



Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven



2014

Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven

De tekst van het rapport *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven* is vastgesteld op 11 november 2014.
Het rapport is op 13 november 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort	5
1 Over dit onderzoek	9
1.1 Aanleiding en doelstelling	9
1.2 Beschermen tegen rampen en crises	10
1.3 Leeswijzer	16
2 Bescherming door Strategie Nationale Veiligheid (SNV)	17
2.1 Inzicht bijdrage SNV aan beschermen	17
2.2 Samenhang activiteiten Rijk, veiligheidsregio's en crisispartners	19
2.2.1 Inzicht in dreigingen en risico's	19
2.2.2 Inzicht in benodigde en beschikbare capaciteiten	19
2.2.3 Maatregelen versterken bovenregionale samenwerking	20
2.3 Democratische controle en verantwoording	21
2.4 Aanbevelingen	22
3 Bescherming door veiligheidsregio's	23
3.1 Besluitvorming veiligheidsregio's over beschermen	23
3.2 Inzicht bijdrage veiligheidsregio's aan beschermen	25
3.3 Democratische controle en verantwoording	28
3.4 Samenwerken en uitwisselen kennis en informatie	32
3.5 Aanbevelingen	33
4 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	35
4.1 Hoofdpunten uit de reacties	35
4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	37
Bijlage 1 Begrippen en afkortingen	39
Bijlage 2 Methodologische verantwoording	40
Literatuur	41

Rapport in het kort

Bescherming burgers en bedrijven tegen rampen en crises

Het beschermen van de veiligheid van burgers en bedrijven is een gemeenschappelijke opgave en verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid, decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en het bedrijfsleven.

In 2001 constateerden we dat er nog geen sprake was van een goed samenwerkende rampenbestrijdingsorganisatie die is afgestemd op mogelijke risico's (Algemene Rekenkamer, 2001). Hierdoor was de bestrijding van rampen en zware ongevallen nog onvoldoende gewaarborgd. We pleitten daarom voor het geografisch samenvallen van de regionaal georganiseerde brandweer-, politie- en hulpverleningsregio's en voor een heldere structuur van informatievoorziening om toezicht te kunnen houden en verantwoording te kunnen afleggen. Verder constateerden we dat er nog geen sprake was van een meer gecoördineerde en planmatige aanpak van de voorbereiding op de rampenbestrijding door gemeenten, brandweerregio's, geneeskundige diensten en politie. De bewindspersonen hadden nog te weinig resultaten geboekt bij hun streven een structureel en systematisch risicobeleid te realiseren.

Inmiddels hebben opeenvolgende kabinetten maatregelen getroffen om bovenstaande knelpunten op te lossen. Zo heeft het kabinet in 2007 de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) ingevoerd, om de nationale veiligheid te waarborgen op basis van een risicoanalyse. Daarnaast zijn in 2010 vijftientig veiligheidsregio's ingesteld, die moeten zorgen voor het beschermen van burgers en bedrijven binnen hun regio's, eveneens op basis van een risicobeoordeling. Met het instellen van de veiligheidsregio's is de congruentie tussen hulpverlenende diensten toegenomen.

Binnen het kabinet heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) een bijzondere verantwoordelijkheid voor het beschermen van burgers en bedrijven. Zo is hij verantwoordelijk voor het uitvoeren en evalueren van de SNV en bewaakt hij de samenhang in de uitvoering van de SNV. Daarnaast is de minister van VenJ verantwoordelijk voor het stelsel van brandweezorg, politiezorg, geneeskundige hulpverlening in de regio, rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De minister van VenJ heeft een Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing ingesteld. De minister heeft het eindrapport van deze commissie op 24 september 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden (Hoekstra et al. 2013).

Ons onderzoek is aanvullend op het werk van de Evaluatiecommissie, omdat we hebben gekeken naar:

- wat de minister van VenJ weet over de mate waarin overheden burgers en bedrijven beschermen;
- de samenhang tussen de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) en de veiligheidsregio's;
- de democratische controle op en verantwoording over rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Conclusies

De minister van VenJ heeft informatie nodig om vast te kunnen stellen welke bescherming de overheid biedt aan burgers en bedrijven en om te kunnen bepalen waar hij indien nodig en mogelijk het beschermen van burgers en bedrijven kan versterken. Op dit moment beschikt hij nog niet over voldoende informatie om vast te kunnen stellen wat de SNV en de veiligheidsregio's - als onderdeel van het stelsel van brandweezorg, politiezorg, geneeskundige hulpverlening in de regio, rampenbestrijding en crisisbeheersing - bijdragen aan het beschermen van burgers en bedrijven.

Het beschermen van burgers en bedrijven is een samenspel tussen publieke partijen op verschillende bestuurlijke niveaus en private partijen. Het is daarom van belang dat er samenhang is tussen de activiteiten van de verschillende partijen. Samenhang bij het voorbereiden op rampen en crises, en bij het handelen als een incident zich voordoet. De minister van VenJ is er nog niet in geslaagd om voldoende samenhang aan te brengen. Zo betreft hij de regionale beoordelingen van risico's nog niet in de nationale risicobeoordeling en informatie over de operationele mogelijkheden van veiligheidsregio's en crisispartners nog niet bij het vaststellen waar het beschermen van burgers en bedrijven versterkt dient te worden. Onder crisispartners verstaan we onder andere de politie, waterschappen, vitale sectoren (water, ICT, elektriciteit), rijksdiensten (Rijkswaterstaat), havenmeesters, ProRail en geneeskundige hulpverleners (ambulancevervoerders, huisartsen, ziekenhuizen).

Samenhang en samenwerking tussen de verschillende partijen is ook van belang om te zorgen dat ze publieke middelen doelmatig besteden en dat ze kennis en informatie uitwisselen om het beschermen van burgers en bedrijven te kunnen verbeteren. De inrichting van het stelsel met vijftientwintig autonome veiligheidsregio's maakt het lastig om landelijke samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie van de grond te krijgen. Hierdoor maken veiligheidsregio's nog onvoldoende gebruik van de mogelijkheden om kosten te besparen en van elkaar te leren en daarmee het beschermen van burgers en bedrijven te verbeteren.

Bij het besteden van publieke middelen hoort een adequate controle en verantwoording. De minister van VenJ heeft in zijn begroting en verantwoording als het gaat om de SNV (en de uitvoering daarvan), de rampenbestrijding en de crisisbeheersing nog geen samenhang aangebracht tussen beleid, prestaties en middelen. Hierdoor kan de Tweede Kamer niet vaststellen waaraan de publieke middelen worden besteed en met welk resultaat. Ook de gemeenteraad kan op dit moment nog niet goed vaststellen waar de veiligheidsregio de middelen aan besteed en welke resultaten ze daarmee behalen. De veiligheidsregio's gezamenlijk ontvingen in 2012 € 1,2 miljard van gemeenten en de rijksoverheid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van VenJ aan te zorgen voor een realistisch beeld over wat overheden burgers en bedrijven aan bescherming kunnen bieden, zodat hij kan bepalen waar hij de bescherming van burgers en bedrijven indien nodig en mogelijk kan versterken via sturen, richting geven en ondersteunen. Hierdoor kan hij een relatie leggen tussen het beschermen (doel) en de daarvoor beschikbare financiële middelen, mensen en materieel. Daartoe zou hij moeten zorgen voor:

1. een betere verbinding tussen de SNV, crisispartners en de veiligheidsregio's;
2. een betere samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen veiligheidsregio's;
3. een versterking van de democratische controle en verantwoording.

Ad 1. Verbinding SNV, crisispartners en veiligheidsregio's

Voor een betere verbinding tussen de SNV, crisispartners en de veiligheidsregio's bevelen we de minister van VenJ aan:

- de SNV in de periode 2014-2015 te evalueren en hierbij de resultaten, behoeften en kosten bij crisispartners en veiligheidsregio's te betrekken;
- de regionale risicoprofielen van de veiligheidsregio's te betrekken bij de nationale risicobeoordeling;
- inzicht in de operationele mogelijkheden van veiligheidsregio's en crisispartners te verkrijgen en dit inzicht te betrekken in de nationale capaciteitenanalyse;
- scenario's uit te werken die dicht bij de dagelijkse praktijk van veiligheidsregio's en crisispartners liggen (bijvoorbeeld grootschalige evacuatie) voor de gewenste en beschikbare capaciteiten.

Ad 2. Samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling veiligheidsregio's

Voor een betere samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen de veiligheidsregio's bevelen we de minister van VenJ aan te stimuleren dat veiligheidsregio's:

- een systematiek ontwikkelen waarmee zij hun kosten, risicobeoordeling, capaciteitenanalyse en besluitvorming over bescherming kunnen vergelijken.;
- een kwaliteitssystematiek ontwikkelen en hanteren waarmee leren van elkaar mogelijk wordt;
- goede voorbeelden uitwisselen en daarvan leren.

In hoofdstuk 3 werken we bovenstaande aanbevelingen verder uit en hebben we een stappenplan opgenomen dat veiligheidsregio's kunnen gebruiken bij het ontwikkelen van een vergelijkingssystematiek.

Ad 3. Democratische controle en verantwoording

Voor het versterken van de democratische controle en verantwoording bevelen we de minister van VenJ aan:

- in zijn eigen begroting- en verantwoording vanaf 2015 de samenhang op te nemen tussen beleid, prestaties en middelen van de SNV (en de uitvoering daarvan) en te stimuleren dat andere ministers - waar relevant - hetzelfde doen in hun begroting en verantwoording;
- bij de besluitvorming over het versterken van de bescherming van burgers en bedrijven de verwachte resultaten en de kosten te betrekken, om het volgen van, rapporteren en verantwoorden over de resultaten van de SNV eenvoudiger te maken;
- te stimuleren dat veiligheidsregio's bij het ontwikkelen en uitvoeren van de kosten-evaluaties en visitaties rekening houden met de informatiebehoefte van de deelnemende gemeenteraden;
- samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies te volgen of de democratische controle op de veiligheidsregio's met behulp van lokale rekenkamers of rekenkamercommissies in de praktijk functioneert en waar nodig deze te versterken.

Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben op ons onderzoek een reactie ontvangen van de minister van VenJ. Daarnaast hebben de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, het Veiligheidsberaad en het Instituut Fysieke Veiligheid gereageerd op ons onderzoek.

De minister en de veiligheidsregio's onderschrijven onze aanbevelingen en geven aan dat deze inmiddels zijn opgepakt en in gang zijn gezet door:

- herziening van de SNV;
- activiteiten van de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's.

In hoofdstuk 4 vatten wij de belangrijkste punten uit de reacties samen. De integrale reacties zijn te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

In ons nawoord hebben wij aangegeven dat wij verwachten dat de minister van VenJ bij het herzien van de SNV expliciet aandacht besteedt aan het aanbrengen van een samenhang tussen beleid, prestaties en middelen, en dat hij deze samenhang ook laat terugkomen in zijn begroting en verantwoording en (voor zover relevant) in die van andere betrokken ministers.

Ook hebben wij aangegeven dat wij verwachten dat de minister van VenJ de Tweede Kamer informeert over de voortgang en realisatie van de in gang gezette initiatieven.

I Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding en doelstelling

In ons onderzoek, uitgevoerd in 2013, hebben we gekeken naar de rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de minister van Veiligheid en Justitie met betrekking tot de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) en het stelsel van brandweezorg, politiezorg, geneeskundige hulpverlening in de regio, rampenbestrijding en crisisbeheersing. We hebben ons hierbij gericht op het inzicht dat hij heeft in de bijdragen van de SNV en de veiligheidsregio's aan het beschermen van burgers en bedrijven en wat hij met dat inzicht heeft gedaan. Het gaat hierbij om inzicht in welke bescherming nodig en beoogd is en welke bescherming in de praktijk geboden wordt aan burgers en bedrijven. Op basis van dit inzicht kan de minister van VenJ waar nodig bijsturen, om de bescherming van burgers en bedrijven te versterken. We hebben hierbij ook onderzoek gedaan bij twee veiligheidsregio's en daarbij de invloed van bezuinigingen en taakstellingen onderzocht en de wijze waarop veiligheidsregio's hier mee omgaan.

In ons onderzoek hebben we ook de democratische controle op de veiligheidsregio's betrokken, vanwege de taakverdeling op de bestuurlijke niveaus. Ons onderzoek kan daarmee als een aanvulling worden gezien op de werkzaamheden van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing (Hoekstra et al., 2013).

We doen een aantal aanbevelingen aan de minister van VenJ gericht op

- de verbinding tussen de SNV, crisispartners en de veiligheidsregio's;
- de samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen veiligheidsregio's;
- de democratische controle en verantwoording.

We willen met ons onderzoek een bijdrage leveren aan het opvolgen van de resultaten van de Evaluatiecommissie en aan het versterken van de bescherming van burgers en bedrijven door de overheid.

Kabinetsreactie Evaluatiecommissie

Op 24 september 2013 heeft de minister van VenJ het eindrapport van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en stelsel rampenbestrijding en crisisbeheersing aangeboden aan de Tweede Kamer (VenJ, 2013a). Op 22 november 2013 heeft de minister van VenJ namens het kabinet een reactie gegeven op het eindrapport van de Evaluatiecommissie (VenJ, 2013b).

Het kabinet wil voor de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing een zo eenvoudig mogelijk stelsel met operationele en bestuurlijke slagkracht. Om dit te bereiken spelen opleiden, trainen en oefenen een belangrijke rol. De voorkeur van de Evaluatiecommissie om het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur te handhaven onderschrijft het kabinet. Om de lokale binding te versterken wordt ingezet op het vergroten van de inhoudelijke betrokkenheid van gemeenteraden. Het kabinet is het met de Evaluatiecommissie eens dat de veiligheidsregio's moeten worden beoordeeld op de resultaten die ze leveren. Het kabinet wil daarom de eisen in de regelgeving daarop aanpassen. Ook zal de minister van VenJ, in overleg met het Veiligheidsberaad, voor de komende jaren landelijke doelstellingen op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing vaststellen.

