te beperken en zich zoveel mogelijk te richten op de functies van crisisbeheersing en brandweezorg.	§3.2.2 Vereenvoudiging wet
3. De Wet veiligheidsregio's regelt verschillende uitvoerende en coördinerende overheidstaken in één wet. Dat leidt in de praktijk tot onduidelijkheid over de crisisbeheersingstaak van de veiligheidsregio en tot een onheldere positie van de brandweer. Daardoor verloopt de verdere ontwikkeling van zowel crisisbeheersing als brandweezorg minder goed.	De commissie adviseert om de Wet veiligheidsregio's te wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg.	§3.2.1 Onderscheid crisisbeheersing en brandweezorg §4.2.6 Veiligheidsregio's
4. De Wet veiligheidsregio's draagt bij aan de invulling van de basisbrandweezorg op regioniveau. Wel zijn enkele knelpunten aan te wijzen.	[zie adviezen bij deelconclusies]	§3.4.1 Verbetering en verandering
4.1 De Wet veiligheidsregio's stimuleert niet of nauwelijks dat de 25 algemeen besturen van veiligheidsregio's komen tot gezamenlijke kaders, een gezamenlijk beeld van de landelijke slagkracht en uniforme regels en uitgangspunten voor brandweezorg.	De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk te maken voor het periodiek formuleren van de gezamenlijke inhoudelijke opgave voor de brandweer. Daarbij hoort ook de vraag hoe die opgave operationeel wordt uitgewerkt en ingevuld. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk te maken voor de risicoanalyse, risicobeheersing, preparatie, respons en herstel van regio-overstijgende (risico's op) branden en ongevallen.	§3.4.2 Opgavegericht samenwerken binnen het stelsel van brandweezorg §3.4.3 Regio-overstijgende brandweezorg

4.2 Het is onduidelijk of de Wet veiligheidsregio's voldoende mogelijkheid biedt om bedrijven en inrichtingen met een bijzonder gevaar aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. De wetgeving is niet eenduidig in de normering over het functioneren van bedrijfsbrandweren.	De commissie adviseert om nader te onderzoeken of het nodig is de wettelijke mogelijkheden te verruimen om bedrijven een bedrijfsbrandweeraanwijzing te kunnen geven.	§3.4.5 Aanwijzingsmogelijkheid bedrijfsbrandweer nader onderzoeken §4.3.3 Bedrijfsbrandweer §4.3.4 Toezicht door brandweer
4.3 De Wet veiligheidsregio's geeft onvoldoende positie aan publiek-private samenwerking in brandweezorg en biedt te weinig mogelijkheden voor gezamenlijke beleidsontwikkeling door publiek-private en publieke brandweezorg		§3.4.2 Opgavegericht samenwerken binnen het stelsel van brandweezorg § 4.3.3 Bedrijfsbrandweer
4.4 De Wet veiligheidsregio's borgt de risicobeheersingstaak van de brandweer onvoldoende. Ook stelt de nieuwe Omgevingswet nieuwe eisen aan de invulling van de wettelijke en niet-wettelijke adviestaat van de brandweer.	De commissie adviseert om de brandweer wettelijk te positioneren als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren, stimuleren en registreren van brandveiligheid, ook in verwante wetgeving.	§3.4.4 Regisserende en adviserende taak voor brandweer bij brandveiligheid
5. De Wet veiligheidsregio's is gericht op de individuele regio's en besteedt nauwelijks aandacht aan interregionale, nationale en internationale samenwerking.	[zie adviezen bij deelconclusies]	[zie uitwerkingen bij deelconclusies]
5.1 De Wet veiligheidsregio's biedt nauwelijks prikkels of dwingende bepalingen voor interregionale samenwerking bij crisisbeheersing.	De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving flexibel in te richten. Dat houdt in dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel worden vormgegeven afhankelijk van de aard en omvang van specifieke risico's en crises. In de responsfase moet sprake zijn van één eenduidige crisisstructuur.	§3.3.3 De schaal van risico's en crises is leidend §4.2.1 Minister van Justitie en Veiligheid
5.2 De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen voor samenwerking tussen veiligheidsregio's en de nationale crisisbeheersingsorganisatie.	Idem.	§4.4.3 Crisispartners §4.5.3 Crisisrespons
5.3 De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen voor internationale samenwerking op het terrein van crisisbeheersing.	Idem.	§4.2.1 Minister van Justitie en Veiligheid
6. De Wet veiligheidsregio's biedt geen prikkels of dwingende bepalingen om de samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners te stimuleren. Dit leidt tot vrijblijvendheid en diversiteit in samenwerking waardoor essentiële gemeenschappelijke kaders niet tot stand komen.	De commissie adviseert om crisisbeheersing vorm te geven via netwerksamenwerking. Crisispartners werken vanuit eigen verantwoordelijkheden. De algemeen besturen van veiligheidsregio's en de minister van Justitie en Veiligheid faciliteren de inrichting van de netwerken.	§3.3.5 Samenwerking ten behoeve van crisisbeheersing §4.4.2 Netwerkvorming en netwerksamenwerking §4.4.3 Crisispartners

7. De Wet veiligheidsregio's beschrijft een rigide structuur voor de coördinatie in de crisisrespons. De aanpak van crises vereist meer flexibiliteit.	De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving flexibel in te richten. Dat houdt in dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel worden vormgegeven afhankelijk van de aard en omvang van specifieke risico's en crises. In de responsfase moet sprake zijn van één eenduidige crisisstructuur.	§3.3.1 Naar flexibele crisisbeheersing §3.3.3 De schaal van risico's en crises is leidend §4.2 Netwerkvorming en netwerksamenwerking §4.5.3 Crisisrespons
8. De Wet veiligheidsregio's richt zich vooral op de voorbereiding en respons en nauwelijks op risicoanalyse en herstel. Daarmee is de wet niet volledig in het beschrijven van de gehele cyclus van crisisbeheersing en brandweerzorg.	[zie advies bij deelconclusies]	[zie uitwerkingen bij deelconclusies]
8.1 De Wet veiligheidsregio's besteedt weinig aandacht aan risicoanalyse als fundament voor crisisbeheersing. Het ontbreekt aan een wettelijke verantwoordelijkheid en coördinatie voor risicobeheersing vanuit gezamenlijk perspectief.	De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving in te richten als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat. Voor dit proces dragen alle bij de crisisbeheersing betrokken partners gezamenlijk verantwoordelijkheid.	§3.4 Crisisbeheersing als cyclisch proces §4.5.1 Risico-inventarisatie en advisering §4.5.4 Herstelfase
8.2 De Wet veiligheidsregio's besteedt aandacht aan risicocommunicatie, maar bevat weinig prikkels om in de praktijk te komen tot interactieve en dynamische risicocommunicatie.	Idem.	§4.5.1 Risico-inventarisatie en advisering
8.3 De Wet veiligheidsregio's besteedt geen aandacht aan de herstelfase als onderdeel van de crisisbeheersing en brandweerzorg. Daarmee wordt de kwaliteitscirkel niet rondgemaakt.	Idem.	§3.4 Crisisbeheersing als cyclisch proces §4.5.4 Herstelfase
9. De Wet veiligheidsregio's geeft niet eenduidig en consequent aan welke taken en organisaties nodig zijn voor de crisisbeheersing.	[zie adviezen bij deelconclusies]	[zie uitwerkingen bij deelconclusies]
9.1 De Wet veiligheidsregio's is niet duidelijk over de taken die nodig zijn voor de geneeskundige hulpverlening bij crisisbeheersing. Door overlap van taken tussen veiligheidsregio, GGD, Regionaal Overleg Acute Zorgketen (ROAZ) en het overleg niet-acute zorg staat de meerwaarde van de GHOR-taken en -organisatie ter discussie.	De commissie adviseert om de organisaties in de zorg primair zelf verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van opgeschaalde geneeskundige hulpverlening. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces. Hiervoor is geen aparte GHOR-organisatie nodig.	§3.6 Geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg en crisiscommunicatie §4.3 Crisispartners
9.2 De Wet veiligheidsregio's maakt niet duidelijk wat bevolkingszorg is en wat de relatie is tussen gemeentelijke crisisbeheersing en bevolkingszorg. Ook beschrijft de wet geen doelen en prestatie-eisen voor bevolkingszorg. Bevolkingszorg is in de praktijk divers georganiseerd en wisselend van niveau.	De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op de bevolkingszorg.	§3.6 Geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg en crisiscommunicatie

