

Wijziging van de Wet veiligheidsregio's en de Veiligheidswet BES in verband met het versterken van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg, en het afschaffen van de taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet versterking bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg)

Memorie van toelichting

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) en de Veiligheidswet BES (hierna: VwBES). Daarmee wordt de bovenregionale en landelijke samenwerking, zowel tussen de veiligheidsregio's onderling als tussen de rijksoverheid, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de veiligheidsregio's en andere crisispartners versterkt.

De Wvr borgt in Europees Nederland de organisatie van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de coördinatie op de geneeskundige hulpverlening onder één regionale bestuurlijke regie. In 2019 heeft het toenmalige kabinet de commissie-Muller gevraagd om de doeltreffendheid en de effecten van de Wvr te evalueren.¹ De evaluatiecommissie concludeert dat de crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg in Europees Nederland sterk zijn geprofessionaliseerd. De commissie stelt echter ook vast dat voor de crisisbeheersing een verbeteringslag noodzakelijk is in de bovenregionale en landelijke samenwerking, zowel tussen de veiligheidsregio's onderling als tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en andere crisispartners. Voor de brandweer geldt dat deze zowel binnen het stelsel van brandweezorg als met crisispartners meer risicogericht dient op te treden. Dit wetsvoorstel versterkt de samenwerking tussen de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en andere crisispartners, en tussen veiligheidsregio's onderling. Het wetsvoorstel draagt ook bij aan een duidelijker positionering van de eigenstandige taak van brandweezorg, met meer aandacht voor de aard en schaal van risico's waar de brandweezorg zich voor gesteld ziet. Met dit wetsvoorstel wordt een toekomstbestendige, landelijk dekkende en samenhangende organisatie van crisisbeheersing en brandweezorg in het land Nederland bereikt. Dit komt ook tot uitdrukking in de nieuwe citeertitel van de Wvr: 'Wet crisisbeheersing en brandweezorg'.²

Ten aanzien van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba concludeert de commissie dat het zaak is dat de crisisbeheersing en de brandweezorg in Caribisch Nederland zoveel mogelijk aan dezelfde standaarden voldoet om de inwoners zoveel mogelijk een gelijk niveau van bescherming te bieden als in Europees Nederland.³ Mede indachtig de toepassing van het principe van comply or explain is er daarom, in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, voor gekozen om met de aanpassingen van de Wvr ook vergelijkbare wijzigingen voor de openbare lichamen door te voeren in de VwBES. Met dit wetsvoorstel worden tevens de taken en de bevoegdheden op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Rv) in de VwBES afgeschaft of herbelegd.

2. Aanleiding en noodzaak

2.1 Doelstellingen en evaluatie Wvr

De Wvr is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Hiermee werden de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen samengevoegd tot één wet. De Wvr verbeterde de rampenbestrijding en crisisbeheersing door de verantwoordelijkheid voor het integrale beleid ten aanzien van rampenbestrijding en crisisbeheersing en het inrichten van de brandweerorganisatie, de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (hierna: GHOR) en de meldkamer in één hand te beleggen. Een belangrijk element daarbij was de inzet op schaalvergroting, die noodzakelijk werd geacht om de bestuurlijke en operationele slagkracht te vergroten. Op gemeentelijk niveau waren niet altijd voldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweezorg,

¹ Kamerstukken II 2018/19, 29517, nr. 174.

² Omwille van de leesbaarheid wordt in deze toelichting de huidige citeertitel 'Wet veiligheidsregio's' (Wvr) gebruikt, ook als het gaat om verwijzingen naar nieuw voorgestelde artikelen en onderdelen. Na inwerkingtreding van dit voorstel van wet geldt de nieuwe citeertitel 'Wet crisisbeheersing en brandweezorg'.

³ Kamerstukken II 2020/21, 29517, nr. 195 (bijlage).

rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Schaalvergroting door regionalisering bood belangrijke mogelijkheden voor verbetering, waarbij ook meer werd ingezet op multidisciplinair werken, integratie en eenheid van aansturing.

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

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

Evaluatie

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

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

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

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

2.2. Doelstellingen en evaluatie VwBES

Met het opnemen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 als openbare lichamen in het Nederlandse staatsbestel draagt Nederland een verantwoordelijkheid voor de effectiviteit en doelmatigheid van de politie, brandweer en rampenbestrijding in deze openbare lichamen. Het eilandelijke karakter, de onderlinge afstand tussen de eilanden, de kleinschaligheid en het huidige voorzieningenniveau noodzaakten tot het treffen van bijzondere regelingen en het toepassen van

⁴ Artikel 16, tweede lid.

⁵ Paragraaf 11.

⁶ Stb. 2010, 146.

maatwerk. Dat is gebeurd met de VwBES. De Wvr was op het terrein van de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing het uitgangspunt voor de VwBES.⁷ De VwBES regelt de taak en samenstelling van het politiekorps en de inrichting van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Evaluatie

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft ook een evaluatie laten uitvoeren van de VwBES.⁸ Samenvattend is geconcludeerd dat een aantal punten in die wet wijziging behoeft om goed voorbereid te zijn op toekomstige rampen en crises. Er zou gekeken moeten worden naar het expliciteren van de uitgangspunten en doelstellingen van de wet, zodat daaraan taken, capaciteit en middelen gekoppeld kunnen worden. Verder functioneert de rol van de Rv niet als beoogd en zou gekeken moeten worden hoe deze kan worden aangepast of geoptimaliseerd. Ten slotte zou in het licht van geleidelijke uniformering bij elke aanpassing die in de Wvr wordt gedaan, ook moeten worden gekeken in hoeverre dit in de VwBES kan worden meegenomen.

Dit wetsvoorstel beoogt een samenhangend stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg in het land Nederland. Gelet daarop, op het feit dat de VwBES is geënt op de Wvr en op het principe van comply or explain is er – in overleg met de openbare lichamen – voor gekozen om met dit wetsvoorstel de wijzigingen in de Wvr gelijktijdig door te voeren in de VwBES voor zover relevant.⁹

Een belangrijk ander onderdeel van de evaluatie betrof de rol van de Rv. De Rv heeft in de VwBES een aantal taken en bevoegdheden op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het evaluatierapport komt naar voren dat de rol van bestuurlijke schakel tussen de rijksoverheid en de eilanden niet functioneert zoals beoogd.¹⁰ De openbare lichamen hebben bij reguliere werkzaamheden zelf contact met onder meer de ministeries en zijn geneigd diezelfde lijn te volgen in tijden van crises. Bij de openbare lichamen bestaan daarnaast vraagtekens bij de rol, capaciteit, kennis en expertise van de Rv bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Uit interviews die in het kader van de evaluatie zijn gehouden met een aantal ministeries komt echter naar voren dat daar wél meerwaarde wordt gezien van de Rv.

Het evaluatierapport was voor de Minister van Justitie en Veiligheid aanleiding om een nader onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke inrichting van de bovineilandelijke samenwerking, mede in relatie tot het gaan vervallen van de functie van Rv.¹¹ Het onderzoek concludeert onder meer dat er geen aanleiding is om een aparte bovineilandelijke crisisstructuur in te richten voor bovineilandelijke crises en rampen in Caribisch Nederland. De nationale crisisstructuur biedt voldoende mogelijkheden om een bovineilandelijke respons in Caribisch Nederland te coördineren. Het kabinet onderschrijft deze conclusies. Voorts wordt samen met de crisispartners gewerkt aan versterking van de crisisbeheersing in Caribisch Nederland mede naar aanleiding van het rapport van de Inspectie van Justitie en Veiligheid.

De uitkomsten van bovengenoemde evaluaties, de doorontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding sinds de inwerkingtreding van de VwBES en de verschillende maatregelen die zijn genomen om de crisisbeheersing in Caribisch Nederland te versterken, zijn reden om de rol van de Rv uit de VwBES te halen door zijn taken te schrappen of te herbeleggen bij de Minister van Justitie en Veiligheid.

2.3 Bestaande (boven)regionale en landelijke initiatieven

De veiligheidsregio's werken vanuit hun decentrale verantwoordelijkheden al veel samen op bovenregionaal niveau, zowel onderling als met crisispartners, en op landelijk niveau waar dat nodig is. Deze samenwerking is een invulling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen één samenhangend stelsel van crisisbeheersing. In de praktijk zijn daartoe initiatieven ontwikkeld om binnen de huidige kaders bij (dreigende) rampen en crises van meer dan regionale of van landelijke betekenis samen te werken, af te stemmen en adequaat optreden te bevorderen.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen komen daarom niet in de plaats van de bestaande initiatieven, maar zijn in aanvulling hierop.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 4.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29517, nr. 221 en Kamerstukken II 2022/23, 29517, nr. 228.

⁹ O.a. Kamerstukken II 2022/23, 29517, nr. 228, p. 4-5, en 2023/24, 29517, nr. 251, p. 7.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29517, nr. 221, p. 11 van het evaluatierapport.

¹¹ Crisisplan, Leiden, 21 juni 2023 (<https://www.crisisplan.nl/2023/09/04/onderzoek-naar-bovineilandelijke-samenwerking-met-caribisch-nederland/>).

Interregionaal Beleidsteam

Een van de initiatieven om tot afstemming te komen en adequaat optreden te bevorderen, is het Interregionaal Beleidsteam (hierna: IRBT). Het doel van het IRBT is om bij een (dreigende) ramp of crisis van meer dan regionale of landelijke betekenis te komen tot afstemming tussen de betrokken voorzitters over de besluitvorming in de betrokken veiligheidsregio's. Daarbij worden de regionale beleidsteams zoveel mogelijk vooraf geraadpleegd, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet. De instelling van een IRBT laat de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bevoegde gezagen, waaronder de voorzitters van de veiligheidsregio's, onverlet. Op initiatief van het Veiligheidsberaad is een protocol opgesteld om de afstemming tussen de voorzitters van de veiligheidsregio's binnen het IRBT te bevorderen. Ten aanzien van de democratische legitimiteit passen bij het IRBT geen zelfstandige bevoegdheden. Aangezien het IRBT geen eigen bevoegdheden of positie heeft, is het niet noodzakelijk het IRBT te borgen in de wet.

Knooppunt Coördinatie Regio's Rijk

Ook zijn er initiatieven ontplooid om de informatie-uitwisseling tussen de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en andere crisispartners te verbeteren. Een van die initiatieven is de ontwikkeling van het Knooppunt Coördinatie Regio's Rijk (hierna: KCR2). KCR2 is het gezamenlijke 24/7 centrale koppelvlak voor bovenregionale en landelijke informatiestromen van en tussen de rijksoverheid en veiligheidsregio's, veiligheidsregio's onderling alsook met andere crisispartners,¹² waaronder aanbieders van vitale processen. KCR2 ontwikkelt een bovenregionaal en landelijk beeld, coördineert en ondersteunt bijstandsverzoeken en heeft het overzicht en de kwaliteit om de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en andere crisispartners in iedere fase met elkaar te verbinden. Via het NCC vindt aansluiting plaats tussen KCR2 en de nationale crisisstructuur. Het bestaande Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum LOCC, onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, is het organisatorische fundament waarop KCR2 als zelfstandige organisatie wordt gebouwd.¹³ Het LOCC voert zijn werkzaamheden uit voor crisispartners in Europees en Caribisch Nederland en – desgewenst – ook voor de Caribische landen in het Koninkrijk. Deze werkzaamheden worden geborgd in KCR2.

Veiligheidsberaad

Bij dit alles vervult het Veiligheidsberaad een belangrijke rol. Het Veiligheidsberaad bestaat uit de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk en is het aanspreekpunt voor de Minister van Justitie en Veiligheid voor afspraken met de veiligheidsregio's over de crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg. Het Veiligheidsberaad stimuleert en faciliteert zowel afstemming en eenduidigheid tussen veiligheidsregio's over de uitvoering van hun taken, als afstemming tussen de rijksoverheid en veiligheidsregio's over de gezamenlijke beleidsvorming en ambities. Wanneer de beleidsvorming uitwerking heeft naar Caribisch Nederland vindt in het Veiligheidsberaad afstemming plaats met de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In dat geval worden zij uitgenodigd om deel te nemen aan het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad bevordert zowel de samenwerking tussen de veiligheidsregio's als bestuurlijke afstemming over verschillende thema's, zoals brandweezorg, meldkamers, rampenbestrijding, GHOR en crisisbeheersing. Ook draagt het Veiligheidsberaad mede zorg voor de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening voor de veiligheidsregio's.

Bij het Veiligheidsberaad passen geen zelfstandige bevoegdheden. Tegelijkertijd speelt het Veiligheidsberaad wel een belangrijke rol in de doorontwikkeling van het stelsel op (boven)regionaal niveau en de uniformering ervan. Daar waar de 25 besturen van de veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de inventarisatie en prioritering van de (gezamenlijke) risico's op regionaal niveau, en de bijbehorende voorbereiding en respons, vervult het Veiligheidsberaad een coördinerende rol. Datzelfde geldt voor het maken van afspraken met landelijk opererende crisispartners.

Caribisch Nederland en (boveneilandelijke) samenwerking

Voor Caribisch Nederland is er geen sprake van afstemming tussen meerdere veiligheidsregio's bij de bestrijding of beheersing van (dreigende) rampen of crises. Wel kan ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius of Saba sprake zijn van een (dreigende) ramp of crisis die het eiland overstijgt of meerdere openbare lichamen of nabijgelegen eilanden raakt. In een dergelijk geval kan het noodzakelijk zijn dat wordt afgestemd tussen de openbare lichamen en buur(ei)landen of Europees Nederland over maatregelen met betrekking tot de bestrijding of beheersing van een (dreigende)

¹² Onder crisispartners worden in ieder geval ook de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba begrepen.

¹³ Krachtens de artikelen artikel 10, aanhef en onder i, en 22 Wvr.

ramp of crisis. Een dergelijk afstemmingsoverleg op bestuurlijk niveau, vergelijkbaar met het IRBT, is niet geformaliseerd. De functie van Rijksvertegenwoordiger is hiervoor niet de juiste modaliteit, aldus de openbare lichamen. Mede gelet op de geografische ligging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de afstand ten opzichte van elkaar, ligt in de rede dat eventuele afstemming met een ander openbaar lichaam of nabijgelegen eilanden wordt geadresseerd in de rampenplannen van de openbare lichamen. De gezaghebber heeft bovendien de wettelijke taak toe te zien op een goede samenwerking van het openbaar lichaam met de andere openbare lichamen en andere overheden. Dit is een zorgplicht van algemeen-bestuurlijke aard, die ziet op externe coördinatie, hetzij incidenteel (bijvoorbeeld ten aanzien van eilandoverstijgende projecten), hetzij structureel (met name in verband met interbestuurlijke samenwerking).¹⁴ Wanneer een crisis of ramp het eiland overstijgt, kunnen het NCC en LOCC hierbij overigens ondersteunend optreden richting het openbaar lichaam. Zo kan – desgevraagd – een liaison van het NCC of het LOCC faciliterend optreden en tevens zorgdragen voor de aansluiting met de nationale crisisstructuur. Overigens kunnen de gezaghebbers van de openbare lichamen, net als de voorzitter van het IRBT, op uitnodiging van de voorzitter en met raadgevende stem deelnemen aan de MCCb.¹⁵

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

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

Daartoe borgt dit wetsvoorstel een coördinerende rol van de Minister van Justitie en Veiligheid, voor Europees Nederland en Caribisch Nederland in nauwe samenwerking met de functionele ketens (onder meer de vakministers) en de algemene keten (onder meer (de besturen van) de veiligheidsregio's). Bovendien wordt voorzien in een aantal instrumenten waarmee hij met het oog op een eenduidige en structurele verbinding tussen de (boven)regionale en landelijke actoren, invulling geeft aan deze rol. Zo stelt de Minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met de ministers die het aangaat en na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's en de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ten minste eens in de zes jaar een landelijk beleidsplan crisisbeheersing vast. Daarnaast bevordert hij de totstandkoming van landelijke crisisplannen over specifieke rampen en crises. Voorts wordt een regeling voorgesteld voor eenduidige crisiscommunicatie aan de bevolking door de Minister van Justitie en Veiligheid of de betreffende vakminister tijdens een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis.¹⁶ Ten aanzien van de brandweezorg wordt door de Minister van Justitie en Veiligheid voorzien in een regeling waarmee de inzet en paraatheid van de brandweer bij grote en bovenregionale incidenten wordt geborgd. Daarbij blijven de organisatie en taken van de brandweer op regionaal niveau en het niveau van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ongewijzigd.

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

Deze wijzigingen zijn deels aangekondigd in de brieven van 3 februari 2021¹⁷ en 6 december 2022¹⁸ aan de Tweede Kamer. In het kader van het principe van comply or explain worden deze wijzigingen doorgevoerd in zowel de Wvr als de VwBES. Ook worden de taken van de Rv herbelegd of geschrapt.

¹⁴ Artikel 172, eerste lid, aanhef en onder b, WvBES, dat is ontleend aan artikel 170 van de Gemeentewet, dat is gebaseerd op het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Zie Kamerstukken II 2008/09, 31954, nr. 3, p. 6, 102 en 124, 2000/01, 27751, nr. 3, p. 2 en Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn: Samson 1999, p. 464.

¹⁵ Artikel 3, zesde lid, van het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2022 en Stcrt. 2022, nr. 32675, p. 4.

¹⁶ Daartoe worden het Besluit informatie inzake rampen en crises en het Besluit van 8 maart 2016, houdende regels inzake de informatievervalsing bij en ten behoeve van rampenbestrijding en crisisbeheersing, inzake de bedrijfsbrandweerplicht van inrichtingen, alsmede inzake rampbestrijdingsplannen voor inrichtingen en luchtvaartterreinen in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Stb. 2016, 100) gewijzigd.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29517, nr. 198.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29517, nr. 225.

3.1 Coördinerende rol Minister van Justitie en Veiligheid

De Minister van Justitie en Veiligheid is zowel stelselverantwoordelijk voor de crisisbeheersing als coördinerend bewindspersoon binnen het stelsel van crisisbeheersing. Dit geldt voor Europees en voor Caribisch Nederland¹⁹. In de huidige praktijk vervult de Minister van Justitie en Veiligheid daarom, indien nodig, een coördinerende rol bij (dreigende) rampen en crises, conform interdepartementale afspraken in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en het Nationaal Handboek Crisisbeheersing²⁰. Deze praktijk wordt gecodificeerd. Dat gebeurt met het voorgestelde artikel 44a Wvr, dat borgt dat de Minister van Justitie en Veiligheid bij een (dreigende) ramp of crisis overleg kan voeren over het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van die ramp of crisis. Voor de VwBES wordt met artikel 61a VwBES een vergelijkbare regeling getroffen.

Dit overleg strekt er niet toe dat de Minister van Justitie en Veiligheid enige bevoegdheden overneemt van een andere minister, voorzitter van een veiligheidsregio, burgemeester, gezaghebber of een andere bestuurlijk verantwoordelijke. Het overleg strekt tot coördinatie en besluitvorming en doet geen afbreuk aan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere betrokken functionarissen of crisispartners (zoals de voorzitter van de veiligheidsregio). Bij een crisis op een specifiek beleidsterrein blijft het daardoor primair aan de vakminister, de voorzitter van een veiligheidsregio of een andere crisispartner om, op basis van sectorale wet- en regelgeving, bevoegdheden in te zetten of maatregelen te treffen om de ramp te bestrijden of de crisis te beheersen.²¹

Het overleg ziet op het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van een (dreigende) ramp of crisis. Het overleg is derhalve niet beperkt tot bevoegdheden en maatregelen aangaande de openbare orde en veiligheid, maar strekt tot onderlinge coördinatie van en besluitvorming over de inzet van deze en andere bevoegdheden, en betreft daarmee algehele afstemming tussen de algemene en de functionele keten met het oog op een samenhangende en integrale aanpak.²² Om dit onderscheid met de lokale en regionale crisisbeheersing tot uitdrukking te brengen, is een definitie van "nationale crisisbeheersing" toegevoegd aan artikel 1 van zowel de Wvr als de VwBES.

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

In de huidige praktijk, die wordt voortgezet, vindt de hiervoor beschreven nationale coördinatie en besluitvorming plaats in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (hierna: MCCb).²³ Afhankelijk van de situatie kunnen op uitnodiging ook een burgemeester, een voorzitter van een veiligheidsregio of een gezaghebber van een openbaar lichaam (bijvoorbeeld een dijkgraaf of gezaghebber van Bonaire, Sint Eustatius of Saba), alsook andere crisispartners of deskundigen vanuit een inhoudelijke of operationele expertise aan het overleg deelnemen. Bij de beheersing van een crisis waarvan de coördinatie en besluitvorming (deels) op landelijk niveau plaatsvindt, is een

¹⁹ Uit artikel 1 VwBES valt nog te herleiden dat de beleidsverantwoordelijkheid was belegd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij eerdere departementale herindeling met betrekking tot veiligheid (Stcrt. 2010, 16528) zijn de taken en organisatie van het directoraat-generaal Veiligheid echter overgeheveld naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit vanzelfsprekend onverlet latend de nauwe samenwerking in dit verband, gegeven de taak van die minister voor Koninkrijksrelaties, en de samenwerkingsverbanden met andere ministeries, in het bijzonder dat van Defensie dat van oudsher door de aanwezigheid in de Caribische delen van het Koninkrijk een belangrijke rol speelt bij de crisisbeheersing en rampbestrijding.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29517, nr. 225 (bijlage).

²¹ Bijvoorbeeld de maatregelen die de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan nemen op grond van de Wet publieke gezondheid bij de uitbraak van bepaalde infectieziekten, of de maatregelen die de ministers die het aangaat onder coördinatie van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat kunnen nemen op grond van de Kernenergiewet na een nucleair ongeval.

²² Op rijksniveau blijft iedere minister zelf verantwoordelijk voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen op het eigen beleidsterrein, voor de financiering daarvan (in afstemming met de Minister van Financiën) en voor de zorg om deze maatregelen goed af te stemmen met de coördinerend Minister van Justitie en Veiligheid, de andere rijkspartijen en de betrokken publieke en private crisispartners.

²³ De werkwijze van de MCCb is vastgesteld in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2022. Deze commissie is ingesteld krachtens artikel 25, eerste lid, van het reglement van orde voor de ministerraad.

belangrijke rol weggelegd voor de veiligheidsregio's wat betreft de rampenbestrijding en crisisbeheersing, primair op het terrein van de openbare orde en de fysieke veiligheid. De Minister van Justitie en Veiligheid wordt bij de coördinatie van de uitvoering van de crisisbeheersing ondersteund door de NCTV als nationaal crisiscoördinator. Het Nationaal Crisiscentrum (hierna: NCC) is onderdeel van de NCTV en coördineert tijdens (dreigende) rampen en crises, ten behoeve van een efficiënte en effectieve respons. Bij activering van een van de onderdelen van de nationale crisisstructuur is het NCC het centrale aanspreekpunt binnen de rijksoverheid. Nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing.²⁴

Ter (ondersteuning aan de) uitvoering van de hiervoor beschreven taak beschikt de Minister van Justitie en Veiligheid over een aantal instrumenten, die met dit wetsvoorstel worden geborgd.²⁵ Naast het hiervoor beschreven overleg betreft dit onder meer:

- het ten minste eenmaal in de zes jaar vaststellen van een landelijk beleidsplan crisisbeheersing;
- het bevorderen van de vaststelling van landelijke crisisplannen door de minister die het aangaat, en het mede vaststellen van deze plannen;
- het zo nodig mede verzorgen van crisiscommunicatie gedurende rampen en crises van meer dan regionale betekenis;
- het voorzien in een regeling waarmee de inzet en paraatheid van de brandweer bij grote en bovenregionale incidenten wordt geborgd; het geven van een aanwijzing aan de voorzitter van een veiligheidsregio of de gezaghebber over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid, of aan het bestuur van een veiligheidsregio over de taakuitvoering van de veiligheidsregio.

In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

3.2 Landelijk beleidsplan crisisbeheersing

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

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

Structurele voorbereiding, afstemming en samenwerking tussen alle crisispartners binnen het landelijk stelsel van crisisbeheersing is noodzakelijk, in Europees én Caribisch Nederland. De gezamenlijke planvorming moet daarop aansluiten. De huidige Wvr en de VwBES voorzien daar niet in.

De gezamenlijke koers en richting aan de inspanningen voor de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba inzake de nationale crisisbeheersing worden daarom neergelegd in een meerjarig landelijk beleidsplan crisisbeheersing. Dit wordt geregeld in de nieuwe artikelen 44b Wvr en 61b VwBES.

Het landelijk beleidsplan crisisbeheersing zet de koers uit ten aanzien van de bestrijding en beheersing van rampen en crises van landelijke betekenis mede volgend uit de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.²⁶ Dit landelijk beleidsplan geeft richting op onderwerpen en activiteiten die een landelijke inzet vergen en draagt bij aan een gestructureerde en gezamenlijke voorbereiding hierop. In het verlengde hiervan leidt het beleidsplan ook tot bestuurlijke keuzes ten aanzien van de mate van voorbereiding die nodig is op rampen en crises van landelijke betekenis. Daardoor zal het landelijk beleidsplan bij landelijke vraagstukken dienstdoen als verbindingsschakel tussen de bestaande planvormen op regionaal niveau (veiligheidsregio's en de openbare lichamen

²⁴ Kamerstukken 2022/23, 29517, nr. 225 (bijlage).

²⁵ In aanvulling op de reeds bestaande instrumenten, zoals het vaststellen van een landelijke doelstelling (artikel 37 Wvr) of het coördineren van bijstand (artikel 51 Wvr).

²⁶ Kamerstukken 2022/23, 30821, nr. 165.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en binnen de functionele ketens (vakministers). Dat zorgt voor een toekomstbestendige en langjarige visie van de betrokken crisispartners. Het eerste landelijk beleidsplan is op 10 juni 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.²⁷

Cyclisch karakter

Het landelijk beleidsplan is onderdeel van het cyclisch proces waarmee de Minister van Justitie en Veiligheid (namens het kabinet), met de besturen van de veiligheidsregio's en – voor zover het de openbare lichamen aangaat – de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, richting geeft aan landelijke vraagstukken op het gebied van de crisisbeheersing. Het landelijk beleidsplan is onderdeel van een 'regie-drietrup' binnen het stelsel, bestaande uit:

- het landelijk beleidsplan als richtinggevend beleidsinstrument, waarin meerjarige landelijke ambities worden opgesteld door de rijksoverheid, besturen van de veiligheidsregio's en bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba samen;
- landelijke doelstellingen als sturend instrument om, indien nodig, specifieke landelijke doelstellingen op te leggen;
- een aanwijzing als escalatie-instrument richting het bestuur (over de taakuitvoering van een veiligheidsregio of het openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius of Saba).

Het landelijk beleidsplan heeft werking voor heel Nederland, inclusief Caribisch Nederland. Het landelijk beleidsplan wordt met betrokkenheid vanuit veiligheidsregio's en openbare lichamen opgesteld. De uitvoering en aansturing van specifieke activiteiten ter uitvoering van het landelijk beleidsplan kan apart vormgegeven worden, waarbij ruimte is voor maatwerk. Het bestuur van de veiligheidsregio betreft het beleidsplan bij het regionaal beleidsplan en het regionaal crisisplan. Dit geldt in dezelfde mate voor het beleidsplan dat de respectievelijke bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba vaststellen. Zo wordt een betere verbinding tussen het landelijke en regionale niveau en met Caribisch Nederland bereikt. In de preconsultatie pleitte het Veiligheidsberaad ervoor dat deze verplichting wederkerig moet zijn, in die zin dat de regionale beleids- en crisisplannen worden ingepast in het landelijk beleidsplan. Deze aansluiting is reeds geborgd, doordat het op- en vaststellen van het landelijk beleidsplan in nauwe samenwerking en na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's gebeurt. Ook eventuele betrokken publieke en private crisispartners committeren zich aan een doorvertaling van het landelijk beleidsplan in de eigen regionale plannen en werkzaamheden. Voor de betrokken departementen betekent dit in elk geval dat zij de gemaakte afspraken vertalen binnen de eigen functionele kolom.

Het landelijk beleidsplan werkt met een tijdshorizon van zes jaar. Na drie jaar wordt een actualisatie uitgevoerd, rekening houdend met de tijdshorizon van zes jaar. Het beleidsplan wordt geactualiseerd mede op basis van actuele dreigingsinzichten, praktijkervaringen en evaluaties. Hiermee houdt het landelijk beleidsplan een actueel en dynamisch karakter. Naar aanleiding van de reacties uit de preconsultatie is bezien of de geldigheidsduur van het landelijk beleidsplan (zes jaar) kan worden afgestemd op de werkingsduur van een regionaal beleids- of crisisplan (vier jaar). Dit blijkt niet mogelijk, omdat de regionale plannen niet allemaal op hetzelfde moment worden vastgesteld. Reeds daarom lopen zij niet synchroon met de cyclus van het landelijk beleidsplan.

Het landelijk beleidsplan wordt door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld, in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaan en na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's alsmede – voor zover het de openbare lichamen aangaat – de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De risicogerichte werkwijze van het landelijk beleidsplan geeft richting en focus aan de ambities en gezamenlijke activiteiten, ook in de tijd: identificatie en prioritering vinden plaats aan de hand van het instrumentarium van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en de regionale risicoprofielen, waar mogelijk aangevuld met nadere analyses vanuit de functionele ketens. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat het risicoprofiel van Caribisch Nederland verschilt van de regionale risicoprofielen in Europees Nederland. In de huidige praktijk vindt overleg over de voortgang plaats in het periodiek overleg tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het Veiligheidsberaad, bedoeld in artikel 38 Wvr. Indien het Caribisch Nederland aangaat, worden de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitgenodigd om deel te nemen aan dit overleg.

3.3 Landelijke crisisplannen

Een goede gezamenlijke voorbereiding in de koude fase draagt bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de warme fase. Het kabinet identificeert

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29517, nr. 255 (bijlage).

daarom de dreigingen en risico's rond mogelijke rampen en crises in de Rijksbrede Risicoanalyse.²⁸ Dit gebeurt in het kader van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Voor de belangrijkste risico's stelt de vakminister, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid en na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's, veelal een landelijk crisisplan op. De Minister van Justitie en Veiligheid bevordert het opstellen van deze landelijke crisisplannen. Hij draagt zorg voor de uniformiteit, harmonisering en onderlinge samenhang van deze plannen, bewaakt de afstemming tussen de algemene en functionele kolom en borgt de afstemming met andere relevante crisispartners. Deze bestaande praktijk wordt gecodificeerd in een nieuw artikel 44d Wvr en in een nieuw artikel 61d VwBES.

Bij het opstellen van elk landelijk crisisplan moet, worden gezien of de risico's ook relevant zijn voor Caribisch Nederland en óf en zo ja in hoeverre maatwerk noodzakelijk is. Mede gelet op de beperkte capaciteit op de eilanden dienen hier voor partijen werkbare afspraken over te worden gemaakt. Een landelijk crisisplan dat mede betrekking heeft op een openbaar lichaam, wordt in zoverre mede vastgesteld na overleg met het bestuurscollege van het openbaar lichaam dat het aangaat.

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

Het bestuur van een veiligheidsregio betreft een landelijk crisisplan bij het opstellen van het regionale beleids- en crisisplan. Daarmee is de landelijke samenhang gewaarborgd. Dit geldt – voor die onderdelen van het landelijk crisisplan die ook voor Caribisch Nederland relevant zijn – in eenzelfde mate voor de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

3.4 Crisiscommunicatie

Op grond van de artikelen 7 Wvr en 54 VwBES draagt de burgemeester respectievelijk de gezaghebber zorg voor de informatieverzorging aan de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. Bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of een dreiging daartoe, ligt deze taak in Europees Nederland bij de voorzitter van de veiligheidsregio.²⁹ Deze informatievoorziening gebeurt in afstemming met betrokken vakministers en andere crisispartners, die op basis van specifieke wet- en regelgeving zorgdragen voor de informatievoorziening in de functionele keten.³⁰

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

Gelet daarop wordt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur tevens regels te stellen over de situaties waarin de Minister van Justitie en Veiligheid de crisiscommunicatie verzorgt of coördineert. Die regels worden opgenomen in het Besluit informatie inzake rampen en crises

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 30821, nr. 165.

²⁹ Artikel 39, eerste lid, Wvr.

³⁰ Zie bijvoorbeeld de artikelen 43 en 43a van de Kernenergiewet.

(hierna: Biirc) en een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 57 VwBES.³¹ Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de crisiscommunicatie tijdens een ramp of crisis van landelijke betekenis. Gedegen en toegankelijke crisiscommunicatie draagt bij aan de uitlegbaarheid van genomen maatregelen en geeft handvatten voor de zelf- en samenredzaamheid en weerbaarheid van de samenleving.

Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (hierna: NKC) kan – als onderdeel van de nationale crisisstructuur – als informatieknooppunt dienen op het gebied van deze communicatie.³² In het NKC werken daartoe de betrokken departementen en andere onderdelen van de (rijks)overheid samen, in voorkomende gevallen uitgebreid met communicatiespecialisten van regionale en lokale overheden (inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en andere crisispartners. In het NKC vindt ook de benodigde afstemming plaats tussen de algemene en functionele kolom.

3.5 Bovenregionale brandweerzorg

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

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

Regionale brandweerzorg

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

Sinds 2013 is de brandweer volledig geregionaliseerd en is het bestuur van de veiligheidsregio bij uitsluiting belast met de taak een regionale brandweer in te stellen en in stand te houden.³³ Met deze volledige regionalisering van de brandweer is het stelsel voor de brandweerzorg georganiseerd in 25 veiligheidsregio's, die ieder de verantwoordelijkheid dragen voor brandweerzorg binnen hun eigen regio. De volledige regionalisering heeft de professionalisering onmiskenbaar gestimuleerd. Dit is ook bevestigd in het advies van de evaluatiecommissie.³⁴ Tegelijk constateert de evaluatiecommissie ook een lacune bij bovenregionale incidenten:

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

Een vergelijkbare conclusie staat in de toekomstverkenning brandweer van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (hierna ook: NIPV).³⁵

³¹ Ter wijziging van het Besluit van 8 maart 2016, houdende regels inzake de informatievoorziening bij en ten behoeve van rampenbestrijding en crisisbeheersing, inzake de bedrijfsbrandveiligheid van inrichtingen, alsmede inzake rampbestrijdingsplannen voor inrichtingen en luchtvaartterreinen in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Stb. 2016, 100).

³² Het NKC is onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

³³ Wet van 27 september 2012 tot wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer (Stb. 2012, 443).

³⁴ Evaluatiecommissie, p. 34.

³⁵ Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, 'Toekomstverkenning Brandweer 2022-2030', p. 72.

Het kabinet onderschrijft deze constatering. De keuze om de brandweer te organiseren in 25 regionale entiteiten heeft geleid tot efficiënte en effectieve lokale en regionale brandweezorg. Als gevolg van de regionale opzet van de brandweezorg en het ontbreken van een structureel 'dwarsverband' bereiden de veiligheidsregio's zich echter primair voor op kleinere, veel voorkomende incidenten binnen de eigen veiligheidsregio. De weinig voorkomende en bijzondere incidenten – met veelal een regiogrensoverschrijdend karakter – die veel maatschappelijke impact hebben of teweeg kunnen brengen, krijgen minder aandacht.

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

In het licht van de conclusies van de evaluatiecommissie is ook gekeken in hoeverre de leerpunten kunnen worden meegenomen voor de brandweezorg in Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland wordt de brandweezorg verzorgd door het Brandweerkorps Caribisch Nederland (hierna: BKCEN) met vestigingen op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Anders dan de gemeenten in Europees Nederland kunnen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba niet terugvallen op (de capaciteit en kwaliteit van) een veiligheidsregio en naburige veiligheidsregio's. Er ontstaat daarom al snel schaarste op het gebied van brandweezorg bij grote incidenten op een eiland. De bestaande organisatie en capaciteit zijn, met de nodige flankerende maatregelen, voldoende voor de meest voorkomende incidenten op de eilanden maar niet voor grote, langdurige of bijzondere incidenten. Bij grote, langdurige of bijzondere incidenten kan het BKCEN met de beperkte capaciteit alleen proberen om de schade zoveel mogelijk te beperken door inzet binnen het BKCEN of ondersteuning van personeel uit de regio. Wanneer in die gevallen behoefte is aan kennis, capaciteit en middelen is dit nog onvoldoende georganiseerd.

De huidige borging in de WvR en de VwBES is beperkt tot de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om bijstand aan de Minister van Justitie en Veiligheid, respectievelijk de Rv.³⁶ In de praktijk wordt deze taak uitgevoerd door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (hierna: LOCC). Deze organisatie heeft echter geen inzicht in de actuele slagkracht en bijstandsmogelijkheden in termen van beschikbaar materieel en menskracht, en heeft evenmin de mogelijkheid om capaciteit toe te wijzen. Veiligheidsregio's hebben dit inzicht zelf ook niet volledig ingeregeld. Ook is er geen landelijk beschikbare voorraad op strategische plekken aanwezig waarmee bovenregionale risico's afgedekt worden. De afspraken tussen veiligheidsregio's over het leveren van bijstand zijn bovendien beperkt. Waar deze afspraken er zijn, zijn deze hoofdzakelijk beperkt tot basiseenheden. Er is beperkt voorzien in afspraken over specialistische brandweereenheden, terwijl er juist bij weinig voorkomende incidenten vaak behoefte is aan specialisten en specialistische middelen waar niet iedere veiligheidsregio zelf (in voldoende mate) over beschikt.

Aanpak

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

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

³⁶ Artikelen 51 WvR en 58 VwBES.

Dit wetsvoorstel voorziet in een taak voor de Minister van Justitie en Veiligheid om, na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's en, voor zover het de openbare lichamen aangaat, de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ten minste eenmaal in de vier jaar een landelijk dekkingplan brandweezorg op te stellen. Dit dekkingplan geeft inzicht in de beschikbaarheid van mens en materieel in geval van gebeurtenissen die om bovenregionale of landelijke brandweerinzet vragen. Het bestuur van elke veiligheidsregio en het bestuurscollege van elk openbaar lichaam verstrekken gegevens hierover aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de aard en inhoud van deze gegevens, alsmede de wijze waarop ze worden verstrekt. Daarbij kan worden gedacht aan regels over de frequentie waarin deze gegevens door het bestuur worden verstrekt en de wijze waarop deze worden verstrekt. Het dekkingplan bevat een overzicht van de branden, ongevallen anders dan brand, rampen en crises die tot een mogelijke inzet van de brandweer kunnen leiden, en een analyse van deze gebeurtenissen voor deze mogelijke inzet.

Het bestuur van de veiligheidsregio betreft het landelijk dekkingplan brandweezorg bij het opstellen van het regionaal beleidsplan en het regionaal crisisplan. Dit geldt – voor zover het landelijk dekkingplan ook voor Caribisch Nederland relevant is – in een zelfde mate voor het bestuurscollege van het openbaar lichaam. Op deze manier is de aansluiting op de regionale en eilandelijk brandweezorg geborgd. Het voormelde bewerkstelligt dat het bestuur van een veiligheidsregio en het bestuurscollege van het openbaar lichaam zich ten aanzien van de brandweezorg beter voorbereiden op zowel risico's in de eigen regio en op de eilanden, inclusief risico's die vragen om inzet van specialistische dan wel grootschalige eenheden, als op risico's in andere veiligheidsregio's en op andere eilanden. Daardoor worden bij de uitvoering van de bovenregionale of bovineilandelijke brandweezorg zo weinig mogelijk 'grenzen' ervaren.³⁷

Indien de gezamenlijke regionale brandweren en het BKCN onvoldoende zijn geëquipeerd om de bovenregionale en landelijke risico's die zijn beschreven in het landelijk dekkingplan brandweezorg het hoofd te bieden, kan de Minister van Justitie en Veiligheid een (landelijke) doelstelling afgeven als bedoeld in artikel 37 Wvr en artikel 41 VwBES. Deze landelijke doelstelling kan worden gegeven ten aanzien van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en kan daarom ook zien op de brandweezorg die daarvoor benodigd is. Over landelijke doelstellingen wordt overleg gevoerd met het Veiligheidsberaad waarbij de gezaghebbers aansluiten indien het de openbare lichamen aangaat of met de gezaghebbers als het gaat om Caribisch Nederlandse doelstellingen.

3.6 Aanwijzingen

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

Warme fase

Artikel 42 Wvr bepaalt dat in geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de commissaris van de Koning aan de voorzitter van de veiligheidsregio een aanwijzing kan geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. De commissaris verricht deze werkzaamheden volgens een door de regering vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Dit betreft de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.³⁸ In die ambtsinstructie is opgenomen dat de commissaris geen aanwijzing geeft dan na overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet. Spiegelbeeldig geldt dat de commissaris onverwijld uitvoering geeft aan een verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid tot het geven van een aanwijzing.

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

³⁷ Er is dus niet gekozen voor het oprichten van een aparte organisatie voor bovenregionaal en specialistisch optreden, maar voor het inrichten van het dwarsverband ten behoeve van het voorbereiden op en uitvoeren van brandweezorg bij bijzondere, grootschalige of langdurige incidenten. Daarmee neemt de Minister van Justitie en Veiligheid geen verantwoordelijkheden van de besturen van de veiligheidsregio's over.

³⁸ Stb. 2023, 373.

In de visie van de regering dient er bij dergelijke calamiteiten een enkelvoudige lijn te zijn tussen de rijksoverheid en de veiligheidsregio's. Tijdens een ramp of crisis is het noodzakelijk om korte lijnen te hanteren, zodat snel geschakeld kan worden. Dit stelt de Minister van Justitie en Veiligheid in staat om effectief invulling te geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zoals ook door de evaluatiecommissie is geconstateerd, heeft de huidige getrapte aanwijzingsbevoegdheid in deze constellatie onvoldoende meerwaarde. De commissaris van de Koning heeft in de warme fase van een ramp of crisis slechts een zeer beperkte rol.³⁹ Om die reden wordt voorgesteld deze aanwijzingsbevoegdheid bij de Minister van Justitie en Veiligheid te beleggen. Het karakter en de reikwijdte van deze aanwijzingsbevoegdheid veranderen niet. Een aanwijzing wordt slechts gegeven als dat, gelet op de feiten en omstandigheden van het geval, strikt noodzakelijk en proportioneel is.⁴⁰ Met de voorzitter van de betrokken veiligheidsregio wordt zo mogelijk vooraf overleg gevoerd. Tenzij de vereiste spoed of een ander zwaarwegend belang zich daartegen verzet, gaat de Minister van Justitie en Veiligheid bovendien niet over tot het geven van de aanwijzing dan nadat de commissaris van de Koning over de voorgenomen aanwijzing is gehoord.

Koude fase

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

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

De aanwijzing in de 'koude fase' is onlosmakelijk verbonden met de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het functioneren van het regionale systeem van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hij moet erop kunnen vertrouwen dat de veiligheidsregio's hun zaken voldoende op orde hebben om, als dat nodig is, onmiddellijk adequaat te kunnen optreden.⁴¹ Zoals is opgemerkt bij de herziening van het interbestuurlijk toezicht met de Wet revitalisering generiek toezicht, is er ten opzichte van de veiligheidsregio's daarom sprake van 'uitvoeringsvervloechting'.⁴² Dat rechtvaardigt dat niet wordt teruggevallen op de generieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht, maar dat de specifieke toezichtbevoegdheden in de onderhavige wet in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de kwaliteit van de taakuitvoering van een veiligheidsregio, behouden blijven. De taakuitvoering van een veiligheidsregio is immers onlosmakelijk verbonden met het functioneren van die veiligheidsregio tijdens een ramp of crisis. Het generieke toezichtinstrumentarium uit de Gemeentewet treedt daarom in zoverre terug voor de bepalingen uit de Wvr.⁴³

Een aanwijzing wordt niet gegeven dan nadat het bestuur en de commissaris van de Koning over de voorgenomen aanwijzing zijn gehoord. De rol van de commissaris van de Koning ten aanzien van de bestuurlijke samenwerking blijft verder ongewijzigd.⁴⁴

³⁹ Evaluatie, p. 116.

⁴⁰ De aanwijzing ziet op het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. In buitengewone omstandigheden is het, gelet op artikel 53, eerste lid, Wvr mogelijk om in concrete gevallen aan de burgemeester aanwijzingen te geven inzake de rampenbestrijding. Artikel 54 Wvr maakt het mogelijk dat de Minister van Justitie en Veiligheid een bevoegdheid van de commissaris van de Koning of van de burgemeester op grond van de Wvr geheel of ten dele aan zich trekt of een andere autoriteit daarmee geheel of gedeeltelijk belast. In de lopende herziening van het staatsnoodrecht wordt de reikwijdte van deze bepalingen betrokken.

⁴¹ Zie daarover ook het rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, Van specifiek naar generiek – Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, 2007, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31200-VII, nr. 8.

⁴² Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 3, p. 5 en 29, en Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 8, p. 17.

⁴³ Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 8. Zie ook artikel 124b, tweede lid, van de Gemeentewet.

⁴⁴ Zoals bijvoorbeeld opgenomen in artikel 5d van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

Caribisch Nederland

Ook de VwBES maakt het mogelijk om zowel in de warme als de koude fase een aanwijzing te geven, in de regel aan de gezaghebber.⁴⁵ In de huidige situatie worden deze aanwijzingen gegeven door de Rv. Gelet op de hierboven beschreven richting – het beleggen van de aanwijzingsbevoegdheid bij de Minister van Justitie en Veiligheid – wordt de bevoegdheid van de Rv tot het geven van aanwijzingen in Caribisch Nederland met inachtneming van de hiervoor genoemde argumenten belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Het betreft de artikelen 12, 59, 63, eerste lid, en 75, eerste lid, VwBES.

Tot het geven van een aanwijzing zal in beginsel niet worden overgegaan dan na overleg met de betrokken gezaghebber (artikel 12 VwBES). Overleg is des te meer van belang gelet op de bijzondere context van de openbare lichamen en de fysieke afstand tot de Minister van Justitie en Veiligheid in Europees Nederland. Door tijdig te overleggen kan rekening worden gehouden met de specifieke, lokale omstandigheden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal worden geïnformeerd over het voornemen een aanwijzing te geven. Dit, gelet op de coördinerende rol van deze bewindspersoon met betrekking tot het onderhouden van goede relaties met en het coördineren van de samenwerking met de openbare lichamen in Caribisch Nederland.

Met het oog op het eventueel geven van een aanwijzing op grond van artikel 12 VwBES verstrekken de gezaghebbers en de Minister van Justitie en Veiligheid elkaar de gewenste inlichtingen (artikel 13, eerste lid, VwBES). Ook dit maakt het voor de Minister van Justitie en Veiligheid mogelijk om de lokale omstandigheden en de eilandelijke context mee te wegen.

Het toepassen van de aanwijzingsbevoegdheid in verband met een tekortschieten van de taakuitvoering is met waarborgen omkleed: de minister gaat niet over tot een aanwijzing dan nadat hij het bestuurscollege heeft gehoord over de voorgenomen aanwijzing (gewijzigd artikel 75, tweede lid, VwBES). Bovendien dienen de organen van het openbaar lichaam de minister alle inlichtingen te geven die voor de uitoefening van het toezicht nodig zijn (gewijzigd artikel 75, derde lid, VwBES). Naast het geven van aanwijzingen is er de mogelijkheid van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van medebewind. Dit is geregeld in artikel 230 e.v. van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES).

Ten slotte heeft de Rv op grond van artikel 59 VwBES de bevoegdheid om, bij het geven van een aanwijzing, een functionaris aan te wijzen die in de operationele leiding van de rampenbestrijding of de crisisbeheersing voorziet. Het aanwijzen van een dergelijke functionaris kan niet rekenen op draagvlak bij de openbare lichamen. Bovendien wordt niet ingezien welke meerwaarde een dergelijke aanwijzing kan hebben. Gelet hierop komt deze bevoegdheid te vervallen. In dit verband wordt er nog op gewezen dat in Europees Nederland, waar een vergelijkbare aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen om beleidsaanwijzingen te geven inzake de rampenbestrijding of de crisisbeheersing, geen bevoegdheid is opgenomen om de hiervoor bedoelde functionaris aan te wijzen.

3.7 Cyclisch proces crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg

Het beheersen van branden, incidenten en crises vindt plaats in verschillende samenhangende fases die ieder om een eigen benadering en instrumenten vragen. Brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing vormen daarmee een cyclisch proces. In de Wvr is dit cyclisch proces beperkt geborgd. De evaluatiecommissie adviseert daarom de rampenbestrijding en crisisbeheersing in te richten als een cyclisch proces. Zoals in de brieven van 3 februari 2021⁴⁶ en 13 december 2022⁴⁷ aan de Tweede Kamer is aangekondigd, neemt het kabinet dit advies over. Door crisisbeheersing en brandweezorg een duidelijker cyclisch karakter te geven ontstaat continu aandacht voor de kwaliteitsverbetering ervan. Op die manier kan het stelsel zichzelf permanent verbeteren.

Het cyclisch proces bestaat uit voorbereiding, inclusief risico-inventarisatie en analyse, respons, en nafase en herstel. Met de introductie van de landelijke planfiguren wordt het cyclisch proces geborgd. In de reacties van de preconsultatie is gevraagd om het cyclisch proces in een wettelijke bepaling te borgen. De regering acht het niet zinvol om deze onderdelen van het cyclisch proces

⁴⁵ Artikel 75, eerste lid, VwBES is breder geformuleerd. Dit betreft een aanwijzing indien de taakuitvoering ter zake de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing of samenwerking tekortschiet. Voorzien is dan in een aanwijzingsbevoegdheid richting "een bestuursorgaan van het openbaar lichaam of van een samenwerkingslichaam".

⁴⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29517, nr. 198.

⁴⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29517, nr. 225.

woordelijk en afzonderlijk in de Wvr en de VwBES op te nemen. Dat heeft weinig meerwaarde, omdat het proces juist vorm moet krijgen in de taakuitoefening van de veiligheidsregio's, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de rijksoverheid. Ook zijn verschillende onderdelen van het cyclisch proces al afdoende geborgd, zeker op regionaal niveau. Zo geven de artikelen 10 en 15 Wvr invulling aan de verplichting tot het uitvoeren van een regionale risico-inventarisatie en -analyse. In artikel 43 VwBES is bepaald dat het beleidsplan mede moet zijn gebaseerd op een risicoprofiel. De artikelen 14 (beleidsplan), 16 (crisisplan), 17 (rampbestrijdingsplan) en 19 (samenwerking) Wvr geven invulling aan de planvorming en daarmee de voorbereiding. Voor Caribisch Nederland zijn dat de artikelen 43 (beleidsplan), 44 (rampen- en crisisplan), 45 (rampbestrijdingsplan) en 65 (samenwerking) VwBES. De wijzigingen richten zich daarom, in lijn met het advies van de evaluatiecommissie, primair op de versterking van de landelijke risicoanalyse en -inventarisatie en de regionale en bovenregionale nafase.

Risico-inventarisatie en -analyse

Door een goede risicoanalyse kan een gerichte voorbereiding op de crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweerzorg plaatsvinden. Risico-inventarisaties en risicoanalyses vormen belangrijke input voor de prioritering van de risico's en de (operationele) planvorming, zowel op regionaal als op bovenregionaal en landelijk niveau. Risico's zijn niet altijd gebonden aan regiogrenzen en kunnen zich voordoen op verschillende niveaus. Het is daarom van belang dat de rijksoverheid, via met name de Rijksbrede Risicoanalyse, en de veiligheidsregio's en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba via de regionale en eilandelijke risicoprofielen, onderling informatie over risico's uitwisselen. In dit licht wordt het landelijk beleidsplan mede gebaseerd op een landelijk risicoprofiel. Daar wordt op dit moment in de vorm van de Rijksbrede Risicoanalyse als basis, die ook ten grondslag ligt aan de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, invulling aan gegeven. Ten aanzien van Caribisch Nederland geldt dat de risico's vanwege bijvoorbeeld de geografische ligging, het insulaire karakter en de kleinschaligheid anders zijn dan voor Europees Nederland. In de landelijke risicoanalyse zal hieraan, in afstemming met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, separaat aandacht worden besteed. De Rijksbrede Risicoanalyse ziet op zowel het Europees als de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden. Mede ter uitvoering van Besluit 1313/2013/EU wordt deze eens per drie jaar opgesteld.⁴⁸ De laatste risicoanalyse is in september 2022 gepubliceerd.⁴⁹ Tussentijds vindt een actualisering plaats in de vorm van een trendanalyse.

Nafase en herstel

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

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

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

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

⁴⁸ Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (Pb EU 2013, L 250).

⁴⁹ Kamerstukken II 2022/23, 30821, nr. 165.

minimum te beperken en zoveel mogelijk te richten op de activiteiten rond crisisbeheersing en brandweezorg.

Het belang om de nafase goed te borgen in de crisisstructuur geldt ook voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook daar dient de nafase een vast onderdeel te worden van de beleids- en crisisplannen. Hoewel de eilanden bij kleinere rampen of crises in beginsel in staat zullen zijn de nafase te borgen in de reguliere structuur zal bij de overgang van de nafase naar de normale structuur moeten worden gezien of de eilanden hiertoe in staat zijn, gelet op de beperkte capaciteit en middelen van de eilanden. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zal ondersteuning vanuit Europees Nederland noodzakelijk zijn.

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

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

3.8 Overige wijzigingen

3.8.1 Verslaglegging gedurende langdurige crises

Artikel 40, vijfde lid, Wvr ziet op de verslagleggingsplicht van de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Nadat de ramp of crisis is beëindigd, brengt de voorzitter van de veiligheidsregio, in overeenstemming met de burgemeesters die zitting hebben gehad in het regionaal beleidsteam, (schriftelijk) verslag uit over het verloop van de gebeurtenissen en de genomen besluiten. Hij beantwoordt voorts schriftelijk de vragen van de afzonderlijke gemeenteraden die naar aanleiding van het uitgebrachte verslag worden gesteld. De voorzitter van de veiligheidsregio verstrekt op verzoek van de gemeenteraad zowel schriftelijk als mondeling inlichtingen over het bestreden besluit.⁵⁰

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

In Caribisch Nederland doet zich dit niet voor. De functie van (voorzitter van) de veiligheidsregio bestaat daar immers niet. Hier gelden de reguliere verantwoordings- en inlichtingenregelingen van

⁵⁰ Artikel 40, derde lid, Wvr. Overigens leggen de burgemeesters van de betrokken gemeenten op grond van artikel 180 van de Gemeentewet ook afzonderlijk verantwoording af aan hun eigen gemeenteraden.

de gezaghebber jegens de eilandsraad (artikel 182 WvBES). Wijzigingen zijn daarom niet aangewezen.

3.8.2 *Instituut Fysieke Veiligheid*

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

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

3.8.3 *Rijksvertegenwoordiger*

Bij de invoering van de WvBES hadden de Caribisch Nederlandse openbare lichamen, anders dan de veiligheidsregio's, geen ervaring met het opstellen van plannen. Het opstellen van een risicoprofiel en een beleidsplan was voor hen geheel nieuw en het opstellen van een rampenplan was gedeeltelijk nieuw. Hoewel er van uit werd gegaan dat de openbare lichamen deze wettelijke taken adequaat zouden uitvoeren, werd formeel toezicht op de plannen wenselijk geacht. De toetsende rol werd neergelegd bij de Rv (artikel 42, vijfde lid, en 44, vijfde lid, WvBES). In de memorie van toelichting bij de WvBES⁵¹ staat dat wanneer de planvorming op niveau is, aanleiding kan bestaan het formele toezicht hierop te heroverwegen.

Gelet op de ruime ervaring die de openbare lichamen inmiddels hebben opgedaan met planvorming is de conclusie gerechtvaardigd dat zij in staat zijn om uitvoering te geven aan deze taak. Zo komt uit de evaluatie van de WvBES naar voren dat de plannen meerwaarde hebben in de praktijk; planvorming heeft onder meer geleid tot kwaliteitsverbetering en professionalisering, onder meer door trainingen, eigenaarschap en het oppakken van lokale verantwoordelijkheden. Ook wordt in het evaluatierapport geconcludeerd dat de planverplichtingen op elk eiland zijn nagekomen.⁵² Uit de evaluatie komt wel naar voren dat de planvorming relatief sterk is gericht op het eigen eiland. De inzet van de Minister van Justitie en Veiligheid om de bovineilandelijke samenwerking te versterken, zal naar verwachting bijdragen aan het verbreden van de eilandelijke planvorming.⁵³ De versterking van de bovineilandelijke samenwerking gebeurt met de betrokkenen in Europees Nederland en in de Caribische delen van het Koninkrijk. Onderdeel hiervan is onder meer het opstellen van samenwerkingsprotocollen en procesbeschrijvingen, in overleg met betrokken crisispartners. Voor de bovineilandelijke samenwerking zijn ook het Handboek Crisisbeheersing Caribische delen van het Koninkrijk en het Nationaal Handboek Crisisbeheersing van groot belang. Gelet op het vorenstaande is herbelegging van de toetsende taak van de Rv niet aan de orde en kan de toetsing komen te vervallen. Het ter kennisneming toezenden van de verschillende plannen aan de Minister van Justitie en Veiligheid wordt gehandhaafd. Het beschikken over een (kwantitatief en kwalitatief) beeld van de planvorming is namelijk relevant in het kader van de artikelen 74 en 75 WvBES (het vaststellen van de werkzaamheden van de Inspectie Justitie en Veiligheid en de aanwijzingsbevoegdheid).

Op grond van artikel 47, eerste lid, WvBES heeft de Rv de taak om, ten minste eenmaal in de vier jaar, een bovineilandelijk coördinatieplan vast te stellen. Uit het in opdracht van de Minister van Justitie en Veiligheid uitgevoerde onderzoek⁵⁴ van Crisisplan naar de bovineilandelijke samenwerking komt naar voren dat een bovineilandelijk coördinatieplan geen meerwaarde heeft en dat het Handboek Crisisbeheersing Caribische delen van het Koninkrijk⁵⁵ volstaat. Het kabinet ziet wel verbeterpunten voor het genoemde Handboek; het zal daarom worden aangepast om de

⁵¹ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 49.

⁵² Kamerstukken II 2021/22, 29517, nr. 221, p. 55 van de rapportage "Evaluatie Veiligheidswet BES".

⁵³ Kamerstukken II 2022/23, 26594, nr. 218.

⁵⁴ Rapport "Naar een versterkte crisissamenwerking met de Caribische (ei)landen", Crisisplan, Leiden, 21 juni 2023 (<https://www.crisisplan.nl/2023/09/04/onderzoek-naar-bovineilandelijke-samenwerking-met-caribisch-nederland/>).

⁵⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/bijlage-1-handboek-crisisbeheersing-voor-de-caribische-delen-van-hetkoninkrijk>. Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 36200-IV, nr. 83.

bevoegdheden, procedures en afspraken in geval van een bovineilandelijke ramp of crisis in de Caribische delen van het Koninkrijk duidelijk te beschrijven. De aanpassingen worden afgestemd met de crisispartners in Europees Nederland en in de Caribische delen van het Koninkrijk. Bij de aanpassing van het Handboek worden de hiervoor relevante aanbevelingen uit het rapport "stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland 2022" van de Inspectie Justitie en Veiligheid⁵⁶ en uit het hierboven genoemde onderzoeksrapport meegenomen.

Ten slotte komt uit de evaluatie van de VwBES⁵⁷ en het bovengenoemd onderzoek naar de bovineilandelijke samenwerking⁵⁸ een ambivalent beeld naar voren met betrekking tot de meerwaarde van de rol van een functionaris als de Rv op het gebied van bijstand. Zo geven de openbare lichamen aan bij voorkeur rechtstreeks zaken te willen doen met partijen in Den Haag als het gaat om bijstand. Ministeries daarentegen zien wel een potentiële meerwaarde. De rijksoverheid heeft een verantwoordelijkheid om op verzoek hulp en bijstand te verlenen aan de openbare lichamen. Zo staat bijvoorbeeld in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing dat de rijksoverheid de autoriteiten in de algemene keten, waaronder de openbare lichamen, kan ondersteunen, op verzoek van die autoriteiten of op initiatief van de rijksoverheid. Een vorm van ondersteuning is het leveren van bijstand.⁵⁹ De afwegingen met betrekking tot de inzet bij rampen en crises in Caribisch Nederland maken integraal onderdeel uit van crisisbesluitvorming op nationaal niveau, conform de procedures in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing. In dit verband wordt opgemerkt dat in geval van opschaling van de crisisbesluitvorming waarbij een Interdepartementale Commissie crisisbeheersing (ICCb) of MCCb bij elkaar komt, (bestuurlijke) vertegenwoordigers van de openbare lichamen op uitnodiging van de betreffende voorzitter met raadgevende stem aan de vergaderingen van deze commissies kunnen deelnemen.⁶⁰

In het stelsel van crisisbeheersing kan worden beschikt over een informatieknooppunt en 'single point of contact' voor gemeenten, openbare lichamen, veiligheidsregio's, landen en alle overige partners: het NCC. Het NCC is 365 dagen per jaar, 24 uur per dag bereikbaar voor vragen, informatie en aanvragen van hulp en bijstand. Voor zover nodig coördineert of faciliteert het NCC informatie, duiding, respons, hulp/bijstand en communicatie, in samenwerking met de betrokken partners.

Met de coördinatierol door het NCC kan niet alleen tegemoet worden gekomen aan de wens van de openbare lichamen om zelfstandig en snel bijstandsverzoeken te kunnen (laten) uitzetten in Den Haag, maar wordt ook voldaan aan de wens van ministeries dat de afhandeling van bijstandsverzoeken gecoördineerd wordt ingericht. Deze coördinatierol laat onverlet de bestaande procedures en afspraken met betrekking tot verzoeken om bijstand aan de Minister van Defensie: deze verzoeken worden rechtstreeks gezonden aan en afgehandeld door het ministerie van Defensie, waarbij het NCC wordt geïnformeerd. Gelet op de van oudsher aanwezige militaire capaciteit in de Caribische delen van het Koninkrijk kan inzet hiervan in voorkomend geval een effectieve vorm van bijstand zijn.

Het proces voor bijstand is geborgd in de VwBES en wordt toegelicht in het Handboek crisisbeheersing Caribische delen van het Koninkrijk waarbij de afspraken met en tussen het NCC, het LOCC, de Caribische crisispartners en de crisispartners bij de rijksoverheid worden beschreven. Waar nodig zullen ook deze afspraken in genoemd Handboek worden herijkt en zullen onder meer protocollen en procesbeschrijvingen worden opgesteld, vooruitlopend op het vervallen van de taken van de Rv. Een en ander zal plaatsvinden in overleg met de betrokken crisispartners. In dit verband wordt opgemerkt dat bij het LOCC, naar aanleiding van een daartoe geuite wens van de openbare lichamen, een specifiek aanspreekpunt voor Caribisch Nederland is ingericht.

Gelet op het vorenstaande wordt voorzien in coördinatie van bijstandsverzoeken en kan deze taak van de Rv komen te vervallen.

4. Persoonsgegevens

⁵⁶ Kamerstukken II 2022/23, 26954, nr. 218.

⁵⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29517, nr. 221, p. 89.

⁵⁸ Rapport "Naar een versterkte crisissamenwerking met de Caribische (ei)landen", Crisisplan, Leiden, 21 juni 2023 (<https://www.crisisplan.nl/2023/09/04/onderzoek-naar-bovineilandelijke-samenwerking-met-caribisch-nederland/>).

⁵⁹ Nationaal Handboek Crisisbeheersing, p. 12 (<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1265765ae6a80f65d7936582b4a5d658a603e1f5/pdf>).

⁶⁰ Nationaal Handboek Crisisbeheersing, p. 18 (ICCb) en p. 22 (MCCb) (<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1265765ae6a80f65d7936582b4a5d658a603e1f5/pdf>).

De Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en de Wet bescherming persoonsgegevens BES (WbpBES) geven regels voor de verwerking van persoonsgegevens. Onder 'persoonsgegevens' wordt op grond van artikel 4, eerste lid, AVG, respectievelijk artikel 1, tweede lid, onder a, WbpBES verstaan alle informatie over, respectievelijk elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Voor de uitoefening van de krachtens dit wetsvoorstel aan de Minister van Justitie en Veiligheid opgedragen taken is het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk. Dit betreft primair de werkzaamheden die de Minister van Justitie en Veiligheid verricht ter uitvoering van diens coördinerende rol.

Omdat het niet mogelijk zal zijn deze coördinerende rol te vervullen zonder dat persoonsgegevens worden verwerkt, is deze verwerking noodzakelijk. De wettelijke taak om de coördinatie te bevorderen door het voeren van overleg over de nationale crisisbeheersing, vormt daarmee tevens de grondslag voor de verwerking van de daarvoor noodzakelijke persoonsgegevens, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG en artikel 8, onderdeel e, WbpBES. De beschikbare informatie, die door de verschillende crisispartners, zoals de burgemeester, gezaghebber of voorzitter van een veiligheidsregio, met de minister wordt gedeeld over mogelijke rampen en crises, of informatie over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming, bestrijding en beheersing van een ramp of crisis is veelal van feitelijke aard.⁶¹ In voorkomend geval bevatten deze stukken persoonsgegevens, zoals gegevens van bij de bestrijding van een ramp of crisis betrokken personen of van slachtoffers. De wettelijke taak om bij een (dreigende) ramp of crisis overleg te voeren over het geheel van maatregelen ter bestrijding of beheersing daarvan, vormt tevens de grondslag om deze gegevens te verwerken. In dit verband kan de Minister van Justitie en Veiligheid bijvoorbeeld een situatieschets en duiding of omgevingsanalyse opstellen, op basis van de aangeleverde informatie, ook als hierin persoonsgegevens staan.

Bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens

De taak van de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van het nieuwe artikel 44a Wvz zal in de praktijk vaak overlappen met de coördinerende taak van de Minister van Justitie en Veiligheid op het terrein van terrorismebestrijding en nationale veiligheid. Zo zal een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis in Europa Nederland al snel (ook) een bedreiging van de nationale veiligheid zijn als bedoeld in de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. In dat geval staan de minister de bevoegdheden in die wet ter beschikking, mits dat in het concrete geval noodzakelijk is.⁶² De grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens is in dat geval primair gelegen in de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid.

5. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

Dit wetsvoorstel heeft beperkte financiële- en uitvoeringsgevolgen door de borging van het landelijk dekkingsplan brandweerborging, de landelijke crisisplannen en het landelijk beleidsplan crisisbeheersing. De overige maatregelen hebben geen noemenswaardige (financiële) gevolgen.

Landelijk dekkingsplan brandweerborging

Zoals in paragraaf 3.5 is aangegeven, beoogt het landelijk dekkingsplan de borging van de inzet van de brandweer bij grote en bovenregionale en landelijke incidenten, zonder dat er sprake is van nieuwe of gewijzigde brandweertaken. Pas op het moment dat er - op basis van de beleidscyclus van het landelijk dekkingsplan brandweerborging - door de bevoegde gezagen besloten wordt tot aanpassing of uitbreiding van taken of capaciteiten, zal er sprake zijn van structurele verhoogde financiële lasten. Vooralsnog zijn de verplichtingen met een financiële impact die voortkomen uit het dekkingsplan:

- het uitwisselen van informatie en kennis in het kader van het opstellen van het dekkingsplan en het beleidsmatig begeleiden van de aansluiting van het landelijk dekkingsplan op het regionaal crisisplan (en dan met name het regionaal dekkingsplan);
- het structureel delen van operationele informatie met betrekking tot de gereedheid van een regio zodat er een volcontinu landelijk beeld ontstaat van reeds geactiveerde en nog beschikbare brandweercapaciteit.

Ten aanzien van het uitwisselen van informatie en kennis in het kader van het opstellen van het dekkingsplan wordt benadrukt dat de inhoud van de benodigde informatie en kennis onderdeel

⁶¹ Artikel 46 Wvz.

⁶² Zie ook de coördinerende rol van de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van de NIS2-richtlijn en de daarop gebaseerde implementatiewetgeving (Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148, PbEU 2022, L 333).

uitmaken van het reguliere proces binnen een brandweerkorps c.q. veiligheidsregio. Iedere veiligheidsregio maakt periodieke afwegingen over de inrichting van de brandweezorg waarbij gefundeerde keuzes worden gemaakt op basis van deze zelfde informatie. Nieuw element is dat deze informatie en kennis nu moet worden gedeeld met de andere 24 veiligheidsregio's en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit vergt een nieuw afstemmingsproces, waarbij van alle regio's een inzet van ongeveer 0,1 fte wordt gevraagd. Aangezien ook crisispartners zoals de reddingsbrigade en de bedrijfsbrandweer worden betrokken, zal ook van hen informatie worden gevraagd hetgeen naar schatting bij elkaar 0,1 fte vraagt. Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt de gevraagde kennis en informatie samengebracht en gereed gemaakt voor besluitvorming, hetgeen naar schatting structureel om een inzet van 0,3 fte vraagt. Daarnaast zal er beleidsmatige afstemming plaats moeten vinden tussen besturen van veiligheidsregio's en de minister en moet er binnen veiligheidsregio's eigen besluitvorming plaatsvinden. Dit laatste behelst echter minder dan 0,1 fte per veiligheidsregio en past bovendien binnen het reguliere beleidsproces en binnen de bovenregionale en landelijke samenwerking waarvoor vanaf 2023 in afstemming met de besturen van de veiligheidsregio's extra middelen beschikbaar zijn gekomen.

Het structureel delen van (operationele) informatie met betrekking tot de gereedheid van de brandweer impliceert dat informatie die nu regionaal beschikbaar is met betrekking tot de gereedheid voor grootschalig optreden, gedeeld gaat worden. Hierin zullen naast de 25 veiligheidsregio's ook de meldkamers een belangrijke rol spelen. Het betreft een operationele verplichting voor de operationele organisatie, die reeds gedekt wordt uit bestaande budgetten.

Dit alles betekent dat het dekkingsplan brandweezorg gezamenlijk circa 2,9-3 fte zal vergen, waarvan de 0,3 fte van het Ministerie van Justitie en Veiligheid regulier onderdeel uitmaakt van een bestaande functie. Dit wordt bekostigd uit de bestaande begroting.

Landelijk beleidsplan crisisbeheersing

Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, beoogt het landelijk beleidsplan crisisbeheersing de koers uit te zetten op bovenregionaal en landelijk niveau. Het landelijk beleidsplan geeft richting op onderwerpen en activiteiten die een landelijke inzet vergen en draagt bij aan een gestructureerde en gezamenlijke voorbereiding. De realisatie en actualisatie van dit beleidsplan is een gezamenlijke inspanning van ministeries, veiligheidsregio's en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder coördinatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook vraagt de doorvertaling van het landelijk beleidsplan in plannen van de direct betrokken partners inzet aan de zijde van de ministeries, veiligheidsregio's en openbare lichamen. Deze trajecten vragen om (deels) nieuwe realisatieprocessen en werkzaamheden. De inschatting is dat dit per veiligheidsregio circa 0,1 fte vergt. Aan de zijde van de ministeries zal dit naar verwachting ook circa 0,1 fte vergen, waarbij er voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid vanwege zijn coördinerende rol nog circa 0,2 fte bij komt. In totaliteit leidt dit tot circa 4,0 fte (25 veiligheidsregio's plus ministeries). Deze werkzaamheden horen tot het reguliere takenpakket van reeds aanwezige functionarissen en leiden hiermee niet tot structurele extra kosten.

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is dit anders. Het betrokken zijn bij de totstandkoming van het landelijk beleidsplan en de landelijke crisisplannen, waar het hen aangaat, en het proces van afstemming in het Veiligheidsberaad zal naar verhouding meer capaciteit van de openbare lichamen vergen dan tot nu toe het geval was. De inschatting is dat dit voor de drie openbare lichamen in totaal 1,5 fte structureel betreft. Mede gelet op de beperkte capaciteit van de eilanden zal dit worden bekostigd uit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De uitvoering van daadwerkelijke activiteiten volgend uit het landelijk beleidsplan is afhankelijk van de inhoudelijke keuzes zoals deze tussen de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en de openbare lichamen worden afgesproken. Een indicatie van de hiermee gemoeide kosten is niet te geven. Voor het huidige Landelijk beleidsplan crisisbeheersing (2024-2029), dat in juni 2024 is vastgesteld, is het uitgangspunt om dit qua uitvoering binnen de bestaande financiële kaders te doen. In dit licht dient opgemerkt te worden dat de ophoging van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding in 2022 (oplopend tot 2026) mede bedoeld is voor de uitvoering van activiteiten zoals benoemd in het landelijk beleidsplan. Voor Caribisch Nederland geldt dat de uitvoering van de activiteiten op grond van het huidige Landelijk beleidsplan worden bekostigd uit de inmiddels verhoogde uitkering op grond van het Kostenbesluit BES.

Landelijke crisisplannen

Het opstellen van landelijke crisisplannen is kostenneutraal. Een landelijk crisisplan bevordert de samenwerking van betrokken publieke en private crisispartners bij een specifiek landelijk risico en fungeert als overkoepelend kader voor de betrokken crisispartners bij de doorontwikkeling van

eigen draaiboeken, crisisplannen en werkprocessen. Hiermee draagt de realisatie van een landelijk crisisplan bij aan de invulling van bestaande taken en werkzaamheden van de betrokken partijen. Mogelijke keuzes ten aanzien van nader te nemen activiteiten naar aanleiding van zo'n plan kunnen mogelijk wel tot extra kosten leiden; in dat geval zal separaat moeten worden besloten hoe met de mogelijk noodzakelijke financiële dekking daarvan om te gaan.

6. Adviezen en consultatie

6.1 Preconsultatie

Een voorontwerp van het wetsvoorstel is in zogeheten preconsultatie gegaan. Het doel van deze extra stap was de uitvoerbaarheid en gevolgen van het wetsvoorstel, voor zover dat zag op de Wvr, vroegtijdig in kaart te brengen. De beoogde wijzigingen in de Wvr zijn separaat ook voorgelegd aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Er zijn schriftelijke reacties binnengekomen van het Veiligheidsberaad, de besturen van de veiligheidsregio's, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het NIPV, de politie, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het LOCC, de Kring van commissarissen van de Koning, de Inspectie Justitie en Veiligheid en de openbare lichamen Sint Eustatius en Bonaire.

In algemene zin zijn de reacties positief over de voorgestelde versterking van de samenwerking tussen de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en andere crisispartners. In veel reacties zijn suggesties gedaan ter aanvulling of aanscherping van de wettekst en de memorie van toelichting. Op de hoofdlijnen uit de ontvangen reacties wordt hieronder ingegaan.

Positionering

In algemene zin zijn de reacties positief over de verbinding die wordt gelegd tussen de landelijke instrumenten en de regionale crisisbeheersing en brandweerbijstand. Wel wijst een aantal respondenten vanuit de veiligheidsregio's er op dat het wetsvoorstel een centralistische benadering ademt die niet past bij het principe van verlengd lokaal bestuur.

In reactie hierop wordt benadrukt dat de veiligheidsregio's en gemeenten goed functioneren in de beheersing van lokale en regionale rampen en crises. Dit is ook vastgesteld door de evaluatiecommissie, en de regering onderschrijft dit zeer. Het wetsvoorstel wijzigt dan ook niets in de taken en bevoegdheden van deze decentrale actoren, maar legt juist een verbinding tussen de crisisbeheersing op centraal en decentraal niveau. Daarmee is beoogd de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweerbijstand te versterken, met behoud van de regionale taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarbij geldt dat de beoogde instrumenten – het landelijk beleidsplan crisisbeheersing, de landelijke crisisplannen en het landelijk dekkingsplan brandweerbijstand – na overleg met (de besturen van) de veiligheidsregio's worden vastgesteld. De principes van verlengd lokaal bestuur blijven daarmee onaangetast.

Het Veiligheidsberaad vraagt voorts om verduidelijking over de verhouding van de algemene keten tot het stelsel van staatsnoodrecht.

Een ramp of crisis doet zich vaak voor in een functionele kolom. De bestrijding of beheersing daarvan valt dan primair onder de verantwoordelijkheid van een vakminister, die gebruikmaakt van reguliere wettelijke bepalingen en, als zich buitengewone omstandigheden voordoen, waar noodzakelijk aangevuld met bepalingen uit het staatsnoodrecht. Voor deze vakminister die de daadwerkelijke crisisbeheersing vanuit de functionele lijn aanstuurt en in dat verband alle maatregelen treft die daarvoor noodzakelijk zijn, is de voorzitter van de veiligheidsregio op decentraal niveau het eerste aanspreekpunt wat betreft de openbare orde, zodra het een crisis van meer dan plaatselijke betekenis betreft. Deze zal, zo mogelijk, over de door hem te nemen maatregelen overleg voeren in het regionaal beleidsteam (hierna: RBT), waarin in ieder geval de betrokken burgemeesters bijeen zijn. Het ligt evenzeer in de rede dat een vakminister de maatregelen die hij voornemens is te nemen en die het domein van de burgemeesters raken, afstemt met de voorzitter van de veiligheidsregio, al dan niet in het RBT. De voorzitter van de veiligheidsregio treft zo nodig ook zelf maatregelen ter zake van de openbare orde en veiligheid. Deze bestaande verdeling wordt door het wetsvoorstel niet gewijzigd. De verbreding tot de functionele keten is in dit wetsvoorstel beperkt tot de coördinerende werkzaamheden van de Minister van Justitie en Veiligheid, en hebben geen gevolgen voor de lokale en regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Definities

Het Veiligheidsberaad en de besturen van de veiligheidsregio's hebben vragen gesteld over de voorgestelde wijziging van de definitie van crisis en beoogde overgang van 'vitaal belang' naar 'veiligheidsbelang'. Voor zover met deze overgang geen inhoudelijke wijziging is beoogd, adviseren zij van die wijziging af te zien.

De voorgestelde aanpassing van de definitie van crisis wordt gehandhaafd, zodat deze in lijn is met het centrale begrippenkader van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. In het traject van de ontwikkeling van deze strategie waarbij onder meer de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad waren betrokken, is er voor gekozen voortaan alleen het begrip 'veiligheidsbelangen' te hanteren in plaats van het begrip 'vitale belangen', omdat het verwarrend werkte beide termen door elkaar te gebruiken. Inhoudelijk wijzigt er niets: de zes vitale belangen zijn dezelfde als de zes veiligheidsbelangen.

Voorts hebben veel respondenten opmerkingen gemaakt over de definitie van crisisbeheersing. Daarbij is erop gewezen dat dit bestaande begrip in het wetsvoorstel ook wordt gebruikt in relatie tot de taken van de Minister van Justitie en Veiligheid. In dat verband wordt gesteld dat het hanteren van één begrip voor twee verschillende zaken voor verwarring en discussie zorgt, en tot een ongewenste vermenging leidt van de algemene en de functionele ketens.

Om het onderscheid tussen enerzijds de lokale en regionale crisisbeheersing en anderzijds de nationale crisisbeheersing tot uitdrukking te brengen is een definitie van nationale crisisbeheersing toegevoegd. Deze laatste definitie is alleen van toepassing op de taken en bevoegdheden als bedoeld in de voorgestelde artikelen 44a tot en met 44d. Waar lokale en regionale crisisbeheersing is beperkt tot bevoegdheden en maatregelen aangaande de openbare orde en veiligheid, ziet nationale crisisbeheersing op het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van een (dreigende) ramp of crisis.

In een aantal reacties is opgemerkt dat de voorgestelde wettekst het onderscheid behoudt tussen rampen en crises. Er wordt op gewezen dat dit onderscheid in de praktijk tot onduidelijkheid leidt, onder meer in verhouding tot het opperbevel.

In veel gevallen is het onderscheid tussen een ramp en een crisis niet van belang: voor vrijwel alle wettelijke taken en bevoegdheden uit de Wvr geldt dat deze toepassing vinden bij zowel rampen als crises. In de reacties is er terecht op gewezen dat het onderscheid primair van belang is bij het opperbevel: bij een ramp staan degenen die aan de bestrijding daarvan deelnemen, onder bevel van de burgemeester en heeft hij het opperbevel. Het is niet wenselijk dat dit ook geldt bij een crisis. Dat zou conflicteren met de bevoegdheden van de vakministers in de functionele ketens, onder meer doordat alle partners die aan de beheersing van de crisis deelnemen dan ook onder het bevel van de burgemeester vallen. Bovendien is, anders dan bij een ramp, bij een crisis niet altijd zodanig acuut en onverwijld optreden vereist dat het opperbevel noodzakelijk is. Om deze reden is het onderscheid tussen een ramp en een crisis gehandhaafd.

Aanwijzingsbevoegdheden

Het opheffen van de huidige getrapte aanwijzingsbevoegdheden wordt positief ontvangen. Wel zijn veel vragen gesteld over de aard en reikwijdte van deze aanwijzingsbevoegdheden, zowel in de warme als de koude fase.

De huidige Wvr maakt het mogelijk dat de commissaris van de Koning in zowel de warme (via artikel 42) als de koude fase (via artikel 59) een aanwijzing geeft aan de voorzitter respectievelijk het bestuur van de veiligheidsregio. In paragraaf 4.6 van deze toelichting is nader omschreven dat en waarom deze aanwijzingsbevoegdheden bij de Minister van Justitie en Veiligheid worden belegd. Het herbeleggen van deze bevoegdheid brengt geen wijziging aan in de aard en reikwijdte van deze aanwijzingsbevoegdheden. De aanwijzing als bedoeld in artikel 42 Wvr komt overeen met het voormalige artikel 12 van de Wet rampen en zware ongevallen. De aanwijzing is beperkt tot het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. Gedacht kan worden aan de prioritering die bij de bestrijding van een ramp of de beheersing van een crisis wordt gehanteerd, of een aanwijzing om bij de bestrijding van een ramp of beheersing van een crisis specifieke aandacht te hebben voor een bepaald onderdeel. Het is aan de voorzitter van de veiligheidsregio om hier uitvoering aan te geven op een door hem te bepalen wijze. Dit volgt uit de clausulering dat de aanwijzing is beperkt tot het te voeren beleid. De aanwijzing strekt daarom niet zover dat de minister de facto de rampenbestrijding of crisisbeheersing in de warme fase 'overneemt'. Dat is slechts mogelijk in buitengewone omstandigheden als bedoeld in de artikelen 53 en 54 Wvr.

De aanwijzing bedoeld in artikel 59 Wvr ziet op situaties waarin de taakuitvoering van de veiligheidsregio tekortschiet. Deze aanwijzingsbevoegdheid vloeit voort uit het (interbestuurlijk) toezicht dat de rijksoverheid op de veiligheidsregio's uitoefent. Met een situatie waarin een veiligheidsregio tekortschiet in de uitvoering van één van zijn wettelijke taken wordt primair bedoeld op de taken in artikel 10 Wvr. Te denken valt aan de situatie waarin de voorbereiding op de brandweerzorg, rampenbestrijding of crisisbeheersing tekortschiet, bijvoorbeeld als een beleidsplan niet wordt opgesteld of onvoldoende wordt uitgevoerd, of als onvoldoende opvolging wordt gegeven aan een landelijke doelstelling.

Enkele veiligheidsregio's hebben gevraagd hoe deze aanwijzingsbevoegdheden zich verhouden tot het interbestuurlijk toezicht zoals dat onder meer voortvloeit uit de Gemeentewet. Zoals is opgemerkt bij de herziening van het interbestuurlijk toezicht met de Wet revitalisering generiek toezicht, is er ten opzichte van de veiligheidsregio's sprake van 'uitvoeringsvervloechting'.⁶³ Dat rechtvaardigt dat niet primair wordt teruggevallen op de generieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht, zoals het instrumentarium uit de Gemeentewet, maar dat daarnaast gebruik wordt gemaakt van deze specifieke aanwijzingsbevoegdheden. Daarbij geldt, zoals het Veiligheidsberaad terecht stelt, als uitgangspunt dat de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing vanwege de verlengde lokale autonomie onder regionale (aan)sturing gebeurt en dat het geven van een aanwijzing slechts bij uitzondering plaatsvindt. De aanwijzingsbevoegdheden zijn dus geen reguliere sturingsinstrumenten.

Overig

Verschillende respondenten benadrukken het belang van afstemming en samenwerking, zowel in de voorbereiding op een ramp of crisis als bij de daadwerkelijke bestrijding of beheersing daarvan. In dat verband zijn verschillende suggesties gedaan om deze afstemming en samenwerking te verbeteren, zowel op bovenregionaal niveau door middel van het Interregionaal Beleidsteam (hierna: IRBT), als landelijk en internationaal.

Samenwerking tussen alle publieke en private partners op alle niveaus is de rode draad binnen het Nederlandse crisisbeheersingsstelsel. De veiligheid van inwoners in Europees en Caribisch Nederland is een gedeelde opgave van alle betrokken overheden en crisispartners op alle niveaus.⁶⁴ Deze reacties en vragen zijn daarom aanleiding geweest om de memorie van toelichting op onderdelen te herzien. In het bijzonder is in paragraaf 2.3 stilgestaan bij de verschillende initiatieven en instrumenten die (in de praktijk) zijn ontwikkeld om de afstemming en samenwerking te bevorderen.

Voorts zijn vragen gesteld over de introductie van de nationale crisisstructuur en de aansluiting daarvan op de regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing. In dat verband zijn zorgen geuit over de verhouding tussen de nationale crisisstructuur en de crisisbeheersing in de algemene keten in deze wet, waarbij het onderscheid tussen de algemene keten en de functionele ketens dreigt te vervagen. Ook in de reactie van Bonaire en Sint Eustatius is verzocht om een goede aansluiting bij de nationale crisisbesluitvormingsstructuur.

In het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en het Nationaal Handboek Crisisbeheersing is deze positie geborgd. De coördinerende rol van de Minister van Justitie en Veiligheid, de nationale crisisstructuur en de aansluiting daarvan op de regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn belangrijke onderdelen voor een goed functionerend en landelijk stelsel van crisisbeheersing. De wettelijke borging daarvan is een codificatie van de huidige praktijk en verzekert dat de Minister van Justitie en Veiligheid zijn coördinerende rol bij rampen en crises ten volle kan waarmaken. Het overleg bedoeld in artikel 44a strekt louter tot coördinatie, en doet geen daarom afbreuk aan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokkenen. Er verandert evenmin iets in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de algemene kolom en tussen de algemene kolom en de functionele ketens.

Het advies van de Inspectie van Justitie en Veiligheid om het overleg, bedoeld in artikel 44a dwingend voor te schrijven is niet gevolgd. Het is noodzakelijk dat per situatie wordt beslist over de inzet van de nationale crisisstructuur. Het is van belang deze ruimte en flexibiliteit te behouden. Mede daarom is niet nader omschreven bij welke rampen of crises het overleg kan plaatsvinden. Of en wanneer overleg noodzakelijk is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en laat zich op voorhand niet bepalen.

Landelijk beleidsplan crisisbeheersing

In verschillende reacties van de veiligheidsregio's is geconstateerd dat de werkingsduur van het landelijk beleidsplan crisisbeheersing verschilt van het regionaal beleidsplan. Voorts wordt in overweging gegeven het landelijk beleidsplan crisisbeheersing alleen te koppelen aan het regionaal beleidsplan, en om de regionale risicoanalyse verplicht te laten doorwerken in de landelijke risicobeoordeling.

Met de introductie van het landelijk beleidsplan crisisbeheersing wordt een werkwijze geïntroduceerd om als rijksoverheid, veiligheidsregio's en openbare lichamen in Caribisch Nederland structureel samen binnen het stelsel landelijk richting te geven aan de ontwikkeling van de crisisbeheersing. Een werkwijze die enerzijds aansluit bij Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en de hierbij gehanteerde werkingsduur van zes jaar, maar anderzijds haar eigen bijstellingsmogelijkheden en ritme benut. Aansluiting bij de werkingsduur van regionale

⁶³ Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 3, p. 5 en 29, en Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 8, p. 17.

⁶⁴ Kamerstukken II 2018/19, 29517, nr. 154.

beleidsplannen is niet nodig en haalbaar. Weliswaar worden deze plannen minimaal elke vier jaar bijgesteld, maar er is geen gelijklopend ritme van vaststelling. De gewijzigde artikelen 14 en 16, en het nieuw voorgestelde artikel 44b, voorzien in de mogelijkheid van tussentijdse bijstelling van zowel de regionale plannen als het landelijk beleidsplan. Met name de inhoudelijke samenhang en afstemming tussen de diverse plannen is van belang. Hierbij geldt dat de veiligheidsregio's nauw betrokken zijn bij het opstellen en actualiseren van het landelijk beleidsplan.

In de reacties van Bonaire en Sint Eustatius is gevraagd in de plan -en beleidsvorming rekening te houden met de voor de eilanden specifieke risico's en de lokale context. Deze verschillen wezenlijk van die in Europees Nederland. Afstemming met en betrokkenheid van de eilanden bij het opstellen hiervan is gewenst. De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden, voor zover het hen aangaat, betrokken bij het opstellen en actualiseren van het landelijke beleidsplan. Aldus wordt rekening gehouden met de voor de eilanden specifieke risico's en de lokale context. Voor wat betreft de door hen gewenste aansluiting bij het Veiligheidsberaad en het periodiek overleg van het Veiligheidsberaad met de Minister van Justitie en Veiligheid geldt dat de gezaghebbers worden uitgenodigd voor overleggen met de Minister van Justitie en Veiligheid en het Veiligheidsberaad wanneer het onderwerpen betreft die hen aangaan. Dit is nu geborgd in onderling gemaakte afspraken tussen het Veiligheidsberaad en de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en wordt gecodificeerd.

Mogelijke implicaties voor de regionale en eilandelijke plannen zullen dan ook gaande het realisatieproces reeds zichtbaar worden, dan wel komen voort uit de inbreng (bijvoorbeeld de eigen geactualiseerde plannen) van de veiligheidsregio's of openbare lichamen zelf. De huidige werkwijze in de praktijk ziet ook op tussentijdse bijstelling indien dit op basis van gezamenlijke inzichten nodig wordt geacht. Informatie uit de regionale risicoanalyses wordt reeds betrokken bij de landelijke risicobeoordeling (Rijksbrede Risicoanalyse).

Landelijk dekkingsplan brandweezorg

Verschillende respondenten menen dat het landelijke dekkingsplan brandweezorg op onderdelen een nadere uitwerking behoeft en verzoeken het gesprek aan te gaan over de systematiek daarvan.

Het landelijk dekkingsplan beoogt de brandweezorg in kwaliteit en kwantiteit voor te bereiden op de grote, landelijke risico's en daarmee samenhangende vraagstukken die alleen gezamenlijk kunnen worden beantwoord. Het is gebaseerd op de uitgangspunten dat:

- elk bestuur van een veiligheidsregio en openbaar lichaam zich nu ook al moet voorbereiden op zeer grootschalige en/of bijzondere incidenten;
- geen bestuur van een veiligheidsregio of openbaar lichaam hier zelfstandig invulling aan kan geven;
- de 25 besturen van de veiligheidsregio's en de drie openbare lichamen daarom samen met de Minister van Justitie en Veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het voorbereiden van de brandweezorg op grootschalige incidenten en in de uitvoering in sterke mate van elkaar afhankelijk zijn. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn onderdeel zijn het landelijk dekkingsplan en daarmee van de gezamenlijke voorbereiding. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan hun behoefte aan het uitwisselen en vergroten van kennis en expertise.

Het beoogde proces van het dekkingsplan bestaat uit twee ambtelijke en twee bestuurlijke processtappen:

Ambtelijke processtappen:

- Een risicoanalyse, waarin een inschatting plaatsvindt van de mogelijke brandweerinzet bij grote, landelijke incidenten. Dit is voorzien door de grote, landelijke risico's die periodiek in kaart zijn gebracht door middel van de Rijksbrede risicoanalyse, te vertalen naar de noodzakelijke brandweerinzet. Hierbij wordt nadrukkelijk niet alleen gekeken naar kwantiteit, maar ook naar kwaliteit (doctrine, kennis, ervaring etc.);
- Een vergelijking waarbij de bestaande brandweercapaciteit (in kwantiteit en kwaliteit) wordt afgezet tegen de noodzakelijke capaciteit (de resultaten van de risicoanalyse).

Bestuurlijke processtappen:

- De resultaten van het ambtelijk proces worden in het overleg van het Veiligheidsberaad met de Minister van Justitie en Veiligheid besproken, waarbij bestuurlijk op tafel wordt gebracht:
 - o Of de regionale en eilandelijke brandweezorg in de huidige situatie voldoende zijn om in kaart gebrachte risico's het hoofd te bieden;

- Welke aanvullende maatregelen eventueel kunnen en moeten worden gezet⁶⁵ om de risico's wél het hoofd te kunnen bieden.
- Het Veiligheidsberaad kan aan de hand hiervan een principebesluit nemen. Dit besluit wordt voorgelegd aan de 25 besturen van de veiligheidsregio's gelet op de regionale verantwoordelijkheid en de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- Indien de maatregelen onvoldoende effect sorteren, kan de Minister van Justitie en Veiligheid besluiten aanvullende maatregelen te laten nemen. Hij legt dan een landelijke doelstelling op, waarbij de (extra) kosten van de aanvullende maatregelen ten laste komen van de rijksoverheid;
- Het vaststellen van het landelijk dekkingsplan vindt als afsluitende stap plaats door de Minister van Justitie en Veiligheid, na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's en de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, voor zover het hen aangaat.

De ambtelijke processtappen worden gezet door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in nauwe samenwerking en afstemming met de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio en vertegenwoordigers van private, semipublieke en publieke partnerorganisaties die een bijdrage zouden kunnen leveren aan grootschalige incidentbestrijding zoals reddingsbrigades, bedrijfsbrandweerkorpsen, Defensie en USAR.NL.

De bestuurlijke processtappen worden gezet door de voorzitters en besturen van de veiligheidsregio's en de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, voor zover het hen aangaat, alsmede de Minister van Justitie en Veiligheid. Opgemerkt moet worden dat het landelijk dekkingsplan niet een optelsom is van de regionale en eilandelijke risicoanalyses en dekkingsplannen. De regionale en eilandelijke risico's die (potentieel) landelijke impact hebben, zijn immers opgenomen in de Rijksbrede Risicoanalyse. De exacte inrichting van de brandweezorg binnen een regio (geregeld middels een regionaal dekkingsplan) of voor Caribisch Nederland is niet een-op-een verbonden aan de landelijke capaciteit voor grootschalig optreden. Zowel het regionale of eilandelijke (brand)risicoprofiel als het dekkingsplan blijft daarom nadrukkelijk onderdeel van de regionale of eilandelijke (bestuurlijke) keuzes. Wél zijn er meerdere raakvlakken tussen de dagelijkse inrichting van de brandweezorg en de wijze waarop en de mate waarin gezamenlijk kan worden opgetreden. Juist hierover gaat het landelijk dekkingsplan, zodat besturen van veiligheidsregio's en in Caribisch Nederland hierover individueel en gezamenlijk afgewogen keuzes kunnen maken.

Het Veiligheidsberaad merkt voorts terecht op dat de wettekst niet definieert welke gegevens moeten worden verstrekt over de operationele gereedheid van de regionale brandweer. De voorgestelde artikelen 44c, vierde lid, Wvr en 61c, derde lid, VwBES voorzien erin dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de informatievoorziening ten aanzien van de operationele gereedheid van de regionale en eilandelijke brandweer. De invulling daarvan komt overeen met de beoogde invulling van het Veiligheidsberaad: het gaat om gegevens over de actuele operationele paraatheid van de regionale en eilandelijke brandweer om brand en andere ongevallen te bestrijden en de mate waarin bijstand geleverd kan worden bij grootschalige al dan niet gelijktijdige incidenten.

Voorts zijn door verschillende respondenten vragen gesteld over de wettelijke borging van het cyclisch proces.

Het cyclisch proces bestaat uit voorbereiding, inclusief risico-inventarisatie en analyse, respons, en nafase en herstel. Met de introductie van de landelijke planfiguren wordt het cyclisch proces geborgd. Het is daarom niet nodig dat het proces als zodanig in de Wvr en de VwBES op te nemen. Aanvullend heeft het bestuur van de veiligheidsregio tot taak conform artikel 10, aanhef en onder b, Wvr bevoegde gezagen te adviseren. Hiermee draagt de veiligheidsregio bij aan de risicobeheersingsverantwoordelijkheid die bij andere gezagen ligt conform sectorale regelgeving zoals de Omgevingswet. Daarnaast draagt deze advisering bij aan het kunnen beheersen van crisis c.q. het waar maken van repressieve taken inclusief de voorbereiding hierop. Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging in al het voornoemde. De bestaande indeling en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de crisisbeheersing blijven ongewijzigd.

Voorts zijn verschillende vragen gesteld over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel, en om inzicht in de wijze waarop met deze kosten wordt omgegaan.

Mede naar aanleiding van deze vragen is in hoofdstuk 5 van deze toelichting ingegaan op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel, en de wijze waarop in financiering wordt voorzien.

⁶⁵ Dit betreft nadrukkelijk niet (alleen) het vergroten van capaciteit, maar kan ook het aanpassen van een doctrine betreffen of het verkleinen van potentieel voor restdekking zodat er méér bijstand ingezet kan worden. Van belang is dat het gaat om gezamenlijke stappen door alle betrokkenen die allemaal belanghebbende zijn.

6.2 Eerdere consultatie ter zake taken en bevoegdheden Rijksvertegenwoordiger

In verband met het toenmalige voornemen van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het ambt van Rv af te schaffen, heeft de Minister van Justitie en Veiligheid daaruit voortvloeiende wijzigingen in de VwBES in 2024 separaat ter consultatie voorgelegd. De bestuurscolleges van de openbare lichamen, de Rv, de procureur-generaal en de hoofdofficier van justitie, de korpschef van het politiekorps en de algemeen commandant van het brandweerkorps Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn in de gelegenheid gesteld om te adviseren. De bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de waarnemend Rv hebben hiervan gebruikgemaakt. Dat voornemen is naderhand niet voortgezet. Met dit voorstel worden de taken en bevoegdheden op grond van de VwBES evenwel om eigenstandige, hierboven toegelichte redenen afgeschaft of herbelegd. De op dit punt in 2024 verkregen opmerkingen worden hieronder verwoord en van een reactie voorzien.

Rijksvertegenwoordiger

De waarnemend Rv benoemt dat Caribisch Nederland bijzonder kwetsbaar is voor crises en rampen en dat de openbare lichamen primair zelf verantwoordelijk zijn voor de beheersing en bestrijding ervan. Dit terwijl zij niet zijn ingebed in een veiligheidsregiostructuur, die in Europees Nederland de slagkracht en de eenheid, eenduidigheid en eenvoud van de aanpak vergroot, ook voor kleinere gemeenten. Hij wijst op eerdere beelden en rapporten, die hij herkent, dat de openbare lichamen in geval van een ramp het liefst zelf direct met de rijksoverheid schakelen en dat niet direct meerwaarde wordt gezien in formele boveneilandelijke coördinatie.

De regering deelt die constatering, zoals hierboven ook is verwoord. De waarnemend Rv koppelt dit terecht aan de noodzaak voor stevige maatregelen om een solide stelsel van crisisbeheersing en rampenbestrijding voor de openbare lichamen te waarborgen. Hij roept op ervoor te zorgen dat het stelsel met betrekking tot Caribisch Nederland zowel daar als in Europees Nederland op orde is en wijst op de stelselverantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, die met dit wetsvoorstel ook directer en operationeler van aard wordt.

De waarnemend Rv bepleit concrete, bindende en langdurige afspraken, in elk geval bestaande uit (samengevat): permanente aanwezigheid van kennis en capaciteit in Europees Nederland, het waarborgen van een permanente positie voor Caribisch Nederland binnen de Nederlandse beleidsoverleggen, permanente inzet op samenwerking tussen Europees en Caribisch Nederland en binnen de Caribische delen van het Koninkrijk en structurele beschikbaarheid van voldoende middelen voor het stelsel, de eilandelijke crisisorganisaties en het doorkomen van de eerste dagen van een crisis. De waarnemend Rv wijst erop dat in de eilandelijke crisisorganisaties weinig mensen veel werk verrichten. Hij wijst op de analyse van crisiscapaciteiten die momenteel wordt uitgevoerd, die hij als waardevolle inbreng beschouwt of de personele capaciteit op de eilanden toereikend is. Zijn advies is hierin ook de taken mee te nemen die zijn team nu oppakt. De waarnemend Rv spreekt ten slotte van een nieuw stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing voor Caribisch Nederland, los van het Europees Nederlandse stelsel dat op de Wet veiligheidsregio's berust.

De regering onderkent het belang van een samenhangend en goed functionerend systeem van crisisbeheersing in Caribisch en Europees Nederland en zet zich in om de crisisbeheersing in Caribisch Nederland robuust en toekomstbestendig te maken. Dit gebeurt samen met de betrokken crisispartners in Europees Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk. Bij de hier voorgestelde versteviging van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg kijkt de regering niet alleen naar Europees Nederland en de Wvr, maar ook naar Caribisch Nederland.

Het vervallen van taken en bevoegdheden van de Rv vergt extra maatregelen zoals onder andere geschetst door de waarnemend Rv. Daar wordt onder meer in voorzien door het LOCC/KCR2. Het LOCC/KCR2 voert voor Caribisch Nederland taken uit op het gebied van onder meer de coördinatie van bijstand en informatiemanagement. Ook is gestart met een *Caribbean Civil Protection Mechanism* om de crisisorganisaties van Caribisch Nederland én Curaçao, Aruba en Sint Maarten te ondersteunen en faciliteren in zowel de koude als de warme fase. Afspraken over nieuwe taken en procedures worden vastgelegd in het Handboek Crisisbeheersing Caribische delen van het Koninkrijk.

De waarnemend Rv adviseert verder de impact van de voorgestelde wijzigingen op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de openbare lichamen te monitoren, alsmede tussentijds bij te sturen waar noodzakelijk en de nieuwe werkwijze na twee jaar te evalueren. Wijzigingen in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de openbare lichamen zullen onderwerp van gesprek zijn tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de gezaghebbers.

Openbare lichamen

Het openbaar lichaam Bonaire is akkoord met de wijzigingen in de Veiligheidswet BES waar het betreft het afschaffen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv. Het wenst de regering succes met de verdere totstandkoming hiervan. Het ervoer de betrokkenheid bij de totstandkoming ervan als erg prettig. Het meent dat de overgang van taken naar de Minister van Justitie en Veiligheid via een crisiscentrum geen problemen oplevert en de lijnen in crisissituaties juist verkort, hetgeen in crisissituaties als positief wordt ervaren.

Het bestuurscollege van Sint Eustatius onderschrijft met betrekking tot het afschaffen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv een aantal opmerkingen van de waarnemend Rv en vult deze aan. Dit betreft de permanente aanwezigheid van kennis en capaciteit in Europees Nederland en verankering van Caribisch Nederland binnen de Nederlandse rampen- en crisisstructuren. Het vindt zijn suggestie om al na twee jaar te evalueren prematuur en onnodig belastend. Ter zake wordt verwezen naar de bovenstaande reacties hierop.

De regering onderschrijft het belang van gezamenlijk oefenen, waarop het bestuurscollege wijst. Het bestuurscollege merkt eveneens aanvullend op dat bij de genoemde verankering breder moet worden gekeken dan beleidsoverleg. Hiertoe wordt opgemerkt dat de regering een toekomstbestendige en samenhangende organisatie van crisisbeheersing in Europees en Caribisch Nederland nastreeft. Zo is inmiddels in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing neergelegd dat, op uitnodiging van de voorzitter van de commissie, de openbare lichamen met raadgevende stem aan vergaderingen van de MCCb kunnen deelnemen. Het bestuurscollege benoemt dat de herziening van de VwBES niet los kan worden gezien van de actualisering van het (staats)nood- en crisisrecht die als bredere ontwikkeling plaatsvindt. Het verzocht ook om bij de "nieuwe Veiligheidswet BES" te kijken naar bepalingen over brandweer-, geneeskundige, politie- en bevolkingszorg en de gezamenlijke meldkamer en daarbij de bevindingen te betrekken van de WODC-evaluatie.

De regering onderschrijft het belang van de genoemde onderwerpen en evaluatie. Met dit wetsvoorstel zijn daarom bij het aanpassen van de Wet veiligheidsregio's tegelijkertijd de benodigde wijzigingen voor Caribisch Nederland meegenomen door aanpassing van de VwBES. Indien nodig zal ook een wetswijziging volgen om de punten die uit de evaluatie van de VwBES naar voren zijn gekomen, te verwerken.⁶⁶

Ten slotte stelt het bestuurscollege de vraag of de huidige stelselverantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid logisch is en of die verantwoordelijkheid wat Caribisch Nederland betreft niet beter kan worden gedelegeerd aan de gezaghebbers als speciale vertegenwoordigers van de rijksoverheid, zodat zij betere afspraken kunnen maken voor (internationale) regionale samenwerking. Het kabinet verkent graag nader met de gezaghebbers waar de behoefte ligt bij het maken van samenwerkingsafspraken en de eventuele ondersteuning die het hierbij kan bieden. Aanpassing van de VwBES hiervoor ligt niet in de rede.

Het bestuurscollege van Saba ondersteunt met nadruk de door de regering voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het afschaffen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv. Het onderschrijft de in zijn ogen adequate omschrijving in de memorie van toelichting van het voortdurende belang van planvorming in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ook wijst het op de inlichtingenplicht richting en, in geval van tekortschieten, vangnetbepalingen voor de Minister van Justitie en Veiligheid.

Het bestuurscollege wijst terecht op het belang van toereikende financiering om deze planvorming goed vorm te blijven geven. Hiertoe wordt opgemerkt dat op grond van artikel 2, eerste lid, van het Kostenbesluit Veiligheidswet BES de openbare lichamen een bijdrage ontvangen voor de kosten die voortvloeien uit de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en brandweezorg. Deze bijdrage is sinds dit jaar verhoogd. Ook wordt gezien of en in hoeverre de veiligheidsregio's de openbare lichamen kunnen ondersteunen bij de planvorming.

6.3 Formele consultatie

PM.

⁶⁶ Kamerstukken 2023/24, 29517, nr. 251, p. 7.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Wijziging Wvr)

Onderdeel A

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

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

Subonderdeel 3 introduceert een definitie voor nationale crisisbeheersing. De definitie is van toepassing op de instrumenten in de voorgestelde artikelen 44a, 44b en 44d en brengt tot uitdrukking dat deze instrumenten niet zijn beperkt tot bevoegdheden en maatregelen aangaande de openbare orde en veiligheid, maar zien 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 wordt bij deze instrumenten nader toegelicht.

Onderdeel B (crisiscommunicatie)

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

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

De reikwijdte van de informatievoorziening door de Minister van Justitie en Veiligheid is vergelijkbaar met de informatievoorziening door de burgemeester (bij een (dreigende) ramp of crisis van plaatselijke betekenis) of de voorzitter van de veiligheidsregio (bij een (dreigende) ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis). De informatievoorziening wordt afgestemd met de door een vakminister of ander overheidsorgaan verstrekte relevante sectorspecifieke informatie.⁶⁷ Artikel 7, derde lid, Wvr is daarom van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij de daarin bedoelde afstemming stemt de vakminister diens informatievoorziening af met de informatie die de Minister van Justitie en Veiligheid verstrekt ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, ten behoeve van de samenhangende en integrale crisiscommunicatie.

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

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

Zoals in het algemene deel van deze toelichting is opgemerkt, zijn de voorbereidingsfase en de responsfase van het cyclisch proces op decentraal niveau reeds afdoende geborgd. Om te verzekeren dat ook structureel aandacht wordt geschonken aan de voorbereiding en uitvoering van de nafase, wordt de nafase een verplicht onderdeel van het regionale beleidsplan, bedoeld in artikel 14 Wvr. Onderdeel C, subonderdeel 1, strekt daartoe.

⁶⁷ Vergelijk Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 80.

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

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

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

Onderdeel E (Veiligheidsberaad)

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

Onderdeel F (verslaglegging tijdens langdurige crises)

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

Onderdelen G en I (aanwijzingen)

De aanwijzing in zowel de koude als de warme fase is onlosmakelijk verbonden met de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het functioneren van het stelsel van crisisbeheersing. Zoals is opgemerkt bij de herziening van het interbestuurlijk toezicht met de Wet revitalisering generiek toezicht, is er ten opzichte van de veiligheidsregio's daarom sprake van 'uitvoeringsvervlechting'.⁶⁸ Dat rechtvaardigt dat niet primair wordt teruggevallen op de generieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht, maar dat de specifieke aanwijzingsbevoegdheden behouden blijven.

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

Op grond van artikel 59 Wvr kan de commissaris van de Koning het bestuur van een veiligheidsregio een aanwijzing geven als de taakuitvoering van de veiligheidsregio tekortschiet. Ook deze bevoegdheid wordt bij de Minister van Justitie en Veiligheid belegd. Gelet op de bestuurlijke verhoudingen blijft het van belang dat zowel het bestuur van de veiligheidsregio als de commissaris van de Koning wordt betrokken. De aanwijzing wordt immers gericht aan het bestuur. Voor de commissaris van de Koning geldt dat deze op meerdere wijzen betrokken is bij de taakuitvoering van de veiligheidsregio.⁶⁹ Een aanwijzing wordt daarom niet gegeven dan nadat het bestuur van de veiligheidsregio en de commissaris van de Koning in de provincie over de voorgenomen aanwijzing zijn gehoord.

⁶⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 3, p. 5 en 29, en nr. 8, p. 17.

⁶⁹ Zie onder meer de artikelen 11, 13, 40 en 41 Wvr.

Onderdeel H (Rijk), onderdeel C, subonderdeel 2, en onderdeel D, subonderdeel 2

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

Het voorgestelde artikel 44a Wvr codificeert de in de praktijk gevolgde handelswijze van coördinatie en besluitvorming op nationaal niveau. In geval van een ramp of crisis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de Minister van Justitie en Veiligheid overleg voeren met betrokken vakministers, de voorzitter en andere betrokken crisispartners over het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing daarvan (de nationale crisisbeheersing). In de huidige praktijk, die wordt voortgezet, vindt de hiervoor beschreven afstemming plaats in de MCCb.

De coördinatie en besluitvorming ziet op de nationale crisisbeheersing, en daarmee op het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat wordt getroffen ter bestrijding of beheersing van de ramp of crisis. Daarmee is bedoeld dat dit overleg niet is beperkt tot bevoegdheden en maatregelen aangaande de openbare orde en veiligheid: het overleg strekt tot onderlinge coördinatie van en besluitvorming over de inzet van deze en andere bevoegdheden, en betreft daarmee algehele afstemming tussen de algemene en de functionele keten met het oog op een samenhangende en integrale aanpak.

Zoals opgemerkt strekt het overleg er niet toe dat de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegdheden overneemt van een andere minister, een voorzitter van een veiligheidsregio of enige andere crisispartner. Als een ramp of crisis zich zodanig ontwikkelt dat dit toch noodzakelijk wordt, bestaat de mogelijkheid om dwingend richting te geven door het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 42 Wvr of, in buitengewone omstandigheden, (separate) toepassing van de artikelen 53 of 54 Wvr.

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

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

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

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

Het landelijk beleidsplan bevat in elk geval een beschrijving van de landelijke ambities en activiteiten van de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en andere relevante crisispartners bij de landelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing. Net als bij het overleg, bedoeld in artikel 44a, en de landelijke crisisplannen, bedoeld in artikel 44d, markeert het begrip 'nationale crisisbeheersing'

ook hier dat de ambities en activiteiten in het landelijk beleidsplan niet zijn beperkt tot de openbare orde en veiligheid. Verder bevat het landelijk beleidsplan een beschrijving van de ambities en activiteiten om de informatievoorziening tussen de rijksoverheid, de veiligheidsregio's en andere relevante crisispartners verder te ontwikkelen. Ook bevat het landelijk beleidsplan een beschrijving van de beleidsprioriteiten ten aanzien van de risico- en crisiscommunicatie, alsmede de prioriteiten ten aanzien van opleiden, trainen en oefenen.

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

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

Het derde lid bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio aan de Minister van Justitie en Veiligheid de nodige gegevens verstrekt. Deze gegevens stellen de minister, in overleg met de besturen van de veiligheidsregio's, in staat om in kaart te brengen of de regionale brandweezorg voldoende in staat is om de risico's het hoofd te bieden en uiteindelijk het dekkingsplan vast te stellen. Het betreft hier gegevens over de actuele operationele paraatheid van de regionale brandweer om brand en andere ongevallen te bestrijden en de mate waarin bijstand geleverd kan worden bij grootschalige al dan niet gelijktijdige incidenten. Het is denkbaar dat de benodigde gegevens voor het landelijk dekkingsplan met de tijd veranderen, bijvoorbeeld omdat uit het risicoprofiel blijkt dat de branden, rampen en crises die tot een bijzondere inzet kunnen leiden, veranderen. Daarom bevat het vierde lid een grondslag om hier bij ministeriële regeling regels over te stellen.

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

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

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

Artikel 44d WvR ziet op de landelijke crisisplannen en codificeert de praktijk zoals deze in de afgelopen jaren is ontstaan. Een landelijk crisisplan beschrijft de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken (vak)ministers, de voorzitter van de veiligheidsregio en andere betrokken crisispartners in het kader van de bestrijding of beheersing van een ramp of crisis van landelijke betekenis. Het gebruik van het begrip 'nationale crisisbeheersing' markeert dat een landelijk crisisplan niet is beperkt tot bevoegdheden en maatregelen aangaande de openbare orde en veiligheid. Ook de afspraken die met andere betrokken crisispartners zijn gemaakt, maken onderdeel uit van een landelijk crisisplan. Die afspraken omvatten ook de nafase- en herstelactiviteiten in het kader van een goede gecoördineerde overdracht van die activiteiten naar de reguliere verantwoordelijke organisaties of een specifiek daartoe aangewezen (project)organisatie.

Een landelijk crisisplan wordt vastgesteld na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's die het aangaan. Een landelijk crisisplan wordt betrokken bij de uitwerking van het regionaal beleidsplan en het regionaal crisisplan (zie onderdelen C, en D).

Onderdelen J en K (NIPV)

De onderdelen J en K zien op de naamswijziging van het Instituut Fysieke Veiligheid in 'Nederlands Instituut Publieke Veiligheid'. Dit is een codificering van een inmiddels bestaande praktijk. In

verband daarmee zijn met deze onderdelen wijzigingen doorgevoerd in het opschrift van paragraaf 17 en de artikelen 18, vierde lid, 57, eerste lid, en 66 tot en met 75 Wvr.

Onderdeel L (wijziging citeertitel Wet veiligheidsregio's)

De citeertitel van de Wet veiligheidsregio's wordt gewijzigd. Omdat naar verwachting de behoefte zal bestaan deze wet veelvuldig met een afkorting aan te halen, is de aanbevolen te gebruiken afkorting: Wcb.

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

ARTIKEL II (wijziging Veiligheidswet BES)

Onderdeel A

De gelegenheid wordt gebruikt de wettekst op het punt van de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid in overeenstemming te brengen met de situatie die is ontstaan door de departementale herindeling uit 2010.⁷⁰ Onderdeel A, subonderdelen 2 en 3, voorziet hierin. Daarnaast is de begripsbepaling van de Rv geschrapt, omdat al diens taken en bevoegdheden op grond van de VwBES vervallen of worden herbelegd (subonderdeel 3). Ook is een taalkundige wijziging doorgevoerd die de begripsbepaling van rijkswet beter in overeenstemming brengt met het gebruik ervan in de VwBES (subonderdeel 4). Ten slotte wordt dezelfde definitie van "crisis" en van "nationale crisisbeheersing" doorgevoerd (subonderdelen 1 en 5) als in Europees Nederland. Hiertoe wordt verwezen naar de bovenstaande toelichtingen daarop (artikel I, onderdeel A, subonderdelen 2 en 3).

Onderdeel B

De wijziging volgt uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel C

De wijziging in subonderdelen 1, onder a en c, en 2 volgt uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A). De wijziging in subonderdeel 1, onder b, herstelt een redactionele misslag, omdat in Caribisch Nederland de grensdoorlaatposten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden aangewezen (artikel 2m van de Wet toelating en uitzetting BES) en niet bij ministeriële regeling.

Onderdeel D

Het herbeleggen van de taken van de Rv leidt ertoe dat een gezaghebber een verzoek om bijstand van de krijgsmacht rechtstreeks kan sturen aan de Minister van Defensie (subonderdeel 1). Dit gebeurt in de praktijk vaak al. Uit oogpunt van het hebben van overzicht in gevraagde en geleverde bijstand, is het wenselijk dat een bijstandsverzoek in afschrift wordt gezonden aan het NCC. Zie ook paragraaf 3.8.3 van het algemeen deel van de toelichting. De wijziging in subonderdeel 2 volgt uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel E

Onder verwijzing naar de toelichting op onderdeel D betreft subonderdeel 1 het rechtstreeks sturen van een verzoek om bijstand van de krijgsmacht aan de Minister van Defensie, maar nu door de procureur-generaal. De wijzigingen in subonderdelen 2 en 3 (voor zover dit ziet op de minister) volgen uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A). De wijziging in subonderdeel 3 volgt voor het overige uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv.

Onderdeel F

Dit is een redactionele wijziging zonder inhoudelijke betekenis.

Onderdeel G

Er kan zich een bijzonder geval voordoen waarin de Koninklijke marechaussee bijstand nodig heeft van het politiekorps. Een gezaghebber kan daartoe een aanvraag indienen bij de Minister van Defensie. Door het herbeleggen van de taken van de Rv kan de Minister van Defensie een verzoek om bijstand rechtstreeks aan de Minister van Justitie en Veiligheid sturen, in afschrift aan het NCC (zie ook de toelichting bij onderdeel D, subonderdeel 1). Overigens worden wijzigingen doorgevoerd die volgen uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

⁷⁰ Koninklijk besluit van 14 oktober 2010 houdende departementale herindeling met betrekking tot veiligheid (Stcrt. 2010, 16528).

Onderdelen H en I

De wijzigingen volgen uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel J

Hoewel het geven van aanwijzingen door de Rv aan de gezaghebber tot op heden niet heeft plaatsgevonden, is het wenselijk de aanwijzingsbevoegdheid net als in Europees Nederland voor uitzonderlijke gevallen intact te laten. Verwezen wordt naar paragrafen 3.6 en 6.1 van het algemeen deel van de toelichting en de toelichting op artikel I, onderdelen G en I. In Europees Nederland treedt het generieke toezichtinstrumentarium uit de Gemeentewet daarom terug voor de bepalingen uit de Wet veiligheidsregio's⁷¹ en wordt voorgesteld de aanwijzingsbevoegdheden te beleggen bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Dienovereenkomstig en gelet op het feit dat het geven van aanwijzingen alleen bij een hogere bestuurslaag kan worden belegd, wordt de bevoegdheid van de Rv tot het geven van aanwijzingen in Caribisch Nederland belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Het betreft de artikelen 12, 59, 63 en 75, eerste lid, VwBES. Naast het geven van aanwijzingen is er de mogelijkheid van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van medebewind. Dit is geregeld in artikel 230 e.v. WolBES.

Onderdeel K

De wijziging volgt uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv.

Onderdeel L

De wijziging volgt uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel M

Dit is een redactionele wijziging zonder inhoudelijke betekenis.

Onderdelen N tot en met P

De wijzigingen volgen uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel Q

Dit is een redactionele wijziging zonder inhoudelijke betekenis.

Onderdeel R

De wijzigingen in subonderdelen 1 en 2 (voor zover dit ziet op overeenstemming met de minister) volgen uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A). De andere wijziging in subonderdeel 2 en de wijziging in subonderdeel 3 zijn redactionele wijzigingen zonder inhoudelijke betekenis.

Onderdeel S

De wijzigingen in de subonderdelen 1 en 4 volgen uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv. Wat het eerste subonderdeel betreft geldt dat in artikel 23, tweede lid, VwBES is bepaald dat de korpschef het ontwerp van het beheersplan ter vaststelling zendt aan de korpsbeheerder politie. De Minister van Justitie van en Veiligheid is korpsbeheerder, via een verwijzing in artikel 1 VwBES naar artikel 47, derde lid, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarin dit zo is bepaald. Om te voorkomen dat de Minister van Justitie en Veiligheid in het overigens nu niet aan de orde zijnde geval waarin krachtens die rijkswet het beheer van de politie elders ligt, niet op de hoogte zou zijn van het ontwerp van het beheersplan, wordt artikel 23, tweede lid, VwBES zodanig gewijzigd dat de korpschef het ontwerp van het beheersplan van de politie ook ter kennisneming dient te zenden aan de Minister van Justitie en Veiligheid. In lijn hiermee wordt in het vierde lid bepaald dat de korpsbeheerder het beheersplan vaststelt in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid. De wijzigingen in subonderdelen 2 en 3 volgen uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel T

De wijziging volgt uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel U

De wijziging volgt uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv.

Onderdeel V

De wijziging volgt uit de in artikel I, onderdelen K en J, voorgestelde naamswijziging.

⁷¹ Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 8, p. 17. Vgl. ook artikel 124b, tweede lid, van de Gemeentewet.

Onderdeel W

De wijziging volgt uit de in artikel I, onderdeel L, voorgestelde naamswijziging. In subonderdeel 3 wordt bovendien een foutieve verwijzing hersteld.

Onderdeel X

Het voorgestelde nieuwe artikel 38a VwBES hangt samen met het nieuwe artikel 38a Wvr en met artikel 38 van die wet. Het borgt de positie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Veiligheidsberaad waar het hen aangaat of mede aangaat. De gezaghebbers kunnen op dat punt deelnemen aan het Veiligheidsberaad. Zie verder paragrafen 2.3, 3.2 en 3.5 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel Y

Subonderdelen 1 en 2 zijn gelijklopend aan artikel I, onderdeel C, subonderdelen 1 en 2, dat betrekking heeft op Europees Nederland. Verwezen wordt naar de toelichtingen hierop (zie voor subonderdeel 2 bij artikel I, onderdeel H). Subonderdeel 3 schrapt de toetsingstaak van de Rv voor het beleidsplan dat de bestuurscolleges opstellen of wijzigen. Dit zonder die taak te herbeleggen bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.8.3 van het algemeen deel.

Onderdeel Z

Subonderdelen 1 en 2 zijn gelijklopend aan artikel I, onderdeel D, dat betrekking heeft op Europees Nederland. Verwezen wordt naar de toelichting hierop (zie bij artikel I, onderdeel C, subonderdeel 3, en bij onderdeel H). Subonderdeel 3 schrapt de toetsingstaak van de Rv voor het rampen- en crisisplan dat de bestuurscolleges opstellen of wijzigen. Dit zonder die taak te herbeleggen bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.8.3 van het algemeen deel.

Onderdeel AA

Subonderdeel 1 schrapt de toetsingstaak van de Rv voor het rampbestrijdingsplan dat de gezaghebbers opstellen of wijzigen. Dit zonder die taak te herbeleggen bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.8.3 van het algemeen deel. Wat subonderdeel 2 betreft geldt dat de regering op grond van artikel 45, eerste lid, VwBES bij algemene maatregel van bestuur categorieën inrichtingen, categorieën rampen en luchtvaarterreinen kan aanwijzen waarvoor de gezaghebber een rampbestrijdingsplan dient te vast te stellen. De gezaghebber kan met inachtneming van artikel 45, vierde lid, VwBES besluiten dat voor een aangewezen inrichting geen rampbestrijdingsplan behoeft te worden vastgesteld. Gelet op de regelgevende bevoegdheid uit het eerste lid wordt het wenselijk geacht dat de minister wordt geïnformeerd, indien de gezaghebber besluit geen rampbestrijdingsplan vast te stellen. In dit licht wordt in artikel 45, vierde lid, VwBES de Rv vervangen door de Minister van Justitie en Veiligheid.

Onderdeel BB

In de toelichtingen op de onderdelen Y, Z en AA is onder verwijzing naar paragraaf 3.8.3 van het algemeen deel aangegeven dat sprake is van taakvolwassenheid op het gebied van planvorming. In dat licht past artikel 46 VwBES niet meer en wordt het geschrapt. Mocht blijken dat sprake is van het tekortschieten in de taakuitvoering op het gebied planvorming dan is er altijd nog de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 75, eerste lid, VwBES. Deze aanwijzingsbevoegdheid wordt in het wetsvoorstel belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Ook is er de mogelijkheid van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van medebewind. Dit is geregeld in artikel 230 e.v. WvBES. Met onderdeel BB wordt ook artikel 47 VwBES geschrapt. Dit is eveneens toegelicht in paragraaf 3.8.3 van het algemeen deel.

Onderdeel CC

De wijziging volgt uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv.

Onderdeel DD

De wijziging volgt enerzijds uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv. Anderzijds wordt de tekst in lijn gebracht met artikel 7 Wvr door taken om informatie te verschaffen, niet te beperken tot rampen, maar ook te betrekken op crises, zoals in artikel 54, derde lid, en artikel 55 VwBES bovendien al wel is verwoord.

Onderdeel EE

Dit onderdeel is, toegesneden op Caribisch Nederland, gelijklopend aan artikel I, onderdeel B, dat betrekking heeft op Europees Nederland. Verwezen wordt naar de toelichting hierop.

Onderdeel FF

Met subonderdeel 1 wordt geregeld dat bijstandsverzoeken van de de gezaghebber in geval van een brand, ramp of crisis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan bijstand, anders dan voor de handhaving van de openbare orde, voortaan rechtstreeks aan de Minister van Justitie en Veiligheid worden gedaan en niet meer lopen via de Rv. Dit is toegelicht in paragraaf 3.8.3 van het algemeen deel van de toelichting. Dit herbeleggen van de taak van de Rv bij de Minister van Justitie en Veiligheid heeft onbedoeld gevolgen voor – alleen – de positie van deze bewindspersoon in het bijstandsproces. Artikel 58, tweede lid, VwBES bepaalt namelijk dat de Rv zich met een bijstandsverzoek van een gezaghebber kan wenden tot onder meer de betrokken minister die de nodige voorzieningen treft, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten. Dit betekent dat de Rv zich (ook) tot de Minister van Justitie en Veiligheid kan wenden en dat deze bewindspersoon in principe de gevraagde bijstand moet leveren. Om deze positie van de Minister van Justitie en Veiligheid te behouden in een systeem waarin de Minister van Justitie en Veiligheid zelf direct een verzoek ontvangt, dienen een nieuw tweede lid te worden ingevoegd en een redactionele wijziging te worden doorgevoerd. Subonderdelen 2 en 3 voorzien hierin. Subonderdeel 4 betreft een rechtstreeks bijstandsverzoek van de ene gezaghebber aan de andere. Met een en ander komt artikel 58 VwBES in lijn met artikel 51 Wvr.

Onderdeel GG

Verwezen wordt in de eerste plaats naar de toelichting hierboven op onderdeel J, waar is ingegaan op het beleggen van de aanwijzingsbevoegdheid van de Rv bij de Minister van Justitie en Veiligheid (subonderdeel 1). Overigens worden enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd zonder inhoudelijke betekenis, waardoor de Europees en Caribisch Nederlandse bepalingen gelijke bewoordingen kennen. In paragraaf 3.6 van het algemeen deel van de toelichting is verklaard waarom de bevoegdheid vervalt om een functionaris aan te wijzen die voorziet in de operationele leiding van de rampenbestrijding of de crisisbeheersing (subonderdeel 2 waar het gaat de om de tweede zin). Door het vervallen van de taken van de Rv in artikel 59 VwBES komt ook de derde zin – de Rv kan zich doen bijstaan door een rampenstaf – van dit artikel te vervallen (subonderdeel 2).

Onderdeel HH

De wijziging volgt uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv.

Onderdeel II

De voorgestelde artikelen 61a tot en met 61d VwBES houden direct verband met de voor Europees Nederland voorgestelde artikelen 44a tot en met 44d Wvr. Verwezen wordt dan ook naar de toelichting op artikel I, onderdeel H. Het landelijk beleidsplan crisisbeheersing, de landelijke risicobeoordeling en het landelijk dekkingsplan brandweezorg zien ook op Caribisch Nederland. Op overeenkomstige wijze regelen de bepalingen de positie van de Minister van Justitie en Veiligheid voor de nationale crisisbeheersing in Caribisch Nederland en van ministers, de openbare lichamen en hun bestuurscolleges bij het vaststellen daarvan, bij bovineilandelijke inzet van de brandweer en bij het vaststellen van eventuele landelijke crisisplannen. De overlegverplichting met de bestuurscolleges geldt alleen ten aanzien van het deel van de respectieve stukken dat betrekking heeft op de openbare lichamen. Net zo min als dat een landelijk crisisplan betrekking hoeft te hebben op alle veiligheidsregio's is dit het geval voor de openbare lichamen. Hier is dus nog differentiatie mogelijk. Het voorgaande geldt dan slechts ten aanzien van het bestuurscollege van het openbaar lichaam dat het aangaat.

Onderdeel JJ

Verwezen wordt naar de toelichting hierboven op onderdeel J, waar is ingegaan op het beleggen van de aanwijzingsbevoegdheid van de Rv bij de Minister van Justitie en Veiligheid.

Onderdelen KK en LL

De wijziging volgt uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv.

Onderdeel MM

Dit is een redactionele wijziging zonder inhoudelijke betekenis.

Onderdeel NN

De wijziging volgt uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel OO

De wijziging in subonderdeel 1 volgt uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A). Die in subonderdeel 2 is een redactionele wijziging zonder inhoudelijke betekenis.

Onderdeel PP

De wijzigingen in subonderdelen 1 en 3 houden verband met departementale herindeling en veranderde benamingen. Redactioneel is in subonderdeel 1, onder b, de systematiek van artikel 57, eerste lid, onder b, Wvr gehanteerd. De wijziging in subonderdeel 2 volgt uit de departementale herindeling in 2010 (zie toelichting op onderdeel A).

Onderdeel QQ

De wijziging volgt uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv. In artikel 74, eerste lid, VwBES was bepaald dat de Minister van Justitie en Veiligheid jaarlijks de werkzaamheden als bedoeld in artikel 71, eerste lid, VwBES van de Inspectie Justitie en Veiligheid vaststelt, gehoord de Rv. Mede door het periodieke overleg tussen de gezaghebbers en de Minister van Justitie en Veiligheid is er informatie over de wijze waarop de openbare lichamen uitvoering geven aan hun taken op grond van de VwBES. Deze informatie kan in voorkomend geval worden gedeeld met de Inspectie Justitie en Veiligheid met het oog op de uit te voeren werkzaamheden. Het vervallen van de functie van Rv leidt niet tot een slechtere informatiepositie.

Onderdeel RR

Verwezen wordt naar de toelichting hierboven op onderdeel J, waar is ingegaan op het beleggen van de aanwijzingsbevoegdheid van de Rv – in dit geval aan een bestuursorgaan van het openbaar lichaam of van een samenwerkingslichaam – bij de Minister van Justitie en Veiligheid.

Onderdeel SS

De wijziging volgt uit het laten vervallen of herbeleggen van de taken en bevoegdheden van de Rv.

ARTIKEL III (samenloopbepalingen)

PM

ARTIKEL IV bevat de citeertitel van dit wetsvoorstel.

ARTIKEL V

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

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

T.H.D. Struycken