

Bijlage C: Toelichting beoogde uitwerking Presterend en lerend vermogen veiligheidsregio's

Veiligheidsregio's hebben elkaar nodig bij de bestrijding van bovenregionale rampen en crises. Dat vereist dat onderling kan worden uitgegaan van een bepaald prestatieniveau. Het prestatieniveau wordt enerzijds bepaald door (wettelijke) normen en de handhaving daarop en anderzijds door de standaarden (zoals protocollen en richtlijnen) die door de veiligheidsregio's gezamenlijk zijn opgesteld. Daarnaast wordt het prestatieniveau ook bepaald door het lerend vermogen van veiligheidsregio's om te komen tot continue verbetering van de prestaties. Het denken hierover in het kader van de wetsherziening is weergegeven in deze notitie als aanvulling op de two pager 'Presterend en lerend vermogen veiligheidsregio's' die met name ingaat op de wijzigingen die hiervoor nodig zijn in de wet..

Probleemstelling

In de contourennota is opgenomen dat het kabinet kwaliteitsnormen het meest effectief acht, als deze worden opgesteld en gesteund door de veiligheidsregio's gezamenlijk. Het kabinet acht dit een decentrale verantwoordelijkheid. Het kabinet stuurt daarbij ook aan op een daadwerkelijke en uniforme invulling van artikel 23 van de huidige Wet veiligheidsregio's (Wvr), waarin besturen van veiligheidsregio's worden verplicht tot het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem. Daarbij denkt het Rijk aan regionale rapportages ten aanzien van bijvoorbeeld paraatheid, geoefendheid, vakbekwaamheid, actuele planvorming en het evalueren van incidenten. Daarna kan in de toekomst doorontwikkeling plaatsvinden naar uniforme rapportages en een bijbehorende rol voor het toezicht.

De prestatienormen zijn nu vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's, het Besluit personeel veiligheidsregio's en de Regeling personeel veiligheidsregio's. Het probleem dat wordt ervaren is drieledig:

- de prestatienormen zijn nu *te gedetailleerd* beschreven in de genoemde besluiten;
- de normen *dragen onvoldoende bij* aan de daadwerkelijke kwaliteit van de prestaties en het lerend vermogen van veiligheidsregio's;
- de normen zijn, doordat ze zijn vastgelegd in wet- regelgeving, *lastig bij te stellen* als ontwikkelingen in de maatschappij daarom vragen.

Oplossingsrichting

Als oplossing voor dit probleem wordt in de two pager gesproken over het uit de wet- en regelgeving halen van de (prestatie)normen en in plaats daarvan in de wet op te nemen dat de (besturen van de) veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het borgen van een minimum kwaliteitsniveau voor brandweezorg en crisisbeheersing. De veiligheidsregio's kunnen hiertoe verplichtende, landelijk uniforme standaarden vaststellen, op grond van een kennisbasis/doctrine.

Hiermee wordt bewerkstelligd dat de verantwoordelijkheid voor de professionele standaarden nadrukkelijker bij de veiligheidsregio's komt te liggen, dat de inhoud beter aansluit op de praktijk en dat de normen indien nodig sneller kunnen worden bijgesteld. Ook de two-pager 'Toekomstbestendig onderwijsstelsel veiligheidsregio's' gaat hier vanuit.

Daarnaast wordt in de two pager benoemd dat in de herziene wet opgenomen zou moeten worden dat de veiligheidsregio's verplicht worden om gezamenlijk een bindend kader voor het

kwaliteitszorgsysteem vast te stellen. Daarmee kan niet alleen beter eenduidig inzicht gegeven worden in de prestaties van de individuele veiligheidsregio's, maar ook van de veiligheidsregio's gezamenlijk. Dat stelt de veiligheidsregio's tegelijkertijd in staat (gezamenlijk) te leren en te verbeteren.

Tot slot is het nodig om de Wet veiligheidsregio's in lijn te brengen met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Concreet betekent dit dat de verantwoordingsplicht over bedrijfsvoeringszaken wordt belegd bij de veiligheidsregio en dat de wettelijke verplichting tot visitaties en kostenevaluaties daarmee in lijn moet worden gebracht..

Bestuurlijke aandachtspunten

De belangrijkste bestuurlijke aandachtspunten die in de two-pager zijn benoemd, en die de RCDV nog verder uitwerkt en onderzoekt, richten zich op de volgende punten:

1. Hoe komen de 25 veiligheidsregio's tot commitment/garantie dat de (verplichtende) standaarden daadwerkelijk en tijdig tot stand komen en wat zijn mogelijke stappen als de veiligheidsregio's niet tot een vergelijk komen?
2. Hoe borgen de 25 veiligheidsregio's de kwaliteit en de systematiek om te komen tot standaarden en hoe is het in- en externe toezicht geregeld?

De uitwerking hiervan maakt onderdeel uit van de samenwerkingsagenda onder het thema 'Presterend en lerend vermogen veiligheidsregio's'. Enkele denkrichtingen die daarbij onderwerp van gesprek (kunnen) zijn, zijn hieronder weergegeven.

Ad 1. Commitment veiligheidsregio's en garantie standaarden

Om te kunnen garanderen dat een standaard als 'verplichtend' wordt beschouwd en tijdig tot stand komt is het noodzakelijk dat, in het kader van verlengd lokaal bestuur, de algemeen besturen van de 25 veiligheidsregio's hier mee akkoord gaan. Onder verplichtende standaarden verstaan we de nu al genoemde prestatie-eisen in wet- en regelgeving en de (kritische)succesfactoren die door de systeemverantwoordelijke als verplichtend worden beschouwd. Dit kan een huidige norm zijn uit één van de besluiten (zoals bijvoorbeeld alarmeringstijd van functionarissen en crisisteam), maar kan ook een verplicht te hanteren systematiek of proces zijn (zoals het te hanteren proces rondom gebieds gebonden opkomsttijden).

Wanneer de besturen van de veiligheidsregio's unaniem instemmen met een verplichtende standaard, dan kan deze vervolgens als algemeen bindend worden beschouwd. De minister als stelselverantwoordelijke kan hiervan dan in kennis gesteld worden. Een mogelijkheid daarbij is om de voorzitters veiligheidsregio (of getrapte directeuren) te mandateren, zodat (wijziging van) standaarden in het Veiligheidsberaad of RCDV kunnen worden vastgesteld. Mandateren is noodzakelijk omdat juridisch niet in de wet niet kan worden opgenomen dat de voorzitters in het Veiligheidsberaad unaniem instemmen. Het primaat ligt immers bij de algemeen besturen van de veiligheidsregio's. Wanneer de veiligheidsregio's niet unaniem instemmen zijn er enkele opties om de standaarden toch bindend te verklaren wanneer één of enkele veiligheidsregio's, ook na nader overleg niet kunnen instemmen met de standaarden.

Enkele te onderzoeken opties zijn:

- a. *Een stemregeling*: Wanneer veiligheidsregio's niet tot een vergelijk kunnen komen is het een mogelijkheid om gebruik te maken van de stemregeling zoals vastgelegd in het statuut van het Veiligheidsberaad.. Voorwaarde is wel dat de voorzitters worden gemandateerd, zodat zij in het Veiligheidsberaad gezamenlijk kunnen besluiten. Deze optie heeft ambtelijk niet de voorkeur van (Inspectie) JenV aangezien dit geen escalatiemogelijkheid in zich heeft.
- b. *Verbindendverklaring door minister*: Wanneer er geen unanimititeit is bij de besturen of voorzitters (al dan niet in Veiligheidsberaad of RCDV), maar de stemverhouding groter is dan bijvoorbeeld 90% (23 van de 25 regio's stemmen in), dan kan de voorzitter van het

Veiligheidsberaad de minister vragen de betreffende standaard(en) algemeen verbindend te verklaren. Dit is vergelijkbaar met afspraken die in CAO's worden gemaakt en die (op verzoek van de partners) door de minister van SZW algemeen bindend worden verklaard.

- c. *De minister maakt gebruik van zijn aanwijsbevoegdheid:* De minister kan, wanneer veiligheidsregio's niet tot een vergelijk komen, gebruik maken van een (nieuw op te nemen) aanwijsbevoegdheid en veiligheidsregio's verplichten de standaarden te hanteren. Een aanwijsbevoegdheid leent zich echter minder voor het vaststellen van regelingen door de aangewezen organen.

Ad 2. Kwaliteitsbewaking en in- en extern toezicht

Wanneer de veiligheidsregio's gezamenlijk standaarden vaststellen op grond van een kennisbasis/doctrine zijn de veiligheidsregio's ook verantwoordelijk voor de kwaliteit en werking daarvan, als een vorm van (intern) toezicht.

In de two pager is opgenomen dat dit stelsel met een pdca-cyclus moet worden geborgd en bewaakt voor kwaliteit, zodat een lerend geheel ontstaat. Onderzocht wordt om een (doctrine)commissie met een formele status in te stellen die verantwoordelijk wordt gemaakt voor de kwaliteitsbewaking en het intern toezicht op het stelsel van kennisbasis/doctrine en standaarden. Een dergelijke commissie bewaakt niet alleen de kwaliteit van het stelsel van standaarden, maar monitort ook in hoeverre en op welke manier de veiligheidsregio's invulling en uitvoering geven aan de standaarden. Een interne audit kan deel uitmaken van dit proces. Ook is opgenomen dat de veiligheidsregio's moeten rapporteren op de verplichte standaarden. Dit zal uiteraard moeten aan de eigen besturen, maar het is ook noodzakelijk dat dit gebeurt aan de doctrinecommissie, die vervolgens op haar beurt (via het Veiligheidsberaad) kan rapporteren aan de minister. Hier is ook aandacht voor gevraagd in de contourennota. Rapporteren aan de commissie is ook noodzakelijk om de standaarden verder door te ontwikkelen en om te leren van elkaar.

Naast interne kwaliteitsbewaking en intern toezicht moet de stelselverantwoordelijke via de Inspectie JenV ook kunnen toetsen of kwaliteitsbewaking van (het systeem van) kennisbasis en standaarden functioneert. Extern toezicht door de inspectie JenV is, zoals dat nu ook gebeurt, gericht op het toetsen van de wettelijke eisen. Daartoe is het wel nodig dat in wet- en regelgeving wordt opgenomen dat de veiligheidsregio's gezamenlijk kwaliteitsbewaking inrichten op het stelsel van 'kennisbasis en standaarden', zoals hiervoor en in de two pager is benoemd. De inspectie kan daar dan ook gericht op toetsen.

Tot slot is in de two pager opgenomen dat veiligheidsregio's gezamenlijk een bindend kader voor het kwaliteitszorgsysteem van de veiligheidsregio's vaststellen. Daarmee kan beter eenduidig inzicht gegeven worden in de prestaties van de individuele veiligheidsregio's en van de veiligheidsregio's gezamenlijk. Ook stelt het de veiligheidsregio's beter in staat (gezamenlijk) te leren en te verbeteren. Voor de hiervoor genoemde gezamenlijke kaders kan een standaard kwaliteitsmanagementmodel (ISO, INK, EFQM, OO) of eigen nog te ontwikkelen model ingezet worden. Dit bevordert uitwisselbaarheid, samenwerking en vergelijkbaarheid. Om de invulling en toepassing van het kwaliteitszorgsysteem in de veiligheidsregio's te borgen kan ervoor gekozen worden het kwaliteitszorgsysteem van de veiligheidsregio te laten certificeren door een geaccrediteerde certificeringsinstantie.

Samenwerkingsagenda

Op basis van de hiervoor genoemde duiding en onderbouwing adviseert de RCDV om bij het thema 'Presterend en lerend vermogen veiligheidsregio's' van de samenwerkingsagenda de volgende punten mee te nemen in de uitwerking:

- De doctrine/kennisbasis als leidend te beschouwen voor het uitwerken van standaarden. Als optie mee te nemen om het opstellen van de doctrine/kennisbasis door het NIPV te laten gebeuren, als meest aangewezen kennisinstituut;
- Voor vaststelling van de verplichtende en richtinggevende standaarden te onderzoeken, welk (gedifferentieerd) stelsel kan worden ingericht, ten behoeve van de vaststelling daarvan door en namens de besturen, met een rol voor het Veiligheidsberaad en de RCDV;
- Een nog uit te werken voorstel voor de verplichtende standaarden te bespreken in het Veiligheidsberaad en de opties als 'verbindendverklaring' mee te nemen;
- De instelling van een doctrinecommissie voor de kwaliteitsbewaking en het intern toezicht op het stelsel van kennisbasis/doctrine en standaarden, als uitgangspunt te nemen;
- Het bindende kader voor het kwaliteitssysteem voor de veiligheidsregio's te koppelen aan een standaard kwaliteitsmodel of een eigen te ontwikkelen model;
- Certificering van het kwaliteitssysteem als overweging mee te nemen om daarmee de invulling en toepassing van het kwaliteitssysteem door de veiligheidsregio's beter te borgen;
- De systematiek om vanuit een kennisbasis/doctrine te komen tot standaarden voor brandweezorg en crisisbeheersing (inclusief de kwaliteitsborging daarvan) nader te onderzoeken en uit te laten werken.