

Veiligheidsregio's

Arno F.A. Korsten

6 mei 2015, revisie 10 nov. 2015

Samenvatting

In dit essay wordt basisinformatie gegeven over veiligheidsregio's. Er wordt een overzicht gegeven van de Wet op de veiligheidsregio's en de discussie daarover na de inwerkingtreding van de wet in 2010. Aan bod komt de evaluatie van het bureau Andersson Elffers en Felix, het daarop volgende rapport van de evaluatiecommissie-Hoekstra en het rapport van de Algemene Rekenkamer en uiteraard nog veel meer zoals de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en de terugblik daarop (de eerste casus waarin GRIP 4 aan de orde was), het vraagstuk van het op- en afschalen bij een incident (GRIP-methodiek) en de zelfevaluatie van de veiligheidsregio Zeeland. Blijken zal dat er een beweging gemaakt is sinds pakweg 2005 naar prestatiemeting en kwaliteitszorg door regio's.

Het doel van de tekst is kerninformatie bij elkaar te zetten. Deze beschouwing levert informatie op die tal van stellingen naar het rijk der fabelen kan verwijzen.



Veiligheid wordt een issue

De kernramp van Tsjernobyl was een ernstig ongeluk met een van de kernreactoren van de Kerncentrale Tsjernobyl dat plaatsvond in 1986 nabij de gelijknamige Oekraïense plaats (toen nog Sovjet-Unie) Tsjernobyl. De reactor ontplofte midden in de nacht, toen de meeste inwoners van Tsjernobyl sliepen. De Nederlandse milieuminister Pieter Winsemius kwam onmiddellijk in actie om negatieve gevolgen voor de Nederlandse bevolking af te wenden. Dat lukte volgens een evaluatie achteraf, maar Tsjernobyl werd voor goed een enorm verontreinigd, onbewoonbaar gebied. Nederland was daarmee opnieuw gewaarschuwd. Veiligheid was niet alleen iets van een watersnood, een kettingbotsing op een snelweg of een treinongeluk.

Na de grote vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, in het begin van deze eeuw, kwam er discussie op gang of de rampenbestrijding en crisisbeheersing niet op een modernere leest geschoeid moest worden, zowel nationaal als regionaal en lokaal. Er waren ook andere omstandigheden die daartoe noopten. De 'risk society' werd een concept van Ulrich Beck, dat attendeerde op nieuwe typen risico's en calamiteiten. Niet langer ging het bij calamiteiten of ernstige incidenten alleen om hoog water of watersnood (Zeeland, 1953), een ernstig vliegtuigongeluk (Bijlmerramp) of treinongeluk (Harmelen), problemen met treinvervoer van gevaarlijke stoffen (kernafval, enz.), een grote brand of chemisch incident, of om rellen en gijzelingen. Het spectrum aan calamiteiten werd diverser.

Er ontstonden calamiteiten die ook groter waren in hun oorzaken, hun procesverloop en gevolgen. Denk aan aanslagen van groepen die meer autonomie wensten (ETA in Spanje; Noord-Ierland), terroristische aanslagen op metrostations, woontorens, kantoren of schepen, strijdbare religieuze groepen, besmetting van een recreatieplas (Schouwen-Duiveland), schietincidenten (Alphen), problemen met dierziekten (o.a. mond-en-klauwzeer, vogelpest, Q-koorts) of de voedselveiligheid, ontploffingen (Heerlen; door stelen van koperleidingen), het instorten van een deel van een winkelcentrum ('t Loon, Heerlen), rellen (later: facebookrellen Haren), riskante evenementen (dancefestivals), voetbalrellen ('hooliganism'), veerbootongelukken, straat- en uitgaansgeweld, stroomuitval, dijkdoorbraken (Wilnis), cybercrime en ook aan huiselijk geweld.



Demonstratie met Monstertruck Haaksbergen

Het was niet alleen de variëteit die van belang was maar ook de complexiteit. Een calamiteit kan technisch, sociaal, bestuurlijk of in ander opzicht complex zijn. En de ruimtelijke en sociale impact kan klein of zeer groot zijn. De noodzaak van meer regionale samenwerking en van toezicht (installaties, wegen, spoorwegen, vliegvelden, etc.) en preventie diende zich aan. We zien dat ook de analyse en verantwoording door bestuurders vanaf 1970 toenam. Onderzoeksteams hadden er veel werk aan. De Herculesramp in Eindhoven leidde tot meer dan tien rapporten van verschillende opdrachtgevers, zoals bij voorbeeld van de leiding van het militair vliegveld (Defensie), een gemeentebestuur, een organisatie van nabestaanden. Organisaties waren hier en daar in een 'blame game' (Hood) opgenomen, een proces om de ander de schuld te geven en de eigen stoep schoon te vegen.

Veiligheid, rampenbestrijding en meer in het algemeen omgaan met crises en incidenten steeg sterk op de ladder met bestuurlijke aandachtspunten. Het was in die context dat de *Wet op de veiligheidsregio's* (per 1 oktober 2010) ontstond. We moeten overigens niet overdrijven. De periode na 1 oktober 2010 - 1 jan. 2015 impliceerde niet erg veel 'forse calamiteiten' of crises (Van Duin en Wijkhuijs, 2015). Wat dan wel in Nederland? De brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, het schietincident bij het winkelcentrum in Alphen aan den Rijn, de Facebookrellen in Haren, het Monstertruck-incident in Haaksbergen en het neerstorten van het vliegtuig MH 17 in Oekraïne. Daarnaast was sprake van enige natuurbranden en situaties van hoogwater en besmettelijke dierziekten. Er waren 'uiteindelijk' wel degelijk meer dan 1000 andere incidenten: stroomstoringen, etc..

Vragen

Wat voor wet is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) eigenlijk? Hoe is die geëvalueerd? En wat betekent prestatiemeting bij veiligheidsregio's? Vele adviezen verschenen, zoals van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob 2007, 2008). Als lid van die raad is door mij nog advies uitgebracht. Ik sprak er later ook over met burgemeesters die lid waren van verschillende veiligheidsregio's en keek in de keuken van de rijksoverheid. Waar staan we nu? In deze beschouwing een overzicht van de wet en de discussie over de wet.

Wet veiligheidsregio's

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 optimaliseren, te verbeteren. De wet beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie te realiseren van

de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie. Nederland kent in gevolge die wet sinds de invoering 25 veiligheidsregio's.

Grote verandering

De komst van de Wet veiligheidsregio's is een vergaande institutionele verandering in het veiligheidsbeleid. Eerder was er in 1994 al de regionalisering van de politie geweest maar de veiligheidsregio werd in 2010 een nieuwe bestelwijziging van formaat. Zijn deze regio's van bovenaf opgelegd? Rond 2008-2009 ontstonden er *van onderop* al veiligheidsregio's. Deze regio's lieten onderling nogal wat verschillen zien in structuur, organisatie en taken (Muller e.a., 2009: 935). De minister werd daarom uitgedaagd om in actie te komen. Er bleek behoefte aan een regionale structuur in het omgaan met brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het wetsvoorstel was uiteindelijk een product van intensieve samenwerking en onderhandeling tussen alle betrokkenen, en daarmee een mix van bewegingen van onderop en bovenaf.

Veiligheids- of crisisregio?

Is de naamgeving wel goed: ging het om een *veiligheidsregio*? Er is wel beweerd dat het ging om crisisregio's omdat maar af te wachten is of de veiligheid ook verzekerd is. De taak van de veiligheidsregio richt zich bovendien op de voorbereiding en deels uitvoering van de besluitvorming bij rampen en crises en preventie. De bredere veiligheid komt *niet* aan de orde, omdat de politie en het openbaar ministerie (OM) geen onderdeel zijn van het bestuur van de veiligheidsregio maar de politie apart georganiseerd is evenals het openbaar ministerie (Muller e.a., 2009: 911). De politieleiding op nationaal en regionaal niveau en het OM waren dan ook aanvankelijk afwachtend ten opzichte van de komst van de veiligheidsregio. Maar desalniettemin is de komst van de veiligheidsregio's toegejuicht omdat zo toch meer integratie werd bereikt op het vlak van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het vlak van veiligheid. Blijft er nog meer 'zorg' buiten de veiligheidsregio dan de politie en het OM? Vormen van criminaliteitsbestrijding, hulpverlening, openbare ordehandhaving, overlastbestrijding, terrorismebestrijding zijn niet in de veiligheidsregio opgenomen. Het gevolg is dat de politie en het OM vooral gaan over de rechtshandhaving, de gemeentebesturen over overlast, gemeentebesturen en het provinciebestuur over fysieke veiligheid, de burgemeester over openbare orde, de minister van Veiligheid en Justitie en de Nationaal coördinator terrorismebestrijding over terrorismebestrijding en de minister van Binnenlandse Zaken en de Algemene inlichting- en veiligheidsdienst (AIVD) over inlichtingen. *Het veiligheidslandschap blijft divers en gefragmenteerd.*

Jaren terug is deze discussie over een brede veiligheidsregio, waar aanvankelijk wel voor gepleit is, wel gevoerd maar er is niet gekozen voor een brede veiligheidsregio. Vrees voor een te grote transformatie met dreigende naar binnen gerichtheid speelde daarbij een rol, alsmede de diversiteit aan belangen.

