

# IRBT wettelijk verankeren?

Een onafhankelijk ongevraagd advies

Nederlandse Academie voor  
Crisisbeheersing en Brandweezorg  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
[www.nipv.nl](http://www.nipv.nl)  
[info@nipv.nl](mailto:info@nipv.nl)  
026 355 24 00

**Colofon**

Titel: IRBT wettelijk verankeren?  
Een onafhankelijk ongevraagd advies  
Datum: 17 april 2023  
Auteurs: Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Beschouwing</b>	<b>6</b>
2.1	Operationeel en bestuurlijk	6
2.2	Formeel versus informeel	7
2.3	Landelijke aansluiting als uitgangspunt	8
<b>3</b>	<b>Afronding</b>	<b>9</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>10</b>

# 1 Inleiding

Mede naar aanleiding van de evaluatie van de Wvr (Commissie Muller, 2020) speelt momenteel – in relatie tot het toekomstig wettelijke kader – de discussie over de invulling van het ‘bovenregionale gat’. Juist op het niveau van grensoverschrijdende crises constateerde de evaluatiecommissie een probleem: hoe om te gaan met (dreigende) bovenregionale en landelijke crises, en hoe dan de verantwoordelijkheden te organiseren?

Een decennium geleden was dit nog een hypothetische vraag. Inmiddels zijn we ons ervan bewust dat de kans toeneemt op een crisis die om bovenregionale afstemming en coördinatie vraagt. Denk maar aan extreme weersomstandigheden (als storm Eunice en het hoogwater in Limburg), een grote natuurbrand, een langdurige uitval van infrastructuur of een grootschalige hack. In 2010 was de situatie in Moerdijk nog bijzonder: een brand op een industrieterrein, die in de buurregio gevolgen had. Toch gaf die gebeurtenis aanleiding om te komen tot afspraken omtrent interregionale afstemming en informatiedeling op operationeel en bestuurlijk niveau. Aan de opschalingsmethodiek werd GRIP-5 toegevoegd (Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking, 2013). Inmiddels is de vraag of de toen bedachte constructie van GRIP-5 voldoende soelaas biedt. Wat bijvoorbeeld te doen als verschillende veiligheidsregio's tegelijkertijd met extreme droogte of juist een te veel aan water worden geconfronteerd en deze allemaal een beroep wensen te doen op schaarse middelen? Wie beslist in een situatie met simultaan woedende natuurbranden waar de beperkte (helikopter)bluscapaciteit wordt ingezet? Waar gaan die grote pompen naartoe als Nederland deels onder water staat? Nederland is immers, in vergelijking met vele andere landen, maar een klein landje (niet veel groter dan sommige Duitse deelstaten). Bij verschillende gebeurtenissen worden regiogrenzen al snel overschreden.

## Discussie over het IRBT

IRBT staat voor interregionaal beleidsteam. Een IRBT kan worden gevormd wanneer bij een (dreigende) crisis meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn of raken. Reden voor het instellen van een IRBT is om de onderlinge afstemming te stimuleren en ervoor te zorgen dat niet alleen op het niveau van de afzonderlijke regio's, maar juist in samenhang de situatie wordt beschouwd. Op het niveau van het IRBT kunnen bovenregionale afwegingen ten aanzien van bijvoorbeeld prioritering en schaarsteverdeling worden gemaakt. Wie heeft het meest urgent hulp nodig? Welk gebied zal moeten worden opgeofferd om de totale omvang van de schade te beperken? Waar wordt als eerste weer stroom geleverd? Is het zinvol om de publiekscommunicatie nauw op elkaar af te stemmen of zelfs op interregionaal niveau te organiseren?

