

Vergaderjaar 2016–2017

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 119

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2016

Hierbij bied ik u de Staat van de Rampenbestrijding 2016 aan¹. In dit rapport geeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie) inzicht in de multidisciplinaire taakuitvoering door de veiligheidsregio's.

De Staat 2016 is de derde Staat van de Rampenbestrijding die de Inspectie uitbrengt sinds het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) in 2010. De in dat jaar gepubliceerde Staat was een nulmeting waarin de Inspectie vaststelde dat tussen de veiligheidsregio's sprake was van veel verschillen in organisatie en werkwijze. De tweede Staat (2013) liet zien dat de groei in het voldoen aan de (operationele) prestatie-eisen sinds 2010 beperkt was. De veiligheidsregio's voldeden daarentegen in toenemende mate aan de eisen inzake plannen en de organisatie.

De Staat 2016 betreft een beeld per veiligheidsregio, en een uit die 25 regionale beelden samengesteld landelijk beeld. Het rapport is gebaseerd op systematisch onderzoek op een aantal thema's in alle 25 veiligheidsregio's in de periode 2013–2015. Het rapport bevat aanbevelingen voor de komende jaren.

Staat van de Rampenbestrijding 2016; algemeen

De Inspectie concludeert dat de veiligheidsregio's in de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt en in toenemende mate taakvolwassen zijn geworden. Dit geldt in het bijzonder voor de voorbereiding op rampen en incidenten en wat hiervoor is vastgelegd in plannen en samenwerkingsafspraken. Het operationeel presteren bij de aanpak van incidenten en bij oefeningen is volgens de Inspectie echter op verschillende onderdelen nog voor verbetering vatbaar.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ik kan mij goed vinden in het beeld dat de Staat 2016 geeft. De veiligheidsregio's hebben de afgelopen jaren een belangrijke ontwikkeling doorgevoerd op verschillende aspecten van de rampenbestrijding; een ontwikkeling die het afgelopen jaar verder is doorgezet en ook de komende tijd de aandacht vraagt.

De Inspectie doet mij een algemene aanbeveling, namelijk om in het lopende traject van de aanpassing van het Besluit veiligheidsregio's de bevindingen van de Staat 2016 en de in de praktijk opgedane ervaringen van de veiligheidsregio's mee te nemen. Deze aanbeveling sluit naadloos aan bij de aanpak die ik volg door in nauw overleg met de veiligheidsregio's te werken aan de wenselijk geachte wijzigingen van dat besluit. Leerpunten uit de Staat worden daarbij meegenomen.

De overige aanbevelingen zijn geadresseerd aan de veiligheidsregio's. De Inspectie vraagt de afzonderlijke veiligheidsregio's aan de slag te gaan met de verbeterpunten die in het eigen regiobeeld tot uitdrukking komen.

De Inspectie doet de algemene aanbeveling aan de veiligheidsregio's meer mogelijkheden te benutten om samen met andere veiligheidsregio's en soms alle veiligheidsregio's gezamenlijk aan verbeterlagen te werken. Ik onderschrijf het belang van deze aanbeveling. Het uitwisselen van ervaringen, leren van elkaar, en onderkennen dat – onverlet latend de verschillen aan uitdagingen waarvoor veiligheidsregio's zich gesteld weten – er vele overeenkomsten zijn die samenwerken rechtvaardigen, is noodzakelijk. Werken aan crisisbeheersing is een gezamenlijke activiteit.

De Staat van de Rampenbestrijding 2016; de vier onderzoeksthema's

De Inspectie heeft de veiligheidsregio's beoordeeld op vier thema's: planvorming, samenwerking, operationele prestaties en kwaliteit. Binnen deze thema's heeft de Inspectie verschillende onderwerpen onderzocht en deze beoordeeld op vier niveaus: «onvoldoende», «voor verbetering vatbaar», «basis op orde» en «op niveau».

De Inspectie doet bij elk thema concrete aanbevelingen waarmee de veiligheidsregio's de kwaliteit van de rampenbestrijding verder kunnen verbeteren. Die aanbevelingen sluiten aan op lopende trajecten en ontwikkelingen. Op een aantal van de aanbevelingen en in gang gezette initiatieven ga ik onderstaand nader in.