Democratische legitimatie

Het instellen van veiligheidsregio's in de vorm van een samenwerkingsverband 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 (De Greef, 2009). 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'. Inmiddels zijn we jaren verder. De Wvr is aan evaluatie onderworpen. Wat is de stand van zaken in 2015? We lopen een aantal rapporten na en belichten de kwaliteitszorg.

Superburgemeester

In de aanloop naar het wetsvoorstel is ook aan de orde geweest dat een superburgemeester kon ontstaan. Immers, de burgemeester die voorzitter is van de veiligheidsregio zou in specifieke omstandigheden boven de andere burgemeesters kunnen komen te staan. Die discussie is echter

beslecht via de *opschalingsdiscussie*. Is de ramp of crisis een bovenlokale dan eerst komt de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld als de hiërarchisch hogere en primair verantwoordelijke. Dat kan gaan schuren als de burgemeester van de grootste gemeente voorzitter is van de veiligheidsregio en zich een bovenlokale ramp voordoet. Is dan duidelijk voor raadsleden en anderen in welke hoedanigheid de burgemeester optreedt?

Tot zover een glimp van enkele discussiepunten die speelden vóór tot de wetsinvoering werd besloten.

Onderzoeksvragen na de invoering van de wet

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V en J) heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd de evaluatie van de Wvr uit te voeren. Het rapport daarover verscheen op 3 juli 2013, dus betrekkelijk kort na de invoering van de wet.

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 brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie) en hoe ervaren actoren dat?'*

De vraagstelling is uitgesplitst in vier clusters van deelvragen:

- Onderzoeksvragen over de totstandkoming van de Wvr en de mechanismen en overwegingen die ten grondslag liggen aan de Wvr (de achterliggende 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. In dat verband zijn definities van belang. AEF ging uit van de volgende omschrijvingen.

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;

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.

De wetsevaluatie van AEF is door de *'Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing'* benut voor haar werk (commissie-Hoekstra). De

evaluatiecommissie heeft als opdracht gehad om een advies uit te brengen aan de minister van Veiligheid en Justitie (V en J) over de werking van de Wvr en het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat advies van Hoekstra c.s. van 18 september 2013 is gericht op de eisen, waaraan de Wvr en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing nu en in de nabije toekomst moe(s)t voldoen en het bevat voorstellen voor verbetering van het stelsel. De commissie-Hoekstra baseerde zich – naast dit evaluatierapport over het bestuurlijk stelsel – op de resultaten van ‘de Staat van de Rampenbestrijding 2013’, het rapport van maart 2013 waarin de Inspectie V en J een analyse geeft van het operationeel presterend vermogen van de veiligheidsregio’s. Deze rapporten van AEF, Hoekstra c.s. en de inspectie komen successievelijk aan bod.



De kern van de Wet veiligheidsregio's nog eens bezien

Wat is de kern van de Wet veiligheidsregio's (Wvr)? De Wvr regelt de bevoegdheden die in de ogen van de wetgever nodig zijn in de voorbereiding op en beheersing van brandweerzorg, 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 zijn 25 veiligheidsregio's in Nederland opgericht, conform de oorspronkelijke 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 zijn meerdere bestaande wetten samengevoegd, waaronder de Brandweerwet, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (GHOR). De structuur van taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio in de voorbereidende fase wordt de 'koude' fase genoemd. De 'warme' fase verwijst naar een daadwerkelijke ramp of crisis en de bestrijding (Gemeente Moerdijk, 20114: 61).

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 taken van de veiligheidsregio zijn:

- Een uitvoerende functie met betrekking tot daadwerkelijke hulpverlening;

- Een expert- en adviesrol met betrekking tot vergunningverlening en toezicht;
- Een regiefunctie in de afstemming tussen de vele betrokken organisaties;
- Een platformfunctie voor afstemming van lokaal beleid.

Die taken zijn belangrijk, zeker omdat kleinere gemeenten in het omgaan met rampenbestrijding en crisisbeheersing over het algemeen tekortschieten en bepaalde calamiteiten gemeentegrenzen overschrijden.

De veiligheidsregio verricht preventieve taken op het gebied van brandveiligheid en de externe veiligheid van bedrijven. De taken van verschillende instanties voor wat betreft preventie (onder meer brandveiligheid, fysieke veiligheid in de industrie, externe veiligheid, waterveiligheid en evenementen) behoeven concretisering. Er zijn afspraken nodig over wie wat doet, en hoe taken op elkaar zijn afgestemd.

Omdat de taakuitvoering plaatsvindt door een openbaar lichaam in een setting van verlengd lokaal bestuur is de lokale zeggenschap vanzelfsprekend begrensd, lees beperkt.

De beleidstheorie achter de wet

De essentie van de wet is terug te voeren op 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; en vanwege de kwaliteit van de brandweezorg.

De beleidstheorie onder de Wvr, dus het geheel van veronderstellingen over doelen achter de wet en middelen in de wet, leunt op de volgende 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 (brandweer, GHOR, politie, gemeenten), 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 van Veiligheid en Justitie.

In de Wvr worden bestaande wetten samengevoegd, waaronder de Brandweerwet. De Wvr biedt op een groot aantal onderdelen regionale 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 Wvr weinig tot geen regels over inter- of bovenregionale samenwerking. De wet stelt wel preciezere 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 volgens het evaluatief rapport van bureau AEF uit 2013. Zo is onhelder wat onder 'de veiligheidsregio' moet worden verstaan: een staande uitvoeringsorganisatie, een multidisciplinair samenwerkingsverband of beide. De wet biedt ruimte voor verschillende interpretaties. We noemen er enkele.

1 De wet kiest in naam voor 'verlengd lokaal bestuur' (samenwerking door gemeenten via gemeenschappelijke regelingen), maar legt belangrijke vormvoorschriften dwingend op.

2 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.

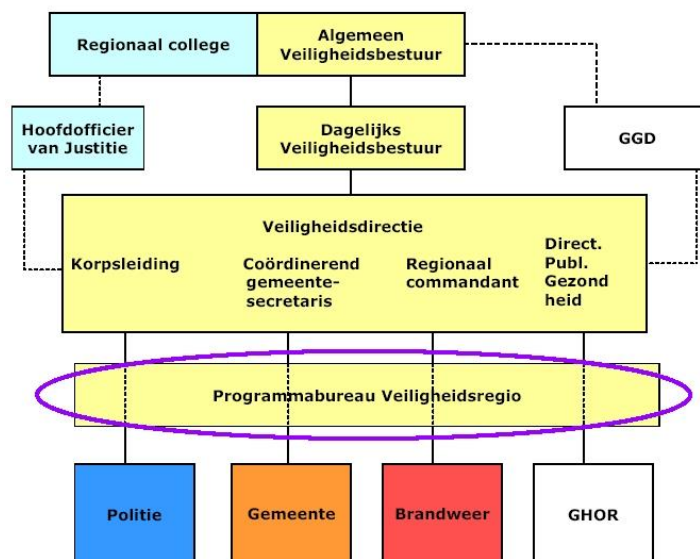
3 Veiligheidsregio's zijn vormgegeven op de schaal van de politieregio's omwille van een nauwe afstemming tussen de hulpverleningsdiensten en een congruente bestuurlijke aansturing. In de wet is een aantal waarborgen opgenomen om die afstemming te realiseren, maar de wetgever heeft niet gekozen voor integratie van deze besturen.

4 De wet is in theorie ook gericht op beheersing van crises, maar richt zich vooral op 'klassieke' rampen binnen het domein van de hulpverleningsdiensten.

5 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 veronderstellingen (lees: beleidstheorie), zoals 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 (vorming van Nationale 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.

Figuur: voorbeeld van de organisatorische structuur van een veiligheidsregio



De wetsevaluatie van het bureau Andersson Elffers Felix (juli 2013)

Wat zijn nu de belangrijkste conclusies uit de evaluatie van Andersson Alffers Felix (AEF)? We geven een aantal belangrijke conclusies.

Verbetering: 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. Aldus het bureau AEF in haar evaluatie. 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.

Vooraf van nut bij klassieke rampenbestrijding: De Wvr heeft het meeste doorwerking 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. De eerder genoemde variëteit aan calamiteiten blijft dus een uitdaging om er adequaat mee om te gaan.

