

## Samenvatting

### Aanleiding, vraagstelling, operationalisering en context van het onderzoek

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. De wet heeft als belangrijkste doel de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland te verbeteren. De wet beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie te realiseren van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie.

Het instellen van veiligheidsregio's is onderwerp van stevige politiek/bestuurlijke discussie geweest. Er was met name kritiek op de keuze voor het instrumentarium van 'verlengd lokaal bestuur'; de democratische verantwoording zou onvoldoende geborgd zijn. In antwoord daarop heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Eerste Kamer toegezegd dat de wet na twee jaar geëvalueerd zou worden 'om te kunnen bezien hoe de wet in de praktijk uitwerkt'.<sup>1</sup>

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd de evaluatie van de Wvr uit te voeren. Als hoofdvraag voor de evaluatie is geformuleerd: In hoeverre voldoet de Wet veiligheidsregio's in de praktijk aan de verwachtingen wat betreft het functioneren van het stelsel (de realisatie van de aannames over het bijdragen aan een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie) en hoe ervaren actoren dat?

De vraagstelling is uitgesplitst in vier deelvragen, waarop in deze rapportage een antwoord is gegeven. De onderzoeksvragen per deel zijn de volgende:

- Onderzoeksvragen over de totstandkoming van de Wvr en de mechanismen en overwegingen die ten grondslag liggen aan de Wvr (de beleidstheorie);
- Onderzoeksvragen over het feitelijke functioneren van het stelsel van de Wvr in de praktijk;
- Onderzoeksvragen over de verwachtingen van actoren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvr en hun ervaringen met het functioneren van het stelsel in de praktijk;
- Onderzoeksvragen over relevante toekomstige ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor de Wvr.

De wetsevaluatie richt zich op het stelsel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Ramp: een zwaar ongeval of andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken;
- Crisis: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast;

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken I*, 2009/10, (Eerste Kamer, T01126, nr. 17, p. 744).

- Rampenbestrijding: het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp;
- Crisisbeheersing: het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen.

Voor de evaluatie van de Wvr is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- Documentenstudie: doel van de documentenstudie was om assumpties en het functioneren van de Wvr in de praktijk te onderzoeken;
- Interviews: afhankelijk van de fase in het onderzoek had het interview als doel om de aannames die ten grondslag liggen aan de Wvr, het feitelijk functioneren ervan in de praktijk en ervaringen met het feitelijk functioneren in de praktijk te inventariseren;
- Expertsessies: er zijn meerdere expertsessies georganiseerd om conceptbevindingen te toetsen en verdiepen;
- Enquêteonderzoek: het enquêteonderzoek is gebruikt om de ervaringen met het functioneren van de Wvr in de praktijk te inventariseren.

De wetsevaluatie wordt door de minister van VenJ aangeboden aan de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing (Commissie Hoekstra). De evaluatiecommissie heeft als opdracht om een advies uit te brengen aan de minister van VenJ over de werking van de Wvr en het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat advies is gericht op de eisen waaraan de Wvr en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing nu en in de nabije toekomst moeten voldoen en het bevat voorstellen voor verbetering van het huidige stelsel. De commissie baseert zich – naast dit evaluatierapport over het *bestuurlijk* stelsel – op de resultaten van De Staat van de Rampenbestrijding 2013, het rapport waarin de Inspectie VenJ een analyse geeft van het *operationeel* presterend vermogen van de veiligheidsregio's.

Gezien de nog korte tijdsperiode sinds de inwerkingtreding van de Wvr is het te vroeg om gevalideerde uitspraken te kunnen doen over de maatschappelijke effecten van de wet, namelijk of de Wvr een betere hulpverlening mogelijk heeft gemaakt in het geval van branden, rampen en crises en of de Wvr burgers beter beschermt tegen risico's dan in de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvr. Dat is dan ook expliciet geen onderdeel van deze evaluatie van de Wvr.

