

Strategische agenda Veiligheidsberaad 2024 – 2027



Voorwoord

De Strategische agenda Veiligheidsberaad 2024-2027 is een dynamisch document, met thema's die direct voortkomen uit de toenemende complexiteit en urgentie van de wereld waarin we ons bevinden. Bij vrijwel alle veranderingen in onze leefomgeving speelt klimaatverandering een rol. We moeten ons voor de (nabije) toekomst onder meer voorbereiden op extreem weer, wateroverlast, droogte, natuurbranden en drinkwatertekorten. Dat doen we voor een deel ook al, bijvoorbeeld met het Klimaatakkoord van Parijs en met het Nederlandse Klimaatakkoord, waarin maatregelen staan opgenomen om de wereldwijde stijging van de temperatuur te beperken.

De verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's ligt in eerste instantie bij het bestrijden van de gevolgen van acute (klimaatgerelateerde) crises. De effectgebieden van bovengenoemde crisistypen zijn veelal bovenregionaal. Dit vraagt om een goede voorbereiding door de operationele diensten. Ook hebben de veiligheidsregio's, als onderdeel van de algemene keten van de crisisbeheersing, een rol in de crisiscoördinatie. Binnen het thema *Klimaatveiligheid* onderzoekt het Veiligheidsberaad in eerste instantie wat de rollen van veiligheidsregio's en Veiligheidsberaad zijn ten aanzien van klimaatverandering en afgeleide crises en wat de bestuurlijke vraagstukken hierbinnen zijn. Dit leidt tot een overkoepelende visie en heldere ambities, die worden vertaald naar concrete activiteiten.

We zien nu al dat klimaatverandering leidt tot grote en ingrijpende veranderingen in onze samenleving. Denk bijvoorbeeld aan waterstof in de industrie, batterijen in woningen, die tevens sterk worden geïsoleerd en verduurzaamd, meer alternatief aangedreven voertuigen, energieopwekking in nieuwe vormen en op nieuwe plekken. Dit levert milieu- en klimaatwinst op, maar brengt ook nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee. Binnen het thema *Veilige energietransitie* wordt hierop eveneens eerst een verkennend onderzoek uitgevoerd, om te weten waar de grootste risico's zich voordoen. Dit leidt vervolgens tot een concreet uitvoeringsprogramma.

Een heel ander crisistype is digitale ontwrichting. De technologische ontwikkelingen volgen elkaar in onverminderd tempo op en de maatschappij is in toenemende mate afhankelijk van informatie en digitale systemen. Vervlechting van systemen en processen in de samenleving maakt diezelfde samenleving ook kwetsbaarder voor digitale ontwrichting. Er ontstaan risico's op cascade-effecten die maatschappij-ontwrichtende gevolgen in zich hebben. Mede door het dynamische karakter van digitale ontwrichting en de grote impact, verdient dit onderwerp blijvend bestuurlijke aandacht. Dit komt niet tot stand door één organisatie alleen, maar vergt een gezamenlijke aanpak die regiogrenzen overstijgt: een bovenregionale netwerkaanpak. Binnen het thema *Digitale ontwrichting* wordt structurele verbinding georganiseerd met relevante partners op bestuurlijk niveau. Doel hiervan is het verbeteren van de (informatie)positie van de veiligheidsregio's bij digitale dreigingen.

Om in te kunnen spelen op al deze crisistypen is een robuuste crisisstructuur – zowel nationaal als (boven)regionaal – essentieel. De veiligheidsregio's vervullen hierbij een cruciale coördinerende rol en fungeren als schakelpunt met de rijksoverheid. Het ministerie van Justitie en Veiligheid voert sinds enige tijd een wetgevingsprogramma uit, met als doel een nieuw juridisch kader te creëren. Een herziene Wet veiligheidsregio's moet bijdragen aan het versterken van de crisisstructuur. Vanwege de potentiële impact van de wetsherziening op de veiligheidsregio's hecht het Veiligheidsberaad veel waarde aan intensieve samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid een wetgevingsprogramma uit met als doel een nieuw juridisch kader te creëren op dit dossier. Om hier

proactief aan bij te dragen en de urgentie van de herziening te blijven onderstrepen, is het thema *Herziening Wet veiligheidsregio's* als thema opgenomen in de Strategische agenda.

Deze Strategische agenda is, vanwege het dynamisch karakter van de thema's, een leidraad eerder dan een opsomming van projecten. In het Veiligheidsberaad, maar ook met stakeholders en ministers, zal periodiek het gesprek worden gevoerd over de ambitie van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad en over de voortgang op de thema's. Daarmee dwingt deze Strategische agenda tot permanente aandacht voor de onderwerpen die het Veiligheidsberaad van het hoogste belang acht.

Wouter Kolff,
Voorzitter Veiligheidsberaad

Inleiding

Het Veiligheidsberaad kent een doelstelling, die is beschreven in artikel 3 lid 1 van de statuten. Deze luidt: “Het Veiligheidsberaad stelt zich ten doel de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking in veiligheidsregio’s te vergroten.” Om dat te bereiken heeft het Veiligheidsberaad zichzelf enkele taken gesteld, waaronder in artikel 3 lid 1 d de taak: “een landelijke ‘Strategische agenda Veiligheidsberaad’ vaststellen en uitvoeren”. Met onderhavige Strategische agenda voor de periode 2024 tot en met 2027 wordt daar uitvoering aan gegeven.

Deze Strategische agenda bevat de gezamenlijke prioriteiten van de voorzitters van de veiligheidsregio’s, vevat in enkele thema’s. De thema’s hebben de volgende kenmerken:

- > Ze zijn in de tijd begrensd;
- > Ze hebben baat bij een bestuurlijke impuls en landelijke agendering
- > Ze zijn strategisch van aard;
- > Ze dragen bij aan de toekomstbestendigheid van de veiligheidsregio’s;
- > Ze hebben financiële, personele of juridische gevolgen voor de veiligheidsregio’s.
- > Ze zijn gerelateerd aan een taak van de veiligheidsregio’s;
- > Ze kennen betrokkenheid van crisispartners.

