

Vergaderjaar 2009–2010

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 40

RIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2010

Van rampen- naar crisisbeheersing

Afgelopen 20 jaar zijn er binnen de regio's forse investeringen en structurele verbeteringen gerealiseerd ten aanzien van de brandweezorg en rampenbestrijding.

Enkele grotere rampen en crisissituaties in de afgelopen decennia hebben echter het besef versterkt dat ontwikkelingen in de samenleving sneller en anders verlopen dan de hulpverleningsorganisaties hebben kunnen bijbenen. Rampenbestrijding dient daarom professioneler en grootschaliger georganiseerd te worden en te worden verbreed naar crisisbeheersing. Hierin wordt rekening gehouden met een breder scala aan mogelijke verstoringen van de samenleving door natuurlijke, technische of maatschappelijke oorzaken.

Daarbij is het noodzakelijk samenwerkingsverbanden aan te gaan met een bredere kring van partnerorganisaties buiten het reguliere netwerk van hulporganisaties én een intensievere samenwerking in beleid- en bedrijfsvoering tussen de reguliere hulpverleningsdiensten. Een verdere bundeling van krachten en multidisciplinair samenwerken op de schaal van de politieregio's is nodig om de slagkracht en de verandercapaciteit te vergroten. Met de Wet veiligheidsregio's wordt, in lijn met eerdere versterkingen, een nieuwe inhaalslag gemaakt naar krachtiger bestuurde en nog meer professioneel functionerende veiligheidsorganisaties die voldoen aan duidelijke en meetbare kwaliteitscriteria en voorbereid zijn op crises die ons land kunnen treffen.

Rapportages over regio's

Vooruitlopend op het wetgevingstraject en de invoering van de Wet veiligheidsregio's heeft dit kabinet zich bij het aantreden tot doel gesteld de rampen- en crisisbeheersing sneller (voor eind 2009) op orde te brengen. Daartoe zijn met 19 veiligheidsregio's i.o. convenanten gesloten. Tevens is aan de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) gevraagd

te onderzoeken hoe de 25 regio's er eind 2009 voorstaan op het punt van hun voorbereiding op crises. In 2008 is de IOOV daarom gestart met een onderzoek in alle regio's naar de planvorming, naar het multidisciplinair opleiden & oefenen en naar de operationele prestaties. Een belangrijk onderdeel daarvan is een praktijktoets in een (gesimuleerde) groot-schalige ongevalsituatie. Deze beleidsreactie gaat in op de rapportage van de IOOV. Voor de analyse van de stand van zaken in de regio's eind 2009 zijn naast de rapportage van de IOOV ook de verslagen van voortgangsgesprekken, gevoerd met alle afzonderlijke regio's, en de bestuurlijke rapportages van de CdK's geraadpleegd. De rapportage van IOOV is bijgevoegd¹, evenals het advies van de Raad Financiële Verhoudingen¹ op de ophoging van de brede doeluitkering rampenbestrijding (zie blz. 6).

Conclusies: waar staan we nu eind 2009

In alle veiligheidsregio's is de laatste paar jaar erg veel geïnvesteerd en er is ook veel gerealiseerd aan verbeteringen van de organisatie en werkwijze van de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Deze ontwikkeling juich ik toe.

Die verbeteringen hebben er toe geleid dat eind 2009 kan worden vastgesteld dat een aantal regio's in behoorlijke mate voldoet aan vastgelegde en afgesproken eisen. Het betreffen de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond, Kennemerland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Noord-Holland-Noord, Zuid-Holland-Zuid en Zuid-Limburg. Veel regio's zijn echter nog niet zover en hebben 2010 en eerste helft 2011 nodig om aan de minimale eisen te kunnen voldoen. Een paar regio's behoren tot de achterhoede. Deze zijn weliswaar druk bezig, maar hebben naar verwachting erg veel moeite om werkelijke verbeteringen door te voeren en ook vast te houden. Voor deze paar regio's zijn mogelijk ingrijpendere maatwerkmaatregelen noodzakelijk. Ik ben met deze regio's in gesprek.

