

Agendapunt: 05.

Onderwerp:	Internetconsultatie Wet Veiligheidsregio's eerste tranche
Datum:	3 oktober 2025
Portefeuillehouder:	Mevr. R. Kamminga
Sector:	Directie
Bijlage(n):	1. Rompreactie Veiligheidsberaad 2. Reactie VRG op rompreactie Veiligheidsberaad 3. Wetsvoorstel Wet veiligheidsregio's 4. Memorie van Toelichting Wet veiligheidsregio's
Ter besluitvorming/ter bespreking/ter informatie:	Ter besluitvorming

Gevraagd besluit

Het Algemeen Bestuur wordt gevraagd:

- De reactie van de VRG op de rompreactie van het Veiligheidsberaad inzake de eerste tranche van de herziening van de Wet veiligheidsregio's (bijlage 1) vast te stellen en in te stemmen met het verzenden van de reactie naar het Veiligheidsberaad.

Toelichting voorstel

In juli 2025 is de internetconsultatie gestart voor de eerste tranche van de herziening van de Wet veiligheidsregio's. De reactietermijn bedraagt drie maanden. Het Veiligheidsberaad (VB) heeft hiervoor een rompreactie (bijlage 1) opgesteld, die op 6 oktober in het VB wordt besproken. Aansluitend wordt de rompreactie vastgesteld en ingediend namens het Veiligheidsberaad. Eventuele reacties van de veiligheidsregio's op de rompreactie worden opgenomen in een reactiematrix, die als bijlage bij de vergaderstukken voor het VB wordt gevoegd en verwerkt in de definitieve reactie op de consultatie.

De wetteksten in de internetconsultatie wijken nauwelijks af van die in de preconsultatie. Ook blijft het gebrek aan ambitie in combinatie met de lange duur van het traject zorgen baren. In de rompreactie worden de verschillen en nieuwe punten behandeld en er wordt aangegeven op welke onderdelen het wetsvoorstel volgens de veiligheidsregio's (nog) onvoldoende is. Tot slot zijn er concrete suggesties voor de wetteksten opgenomen, om duidelijkheid te verschaffen over de voorwaarden waaronder het wetsvoorstel voor de veiligheidsregio's wel passend is.

De VRG wil een reactie geven op de rompreactie van het VB en legt deze ter vaststelling voor aan het Bestuur (bijlage 2).

(Historische) context

Op 21 oktober 2024 heeft het Algemeen Bestuur gesproken over de preconsultatie eerste tranche van de herziening van de Wet veiligheidsregio's. Op verzoek van het ministerie van JenV heeft het VB destijds in de preconsultatiefase advies uitgebracht over het wetsvoorstel. De besturen van de veiligheidsregio's zijn daarbij gevraagd om eventuele regionale adviezen aan te leveren, zodat deze konden worden betrokken bij de rompreactie die door het Veiligheidsberaad is opgesteld. Het Algemeen Bestuur VRG heeft op 21 oktober 2024 een regionaal advies vastgesteld. Het regionale advies volgde op hoofdlijnen de rompreactie van het VB. De VRG

week af ten aanzien van het gelijk trekken van de cycli van beleidsvorming. De VRG zag hier geen meerwaarde in en dit werd versterkt doordat wordt gepleit voor een tweezijdige afstemming. Wanneer het Rijk de regionale risicobeelden dient mee te nemen in de uitwerking van het landelijk beeld, en de regio's de landelijke risicobeelden in het regionale beleid moeten uitwerken, dan bestaat de kans dat de verschillende gremia op elkaar aan het wachten zijn. Voor de VRG is het vooral van belang dat in de beleidsontwikkeling de actueel geldende landelijke risicobeelden worden meegenomen. Dit advies is als bijlage toegevoegd aan het advies van het VB en vervolgens aangeboden aan de minister.

Argumenten

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de preconsultatie zijn als volgt:

- Er is een definitie 'nationale crisisbeheersing' toegevoegd in verband met de landelijke sturing op alle functionele ketens.
- De vaststellingsprocedure en betekenis van de geïntroduceerde landelijke planvormen is gewijzigd. Dit sluit beter aan op het stelsel van regionale autonomie, ook omdat beleids- en kostenafwegingen op regionaal niveau blijven liggen.
- De wijzigingswet van de Veiligheidswet BES (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is toegevoegd aan het wetsvoorstel. Dit onderwerp is niet in preconsultatie geweest bij de veiligheidsregio's.
- In de memorie van toelichting (MvT) wordt vooruitgelopen op onderwerpen die nog in ontwikkeling zijn en waarover niets in de wetswijziging is opgenomen. Dit moet uit de memorie van toelichting, want hiermee wordt een onduidelijk rechtsgrond van betrokken onderwerpen gecreëerd. Het betreft vooral de onderwerpen in relatie tot bovenregionale samenwerking, KCR2 en grootschalig optreden bovenregionaal.