De thema’s van de Strategische agenda kunnen raakvlakken hebben met één of meerdere vaste portefeuilles van het Veiligheidsberaad.¹

De Strategische agenda van het Veiligheidsberaad staat niet op zichzelf. Deze kan geplaatst worden in het licht van eerder vastgestelde landelijke kaders en actuele ontwikkelingen, zoals:

- > De evaluatie van de Wet veiligheidsregio’s;²
- > De landelijke agenda crisisbeheersing van kabinet, samen met veiligheidspartners;³
- > De veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.⁴

Daarnaast zijn ook de volgende actuele ontwikkelingen van belang in het werkveld van de veiligheidsregio’s:

- > De toekomstverkenning brandweer 2022-2030 van het NIPV;⁵
- > De toekomstverkenning crisisbeheersing van het NIPV (2023);⁶
- > De ambities van de RCDV;
- > De strategische onderzoeksagenda NIPV 2023 -2026.⁷

¹ Brandweer, GHOR, Bevolkingszorg/Gemeenten, Informatievoorziening, Crisisbeheersing, Water- en Klimaatveiligheid

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/04/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s>

³ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/landelijke-agenda-crisisbeheersing>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>

⁵ <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/10/20221012-NIPV-Toekomstverkenning-Brandweer-2022-2030.pdf>

⁶ <https://nipv.nl/toekomstverkenning-crisisbeheersing/>

⁷ <https://nipv.nl/onderzoeksagenda/>

Thema's Strategische agenda

Op 30 juni 2023 heeft het Veiligheidsberaad in zijn vergadering besloten dat de Strategische agenda Veiligheidsberaad 2024-2027 de volgende thema's omvat:

1. Klimaatveiligheid
2. Veilige energietransitie
3. Digitale ontwrichting
4. Herziening Wet veiligheidsregio's

Op 17 maart 2025 heeft het Veiligheidsberaad besloten daar een 5^e thema aan toe te voegen:

5. Versterken weerbare samenleving

Deze thema's worden in dit document verder toegelicht, waarbij ook de ambitie wordt omschreven en de wijze waarop de ambitie wordt vertaald naar (programmatisch ingevulde) activiteiten. Dit is echter nog niet 'in beton gegoten'. Met name de eerste twee thema's zijn nieuw en dynamisch. Om te komen tot heldere uitvoeringsprogramma's is het eerst nodig om de thema's te verkennen en een ambitie op te stellen. Daartoe wordt in dit document een aanpak beschreven. De laatste twee thema's gaan over lopende ontwikkelingen en kunnen wel meteen worden uitgevoerd.

Thema

Klimaatveiligheid



Toelichting

Uit de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden⁸ (actielijn 9) en de Toekomstverkenning crisisbeheersing van het NIPV⁹ blijkt dat klimaatadaptatie en klimaatmitigatie¹⁰ in brede zin strategisch thema's zijn voor heel Nederland. Zoals ook blijkt uit de KNMI'23-klimaatscenario's¹¹ krijgen we in Nederland te maken met drogere zomers, nattere winters, een stijgende zeespiegel en extremer weer. Die ontwikkeling zorgt naar verwachting voor een toename van overstromingsrisico en wateroverlast, een toename van natuurbrandrisico en hittestress, en nieuwe gezondheidsrisico's. Dit zorgt voor meer druk op de hulpdiensten. Bovendien kunnen deze risico's leiden tot cascade-effecten, zoals uitval van vitale infrastructuur en klimaatmigratiestromen.

Het thema klimaatadaptatie en -mitigatie is ook te duiden als een 'wicked problem', waarbij regie, verantwoordelijkheden en kennis versnipperd zijn over verschillende domeinen en partners, met grote onderlinge afhankelijkheid. Er bestaat hierbij ook niet één oplossing. Een goede samenwerking met partnerorganisaties is daarom cruciaal, zodat er integraal kan worden opgetreden.

De effectgebieden van bovengenoemde crisistypen zijn veelal bovenregionaal. Dit vraagt om een goede voorbereiding op de coördinatie en besluitvorming door de operationele diensten. De verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's ligt daarbij primair bij het bestrijden van de gevolgen van acute (klimaatgerelateerde) crises. Ook hebben de veiligheidsregio's, als onderdeel van de algemene keten van de crisisbeheersing, een rol in de crisiscoördinatie.

Ambitie

De ambitie van het Veiligheidsberaad op het gehele thema klimaatveiligheid is als volgt:

Vooralsnog ligt de ambitie van het Veiligheidsberaad binnen klimaatveiligheid op onderwerpen die een link hebben met water, zoals extreem weer, wateroverlast, droogte en drinkwatertekorten.

Om te komen tot een overkoepelende strategische visie op het thema Klimaatveiligheid en tegelijkertijd lopende trajecten te kunnen voortzetten, wordt het thema langs vier sporen uitgewerkt:

1. Genereren bestuurlijke aandacht: huidige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld bestuurlijke netwerkgesprekken, worden voortgezet en verder uitgebouwd;
2. Verkenning: een beeld van de rollen van veiligheidsregio's en Veiligheidsberaad en van de bestuurlijke vraagstukken, een analyse van partners en het speelveld, en een onderverdeling van het thema in onderwerpen;
3. Vaststellen visie en ambities: een overkoepelende visie van het Veiligheidsberaad op het thema en per onderliggend onderwerp een concrete ('SMART' geformuleerde) ambitie;
4. Realisatie: programmatische aanpak per onderwerp om uitvoering te geven aan de ambities.

Dit thema wordt gekoppeld aan de vaste portefeuille Water- en Klimaatveiligheid.

Natuurbranden wordt niet binnen het thema klimaatveiligheid ondergebracht, omdat dit onderwerp al is belegd binnen de vaste portefeuille Brandweer. Het belang van goede verbinding tussen beide portefeuillehouders ten aanzien van de afbakening en uitvoering is evident.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>

⁹ <https://nipv.nl/toekomstverkenning-crisisbeheersing/>

¹⁰ Met klimaatadaptatie wordt bedoeld maatregelen om de gevolgen/overlast van de opwarming van de aarde te beperken en met klimaatmitigatie wordt bedoeld maatregelen om de opwarming zelf te beperken.

¹¹ <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s>

Spoor 1 – Genereren bestuurlijke aandacht

In 2023 zijn binnen de vaste portefeuille Waterveiligheid al stappen gezet om bestuurlijke aandacht te verkrijgen voor het bredere thema klimaatveiligheid. Het Veiligheidsberaad heeft aangegeven¹² dat het thema klimaatveiligheid direct aandacht verdient en dat de trajecten die al lopen doorgang kunnen vinden. Om een goede informatiepositie te verkrijgen en een netwerk op te bouwen, worden door de portefeuillehouder onder andere bestuurlijke netwerkgesprekken voortgezet en uitgebouwd. Zo is afgesproken dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat in 2024 met het Veiligheidsberaad komt spreken over klimaat- en waterveiligheid. Daarnaast blijft het Veiligheidsberaad inzetten op een goede relatie met crisispartners.

