



Veiligheidsberaad

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
026 - 355 24 99		-
onderwerp	ons kenmerk	Datum
Reactie commissie Hoekstra	UIT 2013 0062	11 oktober 2013

Namens de leden van het Veiligheidsberaad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters bied ik u hierbij de eerste bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Hoekstra aan. Onze reactie is besproken met GHOR Nederland, Brandweer Nederland, de coördinerend gemeentesecretarissen en de agendacommissie van het overleg Directeuren Veiligheidsregio.

Algemeen

Hoewel wij het met de commissie Hoekstra (hierna te noemen de Commissie) en het WODC eens zijn dat het relatief vroeg is om te evalueren, zijn wij van mening dat de resultaten van grote meerwaarde zijn en gebruikt kunnen worden om de crisisbeheersing in Nederland verder te verbeteren en door te ontwikkelen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de instelling van veiligheidsregio's een duidelijk gunstig effect heeft op de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland. De geconstateerde verbetering betreft echter vooral de operationele slagkracht en samenwerking in de warme fase. Er wordt gesteld dat er meer aandacht moet gaan naar de multidisciplinaire samenwerking omdat de laatste jaren relatief veel aandacht is gegaan naar de brandweer vanwege regionalisering. Het Veiligheidsberaad erkent dat en heeft als ambitie het vaststellen van een agenda van de veiligheidsregio's met eigen prioriteiten waar het verder versterken van de multi- en interdisciplinaire samenwerking onderdeel vanuit zal maken.

De stelselgerelateerde zaken waarover de Commissie adviseert zijn bestuurlijke aansturing, schaalgrootte en de financiering van veiligheidsregio's. Wij zijn verheugd dat de Commissie geen stelselwijzigingen adviseert. Dat geeft de veiligheidsregio's de gelegenheid door te groeien naar hun potentieel. Tegelijkertijd zitten er genoeg elementen in het advies van de Commissie die wel degelijk van substantiële invloed zijn op het stelsel waarbinnen de veiligheidsregio's opereren.

Het Veiligheidsberaad komt begin 2014 met een agenda van de veiligheidsregio's, waarin aanbevelingen van de Commissie over rol en positie Veiligheidsberaad, directeuren, coördinerend (gemeente)functionarissen en landelijke doelstellingen nader zijn uitgewerkt en voorzien van een tijdpad. Daarnaast zal een aantal gezamenlijke thema's een plaats krijgen in de voorwaartse agenda die met u wordt opgesteld.



Bestuurlijke aansturing

De Commissie pleit voor het behoud van het principe van verlengd lokaal bestuur voor de aansturing van de Veiligheidsregio's. Wij zijn het met dit advies eens: verlengd lokaal bestuur doet het meest recht aan de huidige kaders en wensen. Dit geldt dientengevolge ook voor het in tact laten van de hybride financiering van de veiligheidsregio's (via gemeenten enerzijds en de BDUR anderzijds).

De Commissie stelt op het gebied van sturing vier verschillende maatregelen voor. De genoemde sturingsinstrumenten moeten nader worden onderzocht op uitwerking en effect voordat het Veiligheidsberaad hierover een standpunt inneemt. Het risico bestaat dat in een mix van de voorgestelde vier instrumenten, deze elkaar zullen tegenwerken in plaats van versterken.

Met betrekking tot de aanbevelingen over een grotere invloed van gemeenteraden op veiligheidsregio's, steunen wij het principe van vergroten van de betrokkenheid. Of het juiste en meest effectieve instrumentarium wordt voorgesteld, moet echter worden onderzocht.

Schaalgrootte

De Commissie stelt voor schaalverandering niet wettelijk te verplichten. Dit is in lijn met onze inzet. Voor de doorontwikkeling van de veiligheidsregio is verdergaande samenwerking noodzakelijk en eventuele structuuraanpassingen zouden zich van onderop moeten aandienen en niet worden opgelegd. We delen het beeld van de Commissie dat de Nationale Politie vanwege hun reorganisatie minder participeert in de veiligheidsregio's dan voorheen. Wij verwachten dat u hierop zult sturen richting de Nationale Politie.