De vraag is of in dat geval ook bepaalde bevoegdheden in het spel zouden moeten zijn. Bij het huidige GRIP-5 is dat niet het geval en is er dus geen sprake van éénhoofdige leiding. Omdat de Wvr hiervoor geen voorziening kent, is destijds afgesproken dat de betrokken voorzitters hiertoe gezamenlijk besluiten. Uitgangspunt daarbij is dat de bronregio leidend is, maar de voorzitter van de bronregio neemt de bevoegdheden van de overige betrokken voorzitters veiligheidsregio niet over. Mochten de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's het niet eens worden, dan voorziet het huidige artikel 42 Wvr in de mogelijkheid dat

de minister de commissaris van de Koning (cvdK) een aanwijzing kan laten geven (Stcrt. 2013, 11207).

Als in een toekomstig geval bij het instellen van een IRBT er sprake van zou zijn dat één van de voorzitters veiligheidsregio doorzettingsmacht krijgt (vergelijkbaar aan de bevoegdheden genoemd in art. 39 Wvr) dan zou dit in de nieuwe wet geregeld moeten worden. De voorzitter van het IRBT wordt dan bevoegd een beslissing te nemen en zal deze ook desgewenst (schriftelijk) moeten verantwoorden in alle betrokken veiligheidsregio's.

In deze notitie werpen wij – op persoonlijke titel – de vraag op of dat nu de logische weg is. Zou bij bovenregionale crises niet langs andere wegen eenzelfde resultaat (in termen van afstemming en besluitvorming) kunnen worden bereikt? Wij zullen uitleggen waarom wij denken dat dat mogelijk is, zonder dat wij daarmee spreken namens het NIPV. In het navolgende beschouwen wij deze vraag op basis van verschillende evaluaties die wij de afgelopen jaren hebben verricht. Daarbij gaan wij in op drie thema's die bij dit vraagstuk een rol spelen.

# 2 Beschouwing

## 2.1 Operationeel en bestuurlijk

In Nederland hebben we de gewoonte om op het terrein van veiligheid bijna onmiddellijk te kijken naar de bestuurlijke gremia. Toch is het goed deze exercitie te starten bij het operationele niveau. Hoewel Nederland niet meer de operationele lappendeken is van pakweg 30 jaar geleden en er met de komst van de veiligheidsregio's duidelijk meer lijn is gekomen in het grootschalig operationele optreden, is de schaal van 25 veiligheidsregio's niet altijd passend. De Nationale Politie heeft de operationele aansturing bij grootschalige bijzondere gebeurtenissen (met de NSGBO) overzichtelijker en beter georganiseerd. Ook is (met belondes e.v.) de snelle uitwisseling van informatie tussen de verschillende politie-eenheden strak geregeld. Er zal nog het een en ander moeten gebeuren, willen de veiligheidsregio's op eenzelfde niveau als de politie kunnen functioneren. In een evaluatie naar aanleiding van de overbelasting van de meldkamers tijdens storm Eunice constateerde het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV het volgende (Bakker, Leentvaar & Van Duin, 2022).

“De politie stemde – zoals ze dat inmiddels door en door gewend is – landelijk af. Afstemming tussen de veiligheidsregio's (en daarmee dus binnen de brandweer) kwam niet tot stand. Een poging tot een overleg tussen de calamiteitencoördinatoren (CaCo's) strandde die ochtend en nadien is er ook geen onderling contact meer geweest.<sup>1</sup> De vraag is natuurlijk of dat in dit geval veel zou hebben uitgemaakt. Waarschijnlijk niet, maar toch zou het wel goed zijn geweest als er vroegtijdig sprake was geweest van multidisciplinaire afstemming. Er waren namelijk flinke verschillen in de mate van opschaling van de brandweermeldkamers. Sommigen hanteerden 'het zekere voor het onzekere', terwijl anderen afwachtten om te zien of de storm echt zo hevig zou worden en zoveel werk zou gaan betekenen.”

Op basis van deze constatering adviseerden wij om een (ontkleurd) landelijk operationeel leider aan te stellen, die ten tijde van, maar soms ook al in de aanloop naar een crisis een coördinerende rol zou kunnen vervullen. Eenzelfde aanbeveling werd ook reeds gedaan in een evaluatie naar aanleiding van de KPN-storing in 2019 (Van Duin, 2020). Via een landelijk operationeel leider kan tussen veiligheidsregio's afstemming plaatsvinden en meer eenduidigheid in de aanpak worden verkregen en daarmee zal ook een snelle operationele informatiedeling vanzelfsprekender worden.

Dit sluit aan bij de gedachten omtrent het KCR2 en bovendien zijn de afgelopen jaren de mogelijkheden hiertoe op het operationele niveau ook sterk gegroeid. Ten eerste is de ervaring en kwaliteit van de groep operationeel leidinggevenden (directeuren veiligheidsregio, DPG'en en andere operationeel leiders), zeker na alle ervaringen die de laatste jaren onder andere tijdens de coronacrisis, boerenprotesten en de vluchtelingencrisis zijn opgedaan, duidelijk verbeterd. Hun bestuurlijke antennes zijn verder ontwikkeld.

---

<sup>1</sup> Een calamiteitencoördinator of CaCo is een iemand die zich op de meldkamer helemaal richt op een specifieke calamiteit en aldaar in de eerste uren de processen en opschaling aanstuurt.

Ten tweede hebben operationeel leidinggevenden elkaar onderling veel meer gevonden. Tijdens recente landelijke crises overlegde de RCDV (en dat gold ook voor de DPG'en) vrijwel wekelijks en op die manier heeft bovenregionale afstemming plaatsgevonden. Ten derde zijn met de nationale crisisbeheersingsstructuur (IAO, ICCb) veel betere koppelingen gelegd en is men elkaar gaan kennen, waarmee het wederzijds begrip is gegroeid.

Hoewel bestuurders en soms ook operationeel leidinggevenden er niet aan willen, is er vaak sprake van een behoorlijke overschatting van de omvang en betekenis van bestuurlijke beslissingen. Zo is bij rampen en crises vrijwel altijd het aantal echt bestuurlijke beslissingen gering. De beslissingen die bestuurlijk worden genomen (of bevestigd) zijn vaak operationeel van aard. Zelfs de inzet van schaarse middelen is niet per se als een bestuurlijk vraagstuk te bestempelen. Politie, brandweer, de ambulancevoorziening en ziekenhuizen zijn op voorhand niet minder in staat om aan te geven waar, wat en wanneer prioriteit zou moeten hebben dan bestuurders dat zouden zijn, integendeel. Het spreekt voor zich dat aan deze besluitvorming goede (netcentrische) informatievoorziening ten grondslag dient te liggen.

Kort gezegd komt het erop neer dat een belangrijk deel van de discussie over het IRBT kan worden beslecht door steviger werk te maken van een landelijke operationele leiding en wetgeving juist meer te laten aansluiten bij de huidige operationele praktijk. Daarbij dient volledigheidshalve te worden opgemerkt dat daarmee de rol van de bestuurders niet opeens heel anders is. Zoals dat al jaren het geval is, is de rol van bestuurders vooral gericht op het duiden, signaleren, afstemmen, communiceren en verantwoorden en dus in beperkte mate op besluitvorming.

## 2.2 Formeel versus informeel

Natuurlijk is het mogelijk om de positie van de voorzitter van het IRBT wettelijk vast te leggen. Dat zal ongetwijfeld ingrijpend zijn. Bij deze positie hoort immers ook een goed verantwoordingsproces. De vraag is daarom of een IRBT niet op een informele wijze – dus zonder wettelijke basis – kan functioneren. Zo was er bij de containercalamiteit die begin 2019 in het Waddengebied plaatsvond, feitelijk sprake van een flexibele invulling van GRIP-5 (terwijl het formeel bij GRIP-4 bleef). In Veiligheidsregio Friesland werd een regionaal beleidsteam gevormd, waarin (met deelname van de burgemeesters van Het Hogeland en Texel) ook de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord vertegenwoordigd waren. Bovendien kwam in het regionaal beleidsteam een verbinding tot stand tussen de algemene keten (van gemeenten en veiligheidsregio's) en de betrokken functionele ketens van water- en natuurbeheerders (Van Duin et al., 2019). Het beleidsteam was daarmee in feite een IRBT, waarin tussen bestuurders uit de betrokken ketens afstemming plaatsvond over de aanpak van de calamiteit.

