Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Kwaliteitszorg

Deelonderzoek van het Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**3**
2	**Bevindingen**	**5**
2.1	Verantwoording aan het bestuur	5
2.2	Evalueren van de crisisbeheersingstaken	6
2.3	Benutten van evaluaties voor verbetering taakuitvoering	7
2.4	Benutten van uitkomsten van externe onderzoeken	8
2.5	Landelijke ontwikkelingen	9
3	**Conclusies en aanbevelingen**	**11**
3.1	Conclusies	11
3.2	Aanbevelingen	12
	Bijlagen	
I	**Reflectietabel**	**13**
II	**Regiobeelden**	**17**
III	**Beoordelingskader**	**18**
IV	**Afkortingen**	**22**

1 Inleiding

Sinds 2010 brengt de Inspectie Justitie en Veiligheid elke drie jaar in beeld hoe de veiligheidsregio's invulling geven aan hun taken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het huidige 'Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing' doet de Inspectie dat aan de hand van vier (deel)onderzoeken, te weten:

1. Borging vakbekwaamheid crisisfunctionarissen
2. Samenwerking
3. Kwaliteitszorg
4. Operationele prestaties.

Dit document beschrijft de vraagstelling, de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek 'Kwaliteitszorg'.

De reden voor dit onderzoek is dat de Inspectie van oordeel is dat een goed werkende kwaliteitszorg een belangrijke randvoorwaarde is voor het (blijvend) goed kunnen functioneren van veiligheidsregio's. Door middel van kwaliteitszorg krijgen zij zicht op processen en prestaties, wat mogelijkheden biedt voor (tijdige) bijsturing. Bovendien biedt het toepassen van kwaliteitszorg goede mogelijkheden om systematisch te leren en te verbeteren. De wetgever heeft daarom kwaliteitszorg een plaats gegeven in de Wet veiligheidsregio's (Wvr)[1].

Kwaliteitszorg bevat veel verschillende aspecten. Voor dit deelonderzoek heeft de Inspectie onderzocht hoe de veiligheidsregio's invulling geven aan kwaliteitszorg bij de verantwoording over de taakuitvoering, bij het evalueren van (GRIP[2])-incidenten en bij het leren en verbeteren op basis van de uitkomsten van evaluaties. Tevens onderzocht de Inspectie in hoeverre veiligheidsregio's leren van andere onderzoeken en op welke wijze veiligheidsregio's samenwerken om te komen tot een landelijk beeld over kwaliteitszorg.

1 Artikel 23 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) schrijft expliciet voor dat de veiligheidsregio's moeten beschikken over een kwaliteitszorgsysteem. In de memorie van toelichting van de Wvr verstaat de wetgever onder een kwaliteitszorgsysteem: een managementsysteem dat zorgt dat op systematische wijze de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer bewaakt, beheerst en verbeterd. De wet stelt aan dit systeem verder geen inhoudelijke eisen.

2 GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure.

Centrale onderzoeksvraag

Voor dit deelonderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe passen de veiligheidsregio's de kwaliteitszorgaspecten 'verantwoorden', 'leren' en 'bijstellen' toe bij de multidisciplinaire taakuitvoering en is dit op orde?

Deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe verantwoorden de veiligheidsregio's zich aan het Algemeen Bestuur over de taakuitvoering?
2. Hoe evalueren de veiligheidsregio's de processen 'risicobeheersing', 'voorbereiding' en 'uitvoering'?
3. Op welke wijze gebruiken de veiligheidsregio's de uitkomsten van de evaluaties om de multidisciplinaire taakuitvoering te verbeteren?
4. Op welke wijze gebruiken de veiligheidsregio's andere relevante onderzoeken en inzichten om hun taakuitvoering te verbeteren?
5. Wat zijn de ontwikkelingen in de veiligheidsregio's om gezamenlijk te komen tot een landelijk uniform beeld over een integraal kwaliteitszorgsysteem om dit vervolgens uit te werken en te implementeren in de veiligheidsregio's?

Onderzochte veiligheidsregio's

Het onderzoek is uitgevoerd in acht veiligheidsregio's. Het betreft:

- Brabant-Noord
- Fryslân
- Gelderland-Midden
- Groningen
- Haaglanden
- Noord-Holland Noord
- Zeeland
- Zuid-Holland Zuid

Methode van onderzoek

Voor dit deelonderzoek heeft de Inspectie de acht veiligheidsregio's bezocht, interviews afgenomen en documenten geanalyseerd.

2 Bevindingen

2.1 Verantwoording aan het bestuur

Het Algemeen Bestuur van een veiligheidsregio is eindverantwoordelijk voor het goed functioneren van deze organisatie. Daarom is het van belang dat het bestuur een goed beeld heeft van de kwaliteit van de taakuitvoering.

Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de onderzochte veiligheidsregio's werkt met een (min of meer vaste) cyclus van bestuurlijke rapportages. In deze rapportages wordt zowel aandacht besteed aan beleidsmatige en financiële thema's, als aan de voortgang en de resultaten van de activiteiten in het kader van het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen (MOTO), evaluaties van GRIP-inzetten, rapportages van systeemtesten en rode-draden-analyses. Een aantal veiligheidsregio's beperkt zich tot het benoemen van het aantal GRIP-incidenten, soms inclusief een korte omschrijving van wat zich heeft voorgedaan. Geen van de onderzochte veiligheidsregio's stelt trendanalyses op over meerdere jaren.