9.3 Crisiscommunicatie is een van de belangrijkste processen in crisisbeheersing. Deze taak is niet goed geborgd in de huidige wet.	De commissie adviseert om crisiscommunicatie te beschouwen als eigenstandig proces onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces.	§3.3.6 Geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg en crisiscommunicatie
9.4 De Wet veiligheidsregio's beschrijft geen taken voor de politie, terwijl de politie in de praktijk een vaste crisispartner is. De openbare-ordetaak van de politie raakt de taken van de veiligheidsregio. De crisisstructuren van de politie en de veiligheidsregio's sluiten niet goed op elkaar aan.		§4.4.3 Crisispartners
9.5 De meldkamertaak voor de veiligheidsregio komt met de nieuwe meldkamersamenwerking te vervallen. De meldkamerfunctie voor crisisbeheersing en brandweezorg is wettelijk nog niet voldoende geborgd.		§4.5.3 Crisisrespons
10. De Wet veiligheidsregio's is te complex en te vrijblijvend over sommige taken en bevoegdheden voor crisisbeheersing. De partijen binnen het stelsel slagen er niet in om te komen tot een gezamenlijke crisisbeheersing.	[zie adviezen bij deelconclusies]	§4.4.2 Netwerkvorming en netwerksamenwerking §4.4.3 Crisispartners [zie verder uitwerkingen bij deelconclusies]
10.1 De Wet veiligheidsregio's maakt een onnodig onderscheid tussen rampen en crises. De wijze waarop wet en praktijk het begrip opperbevel hanteren, maakt de uitvoering complex.		§4.4.1 Definitie crisisbeheersing en opperbevel
10.2 De Wet veiligheidsregio's creëert met de voorzitter veiligheidsregio een aanspreekpunt voor het algemeen bestuur en een functionaris met doorzettingsmacht in specifieke situaties. Dat draagt bij aan duidelijkheid ten tijde van de crisisrespons.	De commissie adviseert om de regie over crisisbeheersing decentraal te beleggen bij de burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio en centraal bij de minister van Justitie en Veiligheid. De burgemeester, voorzitter veiligheidsregio en de minister van Justitie en Veiligheid krijgen wettelijk bevoegdheden om te interveniëren wanneer samenwerking ontbreekt of niet het gewenste resultaat geeft.	§3.3.2 Regie over crisisbeheersing §4.2.1 Minister van Justitie en Veiligheid §4.2.3 Burgemeester §4.2.8 Noodwetgeving en noodbevoegdheden
10.3 De Wet veiligheidsregio's geeft het Veiligheidsberaad geen handvatten om invulling te geven aan gezamenlijke vraagstukken en opgaven van de veiligheidsregio's.		§4.2.2 Veiligheidsberaad

10.4 De Wet veiligheidsregio's geeft de minister van Justitie en Veiligheid mogelijkheden om te sturen op de gezamenlijke opgaven van veiligheidsregio's. In de praktijk gebeurt dit nauwelijks.	De commissie adviseert om de regie over crisisbeheersing decentraal te beleggen bij de burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio en centraal bij de minister van Justitie en Veiligheid. De burgemeester, voorzitter veiligheidsregio en de minister van Justitie en Veiligheid krijgen wettelijk bevoegdheden om te interveniëren wanneer samenwerking ontbreekt of niet het gewenste resultaat geeft.	§4.2.1 Minister van Justitie en Veiligheid
10.5 De rol van de commissaris van de Koning in het stelsel vloeit in de praktijk voort uit haar reguliere taken. De aanwijzingsbevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's voor de commissaris van de Koning worden in de praktijk niet gebruikt.		§4.2.4 Commissaris van de Koning
10.6 De Wet veiligheidsregio's gaat niet in op de betrokkenheid van publieke en private partijen in de maatschappij, en specifiek de burger, bij crisisbeheersing en brandweezorg.		§4.4.5 Maatschappelijke veerkracht en de rol van de burger
11. De Wet veiligheidsregio's biedt mogelijkheden om invulling te geven aan de democratische legitimiteit, maar deze mogelijkheden worden beperkt benut. Borging van de democratische legitimiteit tijdens een langdurende crisis ontbreekt.	[zie adviezen bij deelconclusies]	§4.2.7 Democratische legitimiteit
12. De hybride financiering van veiligheidsregio's via gemeentelijke en Rijksfinanciering zorgt voor efficiëntie en democratische legitimiteit, maar biedt niet de gewenste sturingsmogelijkheden.	De commissie adviseert om crisisbeheersing en brandweezorg ook in de toekomst te financieren door een combinatie van landelijke (BDuR) en gemeentelijke (gemeentefonds) financiering. De commissie adviseert om wettelijk onderscheid aan te brengen tussen de financiering van crisisbeheersing en brandweezorg.	§3.5.3 Financiering
13. Het IFV heeft op basis van de Wet veiligheidsregio's een onduidelijke positie en de wet borgt de onafhankelijkheid van het IFV onvoldoende.	De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat er voor crisisbeheersing en brandweezorg een onafhankelijk en zelfstandig opleidings- en kennisinstituut is.	§3.5.2 Kennis en opleiding §4.6 Het Instituut Fysieke Veiligheid
14. De Wet veiligheidsregio's borgt de randvoorwaardelijke processen en het toezicht voor crisisbeheersing en brandweezorg niet optimaal.	[zie adviezen bij deelconclusies]	[zie uitwerkingen bij deelconclusies]