Het kabinet ziet op dit moment geen meerwaarde in een opschaling naar tien veiligheidsregio's. Het kabinet vindt het van belang dat de regio's zich de komende periode volledig kunnen richten op het verbeteren van de kwaliteit van hun werk en dat ze hun positie verder verstevigen. Het kabinet geeft verder aan dat hij in samenwerking met het Veiligheidsberaad en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een gezamenlijke agenda opstelt om de noodzakelijke optimalisering van de veiligheidsregio's nader vorm te geven.

1.2 Beschermen tegen rampen en crises

Verantwoordelijkheid minister van VenJ

Het beschermen van de Nederlandse bevolking tegen rampen en crises die de maatschappij kunnen ontwrichten is een gemeenschappelijke opgave en verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid, decentrale overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Het gaat daarbij onder andere om de gevolgen van een terroristische aanslag, ongevallen met gevaarlijke stoffen die veel slachtoffers eisen, uitvallen van stroomvoorziening en telecommunicatie en uitbraken van infectieziekten (BZK, 2007). De taken zijn verdeeld over verschillende bestuurlijke niveaus, die elk binnen de eigen verantwoordelijkheid deze taken uitvoeren als onderdeel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het kabinet is als geheel verantwoordelijk voor de regie over de activiteiten, die moeten zorgen voor het waarborgen van de nationale veiligheid. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken heeft het vierde kabinet Balkenende in 2007 de *SNV* gelanceerd (BZK, 2007) met als doel het versterken van de nationale veiligheid door een samenhangende aanpak onder regie van de rijksoverheid. Op basis van de *SNV* zou het kabinet beter onderbouwd kunnen kiezen welke risico's moeten worden teruggedrongen of beperkt en voor welke prioriteiten de schaarse (financiële) middelen moeten worden aangewend. De minister van VenJ¹ heeft binnen het kabinet een bijzondere verantwoordelijkheid voor de *SNV*: hij voert de regie over het uitvoeren en evalueren van de *SNV* en bewaakt de samenhang in de uitvoering van de *SNV*. De minister van VenJ heeft geen doorzettingsmacht voor de *SNV*: ministers zijn verantwoordelijk voor het beschermen van de nationale veiligheid binnen hun beleidsdomein.

De minister van VenJ draagt naast zijn verantwoordelijkheid voor de *SNV* ook verantwoordelijkheid voor het stelsel van brandweezorg, politiezorg, geneeskundige hulpverlening in de regio, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Binnen het stelsel moeten de activiteiten van diverse organisaties gezamenlijk zorgen voor de bescherming van burgers en bedrijven tegen rampen en crises. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld een groot verkeersongeval, een overstroming, brand, een ongeval waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen en het uitvallen van de stroomvoorziening. De vijftientig veiligheidsregio's zorgen hier samen voor met crisispartners als de politie en geneeskundige hulpverleners voor het beschermen van burgers en bedrijven binnen hun regio's. De veiligheidsregio's zijn ingesteld op basis van de Wet veiligheidsregio's (Wvr; Tweede Kamer, 2010), die gemeenten in een veiligheidsregio verplicht een samenwerkingsverband aan te gaan. De veiligheidsregio's zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur met daarboven een eigen bestuur bestaande uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. De Wvr heeft als doel te zorgen voor een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en de crisisbeheersing en rampenbestrijding onder één regionale bestuurlijke regie.

¹ Bij het aantreden van het kabinet-Rutte/Verhagen in 2010 is de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing overgegaan van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de minister van Veiligheid en Justitie.

De minister van VenJ heeft een aantal bevoegdheden op basis van de Wvr. Zo mag hij:

- aanwijzingen geven aan het bestuur van de veiligheidsregio's;
- landelijke doelstellingen vaststellen;
- landelijke voorschriften afgeven om voor alle burgers een minimum veiligheidsniveau te kunnen bereiken en om opschaling bij een zeer grote ramp of crisis mogelijk te maken;
- regels stellen ten aanzien van de samenwerking tussen veiligheidsregio's en crisispartners;
- kwaliteitseisen aan de regio's opleggen.

Verantwoordelijkheid gemeente bestuur en gemeenteraad

Het college van burgemeester en wethouders (B&W) is op basis van de Wvr belast met de organisatie van de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.

De burgemeester heeft op basis van de Wvr het gezag bij brand en ongevallen. Hij heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel.

De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking informatie krijgt over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. De burgemeester draagt er zorg voor dat aan de personen die in zijn gemeente zijn betrokken bij de rampenbestrijding of de crisisbeheersing, informatie wordt verschaft over die ramp of crisis, de risico's die hun inzet daarbij heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.

De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente nastreeft betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg. Daarnaast stelt de gemeenteraad jaarlijks middelen beschikbaar voor de veiligheidsregio.

Verantwoordelijkheid bestuur veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio is belast met:

- het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises;
- het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de brandweezorg;
- het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- het instellen en in stand houden van een brandweer;
- het instellen en in stand houden van een GHOR;
- het voorzien in de meldkamerfunctie;
- het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn.

Beschermen van burgers en bedrijven

Als een fabriek met gevaarlijke stoffen ontploft, zorgt dat voor een directe dreiging voor de mensen die in de omgeving wonen. Zo kan de ontploffing voor schade en slachtoffers zorgen. Daarnaast kunnen gevaarlijke stoffen vrij komen die de gezondheid van mensen kunnen aantasten. Verder zijn er schadelijke gevolgen voor de fabriek

zelf (verwoesting van installaties, stil vallen van productie), de mensen die daar werken (slachtoffers) en voor bedrijven die in de omgeving van de fabriek liggen (verwoesting, verontreiniging door vrijkomende gevaarlijke stoffen).

Het beschermen van burgers en bedrijven tegen bijvoorbeeld een ontploffing van een fabriek kan via verschillende activiteiten vorm gegeven worden. In de eerste plaats gaat het erom te voorkomen dat een fabriek ontploft of dat de gevolgen van een dergelijke ontploffing zo klein mogelijk zijn in termen van slachtoffers en schade. Zo toetst de veiligheidsregio of een bedrijf dat met gevaarlijke stoffen werkt over voldoende blusvoorzieningen beschikt. Verder geven de rijksoverheid en veiligheidsregio's voorlichting aan burgers en bedrijven over wat te doen als er een ramp of crisis gebeurt. Daarnaast bereiden hulpdiensten (ambulancevervoerders, brandweer en politie) zich voor op rampen en crises door hun medewerkers op te leiden en te laten oefenen. De rijksoverheid, veiligheidsregio's en crisispartners maken daarnaast afspraken over onderlinge bijstand en over bijstand door buurlanden België en Duitsland als de eigen capaciteit onvoldoende blijkt te zijn.

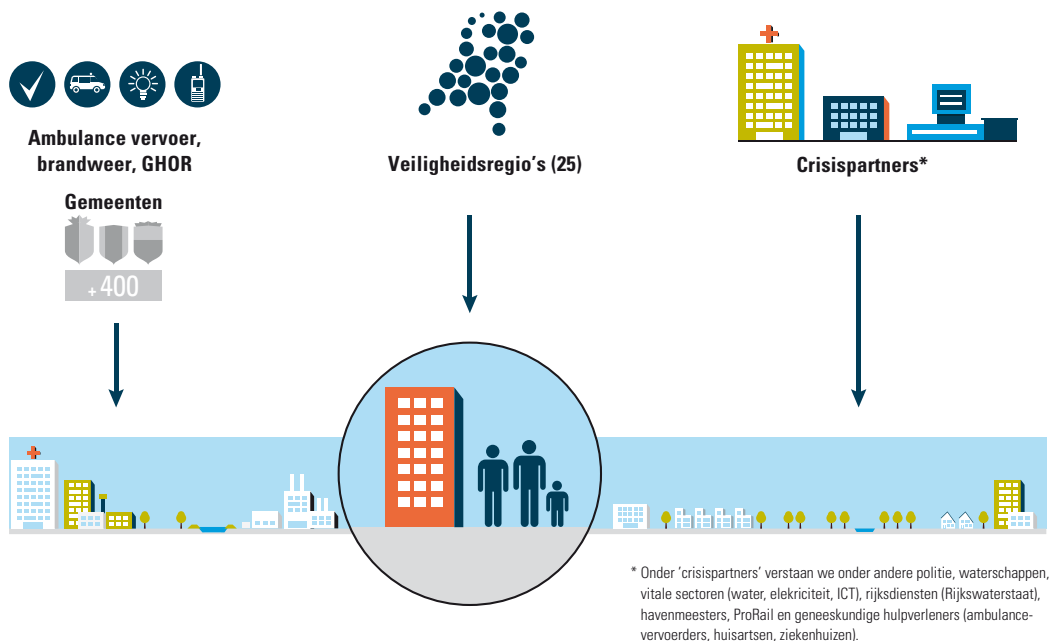
Mocht er toch een ramp of een crisis plaatsvinden, dan treden hulpdiensten op om het aantal slachtoffers zo klein mogelijk te laten zijn en zo snel mogelijk te zorgen dat slachtoffers de benodigde behandeling krijgen. Daarnaast zorgen hulpdiensten en de desbetreffende gemeente(n) voor posttraumatische hulp, opvang van slachtoffers en het beperken en herstellen van schade met het doel zo snel mogelijk terug te kunnen keren naar de normale dagelijkse gang van zaken. Indien de ramp of crisis de mogelijkheden van de veiligheidsregio te boven gaan en de grenzen van de veiligheidsregio overstijgen, is bovenregionale samenwerking nodig en/of een rol voor de rijksoverheid weggelegd. Om te bepalen wanneer rampenbestrijding en crisisbeheersing naar het bovenregionale of nationale niveau (bestuurlijk en operationeel) moet worden opgeschaald, zijn afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure (GRIP). In onderstaand schema zijn de GRIP-fasen weergegeven:

GRIP-fasen

GRIP-fase	Reikwijdte	Bevoegd gezag	Toelichting	Voorbeeldsituaties
0	Lokaal (binnen grens gemeente)	Burgemeester	Normale dagelijkse werkwijze.	
1			Bronbestrijding. Incident van beperkte afmetingen. Afstemming tussen de verschillende disciplines nodig.	Gaslekkage met ontruiming van enkele panden.
2			Bron- en effectbestrijding. Incident met duidelijke uitstraling naar de omgeving.	Brand in een flat met evacuatie van mensen uit omliggende huizen en flats.
3			Bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking binnen één gemeente.	Grote brand in natriumfabriek met vrijkomen van giftige gassen.
4	Regionaal	Voorzitter veiligheidsregio	Gemeentegrensoverschrijdend en/of dreiging van uitbreiding en/of mogelijk schaarste aan primaire levensbehoeften of andere zaken.	<ul style="list-style-type: none"> • stroomuitval met risico's voor mens, dier en milieu; • aanslag op koninklijke familie met mogelijke bedreiging openbare orde.
5	Bovenregionaal	Voorzitters veiligheidsregio's, elk voor zich. Voorzitters maken samen afspraken over coördinerend voorzitterschap (in principe voorzitter uit bronregio)	GRIP 4, verscheidene regio's.	Scheepsongeval voor kust met olievuiling in kustgebied.
Rijk	Nationaal	Ministers	Behoeftte aan sturing door het Rijk in situaties waarin de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn. Betreft 1 of meer deelaspecten van de crisis aanpak.	<ul style="list-style-type: none"> • kernongeval categorie A; • terroristische dreiging of aanslag; • grootschalige overstroming; • infectieziekten; • cyberaanval; • langdurige schaarste.

In welke mate burgers en bedrijven daadwerkelijk worden beschermd, is het resultaat van de gecombineerde activiteiten van de rijksoverheid, veiligheidsregio's en crisispartners (zoals de politie, energie- en waterbedrijven) en de mate waarin burgers en bedrijven zelf maatregelen kunnen treffen om zichzelf te beschermen. De bescherming van burgers en bedrijven geven we weer in figuur 1.

Figuur 1 Beschermen van burgers en bedrijven



De overheid kan de zelfredzaamheid ondersteunen door bijvoorbeeld voorlichting te geven en te zorgen voor een waarschuwingssysteem, zoals NL-Alert. Tegen sommige rampen, crises of gevolgen daarvan zullen burgers en bedrijven niet volledig beschermd kunnen worden. Volledige bescherming is dan niet haalbaar, omdat hiervoor de middelen ontbreken of omdat het (technisch) niet mogelijk is volledige bescherming te bieden.

Wanneer een industrieel ongeval veel slachtoffers eist, is er in het eerste uur na de ramp veel capaciteit nodig om slachtoffers te vervoeren en te behandelen. Het permanent beschikbaar houden van extra vervoer- en behandelcapaciteit voor de gevolgen van een groot industrieel ongeval zou erg kostbaar zijn. De huidige financiering van ambulancevervoer en van behandelcapaciteit gaat daarnaast uit van de reguliere situatie en niet van een ramp- of crisissituatie.

Wanneer een dicht bevolkt gebied snel overstroomt, moeten grote groepen mensen in een korte tijd geëvacueerd worden. De infrastructuur is hier vaak niet op berekend. Daarbij moet rekening gehouden worden met paniek onder mensen, waardoor het lastig is om ze volgens een plan te laten evacueren. Daarnaast kan het technisch niet mogelijk zijn om voor voldoende bescherming te zorgen, omdat de gevolgen niet of nauwelijks beïnvloed kunnen worden: bijvoorbeeld in het geval van neerslag, wind en extreme kou of hitte.