De manier waarop de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord zich verantwoordt naar het bestuur ziet de Inspectie als een voorbeeld voor anderen. De veiligheidsregio beschikt over een goed georganiseerde planning- en control-jaarcyclus, waarvan het periodiek informeren van het bestuur door middel van bestuurlijke rapportages deel uitmaakt. De veiligheidsregio beschrijft de voortgang van de programma-activiteiten aan de hand van een 'stoplichtsysteem' (groen is voldoende voortgang, oranje stagnerende voortgang en rood onvoldoende voortgang). Het betreft onder andere het regionaal risicoprofiel en het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen. In de rapportages biedt de veiligheidsregio het bestuur tevens inzicht in de kwaliteit van de multidisciplinaire inzet aan de hand van een overzicht van alle incidenten. De veiligheidsregio beschrijft wat goed ging in de aanpak en wat de aandachtspunten zijn.

De onderzochte veiligheidsregio's geven aan regelmatig met het bestuur in gesprek te gaan om hen te informeren over de taakuitvoering en de beleidsontwikkelingen. Twee veiligheidsregio's hebben de wijze van verantwoorden aan het bestuur schriftelijk vastgelegd; in de overige onderzochte veiligheidsregio's is dit niet het geval. Periodieke evaluatie van het proces van verantwoording aan het bestuur vindt in geen van de onderzochte veiligheidsregio's plaats. Dit alles maakt het proces 'verantwoorden' kwetsbaar, omdat het bestuur onvoldoende zicht heeft op de

resultaten en de effecten van taken van de veiligheidsregio, terwijl het daarvoor wel de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt.

2.2 Evalueren van de crisisbeheersingstaken

Voor een kwalitatief goede wijze van evalueren is het van belang dat veiligheidsregio's een valide, betrouwbare en navolgbare evaluatie-systematiek hanteren. De Inspectie heeft onderzocht in hoeverre de veiligheidsregio's hierover beschikken en of zij hiervoor doelstellingen en normen hebben vastgesteld. Tevens heeft de Inspectie onderzocht in hoeverre de veiligheidsregio's rode-draden-analyses opstellen op basis van de evaluaties van (GRIP)-incidenten.

De Inspectie heeft bij dit deelonderzoek de focus voor het proces 'risicobeheersing' gericht op de risico-inventarisatie, voor 'voorbereiding' op de MOTO-activiteiten en voor 'uitvoering' op de multidisciplinaire (GRIP)-inzetten.

Risico-inventarisatie
Vrijwel alle veiligheidsregio's evalueren het proces om tot een regionaal risicoprofiel te komen beperkt, doorgaans alleen aan het einde van dit ontwikkeltraject of nog later bij het actualiseren of opnieuw opstellen van een risicoprofiel. De evaluaties richten zich met name op de vraag of de betrokken crisispartners (zoals politie, brandweer, spoorbeheerder, stroomnetbeheerders, et cetera) tevreden waren over het ontwikkelproces. Dit gebeurt echter niet aan de hand van een bepaalde systematiek. De uitkomsten worden beperkt vastgelegd. Het evaluatieproces wordt daardoor nauwelijks geborgd.

Evalueren van de MOTO-activiteiten
Alle onderzochte veiligheidsregio's evalueren de multidisciplinaire oefeningen systematisch, zowel op proces als op inhoud. De uitkomsten van de evaluaties worden schriftelijk vastgelegd en besproken in het MOTO-overleg om de kwaliteit van de oefeningen te verbeteren en leerdoelen voor nieuwe opleidingen, trainingen of oefeningen te bepalen. Tevens benutten deze veiligheidsregio's de opbrengsten om te bezien of aanpassing van de verschillende plannen noodzakelijk is.

Alhoewel de basis bij de bovenstaande veiligheidsregio's op dit punt op orde is, onderscheiden twee veiligheidsregio's zich in positieve zin, te weten de veiligheidsregio's, Zuid-Holland Zuid en Fryslân. Bij de evaluaties maken zij gebruik van een app, als onderdeel van een digitaal kwaliteitssysteem, waarmee zij de ervaringen en leeropbrengsten van de deelnemers systematisch verzamelen en vastleggen. De Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid stelt de uitkomsten tevens in de vorm van een poster ter beschikking aan alle crisisfunctionarissen in de veiligheidsregio. De Veiligheidsregio Fryslân evalueert oefeningen op vijf voor het operationele proces van belang zijnde thema's. Tijdens de evaluatie koppelt de veiligheidsregio deze thema's tevens aan de vooraf vastgestelde leerdoelen.

Alle veiligheidsregio's werken met een MOTO-jaarplan, waarvan zij de voortgang tijdens de looptijd regelmatig monitoren. Het evalueren van dit plan gebeurt veelal mondeling aan het einde van de looptijd. De opbrengsten van deze evaluatie leggen de veiligheidsregio's maar beperkt vast.

Evalueren van de GRIP-incidenten
Alle onderzochte veiligheidsregio's evalueren vrijwel alle GRIP-incidenten en hebben een of meerdere personen benoemd die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de evaluaties. Het onderzoek laat zien dat dit in de meeste veiligheidsregio's volgens een vaste systematiek en conform de vastgestelde plannen of procedures gebeurt.

De manieren waarop de veiligheidsregio's evalueren vertonen veel onderlinge overeenkomsten. De evaluaties starten met het verzamelen van ervaringen van de bij het incident betrokken crisisfunctionarissen. Zij gebruiken hiervoor een vragenlijst of een app. Daarnaast houden de veiligheidsregio's ook bijeenkomsten voor (een deel van) de betrokken functionarissen, waarbij – onder begeleiding van een evaluator – de betreffende incidenten worden besproken. De meeste veiligheidsregio's gebruiken aanvullend hieraan ook data uit digitale bronnen (LCMS en GMS) en soms analyses van social media. Eén veiligheidsregio gebruikt tevens de ervaringen van bij het incident betrokken burgers en bedrijven.