Betekenis voor brandweezorg groot: We ontleen aan het AEF-rapport dat ten aanzien van de brandweezorg de regionalisering in potentie positieve effecten heeft gehad 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 gemeentebesturen.

Multidisciplinariteit als voorwaarde: 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. Er is dus nog werk aan de winkel bij de samenwerking door de kolommen heen.

Positie gemeenten: De vraag hoe het model van verlengd lokaal bestuur uitwerkt, leidt tot een genuanceerd antwoord. De sturende en kaderstellende rol van gemeentebesturen 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 gemeentebesturen nog minder inhoud zou krijgen.

Landelijke dossiers: 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, aldus de AEF-evaluatie.

Budgettaire implicaties en bestuurlijke differentiatie: De grote uitgavenstijging in de afgelopen tien jaren geeft volgens bureau AEF aanleiding om extra kritisch te zijn op het besturingsmodel en de mogelijkheden die het biedt om te sturen op doelmatigheid. De in de Wvr gekozen vorm van verlengd lokaal bestuur dient verschillende doelen. Het beeld of deze doelen bereikt zijn, verschilt volgens de waarnemingen van AEF (in 2013). Tussen de veiligheidsregio's bestaan grote verschillen in de manier waarop het bestuur functioneert (logisch want er werd vormvrijheid gelaten). 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 op zich 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.

Voorzitterschap: 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.

Verhoudingen: Als er ook andere ketenpartners dan de hulpverleningsdiensten betrokken moeten worden, voldoet de opschalingsstructuur minder goed. Aldus AEF. 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. Aldus AEF.

Democratische legitimatie en verantwoording: 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, aldus de AEF-evaluatie.

Planvorming: De wet voorziet in een planvormingscyclus, met het regionaal 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 door elke veiligheidsregio op te stellen risicoprofiel als instrument voor democratische afstemming zijn weinig bemoedigend; het instrument wordt ervaren als erg technocratisch, volgens AEF. Over het beleidsplan wordt in het algemeen positiever geoordeeld.

Lokale invloed beperkt: 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, stelt de evaluatie. Het feit dat veiligheidsregio's hun beleid moeten voorhouden aan en afstemmen op gemeenten (horizontale verantwoording), 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 gemeentebesturen in het algemeen en de lokale brandweerkorpsen in het bijzonder.

Over de regionale grenzen heen: 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 zgn. *warme fase*. De adviezen van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking vormen een noodzakelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium.

Organisatievormen: 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, stelt AEF. 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 overigens 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, aldus AEF.

Samenwerking: 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.

Minimumniveau: 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 *inpuiseisen* 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 rond 2013 nagenoeg ontbreken.

Financiering: Veiligheidsregio's worden grotendeels lokaal en voor een klein deel landelijk gefinancierd. Merkwaardig? De verhouding tussen lokale en landelijke financiering is 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.

Omvang: De uitgaven van gemeenten en het Rijk aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de afgelopen jaren fors gestegen. Sinds 1997 is het budget dat gemeenten en Rijk beschikbaar stellen aan de 25 veiligheidsregio's bijna verdrievoudigd tot 1.2 miljard euro per jaar.

Stelselverantwoordelijkheid: Om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken, heeft de minister van Veiligheid en Justitie de beschikking over de Inspectie V en J. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio's met het wettelijk kader als uitgangspunt. De knelpunten rond de dekkendheid en het detailniveau van de regels 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.

Veiligheidsberaad: Om de landelijke coördinatie ook *bottom up* vorm te geven, is het Veiligheidsberaad opgericht: het overleg van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. Van dit beraad wordt onder meer verwacht dat ze waar nodig processen uniformeren.

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.

Tot zover een aantal onderdelen uit de AEF-evaluatie. De Wvr is een wet die een stap voorwaarts is, maar *sterk* gericht is op de *koude fase*, op de stabiele en rustige situatie dat er nog geen crisis te beheersen of ramp te bestrijden valt. In werkelijkheid is nog niet bekend of het in de warme fase van een echte crisis goed gaat. Bij de grote brand in een chemiecomplex in Moerdijk (Chemie Pack, januari 2011) deden zich wel knelpunten in de regionale samenwerking voor, zoals Jan Mans, de latere waarnemend burgemeester van Moerdijk meedeelde. Dat geldt ook voor de facebookrellen in Haren (project X, september 2012), zoals de commissie-Cohen rapporteerde. In het algemeen geldt dat het aantal calamiteiten waarbij de meerwaarde van de veiligheidsregio op de proef wordt gesteld, per jaar beperkt is.

Woordenwolk

Calamiteit	Crisis	Afzetlint	Brand	Preventie	Samenwerking	Kans	Prestaties
Faciliteren	Blussen		Afstemmen	Bestrijden		Veiligheidsregio	
		Verlengd lokaal bestuur					
Procedures	Protocol	Leren	GRIP	Proefregio	Risico	Verantwoorden	
	Cicero	Visie	Crisiscommunicatie				
	Minister	Incident	Gevaar	Brandweer	Visitatie		
	Gezondheidsdienst	Politie	Risicoprofiel				
Pilot	Beleidsplan	Warme fase				Responsesnelheid	

Beeld van de inspectie: de staat van de rampenbestrijding (maart 2013)

In relatie tot de Wvr is de inspectie ook niet stil blijven zitten. Uit het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie, de 'Staat van de Rampenbestrijding 2013' van maart 2013, dat rond de tijd van de AEF-evaluatie verscheen, blijkt heel veel. We lichten er enkele punten uit.

Vooruitgang: De staat die betrekking heeft op de periode maart 2010- oktober 2012 en bevat schetsen van de stand van zaken in elke regionale veiligheidsregio. In het algemeen is een vooruitgang zichtbaar in de regio's in de kwaliteit van de voorbereiding op rampen en crises.

Niet voldaan aan minimumeisen: Tegelijk constateert de Inspectie dat geen van de veiligheidsregio's voldoet aan alle minimumeisen uit de 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.

Knelpunten: 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. 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.



Evaluatiecommissie-Hoekstra (sept. 2013)

De evaluatiecommissie onder leiding van Rein Jan Hoekstra heeft de officiële evaluatie van de Wvr verricht en daarvoor de evaluatieve rapportage van AEF en de inspectie gebruikt. Hoekstra c.s. nemen de bevindingen over het algemeen over. De komst van de Wvr is volgens de commissie een goede zaak geweest ('grote stappen' gezet), ook al voldeed in 2013 nog *geen* regio aan *alle minimumvereisten in de 'koude' situatie* en richt de Wvr zich vooral op de klassieke rampenbestrijding.

Het verlengd lokaal bestuur staat ook niet ter discussie. Er blijven desalniettemin nog wensen bestaan.

De veiligheidsregio's zijn minder beslagen ten ijs als het gaat om *modernere crises*, zoals op het gebied van complexe crises over regiogebieden heen, en vraagstukken op het gebied van epidemieën en ICT-verstoring. Op dit vlak zijn verbeteringen waarneembaar maar dat is minder in andere opzichten te zien. De kolommen staan nog teveel op zichzelf, en de multidisciplinaire samenwerking dient te verbeteren. En de rol van de politie is onvoldoende geïntegreerd in de veiligheidsregio's. Dit is een belangrijk punt van aandacht. De politie is als gevolg van de vorming van de Nationale Politie noodgedwongen vooral tot eind 2015 met zichzelf bezig geweest.

Gemeenteraden moeten meer inzicht krijgen in het functioneren van de veiligheidsregio. Daarvoor zijn instrumenten geschikt als een prestatiebegroting en jaarrekening. Daardoor kan de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio jaarlijks een steviger mandaat van de gemeenteraad krijgen. De commissie benadrukt ook dat de directeur van de veiligheidsregio een heel belangrijke rol vervult in de relatie tot andere regio's en de externe netwerkpartners. De positie, taak en verantwoordelijkheid van de directeur dient in alle regio's gelijk te zijn, aldus de commissie.

De commissie heeft nog meer attentiepunten. De huidige regelgeving is onsamenvattend (commissie-Hoekstra, 2013: 9). Er is onvoldoende sprake van sturing op gewenste resultaten. De professionele ontwikkeling van de betrokken organisaties wordt belemmerd (commissie-Hoekstra, 2013: 9). De gehele sturing is teveel gericht op *het hoe* van de rampenbestrijding (processen) en te weinig op *resultaten* met betrekking tot brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing (output). Het gaat niet alleen om goede bedoelingen maar om kwalitatief goede zorg, om het bieden van de goede beschermingsniveaus bij calamiteiten. Het woord 'effectieve rampenbestrijding' valt (2013: 9). De commissie wil toe naar zorgplichten voor elk van de taken van de veiligheidsregio, aangevuld met een aantal voorwaardelijke vereisten. Zo moet de veiligheidsregio alle voorbereiding treffen die nodig is als bij een calamiteit opdat toereikende bevolkingszorg wordt verleend.