Besluitvorming over bescherming

De eerste stap bij het bepalen van welke bescherming nodig en mogelijk is, behelst het in kaart brengen tegen welke rampen, crises en gevolgen daarvan burgers en bedrijven bescherming nodig hebben. Het kabinet hanteert hiervoor op nationaal niveau de Nationale Risico Beoordeling als onderdeel van de SNV: externe deskundigen inventariseren rampen en crises die de Nederlandse samenleving kunnen ontwrichten, werken deze uit in scenario's en beoordelen de kans dat het scenario zich voor kan doen en de gevolgen ervan. Daarnaast inventariseren de veiligheidsregio's elke vier jaar welke rampen en crises relevant zijn voor hun regio en beoordelen deze rampen en crises op de kans dat ze voorkomen en de gevolgen ervan. Zij leggen dit vast in het regionaal risicoprofiel.

De volgende stap betreft het beantwoorden van de vraag welke bescherming nodig is - gegeven de inventarisatie en beoordeling van relevante rampen en crises - en wie deze zou moeten en kunnen leveren. Het kan dan gaan om de rijksoverheid, veiligheidsregio's, politie, waterschappen eventueel bijgestaan door andere landen of om burgers en bedrijven zelf. Op nationaal niveau kijken de departementen samen met externe deskundigen welke bescherming nodig is om de uitgewerkte scenario's uit de Nationale Risico Beoordeling aan te kunnen. Vervolgens moeten zij volgens de SNV kijken naar de mogelijkheden bij publieke en private partijen om de benodigde bescherming te kunnen leveren. Hieruit moet een analyse volgen die het verschil aangeeft tussen wat nodig is en wat mogelijk is, die de departementen en externe deskundigen vastleggen in een bevindingenrapportage.

De veiligheidsregio's moeten conform de Wvr op basis van hun regionaal risicoprofiel vaststellen of de benodigde bescherming geleverd kan worden, hierbij gebruiken zij de ervaring en deskundigheid vanuit de hulpdiensten in de regio.

De laatste stap betreft de besluitvorming over de inzet en mogelijk het versterken van de bescherming van burgers en bedrijven waar nodig. Het kabinet doet dat op basis van de bevindingenrapportages en legt hierover verantwoording af aan de Tweede Kamer via jaarlijkse voortgangsbrieven. Het bestuur van de veiligheidsregio doet dat elke vier jaar op basis van het regionaal risicoprofiel en legt dit vast in een beleidsplan dat zij voorlegt aan de gemeenteraden van de gemeenten die deelnemen aan de veiligheidsregio. Zie figuur 2 voor een weergave van het besluitvormingsproces.

Figuur 2 **Besluitvormingsproces beschermen burgers en bedrijven**



Wanneer het kabinet besluit om de bescherming van burgers en bedrijven te versterken, stelt het ook vast welke maatregelen genomen moeten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opstellen van evacuatieplannen of het laten verrichten van een studie naar de gevolgen van een zonnestorm. Het kabinet wijst een van de vakministers aan, die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de maatregelen.

Voor de veiligheidsregio's geldt dat het bestuur besluit waar de bescherming eventueel moet worden versterkt. De directie van de veiligheidsregio zorgt vervolgens dat ze de beoogde maatregelen treft.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de bijdrage van de maatregelen van de SNV aan het beschermen van burgers en bedrijven en in hoofdstuk 3 op de bescherming die veiligheidsregio's bieden. We beginnen de hoofdstukken 2 en 3 met de hoofdconclusie van ons onderzoek en onderbouwen deze vervolgens met deelconclusies en bevindingen. We sluiten hoofdstuk 2 en 3 af met aanbevelingen aan de minister van VenJ. In hoofdstuk 4 geven we de reacties op ons rapport weer en ons nawoord daarbij.

2 Bescherming door Strategie Nationale Veiligheid (SNV)

Hoofdconclusie snv

De Strategie Nationale Veiligheid (SNV) uit 2007 moet ervoor zorgen dat het kabinet onderbouwde keuzes maakt over het beschermen van burgers en bedrijven. De minister van VenJ is verantwoordelijk voor het uitvoeren en evalueren van de SNV en bewaakt de samenhang in de uitvoering van de SNV. Hij beschikt op dit moment nog niet over voldoende informatie om vast te kunnen stellen wat de SNV bijdraagt aan het beschermen van burgers en bedrijven en waarmee hij kan bepalen waar hij indien nodig en mogelijk het beschermen van burgers en bedrijven kan versterken. Verder is de minister van VenJ er nog niet in geslaagd om voldoende samenhang aan te brengen tussen de activiteiten van het Rijk en die van de veiligheidsregio's en crisispartners. Zo betreft hij de regionale beoordelingen van risico's nog niet in de nationale risicobeoordeling en informatie over de operationele mogelijkheden van veiligheidsregio's en anderen nog niet bij het vaststellen waar het beschermen van burgers en bedrijven dient te worden versterkt. Verder geeft de minister van VenJ in zijn begroting en verantwoording nog geen samenhang aan tussen het beleid, de prestaties en middelen van de SNV en de uitvoering daarvan. Hierdoor kan de Tweede Kamer niet vaststellen waaraan de publieke middelen worden besteed en met welk resultaat.

2.1 Inzicht bijdrage SNV aan beschermen

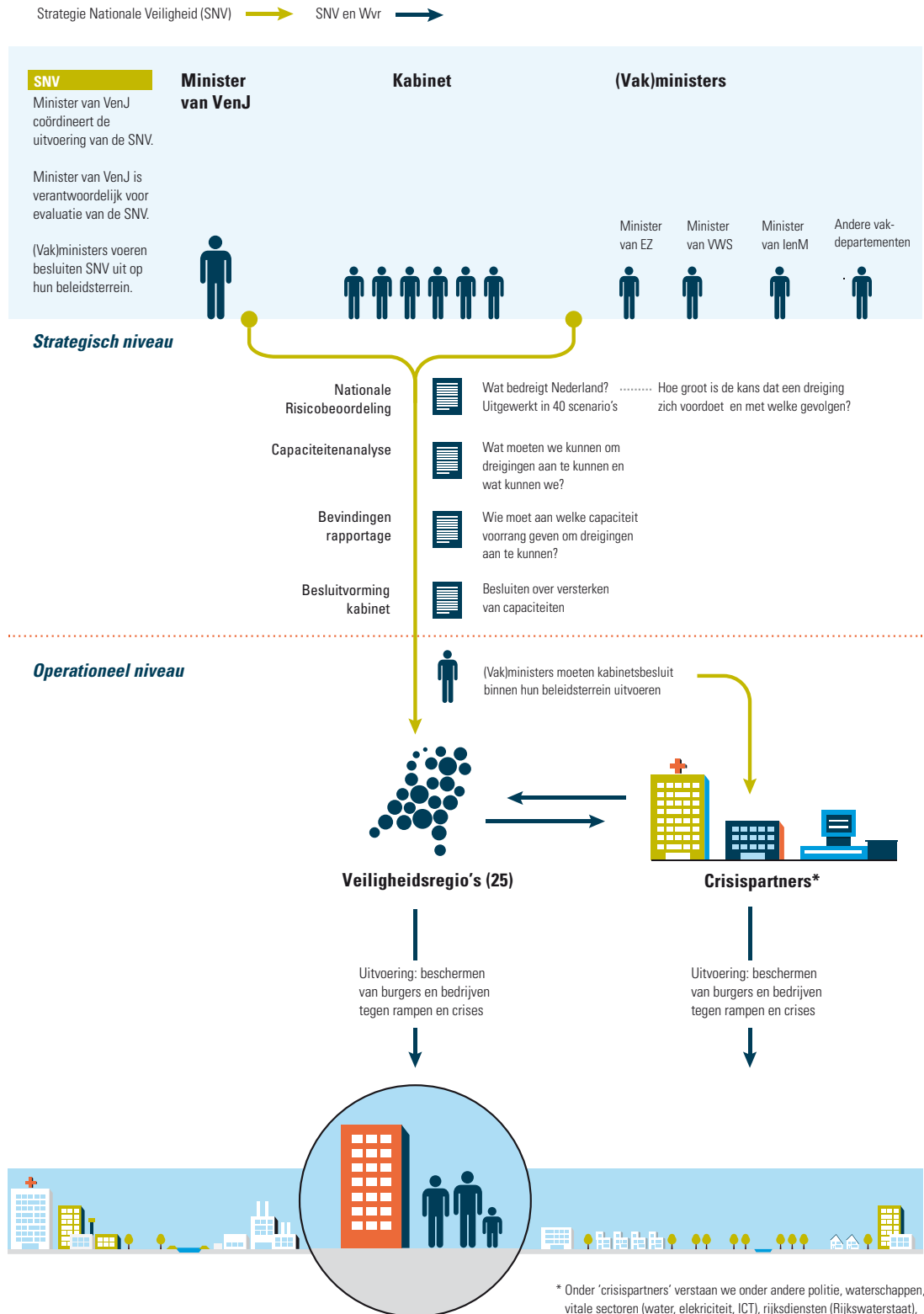
Onvoldoende zicht op uitvoering kabinetsbesluiten

De minister heeft in onvoldoende mate zicht op de uitvoering door de vakministers van de kabinetsbesluiten volgend op de bevindingenrapportages.

Wanneer het kabinet besluiten neemt op basis van de bevindingenrapportages, worden deze besluiten onder verantwoordelijkheid van één van de vakministers uitgevoerd. De minister van VenJ krijgt hierover van de desbetreffende ministers informatie op hoofdlijnen aangeleverd, maar kan op basis van deze informatie niet sluitend vaststellen hoe de besluiten zijn uitgevoerd en met welke resultaten. Hij vraagt deze informatie ook niet op. Daarnaast is sinds de invoering van de SNV (in 2007) de strategie nog niet geëvalueerd om de toegevoegde waarde ervan te kunnen bepalen en waar nodig bij te sturen of de SNV te herijken. Hierdoor ontbreekt een verbinding tussen de strategische planning en de operationele uitwerking daarvan.

In figuur 3 geven we de stappen van de SNV en de samenhang met de veiligheidsregio's weer.

Figuur 3 **Samenhang Strategie Nationale Veiligheid (SNV) en veiligheidsregio's**



2.2 Samenhang activiteiten Rijk, veiligheidsregio's en crisispartners

2.2.1 Inzicht in dreigingen en risico's

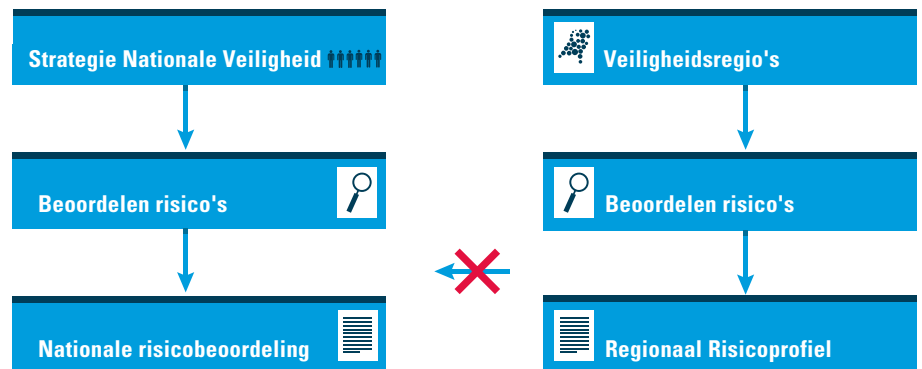
Geen sluitende beoordeling dreigingen en risico's

De minister van VenJ kan niet vaststellen of bij de Nationale Risicobeoordeling dreigingen en risico's over het hoofd zijn gezien. Daarnaast missen de meer recent ontwikkelde scenario's de binding met de dagelijkse praktijk van veiligheidsregio's en crisispartners.

Het kabinet heeft in 2012 richting de Tweede Kamer de intentie uitgesproken om de risicobeoordeling van de veiligheidsregio's (de regionale risicoprofielen; zie ook hoofdstuk 1 en 3) te betrekken bij de Nationale Risicobeoordeling (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2012). Dit is in 2013 niet gebeurd, waardoor de minister van VenJ - als regisseur van de SNV - niet kan vaststellen of in de Nationale Risicobeoordeling risico's - die de veiligheidsregio's hebben geïdentificeerd en beoordeeld - over het hoofd zijn gezien.

De veiligheidsregio's betrekken wel de dreigingen en risico's uit de Nationale Risicobeoordeling bij hun eigen risicobeoordeling (zie ook hoofdstuk 3).

Figuur 4 Samenhang risicobeoordeling SNV en veiligheidsregio's



Daarnaast zijn de risicoscenario's uit de Nationale Risicobeoordeling sinds 2007 verschoven van concrete rampen en crises die ook relevant zijn voor de veiligheidsregio's en crisispartners, zoals grootschalige ongevallen en overstromingen, naar rampen en crises die verder af staan van de dagelijkse praktijk van de veiligheidsregio's en crisispartners, zoals de scenario's *Wapenbeheersing falende staat* en *Satellietuitval*, veroorzaakt door een zonnestorm (VenJ, 2012a).