De rompreactie van het Veiligheidsberaad is ondergebracht in algemene, BES en specifieke aanbevelingen. Deze worden onderschreven door de VRG. Hieronder wordt elk punt kort toegelicht:

1. Algemene aanbevelingen

Het VB is kritisch op de duur van het gehele herzieningstraject. De evaluatie is inmiddels bijna vijf jaar geleden afgerond. Door het grote tijdsinterval tussen de evaluatie en de wetswijziging met een niet geringe crisis als covid 19 in die tussenliggende periode, wordt het risico gelopen dat het fundament waarop de wetsaanpassing is gebaseerd onvoldoende actueel is.

1.1. Lacune bovenregionale crisisbeheersing

Het wetsvoorstel laat het zogenaamde verantwoordelijkheidsvacuüm bij bovenregionale incidenten grotendeels intact. De commissie Muller bestempelde dit eerder als het 'bovenregionaal niemandsland'. In de memorie van toelichting wordt weliswaar verwezen naar het protocol Interregionaal Beleidsteam (IRBT), waarmee het Veiligheidsberaad werkafspraken heeft vastgelegd voor de aanpak van bovenregionale crises, maar in de wettekst is geen enkele aanpassing gedaan. Aangenomen mag worden dat koudwatervrees voor het kostenvraagstuk bij bovenregionale crises hier een belangrijke oorzaak van is.

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

In het huidige (staats)noodrecht wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene keten en de functionele ketens. De Wet veiligheidsregio's richt zich op het functioneren van de algemene keten. Met de voorgestelde wetsaanpassing wordt een koppeling gemaakt naar crisisbeheersing binnen de functionele ketens. Daarbij is het essentieel dat de verantwoordelijkheidslijnen en -verdeling binnen de algemene én in samenhang met andere ketens duidelijk zijn. De verbinding tussen de functionele ketens en de algemene keten wordt nu onvoldoende expliciet verhelderd waardoor niet expliciet is aangegeven dat zodra de minister een formele aanwijzing geeft over de aanpak van de crisis, tot waar de verantwoordelijkheid voor het deel waarop de aanwijzing ziet die van de minister uitgaat, zich strekt.

1.3. Landelijk versus nationaal

In zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting worden de begrippen nationaal en landelijk inconsistent gehanteerd. Door deze dubbele begrippen lopen geografische en functionele aspecten door elkaar en beide woorden worden door elkaar gebruikt in het wetsvoorstel en de MvT. Hierdoor ontstaat verwarring die met name naar voren komt in de paragraaf over het Rijk en de planvormen.

2. Veiligheidswet BES

Het is onder meer bepaald dat de gezaghebbers (digitaal en fysiek) kunnen deelnemen aan het Veiligheidsberaad wanneer thema's zowel de veiligheidsregio's als de openbare lichamen raken. Het wetsvoorstel beoogt deze afspraken te codificeren. Artikel 38a lid 1 van de Veiligheidswet BES breidt het Veiligheidsberaad feitelijk uit met de openbare lichamen, terwijl in de Wet veiligheidsregio's het Veiligheidsberaad expliciet definieert als de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk. Dit leidt tot vermenging van twee asymmetrische stelsels.

3. Specifieke aanbevelingen op niveau wetsartikel

3.1. Wijziging van de definitie crisis

Zoals ook bij de preconsultatie opgemerkt, is in artikel 1 de definitie van 'crisis' gewijzigd ten opzichte van de huidige wet. Waar in de huidige wet wordt gesproken van een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is of dreigt te worden aangetast, wordt nu voorgesteld dit te wijzigen in: een situatie waarin een veiligheidsbelang van de samenleving is of dreigt te worden aangetast. In de MvT wordt gesteld dat dit geen inhoudelijke wijziging betreft, maar louter de introductie van een terminologische aanpassing in lijn met het centrale begrippenkader van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Deze begrippen gaan verder dan de beleidsterreinen voor de veiligheidsregio's zelf.

3.2. Aanwijsbevoegdheid / rol van de minister

Er is nog steeds geen duidelijkheid over wanneer en in hoeverre de minister concreet kan bepalen hoe de voorzitter zijn de crisisbeheersing uitvoert. Indien gebruik wordt gemaakt van een aanwijzing grijpt dat in op de decentrale autonomie. Daarnaast dreigt een vermenging van bevoegdheden ontleend aan de functionele keten en ontleend aan de algemene keten.

