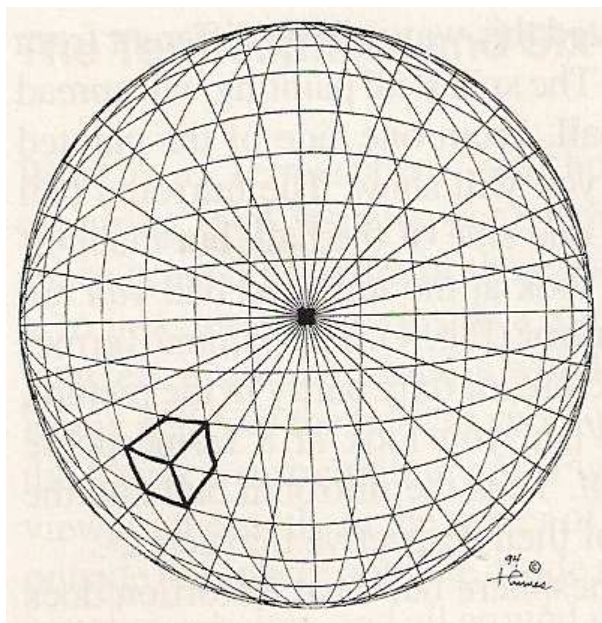


## De schaal van veiligheidsregio's in perspectief



A.E.T. Wepster, juli 2011

# De schaal van veiligheidsregio's in perspectief

**Afstudeerscriptie Master Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam**

Auteur:  
Drs. Anneloes Wepster (studentnummer 335076)

Begeleiding en eerste lezer:  
Dr. Lex Cachet

Tweede lezer:  
Dr. Menno van Duin

Juli 2011

Voorpagina: zespuntsperspectief van Escher.  
Dit symboliseert voor voorliggend onderzoek de vele perspectieven waarmee naar schaalgrootte gekeken kan worden. Daarnaast zijn er vele mogelijke schaalgroottes uit te destilleren.

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van de afronding van mijn studie Master Bestuurskunde (avondprogramma) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dit resultaat vormt de kroon op twee intensieve jaren avondstudie. Een periode waarin ik veel geleerd heb en zeker rijker ben geworden. Rijker aan theoretische kennis, rijker aan inzichten in de politiek-ambtelijke organisatie, rijker aan nieuwe vriendschappen en nieuwe (samenwerking)ervaringen, rijker aan werkmethoden, rijker aan inzichten en perspectieven en tot slot rijker aan besef en waardering voor de stevige basis thuis.

Trots ben ik op de voorliggende scriptie en de door mij behaalde mooie resultaten in de afgelopen twee jaar. Dit heb ik echter alleen kunnen doen met de hulp van anderen.

Allereerst bedank ik graag mijn leidinggevende, Peter Bos, die het me mogelijk heeft gemaakt deze studie te volgen. Naast de waardevolle studiefaciliteiten was hij op mijn verzoek altijd bereid om mee te denken of mee te lezen.

Hiernaast bedank ik alle geïnterviewden die tijd hebben vrij gemaakt om aan mijn onderzoek mee te werken. Ik vind het bijzonder dat tien vooraanstaande personen, met drukke banen en volle agenda's, het mij mogelijk hebben gemaakt hen in een periode van twee weken te interviewen.

Vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam bedank ik met name Lex Cachet en Menno van Duin. Lex voor zijn begeleiding bij het tot stand komen van voorliggende masterscriptie. Ik heb op een zeer plezierige wijze met Lex samen gewerkt. Bijzonder waren zijn constructieve en waardevolle commentaren en zijn altijd snelle reactie. Op zondag mailen, betekende meestal op dinsdag een gefundeerde reactie van Lex. Mede daardoor heb ik de vaart in het scriptieproces kunnen vasthouden. Menno van Duin dank ik voor het zijn van tweede lezer en zijn kritische commentaar.

En 'last', maar zeker 'not least' bedank ik mijn partner Arjan. Zonder zijn steun en hulp zou de studie zeker niet mogelijk geweest zijn. Terwijl ik óf in de collegebanken zat, óf thuis aan het studeren was, hield hij ons gezin draaiende. Ik heb hem niet één keer horen mopperen, niets was te veel. Geweldig!

Anneloes Wepster

Dordrecht, juli 2011

# Inhoudsopgave

<b>1. Aanleiding en probleemstelling .....</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Probleemstelling .....	7
1.2.1 Doelstelling .....	7
1.2.2 Vraagstelling .....	8
1.3 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie .....	8
1.4 Opzet onderzoek en methodologische verantwoording .....	9
<b>2. Empirische context.....</b>	<b>13</b>
2.1 Openbaar bestuur in Nederland.....	13
2.2 Relevante begrippen .....	15
2.2.1 De veiligheidsregio.....	15
2.2.2 Schaalgrootte.....	18
2.3 Relevante ontwikkelingen .....	19
2.3.1 Politie.....	19
2.3.2 Brandweer .....	19
2.3.3 Meldkamer .....	20
2.3.4 Arrondissementen .....	20
2.3.5 GGD.....	21
<b>3. Theoretisch kader .....</b>	<b>22</b>
3.1 Bedrijfseconomische perspectieven.....	22
3.1.1 Effectiviteit / doeltreffendheid .....	23
3.1.2 Efficiency / doelmatigheid .....	23
3.2 Bestuurskundige perspectieven.....	26
3.2.1 Democratische controle en verantwoording .....	26
3.2.2 Taak / problematiek.....	27
3.2.3 Schaalgrootte van partners .....	28
3.3 Conceptueel kader.....	28
<b>4. Schalen veiligheidsregio's .....</b>	<b>30</b>
<b>5. Empirie.....</b>	<b>33</b>
5.1 Huidige schaal .....	33
5.2 Eisen aan schaal veiligheidsregio's.....	34
5.3 Theoretische invalshoeken.....	34

5.4 Mogelijke schalen veiligheidsregio's .....	35
5.5 Combinatie theoretische invalshoeken en mogelijke schalen .....	36
5.6 Ideale schaal .....	38
5.7 Verschillen geïnterviewden .....	39
5.8 Overig .....	39
<b>6. Analyse en beantwoording deelvragen.....</b>	<b>41</b>
6.1 Betekenis veiligheidsregio's en schaalgrootte (deelvraag 1 en 2).....	41
6.2 Theoretische invalshoeken schaalgrootte (deelvraag 3 en 4).....	42
6.3 Verschillende schaalgrootten (deelvraag 5).....	46
6.4 Theoretische perspectieven in relatie tot de mogelijke schalen (deelvraag 6) .....	47
6.5 Betekenis sterke en zwakke punten schaalgrootten (deelvraag 7) .....	48
6.5.1 Passendheid van schalen .....	48
6.5.2 Passende schaal vanuit theoretisch perspectief.....	50
6.6 Bestuursvorm .....	52
<b>7. Conclusies .....</b>	<b>54</b>
7.1 Perspectieven .....	54
7.2 Optimale schaal .....	55
7.3 Schalen.....	55
7.4 Betekenis theoretische perspectieven .....	57
7.5 Bestuursvorm .....	58
7.6 Slotconclusie .....	59
Reflectie .....	60
Bijlage 1 Literatuurlijst .....	61
Bijlage 2 Lijst afkortingen .....	64
Bijlage 3 Vragenlijst 'schaalgrootte veiligheidsregio's'.....	65
Bijlage 4 Onderzoeksresultaten .....	70

# 1. Aanleiding en probleemstelling

## 1.1 Aanleiding

Vanaf 1 oktober 2010 is de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) van kracht. De Wvr bevat bepalingen over de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Volgens de Wvr treffen gemeenten behorende in een regio een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld; de veiligheidsregio (Wvr, artikel 9). De veiligheidsregio bestaat wettelijk gezien in ieder geval uit de regionale brandweer, de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en de meldkamer.

Wat betreft schaalgrootte voor de veiligheidsregio's is gekozen voor dezelfde schaalgrootte als de huidige politieregio's zodat er efficiënt en effectief samengewerkt kan worden op het gebied van planvorming en operationele uitvoering. Er is dus sprake van gebiedscongruentie met de huidige 25 politieregio's. In totaal zijn er derhalve 25 veiligheidsregio's in Nederland (Wvr, artikel 8).

Naast gebiedscongruentie zijn er in de Wvr meerdere koppelingen gemaakt tussen de politie(regio) en de veiligheidsregio:

- het bestuur van de veiligheidsregio bestaat, evenals het regionale college<sup>1</sup> van de politieregio uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten (Wvr, artikel 11, lid 1). De besturen bestaan dus uit dezelfde burgemeesters, er is sprake van een 'personele unie';
- de voorzitter van de veiligheidsregio is de burgemeester die ingevolge de Politiewet 1993 is benoemd als korpsbeheerder (Wvr, artikel 11, lid 2);
- het bestuur van de veiligheidsregio, het regionale college en de minister (als beheerder KLPD) sluiten een convenant met het oog op de samenwerking bij branden, rampen en crises (Wvr, artikel 19, lid 1). Dit convenant heeft in ieder geval betrekking op de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crisis (Wvr, artikel 19, lid 2).

In tegenstelling tot de huidige 25 politieregio's geeft het regeerakkoord (30 september 2010) aan dat er één nationale politie komt, waarbij er sprake zal zijn van tien politieregio's. Dit wordt bevestigd in een brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer (december 2010), waarin hij aankondigt dat er één nationale politie komt met 10 eenheden, waarvan de grenzen gelijk zijn aan die van de tien toekomstige arrondissementen van de gerechtelijke kaart. De buitengrenzen van de politieregio's en die van de daarbinnen liggende veiligheidsregio's blijven echter wel samenvallen. De huidige regionale bestuurslaag, op het niveau van de huidige politieregio's, verdwijnt. Hiermee verdwijnt ook het regionale college van Politie.

Het regeerakkoord spreekt zich niet uit over de schaal van de veiligheidsregio's. Uit de brief aan de Tweede Kamer (december 2010) en uitspraken (Veiligheidscongres BZK, d.d. 11 november 2010) van de minister van Veiligheid en Justitie blijkt dat de huidige schaal van de 25 veiligheidsregio's gehandhaafd blijft. In deze brief wordt ook genoemd dat de politie voor de afstemming met burgemeesters over het regionale beleidsplan (van politie) de schaal van de veiligheidsregio kan benutten.

---

<sup>1</sup> Het regionale college is het bestuur van een regionaal politiekorps en bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie (Politiewet, artikel 22 lid 2).

Aan de huidige schaalkeuze van veiligheidsregio's ligt –zover bekend- geen ex ante onderzoek ten grondslag naar de sterke en zwakke punten van verschillende schaalgrootten. Zoals aangegeven is gekozen voor volkomen gebiedscongruentie tussen politie en veiligheidsregio. Aangezien deze gebiedscongruentie komt te vervallen, is dit aanleiding om vanuit bestuurskundige invalshoek te onderzoeken wat een geschikte organisatieschaal is voor de veiligheidsregio's in Nederland.

## **1.2 Probleemstelling**

Het opschalen van de politie is zoals hierboven aangegeven aanleiding om vanuit bestuurskundige invalshoek te onderzoeken wat de meest geschikte organisatieschaal is voor de veiligheidsregio's. Bij de vorming van de veiligheidsregio's is er immers voor gekozen om de schaal van de politieregio's te volgen. Zodoende was er gebiedscongruentie en daarmee was het mogelijk de besturen van politie en veiligheidsregio nauw met elkaar te laten samenwerken en zou een adequate aansturing van de verschillende hulpverleningsdiensten gewaarborgd zijn (Schoonderwoerd e.a., 2010:54). Deze gebiedscongruentie tussen politie en veiligheidsregio's wordt door het huidige kabinet losgelaten. De vraag kan derhalve worden gesteld of de huidige schaal van veiligheidsregio's nog wel de meest wenselijke is<sup>2</sup>.

Hierbij is het uiteraard van belang niet alleen naar de opschaling van de politie te kijken. Ook andere factoren kunnen van invloed zijn op de schaalgrootte van de veiligheidsregio's. Uiteindelijk dient immers gezocht te worden naar een schaalgrootte die zo goed mogelijk bijdraagt aan het behalen van de doelen van de veiligheidsregio's (het zo goed mogelijk: voorkomen van rampen, voorbereiden op een mogelijke ramp, bestrijden van een ramp en zorgen dat de situatie na een ramp zoveel mogelijk weer normaliseert). Factoren die van invloed kunnen zijn op de schaalgrootte van veiligheidsregio's zijn bijvoorbeeld het soort taak wat wordt uitgevoerd. Schaap (2000:140) gaf aan dat verschillende taken / functies verschillende schaal-eisen kunnen stellen. Dit speelt zeker voor de veiligheidsregio's, waarbinnen verschillende taken worden uitgevoerd. Efficiency of de mate van democratisch gehalte zijn andere voorbeelden van factoren die van invloed kunnen zijn op de gewenste schaalgrootte. Daarnaast kunnen –naast opschaling van de politie- ook andere ontwikkelingen van invloed zijn op de schaal van de veiligheidsregio's. Te denken valt aan de regionalisering van de brandweer, mogelijke schaalveranderingen van het middenbestuur of de schaal van de meldkamertaak in Nederland.

In voorliggend onderzoek wordt onderzocht vanuit welke theoretische invalshoeken naar de schaalgrootte van veiligheidsregio's kan worden gekeken en wat deze invalshoeken – in termen van sterke en zwakke punten- betekenen voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd.

### **1.2.1 Doelstelling**

De doelstelling van het onderzoek is het analyseren van sterke en zwakke punten van verschillende schaalgroottes voor veiligheidsregio's in Nederland om hiermee uitspraken te kunnen doen over de passendheid van verschillende mogelijke schaalgrootten voor veiligheidsregio's in Nederland.

Dit door te beschrijven vanuit welke theoretische invalshoeken naar schaalgrootte van veiligheidsregio's kan worden gekeken en wat deze invalshoeken in termen van sterke en zwakke punten betekenen voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's kunnen worden georganiseerd.

---

<sup>2</sup> Het gaat hierbij om de meest wenselijke schaal van de veiligheidsregio's naar aanleiding van de opschaling van de politie. De vraag naar de wenselijkheid van de nieuwe politieschaal is niet minder relevant, maar valt buiten de scope van dit onderzoek.

Hierbij ga ik dus niet onderzoeken hoe het nu *is*, maar wel welke schaalgrootte(n) voor de veiligheidsregio's *wenselijk zou(den) kunnen zijn en waarom*.

### **1.2.2 Vraagstelling**

De centrale vraag voor het onderzoek luidt:

*Vanuit welke theoretische invalshoeken kan naar de schaalgrootte van veiligheidsregio's worden gekeken en wat betekenen deze, vertaald in sterke en zwakke punten, voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd?*

Hierbij gelden de volgende deelvragen:

1. *Wat zijn veiligheidsregio's?*
2. *Wat betekent 'schaalgrootte'?*
3. *Vanuit welke theoretische invalshoeken kan naar schaalgrootte worden gekeken?*
4. *Wat zeggen deze theoretische invalshoeken over schaalgrootte?*
5. *Wat zijn de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd?*
6. *Wat betekenen de bij deelvraag 3 genoemde theoretische invalshoeken in termen van sterke en zwakke punten voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's kunnen worden georganiseerd?*
7. *Wat betekenen de bij deelvraag 6 genoemde sterke en zwakke punten voor de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland?*

De deelvragen 1 tot en met 6 zijn descriptieve vragen. Naar aanleiding van deze vragen worden zaken beschreven en geanalyseerd. Vraag 7 is een ontwerp-vraag, die kan leiden tot aanbevelingen of een voorstel (Van Thiel, 2007: 25-26).

### **1.3 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie**

Bestuurskunde behoort tot de sociale wetenschappen en houdt zich descriptief (beschrijvend) en prescriptief (voorschrijvend) bezig met de inrichting en werking van het openbaar bestuur (Kooij en Roskam, 2007:6). De veiligheidsregio's zijn onderdeel van het openbaar bestuur in Nederland. Daarom is onderzoek naar de organisatieschaal van de veiligheidsregio's bestuurskundig relevant; het gaat immers om (de visie op) de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland.

Daarnaast is er sprake van een maatschappelijk relevant onderzoek. Enerzijds vanwege effectief en efficiënt openbaar bestuur. Dit betekent dat binnen het openbaar bestuur de juiste dingen worden gedaan (doelgericht) en dat deze dingen goed worden gedaan (zo hoog mogelijk resultaat tegen zo gering mogelijke kosten). Ook de schaalgrootte van een overheidsorganisatie is hierop van invloed. Dat de maatschappij hierbij is gebaat behoeft geen betoog. Anderzijds kan schaalgrootte van invloed zijn op het democratisch vermogen, de responsiviteit, stuurbaarheid en controleerbaarheid van de overheid.

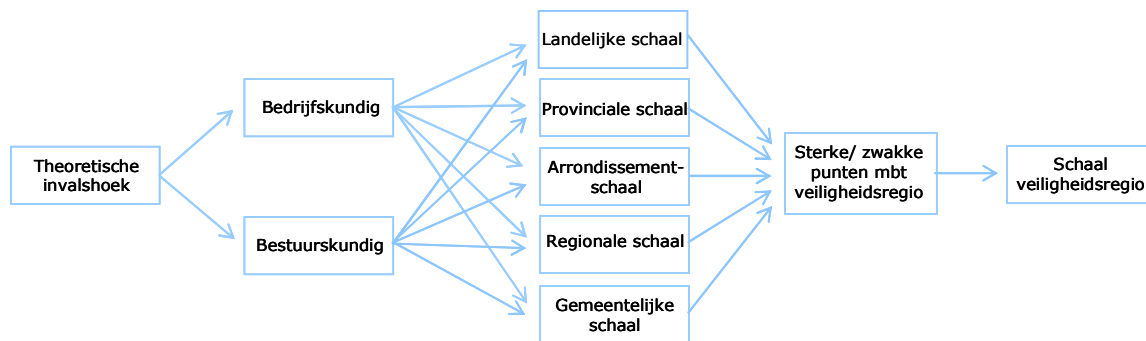


### 1.4 Opzet onderzoek en methodologische verantwoording

Om de centrale vraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden is gekozen voor de volgende processtappen:

	Processtap	Inhoud	Antwoord op deelvraag	Onderzoeksmethode
1	Empirische context	Beschrijven van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisatie van openbaar bestuur in Nederland</li> <li>- Wat is een veiligheidsregio</li> <li>- Wat wordt verstaan onder schaalgrootte</li> </ul>	1 en 2	1.Literatuurstudie
2	Conceptueel kader	Beschrijven van manieren waarop naar de schaalgrootte van een overheidsorganisatie kan worden gekeken. Anders gezegd: welke 'brillen' kunnen worden opgezet bij het analyseren van de schaalgrootte voor veiligheidsregio's in Nederland? Vanuit welke perspectieven kan hiernaar worden gekeken?	3 en 4	1.Literatuurstudie. 2.In interviews nagaan of de beschrijving volledig is.
3	Schalen veiligheidsregio's	Beschrijven van de schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland zouden kunnen worden georganiseerd.	5	1.Literatuurstudie.
4	Sterkten en zwakten	Van elk theoretisch perspectief wordt de betekenis ervan voor de veiligheidsregio's beschreven in termen van sterke en zwakke punten voor de beschreven schaalgroottes.	6	1.Literatuurstudie. 2.Interviews.
5	Analyse	Alle verzamelde informatie uit literatuur-onderzoek en interviews wordt geanalyseerd, waarna mogelijke conclusies kunnen worden getrokken over de schaal van veiligheidsregio's in Nederland.	7	Eigen analyse naar aanleiding van voorgaande.

Hieronder zijn de processtappen van dit onderzoek grafisch weergegeven:



Bij voorliggend onderzoek is sprake van 'ex ante evaluatie'. Vóóraf (ex ante) worden de implicaties van verschillend beleid (zijnde de vijf in hoofdstuk 4 beschreven schaalgrootten) beschreven. De uitkomst van het onderzoek kan bijdragen aan de inhoud van nieuw beleid. In dit geval beleid met betrekking tot (het aanpassen van) de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland.

De gekozen onderzoeksstrategie (de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek (Van Thiel, 2007:66)) om de centrale vraag en de hierbij behorende deelvragen te kunnen beantwoorden is de gevalstudie ('casestudy'). Dit is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht.

In een casestudy worden veel –vaak kwalitatieve- gegevens verzameld over alles wat met de casus te maken heeft, het gaat over actuele onderwerpen die zich in de dagelijkse realiteit afspelen (Van Thiel, 2007:97). Het centraal staande onderwerp in dit onderzoek is 'schaalgrootte van veiligheidsregio's'. Casestudies betreffen altijd een gering aantal situaties, maar die situaties worden wel uitgebreid bestudeerd (Van Thiel, 2007:98). Dat is ook in voorliggend onderzoek het geval. Onder 'situaties' worden hier vijf in hoofdstuk 4 beschreven schaalgrootten bedoeld. Iedere schaalgrootte wordt vanuit de beschreven theoretische invalshoeken (in termen van sterke en zwakke punten) beoordeeld. Er wordt in dit onderzoek voor casestudy gekozen omdat:

1. Gevalsstudies plaatsvinden in de natuurlijke situatie ('het veld'). In voorliggend onderzoek gaat het om een actuele vraag die zich in de dagelijkse realiteit afspeelt.
2. Het is een relatief uniek/specifiek onderwerp. Gestreefd wordt naar het leveren van een bijdrage aan dit concrete maatschappelijke vraagstuk. In principe hoeft er dan ook niet meer bestudeerd te worden dan deze vijf situaties.

De hierbij gebruikte onderzoeksmethoden zijn zoals in de laatste kolom van bovenstaande tabel omschreven zowel literatuurstudie als het afnemen van een tiental interviews. De hierbij gebruikte onderzoekstechniek is het semi-gestructureerde interview.

Het semi-gestructureerde interview is een gesprek aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding of topiclijst. Hierin staan de onderwerpen waarover de onderzoeker vragen wil stellen of een aantal geformuleerde vragen die de onderzoeker aan de respondenten stelt (Van Thiel, 2007:107).

Voor deze onderzoeksmethode is gekozen omdat:

- het een flexibele manier is om informatie te verzamelen, tijdens het gesprek kunnen immers aanvullende vragen worden gesteld om een gegeven antwoord beter te begrijpen (meer achtergrond, verdieping en verduidelijking);

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief  
A.E.T. Wepster*

- de benodigde informatie niet of zeer lastig met behulp van literatuurstudie te achterhalen is;
- zo zeer actuele visies kunnen worden achterhaald. De geïnterviewden spreken immers in het heden, vanuit de huidige situatie. Literatuur is soms al snel verouderd, vooral als de recente ontwikkelingen van invloed zijn op het onderwerp (wat bij schaalgrootte van veiligheidsregio's zeker het geval is).

Om een zo veelzijdig mogelijk beeld te krijgen is ervoor gekozen om bij veiligheidsregio's betrokken personen van verschillende 'lagen' te interviewen: rijk, provincie, regio, en gemeente. De selectie van respondenten binnen deze lagen is het zogenoemde 'elite-interview'; de respondenten zijn vooraanstaande personen binnen de onderzoekssituatie (Van Thiel, 2007:109). Op grond van hun positie en ervaring hebben ze veel kennis over veiligheidsregio's. Naast de vier genoemde 'lagen' is ervoor gekozen ook het Veiligheidsberaad bij het onderzoek te betrekken. Het Veiligheidsberaad is het bestuurlijk overleg van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. Hier lijkt een aantal 'lagen' verenigd; iedere voorzitter vertegenwoordigt een regio en is tevens burgemeester van een gemeente (meestal de grootste centrumgemeente van de betreffende regio). Omdat het alle voorzitters in Nederland betreft, krijgt het tot slot een nationaal karakter.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

#### *Rijk*

1. Dhr. Drs. E.S.M. Akerboom, Directeur Generaal Nationale Veiligheid en Terrorisme, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
2. Mw. Drs. R. Clabbers, Directeur Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

#### *Provincie*

3. Dhr. Dr. D. Berkhout, Hoofd bestuurlijke zaken en toezicht, Provincie Zuid-Holland.
4. Dhr. Drs. L. Zegwaard, Strategisch adviseur Commissaris van de Koningin, Provincie Zuid-Holland.