Klankbordtraject

Er wordt een klankbordtraject opgezet voor de gehele looptijd van de Strategische agenda, te weten 2024-2027. Het traject heeft als doel de portefeuillehouder te ondersteunen in de stappen die worden gezet en herhaaldelijk te spiegelen of nog de goede weg wordt bewandeld.

In dit traject laat de portefeuillehouder zich een à twee keer per jaar door twee separate panels adviseren, te weten door een intern panel en een extern panel. Gesprekken met het interne panel hebben als doel om een goede informatiepositie vanuit de veiligheidsregio's te genereren. De portefeuillehouder blijft hiermee op de hoogte van wat er speelt in de veiligheidsregio's op het thema klimaatveiligheid en kan daarmee landelijk optreden als ambassadeur van de veiligheidsregio's. Gesprekken met het externe panel hebben als doel om een breder perspectief op te halen door ook naar ontwikkelingen buiten het veiligheidsdomein te kijken.

Spoor 2 – Verkenning

Het thema klimaatveiligheid is een breed begrip, dat vraagt om richting en afbakening. Er is een overkoepelende visie nodig die voor de komende jaren richting geeft aan de inspanningen van het Veiligheidsberaad. Om te komen tot deze visie wordt in spoor 2 eerst een verkenning uitgevoerd. Deze moet een beeld geven van wat er speelt en waar bestuurlijke kansen liggen. Deze verkenning kan worden gezien als een feitelijke situatieschets.

De verkenning is gericht op de volgende zaken:

- > Een schets van de rollen van de veiligheidsregio's, de voorzitters van de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad ten aanzien van veiligheid met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering. Hierbij komt tevens aan de orde welke bestuurlijke vraagstukken er spelen;
- > Een internationale vergelijking van de wijze waarop crisisorganisaties van andere (buur)landen zich voorbereiden op water- en klimaatgerelateerde crises;
- > Een stakeholderanalyse die weergeeft welke partnerorganisaties er zijn op het gebied van klimaatveiligheid en de verschillende typen crises die hieraan verbonden zijn;
- > Een speelveldanalyse die antwoord geeft op de vraag welke grote projecten, beleidsstukken, onderzoeken en andere relevante ontwikkelingen er bestaan, die relevant kunnen zijn voor de veiligheidsregio's;
- > Een onderverdeling van het thema klimaatveiligheid in onderwerpen (zoals drinkwatertekort), die concreet ter hand kunnen worden genomen.

Het resultaat hiervan wordt aan het Veiligheidsberaad van 28 juni 2024 opgeleverd.

¹² In zijn vergadering van 30 juni 2023

Spoor 3 – Vaststellen visie en ambities

Op basis van spoor 2 kan een overkoepelende visie worden ontwikkeld op het thema klimaatveiligheid. Vervolgens kunnen er ambities met concrete acties worden vastgesteld voor de looptijd van deze Strategische agenda.

Opstellen visie Veiligheidsberaad

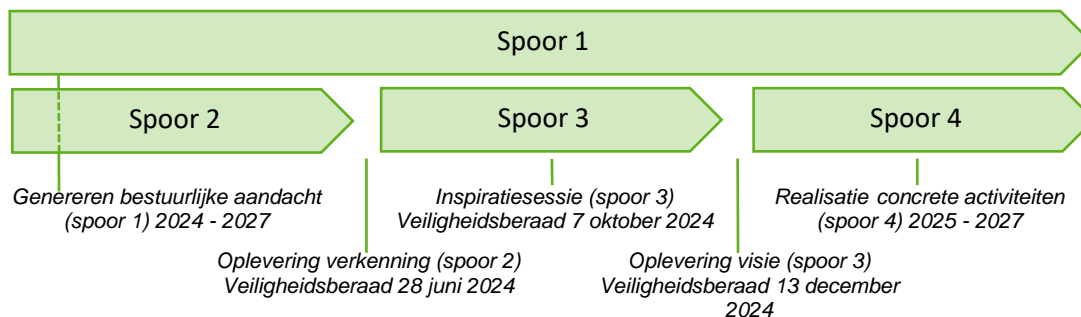
Om richting te kunnen geven aan de overkoepelende visie van het Veiligheidsberaad op dit thema, wordt een bestuurlijke inspiratiesessie georganiseerd. Het doel is om input op te halen bij de bestuurders. Hiertoe worden bijvoorbeeld op interactieve wijze casussen (grootschalige klimaatincidenten) voorgelegd aan het Veiligheidsberaad, gericht op de verschillende onderwerpen die in spoor 2 zijn benoemd. De visie wordt vervolgens vastgesteld in het Veiligheidsberaad.

De inspiratiesessie vindt plaats tijdens het interne Veiligheidsberaad van 7 oktober 2024. De opgestelde visie wordt ter vaststelling voorgelegd aan het Veiligheidsberaad op 13 december 2024.

Spoor 4 – Realisatie

Op basis van spoor 2 en 3 ontstaat een beeld van concrete activiteiten die kunnen worden uitgevoerd om de ambities van het Veiligheidsberaad te realiseren. Spoor 4 zal daarom eind 2024 worden ingevuld. Deze activiteiten kunnen naar verwachting vanaf het eerste kwartaal van 2025 gestart.

Spoor 1 tot en met 4 kennen daarmee het volgende onderlinge tijdsverloop:



Thema

Veilige energietransitie



Toelichting

Klimaatakkoord

De lidstaten van de Europese Unie hebben in het Klimaatakkoord van Parijs afgesproken om in 2050 klimaatneutraal te zijn en om in 2030 55% minder broeikasgassen uit te stoten. In het akkoord staan maatregelen om de wereldwijde stijging van de temperatuur te beperken. Deze maatregelen behelzen een grootschalige transitie van gebruik van fossiele brandstoffen naar duurzame en hernieuwbare brandstoffen: de energietransitie.

In het Nederlandse Klimaatakkoord¹³ van 28 juni 2019 staan meer dan 600 afspraken om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. Om grip te krijgen op, en beeld te krijgen bij deze gigantische opgave is de transitie in vijf domeinen (tafels) ingedeeld, met daaraan gekoppelde doelen:

- > *Gebouwde omgeving*: in 2050 moeten 7 miljoen woningen en 1 miljoen gebouwen van het aardgas af;
- > *Mobiliteit*: in 2050 is het verkeer en vervoer emissieloos en van hoge kwaliteit;
- > *Industrie*: in 2050 is de industrie circulair en stoot vrijwel geen broeikasgas meer uit;
- > *Landbouw en landgebruik*: in 2050 moeten de landbouw en het landgebruik klimaatneutraal zijn;
- > *Elektriciteit*: in 2030 komt 70 procent van alle elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.