De evaluatoren analyseren vervolgens de opbrengsten van de evaluatie-activiteiten. De wijze waarop dit dient te gebeuren hebben de veiligheidsregio's niet specifiek beschreven. Veelal analyseren de evaluatoren enkel op basis van de inbreng van de crisisfunctionarissen om te bezien wat goed verliep en op welke punten verbetering nodig is.

Een aantal veiligheidsregio's gebruikt hiervoor vooraf vastgestelde kwaliteitsnormen om te toetsen in hoeverre de multidisciplinaire inzet voldoet aan de kwaliteitsstandaarden die de veiligheidsregio zelf hanteert. Het gaat veelal om een beperkte set van kwaliteitsnormen op basis van een aantal wettelijke eisen, zoals de opkomsttijden van teams en crisisfunctionarissen. De Veiligheidsregio Fryslân beschikt over de meest uitgebreide set van kwaliteitsnormen, wat de gerichtheid van de evaluatie ten goede komt.

De evaluatoren leggen de resultaten van de evaluaties vast in een rapport, veelal inclusief conclusies en aanbevelingen. Het concept leggen de evaluatoren ter controle voor bij een collega-evaluator. Daarnaast worden betrokken crisisfunctionarissen in de gelegenheid gesteld feitelijke onjuistheden te corrigeren voordat het rapport definitief wordt vastgesteld. Sommige rapporten zijn uitgebreid, met bijvoorbeeld een gedetailleerd feitenrelaas. Andere rapporten zijn juist heel beknopt, bijvoorbeeld in de vorm van een grafisch vormgegeven 'factsheet' met een bondig overzicht van de opbrengsten. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en Brabant-Noord. De rapporten zelf verschillen sterk per veiligheidsregio. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat soms ook binnen een veiligheidsregio rapporten verschillend zijn vormgegeven.

2.3 Benutten van evaluaties voor verbetering taakuitvoering

Voor verbetering van de taakuitvoering is het van belang dat de veiligheidsregio's de uitkomsten van evaluaties borgen. In dit deelonderzoek heeft de Inspectie onderzocht in hoeverre de veiligheidsregio's de resultaten van de evaluaties bespreken met de crisisfunctionarissen, verbeterpunten vaststellen en beleggen, de verbeteracties monitoren en bezien in hoeverre zij het beoogde resultaat of effect hebben behaald.

Alle onderzochte veiligheidsregio's verspreiden de evaluatieverslagen onder de crisisfunctionarissen van de eigen organisatie. Dit gebeurt per e-mail, via intranet of via een app. De bij een incident betrokken crisispartners krijgen het verslag eveneens toegestuurd. De verslagen worden binnen de eigen kolom (brandweer, GHOR, en gemeenten) of piketgroep besproken. Het management van de onderzochte veiligheidsregio's stuurt hier niet actief op. Zij zien het als een professionele verantwoordelijkheid van de crisisfunctionarissen zelf om te leren van de evaluaties. Uit het onderzoek komt naar voren dat de crisisfunctionarissen vanuit een intrinsieke motivatie vrijwel altijd de verslagen met elkaar bespreken, niet alleen binnen de eigen kolom, maar ook in de multidisciplinaire overleggen waarin zij zijn vertegenwoordigd.

De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) past de Deming-'kwaliteitscirkel'[3] ("plan-do-check-act") integraal toe bij het evalueren. De Inspectie ziet dit als een voorbeeld voor anderen. Deze veiligheidsregio verspreidt de evaluatieverslagen onder alle crisisfunctionarissen en betrokken netwerkpartners. De verslagen worden vervolgens binnen de kolommen besproken. De veiligheidsregio stelt voor het evaluatierapport een overzicht op van 'geïdentificeerde lessen', inclusief de acties die moeten worden ondernomen. Deze acties houdt de VGGM bij in een 'evaluatiemonitor', waarin voor ieder leerpunt concreet is opgenomen wat er moet gebeuren, met daaraan gekoppeld de actiehouder, de voortgang en de deadline. Crisisfunctionarissen worden regelmatig aangesproken op de voortgang. Een sterk punt is dat deze veiligheidsregio de laatste processtap in het evaluatieproces daadwerkelijk zet en checkt of de voltooide actiepunten hebben geleid tot verbetering. Dit gebeurt zowel voor oefeningen als voor incidenten. De VGGM past deze systematiek ook toe bij het benutten van de ervaringen van andere veiligheidsregio's (zie deelvraag 4).

Op basis van de aanbevelingen uit de evaluatieverslagen bepalen de veiligheidsregio's samen met de betrokken partners de verbeteracties. De veiligheidsregio's monitoren de uitvoering hiervan aan de hand van een actielijst. De actielijsten verschillen sterk in kwaliteit. Een aantal onderzochte veiligheidsregio's hanteert actielijsten waarin de actiepunten concreet zijn geformuleerd, waarin vervolgens de actiepunten zijn toegewezen aan actiehouders en waarin tevens is opgenomen wat de stand van zaken is. In andere veiligheidsregio's zijn de actielijsten globaler opgezet. Twee veiligheidsregio's hebben de opvolging van aanbevelingen niet voldoende geborgd. Zij hebben geen sluitende methode voor het monitoren van de actiepunten die voortvloeien uit de evaluaties.

