

Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's

Onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een stelsel van indicatoren voor het presterend vermogen van veiligheidsregio's

KWINK
GROEP


TUDelft

Samenvatting

Achtergrond en vraagstelling

De commissie Hoekstra heeft in 2013 geconcludeerd dat het toezicht op rampenbestrijding en crisisbeheersing effectiever kan. De Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ), belast met het toezicht op de naleving van de Wet veiligheidsregio's (Wvr), zou zich te veel richten op naleving van de wettelijke normen en te weinig op het feitelijk functioneren van de veiligheidsregio's. Het rapport van de commissie Hoekstra is aanleiding geweest voor de Inspectie VenJ en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) om een onderzoek uit te zetten onder leiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Met het onderzoek is beoogd inzicht te krijgen in de mogelijkheid en wenselijkheid om de prestaties van veiligheidsregio's meer te baseren op output- of zelfs outcome-indicatoren, tegenover de randvoorwaardelijke indicatoren (naleving wettelijke normen, organisatie-eisen) waarop ze nu beoordeeld worden. In het onderzoek staan de volgende hoofdvragen centraal:

- In hoeverre en hoe – op basis van theoretische en praktische inzichten – is het mogelijk om een stelsel van indicatoren te ontwikkelen waarmee een beeld kan worden verkregen van het presterend vermogen van veiligheidsregio's?
- In hoeverre is de ontwikkeling van een stelsel van indicatoren wenselijk vanuit het perspectief van de betrokken actoren?

Aanpak

Het onderzoek is gestart met een literatuurstudie naar de theorie van prestatiemeting en het voeren van acht verkennende gesprekken met zowel afgevaardigden van de Inspectie en de NCTV als directeurs van verschillende veiligheidsregio's. Tevens is documentonderzoek gedaan naar ervaringen met prestatiemeting in het bredere veiligheidsdomein en vijf andere sectoren (zorg, universiteiten, politie, onderhoud civiele infrastructuur en offshore gas). Op basis van de inzichten uit de literatuur en uit de praktijk zijn ontwerpeisen opgesteld. De ontwerpeisen zijn toegepast op de context van de veiligheidsregio's. Hiertoe zijn in de volle breedte van het domein van de veiligheidsregio gesprekken gevoerd, zowel op rijksniveau als op decentraal niveau, en zowel op bestuurlijk niveau als op directieniveau en operationeel niveau. In drie veiligheidsregio's – Amsterdam-Amstelland, IJsselland en Gelderland-Zuid – zijn gesprekken gevoerd en in één regio – Rotterdam Rijnmond – is een systeem oefening bijgewoond. Uit deze gesprekken zijn dominante beelden gedestilleerd, die zijn getoetst in een bijeenkomst met afgevaardigden uit een aantal andere veiligheidsregio's. Dit leidde tot bevestiging van de beelden.

Prestatiemeting in literatuur

Literatuuronderzoek heeft een aantal inzichten opgeleverd die relevant zijn voor de zoektocht naar output- en outcome-indicatoren voor de veiligheidsregio's.

Een goed functionerend systeem van prestatiemeting dient indicatoren te bevatten die hoog scoren op de volgende drie aspecten: **meetbaarheid**, **relevantie** en **toerekenbaarheid**. Meetbaarheid heeft betrekking op de vraag of de prestatie eenduidig te meten is. En dus of aantoonbaar kan worden gemaakt dat sprake is van een verbetering of een verslechtering. Bij relevantie draait het om de vraag of de prestatie uitdrukking geeft aan het bereiken van de doelstelling van de organisatie. Met andere woorden: doet de gemeten prestatie ertoe of niet? Toerekenbaarheid heeft betrekking op de vraag of de prestatie die wordt gemeten toerekenbaar is aan degene die de prestatie op papier levert.

Of prestatiemeting leidt tot positieve effecten of tot perverse effecten hangt ook af van de **impact** van een prestatiemeetsysteem. Is die hoog of laag? Een hoge impact betekent dat het wel of niet behalen van een te meten prestatie grote gevolgen heeft in termen van verantwoording. Het gaat daarbij niet alleen om de feitelijke maar juist ook om de gepercipieerde impact: heeft het wel of niet behalen van een prestatie in de perceptie van de betrokken spelers een hoge impact? Ervaart de professional het systeem als oneerlijk of 'dom' dan neemt de kans op pervertering toe.

Als er sprake is van problematische meetbaarheid, relevantie en toerekenbaarheid in combinatie met een hoge (gepercipieerde) impact, dan is het risico van pervertering zeer groot en zal de sturende werking gering zijn. Het logische alternatief lijkt: reken niet hard af op prestaties, maar richt prestatiemeting op 'leren'. Het risico is dan echter dat er weinig sturende werking van prestatiemeting uitgaat. De effectiviteit van prestatiemeting is optimaal als een goede balans wordt gevonden in de sterkte van de prikkels doordat zowel aandacht is voor 'leren' als 'verantwoorden'.