14.1 De Wet veiligheidsregio's borgt een gezamenlijke informatievoorziening, maar in de praktijk wordt hier een smalle invulling aan gegeven. Gedetailleerde eisen in het Besluit veiligheidsregio's dragen niet bij aan de kwaliteit van informatie.	De commissie adviseert om een wettelijke basis te creëren voor gemeenschappelijke informatievoorziening in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg. De regie over informatievoorziening ligt bij de burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio en minister van Justitie en Veiligheid.	§3.5.1 Informatievoorziening §4.4.4 Gezamenlijke, landelijke Informatievoorziening §4.5.1 Risico-inventarisatie en advisering § 4.5.2 Preparatie en planvorming
14.2 De Wet veiligheidsregio's benoemt een wettelijke verplichting tot het toepassen van een kwaliteitszorgsysteem. Het lukt de veiligheidsregio's niet om kwaliteitszorg systematisch vorm te geven.	De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat het stelsel van crisisbeheersing voorziet in kennisontwikkeling en het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen. Het toezicht op het stelsel moet daarop aansluiten.	§3.3.7 Kennisontwikkeling en kwaliteitszorg §3.4.6 Normstelling
14.3 De Wet veiligheidsregio's bevat geen duidelijk kwaliteitskader. Gestelde kwaliteitseisen zijn onevenwichtig in vorm (organisatie versus proces), uitwerking en detailniveau. Gedetailleerde en kwantitatieve normen doen geen recht aan de complexiteit van beoogde processen en gezamenlijke prestaties.	De commissie adviseert om de gezamenlijke algemeen besturen van de veiligheidsregio's wettelijk verantwoordelijk te maken voor het vaststellen en handhaven van de normen en standaarden voor de brandweezorg.	§3.3.7 Kennisontwikkeling en kwaliteitszorg §3.4.6 Normstelling
14.4 De Wet veiligheidsregio's stimuleert niet het individueel en gezamenlijk leren van partners in crisisbeheersing en brandweezorg. De wet stelt geen eisen aan het vakbekwaam blijven van functionarissen.	De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat algemeen besturen van veiligheidsregio's, zowel individueel als gezamenlijk, investeren in het lerend vermogen van de brandweer.	§3.3.7 Kennisontwikkeling en kwaliteitszorg §3.4.7 Lerende organisatie §3.5.2 Kennis en opleiding
14.5 Het toezicht richt zich op basis van de Wet veiligheidsregio's vooral op de organisatie van de veiligheidsregio en op kwantitatieve doelstellingen.	De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat het stelsel van crisisbeheersing voorziet in kennisontwikkeling en het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen. Het toezicht op het stelsel moet daarop aansluiten.	§3.3.7 Kennisontwikkeling en kwaliteitszorg §4.7 Toezicht

Bijlage 2 Uitgebreide onderzoeksverantwoording

Deze bijlage beschrijft hoe de commissie de evaluatie van de Wvr heeft opgezet en uitgevoerd.

Taakstelling

De evaluatiecommissie Wvr kreeg de volgende taakstelling mee van de minister van JenV: *“De commissie heeft tot taak de doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio’s (Wvr) en onderliggende regelgeving in de praktijk te onderzoeken en te bezien of de huidige wet bruikbaar is in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen.”*²³⁸

Samenstelling commissie

Naam	Functie
Prof. mr. dr. E.R. (Erwin) Muller	Hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit Leiden. Decaan Faculteit Governance and Global Affairs en bestuurder van de campus Den Haag van de Universiteit Leiden.
M.A. (Magda) Berndsen	Toezichthouder, actief in diverse adviescommissies. Voormalig burgemeester, korpschef en Tweede Kamerlid.
Prof. dr. B.A. (Beatrice) de Graaf	Hoogleraar History of International Relations & Global Governance Universiteit Utrecht. Terrorisme- en veiligheidsexpert. Lid van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.
Drs. N.E. (Nathalie) Kramers	Bestuurder Jeugdbescherming Noord & Veilig Thuis Groningen. Voormalig plv. Politiechef en Hoofd Operatiën Noord-Nederland.
Mr. B.B. (Bernt) Schneiders	Directeur VSBfonds. Voormalig burgemeester van Haarlem en voormalig voorzitter Veiligheidsregio Kennemerland.
Dr. Ir. P. (Paul) Verlaan MCDM	Actief in diverse adviescommissies. Voormalig directeur van de Veiligheidsregio Brabant-Noord en regionaal commandant Brandweer.

Samenstelling staf

Naam	Functie
Dr. A.P. (Annemiek) Nelis	Programmadirecteur en secretaris
Dr. W.G. (Wout) Broekema	Onderzoeker
Mr. drs. R.P. (Roland) Bron	Onderzoeker
Drs. M. (Martijn) Mussche	Onderzoeker
Drs. J.C. (Hans) Hazebroek MCPM	Onderzoeker
Dr. S.M.W (Sabine) van Rossenberg	Projectleider
M.A.L.E. (Mariska) Peeters MSc	Onderzoeker
D.J.A. (Danique) Wever BA	Beleidsondersteuner

²³⁸ Staatscourant 2019, 38951. Instellingsregeling Commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's.

Adviesgroep

De commissie maakte tijdens de evaluatie gebruik van een adviesgroep. Deze adviesgroep is in alle fasen van de evaluatie geconsulteerd over de inzichten van de commissie en de praktische haalbaarheid en wenselijkheid van de denkrichtingen en voorgenomen adviezen. De commissie was als eindverantwoordelijke voor het rapport vrij om de adviezen en meningen van de adviesgroep naast zich neer te leggen. De adviesgroep kwam vier keer bijeen.

De adviesgroep bestond uit de volgende personen:

Naam	Organisatie	Functie
Broertjes, Pieter	Gemeente Hilversum	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, portefeuillehouder evaluatie Wvr namens het Veiligheidsberaad
Gelton, Paul	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Directeur Veiligheidsregio's Crisisbeheersing en Meldkamer
Lieshout, Tijs van	Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland	Directeur en regionaal commandant brandweer, voorzitter van de Raad voor Commandanten brandweer en Directeuren Veiligheidsregio's
Out, Marco	Gemeente Assen	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Drenthe, portefeuillehouder evaluatie Wvr namens het Veiligheidsberaad
Wevers, Stephan	Veiligheidsregio Twente	Brandweercommandant, voorzitter van de Raad voor Commandanten brandweer en Directeuren Veiligheidsregio's

Doelstelling en onderzoeksvraag

De commissie formuleerde op basis van het doel van de wet en de taakstelling van de minister van JenV een centrale onderzoeksvraag voor de evaluatie. Het doel van de (huidige) wet is op verschillende wijzen omschreven:

- In de wetstekst ligt de nadruk op het succesvol samenvoegen van de organisatie van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.
- In de Memorie van Toelichting ligt de nadruk op hetgeen met deze samenvoeging wordt beoogd: de efficiënte bescherming van burgers tegen de risico's van brand, ongevallen, rampen en crises.²³⁹

De commissie heeft gekozen om het doel van de wet zoals omschreven in de memorie van toelichting, waarbij de burger centraal staat, als uitgangspunt te nemen. De onderzoeksvraag voor de evaluatie luidde daarom: In hoeverre draagt de huidige Wet veiligheidsregio's bij aan de beheersing van risico's voor burgers en de aanpak van incidenten en crises en hoe sluit de wet aan op trends in crises, crisisbeheersing en brandweezorg?

Afbakening

De commissie evalueert de Wvr vanuit het perspectief van de effectieve bescherming van burgers tegen de risico's van brand, ongevallen, rampen en crises. Bescherming van burgers vindt plaats door meer partijen dan alleen de veiligheidsregio's en op basis van meer wetgeving dan de Wvr. Voorbeelden van deze partijen zijn politie, waterschappen, Rijkswaterstaat, Defensie en respectievelijk de Politiewet, de Wet publieke

²³⁹ Kamerstukken II 2006-2007, 31 117, nr 3.