Duidelijk is dat niet alles van de regio's zelf moet komen. Er is ook meer centrale sturing nodig op resultaten.

De commissie is geen voorstander van wijziging in de financiering. De transparantie van kosten en baten dient wel te worden vergroot. De besteding van budgetten moet inzichtelijker worden. De planning- en controlesystematiek zou moeten worden aangescherpt (commissie-Hoekstra, 2013: 10). Ook de verantwoording achteraf over de bestedingen en de daarvoor geleverde prestaties behoeft verbetering.

Is de schaalgrootte van de 25 veiligheidsregio's nog goed nu na de vorming van de Nationale politie 10 regionale politie-eenheden zijn gevormd? De commissie meent dat tien eenheden niet automatisch het goede aantal is uit een oogpunt van optimale brandweezorg, rampenbestrijding en

crisisbeheersing. De leiding van de veiligheidsregio moet ook niet te ver verwijderd raken van plaatselijke omstandigheden. Een analyse of de omvang van werkelijk elke regio aan de maat is, daar is de commissie echter niet op tegen. De minister zou regio's uit kunnen nodigen met voorstellen te komen in geval van een gewenste fusie of intensievere samenwerking.

Tenslotte, er is wel samenwerking op gang gekomen maar de veiligheidsregio is toch nog teveel een regio waarin de brandweer centraal staat (2013: 11). Er is meer multidisciplinaire samenwerking nodig tussen disciplines en regio's, aldus de commissie.

Wat is het belangrijke advies?

Waar dat voor effectieve en doelmatige samenwerking in de responsefase nodig is, 'moet landelijke uniformiteit en standaardisatie worden gerealiseerd' (2013: 11). De commissie: 'Eenheid en helderheid moet het uitgangspunt zijn bij de volgende kritische processen: organisatie, alarmering, opschaling, crisiscommunicatie en informatiemanagement'. Daarmee is de commissie grotendeels in lijn met het rapport van maart 2013 getiteld 'Eenheid in verscheidenheid' van het Bestuurlijke Werkgroep bovenregionale samenwerking van het Veiligheidsberaad. Er is blijkbaar teveel verscheidenheid geweest. Van de minister van Veiligheid en Justitie (Opstelten, daarna Van der Steur) wordt verwacht dat hij door middel van landelijke doelstellingen die uniformiteit bevordert dan wel voorschrijft.

Het toezicht op de prestatie van de veiligheidsregio's en andere organisatie die van doen hebben met crisisbeheersing en rampenbestrijding kan volgens de commissie ook effectiever (2013: 11). De minister moet interveniëren als veiligheidsregio's achterblijven bij wettelijke prestatienormen en landelijk vastgestelde doelstellingen. Met die landelijke doelstellingen en prestatienormen kan de inspectie dan, rekening houdend met de regio-specifieke kenmerken, de kwalitatieve toetsing verrichten van plannen en risicoanalyses. De inspectie moet ook aan een handhavingsstrategie gaan werken, waarbij een toezichtsladder geldt met als uiterste de aanwijzing van de minister aan de veiligheidsregio die in gebreke blijft (2013: 13).

Van de Commissaris van de Koning (CdK) wordt door de commissie verwacht dat die snel zicht heeft op achterblijvende prestaties. Die zou ook zijn invloed kunnen aanwenden om verbeteringen door te voeren. Dit laatste is echter in onze ogen een fictie. De CdK mist dat zicht en heeft ook geen instrumentarium.



Chemie-Pack

De brand bij Chemie-Pack: opschalen en de verwarring

De Wet veiligheidsregio's werd drie maanden voor het uitbreken van een grote brand in Moerdijk van kracht. Is de wet op de proef gesteld in de warme fase?

Op 5 januari 2011 brak een grote brand uit op het industrieterrein van de gemeente Moerdijk, die bekend werd als de brand bij Chemie-Pack. Deze grote brand was de *eerste grote casus* sinds de nieuwe wet in werking was getreden.

Moerdijk was de eerste gemeente die na inwerkingtreding per 1 oktober 2010 in een GRIP 4 – situatie belandde. Dat betekende dat de *voorzitter van de Veiligheidsregio* het opperbevel overnam. In werkelijkheid was het de vice-voorzitter Van der Velden, in het dagelijks leven burgemeester.

Dat opschalen met GRIP (voluit Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure) in het kader van de veiligheidsregio was *nieuw* (volgens de burgemeester van Moerdijk Wim Denie) en veroorzaakte dan ook direct enige verwarring, zowel bij de gemeentesecretaris van de gemeente Moerdijk als bij burgemeester Denie van Moerdijk. Aldus rapporteren ze in een boek dat terugblijkt: 'Vuurdoop'. Hoe te handelen met de noodverordening? Uit voorzorg, aldus Denie, werd de verordening zowel ondertekend door de eigen burgemeester als die van de veiligheidsregio.

Wat is GRIP?

Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP) is de naam van de werkwijze waarmee bepaald wordt hoe de coördinatie tussen hulpverleningsdiensten verloopt. In deze procedure is *de centrale gedachte dat grotere incidenten anders afgehandeld moeten worden dan kleinere, omdat er meer middelen en bestuurslagen betrokken raken*. Er moet opgeschaald worden.

De oorsprong: De GRIP-regeling vindt zijn oorsprong in de regio Rotterdam-Rijnmond maar wordt tegenwoordig landelijk toegepast. De GRIP-structuur is *geen* wettelijke regeling maar wel opgenomen in de regionale crisisplannen van alle 25 veiligheidsregio's (Van Duin en Wijkhuijs, 2015: 8).

Met de komst van GRIP zijn er nu *landelijke richtlijnen* voor opschaling. Hiermee is er meer uniformiteit in de opschaling van incident- en rampenbestrijding bij de brandweer, politie, GHOR en de gemeenten en inmiddels ook de waterschappen. De procedures regelen opschaling op operationeel niveau rondom de plaats van het incident en daarnaast op bestuurlijk niveau van betrokken gemeentes en waar nodig zelfs landelijk.

Discussie: Er is evenwel ook kritiek op de GRIP-regeling. Hoewel er met GRIP landelijke richtlijnen zijn voor het opschalen, wordt hier nog altijd invulling aan gegeven door de veiligheidsregio's. Omdat elke veiligheidsregio de eigen opschaling (weliswaar aan de hand van GRIP) bepaalt, kan het bij incidenten die de grens tussen veiligheidsregio's overschrijden, voorkomen dat de betrokken veiligheidsregio's *verschillend* zijn opgeschaald.

GRIP in niveaus: Hoe hoger de GRIP, hoe groter de opschaling, dus hoe meer middelen en bestuurslagen er bij de calamiteit betrokken zijn. Het gaat dan om opschaling op operationeel niveau, de inzet van mensen en materieel om het incident te bestrijden en om opschaling op bestuurlijk niveau.

GRIP 1: er is coördinatie tussen de verschillende hulpdiensten. Daartoe wordt een CoPi gevormd, een Commando Plaats Incident, met de leidinggevenden van de betrokken hulpdiensten. De burgemeester wordt op de hoogte gebracht.

Bij GRIP 2 zijn er risico's van het incident voor de directe omgeving. Er wordt dan een ROT gevormd, een Regionaal Operationeel Team, met functionarissen van de verschillende hulpdiensten. De burgemeester kan dan een GBT, een Gemeentelijk Beleidsteam, bij elkaar roepen. Bij GRIP 2 worden alle mogelijke middelen ingezet om het incident te bestrijden.

Na GRIP 2 kan er alleen nog bestuurlijk verder worden opgeschaald. GRIP staat dan voor een groter gebied dat bedreigd wordt dan de directe omgeving van het incident. De burgemeester coördineert bij GRIP 3 nog steeds en roept het GBT bijeen. Hij licht de Commissaris van de Koning in en de minister van Binnenlandse Zaken.

Bij GRIP 4 is sprake van effecten van het incident die de gemeentegrenzen overschrijden waar het incident plaatsvindt. Dan draagt de gemeente de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het omgaan met het incident over aan de veiligheidsregio. De burgemeester geeft de leiding dan over aan de voorzitter van de veiligheidsregio, meestal de burgemeester van de grootste gemeente binnen de veiligheidsregio. Dan wordt die voorzitter dus coördinerend bestuurder. Het Gemeentelijk Beleidsteam wordt dan vervangen door een RBT, een Regionaal Beleidsteam.