Prestatiemeting in praktijk

We hebben de ervaringen in de sectoren zorg, universiteiten, politie, onderhoud civiele infrastructuur en off-shore gas onderzocht en ook eerdere initiatieven met prestatie-indicatoren in het veiligheidsdomein bestudeerd. Dat leverde inzichten op voor de zoektocht naar output- en outcome-indicatoren voor de veiligheidsregio's:

- Prestatiemeting en de bijbehorende stelsels zijn complex. Er is sprake van een veelheid aan actoren en functies die aan prestatiemeting worden gekoppeld. De toerekenbaarheid van prestaties aan actoren vormt veelal een probleem.
- In geen van de onderzochte sectoren zien we het gebruik van betekenisvolle outcome-indicatoren, er is sprake van hooguit output-indicatoren.
- Ervaringen met eerdere initiatieven op het gebied van prestatiemeting in het veiligheidsdomein (bijvoorbeeld Aristoteles en RemBrand) laten zien dat een zuiver kwantitatieve benadering van prestatie-indicatoren niet tot de gewenste resultaten leidt en 'schijnzekerheid' creëert.
- Als de indicatoren in de prestatiemeetsystemen een hoge impact hebben, is het risico op perverse effecten eveneens hoog.
- In veel van de onderzochte sectoren zijn systemen 'doorontwikkeld'. Het lijkt er bijvoorbeeld op dat de aandacht verschuift van scores op indicatoren naar een gesprek met behulp van indicatoren.

Ontwerpeisen

De inzichten uit de praktijk en theorie hebben wij vertaald in een aantal ontwerpeisen. De gedachte achter de ontwerpeisen is dat een stelsel van indicatoren ten minste aan deze eisen zal moeten voldoen, wil het betekenisvol en kansrijk zijn, en wil voorkomen worden dat de toepassing ervan leidt tot perverse effecten (bijvoorbeeld 'afvinken'). In het onderzoek zijn de volgende vier ontwerpeisen geformuleerd:

1. De indicatoren dienen zoveel mogelijk **meetbaar** te zijn.
2. De indicatoren dienen zo **relevant** mogelijk te zijn.
3. De indicatoren dienen zoveel mogelijk **toerekenbaar** te zijn.
4. Naarmate meetbaarheid, relevantie en toerekenbaarheid meer problematisch zijn, dient de **gepercipieerde impact** van het prestatie-meetsysteem in de veiligheidsregio's beperkter te zijn om perverse effecten te voorkomen.

Beelden uit de regio's over prestatie-meting

Uit de gesprekken in de regio's hebben we dominante beelden gedestilleerd. De beelden hebben betrekking op de wijze waarop in de veiligheidsregio's tegen nut en noodzaak van prestatie-meting wordt aangekeken.

De onderzochte regio's erkennen het belang van inzicht in prestaties, van de systeemverantwoordelijkheid van de minister en van verticale verantwoording. Gesprekspartners in de regio's erkennen ook het belang van prestatie-indicatoren, daar waar het gaat om de wettelijke vereisten. Tegelijkertijd is er kritiek op, dan wel angst voor een mechanistisch gebruik van prestatie-indicatoren. Er is weinig steun voor het vervangen van huidige indicatoren door output- en outcome-indicatoren. Ten eerste omdat output- en outcome-prestaties in veiligheidsregio's zich moeilijk laten vatten in een systeem van indicatoren. Ten tweede omdat door de lage frequentie en het unieke karakter van een ramp/crisis de zeggingskracht van indicatoren in de warme fase beperkt is. Ten derde omdat de relatie koud – warm in een systeem van prestatie-meting problematisch is. Ten vierde omdat er veel angst is dat indicatoren zullen worden gebruikt voor vormen van afrekenen – in de brede zin van het woord (bijvoorbeeld door te ranken). Indicatoren hebben een gepercipieerde hoge impact.

Er zijn ons ook andere zienswijzen aangereikt, deels vanuit de regio en deels vanuit de Inspectie en de NCTV. Zo kwam de roep om betere indicatoren dan de huidige proces-indicatoren ook vanuit de regio zelf (Veiligheidsberaad). Hierdoor ontstaat een diffuus beeld: enerzijds is er vanuit de regio de roep om betere indicatoren, anderzijds wordt dit desgevraagd niet concreet gemaakt en wordt door regio's vooral gewezen op de nadelen van indicatoren. Ook bij de kritiek vanuit de regio op het ranken van veiligheidsregio's is een andere zienswijze mogelijk. Rankings hebben op z'n minst bestuurders geactiveerd en zo tot activiteit en beweging geleid. De drang om in het 'linkerrijtje' terecht te komen, kan ook positief worden geduid.