#### *Regio*

5. Dhr. Dr. P.L.J. Bos MCDm, Algemeen Directeur, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.
6. Dhr. M. Evers MCDm, plaatsvervangend regionaal brandweercommandant Haaglanden.
7. Dhr. K. Spanbroek, Directeur GGD en Directeur GHOR, Zuid-Holland Zuid.

#### *Gemeente*

8. Dhr. V.J.A. Molkenboer, burgemeester gemeente Leerdam.
9. Dhr. Mr. Drs. A.J. Borgdorff, burgemeester gemeente Binnenmaas.

#### *Veiligheidsberaad*

10. Mw. Drs. W. De Boer, directeur bureau Veiligheidsberaad.

Betrouwbaarheid en validiteit (geldigheid) zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2007:56-58).

De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten. De nauwkeurigheid heeft vooral betrekking op het meetinstrument, in dit geval de semigestructureerde vragenlijst. Deze moet zo nauwkeurig mogelijk de beoogde variabele meten. Bij het element van betrouwbaarheid gaat het om herhaalbaarheid; onder dezelfde omstandigheden zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevindingen.

Bij het afnemen van interviews is de onderzoeker zelf in feite het belangrijkste meetinstrument; hij bedenkt en stelt de vragen, waarna hij de antwoorden noteert en

interpreteert (Van Thiel, 2007:113). Uiteraard tracht de onderzoeker van voorliggend onderzoek zo nauwkeurig en objectief mogelijk de verkregen informatie weer te geven. Zo worden de databronnen (onder andere interviewverslagen) gedocumenteerd, zodat ze later nog eens nageslagen of gecontroleerd kunnen worden. Het voorliggend onderzoek is verkennend / richtinggevend, wat maakt dat de herhaalbaarheid van het onderzoek niet hoog is.

Bij validiteit kan onderscheid worden gemaakt in interne en externe validiteit. De interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek; wordt echt gemeten wat men wil meten? Dit heeft betrekking op de kwaliteit van operationalisaties. Deze moeten een goede maatstaf zijn van het theoretisch construct dat wordt onderzocht. Zo moeten de indicatoren eenduidig en uitsluitend zijn. Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek (representativiteit): gelden de gevonden resultaten ook voor andere situaties/tijden/plaatsen?

Wat betreft de interne validiteit van voorliggend onderzoek zijn de indicatoren zo goed mogelijk geoperationaliseerd. Voor de 'echte' vraaggesprekken heeft hiertoe ook een proefinterview plaatsgevonden. Aan het begin van de interviews is het onderwerp zo goed mogelijk afgebakend. Doordat er sprake is van verkennend onderzoek is de representativiteit (externe validiteit) van het onderzoek gering. Immers 'slechts' 10 personen zijn bij voorliggende verkenning betrokken. Het is de vraag hoe representatief zij zijn voor het gehele veld van betrokkenen bij de veiligheidsregio's. Als het onderzoek wordt herhaald met andere geïnterviewden is het niet ondenkbaar dat de resultaten wijzigen.

Wat betreft het afnemen van de interviews viel op dat alle benaderden direct enthousiast waren en graag wilde meewerken. Gezien de volle agenda's van de geïnterviewden is het bijzonder dat alle interviews tussen 8 en 22 april 2011 hebben kunnen plaatsvinden. Uit het enthousiasme van de geïnterviewden en het feit dat zij voor dit onderzoek tijd hebben willen vrij maken, kan worden opgemaakt dat zij het onderwerp als relevant beschouwen.

De interviews zijn zonder uitzondering goed verlopen. Het waren plezierige gesprekken en duurde tussen de 50 minuten en 1,5 uur. Zoals vermeld is gesproken aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst welke is opgenomen in bijlage 3. Afhankelijk van de antwoorden van de geïnterviewden zijn soms aanvullende vragen gesteld. Een aantal geïnterviewden gaf aan het prettig te vinden dat zij bij de vragen over theoretische invalshoeken (vraag 3), schaalgrootten (vraag 4) en de combinatie hiertussen (vraag 5) een A4 uitgereikt kregen wat als houvast kon dienen bij de beantwoording (deze zijn eveneens opgenomen in bijlage 3). De interviews zijn digitaal opgenomen, waarna van ieder interview een uitgebreid (schriftelijk) verslag is gemaakt. Met de geïnterviewden is afgesproken dat de interviewverslagen niet één-op-één worden opgenomen in de rapportage. Zonder uitzondering gaven de geïnterviewden aan benieuwd te zijn naar het eindresultaat het onderzoek. Uiteraard krijgen zij voorliggende scriptie na afronding opgestuurd.

## 2. Empirische context

Om de schaal voor veiligheidsregio's te onderzoeken speelt de empirische context een belangrijke rol. Het is dan ook van belang te beschrijven:

1. Hoe het openbaar bestuur in Nederland is georganiseerd. De veiligheidsregio's moeten hier immers binnen passen.
2. Wat de relevante begrippen 'veiligheidsregio' en 'schaalgrootte' inhouden.
3. Wat de relevante ontwikkelingen in Nederland zijn die mogelijk van invloed kunnen zijn op de schaalgrootte van veiligheidsregio's.

Deze aspecten komen in afzonderlijke paragrafen in dit hoofdstuk aan de orde.

### 2.1 Openbaar bestuur in Nederland

Om de optimale schaal voor veiligheidsregio's te onderzoeken is het van belang eerst te bekijken hoe het openbaar bestuur momenteel in Nederland is ingericht. Breed & Haeften (2009:10) spreken in dit geval van een hoofdstructuur en enkele hulpstructuren. De hoofdstructuur wordt 'algemeen bestuur' genoemd en gevormd door het huis van Thorbecke. Hulpstructuren worden gevormd door het 'functioneel bestuur'. Hieronder worden de genoemde structuren nader toegelicht.

#### *Algemeen Bestuur*

De inrichting van het openbaar bestuur in Nederland is gebaseerd op het Huis van Thorbecke. Hierin bestaat een drietal territoriale bestuurslagen, namelijk het rijk, de provincies en de gemeenten, die samen de hoofdstructuur van Nederland vormen. Deze bestuurslagen hebben een directe democratische legitimatie; in elke bestuurslaag wordt een orgaan direct gekozen door de bevolking op basis van het algemeen kiesrecht (respectievelijk de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraad). Bestuursorganen binnen de hoofdstructuur hebben dus een rechtstreekse democratische legitimatie. Dit bestuur wordt algemeen bestuur genoemd: bestuur met een open taakgebied (Schroten, 2000:37-38). Zij hebben een 'open huishouding'. Hun takenpakket is in principe onbegrensd, daarover beslist het algemeen bestuur zelf (autonoom), op voorwaarde dat de behartiging van het openbaar belang niet door een hogere regeling aan zijn bemoeienis is onttrokken (Kerckhaert et al, 2009:149).

Deze territoriale organisatiestructuur van het Nederlandse openbaar bestuur kenmerkt zich door een grote stabiliteit (IPO, 2002:9). Het door Thorbecke ontworpen huis, met zijn drie verdiepingen van rijk, provincies en gemeenten is ongeveer anderhalve eeuw na de oplevering ervan qua hoofdstructuur ongewijzigd gebleven. In de loop der tijd is het interieur van het gebouw wel fors aangepakt. Zo is op de gemeentelijke verdieping het aantal vertrekken ruwweg gehalveerd, de omvang ervan is navenant toegenomen. De meest ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden in de trappenhuizen en op de gangen. Daar is het steeds drukker geworden. Gedeeld bestuur dwingt tot verticale coördinatie, overleg, afstemming en toezicht. Daarnaast is er een veelheid aan bouwsels en barakken die in de loop van de tijd naast het huis van Thorbecke zijn opgetrokken en waarin het functioneel gedecentraliseerd bestuur in talrijke verschijningsvormen onderdak heeft gevonden (de hulpstructuren).

Een bijzondere vorm van algemeen bestuur is de gemeenschappelijke regeling (GR). Dit is een publiekrechtelijk samenwerkingsverband tussen bestuursorganen, waarbij bepaald wordt dat bepaalde taken en bevoegdheden centraal worden uitgevoerd. De instelling van een gemeenschappelijke regeling wordt geregeld bij de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr).

Er zijn verschillende soorten gemeenschappelijke regelingen, te weten:

- tussen gemeenten;
- tussen provincies;
- tussen waterschappen;
- tussen gemeenten en provincie(s);
- tussen gemeenten en waterschappen;
- tussen gemeenten, provincies en waterschappen;
- tussen provincies en waterschappen.

Daarnaast kunnen andere openbare lichamen of rechtspersonen deelnemen in de regeling. Voorbeeld van een gemeenschappelijke regeling zijn 6 samenwerkende gemeenten in de Drechtsteden (gemeenten), de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (gemeenten en provincie) en de veiligheidsregio's.

Als 'verlengd lokaal bestuur' worden beschouwd intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr (Kerckhaert et al, 2009:156).

Bij de zogenoemde 'plusregio' is eveneens sprake van een gemeenschappelijke regeling. Een plusregio is een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken, dat op uitnodiging van het college van gedeputeerde staten van de provincie door de besturen van gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek (Wgr, art. 104).

#### *Functioneel Bestuur*

Als aanvulling op het algemeen bestuur kent Nederland ook functioneel bestuur. Dit is een zogenoemde hulpstructuur naast de hoofdstructuur van het huis van Thorbecke (Breed & Haeften, 2009:10). Functioneel bestuur is aan de orde voor specifieke beleidsvelden waarvoor de provincie te groot is en de gemeente te klein. Functioneel bestuur schiet het tekortschietend systeem van drie bestuurslagen te hulp en lost het probleem van het 'regionale gat' op (Kerkhaert et al, 2009:156).

Bij functioneel bestuur is er sprake van een beperking tot een bepaalde taak en niet van een open taakgebied. Een organisatie van functioneel bestuur is werkzaam op een bijzonder terrein van overheidszorg en beschikt niet over het open autonomiegebied dat kernmerkend is voor algemeen bestuur (Schroten, 2000:37-38). In dit verband wordt ook gesproken van bestuursorganen met een 'gesloten huishouding'. Het behartigt bepaalde deelbelangen en heeft geen rechtstreeks democratisch gekozen bestuursorgaan (waterschappen vormen hierop een uitzondering). Functionele bestuursorganen beschikken niet over een vrij recht van initiatief om buiten het afgeperkte takenpakket nieuwe verantwoordelijkheden op te pakken (Kerkhaert et al, 2009:156).

Voorbeelden van functioneel bestuur zijn waterschappen (functie: waterbeheer), politie (functie: openbare orde en veiligheid) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Daarnaast is bij territoriaal aanvullend bestuur sprake van functioneel bestuur. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- deelgemeenten. Een deelgemeente is onderdeel van een gemeente waaraan enkele bevoegdheden van de gemeenten naar gedelegeerd kunnen worden (<http://www.woorden.org/woord/deelgemeente>);
- stadsdelen. Een stadsdeel is een bestuurlijke eenheid die gedecentraliseerde, eigen bevoegdheden heeft ([www.woorden.org](http://www.woorden.org)).

## **2.2 Relevante begrippen**

### **2.2.1 De veiligheidsregio**

Om de schaal met betrekking tot veiligheidsregio's te onderzoeken, is het van belang te weten wat een veiligheidsregio is. De eerste deelvraag luidt dan ook: *Wat zijn veiligheidsregio's?* Op deze vraag wordt in deze paragraaf ingegaan.

#### *Aanleiding en korte geschiedenis*

Aanleiding voor het in het leven roepen van veiligheidsregio's in Nederland is geweest dat de bestuurlijke organisatie en schaal van de rampenbestrijding tekort schoot (Landa en Mestrum, 2010:5-6). De Commissie Brouwer van de VNG erkende in 2002 dat veel gemeenten simpelweg te klein zijn om een ramp of crisis van enige omvang aan te kunnen en raadde aan op zoek te gaan naar samenwerkingsverbanden. Ook de Raad voor openbaar bestuur (Rob) bracht in 2003 het advies uit om de rampenbestrijding en crisisbeheersing als verlengd lokaal bestuur te organiseren. Dit leidde tot het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's in 2004, hetgeen werd bevestigd in een keuze voor verlengd lokaal bestuur in het kabinetsakkoord van 2007. Begin 2010 is het Wetsvoorstel veiligheidsregio's door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen, waarna de Wet vanaf 1 oktober 2010 van kracht is.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft in haar brochure (2009) aan de veiligheidsregio's in het leven zijn geroepen omdat:

- rampen en crises veelal gemeentegrenzen overstijgen;
- schaalvergroting mogelijkheden biedt voor verbetering van de crisis- en rampenbestrijding;
- zo beter multidisciplinair kan worden samengewerkt en samenhangend beleid ontwikkeld;
- zo de professionaliteit kan worden versterkt.

#### *Gemeenschappelijke regeling*

Artikel 9 van de Wet veiligheidsregio's verplicht colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding: veiligheidsregio. De veiligheidsregio is dus een (verplichte) gemeenschappelijke regeling. Dit verplichte karakter maakt de regeling bijzonder. Immers, het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is altijd een zelfstandige keuze van een bestuursorgaan. De wetgever dwingt in geval van veiligheidsregio's echter tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling.

Omdat er sprake is van een gemeenschappelijke regeling is er sprake van verlengd lokaal bestuur. Dat wil zeggen dat gemeenten uit hun midden de leden van het bestuur van de GR aanwijzen. In geval van de veiligheidsregio's bepaalt de wet dat de burgemeesters van de betrokken gemeenten het bestuur van de veiligheidsregio vormen (Wvr, artikel 11, lid 1).

Omdat binnen een veiligheidsregio specifieke taken en bevoegdheden verplicht vanuit de gemeenten worden overgedragen, lijkt er sprake van functioneel bestuur. Dit is echter niet het geval (Schoonderwoerd et al, 2010: 67). Gemeenten kunnen naast de wettelijk overgedragen taken ook besluiten andere taken over te dragen aan de veiligheidsregio's.

### *Taken en bevoegdheden*

Bij de gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio worden in ieder geval aan het bestuur van de veiligheidsregio de volgende taken en bevoegdheden overgedragen (Wvr, artikel 10):

- a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak met betrekking tot brandweezorg;
- d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- e. het instellen en in stand houden van een brandweer;
- f. het instellen en in stand houden van een GHOR (Geneeskundige Hulpverlenings Organisatie in de Regio);
- g. het voorzien in de meldkamerfunctie;
- h. het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- i. het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisatie die betrokken zijn bij de onder d, e, f en g genoemde taken.

De veiligheidsregio gaat derhalve over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Met de veiligheidsregio's worden deze taken bestuurlijk en operationeel op regionaal niveau geïntegreerd, waarbij lokale verankering behouden blijft. De genoemde taken worden dus verplicht vanuit gemeenten overgedragen naar de veiligheidsregio, de verantwoordelijkheid blijft echter bij gemeenten. Artikel 2 van de Wvr zegt immers dat het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van de brandweezorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Hiermee is er voor de veiligheidsregio's sprake van een collegeregeling en geen klassieke regeling waarbij toestemming van de raad nodig is (Wgr, artikel 1 lid 2).

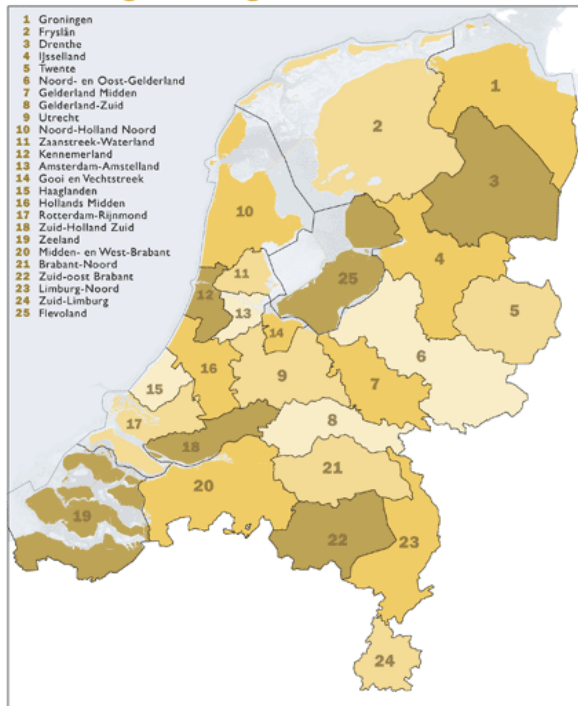
### *Veiligheidsregio in Nederland*

Er zijn in Nederland 25 veiligheidsregio's. Deze zijn in de bijlage van de Wet veiligheidsregio's bij naam genoemd, waarbij tevens is aangegeven welke gemeenten tot welke veiligheidsregio behoren. Zoals eerder aangegeven zijn deze veiligheidsregio's congruent met de huidige politieregio's in Nederland.



De indeling van veiligheidsregio's in Nederland ziet er als volgt uit:

## 25 Veiligheidsregio's



Figuur 1: veiligheidsregio's in Nederland

### Organisatie

Wettelijk gezien bestaat de veiligheidsregio minimaal uit:

- de (regionale) brandweer;
- de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen in de Regio);
- gemeenschappelijke meldkamer;
- een coördinerend functionaris die is belast met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis.

### Doel

Het doel van de veiligheidsregio's is een doelmatige en slagvaardige hulpverlening te verzekeren, mede op basis van een gecoördineerde voorbereiding.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie (2009) geeft aan dat met de veiligheidsregio's wordt beoogd:

- de burgers beter te beschermen tegen risico's;
- betere hulpverlening en nazorg te bieden bij rampen en crises;
- brandweezorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing en inzet politie in geval van calamiteiten onder één regionale bestuurlijke regie te laten vallen;
- de bestuurlijke en operationele slagkracht te versterken.

### *Partnerschappen*

In een veiligheidsregio werken gemeenten en hulpdiensten samen met andere instanties, de zogeheten crisispartners (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010). Dat zijn bijvoorbeeld:

- de waterschappen (voor zover voor de veiligheidsregio in kwestie relevant);
- het Openbaar Ministerie (OM);
- Rijkswaterstaat;
- Regionaal Militair Commando (RMC): Defensie.

Daarnaast zijn er nog andere (private) organisaties die door hun essentiële functie in de samenleving, hun expertise en capaciteiten een belangrijke rol kunnen spelen bij de crisisbeheersing. Te denken valt aan ziekenhuizen, Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM), het Rode Kruis, Prorail, NS en bedrijven zoals energiebedrijven (stroomuitval) en industrie (chemisch ongeluk).

De meeste crisispartners hebben een eigen geografische schaal waarop gewerkt wordt. Denk aan de verdeling van waterschappen, de gerechtsarrondissementen, de districten van Rijkswaterstaat of de indeling van Regionaal Militair Commando's.

### **2.2.2 Schaalgrootte**

De tweede deelvraag van voorliggend onderzoek luidt: *Wat betekent schaalgrootte?* Daar wordt in deze paragraaf nader op ingegaan.

Tetterroo (2003:33) geeft aan dat er verschillende betekenissen of dimensies van schalen zijn, al is er altijd sprake van een relatie met een bepaalde ruimte of grondgebied.

Schaalgrootte verwijst naar omvang. Soms doelt men daarmee op een juridische entiteit, dat wil zeggen de rechtspersoon die een instelling / organisatie drijft, soms de plaats waar de dienst geleverd wordt. Het is belangrijk dit verschil in duiding voor ogen te houden. Groot- en kleinschaligheid kunnen zo beschouwd immers goed samengaan: grootschaligheid op organisatie- of instellingsniveau, kleinschaligheid in de uitvoering van de dienst (RVZ, 2008:19). Vertaald naar de veiligheidsregio betekent dit dat men het kan hebben over de schaal van:

1. De organisatie veiligheidsregio.
2. Het werkgebied van de veiligheidsregio.

In dit onderzoek staat primair de laatste definitie centraal; gekeken wordt naar de grootte van het werkgebied (grondgebied) van de veiligheidsregio. Echter, de schaalgrootte van het gebied zal naar verwachting ook van invloed zijn op de schaalgrootte van de organisatie. De zaken kunnen derhalve niet geheel los worden gezien.

Olthof (2001:12/13) geeft aan dat het begrip schaalgrootte op twee manier te definiëren is, in enge zin en in ruime zin.

De definitie in enge zin is de meest concrete manier om schaalgrootte van een organisatie te definiëren. Hierbij wordt schaalgrootte synoniem gesteld aan de omvang van een organisatie. In de veiligheidsregio zou dit bijvoorbeeld geoperationaliseerd kunnen worden in termen van het aantal medewerkers of beschikbare totale budget. Deze definitie komt overeen bovengenoemde eerste definitie.

Bij de definitie in brede zin staat de wijze van organiseren van activiteiten centraal. Of zoals Meyer en Van Zijp (1999) het illustreren: 'we zeggen dat een organisatie de activiteiten op grote of kleine schaal heeft georganiseerd'. Hier is een parallel te maken met bovengenoemde tweede definitie. Schaalgrootte met betrekking tot de veiligheidsregio's is een keuze. Daarmee wordt het schaalbegrip een strategisch instrument van de Nederlandse overheid. Een middel waarmee strategische doelen kunnen worden bereikt. De Wit (2007:89) zegt hierover dat schaal een besturingsopgave is geworden.

In dit onderzoek wordt de brede betekenis van de schaaldefinitie gehanteerd, schaal als strategisch instrument van de Nederlandse overheid, waarbij het werkgebied van de veiligheidsregio centraal staat. In dit onderzoek wordt derhalve onder schaalgrootte van de veiligheidsregio 'het werkgebied van de veiligheidsregio' verstaan.

## **2.3 Relevante ontwikkelingen**

De veiligheidsregio's in Nederland staan niet op zichzelf. Het is dan ook belangrijk de schaalvraag niet alleen vanuit theoretische invalshoeken te bezien, maar ook vanuit het perspectief van de huidige ontwikkelingen. In deze paragraaf worden de meest relevante ontwikkelingen beschreven.

### **2.3.1 Politie**

De Nederlandse politie bestaat momenteel uit 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Zoals in de inleiding (paragraaf 1.1) al is aangegeven geeft het huidige Regeerakkoord (30 september 2010) aan dat er één nationale politie komt. De minister van Veiligheid en Justitie bevestigt dit in december 2010 per brief aan de Tweede Kamer; er komt één nationale politie met 10 regionale eenheden en één of meer landelijke operationele eenheden zoals nu de Nationale Recherche. De grenzen van de 10 eenheden zijn gelijk aan die van de tien voorgestelde arrondissementen van de gerechtelijke kaart. Daardoor zal naar verwachting in de justitiële keten de samenwerking worden vereenvoudigd. De buitengrenzen van de politie-eenheden en die van de daarbinnen liggende veiligheidsregio's blijven samenvallen. De huidige regionale bestuurslaag, op het niveau van de huidige politieregio's, verdwijnt. Hiermee verdwijnt ook het Regionale College van Politie.

De minister van Veiligheid & Justitie heeft het wetsvoorstel nationale politie eind 2010 ter consultatie aan een aantal partijen aangeboden. Tegelijkertijd heeft hij bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin de hoofdlijnen van het wetsvoorstel worden weergegeven. Over die hoofdlijnen is in januari 2011 met de Tweede Kamer gedebatteerd. Na behandeling van het wetsvoorstel in de Raad van State (en aanpassingen naar aanleiding hiervan) is het wetsvoorstel eind juni 2011 ingediend bij de Tweede Kamer. De Minister van Veiligheid en Justitie streeft ernaar de nieuwe Wet voor 1 januari 2012 in werking te laten treden (Rijksoverheid, 2011).

### **2.3.2 Brandweer**

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) voorziet in een door het bestuur van de veiligheidsregio ingestelde regionale brandweer (artikel 25). Elk college van burgemeester en wethouders kan bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio echter ook besluiten tot het hebben van een gemeentelijke brandweer, die in de eigen gemeente taken uitvoert (artikel 26 Wvr). Hiermee is regionalisering van de gemeentelijke brandweren in Nederland geen verplichting.