Planvorming

De Inspectie constateert dat alle regio's beschikken over de voorgescreven plannen. Ook is er in de meeste veiligheidsregio's samenhang tussen deze plannen. Het beoordelen van de actualiteit van de plannen is volgens de Inspectie echter in veel regio's nog een aandachtspunt en de benoemde risico's komen onvoldoende terug in de oefenbeleidsplannen en oefenactiviteiten.

De Inspectie doet de aanbeveling om minimaal één keer per plancyclus de prioritaire risico's uit het regionaal risicoprofiel te beoefenen, en jaarlijks te beoordelen of plannen moeten worden bijgesteld op basis van actuele ontwikkelingen.

Het afgelopen jaar hebben de veiligheidsregio's de regionale risicoprofielen geactualiseerd. Wijziging van de overige plannen op basis van die actualisering vindt plaats of is inmiddels afgerond. Met de veiligheidsregio's heb ik stappen gezet om op korte termijn de verdere ontwikkelingsmogelijkheden en professionalisering van de regionale risicoprofielen en

de risicobeoordeling in brede zin te onderzoeken en een kwalitatieve impuls te geven. Daarbij komen de dynamisering van de risicoprofielen, de onderlinge aansluiting van de regionale risicoprofielen, insteek voor de regio- en landsgrensoverschrijdende risico's en ook de relatie met het Nationaal Veiligheidsprofiel aan bod. De aanbevelingen uit de Staat 2016 worden nu ook meegenomen.

In 2017 onderzoekt de Inspectie op welke wijze de nationale crisisorganisatie en de veiligheidsregio's invulling geven aan de samenwerking bij zowel de voorbereiding op rampen en incidenten als bij de aanpak hiervan. De aansluiting van de planvorming tussen nationaal en regionaal niveau maakt hier onderdeel van uit.

Samenwerking

De Inspectie signaleert dat de samenwerking met de vaste kernpartners en de vitale partners steeds meer gestalte krijgt in de veiligheidsregio's. Gemeenten krijgen binnen de veiligheidsregio's een steeds betere positie, en vitale partners worden intensiever betrokken bij de activiteiten van de veiligheidsregio's. De Inspectie constateert tevens dat veiligheidsregio's onderling in de voorbereiding beter samenwerken dan enkele jaren geleden. Schaalgrootte, overeenkomstige risicobeelden, en voordelen op operationeel vlak zijn daarbij drijfveren.

Voor een aantal aspecten van samenwerking vraagt de Inspectie aandacht. De teams bevolkingszorg blijken in de praktijk lastig aansluiting te vinden bij de crisisorganisatie. Ook merkt de Inspectie op dat de veiligheidsregio's zorgen hebben over de aansluiting van de politie op de multidisciplinaire crisisorganisatie en over de ontwikkelingen (met name het uitstel) rondom de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO). In de relatie met vitale partners is winst te behalen bij informatie-uitwisseling en verdeling van verantwoordelijkheden; wie doet wat bij een incident (bijvoorbeeld crisiscommunicatie).

Ik ben verheugd met de constatering van de Inspectie dat de veiligheidsregio's zich verder als netwerkorganisatie hebben ontwikkeld. In de relatie met gemeenten gebeurt dat door ze veel te betrekken, niet alleen als verantwoordelijke voor het in stand houden van de veiligheidsregio, maar ook als partner in de crisisorganisatie. Ik zie dat onder meer als mooi resultaat van de inspanningen die het Veiligheidsberaad (VB) daar naar laat uitgaan binnen het lopend traject Bevolkingszorg, onderdeel van de Strategische Agenda. Aan de teams bevolkingszorg wordt in dat verband ook de aandacht besteed. Ander onderdeel van die agenda zijn overigens de drie gezamenlijke doelstellingen die ik samen met het VB heb afgesproken met als inzet de verdere versterking van de samenwerking tussen de regio's, het Rijk en de crisispartners.