### **De Wet veiligheidsregio's**

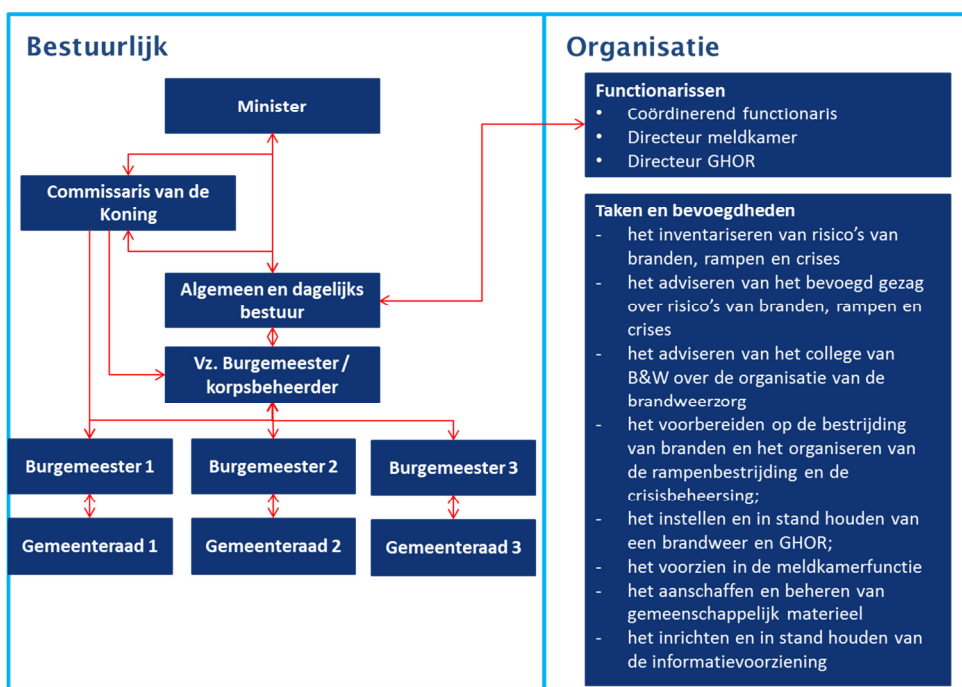
Het einde van de Koude Oorlog leidt tot een nieuwe vorm van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Waar voorheen één organisatie (de dienst Bescherming Bevolking) verantwoordelijk was, moet de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie 'van klein naar groot' kunnen optreden.

De Wet veiligheidsregio's regelt de bevoegdheden die in de ogen van de wetgever nodig zijn in de voorbereiding op en beheersing van brandweerborg, rampen en crises en verschuift taken en bevoegdheden van de lokale colleges van B&W naar het bestuur van de veiligheidsregio. Veiligheidsregio's worden vormgegeven volgens het model van 'verlengd lokaal bestuur': gemeenten worden verplicht samen te werken in openbare lichamen op

basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er komen 25 veiligheidsregio's in Nederland, conform de indeling van de politieregio's. Het bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. De korpsbeheerder in de regio wordt tevens voorzitter van de veiligheidsregio.

In de Wvr worden bestaande wetten samengevoegd, waaronder de Brandweerwet, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen. In onderstaand schema is een overzicht gegeven van de bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's (links) en een beschrijving van de organisatie als het gaat om de functionarissen en de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio (rechts) in de voorbereidende ('koude') fase.

Figuur 1: Bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's



De wet is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Op 1 januari 2013 heeft een wetswijziging plaats gevonden op grond waarvan het landelijke Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is opgericht en alle brandweertaken verplicht van de gemeenten naar het regionale niveau moeten worden gebracht per 1 januari 2014.

#### De beleidstheorie en de wet

- De kern van de wet is terug te voeren tot het Kabinetstandpunt veiligheidsregio's uit 2004. Sinds het begin van deze eeuw vormt dit standpunt een belangrijke basis voor het organiseren van de voorbereiding op rampen en crises.
- Vanaf de genoemde periode wordt het instellen en ontwikkelen van veiligheidsregio's door de regering gezien als oplossing voor **drie dossiers**:
  - het verbeteren van de voorbereiding op en bestrijding van rampen, met name als reactie op de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001);

- het beheersen van 'moderne crises', volgend op onder andere de aanslag op de WTC-torens in New York en de bestrijding van de vogelpest en een dreigende SARS-epidemie;
- de kwaliteit van de brandweerzorg.
- De beleidstheorie onder de Wvr leunt op **vijf categorieën van maatregelen**:
  - Bestuurlijke aansturing – verlengd lokaal bestuur per regio, bestuurlijke verantwoordelijkheid voor voorbereiding op rampen en crises, eenhoofdig bovenlokaal gezag tijdens rampen en crises en sturing op de meldkamer;
  - Schaalgrootte – opschaling naar 25 regio's en congruentie van alle hulpverleningsdiensten met de schaal van de politie;
  - Organisatie – eisen aan de verschillende kolommen, de meldkamer en de samenwerking met crisispartners;
  - Uitvoering – minimumeisen aan de wijze waarop de hoofdstructuur voor de rampenbestrijding functioneert;
  - Nationale aspecten – toezicht voor het borgen van publieke belangen en vormgeving van de stelselverantwoordelijkheid van de minister.
- In de Wvr worden bestaande wetten samengevoegd, waaronder de Brandweerwet. De Wvr biedt op een groot aantal onderdelen vormvrijheid: op welke manier de verschillende 'kolommen' binnen de veiligheidsregio georganiseerd zijn en met elkaar samenwerken, is met uitzondering van enkele randvoorwaarden niet geregeld, om ruimte te geven aan maatwerk per regio. Ook bevat de wet weinig tot geen regels over inter- of bovenregionale samenwerking. De wet stelt wel preciezer eisen aan de inrichting van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie. Daarnaast bevat de wet operationele bepalingen voor de brandweer.
- In de beleidstheorie en de wet zijn diverse **dilemma's, spanningen en inconsistenties** zichtbaar:
  - Het is onhelder wat onder 'de veiligheidsregio' moet worden verstaan: een staande uitvoeringsorganisatie, een multidisciplinair samenwerkingsverband of beide. De wet biedt ruimte voor verschillende interpretaties.
  - De wet kiest in naam voor 'verlengd lokaal bestuur' (samenwerking door gemeenten via gemeenschappelijke regelingen), maar legt belangrijke vormvoorschriften dwingend op.
  - De wet geeft op veel onderdelen ruimte voor maatwerk en keuzevrijheid en legt op andere terreinen gedetailleerde normen en bepalingen vast, zonder dat altijd duidelijk is op grond waarvan die verschillen tot stand zijn gekomen.
  - Veiligheidsregio's zijn vormgegeven op de schaal van de politieregio's omwille van een nauwe afstemming tussen de hulpverleningsdiensten en een congruente bestuurlijke aansturing. In de wet is een aantal waarborgen opgenomen om die afstemming te realiseren, maar de wetgever heeft niet gekozen voor integratie van besturen.
  - De wet is in theorie ook gericht op beheersing van crises, maar richt zich vooral op 'klassieke' rampen binnen het domein van de hulpverleningsdiensten.
  - De Wvr geeft weinig houvast voor de verantwoordelijkheden op bovenregionaal en nationaal niveau.
- Sinds de inwerkingtreding van de Wvr hebben diverse beleidsmatige ontwikkelingen plaatsgevonden. Een belangrijk deel daarvan kan worden beschouwd als congruent met de Wvr en de onderliggende beleidstheorie, zoals de ontwikkeling van het IFV en de uitwerking van normen voor bevolkingszorg en bovenregionale samenwerking. Voornemens tot congruentie van de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's) en de oprichting van