De laatste stap in de opvolging van evaluaties - het systematisch nagaan of een bepaalde (voltooide) verbeteractie heeft geleid tot het beoogde effect - wordt volgens een aantal veiligheidsregio's standaard uitgevoerd. De Inspectie heeft hiervan in het onderzoek echter maar beperkt bevestiging kunnen vinden.

2.4 Benutten van uitkomsten van externe onderzoeken

De uitkomsten van evaluaties van andere veiligheidsregio's of de resultaten van onderzoeken door Inspecties en andere onderzoeksinstanties kunnen van belang

[3] De kwaliteitscirkel van Deming is een hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement en probleemoplossing, ontwikkeld door William Edwards Deming. De cirkel beschrijft vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn. De vier activiteiten zorgen voor een betere kwaliteit.

zijn voor de kwaliteitsverbetering van de taakuitvoering van de veiligheidsregio's. In het kader van dit deelonderzoek heeft de Inspectie onderzocht in hoeverre de veiligheidsregio's deze uitkomsten benutten bij de verdere kwaliteitsverbetering van de crisisorganisatie.

Leren van externe evaluaties
Uit het onderzoek blijkt dat alle onderzochte veiligheidsregio's open staan om te leren van ervaringen van andere veiligheidsregio's bij multidisciplinaire inzetten. Zij delen de uitkomsten van eigen evaluaties ook regelmatig met andere veiligheidsregio's. Drie veiligheidsregio's hebben het systematisch binnenhalen en benutten van externe evaluaties belegd bij een specifieke functionaris. Deze verzamelt de gegevens, stelt vast voor wie een bepaald rapport relevant is en verspreidt dit – voorzien van een toelichting - gericht onder functionarissen, piketgroepen of kolommen. Sommige functionarissen zorgen er tevens voor dat acties worden bepaald voor verbetering van de crisisorganisatie. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een leerbijeenkomst, waarbij een crisisfunctionaris uit een andere veiligheidsregio een presentatie verzorgt, maar ook door aan een bepaald thema aandacht te besteden in plannen en draaiboeken of bij oefeningen.

Leren van kwaliteitszorg van andere veiligheidsregio's
Het leren van de manier waarop andere veiligheidsregio's kwaliteitszorg toepassen was een van de aanbevelingen van de Staat 2016[4]. Uit het onderzoek blijkt dat alle veiligheidsregio's deze aanbeveling hebben opgevolgd, al doen zij dat verschillend. In de praktijk werken de veiligheidsregio's al geruime tijd op meerdere terreinen samen met omliggende veiligheidsregio's en zijn er in de loop der tijd diverse contacten ontstaan. Vanuit deze contacten is ook de uitwisseling van informatie op het thema evalueren tot stand gekomen. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot een samenwerkingsverband bij het evalueren van GRIP-incidenten. De veiligheidsregio's die gebruik maken van een evaluatie-app hebben meerdere verzoeken ontvangen van andere veiligheidsregio's om informatie te krijgen over die werkwijze.

Leren van externe visitaties
In art. 56, eerste lid van de Wet Veiligheidsregio's staat de verplichting voor het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio's om zorg te dragen dat eenmaal per vijf jaar een visitatie in de organisatie wordt verricht. Bij deze visitatie worden de (individuele) veiligheidsregio's op een aantal gezamenlijk geformuleerde thema's bevraagd met het doel om feedback te geven voor toekomstig leren en ontwikkelen. De visitaties worden collegiaal bij elkaar uitgevoerd. De veiligheidsregio's hebben inmiddels de eerste visitatieronde achter de rug. De veiligheidsregio's hebben aangegeven de visitatie te zien als een manier om de organisatie verder te professionaliseren. Zij zijn momenteel bezig met de opvolging van de aanbevelingen of hebben dit (voor een deel) al gedaan.

2.5 Landelijke ontwikkelingen

Een van de aanbevelingen uit de Staat van de rampenbestrijding 2016 aan de veiligheidsregio's was om in gezamenlijkheid te komen tot een uniform beeld over een integraal kwaliteitszorgsysteem. Voor dit deelonderzoek onderzocht de Inspectie in hoeverre aan deze aanbeveling gevolg is gegeven.

[4] Staat van de Rampenbestrijding 2016, Inspectie Veiligheid en Justitie, december 2016.

Het Veiligheidsberaad[5] heeft in 2018 het thema ‘Presterend Vermogen’ opgenomen in de Strategische agenda van 2018. De eerste verkenningen hebben plaatsgevonden en hebben geleid tot een benadering in drie sporen: regionaal leren, bovenregionaal presteren en voorhanden hebben van goede data. De veiligheidsregio’s werken deze drie sporen momenteel samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid verder uit.

De Inspectie heeft in dit onderzoek gesproken met kwaliteitsfunctionarissen en hoofden crisisbeheersing van de onderzochte veiligheidsregio’s. Uit deze gesprekken komt naar voren dat de veiligheidsregio’s in beginsel positief staan tegenover samenwerking op het thema kwaliteitszorg, maar niet in een keurslijf gedrukt willen worden van een opgelegd integraal kwaliteitszorgsysteem. Kwaliteitszorg is volgens hen nauw verbonden met regionale visie op kwaliteitszorg, de manier waarop het bestuur hiermee omgaat en de specifieke kenmerken van de veiligheidsregio. Deze kunnen per veiligheidsregio heel verschillend zijn.

De geïnterviewden zien meer in het gezamenlijk ontwikkelen van kwaliteitszorgproducten, zoals uniforme kwalificatieprofielen of zelfscans die veiligheidsregio’s naar eigen inzicht kunnen gebruiken. Deze producten hebben volgens hen toegevoegde waarde, al mogen ook zij niet leiden tot een keurslijf. Het moet de veiligheidsregio’s helpen bij het verbeteren van de prestaties en de onderlinge samenwerking en in plaats van dat het zich richt op vergelijken en afrekenen, zo geeft het merendeel van de respondenten aan.

[5] De voorzitters van de 25 veiligheidsregio's vormen samen het Veiligheidsberaad. Dit landelijke overleg is opgericht in februari 2007 en komt vier keer per jaar bijeen. Zie voor meer informatie www.veiligheidsberaad.nl

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek komt de Inspectie tot de volgende conclusies.

Hoofdconclusie naar aanleiding van de centrale onderzoeksvraag
Het merendeel van de onderzochte veiligheidsregio's heeft het proces van verantwoorden, evalueren, leren en bijstellen van de multidisciplinaire taakuitvoering op orde. Enkele veiligheidsregio's hebben op onderdelen nog een verbeteropgave. In de regiobeelden van dit onderzoek is dit per veiligheidsregio nader beschreven.

Deelconclusies in volgorde van de deelvragen

1. De onderzochte veiligheidsregio's vullen het proces 'verantwoorden' elk op een eigen specifieke manier in. In de meeste veiligheidsregio's is de verantwoording aan het bestuur in een aantal opzichten nog voor verbetering vatbaar. Dat kan zijn omdat in deze veiligheidsregio's niet is vastgelegd hoe het bestuur geïnformeerd wil worden en/of omdat het bestuur momenteel onvoldoende geïnformeerd wordt over de kwaliteit van het primaire proces. Daarmee bestaat het risico dat het bestuur als eindverantwoordelijke voor de veiligheidsregio onvoldoende zicht heeft op de kwaliteit van de taakuitvoering om daadwerkelijk adequaat te kunnen sturen op de resultaten en effecten.
2. De veiligheidsregio's evalueren de activiteiten in het kader van het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen (MOTO) en de (GRIP-)incidenten systematisch en borgen de uitkomsten. Het proces kan nog wel op een aantal punten aan kracht winnen. Het evalueren van de risico-inventarisatie in het kader van het regionaal risicoprofiel gebeurt bij de onderzochte veiligheidsregio's oppervlakkig en niet systematisch.
3. Uitkomsten van evaluaties:
   a. De veiligheidsregio's delen de uitkomsten van de evaluaties met hun crisisfunctionarissen. De crisisfunctionarissen bespreken deze uitkomsten zowel binnen de eigen kolom als met andere crisisfunctionarissen. Hoewel de wijze van evalueren, waaronder het leren van de uitkomsten van een evaluatierapport, beperkt is vastgelegd in procedures gebeurt het leren hiervan wel structureel, omdat de crisisfunctionarissen vanuit intrinsieke motivatie graag willen leren van incidenten.
   b. De veiligheidsregio's benutten de uitkomsten van de evaluaties vervolgens ook door het aanscherpen of door het maken van procedures, plannen,

afspraken en dergelijke. Het bepalen van de concrete verbeteracties en het monitoren daarvan gebeurt echter nog niet overal gestructureerd. Het beoogde effect van de verbeteracties blijkt onvoldoende aantoonbaar.

4. De veiligheidsregio's benutten de ervaringen uit andere onderzoeken om de kwaliteit van de eigen taakuitvoering te verbeteren. Niet alle veiligheidsregio's hebben dit echter duidelijk belegd binnen de organisatie.
5. Sinds 2014 zijn de veiligheidsregio's bezig om in onderlinge samenwerking meer uniformiteit aan te brengen bij de invoering van kwaliteitszorg. Hoewel zij in beginsel positief staan tegenover deze ontwikkeling is dit in de praktijk maar beperkt zichtbaar. Het onderzoek laat zien dat de veiligheidsregio's uiteindelijk kiezen voor een op de eigen veiligheidsregio gericht kwaliteitstraject dat aansluit op de specifieke kenmerken van de veiligheidsregio zelf. Dit maakt dat onderlinge vergelijkbaarheid van veiligheidsregio's op dit moment beperkt mogelijk is.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de Inspectie tot de volgende aanbevelingen.

1. Zorg dat het verantwoordingsproces meer aandacht krijgt in de planning- en control-cyclus. Leg vast hoe en op welke thema's de veiligheidsregio zich periodiek aan het bestuur dient te verantwoorden. Evalueer dit proces periodiek en stel het zo nodig bij.
2. Versterk het proces van evalueren van de multidisciplinaire inzetten door het betrekken van meer bronnen, zoals digitale databronnen (bijvoorbeeld LCMS en socialmedia-analyses) alsmede de bij het incident betrokken bedrijven en burgers (door middel van een steekproef). Versterk ook het evaluatieproces door de inzetten te toetsen op vooraf vastgestelde kwaliteitsnormen.
3. Neem de evaluatie van het regionale risicoprofiel als vaste processtap op in het projectplan. Evalueer het vervolgens op basis van kwaliteitsnormen.
4. Versterk het proces van het leren van externe evaluaties door het proces intern te beleggen.
5. Kom als veiligheidsregio's gezamenlijk met een voorstel voor een uniforme invulling van de kwaliteitszorg, waardoor onderlinge vergelijking van de resultaten en effecten van de multidisciplinaire taakuitvoering van de veiligheidsregio's mogelijk wordt.