Bij de brand bij Chemie-Pack was sprake van het overtrekken van rook over *meerdere* veiligheidsregio's. Daardoor is de (landelijke) GRIP-procedure uitgebreid met GRIP 5 en GRIP RIJK. Bij de brand in Moerdijk bestond GRIP 5 evenwel nog niet. GRIP 5 impliceert dat de effecten van het incident de ene veiligheidsregio overstijgen. Betreft het twee veiligheidsregio's die betrokken zijn of raken dan bepalen de twee voorzitters van de veiligheidsregio's samen welke regio de leiding neemt. Uitgangspunt is dat de voorzitter van de veiligheidsregio waar het incident plaatsvindt deze functie vervult. Als de effecten van een incident ruimtelijk en anderszins nog groter zijn dan enkele veiligheidsregio's dan neemt de minister van Binnenlandse Zaken of de minister-president de touwtjes in handen: GRIP RIJK. Dan wordt een nationaal crisiscentrum ingericht.

De opschaling in Moerdijk: Het begon in Moerdijk bij de Chemie-Pack-brand met GRIP 2 en er werd snel opgeschaald naar GRIP 3. In Moerdijk kwam er vervolgens door GRIP 4 een RBT, een Regionaal Beleidsteam (Gemeente moerdijk, 2014: 60, 65).

Wie ging er namens de gemeente Moerdijk in het RBT zitten? Dat werden twee wethouders. Wordt het GBT, het Gemeentelijk Beleidsteam dan opgeheven? Dat gebeurde niet. Het gemeentebestuur wilde toch overzicht houden en daarom bleef het GBT bestaan. Het GBT functioneerde drie weken. Wie er zitting in hadden? B&W, iemand van de veiligheidsstaf, een communicatieadviseur en de gemeentesecretaris.

De brand bij Chemie-Pack ontstond in de middag van 5 januari 2011. In de nacht van 5 op 6 januari (rond 0.15 uur) gaf de brandweer het sein 'brand meester' (Gemeente Moerdijk, 2014: 65). Toen zijn de burgemeester van Moerdijk, de brandweercommandant en de gemeentesecretaris naar de hulpverleners ter plaatse gegaan. De burgemeester en secretaris vonden dat ze er moesten zijn, uit solidariteit en uit het oogpunt van steun en saamhorigheid. Uit de casus blijkt dat de rol van de burgemeester als boegbeeld, burgervader en crisiscommunicator van groot belang was en is. 'Brand meester', daarmee ben je er dus niet.

Wat er mis ging: Hoe zat het nu met de veiligheidsregio Midden- en Noordwest-Brabant, die 1 januari 2010 gestart was en waarbinnen Moerdijk viel? De *communicatie* had op 5 januari tussen 14.30 uur (begin brand) en 18.30 uur beter moeten zijn, volgens de directeur van de veiligheidsregio in een terugblik. De burgemeester had volgens hem eerder zichtbaar moeten zijn; 'de stilte was te lang'. Door de stilte verlies je *regie* op de communicatie en op de duiding. De gemeentelijke overheid (Moerdijk) had ook een tweede communicatieprobleem, namelijk om de snelheid van de sociale media bij te houden. De sociale media zorgden voor sfeerbeelden en die werden opgepikt door de persmedia. Doordat er ook pas in de loop van de dag informatie kwam over de stoffen in de rookwolk, zochten de media een eigen weg. Deskundigen van buiten werden om een visie gevraagd en de eventuele gevolgen. Daardoor liep de communicatie anders dan moeten had, meent de directeur van de veiligheidsregio. Gevolg? Er ontstond onrust onder de bevolking van een deel van Nederland, te meer omdat de rook tot in Enschede te zien was (Gemeente Moerdijk, 2014: 68).

GRIP 4: Hoe zat het nu met de overgang van taken en bevoegdheden naar de voorzitter van de veiligheidsregio als gevolg van doorschaling van GRIP 3 naar GRIP 4, vroeg in de avond van 5 januari? De leiding en coördinatie, en dus ook de communicatie lag in eerste instantie bij de burgemeester van de gemeente Moerdijk (Gemeente Moerdijk, 2014: 69). Bij GRIP 4 is de veiligheidsregio via de

voorzitter aan zet omdat de gemeentegrenzen worden overschreden. Tot dan was onder de Wvr in Nederland geen ervaring opgedaan met GRIP 4 (2014: 69). De burgemeester van Tilburg (Noordanus) is dan voorzitter van de veiligheidsregio maar die bleek niet direct beschikbaar. Daarom is in goed bestuurlijk overleg besloten dat de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, zijnde de burgemeester van Breda (Van der Velden), het RBT, het Regionaal Beleidsteam, zou kunnen en moeten voorzitten. Dat ging met piepen en steunen gepaard.

Toen het RBT aantrad als gevolg van GRIP 4 ontstond het gevoel in de gemeente Moerdijk dat *'de boel wordt overgenomen'*. Boven werd al gesteld dat burgemeester Denie met zijn Gemeentelijk team bleef bestaan. Hier zat dus een knelpunt.

Als GRIP 4 ontstaat, speelt de lokale burgemeester *niet* meer de eerste viool, maar de voorzitter van de veiligheidsregio. De directeur van de veiligheidsregio zag dat twee kapiteins op een schip niet kan (Gemeente Moerdijk, 2014: 69). Werd die spanning tussen Van der Velden en Denie ook gezien en verwoord door burgemeester Denie? Zeker. Hij zegt zelf: *'Er ontstond zo een spanning tussen ons die er voordien niet was. Ik vond het moeilijk het incident los te laten: de brand vond plaats in mijn gemeente, waar niemand anders meer van weet dan ik. Die nieuwe bevelsstructuur was zo nieuw, daar hadden we niet mee geoefend, amper over gesproken'*(Gemeente Moerdijk, 2014: 83).

Was er reden voor spanning? Eigenlijk *niet* volgens de GRIP-structuur (want de burgemeester van Moerdijk geeft niet meer leiding), misschien *wel* voor wie in het oog houdt dat naderhand verantwoording moet worden afgelegd aan de gemeenteraad van Moerdijk en de bevolking.

Functioneerde het RBT van Midden- en West-Brabant voldoende?: Gedurende de gehele periode heeft het RBT 'adequaat' gehandeld en 'heel collegiaal samengewerkt met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid' lezen we in het boek *'Vuurdoop'* dat een terugblik bevat op de brand bij Chemie-Pack.

Van opschalen naar afschalen: Bij incidenten als Chemie-Pack Moerdijk kan niet alleen sprake zijn van bestuurlijk opschalen maar ook weer van afschalen. Hoe zit dit? Op 6 januari werd om 02.30 uur weer afgeschaald van GRIP 4 naar GRIP 3. Dat is de situatie dat de plaatselijke burgemeester van Moerdijk, in dit geval, Denie *weer verantwoordelijk wordt* met zijn GBT, Gemeentelijk Beleidsteam. Later die dag werd verder afgeschaald en was er geen sprake meer van GRIP (Gemeente Moerdijk, 2014: 70).

Wat toen volgde, was geen rust maar er kwam een rapport met meetresultaten over de kwaliteit van bluswater. Gebleken was dat in het slootwater op bepaalde plaatsen gevaarlijke stoffen zaten. Het waterschap en de gemeente zouden met een persbericht hierover komen. Maar het liep anders? Het waterschap verstrekke het rapport al aan de NOS met de mededeling dat er nog een persbericht zou volgen. Het embargo werd vervolgens geschonden. Het rapport stond al snel op de site ('kankerverwekkende stoffen in bluswater'). Hier ging het dus mis in de leiding rond het incident en de crisiscommunicatie. Deze gang van zaken leidde *weer tot een opschaling* naar GRIP 3 (2014: 70). Omdat burgemeester Denie fysiek 'op' was, is bestuurlijk besloten *door te schalen* naar GRIP 4 en kwam de bestuurlijke sturing weer bij de veiligheidsregio te liggen. Burgemeester Denie zat er doorheen (wat ook erkend werd door de gemeentesecretaris) en *werd ontzien* (Gemeente Moerdijk, 2014: 70). De week erna werd meegedeeld dat Denie om gezondheidsredenen vervroegd zou opstappen, enkele maanden voordat hij met vervroegd pensioen zou gaan. Het vertrouwen van de CdK van Noord-Brabant dat de burgemeester vervolg zou kunnen geven aan de afwikkeling van de brand was weggevallen. Daarop trad burgemeester Mans op 11 februari 2011 aan als waarnemend burgemeester van Moerdijk.

Wat de optredend voorzitter van de veiligheidsregio Van der Velden er later van vond?: Van der Velden meldt dat de opschaling naar GRIP besproken is tussen burgemeester Denie en hem en dat dit een verstandig besluit was. De vice-voorzitter van de veiligheidsregio, die de leiding had bij GRIP

4, Van der Velden, heeft ook verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad van Moerdijk (Gemeente Moerdijk, 2014: 87).