bovengemeentelijke omgevingsdiensten sluiten in hoofdlijnen aan bij de beleidstheorie van de veiligheidsregio's. Er zijn echter ook ontwikkelingen zichtbaar die niet congruent zijn aan de oorspronkelijke bedoelingen van de Wvr. Het gaat dan met name om de opschaling van de politie naar tien regionale eenheden (waardoor de aanvankelijk beoogde congruentie van hulpverleningsdiensten en besturen in 25 regio's niet meer bestaat) en de inrichting van een landelijke meldkamerorganisatie.

### **Conclusies per thema - functioneren van en ervaringen met de Wvr** Operationeel presteren

- Door de korte periode sinds de inwerkingtreding van de wet en beperkte empirie is het te vroeg om te concluderen in hoeverre Nederland met de Wvr beter in staat is grootschalige rampen en crises het hoofd te bieden.
- Uit de 'Staat van de Rampenbestrijding' wordt wel zichtbaar dat er in het algemeen een vooruitgang zichtbaar is in de kwaliteit van de voorbereiding op rampen en crises. Tegelijk constateert de Inspectie dat geen van de veiligheidsregio's voldoet aan alle minimumeisen uit wet.
- Evaluaties van incidenten tonen daarnaast aan dat ook in het feitelijk reageren op rampen en crises nog veel valt te verbeteren. Terugkerende knelpunten zijn onder andere: opschaling, informatiemanagement, het functioneren van de meldkamer, de slachtofferregistratie en de (crisis)communicatie.
- De inspectieresultaten en de bevindingen naar aanleiding van incidenten laten zien dat er sprake is van een 'mismatch' tussen de eisen die de wet stelt en de feitelijke knelpunten bij het multidisciplinair optreden in ramp- en crisissituaties. Sommige knelpunten (bijvoorbeeld de aansluiting met het landelijke niveau) worden niet of nauwelijks in de wet benoemd. Op andere onderdelen valt op dat het detailniveau van de eisen sterk verschilt (soms heel globaal, zoals bij slachtofferregistratie, soms erg precies, zoals bij de samenstelling van beleids- of operationele teams), zonder dat die verschillen zijn terug te voeren op gesignaleerde knelpunten in de operatie. In het algemeen valt op dat er nog veel winst is te behalen in het feitelijk handelen in de voorgeschreven hoofdstructuur.
- Op grond van de evaluaties van rampen en crises is het daarom de vraag of het naleven van de huidige wettelijke vereisten voldoende basis biedt voor een adequate rampen- en crisisorganisatie.

### **Bestuurlijke aansturing**

- De in de Wvr gekozen vorm van verlengd lokaal bestuur dient verschillende doelen. Het beeld of deze doelen bereikt zijn, verschilt. Tussen de veiligheidsregio's bestaan grote verschillen in de manier waarop het bestuur functioneert. Daarbij speelt een rol dat het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing door burgemeesters weinig aandacht krijgt en zeker minder prominent is dan het domein openbare orde en veiligheid. Het bestuur van de veiligheidsregio lijkt voldoende geëquipeerd om leiding te kunnen geven aan de organisatie van de veiligheidsregio. Via het bestuur leren burgemeesters elkaar kennen – wat belangrijk is, omdat persoonlijke contacten tijdens rampen en crises van groot belang zijn.
- Er zijn sterke aanwijzingen dat het eenhoofdige gezag in de vorm van de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio bijdraagt aan daadkrachtig en adequaat handelen als

het noodzakelijk is. Er is brede consensus over de noodzaak om dit eenhoofdige gezag en de doorzettingsmacht bij de voorzitter van de veiligheidsregio te beleggen.