Nieuwe energie, nieuwe risico's

Vanzelfsprekend leidt de uitwerking van bovenstaande doelen tot grote en ingrijpende veranderingen in onze maatschappij. Denk aan waterstof in de industrie, batterijen in woningen die tevens extreem worden geïsoleerd en verduurzaamd, meer alternatief aangedreven voertuigen, energieopwekking in nieuwe vormen en op nieuwe plekken, etc. Dit levert milieu- en klimaatwinst op, maar brengt ook nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee. Kenmerkend is dat er enerzijds sprake is van schaalvergroting, bijvoorbeeld het toenemend vervoer van gevaarlijke stoffen (zoals waterstof en ammoniak) via weg en spoor. Anderzijds is er tegelijkertijd sprake van fragmentatie, omdat er meer risico's de woonwijk en woningen in komen (buurtbatterijen, huisaccu's, zonnepanelen) waarbij opwekking en opslag ook lokaal plaatsvindt. Dit maakt de energietransitie versnipperd en leidt tot de vraag of er ook nagedacht wordt over een *veilige* energietransitie.

Wie draagt zorg voor veiligheid?

Bij de aanbieding van het klimaatakkoord in 2019 is veiligheid niet benoemd als uitgangspunt,¹⁴ maar er zijn inmiddels wel steeds vaker incidenten gerelateerd aan de energietransitie (zie kader). Om hun taken van voorkomen, beperken en bestrijden van incidenten, rampen en crises goed uit te kunnen voeren, is het belangrijk dat de veiligheidsregio's in voldoende mate betrokken worden, om het ook een *veilige* transitie te laten zijn. Een gesloten ketenbenadering is hierbij het uitgangspunt: als de veiligheidsregio's aan de achterkant moeten optreden wanneer het fout gaat (incidentbestrijding) dan kan dat efficiënter, effectiever en veiliger als men aan voorkant wordt betrokken als adviseur (risicobeheersing).

¹³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019D28243&did=2019D28243

¹⁴ Het kabinet sprak bij de aanbieding van het klimaatakkoord over de uitgangspunten betaalbaar, eerlijk en haalbaar.

Casus: brand Presikhaaf

Op zondagochtend 18 juni 2023 ontstaat brand in de keuken van een woning in de Arnhemse wijk Presikhaaf. Er is al snel sprake van een uitslaande brand. Tot op dat moment is er geen sprake van een bijzondere situatie. Jaarlijks zijn er zo'n 7.500 branden in woningen in Nederland. Echter, deze brand breidt zich via de buitenzijde van de woning zeer snel uit naar de naastliggende woningen en de rook breidt zich uit via de gebouwconstructies. Vier woningen branden volledig uit en meerdere woningen hebben brand-, rook- en waterschade. Door de enorme en langdurige rookontwikkeling moeten 125 (flat)woningen tijdelijk worden ontruimd en is de crisorganisatie opgeschaald om het incident in goede banen te leiden. Het ambulancepersoneel heeft meerdere personen behandeld vanwege rookinhalatieklachten en naar het ziekenhuis vervoerd. De impact van de brand is groot, acht woningen zijn als gevolg van de brand niet meer bewoonbaar.

Uit onderzoek blijkt later dat de aanwezige zonnepanelen (die over het totale dakvlak doorliepen) in combinatie met de in 2016 uitgevoerde renovatie (waarbij er een nieuwe gevel- en dakconstructie was aangebracht) heeft geleid tot een snelle brandverspreiding en dat dit de brand moeilijk bereikbaar en derhalve moeilijk te bestrijden maakte. De brand heeft geleid tot grote landelijke media-aandacht, tot vragen aan de minister van BZK en tot het aannemen van enkele moties in de Tweede Kamer.¹⁵

Ambitie

Economische belangen, groene ambities (duurzaamheid) en veiligheid grijpen in toenemende mate op elkaar in, ook in het licht van de Omgevingswet en verder verdichting van Nederland. Dit vraagt om het maken van bestuurlijke afwegingen. Het bevoegd gezag heeft hierin als vergunningverlener een belangrijke rol. Daarnaast ligt mogelijk een rol voor het Veiligheidsberaad in de positionering en belangenbehartiging van de veiligheidsregio's, vanuit de wens van betrokkenheid aan de voorkant. Tenslotte ligt er ook een werkgeversverantwoordelijkheid bij de veiligheidsregio's voor het veilig optreden van hulpverleners, die voor steeds complexere en onverwachte vraagstukken komen te staan. De ambitie van het Veiligheidsberaad op het gehele thema veilige energietransitie is als volgt:

De ambitie is om de risico's van de energietransitie en de impact daarvan goed in beeld te krijgen (kans x effect). Vervolgens wordt bezien wat nodig is om die risico's te verkleinen en welke bijdrage het Veiligheidsberaad daar, via de portefeuillehouder, aan kan leveren.

Het thema is zeer breed en divers, vandaar dat er in twee verschillende fases wordt gewerkt:

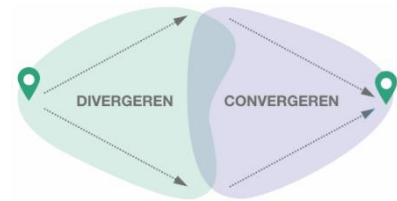
1. Een verkenningsfase waarin breed wordt gekeken naar de ontwikkelingen (divergeren) en wat die betekenen voor de veiligheid van de samenleving en voor de veiligheidsregio's. Dit kan mogelijk aan de hand van de vijf domeinen zoals beschreven in de inleiding.
2. Wanneer in beeld is waar de grootste risico's zich voordoen kan bepaald worden wat de focus/speerpunten worden (convergeren) in een realisatiefase. Dit leidt tot een koersdocument en een onderliggend uitvoeringsprogramma.

Gezien de elektrificatie van de samenleving en het daarmee toenemende brandgevaar ligt er een relatie met de vaste portefeuille Brandweer. Ook is er een logische relatie met de vaste portefeuille Water en Klimaatveiligheid. Het belang van goede verbinding van de portefeuillehouder Veilige energietransitie met beide andere portefeuillehouders ten aanzien van de afbakening en uitvoering is evident.

¹⁵ <https://vqgm.nl/resultaten-brandonderzoek-presikhaaf-bekend>

Gefaseerde aanpak

De energietransitie is zeer breed en komt op alle mogelijk manier onze maatschappij binnen. Om de juiste keuzes te maken wordt er eerst breed gekeken wat er gebeurt (divergeren) waarna pas later keuzes worden gemaakt waar daadwerkelijk op wordt ingezet (convergeren).