Bijlage
Reflectietabel

Reflecties op het deelonderzoek Kwaliteitszorg

De Inspectie heeft de RCDV en het DGPV verzocht te reflecteren op het Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing en de daarbij behorende vier deelonderzoeken.
Namens de RCDV hebben de veiligheidsregio's Amsterdam- Amstelland, Brabant-Noord, Flevoland, Fryslân, IJsselland en Kennemerland gereageerd. In onderstaande wederhoortabel zijn hun reflecties op het deelonderzoek Kwaliteitszorg gebundeld en geanonimiseerd weergegeven. Daarna volgt in de tabel de reflectie van het DGPV op dit deelonderzoek. In de laatste kolom geeft de Inspectie weer hoe zij is omgegaan met die reflectie.

Nr.	Inzagepartij	Hoofdstuk/ paragraaf	Te corrigeren tekst (eerste…laatste woord)	Argumentatie/onderbouwing van uw reactie	Reactie Inspectie
1	RCDV	2.2	Vrijwel ….. risicoprofiel	Het woord 'vrijwel' doet vermoeden dat er een aantal veiligheidsregio's het evalueren niet of uitgebreider doet. De schrijver laat dit (bewust) in het midden	Dit is ter verduidelijking aangepast in: Alle onderzochte veiligheidsregio's evalueren vrijwel alle GRIP-incidenten.
2	RCDV	Par2.4 blz 9	3e alinea Leren van kwaliteitszorg……over die werkwijze	De constatering dat alle VR-en de aanbeveling uit de Staat 2016 hebben opgevolgd komt niet terug in par 3.1 conclusie 5 én in periodiek beeld par 3.2 4e alinea Samen werken….te voldoen. Hierin wordt juist de omgekeerde beweging verwoord.	De Inspectie past dit punt niet aan. De aanbeveling om als veiligheidsregio samen te werken op het thema kwaliteitszorg vindt wel plaats. Bij conclusie 5 gaat het echter om het gezamenlijk komen tot een uniform kwaliteitszorgsysteem. Zoals in conclusie 5 en ook in Periodiek Beeld par.3.2 4e alinea staat, is dat doel nog niet bereikt.
3	RCDV	Par 3.1 blz 11	Deelconclusie 1 Dat kan zijn….primaire proces	De kwalificatie onvoldoende is een opvatting van de onderzoekers en geeft een suggestief negatief beeld. Uit de rapporten blijkt dat de besturen geïnformeerd worden conform afspraak.	De Inspectie deelt deze opvatting en analyse niet en past haar bevinden derhalve op dit punt niet aan.
4	RCDV	Par 3.2 blz 12	Aanbeveling 5 Kom als….mogelijk wordt.	Landelijk zijn de VR-en intensief aan de gang gegaan om een uniforme kwaliteitszorg op te zetten. Dit heeft uiteindelijk niet z'n beslag gekregen omdat onderlinge vergelijkbaarheid geen doel op zich is. Daarnaast is een VR verlengd lokaal bestuur met in elke VR regionale/lokale gedifferentieerde inzet van mens en middelen irt het risicoprofiel en bestuurlijke keuzes. Het toetsingskader 4.0 van de inspectie J&V bevestigd dit ook. Zie	De Inspectie doet op basis van deze opmerkingen geen aanpassingen in het rapport. De Inspectie heeft met het toetsingskader 4.0 inderdaad gezorgd voor meer uniformiteit. Bij aanbeveling 5 vraagt de Inspectie om als veiligheidsregio´s gezamenlijk te komen tot een nadere invulling van kwaliteitszorg.

				Toetsingskader pag 5 en 6 periodiek beeld. Het resultaat van het toetsingskader is dat VR-en vergeleken kunnen worden adhv de rapportages. Voorbeelden hiervan zijn operationele prestaties en het periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing.	
5	RCDV	Pagina 5; paragraaf 2.1 eerste zin	Het Algemeen Bestuur van een veiligheidsregio is eindverantwoordelijk *is* voor het goed functioneren van deze organisatie.	2x is	Dit punt is aangepast.
6	RCDV	Pagina 11, punt 3.a	Hoewel de wijze van evalueren beperkt is vastgelegd in procedures gebeurt het wel structureel, omdat de crisisfunctionarissen vanuit intrinsieke motivatie graag willen leren van incidenten	Hier wordt een directe koppeling gemaakt tussen evalueren en leren van crisisfunctionarissen. Dit correlatie is gebaseerd op? Ik vind het onjuist.	Dit punt is ter verduidelijking aangepast in: hoewel de wijze van evalueren, waaronder het leren van de uitkomsten van een evaluatierapport, beperkt is vastgelegd in procedures, gebeurt het leren hiervan wel structureel.
7	RCDV	Pagina 12; 3.2 punt 1	Zorg dat het verantwoordingsproces een vast onderdeel wordt in de planning- en control-cyclus..	Het doel van het P&C cyclus is bewaken en verantwoorden? Dus waarom een onderdeel van maken??? We moeten de P&C cyclus hanteren zoals het hoort.	Dit punt is ter verduidelijking aangepast in: zorg dat het verantwoordingsproces meer aandacht krijgt in de P&C-cyclus..
8	RCDV	Pagina 12; 3.2 punt 2	Het versterken van evalueren middels digitale databronnen	Om welke digitale databronnen gaat het? Hoe gaat deze bronnen het evalueren verstrekken? Hebben we het hier over het gebruik van een evaluatie App? Indien zo dan zou ik het hebben	Het gaat hier om bronnen zoals LCMS en socialmedia-analyses. Dit is als voorbeeld bij dit punt ter verduidelijking toegevoegd.