3.3. Landelijk beleidsplan crisisbeheersing

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe planvorm: het landelijk beleidsplan crisisbeheersing. De koppeling met de regionale crisisbeheersing ontstaat doordat het landelijk beleidsplan crisisbeheersing "in overleg" met veiligheidsregio's wordt vastgesteld en de veiligheidsregio's dit beleidsplan "betrekken" bij hun regionale planvorming. Uit de MvT blijkt echter niet hoe dit begrip zich verhoudt tot bestaande instrumenten zoals de landelijke risicoanalyse en het landelijk risicoprofiel. Ook is onduidelijk hoe de landelijke risicobeoordeling zich verhoudt tot de regionale risicoanalyses en risicoprofielen.

3.4. Landelijk dekkingplan brandweerzorg

Dit plan wordt door de minister van JenV opgesteld na overleg met de besturen van de veiligheidsregio's. Het biedt inzicht in de beschikbaarheid van mensen en materieel bij situaties die een bovenregionale of landelijke brandweerinzet vereisen. In dit kader zijn veiligheidsregio's verplicht informatie te leveren over de operationele gereedheid van de brandweer. Het wetsvoorstel maakt onvoldoende duidelijk welk proces doorlopen wordt voor het vaststellen van het landelijk dekkingplan, wie financieel verantwoordelijk is voor de daarin geïdentificeerde landelijke risico's en welke concrete maatregelen van veiligheidsregio's worden verwacht. Het Veiligheidsberaad is van mening dat deze elementen in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen, temeer omdat de MvT hier wel op vooruit loopt.

3.5. Rol van het Veiligheidsberaad

In de MvT wordt gesteld dat het Veiligheidsberaad een coördinerende rol vervult bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inventarisatie en prioritering van de (gezamenlijke) risico's op regionaal niveau, inclusief de bijbehorende voorbereiding en respons. Deze formulering suggereert een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio's die in de huidige Wet veiligheidsregio's niet bestaat noch in de concept-wettekst is opgenomen. Dit geldt ook voor de passage waarin het maken van afspraken met landelijk opererende crisispartners als een taak van het Veiligheidsberaad wordt gepresenteerd. Het uitgangspunt van de Wet veiligheidsregio's is en blijft decentrale autonomie met verlengd lokaal bestuur, deze verantwoordelijkheden zijn dan ook expliciet belegd bij de afzonderlijke besturen van de veiligheidsregio's.

3.6. Verantwoording (artikel 40)

In de MvT wordt, ook na verwerking van de preconsultatie, ten onrechte gesuggereerd dat de voorzitters van de veiligheidsregio's destijds (ten tijde van corona) onvoldoende invulling zouden hebben gegeven aan hun

verantwoordingsplicht. Dit miskent dat de voorzitters zich juist in die periode proactief hebben ingezet voor verbinding met de gemeenteraden en daarmee, ondanks het ontbreken van een wettelijke basis, invulling hebben gegeven aan de democratische legitimatie.

3.7. Onderscheid ramp en crisis blijft bestaan in de wettekst

Er wordt bij het standpunt gebleven om het onderscheid tussen ramp en crisis te hanteren ondanks het nadrukkelijk advies van de commissie Muller om dit op te heffen. Hoewel dit punt reeds in de préconsultatie is ingebracht, is het wetsvoorstel op dit onderdeel niet aangepast. Het Veiligheidsberaad is van mening dat het verschil tussen ramp en crisis kan worden opgeheven vanwege de onwerkbaarheid in de praktijk en de verwarring die het bestaan van beide fenomenen kan oproepen, omtrent rechtsgevolgen die samenhangen met een van beide fenomenen.

3.8. Cyclisch proces

Hoewel afzonderlijke onderdelen van het cyclisch proces in het wetsvoorstel worden genoemd, ontbreekt een consistente beschrijving van het cyclisch proces als samenhangend geheel in een zelfstandig wetsartikel. Daarmee wijkt het wetsvoorstel af van de Contourennota, waarin juist is aangegeven dat het cyclisch proces van crisisbeheersing en brandweezorg wettelijk moet worden geborgd.

3.9. Uitvoering

In het wetsvoorstel worden de regionale taken onvoldoende gescheiden van de landelijke taken. Daarmee blijft onderbelicht dat rijkssturing logischerwijze gepaard moet gaan met rijksfinanciering. Bovendien is nog onduidelijk of de beschikbare financiële middelen in verhouding staan tot het wetsvoorstel. De financiële paragraaf in de MvT biedt slechts een beperkte onderbouwing en de veiligheidsregio's zijn hierover niet geraadpleegd. In lijn met de Handleiding Uitvoeringstoets Decentrale Overheden dient de MvT wel uit te leggen hoe de financiële gevolgen van rijksbeleidsvoornemens, die leiden tot wijzigingen in de uitvoering van taken door decentrale overheden, worden opgevangen.