Op 30 november 2010 is in Tweede Kamer een motie ingediend (door mevrouw Hennis-Plasschaert) die de regionalisering van de brandweer tot een wettelijke verplichting wil maken (Kamerstukken II, 2010/11, 32 500-VI, nr. 23). Op 1 december jl. heeft de Tweede Kamer bij meerderheid van stemmen deze motie aangenomen. Hiermee wil de Kamer dat de regionalisering van de brandweer binnen de Wet Veiligheidsregio's wordt

ingevoerd. Deze motie heeft als doel de brandweerorganisatie in Nederland eenvormig op regionaal niveau in te richten en daarmee de kwaliteit en de doelmatigheid van de brandweer te bevorderen.

Met als grondslag de bovengenoemde motie Hennis-Plasschaert heeft de Raad van State inmiddels geadviseerd op een conceptwijziging van de Wet veiligheidsregio's aangaande de regionalisering van de brandweer. Het voorstel van wet is 15 juli 2011 ter behandeling naar de Tweede Kamer gestuurd. De wijziging aangaande regionalisering behelst dat de mogelijkheid voor de colleges van burgemeester en wethouders om een gemeentelijke brandweer te handhaven zal vervallen. Het wijzigingsvoorstel van de Wet veiligheidsregio's zal resulteren in een generieke verplichting voor gemeenten om alle brandweergelateerde taken bij gemeenschappelijke regeling over te dragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio's dient vervolgens zorg te dragen voor één regionale brandweerorganisatie (Overheid.nl, 2011). De minister van Veiligheid & Justitie streeft ernaar het wetsvoorstel voor 1 januari 2012 in werking te laten treden.

### **2.3.3 Meldkamer**

Volgens artikel 10, lid g van de Wvr voorziet de veiligheidsregio in de meldkamerfunctie. Momenteel kent Nederland 26 meldkamers (25 binnen veiligheidsregio's en één voor de KLPD) (gemeenschappelijkemeldkamers.nl, 2011).

In het Regeerakkoord (2010) staat dat het kabinet tot één meldkamerorganisatie wil komen, verspreid over drie locaties, om in geval van storingen en onderhoud uitval te voorkomen. Met de bundeling van krachten wordt beoogd de kwaliteit van dienstverlening te verhogen en deze betere kwaliteit ook nog eens tegen lagere kosten te leveren. De regering wil met de operatie een structurele bezuiniging realiseren van 50 miljoen euro (Veiligheidsregio, 2011:1).

Op 8 december 2011 heeft een eerste bestuurlijke conferentie plaatsgevonden over de toekomst van de meldkamers. Hieraan namen zowel bestuurders als vertegenwoordigers uit de kolommen deel. Tijdens deze conferentie is aangegeven dat bereidheid aanwezig is om wegen te verkennen naar een schaalvergroting van de meldkamerorganisatie in Nederland. De bestuurders gaven aan ervan overtuigd te zijn dat het goedkoper kan, dat er een noodzaak is voor samenwerking en verbetering van efficiency en dat er ook kwalitatief nog verbeterd kan worden. Een meldkamerorganisatie met ten hoogste drie locaties (zoals in het Regeerakkoord is opgenomen) gaat velen echter te ver. Tien meldkamers lijken de bestuurders realistischer. Naar aanleiding van de conferentie is een multidisciplinaire stuurgroep in het leven geroepen die de richting, die tijdens de conferentie is ingezet, verder vorm zal geven. Het streven is een gemeenschappelijk plan met een breder gezelschap te bespreken en aan de minister van Veiligheid en Justitie aan te bieden. Daarna deelt de minister de bevindingen met de Tweede Kamer.

Vooruitlopend op nationale opschaling van de meldkamers worden in 2011 de drie noordelijk meldkamers van politie, brandweer en ambulance voor de veiligheidsregio's Friesland, Drenthe en Groningen samengevoegd tot één noordelijke meldkamer Drachten.

### **2.3.4 Arrondissementen**

Om de kwaliteit van de rechtspraak te waarborgen en voor iedereen toegankelijk te maken is Nederland verdeeld in ressorten (rechtsgebieden). De gerechtelijke kaart geeft de indeling weer. Deze indeling bepaalt onder andere welke rechtbank zaken behandelt.

Momenteel is Nederland onderverdeeld in vijf ressorten. Elke ressort heeft een eigen gerechtshof en een aantal arrondissementen. In totaal zijn er 19 arrondissementen. Elk arrondissement heeft een aantal rechtbanken en kantongerechten. Omdat het binnen de huidige structuur niet goed mogelijk is om op alle terreinen van rechtspraak kwaliteit te

kunnen blijven realiseren wordt de gerechtelijke kaart herzien. In 2010 is hiertoe een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.

Het kabinet is van mening dat schaalvergroting een oplossing kan bieden en wil dat de indeling van de politie, het openbaar ministerie en de Rechtspraak op elkaar aansluiten zodat zij effectiever en efficiënter met elkaar kunnen samenwerken. Op basis van deze uitgangspunten is het kabinet tot een nieuwe gerechtelijke kaart gekomen met vier ressorten en tien arrondissementen. Dit alles is opgenomen in een wetsvoorstel dat de ministerie van Veiligheid en Justitie op 17 december 2010 ter consultatie aan adviesinstanties heeft gestuurd.

Zoals hierboven aangegeven zal de nieuwe indeling in tien arrondissementen ook gaan gelden voor de indeling van de toekomstige regionale eenheden van de te vormen nationale politie. Ook het openbaar ministerie volgt deze indeling.

### **2.3.5 GGD**

In mei 2011 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de wetswijziging Wet publieke gezondheid. De wetswijziging treedt op 1 januari 2012 in werking en brengt meer samenhang tussen de Wet Veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid. Dit heeft voor de veiligheidsregio's met name de volgende wijzigingen tot gevolg:

- het bestuur van de veiligheidsregio wordt verantwoordelijk voor de voorbereiding op eventuele grootschalige infectieziektes. Publieke gezondheid maakt integraal onderdeel uit van de regionale crisisplannen;
- het aantal GGD'en wordt teruggebracht van 28 tot 25, waarbij de werkgebieden van de GGD'en overeenkomen met de 25 veiligheidsregio's;
- gemeenten hebben met de nieuwe Wet publieke gezondheid de mogelijkheid een GGD te vormen die meer dan één veiligheidsregio omvat. De GGD moet dan wel de gehele veiligheidsregio omvatten. Meerdere GGD-en binnen een veiligheidsregio is echter niet mogelijk;
- de directeur publieke gezondheid geeft zowel leiding aan de GGD-organisatie als aan de GHOR-organisatie.

Nadat in dit hoofdstuk is ingegaan op de empirische context van de schaalvraag van veiligheidsregio's, wordt in het volgende hoofdstuk (4) het theoretische kader van voorliggend onderzoek beschreven.

### 3. Theoretisch kader

In het vorige hoofdstuk is de empirische context geduid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het conceptueel kader, waarbij wordt ingegaan op de derde en vierde deelvraag:

3. *Vanuit welke theoretische invalshoeken kan naar schaalgrootte van de veiligheidsregio worden gekeken?*
4. *Wat zeggen deze theoretische invalshoeken over schaalgrootte?*

Tetteroo (2003:32) geeft aan dat de schaalproblematiek in het binnenlands bestuur kan worden opgevat als een permanente discussie over de zoektocht naar de optimale schaal waarop de overheid kan worden georganiseerd voor de behartiging van haar taken. Hij geeft aan dat er gesproken wordt over de zoektocht naar de 'heilige schaal', echter in de wetenschap dat deze nooit gevonden zal worden. Schaap (2000:140) zegt hierover dat de optimale schaal niet bestaat, bestond en nooit zal bestaan, al was het maar vanwege de maatschappelijke dynamiek en in de tijd veranderende inzichten en voorkeuren in het binnenlands bestuur. Verschillende schalen hebben verschillende voor- en nadelen. Hagelstein en Traag (1998:3) geven aan dat de vraag naar de juiste schaal veelal naar plaats en tijd verschillend wordt beantwoord. De ideale, of optimale territoriale schaal van een Nederlandse gemeente, stadsprovincie of welk bestuursorgaan dan ook, laat zich volgens hen moeilijk vaststellen. Elke schaal blijkt zijn eigen voor- en nadelen te hebben en door een verandering van de schaal kunnen sommige problemen hooguit vervangen worden door andere. Ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zegt in haar rapportage over regionale vraagstukken dat de optimale schaal van overheidsbestuur niet bestaat (Rob, 2003:7). Cachet (2010:2) geeft in zijn column in 'de Veiligheidsregio' eveneens aan dat de ideale schaal niet bestaat.

De optimale schaal bestaat dus niet. Hagelstein en Traag (1998:3) zeggen dat het kijken naar schaalvragen mede wordt bepaald door het perspectief van waaruit de betrokkenen ernaar kijken. Ook de Raad voor openbaar bestuur zegt dat de keuze voor een bepaalde schaal wordt bepaald door de keuze voor een bepaald perspectief op de schaalproblematiek (Van Dijk, 2003:11). Vanuit welke perspectieven, welke theoretische invalshoeken kan gekeken worden naar schaalgrootte voor de veiligheidsregio's?

Bij de theoretische perspectieven op schaalgrootte wordt in het voorliggend onderzoek onderscheid gemaakt in twee perspectieven:

1. Bedrijfseconomisch.
2. Bestuurskundig.

In het navolgende wordt nagegaan wat theorieën op het terrein van bedrijfseconomie of bestuurskunde zeggen over schaalgrootte.

#### **3.1 Bedrijfseconomische perspectieven**

Bedrijfseconomie bekijkt vanuit een economische invalshoek hoe organisaties zo goed mogelijk gemanaged kunnen worden. Binnen de bedrijfseconomie wordt alles ingezet om een bedrijf optimaal gebruik te laten maken van schaarse middelen (Rijksuniversiteit Groningen, 2011).

Tetteroo (2003:34) legt de bedrijfseconomische dimensie van schalen als volgt uit: de schaal van bestuur die bedrijfseconomisch 'passend' is. Hierbij gaat het om de beleidsprestaties van het overheidsbestuur wat relateert aan effectiviteit. Met betrekking tot de relatie tussen schaal en het bedrijfseconomische resultaat van het beleid staat het begrip 'schaalvoordelen' centraal. Het gaat er dan om welke schaal vanuit het oogpunt van kosten het meest voordelig is. Dit relateert aan efficiency. De bedrijfseconomische begrippen effectiviteit en efficiency worden hieronder nader uitgewerkt.

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief  
A.E.T. Wepster*

In de beoordeling van projecten en programma's is vanuit de bedrijfseconomie effectiviteit de eerste eis en efficiency de volgende. Eenvoudig gezegd: eerst kijken of de goede dingen gedaan worden om het doel te bereiken en vervolgens kijken of deze dingen zodanig gedaan worden dat het ten koste gaat van zo min mogelijk middelen. De begrippen worden dan ook in deze volgorde behandeld.

### **3.1.1 Effectiviteit / doeltreffendheid**

Effectiviteit betekent 'doeltreffendheid'. Een (voorgenomen) handelswijze is effectief als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Er is sprake van doeltreffendheid als de goederen en diensten worden voortgebracht die mensen wensen (Dietz et al, 2004:36). De Groot (2001:15) omschrijft doeltreffendheid als 'worden de beoogde instellingsprestaties en maatschappelijke effecten bereikt'.

Om effectiviteit / doeltreffendheid te kunnen weergeven stelt Maier (Remmerwaal, 2006:302) dat:

Effect = kwaliteit x acceptatie ( $E = K \times A$ ).

Deze 'Wet van Maier' is op vele situaties toepasbaar en zegt dat het effect van een handeling of oplossing (bijvoorbeeld keuze voor schaalgrootte) het grootst is als de handeling kwalitatief goed is en door de betrokkenen wordt geaccepteerd. Als het een kwalitatief goede handeling is, maar de acceptatie laag uitvalt, dan is al het werk voor niets geweest; een vermenigvuldiging met nul levert immers nul op. Dit werkt ook andersom als een handeling of oplossing op veel draagvlak kan rekenen, maar kwalitatief slecht is scoort de effectiviteit van de handeling eveneens laag. Het gaat bij effectiviteit dus om zowel kwaliteit als acceptatie.

#### *Betekenis theoretisch invalshoek: effectiviteit*

Vertaald naar de schaal van de veiligheidsregio's betekent de Wet van Maier dat de schaalgrootte effectief is als deze kwalitatief gezien goed is en op acceptatie van (draagvlak bij) betrokkenen kan rekenen. 'Kwalitatief goed' houdt in ieder geval in dat de schaalgrootte daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van de doelen van de veiligheidsregio's.

Een veiligheidsregio is volgens Dietz dan effectief als zij de diensten levert waar in de samenleving behoefte aan is. De taken van de veiligheidsregio zijn met name in de Wvr voorgeschreven, maar de bij een veiligheidsregio betrokken gemeenten kunnen uiteraard extra taken op het terrein van fysieke veiligheid bij de veiligheidsregio beleggen. Het uitgangspunt is dat aan deze taken ook daadwerkelijk behoefte is in de samenleving. In dat geval is de veiligheidsregio effectief als zij de haar opgedragen en door de samenleving gewenste taken (bij wet of door haar eigen bestuur) op goede wijze uitvoert.

Vanuit de bedrijfseconomische effectiviteit-invalshoek gaat het dus bij de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland om dié schaalgrootte die zo goed mogelijk bijdraagt aan het behalen van de gestelde doelen. Een schaalgrootte is effectief als het leidt tot een kwalitatief goede uitvoering van de taken en op draagvlak kan rekenen bij betrokkenen.

### **3.1.2 Efficiency / doelmatigheid**

Efficiency betekent 'doelmatigheid'. Een activiteit is doelmatig of efficiënt als het niet mogelijk is het resultaat van die activiteiten met de inzet van minder middelen tot stand te brengen (Dietz et al, 2004:34). De Groot (2001:15) omschrijft het als het behalen van de beleidsresultaten tegen de laagste kosten. Het gaat er bij efficiency dus om het beoogde doel te bereiken met de inzet van zo min mogelijk middelen.

Efficiency- of schaaltheorieën binnen de bedrijfseconomie richten zich veelal op de productie- en kostentheorie. Deze gaat ervan uit dat een bedrijf steeds zijn kosten wil minimaliseren. Binnen deze theorieën zijn vele methoden ontwikkeld om de schaalgrootte te bepalen van een individueel bedrijf. Hierbij gaat het vaak om een bepaald productieniveau te behalen, waarbij op lange termijn de totale kosten minimaal zijn (Verspecht et al, 2003:12). De productie- en kostentheorieën gaan veelal gepaard met rekenmodellen, curves en berekeningen. De bedrijfseconomie kent daarnaast veel verschillende efficiencytheorieën. Hierbij gaat het veelal om zeer specifieke theorieën. Enkele voorbeelden zijn: efficiency van transactiekosten, efficiency met betrekking tot gebruik van bronnen, toewijzigingsefficiency, salarisefficiency, procesefficiency, algoritmische efficiency, et cetera. Het draagt niet bij aan het doel van deze scriptie om deze afzonderlijke efficiencytheorieën nader uit te werken.

Door taken op een groter schaalniveau te beleggen kunnen efficiencyvoordelen worden behaald. Immers, in geval van samenwerken van gemeenten, hoeven niet alle gemeenten afzonderlijk dezelfde taken uit te voeren. De Raad voor openbaar bestuur (2003:12) stelt dat in die gevallen waar de schaal van het integrale en democratisch gebiedsgebonden overheidsbestuur niet samenvalt met die van de meest doelmatige organisatieschaal en/of met die van de schaal waarop problemen zich manifesteren, er sprake is van een bestuurlijk organisatorisch probleem. Dit leidt onder andere tot het probleem dat de uitvoering (te) veel intersectorale regionale coördinatie vraagt. Meerdere organisaties (gemeenten) zijn bezig met specifieke aspecten van hetzelfde probleem. Elke organisatie heeft eigen bevoegdheden en een eigen bestuurlijke inbedding die veelal niet op elkaar zijn afgestemd. Dit leidt tot ondoelmatig en tijdrovend handelen.

De basisveronderstelling is dat er een bepaalde omvang of grootte is waarbij organisaties in staat zijn afzonderlijke beleidsprestaties tegen lagere kosten te realiseren in vergelijking met een kleinere organisatieschaal. Er blijkt echter ook een omslagpunt te zijn waar bij een omvangrijkere productie de kosten onevenredig toenemen. In dat verband spreekt men van 'schaalnadelen'. Schaalnadelen doen zich zowel voor bij ondernemingen als in het openbaar bestuur. In beide gevallen gaat het om disproportionele kosten van bijvoorbeeld afstemming, coördinatie, samenwerking, verkokering en bureaucratie (Tetterroo, 2003:34). De Wit (2007:83) zegt hierover dat schaalvergroting synoniem staat voor meer managers, die eerder worden gezien als veroorzaker dan als oplosser van problemen. Hij brengt schaalvergroting eveneens in verband met bureaucratiesering, formalisering, verkokering en regeldruk.

Schaalvergroting gaat dus gepaard met zowel efficiency / schaalvoordelen (zoals inzet van gespecialiseerd personeel, kostenbesparing op materiaal en gebouwen) als inefficiency / schaalnadelen (vergroete kans op bureaucratiesering, ongewenste effecten op keuzevrijheid en sociale cohesie, afnemende betrokkenheid bij organisaties) (De Wit, 2007:82). Bernardt et al (in Verspecht et al, 2003:16-19) geven de volgende oorzaken van schaalvoordelen:

- De ondeelbaarheid van dode duurzame productiemiddelen.  
Vaste kosten variëren niet met het productieniveau. Schaalvoordelen doen zich voor doordat voor een hoger productieniveau slechts dezelfde kosten nodig zijn. Dit doet zich voornamelijk voor op de korte termijn, zoals gebouwen, informatie verzamelen, et cetera;
- Specialisatie, organisatie en technische ontwikkeling.  
Hoe hoger het productieniveau is, hoe groter de voordelen van en de mogelijkheden tot specialisatie zijn. Specialisatie kan een belangrijke factor zijn in het verhogen van de efficiëntie in een productie- of dienstverleningsproces.



- Prijsverschillen dankzij grote hoeveelheden.  
Bij grote aankopen van materiaal staan grote bedrijven sterker bij hun leveranciers en kunnen daardoor gunstige voorwaarden bedingen.

Daarnaast zien Bernardt et al de volgende oorzaken van schaalnadelen:

- **Werkrelaties.**  
Hoe groter een bedrijf wordt, hoe minder nauw het contact verloopt tussen bedrijfsleiders en arbeiders. Er ontstaat een hiërarchie, minder rechtstreekse communicatie, minder verantwoordelijkheid wordt genomen, het wordt een meer bureaucratisch systeem. Dit komt de motivatie en inzet van personeel niet ten goede. De werkvolvoeding daalt bij de werknemers en leidt tot hogere arbeidskosten.
- **Management.**  
Nauw verwant met de werkrelaties zijn de nadelen van dit management. De controle van één manager is vrij beperkt in een groot bedrijf, hij is één schakel in het geheel en het geheel is niet zo makkelijk te doorgronden. Een groot bedrijf valt niet eenvoudig te besturen, het is weinig flexibel en kan niet eenvoudig inspelen op veranderingen. Door de grotere afstand van de basis kan niet snel ingespeeld worden op gevaren en kansen.

Hagelstein en Traag (1998:5) geven aan dat deze bedrijfseconomische argumentatie in de vorm van een U-vormige kostencurve kan worden verbeeld: bij een (te) kleine schaal zijn de kosten hoog, daarna dalen ze met het groter worden van de schaal om op een goed moment weer te gaan stijgen. Zo'n U-vormige curve heeft ergens tussen de twee uitersten een minimum en het lijkt vervolgens de kunst dit minimum te bepalen teneinde de optimale schaal te berekenen dan wel te vinden.

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) voerde ruim twintig jaar geleden een relevant onderzoek uit naar de relatie tussen ingezette middelen (in termen van kosten en personeel) en productievolume bij vier onderdelen van de kwartaire sector (bejaardenoorden, bibliotheek, politie en voortgezet onderwijs). Hieruit bleek dat de productiviteit (verhouding tussen volume van de productie en het volume van de ingezette middelen) tussen instellingen van verschillende grootte varieert. Middelgrote instellingen kennen over het algemeen een hogere productiviteit dan kleine instellingen. Zeer grote instellingen zijn daarentegen weer minder productief dan kleine instellingen. De uitkomsten houden in dat door ingrepen in de schaal van productie potentieel een grote winst in productiviteit kan worden geboekt (Goudriaan et al, 1989: 15).

In het bijzonder zijn de resultaten van het SCP-onderzoek bij de politie-organisatie interessant in het kader van het voorliggende onderzoek. Goudriaan et al (1989:164, 176) geven aan dat bij kleine korpsen sterke schaalvoordelen zijn te behalen, terwijl bij grote korpsen schaalnadelen optreden. Dit sluit aan bij bovengenoemde U-vormige kostencurve van Hagelstein en Traag. Bij het gemiddelde korps zijn via vergroting van de productie schaalvoordelen te behalen: een verhoging van productie met 1% kan worden opgevangen met een verhoging van slechts 0,9% van de inzet van middelen. Middelgrote korpsen zijn het meest productief, bij kleine korpsen zijn schaalvoordelen te behalen en bij grote korpsen is sprake van schaalnadelen. Ook zijn efficiencywinsten mogelijk door ingrepen in schaal doordat slechter presenterende instellingen zich spiegelen aan de beter presterende instellingen.

#### *Betekenis theoretisch invalshoek: efficiency*

Vanuit de bedrijfseconomische efficiency-invalshoek gaat het dus bij de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland om dié schaalgrootte waarbij het doel wordt bereikt met zo min mogelijk middelen. Om met de woorden van Tetterroo te spreken; het gaat

er om welke schaal voor veiligheidsregio's vanuit het oogpunt van kosten het meest voordelig is.

### **3.2 Bestuurskundige perspectieven**

De bestuurskunde is een wetenschap die zich toelegt op de studie van het openbaar bestuur in al zijn verschijningsvormen (Bovens et al, 2007:56). Vanuit de bestuurskunde kunnen de volgende invalshoeken met betrekking tot schaalgrootte worden onderscheiden:

1. Democratische controle en verantwoording.
2. Schaal van de problematiek.
3. Schaalgrootte van partners.

#### **3.2.1 Democratische controle en verantwoording**

De benodigde democratische controle en verantwoording stellen eisen aan de vorm en inhoud van een overheidsorganisatie.

Het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken (2005:9) zegt over democratische controle in relatie tot een gemeenschappelijke regeling het volgende:

*'De tweede grondregel voor democratisch bestuur wordt in 'Beginselen van Nederlands staatsrecht' als volgt omschreven: "Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat". Uit deze grondregel volgt dat democratische legitimiteit van een bestuur in grote mate afhankelijk is van een goede democratische controle. Onder democratische controle worden alle voorzieningen verstaan die het raadsleden mogelijk maken om het beleid van de gemeenschappelijke regeling te sturen en de controleren.'*

Het moet dus voor gekozen volksvertegenwoordigers mogelijk zijn het door een overheidsorganisatie gevoerde beleid te laten sturen en controleren. Hoe dichter een organisatie bij volksvertegenwoordigers wordt georganiseerd (bijvoorbeeld middels een vorm van algemeen bestuur) hoe beter dit kan worden ingevuld. En andersom, hoe verder een overheidsorganisatie van de volksvertegenwoordiging wordt georganiseerd (bijvoorbeeld middels een vorm van functioneel bestuur), hoe lastiger dit zal zijn.

Volgens Bovens (2005:28) biedt verantwoording democratisch gelegitimeerde actoren mogelijkheden tot beïnvloeding en (bij)sturing van bestuur, beleid en organisatie. Hij spreekt over verantwoording wanneer 'er een relatie is tussen een actor (bijvoorbeeld een GR) en een forum (bijvoorbeeld de gemeenteraad), waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te verstrekken over zijn eigen optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uitspreekt en sancties kan opleggen'.

Volgens de Raad voor openbaar bestuur (2003:22) draagt een goede democratische controle en verantwoording bij aan:

- het verwerven van draagvlak voor beleid;
- het verbeteren van de kwaliteit van beleid en dienstverlening;
- de controleerbaarheid en inzichtelijkheid van de besteding van publieke middelen;
- de legitimatie van overheidshandelen.

Regionale oplossingen dienen een deugdelijke democratische verantwoording niet in de weg te staan.

De verantwoordingsplicht van een gemeenschappelijke regeling wordt beschreven in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), deze loopt op twee manieren:

1. Tussen het bestuur van de GR en de deelnemende gemeenten.  
Een lid van het Algemeen Bestuur (AB) legt verantwoording af aan de gemeenteraad van zijn/haar gemeente (art 16.1 Wgr). Ook het bestuur als geheel (AB en DB samen) heeft een verantwoordingsrelatie ten opzichte van de gemeenteraden (art 17 Wgr). De gemeenteraden hebben een aantal instrumenten om democratische controle uit te voeren op de GR:
  - politieke controle door informatieplicht
  - verantwoording en terugroeping
  - financiële controle door de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van de begroting en jaarrekening (art 34 en 35 Wgr).
2. Binnen het bestuur.  
Het Dagelijks Bestuur legt verantwoording af aan het Algemeen Bestuur. Het DB moet inlichtingen verstrekken aan het AB als dat daarom vraagt. Ook kan het AB het DB ter verantwoording roepen (art. 16.2 Wgr).

*Betekenis theoretisch invalshoek: democratische controle en verantwoording*

Vanuit de bestuurskundige democratische-invalshoek gaat het dus bij de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland om dié schaalgrootte waarbij de democratische controle en verantwoording het beste wordt gewaarborgd.

### **3.2.2 Taak / problematiek**

De specifieke overheidstaak die wordt uitgevoerd heeft eveneens invloed op de schaal waarop de taak het beste kan worden georganiseerd. Als uitgangspunt bij het behartigen van publieke taken geldt dat dit plaatsvindt op die bestuurlijke schaal waar dat gelet op de aard en schaal van maatschappelijke vraagstukken het meest geëigend is (Kerckhaert et al, 2009:157). Schaap stelt dat verschillende taken / functies verschillende schaalessen kunnen stellen. Boogers en Schaap (2007:5) zeggen hierover dat ieder maatschappelijk probleem zich manifesteert op een ander schaalniveau. Verkeersvraagstukken spelen op een ander schaalniveau dan milieuvraagstukken. Dahl en Tufte zeiden het al bijna 40 jaar geleden: 'different problems require political units of different sizes' (Dahl en Tufte, 1973:135).

Hieraan relateert de veiligheidsthematiek. Het ene gebied heeft bijvoorbeeld te maken met veel water, het andere gebied heeft een grote luchthaven en weer een ander gebied is bosrijk. Ieder met eigen soorten risico's zoals overstromingen, vliegtuigongelukken of bosbranden. Een gebiedsindeling (schaalgrootte) kan derhalve ook worden gezien vanuit de specifieke opgaven (taak / problematiek) voor een bepaald gebied. Bos (2009:137) noemt dit de clustering van risicogebieden. Dat zou pleiten voor meer differentiatie bijvoorbeeld rond Schiphol of het havengebied in Rotterdam.

Van Dijk (2003:21) heeft het in dit verband over territoriale logica. Dit wil zeggen dat de schaal waarop wordt beslist, samenvalt met de schaal waarop de taak (problemen en effecten) zich voordoet.

Boogers en Schaap (2007:10) spreken over een bestuursgeografisch schaaffect. De toegenomen ruimtelijke reikwijdte van het gemeentebestuur zorgt er in theorie voor dat het beleid beter kan worden afgestemd op de schaal waarop relevante maatschappelijke ontwikkelingen (onder andere op het gebied van de woningmarkt, verkeer en vervoer, etc.) zich voltrekken.

*Betekenis theoretisch invalshoek: taak / problematiek*

Vanuit de bestuurskundige 'problematiek'-invalshoek gaat het dus bij de schaalgrootte

van veiligheidsregio's in Nederland om dié schaalgrootte die het meest overeen komt met de schaal van de problematiek van fysieke veiligheid.

### **3.2.3 Schaalgrootte van partners**

Bij de vraag wat een gewenst schaalniveau is, kan de samenhang met andere relevante beleidsterreinen een belangrijke rol spelen. Het feit dat in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, korpschef en de officier van Justitie elke betrokkene met een eigen 'span of control' te maken heeft, maakt het overleg en de onderlinge afstemming er niet makkelijker op. Laat staan het (gecoördineerd) uitvoering geven aan genomen besluiten. Schaalvragen hebben dus ook te maken met de verhouding tussen het geheel en de delen. Verstrikking van beleid(-suitvoering) tussen verschillende schaalniveaus is een reëel gevaar (Hagelstein en Traag, 1998:6).

Zoals gezegd werkt de veiligheidsregio samen met een groot aantal partners. Samenwerking wordt vergemakkelijkt als de geografische grenzen van alle organisaties, instanties en hun besturen die zich met veiligheidsmanagement bezig houden zoveel mogelijk congruent zijn. Dit zegt uiteraard niks over de ideale schaal van de partners voor wat betreft hun taakuitoefening.

Door gebiedscongruentie is het beter mogelijk om integrale beleidsvraagstukken of operationele uitvoering in samenwerking te organiseren. Afstemming met andere (maatschappelijke) organisaties op het regionale niveau spelen vaak een belangrijke rol bij het bepalen van de schaal (Rob, 2003:35).

In haar memorie van antwoord geeft de vorige minister van Binnenlandse Zaken in december 2009 antwoord op vragen van de Eerste Kamer inzake de Wvr. De Minister geeft hierbij aan dat zij territoriale congruentie van een veiligheidsregio met andere relevante partners, zoals politie en GGD, een belangrijke voorwaarde acht voor een goede voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing.

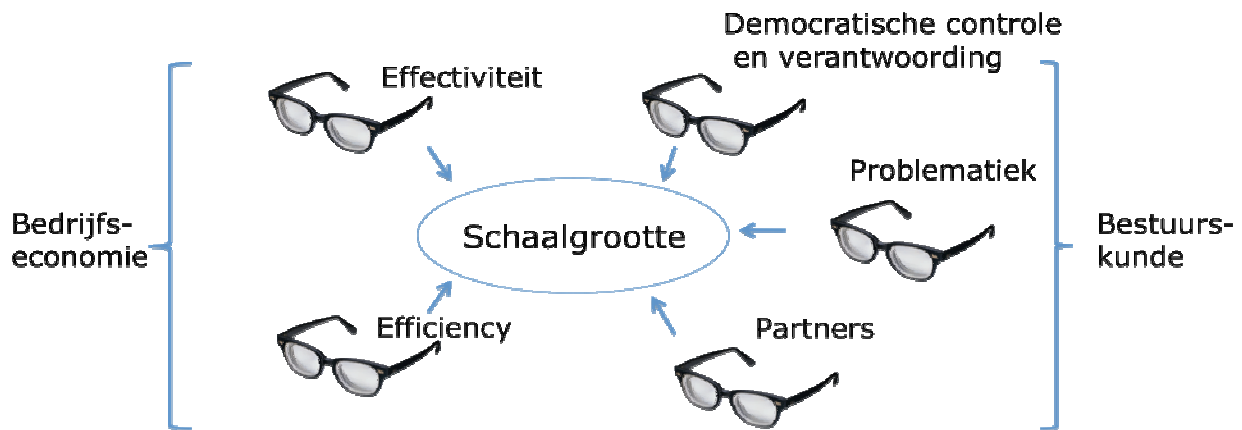
De 'governance'-benadering (interbestuurlijke interactieprocessen) gaat uit van de noodzaak tot samenwerking tussen diverse organisaties en van besturen in netwerken. Taken en bevoegdheden liggen verspreid over overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties en andere overheidslagen. De verschillende besturen hebben elkaar nodig om tot goed beleid te komen. Die samenwerking gebeurt met wisselende partners, al naar gelang het vraagstuk waarvoor gezamenlijk optreden nodig bevonden wordt (Boogers en Schaap, 2007:9). De schaal beïnvloedt de interbestuurlijke verhoudingen: met minder en qua omvang gelijkwaardige overheidsorganisaties kunnen sneller onderhandelingsresultaten worden geboekt dan in een situatie met veel en ongelijkwaardige partners (Boogers en Schaap, 2007:13).

#### *Betekenis theoretisch invalshoek: schaalgrootte van partners*

Vanuit de bestuurskundige 'schaal van partners'-invalshoek gaat het dus bij de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland om dié schaalgrootte die het best aansluit bij de schaal van haar partners.

### **3.3 Conceptueel kader**

In het bovenstaande is vanuit de bedrijfseconomie en de bestuurskunde beschreven vanuit welke theoretische perspectieven naar de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland kan worden gekeken (deelvraag 3). Het gaat erom door welke bril je kijkt als je uitspraken wilt doen over de gewenste schaalgrootte van veiligheidsregio. Deze perspectieven, de verschillende brillen waardoor je naar schaalgrootte kan kijken, zijn hieronder weergegeven.



Figuur 2: conceptueel kader

Bovenstaand figuur geeft dus de verschillende theoretische invalshoeken weer van waaruit naar schaalgrootte kan worden gekeken. Hiermee is het antwoord op deelvraag 3 'Vanuit welke theoretische invalshoeken kan naar schaalgrootte worden gekeken?' beantwoord.

De vierde deelvraag luidt: 'Wat zeggen deze theoretische invalshoeken over schaalgrootte?' In bovenstaande uitwerking is hier eveneens op ingegaan. Samengevat betekent dit:

Theoretische invalshoek	Betekenis voor schaal
Effectiviteit	Gezocht wordt naar die schaalgrootte die zo goed mogelijk bijdraagt aan het behalen van de gestelde doelen. Een schaalgrootte is effectief als het leidt tot een kwalitatief goede uitvoering van de taken en op draagvlak kan rekenen bij betrokkenen.
Efficiency	Gezocht wordt naar een schaalgrootte waarbij het doel wordt bereikt met zo min mogelijk middelen.
Democratische controle en verantwoording	Gezocht dient worden naar die schaalgrootte waarbij de democratische controle en verantwoording het beste wordt gewaarborgd. Hoe dichter een organisatie bij volksvertegenwoordigers wordt georganiseerd (bijvoorbeeld middels een vorm van algemeen bestuur) hoe beter dit kan worden ingevuld. En andersom, hoe verder een overheidsorganisatie van de volksvertegenwoordiging wordt georganiseerd (bijvoorbeeld middels een vorm van functioneel bestuur), hoe lastiger dit zal zijn.
Problematiek	De schaalgrootte past het beste als deze overeenkomt met de schaal van de problematiek in het betreffende gebied.
Partners	Gezocht wordt naar de schaalgrootte die het beste aansluit bij de schaalgrootte van partners.

## 4. Schalen veiligheidsregio's

In het voorgaande is beschreven wat onder veiligheidsregio's en schaalgrootte wordt verstaan. Hiernaast zijn de theoretische invalshoeken beschreven van waaruit naar 'schaalgrootte' kan worden gekeken en wat deze invalshoeken betekenen voor de schaalgrootte. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke schalen waarop veiligheidsregio's in Nederland georganiseerd kunnen worden. Hiermee wordt ingegaan op de vijfde deelvraag:

*Wat zijn de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd?*

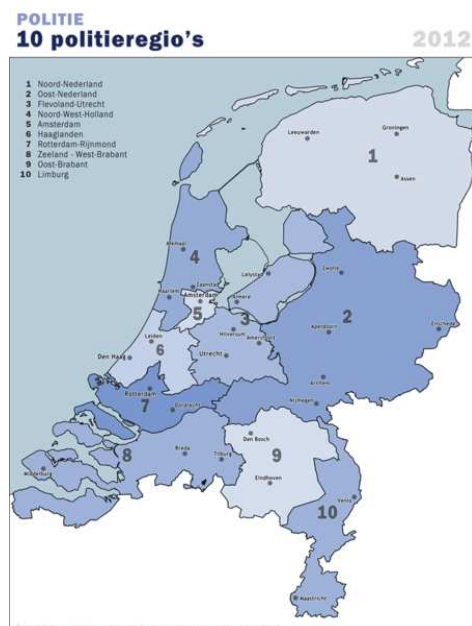
In paragraaf 2.1 is de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland beschreven. Wenselijk is dat de schaal van veiligheidsregio's een logische plaats krijgt binnen deze organisatie. Theoretisch gezien zouden de veiligheidsregio's op iedere gewenste schaal kunnen worden georganiseerd, ergens op het continuüm rijk – wijk. De vraag kan worden gesteld of het wenselijk is om een nieuwe bestuurlijke 'laag' in het leven te roepen. Immers, hiermee wordt de bestuurlijke drukte (versnippering van verantwoordelijkheden) in Nederland verder vergroot. Mocht vanuit bijvoorbeeld de inhoud dit echter wenselijk zijn, moet dat niet bij voorbaat worden uitgesloten. De huidige relevante bestuurlijke schalen in Nederland zijn:

### 1. Rijk.

In dit geval is er in Nederland sprake van één nationale veiligheidsregio, net zoals er één nationale politie komt. In geval van deze landelijke schaal kan niet meer van 'veiligheidsregio' worden gesproken.

### 2. Gerechtelijke arrondissementen.

Het Openbaar Ministerie heeft haar organisatie voor wat betreft de rechtspraak in Nederland momenteel verdeeld over 19 gerechtelijke arrondissementen. Er komt echter een nieuwe gerechtelijke kaart, waarbij sprake zal zijn van 10 arrondissementen. In verband met de nauwe samenwerking tussen openbaar ministerie en politie, gaat de nationale politie in de toekomst haar organisatie ook indelen naar deze 10 regio's. De veiligheidsregio kan zich hier ook bij aansluiten, zodat er eveneens sprake zal zijn van 10 veiligheidsregio's.



Figuur 3: indeling in arrondissementen / toekomstige politieregio's

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief*  
A.E.T. Wepster

### 3. Provincie.

Uitgaande van de schaalgrootte op provincieniveau zal er sprake zijn van een twaalfstal veiligheidsregio's. Hierbij geldt dat de buitengrenzen van de veiligheidsregio's congruent zijn aan die van de 12 Nederlandse provincies.

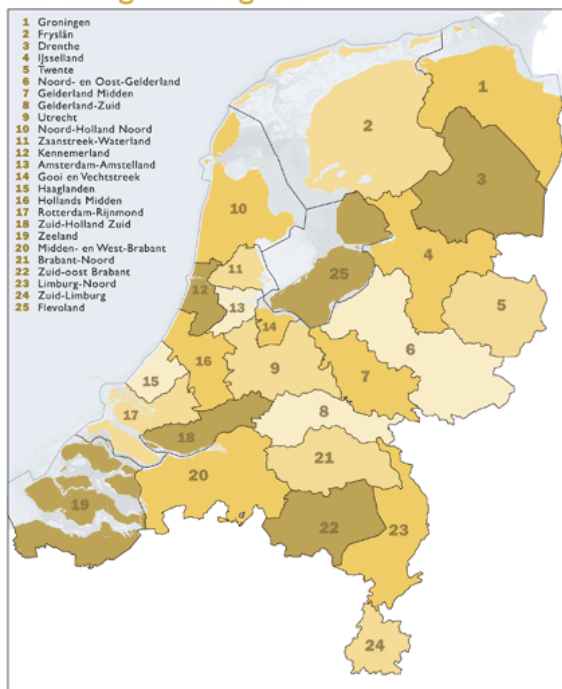


Figuur 4: indeling in provincies

### 4. Regio.

In geval van schaalgrootte op regioniveau wordt uitgegaan van de huidige schaalgrootte van veiligheidsregio's (25). Uiteraard kunnen andere regio-indelingen worden gegenereerd, de huidige indeling is echter een geïnstitutionaliseerde en bekende indeling en vormt daarom hier het uitgangspunt.

#### 25 Veiligheidsregio's



Figuur 5: huidige indeling in veiligheidsregio's

## 5. Gemeente.

In januari 2011 telt Nederland 418 gemeenten (VNG, 2011). Door gemeentelijke herindelingen is dit aantal de laatste jaren afgenomen (zo waren er in 2000 nog 537). De verwachting is dat dit aantal de komende jaren nog verder zal afnemen.



Figuur 6: indeling in 418 gemeenten

In het navolgende wordt de betekenis van de theoretische invalshoeken per bestuurlijke schaal nader uitgewerkt. Hiervoor is naast literatuuronderzoek gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. In het volgende hoofdstuk (5) wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten.



## 5. Empirie

In paragraaf 1.4 zijn de verschillende processtappen en de hierbij behorende onderzoeksmethoden beschreven die erop zijn gericht de centrale vraag en deelvragen van voorliggende onderzoek te kunnen beantwoorden. De beschrijving van de empirische context, het conceptueel kader en de mogelijke schalen van veiligheidsregio's zijn met behulp van literatuurstudie tot stand gekomen. Voor het toetsen van het conceptuele kader en het kunnen beantwoorden van de zesde deelvraag *'wat betekenen de theoretische invalshoeken in termen van sterke en zwakke punten voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's kunnen worden georganiseerd?'* is een tiental semi-structureerde interviews afgenomen.

Zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven betreft het 10 elite-interviews met personen die op grond van hun positie en ervaring veel kennis hebben over bestuur en veiligheidsregio's. Het betreft twee personen op rijksniveau, twee personen op provincieniveau, drie personen op regioniveau, twee personen op gemeenteniveau en één persoon vanuit het bureau Veiligheidsberaad.

Het is belangrijk om bij de onderzoeksresultaten bewust te zijn van het feit dat voorliggend onderzoek zoals aangegeven (eveneens paragraaf 1.4) een verkennend onderzoek is. Hierdoor kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de representativiteit (externe validiteit) van het onderzoek. Immers, representeren de 10 geïnterviewden het gehele veld of is er wellicht sprake van andere onderzoeksresultaten als andere personen worden geïnterviewd? Om 'harde' uitspraken te kunnen doen, is nader (vervolg)onderzoek noodzakelijk.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste onderzoeksresultaten. Een uitgebreide weergave van de onderzoeksresultaten vindt u in bijlage 4.

Allereerst wordt ingegaan op hoe wordt aangekeken tegen de huidige schaal van de veiligheidsregio's (paragraaf 5.1). Vervolgens wordt ingegaan op de eisen die de geïnterviewden stellen aan de schaal van veiligheidsregio's (paragraaf 5.2), waarna in paragraaf 5.3 de theoretische invalshoeken worden besproken. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de verschillende mogelijke schalen, waarna in paragraaf 5.5 de combinatie tussen de theoretische invalshoeken en de mogelijke schalen centraal staat. In paragraaf 5.6 wordt ingegaan op de ideale schaal voor de geïnterviewden, waarna in paragraaf 5.7 opvallende verschillen in interpretatie tussen de geïnterviewden aan bod komt. Tot slot wordt in paragraaf 5.8 een overzicht gegeven van de aanvullende opmerkingen van de geïnterviewden.

### 5.1 Huidige schaal

Als eerste is de geïnterviewden gevraagd wat zij van de huidige schaal (25 regio's) van de veiligheidsregio's in Nederland vinden.

Algemeen wordt aangegeven dat de huidige schaal een geschikte schaal is. Met name vanuit het rijk wordt het al als een hele verbetering ten opzichte van het recente verleden gezien (voor de wettelijke verplichting tot oprichten van veiligheidsregio's). Immers, toen had men vanuit het rijksniveau te maken met ruim 400 gemeenten en nu met 25 veiligheidsregio's. De afstemming wordt hierdoor vergemakkelijkt.

Als belangrijkste voordeel van de huidige schaalgrootte wordt aangegeven dat lokale inbreng nog mogelijk is, waardoor er sprake is van lokale inbedding. De schaal wordt overzichtelijk genoemd; dicht bij gemeenten en burgers, herkenbaar in het gebied met korte lijnen tussen bestuur en organisatie. Maatwerk en betrokkenheid van onderaf kan nog worden georganiseerd. Het bestuur is nog van de gemeenten en kan ook echt invloed uitoefenen.

De geïnterviewden geven uiteenlopende nadelen van de huidige schaal, welke in de bijlage (4) zijn opgenomen. De nadelen variëren van 'te weinig daadkracht door de hoeveelheid bestuurders per veiligheidsregio', 'lastig afstemmen en regisseren', 'internationaal klein' tot 'verlengd lokaal bestuur werkt beperkend op de schaal'.

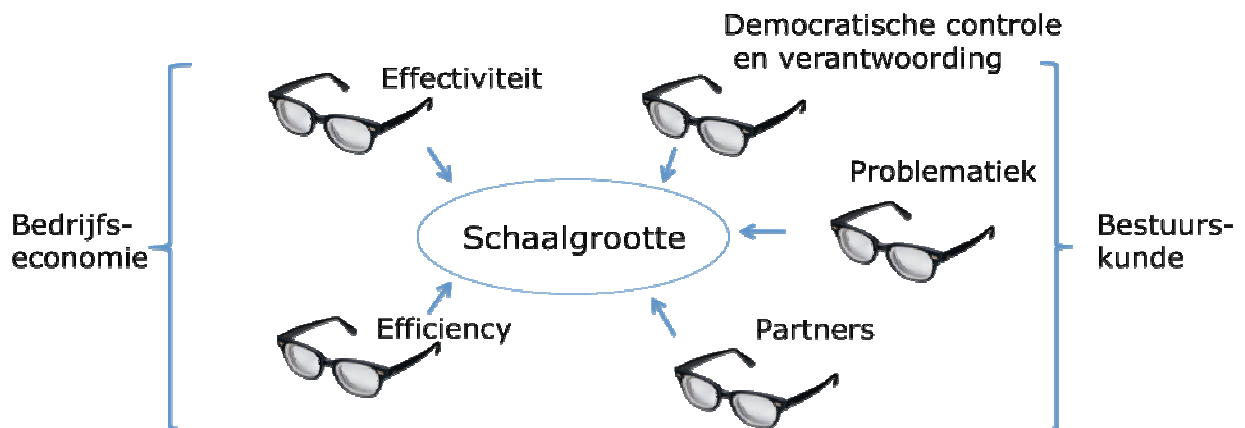
## 5.2 Eisen aan schaal veiligheidsregio's

Op de vraag 'waar moet een schaalgrootte van veiligheidsregio's volgens u aan voldoen?' worden vaak meerdere en veelal uiteenlopende antwoorden gegeven. De belangrijkste zijn<sup>3</sup>:

- de schaal moet afgestemd zijn op het risico in het gebied / de taak waarvoor de veiligheidsregio in een gebied gesteld staat;
- lokale inbedding; het gaat om inbreng en betrokkenheid van gemeenten. Als keerzijde hiervan benoemt een geïnterviewde: 'zolang je kiest voor verlengd lokaal bestuur heb je te maken met de eis dat de gemeenteraad het gevoel moet hebben 'het gaat over ons'. Dat betekent dat er een laag maximum is aan de schaal die je kunt organiseren";
- gebiedscongruentie, als partners op dezelfde schaal werken vergemakkelijkt dat de samenwerking;
- de organisatie moet te beheersen zijn (dus de 'span of control' niet te groot);
- de schaal moet bijdragen aan de professionele kwaliteit.

## 5.3 Theoretische invalshoeken

In hoofdstuk 3 zijn de theoretische perspectieven beschreven waarmee naar schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland kan worden gekeken. De perspectieven, de verschillende brillen waarmee naar schaalgrootte kan worden gekeken, zijn in paragraaf 3.3 als volgt weergegeven:



De vijf perspectieven zijn aan de geïnterviewden voorgelegd. Hen is gevraagd of zij deze perspectieven herkennen, of zij aanvullingen hebben en hoe belangrijk zij ieder perspectief vinden.

