

Reactie op de internetconsultatie-versie van het wetsvoorstel
Wet versterking bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg

mr dr Ernst Brainich
25 september 2025

Dit concept-wetsvoorstel bouwt voort op de Evaluatie Wet veiligheidsregio's (2020) en op verschillende eerdere voornemens, dat alles ter versterking van crisisbeheersing in Nederland met als doel beter voorbereid te zijn op het zich sterk wijzigende risicolandschap. De toenemende schaalgrootte en complexiteit van risico's en daadwerkelijke crises wordt vertaald in versterkte centrale regie. De concrete voorgestelde wijzigingen daartoe zijn begrijpelijk, zinvol en consistent met ontwikkelingen tot nog toe: versterken van de rol van de minister van JenV, zoals het toekennen van twee aanwijzingsbevoegdheden die nu liggen bij de Commissaris van de Koning (art. 42 en 59), een landelijk beleidsplan crisisbeheersing (mede gebaseerd op een landelijke risicobeoordeling), een landelijk dekkingsplan brandweezorg en de bevordering van de vaststelling van landelijke crisisplannen (een figuur die al bestaat). Hoewel op zich deze invalshoek van versterking van crisisbeheersing valt toe te juichen, is het opvallend dat internationaal voorbereiding op complexe incidenten primair een kwestie is van versterking van de respons op locatie. Dat laatste raakt een fundamentele snaar in Nederland welke in het concept-wetsvoorstel niet is terug te vinden.

Ten eerste betreft dat interregionale respons. In de woorden van de Evaluatiecommissie: "*Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is dat het toekomstige stelsel niet langs organisatorische of bestuurlijke grenzen, maar op basis van de schaal van risico's en crises wordt vormgegeven. De commissie adviseert dat organisatorische en bestuurlijke indelingen en grenzen niet leidend zijn in het vormgeven van de risicoanalyse en de crisisrespons, maar faciliterend.*" (Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg, 4 december 2020, p. 88) De toelichting op het concept-wetsvoorstel gaat wel in op de figuur van een Interregionaal Beleidsteam (IRBT), maar laat de ontwikkeling daarvan over aan de praktijk. Het betreft een initiatief – volgens de toelichting – "*binnen de huidige kaders*". Dat betekent dat een IRBT optreedt in aanvulling op Regionale Beleidsteams. Dit is evenwel niet hetgeen de Evaluatiecommissie voor ogen stond. In een IRBT werken voorzitters van betrokken veiligheidsregio's samen (aldus Het protocol Interregionaal Beleidsteam (IRBT), Veiligheidsberaad, 2024). Inderdaad, 'binnen bestaande kaders' is dit een pragmatische oplossing, maar het is niet een organisatorische opzet die de realiteit van het incident volgt. Het levert veeleer een topzware structuur op. Werkelijk interregionale respons zou inhouden dat de bestaande kaders worden doorbroken en dat een IRBT optreedt *in plaats van* RBTs, niet in aanvulling op. (De enige uitzondering zou een landelijke crisis zijn, zoals een pandemie, waarbij de voorzitters overleg voeren: een responsrol voor het Veiligheidsberaad.) Datzelfde zou dan ook moeten gelden voor een interregionaal Operationeel Team. Overigens kan volgens het protocol het IRBT "*één gezamenlijke operationeel leider aanwijzen*", maar hoe zich dat verhoudt tot de Regionale Operationele Teams (ROTs) is onduidelijk. Het beste zou uiteraard zijn als er een Interregionaal ROT zou worden gevormd dat in de plaats treedt van de regionale operationele teams, net zoals dat wenselijk is ten aanzien van het IRBT zelf. Aldus zou de organisatie de realiteit van het incident volgen, niet gehinderd door grenzen tussen regio's.

Ten tweede, en nog fundamenteeler, is dat de rol van het decentrale bestuur in de responsfase onbesproken blijft. Hiermee blijft Nederland achter bij ontwikkelingen internationaal van al vele jaren. Het primaat van het bestuur in de respons dat Nederland kent, is afkomstig van de eerste Gemeentewet, nu al van bijna twee eeuwen geleden (1851). In vele landen (en multi-nationale ondernemingen zoals Shell) bestaat inmiddels de figuur van een professionele *Incident Commander* –

in verschillende vormen en onder verschillende namen. Kort gezegd, op basis van delegatie of mandaat is deze verantwoordelijk voor de respons waarbij het bestuur een stap terug doet. In Nederland is echter de burgemeester (of voorzitter veiligheidsregio) nog steeds degene die het opperbevel uitoefent, terwijl de Gemeentewet mandaat en delegatie verbiedt (zie *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, het commentaar bij art. 177 en art. 178 Gemeentewet en bij art. 5 Wet veiligheidsregio's). Het apparaat waarover een gemeente in 1851 beschikte was onvergelijkbaar kleiner en minder professioneel dan de huidige operationele diensten. Ten tijde van Thorbecke was de enig leidinggevende met gezag op dat niveau de burgemeester. Daarvan zijn de bepalingen afkomstig die aan de burgemeester bevoegdheden toekennen ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Kern is dat de samenleving, staatsorganisatie en operationele diensten uiteraard ingrijpend zijn veranderd, maar dat nimmer een herbezinning heeft plaatsgevonden ten aanzien van het primaat van het bestuur in de responsfase van crisisbeheersing. Ook niet met de Wet veiligheidsregio's, aangezien dit primaat op zich niet ter discussie stond. Met de introductie van de opschaling naar de voorzitter veiligheidsregio (art. 39 Wet veiligheidsregio's) werd wederom onder éénhoofdige leiding de leiding door een bestuurder verstaan. Daarmee is volgens de wetgever de burgemeester of voorzitter in feite een — in internationale termen — *Incident Commander*, zelfs indien in de praktijk een individuele burgemeester of voorzitter gepaste afstand bewaart tot de operationele uitvoering.

Combinatie van het eerste punt met dit meer fundamentele punt zou een interregionale Commandant Incidentbestrijding opleveren (*Incident Command* of *Area Command* met plaatselijk *Incident Command*) met daarboven een Interregionaal Operationeel Team en een IRBT, waarbij een Interregionaal OT en BT primair ondersteunen, niet leiden (met de exceptie van interventie). De rol van de huidige veiligheidsregio's wordt dan facilitair, conform het advies van de Evaluatiecommissie. Gezien het zich ontwikkelende risicolandschap, zou dat – voor wat betreft de lokale responsorganisatie – een veel slagvaardigere structuur opleveren. Versterken van de centrale regie is nodig, maar is complementair aan versterking van de respons op locatie.