Vanuit de gedachte van divergeren-convergeren wordt gestart met een verkenningsfase. Hierin worden in ieder geval de onderstaande stappen doorlopen die moeten leiden tot meer inzicht in de problematiek, inzicht waar de grootste risico's van de energietransitie zich voordoen en handvatten voor de rol van het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio's op dit thema.

Fase 1 – Verkenning

Wat gebeurt er al?

Er lopen al de nodige initiatieven op het thema veilige energietransitie. Zo is er een bestaande werkgroep BOVEN (Bestuurlijk Overleg voor een Veilige Energietransitie in Nederland), die bestaat uit gedeputeerden, burgemeesters en wethouders uit heel Nederland. Deze werkgroep is opgericht om lokale en regionale overheden te helpen bij de energietransitie. Verder heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op verzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in maart 2023 een advies uitgebracht over de energietransitie, middels het rapport Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transities.¹⁶ Dit rapport gaat in op de vraag hoe leren in transities mogelijk is, zonder meteen elk risico te willen afdekken met nieuwe wet- en regelgeving. Deze, maar mogelijk ook andere initiatieven worden geïnventariseerd in de verkenning die als fase 1 wordt uitgevoerd.

Stappen

De volgende stappen worden genomen in fase 1:

- > Uit (laten) voeren van een onderzoek naar de gevolgen van de energietransitie voor de veiligheidsregio's, met daarbij aandacht voor:
 - Een analyse waar zich de grootste (veiligheids)risico's voordoen van energietransitie en met welke gevolgen (kans en effect);
 - De vraag wat dit betekent voor de veiligheidsregio's;
 - De vraag welke bestuurlijke vraagstukken dit oplevert voor het Veiligheidsberaad (en de veiligheidsregio's);
- > Een internationale verkenning hoe andere landen omgaan met veiligheid in de energietransitie;
- > Een stakeholders- en speelveldanalyse: Welke partijen spelen een belangrijke rol in de energietransitie en hoe ziet het speelveld er verder uit? Wie maakt het beleid en waar liggen mogelijkheden voor sturing? Wat is er al gedaan en door welke partijen?
- > Organiseren van een expertmeeting, waarin belangrijke stakeholders bijeen worden gebracht om met elkaar van gedachten te wisselen over het vraagstuk.

Het resultaat hiervan wordt in het derde kwartaal van 2024 opgeleverd.

¹⁶ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/04/19/vallen-opstaan-en-weer-doorgaan>

Fase 2 – Realisatie

Na afronding van de fase 1 worden de resultaten gepresenteerd in het Veiligheidsberaad. Hierbij worden concrete vervolgacties voorgesteld die samen fase 2 vormen. Hierbij valt te denken aan:

- > Het opstellen van een visie/koersdocument 'veilige energietransitie' van het Veiligheidsberaad;
- > Het opstellen van een uitvoeringsplan met concrete en meer gerichte activiteiten (convergeren), zoals:
 - Het organiseren van een congres;
 - Het voeren van gesprekken met dominante beleidsbepalers op rijksniveau;

De portefeuillehouder informeert het Veiligheidsberaad over ontwikkelingen binnen de portefeuille als daar aanleiding voor is. Daarnaast is er aandacht voor de afbakening van dit thema met het thema Klimaat en waterveiligheid, aangezien deze in elkaars verlengde liggen.

Thema

Digitale ontwrichting



Toelichting

Het Veiligheidsberaad constateerde al in 2018 dat technologische ontwikkelingen elkaar in hoog tempo opvolgen en dat de maatschappij in toenemende mate afhankelijk is van (digitale) informatie en digitale systemen. Verdere vervlechting van systemen en processen in de samenleving maakt diezelfde samenleving ook kwetsbaarder voor digitale ontwrichting. Er ontstaan risico's op een opeenvolging van effecten (zogenoemde cascade-effecten) die maatschappij-ontwrichtende gevolgen in zich hebben. Waar fysieke incidenten zich over het algemeen nog manifesteren in een lokaal brongebied en een (boven)regionaal effectgebied, vallen deze grenzen bij digitale incidenten bijna volledig weg.

Digitale ontwrichting is één van de meest waarschijnlijke crises die ons op landelijk niveau gaan raken. Mede door het dynamische karakter van digitale ontwrichting en een grote impact, verdient dit onderwerp blijvend bestuurlijke aandacht. Dit komt niet tot stand door één organisatie alleen, maar vergt een gezamenlijke aanpak die regiogrenzen overstijgt: een bovenregionale netwerkaanpak.

Het onderwerp richt zich op de rol van veiligheidsregio's bij crises, en daarmee op de externe kant van het zogenoemde cyberkwadrant. De interne kant van dit cyberkwadrant is al geborgd in het Versnellingsplan informatievoorziening, dat onderdeel is van het programma Informatievoorziening 2020-2025 van de veiligheidsregio's.¹⁷



Het onderwerp digitale ontwrichting maakt al sinds 2018 onderdeel uit van de Strategische agenda van het Veiligheidsberaad. Hiervoor is het 'Routeboek digitale ontwrichting' de leidraad.¹⁸ In dit routeboek liggen drie bestuurlijke opgaven beklonken:

1. Helderheid verschaffen over bestuurlijke bevoegdheden en de rol van veiligheidsregio's, zowel op het gebied van risico- als crisisbeheersing;

¹⁷ Het versnellingsplan is vastgesteld door het Veiligheidsberaad op 11-06-2021 en het programma is vastgesteld door het Veiligheidsberaad op 14-09-2020

¹⁸ Het routeboek is vastgesteld door het Veiligheidsberaad op 9 december 2019 en geactualiseerd op 10 december 2021

2. Stimuleren van (bestuurlijke) structurele afstemming tussen relevante partners;
3. Verbeteren van de informatiepositie van bestuurders van veiligheidsregio's.

De laatste opgave uit het bestuurlijke routeboek en een deel van de tweede opgave zijn nog niet voltooid. Er is een extra impuls nodig om deze opgaven verder invulling te geven. Deze twee opgaven vormen dan ook samen de basis voor de ambitie voor de periode 2024-2027.