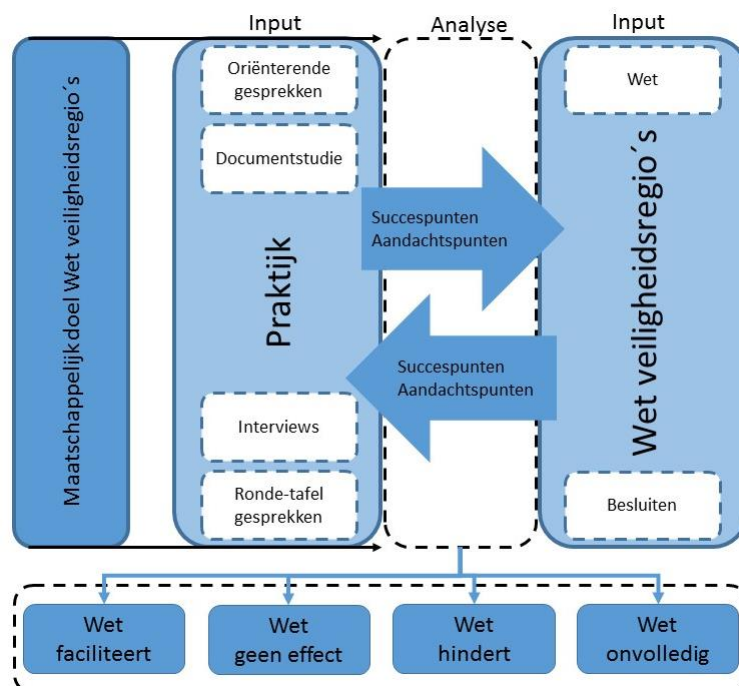
gezondheid en de Gemeentewet. Deze organisaties en andere wetten zijn weliswaar geen object van onderzoek van de evaluatiecommissie. Maar de commissie onderzoekt wel in hoeverre de Wvr faciliteert dat partijen adequaat betrokken worden in het bereiken van het maatschappelijke doel en of de verbinding met (bevoegdheden vanuit) andere wetgeving op een goede manier is geborgd.

Opzet en aanpak van de evaluatie

Het onderzoek richt zich zowel op de wet, als op de uitvoering in de praktijk en de wisselwerking tussen beide. In de uitvoering van de wet zijn de afgelopen tien jaar in de praktijk diverse nieuwe werkwijzen ontwikkeld en afwijkingen van de wet geïstitutionaliseerd. Wanneer de wet als startpunt zou worden genomen, wordt voorbijgegaan aan deze ontwikkelingen en behoeftes vanuit de praktijk. Daarom zijn in dit onderzoek de wet en de praktijk in onderling verband geanalyseerd.

Als basis voor de analyse is een kader gebruikt om de relatie tussen praktijk en wet te typeren. (zie figuur 7). De vier typeringen die de commissie hanteert zijn:

- *De wet faciliteert*: Dit zijn onderdelen van de wet die bijdragen aan het bereiken van het maatschappelijke doel. De commissie kwalificeert deze bevindingen onder de noemer 'het gaat goed'.
- *De wet heeft geen effect*: Dit betreft onderdelen van de wet die niet uitgesproken positief dan wel negatief bijdragen aan het behalen van het doel van het maatschappelijke doel. Deze onderdelen worden wel uitgevoerd, maar helpen niet bij het bereiken van het doel. Onder deze categorie worden ook onderdelen van de wet verstaan die ingeregeld zijn maar waarvan de toegevoegde waarde van het opnemen in de wet niet duidelijk is.
- *De wet hindert*: Dit zijn onderdelen van de Wvr die het bereiken van het maatschappelijk doel negatief beïnvloeden. In de praktijk worden deze ofwel uitgevoerd (en zijn dan belastend voor de praktijk), ofwel er wordt in de praktijk van afgeweken.
- *De wet is onvolledig*: Dit betreft behoeftes en aandachtspunten vanuit de praktijk van risicoanalyse en crisisbeheersing die niet in de wet geregeld zijn. Het kan ook zijn dat bevoegdheden in andere wetten zijn belegd (zoals Politiewet, Wpg, Gemeentewet) of hierin hadden moeten of zouden moeten worden belegd. Onder deze categorie valt ook datgene wat in de praktijk niet goed loopt, maar niet per se kan worden opgelost door het bij wet te regelen.



Figuur 7: typering op basis van analyse, praktijk en Wet veiligheidsregio's

Proces en fasering

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is het onderzoek in drie opeenvolgende fasen uitgevoerd:

- Fase 1: Het in kaart brengen belangrijkste succes- en aandachtspunten;
- Fase 2: Het identificeren van (onderliggende) mechanismen;
- Fase 3: Het benoemen van oplossingsrichtingen.

Beoogd is deze onderzoeksfasen op elkaar voort te laten bouwen. De evaluatiecommissie werd tijdens het uitvoeren van fase twee van dit proces geconfronteerd met de covid-19 crisis. Hierop is de werkwijze aangepast. De commissie heeft de ervaringen van betrokken partijen tijdens de crisisbeheersing bij covid-19 als illustratie gebruikt in haar onderzoek. Hierdoor is meer dan oorspronkelijk was beoogd overlap ontstaan in de drie fasen.

De eerste fase richtte zich op het in kaart brengen van de belangrijkste succes- en aandachtspunten in de praktijk van crisisbeheersing en brandweertzorg. Daarbij werd de vraag gesteld wat de bijdrage van de Wet veiligheidsregio's was. Het onderzoek is gestructureerd in een aantal thema's die door de commissie op basis van de taakopdracht, vooronderzoek en beschikbare kennis zijn opgesteld:

- a. Risico's in de samenleving;
- b. Reikwijdte taakinvoering veiligheidsregio;
- c. Rol en positie van de brandweer(-taak), GHOR, bevolkingszorg en meldkamer;
- d. Presterend en lerend vermogen van veiligheidsregio's;
- e. Informatievoorziening en risico- en crisiscommunicatie;
- f. Democratische legitimiteit en verantwoording;
- g. Uniformiteit en vergelijkbaarheid;
- h. Samenwerking tussen regio's en met partners;
- i. Regionaal-Rijk en bovenregionaal;
- j. Het IFV;
- k. Financiën.

Deze thema's zijn nader onderzocht door middel van een documentstudie en oriënterende gesprekken.

De documentstudie bestond uit het gestructureerd verzamelen van informatie uit wets-, wetenschappelijke- en praktijkstudies naar crisisbeheersing en brandweezorg, (incident)evaluaties, mediaberichtgeving, beleidsreacties en andere (ontvangen) relevante documenten. De documentstudie kende vaste stappen en bij ieder thema is op vijf onderdelen geanalyseerd en gerapporteerd: theorie, wet, praktijk, conclusie en bronnen. De documentstudie richtte zich op de periode 2013-2019.²⁴⁰

Parallel aan de documentstudie zijn 27 oriënterende gesprekken gehouden met verschillende stakeholders.²⁴¹ De keuze voor deze oriënterende gesprekken is gemaakt op basis van een door de evaluatiecommissie opgestelde stakeholderanalyse van het totale speelveld.

De oriënterende gesprekken vonden semigestructureerd plaats en behandelden onder meer de eerder genoemde thema's. Ook konden stakeholders eigen thema's in het gesprek inbrengen. De commissie stelde van alle oriënterende gesprekken een conceptverslag op en legde dat voor feedback aan de desbetreffende stakeholder voor. Na verwerking van eventuele opmerkingen en aanvullingen ontvingen betrokkenen een definitief gespreksverslag.

Fase één van het onderzoeksproces resulteerde in een overzicht van de belangrijkste succes- en aandachtspunten in de praktijk van crisisbeheersing en brandweezorg en de invloed van de Wet veiligheidsregio's hierop.

De tweede fase richtte zich op de onderliggende mechanismen bij de in de eerste fase van de evaluatie geïdentificeerde succes- en aandachtspunten. Om de onderliggende mechanismen inzichtelijk te maken werden interviews afgenomen en bijeenkomsten georganiseerd.

De commissie heeft in deze fase meer dan 30 semigestructureerde interviews afgenomen. Dit waren deels verdiepende interviews met partijen waar reeds eerder mee was gesproken en deels met partijen waarmee nog niet eerder was gesproken. Ook in deze fase werd van de meeste interviews een gespreksverslag gemaakt dat voor feedback aan betrokkenen is voorgelegd.