- Als er ook andere ketens dan de hulpverleningsdiensten betrokken moeten worden, voldoet de opschalingsstructuur minder goed. Het meest zichtbaar is dat in de verhouding tot de openbare orde-kolom: de wet verplicht bij opschaling tot een Regionaal Beleidsteam (RBT), terwijl dat niet in alle gevallen noodzakelijk is en het onvoldoende duidelijk is hoe het RBT zich dan verhoudt tot de gezagsdriehoek van burgemeester, politie en Openbaar Ministerie.
- De lokale democratische legitimatie voor de veiligheidsregio is uiterst beperkt. Veiligheidsregio's spannen zich in om gemeenteraden te betrekken bij de discussie over de prioriteiten en het beleid van de regio, maar de afstand blijkt in de praktijk toch te groot om voor stevige democratische controle te kunnen zorgen. De burgemeester legt vaak hooguit één of enkele keren per jaar verantwoording af over zijn rol in de veiligheidsregio.
- De wet voorziet in een planvormingscyclus, met het risicoprofiel en het beleidsplan als de instrumenten voor het beleid van de veiligheidsregio en de aansturing of beïnvloeding daarvan door gemeenteraden. Deze cyclus is een vooruitgang ten opzichte van het eerder bestaande instrumentarium, dat een grotere mate van administratieve lasten met zich meebracht. De ervaringen met het risicoprofiel als instrument voor democratische afstemming zijn weinig bemoedigend; het instrument wordt ervaren als erg technocratisch. Over het beleidsplan wordt in het algemeen positiever geoordeeld.
- Omdat de wet de regio-indeling en samenstelling van het bestuur voorschrijft, heeft de gemeenteraad alleen het recht van begroting als feitelijk machtsmiddel in handen. Ondanks dat de Wvr formeel wel ruimte biedt om eigen beleid te maken (door invloed uit te oefenen in de planvorming en door eigen afwegingen te maken ten aanzien van landelijke uitvoeringsnormen), wordt op lokaal niveau nauwelijks beleidsruimte ervaren.
- Hoewel de relatie tussen gemeenten en veiligheidsregio in de huidige constructie erg beperkt is, is ze niet zonder betekenis. Het feit dat veiligheidsregio's hun beleid moeten voorhouden aan en afstemmen op gemeenten, dwingt veiligheidsregio's om een relatie met gemeenten te blijven onderhouden; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het huidige model stimuleert veiligheidsregio's om een actief netwerk te blijven onderhouden met de gemeenten in het algemeen en de lokale brandweerkorpsen in het bijzonder.
- In de Wvr ontbreekt het aan maatregelen die de bestuurlijke aansturing en verantwoordelijkheden beschrijven bij een ramp of crisis die de grenzen van de regio overstijgt. Dit gebrek leidt in de praktijk tot grote risico's in het functioneren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de warme fase. De adviezen van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking vormen een noodzakelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium.