Reactie VRG op de rompreactie

De VRG onderschrijft de rompreactie van het VB maar ziet dat de rompreactie vooral inhoudelijk de reactie aanvliegt. Het proces van input voor reactie Veiligheidsberaad ligt bij ondersteuning Veiligheidsberaad. De toon van de rompreactie is neutraler door deze gezamenlijke ondersteuning. Qua toon vindt de VRG dat er nog een schep bovenop kan, vooral in de inleiding.

Duur consultatie

Wij constateren dat het proces tot nu toe traag is verlopen. Het wetsvoorstel is gebaseerd op een inmiddels verouderde evaluatie en sluit daardoor onvoldoende aan bij de actuele opgaven. De preconsultatie heeft slechts beperkt plaatsgevonden, waarbij de punten die door de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad zijn ingebracht zonder argumentatie terzijde zijn geschoven. Na vijf jaar wetgevingstraject is er dus inhoudelijk nog altijd weinig bereikt ten aanzien van de versterking van de bovenregionale crisisbeheersing en brandweezorg.

Weliswaar is er planvorming toegevoegd, maar de verantwoordelijkheden zijn daarbij niet belegd. Ook de rol van het NIPV in voorbereiding en paraatheid is niet benoemd. Bovendien zijn er nog geen keuzes gemaakt over de invulling van bovenregionale versterking, waardoor het bestaande verantwoordelijkheidsvacuüm niet wordt opgelost. En doordat er geen duidelijkheid is over bovenregionale verantwoordelijkheden kunnen we de discussie over de verbetering niet eens niet voeren.

Rijksfinanciering

De reactie zou nadrukkelijker moeten ingaan op het uitgangspunt dat rijkssturing onlosmakelijk verbonden is met rijksfinanciering en de daarbij horende verantwoordelijkheden. Dit principe geldt in brede zin, maar komt nu uitsluitend terug bij het landelijk dekkingsplan en dan slechts in de memorie van toelichting. In de wettekst zelf is dit uitgangspunt onvoldoende geborgd. Daarnaast is onvoldoende duidelijk of de beschikbare financiële middelen in verhouding staan tot deze herziening van de wet. Dit vormt nadrukkelijk voor gemeenten een financieel afbreukrisico, aangezien veiligheidsregio's voor verreweg het grootste deel door gemeenten worden gefinancierd.

Voorsorteren op tweede tranche

Daarnaast leidt de gekozen aanpak tot een halfslachtige herziening: slechts een deel van de wet ligt nu voor, terwijl in de toelichting al wordt vooruitgelopen op een tweede tranche, bijvoorbeeld ten aanzien van het Knooppunt Coördinatie Regio Rijk (KCR2). Dit schept onduidelijkheid en vergroot de kans op inconsistenties in het stelsel. Het is onzorgvuldig om in de memorie van toelichting voor te sorteren op de 2^e tranche wetswijziging. Daarnaast laat de MvT op enkele cruciale onderdelen (zoals bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden) ruimte voor interpretatie. In enkele gevallen spreken wettekst en MvT elkaar zelfs tegen. Deze onduidelijkheden zijn, gezien het doel van deze wet, niet wenselijk.

Onduidelijkheid kabinet

Het verdient de voorkeur dat de herziening van de Wet veiligheidsregio's na de formatie door een nieuw kabinet wordt opgepakt, aangezien er nu geen consistente aanpassingen zijn doorgevoerd en er nog veel onduidelijkheden bestaan. Daarnaast is het wenselijk dat de reactie bestuurlijk wordt toegelicht aan de bewindspersoon. Het Veiligheidsberaad dient hierover te besluiten, waarbij één van de leden namens het beraad het gesprek met de bewindspersoon aangaat. De noodzaak hiervan hangt samen met de moeizame ambtelijke afstemming met het ministerie van J&V. Deze samenwerking heeft tot op heden nauwelijks resultaten opgeleverd; feitelijk kan niet worden gesproken van effectieve samenwerking.

De brief aan het VB met de reactie van de VRG is te vinden in bijlage 2.

Financiële paragraaf

Dit voorliggende besluit heeft geen financiële consequenties.

Vervolgtraject

Na besluitvorming door het Algemeen Bestuur wordt de brief verzonden aan het VB zodat het VB de reactie kan meenemen in de bespreking van de rompreactie op 6 oktober. Het VB zal daarna de rompreactie indienen.

Afstemming/consequenties

	Afgestemd	Consequenties
Juridisch	☐	N.v.t.
Financieel	☐	N.v.t.
Personeel	☐	N.v.t.
IM/ICT	☐	N.v.t.
Communicatie	☐	N.v.t.
Inkoop	☐	N.v.t.
Overig	☐	N.v.t.