

2-pager Bovenregionale en landelijke brandweersamenwerking¹ t.b.v. bespreking in de BAC Brandweer van 15 september 2023

Versie 6 september 2023.

Vooraf.

Bij het (verder) vormgeven van bovenregionale en landelijke brandweersamenwerking gaan we uit van de volgende uitgangspunten:

1. We willen zo dicht mogelijk bij het principe van een stevige lokale basis en goed georganiseerde burenhulp blijven. Vertrekpunt is daarom de huidige regionaal vormgegeven brandweezorg binnen 25 veiligheidsregio's; bovenregionale en landelijke opgaves worden na overeenstemming tussen betrokken partijen toegevoegd aan de opgaves van één of meerdere² veiligheidsregio's (vastgelegd in convenanten (o.i.d.) tussen het ministerie en de desbetreffende veiligheidsregio's), onderdeel van deze overeenstemming is een heldere uitwerking van verwachtingen, taken, financiering en sturing;
2. De minister van J&V draagt zorg voor het opstellen van een landelijk risicoprofiel brandweezorg (met maatgevende brand- en ongevalsscenario's van meer dan plaatselijke betekenis) en een landelijk dekkingsplan. Slagkracht of andere voorzieningen (zoals kennis) die niet voldoende zijn afgedekt in het geheel van regionale dekkingsplannen worden in overleg met betrokken partijen en onder de onder 1) aangehaalde condities toegevoegd aan de opgaves van één of meerdere veiligheidsregio's;
3. Onder brandweezorg verstaan we het geheel van taken behorende bij het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand; in deze 2-pager beperken we ons tot het uitwerken van de bovenregionale en landelijke samenwerking op het terrein van het bestrijden van incidenten op het gebied van brandweezorg;
4. We gaan uit van een inspanningsverplichting³; door het bijzondere karakter van de brandweerorganisatie (met veel vrijwilligers) is een resultaatsverplichting niet opportuun.

1. Aanleiding in de contourennota.

Op het gebied van brandweezorg behoeft de voorbereiding en respons op bovenregionale en landelijke incidenten versterking. De veiligheidsregio's zijn sterk georiënteerd op de eigen regio, en interregionale afstemming of bijstand komt niet altijd vanuit een landelijk beeld tot stand. Er is op landelijk niveau niemand verantwoordelijk voor een landelijke opgave voor de brandweezorg. Er zijn weliswaar kaders voor de inrichting van de regionale brandweezorg, landelijk ontbreken deze. Er is een beperkt inzicht in de nationale capaciteit en slagkracht van de brandweer.

¹ Nb. We beperken ons tot de brandweezorg zoals dat binnen de 25 Nederlandse Veiligheidsregio's wordt vormgegeven (het Caribisch deel van het Koninkrijk laten we buiten beschouwing).

² Meerdere kan in dit geval ook betekenen: met alle 25 veiligheidsregio's.

³ Aan de wijze waarop de inspanning geleverd wordt kunnen wel toetsbare kaders worden gesteld, het is dus niet vrijblijvend.

2. Wat willen we bereiken?

Brandweezorg met voldoende capaciteit en kwaliteit om naast kwalitatief hoogwaardige lokale en regionale brandweezorg het hoofd te kunnen bieden aan grootschalige, gelijktijdige en bijzondere incidenttypen om daarmee maatschappelijke impact van grote incidenten te beperken.

Dit willen we bereiken door het verbeteren en borgen van de regionale, bovenregionale en landelijke brandweezorg, gebaseerd op een bovenregionale en landelijke risico-inventarisatie en -analyse.

Daartoe is het noodzakelijk dat:

- Duidelijk wordt welke regionale slagkracht een regio geacht wordt te kunnen leveren.
- Duidelijk wordt op welke bovenregionale en landelijke scenario's de brandweer zich dient te prepareren⁴;
- Overeenstemming wordt bereikt op welke wijze en onder welke condities bovenregionale en landelijke opgaves worden toegevoegd aan het takenpakket van één of meerdere veiligheidsregio's;
- Duidelijk wordt op welke wijze de daarbij behorende capaciteit wordt ingezet in tijden van schaarste.