Over de Wet en Besluiten veiligheidsregio's, de doelen, de instrumenten en de te realiseren operationele prestaties en kwaliteitseisen is breed consensus met het veld. Er is genoeg beleid gemaakt. In wet en besluiten zijn de kaders vastgelegd. Aan de orde is nu de verdere regionale uitvoering en borging van de resultaten. Indien de veiligheidsregio's de wet- en regelgeving in de volle breedte uitvoeren en de ingezette verbeteringstrajecten daadkrachtig doorzetten, ze daarbij samen op trekken en ondersteund worden door landelijke initiatieven vanuit landelijke koepelorganisaties als het Veiligheidsberaad, verwacht ik dat in de loop van 2011 de rampenbestrijding op orde is en ook de slag van rampenbestrijding naar crisisbeheersing in de veiligheidsregio's is gemaakt.

Bevindingen Inspectie OOV

De rapportage van de Inspectie OOV is geordend op de drie deelonderzoeken naar veiligheidsregio's: risicoprofiel en bovenregionale samenwerking, multidisciplinair opleiden en oefenen en de basisvereisten met betrekking tot de rampenbestrijding voor de regionale crisisorganisatie. Deze hoofdthema's en de gehanteerde toetscriteria zijn gekoppeld aan eisen in de nieuwe wet- en regelgeving. Ze zijn terug te vinden in de convenantafspraken die de minister BZK met 19 van de 25 veiligheidsregio's i.o. heeft kunnen maken en in de bestuurlijke rapportages van de CdK's. Onderstaand wordt een algemeen beeld geschetst van de voortgang van de veiligheidsregio's op deze onderwerpen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Risicoprofiel en bovenregionale samenwerking:

De Wet veiligheidsregio's gaat er van uit dat het risicoprofiel de basis is voor het uitwerken van het veiligheidsbeleid van de regio in het beleidsplan en het crisisplan. In het beleidsplan wordt meerjarig uitgestippeld waarom en welke prestaties worden beoogd en hoe deze worden gerealiseerd en geborgd. In het crisisplan wordt de blauwdruk voor de regionale crisisorganisatie vastgelegd, geënt op het brede scala van mogelijke crisissituaties. De planverplichtingen in de Wet veiligheidsregio's zijn een logische doorontwikkeling van planfiguren, beheersplannen en operationele rampenplannen, uit eerdere regelgeving.

IOOV constateert dat, hoewel doelstellingen, inhoud, strekking en opzet bekend zijn en de gewenste resultaten niet ter discussie staan, de veiligheidsregio's in meerderheid toch hebben gewacht op het formele wetgevingstraject. Er zijn nog weinig nieuwe vastgestelde beleidsplannen en concretere werkafspraken binnen de veiligheidsregio en met crisispartners en buurregio's over samenwerking, afstemming, operationele prestaties en bijstandverlening.

Slechts enkele regio's hebben die planningsslag al afgerond en het merendeel heeft 2010 of zelfs een deel van 2011 nodig om te voldoen aan de nieuwe opzet. Dit klopt met de implementatietermijnen van de wet veiligheidsregio's. Conclusie is verder dat nog enkele jaren sprake zal zijn van doorontwikkeling en in- en uitvoering om overal tot die structureel geborgde en concreet meetbare resultaten te komen die de nieuwe wet- en regelgeving vraagt.

2. Multidisciplinair opleiden en oefenen

Opleiden, trainingen en oefenen van personeel en sleutelfuncties in de operationele organisatie zijn noodzakelijke ingrediënten om de papieren plannen in te voeren in de betrokken organisaties en daarmee de nagestreefde kwaliteit te realiseren en te borgen.