De zorgen over de aansluiting van de politie op de multidisciplinaire crisisorganisatie zijn mij bekend. De politie heeft die zorgen ook onderkend en actie ondernomen. Door vertegenwoordigers van onder meer de politie, de veiligheidsregio's en het Openbaar Ministerie wordt gewerkt aan een convenant. Dat heeft als doel de samenwerking tussen de partijen te bevorderen door het maken van duidelijke, uniforme en transparante afspraken. De partijen streven ernaar het convenant in het voorjaar van 2017 te ondertekenen.

Ten aanzien van de vorming van de landelijke meldkamer heeft een heroriëntatie plaatsgevonden waarover ik u eerder heb geïnformeerd in mijn brief van 4 januari jl. (kamerstuk 29 517, nr. 108). Eén van de uitgangspunten uit deze heroriëntatie is dat de veiligheidsregio's zelf verantwoordelijk zijn voor de samenvoegingen van de meldkamers. Zij

zijn zelf dan ook leidend in het tempo waarin deze samenvoegingen plaatsvinden. Het uiteindelijke doel is om de samenvoegingen, de landelijke ICT en het beheer in 2021 gerealiseerd te hebben. Ik vertrouw erop dat deze doelstellingen behaald zullen worden.

De gevolgen van een crisis houden zich niet aan geografische grenzen, regionaal noch landelijk. Dat maakt het van extra belang om gezamenlijk die risico's helder in beeld te hebben alsmede afspraken te maken over de samenwerking tussen hulpdiensten. Dat heeft zowel betrekking op de directe bestrijding als op de aanpak van de gevolgen. De aanbeveling van de Inspectie voor het periodiek beoefenen van dergelijke scenario's onderschrijf ik nadrukkelijk.

Operationele prestaties

De Inspectie constateert dat de veiligheidsregio's steeds beter voldoen aan de kwantitatieve normen uit de Wvvr en het Bvr. Dat neemt volgens haar niet weg dat het informatiemanagement in veel veiligheidsregio's (nog steeds) een belangrijk verbeterpunt is. Het gaat hierbij om informatie-uitwisseling, afstemming en taakverdeling tussen verschillende teams. De Inspectie concludeert dat veiligheidsregio's beperkt inzicht hebben in het operationeel presterend vermogen van de crisisorganisatie. Zij legt daarbij een relatie naar het niet voldoen door verschillende veiligheidsregio's aan de via het Bvr. verplichte jaarlijkse systeemtest. Ook ontbreekt het, zo constateert de Inspectie, aan een goede onderbouwing van de waarnemingen.

De Inspectie heeft voor de Staat 2016 ook een aantal normen ontwikkeld voor de toetsing van de kwaliteit van de operationele prestaties. De conclusie ten aanzien van die onderdelen van de taakuitvoering is dat deze voor een groot deel nog voor verbetering vatbaar zijn.

De Inspectie concentreert de aanbevelingen voor de operationele prestaties rond de oefeningen. Zij adviseert de veiligheidsregio's de oefenactiviteiten meer te richten op de kwalitatieve taakuitvoering van de teams. De aandacht zou vooral gericht moeten zijn op de interactie en de informatie-uitwisseling tussen de teams, op de positionering en rolvastheid van de teams, alsmede op de aansluiting en taakuitvoering van de teams bevolkingszorg.

Ook beveelt de Inspectie aan jaarlijks minimaal één systeemtest te organiseren zodat de veiligheidsregio daarmee inzicht krijgt in het presterend vermogen van de gehele crisisorganisatie.

Ik onderschrijf de noodzaak om aandacht te besteden aan de kwaliteit van de multidisciplinaire taakuitvoering, bijvoorbeeld via oefenactiviteiten en evaluaties.

Het is van belang dat veiligheidsregio's inzicht verkrijgen in het presterend vermogen van hun crisisorganisatie. Oefenen, serieus evalueren en lering trekken, is en blijft een wezenlijke component van crisisbeheersing.

Ik constateer hierbij dat veiligheidsregio's verschillend aankijken tegen het oefenen en in het bijzonder het instrument systeemtest dat bedoeld is om inzicht te verkrijgen in het functioneren van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie. In 2017 zal ik bezien waar deze verschillen in zitten en wat de achterliggende factoren zijn. Naar aanleiding daarvan zie ik of, en zo ja op welke wijze, regelgeving op het aspect oefenen en evalueren moet worden aangepast.