Tijdens de coronacrisis hebben de voorzitters van de drie Brabantse veiligheidsregio's op hun beurt maandenlang in een IRBT samengewerkt. De burgemeesters van Eindhoven, Tilburg en Den Bosch opereerden toen (met de cvdK in de buurt) opvallend eensgezind, terwijl zij goed werden ondersteund door een interregionaal operationeel team. Natuurlijk werkte zo'n extra bestuurlijke en operationele laag soms complicerend, maar het leverde zeker ook allerlei voordelen op. Het afgelasten van carnaval werd voor heel Brabant een feit, terwijl het besluit daartoe genomen werd op een moment dat men landelijk nog niet zo ver was. Allerlei communicatieve zaken konden in één keer voor het hele Brabantse gebied

georganiseerd worden, en ook werden op deze manier vervelende verschillen ('daar mag wel een evenement georganiseerd worden') voorkomen (Van Duin et al., 2020).

De mogelijkheid om op informele wijze tot afstemming en besluitvorming te komen blijft bestaan, ook als in de nieuwe wet de aanwijzingsbevoegdheid van de cvdK tijdens de warme fase van een crisis (neergelegd in art. 42 Wvr) overgaat naar de minister van Justitie en Veiligheid, zoals in de contourennota wordt voorgesteld. De primaire taak van crisisbeheersing blijft immers, ook bij bovenregionale crisis, bij de voorzitters veiligheidsregio. "De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid wordt alleen toegepast als blijkt dat sturing nodig en proportioneel is (bijvoorbeeld bij onvoldoende samenwerking of uitblijven van het gewenste resultaat)."<sup>2</sup>

De vraag is dan ook of een wettelijke grondslag voor het voorzitterschap van het IRBT noodzakelijk is. Ook onder de huidige wettelijke constellatie kunnen voorzitters veiligheidsregio bij een bovenlokale (dreigende) crisis gezamenlijk tot overeenstemming komen over de te nemen maatregelen. Onderling kunnen ze natuurlijk afspreken dat één van hen een wat steviger rol heeft, bijvoorbeeld naar buiten toe in de afstemming met het Rijk en bij de externe communicatie. Daarbij kan – volgens de systematiek van GRIP-5 en voor zover dat duidelijk is – het uitgangspunt van de bronregio worden gehanteerd, maar dat is niet in alle gevallen logisch. In veel gevallen zal de grootte van de veiligheidsregio (en de vaak daarmee gepaard gaande zwaarte en bekendheid van de bestuurder) een logischer criterium zijn.

## 2.3 Landelijke aansluiting als uitgangspunt

Naast een goede afstemming tussen operationele (hulp)diensten, is het voor de aanpak van bovenregionale crises belangrijk dat er een goede verbinding tot stand komt tussen de betrokken bestuurlijke gremia. Het gaat daarbij enerzijds, zoals hierboven is beschreven, om afstemming tussen de algemene keten en de betrokken functionele keten(s). Anderzijds is, zeker wanneer de bovenregionale ramp of crisis meerdere veiligheidsregio's raakt, afstemming tussen het regionale en nationale niveau van belang. Werd ten tijde van de KPN-storing een dergelijke afstemming nog gemist, tijdens de coronacrisis is bewust een verbinding tussen het regionale en nationale niveau gelegd.