2.2.2 Inzicht in benodigde en beschikbare capaciteiten

Geen mogelijkheden aan te geven wat nodig is omdat inzicht in wat er is ontbreekt

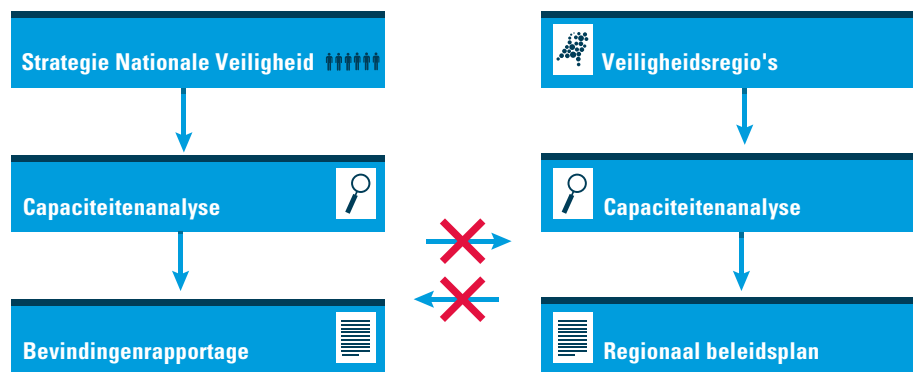
De minister kan op basis van de capaciteitanalyse niet aangeven welke capaciteiten, in de zin van mensen, middelen en methoden, er op operationeel niveau versterkt of ontwikkeld moeten worden, omdat hij geen integraal zicht heeft op wat veiligheidsregio's en crisispartners in huis hebben. De capaciteitanalyses uit de SNV en daarop gebaseerde besluitvorming door het kabinet blijven hierdoor beperkt tot algemene maatregelen, die weinig houvast bieden aan de desbetreffende ministers, veiligheidsregio's en crisispartners voor op operationeel niveau te nemen stappen om burgers en bedrijven beter te beschermen.

Het uitwerken van scenario's en het uitvoeren van een risicobeoordeling geeft inzicht in de gevolgen voor ons land in het geval een dergelijke ramp of crisis zich voordoet. In de capaciteitanalyse dient vervolgens te worden vastgesteld welke capaciteiten nodig zijn om het risico van rampen en crises kleiner te maken en/of om er beter op te

kunnen reageren, welke capaciteiten daadwerkelijk aanwezig zijn en daaruit volgend welke capaciteiten ontwikkeld of versterkt zouden moeten worden. Op basis van deze analyses neemt het kabinet een besluit. Deze capaciteitanalyse is volgens de *Leidraad werken met scenario's* dan ook de fase waar het uiteindelijk om gaat.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van VenJ eind 2013 geen integraal zicht had op de capaciteiten die bij de veiligheidsregio's en andere crisispartners daadwerkelijk aanwezig zijn. Het Ministerie van VenJ was wel bezig met een inventarisatie hiervan. De tot nu toe uitgevoerde analyses en de daarop door het kabinet genomen maatregelen richten zich vooral op het maken van plannen, onderzoek doen, evaluaties uitvoeren, enzovoort. De uitgevoerde analyses geven geen concreet antwoord op de vraag hoeveel mensen, middelen en methoden nodig zijn voor welke ambitie.

Figuur 5 **Samenhang capaciteitanalyse SNV en veiligheidsregio's**



2.2.3 **Maatregelen versterken bovenregionale samenwerking**

De minister van VenJ heeft maatregelen getroffen om de bovenregionale samenwerking te versterken. In het geval van opschalen vragen wij ons af of de door de minister getroffen maatregelen de samenhang en samenwerking zullen versterken.

De afgelopen jaren heeft de minister diverse recente incidenten en oefeningen laten evalueren. Het betreft zowel regionale, bovenregionale en nationale incidenten en oefeningen. Uit deze evaluaties komt een aantal structurele knelpunten naar voren. Zo is niet duidelijkheid voor de veiligheidsregio's wie welke verantwoordelijkheid heeft indien sprake is van een ramp of crisis die het niveau van de veiligheidsregio overstijgt. Verder is sprake van een te ingewikkelde adviesstructuur.

Al deze knelpunten houden verband met de bestaande onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het lokale, regionale en landelijke niveau waarop in diverse onderzoeken gewezen wordt (Van Veldhuisen et al., 2013; Inspectie VenJ, 2013) en door de bestuurlijke werkgroep Bovenregionale samenwerking (VenJ, 2013c). Deze werkgroep werd door de minister van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad ingesteld naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011. Het advies van de bestuurlijke werkgroep betreft de verbetering van de samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling en tussen veiligheidsregio's en Rijk tijdens een crisissituatie. De werkgroep constateert de volgende verbeterpunten:

- eenheid van doctrine met betrekking tot opschaling en bovenregionale samenwerking;
- één aanspreekpunt op rijksniveau voor facilitering aan de regio door landelijke diensten;

- helderheid over situaties die centrale aansturing behoeven;
- eenduidigheid in (bovenregionale) crisiscommunicatie.

De minister van VenJ heeft begin 2013 maatregelen genomen om de samenwerking tussen de veiligheidsregio's onderling, de veiligheidsregio's en de rijksoverheid en de departementen te verbeteren op basis van uitkomsten van diverse evaluaties en het eindrapport van de bestuurlijke werkgroep Bovenregionale samenwerking (VenJ, 2013c). De maatregelen zijn gericht op de GRIP-regeling, het Nationaal Crisis Centrum, de organisatie van de kennisadviesstructuren, de rol van het Rijk en de crisiscommunicatie.

Opschalen bij rampen en crises

Om helderheid te creëren over bovenregionale samenwerking tussen regio's en over de rol van de rijksoverheid heeft de minister van VenJ twee fases toegevoegd aan de huidige procedure voor het opschalen bij rampen en crises, de Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure (GRIP) (zie ook hoofdstuk 1). In de praktijk zal moeten blijken of beide fasen daadwerkelijk meer duidelijkheid verschaffen over wie wat moet doen ten tijden van een crisissituatie, of dat de uitbreiding van GRIP-fasen leidt tot een complexer geheel aan afspraken met juist meer onduidelijkheid als gevolg.

De eerste aanvulling betreft GRIP 5 voor een ramp of crisis die de regio overstijgt en vraagt om bovenregionale samenwerking. De regio waar de ramp zijn oorsprong vindt, vervult de rol van coördinerende veiligheidsregio tenzij dit onduidelijk is. In dat geval dienen de veiligheidsregio's in onderling overleg te bepalen wie de coördinerende rol vervult. Evaluaties laten zien dat dit onderlinge overleg in de praktijk niet snel tot een uitkomst leidt, wat in geval van een crisissituatie ervoor kan zorgen dat te lang onduidelijk blijft wie de coördinatie op zich moet nemen. Het opnemen van de fase GRIP 5 neemt dit mogelijke knelpunt niet weg.

De tweede aanvulling is GRIP Rijk, waarmee de rijksoverheid één of meer deelaspecten van de crisisaanpak kan sturen op basis van wettelijke bevoegdheden. De rijksoverheid kon echter op basis van wettelijke bevoegdheden - het geven van aanwijzingen - al de sturing naar zich toe halen wanneer de situatie daarom vroeg. De toegevoegde waarde van GRIP Rijk is daardoor niet meteen duidelijk.

Voor het opschalen is het niet alleen van belang dat de verschillende bestuurslagen heldere afspraken en procedures maken, maar dat ze deze in de praktijk ook toepassen. Uit verschillende evaluaties blijkt dat gemeenten in de praktijk niet altijd opschalen wanneer dat volgens de overeengekomen procedures wel het geval zou moeten zijn. Risico bestaat dan dat de operationele slagkracht van de betreffende gemeente niet voldoende is om de ramp, crisis of het incident aan te kunnen wat risico verhogend kan werken.

2.3 Democratische controle en verantwoording

De minister van VenJ geeft in zijn begroting en verantwoording nog geen samenhang aan tussen het beleid, de prestaties en middelen van de SNV. Hierdoor kan de Tweede Kamer niet vaststellen welke publieke middelen aan de SNV en de uitvoering daarvan besteed worden, waaraan ze besteed worden en met welk resultaat.

Bij de besluitvorming over het versterken van de bescherming van burgers en bedrijven - zoals vastgelegd in de bevindingenrapportages en in de voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer - betreft het kabinet de verwachte resultaten en de kosten nog niet. Hierdoor is het niet mogelijk om de resultaten van de SNV te volgen en hierover te rapporteren en te verantwoorden.

2.4 Aanbevelingen

Inzicht in beschermen burgers en bedrijven

We bevelen de minister van VenJ aan te zorgen voor een realistisch beeld over wat overheden burgers en bedrijven aan bescherming kunnen bieden, zodat hij kan bepalen waar hij de bescherming van burgers en bedrijven indien nodig en mogelijk kan versterken via sturen, richting geven en ondersteunen. Hierdoor kan hij een relatie leggen tussen het beschermen (doel) en de daarvoor beschikbare financiële middelen, mensen en materieel. Daartoe zou hij moeten zorgen voor:

- een betere verbinding tussen de SNV, crisispartners en de veiligheidsregio's;
- een versterking van de democratische controle en verantwoording.

Verbinding SNV, crisispartners en veiligheidsregio's

Voor een betere verbinding tussen de SNV, crisispartners en de veiligheidsregio's bevelen we de minister van VenJ aan:

- de SNV in de periode 2014-2015 te evalueren en hierbij de resultaten, behoeften en kosten bij crisispartners en veiligheidsregio's te betrekken;
- de regionale risicoprofielen van de veiligheidsregio's standaard te betrekken bij de nationale risicobeoordeling;
- inzicht in de operationele mogelijkheden van veiligheidsregio's en crisispartners te verkrijgen en dit inzicht te betrekken in de nationale capaciteitanalyse;
- het uitwerken van scenario's die dicht bij de dagelijkse praktijk van veiligheidsregio's en crisispartners liggen (bijvoorbeeld grootschalige evacuatie) voor de gewenste en beschikbare capaciteiten.

Democratische controle en verantwoording

Voor het versterken van de democratische controle en verantwoording bevelen we de minister van VenJ aan:

- in zijn eigen begroting- en verantwoording vanaf 2015 de samenhang op te nemen tussen beleid, prestaties en middelen van de SNV en te stimuleren dat andere ministers - waar relevant - hetzelfde doen in hun begroting en verantwoording;
- bij de besluitvorming over het versterken van de bescherming van burgers en bedrijven de verwachte resultaten en de kosten te betrekken, om het volgen van, rapporteren en verantwoorden over de resultaten van de SNV eenvoudiger te maken.

3 Bescherming door veiligheidsregio's

Hoofdconclusie Veiligheidsregio's

De veiligheidsregio's moeten zorgen voor het beschermen van burgers en bedrijven binnen hun regio's. De minister van VenJ is verantwoordelijk voor het stelsel van brandweezorg, politiezorg, geneeskundige hulpverlening in de regio, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hij beschikt op dit moment nog niet over voldoende informatie om vast te kunnen stellen wat de veiligheidsregio's bijdragen aan het beschermen van burgers en bedrijven, zodat hij evenmin kan bepalen waar hij indien nodig en mogelijk het beschermen van burgers en bedrijven kan versterken. De inrichting van het stelsel met vijftientig autonome veiligheidsregio's maakt het lastig om landelijke samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie praktisch van de grond te krijgen. Hierdoor benutten veiligheidsregio's nog onvoldoende de mogelijkheden om kosten te besparen en van elkaar te leren en daarmee het beschermen van burgers en bedrijven te verbeteren.

Bij het besteden van publieke middelen hoort een adequate controle en verantwoording. De gemeenteraad kan op dit moment nog niet goed vaststellen waar de veiligheidsregio de middelen aan besteedt en welke resultaten ze daarmee behalen. De veiligheidsregio's gezamenlijk ontvangen circa € 1,2 miljard per jaar.

3.1 Besluitvorming veiligheidsregio's over beschermen

De eisen in de wet- en regelgeving voor de veiligheidsregio's hebben geen zichtbare relatie met de beoogde bescherming, waardoor niet duidelijk is welke bescherming de veiligheidsregio's minimaal moeten leveren. De veiligheidsregio's besluiten zelf over het niveau van bescherming dat ze hanteren. De door ons onderzochte veiligheidsregio's hanteren een verschillend niveau van bescherming.

Niet duidelijk welke bescherming veiligheidsregio's moeten leveren

De doelen van de veiligheidsregio's liggen vast in de Wvr (zie hoofdstuk 1). De veiligheidsregio's moeten zorgen voor een betere bescherming van burgers tegen de risico's van brand, ongevallen, rampen en crises en een betere hulpverlening en nazorg voor burgers als zij onverhoopt slachtoffer worden van een dergelijk incident. In de Wvr heeft de minister niet opgenomen wat een betere bescherming, hulpverlening of nazorg inhoudt.

Welke bescherming een veiligheidsregio wil bieden, bepaalt het bestuur van de veiligheidsregio via het regionaal risicoprofiel en het beleidsplan (zie hoofdstuk 1). De twee door ons onderzochte veiligheidsregio's stellen het regionaal risicoprofiel op aan de hand van de landelijke handreiking voor het opstellen van het regionaal risicoprofiel (ARCADIS et al, 2009).² Veiligheidsregio's bepalen zelf hoe ze het risicoprofiel opstellen, de handreiking voor het opstellen van een regionaal risicoprofiel is niet verplicht. Dit kan leiden tot verschillen in het beoordelen van bepaalde risico's, die vergelijkbaar zijn voor verscheidene veiligheidsregio's. Zo beoordelen de beide veiligheidsregio's die wij onderzochten de kans op een ongeval met gevaarlijke stoffen anders (beiden hebben verscheidene bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken in hun regio): de een als zeer onwaarschijnlijk, de ander als mogelijk. In hun regionaal risicoprofiel geven beide veiligheidsregio's geen onderbouwing voor hun beoordeling, waardoor we de verschillen niet kunnen verklaren.