#### Schaalgrootte

- Met de invoering van de Wvr is de schaal van de veiligheidsregio vastgelegd op het regioniveau van de voormalige politiekorpsen. Deze keuze voor dit schaalniveau heeft – in combinatie met andere maatregelen – geleid tot kwaliteitsverbetering, een vergroting van de expertise, versterking van operationele slagkracht en vergroting van de effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Met de vorming van de politie-eenheden is de beheersverantwoordelijkheid voor de politie op een nationaal niveau belegd. De gezagslijnen van de burgemeester zijn ongewijzigd gebleven. Intensieve samenwerking tussen politie, brandweer, GHOR en gemeenten is nog steeds uitgangspunt van de Wvr. De diverse waarborgen die hiertoe in de Wvr zijn opgenomen, zoals territoriale congruentie aan de buitengrenzen, afstemming van planvorming (beleidsplan/crisisplan), personele unie tussen voorzitter veiligheidsregio en korpsbeheerder / bestuur veiligheidsregio en regionaal college, afsluiten van samenwerkingsconvenanten), zijn met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 aangepast aan de nieuwe situatie. Die situatie bestaat nog te kort om een oordeel te geven wat de gevolgen zijn. Wel constateert de Inspectie in de 'Staat van de Rampenbestrijding' dat duidelijk is dat de politie de komende tijd vooral bezig zal zijn met de vorming van de Nationale Politie en de organisatorische en andere consequenties die dat zal hebben voor de eigen politieorganisatie. De Inspectie benoemt als risico dat er minder tijd zal zijn om diepgaand na te denken hoe in de toekomst de politionele taak bij de crisisbeheersing vorm zou moeten krijgen.
  - Doordat de politieorganisatie is opgeschaald naar tien regio's, komt de vraag op of veiligheidsregio's niet op dat schaalniveau zouden moeten georganiseerd. Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio's zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces kunnen verstoren.
  - Ten aanzien van de geneeskundige hulp is congruentie met de GGD-regio's bereikt. Complicerend aan de samenwerking met het zorgveld is de relatie tussen de GHOR en de Regionale Overleggen voor Acute Zorg (ROAZ).
  - Voor de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) geldt dat deze nog te zeer in ontwikkeling zijn en dat de samenwerking met de veiligheidsregio nog te veel onduidelijkheden bevat, bijvoorbeeld in hoeverre congruentie wordt gerealiseerd, om te kunnen spreken van (potentiële) kwaliteitsverbeteringen door het functioneren op een bovenlokale schaal.
  - Buiten de hulpverleningsdiensten bestaan veel organisaties die belangrijke functies vervullen bij het bestrijden van rampen, maar waarmee congruentie niet bestaat en ook niet gemakkelijk kan worden gerealiseerd (denk aan bijvoorbeeld de waterschappen of Defensie). Voor deze partijen is de opschaling naar 25 regio's een vooruitgang ten opzichte van de oude situatie waarin zij met individuele gemeenten afspraken moesten maken. De praktijk laat echter ook zien dat de samenwerking met partijen die op een andere schaal opereren niet vanzelfsprekend van de grond komt.
- Organisatie**
- De Wvr stelt slechts op een aantal onderdelen eisen aan de inrichting van de organisatie van de veiligheidsregio. Dit heeft ertoe geleid dat er een verscheidenheid aan organisatievormen is ontstaan. Er zijn verschillen in takenpakket, omvang en inrichting van de organisatie, de beleidsmatige invulling van de taken, de inrichting van de multidisciplinaire samenwerking, de managementstructuur en de relatie met gemeenten. Deze verschillen in inrichting komen voort uit bestuurlijke afwegingen op regionaal niveau.
  - Over het algemeen zijn de actoren op regionaal niveau tevreden over het functioneren van de verschillende organisatievormen. De vormvrijheid heeft ertoe geleid dat in iedere regio een eigen afweging heeft plaatsgevonden over de optimale inrichting van de

veiligheidsorganisatie, zonder dat dat heeft geleid tot onherkenbare of onverdedigbare organisatievormen.

- Anders is het gesteld wanneer die verschillen doorwerken in de operationele fase. Tijdens rampen en crises kunnen verschillen in de organisatie (bijvoorbeeld in verantwoordelijkheidsverdeling) een beletsel vormen voor de samenwerking met en tussen veiligheidsregio's, met name omdat kostbare tijd verloren gaat met het leren kennen van elkaars organisatie. Op dit punt is meer eenheid van doctrine noodzakelijk.
- De regionalisering van de brandweer heeft gunstige effecten gehad op de verbetering in de geoefendheid van het personeel. Van een (gevreemde) zichtbare teruggang in het aantal brandweervrijwilligers is geen sprake. Wel is er sprake van een toename van het niet-operationeel personeel.
- Door de directeur GHOR tevens directeur Publieke Gezondheid te laten zijn van de GGD is diens positie versterkt en kan een betere operationele afstemming van de werkprocessen van veiligheidsregio, GGD en GHOR tot stand gebracht worden. Dat de samenhang tussen GGD en veiligheidsregio op verschillende manieren juridisch vorm wordt gegeven, lijkt in de praktijk geen knelpunt op te leveren.
- De organisatie van gemeentelijke taken krijgt in de Wvr onvoldoende aandacht. Met name de gemeentelijke functionarissen hebben onvoldoende (wettelijke) positie. Bovendien knelt dat deze taak in het overgrote deel van de regio's is belegd bij gemeentesecretarissen die deze functie als neventaak hebben.
- Uitgangspunt van de Wvr is het toegroeien naar één multidisciplinaire meldkamer onder bestuurlijke regie van de veiligheidsregio. Gelet op de ontwikkeling in het meldkamerdomein is dat geen haalbare en werkbare optie meer. Er wordt op dit moment gewerkt aan een transitieakkoord voor de komende periode. Het denken over de positie van de meldkamer en de rol van de centralist is, zowel voor mono- als multidisciplinaire processen, nog volop in ontwikkeling.
- De organisatie van de samenwerking tussen vitale crisispartners en veiligheidsregio's vordert gestaag, al moet gezegd worden dat die samenwerking vooralsnog vooral op papier vorm krijgt. De vorm die de Wvr hierbij kiest – geen afgedwongen samenwerking maar het geven van verantwoordelijkheid aan de veiligheidsregio om deze vorm te geven – is voldoende verplichtend om de samenwerking te bevorderen.