Conclusies

Na toepassing van de ontwerpeisen concluderen wij dat het – gezien vanuit de theorie en de praktijk – niet mogelijk en wenselijk is om met een stelsel van output- en/of outcome-indicatoren uitdrukking te geven aan het presterend vermogen van veiligheidsregio's.

- Ten eerste zijn meetbaarheid en toerekenbaarheid problematisch. In het onderzoek genoemde voorbeelden van output- en outcome-indicatoren zijn in veel gevallen weliswaar relevant, maar zelden goed meetbaar en toerekenbaar.
- Ten tweede kennen veiligheidsregio's een aantal bijzonderheden die het problematische karakter van het gebruik van output- en outcome-indicatoren versterken:
 - *De koud-warm dynamiek.* Prestaties in de 'warme'-fase (als zich daadwerkelijk een incident voordoet) hebben de meeste zeggingskracht, maar zijn uniek en komen weinig voor en zijn daardoor niet te vangen in indicatoren. Prestaties in de 'koude'-fase (als er niets aan de hand is en de nadruk ligt op zaken als opleiden en oefenen) zijn veelvoorkomend, maar niet in output- en outcome-indicatoren te vangen.
 - *Het samenspel van mono en multi.* Er zijn kolommen (mono) en er is de regio die toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de kolommen (multi). Veel van de activiteiten van de regio zijn relationeel van aard: overleg, samenwerking, kennisuitwisseling, afstemming en evalueren. Die kun je hooguit in procesindicatoren vangen, die weinig zeggingskracht hebben.
- Ten derde zijn wij in de regio's gestuit op veel weerstand tegen (extra) indicatoren. Hierbij zijn allerlei overwegingen genoemd: de variëteit tussen de regio's (die op gespannen voet staat met een eenduidig systeem), het relatief korte bestaan van de regio's (die nog in ontwikkeling zijn) en de spanning tussen verticale en horizontale verantwoording (die ongelukkig interfereren). Ook al zou er geen weerstand zijn, feit is en blijft dat meetbaarheid en toerekenbaarheid problematisch zijn – en dus de ontwikkeling van een set van output- en outcome-indicatoren in de weg staan. Daarnaast is er het risico dat bij zo veel wantrouwen tegen dit soort indicatoren, de perceptie ontstaat dat deze een te hoge impact gaan krijgen – hetgeen een prikkel voor pervertering kan zijn.

De combinatie van problematische meetbaarheid en toerekenbaarheid en hoge gepercipieerde impact leidt tot sterke prikkels voor pervertering en ritualisering. De sturende werking van een systeem bestaande uit output- en outcome-indicatoren zal gering zijn. Het zal – net als het huidige systeem – leiden tot 'afvinken' en een schijnwerkelijkheid creëren.

Reflectie

De conclusie dat het ontwikkelen en implementeren van een stelsel van output- en outcome-indicatoren een weinig heilzame weg is, roept de vraag op hoe de Inspectie VenJ en de NCTV dan wel beter inzicht kunnen verkrijgen in het presterend vermogen van veiligheidsregio's. Deze behoefte is immers volstrekt legitiem.

Wij beargumenteren dat wanneer wordt erkend dat het werk van de regio's zich niet in een stelsel van indicatoren laat vangen, dit wel eens de ruimte zou kunnen bieden voor veel vruchtbaarder discussies over

verantwoording en leren. De aandacht zou moeten verschuiven van een focus op output- en outcome-indicatoren naar het 'gesprek' of de 'kritische interactie' tussen het Ministerie van VenJ (Inspectie VenJ en NCTV) en regio. Dat biedt de mogelijkheid om tot de essentie van waar het om gaat in de veiligheidsregio's door te dringen.

De aandacht zou daarmee moeten verschuiven van een zoektocht naar output- en outcome-indicatoren naar de vormgeving van die kritische interactie – naar de vraag wat (1) een goed inhoudelijk format is voor zo'n gesprek, (2) de spelregels zijn voor zo'n gesprek en (3) hoe wordt omgegaan met de spanning tussen verantwoord en leren.

Van indicatoren naar een gesprek: het lijkt de overgang van iets dat hard en uitdagend is (indicatoren) naar iets dat zacht en (te) gemakkelijk is (gesprek). Het tegenovergestelde is waar. Indicatoren zijn bij nadere beschouwing vaak boterzacht. En een gesprek kan een harde confrontatie zijn. Bovendien, een gesprek vergt ook wat van de Inspectie en de regio. Indicatoren scheppen afstand: je meet of een indicator is behaald en komt tot je conclusie. Daarvoor is, bij wijze van spreken, geen enkel onderling contact nodig. Als de aandacht verschuift naar het gesprek, is interactie geboden. De regio moet zich intelligenter verantwoorden. De Inspectie moet intelligenter kijken.