Financiering

De Commissie stelt voor om de BDUR te oormerken met landelijke doelstellingen. Het Veiligheidsberaad werkt momenteel de mogelijkheden uit om een beperkt eigen werkbudget te creëren voor landelijke prioriteiten die worden vastgelegd in een agenda van de veiligheidsregio's (uitgewerkt in een jaarlijks werkprogramma). Een voorstel hiervoor zal op 13 december aanstaande aan het Veiligheidsberaad worden voorgelegd. Op deze wijze ontstaat centrale sturing op landelijke thema's zonder dat daarvoor een wetwijziging of extra aanwijzingen van de minister nodig zijn.

Voorbeelden van landelijke prioriteiten die onderdeel kunnen vormen van de agenda van de veiligheidsregio's zijn informatievoorziening, bevolkingszorg, continuïteit van de samenleving en risicobeheersing.

Veiligheidsberaad

De opvatting van de Commissie over het Veiligheidsberaad is teleurstellend. Ten eerste vindt uniformering van processen reeds plaats¹. Daarnaast wordt de beschreven beperking van onze rol als gesprekspartner niet onderschreven. Het Veiligheidsberaad is primair verantwoordelijk voor en heeft het bestuurlijke primaat waar het gaat om de politiek-bestuurlijke en de strategische agenda van het veiligheidsdomein waarvoor de veiligheidsregio's (in brede zin) verantwoordelijkheid dragen. Het Veiligheidsberaad is agendasettend, stuurt op de bestuurlijk te realiseren doelen, in verbondenheid met maatschappelijke partners. Het Veiligheidsberaad is ook uw contract- en onderhandelingspartner. Het beraad heeft dus een rol als koepel (belangenbehartiger) richting wetgever en politiek en als uw onderhandelingspartner. Deze rol kan niet worden los gezien van de aanbevelingen van de Commissie over landelijke doelstellingen en slagkracht van het beraad. Het Veiligheidsberaad zal zich zoals hierboven aangegeven de komende tijd beraden op een gezamenlijke agenda van de veiligheidsregio's. Uiteraard hangt hier ook mee samen het nog uit te werken voorstel over de financiering van een gezamenlijk werkbudget.

¹ Voorbeelden hiervan zijn het verbeterproject C2000, de voorbereiding van de aanbesteding NMS, het transitieakkoord meldkamer, bevolkingszorg op orde, resultaten project GROOT(ER), evenementenveiligheid, crisiscommunicatie, netcentrisch werken en de invoering van één slachtoffer informatie systematiek.



Veiligheidsberaad

Met betrekking tot de aanbeveling over het wettelijk vastleggen van besluitvorming met meerderheid van stemmen kan worden opgemerkt dat in de statuten van het Veiligheidsberaad reeds is vastgelegd dat het kan besluiten met meerderheid van stemmen. Door de huidige rol en positie van het Veiligheidsberaad bindt deze huidige statutaire bepaling de regio's echter nog niet aan die besluiten. Het beraad dient slagvaardiger en daadkrachtiger te kunnen optreden. De leden hebben uitgesproken dat dit onderling geregeld kan worden, dat wil zeggen dat veiligheidsregio's zich vrijwillig binden aan besluiten van het Veiligheidsberaad. De wet is niet het eerst aangewezen middel.

De rol op het vlak van kennisoverdracht is bij het IFV belegd en kan verder worden versterkt. Kennisborging en kennisdeling zijn bij uitstek middelen waarmee de samenwerking tussen regio's kan worden ondersteund en meer synergie kan worden bereikt. Ook hiervoor geldt dat juist het landelijk organiseren van werkzaamheden leidt tot ontlasting van de regio's en vergroting van de synergie, efficiency en effectiviteit.