Wat leert deze casus?

1. Ten eerste dat door de opschaling, afschaling en weer opschaling complexiteit ontstaat rond de sturing. Wie is over welke periode dan verantwoordelijk en wie legt verantwoording af? In Moerdijk waren er al met al op dit vlak nauwelijks problemen maar die hadden er gemakkelijk wel kunnen zijn.
2. Ten tweede, door de op- en afschaling was het achteraf niet eens zo verkeerd dat het gemeentelijk beleidsteam bleef bestaan tijdens de GRIP 4- situatie, want na de afschaling was dit team weer direct in beeld.
3. Ten derde, door de opschaling naar GRIP 4 wordt de burgemeester van de gemeente waar de calamiteit plaatsvindt (Moerdijk) naar de tweede rang gedirigeerd. Het is gewenst dat de voorzitter van de veiligheidsregio echter dan wel steeds deze burgemeester bij de besluitvorming betreft, al was het maar omdat na de opschaling er weer afschaling plaatsvindt en er dus werk aan de winkel blijft voor de burgemeester van de 'brongemeente'. Dat gebeurt echter niet vanzelfsprekend, zo leert de casus Moerdijk. De burgemeester van Moerdijk moest zich melden, invechten.
4. Ten vierde, adequate informatiemanagement en crisiscommunicatie is heel belangrijk (zie ook Van Duin en Wijkhuijs, 2015: 16). Dat melden alle betrokkenen bij de brand in Moerdijk achteraf. De druk van de persmedia op externe deskundigen en allerlei organisaties die onderzoek verrichten naar schadelijke gevolgen, om informatie te verstrekken was bij de brand in Moerdijk groot. Jan Mans, burgemeester van Enschede ten tijde van de vuurwerkcramp, heeft met de ogen van een ervaringsdeskundige naar de casus Moerdijk gekeken. Hij mag er ook iets van vinden omdat hij na enkele weken als burgemeester van Moerdijk Wim Denie opvolgde. Voor Mans is crisiscommunicatie heel belangrijk maar hij zag vanuit dat perspectief *'de burgemeester van Moerdijk wegglijden'*. Citaat van Mans: *'De communicatie was niet eenduidig en hij werd heel moe. Omdat je fysiek overeind moet blijven, moet je op een gegeven moment ook naar bed. Je moet er als burgemeester ook de volgende dag weer staan'* (Gemeente Moerdijk, 2014: 91).

Coördinatie in breder perspectief

We kunnen GRIP ook breder bezien en wel volgens de stand van zaken in 2015. Voldeed de GRIP-structuur of opschalingsmethodiek?

De evaluatiecommissie-Hoekstra bracht in 2013 advies uit over de werking van de veiligheidsregio's en daarin werd onder andere ook ingegaan op de opschalingsmethodiek GRIP. De commissie adviseerde dat *'de GRIP-structuur niet rigide moet worden toegepast'* (Commissie-Hoekstra, 2013: 12, 35-36). De commissie stelde dat in geval van *twijfel* over wat in bepaalde gevallen het juiste afstemmingsoverleg is, de stelregel kan gelden dat optreden in multidisciplinair verband preferent is. De situatie moet bepalend zijn voor de bestuurlijk keuze van de schaal van coördinatie, van GRIP dus.

Daarmee sloot Hoekstra c.s. aan op het advies van de *commissie-Cohen* over project X Haren (Facebookrellen), die meer flexibiliteit bepleitte in de organisatie van de coördinatie (Commissie-Cohen, 2013a, 2013b).



*Eerste rij bij de presentatie van het rapport door Job Cohen
Derde van rechts: burgemeester Rob Bats van Haren*

Ook in de veiligheidsregio's zelf werd discussie gevoerd over de toepassing van GRIP. Een van de discussiepunten is bij voorbeeld dat bepaalde opschalingsniveaus meer menskracht vereisen en meer media-aandacht naar zich toetrekken dan nodig en wenselijk is (Van Duin en Wijkhuijs, 2015:4). Concreet gesteld en bij wijze van voorbeeld: bij GRIP 4 in Moerdijk rukten de wagens met satellietverbindingen uit en verdrongen de journalisten zich. Niet onbegrijpelijk want er waren ook ministers die even langs kwamen, zoals Edith Schippers (VWS) en Ivo Opstelten (V&J). Die interesse geldt zeker voor GRIP 5 en GRIP Rijk (bij voorbeeld het neerstorten van het vliegtuig MH 17).

Waar vinden we info over GRIP?: De GRIP-structuur is *geen* wettelijke regeling maar wel opgenomen in de *regionale crisisplannen* van alle 25 veiligheidsregio's. De precieze invulling van de GRIP-procedure wordt door de veiligheidsregio's zelf bepaald en vastgelegd in het regionaal crisisplan. GRIP is de basis voor operationeel handelen en voor bestuurlijke afstemming en er bestaat ook een relatie tussen deze twee. De procedure schrijft voor wie deelneemt in welk team en waar en wanneer dat team aanwezig dient te zijn.

Is GRIP ook landelijk besproken?: De Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking heeft in 2013 in het rapport '*Eenheid in verscheidenheid*', dat is vastgesteld door het Veiligheidsberaad en de ministerraad, de GRIP-niveaus onderscheiden en bevestigd. We vinden de GRIP-niveaus ook in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Een overzicht vinden we ook bij Van Duin en Wijkhuijs (2015: 10).

GRIP 1 is grosso modo van toepassing in geval van alarmering vanwege een brand, olie- of gaslekkage of een (verkeers) ongeval. Als de situatie iets complexer is, wordt opgeschaald naar GRIP 2: denk aan een grote brand in een loods of bedrijfspand met vrijkomend asbest, een evacuatie, een grootschalige stroomstoring of de vondst van een bom. GRIP 3 is nog wat complexer en met mogelijke consequenties voor leven of dood. Denk aan besmetting van een recreatieplas, grootschalige rellen (Haren) of een gijzeling. GRIP 4 is aan de orde bij een grote natuurbrand, grootschalige stroomuitval in meerdere gemeenten, hoogwater, of een gewichtige gebeurtenis.

Misverstanden?: GRIP zorgde ook wel voor misverstanden (Van Duin en Wijkhuijs, 2015: 20). Ik noem er twee.

- De gedachte dat de burgemeester alleen bij GRIP 3 formeel een rol heeft en over bijzondere bevoegdheden beschikt, zoals het uitvoeren van een noodverordening, is een misverstand. De burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde (en veiligheid) bij *alle* calamiteiten die zich in de eigen gemeente voordoen, ook bij het kleinste incident. Er hoeft niet een beleidsteam te worden of te zijn ingesteld. Wel kan het aan de orde zijn om een beleidsteam te vormen en af te stemmen met andere partijen.
- Het tweede misverstand is dat de nummering van GRIP-niveau niet impliceert dat sprake is of moet zijn van een oplopend niveau van coördinatie die de ernst of omvang van incidenten volgt. Wie als burgemeester wil opschalen, hoeft niet – bij voorbeeld - eerst GRIP 1 te hebben doorlopen om bij GRIP 3 uit te komen. Als de situatie er in het eerste minuten tot een half uur na een calamiteit of crisis om vraagt, kan de sprong naar GRIP 3 of 4 al direct aan de orde zijn.

GRIP 4 komt overigens zelden voor (maar op 9 november 2015 weer wel bij de brand op het Chemelot-terrein in Geleen-Sittard).

Voordelen van de GRIP-methodiek: De GRIP-structuur heeft allerlei voordelen, waarvan de meeste ook gewaardeerd worden, zo bleek op basis van discussie in focusgroepen (Van Duin en Wijkhuijs, 2015: 35).

1. GRIP biedt afstemming tussen hulpdiensten.
2. GRIP geeft duidelijkheid over taken en rollen van verantwoordelijken.
3. Als een van de hulpdiensten coördinatie nodig acht, is GRIP de methode van handelen bij overleg. Zo gezien, is er voorspelbaarheid. GRIP zorgt zo voor een zeker verwachtingenmanagement.
4. GRIP biedt structuur in bijeen komen, informatievoorziening en verslaglegging.
5. GRIP leidt tot actie, biedt slagkracht.
6. GRIP is voldoende flexibel toe te passen.

Aantallen: Hoeveel GRIP -gevallen zijn er geweest sinds de invoering van de Wvr tot 1 januari 2015? De GRIP-structuur van opschaling is jaarlijks aan de orde bij naar schatting 350-400 incidenten, zeg ongevallen, verstoringen (Van Duin en Wijkhuijs, 2015: 34).