#### Uitvoering

- Om tot een goede uitvoering van de brandweezorg en rampenbestrijding en crisisbeheersing te komen, definieert de wet normen die moeten worden nageleefd, om 'een uniform minimumniveau van veiligheid en van basiszorg te bieden' (aldus de Memorie van Toelichting). De minimumeisen uit de wet hebben voornamelijk betrekking op inpuisen aan de organisatorische inrichting van de rampenbestrijding; met de Inspectie is te constateren dat prestatie-eisen (in termen van te bereiken resultaten) aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing nagenoeg ontbreken. Bovendien is – als gevolg van de integratie van de brandweernet in de Wvr – sprake van onevenwichtig veel aandacht voor de brandweer. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweezorg.



- De eisen aan de hoofdstructuur en de daarbij behorende opkomsttijden uit het Besluit veiligheidsregio's zijn te specifiek gericht op een klassieke ramp waarin de brandweer een centrale rol speelt. De wijze waarop de opkomstnormen in de wet zijn opgenomen, is te eendimensionaal. Ze worden – zo concludeert ook de Inspectie – te zeer behandeld als de cruciale prestatie-indicator.
- De eisen aan de vakbekwaamheid uit het Besluit personeel veiligheidsregio's bieden een goede basis voor de kwalificaties van het personeel van de veiligheidsregio, maar functioneren in de praktijk niet zoals gewenst als gevolg van de gekozen manier van beschrijven. Het opstellen van kwalificatieprofielen voor beleidsfuncties heeft weinig tot geen meerwaarde.
- De opschalingsstructuur werkt in het algemeen goed voor het domein van rampenbestrijding. De verplichte hoofdstructuur is echter te inflexibel waar het gaat om het verplichten van de aanwezigheid van de genoemde functionarissen. In de praktijk bestaat er ruimte voor interpretatie over het moment van opschaling, maar wettelijke aanscherping daarvan lijkt daarvoor niet de aangewezen oplossing.
- De formele route van opschaling via de minister, die de bijstandverlening dient te formaliseren, verloopt in het algemeen goed. In een crisissituatie wordt er soms direct gehandeld en wordt de opschaling achteraf geformaliseerd, om zo de toerekening van kosten te kunnen afhandelen. In de praktijk levert dat geen problemen op.
- De rol met betrekking tot de risico- en crisiscommunicatie en de adviesfunctie van de veiligheidsregio's is in de afgelopen jaren nog onvoldoende van de grond gekomen. Eén van de oorzaken hiervan is dat de wettelijke taken op dit terrein niet eenduidig aan de Wvr zijn toegedeeld. Uit de analyse van de aanbevelingen behorend bij de evaluatie van de bestrijding van rampen blijkt dat er regels ten aanzien van slachtofferregistratie ontbreken.
- De wet heeft naast het formuleren van minimumeisen als uitgangspunt dat de veiligheidsregio's zelf op een goede wijze verdere invulling geven aan deze regels, door ze aan de eigen situatie aan te passen en zo aan het gewenste veiligheidsniveau te bouwen. Parallel aan het verbeteren ten opzichte van de minimumeisen is in de afgelopen jaren gewerkt aan het formuleren van normen, eisen, standaarden en instrumenten; zowel binnen veiligheidsregio's, als in landelijke structuren. Dat zijn ontwikkelingen die een positieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar tegelijkertijd is zichtbaar dat de ontwikkelingen worden belemmerd door steeds terugkerende vragen over de mate waarin professionele normen (soms ook aangeduid als 'zachte regelgeving') bestuurlijk zijn afgewogen, democratisch zijn gelegitimeerd, voldoende afdwingbaar zijn en wie voor de financiële consequenties opdraait. De ontwikkeling van veiligheidsregio's is gebaat bij een helderder verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en Rijk.

#### Financiering

- Veiligheidsregio's worden grotendeels lokaal en voor een klein deel landelijk gefinancierd. De verhouding tussen lokale en landelijke financiering is echter niet in balans met de mate waarin de veiligheidsregio's worden gestuurd door lokale dan wel landelijke verplichtingen: in de praktijk worden taken, beleid en uitvoering van veiligheidsregio's grotendeels geregeerd door landelijk beleid. De hybride financieringsstructuur knelt met name bij

onderwerpen die vragen om landelijke coördinatie (bijvoorbeeld op het terrein van de informatievoorziening), maar lokaal moeten worden gefinancierd.

- De uitgaven van gemeenten en het Rijk aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de afgelopen jaren fors gestegen; over de loop van de laatste tien jaar gaat het om een ruime verdubbeling van de uitgaven. Een belangrijk deel van de stijging houdt verband met ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van gemeenten (de belangrijkste financiers) liggen, waaronder cao-afspraken. Daarnaast zijn de kosten voor personeel gestegen. Onderdeel van die kostenstijging is een toename van het aandeel van beheers- en beleidsmatig personeel.
- In hoeverre de feitelijke kostenontwikkeling van de afgelopen jaren onvermijdelijk (dat wil zeggen dwingend volgend uit externe ontwikkelingen) was, dan wel samenhangt met een evenredige toename van de effectiviteit, is niet vast te stellen.<sup>2</sup>
- Rijksoverheid én gemeenten hebben slechts beperkt grip op de groei van uitgaven in dit domein. Op landelijk niveau ontbreekt het aan inzicht en wordt slechts beperkt invulling gegeven aan monitoring en sturing op uitgaven. Gemeenten (c.q. gemeenteraden) ervaren weinig ruimte om de kosten te beïnvloeden; enerzijds omdat zij (niet geheel ten onrechte) de indruk hebben dat het werk van de veiligheidsregio's vooral wordt bepaald door landelijk beleid, anderzijds vanwege de gemeenschappelijke aansturing van de regio's.