				over effectiever en efficiënter maken van het evalueren.	
9	RCDV	Paragraaf 2.2	Alhoewel de basis….verzamelen en vastleggen.	Het betreft hier een gedigitaliseerd kwaliteitssysteem. De app is hier een hulpmiddel van.	Ter verduidelijking is toegevoegd dat de app een onderdeel is van een digitaal kwaliteitssysteem.
10	RCDV	Paragraaf 2.4	In artikel 56…..al gedaan.	Ik mis de rol van de Veiligheidsdirectie in het multidisciplinair verbeterproces. De VD is de schakel tussen operationeel/tactisch en bestuurlijk (dit is een aanbeveling vanuit de visitatie).	Dit aspect is in dit onderzoek niet betrokken en neemt de Inspectie derhalve niet over.
11	DGPV	2.2.	Sommige rapporten zijn uitgebreid, met bijvoorbeeld een gedetailleerd feitenrelaas. Andere rapporten zijn juist heel beknopt, bijvoorbeeld in de vorm van een grafisch vormgegeven ‘factsheet’ met een bondig overzicht van de opbrengsten.	Kan worden aangegeven welke gemeenschappelijke thema’s/elementen hierbij relevant zijn/opvallen?	De Inspectie heeft dit aspect niet meegenomen in haar onderzoek en kan om die reden hierover niet rapporteren.
12	DGPV	2.4	De veiligheidsregio’s hebben aangegeven de visitatie te zien als een manier om de organisatie verder te professionaliseren. Zij zijn momenteel bezig met de opvolging van de aanbevelingen of hebben dit (voor een deel) al gedaan.	Functioneren de visitaties ook zo naar het oordeel van de IJenV en waaruit blijkt dat?	De Inspectie heeft dit aspect niet meegenomen in haar onderzoek en kan om die reden hierover niet rapporteren.

Bijlage Regiobeelden

In dit deelonderzoek zijn acht veiligheidsregio's onderzocht, te weten:

- Brabant-Noord
- Fryslân
- Gelderland-Midden
- Groningen
- Haaglanden
- Noord-Holland Noord
- Zeeland
- Zuid-Holland Zuid

Voor elk van de onderzochte regio's is een regiobeeld opgesteld waarin de bevindingen op de onderzoeksvragen, de daaruit te trekken conclusies en eventuele aanbevelingen zijn beschreven. Deze regiobeelden zijn in september 2019 toegezonden aan de betreffende veiligheidsregio's zodat zij al opvolging konden geven aan eventuele aanbevelingen.

De acht regiobeelden zijn samen met dit rapport van het deelonderzoek 'Kwaliteitszorg', de rapporten van de drie andere deelonderzoeken en het 'Periodiek beeld Rampenbestrijding en Crisisbeheersing 2019' gepubliceerd op de website van de Inspectie.

Bijlage Beoordelingskader

Onderzoeksvraag 1: Hoe verantwoordt de veiligheidsregio zich aan het algemeen bestuur over haar primaire taakuitvoering?

Hierbij kijkt de Inspectie naar de verantwoording van de veiligheidsregio aan het algemeen bestuur over twee kernprocessen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, namelijk voorbereiding en uitvoering. Bij voorbereiding gaat het om de multidisciplinaire oefenactiviteiten. Bij uitvoering gaat het om de verantwoording over de kwaliteit van de multidisciplinaire inzetten van de crisisorganisatie. Zijn er afspraken gemaakt tussen de veiligheidsregio en het algemeen bestuur over de verantwoording van deze verschillende processen en evalueren de veiligheidsregio en het bestuur deze afspraken periodiek?

Waarderingsaspect	
• De wijze van verantwoording is door de veiligheidsregio vastgelegd en wordt periodiek geëvalueerd • Als de veiligheidsregio zich daarnaast via rapportages kwalitatief verantwoordt op de primaire processen *voorbereiding* (specifiek MOTO-activiteiten) en op de kwaliteit van de *uitvoering* van de multidisciplinaire inzetten	Voorbeeld voor anderen
• De wijze van verantwoording is vastgelegd • Of als de veiligheidsregio zich via rapportages kwalitatief verantwoordt op de primaire processen *voorbereiding* (specifiek MOTO-activiteiten) en op de kwaliteit van de *uitvoering* van de multidisciplinaire inzetten	Op orde
• De wijze van verantwoording is niet vastgelegd • Daarnaast als de verantwoording van de MOTO activiteiten en de kwaliteit van de multidisciplinaire inzetevaluaties via rapportages beperkt in de veiligheidsregio is vormgegeven en de verantwoording grotendeels mondeling gedaan wordt	Voor verbetering vatbaar
• Als de wijze van verantwoorden niet is vastgelegd • Daarnaast als de verantwoording over de kwaliteit van de taakuitvoering uitsluitend mondeling plaatsvindt of het verantwoordingsproces geheel niet plaatsvindt	Risicovol

Onderzoeksvraag 2: Hoe evalueert de veiligheidsregio de kernprocessen, te weten risicobeheersing, voorbereiding en uitvoering?

De Inspectie kijkt hierbij niet naar alle activiteiten in deze kernprocessen, maar brengt daarin de volgende focus aan:

- Bij risicobeheersing kijkt de Inspectie naar de mate waarin de veiligheidsregio het proces risico-inventarisatie, met als eindresultaat het regionaal risicoprofiel, systematisch evalueert.
- Bij voorbereiding kijkt de Inspectie naar de mate waarin de veiligheidsregio de multidisciplinaire oefenactiviteiten evalueert.
- Bij uitvoering kijkt de Inspectie naar de wijze waarop de regio multidisciplinaire inzetten evalueert. Hanteert de regio een vastgestelde evaluatiesystematiek? Zijn de evaluatiedoelen, -onderwerpen en gestelde normen inzichtelijk? Staan in de evaluatieverslagen conclusies en aanbevelingen? En worden samenwerkingspartners, burgers en bedrijven waar nodig betrokken bij deze evaluaties? Stelt de regio een rode-draden-analyse op van de uitkomsten van de evaluaties?

Waarderingsaspect	
• Als de elementen van de categorie ‘basis op orde’ zijn gerealiseerd • Als daarnaast de veiligheidsregio de inzetevaluaties toetst op basis van kwaliteitsnormen • Wanneer de veiligheidsregio daarnaast ook burgers en bedrijven betrekt bij evaluaties	Voorbeeld voor anderen
• Als de veiligheidsregio de MOTO-oefeningen en GRIP-incidenten systematisch evalueert • Als de evaluaties van de GRIP-inzetten conclusies en aanbevelingen bevatten • Als de veiligheidsregio op basis van de inzetevaluaties periodiek rode dradenanalyses opstelt	Op orde
• Als de veiligheidsregio de MOTO-oefeningen niet of nauwelijks evalueert • Of als de veiligheidsregio de GRIP inzetten wel evalueert, maar deze evaluaties niet voorziet van conclusies en aanbevelingen • Of als de veiligheidsregio op basis van de inzetevaluaties periodiek geen rode dradenanalyses opstelt	Voor verbetering vatbaar
• Als de veiligheidsregio de GRIP inzetten niet of nauwelijks evalueert.	Risicovol

Onderzoeksvraag 3: Gebruikt de veiligheidsregio de eigen evaluaties om de multidisciplinaire taakuitvoering te verbeteren?

Hierbij kijkt de Inspectie hoe de veiligheidsregio de taakuitvoering verbetert op basis van de evaluaties. Daarbij is van belang dat de veiligheidsregio de evaluaties deelt binnen haar eigen organisatie en met de betrokken externe samenwerkingspartners. Voorts kijkt de Inspectie in hoeverre de evaluatieverslagen leiden tot het benoemen van verbeterpunten en zo ja, dat deze worden vertaald naar concrete actiepunten en actiehouders, dat dit wordt vastgelegd en dat de actiepunten worden gemonitord op uitvoering en resultaat.

Waarderingsaspect	
• Als alle elementen van de categorie 'Op orde' zijn gerealiseerd • Als hierop aanvullend de veiligheidsregio de inzetevaluaties systematisch bespreekt in de eigen organisatie • Als hierop aanvullend de VR regelmatig toets of de afgeronde acties ook leiden tot het gewenste effect	Voorbeeld voor anderen
• Als de veiligheidsregio de inzetevaluaties verspreidt in de eigen organisatie en onder relevante crisispartners • Als op basis van de bevindingen die voortvloeien uit de inzetevaluaties de veiligheidsregio verbeteracties bepaalt met daaraan gekoppeld concrete actiepunten en actiehouders • Als de veiligheidsregio de actiepunten systematisch monitort op voortgang	Op orde
• Als de veiligheidsregio de evaluatieverslagen niet verspreidt in de eigen organisatie en onder relevante crisispartners • Of als de veiligheidsregio de actiepunten niet systematisch monitort of als dit proces gebrekkig verloopt	Voor verbetering vatbaar
• Als de veiligheidsregio de evaluatieverslagen niet verspreidt in de eigen organisatie en onder relevante crisispartners • Als daarnaast de veiligheidsregio naar aanleiding van de inzetevaluaties de acties en actiehouders niet bepaalt dan wel systematisch monitort	Risicovol

Onderzoeksvraag 4: Gebruikt de veiligheidsregio andere relevante onderzoeken en inzichten om haar taakuitvoering te verbeteren?

Hierbij kijkt de Inspectie naar de mate waarin de veiligheidsregio in staat is om relevante inzichten van andere beschikbare onderzoeken en evaluaties systematisch te benutten voor het verbeteren van haar taakuitvoering. Ook onderzoekt de Inspectie in hoeverre de veiligheidsregio leert van andere veiligheidsregio's bij het verbeteren van evaluatiemethodieken (aanbeveling 3, Staat Rampenbestrijding 2016) en in hoeverre de veiligheidsregio de vijfjaarlijkse visitatie benut ter verbetering van de taakuitvoering.

Waarderingsaspect	
• Als alle elementen van de categorie 'Op orde' zijn gerealiseerd • Wanneer de VR een inspirerende voorbeeld is op de wijze waarop externe inzetevaluaties systematisch worden gebruikt om van te leren	Voorbeeld voor anderen
• Als de veiligheidsregio het proces heeft belegd hoe externe evaluaties worden gebruikt om er intern optimaal van te leren en te verbeteren • Daarnaast als de regio zich actief heeft georiënteerd bij andere regio's ten aanzien van een evaluatiesystematiek • Als de regio de aanbevelingen van de vijfjarige visitatie heeft opgevolgd (voor zover mogelijk)	Op orde
• Als aan één van de drie aspecten bij de categorie 'Op orde' niet is voldaan	Voor verbetering vatbaar
• Als aan twee van de drie aspecten bij de categorie 'Op orde' niet is voldaan	Risicovol

IV Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
BOB	Beeld- Oordeels- en Besluitvorming
CaCo	Calamiteitencoördinator
GRIP	Gecoördineerde regionale Incidentbestrijdingsprocedure
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem
MOTO	Multidisciplinair Opleiden Trainen Oefenen
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
ROT	Regionaal Operationeel Team
VIK	Veiligheidsinformatie knooppunt
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2020

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.