² De landelijke handreiking regionaal risicoprofiel is opgesteld in opdracht van GHOR Nederland, Landelijk overleg coördinerende gemeentesecretarissen, Brandweer Nederland en met steun van het Veiligheidsberaad en het Ministerie van BZK.

De handreiking schrijft ook voor dat veiligheidsregio's de risicoscenario's die voortkomen uit de Nationale Risicobeoordeling van de SNV (zie hoofdstuk 2) beoordelen op relevantie in hun eigen risicoanalyse. De twee veiligheidsregio's die wij onderzochten hebben dit ook gedaan. Een van hen gaf aan daardoor meer bewust te zijn geworden van bepaalde risico's die eerst over het hoofd gezien waren.

In het beleidsplan geven beide onderzochte veiligheidsregio's vervolgens aan of ze in staat zijn om bescherming te bieden tegen onderkende risico's. Ze baseren zich hierbij op de kennis en ervaring van experts van onder andere de brandweer en de GHOR over de beschikbaarheid en inzetbaarheid van personeel en materieel. De onderbouwing van de beoordeling door deze experts maken zij niet expliciet in het beleidsplan. Indien de veiligheidsregio's niet in staat zijn bescherming te bieden, geven ze aan of en welke maatregelen ze treffen om de benodigde bescherming wel te kunnen bieden.

Eisen in wet- en regelgeving geen relatie met beoogde bescherming

Veiligheidsregio's moeten daarnaast alle burgers een uniform minimum niveau van veiligheid en van basiszorg bieden (BZK, 2007). In de Wvr is niet aangegeven wat een uniform niveau van veiligheid en van basiszorg is. In de Wvr en het Besluit veiligheidsregio's (BZK, 2010) staan wel eisen geformuleerd. Deze eisen hebben voornamelijk betrekking op de organisatie van de veiligheidsregio en de wijze waarop veiligheidsregio's de bescherming van burgers en bedrijven bepalen (via het risicoprofiel en het beleidsplan). In het Bvr staan prestatie-eisen geformuleerd. Deze hebben betrekking op de alarmering, opschaling en opkomsttijden (input-eisen) en niet op de bescherming die geboden zou moeten worden (AEF, 2013).

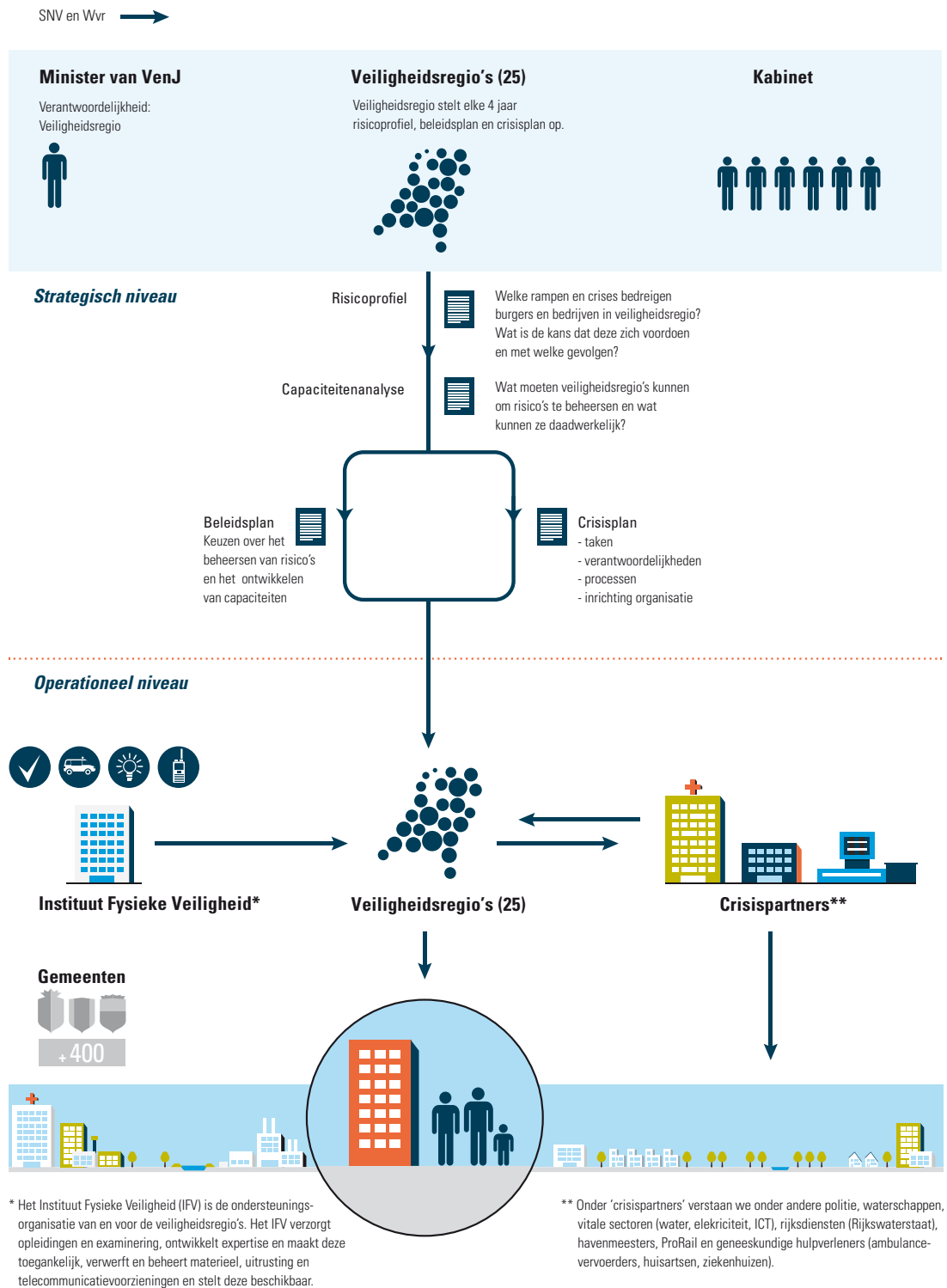
Onderzochte veiligheids- regio's hanteren verschillend niveau bescherming

De twee door ons onderzochte veiligheidsregio's hanteren een eigen minimum niveau van bescherming (basis of realistisch zorgniveau) dat ze willen bieden gerelateerd aan het aantal slachtoffers. Zo wil de ene veiligheidsregio rampen of crises aankunnen, waarbij tussen 100 en 200 slachtoffers vallen. De andere veiligheidsregio gaat uit van een ramp of crisis (een groot verkeersongeval), waarbij maximaal 100 slachtoffers vervoerd en behandeld moeten worden.

De veiligheidsregio's hebben gezamenlijk nog geen invulling gegeven aan wat verstaan moet worden onder een minimum niveau van veiligheid (basis of realistisch zorgniveau). Wel hebben ze onderling geprobeerd te komen tot gezamenlijke prestatie-indicatoren (Berenschot, 2009). De twee door ons onderzochte veiligheidsregio's hanteren deze gezamenlijke prestatie-indicatoren (nog) niet of gedeeltelijk. Een van de door ons onderzochte veiligheidsregio's hanteert wel doelstellingen op hoofdlijnen. De andere veiligheidsregio gebruikt een selectie van de ontwikkelde indicatoren naast eigen indicatoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om brandpreventiemaatregelen per wijk die deze veiligheidsregio wil koppelen aan het aantal branden en slachtoffers in die wijk. Op deze manier wil de veiligheidsregio nagaan of er bij brandpreventie minder branden en minder slachtoffers zijn. De door ons onderzochte veiligheidsregio's leggen nog geen relatie tussen hun doelstellingen (ambitie) enerzijds en de financiële middelen, mensen en materieel die ze beschikbaar hebben.

In figuur 6 geven we de besluitvorming over het beschermen van burgers en bedrijven door de veiligheidsregio's visueel weer.

Figuur 6 Veiligheidsregio's



3.2 Inzicht bijdrage veiligheidsregio's aan beschermen

De minister van VenJ heeft beperkt zicht op wat veiligheidsregio's daadwerkelijk aan bescherming kunnen bieden in de praktijk gegeven hun financiële middelen, mensen en materieel. Op basis van evaluaties van incidenten blijken er knelpunten te bestaan in het uitwisselen van informatie, samenwerking en communicatie met burgers. Verder is er nog geen landelijk beeld over de verschillen tussen veiligheidsregio's als het gaat om de risicobeoordeling en het bieden van bescherming.

Wat veiligheidsregio's burgers en bedrijven aan bescherming kunnen bieden in het geval van een ramp of een crisis, hangt af van de mensen, middelen en het materieel (capaciteiten), die ze beschikbaar hebben om dagelijks hun taken uit te voeren. Zo is een van de door ons onderzochte veiligheidsregio's nagegaan wat de gevolgen zijn van een explosie op een groot chemisch complex. Het aantal potentiële zware slachtoffers zou in dat geval enkele honderden zijn, terwijl de veiligheidsregio zelf niet meer dan 30 zware slachtoffers per uur kan vervoeren voor behandeling in een van de ziekenhuizen in de regio. Met bijstand van andere regio's en landen kunnen maximaal 100 zware slachtoffers per uur vervoerd en behandeld worden. Hierbij is het van belang te melden dat afspraken over bijstand niet garanderen dat de bijstand ook echt geleverd gaat worden; dat zijn andere veiligheidsregio's of landen niet verplicht. Verder heeft de veiligheidsregio zelf beperkte invloed op het niveau van de te verlenen geneeskundige hulp. Zorgverzekeraars en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bepalen wat de reguliere gezondheidszorg (onder andere het aantal beschikbare ambulances, de beschikbaarheid van huisartsen en de capaciteit van de ziekenhuizen) aankan bij rampen en crises.

Beperkt zicht op wat veiligheidsregio's aan bescherming kunnen bieden in de praktijk

Of veiligheidsregio's echt een ramp of crisis met 100 of meer slachtoffers aankunnen, is lastig vast te stellen omdat er, gelukkig, weinig rampen of crises met deze omvang voorkomen in Nederland. Dit blijkt ook uit de cijfers van de Inspectie VenJ over het aantal incidenten per veiligheidsregio dat met een GRIP is aangepakt (Inspectie VenJ, 2013). Weinig rampen en crises betekent ook dat medewerkers van de veiligheidsregio's weinig praktijkervaring kunnen opdoen met het bestrijden van rampen en het beheersen van crises. Het is dan ook van belang om de schaarse ervaring over het (oefenen met het) bestrijden van rampen en het beheersen van crises zo goed mogelijk vast te leggen en toegankelijk te maken. Het systematisch evalueren van oefeningen en incidenten is hiervoor belangrijk, maar wordt volgens de Inspectie VenJ (Inspectie VenJ, 2013) nog onvoldoende gedaan. Het niet systematisch evalueren zorgt er volgens de Inspectie voor dat veiligheidsregio's beperkt inzicht hebben in hun operationele slagkracht.

Van de twee door ons onderzochte veiligheidsregio's beschikt één over een evaluatiesystematiek voor GRIP-incidenten op het niveau van de veiligheidsregio. Uit de gehouden evaluaties kan niet opgemaakt worden of de benodigde bescherming geboden is. De andere onderzochte veiligheidsregio beschikt nog niet over een kwaliteitszorgsysteem en ook nog niet over een evaluatiesystematiek.

Informatie minister over bescherming

De minister verzamelt op verschillende manieren informatie over de veiligheidsregio's. Zo houdt hij toezicht op de veiligheidsregio's via zijn Inspectie VenJ (voorheen Inspectie Openbare Orde en Veiligheid). De Inspectie VenJ concludeert in de *Staat van de Rampenbestrijding 2013* (Inspectie VenJ, 2013) dat de veiligheidsregio's verbeteringen laten zien, maar dat nog geen enkele veiligheidsregio voldoet aan de landelijke eisen uit de Wvr. Daarnaast hebben veiligheidsregio's volgens de Inspectie beperkt inzicht in hun operationele slagkracht, vanwege het ontbreken van evaluaties van oefeningen en incidenten. Hierdoor kan de Inspectie ook zelf lastig de operationele slagkracht van de veiligheidsregio's in de praktijk vaststellen. De Inspectie baseert zich bij haar beoordeling van de veiligheidsregio's vooral op de systeem oefeningen die veiligheidsregio's jaarlijks verplicht moeten uitvoeren. De Inspectie geeft echter in de *Staat van de Rampenbestrijding 2013* (Inspectie VenJ, 2013) aan dat veiligheidsregio's moeite hebben

met het nakomen van de wettelijk verplichte oefeningen. Volgens de veiligheidsregio's heeft dat de volgende oorzaken:

- Er ontbreekt voldoende kennis, tijd en vaardigheden om systeem oefeningen te organiseren en te evalueren.
- De jaarlijkse cyclus wordt als te kort ervaren, omdat het moeilijk is binnen een jaar noodzakelijke gebleken verbeteringen door te kunnen voeren.
- Het organiseren van systeem oefeningen vergt veel capaciteit, waardoor andere aangekondigde oefeningen worden geschrapt of uitgesteld (Inspectie VenJ, 2013).

Uit evaluaties van incidenten blijken knelpunten in uitvoeren taken veiligheidsregio's

De Inspectie VenJ en de Onderzoeksraad voor Veiligheid evalueren incidenten waar veiligheidsregio's een verantwoordelijkheid hebben. Uit deze evaluaties (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2009; 2011; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2010; 2012) blijken (structurele) knelpunten, die betrekking hebben op het uitoefenen van toezicht, het uitwisselen van informatie tijdens incidenten, bovenregionale samenwerking en samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's bij incidenten en communicatie met burgers.