Bij drie op de vier van dit aantal is GRIP 1 aan de orde, geen ander niveau. Van de overige vormt GRIP 2 de grootste groep. Het aantal GRIP 3- incidenten is jaarlijks gemiddeld (tot 2015) veertien en GRIP 4 kent gemiddeld vier gevallen. De meeste GRIP 3 of 4- situaties duren 'hooguit enkele uren' (2015: 35).

Wat zijn de ervaringen in de praktijk?: Ik meld het volgende.

- Crisismanagement is naast informatie- en communicatiemanagement vooral ook netwerkmanagement. Vaak is er voor allerlei partners een rol weggelegd. Wie waarbij betrokken is, hangt sterk samen met de aard van de calamiteit. Bij incidenten bij een school zal een schoolbestuur van belang zijn maar bij hoogwater zijn dat in elk geval Rijkswaterstaat, waterschappen en een provinciebestuur.
- GRIP als systeem of methodiek voldoet, vooral omdat die duidelijkheid verschaft over taken, rollen en verantwoordelijkheden (Van Duin en Wijkhuijs, 2015: 35). Als de verantwoordelijke burgemeester niet wenst op te schalen, gebeurt het niet, maar hij kan en zal contact zoeken met allerlei deskundigen en leidinggevendenden van hulpdiensten, die wel wensen op te schalen. Hij kan en zal vaak ook benaderd worden door de operationele hulpdiensten. Overleg zal bijna altijd nodig zijn. Naderhand moet verantwoording worden afgelegd en de media zijn er doorgaans snel bij. Ook dat draagt eraan bij dat een burgemeester een incident niet alleen bij zich houdt en kan gaan opschalen als de situatie erom vraagt.
- De alarmering van een en rond een incident voldoet niet altijd maar dat valt niet op het conto van GRIP te zetten (Van Duin en Wijkhuijs, 2015: 35).
- Gemeenteambtenaren arriveren vaak vrij laat bij een CoPi of ROT, later dan functionarissen van de andere kolommen (Van Duin en Wijkhuijs, 2015: 35).

Conclusie: In de praktijk blijkt GRIP-methodiek hanteerbaar en voldoende flexibel. De waarde van GRIP staat niet ter discussie want deze heeft zijn waarde bewezen (zie ook Van Duin en Wijkhuijs, 2015).

Figuur: Kantoor van de veiligheidsregio Fryslan



Het rapport van de Algemene Rekenkamer (nov. 2014)

Ik pak nu de draad weer op van de veiligheidsregio's in algemene zin. Wat toont de analyse van de Algemene Rekenkamer die nog niet behandeld is?

In november 2014 verscheen een rapport van de Algemene Rekenkamer over veiligheidsregio's onder de titel *'Zicht op overheden op beschermen burgers en bedrijven'*. Twee regio's zijn hier speciaal tegen het licht gehouden. Wat blijkt? Dezelfde tendenties blijken als de genoemde.

De samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling en het uitwisselen van kennis en informatie komt nog moeizaam van de grond. Een knelpunt voor de minister of niet?

De minister van Veiligheid en Justitie 'heeft nog niet voldoende inzicht om vast te stellen of overheden de burgers en bedrijven daadwerkelijk beschermen tegen rampen en crises en in welke mate dat gebeurt' (persbericht). 'Samenhang en samenwerking tussen de betrokken organisaties is onder meer van belang om te zorgen dat zij publieke middelen voor rampenbestrijding en crisisbeheersing doelmatig besteden. Evenmin is helder welke publieke middelen zijn besteed voor de Strategie Nationale Veiligheid', aldus het officiële persbericht van de Algemene Rekenkamer.

Het rapport: 'Voor het versterken van de bescherming van burgers en bedrijven is samenhang nodig tussen wat de verschillende overheden doen, zegt het rapport. Ondanks verbeteringen en de komst van veiligheidsregio's is de minister er nog niet in geslaagd voldoende samenhang aan te brengen tussen activiteiten van het Rijk, veiligheidsregio's en betrokken organisaties als de politie, geneeskundige hulpverleners, Rijkswaterstaat, brandweer, havenmeesters en vitale sectoren voor water, elektriciteit en ICT'.

De veiligheidsregio's hebben vanaf het ontstaan veel aan planvorming gedaan. De *'Staat van de Rampenbestrijding 2013'*, opgesteld door de Inspectie Veiligheid en Justitie, maakt duidelijk dat de regio's in 2014 in het algemeen beschikken over regionale risicoprofielen en beleidsplannen. Maar de minister heeft althans in 2014 de slag nog niet goed genoeg kunnen maken om de beoordeling van risico's in regio's ook te betrekken bij de nationale beoordeling van risico's, aldus de Algemene Rekenkamer (onder leiding van president Saskia Stuiveling) in het rapport. De minister kan daarom niet vaststellen of hij dreigingen of risico's over het hoofd ziet. Evenmin weet hij (goed) welke operationele capaciteiten ontwikkeld of versterkt moeten worden, omdat het integraal inzicht ontbreekt.

Wat belemmert hier? Volgens de Rekenkamer dat de veiligheidsregio's erg op zichzelf functioneren en elk een eigen risicoprofiel opstellen. Daardoor ontstaan verschillen in inschatting van risico's. De minister toetste volgens de Algemene Rekenkamer nog niet of die verschillen acceptabel zijn. Waar moeten we dan aan denken? Welke bescherming biedt een veiligheidsregio de burgers? En met welke middelen?

Dat blijkt te variëren. Niet verrassend in geval van 25 veiligheidsregio's. Waar moeten we dan aan denken? De ene regio wil een ramp met 100 tot 200 slachtoffers aan kunnen, de andere vindt 100 slachtoffers het maximum en is daarbij afhankelijk van steun van andere organisaties. Ontploft een

groot chemisch complex dan kan dat tot vele slachtoffers leiden. De regio kan zelf 30 zwaargewonden per uur naar ziekenhuizen vervoeren. Aanpalende regio's moeten in geval van een grotere aanspraak bijspringen. Deze bijstand is niet gegarandeerd, aldus de Algemene Rekenkamer.

Het blijkt dat regio's nog *'onvoldoende van elkaar leren'* (persbericht). En: 'Mogelijkheden om kosten te besparen worden niet structureel uitgewisseld'. En: 'Gemeenteraden kunnen nog niet goed vaststellen waaraan budgetten worden besteed en welke resultaten worden geboekt. Het ontbreekt aan een relatie tussen doelen en beschikbaar materieel, geld en mensen' (persbericht). Waar leidt dat toe? De Rekenkamer: 'Bij een evaluatie in 2013 kon niet vastgesteld worden of een samenwerkende regio grootschalige rampen beter aankan dan de individuele gemeenten van vóór 2010'. Daar komt bij dat gemeenten in 2013-2014 gingen bezuinigen op veiligheid, aldus de Rekenkamer. Omdat regio's hier verschillend mee omgaan, kan dat leiden tot een ander niveau van bescherming. Maar de minister heeft hier geen zicht op.

Duidelijk is dat de Algemene Rekenkamer een strenge maatstaf van *'dashboard management'* op rijksniveau tot uitgangspunt neemt. Alsof de minister op elk moment op een knopje moet kunnen drukken om te zien op welk niveau van bescherming een regio zit in relatie tot het soort calamiteit. En alsof de 'koude' situatie van planning en zicht op risico's bij een ontbrekende calamiteit een voorspeller is van hoe het feitelijke crisismanagement gaat in de 'warme' fase van een calamiteit.

Stellen we ons iets terughoudender op, dan valt er niet te ontkomen aan nadere vragen, zoals of de minister toch niet wat meer inzicht moet hebben in hoe de regio's functioneren, in verantwoording en leren op regionaal niveau en hoe regio's op zich aan kwaliteitszorg doen.

Pilot visitatie

Wat gebeurt er aan kwaliteitszorg?

Brandweer Nederland heeft in samenwerking met haar multidisciplinaire partners een visitatiesystematiek voor veiligheidsregio's ontwikkeld. De visitatie maakt onderdeel uit van het wettelijk verplichte kwaliteitszorgsysteem van een veiligheidsregio. Deze visitatiesystematiek is in een pilotsetting bij twee veiligheidsregio's, waaronder Veiligheidsregio Zeeland (VRZ), beproefd en verfijnd om te komen tot een definitieve opzet van een visitatiesystematiek. De pilot-visitatie binnen VRZ heeft op 20 november 2014 plaatsgevonden.

De visitatiecommissie bestond uit: enkele directeuren van een veiligheidsregio, een coördinerend gemeentesecretaris bij een Veiligheidsregio, een directeur bedrijfsvoering van een Veiligheidsregio, de directeur van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK), en de directiesecretaris bij Brandweer Nederland.