Sturen op effecten

Zowel de Inspectie van VenJ, het WODC als de Commissie spreken van te gedetailleerde wetgeving. Hierdoor wordt er te veel gestuurd op prestaties en/of organisatie-eisen en te weinig op effecten. Hiermee zijn wij het van harte eens. Het Veiligheidsberaad en de VNG hebben zich (met name op het gebied van opkomsttijden van de brandweer) meerdere malen uitgesproken tegen de huidige, te gedetailleerde, normering in de wet en de besluiten. Om u een alternatief te kunnen bieden voor de huidige normtijden zijn door het Veiligheidsberaad de projecten RemBrand fase 1 en fase 2 gestart. In 2014 bieden wij u een meer passende manier om brandveiligheid te meten en toetsen.

Het gebrek aan normen voor bevolkingszorg wordt onderkend en herkend. Hierdoor wordt door de Inspectie voortdurend getoetst op normen waar bestuur en veld zich niet mee kunnen vereenzelvigen: er wordt getoetst op niet wettelijke en niet door het veld onderschreven normen. Hierdoor komt bevolkingszorg standaard niet goed uit evaluaties. Hierdoor lijkt het lerend vermogen van de veiligheidsregio kleiner dan deze in werkelijkheid is. Op dit moment wordt er door de commissie Bevolkingszorg op orde hard gewerkt aan gedragen eisen gericht op output. Deze worden eind 2013 vastgesteld.

Indien wordt gekozen voor gezamenlijke landelijke doelstellingen (tussen VenJ en VB, VNG) als opvolger van de huidige prioriteiten die tussen minister en Veiligheidsberaad worden afgesproken (en periodiek worden bijgesteld), moeten de doelstellingen op optimaal draagvlak kunnen rekenen bij de regio's. De inhoudelijke keuze moet dan ook zijn afgestemd op de eigen (VB-)doelstellingen en prioriteiten die in de reeds genoemde agenda van de veiligheidsregio's zijn vastgelegd. Ook bijstelling moet altijd mogelijk zijn. Dit vraagt dus om flexibiliteit.

Over het kwaliteitssysteem merken wij op dat bestaande ontwikkelingen hieraan reeds bijdragen, zoals de projecten Aristoteles en Cicero. Deze zijn vanuit het veld zelf geïnitieerd, in afstemming met het Veiligheidsberaad. Aanvullend hierop is het wenselijk dat één uniform kwaliteitssysteem wordt gekozen door alle veiligheidsregio's. Op deze wijze is het mogelijk regio's met elkaar te vergelijken en eenduidigheid in systematiek te creëren.

Meldkamer

De Commissie beveelt aan om informatie- en communicatievoorzieningen tot landelijke doelstelling te verklaren. Over de meldkamer en het transitieakkoord wijst de Commissie op het belang van een goede aansluiting van de landelijke meldkamerorganisatie met de processen van de veiligheidsregio's.



Daarnaast is het voor ons cruciaal dat er snel inzicht komt in de wijze waarop de transitie van de financiering plaatsvindt. Ook wordt u gevraagd te sturen op de inrichting van een kwalitatief goede landelijke organisatie en de verhouding duidelijk te maken tussen alle betrokken partijen. Met betrekking tot de technologie van de meldkamer wordt aanbevolen deze, inclusief het landelijke crisismanagementsysteem (lcms), in handen te brengen van één eigenaar.

Het Veiligheidsberaad ondersteunt de adviezen van de Commissie op dit punt. Wij zijn al geruime tijd voorstander van het brengen van landelijke basisvoorzieningen onder centraal beheer van het Rijk. Uiteraard met behoud van invloed van alle betrokken disciplines, waaronder brandweer en GHOR. Met betrekking tot de aansluiting van de LMO op de regionale processen vindt ook het Veiligheidsberaad dat dit aandacht verdient. Dat informatie- en communicatievoorzieningen volgens de Commissie een landelijke prioriteit moeten zijn, kan worden toegejuicht.