Daarnaast heeft de minister een evaluatie laten uitvoeren van de Wvr en heeft hij een Evaluatiecommissie ingesteld om adviezen te geven over de toekomst van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In de evaluatie van de Wvr (Van Veldhuisen et al., 2013) hebben de onderzoekers onderzocht in hoeverre de Wvr in de praktijk voldoet aan de verwachtingen over het bijdragen van de veiligheidsregio's aan een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie en hoe betrokkenen dat ervaren. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of de veiligheidsregio's grootschalige rampen en crises beter aankunnen. De onderzoekers geven verder aan dat de Wvr nauwelijks eisen stelt aan de prestaties van de veiligheidsregio's. Zij concluderen dat er geen relatie is tussen de (voornamelijk input)eisen van de Wvr en het zorgen voor een minimumniveau aan veiligheid en zorgverlening.

De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en stelsel rampenbestrijding en crisisbeheersing (Hoekstra et al., 2013) heeft op 18 september 2013 een advies uitgebracht over de werking van de Wet veiligheidsregio's en het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarbij heeft de commissie gebruikgemaakt van het evaluatierapport van de Wet veiligheidsregio's, de Staat van de Rampenbestrijding 2013 van de Inspectie Veiligheid en Justitie en evaluaties van rampen en crises, nationale oefeningen en overige relevante adviezen. De Evaluatiecommissie stelt vast dat de Wvr en in het bijzonder de daarop gebaseerde regelingen te veel nadruk leggen op hoe de rampenbestrijding moet zijn georganiseerd en veel minder op wat het resultaat van die inspanningen moet zijn: een kwalitatief goede brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Verder dient de Inspectie zich volgens de Evaluatiecommissie te richten op kwalitatieve toetsing van plannen en risicoanalyses.

Verder is in artikel 56 van de Wvr opgenomen dat het bestuur van de veiligheidsregio eenmaal in de vijf jaar een visitatie laat uitvoeren door een visitatiecommissie. De eerste visitaties zullen naar verwachting in de periode 2015-2016 plaats vinden. Het bestuur van de veiligheidsregio zendt het rapport van de visitatiecommissie samen met het standpunt van het bestuur van de veiligheidsregio daarover aan de minister van

VenJ. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan de minister van VenJ nadere regels stellen ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid van de visitaties van de verschillende veiligheidsregio's.

De Inspectie VenJ toetst namens de minister van VenJ periodiek of de veiligheidsregio's de eisen uit de Wvr en het Bvr naleven (Inspectie VenJ, 2013). Zo kijkt de Inspectie of de veiligheidsregio's een risicoprofiel en een beleidsplan opstellen. De Inspectie beoordeelt de uitkomsten en onderbouwing van deze documenten nog niet en maakt ook nog geen vergelijking tussen de veiligheidsregio's. Dit is ook lastig als veiligheidsregio's de onderbouwing van het risicoprofiel en het beleidsplan nog niet expliciet maken.

3.3 Democratische controle en verantwoording

De financiële middelen die het Rijk en gemeenten beschikbaar stellen voor rampenbestrijding, crisisbeheersing en brandweezorg is gestegen door onder andere het uitbreiden van taken. Er is op dit moment geen landelijk beeld beschikbaar over welke bescherming gemeenten en sinds 2010 veiligheidsregio's hebben geleverd met deze gestegen financiële middelen. Inmiddels gelden bezuinigingen voor de veiligheidsregio's. De mogelijkheden om deze bezuinigingen op te vangen zijn niet voor elke veiligheidsregio gelijk. Het vergelijkbaar maken van de kosten die veiligheidsregio's maken is op dit moment nog niet mogelijk. Gemeenteraden hebben geen directe invloed op de uitgaven van de veiligheidsregio.

Middelen veiligheidsregio's

De veiligheidsregio's gezamenlijk ontvingen in 2012 € 1,1 miljard (Cebeon, 2012) van de gemeenten voor het uitvoeren van hun taken (zie hoofdstuk 1). Gemeenten die deelnemen aan veiligheidsregio maken over hun bijdrage onderling afspraken.

De gemeenten financieren hun bijdrage uit hun algemene middelen, waaronder middelen afkomstig uit het Gemeentefonds. Bij het bepalen van de omvang en de verdeling van het Gemeentefonds gebruikt het Rijk een aantal criteria (ijkpunt brandweer en rampenbestrijding), zoals aantal inwoners, oppervlakte land, binnenwater, buitenwater en aantal bedrijfsvestigingen.

Van de minister van VenJ ontvangen ze jaarlijks een Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR). In 2012 en 2013 waren de uitgaven in het kader van de BDUR € 128 miljoen, in 2014 zijn de uitgaven begroot op € 176 miljoen. De stijging in 2014 betreft een toevoeging vanuit het BTW-compensatiefonds: door het regionaliseren van de brandweer kunnen veiligheidsregio's de btw niet meer verrekenen via de deelnemende gemeenten. De minister van VenJ wil met de BDUR zorgen dat de veiligheidsregio's over voldoende middelen beschikken om hun taken uit te kunnen voeren (VenJ, 2012b). Veiligheidsregio's kunnen ook middelen van andere publieke of private organisaties ontvangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om zorgverzekeraars die het ambulancevervoer van hun patiënten vergoeden. Deze bron van inkomsten is niet voor elke veiligheidsregio gelijk en hangt samen met de inrichting van de organisatie. Zo behoort de regionale ambulancevervoerder niet standaard tot de organisatie van de veiligheidsregio.

Geld voor rampenbestrijding, crisisbeheersing en brandweezorg gestegen

De totale middelen die gemeenten en de rijksoverheid beschikbaar hebben gesteld voor brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn in de periode 1997-2012 gestegen van € 434 miljoen naar € 1,2 miljard (Cebeon, 2011). Volgens het Ministerie van VenJ en de door ons onderzochte veiligheidsregio's komt deze stijging voort uit:

- het verbeteren van de kwaliteit van personeel en materieel;
- maatregelen na rampen als de vuurwerkramp in Enschede;
- het uitbreiden van taken door het invoeren van de Wvr;
- het regionaliseren van de brandweer.

Geen landelijk beeld over welke bescherming veiligheidsregio's hebben geleverd met de financiële middelen

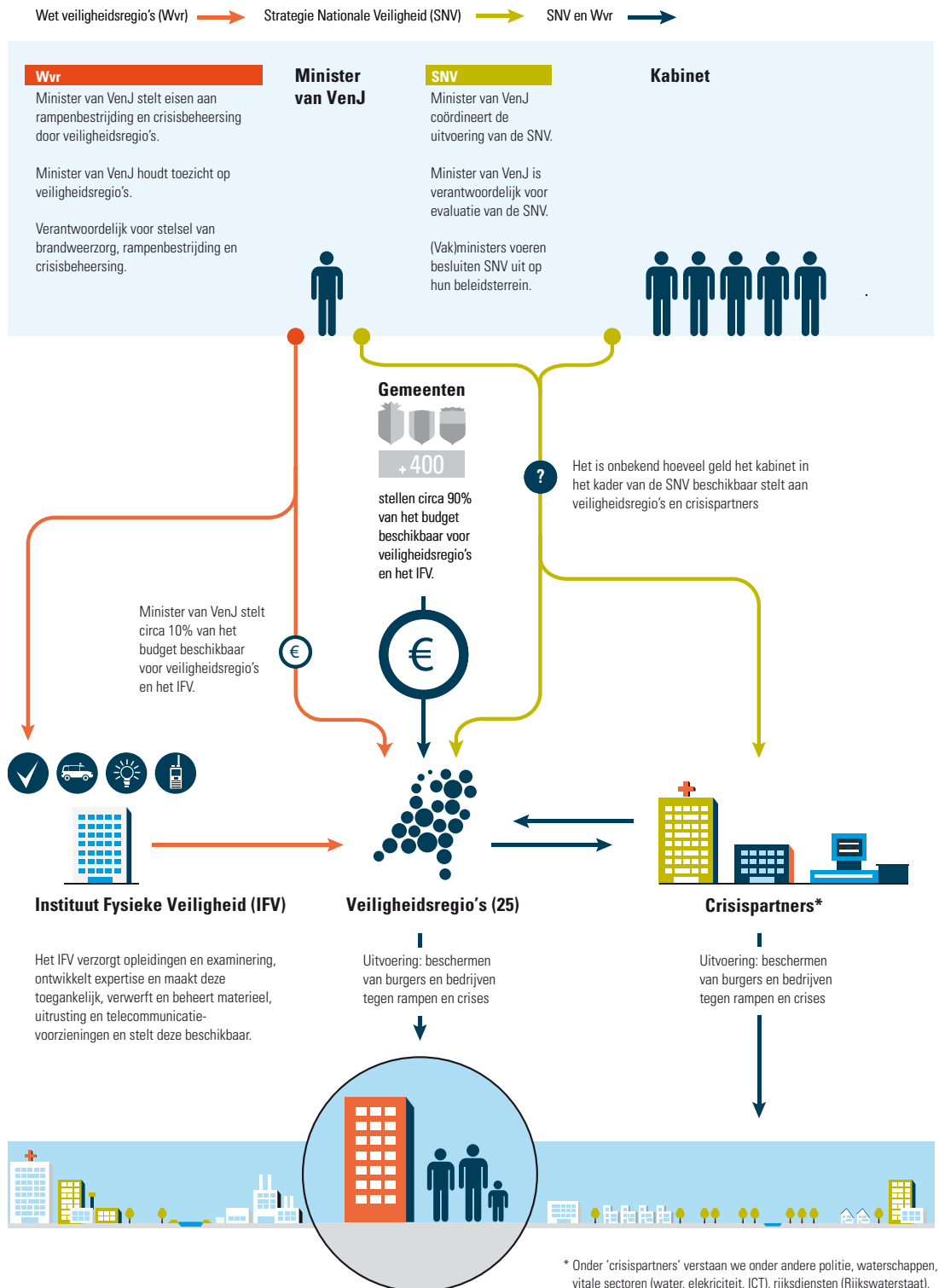
Welke bescherming gemeenten en sinds 2010 veiligheidsregio's met dit geld daadwerkelijk hebben geleverd, is niet bekend door het ontbreken van een relatie tussen doelstellingen en de beschikbare financiële middelen, mensen en materieel. De onderzoekers die de evaluatie van de Wvr hebben uitgevoerd, konden niet vaststellen of de veiligheidsregio's grootschalige rampen en crises beter aankunnen dan de individuele gemeenten vóór 2010. (Van Veldhuisen et al., 2013). Veiligheidsregio's (en daarvoor gemeenten) hoeven zich hierover ook niet te verantwoorden. Verder stelt de Inspectie VenJ nog niet vast welke mate van bescherming veiligheidsregio's realiseren met de beschikbare middelen. De Inspectie heeft in de *Staat van de Rampenbestrijding 2013* wel het signaal afgegeven dat bezuinigingen mogelijk een negatief effect hebben op de operationele prestaties en dat dit in één veiligheidsregio al heeft geleid tot een situatie waarin de meldkamer niet langer goed kon functioneren. De Inspectie VenJ heeft nog geen landelijk beeld over de invloed van bezuinigingen op de bescherming van burgers en bedrijven in de vijftig veiligheidsregio's of over de wijze waarop veiligheidsregio's de bezuinigingen proberen op te vangen.

In figuur 7 geven we de geldstromen weer die vanuit de rijksoverheid en gemeenten naar de veiligheidsregio's gaan. Daarnaast loopt er ook een geldstroom vanuit de ministers van het kabinet - met name de ministers van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - naar de veiligheidsregio's en crisispartners in het kader van maatregelen van de SNV. De omvang van deze geldstroom is niet bekend.

Invloed bezuinigingen op onderzochte veiligheidsregio's

De twee veiligheidsregio's die wij hebben onderzocht, hebben bezuinigingen opgelegd gekregen van de deelnemende gemeenten in de afgelopen twee jaar. Zo heeft een van de twee veiligheidsregio's een taakstelling van 5% op het totale budget (circa € 5,4 miljoen) opgelegd gekregen. De andere veiligheidsregio heeft een taakstelling van 10% opgelegd gekregen op het budget van de brandweer en van de GHOR. Voor de brandweer gaat het dan om een bedrag van circa € 3,5 miljoen.

Figuur 7 Stelsel rampenbestrijding en crisisbeheersing



Mogelijkheden om bezuinigingen op te vangen niet voor elke veiligheidsregio gelijk

Beide veiligheidsregio's proberen op diverse manieren deze taakstellingen op te vangen. Zo brengen zij het beroepspersoneel en het materieel van de brandweer terug. Bij een van de onderzochte veiligheidsregio's gaat het beroepspersoneel met 15% terug van 370 personen naar 315. De gevolgen van deze maatregelen kunnen de twee door ons onderzochte veiligheidsregio's ten dele opvangen door maatregelen die in het kader van innovatie, verbetering van de operationele resultaten en efficiënter maken

van de bedrijfsvoering al worden ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven door middel van onder andere voorlichting. Daarnaast gaat het om vermindering van het aantal brandweermensen op een voertuig (flexibele voertuigbemensing) en de inzet van snelle-interventie-voertuigen in plaats van een tankautospuit. Verder betreft het de centralisatie van de bedrijfsvoering (onder andere inkoop) en het meer sturen op budget via onder andere een meerjarige investeringsplanning. Uit ons onderzoek bij twee veiligheidsregio's blijkt dat de mogelijkheden om bezuinigingen op te vangen via bijvoorbeeld centrale inkoop niet gelijk zijn voor beide veiligheidsregio's. Dit hangt samen met de inrichting van de organisatie van de veiligheidsregio.