<sup>3</sup> In bijlage 4 zijn alle genoemde eisen weergegeven

Alle geïnterviewden geven aan dat er sprake is van logische en herkenbare perspectieven. Eén geïnterviewde voegt graag een perspectief toe: 'begrijpbaarheid van bestuur'. De geïnterviewde legt uit dat de vele vormen en schalen binnen het bestuur in Nederland niet meer uit te leggen zijn. Hoe Nederland bestuurlijk is georganiseerd, is lastig te begrijpen voor mensen. Een nieuwe schaal kan vanuit de inhoud wenselijk zijn, maar niet vanuit de 'begrijpbaarheid van bestuur'. Een schaal voor de veiligheidsregio's moet volgens deze geïnterviewde logisch passen binnen de bestuurlijke organisatie van Nederland.

Wat betreft het belang dat de geïnterviewden hechten aan de verschillende perspectieven laten zij geen unaniem beeld zien. Over twee zaken zijn zij het eens; *effectiviteit* is heel belangrijk en *efficiency* zou minder van belang moeten zijn. Bij effectiviteit gaat het om het bereiken van het doel, dat moet voorop staan volgens de geïnterviewden. Efficiency wordt niet gezien als onbelangrijk, echter, het mag geen doel op zich zijn. Eerst moet vanuit de inhoud en het doel van de veiligheidsregio de schaal worden bepaald, vervolgens moet binnen die schaal gekeken worden hoe het meest efficiënt kan worden gewerkt.

Het belang voor het perspectief *democratische controle en verantwoording* wordt niet door alle geïnterviewden aangegeven. Zij geven hiervoor de reden dat democratische controle een voorwaarde is, belang doet er dan niet toe. De overige geïnterviewden hechten wel belang aan democratische controle en verantwoording, maar zijn van mening dat dit niet van primaire invloed moet zijn op het bepalen van de schaalgrootte. Zolang er sprake is van verlengd lokaal bestuur, moeten de veiligheidsregio's volgens de geïnterviewden niet te ver van de gemeenten worden georganiseerd.

Het perspectief van de *problematiek* binnen bepaald gebied / de taak waar de veiligheidsregio voor gesteld staat wordt door de meerderheid van de geïnterviewden als belangrijk gezien. Met het afstemmen van de schaal op de problematiek kan de effectiviteit van de veiligheidsregio's worden verbeterd. Opvallend is dat de geïnterviewden vanuit het lokale niveau hier minder waarde aan hechten. Dit kan volgens hen leiden tot grote gebieden waarbij lokale inbreng ontbreekt. De overige geïnterviewden zijn van mening dat de problematiek in een gebied van invloed moet zijn op de schaalgrootte van veiligheidsregio's.

Ook wat betreft het perspectief *partners* verschillen de geïnterviewden van mening. De helft van de geïnterviewden hecht hier veel waarde aan omdat dan makkelijker kan worden samengewerkt wat de effectiviteit ten goede komt. De andere helft hecht hier minder waarde aan. "Dat is altijd wel te organiseren", aldus een geïnterviewde.

#### **5.4 Mogelijke schalen veiligheidsregio's**

De in hoofdstuk 4 aangegeven mogelijke schalen voor veiligheidsregio's zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Zij zijn gevraagd hoe zij tegen deze schalen aankijken in relatie tot de veiligheidsregio's in Nederland.

Twee geïnterviewden missen de '*risicoschaal*' in het overzicht en voegen deze graag toe. Het gaat hierbij om een schaalgrootte waarbij gekeken wordt naar specifieke risico's / problematiek in een gebied. Als de veiligheidsregio hierop wordt georganiseerd, kan gefocust gewerkt worden tijdens de fasen van risicobeheersing, incidentbestrijding en herstel. Er is sprake van expertise rondom de belangrijkste risico's in het gebied. Eén geïnterviewde wil ook graag een '*partnerschaal*' toevoegen, waarbij aangegeven wordt dat de gezondheidspartners (met name GGD) en RWS als leidend worden gezien. Eén geïnterviewde noemt als aanvulling de schaal van vier '*landsdelen*'. Deze schaal zou aantoonbare schaalvoordelen betekenen en worden gevormd door samenhangende gebieden: Randstad, Oost-Nederland, Noord-Nederland en Zuid-Nederland. De geïnterviewde geeft aan dat dit zijn/haar voorkeur heeft, het meenemen van de schaal in

het onderzoek heeft echter volgens hem/haar geen zin; deze schaal is politiek gezien niet haalbaar.

Zowel de schaalgrootten '*rijk*' en '*gemeenten*' worden door alle geïnterviewden gezien als ongeschikte schaalgrootten voor de veiligheidsregio's in Nederland. Wat betreft het rijk wordt met name aangegeven dat lokale inbedding, maatwerk en aansluiting bij de werkelijkheid dan ontbreekt. Voor wat betreft gemeenten wordt aangegeven dat de taken dan veel te versnipperd worden uitgevoerd, de slagkracht en deskundigheid te wensen over laat en het minder effectief & efficiënt is.

Wat betreft de schaal van *arrondissementen*, wat tevens de toekomstige schaal van de *politieregio's* is, geven de geïnterviewden zowel voor- als nadelen. De voordelen hebben met name betrekking op aansluiting bij de politieregio's en schaalvoordelen. Als nadelen worden complexe democratische controle, beperkte mogelijkheden voor lokale inbreng en het grote aantal gemeenten per veiligheidsregio genoemd.

Ook voor wat betreft de *provinciale schaal* zijn de meningen verdeeld. Als voordelen worden het democratisch vermogen, de herkenbaarheid bij de burger, de verdeling over Nederland en het vermogen taken goed uit te voeren genoemd. Als nadelen wordt met name ingegaan op de huidige discussie rondom de provinciale schaal (taken en grenzen), de afwijking van de schaal van partners en de beperkte lokale inbreng.

Op de schaal van de *regio* is bij de eerste interviewvraag (paragraaf 5.1) ingegaan.

## **5.5 Combinatie theoretische invalshoeken en mogelijke schalen**

De geïnterviewden is gevraagd per theoretisch perspectief aan te geven wat dit perspectief in termen van sterke en zwakke punten betekent voor de verschillende schalen. Hieronder wordt per schaalgrootte ingegaan op de sterke en zwakke punten van de verschillende perspectieven voor deze betreffende schaalgrootte.

### **Rijk**

De *effectiviteit* van het schaalniveau '*rijk*' wordt door de geïnterviewden als zwak gezien. De schaal is hiervoor te groot. Het rijk kan wel toegevoegde waarde hebben in het (helpen) organiseren van bovenregionale zaken. Een viertal respondenten denkt dat de *efficiency* verbetert door de taken uit de Wvr op rijksniveau te beleggen. Hierbij wordt met name gedacht aan het landelijk inkopen van bepaalde zaken (zoals middelen voor de brandweer). Er is echter ook een viertal geïnterviewden die juist geen efficiëncyvoordeel ziet bij een landelijke schaal. Hierbij wordt met name aangegeven dat het veel afstemming vergt, wat weer inefficiëntie in de hand kan werken. Ook wat betreft *democratische controle en verantwoording* op de schaal van het rijk zijn de meningen verdeeld. De geïnterviewden die dit een sterk punt vinden geven aan dat dit afhangt van welk gezag belangrijk wordt gevonden. Het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur moet dan verlaten worden. De geïnterviewden die dit een zwak punt vinden, geven aan dat dit niet effectief is. De leden van de Tweede Kamer moeten zich dan te veel bezig houden met lokale zaken en staan te ver op afstand. Vanuit het perspectief van de *problematiek* zijn de geïnterviewden het eens dat dit zwak is op rijksniveau. Op dit niveau bevinden zich niet de risico's, daarvoor is een tussenschaal beter. Tot slot vindt de meerderheid van de geïnterviewden niet dat gezien de *partners* de rijksschaal een goede schaal is. Als reden wordt aangegeven dat het rijk te ver afstaat van de relevante partners. Twee geïnterviewden vinden dit juist wel een sterk punt omdat deze schaal alle partners omvat.

### **Arrondissement / toekomstige politieregio's**

Over de *effectiviteit* van de schaal op het niveau van arrondissementen zijn de geïnterviewden verdeeld. Met name vanuit het rijk wordt deze schaal als effectief gezien. Dit komt doordat er dan schaalcongruentie is tussen de politie en de veiligheidsregio en het aantal aanspreekpunten voor hen vermindert (en dus makkelijker kan worden

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief*  
A.E.T. Wepster

afgestemd). De overige geïnterviewden geven aan dat deze schaal ook effectief kan zijn. Er is dan alleen slechts sprake van congruentie met één partner. Twee geïnterviewden vinden deze schaal niet effectief, doordat er nieuwe check & balances moeten worden ingebouwd. De meeste geïnterviewden vinden de schaal van arrondissementen niet *efficiënt*, het is een te grote schaal waarbinnen afstemming met te veel gemeenten moet plaatsvinden. Omdat de *democratische controle en verantwoording* op deze schaal op afstand komt te staan, vinden alle geïnterviewden dit geen sterk punt. De meesten zien vanuit het perspectief van de *problematiek* de schaal van arrondissementen wel als sterk. Deze schaal heeft logische grenzen gezien de risico's en gezamenlijke thema's kunnen binnen een regio worden benoemd. Door een aantal geïnterviewden wordt arrondissementsschaal vanuit het perspectief van de *partners* als sterk gezien. Dit met name vanwege de gebiedscongruentie met de politie. De minder enthousiasten geven aan dat er nog meer belangrijke partners zijn en dat die zich op een ander schaalniveau bevinden.

### **Provincie**

De schaal van de provincie scoort bij de geïnterviewden voor wat betreft *effectiviteit* en *efficiency* gemiddeld. Hierbij merkt een geïnterviewde op dat het gaat om een nieuw bestuurlijk forum met betrekking tot de veiligheidstaken, waarmee nieuwe bestuurlijke processen worden gegeneraliseerd. Dit zou de effectiviteit en efficiency niet ten goede komen. De geïnterviewden zien als sterk punt van de schaal van de provincie de *democratische controle en verantwoording*. De geïnterviewde die dit juist als zwak punt ziet motiveert dit doordat de CdK nooit ter verantwoording wordt geroepen ten opzichte van de burger of maatschappij. Wat betreft het perspectief *problematiek* zien de respondenten de schaal van de provincie in de meeste gevallen als sterk. De geïnterviewde die het juist een zwak punt vindt, is van mening dat het rijk de coördinatie op moet pakken, daar is de provincie niet voor nodig. Ook voor wat betreft het perspectief van de *partners*, scoort de schaal van de provincie bij de ondervraagden als gemiddeld. De schaalgrootte van provincie (12) is vergelijkbaar met de schaalgrootte van de arrondissementen (10). Sommige geïnterviewden zien dan ook niet veel verschil tussen de schalen, maar prefereren de provincie boven de arrondissementen vanwege de democratische controle en verantwoording.

### **Regio**

Vanuit het perspectief *effectiviteit* scoort de huidige regioschaal als sterk. Met name de mogelijkheid voor lokale inbreng en betrokkenheid wordt hiervoor als reden genoemd. Vanuit het perspectief *efficiency* scoort de huidige regio gemiddeld. Dit wordt als volgt gemotiveerd: 'hoe groter een gebied hoe beter de efficiëncymogelijkheden, wat betreft de afstemmingsmogelijkheden zal er echter een verzadigingsniveau zijn'. De huidige regioschaal wordt vanuit het perspectief *democratische controle en verantwoording* bij de meeste geïnterviewden niet als sterk punt gezien. Dit omdat de gemeenteraden over de meeste aspecten van de veiligheidsregio geen directe invloed kunnen uitoefenen. De geïnterviewde die het juist een zeer sterk punt vindt, motiveert dit doordat er middels verlengd lokaal bestuur op een grotere schaal wordt georganiseerd en toch lokale inbedding mogelijk is. De meeste geïnterviewden vinden de huidige regioschaal sterk gezien vanuit het perspectief *problematiek*. Hierover geven zij aan dat deze schaal dicht in de buurt van het risicoprofiel komt en de lokale inzichten op deze schaal het beste kunnen worden ingebracht (risico's beperken zich vaak niet tot één gemeente). Eén geïnterviewde vindt de huidige regiogrootte juist te klein met het oog op de risico's in het gebied. Ook vanuit het perspectief *partners* wordt de huidige regiogrootte door de meeste geïnterviewden als sterk gezien. Aangegeven wordt de meeste partners ook regionaal zijn georganiseerd. Twee geïnterviewden vinden de huidige schaal op dit punt juist zwak en zien vanuit dit perspectief liever een grotere regio.

### **Gemeente**

Voor wat betreft de schaal van de gemeenten voor de veiligheidsregio's in Nederland wordt door de geïnterviewden met name de *democratische controle en verantwoording*

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief*  
A.E.T. Wepster

als sterk punt gezien. Voor wat betreft de overige perspectieven geven de geïnterviewden zwakke punten aan: te klein, te weinig slagkracht, te weinig mogelijkheden voor opbouw van expertise. Als sterker punt wordt de mogelijkheid tot lokale inbreng gezien, de gemeente is een schaal waarop veiligheid wordt beleefd.

Daarnaast zijn de geïnterviewden die zelf een schaal hebben toegevoegd gevraagd ook vanuit de verschillende perspectieven op deze schaal te scoren. Het betreft:

- risicoschaal (2 geïnterviewden);
- partnerschaal (1 geïnterviewde);
- landsdelen (1 geïnterviewde).

### **Risicoschaal**

De twee geïnterviewden vinden de risicoschaal vanuit alle perspectieven een sterke schaal voor de veiligheidsregio's. Aangegeven wordt dat de democratische controle en verantwoording nog moet worden georganiseerd, maar dat dat geen probleem hoeft te zijn (via bijvoorbeeld verlengd lokaal bestuur).

### **Partnerschaal**

De geïnterviewde die de schaal van de partners heeft ingebracht is van mening dat deze schaal op alle perspectieven sterk scoort. Alleen de democratische controle en verantwoording moet nog goed georganiseerd worden.

### **Landsdelen**

De geïnterviewde die de schaal van de landsdelen heeft ingebracht zegt hierover het volgende. Als gekozen wordt voor landsdelen, dan wordt gekozen voor doelbereiking en taak uitoefening. De landsdelen moeten goed georganiseerd worden en juist vanwege het aspect democratische controle en verantwoording moeten er meer en andere taken bij de landsdelen worden belegd. Anders is het voor de kiezer niet spannend genoeg om te gaan stemmen. Het enige minder sterke punt van de schaal wordt gezien in relatie tot de partners. De landsdelen zijn vaak groter dan de schalen van veel partners.

## **5.6 Ideale schaal**

De geïnterviewden zijn gevraagd wat volgens hen de ideale schaal voor veiligheidsregio's in Nederland is.<sup>4</sup>

Zes geïnterviewden geven aan de huidige schaal (voorlopig) geschikt te vinden. Voorlopig, omdat twee geïnterviewden zich ook kunnen voorstellen dat toegegroeid wordt naar de schaal van de arrondissementen. Eén geïnterviewde motiveert de regioschaal als beste schaalgrootte omdat dit de grootst mogelijke schaalgrootte zou zijn bij verlengd lokaal bestuur. Een ander genoemd motief is dat op deze schaal de meeste partners werkzaam zijn.

Twee geïnterviewden noemden de schaal van arrondissementen als meest wenselijke schaal. Hierbij is de verbinding met de politie doorslaggevend. Zoals aangegeven zien nog twee geïnterviewden de huidige schaal toegroeien naar de arrondissementsschaal. Opvallend is dat drie van deze geïnterviewden werkzaam zijn op de schaal van het rijk en één bij de provincie.

---

<sup>4</sup> sommige geïnterviewden hebben meer dan één antwoord gegeven

Drie geïnterviewden noemen de provincieschaal geschikt voor de veiligheidsregio's. Dit zou een goede schaal zijn die het midden lijkt te houden tussen effectiviteit & efficiency en het adresseren van risico's. Dit wordt gezien als een kans voor de provincies. Andere argumenten zijn de democratische controle en het feit dat het ook zo is georganiseerd in andere Europese landen.

### **5.7 Verschillen geïnterviewden**

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven zijn de interviews afgenomen met personen werkzaam op verschillende bestuursniveaus binnen de Nederlandse overheid. Het betreft twee personen op rijksniveau, twee personen op provincieniveau, drie personen op regioniveau, twee personen op gemeenteniveau en één persoon vanuit het bureau Veiligheidsberaad. Het is interessant te bezien of er opvallende verschillen zijn waar te nemen tussen deze typen respondenten bij de beantwoording van de vragen.

Allereerst valt op dat met name vanuit het rijksniveau wordt aangegeven dat er vanwege coördinatie prijs wordt gesteld op een beperkt aantal veiligheidsregio's. Dit vergemakkelijkt voor hen mogelijke coördinatie bij regio-overstijgende incidenten, maar ook de beleidsmatige afstemming in de 'koude' situatie. Vanuit het gemeentelijk niveau wordt daarentegen waarde gehecht aan de mogelijkheid van lokale inbreng. Hier wordt dan ook meer waarde gehecht aan de bestuurlijke constellatie van verlengd lokaal bestuur. Met name vanuit het regioniveau wordt van deze constellatie een aantal beperkingen gezien; onder andere veel afstemming noodzakelijk en het ontbreken van professionele doorzettingsmacht.

Opvallend is dat vanuit gemeenten het perspectief *problematiek* als minder belangrijk wordt gezien bij het bepalen van de schaal voor veiligheidsregio's dan vanuit de overige niveaus. Dit omdat dit volgens hen kan leiden tot grote gebieden, waarbij lokale inbedding en inbreng ontbreekt. Met name vanuit het rijk wordt veel waarde gehecht aan het perspectief *partners*. Hoe meer gebiedscongruentie tussen de verschillende partners, hoe makkelijker het immers afstemmen is vanuit het rijksniveau.

De schaal van de arrondissementen wordt met name door de geïnterviewden vanuit het rijksniveau gezien als adequate schaalgrootte. Dit heeft te maken met bovengenoemde motivatie: een grotere schaal met minder coördinatieproblemen en daarnaast een goede aansluiting bij de toekomstige schaal van de politie. Vanuit andere niveaus wordt hier minder waarde aan gehecht. De schaal van de huidige regio wordt met name door de geïnterviewden vanuit de gemeenten gezien als adequate schaal. Hier geldt de motivatie 'lokale inbreng en inbedding is op deze schaal nog mogelijk, waarbij eveneens schaalvoordelen en een goede expertise kan worden ontwikkeld'.

De risicoschaal en partnerschaal wordt toegevoegd door twee en respectievelijk één geïnterviewde(n) vanuit het regioniveau. De schaal van landsdelen wordt toegevoegd door een geïnterviewde vanuit het provinciale niveau.

### **5.8 Overig**

Tot slot is de geïnterviewden gevraagd of er nog aspecten zijn met betrekking tot de schaalgrootte van veiligheidsregio's die niet in het gesprek aan de orde zijn gekomen die de geïnterviewde wel van belang acht. De volledige opsomming van opmerkingen zijn opgenomen in bijlage 4. De meest opvallende aanvullende opmerkingen zijn:

- belangrijk is dat de macht niet in één hand komt te liggen. Dit in verband met het voorkomen van misbruik van deze macht. Daarom zijn checks & balances belangrijk en moet niet alles op één niveau belegd worden. Belangrijke zaken en macht moeten verdeeld worden in minimaal een twee lagen structuur. Er moet dus niet te veel macht in één persoon geconcentreerd worden;

- het is goed professionals op enige afstand van de 'waan van de dag' van de politiek te organiseren. Wil de organisatie los staan van deze politieke waan van de dag, dan is het verstandig de organisatie asymmetrisch te organiseren op de politiek-bestuurlijke laag. Daarom is een tussenlaag goed; er hoeft niet direct per dag verantwoording te worden afgelegd. Het gaat hierbij om professionele autonomie;
- hou ook rekening met cultuur en emotie. Mensen willen zich thuis voelen bij een gebied dat hen vertegenwoordigt. Als voorbeelden worden Limburg of Friesland genoemd. Ten tijde van een crisis moet de burger zich vertegenwoordigd voelen door hun regio, hun coördinerend burgemeester als dé man of vrouw;
- de managementkracht van professionals moet beter zijn werk kunnen doen. Nu heeft het bestuur te veel invloed, er wordt veel op de rem getrapt. De professionals kunnen daardoor niet hun 'ding doen' en zouden meer onafhankelijk moeten kunnen functioneren. Zo is de bestuurlijke constellatie in sommige regio's bijvoorbeeld heel ingewikkeld, alles heeft dan met alles te maken. Dat remt de professionaliteit;
- een reden waarom er niet moet worden opgeschaald naar arrondissementen is dat de politie een hele andere organisatie is dan de veiligheidsregio. Het gaat om een andere vorm van veiligheid (sociale veiligheid ten op zichte van fysieke veiligheid). Waarom moet de politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid van de politie worden geprojecteerd op de veiligheidsregio? Het gaat immers om een andere problematiek. Als bijvoorbeeld twee veiligheidsregio's in één politieregio komen te liggen, dan moeten er gewoon afspraken worden gemaakt. Waarom moeten de schalen van politie en veiligheidsregio per se samenvallen? Voorop moet staan: wat willen we bereiken en hoe doen we het zo efficiënt mogelijk? De discussie wordt niet altijd zo gevoerd. Het belang van congruentie wordt vaak voor waar aangenomen.



## 6. Analyse en beantwoording deelvragen

De centrale vraag van voorliggend onderzoek luidt:

*Vanuit welke theoretische invalshoeken kan naar de schaalgrootte van veiligheidsregio's worden gekeken en wat betekenen deze, vertaald in sterke en zwakke punten, voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd?*

Hierbij gelden de volgende deelvragen:

1. *Wat zijn veiligheidsregio's?*
2. *Wat betekent 'schaalgrootte'?*
3. *Vanuit welke theoretische invalshoeken kan naar schaalgrootte worden gekeken?*
4. *Wat zeggen deze theoretische invalshoeken over schaalgrootte?*
5. *Wat zijn de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd?*
6. *Wat betekenen de bij deelvraag 3 genoemde theoretische invalshoeken in termen van sterke en zwakke punten voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's kunnen worden georganiseerd?*
7. *Wat betekenen de bij deelvraag 6 genoemde sterke en zwakke punten voor de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland?*

In voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 6. Gegevens zijn verkregen uit literatuurstudie en een tiental interviews. In dit hoofdstuk worden de gegevens geanalyseerd en de vragen beantwoord.

### **6.1 Betekenis veiligheidsregio's en schaalgrootte (deelvraag 1 en 2)**

In paragraaf 2.2. zijn de begrippen veiligheidsregio en schaalgrootte beschreven. De eerste twee deelvragen kunnen aan de hand daarvan als volgt worden beantwoord:

Antwoord deelvraag 1: wat zijn veiligheidsregio's?

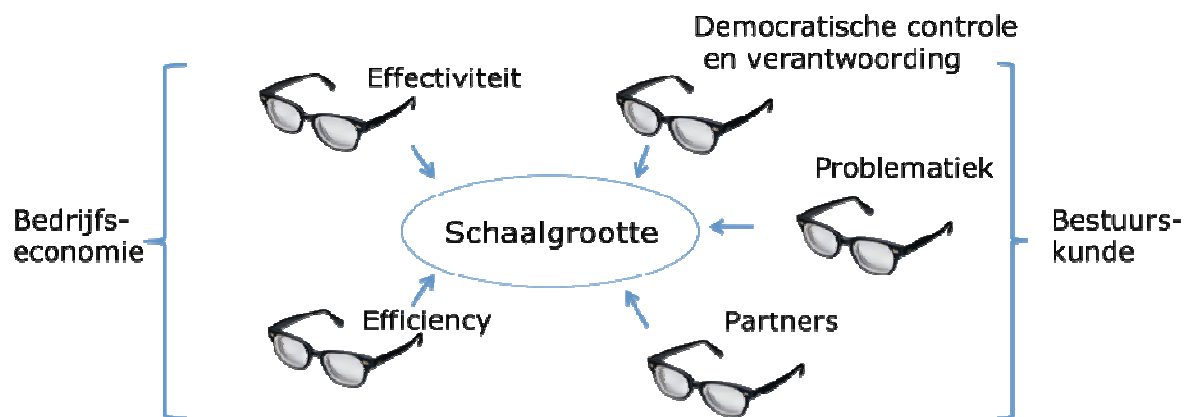
Een veiligheidsregio is een gemeenschappelijke regeling getroffen door colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio, waarbij zij een openbaar lichaam instellen met de aanduiding 'veiligheidsregio'. Deze organisatie bestaat minimaal uit de (regionale) brandweer, de GHOR, een gemeenschappelijke meldkamer en een coördinerend functionaris. De veiligheidsregio gaat over de brandweertzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening en heeft tot doel een doelmatige en slagvaardige hulpverlening in de regio te verzekeren, mede op basis van een gecoördineerde voorbereiding.

Antwoord deelvraag 2: wat betekent schaalgrootte?

Schaal wordt gezien als strategisch instrument van de Nederlandse overheid, waarbij het werkgebied van de veiligheidsregio centraal staat. In dit onderzoek wordt onder schaalgrootte van de veiligheidsregio 'het werkgebied van de veiligheidsregio' verstaan.

## 6.2 Theoretische invalshoeken schaalgrootte (deelvraag 3 en 4)

In hoofdstuk 3 is aan de hand van literatuurstudie beschreven vanuit welke theoretische perspectieven naar schaalgrootte van veiligheidsregio's kan worden gekeken en wat deze perspectieven betekenen voor de vraag naar de meest geschikte schaal voor veiligheidsregio's (deelvraag 3 en 4). Het conceptueel kader is als volgt geschetst:



Dit kader is getoetst bij de geïnterviewden. Wat opvalt is dat zij de verschillende perspectieven (brillen) om naar schaalgrootte van veiligheidsregio's te kijken herkennen. Naast het feit dat zij dit direct aangeven, geven zij op de vraag 'waar moet een schaalgrootte van veiligheidsregio's volgens u aan voldoen?' een aantal eisen (zie paragraaf 5.2). Al deze eisen zijn direct te relateren aan de theoretische perspectieven die uit de literatuurstudie voortvloeien:

Genoemde eisen (§ 5.2)	Relatie met theoretisch perspectief
Risico / taak (schaal moet passen bij het probleem dat wordt opgelost)	Problematiek
Lokale inbedding (gemeenten moeten invloed kunnen uitoefenen)	Democratische controle en legitimatie
Partners (gebiedscongruentie om zo makkelijker te kunnen samenwerken)	Partners
Beheersbaarheid (span of control voor de organisatie niet te groot en niet te veel kleine gemeenten in een groot gebied)	Effectiviteit en efficiency
Kwaliteit (slagkracht en professionaliteit)	Effectiviteit
Landsgrenzen (zo min mogelijk regio's aan landsgrenzen, in verband met afstemmen buurlanden)	Effectiviteit en efficiency
Bestuurlijk Nederland (schaal moet passen binnen bestuurlijke organisatie van Nederland)	Effectiviteit en efficiency
Draagvlak (voldoende draagvlak bij bestuurders voor de schaalgrootte)	Effectiviteit

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief*  
A.E.T. Wepster

Het feit dat *alle* door de geïnterviewden genoemde eisen relateren aan *alle* theoretische perspectieven onderschrijft het na de literatuurstudie geschetste theoretisch kader. Eén geïnterviewde heeft aangegeven hiernaast nog het theoretisch perspectief 'begrijpbaarheid van bestuur' te willen toevoegen. Het gaat er hierbij om dat het openbaar bestuur in Nederland begrijpbaar blijft voor de burger. De geïnterviewde geeft aan dat er momenteel veel verschillende besturen met bijbehorende schalen (tussenlagen in het huis van Thorbecke) zijn, dit is lastig te begrijpen voor de burger. De schaal van de veiligheidsregio moet dus logisch en begrijpbaar zijn. Dit sluit aan bij hetgeen is beschreven in hoofdstuk 2, waar is aangegeven dat de veiligheidsregio's moeten passen binnen de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland. Dit aspect wordt dan ook meer als randvoorwaarde gezien dan als theoretisch perspectief en daarom ook niet als extra perspectief toegevoegd. De derde en vierde deelvraag kunnen gezien het voorgaande als volgt worden beantwoord:

Antwoord deelvraag 3:

Vanuit welke theoretische invalshoeken kan naar schaalgrootte worden gekeken?

Antwoord deelvraag 4:

Wat zeggen deze theoretische invalshoeken over schaalgrootte?

<b>Theoretische invalshoek (deelvraag 3)</b>	<b>Betekenis voor schaal (deelvraag 4)</b>
Effectiviteit	Gezocht wordt naar die schaalgrootte die zo goed mogelijk bijdraagt aan het behalen van de gestelde doelen. Een schaalgrootte is effectief als het leidt tot een kwalitatief goede uitvoering van de taken en op draagvlak kan rekenen bij betrokkenen.
Efficiency	Gezocht wordt naar een schaalgrootte waarbij het doel wordt bereikt met zo min mogelijk middelen.
Democratische controle en verantwoording	Gezocht dient worden naar die schaalgrootte waarbij de democratische controle en verantwoording het beste wordt gewaarborgd. Hoe dichter een organisatie bij volksvertegenwoordigers wordt georganiseerd (bijvoorbeeld middels een vorm van algemeen bestuur) hoe beter dit kan worden ingevuld. En andersom, hoe verder een overheidsorganisatie van de volksvertegenwoordiging wordt georganiseerd (bijvoorbeeld middels een vorm van functioneel bestuur), hoe lastiger dit zal zijn.
Problematiek	De schaalgrootte past het beste als deze overeenkomt met de schaal van de problematiek in het betreffende gebied.
Partners	Gezocht wordt naar de schaalgrootte die het beste aansluit bij de schaalgrootte van partners.

De geïnterviewden is gevraagd welk belang zij hechten aan de verschillende theoretische invalshoeken. Het meer of minder belangrijk zijn van bepaalde perspectieven kan immers van invloed zijn op de wat de beste schaalgrootte is voor veiligheidsregio's. Zo is een schaalgrootte specifiek gericht op het zo efficiënt mogelijk werken minder relevant als betrokkenen geen waarde hechten aan efficiënt werken.

Een eerste beeld van het belang dat wordt gehecht aan de verschillende perspectieven kan worden verkregen door de antwoorden op de vraag 'waar moet een schaalgrootte van veiligheidsregio's volgens u aan voldoen?' te analyseren. Gekeken wordt hoe vaak bepaalde eisen spontaan door de geïnterviewden worden genoemd (zie ook paragraaf 5.2). Deze zijn hieronder weergegeven (tussen haken staan de perspectieven waaraan deze eisen kunnen worden gerelateerd):

Risico/taak:	7 keer genoemd (problematiek)
Lokale inbedding:	5 keer genoemd (democratische controle en verantwoording)
Partners:	3 keer genoemd (partners)
Beheersbaarheid:	3 keer genoemd (effectiviteit en efficiency)
Kwaliteit:	2 keer genoemd (effectiviteit)
Landsgrenzen:	1 keer genoemd (effectiviteit en efficiency)
Bestuurlijk Nederland:	1 keer genoemd (effectiviteit en efficiency)
Draagvlak bestuurders:	1 keer genoemd (effectiviteit)

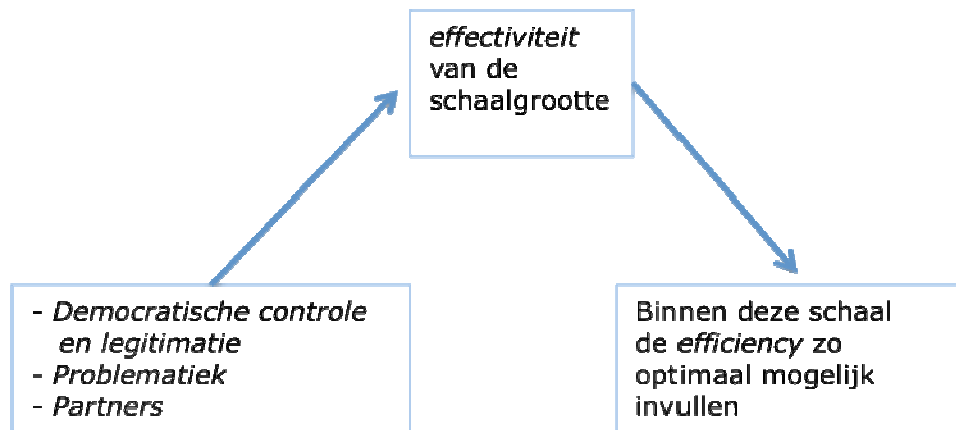
Daarnaast is de geïnterviewden direct gevraagd welke belang zij hechten aan de verschillende perspectieven. In de beantwoording laten zij geen unaniem beeld zien. Over twee zaken zijn zij het echter eens: *effectiviteit* is het meest belangrijk en *efficiency* is in eerste instantie minder van belang. Bij effectiviteit gaat het om het bereiken van het doel, dat moet voorop staan. Efficiency zien zij niet als onbelangrijk, maar dat is volgend. Eerst moet vanuit de andere perspectieven de schaal worden bepaald en vervolgens moet binnen die schaal zo efficiënt mogelijk worden gewerkt.

Zoals gezegd verschillen de belangen die worden gehecht aan de overige drie perspectieven (democratische controle en verantwoording, problematiek en partners, zie ook paragraaf 5.3). Na effectiviteit wordt het meeste belang gehecht aan het perspectief van de problematiek, op de voet gevolgd door het perspectief van de partners. Ook het perspectief van de democratische controle en verantwoording wordt als belangrijk gezien, echter een aantal geïnterviewden ziet dit meer als voorwaarde dan als een perspectief.

Hier blijkt ook de samenhang tussen de verschillende perspectieven. Het meest belangrijk is dat de schaalgrootte bijdraagt aan de effectiviteit van de veiligheidsregio. Met andere woorden; de schaalgrootte draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van de veiligheidsregio (het optimaliseren van de fysieke veiligheid in Nederland). Deze effectiviteit van de schaalgrootte wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door:

- de mate waarin de democratische controle en legitimatie binnen deze schaal naar tevredenheid wordt ingevuld;
- het feit of de schaalgrootte overeenkomt met de schaal van de problematiek;
- het feit of de schaalgrootte overeenkomt met de schaalgrootte van partners.

Vervolgens is het belangrijk dat gegeven de meest effectieve schaal, zo efficiënt wordt gewerkt. Dit ziet er in schema als volgt uit:



Naar aanleiding van het belang van de theoretische perspectieven kan derhalve worden gesteld: zorg dat binnen een schaalgrootte de democratische controle en verantwoording en/of de afstemming op de problematiek en/of de gebiedscongruentie met partners zo goed mogelijk kan worden ingevuld. Het resultaat is dan een effectieve schaalgrootte (een schaalgrootte waarbij kwaliteit kan worden geleverd en op draagvlak kan worden gerekend), waarbinnen vervolgens zo efficiënt mogelijk moet worden gewerkt.

Dit is echter makkelijker gezegd, dan dat deze schaalgrootte in praktijk ook kan worden gevonden. Immers; ideaal is een schaalgrootte waarbij zowel de democratische controle en verantwoording, de afstemming op de problematiek en de gebiedscongruentie met partners optimaal kan worden ingevuld. Dit is lastig. Eerder is immers aangegeven dat de optimale schaal niet bestaat. De schaal hangt af van het perspectief waarmee naar schaalgrootte wordt gekeken, daarmee kunnen deze drie perspectieven leiden tot verschillende schaalgrootten. Hierbij kan een keuze gemaakt worden voor één van de perspectieven of gezocht worden naar een schaal die zo goed mogelijk aan de drie genoemde perspectieven beantwoordt.

Feitelijk is het een zoektocht naar een schaal voor veiligheidsregio's die bijdraagt aan een effectieve veiligheidsregio. Dit met behulp van een schaal die overeenkomt met de specifieke problematiek in een gebied, waarin door zoveel mogelijk gebiedscongruentie goed kan worden samen gewerkt met partners. Democratische controle en verantwoording moet hierbij goed geregeld zijn. Sommige geïnterviewden zien dit laatste echter meer als voorwaarde die bij de meeste schaalgrootten te organiseren is. Binnen de gekozen schaalgrootte moet vervolgens worden bezien hoe het meest efficiënt kan worden gewerkt.

Overigens dient opgemerkt te worden dat de veiligheidsregio in geval van de optimale schaal, zijnde de meest effectieve schaal, nog niet per definitie effectief is. Naast schaalgrootte zijn immers meer factoren van invloed op de effectiviteit van de veiligheidsregio. Denk aan het management van de organisatie, professionaliteit, opleiden en oefenen van de medewerkers, et cetera.

### **6.3 Verschillende schaalgrootten (deelvraag 5)**

De vijfde deelvraag luidt: 'wat zijn de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd?'

In hoofdstuk vier zijn de volgende schaalgrootten beschreven:

- rijk;
- gerechtelijke arrondissementen (toekomstige politieregio's);
- provincie;
- regio (huidige schaal);
- gemeente.

De geïnterviewden voegen hier een drietal schaalgrootten aan toe (zie paragraaf 5.4), te weten:

- risicoschaal;
- partnerschaal;
- landsdelen.

De vijfde deelvraag kan dan ook als volgt worden beantwoord:

Antwoord deelvraag 5:

'wat zijn de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd?'

- rijk;
- gerechtelijke arrondissementen;
- provincie;
- regio;
- gemeente;
- risicoschaal;
- partnerschaal;
- landsdelen.

Uiteraard zijn er in theorie meer schaalgroottes te bedenken dan in bovenstaand kader aangegeven. Immers, elke grootte tussen 'rijk en wijk' is denkbaar. Bovenstaande schalen volgen echter uit de literatuurstudie of de interviews en worden hier derhalve als 'reële' schaalgroottes in het onderzoek meegenomen.

## 6.4 Theoretische perspectieven in relatie tot de mogelijke schalen (deelvraag 6)

De zesde deelvraag luidt: 'wat betekenen de bij deelvraag 3 genoemde theoretische invalshoeken in termen van sterke en zwakke punten voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's kunnen worden georganiseerd?'

In onderstaand schema wordt deze vraag met behulp van de resultaten uit de literatuurstudie en de interviews beantwoord. Hierbij betekent een '+' een sterk punt en een '-' een zwak punt. Hierbij dient de kanttekening te worden opgenomen dat over de laatste drie (later toegevoegde) schalen slechts met 1 of 2 geïnterviewden van gedachten is gewisseld. De weergegeven beelden zijn dan ook sterk richtinggevend.

	Effectiviteit	Efficiency	Democratische controle en legitimatie	Problematiek	Partners
Rijk	- geen lokale inbreng en inbedding - te ver van werkelijkheid - geen opschalingsmogelijkheden	+ schaalvoordelen - schaalnadelen - komt toch tussenniveau	+ als geen verlengd lokaal bestuur meer - NL is gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dus bestuur liever decentraal (decentralisatie-beginsel) - ivm checks & balances niet te veel macht concentreerd bij één partij - last van politieke waan van de dag	- risico's bevinden zich niet op dit niveau - minder differentiatie in risico's mogelijk - geen maatwerk	+ omvat alle partners - geen aansluiting bij partners, te groot
Arrondissement	+ kwaliteit en expertise kan uitgebouwd + gemeenten mandateren, daar meer slagkracht + draagvlak bij het rijk (minder aanspreekpunten en congruentie politie) - grote afstand (lokale inbreng gering)	+ schaalvoordelen + in andere Europese landen op dit schaalniveau georganiseerd - gebieden met zeer veel gemeenten waarmee moet worden afgestemd - om afstand tot gemeenten te verkleinen komt naar verwachting tussenlaag - nieuwe checks & balances	+ minder last van politiek waan van de dag - complex - grote afstand tot gemeenten	+ kan vanuit inhoud geschikt zijn + logische grenzen gezien risico's, gezamenlijke thema's kunnen benoemd - lokale inbreng gering - verschillende risicoprofielen binnen één gebied	+ aansluiting bij politie - gaan aansluiting bij andere partners (bijv. GGD)
Provincie	+ kwaliteit en expertise kan uitgebouwd + gemeenten mandateren, meer slagkracht + herkenbaar voor burger (draagvlak) - veel discussie over taken en grenzen - te ver voor lokale inbreng	+ in andere Europese landen op dit schaalniveau georganiseerd - CdK weinig invloed op grote gemeenten - nieuwe bestuurlijke processen	+ direct aanwezig - CdK wordt zelden ter verantwoording geroepen door publiek - last van politieke waan van de dag	+ vanuit inhoud geschikt - binnen provincies soms verschillende risico's	- geen congruentie
Regio	+ bij verlengd lokaal bestuur dit beste schaal (grootst mogelijke schaal, anders te ver van gemeenten) + lokale inbedding, inbreng en betrokkenheid + herkenbaar voor burger + overzichtelijk en herkenbaar + draagvlak bij gemeenten - te veel bestuurders om daadkrachtig mee te werken, gebrek aan doorzettingsmacht - lastig coördineren bij grensoverschrijdend incident - klein, daardoor minder kunnen specialiseren	+ vanuit rijk: minder aanspreekpunten + korte lijnen tussen bestuur en organisatie + efficiënt werken is mogelijk, als groter: afstemmingsmoeilijkheden - alle organisaties anders vorm gegeven (door verlengd lokaal bestuur) - vaak ingewikkelde bestuurlijke constellatie. Alles met alles te maken, dat remt professionaliteit.	+ lokale inbreng mogelijk + minder last van politiek waan van de dag - op afstand van gemeenten, gemeenteraden geen directe invloed - verder opschalen lastig vanwege verlengd lokaal bestuur - gebrek aan doorzettingsmacht	+ dicht in de buurt van het risicoprofiel + maatwerk mogelijk - grenzen los van risicobeelden - regio mag wellicht groter gezien risicoprofiel	+ Congruentie met GGD + meeste partners regionaal georganiseerd
Gemeente	+ lokale inbreng - slagkracht	- versnippering / versplintering	+ direct aanwezig - last van politieke waan van de dag	- deskundigheid / expertise	- geen aansluiting bij partners, te klein
Risicoschaal	+ gericht kwaliteit en expertise ontwikkelen + maatwerk	+ schaalvoordelen op specifiek risico	- moet nog georganiseerd. Bijvoorbeeld via verlengd lokaal bestuur	+ focus op specifieke risico's: expertise - minder voorbereid op andere (onverwachte) risico's	+/- Afhankelijk van schaalgrootte. Verbindingen moeten gelegd.
Partnerschaal	+ gezamenlijke slagkracht	+ zelfde schaal vergemakkelijkt samenwerking, minder afstemmingsproblemen	- moet nog georganiseerd	- het is de vraag of risico's zich op dit niveau vinden	+ congruentie - op welke partner wordt gericht? Lastig alle partners op één schaal te krijgen.
Landsdelen	+ kwaliteit en expertise kan uitgebouwd + slagkracht (minder bestuurders, uitgaande van afstappen van verlengd lokaal bestuur) - grote afstand (lokale inbreng gering)	+ schaalvoordelen + minder aanspreekpunten en coördinatie voor het rijk - schaalnadelen (afstemming met veel gemeenten)	+ direct aanwezig - moeten meer taken op deze schaal worden belegd. Anders niet komen kiezers niet stemmen.	+ vanuit inhoud geschikt - kunnen meerdere risicoprofielen binnen één landsdeel zijn	- groter schaalniveau dan dat van de meeste partners

## **6.5 Betekenis sterke en zwakke punten schaalgrootten (deelvraag 7)**

De laatste deelvraag (7) luidt: 'wat betekenen de bij deelvraag 6 genoemde sterke en zwakke punten voor de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland?'. De beantwoording van deze vraag wordt gecombineerd met de doelstelling van voorliggende scriptie: 'het doen van uitspraken over de passendheid van de verschillende schalen voor veiligheidsregio's in Nederland' (paragraaf 1.2.1). Daarom wordt in de paragraaf 6.5.1 eerst aan de hand van bij deelvraag 6 beschreven voor- en nadelen van de schaalgrootten ingegaan op de passendheid van iedere genoemde schaalgrootte voor veiligheidsregio's in Nederland. Hierbij worden indien van toepassing, ook relevante ontwikkelingen (zie paragraaf 2.3) betrokken. Bij deze uitwerking worden voor iedere schaalgrootte alle theoretische perspectieven meegewogen. Hiernaast wordt in paragraaf 6.5.2 ingegaan op de meest passende schaal voor veiligheidsregio's in Nederland vanuit één theoretisch perspectief bezien.

### **6.5.1 Passendheid van schalen**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de passendheid van de in paragraaf 6.3 genoemde schaalgrootten voor veiligheidsregio's in Nederland. Hierbij wordt de betekenis van alle theoretische perspectieven (paragraaf 6.4) met betrekking tot de schaal en mogelijke ontwikkelingen meegenomen in de analyse.

#### *Rijk*

De genoemde sterke en zwakke punten geven aan dat de schaalgrootte 'rijk' vanuit alle perspectieven geen passende schaal is voor de veiligheidsregio's in Nederland.

#### *Arrondissementen*

De schaal van de toekomstige arrondissementen en tevens de toekomstige schaal van de regionale eenheden van politie kan een passende schaal zijn voor veiligheidsregio's in Nederland.

Met name vanuit het rijksniveau wordt deze schaalgrootte als effectief gezien. Dit vanwege de gebiedscongruentie met justitie en politie en vanwege het afnemen van het aantal veiligheidsregio's. Dit vergemakkelijkt de benodigde coördinatie tussen veiligheidsregio's en tussen veiligheidsregio's en het rijk. Ook in Europees verband is dit een passende schaal. Andere Europese landen hebben fysieke veiligheid op een hoger schaalniveau georganiseerd dan Nederland. Eventueel benodigde afstemming met andere landen wordt met opschaling derhalve vergemakkelijkt. Mocht opschaling naar arrondissementen betekenen dat afgestapt wordt van verlengd lokaal bestuur, dan is een ander voordeel de eenduidigere manier van financiering van de veiligheidsregio's. Er is dan immers geen sprake meer van hybride financiering; financiering zowel vanuit gemeenten (inwonerbijdragen) als het rijk (doeluitkeringen).

Andere partijen zijn minder enthousiast over de passendheid van deze schaalgrootte. Met name het lastiger inbrengen van lokale belangen & invloeden en de coördinatieproblematiek in geval van verlengd lokaal bestuur worden als nadelen gezien. Ook is er geen gebiedscongruentie met andere belangrijke partners zoals Rijkswaterstaat en de GGD. De Wet Publieke gezondheid zorgt er naar verwachting juist vanaf 1 januari 2012 voor dat in de huidige situatie (veiligheidsregio op schaal van de regio) gebiedscongruentie tussen GGD en veiligheidsregio ontstaat. Daarnaast moet de democratische controle en legitimatie goed worden georganiseerd. In geval van verlengd lokaal bestuur, is het voor het verantwoordelijk bestuur (gemeente) vanwege de afstand lastig om invloed en controle uit te kunnen oefenen.

Mocht in de toekomst voor de schaal van arrondissementen worden gekozen, dan is het belangrijk dat een oplossing wordt geboden voor de genoemde nadelen. Dit kunnen allerlei oplossingen zijn, bijvoorbeeld het verplicht opschalen van alle betrokken partijen



naar de schaal van arrondissementen. Op deze wijze ontstaat volkomen gebiedscongruentie en 'begrijpbaar' bestuur, immers alle partijen zijn op dezelfde schaal georganiseerd. Mocht een en ander onder één bestuur worden gebracht, dienen wel voldoende 'checks and balances' worden ingebouwd (zodat er niet te veel macht bij één bestuur komt te liggen) en dient de verbinding met de gemeenten te worden gemaakt. Uiteraard moeten verschillende opties in geval van opschaling naar arrondissementen nader worden uitgewerkt en gewogen.

#### *Provincies*

Ook de schaal van de provincies kan een passende schaal voor veiligheidsregio's in Nederland zijn. De schaalgrootte van provincies verschilt niet veel van de schaalgrootte van arrondissementen. Veel dezelfde voor- en nadelen zijn derhalve van kracht. Het voordeel van provincies boven arrondissementen is dat de democratische controle en legitimatie bij provincies direct is georganiseerd.