#### Nationale aspecten

- De minister van VenJ is verantwoordelijk voor het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naar aanleiding van de brand in Moerdijk is op voorstel van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking een Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) Rijk ontwikkeld. De adviezen over de opschaling zijn inmiddels doorgevoerd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).
- De minister kan op grond van de Wvr landelijke doelstellingen opleggen, maar daarvan is (in lijn met gedane toezeggingen) sinds de inwerkingtreding van de Wvr geen gebruik gemaakt. Er is op dit moment geen overkoepelende beleidsagenda vanuit het Rijk. Wel wordt gestuurd op de verbetering van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, via onder andere de instelling van het IFV, versterking van het brandweeronderwijs, bovenregionale samenwerking, expertregio's, vitale sectoren en de samenwerking met Defensie. Daarnaast worden er sinds 2012 gezamenlijke prioriteiten met het Veiligheidsberaad vastgesteld.
- De verantwoordelijkheid voor crises buiten het domein van fysieke veiligheid is belegd bij de vakdepartementen en daardoor opgesplitst. Het is voor de veiligheidsregio's ingewikkeld

---

<sup>2</sup> Het valt buiten het kader van deze evaluatie om een oordeel te vellen over de feitelijke doelmatigheid van uitgaven, anders dan de constatering dat dat oordeel op dit ogenblik niet mogelijk is. Vanuit de Algemene Rekenkamer is een onderzoek gestart naar de doelmatigheid van de uitgaven van de veiligheidsregio's.

om te weten wie voor hen het aanspreekpunt is; binnen de departementen zijn veiligheidsregio's nog onvoldoende in beeld. Daarnaast is het probleem van 'schurende ketens' zichtbaar, waarmee geduid wordt op spanning en/of overlap tussen de bevoegdheden van de algemene kolom (waar de veiligheidsregio deel van uit maakt) met die van autoriteiten uit de functionele kolommen (ten aanzien van bijvoorbeeld water, energie of transport). Om die spanning te overbruggen, beschikt de minister over Rijksheren (waaronder de Commissaris van de Koning (CvdK)), maar deze spelen een beperkte rol in de huidige crisisbeheersingsorganisatie.

- De CvdK kan een rol vervullen naar de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld door samenwerking tussen gemeenten te stimuleren, en op grond van zijn kennis van de verhoudingen tussen de gemeenten de vinger aan de pols houden over de gemeentelijke samenwerking. Of dat model werkt en meerwaarde biedt, is sterk afhankelijk van de verhoudingen tussen gemeenten, regio's en CvdK. In de veiligheidsregio's die opereren op de schaal van de provincie is de kans op overlap in activiteiten tussen CvdK en voorzitter van de veiligheidsregio groot. De rol van de CvdK verschilt sterk per provincie. Vanuit het Rijk wordt beperkt gestuurd op de inzet van de CvdK en er is slechts beperkt draagvlak bij gemeenten en regio's voor de wijze waarop de rol is belegd.
- Om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken, heeft de minister van VenJ de beschikking over de Inspectie VenJ. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio's met het wettelijk kader als uitgangspunt. De knelpunten rond de dekkendheid en het detailniveau van de regels (zie hiervoor), doen zich dan voelen. De Inspectie heeft daarnaast op grond van haar tweedelijns rol uitsluitend de bevoegdheid om te rapporteren, en kan deze niet – zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bijvoorbeeld wel kan – sanctioneren met behulp van instrumenten zoals waarschuwingen en verscherpt toezicht. De minister kan wel ingrijpen op grond van taakverwaarlozing, maar dit wordt als een (te) zwaar instrument beschouwd en om die reden weinig ingezet.
- Om de landelijke coördinatie ook *bottom up* vorm te geven, is het Veiligheidsberaad opgericht. De ervaringen met het Veiligheidsberaad lopen nogal uiteen. Vanuit het Rijk is er behoefte aan een partner waarmee bindende afspraken zijn te maken, maar die rol kan het beraad niet waarmaken; vooral als gevolg van de beperkte democratische legitimatie van de voorzitters. Het beraad lijkt vooral meerwaarde te hebben als platform om bestuurlijk draagvlak te geven aan de professionals uit het veld.
- In dit licht is ook de oprichting van het IFV te beoordelen. Van het IFV wordt verwacht dat het een leidende rol kan spelen in de doorontwikkeling van het domein. In hoeverre het IFV daarin slaagt, is op dit ogenblik niet te voorzien.