Ambitie

Een goede informatiepositie over dreigingen (bijvoorbeeld vanuit het Nationaal Cyber Security Centrum, maar ook met andere crisispartners) is essentieel voor een goede risico- en crisisbeheersing. Het Veiligheidsberaad ziet structureel contact met (crisis)partners als mogelijk middel om deze informatiepositie te verkrijgen. Ook de samenwerking tussen rijksoverheid en veiligheidsregio's, en tussen de algemene en de functionele ketens op het gebied van digitale ontwricting behoeft verdere versterking. Om dit te realiseren pleit het Veiligheidsberaad voor een structureel afstemmingsoverleg tussen verschillende relevante partners. Op andere beleidsterreinen wordt al gewerkt met dergelijke afstemmingsoverleggen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Stuurgroep Management Watercrises Overstromingen (SMWO). Het Veiligheidsberaad heeft de ambitie een dergelijke structuur op het gebied van digitale ontwricting in te richten en ziet daarbij een regietaak weggelegd voor de rijksoverheid, gezien de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

De ambitie van het Veiligheidsberaad op het thema digitale ontwricting is hiermee als volgt:

Het Veiligheidsberaad vindt het belangrijk om bestuurlijke afstemming tussen partners te bewerkstelligen en daarmee een goede informatiepositie te verkrijgen. Wanneer er structureel bestuurlijke afstemming wordt gerealiseerd, zorgt dit logischerwijs ook voor een betere informatiepositie. Doel is dat veiligheidsregio's al aan de voorkant betrokken zijn in gesprekken over dreigingen.

Dit resulteert in de volgende ambitie: het organiseren van structurele verbinding met relevante partners op bestuurlijk niveau en daarmee het verbeteren van de (informatie)positie van de veiligheidsregio's bij digitale dreigingen.

Activiteiten

Om de ambitie te realiseren worden in 2024 de volgende stappen gezet:

- > Verkennen of er in samenwerking met de NCTV een structureel afstemmingsoverleg kan worden gerealiseerd met diverse (crisis)partners op het gebied van digitale ontwricting;
- > Organiseren van een bestuurlijke oefening met table-top scenario's met vitale partners (mogelijk in de vorm van een IRBT-oefening (in oktober/december 2024).

Thema

Herziening Wet veiligheidsregio's



Toelichting

Ten tijde van de vaststelling van deze Strategische agenda voert het ministerie van Justitie en Veiligheid een wetgevingsprogramma uit met als doel een nieuw juridisch kader te creëren. Belangrijkste basis hiervoor wordt gevormd door het eindrapport van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (de commissie-Muller) uit december 2020.¹⁹ Op basis van deze wetsevaluatie is in december 2022 de 'Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg' opgesteld.²⁰ In deze contourennota schetst het kabinet zijn voornemen om het stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg op verschillende punten structureel te versterken. Naast de wetsevaluatie en de contourennota vormen ook de lessen uit de Covid-19-pandemie input voor de herziening van het crisisbeheersingsstelsel.

Voor het wetgevingsprogramma hanteert het ministerie een methode waarbij de wet in tranches tot stand komt, ondersteund door zogenoemde two-pagers. Deze two-pagers vormen de basis voor gesprekken tussen de minister en het Veiligheidsberaad. De uitkomsten hiervan dient als input voor het verdere wetgevingstraject.

Bij vaststelling van onderhavige Strategische agenda zijn bijna drie jaar verstreken sinds het rapport van de commissie-Muller door de minister naar de Tweede Kamer is gestuurd. Het is van groot belang dat de herziening van de Wet veiligheidsregio's onverminderd wordt voortgezet om te voorkomen dat het gat tussen wetsevaluatie en wetsherziening te groot wordt. Daarbij heeft ook de Covid-19-pandemie kwetsbaarheden in het huidige crisisstelsel blootgelegd. De lessen die hieruit zijn getrokken, vragen om spoedige implementatie.

Vanwege de potentiële impact van de wetsherziening op de veiligheidsregio's, hecht het Veiligheidsberaad veel waarde aan intensieve samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid op dit dossier. Om hier proactief aan bij te dragen, wordt de herziening van de Wet veiligheidsregio's als thema opgenomen in de Strategische agenda Veiligheidsberaad 2024-2027. De portefeuillehouder Crisisbeheersing fungeert als bestuurlijk liaison naar het ministerie en bewaakt de samenhang in de opvattingen van het Veiligheidsberaad op de verschillende onderwerpen.

Ambitie

Als de aanpassing van het juridisch kader te lang op zich laat wachten, dan ontstaat het risico dat de geleerde lessen met betrekking tot bovenregionale crisisbeheersing niet tijdig zijn geïmplementeerd voor de rampen en crises waarmee Nederland in de toekomst wordt geconfronteerd. De herziene wet moet bijdragen aan het oplossen van deze uitdagingen. Het traject voor wetsherziening loopt inmiddels bijna drie jaar. De urgentie om wijzigingen in het stelsel van crisisbeheersing door te voeren, gebaseerd op de wetsevaluatie en de lessen uit de Coronapandemie, dreigt af te nemen. De demissionaire status van het kabinet leidt ook af van de aandacht voor de wetsopvolging op het departement. Het is aan het Veiligheidsberaad om dit onder de aandacht van de partners te houden.

De ambitie van het Veiligheidsberaad op het thema herziening Wet veiligheidsregio's is als volgt:

Een robuuste crisisstructuur – zowel nationaal als (boven)regionaal – is essentieel, waarbij de veiligheidsregio's een cruciale coördinerende rol vervullen en fungeren als schakelpunt met de

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/04/tk-bijlage-evaluatie-wet-veiligheidsregio-s>

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/06/tk-bijlage-1-contourennota-versterking-crisisbeheersing-en-brandweezorg>

rijksoverheid. De herziene Wet veiligheidsregio's moet bijdragen aan het versterken van deze structuur.

De ambitie op dit thema is dat de nieuwe wet zo snel mogelijk geïmplementeerd is, met inbreng van de punten die het Veiligheidsberaad van belang acht. Deze punten heeft het Veiligheidsberaad eerder al per brief aangegeven aan de minister van Justitie en Veiligheid.²¹

Daarbij kan het Veiligheidsberaad gezamenlijk optreden met bestuurlijke partners, waaronder de VNG en de Regioburgemeesters.

Strategie

De verantwoordelijkheid voor het wetgevingsproces ligt bij de minister van Justitie en Veiligheid.

Teneinde uitvoering te geven aan zijn ambitie onderneemt het Veiligheidsberaad de volgende acties:

- > Onder aandacht blijven brengen van de urgentie tot herzien van de wet, omdat sinds de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's en de evaluatie door de Onderzoeksraad voor Veiligheid van de Covid-19-pandemie er kwetsbaarheden van het stelsel zijn blootgelegd. Bij een nieuwe crisis is het niet uitlegbaar als er wederom tegen dezelfde kwetsbaarheden wordt aangelopen.
- > Het meegeven van het regionale perspectief vanuit de veiligheidsregio's richting het wetgevingstraject, zodat de regionale en de nationale crisisstructuur voldoende op elkaar aansluiten, en dat het nieuwe wettelijk kader voor de veiligheidsregio's uitvoerbaar blijft.
- > Het bewaken van de samenhang tussen afzonderlijke onderdelen van de wetswijziging.