Een sterk punt van de provincieschaal is daarnaast dat dit een schaal is die goed herkenbaar is voor de burger. Het is immers onderdeel van het algemeen bestuur in Nederland (paragraaf 2.1) en bestaat al sinds de invoering van het huis van Thorbecke. Sinds enige jaren vinden discussies plaats over het bestaansrecht en de taken van de provincies. Het beleggen van de taken van de veiligheidsregio's op het niveau van de provincies kan hiermee een kans zijn voor de provincies.

#### *Regio*

De huidige schaal van de regio wordt als passende schaal voor veiligheidsregio's gezien. Voorstanders van deze schaalgrootte zien deze als maximale schaalgrootte waarbij nog voldoende sprake kan zijn van lokale inbreng, inbedding en betrokkenheid. Veiligheid wordt veelal lokaal beleefd, waardoor het als niet wenselijk wordt gezien de huidige schaal te vergroten. De veiligheidsregio wordt dan volgens de voorstanders van de regioschaal te ver van de werkelijkheid georganiseerd, waarbij de mogelijke inbreng vanuit en maatwerk voor gemeenten te veel afneemt.

Hiernaast zijn er ook tegengeluiden. In de huidige schaal is er sprake van te weinig doorzettingsmacht, er moet immers worden gepolderd met een groot aantal gemeenten als gevolg van verlengd lokaal bestuur. Daarnaast zijn de grenzen niet afgestemd op het risicoprofiel en is het relatief lastig coördineren in geval van een bovenregionaal incident. Ook worden als nadelen genoemd dat de professionalisering- en specialisatiemogelijkheden relatief beperkt zijn en dat het lastig is dat alle veiligheidsregio's op een andere manier zijn georganiseerd.

#### *Gemeente*

De genoemde sterke en zwakke punten (paragraaf 6.4) geven aan dat de schaalgrootte 'gemeenten' vanuit de meeste perspectieven geen passende schaal is voor de veiligheidsregio's in Nederland. Alleen vanuit het perspectief democratische controle en legitimatie is dit een passende schaalgrootte.

#### *Risicoschaal*

Twee geïnterviewden hebben aangegeven een nieuwe schaal, te weten een schaal afgestemd op de problematiek in een bepaald gebied, als passend te zien voor de schaal van veiligheidsregio's in Nederland. In dit geval kan een veiligheidsregio zich focussen op de belangrijkste risico's in dat gebied en zo gerichte expertise opbouwen. Dergelijke incidenten kunnen dan zowel beter worden voorkomen als bestreden.

De vraag is waar de grenzen van een dergelijke schaal exact lopen. Verschillende risico's (overstromingen, vliegtuigongelukken, bosbranden, chemische industrie, transportknooppunten, et cetera) kunnen immers om verschillende grenzen vragen. Daarnaast is het de vraag hoe dit 'begrijpbaar' binnen het openbaar bestuur van Nederland kan worden georganiseerd (het vermoeden is dat er nieuwe schalen zullen

ontstaan), hoe de democratische controle en legitimatie wordt vormgegeven en hoe deze schaal aansluit bij de partners van de veiligheidsregio's.

Deze mogelijke schaalgrootte verdient nader onderzoek om uitspraken over passendheid van deze schaal voor de veiligheidsregio's in Nederland te kunnen doen. In voorliggend onderzoek is hierover immers met slechts twee geïnterviewden gesproken.

#### *Partnerschaal*

Eén geïnterviewde heeft aangegeven het passend te vinden de schaal van de veiligheidsregio's af te stemmen op de schaalgrootte van de partners. Door schaalcongruentie met partners ontstaat gezamenlijke slagkracht doordat het de samenwerking vergemakkelijkt.

Hierbij doet de vraag zich voor op welke partner(s) de veiligheidsregio zich richt. Niet alle partners zijn immers op dezelfde schaal georganiseerd. Afhankelijk van de hieruit voortvloeiende schaalgrootten doen zich vragen van democratische controle en legitimatie en aansluiting op het risicoprofiel / de problematiek voor.

Ook voor de partnerschaal geldt dat deze schaal nader dient te worden onderzocht om gefundeerde uitspraken over passendheid voor de veiligheidsregio's in Nederland te kunnen doen.

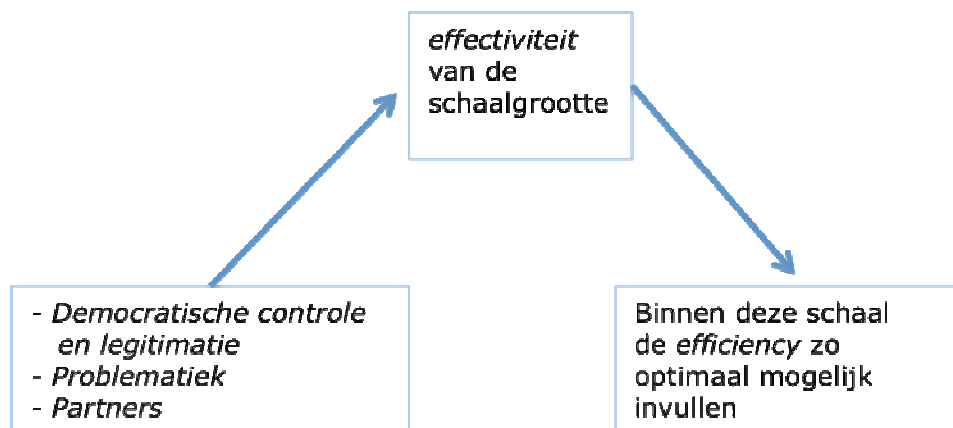
#### *Landsdelen*

Eén geïnterviewde vindt de schaal van vier landsdelen een passende schaal voor veiligheidsregio's in Nederland. Dit met name omdat de slagkracht kan worden vergroot en de kwaliteit en expertise kan worden uitgebouwd. De betreffende geïnterviewde geeft aan dat deze schaal gezien de uitkomst van discussies over de bestuurlijke inrichting van Nederland niet opportuun is. Hiermee lijkt dit geen passende schaal voor veiligheidsregio's te zijn. Daarnaast is over deze schaalgrootte met slechts één geïnterviewde gesproken, waardoor een uitspraak over de passendheid voor de veiligheidsregio's nader onderzoek vraagt.

### **6.5.2 Passende schaal vanuit theoretisch perspectief**

In het voorgaande is iedere schaalgrootte voor veiligheidsregio's bekeken vanuit de verschillende theoretische perspectieven. In deze paragraaf wordt ingegaan op de meest passende schaal voor veiligheidsregio's in Nederland gezien vanuit één theoretische perspectief zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Allereerst het perspectief '**effectiviteit**'. De effectiviteit van de schaal van veiligheidsregio's wordt door de geïnterviewden als meest belangrijk perspectief gezien. Het behalen van de doelstellingen moet voorop staan. De samenhang tussen de perspectieven is in paragraaf 6.2 beschreven. Hieruit bleek:



*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief  
A.E.T. Wepster*

Dit wil zeggen dat 'effectiviteit' van de schaalgrootte in belangrijke mate wordt bepaald door de invulling van de perspectieven 'democratische controle en legitimatie', 'problematiek' en 'partners'. Hoe beter binnen een bepaalde schaalgrootte de democratische controle en legitimatie kan worden ingevuld en hoe beter deze schaal aansluit bij de problematiek en de schalen van partners, hoe effectiever de schaalgrootte is. Het is dus zoeken naar een schaal waarbinnen deze drie perspectieven kunnen worden geoptimaliseerd, dan wordt de effectiviteit van de schaalgrootte ook geoptimaliseerd. Gezien de in paragraaf 6.4 aangegeven voor- en nadelen van verschillende schaalgrootten gezien vanuit de verschillende perspectieven is hier helaas geen eenduidig antwoord op te geven. Iedere schaalgrootte heeft voor- en nadelen. Het lijkt erop dat gekozen moet worden voor een dominant perspectief dat de doorslag geeft bij de schaalkeuze. Zo is bij de huidige regionale schaal gekozen voor lokale inbedding binnen het perspectief 'democratische controle en legitimatie'. Door dit op lokaal niveau te beleggen (verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen bij gemeenten, hiermee is er sprake van verlengd lokaal bestuur) is lokale inbreng en maatwerk mogelijk.

Overigens dient opgemerkt te worden dat bovenstaand schema alleen de samenhang tussen de *schaal*/perspectieven weergeeft. Er kan niet gepretendeerd worden dat effectiviteit van een veiligheidsregio alleen afhankelijk is van de invulling van 'democratische controle en legitimatie', 'problematiek' en 'partners'. Uiteraard zijn binnen een gekozen schaal meer factoren van invloed op de effectiviteit van de veiligheidsregio. Te denken valt aan de manier waarop de organisatie wordt gemanaged, hoe professioneel de medewerkers zijn, in hoeverre de risico's (problematiek) juist zijn ingeschat, hoe de samenwerking met partners verloopt, et cetera. Het gaat in dit onderzoek dus alleen om de effectiviteit van de schaalgrootte.

Zoals beschreven in paragraaf 3.1.2 is het vanuit het perspectief **efficiency** zoeken naar een schaal waarbij het doel wordt bereikt met zo min mogelijk middelen. Het is zoeken naar de schaal waar de beleidsprestaties tegen lagere kosten in vergelijking met een kleinere schaal worden geleverd. Het omslagpunt waarbij een omvangrijkere schaal de kosten onevenredig doen toenemen moet juist voorkomen worden. Het is niet duidelijk waar dit optimale punt voor wat betreft schaal-efficiëntie exact ligt. Deze schaalgrootte kan ook op aspecten verschillen. Zo kan de optimale schaalgrootte bij verlengd lokaal bestuur vanuit bestuurlijke perspectief niet te groot zijn. Een schaalvergroting gaat dan immers gepaard met een toename van bestuurlijke coördinatie en afstemming. De maximale schaalgrootte lijkt hier voor wat betreft efficiency op de regio-schaal te liggen. Aan de andere kant, kan vanuit 'efficiënte inkoop' van bijvoorbeeld (brandweer)materieel zelfs aan de rijksschaal worden gedacht als efficiënte schaal. Het doen van een eenduidige uitspraak over de meest efficiënte schaal is dus lastig.

Vanuit het perspectief **democratische controle en legitimatie** zijn drie schaalgrootten optimaal: rijk, provincie en gemeenten. Dit omdat op deze bestuurslagen de democratische controle direct geregeld is door een vertegenwoordigend lichaam. Bij alle andere schaalgrootten zal dit indirect en meer op afstand georganiseerd moeten worden. Hiermee zullen de vertegenwoordigers hun kaderstellende en controlerende rol niet optimaal kunnen waarmaken.

Het rijk valt bij veel geïnterviewden af omdat zij van mening zijn dat niet alle lokale aangelegenheden in de Tweede Kamer besproken zouden moeten worden. De afstand tot waar de (veelal lokale of regionale) problemen zich daadwerkelijk voordoen wordt vanuit het rijk als te groot gezien. Optimaal zijn vanuit dit perspectief dus de schaal van provincie en van gemeenten. Mochten landsdelen in het leven worden geroepen, dan zou hier ook sprake zijn van directe democratie (provincies verdwijnen dan), waarmee dit vanuit het perspectief democratische controle en legitimatie ook een geschikte schaal kan zijn. Echter, ook voor landsdelen en provincies speelt mogelijk de bij het rijk beschreven 'afstandsvraag'. Bos (2009:136) heeft het in dit verband over schaallegitimatie. Hij vraagt zich af of het in democratisch opzicht juist is om de stevig lokaal gewortelde aspecten van veiligheidsmanagement en crisisbeheersing op

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief*  
A.E.T. Wepster

bovenlokale schaal te organiseren. Want juist op het gemeentelijke niveau, in de stad en in het dorp, worden de veiligheidsvragen van elke dag gesteld en wordt crisisbesluitvorming het meest nadrukkelijk gevoeld. Zo beredeneerd is de schaal van de gemeente vanuit het perspectief democratische controle en legitimatie het meest geschikt.

Vanuit het perspectief van de **problematiek** behoeft het geen betoog dat de risicoschaal de meest geschikte schaal is. Immers, de schaal wordt specifiek afgestemd op een bepaalde problematiek in een regio (op het risicoprofiel). Hoe Nederland bij deze schaalgrootte zou worden verdeeld is hierbij een relevante vraag. Zoals aangegeven kunnen verschillende soorten risico's immers om verschillende schalen / grenzen vragen. De schaalgrootte van het risico lijkt gezien de visies van de geïnterviewden te liggen tussen de huidige regioschaal en de schaal van arrondissementen. Dit verschilt per risico / per gebied.

Vanuit het perspectief van **partners** ligt de partnerschaal uiteraard voor de hand. De vraag is echter, zoals eerder aangegeven, op welke partner de focus ligt en voor welke schaal daarmee wordt gekozen. Immers, er zijn meerdere belangrijke partners voor de veiligheidsregio's, die niet op allemaal op dezelfde schaal zijn georganiseerd. Te denken valt aan:

- GGD: vanaf 1 januari 2012 georganiseerd op de huidige schaal (25) van de veiligheidsregio's;
- Rijkswaterstaat: indeling in 10 regionale directies verdeeld over Nederland;
- Politie: vanaf 1 januari 2012 naar schaal van arrondissementen (10) (waarbij geen sprake is van schaalcongruentie met Rijkswaterstaat);
- Waterschappen: er zijn 25 waterschappen verdeeld over Nederland (geen schaalcongruentie met huidige veiligheidsregio / GGD);
- Defensie: er zijn drie regionaal militaire commando's.

De vraag is in dit geval welke partner als meest belangrijk wordt gezien in de samenwerking met het oog op het behalen van de doelen (effectiviteit). Uiteraard is de meest optimale optie dat er sprake is van schaalcongruentie met alle partners. Hiermee wordt de samenwerking geoptimaliseerd en is er sprake van 'begrijpbaar' bestuur. Mocht er in een dergelijk geval ook sprake zijn van integratie van besturen, moeten echter voldoende 'checks & balances' worden ingebouwd om te veel macht bij één bestuur te voorkomen. Het vormen van één congruente schaal voor alle partijen is echter in praktijk zeer lastig te realiseren. Iedere partij heeft immers inhoudelijke motieven en belangen om voor een (eigen) schaal te willen kiezen.

## **6.6 Bestuursvorm**

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen beantwoord en geanalyseerd. Hieruit blijkt dat de bestuursvorm relevant is voor de schaalvraag. Daarom wordt hier aan het slot van dit hoofdstuk bij stil gestaan.

Er is sprake van een bepaalde bestuursvorm waarbinnen de schaalkeuze voor veiligheidsregio's in Nederland moet worden gemaakt. In paragraaf 2.1 is de structuur van het openbaar bestuur in Nederland beschreven. In geval van veiligheidsregio's is er momenteel sprake van verlengd lokaal bestuur. Dit kan worden beschouwd als intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr (Kerckhaert et al, 2009:156).

Er is sprake van verlengd lokaal bestuur omdat het college van burgemeester en wethouders volgens artikel 2 van de Wvr belast is met de organisatie van

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief  
A.E.T. Wepster*

brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Vervolgens stelt artikel 9 van deze Wet dat de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten behorende tot een regio een gemeenschappelijke regeling treffen met de aanduiding 'veiligheidsregio'. De gemeenten dragen vervolgens volgens artikel 10 taken en bevoegdheden over aan het bestuur van de veiligheidsregio. Daarmee blijft de primaire verantwoordelijkheid voor de taken bij de gemeenten, waarbij de uitvoering van de taken en de bevoegdheden aan het bestuur van de veiligheidsregio worden overgedragen. Hiermee is er sprake van verlengd lokaal bestuur.

De bestuursvorm verlengd lokaal bestuur kan beperkend werken op de schaalgrootte van veiligheidsregio's. Er is immers sprake van een samenwerkingsverband tussen gemeenten. Hoe groter de schaal, hoe meer gemeenten zullen deelnemen. Bij de werking hiervan kunnen verschillende vragen worden gesteld. Enkele voorbeelden zijn:

- Hoe vindt effectieve en efficiënte afstemming plaats?
- In hoeverre is er sprake van doorzettingsmacht en slagkracht van de veiligheidsregio?
- Hoe kan lokale inbreng nog voldoende worden geborgd?
- Hoe kan op een adequate manier de democratische controle en verantwoording worden vormgegeven?

Er lijkt dus een bepaald plafond aan de effectiviteit van het aantal gemeenten in een gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio. Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven dat bij verlengd lokaal bestuur de huidige regiogrootte de maximaal haalbare schaalgrootte voor veiligheidsregio is en dat hierdoor kwaliteitsverbetering door opschaling in geval van verlengd lokaal bestuur niet mogelijk is.

Als een grotere schaal dan de huidige regionale schaal gewenst is, stuit dit om bovengenoemde redenen bij verlengd lokaal bestuur op problemen. Dit zou betekenen dat in dat geval afgestapt moet worden van deze bestuursvorm. Automatisch betekent dit dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de taken van de veiligheidsregio op een ander bestuurlijk niveau belegd moeten worden dan bij de gemeenten. Dit is een principiële keuze:

1. Belang wordt gehecht aan de lokale inbedding, inbreng en maatwerk. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening wordt daarom primair bij de gemeenten belegd. In dit geval wordt vastgehouden aan verlengd lokaal bestuur. De huidige schaal van de regio lijkt hierbij volgens de meeste geïnterviewden de maximale schaalgrootte. Een grotere schaal is wel mogelijk, maar leidt dan tot een sterke afname van de lokale inbedding en tot (te) veel inefficiëntie.
2. Belang wordt gehecht aan verdere professionalisering, het belang van lokale inbedding en inbreng wordt losgelaten en daarmee het principe van verlengd lokaal bestuur. Hiermee kunnen verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar een ander bestuurlijk niveau worden belegd, waardoor het makkelijker is de schaal van veiligheidsregio's te vergroten. Uiteraard dient in dit geval aan de hand van de inhoud de discussie te worden gevoerd waar die verantwoordelijkheden en bevoegdheden vervolgens het beste kunnen worden belegd.

## 7. Conclusies

De vraag die centraal staat in voorliggende scriptie luidt:

*Vanuit welke theoretische invalshoeken kan naar de schaalgrootte van veiligheidsregio's worden gekeken en wat betekenen deze, vertaald in sterke en zwakke punten, voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd?*

Hierbij is een aantal deelvragen geformuleerd die met behulp van analyse in hoofdstuk 6 zijn beantwoord. Hiermee zijn ook uitspraken gedaan over de passendheid van de verschillende mogelijke schaalgrootten voor veiligheidsregio's in Nederland. Onderzocht is welke schaalgrootte(n) wenselijk zou(den) kunnen zijn en waarom.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies die betrekking hebben op de centrale vraag.

### 7.1 Perspectieven

Allereerst is het belangrijk te onderschrijven dat dé optimale schaal niet bestaat. Er is geen gedeelde visie op hoe de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland het beste kan worden vorm gegeven. Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven worden schaalvragen in belangrijke mate bepaald door het perspectief van waaruit naar de schaalvraag wordt gekeken. Uit het onderzoek blijken twee verschillende soorten perspectieven relevant te zijn:

1. Theoretisch perspectief.

Dit heeft betrekking op vanuit welke theoretische invalshoeken naar de schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland kan worden gekeken. Dit zijn er vijf, te weten:

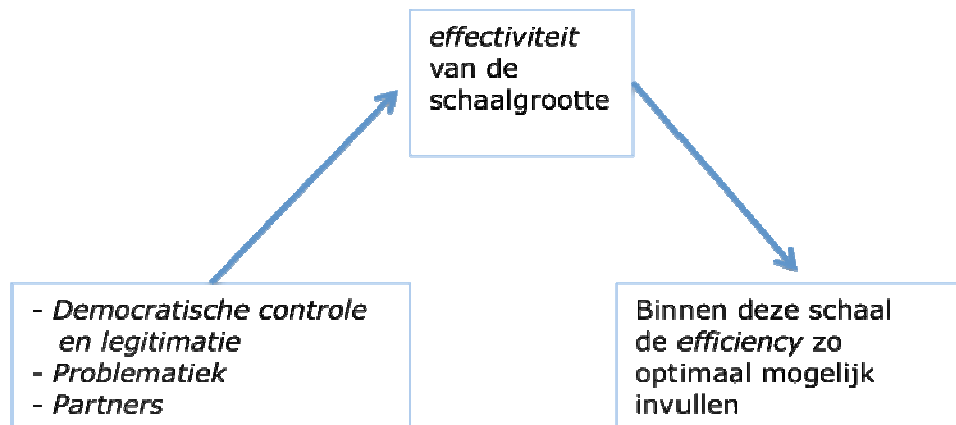
1. Effectiviteit.
2. Efficiency.
3. Democratische controle en verantwoording.
4. Problematiek.
5. Partners.

2. Perspectief van het bestuursniveau van waaruit wordt gekeken.

Vanuit welk bestuursniveau naar de schaalvraag wordt gekeken, heeft invloed op de meest wenselijke schaal. Zo wordt vanuit het rijksniveau aangegeven dat een beperkt aantal veiligheidsregio's (bijvoorbeeld 10 of 12) wenselijk is. Dit omdat de afstemming en coördinatie (vanuit het rijk) met minder veiligheidsregio's wordt verbeterd. Vanuit het lokale niveau wordt de mogelijkheid van lokale invloed en maatwerk benadrukt, wat betekent dat met verlengd lokaal bestuur de huidige 25 regio's wel eens de maximale schaal zou kunnen zijn. Vanuit het regionale bestuursniveau wordt daarentegen aangegeven dat verlengd lokaal bestuur leidt tot het ontbreken van professionele doorzettingsmacht.

## 7.2 Optimale schaal

De bovengenoemde theoretische perspectieven hangen als volgt samen:



Feitelijk is het een zoektocht naar een schaal voor veiligheidsregio's die bijdraagt aan een zo effectief mogelijke veiligheidsregio. Een veiligheidsregio die haar doelen realiseert. Dit met behulp van een schaal die zoveel mogelijk overeenkomt met de specifieke problematiek in een gebied (inhoudelijke expertise kan opgebouwd), waarin door zoveel mogelijk gebiedscongruentie met partners zo goed mogelijk kan worden samengewerkt (coördinatie en afstemming wordt vergemakkelijkt). Democratische controle en verantwoording moet hierbij goed geregeld zijn. Binnen de gekozen (meest effectieve) schaalgrootte moet vervolgens worden bezien hoe het meest efficiënt kan worden gewerkt.

## 7.3 Schalen

Theoretisch is iedere schaal op het continuüm 'rijk-wijk' voor veiligheidsregio's in Nederland mogelijk. In het onderzoek zijn acht mogelijke schaalgrootten naar voren gekomen. Deze schaalgrootten zijn hieronder weergegeven, waarbij eveneens aan de hand van sterke en zwakke punten van de betreffende schaal vanuit de verschillende theoretische invalshoeken bezien, conclusies worden getrokken over de passendheid van deze schaal voor veiligheidsregio's.

1. Rijk.  
Dit is geen passende schaal voor veiligheidsregio's in Nederland. Met name doordat de afstand tot de lokale/regionale problematiek te groot is.
2. Landsdelen.  
Gezien de uitkomst van discussies over de bestuurlijke inrichting van Nederland blijkt dat deze schaalgrootte niet opportuun is. Hiermee is dit geen passende schaal voor veiligheidsregio's.
3. Arrondissementen.  
De schaal van de toekomstige arrondissementen en hiermee de toekomstige schaal van de regionale eenheden van politie kan een passende schaal zijn voor veiligheidsregio's in Nederland.

Met name vanuit het rijksniveau wordt deze schaalgrootte als effectief gezien. Dit vooral vanwege de gebiedscongruentie met Justitie en Politie en vanwege het afnemen van het aantal veiligheidsregio's. Dit laatste vergemakkelijkt de coördinatie en afstemming.

Andere partijen zijn minder enthousiast over de passendheid van deze schaalgrootte. Met name het lastiger inbrengen van lokale belangen & invloeden en de coördinatieproblematiek in geval van verlengd lokaal bestuur worden als nadelen

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief  
A.E.T. Wepster*

gezien. Ook is er geen gebiedscongruentie met andere belangrijke partners zoals Rijkswaterstaat en de GGD.