Daarnaast organiseerde de evaluatiecommissie op 5 en 6 maart 2020 in Den Haag twee dagen met 'rondetafelgesprekken'. Selectie van de deelnemers voor de rondetafelgesprekken gebeurde op basis van kennis en expertise, operationele of strategische rol en ervaring en activiteit in lokale, regionale of landelijke (crisis-)organisaties of netwerken. De rondetafelgesprekken waren verdeeld over twee dagdelen (ochtend en middag) en opgezet in twee parallelle tafels waaraan verschillende thema's werden besproken. Totaal voerde de commissie acht rondetafelgesprekken met ongeveer zeven deelnemers per gesprek.²⁴² Van de rondetafelgesprekken is een korte rapportage gemaakt ten behoeve van de dataverzameling.

In deze fase consulteerde de evaluatiecommissie ook diverse experts en wetenschappers. Een deel van deze experts en wetenschappers verzorgde een presentatie voor de staf. En een deel is gevraagd een inhoudelijke notitie te schrijven op een gericht thema en/ of leverde op verzoek feedback op het conceptrapport.

²⁴⁰ De commissie richt zich met name op de periode na de eerste wetsevaluatie (2013)

²⁴¹ Zie bijlage 3 voor de volledige lijst met gevoerde gesprekken

²⁴² Een overzicht van de deelnemers aan de rondetafelgesprekken staat in bijlage 3

Naam	Organisatie	Functie
Boin, Arjen	Universiteit Leiden	Hoogleraar Publieke Instituten en Openbaar Bestuur
Brainich, Ernst		Zelfstandig adviseur
Dalfsen, Frederik van	Berenschot	Managing consultant
Dam, Merijn ten	Provincie Noord-Holland	Beleidsadviseur crisisbeheersing
Duin, Menno van	Instituut Fysieke Veiligheid	Lector Crisisbeheersing Instituut Fysieke Veiligheid
Eng, Michiel van der	NCTV	Senior strateeg
Helsloot, Ira	Universiteit Nijmegen	Hoogleraar Besturen van Veiligheid Radboud
Hijum, Herman van	Politieacademie	Commissaris politie
Johannink, Roy	Roy Johannink Training Advies Onderzoek	Zelfstandig adviseur
Linck, Renee	Renee Linck Advies	Zelfstandig adviseur
Stolk, Roeland	Berenschot	Managing director
Torenvlied, René	Universiteit Twente	Hoogleraar Public Management
Worp, Maarten	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Beleidsadviseur

Daarnaast heeft de commissie in deze fase contact opgenomen met een aantal overheidspartijen om advies te vragen over een aantal concrete vraagstukken en zich te laten informeren over recente ontwikkelingen en inzichten:

Naam	Organisatie
René Bagchus Marleen Jongeneel Geert de Jooide Anja Lelieveld Martijn Zwart	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rien Fraanje Michael Mekel Gerber van Nijendaal	Raad voor het Openbaar Bestuur

Aangepaste werkwijze vanwege covid-19

De commissie was voornemens om op 26 en 27 maart 2020 een tweede serie rondetafelgesprekken te organiseren. Met het oog op de covid-19 maatregelen zijn deze rondetafelgesprekken afgelast.

De commissie heeft hierna haar werkwijze als volgt gewijzigd:

- In de periode 2 juni 2020 tot en met 22 juni 2020 is een digitaal bezoek afgelegd aan vrijwel alle veiligheidsregio's. De gesprekken met de veiligheidsregio's werden gehouden met de directeur veiligheidsregio/ brandweercommandant en door de veiligheidsregio zelf gekozen functionaris(sen). Voor intern gebruik heeft de commissie van elk van deze gesprekken een kort verslag opgesteld.
- De commissie besloot om de aanpak van covid-19 in de evaluatie te gebruiken ter illustratie van een aantal succes- en aandachtspunten. In fase 2 zijn daarom gedurende de eerste maanden (april – juni) van de pandemie dertig bij de bestrijding van covid-19 betrokken functionarissen twee tot drie keer geïnterviewd. Dit gebeurde telefonisch aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. Tijdens het interview werd een aantal gerichte vragen gesteld met betrekking tot de crisisbeheersing in de fase vanaf 30 maart 2020 tot en met 1 juni 2020 en de invloed van de Wet veiligheidsregio's daarop. De commissie stelde van elk van deze gesprekken een kort verslag op voor intern gebruik.

Verder organiseerde de commissie in deze fase enkele (aanvullende) interviews en (digitale) bijeenkomsten. Ook hier was sprake van semigestructureerde interviews.

Fase twee van het onderzoeksproces resulteerde in identificatie van onderliggende mechanismen voor de geconstateerde aandachtspunten.

De derde fase richtte zich op basis van de geïdentificeerde onderliggende mechanismen uit fase twee op mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde aandachtspunten. In deze fase was de praktische haalbaarheid en wenselijkheid van oplossingsrichtingen onderwerp van gesprek binnen de commissie. Daarnaast werden de oplossingsrichtingen getoetst bij de adviesgroep en bij het Veiligheidsberaad, de RCDV, het directeurenoverleg crisisbeheersing van JenV, de kring van Commissarissen van de Koning, GGD-GHOR Nederland, het Landelijk netwerk bevolkingszorg en een aantal vertegenwoordigers van DCC's en vitale bedrijven.

Mede op basis van deze gesprekken scherpte de commissie haar duiding en analyse over het functioneren van de wet en de praktijk verder aan. Dit resulteerde in een conceptrapport.

In fase 3 zijn daarnaast de volgende wetgevingsjuristen geconsulteerd over de wetstechnische haalbaarheid van de oplossingsrichtingen van de commissie.

Naam	Organisatie
Ellen Kiersch Maaïke Daams Cees van Strijen	Ministerie van Justitie en Veiligheid, directie Wetgeving en Juridische Zaken

Inzage conceptrapport

Het conceptrapport is aangeboden aan diverse partijen om het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden, onduidelijkheden en om de mogelijkheid te bieden voor het geven van een politiek-bestuurlijke reactie. De inzageversie bestond uit de inhoudelijke hoofdstukken zonder het voorwoord, de samenvatting en de bijlagen.

Het concept is aangeboden aan de volgende partijen:

- Ambulancezorg Nederland;
- GGD GHOR Nederland;
- Instituut Fysieke Veiligheid;
- Inspectie van Justitie en Veiligheid;
- Kring van Commissarissen van de Koning;
- Ministerie van Justitie en Veiligheid;
- Openbaar Ministerie;
- Nationale Politie;
- Unie van Waterschappen;
- Veiligheidsberaad;
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Partijen hadden drie weken de tijd om een schriftelijke reactie te geven op het conceptrapport en in een tabel aan te geven welke feitelijke onjuistheden het rapport bevatte. De reacties zijn opgenomen in een inzagetabel. Een groot deel van de feitelijke onjuistheden is aangepast in het adviesrapport. Reacties die de commissie niet heeft verwerkt zijn, voorzien van commentaar, gepubliceerd op de website van de evaluatiecommissie²⁴³.

Input vanuit het veld

Gedurende de gehele evaluatie ontving de evaluatiecommissie diverse brieven en documenten met input voor de evaluatie.²⁴⁴ De commissie heeft deze meegenomen in haar analyse en discussie.

Website

Vanuit het uitgangspunt dat de commissie open en transparant werkt en ook op die manier met de buitenwereld communiceert, plaatste de commissie gedurende de onderzoeksperiode informatie over het proces van de evaluatie op de website (www.evaluatiewvr.nl). De voortgang van de evaluatie was op de website te volgen via korte nieuwsberichten. In de periode van 19 juli 2019 tot en met 3 december 2020 zijn 15 berichten geplaatst op de website.

²⁴³ www.evaluatiewvr.nl

²⁴⁴ Een volledige lijst met ontvangen brieven en documenten is opgenomen in bijlage 6

Bijlage 3 Overzicht gevoerde gesprekken

Geïnterviewden

Naam	Organisatie	Functie
Aalbersberg, Pieter-Jaap	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Abel- van Nieuwamerongen, Marike	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Coördinerend Inspecteur
Alphen, Jos van	Deltacommissaris	Senior adviseur staf
Backx, Hugo	GGD GHOR Nederland	Directeur
Belhaj, Bahreddine	Gemeente Lelystad	Raadslid, voorzitter Nederlandse vereniging voor raadsleden
Berg, Rianne van den	GGD IJsselland	Directeur Publieke Gezondheid
Blom, Michèle	Rijkswaterstaat	Directeur-generaal
Boerma, Willem	Instituut Fysieke Veiligheid	Bestuurs- en directieadviseur
Borst, Hermen	Deltacommissaris	Directeur staf
Bos, Gert-Jan	Inspectie Justitie en Veiligheid	Inspecteur-generaal (tot 1 januari 2020)
Bras, Raymond	Gezamenlijke Brandweer Rotterdam	Teamleider
Broertjes, Pieter	Gemeente Hilversum	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, portefeuillehouder evaluatie Wvr namens het Veiligheidsberaad
Brugman, Carel	Gemeente Haarlem	Gemeentesecretaris, lid van de commissie bestuur en veiligheid (VNG)
Bruin, Erwin de	LecBRZO	Voorzitter
Bruls, Hubert	Gemeente Nijmegen	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Gelderland Zuid, voorzitter Veiligheidsberaad
Burg, Gerrit van der	Openbaar Ministerie	Voorzitter College van Procureurs-Generaal
Carbo, Frans	FNV	Vakbondsbestuurder
Dewachter, Maarten	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum	Hoofd
Dijk, Arthur van	Provincie Noord-Holland	Commissaris van de Koning
Dokter, Marcel	Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers	Voorzitter
Douma, Barry	Belangenvereniging Brandweer Amsterdam	Voorzitter

Eck, Marcel van	Ministerie van Defensie	Projectdirecteur nationale veiligheid – bestuursstaf
Elbers, Herke	Gemeente Amersfoort	Gemeentesecretaris, coördinerend gemeentesecretaris veiligheidsregio Utrecht, voorzitter vereniging van gemeentesecretarissen
Eshuis, Karin	LecBRZO	Deskundige
Gelton, Paul	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer
Gielens, Sabine	Vewin	Secretaris stuurgroep beveiliging & crisismanagement
Groene, Hans de	Vewin	Directeur
Haan, Gerald de	Cogas Groep	Algemeen directeur
Hagenaars, Piet	Defensie	Commandant Territoriaal Operatiecentrum (TOC)
Hagman, Rob	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Directeur departementaal crisiscentrum (tot 1 juli 2020)
Hoek, Jaap van der	FNV	Arbeidsvoorwaarden adviseur
Hoorweg, Michiel	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Coördinerend beleidsmedewerker
Houten, Anke van	Unie van Waterschappen	Beleidsadviseur crisisbeheersing
Huyzer, Liesbeth	Nationale Politie	Korpsleiding
Korvinus, Henk	Inspectie Justitie en Veiligheid	Inspecteur-generaal (vanaf 1 jan 2020)
Kraan, Ronald	Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers	Bestuurslid
Kruijff, Gijs de	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Hoofd Nationaal Crisiscentrum
Kuiper, Geert	Ministerie van Defensie	Directeur strategie, beleidsontwikkeling en innovatie
Lakerveld, Jaap van	Universiteit Leiden	Directeur PLATO, Psycholoog/onderwijskundige
Leenders, Peter	Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen	Vakbondsbestuurder
Lelieveld, Frank	LecBRZO	Deskundige BRZO
Lieshout, Tijs van	Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland	Directeur en regionaal commandant brandweer, voorzitter van de raad voor brandweercommandanten en directeurs veiligheidsregio's
Lijffijt, Jacco	Veiligheidsregio Utrecht	Ploegleider 24-uurs dienst
Lolkema, Jan Rienk	Provincie Utrecht	Kabinet Commissaris van de Koning

Loosbroek, Jan van	Nationale Politie	Directeur Landelijke Meldkamer Samenwerking
Louwes, Korrie	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Hoofdinspecteur
Meinster, Jan	LecBRZO	Deskundige
Neuteboom, Peter	Inspectie Justitie en Veiligheid	Hoofdinspecteur
Noten, Han	Ambulancezorg Nederland	Voorzitter
Oosters, Hans	Provincie Utrecht	Commissaris van de Koning
Oudbier, Arjan	Gemeente Apeldoorn	Griffier, voorzitter commissie openbaar bestuur griffiers Nederland
Out, Marco	Gemeente Assen	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Drenthe, portefeuillehouder evaluatie Wvr namens het Veiligheidsberaad
Paas, René	Provincie Groningen	Commissaris van de Koning
Papperse, Wim	Instituut Fysieke Veiligheid	Directeur bedrijfsvoering
Polat, Aynur	CNV Publieke Zaak	Vakbondsbestuurder
Ros, Anouk	Rode Kruis	Crisiscoördinator Noodhulp Nationaal
Reumer, Koos	Ambulancezorg Nederland	Directeur
Rouvoet, André	GGD GHOR Nederland	Voorzitter (per 1 juli 2020)
Sande, Rogier van der	Unie van Waterschappen	Voorzitter
Saris, Wim	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Directeur-generaal Politie, Straffen en Beschermen
Scheidel, Ciska	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Directeur Publieke Gezondheid
Schmidt, Arjen	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Senior beleidsmedewerker
Scholten, Antoin	Gemeente Venlo	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Limburg-Noord, portefeuillehouder GHOR namens het Veiligheidsberaad
Slobbe-Voogt, Mirjam	Gemeente Zwijndrecht	Raadslid, vicevoorzitter Nederlandse vereniging voor raadsleden
Spies, Liesbeth	Gemeente Alpen aan den Rijn	Burgemeester, voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters
Stam, Marit	Gemeente Apeldoorn	Plaatsvervangend griffier, plaatsvervangend voorzitter commissie openbaar bestuur griffiers Nederland
Stelstra, IJle	Instituut Fysieke Veiligheid	Algemeen directeur, Leider LOT-C
Stom, Cisca	GGD GHOR Nederland	Verenigingssecretaris
Tromp, Rolie	Gemeente Heereveen	Raadslid

Veld, Rob in 't	Universiteit Leiden	Promovendus
Veldhuizen, Onno van	Gemeente Enschede	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Twente, voorzitter algemeen en dagelijks bestuur IFV
Ven, Linda van de	Instituut Fysieke Veiligheid	Deskundige BRZO
Vluggen, Marjan	GGD Flevoland	Waarnemend Directeur Publieke Gezondheid
Vondervoort, Tonny van de	GGD GHOR Nederland	Voorzitter (t/m 1 juli 2020)
Vossen, Ton van der	Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers	Bestuurslid
Waals, Jan	Gezamenlijke brandweer Rotterdam	Directeur
Watering, Martin van de	Gezamenlijke brandweer Rotterdam	Hoofd Repressie
Weewer, Ricardo	Instituut Fysieke Veiligheid	Lector Brandweerkunde
Werff, Arnold van der	Rode Kruis	Senior Beleidsadviseur Noodhulp Nationaal
Wevers, Stephan	Veiligheidsregio Twente	Commandant brandweer, voorzitter van de raad voor commandanten brandweer en directeuren veiligheidsregio's
Wijnen, Martin	Defensie	Commandant Landstrijdkrachten
Woelders, Willem	Nationale Politie	Portefeuillehouder crisisbeheersing
Wolbers, Jeroen	Universiteit Leiden	Universitair docent Crisis Governance
Zweemer, Wil	Enduris	Manager kwaliteit & processen

Deelnemers rondetafelgesprekken

Naam	Organisatie	Functie
Appels, Guus	Ministerie van Defensie	Kwartiermaker civiel militaire samenwerking 2.0
Bennema, Lineke	Veiligheidsregio Drenthe	Hoofd crisisbeheersing
Berends, John	Provincie Gelderland	Commissaris van de Koning
Boer, Yfke de	Veiligheidsregio Utrecht	Directiesecretaris crisisbeheersing en GHOR
Boheemen, Guy van	Defensie	Stafchef Territoriaal Operatiecentrum (TOC)
Boin, Arjen	Universiteit Leiden	Hoogleraar Publieke Instituten en Openbaar Bestuur
Broertjes, Pieter	Gemeente Hilversum	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, portefeuillehouder evaluatie Wvr namens het Veiligheidsberaad
Bruininx, Noud	Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Lid managementteam

Buitendijk, Jacqueline	Veiligheidsregio Utrecht	Directeur crisisbeheersing en risicobeheersing
Capello, Kiki	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Kwartiermaker en teamleider veilige leefomgeving
Dijkstra, Gert-Jan	Koninklijke Marechaussee	
Drost, Kirsten	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Crisismanager/coördinerend adviseur crisisbeheersing
Duin, Menno van	Instituut Fysieke Veiligheid	Lector Crisisbeheersing
Eck, Marcel van	Ministerie van Defensie	Projectdirecteur nationale veiligheid
Evers, Martin	Veiligheidsregio Haaglanden en Ministerie van Defensie	Plaatsvervangend commandant brandweer en USAR-NL.
Fazzi, Enrico	Stedin	Strategisch adviseur crisisbeheersing
Gelton, Paul	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer
Griffioen, Andre	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Coördinerend beleidsmedewerker
Haks, Patricia	Port of Amsterdam	Projectmanager
Hillenaar, Wim	Gemeente Cuijk	Burgemeester
Houben, Léon	Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Commandant brandweer
Jong, Wouter	Nederlands Genootschap van Burgemeesters	Onderzoeker en zelfstandig adviseur
Kiel, Wendy	Rijkswaterstaat	Senior strateeg crisismanagement
Klaassen, Leo	Omgevingsdienst Haaglanden	Directeur-secretaris
Kruijf, Teus de	ProRail	Manager staf incidentenbestrijding
Kruijff, Gijs de	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Hoofd Nationaal Crisiscentrum
Kruiter, Hendri	Waterschap Drents Overijsselse Delta	Crisiscoördinator
Kuijper, Edith	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Beleidsadviseur Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
Lieben, Esther	Veiligheidsregio Haaglanden	Directeur en regionaal commandant brandweer
Lieshout, Tijs van	Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland	Directeur en regionaal commandant brandweer, voorzitter van de raad voor commandanten brandweer en directeuren veiligheidsregio's
Linckens, Madieke	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	Coördinerend beleidsadviseur GHOR
Littooi, Arjen	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Directeur en regionaal commandant brandweer
Ludden, Gert-Jan	SVDC advies in crisisbeheersing	Zelfstandig adviseur

Neerijnen, Eric van	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland- Midden	Directiesecretaris
Oosters, Hans	Provincie Utrecht	Commissaris van de Koning
Out, Marco	Gemeente Assen	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Drenthe, portefeuillehouder evaluatie Wvr namens het Veiligheidsberaad
Overdijk, Werner	Crisisplan BV	Directeur
Schamper, Jeffrey	Veiligheidsregio Haaglanden	Brandweerofficier: teamhoofd brandweezorg
Schippers, Frans	Veiligheidsregio Kennemerland	Directeur en regionaal commandant brandweer
Schreinemachers, HP	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Directeur analyse en strategie
Smit, Ben	Rijkswaterstaat	Afdelingshoofd crisismanagement
Stelstra, IJle	Instituut Fysieke Veiligheid	Algemeen directeur en leider LOT-C
Vet, Hans van der	Bestuursdienst gemeente Den Haag	Directeur Veiligheid
Vondervoort, Tonny van de	GGD GHOR Nederland	Voorzitter t/m 1 juli 2020
Vossen, Ton van der	Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers	Bestuurslid
Waals, Jan	Gezamenlijke Brandweer Rotterdam-Rijnmond	Directeur
Weewer, Ricardo	Instituut Fysieke Veiligheid	Lector Brandweerkunde
Wevers, Stephan	Veiligheidsregio Twente	Commandant brandweer, voorzitter van de raad voor commandanten brandweer en directeurs veiligheidsregio's
Wilbrink, Huub	Centraal Orgaan opvang asielzoekers	Strategisch adviseur capaciteit
Wit, Ron de	Veiligheidsregio Twente	Plaatsvervangend brandweercommandant
Woittiez, Reinout		Zelfstandig adviseur

(Digitale) bezoeken veiligheidsregio's

De evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's heeft aan alle 25 veiligheidsregio's een fysiek of digitaal bezoek gebracht. De commissie heeft tijdens deze bezoeken gesproken met de directeurs, brandweercommandanten en andere betrokken collega's.

Veiligheidsregio	Geïnterviewden
Amsterdam-Amstelland	Lieshout, Tijs van
Brabant-Noord	Schaijk, Marie-Louise van
Brabant-Zuidoost	Kam, Petra de Nat, Frank
Drenthe	Heerink, Fred
Flevoland & Gooi en Vechtstreek	Zwan, John van der Verdam, Cees Mager, Martin Makarawung, Kamla
Friesland	Kleinhuis, Wim
Gelderland-Midden	Slofstra, Anton Maren, Albert-Jan van Janssen, Joos
Gelderland-Zuid	Kastel, Johan van Verhoeven, Rinie
Groningen	Mansveld, Wilma Knoop, Roelf Roesink, Michiel
Haaglanden	Lieben, Esther Yedema, Bart Vet, Hans van der
Hollands Midden	Zuidijk, Hans Kessels, Peter Weber, Lilian
IJsselland	Mengerink, Arjan Tijink, Lizette Thijssen, Michel
Kennemerland	Schippers, Frans Kreuk, Marja Loogman, Daniel Rios
Limburg-Noord	Rooijmans, Jac Triepels, Leon Janssen, Henk Delissen, Con
Midden- en West-Brabant	Trijselaar, Jolanda
Noord- en Oost-Gelderland	Kransen, Diemer Wesselink, Jeroen Loermans, Edwin

Noord-Holland Noord	Smeekes, Martin Overgaauw, Dennis Hulst, Rein
Rotterdam-Rijnmond	Littooi, Arjen Daalen, Annemarie van Kruijsbergen, Michiel van
Twente	Wevers, Stephan Wit, Ron de
Utrecht	Bos, Peter Buitendijk, Jacqueline
Zaanstreek-Waterland	Raasing, Hilda Kuntz, Frank Schaap, Iwan
Zeeland	Reijden, Edith van der Zonnevrijle, Jeroen Willemse, Dorina
Zuid-Holland Zuid	Frentz, Caren Kaim, Nadine Linckens, Madieke Kramer, Job
Zuid-Limburg	Klaassen, Frank Winkens, Petro Caris, Geert