IOOV rapporteert dat de veiligheidsregio's hier duidelijk professionele verbeteringslagen hebben gemaakt. Verdere doorontwikkeling en uitvoering van voorgenomen verbeteringen zijn echter nodig, zoals de volledige invoering van een personeel volg- en registratiesysteem. In veel regio's is consequente registratie van geoefendheid en mate van getraindheid nog niet volledig doorgevoerd waardoor onduidelijk is wat de actuele kwaliteit is. Alle regio's houden grootschalige oefeningen en 'steeds meer evalueren die gestructureerd. Veel regio's oefenen maar beperkt met de complete hoofdstructuur, oefenen met losse onderdelen en meestal niet volledig opgeschaald. Daarmee wordt juist het echt testen van een belangrijk deel gemist, de bestuurlijke en multidisciplinaire aanpak en de samenhangende en vloeiende opschaling. Tevens wordt te weinig geoefend met de meldkamer.

3. Basisvereisten operationele crisisorganisatie

Het Besluit veiligheidsregio's bevat kwaliteitseisen voor de processen die kritisch zijn voor de rampenbestrijding en die garantie moeten bieden voor een snel opstart en het samenhangend effectief functioneren van één bestuurlijke en multidisciplinaire organisatie. Het betreft de organisatie van de hoofdstructuur, de melding en alarmering (incl. de opkomst van sleutelfunctionarissen), de opschaling en de operationele informatievoorziening.

Organisatie

IOOV constateert dat alle regio's in hoofdlijnen voldoen aan de organisatie van de hoofdstructuur maar tevens dat op onderdelen doorgaans van het Besluit veiligheidsregio's wordt afgeweken. Bij meerderheid ontbreken de

informatiemanagers in de coördinerende teams en in de meldkamer is bij een meerderheid van de regio's eenhoofdige leiding nog niet gerealiseerd.

Alarmering

Uit de rapportage van de IOOV blijkt dat hier nog veel mis gaat in de regio's. Alarmering vindt doorgaans niet binnen de voorgeschreven tijd plaats en het alarmeringsproces wordt onvoldoende bewaakt.

De meldkamer functioneert daarbij nog te monodisciplinair en vanuit eigen dagelijkse routine, waardoor het schort aan een multidisciplinair synchrone alarmering, en hierop volgende opschaling en informatievoorziening.

Opschaling

De IOOV constateert dat een groot aantal regio's niet voldoet aan de voorgeschreven opkomsttijden. Striktere piketafspraken en consequente multidisciplinaire uitvoering van opleidings- en oefenprogramma's en het evalueren en leren van de praktijkprestaties en -ervaring dient hierin verbetering te brengen.

Geconstateerd wordt tevens dat het realiseren van voorgeschreven opkomsttijden voor de hoofdstructuur in veel regio's problematisch is door de uitgestrektheid van het verzorgingsgebied, de veelheid aan mogelijke crisisscenario's en het rond de klok beschikbaar hebben en houden van voldoende capabel en voorbereid personeel.

Informatiemanagement

Geconstateerd wordt dat het overgrote deel van de veiligheidsregio's daar nog steeds in te kort schiet. Als de veiligheidsregio's willen voldoen aan de scherpe doch noodzakelijk geachte eisen in de nieuwe wetgeving zal aanstelling van informatiemanagers en doorvoering van een netcentrische informatievoorziening noodzakelijk zijn.

4. Gemeentelijke processen

IOOV heeft bij de praktijktoets tevens in een aantal bij het scenario betrokken gemeenten gekeken hoe de organisatie van de gemeentelijke processen bevolkingszorg van de grond kwam in samenhang met de (regionale) hoofdstructuur. In het besluit zijn hiervoor enkele prestatie eisen vastgelegd.

Conclusie is dat voor de gemeentelijke organisatie de minimale bezetting van de actiecentra niet is gegarandeerd en deze nog onvoldoende in plannen is beschreven. Hierdoor is het personeel niet altijd voldoende voorbereid om als onderdeel van en in samenhang met de onderdelen van de hoofdstructuur te functioneren en missen de gemeentelijke actiecentra daardoor ook wezenlijk operationele informatie. Deze aansluiting moet worden verbeterd.