Bevolkingszorg

De organisatie van gemeentelijke crisisbeheersingstaken ofwel bevolkingszorg krijgt in de wet onvoldoende aandacht. In de praktijk zien we dat gemeenten in toenemende mate de bevolkingszorgtaken in gezamenlijkheid organiseren en regie onderbrengen bij de veiligheidsregio. Dit biedt een oplossing voor het feit dat het voor individuele gemeenten lastig en kostbaar is om een eigen crisisorganisatie volledig operationeel te houden. In het WODC rapport wordt gereflecteerd of gemeenten voldoende middelen en capaciteit beschikbaar stellen om bevolkingszorg adequaat te organiseren. Vanuit het LO CGS is echter het signaal afgegeven dat zij als coördinerend functionaris in de regio moeite hebben om binnen de begroting van de veiligheidsregio ruimte te krijgen voor bevolkingszorg. De bekostiging van bevolkingszorg is daarmee zowel op regionaal als op landelijk niveau een punt van zorg waar in het advies van de Commissie geen aanbevelingen over gedaan worden.

Wettelijk vastleggen van functie-eisen en verantwoordelijkheden

Door de Commissie wordt aanbevolen de functie en verantwoordelijkheden van de directeur veiligheidsregio wettelijk vast te leggen. Positie, taken en verantwoordelijkheden van de directeur moeten in alle veiligheidsregio's hetzelfde zijn. Gemeenteraden moeten invloed krijgen op de benoeming van de directeur veiligheidsregio.

Het Veiligheidsberaad erkent de prominente rol van directeuren veiligheidsregio. Voor de verdere ontwikkeling van de veiligheidsregio's is het noodzakelijk dat er een verschuiving optreedt van een monodisciplinaire focus, naar een multidisciplinaire. Voor de directeur veiligheidsregio is een sturende en regisserende rol weggelegd bij het versterken van de multidisciplinaire en intersectorale aanpak van rampen en crises op regionaal niveau. Momenteel hebben niet alle veiligheidsregio's een algemeen directeur. Een aantal veiligheidsregio's werkt met roulerend voorzitterschap van de veiligheidsdirectie. Daarnaast is in een aantal regio's de functie van algemeen directeur gecombineerd met de functie regionaal commandant of directeur publieke gezondheid. Volgens het WODC rapport zouden daarnaast de coördinerend functionarissen onvoldoende (wettelijke) positie hebben. De functie coördinerend functionaris zou daarom vrijgesteld moeten worden.

De vrijheid om functies naar eigen regionaal inzicht te combineren moet behouden blijven. Het Veiligheidsberaad onderstreept het belang van verankering van de positie van de directeuren en coördinerend functionarissen maar ook voor dit punt geldt dat nader moet worden onderzocht welke instrumenten hiervoor passend zijn. Hiervoor komt het Veiligheidsberaad nog met een uitgewerkt voorstel.



Nationale-, en bovenregionale samenwerking en samenwerking binnen de regio

De Commissie sluit zich in de aanbevelingen op dit punt voor het merendeel aan bij de adviezen uit het rapport *Bovenregionale samenwerking bij rampen*. Een uitzondering betreft de leiding bij bovenregionale incidenten; daar ziet de Commissie een rol voor de commissaris van de Koning weggelegd. De aanbevelingen uit het rapport 'Eenheid in verscheidenheid', dat handelt over bovenregionale samenwerking en de samenwerking tussen Rijk en regio zijn vastgesteld door het Veiligheidsberaad. Daarin wordt gepleit voor standaardisering van toepassing van de GRIP op hoofdlijnen en flexibiliteit waar het bijvoorbeeld invulling van teams betreft. Inmiddels wordt in de regio's gewerkt met behoeftegerichte opschaling (conform regionaal referentiekader crisisplan). Dit past bij de aanbeveling van de Commissie.

Het voorstel om de commissaris van de Koning een rol te geven bij bovenregionale incidenten, past niet in deze huidige ontwikkeling. De doorzettingsmacht bij een crisis is neergelegd bij de voorzitter veiligheidsregio, wij vinden dat dit moet worden gehandhaafd. Bij een regiogrensoverschrijdende of landgrensoverschrijdende crisis houdt het Veiligheidsberaad vast aan de lijn zoals die is uitgezet in het rapport *Eenheid in verscheidenheid*: de voorzitter van de bronregio heeft de regie, zonder daarbij in de bevoegdheid van andere voorzitters te treden. Bij een landgrensoverschrijdende crisis hoort ook de voorzitter van de bronregio in positie gebracht te worden. Verder draagt de door de Commissie genoemde grotere rol van de commissaris van de Koning niet noodzakelijkerwijs bij aan het versterken van de democratische legitimatie.

Lerend vermogen

Volgens de commissie is het lerend vermogen van veiligheidsregio's, gezien veel gelijklopende evaluatierapporten, niet groot. Dat het lerend vermogen van veiligheidsregio's niet groot zou zijn, is erg stellig geponeerd. Wij hebben al geruime tijd aangegeven dat de inspecties meer moeten worden toegesneden op de praktijk in het veld. Daarom pleiten wij ervoor dat zowel de wet- en regelgeving als het toezicht door de Inspectie, zich meer richt op outcomevereisten (effecten) en niet op de huidige prestatievereisten. De Inspectie Veiligheid en Justitie onderschrijft dit ook in de Staat van de Rampenbestrijding 2013. Bovendien moet de tijdfactor niet worden vergeten; het kost simpelweg tijd om procedures en processen in organisaties om te buigen, zeker als financiering en wettelijke bevoegdheden ontbreken. Ook steunt het Veiligheidsberaad de gedachte dat veiligheidsregio's meer kennis moeten uitwisselen met elkaar. Hiervoor wordt op dit moment het concept expertregio's bekeken. Een ander instrument voor kennisuitwisseling is het IFV als instituut van en voor de veiligheidsregio's.

Schurende ketens

Het Veiligheidsberaad heeft bij beide evaluatiecommissies aandacht gevraagd voor schurende ketens. De meest prangende voorbeelden zijn de Wpg 2^e tranche en de Omgevingswet.

Het ministerie van VWS heeft aangegeven dat een meervoudige gemeenschappelijke regeling (in casu veiligheidsregio en GGD) volgens de Wpg 2^e tranche niet is toegestaan. In de praktijk betekent dit dat de vijf veiligheidsregio's die op dit moment (overigens naar volle tevredenheid) een dergelijke meervoudige gemeenschappelijke regeling hebben, hun bestuurlijk stelsel dienen te herzien. In het WODC rapport wordt gesteld dat iedere regio dankzij de bewegingsvrijheid die de Wvr biedt, een eigen optimale vorm heeft gekozen: *"zonder dat dat heeft geleid tot onherkenbare of onverdedigbare organisatievormen"* (WODC, p. 11-12) en ook stelt het WODC dat het in de praktijk geen problemen geeft dat de samenhang tussen GGD en veiligheidsregio op verschillende manieren juridisch vorm wordt gegeven. Het Veiligheidsberaad verzoekt u hierover in overleg te treden met de minister van VWS.



Veiligheidsberaad

Het Veiligheidsberaad en de VNG benadrukken de relatie tussen Wvr en de Omgevingswet. Veiligheidsregio's zouden volgens de Commissie een adviesplicht moeten krijgen wanneer het gaat om vergunningverlening aan risico objecten. De adviesplicht, gerelateerd aan fysieke- en industriële veiligheid wordt door het Veiligheidsberaad ondersteund. Daar waar deskundigheid zit, moet deze opgehaald worden.

Voorwaartse Agenda's

Tot zover onze eerste bestuurlijke reactie. Wij beseffen dat er nog veel nadere standpuntbepalingen en uitwerkingen nodig zijn. Deze zullen wij oppakken in het kader van de Agenda van de veiligheidsregio's en de samen met u en de VNG op te stellen Voorwaartse Agenda ter uitwerking van de gezamenlijke thema's (zoals aanpassing van normering).

Hoogachtend, mede namens mevrouw A. Jorritsma-Lebbink,

Mr. A. Wolfsen
Voorzitter Veiligheidsberaad