Op dit moment is het niet helder hoe het vervolgproces eruitziet en welk tijdspad er voorzien is.

Aangezien de minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk is voor het wetstraject, zijn de mogelijkheden tot inhoudelijke beïnvloeding of versnelling van het proces beperkt. Om de noodzaak van voortgang op het traject te blijven benadrukken kan het Veiligheidsberaad verschillende middelen inzetten:

- > Benadrukken van de urgentie van dit dossier bij de formateur voor het nieuwe kabinet;
- > Aan de nieuwe minister van Justitie en Veiligheid het belang van voortgang meegeven;
- > Als onderdeel opnemen van communicatiestrategie van het Veiligheidsberaad.

Tijdelijk evaluatie en herziening Wet veiligheidsregio's

Het proces van evaluatie en herziening van de Wet veiligheidsregio's kent (vooralsnog) het hiernavolgende tijdsverloop:

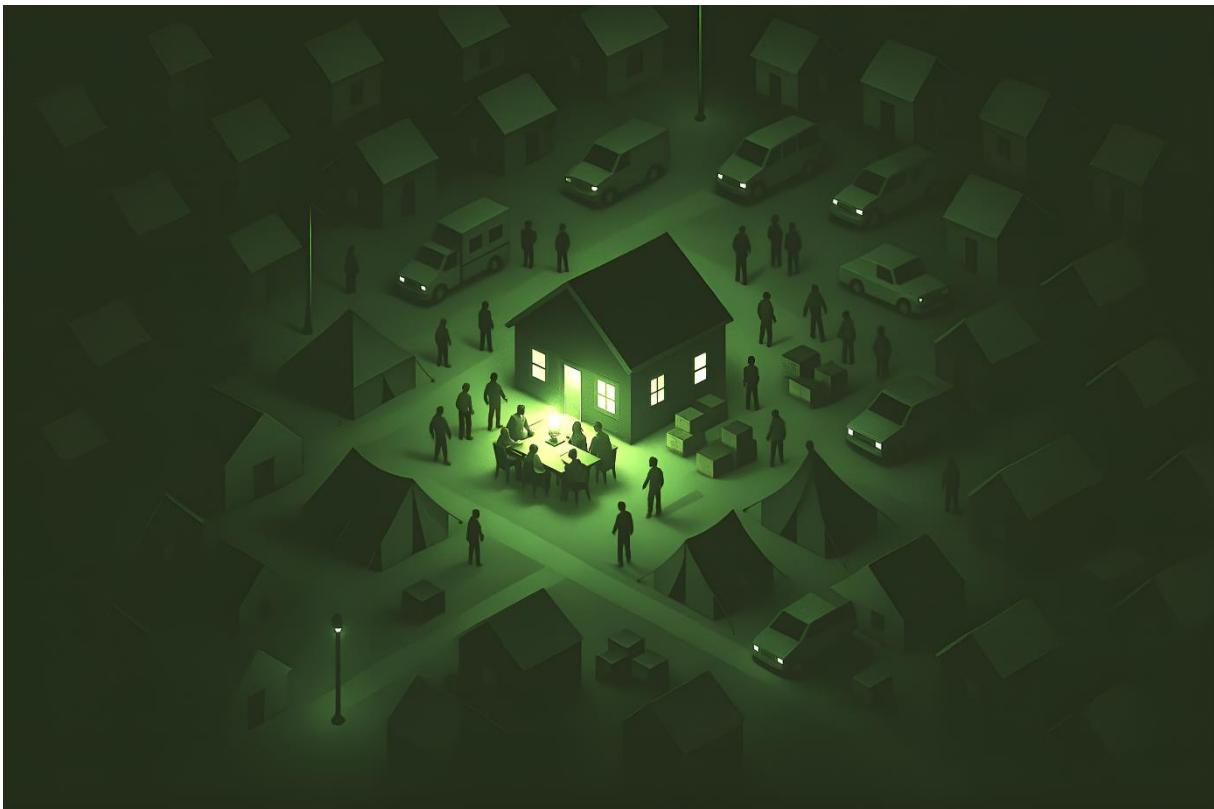
4 december 2020	Publicatie rapport 'Evaluatie Wet veiligheidsregio's'
2020 – 2022	Covid-19-pandemie
5 mei 2020, 16 februari 2022, 12 oktober 2023	Evaluatie Covid-19-pandemie door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (3 delen)
6 december 2022	Publicatie 'Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg' door het ministerie van JenV

²¹ Reactie Veiligheidsberaad op Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, kenmerk V025-2022, d.d. 13 oktober 2022 en Reactie op eerste tranche two-pagers t.b.v. herziening Wet veiligheidsregio's, V10-2023, d.d. 12 oktober 2023.

Zomer 2023	1e tranche two-pagers herziening Wet veiligheidsregio's
Winter 2023	2e tranche two-pagers herziening Wet veiligheidsregio's
Voorjaar 2024	Pre-consultatie wetsteksten herziene Wet veiligheidsregio's
Najaar 2024	Consultatie wetsteksten herziene Wet veiligheidsregio's

Thema

Versterken Weerbare Samenleving



Toelichting

Er is de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekomen voor maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht bij crises en rampen. De commissie Muller signaleerde in 2020 bij de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's een verandering in het denken over de verantwoordelijkheid van burgers, het maatschappelijk middenveld en bedrijven bij crisisbeheersing. Het onderwerp kwam ook terug in het thema 'Ongekende Crises' in de vorige Strategische Agenda van het Veiligheidsberaad. In opdracht van het Veiligheidsberaad deden NIPV en Crisisplan toen onderzoek naar 'Versterken van veerkracht' (2020). En ook recentelijk publiceerde NIPV de verkenning 'Versterken maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht' (2024).

Hoewel het thema dus niet nieuw is, is de urgentie wel sterk toegenomen. Door onder meer geopolitieke (militaire en hybride) dreigingen en de effecten van klimaatverandering wordt een scenario van grootschalige en/of langdurige maatschappelijke ontwrichting steeds realistischer. Dat vraagt om een versnelling en intensivering op de aanpak.