5. Gemene delers in de veiligheidsregio's

Op een aantal onderwerpen of thema's waarop de IOOV heeft getoetst en die ook ter sprake zijn gekomen in de voortgangsgesprekken of een plek hebben gekregen in de rapportages van de CdK's, blijven bijna alle regio's nog achter.

Zorgen zijn er over:

De organisatie van de operationele informatievoorziening, met name het functioneren van de meldkamer en de aanstelling van informatiemanagers;

Multidisciplinaire karakter van de crisisorganisatie (teveel denkt en werkt elke discipline nog monodisciplinair vanuit eigen dagelijkse werkroutine en ontbreekt de bredere, discipline overstijgende blik en aanpak);

Concrete afstemming en bijstandsafspraken met de buurregio's en met een bredere kring van crisispartners.

Zicht op en registratie van de eigen operationele prestaties (tav onder meer basisvereisten) en actuele competenties van de medewerkers

De invulling van de organisatie van de zogenaamde gemeentelijke bevolkingszorgprocessen (het invullen van piketfuncties met voldoende en adequaat opgeleid personeel, het kunnen voldoen aan gestelde opkomstnormen).

Hoe nu samen verder naar structureel beter

1. Afronding en invoering wet- en regelgeving

Mijn belangrijkste uitgangspunt is dat de regio's zich concentreren op verdere invoering van de Wet en de besluiten over de volle breedte. Daarbij moet tevens de inhaalslag gemaakt worden op de punten die nog niet op orde zijn en dienen de resultaten van die inhaalslag structureel geborgd te worden. De wet is door beide kamers aangenomen en 1 april gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2010, nr. 145). De besluiten liggen nog voor advies bij de Raad van State. Naar verwachting zal de tekst van de besluiten medio dit jaar worden gepubliceerd zodat wet en besluiten per 1 oktober 2010 kunnen ingaan.

Binnen bij wet vastgestelde uiterlijke termijnen zullen de veiligheidsregio's aan de diverse onderdelen moeten gaan voldoen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het uitvoeren van de risico-inventarisaties, maar ook aan het opstellen van het beleidsplan en het actualiseren/vormgeven van de crisisorganisatie c.q. de wettelijke eisen en deze vastleggen in het crisisplan.

De regio's kunnen daartoe de vaak al ingezette trajecten doorzetten en geplande verbeteringen doorvoeren. Daarvoor zijn ook landelijke handreikingen beschikbaar.

2. Financiering invoering wet- en regelgeving

De verhoging van het BDUR budget, bedoeld als extra bijdrage in de kosten om aan nieuwe wet- en regelgeving te voldoen, wordt dit jaar en volgende jaren aan de regio's ter beschikking gesteld. Dit jaar wordt het BDUR budget met opgehoogd met € 28 mln., en vanaf 2011 met in ieder geval € 39,4 mln. structureel. Hiermee bedraagt het totale BDUR budget vanaf 2011 ca € 116 mln. structureel.

Vanuit het Veiligheidsberaad is aangegeven dat de ophoging 79,8 miljoen euro structureel zou moeten zijn.

De Raad voor de Financiële Verhoudingen concludeert dat de veiligheidsregio's de financiële gevolgen van de invoering van de Wet veiligheidsregio's grotendeels kunnen dekken uit de groei van het BDUR budget. Naar een beperkt aantal onderwerpen, ter grootte van 18 miljoen euro, wordt nog nader onderzoek gedaan. Hierbij wordt het Veiligheidsberaad betrokken.

3. Behoud van urgentie en volgen ontwikkelingen

Zoals de Inspectie OOV in haar rapport ook aangeeft is het belangrijk is de druk tot noodzakelijke verbeteringen, het bestuurlijke urgentiegevoel en de consensus over de aanpak op managementniveau in de veiligheidsregio's, die de laatste jaren is opgebouwd, op niveau, op de juiste focus en actueel te houden.

Hiertoe benut ik zowel voortgangsgesprekken met voorzitters van de veiligheidsregio's als het monitoren en het toezicht vanuit IOOV. In de

komende maanden overleg ik met het bestuur en het management van de veiligheidsregio's, vergelijkbaar met de voortgangsgesprekken met de korpsbeheerders. In deze gesprekken wordt de situatie per regio te besproken, mede op basis van de informatie van IOOV, met als doel de implementatie van de wet veiligheidsregio's over de volle breedte te bevorderen.

Daarnaast ervaar ik deze rapportage van IOOV als een waardevol beeld over de staat van rampenbestrijding, dat voor veiligheidsregio's en beleidsmakers van grote nut kan zijn. Ik overweeg een dergelijke rapportage periodiek te laten maken door IOOV. Daarbij streef ik ernaar, ter voorkoming van onnodige toezichtlasten, dat bij toetsing van IOOV op de hoofdpunten van wet en besluiten zoveel als kan wordt aangesloten bij de informatie uit de eigen kwaliteitssystemen van de veiligheidsregio's. Bij de evaluatie van grootschalige oefeningen en incidenten geldt ook dat ik een instrument wil ontwikkelen met de veiligheidsregio's dat aansluit op de informatie uit de eigen kwaliteitssystemen.

Daarnaast benut ik het overige instrumentarium dat mij in de wet is gegeven, zoals het eerder genoemde reguliere toezicht en monitoren van IOOV, de door de Kamer gevraagde driejaarlijkse kostenevaluatie en de vijfjaarlijkse rapporten van de verplichte visitatiecommissies.

De Inspectie OOV stuurt de inspectierapporten ook aan de gemeenteraden van de desbetreffende regio's. Bij de behandeling van de Wet veiligheidsregio's is er van de zijde van de Kamer op aangedrongen om de gemeenteraden zo goed mogelijk in staat te stellen hun eindverantwoordelijkheid voor een goed functionerende veiligheidsregio waar te maken.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer heb ik toegezegd dat ik twee jaar na het in werking treden van het Besluit zal laten onderzoeken en evalueren hoe de wet- en regelgeving is ingevoerd in de veiligheidsregio's en hoe de eisen ten aanzien van opkomsttijden en voertuigbezetting in de praktijk worden toegepast. Indien noodzakelijk kunnen beleid en de eisen in de besluiten dan worden bijgesteld.

4. Landelijke ondersteuning veiligheidsregio's

Daarnaast zal ik met het Veiligheidsberaad een verder pakket aan maatregelen afspreken waarmee we de regio's kunnen ondersteunen. Hierbij moet gedacht worden aan het ondersteunen en meetrokken van de zwakkere regio's, het stimuleren van kennis – en informatie uitwisseling en het faciliteren van het ontwikkelen van modelafspraken met de onderscheiden crisispartners. Een voorbeeld hiervan is het opgestelde modelconvenant drinkwatersector dat door regio's kan worden benut.

4.a. Operationele informatievoorziening

Voor de verbetering van de organisatie van de informatievoorziening is in 2008 met het Veiligheidsberaad een landelijk project gestart om, ter verbetering van de multidisciplinaire operationele informatievoorziening, het netcentrisch werken te introduceren. Ter ondersteuning van deze werkwijze is het IT-systeem Cedric aan de regio's ter beschikking gesteld. Aan de hand van het inspectierapport kan worden geconstateerd dat de regio's nog een hele slag te maken hebben op dit gebied. Het verontrust mij dan ook dat nog niet alle regio's het convenant hebben gesloten om middels Cedric de netcentrische werkwijze te implementeren. Hierover ben ik met het Veiligheidsberaad als vertegenwoordigend orgaan van de regio's in gesprek en ik wil voor 1 mei aan staande daarover duidelijke invoeringsafspraken. Ik wil het landelijke project netcentrisch werken met kracht voortzetten en met de regio's op uitvoeringsgebied nauwkeurig voeling houden.

Daarnaast ben ik gestart, in intensieve samenwerking met de Bestuurscommissie Informatievoorziening van het Veiligheidsberaad, met een landelijk meldkamertraject om tot structurele kwaliteitsverbetering in het multidisciplinaire meldkamerdomein te komen. Dit traject is in ieder geval gericht op standaardisatie van processen in de meldkamers en vernieuwing van de ondersteunende systemen. Separaat stimuleer ik waar mogelijk de ontwikkelingen naar bovenregionale meldkamers waar de regio's zelf toe besluiten. Dit betreft de meldkamer in Drachten van de drie Noordelijke provincies (operationeel 2011), de meldkamer in Apeldoorn van Noord- en Oost Gelderland en IJsselland (operationeel 2010), het Operationeel Centrum Stichtse brug van de regio's Gooi- en Vechtstreek, Flevoland en waarschijnlijk Utrecht en de KLPD (operationeel 2013). Tot slot zijn de 6 zuidelijke regio's in een proces van verkenning naar schaalvergroting in de meldkamer.

4.b. Bijtrekken processen bevolkingszorg

Met het Veiligheidsberaad wil ik ook afspraken maken over het verder stimuleren van de verbetering van de organisatie van de gemeentelijke processen bevolkingszorg door het opstellen van kwaliteitseisen en het ondersteunen van de regionale trajecten.

4.c. Kennismanagement

De onderlinge kennisuitwisseling tussen de veiligheidsregio's moet worden bevorderd. Niet elke regio hoeft alles opnieuw te bedenken. Het bundelen en beter benutten van de kennis en ervaring in de verschillende regio's en bij partnerorganisaties is één van de sleutels tot verbetering. De eerste voorbereidingen zijn al getroffen voor zogenaamde 'stadiongesprekken' als onderdeel van een breder en vaktechnische ingericht multidisciplinair communicatieprogramma.

4.d. Kwaliteitsysteem en zelftoetsing

Elke regio dient op grond van de wet een kwaliteitssysteem te hanteren. Een kwaliteitssysteem regardeert alle facetten van de organisatie van de rampen- en crisisbeheersing. Daarmee houdt de regio ook zicht op de eigen prestaties en de prestaties van partnerorganisaties. Een vergelijkbare aanpak van kwaliteitsbeheer, standaard kwaliteitseisen en uniforme toetsmethoden in elke regio is daarbij essentieel. Ik wil met het Veiligheidsberaad afspraken maken opdat een dergelijk uniform systeem ook in alle regio's tot stand komt.

Tot slot

Een zorgpunt betreft de paar regio's waarvan ik het vermoeden heb dat deze structureel achter zullen blijven. Dit vermoeden wordt versterkt omdat het vrijwel dezelfde regio's betreft die ook op politiegebied aan de onderkant presteren. Met deze regio's ben ik in gesprek om na te gaan welke structurele maatregelen mogelijk zijn om de organisatie van de rampen- en crisisbeheersing ook hier op orde te krijgen. Uitgangspunt is dat daarbij heldere en meetbare afspraken gemaakt worden zodat gestuurd kan worden op resultaten voor de burger.

Samenvattend merk ik op dat we er weliswaar niet in geslaagd zijn de rampenbestrijding eind 2009 op orde te hebben maar dat er voldoende randvoorwaarden zijn geschapen om die slag medio 2011 wel gemaakt te hebben.

Er is voldoende draagvlak in de regio's voor de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving in de komende jaren. In alle veiligheidsregio's lopen verbeteringsslagen. Daarom durf ik te verwachten dat in de loop van 2011 de rampenbestrijding op orde is en ook de slag van rampenbestrijding

naar crisisbeheersing in de veiligheidsregio's gemaakt is. Als iedereen doet wat de wet vraagt en wat is afgesproken, komt het dus goed. We zullen elkaar scherp houden op concrete resultaten.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten