



Internetconsultatie

Inlichtingen bij
Secretaris

Ons kenmerk
V017-2025

In afschrift aan de minister van Justitie en Veiligheid

Datum 9 oktober 2025
Onderwerp Reactie Veiligheidsberaad op internetconsultatie Wet veiligheidsregio's en
Veiligheidswet BES

Geachte heer/ mevrouw,

Op 15 juli 2025 is de wijziging van de Wet veiligheidsregio's (eerste tranche) en de Veiligheidswet BES in internetconsultatie gebracht. Aanleiding hiervoor is de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's die in december 2020 werd afgerond. De commissie Muller concludeerde dat de crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg in Europees Nederland sterk zijn geprofessionaliseerd, maar dat voor crisisbeheersing een verbeter slag noodzakelijk is in de bovenregionale en landelijke samenwerking. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd de verbinding tussen regionale, bovenregionale en landelijke samenwerking te leggen, zowel voor Europees Nederland (Wet veiligheidsregio's) als voor Caribisch Nederland (Veiligheidswet BES). Met deze brief reageert het Veiligheidsberaad op het in consultatie gebrachte wetsvoorstel.

Préconsultatie

Het Veiligheidsberaad waardeert dat de veiligheidsregio's via een préconsultatie al eerder de gelegenheid hebben gekregen om hun opvattingen over het conceptwetsvoorstel in een vroeg stadium met het ministerie van Justitie en Veiligheid te delen en constateert dat deze hebben geleid tot enkele wijzigingen in het voorliggende wetsvoorstel. Deze inbreng heeft zichtbaar tot enkele verbeteringen geleid in het voorliggende voorstel. Zo is met de introductie van het begrip 'nationale crisisbeheersing' de verhouding tussen de algemene keten en de functionele keten deels verduidelijkt en is de koppeling tussen de landelijke en de regionale planvorming minder stringent in de wet vastgelegd. Daarmee is de centralistische benadering van het eerdere conceptwetsvoorstel enigszins afgezwakt.

Tegelijkertijd moet het Veiligheidsberaad met enige teleurstelling constateren dat zijn reactie op de préconsultatie in de Memorie van Toelichting (MvT) op verschillende punten nauwelijks expliciet wordt benoemd. In plaats van te verwijzen naar de inbreng van de 25 voorzitters veiligheidsregio, verenigd in het Veiligheidsberaad, wordt vaak slechts gerefereerd aan de opvattingen van afzonderlijke veiligheidsregio's. Dit geldt onder meer voor onderwerpen als het cyclisch proces, de geldigheidstermijnen van planvorming, de centralistische benadering en de vervaging van de functionele en algemene keten.

Hierdoor ontstaat de indruk dat er bij de verwerking van de préconsultatie selectief en slechts ten dele recht is gedaan aan de inbreng van het Veiligheidsberaad. Bovendien is een aanzienlijk deel van de opmerkingen zonder degelijke onderbouwing ter zijde geschoven. Het Veiligheidsberaad brengt deze dan ook nadrukkelijk opnieuw onder de aandacht in zijn reactie op het formele consultatieproces.

Ook is het Veiligheidsberaad verrast door de koppeling tussen de Wet veiligheidsregio's en de Veiligheidswet BES. Dit is nieuw voor het Veiligheidsberaad – het onderwerp maakte immers geen deel uit van de préconsultatie – waardoor het Veiligheidsberaad hierover ook niet eerder een standpunt heeft kunnen innemen.

De MvT leidt tot verwarring

Daarnaast merkt het Veiligheidsberaad op dat de MvT is bedoeld om de wettekst te verduidelijken, maar hierin niet goed lijkt te slagen. De MvT benoemt diverse elementen die niet terug te vinden zijn in het wetsvoorstel. Dit geldt onder meer voor de beoogde bestuurlijke processtappen om te komen tot een landelijk dekkingplan brandweezorg, inclusief de te nemen maatregelen naar aanleiding daarvan. Ook onderwerpen als KCR2 en het cyclisch proces zijn uitsluitend in de MvT opgenomen. Daarbij lijkt de toelichting op KCR2 ook nog eens feitelijke onjuistheden te bevatten: onder verwijzing naar regionale bevoegdheden wordt het LOCC gepresenteerd als organisatorisch fundament van KCR2. Hiermee loopt de MvT vooruit op de tweede tranche van de wetsherziening en belemmert zij mogelijk een zorgvuldige toekomstige beleidsinvulling van KCR2, waarover de veiligheidsregio's nog volop in gesprek zijn met het ministerie. Het Veiligheidsberaad is daarom van mening dat wat (nog) niet wettelijk is vastgelegd, ook niet thuishoort in de toelichting op de wet.

Opbouw van deze reactie

Omwille van de leesbaarheid heeft het Veiligheidsberaad zijn reactie op de wijzigingswet ingedeeld in verschillende onderdelen. Eerst worden enkele algemene aanbevelingen besproken die betrekking hebben op het wetsvoorstel als geheel. Vervolgens gaat het Veiligheidsberaad in op de verhouding tussen de Veiligheidswet BES en de Wet veiligheidsregio's. Daarna volgt een artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde wijzigingen in de Wet veiligheidsregio's. Tot slot worden de randvoorwaarden benoemd die noodzakelijk zijn voor de veiligheidsregio's voor een goede uitvoering van het wetsvoorstel.

1. Algemene aanbevelingen

De Wet veiligheidsregio's regelt nu hoe de brandweezorg en crisisbeheersing vanuit de algemene keten zijn georganiseerd in Nederland. De aanbeveling van de commissie Muller was om met een wetsaanpassing de samenwerking tussen de rijksoverheid, veiligheidsregio's en andere crisispartners en tussen de veiligheidsregio's onderling te versterken, zowel bovenregionaal als landelijk.

Hoewel in de MvT wordt gesteld dat het voorliggende wetsvoorstel deze bovenregionale samenwerking versterkt, is het Veiligheidsberaad kritisch over de beperkte ambitie die



daaruit blijkt. Geen van de wetsartikelen gaat namelijk specifiek in op de wijze waarop bovenregionale samenwerking vorm moet krijgen, terwijl dit juist de nadrukkelijke aanbeveling was van de commissie Muller. Sinds de oplevering van het evaluatierapport, ondertussen bijna vijf jaar geleden, is de maatschappelijke context waarin de veiligheidsregio's opereren bovendien sterk veranderd. Door toenemende klimaatrisico's, cyberdreigingen en de huidige geopolitieke situatie zijn bovenregionale incidenten niet langer meer uitzonderlijk of incidenteel, maar vormen zij een realiteit. Hiervoor dient de wet een stevige basis te bieden. Het Veiligheidsberaad constateert echter dat deze basis in het huidige wetsvoorstel is ingehaald door de actualiteit en daarmee onvoldoende is.

Hieronder gaat het Veiligheidsberaad in op een aantal algemene aspecten die de gehele wetwijziging betreffen.

1.1. Lacune bovenregionale crisisbeheersing

Met de introductie van de paragraaf Rijk wordt een koppeling gelegd tussen landelijke en regionale planvorming. Dit kan de bovenregionale samenwerking tussen veiligheidsregio's versterken. Het wetsvoorstel laat echter het zogenaamde verantwoordelijkheidsvacuüm bij bovenregionale incidenten grotendeels intact. De commissie Muller bestempelde dit eerder als het 'bovenregionaal niemandsland'. Het wetsvoorstel wordt slechts uitgebreid naar het landelijke niveau, met behoud van de lokale en regionale bevoegdheden. De werking van de opschaling van lokaal, via regionaal en bovenregionaal naar rijksniveau (nationale crisisbeheersing) en de gevolgen daarvan voor de crisisbeheersing binnen de algemene keten zijn daarmee niet uit de wet op te maken.

In de MvT wordt weliswaar verwezen naar het protocol Interregionaal Beleidsteam (IRBT), waarmee het Veiligheidsberaad werkafspraken heeft vastgelegd voor de aanpak van bovenregionale crises, maar in de wettekst is geen enkele aanpassing gedaan. Een duurzame en robuuste oplossing vraagt om een duidelijke wettelijke verankering. Juist als er sprake is van een (dreiging van) een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, mag er geen enkele twijfel over bestaan wie de aansturing en eindverantwoordelijkheid heeft in de crisisbeheersing.

Het Veiligheidsberaad stelt voor om naast de verwijzing naar het IRBT-protocol in de MvT, de volgende wettelijke bepaling toe te voegen:

In geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, stemmen de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's de te nemen besluiten en maatregelen onderling af, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.

1.2. Onduidelijkheid relatie wetsherziening tot het overig (staats)noodrecht

Hoewel de wijziging van de Wet veiligheidsregio's geen onderdeel uitmaakt van het moderniseringstraject staatsnoodrecht, leidt de voorliggende wetwijziging ertoe dat er een koppeling wordt gemaakt met de crisisbeheersing uit andere functionele ketens. Het Veiligheidsberaad constateert dat nog onvoldoende duidelijk is hoe het stelsel van de



Wet veiligheidsregio's zich verhoudt tot het stelsel van het staatsnood- en crisisrecht. De Minister van Justitie en Veiligheid is zowel stelselverantwoordelijk voor de crisisbeheersing als coördinerend bewindspersoon binnen het stelsel van crisisbeheersing, maar de wetsaanpassing geeft dit nog onvoldoende en inconsistent weer.

In het huidige (staats)noodrecht wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene keten en de functionele ketens. De algemene keten omvat verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het kader van openbare orde en veiligheid, van toepassing op elk type ramp en crisis. De functionele ketens beschikken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden gericht op specifieke crisistypen vastgelegd in functionele wetgeving. De Wet veiligheidsregio's richt zich op het functioneren binnen de algemene keten. Met de voorgestelde wetsaanpassing wordt een koppeling gemaakt naar crisisbeheersing binnen de functionele ketens. Daarbij is het essentieel dat de verantwoordelijkheidslijnen binnen de algemene én in samenhang met andere ketens duidelijk zijn. De verbinding tussen de functionele ketens en de algemene keten wordt onvoldoende expliciet verhelderd.

Het Veiligheidsberaad constateert dat in de MvT niet expliciet is aangegeven dat zodra de minister een formele aanwijzing geeft over de aanpak van de crisis, de verantwoordelijkheid voor het deel waarop de aanwijzing ziet, bij de minister ligt. Door de aanwijzing heeft de minister ook een rol in de verantwoording over de aanpak van een crisis door de aanwijzing.

Vanuit dit perspectief verdient de coördinerende rol van de minister van Justitie en Veiligheid evenals de verhouding tussen de algemene keten ten opzichte van de functionele keten concretisering.
Het Veiligheidsberaad verzoekt de wetgever om helderheid te verschaffen over het karakter en de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid, en hoe de sturing overgaat naar het Rijk.

1.3. Landelijk versus nationaal

In zowel het wetsvoorstel als de Memorie van Toelichting worden de begrippen *nationaal* en *landelijk* inconsistent gehanteerd. Door deze dubbele betekenis lopen geografische en functionele aspecten door elkaar.

In de praktijk wordt de term *landelijk* op twee verschillende manieren gebruikt:

1. Ter aanduiding van de gezamenlijke inzet van de 25 veiligheidsregio's, zonder directe betrokkenheid van de minister.
2. Binnen het wettelijk kader, waar *landelijk* tevens wordt toegepast op situaties die zowel EU-NL als BES omvatten, en daarmee een verantwoordelijkheid van het Rijk impliceert.

In het wetsvoorstel wordt de nieuwe term van *nationale crisisbeheersing* geïntroduceerd. Daarmee wordt bedoeld op "het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van een

ramp of crisis.” Dit betekent dat crisisbeheersing *nationaal* is zodra deze (ook) de functionele ketens betreft, en daarmee onder aansturing valt van het Rijk (de functionele ministers, gecoördineerd door de minister van JenV). Deze door het Rijk aangestuurde functionele crisisbeheersing kan zich echter beperken tot een geografisch deelgebied en wordt dan op basis van de definitie toch als *nationaal* aangemerkt.

Beide woorden worden door elkaar gebruikt in het wetsvoorstel en de MvT. Hierdoor ontstaat verwarring die met name naar voren komt in de paragraaf over het Rijk en de planvormen. Zo wordt in paragraaf 9a van het wetsvoorstel zowel gesproken over nationale crisisbeheersing als over een landelijk beleidsplan crisisbeheersing. Bij het landelijk dekkingsplan brandweer verwijst de term landelijk enerzijds naar de verantwoordelijkheid van de minister, anderzijds naar die van de 25 veiligheidsregio's gezamenlijk. Ook dit leidt tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden.

Het Veiligheidsberaad stelt daarom voor in het wetsvoorstel en de MvT nadrukkelijk te verduidelijken wat met de termen nationaal en landelijk wordt bedoeld:

- Landelijk: uitsluitend gebruiken wanneer het gaat om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de 25 veiligheidsregio's.
- Nationaal: in ieder geval gebruiken wanneer de functionele kolommen ook worden inbegrepen en het de verantwoordelijkheid van het Rijk betreft.
- Bij gebruik van de termen *landelijk* en *nationaal* moet expliciet worden aangegeven of het geheel Europees Nederland raakt en/of (mede) de BES-eilanden.

2. Veiligheidswet BES (Artikel 38a)

Het Veiligheidsberaad onderschrijft de ambitie om de samenwerking met Caribisch Nederland te versterken. Leidend daarbij zijn de bestuurlijke afspraken van 7 oktober 2024 met de gezaghebbers van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, die zijn vastgelegd in het 'Uitvoeringsplan voor bestuurlijke verbinding tussen de openbare lichamen in Caribisch Nederland en het Veiligheidsberaad'. Hierin is onder meer bepaald dat de gezaghebbers (digitaal en fysiek) kunnen deelnemen aan het Veiligheidsberaad wanneer thema's zowel de veiligheidsregio's als de openbare lichamen raken'.

Het wetsvoorstel beoogt deze afspraken te codificeren. Artikel 38a lid 1 van de Veiligheidswet BES stelt dat het overleg in het Veiligheidsberaad mede strekt 'tot het stimuleren en faciliteren van afstemming en eenduidigheid tussen de veiligheidsregio's en de openbare lichamen, indien er sprake is van een aangelegenheid die de openbare lichamen betreft of mede betreft'. Hoewel deze bepaling aansluit bij het Uitvoeringsplan, gaat het wetsvoorstel verder. Artikel 38a lid 1 van de Veiligheidswet BES breidt het Veiligheidsberaad feitelijk uit met de openbare lichamen, terwijl in de Wet veiligheidsregio's het Veiligheidsberaad expliciet definieert als de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk. Dit leidt tot vermenging van twee asymmetrische stelsels.

In Europees Nederland zijn de taken voor crisisbeheersing en brandweerbepaling op regionaal niveau ondergebracht bij de veiligheidsregio's. In Caribisch Nederland ligt de



verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing op het lokaal niveau van de openbare lichamen en is de minister korpsbeheerder voor het brandweerkorps Caribisch Nederland.

Om de samenwerking tussen Europees en Caribisch Nederland te versterken, is het van belang dat recht wordt gedaan aan beide stelsels. Het huidige wetsvoorstel legt een verantwoordelijkheid voor afstemming op aan het Veiligheidsberaad, wat het risico met zich meebrengt dat de specifieke belangen van Caribisch Nederland onvoldoende worden gehoord. De samenwerkingsafspraken tussen het Veiligheidsberaad en de openbare lichamen ontslaan de minister van JenV niet van zijn stelselverantwoordelijkheid in Caribisch Nederland.

Het Veiligheidsberaad ziet daarnaast niet in waarom bepaalde samenwerkingsafspraken uit het Uitvoeringsplan voor bestuurlijke verbinding tussen de openbare lichamen in Caribisch Nederland en het Veiligheidsberaad wettelijk moeten worden vastgelegd.

Het Veiligheidsberaad ziet risico's in het wettelijk vastleggen van samenwerkingsafspraken met Caribisch Nederland. Door artikel 38a lid 1 Veiligheidswet BES krijgt het Veiligheidsberaad een expliciete rol in de afstemming met de openbare lichamen, worden twee asymmetrische stelsels aan elkaar gekoppeld en wordt afgeweken van de bestaande definitie van het Veiligheidsberaad.

Het Veiligheidsberaad is dan ook van mening dat dit wetsartikel moet vervallen en vast moet worden gehouden aan de samenwerkingsafspraken zoals vastgelegd in het Uitvoeringsplan. Een verwijzing naar dit Uitvoeringsplan kan eventueel worden opgenomen in de MvT.

3. Specifieke aanbevelingen op niveau wetsartikel

Op onderdelen behoeft het wetsvoorstel aanscherping en/of aanpassing. Hieronder volgen de aanbevelingen voor specifieke onderwerpen puntsgewijs.

3.1 Wijziging van de definitie crisis

Zoals ook bij de préconsultatie opgemerkt, is in artikel 1 de definitie van 'crisis' gewijzigd ten opzichte van de huidige wet. Waar in de huidige wet wordt gesproken van een situatie waarin een *vitaal belang* van de samenleving is of dreigt te worden aangetast, wordt nu voorgesteld dit te wijzigen in: een situatie waarin een *veiligheidsbelang* van de samenleving is of dreigt te worden aangetast.

In de MvT wordt gesteld dat dit geen inhoudelijke wijziging betreft, maar louter de introductie van een terminologische aanpassing in lijn met het centrale begrippenkader van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Aangezien noch de term *vitaal belang* noch *veiligheidsbelang* worden gedefinieerd, blijft de interpretatie ervan overgelaten aan de gangbare betekenis in het Nederlands.

Taalkundig verwijst een *vitaal belang* naar zaken die essentieel zijn voor het functioneren en voortbestaan van de samenleving, zoals energievoorziening, drinkwatervoorziening,



en gezondheidszorg. Veiligheidsbelang is daarentegen een ruimer begrip: het omvat vitale belangen, maar strekt zich ook uit tot terreinen als territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde. Op deze beleidsterreinen zien veiligheidsregio's voor zichzelf geen rol of verantwoordelijkheid weggelegd.

De voorgestelde wijziging van de definitie crisis betekent in de praktijk een verbreding van het begrip crisis, waardoor de afbakening tussen de functionele en algemene keten vervaagt en het takenpakket van de veiligheidsregio's verbreedt. Het Veiligheidsberaad adviseert daarom om de bestaande definitie crisis met verwijzing naar het vitaal belang ongewijzigd te laten.

3.2 Aanwijzingsbevoegdheid/ rol van de minister (artikel 42 en 59)

Het Veiligheidsberaad is positief over het opheffen van de huidige getrapte aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning (CdK) en waardeert dat deze nu rechtstreeks worden belegd bij de minister van Justitie en Veiligheid. Bovendien komt één van de bezwaren die een mogelijke fusie tussen veiligheidsregio's uit verschillende provincies in de weg staat, te vervallen.

Artikel 42 stroomlijnt het crisisbeheersingsproces tijdens de warme fase. Zoals eerder vermeld is er nog onduidelijkheid over het karakter en de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid. De MvT stelt dat deze niet wijzigen ten opzichte van de bevoegdheden van de CdK, maar ook in de huidige Wet veiligheidsregio's waren het karakter en de reikwijdte van deze aanwijzingsbevoegdheid waren al niet helder. Er is de afgelopen jaren immers geen gebruik gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid. Zo zijn in de MvT weliswaar enkele voorbeelden toegevoegd, maar is er nog steeds geen duidelijkheid over wanneer en in hoeverre de minister concreet kan bepalen hoe de voorzitter zijn de crisisbeheersing uitvoert. Indien gebruik wordt gemaakt van een aanwijzing grijpt dat in op de decentrale autonomie.

Met een aanwijzing neemt de minister van JenV een eigen verantwoordelijkheid in de crisisbeheersing. Het Veiligheidsberaad verzoekt de wetgever om helderheid te verschaffen over het karakter en de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid.

3.3 Landelijk beleidsplan crisisbeheersing (Artikel 14 en 44b)

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe planvorm: het landelijk beleidsplan crisisbeheersing. In dit plan worden de gezamenlijke koers en richting van de inspanningen van de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en de openbare lichamen in Caribische Nederland op het gebied van nationale crisisbeheersing beschreven. Deze koers sluit aan bij de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De koppeling met de regionale crisisbeheersing ontstaat doordat het landelijk beleidsplan crisisbeheersing "in overleg" met veiligheidsregio's wordt vastgesteld en de veiligheidsregio's dit beleidsplan "betrekken" bij hun regionale planvorming. Omdat de



koppeling tussen de landelijke- en de regionale planvorming minder dwingend is dan eerder voorgesteld in de préconsultatie, vormt het verschil in werkingsduur tussen de beide plannen minder een probleem.

In het wetsartikel is opgenomen dat het landelijke beleidsplan crisisbeheersing wordt vastgesteld op basis van een landelijke risicobeoordeling. Daarbij is beschreven uit welke onderdelen een dergelijke risicobeoordeling minimaal bestaat. Uit de MvT blijkt echter niet hoe dit begrip zich verhoudt tot bestaande instrumenten zoals de landelijke risicoanalyse en het landelijk risicoprofiel. Ook is onduidelijk hoe de landelijke risicobeoordeling zich verhoudt tot de regionale risicoanalyses en risicoprofielen.

Het Veiligheidsberaad roept op om duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop regionale en landelijke planvorming zich tot elkaar verhouden. Daarbij is het belangrijk om te voorkomen dat het landelijk beleidsplan crisisbeheersing te eenzijdig wordt ingestoken, aangezien regionale risico's van directe invloed zijn op het landelijk risicobeeld.

3.4 Landelijk dekkingplan brandweezorg (Artikel 44c)

Het landelijk dekkingplan brandweezorg is net als de andere twee landelijke planvormen nieuw ten opzichte van de huidige Wet veiligheidsregio's. Dit plan wordt door de minister van JenV opgesteld na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's. Het biedt inzicht in de beschikbaarheid van mensen en materieel bij situaties die een bovenregionale of landelijke brandweerinzet vereisen. Het dekkingplan bevat een overzicht van de branden, ongevallen, rampen en crises die tot inzet van de brandweer kunnen leiden en een analyse van deze gebeurtenissen in relatie tot de inzet. In dit kader zijn veiligheidsregio's verplicht informatie te leveren over de operationele gereedheid van de brandweer. Het landelijk dekkingplan zoals beschreven in het voorliggende wetsartikel fungeert daarmee primair als analyse-instrument ter voorbereiding op bovenregionale en landelijke incidenten, rampen en crises.

De MvT gaat uitgebreid in op de vraag wat er moet gebeuren wanneer uit het landelijk dekkingplan brandweer blijkt dat de gezamenlijke regionale brandweren onvoldoende zijn toegerust om bovenregionale of landelijke risico's te beheersen. Er wordt een procedure geschetst die het ministerie van Justitie en Veiligheid en de veiligheidsregio's gezamenlijk moeten doorlopen. Enerzijds wordt vermeld dat de minister van Justitie en Veiligheid een landelijke doelstelling kan vaststellen als de capaciteit onvoldoende is, anderzijds dat hij met het Veiligheidsberaad overlegt over de maatregelen die veiligheidsregio's kunnen nemen. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de veiligheidsregio's aan de lat staan voor de aanpak van alle bovenregionale risico's en incidenten en krijgt het landelijk dekkingplan een normerend karakter. Dit proces staat haaks op de wetstekst, waarin het plan vooral een analyse-instrument lijkt te zijn. Deze tegenstrijdigheid wordt versterkt doordat in de MvT wordt gesteld dat het landelijk dekkingplan brandweezorg inzichtelijk maakt welke 'regionale slagkracht' een veiligheidsregio geacht wordt te leveren. Dit impliceert dat de minister invloed wil uitoefenen op de operationele capaciteit (mensen en middelen) van de veiligheidsregio's,



een benadering die op gespannen voet staat met de decentrale autonomie. Deze tegenstrijdigheden tussen de MvT en het wetsvoorstel roepen daarmee de fundamentele vraag op wie waarvoor financieel verantwoordelijk is met betrekking tot de bovenregionale brandweezorg.

Kortom, het wetsvoorstel maakt onvoldoende duidelijk welk proces doorlopen wordt voor het vaststellen van het landelijk dekkingsplan, wie financieel verantwoordelijk is voor de daarin geïdentificeerde landelijke risico's en welke concrete maatregelen van veiligheidsregio's worden verwacht. Het Veiligheidsberaad is van mening dat deze elementen in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen, temeer omdat de MvT hierop vooruitloopt.

Het Veiligheidsberaad verzoekt om artikel 44c als volgt vorm te geven om aan te sluiten bij de beschrijving van het proces voor vaststelling van het dekkingsplan in de MvT en de taken, rollen en verantwoordelijkheden in dit proces op te helderen:

1. Onze Minister stelt, na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's, ten minste eenmaal in de vier jaar een landelijk dekkingsplan brandweezorg op.
2. Het bestuur van de veiligheidsregio verstrekt Onze Minister informatie over de operationele gereedheid van de brandweer ten behoeve van het plan, bedoeld in het eerste lid.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de informatievoorziening, bedoeld in het tweede lid.
4. Het landelijk dekkingsplan brandweezorg bevat in elk geval:
 - a. Een overzicht van de risico's die tot een meer dan regionale inzet van de brandweer kunnen leiden;
 - b. Een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van deze situaties zijn opgenomen voor de inzet van de brandweer; en
 - c. Een uitspraak over de toereikendheid van de capaciteit van de 25 veiligheidsregio's om deze risico's het hoofd te bieden.
5. Onze Minister treedt ten behoeve van het opstellen van het landelijk dekkingsplan in overleg met de besturen van de veiligheidsregio's over:
 - a. De regionale capaciteit in verhouding tot de geconstateerde landelijke risico's.
 - b. De in gezamenlijkheid vast te stellen maatregelen die de veiligheidsregio's kunnen nemen om te voldoen aan de benodigde landelijke operationele gereedheid.
 - c. De door Onze Minister vast te stellen benodigde landelijke operationele gereedheid in relatie tot landelijke restructuurrisico's;
6. Onze Minister kan een doelstelling vaststellen voor de maatregelen, bedoeld in het vijfde lid onder c.

Door de in de MvT beschreven mogelijkheid voor de minister van JenV om een landelijke doelstelling af te geven voor het nemen van aanvullende maatregelen, zoals geregeld in het hierboven voorgestelde wetsartikel, verdwijnt ook de onduidelijkheid over financiële verantwoordelijkheid voor landelijke risico's.

Tot slot bepaalt lid 5 van artikel 44c dat de minister van JenV in situaties waarin bovenregionale brandweerinzet noodzakelijk is, overleg voert met de betrokken voorzitters van de veiligheidsregio's. Dit lid heeft daarmee betrekking op een operationeel coördinatievraagstuk in de warme fase en hoort niet in het bovenstaande wetsartikel, dat is gericht op planvorming in de koude fase. De rijksaansturing begint op basis van artikel 44c, vijfde lid, automatisch bij bovenregionaal niveau, ongeacht de omvang van het incident. Zoals eerder aangegeven zijn bij bovenregionale incidenten eerst de betreffende voorzitters aan zet en dan pas de minister, indien nodig of gewenst.

3.5 Rol van het Veiligheidsberaad (Artikel 38a)

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het overleg in het Veiligheidsberaad mede strekt tot het stimuleren en faciliteren van afstemming en eenduidigheid tussen de veiligheidsregio's. Het Veiligheidsberaad onderschrijft deze rol.

Het Veiligheidsberaad is kritisch op de passage in de MvT waarin wordt gesteld dat het Veiligheidsberaad een coördinerende rol vervult bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inventarisatie en prioritering van de (gezamenlijke) risico's op regionaal niveau, inclusief de bijbehorende voorbereiding en respons. Deze formulering suggereert een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio's die in de huidige Wet veiligheidsregio's niet bestaat noch in de concept-wetstekst is opgenomen. Het uitgangspunt van de Wet veiligheidsregio's is en blijft decentrale autonomie met verlengd lokaal bestuur.

Dit geldt ook voor de passage waarin het maken van afspraken met landelijk opererende crisisspartners als een taak van het Veiligheidsberaad wordt gepresenteerd. Ook dit is in strijd met de huidige wettelijke systematiek, waarbij deze verantwoordelijkheid expliciet is belegd bij de afzonderlijke besturen van de veiligheidsregio's, die elk zelfstandig verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding op rampen en crises binnen hun regio.

3.6 Verantwoording (Artikel 40)

De toevoeging van lid 6 regelt de wijze van verantwoording tijdens langdurige crises van meer dan plaatselijke betekenis, waarmee in feite de tijdens de coronacrisis ontstane praktijk wordt gecodificeerd. In de MvT wordt echter, ook na verwerking van de préconsultatie, ten onrechte gesuggereerd dat de voorzitters van de veiligheidsregio's destijds onvoldoende invulling zouden hebben gegeven aan hun verantwoordingsplicht. Het lijkt erop dat in de MvT de ervaren onvrede bij burgers over de afhandeling van de coronacrisis wordt gekoppeld aan de wijze van verantwoording door voorzitters veiligheidsregio's. Dit miskent dat de voorzitters zich juist in die periode proactief hebben ingezet voor verbinding met de gemeenteraden en daarmee, ondanks het ontbreken van een wettelijke basis, invulling hebben gegeven aan de democratische legitimatie.

3.7 Onderscheid ramp en crisis blijft bestaan in wetstekst

Het Veiligheidsberaad heeft uitvoerig met uw departement gecorrespondeerd over het opheffen van het onderscheid tussen ramp en crisis (brief van 13 oktober 2022, 12 oktober 2023, 2 april 2024). Daarbij blijft u bij uw standpunt om het onderscheid tussen ramp en crisis te hanteren ondanks het nadrukkelijk advies van de commissie Muller om dit op te heffen. Het Veiligheidsberaad heeft helaas moeten constateren dat het

voortbestaan van het onderscheid tussen ramp en crisis ook terug te lezen is in het voorliggende wetsvoorstel.

Het Veiligheidsberaad blijft bij zijn opvatting dat het in de praktijk vaak complex is om dit onderscheid te hanteren en er sprake is van een grijs gebied, waarbij het onduidelijk is of een gebeurtenis zich kwalificeert als een ramp of een crisis. Het opheffen van het onderscheid is goed mogelijk als de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de veiligheidsregio's in relatie tot het opperbevel geborgd blijven. Hierbij moet helder zijn hoe dit opperbevel zich verhoudt tot de aansturing en verantwoordelijkheden binnen de functionele ketens.

Hoewel dit punt reeds in de préconsultatie is ingebracht, is het wetsvoorstel op dit onderdeel niet aangepast. Het Veiligheidsberaad is van mening dat het verschil tussen ramp en crisis kan worden opgeheven vanwege de onwerkbaarheid in de praktijk. Voorwaarde daarvoor is wel dat de bevoegdheid van opperbevel niet wijzigt. Dit is de reden waarom het Veiligheidsberaad blijft aandringen op het in de Contourennota toegezegde onderzoek naar de vraag of de algemene keten beschikt over voldoende instrumenten en bevoegdheden. De resultaten van een dergelijk onderzoek zijn niet opgeleverd.

3.8 Cyclisch proces

Met de invoeging van artikel 14 lid 1g; artikel 16 lid 1 en artikel 44d, wordt in het wetsvoorstel beoogd om het cyclisch proces van de taakuitvoering van de veiligheidsregio's te borgen. Door het toevoegen van de zinsnede over nafase en herstel wordt het cyclisch proces beter geduid.

De MvT beschrijft dit proces als adequaat verankerd door zowel de introductie van landelijke en regionale planvorming als de onderlinge koppeling daarvan, waarbij wordt verwezen naar de artikelen die betrekking hebben op de taakuitoefening en planvorming van de veiligheidsregio's (artikelen 10, 14, 17 en 19 Wvr).

Het Veiligheidsberaad constateert dat het cyclisch proces niet adequaat is opgenomen in het wetsvoorstel. De wetgever onderscheidt slechts drie fasen, terwijl veiligheidsregio's zich in hun cyclisch proces op vijf fasen richten, te weten:

- Risico-inventarisatie, -analyse en -duiding;
- Risicobeheersing, inclusief brandveiligheid;
- Voorbereiding;
- Respons;
- Nafase, herstel, leren en ontwikkelen.

In de voorliggende wetsteksten ontbreken zowel de risico-inventarisatie, -analyse en -duiding als risicobeheersing, inclusief brandveiligheid. Daarnaast zijn de begrippen *nafase* en *herstel* in het wetsvoorstel niet duidelijk gedefinieerd en komen *leren en evalueren*, een essentieel onderdeel van de nafase, in de wetsteksten onvoldoende tot uiting. Deze aanvullingen zijn nodig om de verhouding van de gemeentelijke

verantwoordelijkheid voor de nafase tot de bevoegdheden van de veiligheidsregio in relatie tot preparatie te kunnen duiden.

Hoewel afzonderlijke onderdelen van het cyclisch proces in het wetsvoorstel worden genoemd, ontbreekt een consistente beschrijving van het cyclisch proces als samenhangend geheel in een zelfstandig wetsartikel. Daarmee wijkt het wetsvoorstel af van de Contourennota, waarin juist is aangegeven dat het cyclisch proces van crisisbeheersing en brandweezorg wettelijk moet worden geborgd. Bij het cyclisch proces hebben alle bij de crisisbeheersing betrokken publieke en private partners, waaronder aanbieders van vitale processen of diensten (vitale aanbieders), op alle niveaus een rol.

Het Veiligheidsberaad stelt voor om het cyclisch proces in zijn totaliteit als zodanig te verankeren in een bepaling in de wet, zodat wordt voorzien in een adequate juridische grondslag en meer samenhang ontstaat tussen de verschillende onderdelen van de cyclus voor de taakuitvoering van de veiligheidsregio's.

4. Financiële impact

Het effect van de voorgestelde wetswijziging is lastig te beoordelen. Dit komt onder meer doordat de wetswijziging in tranches is opgeknipt. Ook de koppeling van de Wet veiligheidsregio's met de Veiligheidswet BES zorgt ervoor dat het totaal aan taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dat aan de veiligheidsregio's wordt toegekend nog niet te overzien is.

Daarnaast worden in het wetsvoorstel de regionale taken onvoldoende gescheiden van de landelijke taken. Hierdoor blijft onderbelicht dat rijkssturing altijd gepaard moet gaan met rijksfinanciering. Er mag geen twijfel over bestaan dat er financiële middelen staan tegenover nieuwe taken voor de veiligheidsregio's die voortvloeien uit de invulling van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. Bovendien is nog onduidelijk of de beschikbare financiële middelen in verhouding staan tot het wetsvoorstel. De financiële paragraaf in de MvT biedt slechts een beperkte onderbouwing en de veiligheidsregio's zijn hierover niet geraadpleegd.

Vanuit dat perspectief bepleit het Veiligheidsberaad een werkwijze die aansluit bij het Normenkader en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. De huidige aanpak wijkt hiervan af en negeert de processtappen uit de Handleiding Uitvoeringstoets Decentrale Overheden. Deze handleiding schrijft, in lijn met artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet en artikel 180 van de Gemeentewet, overleg voor als taken en bevoegdheden in betekenende mate worden gewijzigd.¹ In de MvT dient daarom helder te worden uitgelegd hoe de financiële gevolgen van rijksbeleidsvoornemens, die leiden

¹ UDO, pagina 2.



tot wijzigingen in de uitvoering van taken door decentrale overheden, worden opgevangen.²

Het Veiligheidsberaad verzoekt de wetgever om een adequate uitvoeringstoets in te richten, waarbij de veiligheidsregio's expliciet worden gehoord over de financiële en operationele gevolgen van voorgenomen wetswijzigingen.

5. Tot slot

Alles overziend is het Veiligheidsberaad positief over een aantal onderdelen van het wetsvoorstel. Zo wordt de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) (artikel 42) gewaardeerd, omdat hiermee het proces van crisisbeheersing verder wordt gestroomlijnd. Ook wordt het opnemen van de rol van het Veiligheidsberaad in de wet (artikel 38) positief ontvangen, evenals de verwijzing naar de werkafspraken inzake het IRBT in de MvT. Over het algemeen zijn de veiligheidsregio's bovendien tevreden over de koppeling die het wetsvoorstel legt tussen landelijke en regionale planvorming op het vlak van crisisbeheersing en brandweerzorg.

Tegelijkertijd is het Veiligheidsberaad kritisch. Zo wordt de verruiming van het begrip crisis niet onderschreven, is de basis in het wetsvoorstel voor bovenregionale samenwerking in het wetsvoorstel beperkt en blijft er een verantwoordelijkheidsvacuüm bestaan. Ook bestaat nog steeds ruimte voor interpretatie op cruciale onderdelen als verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast constateert het Veiligheidsberaad dat de adviezen van de commissie Muller over het tekortschieten van de wet bij bovenregionale incidenten en crises en over het onderscheid tussen ramp en crisis nauwelijks zijn verwerkt. Hierdoor blijft het huidige wetsvoorstel onvoldoende toegerust voor bovenregionale rampen en crises en blijft het in de praktijk lastig te maken onderscheid tussen ramp en crisis gehandhaafd.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
Hein van der Loo
Voorzitter

² UDO, pagina 3.