Bijlage 4 Interviews naar aanleiding van covid-19

Naam	Organisatie	Functie
Appeldoorn, Marcel	Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Sectormanager crisisbeheersing
Berg, Angelique	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Directeur-generaal Volksgezondheid
Bos, Peter	Veiligheidsregio Utrecht	Directeur
Bosman, Norbert	Veiligheidsregio IJsselland	Hoofd GHOR
Broertjes, Pieter	Gemeente Hilversum	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, portefeuillehouder evaluatie Wvr namens het Veiligheidsberaad
Bruls, Hubert	Gemeente Nijmegen, Veiligheidsberaad	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Gelderland Zuid, voorzitter Veiligheidsberaad
Bulahruz, Hayat	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Hoofd Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
Depla, Paul	Gemeente Breda	Burgemeester
Ducastel, Nathan	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Directeur beleid informatiesamenleving
Eeken, Karin	GGD GHOR Drenthe	Directeur Publieke Gezondheid
Gelton, Paul	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer
Gouw, Sjaak de	GGD GHOR Hollands Midden	Directeur Publieke Gezondheid
Hagenaars, Piet	Defensie	Hoofd Territoriaal Operatiecentrum (TOC)
Jong, Wouter	Nederlands Genootschap van Burgemeesters	Onderzoeker en zelfstandig adviseur
Kruijff, Gijs de	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Hoofd Nationaal Crisiscentrum
Lieshout, Tijs van	Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland	Directeur en regionaal commandant brandweer, voorzitter van de raad voor commandanten brandweer en directeuren veiligheidsregio's
Out, Marco	Gemeente Assen	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Drenthe, portefeuillehouder evaluatie Wvr namens het Veiligheidsberaad
Penn-te Strake, Annemarie	Gemeente Maastricht	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Zuid-Limburg
Schaijk, Marie-Louise van	Veiligheidsregio Brabant-Noord	Directeur en regionaal commandant brandweer
Schoo, Hans	Rijnstate ziekenhuis	Lid Raad van bestuur

Slump, Erica	Rijkswaterstaat	Hoofdingenieur-directeur (HID) verkeer- en watermanagement
Somers, Marjolein	Veiligheidsregio Kennemerland	Clustermanager crisisondersteuning & opleidingen
Stelstra, IJle	Instituut Fysieke Veiligheid	Algemeen directeur en leider LOT-C
Steeverink, Astrid	Instituut Fysieke Veiligheid	Bestuursadviseur Veiligheidsberaad
Timmermans, Harrie	Gemeente Heusden	Gemeentesecretaris
Vondervoort, Tonny van de	GGD GHOR Nederland	Voorzitter t/m 1 juli 2020
Weterings, Theo	Gemeente Tilburg	Burgemeester, voorzitter veiligheidsregio Twente
Wevers, Stephan	Veiligheidsregio Twente	Commandant brandweer, voorzitter van de raad voor commandanten brandweer en directeurs veiligheidsregio's
Woelders, Willem	Nationale Politie	Portefeuillehouder crisisbeheersing
Zorko, Patricia	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Plaatsvervangend Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid

Bijlage 5 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de bestrijding van de covid-19-pandemie

	Infectieziektenbestrijding (Wpg)	Crisisbeheersing (Wvr en Gemeentewet)
Minister van VWS	<i>Verantwoordelijkheid:</i> - Leiding geven aan de bestrijding (art 7 lid 1 Wpg) - Voeren bestuurlijk afstemmingsoverleg (art 7 lid 4 Wpg) - Informatieverstrekking aan ministers van JenV en BZK (art 7 lid 5 Wpg) <i>Bevoegdheid:</i> - Opdrachtverstrekking aan voorzitter veiligheidsregio over aanpak bestrijding (art 7 lid 1 Wpg)	
Voorzitter veiligheidsregio	<i>Verantwoordelijkheid:</i> - Zorgdragen voor bestrijding (art 6 lid 4 Wpg) - Informatieverstrekking op verzoek aan minister van VWS (art 7 lid 6 Wpg) - Advies vragen aan GGD voorafgaand aan nemen of intrekken maatregelen (art 18 Wpg) <i>Bevoegdheid:</i> - Persoon ter isolatie in een ziekenhuis laten opnemen (art 31 lid 1, art 32 Wpg) - Ter isolatie opgenomen persoon door arts laten onderzoeken (art 31 lid 3 en 4 Wpg) - Opleggen last onder bestuursdwang als het ziekenhuis niet meewerkt (art 34 Wpg) - Opleggen van quarantaine (art 35 en 36 Wpg) - Uitvoering isolatie en quarantaine opdragen aan GGD (art 37 Wpg) - Persoon verbieden te werken (art 38 Wpg) - Gebouwen of terreinen sluiten, het gebruik van vervoermiddelen verbieden en waren vernietigen (art 47 Wpg) - Maatregelen bepalen voor schepen, luchtvaartuigen, (lucht)havens en vervoersexploitanten en het in dat kader opleggen van een last onder bestuursdwang (art 53, 54, 55 en 56 Wpg)	<i>Verantwoordelijkheid:</i> - Bijeenroepen regionaal beleidsteam (art 39 lid 2 Wvr) - Aanwijzen operationeel leider (art 39 lid 3 Wvr) - Verslag aan gemeenteraden na afloop van de crisis (art 40 Wvr) <i>Bevoegdheid:</i> - Afkondigen van een noodverordening (art 176 Gemeentewet) - Uitvaardigen van een noodbevel (art 175 Gemeentewet) - Bevelen geven aan operationeel leider (art 39 en art 5 Wvr) - Een aanwijzing geven aan een instelling of zorgaanbieder (art 34 lid 2 Wvr)

Bijlage 6 Ontvangen documenten

Organisatie	Datum	Inhoud
Directeuren Publieke Gezondheid	07-2019	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Landelijk Netwerk Bevolkingszorg (LNB) en Landelijk Overleg Coördinatoren Bevolkingszorg (LOCB)	30-08-2019	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Veiligheidsberaad	28-10-2019	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV)	02-12-2019	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Commissarissen van de Koning Groningen, Noord-Holland en Utrecht	20-12-2019	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Prof. dr. Peter L.J. Bos, op persoonlijke titel	05-01-2020	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Netwerk hoofden Veiligheidsbureau	20-02-2020	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Landelijk Expertisecentrum BrandweerBRZO	09-03-2020	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Prof. dr. K. Peters, Bijzonder hoogleraar lokaal en regionaal bestuur	04-05-2020	Brief inzake de democratische legitimiteit van covid-19 maatregelen
Nederlands Rode Kruis	11-05-2020	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)	12-06-2020	Brief inzake de democratische legitimiteit van covid-19 maatregelen
Hoofden GHOR en Directeuren Publieke Gezondheid	26-06-2020	Verdiepingsnotitie <i>'de GHOR als unieke speler in een steeds veranderend speelveld'</i>
Veiligheidsberaad	30-06-2020	Brief inzake de positie Veiligheidsberaad in relatie tot Wet veiligheidsregio's
Bestuursondersteuning veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	03-07-2020	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland	09-07-2020	Notitie inzake de fusie veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek & veiligheidsregio Flevoland en adviezen over de financiën en de rol van de CdK's
Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)	20-07-2020	Brief inzake de democratische legitimiteit van covid-19 maatregelen

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	24-07-2020	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's inzake risicobeheersing: <i>'Risicobeheersing beter borgen'</i>
Instituut Fysieke Veiligheid	12-08-2020	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)	04-09-2020	Brief inzake wetsvoorstel tijdelijke maatregelen covid-19
GGD GHOR Nederland	26-10-2020	Inbreng ten behoeve van de evaluatie Wet veiligheidsregio's
Mr. A.C. Nienhuis. Burgemeester van Heemstede	16-11-2020	Reactie op het conceptrapport.