Het Veiligheidsberaad heeft bij vaststelling van de Landelijke Agenda Crisisbeheersing besloten zich te willen toespitsen op het versterken van maatschappelijke weerbaarheid. De bestuurlijk portefeuillehouders Crisisbeheersing (dhr. Bruls) en Bevolkingszorg/Gemeenten (mw. Schuurmans-Wijdeven) zijn door het Veiligheidsberaad gevraagd te verkennen hoe een bestuurlijke impuls kan worden gegeven aan dit thema. Dit heeft geleid tot een bestuurlijke opdracht gericht aan de RCDV, die als basis dient voor de ambitie op dit thema. Vanwege de urgentie en noodzaak om de opdracht gezamenlijk uit te werken, is het thema ook toegevoegd aan deze Strategische Agenda. Het thema wordt ondergebracht bij de vaste portefeuilles Crisisbeheersing en Bevolkingszorg/Gemeenten. De betreffende portefeuillehouders fungeren als bestuurlijk aanspreekpunt en bewaken de voortgang en samenhang voor het Veiligheidsberaad.

Ambitie

Vanwege de geopolitieke situatie is de voorbereiding op een langdurig en grootschalig conflict in een stroomversnelling gekomen. De landelijke beleidsmatige kaders voor de aanpak zijn helder. De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden omschrijft de strategische koers voor de nationale veiligheid aan de hand van 12 actielijnen. Actielijn 12 omschrijft het versterken van crisisbeheersing en vergroten paraatheid van de samenleving. Dit is nader uitgewerkt in de Landelijke Agenda Crisisbeheersing, die de gezamenlijke ambities van Rijk en veiligheidsregio's ten aanzien van crisisbeheersing bevat. Pijler 2 van deze Agenda richt zich specifiek op het versterken van een weerbare samenleving.

Het Rijk heeft de weerbaarheidsopgave geschetst in een Kamerbrief van 6 december 2024. Deze vraagt echter nog om nadere concretisering ten aanzien van de manier waarop deze opgave wordt opgepakt.

Op Rijksniveau worden ook al acties ingezet. Zo is het landelijk platform WeerbaarNL gelanceerd alsmede een landelijke campagne gericht op bewustwording. Maar ook in de veiligheidsregio's worden activiteiten ontplooid in lijn van de landelijke agenda Crisisbeheersing, zoals regionale bewustwordingscampagnes, het in kaart brengen van kwetsbare inwoners en het versterken van publiek-private samenwerking. Lopende initiatieven worden voortgezet om de positieve energie op dit thema te behouden. Echter, er is winst te behalen door het organiseren van meer samenhang tussen de aanpak van veiligheidsregio's en tussen lokale/regionale en landelijke activiteiten. Op dit moment is

niet altijd inzichtelijk wie waarmee bezig is en welke acties er al lopen. Dit kan er ook toe leiden dat partijen het wiel opnieuw uitvinden. Landelijke coördinatie en afstemming en het delen van *best practices*, kunnen helpen bij het beter richten van de inzet op dit thema.

Op verzoek van de bestuurlijk portefeuillehouders van het Veiligheidsberaad is een bestuurlijke tafel weerbare samenleving opgezet. Dit overleg bestaat uit de beide portefeuillehouders uit het Veiligheidsberaad, de Minister van JenV, de NCTV, DG PenV en voorzitter van de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid. Het heeft als doel om heldere samenwerkingsafspraken te maken tussen Rijk, Veiligheidsberaad en VNG ten aanzien van de aanpak van weerbaarheid.

Naar aanleiding van deze bestuurlijke tafel is de volgende bestuurlijke opdracht geformuleerd waarmee het Veiligheidsberaad heeft ingestemd op 13 december 2024:

Bestuurlijke opdracht Veiligheidsberaad

Het Veiligheidsberaad verzoekt de RCDV:

1. Te onderzoeken welk gezamenlijk basisniveau wenselijk en haalbaar is ten aanzien van de aanpak van weerbaarheid door veiligheidsregio's;
2. Vast te stellen op welke dreigingsscenario's en bijbehorende effecten de veiligheidsregio's zich moeten prepareren, waaronder het scenario van langdurige stroomuitval. Het uitgangspunt bij deze scenario's is dat burgers de eerste 72 uur na een ramp of crisis in principe zelfredzaam moeten kunnen zijn;
3. Uit te werken wat qua informatiedeling over dreigingen nodig is voor adequate preparatie;
4. Uit te werken op welke manier veiligheidsregio's *best practices* met elkaar kunnen uitwisselen, en hierbij te zorgen voor een heldere positionering van het landelijk platform WeerbaarNL ten opzichte van de veiligheidsregio's;
5. Te verkennen in hoeverre brandweerposten ingezet kunnen worden als *resilience points*;
6. Voor bovenstaande acties in kaart te brengen wat de financiële consequenties hiervan zijn, en wat dit randvoorwaardelijk vraagt van het Rijk en gemeenten/VNG;
7. Het Veiligheidsberaad periodiek te informeren over de voortgang van de acties, en de resultaten ter besluitvorming voor te leggen aan het Veiligheidsberaad.

Het Veiligheidsberaad verzoekt de voorzitters veiligheidsregio:

8. In hun eigen algemeen bestuur het gesprek aan te gaan over hoe de weerbaarheid van de samenleving in de eigen veiligheidsregio versterkt kan worden.

Het Veiligheidsberaad verzoekt de portefeuillehouders Crisisbeheersing en Gemeenten (incl. Bevolkingszorg):

9. Namens het Veiligheidsberaad te blijven deelnemen aan het bestuurlijk overleg weerbare samenleving met het Rijk en de VNG;
10. In het Veiligheidsberaad van 17 maart 2025 een voorstel voor te leggen voor het toevoegen van dit onderwerp aan de Strategische Agenda van het Veiligheidsberaad.

Tijdslijn

De bestuurlijke opdracht wordt momenteel tot uitvoering gebracht. De resultaten worden periodiek voorgelegd aan het Veiligheidsberaad waarbij wordt besproken hoe het vervolg eruit ziet. De realisatie en haalbaarheid hiervan is echter afhankelijk van de middelen die al dan niet worden vrijgemaakt door het Rijk, en de te verwachte Tweede Kamerbrief over de invulling van de nationale weerbaarheidsopgave. Zodra hier meer duidelijkheid over is kan het Veiligheidsberaad ook een meer concrete ambitie en eventuele vervolgacties op dit thema formuleren.

Budget

De veiligheidsregio's kunnen zelf al aan de slag daar waar het een gewijzigde focus van de reguliere taakuitvoering betreft. Op dit moment zijn door zowel JenV als Defensie nog géén specifieke middelen toegekend voor het versterken van weerbaarheid waar de veiligheidsregio's of gemeenten een beroep op kunnen doen. Een onderdeel van de bestuurlijke opdracht betreft het uitwerken van de financiële behoeften (zie actielijn 6).