Kwaliteit

De Inspectie concludeert dat de meeste veiligheidsregio's belangrijke eerste stappen hebben gezet op het terrein van kwaliteitszorg. Een aantal regio's meet inmiddels op onderdelen de kwaliteit. De veiligheidsregio's beschikken echter nog niet over een integraal kwaliteitszorgsysteem. Eén veiligheidsregio beschikt over een duidelijk omschreven visie op kwaliteit, zo concludeert de Inspectie.

Evalueren, zo stelt de Inspectie vast, is inmiddels gemeengoed in elke veiligheidsregio. Alle veiligheidsregio's beschikken over een evaluatiemethodiek en passen deze ook toe. Wel constateert de Inspectie dat de mate van diepgang van de evaluatierapporten en het kritisch vermogen van de veiligheidsregio's varieert. Een aantal regio's voert de evaluaties bijzonder professioneel uit. Het zijn juist deze evaluaties die een belangrijke aanzet blijken te vormen tot verdere kwaliteitsverbetering.

De Inspectie doet de aanbeveling te komen tot een landelijk uniform beeld over een integraal kwaliteitszorgsysteem dat alle aspecten van de taakuitvoering omvat. Dat kan vervolgens in de veiligheidsregio's worden geïmplementeerd. Dat systeem kan worden vormgegeven in het traject Kwaliteit en Vergelijkbaarheid van het VB. Daarnaast beveelt de Inspectie aan voortaan elke grootschalige oefening en grootschalig evenement alsmede GRIP-incidenten te evalueren, de leerpunten vast te leggen en deze te borgen.

Ik onderschrijf deze aanbevelingen die essentieel zijn voor het kritisch beschouwen van de huidige aanpak, en het gezamenlijk leren en werken aan die ene coherente professionele crisisorganisatie die wij allen voor ogen hebben.

De Staat 2016 bevat bij de thema's voorbeelden van een goede aanpak. Deze voorbeelden kunnen behulpzaam zijn bij de gesprekken tussen veiligheidsregio's. Door te oefenen en te evalueren is een veiligheidsregio in staat lering te trekken uit incidenten. Het uitwisselen van informatie en lessen tussen veiligheidsregio's, zowel over de incidenten zelf, maar ook over evaluatiemethodiek, beschouw ik als een essentieel onderdeel van de samenwerking.

Tot Slot

De conclusies en aanbevelingen van de Inspectie zie ik als een belangrijke en actuele basis om verder te werken aan een betere rampenbestrijdingsorganisatie.

De Staat 2016 zal ik onder de aandacht brengen van het Veiligheidsberaad en de besturen veiligheidsregio's, en ik zal nader in overleg treden met het VB en de veiligheidsregio's over hoe hier verder mee om te gaan.

Het is aan de veiligheidsregio's om de specifieke aanbevelingen, waar mogelijk in gezamenlijkheid, op te pakken. Ik vertrouw erop dat de besturen van de respectievelijke veiligheidsregio's deze punten voortvarend adresseren.

Zoals gemeld in mijn brief van 25 november 2015 (Kamerstuk 29 517, nr. 105), kom ik in 2017 met een voorstel om een breder en beter inzicht te verkrijgen in de prestaties die de veiligheidsregio's leveren. Daarbij maak ik gebruik van de Staat 2016, de opbrengsten van het project Kwaliteit en Vergelijkbaarheid en betrek ik het veld.

Op een groot aantal van de bovengenoemde trajecten en ontwikkelingen werk ik al nauw samen met het Veiligheidsberaad en/of veiligheidsregio's.

Zoals de Staat laat zien, hebben de veiligheidsregio's de laatste jaren grote stappen gemaakt om de organisatie van de rampenbestrijding verder te verbeteren. Ik ben er dan ook van overtuigd dat wij samen, met de aanbevelingen uit de Staat 2016, deze beweging kunnen voortzetten en de organisatie van de rampenbestrijding verder toekomstbestendig kunnen maken.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur