

## **Bijlage 2: Samenvatting "Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg"**

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

### *Professionalisering*

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

### *Complexe en onvolledige wet*

De Wvr regelt de inhoudelijke aspecten van crisisbeheersing, maar ook de organisatiestructuur ervan. Daarmee is de Wvr naar het oordeel van de evaluatiecommissie een complexe en onevenwichtige wet, die vooral gericht is op individuele veiligheidsregio's. De wet benoemt niet eenduidig en consequent welke taken en organisaties een rol spelen in crisisbeheersing. Ook is de wet te complex en te vrijblijvend over sommige taken en bevoegdheden bij crisisbeheersing. Dat leidt tot vrijblijvendheid in de samenwerking, waardoor gezamenlijke kaders niet tot stand komen. De Wvr belemmert bovendien een flexibele afstemming tussen verschillende domeinen, die nodig is bij de bestrijding van grensoverschrijdende crises. Samenwerking tussen veiligheidsregio's of samenwerking met de nationale crisisbeheersingsorganisatie of internationale partners wordt nauwelijks gestimuleerd. Verder ontbreekt in de wet verbinding tussen crisisbeheersing op centraal en decentraal niveau. Het verschil tussen de beschrijving van brandweezorg en die van bevolkingszorg en geneeskundige hulpverlening is te groot. De wet richt zich nu vooral op preparatie en respons en niet op de integrale cyclus van crisisbeheersing, waar ook risicoanalyse en herstel bij horen. Kwaliteitseisen zijn in wisselende mate uitgewerkt en op onderdelen te gedetailleerd.

### *Flexibele netwerksamenwerking*

Veranderingen in de samenleving hebben invloed op de effectiviteit van de wet. Risico's en crises zijn steeds meer onvoorspelbaar geworden. Ze zijn vaak ingewikkelder dan een grote brand en houden zich niet aan regio- of landsgrenzen. Het is moeilijker om crises af te bakenen, bijvoorbeeld geografisch, beleidsmatig of qua tijdsduur. Sociale media dragen eraan bij dat plaatselijke gebeurtenissen een landelijke of zelfs internationale impact kunnen hebben. Sluimerende crises kunnen langzaam ontstaan, uitdoven en weer snel aanwakken. Actuele dreigingen zijn veelzijdig: van een digitale hack of een terroristische aanval tot boerenprotesten en de klimaattransitie. Covid-19 laat zien dat een crisis van ogenschijnlijk onvoorstelbare proporties mogelijk is. Bij de aanpak van crises zijn in toenemende mate meerdere veiligheidsregio's betrokken, samen met de nationale crisisorganisatie. Ook andere partners zijn in wisselende rollen en samenstelling betrokken.

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

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

#### *Nieuwe wet*

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

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

De commissie adviseert om de nieuwe wet minder gedetailleerd te maken dan de huidige Wvr en onderliggende besluiten. De organisatie- en inrichtingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt. In de financiering van veiligheidsregio's moet onderscheid gemaakt worden tussen taken voor crisisbeheersing en taken voor brandweezorg.

De commissie adviseert om uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van partners voor aansluiting bij crisisbeheersing. Daarbij krijgt de dienst crisisbeheersing van de veiligheidsregio een regisserende taak. **De dienst crisisbeheersing krijgt hiermee ook de regie over de geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Een separate GHOR-organisatie is daarom niet nodig.** De nationale crisisbeheersingsorganisatie moet onderdeel worden van de wetgeving.

#### *Eén organisatie*

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

De verbinding met de nationale crisisbeheersingsorganisatie moet in de wet nadrukkelijker worden geborgd. Flexibiliteit is belangrijk, maar vraagt wel om duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De commissie adviseert om de regie over crisisbeheersing decentraal te beleggen bij de burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio

en centraal bij de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). De besturen van de veiligheidsregio's worden gezamenlijk verantwoordelijk voor de preventie, preparatie, respons en herstel van regio-overstijgende (risico's op) crises en incidenten. De burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio en de minister van JenV krijgen bevoegdheden om te interveniëren wanneer samenwerking onvoldoende tot stand komt. De wettelijke bevoegdheden van de burgemeester en de voorzitter tijdens crisisrespons blijven bestaan. Wel moet de democratische legitimiteit tijdens een langer durende crisis geborgd worden. Gezien de reguliere bevoegdheden die de commissaris van de Koning al heeft om de samenwerking tussen bestuurders te bevorderen, zijn geen bijzondere bevoegdheden nodig in de nieuwe wet.

#### *Brandweezorg*

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

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

#### *Randvoorwaardelijke processen*

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

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

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

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

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

### Bijlage 3: reactie BacPG 12 november 2020



Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's  
Per email: [info@evaluatiewvr.nl](mailto:info@evaluatiewvr.nl).

Datum: 12 november 2020

Kenmerk: 20-092-GL

Betreft: reactie Bac PG op concept rapportage evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's

Geachte heer Muller,

De voorzitters van de 25 GGD'en vormen tezamen de Bestuurlijke adviescommissie Publieke Gezondheid (Bac PG) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Als Bac PG werken we nauw samen met GGD GHOR Nederland, de vereniging van de Directeuren Publieke Gezondheid, de overkoepelende brancheorganisatie van de 25 Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GHOR).

Zowel vanuit de VNG als GGD GHOR Nederland hebben wij vernomen dat u recent een conceptrapportage Evaluatie Wet veiligheidsregio's heeft vrijgegeven voor een bestuurlijke reactie en het aangeven van eventuele feitelijke onjuistheden. Wij hebben kennis genomen van de zienswijze van GGD GHOR Nederland en zien daarin op een aantal punten aanleiding voor dit schrijven.

#### Rol voorzitters GGD

Als voorzitters van de 25 GGD'en hebben wij een rol en verantwoordelijkheid naar onze Directeuren Publieke Gezondheid (DPG) en de GGD'en. Vanuit deze rol en verantwoordelijkheid had het voor de hand gelegen om met de Bac PG of een delegatie hiervan in gesprek te gaan. De Bac PG is door uw commissie niet benaderd, dit achten we een gemiste kans, juist om ook de bestuurlijke rollen die zich in het bestel van publieke gezondheid met raakvlakken naar de wet veiligheidsregio's bevinden te beschouwen.

#### Samenvoegen gemeenschappelijke regelingen

In uw conceptrapportage gaat u in op het mogelijk onderbrengen van de GGD en de Veiligheidsregio in één gemeenschappelijke regeling. De Bac PG ziet dat als het tot voorbeeld stellen van wat in enkele regio's heeft plaats gevonden. Echter, de breedte van het takenpakket van veel GGD'en past niet bij het onderbrengen in de GR van de Veiligheidsregio. Veel van de taken bevinden zich op het gebied van publieke gezondheid en hebben niet of nauwelijks een relatie met het veiligheidsdomein, denk bijvoorbeeld aan de Jeugdgezondheidszorg. Dat maakt dat niet alleen de organisatie anders is, maar ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid en opdrachtgeverschap elders binnen gemeenten zijn belegd.

## Opsplitsing GHOR

Uit de zienswijze van GGD GHOR Nederland maken wij op dat u voornemens bent te adviseren om de regierol voor de GHOR op te splitsen in de regie taak, te beleggen bij de Veiligheidsregio, en de overige taken te verdelen over verschillende mogelijke samenwerkingsverbanden. De Bac PG beschouwt de Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GHOR) als opschaling van de reguliere taken publieke gezondheid. Het voorstel dat nu in uw conceptrapportage staat leidt er toe dat opschaling in publieke gezondheid niet meer plaats vindt door de organisatie die tot taak heeft de bescherming, bewaking en bevordering van de publieke gezondheid.

Daarnaast leidt uw voorstel onherroepelijk tot versnippering. Gezien de wettelijke taak van de DPG'en, de complexiteit van het zorgveld en de netwerksamenwerking binnen dit veld lijkt een sturing met de kenmerken van een 'commandostructuur' niet passend. Bovendien staat dit ons inziens haaks op de netwerkgedachte die de commissie in de Veiligheidsregio "nieuwe stijl" voorstaat en staat op gespannen voet met de (wettelijke) positie en de verantwoordelijkheden die de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) moet uitvoeren. Daarmee raakt dit ook direct aan de verantwoordelijkheden van de 25 GGD besturen.

Samenvattend verzoeken wij u deze bestuurlijke reactie mee te nemen in de wijzigingen die u voorafgaand aan het definitief maken van uw rapport zult maken. Mocht dit schrijven aanleiding geven tot vragen, dan zijn wij als Bac PG of een delegatie daarvan uiteraard bereid tot een nadere toelichting of gesprek.

Hoogachtend,  
Namens de voorzitters van de 25 GGD'en in Nederland,



Marleen Damen  
Voorzitter Bestuurlijke Adviescommissie Publieke Gezondheid

cc. VNG, Bestuurlijke adviescommissie GHOR en GGD GHOR Nederland.