Terwijl visiteren soms gepaard gaat met een zelfevaluatie waarin aan de hand van een *kwaliteitskader of beoordelingskader* een overzicht gegeven wordt van doelstellingen en ambities, praktijken en resultaten, dat door de commissie wordt beoordeeld, aangevuld of gecorrigeerd, was daar in Zeeland geen sprake van. Geen zelfevaluatie dus. De commissie van zeven mensen uit de wereld van veiligheid en kwaliteit sprak in één dag met 50 mensen van binnen en buiten de organisatie: medewerkers, leidinggevenden en directie, maar ook met bestuur en partners in veiligheid.

De visitatie richtte zich op spiegelen, reflecteren en leren. Het ging om het verbeteren van de organisatie, niet op het veiligheidsnetwerk in brede zin noch puur om prestatiemeting. Bij de visitatie is gekeken naar de volgende thema's:

1. Maatschappelijke opdracht;
2. Organisatie in samenwerking;
3. Leiderschap en verandervermogen.

Wat waren belangrijke uitkomsten? We ordenen ze naar de drie thema's en volgen de samenvatting van de commissie zelf. Eerst de maatschappelijke opdracht.

De visitatiecommissie geeft aan dat VRZ haar wettelijke opgave met een laag budget uitvoert. Kijkend naar de beschikbaar gestelde middelen aan VRZ en het risicoprofiel in combinatie met het landelijke gebied ontstaat de indruk dat de VRZ te maken heeft met hele hoge verwachtingen. Het bestuur erkent dat intern de zaken inmiddels 'goed op de rit zijn gezet'. De organisatie heeft hiervoor krediet opgebouwd. Nu, in 2014 heeft VRZ te maken met financiële taakstellingen die door het bestuur zijn opgelegd. Volgens de directie van de VRZ is de rek er uit en ze brengt daarom, op verzoek van het bestuur, de bezuinigingsmogelijkheden in kaart. De VRZ wil aan het bestuur meerdere scenario's ter keuze voorleggen met als uitgangspunt: Hoe veilig kunnen we Zeeland maken voor het budget dat beschikbaar is?

Het tweede thema betrof organisatieaspecten van samenwerking. Samenwerken is meer dan samen vergaderen. Samenwerken is elkaar ontmoeten, elkaar proberen te begrijpen en solidair zijn, met oog voor elkaars belangen, aldus de visitatiecommissie. De VRZ heeft, volgens de visitatiecommissie, hier flink geïnvesteerd. Er zijn inmiddels samenwerkingsverbanden ontstaan, zelfs internationaal en ook met andere sectoren. Een voorbeeld van dit laatste, dat ook door partners zeer wordt gewaardeerd, is de samenwerking met de HZ University of Applied Sciences in Vlissingen om te komen tot een monitor die de veerkracht van de samenleving meet. Ook het provinciebestuur vindt samenwerking belangrijk en steunt deze actief. De verbinding met gemeenteraden wordt momenteel onderzocht op verbetermogelijkheden.

Het derde thema betrof 'leiderschap en verandervermogen'. De VRZ heeft een forse opgave, is ambitieus, initiatiefrijk, toont passie, lef en veerkracht, zo geeft de commissie aan, wat door partners van VRZ wordt onderstreept.

De organisatie heeft anno 2013-2014 behoefte aan richting, in de zin van visie en focus, geeft de commissie aan. Door richting te geven, kan de organisatie (meer) 'rust nemen en ruimte bieden, de buitenwereld binnen halen, zien wat er gebeurt en hier geconcentreerd op inspelen'. Door te temporiseren en realistisch te plannen worden resultaten beter haalbaar, wat naar verwachting zal leiden tot een verdere vergroting van het in- en externe vertrouwen.

Op het gebied van krachtenbundeling en samen aanpakken kan geleerd worden van bijvoorbeeld incidenten zoals het mistongeval op de A58. Leidinggevenden en medewerkers ontlenen veel betekenis en identiteit aan dit soort gezamenlijke optreden. De buitenwereld ziet hierdoor de directe meerwaarde en professionaliteit van de VRZ, volgens de commissie.

Tot zover.

Literatuur

Ale, B., E.R. Muller en A. Ronner (red.), *Risico: Risico en risicomanagement in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2012.

Adviesbureau Andersson Elffers Felix, *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*, Utrecht, 3 juli 2013.

Adviesbureau Berenschot, *Aristoteles – Prestatiemeting en – verantwoording in veiligheidsregio's*, Utrecht, 2009.

Algemene Rekenkamer, *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*, Den Haag, 13 nov. 2014.

Bekke, H., *Een mijnenveld vol veiligheid – Robuustheid en kwetsbaarheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid*, Kluwer, Deventer, 2014.

Berenschot (Van de Wall Bake e.a.), *Evaluatieonderzoek Tsjernobyl*, Utrecht, 1986.

Bestuurlijke Werkgroep bovenregionale samenwerking van het Veiligheidsberaad, Eenheid in verscheidenheid, maart 2013.

Commissie-Cohen (Commissie Project X Haren), *Twee werelden- Hoofdrapport*, 2013a.

Commissie-Cohen (Commissie Project X Haren), *Er is geen feest - Deelrapport 1*, 2013b.

Commissie-Hoekstra, *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing – Eindrapportage*, Den Haag, 18 september 2013.

Duin, M. van, en V. Wijkhuijs, *De flexibiliteit van GRIP*, Instituut Fysieke Veiligheid, Arnhem, 5 febr. 2015.

Duin, M. van, en V. Wijkhuijs, *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*, Boom Lemma, Den Haag, 2014.

Duin, M. van, en V. Wijkhuijs, *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*, Boom Lemma, Den Haag, 2015.

Duin, M. van, P. Tops, V. Wijkhuis e.a., *Lessen in crisisbeheersing – Dilemma's uit het schietincident in Alphen aan den Rijn*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Duin, M. van, V. Wijkhuijs en W. Jong, *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*, Boom Lemma, Den Haag, 2013.

Duin, M. van, *Veerkrachtige crisisbeheersing*, Politie-academie/IFV, Apeldoorn/Arnhem, 2011 (rede).

Engelbertink, R., R. Morée en S.M. Muis, *Gemeente Heerlen: evaluatie crisisorganisatie verzakking 't Loon*, Twijnstra Gudde, Amersfoort, 2012.

Gemeente Moerdijk, *Vuurdoop- De brand bij Chemie-Pack en wat iedere gemeente ervan kan opsteken*, Moerdijk, 2014.

Haver, L. en K. Tuitjer, *Ontwikkelen en (kwaliteits)sturing bij de Brandweer – Resultaat actualisering en voorstel verdere ontwikkeling Cicero*, NVBR, 3 dec. 2010.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Brand Chemie-Pack Moerdijk – Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*, IOOV, Den Haag, 2011a.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn*, IOOV, Den Haag, 2011b.

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Staat van de Rampenbestrijding 2013*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, maart 2013.

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Ter plaatse! - Onderzoek naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2012.

Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans en A. Resoort, *Onder burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Korsten, A.F.A., P. de Jong en C.J.M. Breed, *Regeren met programma's – Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, Boom Lemma, Den Haag, 2010.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Wet veiligheidsregio's – Brochure*, Den Haag, 2011.

Muller, E.R. (red.), *Veiligheid*, Kluwer, Deventer, 2004.

Muller, E.R. en J. de Vries (red.), *Burgemeester*, Kluwer, Deventer, 2014.

Muller, E.R., Burgemeester en veiligheid: bestuurlijke evenwichtskunstenaar, in: Muller, E.R. en J. de Vries (red.), *Burgemeester*, Kluwer, Deventer, 2014, pp. 193-223.

Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot en E. van Dijkman (red.), *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009.

Raad voor het openbaar bestuur, *Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's*, Den Haag, dec. 2007.

Raad voor het openbaar bestuur, *Beter besturen bij rampen*, Den Haag, 2008.

Resoort, A., *De positie van burgemeesters bij calamiteiten*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014.

Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken – Visiteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014.

Stol, W., J. Rijpma e.a. (red.), *Basisboek Integrale Veiligheid*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2008.

Visitatiecommissie- Van Zuidam, *Visitatie veiligheidsregio Zeeland*, 20 november 2014.

Wijkhuis, V. en M. van Duin, Het dilemma rond GRIP: een reactie op het rapport van de commissie-Cohen, in: *Tijdschrift voor de Politie*, 2013, nr. 3, pp. 6-10.

Zouridis, S., G. Bouckaert, P. van Roy, J. Stroobants, e.a., *Politieproductiviteit – Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie*, Tilburg University/ KU Leuven, mei 2014.

De auteur

Prof.dr. A. (Arno) Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit.

Website: www.arnokorsten.nl

E-mailadres: afa.korsten@planet.nl