Naast een regionale risicoanalyse en een regionaal dekkingsplan is straks dus bekend welke gezamenlijk gedefinieerde slagkracht individuele veiligheidsregio's moeten leveren (en onder welke condities) en waar bovenregionaal en landelijk op gerekend mag worden. Dit impliceert het hebben van gegevens en de bereidheid om die met elkaar te delen.

De doctrine wordt verder uitgewerkt in de 2-pager 'Raamwerk voor Presterend Vermogen Veiligheidsregio en Brandweer'. Door bovenregionale en landelijke opgaves toe te voegen aan het takenpakket van één of meerdere veiligheidsregio's is de oplossingsrichting passend in het huidige decentrale stelsel.

3. Langs welke oplossingsrichting willen we dit doel bereiken?

Door de minister van J&V zal een landelijk risicoprofiel brandweezorg⁵ worden opgesteld. Dit bevat voor elk van de benoemde (risico's op) calamiteiten de benodigde slagkracht of andere voorzieningen (zoals kennis) volgens een maatgevend scenario (*het 'wat'*). In samenwerking met de RCDV zal het ministerie van J&V deze opgaven uitwerken⁶.

Daarnaast leggen we de huidige gebundelde regionale parate slagkracht van 25 veiligheidsregio's met 25 regionale dekkingsplannen, inclusief de al gemaakte bovenregionale afspraken, aan te leveren door de RCDV. Hierbij wordt ook vastgesteld welke ondergrens er is met betrekking tot de slagkracht die een regio zelf moet kunnen leveren. Het verschil tussen wat landelijk nodig is en (boven-) regionaal beschikbaar en noodzakelijk is, geeft de behoefte aan additionele taken/ middelen weer en de additionele financiering daarvan. Dit verschil wordt vastgesteld in overleg tussen het ministerie

⁴ Daarmee wordt overigens ook duidelijk wat er landelijk als 'restrisico' wordt geaccepteerd.

⁵ Hierin worden zowel brand- als ongevalsscenario's van meer dan plaatselijke betekenis beschreven.

⁶ Daarbij wordt aansluiting gezocht bij 'De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden', zoals bv. 'Actielijn 9: intensiveren klimaatmitigatie en – adaptatie'. Nb. Aan deze strategie ligt de Rijksbrede Risicoanalyse (september 2022) ten grondslag. Voor Brandweezorg zijn met name de thema's 'Klimaat- en natuurrampen' en 'Zware ongevallen' relevant, maar ook gewenste brandweerinzet bij andere crisistypen zal worden besproken.

van J&V en het Veiligheidsberaad (als het overlegplatform van de gezamenlijke 25 besturen veiligheidsregio's). Daarmee ontstaat een landelijk dekkingsplan inclusief de bestuurlijke overweging over geaccepteerde restrisico's.

Het ministerie van J&V maakt – indien bestuurlijk besloten wordt tot 'ophoging' van de landelijk noodzakelijke slagkracht of andere voorzieningen (zoals kennis) – vervolgens met het Veiligheidsberaad en aansluitend met de afzonderlijke besturen van de veiligheidsregio's afspraken om bovenregionale en landelijke taken toe te voegen aan het takenpakket van de afzonderlijke regio's, één en ander vastgelegd in convenanten (o.i.d.) (*het 'hoe'*).

We stellen een procesmatige aanpak voor met een uniforme en gelijktijdige besluitvorming om op elk schaalniveau (25 keer regionaal⁷ én landelijk) tot passende brandweezorg (lees: dekkingsplannen) te komen. Een methodiek die recht doet aan regionale autonomie, recht doet aan regio-overstijgende samenwerking, dan wel verplichte samenwerking van 25 Algemeen Besturen, invulling geeft aan nationale behoeftes, toetsbaar is voor de Inspectie JenV en recht doet aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister van J&V. Het geeft tevens een beeld van de gezamenlijke parate (landelijke) slagkracht.