Verder maken de onderzochte veiligheidsregio's afspraken over het delen van specialistische kennis, expertise en materieel met bedrijfsbrandweren, andere veiligheidsregio's en hulpverlenende instanties in de buurlanden. De veiligheidsregio's hoeven hierdoor niet alle kennis, expertise en materieel zelf in huis te hebben en op niveau te houden via opleidingen. Voorbeelden hiervan zijn speciale gaspakken voor het bestrijden van branden met gevaarlijke stoffen en materiaal om op hoogte brand te kunnen bestrijden.

Beide veiligheidsregio's proberen - gestimuleerd door de bezuinigingen - ook meer met hun middelen te doen door slimmer te werken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik maken van technologische mogelijkheden voor het opslaan en delen van grote databestanden in combinatie met mobiel werken. Op die manier kunnen hulpverleners als de brandweer op het juiste moment beschikken over de informatie die ze echt nodig hebben om een incident bij een instelling die met gevaarlijke stoffen werkt aan te kunnen.

Een deel van de bezuinigingen kunnen beide veiligheidsregio's naar eigen zeggen niet opvangen. Dit zou dan ten koste gaan van de bescherming van burgers en bedrijven.

Kostenevaluatie

In artikel 56 van de WvR is bepaald dat elke veiligheidsregio eens in de drie jaar een kostenevaluatie moet uitvoeren, waarbij in ieder geval een vergelijking moet worden gemaakt met de kosten van andere veiligheidsregio's. In tegenstelling tot het rapport van de visitatiecommissie hoeft de kostenevaluatie niet aan de minister van VenJ gestuurd te worden. De minister van VenJ kan nadere regels stellen om te zorgen voor onderlinge vergelijkbaarheid van de kostenevaluaties van de verschillende veiligheidsregio's.

Vergelijkbaar maken kosten veiligheidsregio's nog lastig

De eerste kostenevaluaties zouden de veiligheidsregio's in de periode 2013-2014 moeten uitvoeren. De door ons onderzochte veiligheidsregio's verwachten dat het voor de veiligheidsregio's erg lastig zal zijn om de kosten onderling vergelijkbaar te maken. Zo hebben veiligheidsregio's hun administratie anders ingericht, waardoor definities van taken en kostensoorten verschillen.

Gemeenteraden hebben geen directe invloed op uitgaven veiligheidsregio

Informatie gemeenteraden over besteding middelen

De democratische controle op de veiligheidsregio verloopt via de controle van de burgemeester door de gemeenteraad. De burgemeester vertegenwoordigt het college van B&W als lid van het bestuur van de veiligheidsregio. Gemeenteraden hebben hun budgetrecht als voornaamste instrument om invloed uit te oefenen op de veiligheids-

regio. Gemeenteraden hebben geen directe invloed op de begroting van de veiligheidsregio zelf. Gemeenteraden mogen hun zienswijze geven op de begroting van de veiligheidsregio en daarna beslist het bestuur van de veiligheidsregio.

Gemeenteraden hebben weliswaar zeggenschap over de bijdrage van de gemeente aan de veiligheidsregio via de gemeentebegroting, maar deze zeggenschap is in de praktijk beperkt door de (meerjarige) afspraken die gemeenten maken over de bijdrage aan de veiligheidsregio. Daarnaast hebben gemeenteraden geen directe zeggenschap over de uitgaven van de veiligheidsregio. De gemeenten die deelnemen aan de veiligheidsregio moeten eventuele tekorten, indien de veiligheidsregio in financiële problemen komt, wel opvangen (Rekenkamercommissies Parkstad Limburg, 2011).

Gemeenteraden die deelnemen aan een bepaalde veiligheidsregio kunnen besluiten om hun rekenkamers en rekenkamercommissies te vragen gezamenlijk een onderzoek te doen naar de wijze waarop deze veiligheidsregio hun middelen besteedt. Het betreft onderzoek naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Rekenkamers en rekenkamercommissies zijn daartoe bevoegd op basis van de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

In de praktijk blijkt het volgens lokale rekenkamers en rekenkamercommissies die we hebben gesproken lastig voor gemeenteraden - onder andere door verschillen in prioriteitstelling - om gezamenlijk te besluiten hun rekenkamers en rekenkamercommissies te vragen onderzoek te doen naar de veiligheidsregio's.

Bij de twee veiligheidsregio's die wij hebben onderzocht zijn nog geen onderzoeken uitgevoerd door rekenkamers of rekenkamercommissies. Wel zijn beide veiligheidsregio's meegenomen in bredere onderzoeken naar samenwerkingsverbanden waar gemeenten aan deelnemen (ook wel aangeduid als verbonden partijen).³

3.4 Samenwerken en uitwisselen kennis en informatie

Het samenwerken tussen veiligheidsregio's en het uitwisselen van kennis en informatie komt nog moeizaam van de grond.

Samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie nog moeizaam van de grond

³ Het Besluit begroting en verantwoording definieert een verbonden partij (leden b en c van artikel 1) als volgt: verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het

Een manier om kosten te besparen is samenwerking tussen veiligheidsregio's. Het gaat dan bijvoorbeeld om het behalen van schaalvoordelen bij het ontwikkelen van informatiesystemen of het leren van goede voorbeelden. Samenwerking tussen veiligheidsregio's en het uitwisselen van kennis en ervaring komt echter nog moeizaam van de grond. (Inspectie VenJ, 2013; Van Veldhuisen et al., 2013; Hoekstra et al, 2013). Zo geven de twee door ons onderzochte veiligheidsregio's aan dat ze vooral zelf hun organisatie, werkprocessen en informatievoorziening - waaronder een kwaliteitszorgsysteem en systemen voor crisis- en risicocommunicatie - inrichten. Ze kijken hierbij soms ook naar ontwikkelingen bij andere veiligheidsregio's, maar vooral wanneer er persoonlijke contacten zijn. Ze delen zelf ook niet actief hun goede voorbeelden met andere veiligheidsregio's. Dit betekent dat veiligheidsregio's individueel systemen ontwikkelen, invoeren en beheren en daarvoor de volledige kosten moeten betalen. Het betekent ook dat het aansluiten van informatiesystemen met die van de rijksoverheid en die van buurregio's per veiligheidsregio moet worden geregeld.

De inrichting van het stelsel met vijftientig autonome veiligheidsregio's maakt het lastig om landelijke samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie van de grond te krijgen. Zo kan het Veiligheidsberaad - waar alle voorzitters van de veilig-

heidsregio's in zitten - geen besluiten nemen die bindend zijn voor alle veiligheidsregio's. Daarnaast kan de ondersteuningsorganisatie van de veiligheidsregio's - het Instituut Fysieke Veiligheid - alleen gemeenschappelijke taken voor alle veiligheidsregio's uitvoeren, als alle besturen van de veiligheidsregio's hiermee instemmen. Het IFV kan wel gemeenschappelijke taken uitvoeren voor een deel van de vijftientig veiligheidsregio's.

Er is wel een aantal landelijke initiatieven gestart om de samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie te bevorderen. Zo is een landelijke pool voor crisiscommunicatie ingericht.

3.5 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van VenJ aan te zorgen voor een realistisch beeld over wat veiligheidsregio's burgers en bedrijven aan bescherming kunnen bieden, zodat hij kan bepalen waar hij de bescherming van burgers en bedrijven indien nodig en mogelijk kan versterken via sturen, richting geven en ondersteunen.

Voor een betere samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen de veiligheidsregio's bevelen we de minister van VenJ aan te stimuleren dat veiligheidsregio's:

- hun kosten inzichtelijk en vergelijkbaar maken voor de kostenevaluaties die zij in 2014 moeten uitvoeren;
- hun risicobeoordeling, capaciteitanalyse en besluitvorming over bescherming toetsbaar en vergelijkbaar maken ten behoeve van het actualiseren van de risicoprofielen en beleidsplannen in de periode 2014-2015.

Hierbij zouden de veiligheidsregio's gebruik kunnen maken van de adviezen van de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording⁴ over de wijze waarop medeoverheden hun financiële informatie verstrekken aan derden en het stappenplan dat we hieronder weergeven.

Stappenplan voor vergelijken kosten, risicobeoordeling, capaciteitanalyse en besluitvorming

1. Stel het regionaal risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan op basis van een gemeenschappelijke taal en vorm op, zodat deze documenten onderling toetsbaar en vergelijkbaar worden.
2. Verzamel en vergelijk eerst informatie die behoort bij een beperkt aantal risico's die voor verschillende (of alle) veiligheidsregio's relevant zijn (bijvoorbeeld risico's omtrent Brzo-instellingen).⁵ Maak vervolgens de verschillen bespreekbaar om ze te kunnen verklaren.
3. Verzamel vervolgens goede voorbeelden over:
 - a. het doen van een risicoanalyse;
 - b. het onderbouwen van benodigde bescherming;
 - c. het afwegen tussen pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg;
 - d. het doelmatig inzetten van middelen;
 - e. het inzichtelijk maken van kosten en baten;
 - f. het inzichtelijk maken van de balans tussen bescherming, zelfredzaamheid en restrisico.
4. Maak op basis van deze goede voorbeelden afspraken over hoe deze in praktijk te brengen. Pas hierop zo nodig bestaande handreikingen aan.

bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

4

We verwijzen hiervoor naar de website van de commissie: <http://www.commissiebbv.nl>.

5

Brzo: Besluit risico's zware ongevallen 1999. Het Brzo stelt eisen aan het veiligheidsbeleid van instellingen en bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken of gevaarlijke stoffen in opslag hebben.

5. Herhaal stap 1 tot en met 4 voor andere soorten risico's.
6. Gebruik de verzamelde informatie in stap 1-4 voor het uitvoeren van de SNV.
7. Zorg ervoor dat de SNV input vormt voor regionale beleidsdocumenten zoals het risicoprofiel, het beleidsplan en het crisisplan.

Verder bevelen we de minister aan om te stimuleren dat veiligheidsregio's hun kennis en ervaring over het beschermen van burgers en bedrijven systematisch en op basis van een gemeenschappelijke taal verzamelen, om leren mogelijk te maken. Hierbij is het van belang:

- dat de veiligheidsregio's een uniform kwaliteitstzorgsysteem ontwikkelen waarvan de informatie kan worden gebruikt voor het toezicht door de Inspectie VenJ, voor de visitatiecommissies en voor het sturen op de bescherming van burgers en bedrijven;
- dat de veiligheidsregio's bij de ontwikkeling van zo'n kwaliteitstzorgsysteem de vakbekwaamheid van de professionals betrekken en zorgen voor een uniforme methode van evalueren van incidenten en oefeningen.

Aansluitend bevelen we de minister aan te stimuleren dat visitaties en kostenevaluaties voorzien in de behoeften van de gemeenteraden, om hun informatiepositie te versterken en daarmee de democratische controle. Verder bevelen we de minister aan om samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies te volgen of de democratische controle op de veiligheidsregio's met behulp van lokale rekenkamers of rekenkamercommissies in de praktijk functioneert en waar nodig deze te versterken. Zo zou voor het stimuleren en ondersteunen van gezamenlijk onderzoek overwogen kunnen worden om op het niveau van de veiligheidsregio een lokale rekenkamer of rekenkamercommissie aan te wijzen als dé rekenkamer of rekenkamercommissie van de veiligheidsregio.

Ten slotte bevelen we de minister aan de samenwerking en het delen van kennis en informatie tussen veiligheidsregio's te stimuleren door:

- rijksbijdragen aan de veiligheidsregio's en aan het IFV in te zetten voor het belonen van samenwerking en het uitvoeren van gemeenschappelijke taken;
- bij visitaties van veiligheidsregio's ook medewerkers van andere veiligheidsregio's te betrekken;
- goede voorbeelden over onder andere het omgaan met bezuinigingen te delen via de onderzoeksrapporten van de Inspectie VenJ.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VenJ heeft op 3 oktober 2014 gereageerd op ons onderzoek. De voorzitter van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft op 23 september 2014 gereageerd en de voorzitter van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg op 25 september. De voorzitter van het Veiligheidsberaad en de voorzitter van het Instituut Fysieke Veiligheid stuurden op 30 september 2014 een reactie.

Hieronder vatten wij de belangrijkste punten uit de bestuurlijke reacties samen. De integrale reacties zijn te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

4.1 Hoofdpunten uit de reacties

De minister van VenJ, het Veiligheidsberaad, de twee door ons onderzochte veiligheidsregio's en het Instituut Fysieke Veiligheid onderschrijven onze conclusies en aanbevelingen en geven aan dat deze in overeenstemming zijn met de uitkomsten van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast geven ze aan dat onze aanbevelingen inmiddels landelijk en regionaal zijn opgepakt en in gang zijn gezet. Voor de aanbevelingen gericht op de veiligheidsregio's verwijzen de minister en de in ons onderzoek betrokken organisaties naar de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's, die het Veiligheidsberaad heeft opgesteld. Voor de SNV wijst de minister van VenJ op het voornemen van de Stuurgroep Nationale Veiligheid om de SNV te herzien.

Daarnaast reageren enkele bij ons onderzoek betrokken organisaties op de reikwijdte van het onderzoek. Zij geven aan dat ons onderzoek de nadruk legt op preparatie en repressie en minder of geen aandacht besteedt aan pro-actie, preventie en nazorg. Ook missen zij aandacht voor de relatie met het omgevingsrecht (wetgeving, vergunningverlening en handhaving bij risicovolle bedrijven) en voor het onderdeel bevolkingszorg.

Herziening SNV

De minister van VenJ geeft aan dat de Stuurgroep Nationale Veiligheid de SNV zal herzien. Zo zal begin 2016 een vierjarig risicoprofiel worden geïntroduceerd, dat waar relevant zal aansluiten op de regionale risicoprofielen van de veiligheidsregio's. Verder wordt een doorlopend overzicht van actuele capaciteiten opgesteld, waarin ook de capaciteiten van veiligheidsregio's en crisispartners worden betrokken. De minister van VenJ zal vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid de verbinding met de veiligheidsregio's en crisispartners bewaken. Daarnaast geeft hij aan dat de samenhang tussen beleid, prestaties en middelen waar mogelijk in de begroting en verantwoording wordt versterkt. De minister zal binnenkort de Tweede Kamer over de herziening van de SNV informeren.

Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's

De minister van VenJ heeft naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatiecommissie afspraken gemaakt met het Veiligheidsberaad over versterking van de

brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zo heeft hij doelstellingen afgesproken over thema's die volgens hem dichtbij de dagelijkse praktijk van veiligheidsregio's en crisispartners liggen en waar via intensieve samenwerking winst is te behalen door onder andere het aansluiten van risicoprofielen en operationele plannen. Het betreft de thema's waterveiligheid, continuïteit en veerkracht van de samenleving, en nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. De doelstellingen op deze thema's gaan het Ministerie van VenJ en het Veiligheidsberaad uitwerken in concrete plannen. Het Ministerie van VenJ en het Veiligheidsberaad volgen gezamenlijk de voortgang in realisatie van de doelstellingen en sturen waar nodig bij.

De afgesproken doelstellingen heeft het Veiligheidsberaad opgenomen in de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's. Daarnaast maken ook de thema's kwaliteit en vergelijkbaarheid (waaronder het ontwikkelen van een kwaliteitssysteem), versterking bevolkingszorg en de samenwerking met het Ministerie van Defensie hier deel van uit. De vergelijkbaarheid is daarbij een belangrijk uitgangspunt, maar wel met ruimte voor lokale en regionale verschillen en met behoud van autonomie van de veiligheidsregio's en inliggende gemeenten. Volgens de minister van VenJ zal het Veiligheidsberaad hem periodiek informeren over de voortgang van de Strategische Agenda.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond onderschrijft het stappenplan dat wij in hoofdstuk 3 hebben opgenomen om de kosten, risicobeoordeling, capaciteitanalyse en besluitvorming van de veiligheidsregio's te kunnen vergelijken. De Veiligheidsregio Zuid-Limburg hoopt dat het stappenplan - eventueel via tussenkomst van het Veiligheidsberaad - landelijk zal worden omarmd.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wijst op het gezamenlijk ontwikkelen en testen van een systematiek voor de kostenevaluatie door de veiligheidsregio's.

Beschermingsniveau

De minister verwijst naar een onderzoek naar het herijken van het onderdeel Brandweer en rampenbestrijding in het Gemeentefonds en de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding.

Volgens het Veiligheidsberaad is het in de praktijk gecompliceerd om objectieve en kwantificeerbare criteria te ontwikkelen voor het 'niveau van bescherming'. Een beschrijving van het minimaal vereiste beschermingsniveau is niet te duiden en wordt in de praktijk bepaald door de input van mensen, middelen en maatregelen (onder andere gericht op risicobeheersing, zoals vergunningverlening en handhaving).

Bovenregionale samenwerking

De minister van VenJ meldt dat eind 2014 de implementatie is afgerond van de uitkomsten van het rapport *Eenheid in verscheidenheid*. Het betreft onder andere de harmonisering van de kennis- en adviesstructuur en het implementeren van de herziene GRIP-regeling. Hierdoor is het volgens het Veiligheidsberaad en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg nog te vroeg om conclusies te trekken over de eventuele werking van de herziene GRIP-regeling.

Toezicht, democratische controle en verantwoording

De minister van VenJ wijst op de wijziging van de Wgr van 9 juli 2014, die beoogt de invloed van gemeenteraden op de begroting en jaarrekening van gemeenschappelijke regelingen te versterken.

De minister wijst verder op een gezamenlijk onderzoek met de veiligheidsregio's naar het mogelijk wijzigen van de lagere regelgeving van de Wvr. Hierin is meer sturen op prestaties ook onderdeel. Aanpassingen van regelgeving worden ook meegenomen in de ontwikkeling naar meer op kwaliteit gericht toezicht. Daarnaast wijst de minister op het onderzoek van de WODC naar de mogelijkheid om het presterend vermogen van veiligheidsregio's met behulp van prestatie-indicatoren te meten.

Volgens het Veiligheidsberaad is naar aanleiding van de uitkomsten van de Evaluatiecommissie opgemerkt dat gemeenten de mogelijkheden moeten benutten die de Wvr nu al biedt. Het Veiligheidsberaad benadrukt de invloed die gemeenten nu al hebben op de beleidsprioriteiten en programmering door hun financiële bijdragen aan de veiligheidsregio's. Door recente financiële druk op gemeentebegrotingen kijken gemeenten zeer kritisch naar de begrotingen en uitgaven van veiligheidsregio's. De Veiligheidsregio Zuid-Limburg stelt dat gemeenteraden tijdig hun zienswijze kunnen geven over de ontwerpbegroting en conceptjaarrekening van de veiligheidsregio. Daarmee hebben de gemeenteraden inzicht in *input* (geld), *throughput* (beleid) en *output* (resultaten). Wel is het voor de Veiligheidsregio Zuid-Limburg nog niet mogelijk om de *outcome* (bescherming van burgers en bedrijven) vast te stellen.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond maakt melding van de start van het project *visitatiecommissies* onder leiding van het Veiligheidsberaad. Indien *visitatiecommissies* worden ingesteld, zullen leden van andere regio's deelnemen om elkaar te visiteren. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond adviseert (een lid van) de lokale rekenkamer te laten plaatsnemen in de *visitatiecommissie*, om stapeling van controle en daarmee controlelast te voorkomen.

Rol IFV

Het IFV ziet een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd waar het gaat om het van de grond krijgen van landelijke samenwerking en uitwisseling van kennis en informatie. Activiteiten van het IFV die daaraan bijdragen zijn onder andere de ontwikkeling van gezamenlijke inkoop voor veiligheidsregio's en van nieuwe manieren van grootschalig optreden en het in stand houden van bovenregionale voorzieningen zoals het landelijk team crisiscommunicatie. Bij het uitvoeren van wettelijke taken - gefinancierd door een rijksbijdrage - zal het IFV zoeken naar een invulling die samenwerking en uitwisseling bevordert.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen vast dat de minister van VenJ en betrokken organisaties onze conclusies en aanbevelingen onderschrijven en al hebben opgepakt in een groot aantal initiatieven. We verwachten dat de minister van VenJ de Tweede Kamer vervolgens zal informeren over de voortgang en realisatie ervan.

In zijn reactie op ons rapport geeft de minister van VenJ aan dat hij waar mogelijk de samenhang tussen beleid, prestaties en middelen in de begroting en verantwoording voor de SNV zal versterken; hij specificceert nog niet hoe hij dit zal doen. Wij verwachten dat de minister van VenJ bij de herziening van de SNV hieraan expliciet aandacht zal besteden. Hierdoor wordt het ook eenvoudiger om deze samenhang terug te laten komen in de begroting en verantwoording van het Ministerie van VenJ en (voor zover relevant) in die van andere ministeries.

Bijlage 1 Begrippen en afkortingen

BDUR	Brede Doeluitkering Rampenbestrijding
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen 1999
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie bij Ongevallen en Rampen
GRIP	Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
SNV	Strategie Nationale Veiligheid
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
VRZL	Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Doelstelling

Vanwege zijn verantwoordelijkheid richten we ons in dit onderzoek op de minister van VenJ. Hij heeft informatie nodig om vast te kunnen stellen of de bescherming van burgers en bedrijven voldoende is of dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de bescherming waar nodig te versterken en om de Tweede Kamer goed te kunnen informeren. In dit onderzoek zijn we nagegaan wat de minister van VenJ weet over de bescherming die burgers en bedrijven in de praktijk krijgen en hoe de publieke middelen voor de bescherming van burgers en bedrijven in de veiligheidsregio's worden besteed. Verder zijn we in dit onderzoek nagegaan of de snv uitgevoerd is, zoals beoogd door het kabinet.

We willen met ons onderzoek bijdragen aan het versterken van de regierol van de minister van VenJ voor de Strategie Nationale Veiligheid en zijn informatiepositie ten aanzien van de veiligheidsregio's. We willen verder een bijdrage leveren aan de gezamenlijke agenda die het kabinet in samenwerking met het Veiligheidsberaad en de Vereniging Nederlandse Gemeenten zal opstellen om de optimalisering van de veiligheidsregio's nader vorm te geven.

Aanpak

Voor het onderzoek hebben wij in 2013 begrotings- en verantwoordingsstukken en andere relevante literatuur, bestudeerd. Verder zijn interviews gehouden bij de Ministeries van VenJ, BZK, EZ en I&M, en bij twee veiligheidsregio's die op basis van vrijwilligheid aan onze onderzoek hebben meegewerkt. Het betreft de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Limburg.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001). *Vorbereiding rampenbestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 795, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2012). *Nationale risicobeoordeling 2011*. Bilthoven: RIVM, WODC, AIVD, TNO Instituut Clingendael, Erasmus Universiteit Rotterdam.

ARCADIS, Gemini Consultants, Houdijk Advies, Stichting Werkgemeenschap tussen Techniek & Zorg (2009). *Handreiking Regionaal Risicoprofiel*.

Berenschot (2009). *Prestatiemeting en -verantwoording in veiligheidsregio's*. Utrecht: Berenschot.

Berenschot (2012). *Evaluatie Indian Summer*. Utrecht: Berenschot.

BZK (2007a). *Strategie Nationale Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, bijlage bij 30 821, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BZK (2007b). *Wet veiligheidsregio's; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 117, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BZK (2008a). *Programma Nationale Veiligheid Nationale risicobeoordeling (NRB) - bevindingenrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, bijlage bij Kamerstuk 30 821, nr. 6, Tweede Kamer. Den Haag: Sdu.

BZK (2008b). *Programma Nationale Veiligheid Nationale risicobeoordeling (NRB) - bevindingenrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 821, nr. 8. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten in de Strategie Nationale Veiligheid*. Oktober 2009. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2010a). *Brief staatssecretaris met kabinetsreactie op de onderzoeken naar aanleiding van de Poldercrash*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 517, nr. 43. Den Haag: Sdu.

BZK (2010b). *Wet veiligheidsregio's; Brief minister met afschrift van haar brief aan de Veiligheidsraad over ontwikkelingen in het meldkamerdomein*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 117, nr. 38. Den Haag: Sdu.

BZK (2010c). *Besluit veiligheidsregio's*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 117, nr. 31. Den Haag: Sdu.

Cebeon (2011). *Financiële positie veiligheidsregio's; Inventarisatie bezuinigingen brandweer*. z.pl.: eigen beheer.

Hoekstra, Berlijn, De Ridder, Smits, De Vries (2013). *Eindrapportage Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing*. Den Haag: Ministerie van VenJ.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009). *Poldercrash 25 februari 2009: Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Den Haag: eigen beheer.

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

Inspectie VenJ (2013). *Staat van de rampenbestrijding 2013*. Den Haag: eigen beheer.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2010). *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer: 25 februari 2009*. Den Haag: eigen beheer.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk: 5 januari 2011*. Den Haag: eigen beheer.

Rekenkamercommissies Parkstad Limburg (2011). *Reserves Verbonden Partijen*. Heerlen: eigen beheer.

Veldhuisen, A. van, R. Hagelstein, I. Voskamp & R. van Genderen, (2013). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

VenJ (2011a). *Brief staatssecretaris over maatregelen om de weerbaarheid tegen ICT-dreiging te versterken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 26 643, nr. 185. Den Haag: Sdu.

VenJ (2011b). *Brief minister ter aanbieding van onder meer een onderzoek naar de bestrijding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 26 956, nr. 110. Den Haag: Sdu.

VenJ (2011c). *Onderzoek financiële positie veiligheidsregio's*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 517, nr. 56. Den Haag: Sdu.

VenJ (2011d). *Brief minister ter aanbieding van de bevindingenrapportage van de Nationale Risicobeoordeling 2010 (NRB)*. Tweede kamer, vergaderjaar 2010-2011, bijlage bij 30 821, nr. 12. Den Haag: Sdu.

VenJ (2012a). *Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004; Brief minister met reactie op de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 26 956, nr. 116. Den Haag: Sdu.

VenJ (2012b). *Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004; Brief minister met een beleidsreactie op het advies over bovenregionale samenwerking bij rampen en crises*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 26 956, nr. 136. Den Haag: Sdu.

VenJ (2012c). *Begroting 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenJ (2012d). *Strategie Nationale Veiligheid; Bevindingenrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, bijlage bij 30 821, nr. 16. Den Haag: Sdu.

VenJ (2013a). *Beleidsnota Rampenbestrijding*. Brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 24 september 2013 bij de aanbieding van het advies van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 956 nr. 181. Den Haag: Sdu.

VenJ (2013b). *Veiligheidsregio's*. Brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 22 november 2013 met de kabinetsreactie op het advies van de Evaluatiecommissie Hoekstra en onderliggende rapporten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 517 nr. 76. Den Haag: Sdu.

VenJ (2013c). *Beleidsnota Rampenbestrijding*. Brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 26 maart 2013 met een reactie op het eindrapport 'Eenheid in verscheidenheid'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 26 956 nr. 148. Den Haag: Sdu.

VenJ (2013d). *Leidraad Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten in de snv*. Den Haag: eigen beheer.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. E.C. Jongsma (projectleider)

Dhr. G.P. Knol (projectleider)

Dhr. J. van Bodegraven

Dhr. mr. C.R. Broer

Mw. I.M. van Buggenum

Dhr. drs. M.P.H.A. Creemers

Mw. drs. M. de Rijke

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Corps Ontwerpers

Foto: Nico Garstman / ANP Photo

Infographics

Schwandt Infographics

Den Haag, november 2014