### Hoofdconclusies

- De maatregelen van de Wet veiligheidsregio's zijn pas kort formeel in werking en veiligheidsregio's zijn zelf nog volop in ontwikkeling. Bovendien vinden in de directe omgeving belangrijke stelselwijzigingen plaats waarvan de effecten nog niet zijn in te schatten, en die tevens als gevolg hebben dat de oorspronkelijke beleidstheorie niet meer passend is. Het is dus in veel opzichten te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de effecten van de Wet veiligheidsregio's. Desalniettemin kunnen op grond van de ontwikkelingen tot nu toe wel degelijk conclusies worden getrokken over de wijze waarop de veiligheidsregio's zich ontwikkelen.

- De belangrijkste meerwaarde van de Wvr ligt in het neerleggen van **bevoegdheden en doorzettingsmacht** en in het definiëren van een bovengemeentelijke **schaal**. Daarmee zijn prikkels voor verbetering gecreëerd en is de mogelijkheid ontstaan om op een hoger dan gemeentelijk niveau te werken aan een kwalitatief betere voorbereiding. Veiligheidsregio's zijn inmiddels een onomstreden antwoord op de behoefte aan een betere voorbereiding op en een bestrijding van rampen die dusdanig groot van omvang zijn dat ze bovenlokaal om aansturing, expertise en bijstand vragen. De Wvr maakt bovendien duidelijk hoe de rampenbestrijdingsorganisatie functioneert en waar nog verbetering nodig is. Ten opzichte van de situatie vóór de komst van de veiligheidsregio's zijn dat grote verbeteringen.
- De Wvr heeft het meeste impact bij het verbeteren van de kwaliteit van de (voorbereiding op) klassieke **rampenbestrijding**. Het instrumentarium van de Wvr is daarop het meest toegesneden. Op de twee andere dossiers waarvoor de Wvr een antwoord wilde zijn – betere (aansturing van de) brandweezorg en effectievere beheersing van moderne crises – is het effect van de Wvr minder eenduidig.
- Ten aanzien van de **brandweezorg** heeft de regionalisering in potentie positieve effecten op zaken als beschikbare kennis, expertise en geoefendheid. Anderzijds leidt het onderbrengen van de brandweer op regionaal niveau ook tot complexere aansturing en grotere afstand tot gemeenten. Hoewel het buiten het bestek van deze evaluatie valt om een diepgaand beeld te schetsen van deze (monodisciplinaire) kolom, kan geconstateerd worden dat er weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweezorg.
- Om daadwerkelijk bij te dragen aan een betere voorbereiding op **crises** is een meer multidisciplinaire en intersectorale benadering in de veiligheidsregio's een voorwaarde. Op dit ogenblik is de ontwikkeling van de veiligheidsregio te zeer verweven met de ontwikkeling van de brandweer en is er meer aandacht nodig voor de andere hulpverleningsdiensten en de externe partners. Ook de aansluiting met het landelijke niveau verdient extra zorg.
- Op de vraag hoe het model van **verlengd lokaal bestuur** uitwerkt, past een genuanceerd antwoord. De sturende en kaderstellende rol van gemeenten is in de praktijk beperkt van omvang, maar niet zonder betekenis. Een mogelijke constructie onder volledig landelijke aansturing en directe financiering van het Rijk zal naar verwachting als ongewenst effect hebben dat de relatie met gemeenten nog minder inhoud zou krijgen.
- Uit de analyse van het functioneren van het stelsel (waaronder het feit dat in evaluaties van rampen en oefeningen steeds dezelfde knelpunten naar voren komen) valt af te leiden dat op een aantal belangrijke dossiers (met als belangrijkste de informatievoorziening) **meer (landelijke) sturing en samenhang** nodig is. Ook het verder ontwikkelen van de professionele kolommen blijft vragen om landelijke impulsen.
- De grote **uitgavenstijging** in de afgelopen tien jaar (en het gebrek aan inzicht in de onderliggende oorzaken) geeft aanleiding om extra kritisch te zijn op het huidige besturingsmodel en de mogelijkheden die het biedt om te sturen op doelmatigheid.
- In het debat ligt de focus sterk op de samenwerking met een **opgeschaalde politie** (en de vraag of de veiligheidsregio's die schaal moeten volgen). Het onderzoek geeft daar geen aanleiding toe: de veiligheidsregio's zijn nog volop bezig met het ontwikkelen van hun

organisatie, werkprocessen en netwerken. Verdere opschaling op dit moment zou dat proces verstoren.

- De evaluatie geeft wel aanleiding om de **verantwoordelijkheidsverdeling** tussen bestuurslagen te herzien, deze op onderdelen te vereenvoudigen en een duidelijker onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheden van Rijk versus die van gemeenten. Daarbinnen ligt een belangrijke taak voor de veiligheidsregio's (bestuur én professionals) om in gezamenlijkheid meer verantwoordelijkheid te nemen voor de inhoudelijke ontwikkeling van het domein.