De wijze waarop tijdens de coronacrisis afstemming tussen de veiligheidsregio's en het Rijk plaatsvond, is inmiddels in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing (NCTV, 2022) vastgelegd. Zo kan een voorzitter veiligheidsregio of burgemeester met raadgevende stem deelnemen aan vergaderingen van de MCCb, en kan een directeur veiligheidsregio met raadgevende stem deelnemen aan de vergaderingen van de ICCb. Deze koppelingen zijn tijdens de coronacrisis essentieel gebleken en het is goed denkbaar dat ook wanneer niet alle 25, maar bijvoorbeeld tien of twaalf veiligheidsregio's bij een bovenregionale crisis betrokken raken, langs deze weg afstemming plaatsvindt. Is het aantal veiligheidsregio's dat bij een bovenregionale crisis betrokken is, veel kleiner (zoals het geval was bij het stuwincident bij Grave en het hoogwater in Limburg), dan kan afstemming tussen bestuurders tot het regionale (oftewel het IRBT) beperkt blijven.

---

<sup>2</sup> Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, bijlage bij TK 2022-2023, 29517, nr. 225. De minister zal alleen een aanwijzing geven na overleg met de desbetreffende voorzitter veiligheidsregio en na consultatie van de cvdK, tenzij spoed of de omvang van de crisis zich daartegen verzet, aldus de contourennota.



# 3 Afronding

De discussie die thans over het IRBT wordt gevoerd, spitst zich toe op de vraag of de bestuurlijke bevoegdheid van de voorzitter van het IRBT wettelijk verankerd zou moeten worden. Een wetsartikel waarin wordt vastgelegd welke bestuurder wanneer welke bevoegdheid heeft, raakt aan een klassieke discussie over wie bij een bovenregionale crisis aan de touwtjes zou moeten trekken: een lokale/regionale bestuurder of een minister.

Daarnaast speelt de vraag of een wettelijke positie van de voorzitter van het IRBT zich nog verdraagt met de democratische legitimatie van besluiten die op meerdere veiligheidsregio's betrekking hebben. Mede gezien de haken en ogen die hieraan verbonden zijn, komen wij op basis van het voorgaande tot de volgende conclusie.

- > Versterk de bovenregionale operationele structuur door de positie van een (ontkleurd) landelijk operationeel leider te creëren. Dat zou kunnen geschieden bij de komende wetwijziging, al staat ook thans de voorzitters veiligheidsregio niets in de weg om gezamenlijk – uit een pool van ervaren operationeel leidinggevendenden – één (landelijk) operationeel leider aan te wijzen.
- > Voorzitters veiligheidsregio en bestuurders uit de functionele keten(s) kunnen, zo is gebleken, in voorkomende gevallen constructief samenwerken in een IRBT, zonder dat daartoe de rol van de voorzitter van het IRBT wettelijk hoeft te worden vastgelegd.
- > Als bestuurlijke afstemming in het IRBT niet tot stand komt of wanneer in het IRBT een patstelling ontstaat, heeft de minister van Justitie en Veiligheid (thans nog via de cvdK) de mogelijkheid (en daarmee ook de verantwoordelijkheid) om richting de voorzitters veiligheidsregio aanwijzingen te geven over de te stellen prioriteiten en doelstellingen.
- > Vooralsnog zien wij daarom geen noodzaak – en te veel drempels – om een wettelijke verankering van de voorzitter van het IRBT te realiseren.
- > Van belang is vooral dat bij bovenregionale crises van enige omvang de koppeling tussen het regionale en nationale niveau (bijvoorbeeld via het NCTV, LOCC of KCR2) daadwerkelijk wordt gelegd.

# Literatuur

Bakker, M., Leentvaar, E., & Van Duin, M. (2022). *De storm Eunice van 18 februari 2022*. NIPV

Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking. (2013). *Eenheid in verscheidenheid*. NCTV & Veiligheidsberaad

Commissie Muller. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*.

NCTV. (2022). *Nationaal Handboek Crisisbeheersing*. Ministerie van Justitie en Veiligheid

Van Duin, M. (2020). *KPN-storing: Hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises*. NIPV

Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M., & Domrose, J. (2019). *Containercalamiteit: Crisisbeheersing in het Waddengebied*. IFV

Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Domrose, J., Berger, E., & Leene, M. (2020). *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*. IFV