De verdeling van (dreigende) schaarste in brandweercapaciteit vraagt om een nadere uitwerking. In geval van schaarste moet kunnen worden besloten hoe de beschikbare middelen zo optimaal en effectief mogelijk worden ingezet. In de contourennota wordt daarover gezegd dat het belangrijk is dat er één bestuurlijk gezag is om besluiten te nemen. Dit vraagt nadere uitwerking in een vervolgstap.

4. Wat betekent dat voor wet- en regelgeving?

In de toekomstige wet- en regelgeving moet staan:

- Dat de minister eisen kan stellen aan de te leveren slagkracht per regio.
- Dat de minister van J&V zorgdraagt voor het opstellen van een landelijk risicoprofiel en dekkingsplan;
- Op welke wijze de operationele bovenregionale en landelijke brandweezorg gebundeld in beeld wordt gebracht;
- Op welke wijze de minister van J&V, in afstemming met het Veiligheidsberaad, komt tot het vaststellen van het landelijk dekkingsplan;
- Dat ieder bestuur veiligheidsregio naast het voorzien in brandweezorg in de eigen regio ook het leveren van bijstand tot taak heeft, nader vast te stellen in convenanten (met elkaar en met de minister van JenV);
- Op welke wijze bovenregionale en landelijke opgaves worden toegevoegd aan het takenpakket van afzonderlijke regionale besturen (denk ook aan o.a. financiering, verantwoordelijkheid, kwaliteitsbeoordeling, etc.);
- Op welke wijze verdeling van schaarste plaatsvindt en hoe de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing tot het (verplicht) leveren van bijstand is geregeld.

⁷ Voor de veiligheidsregio's is dit reeds geborgd qua methodiek (GGO) en in het proces (zie brief ministerie december 2022).

5. Wat zijn aandachtspunten voor de invoering of uitvoering?

Het maken van afspraken over bovenregionale en landelijke risico's en de afdekking daarvan door middel van brandweereenheden, betekent dat er een demarcatie komt tussen landelijk en (boven-) regionaal. Als deze demarcatie niet scherp is, dan wordt de verantwoordelijkheidstoedeling diffuus.

6. Wat zijn nog openstaande discussiepunten van primair belanghebbenden?

Welke rol gaat het LOCC/ KCR2 bekleden binnen de bovenregionale en landelijke brandweersamenwerking, preparatief en operationeel?

Grootschalig optreden raakt de vraag van een eenduidig bestuurlijke opperbevelhebber (bevoegd gezag) over de directe bestrijding van een incident. Dat kan op gespannen voet staan met een minister die bevoegd is om schaarste te verdelen van de nationaal tot stand gekomen operationele brandweezorg. Is dit een onderdeel van de bevoegdheidsverdeling i.r.t. crisisbeheersing?

In de visie heeft de overheidsbrandweer de verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op een scala aan incidenten, maar wil dat niet zeggen dat dit ook altijd door de overheidsbrandweer zelf moet worden uitgevoerd. Juist netwerksamenwerking en inzetten van deskundigen leidt tot een weerbaar en veerkrachtig stelsel van brandweezorg. Hoe ga je in dit kader om met bijvoorbeeld bedrijfsbrandweraars die een bijdrage kunnen leveren of andere partijen zoals ProRail (bij treinongevallen), reddingsbrigade, KNRM, Defensie enz. Of omgekeerd: hoe vallen concepten als USAR, Nationale Reddingsvloot, etc. binnen de tot stand gekomen brandweezorg en wie besluit daarover?

We gaan vooralsnog uit van brandweezorg die inzetbaar moet zijn binnen de 25 veiligheidsregio's. Mocht de minister van J&V daar ook internationale opgaves aan willen verbinden dan volgt nadere bespreking met het Veiligheidsberaad⁸.

7. Wat moet in de memorie van toelichting worden toegelicht?

Duidelijkheid over de doelstellingen, landelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

⁸ Zie ook de eerder gemaakte opmerking m.b.t. een inspanningsverplichting (en het specifieke karakter van de Nederlandse brandweerkorpsen i.r.t. vrijwilligheid).