#### 4. Provincie.

De schaal van de provincies kan eveneens een passende schaal voor veiligheidsregio's in Nederland zijn. De schaalgrootte van provincies verschilt niet veel van de schaalgrootte van arrondissementen. Veel dezelfde voor- en nadelen zijn derhalve van kracht. Het voordeel van provincies boven arrondissementen is dat de democratische controle en legitimatie bij provincies direct is georganiseerd.

Een sterk punt van de provincies is daarnaast dat dit een schaal is die goed herkenbaar is voor de burger. Het is immers onderdeel van het algemeen bestuur in Nederland en bestaat al sinds de invoering van het huis van Thorbecke.

#### 5. Regio.

De huidige schaal van de regio wordt als passende schaal voor veiligheidsregio's gezien. Voorstanders van deze schaalgrootte zien deze als maximale schaal waarbij nog voldoende sprake kan zijn van lokale inbreng, inbedding en betrokkenheid.

Hiernaast zijn er ook tegengeluiden. In de huidige schaal is er sprake van te weinig doorzettingsmacht, er moet immers worden 'gepolderd' met een groot aantal gemeenten. Daarnaast zijn de grenzen niet afgestemd op het risicoprofiel en is het relatief lastig coördineren in geval van een bovenregionaal incident. Ook worden de professionalisering- en specialisatiemogelijkheden als relatief beperkt gezien.

#### 6. Gemeente.

Dit is geen passende schaal voor veiligheidsregio's in Nederland. Met name vanwege versnippering en onvoldoende professionaliteit & slagkracht.

#### 7. Risicoschaal.

Dit betreft een nader te bepalen schaal afgestemd op de problematiek in een bepaald gebied. In dit geval kan een veiligheidsregio zich focussen op de belangrijkste risico's in dat gebied en zo gerichte expertise opbouwen. Dergelijke incidenten kunnen dan zowel beter worden voorkomen als bestreden.

De vraag is waar de grenzen van een dergelijke schaal exact lopen. Verschillende risico's (overstromingen, vliegtuigongelukken, bosbranden, chemische industrie, transportknooppunten, et cetera) kunnen om verschillende grenzen vragen. Daarnaast is het de vraag hoe dit 'begrijpbaar' binnen het openbaar bestuur van Nederland kan worden georganiseerd (het vermoeden is dat er nieuwe schalen zullen ontstaan), hoe de democratische controle en legitimatie wordt vormgegeven en hoe deze schaal aansluit bij de partners van de veiligheidsregio's.

Omdat met slechts twee geïnterviewden over deze schaal is gesproken, is het lastig uitspraken over passendheid van deze schaal voor de veiligheidsregio's in Nederland te kunnen doen.

#### 8. Partnerschaal.

Dit betreft een schaalgrootte afgestemd op de schaalgrootte van de partners. Door schaalcongruentie met partners ontstaat gezamenlijke slagkracht doordat het de samenwerking vergemakkelijkt.

Hierbij doet de vraag zich voor op welke partner(s) de veiligheidsregio zich primair richt. Niet alle partners zijn immers op dezelfde schaal georganiseerd. Afhankelijk van de hieruit voortvloeiende schaalgrootten doen zich vragen van democratische controle en legitimatie en aansluiting op het risicoprofiel / de problematiek voor.



Over de partnerschaal is met één geïnterviewde gesproken. Het is daarom lastig om gefundeerde uitspraken over passendheid voor de schaal van veiligheidsregio's in Nederland te kunnen doen.

#### **7.4 Betekenis theoretische perspectieven**

Hierboven zijn uitspraken gedaan over de passendheid van de verschillende schaalgrootten voor veiligheidsregio's. Dit gezien de sterke en zwakke punten van iedere schaalgrootte bezien vanuit alle theoretische perspectieven. Hieronder wordt ingegaan op welke schaalgrootte vanuit één theoretisch perspectief bezien het meest passend is:

- **Effectiviteit.**  
Zoals in paragraaf 7.2 ('optimale schaal') is aangegeven, wordt 'effectiviteit' van de schaalgrootte in belangrijke mate bepaald door de invulling van de perspectieven 'democratische controle en legitimatie', 'problematiek' en 'partners'. Hoe beter binnen een bepaalde schaalgrootte de democratische controle en legitimatie kan worden ingevuld en hoe beter deze schaal aansluit bij de problematiek en de schalen van partners, hoe effectiever de schaalgrootte is. Het is dus zoeken naar een schaal waarbinnen deze drie perspectieven kunnen worden geoptimaliseerd, dan wordt de effectiviteit van de schaalgrootte ook geoptimaliseerd. Gezien de in paragraaf 6.4 aangegeven voor- en nadelen van verschillende schaalgrootten bezien vanuit de verschillende perspectieven is hier geen eenduidig antwoord op te geven. Iedere schaalgrootte heeft voor- en nadelen. Het lijkt erop dat gekozen moet worden voor een dominant perspectief dat de doorslag geeft bij de schaalkeuze.
- **Efficiency.**  
Vanuit het perspectief efficiency is het zoeken naar een schaal waarbij het doel wordt bereikt met zo min mogelijk middelen. Het gaat om een schaal waar de beleidsprestaties tegen lagere kosten in vergelijking met een kleinere schaal worden geleverd. Het omslagpunt waarbij een omvangrijkere schaal de kosten onevenredig doen toenemen moet juist voorkomen worden. Het is niet duidelijk waar dit optimale punt voor wat betreft schaal-efficiëntie ligt. Deze schaalgrootte kan op aspecten verschillen. Zo kan de optimale schaalgrootte bij verlengd lokaal bestuur vanuit bestuurlijk perspectief niet te groot zijn. Een schaalvergroting gaat dan immers gepaard met een toename van bestuurlijke coördinatie en afstemming. De maximale schaalgrootte lijkt hier voor wat betreft efficiency op de regioschaal te liggen. Aan de andere kant, kan vanuit 'efficiënte inkoop' van bijvoorbeeld (brandweer)materieel zelfs aan de rijksschaal worden gedacht als efficiënte schaal. Het doen van een eenduidige uitspraak over de meest efficiënte schaal is dus lastig.
- **Democratische controle en legitimatie.**  
Drie schaalgrootten zijn optimaal: rijk, provincie en gemeenten. Dit omdat op deze bestuurslagen de democratische controle direct geregeld is door een vertegenwoordigend lichaam. Bij alle andere schaalgrootten zal dit indirect en meer op afstand georganiseerd moeten worden. Hiermee zullen de vertegenwoordigers hun kaderstellende en controlerende rol niet optimaal kunnen waarmaken. Het rijk valt bij veel geïnterviewden af omdat zij van mening zijn dat niet alle lokale aangelegenheden in de Tweede Kamer besproken zouden moeten worden. De afstand tot waar de problemen zich daadwerkelijk voordoen wordt vanuit het rijk als te groot gezien. Optimaal zijn vanuit dit perspectief dus de schaal van provincie en van gemeenten. Mochten landsdelen in het leven worden geroepen, dan zou hier ook sprake zijn van directe democratie (provincies verdwijnen dan), waarmee dit ook vanuit het perspectief democratische controle en legitimatie een geschikte schaal kan zijn. Echter, ook voor landsdelen en provincies speelt mogelijk de bij het rijk beschreven 'afstandsvraag'. Want juist op het gemeentelijke niveau, in de stad en in het dorp, worden de veiligheidsvragen van elke dag gesteld en wordt crisisbesluitvorming het meest nadrukkelijk gevoeld. Zo beredeneerd is de schaal van

de gemeente vanuit het perspectief democratische controle en legitimatie het meest geschikt.

- **Problematiek.**  
De risicoschaal is vanuit het perspectief 'problematiek' de meest geschikte schaal. Immers, de schaal wordt specifiek afgestemd op een bepaalde problematiek in een regio (op het risicoprofiel). Hoe de grenzen van deze gebieden exact komen te liggen dient nader te worden bepaald.
- **Partners.**  
Vanuit het perspectief van partners ligt de partnerschaal voor de hand. De vraag is echter, op welke partner de focus ligt en voor welke schaal daarmee wordt gekozen. Immers, er zijn meerdere belangrijke partners voor de veiligheidsregio's, die niet allemaal op dezelfde schaal zijn georganiseerd. Uiteraard is de meest optimale optie dat er sprake is van schaalcongruentie met alle partners. Hiermee wordt de samenwerking geoptimaliseerd en is er sprake van 'begrijpbaar' bestuur. Mocht er in een dergelijk geval ook sprake zijn van integratie van besturen, moeten echter voldoende 'checks & balances' worden ingebouwd om te veel macht bij één bestuur te voorkomen. Het vormen van één congruente schaal voor alle partijen is echter in praktijk zeer lastig te realiseren. Iedere partij heeft immers inhoudelijke motieven en belangen om voor een (eigen) schaal te kiezen.

## **7.5 Bestuursvorm**

Momenteel is er voor de veiligheidsregio's sprake van verlengd lokaal bestuur. De primaire verantwoordelijkheid voor de taken is belegd bij de gemeenten, waarbij de uitvoering van de taken en de bevoegdheden aan het bestuur van de veiligheidsregio is overgedragen.

De bestuursvorm verlengd lokaal bestuur kan beperkend werken op de schaalgrootte van veiligheidsregio's. Er is immers sprake van een samenwerkingsverband tussen gemeenten. Hoe groter de schaal, hoe meer gemeenten zullen deelnemen. Er lijkt een bepaald plafond aan de effectiviteit van het aantal gemeenten in een gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio.

Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven dat bij verlengd lokaal bestuur de huidige regiogrootte de maximaal haalbare schaalgrootte voor veiligheidsregio is. Mocht vanuit bovengenoemde perspectieven behoefte zijn aan een grotere schaal, werkt de huidige bestuursvorm als beperkende factor. In dat geval zou afgestapt moeten worden van de bestuursvorm verlengd lokaal bestuur. Automatisch betekent dit dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de taken van de veiligheidsregio op een ander bestuurlijk niveau belegd moeten worden dan bij de gemeenten. Er is sprake van een principiële keuze:

1. Belang wordt gehecht aan de lokale inbedding, inbreng en maatwerk. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot brandweerborging, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening wordt daarom primair bij de gemeenten belegd. In dit geval wordt vastgehouden aan verlengd lokaal bestuur. De huidige schaal van de regio lijkt hierbij volgens de meeste geïnterviewden de maximale schaalgrootte. Een grotere schaal is wel mogelijk, maar leidt dan tot een sterke afname van de lokale inbedding en tot (te) veel inefficiëntie.
2. Belang wordt gehecht aan verdere professionalisering, het belang van lokale inbedding en inbreng wordt losgelaten en daarmee het principe van verlengd lokaal bestuur. Hiermee kunnen verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar een ander bestuurlijk niveau worden belegd, waardoor het makkelijker is de schaal van veiligheidsregio's te vergroten. Uiteraard dient in dit geval aan de hand van de inhoud

de discussie te worden gevoerd waar die verantwoordelijkheden en bevoegdheden vervolgens het beste kunnen worden belegd.

### **7.6 Slotconclusie**

Verschillende perspectieven laten verschillende 'meest wenselijke' schaalgrootten zien voor de veiligheidsregio's in Nederland. Eén optimale schaal bestaat niet.

In de centrale vraag van dit onderzoek wordt gevraagd vanuit welke theoretische invalshoeken naar de schaalgrootte van veiligheidsregio's kan worden gekeken en wat deze betekenen voor de verschillende schalen waarop de veiligheidsregio's in Nederland kunnen worden georganiseerd.

Het onderzoek heeft geleerd dat *niet alleen* de theoretische invalshoeken van invloed zijn op de schaalkeuze. Van invloed op de schaalkeuze is:

1. Wensen en eisen vanuit de verschillende theoretische perspectieven.
2. Wensen en eisen vanuit de verschillende bestuursniveaus / bestuursperspectieven.
3. De inrichting van de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland.
4. De gekozen bestuursvorm.
5. De tijdsdimensie. Een schaalkeuze moet passen binnen de huidige ontwikkelingen.

De huidige veiligheidsregio's zijn nog jong (wettelijk verplicht vanaf 1 oktober 2010) en zijn zich in veel gevallen nog aan het vormen en bestendigen. Het is daarom wijs de schaal van veiligheidsregio's op korte termijn niet te wijzigen. Vanuit inhoudelijke argumenten (doorzettingsmacht en problematiek / risicoprofiel), efficiency-argumenten (onder andere minder coördinatie vanuit het rijk), huidige ontwikkelingen (veelal opschaling) en aansluiting bij Europa behoort opschaling op termijn tot de mogelijkheden. In dat geval moet de bestuursvorm en de lokale inbedding en inbreng bijzondere aandacht krijgen.

## Reflectie

Nu het onderzoek is afgerond reflecteer ik onder andere als gevolg van vragen en opmerkingen van 'meelezers' graag tot slot kort op het voorliggend onderzoek.

Allereerst ga ik in op de betekenis van mijn verkenning voor het werk van de veiligheidsregio's. Uiteindelijk gaat het er met veiligheidsregio's in Nederland om dat de fysieke veiligheid zo goed mogelijk wordt gewaarborgd. Rampen dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen (preventie), we moeten voorbereid zijn op mogelijke rampen (preparatie), een ramp kunnen bestrijden mocht deze zich voordoen (repressie) en ervoor zorgen dat alles na een ramp zo snel mogelijk weer herstelt (nazorg). Voor wat betreft de schaal van veiligheidsregio's is het belangrijk dat deze zoveel mogelijk bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van de veiligheidsregio's. Hiermee staat de inhoud voorop. De resultaten van voorliggende verkenning laten dit ook zien: effectiviteit van de schaalgrootte wordt immers als meest belangrijk gezien. Hiernaast laat het onderzoek zien welke factoren hierop van invloed zijn.

In voorliggend onderzoek heb ik een aantal keuzen moeten maken. Een belangrijke keuze is de onderzoeksmethode en de te interviewen personen geweest. Bij de keuze van te interviewen personen heb ik geprobeerd een zo'n evenwichtig mogelijke representatie te krijgen en daarom gekozen voor professionals vanuit de bestuurslagen rijk, provincie, regio en gemeenten. Uiteraard zijn hiernaast nog aanvullende professionals denkbaar om bij het onderzoek te betrekken, bijvoorbeeld wetenschappers, professionals die zich op andere beleidsterreinen met schaalvragen hebben bezig gehouden, deskundigen met ervaringen in het buitenland (hoe werkt het daar?), et cetera. Vanwege de beperkte onderzoekscapaciteit is ervoor gekozen dit niet te doen, wat het beeld minder compleet maakt. Volledigheid gebied me te zeggen dat ik een schaaldeskundige van de universiteit Tilburg heb geprobeerd bij het onderzoek te betrekken. Hij was meewerkend en heeft mij voorzien van een aantal relevante artikelen, echter een persoonlijk gesprek of een reflectie op mijn uitwerking behoorde niet tot de mogelijkheden. Daarnaast ben ik me ervan bewust dat de keuze voor de tien bij het onderzoek betrokken professionals zeer bepalend is voor de uitkomst van het onderzoek. Ik heb immers één directeur van een veiligheidsregio gesproken, hoe denken de andere 24 erover? Ik heb twee burgemeesters gesproken, deze waren niet op alle aspecten dezelfde mening toegedaan. Hoe zit het dan met de ruim 400 andere burgemeesters in Nederland? Kortom, er is echt sprake van een verkennend en richtinggevend onderzoek. Voor wetenschappelijk gefundeerde uitspraken is dan ook nader onderzoek noodzakelijk.

Wat niet aan de orde komt in voorliggend onderzoek is de mogelijkheid om de schaal van veiligheidsregio's gedifferentieerd te organiseren. In verschillende gebieden kunnen verschillende schaalessen of omstandigheden leiden tot een andere 'beste schaal' dan in andere gebieden. Zo zou in Friesland of Limburg wellicht goed gekozen kunnen worden voor de provinciale schaal. Hier is immers sprake van een sterk herkenbare schaal voor de inwoners waar zij zich betrokken bij voelen. Terwijl de specifieke risico's in de Randstad (havengebied Rotterdam of gebied rondom Schiphol) vragen om een schaal afgestemd op dat risico. Uiteraard kent een gedifferentieerde organisatie van schaalgrootte van veiligheidsregio's haar specifieke voor- en nadelen, waar nader onderzoek naar gedaan zou kunnen worden.

Tot slot hoop ik met dit richtinggevende onderzoek een bijdrage te hebben geleverd aan een beter inzicht in de schaalvraag met betrekking tot veiligheidsregio's en hiermee bij te kunnen dragen aan weloverwogen mogelijke toekomstige schaalbeslissingen.

## Bijlage 1 Literatuurlijst

- Boogers, M., Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we ermee? *Bestuurskunde*, 2007-2, 5-14.
- Bos, P.L.J. (2009). Veiligheidsmanagement georganiseerd. *Het vakblad recht, bestuur en organisatie van hulpdiensten (RBOH)*, december 2009, afl.4, 135-143.
- Bovens, M.A.P. (2005). Publieke verantwoording. Een analysekader. W. Bakker & K. Yeslikagit (red.). *Publieke verantwoording*, 25-55.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alpen aan den Rijn. Kluwer.
- Breed, K., Haefen, van, M. (2009). De publieke waarden van de Raad voor Openbaar Bestuur. *Het wegen van publieke waarden, RoB*.
- Cachet, L. (2010). Een ramp op zich. *De Veiligheidsregio, oktober 2010*, 2.
- Dietz, F., Heijman, W., Marks, P. (2004). *Toegepaste micro-economie*. Bussum. Uitgeverij Coutinho.
- Dijk, A.J. van. (2003). *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering*. Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Den Haag.
- IPO. (2002). *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*. Den Haag.
- Gemeenschappelijkemeldkamer.nl. *Overzicht meldkamers*. (<http://www.gemeenschappelijkemeldkamer.nl/meldkamers.asp>). 20 maart 2011
- Goudriaan, R., Tulder, F. van, Blank, J., Torre, A. van der, Kuhry, B. (1989). *Doelmatig dienstverleners. Een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector*. Rijkswijk. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Groot, de, H. (2001). *Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief*. Den Haag. Centraal Cultureel Planbureau.
- Hagelstein, G.H., Traag, J.M.E. (1998). De fantasie van de beste schaal. *Bestuurskunde*, 1998, nummer 1, 2-9.
- Kerckhaert, F., Mekel, M.M.S., Muller, E.R. (2009). De veiligheidsregio. Over aanvaardbaarheid van (on)veiligheid, bestuurlijke doeltreffendheid en democratische legitimatie. *Het wegen van publieke waarden, Raad voor het openbaar bestuur (Rob)*.
- Landa, D., Mestrum, N. (2010). De wet veiligheidsregio's. Een terugblik op aanleiding en doel. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, mei/juni 2010*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2005). *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2009). *Wet Veiligheidsregio's: hoe, wat en waarom?*. Den Haag.

- Ministerie van Veiligheid en Justitie. *Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid': politie.* (<http://www.republic.nl/hippoRepository/preview/binaries/images/nieuws/actueel/2010/50/brief-politie-plannen-opstellen.pdf>). 10 januari 2010.
- Olthof, D. (2001). *'Tussen servet en tafellaken'*. Katholieke Universiteit Brabant.
- Overheid.nl. *Politiewet.* ([http://wetten.overheid.nl/BWBR0006299/geldigheidsdatum\\_09-01-2011#HoofdstukV\\_Artikel22](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006299/geldigheidsdatum_09-01-2011#HoofdstukV_Artikel22)). 9 januari 2011.
- Overheid.nl. *Wet veiligheidsregio's.* (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-145.html>). 12 februari 2011.
- Overheid.nl. *Wetswijziging regionalisering brandweer.* (<http://www.internetconsultatie.nl/wetveiligheidsregio>). 20 maart 2011.
- Overheid.nl. *Wet gemeenschappelijke regelingen.* (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0003740>). 4 april 2011.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2003). *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken.* Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2008). *Beter besturen bij rampen. Een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.* Den Haag.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ). (2008). *Zorg en schaal.* Den Haag.
- Remmerswaal, J. (2006). *Begeleiden van groepen. Groepsdynamica in de praktijk.* Houten. Bohn Stafleu van Loghum.
- Rijksoverheid. *Regeerakkoord VVD – CDA.* (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>). 20 februari 2011.
- Rijksoverheid. *Wetsvoorstel nationale politie naar Raad van State.* (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/02/18/wetsvoorstel-nationale-politie-naar-raad-van-state.html>). 20 maart 2011.
- Rijksuniversiteit Groningen. (2011). *Wat is bedrijfseconomie?* (<http://www.rug.nl/feb/informatievoor/studiekiezers/bacheloropleidingen/bscbe/index>). 12 maart 2011
- Schaap, L., *'De gebroken schaal in het openbaar bestuur; is reorganisatie de lijm?'*, in P.B. Lehning, red. De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen. Bussum, 2000.
- Schaap, L., Bergström, T., Boogers, M., Franzke, J. (2010). *Problems of scale, amalgamation and alternatives.* Book project. Tilburg.
- Schroten, K. (2000). *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid.* Utrecht. Universiteit Utrecht.
- Schoonderwoerd, M.P.M., Rasch, R.H.G.M., Röttgering, M.J. (2010). *Wet veiligheidsregio's, wettekst toelichting.* Den Haag. Sdu uitgevers.

- Tetteroo, P. (2003), 'De heilige schaal' en 'Uniformiteit en pluriformiteit op decentraal niveau'. *Laag voor laag: aspecten van regionalisering*, Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussem. Uitgeverij Coutinho.
- De Veiligheidsregio. (2011). *Groeiende consensus over toekomstige meldkamer*. Nr 8, februari 2011.
- Verspecht, A., Van Lierde, D., Van den Bossche, A. (2003). *Optimale schaalgrootte van de Vlaamse glastuinbouwbedrijven*. Brussel. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2011). *Aantal gemeenten in Nederland*. ([http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/VNG\\_pres\\_26\\_jan\\_2011\\_aantal\\_gem\\_2000-2011.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/VNG_pres_26_jan_2011_aantal_gem_2000-2011.pdf)). 19 maart 2011.
- Wit, de, B. (2007). Schaal besturen door schoolbesturen. *Bestuurskunde*, 2007-2.
- Rijksoverheid. *Veiligheidsregio*. (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheid-regionaal/veiligheidsregio#anker-samenwerking-in-de-veiligheidsregio>). 9 januari 2011.
- Wetenschappelijk instituut voor christenunie (WI). *Dichtbij de burger*. (<http://wi.christenuni.nl/k/news/view/42363>). 9 januari 2011.
- VNG. *Wet publieke gezondheid*. (<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=107986>). 31 mei 2011

### **Illustratie voorpagina:**

Escher in het paleis. *Zespuntsperspectief*.

(<http://www.escherinhetpaleis.nl/index.php?objectID=528>). 4 juni 2011.

## **Bijlage 2 Lijst afkortingen**

AB:	Algemeen Bestuur
DB:	Dagelijks Bestuur
GHOR:	Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio
GR:	Gemeenschappelijke Regeling
GRIP:	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
IPO:	Inter Provinciaal Overleg
Wvr:	Wet Veiligheidsregio's
Wgr:	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
Zbo:	Zelfstandig bestuursorgaan



## **Bijlage 3 Vragenlijst 'schaalgrootte veiligheidsregio's'**

### *Introductie:*

- *wie ben ik, waarom dit interview. Dank voor vrijmaken van tijd.*
- *Onderzoek gaat over schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland. Vanuit welke perspectieven / theoretische brillen kan naar schaalgrootte worden gekeken en wat betekenen deze in termen van sterke en zwakke punten voor verschillende schaalgrootten waarop veiligheidsregio's kunnen worden georganiseerd.*
- *toestemming voor opname?*
- *naam wordt genoemd in rapport als geïnterviewde, akkoord?*

1. *Wat vindt u van de huidige schaal van de veiligheidsregio's (25)? Voordelen & nadelen?*

*Ziet u concrete knelpunten als gevolg van schaal?*

2. *Waar moet een schaalgrootte van veiligheidsregio's volgens u aan voldoen? Waarom?*

3. *Ik heb ook nagedacht over schaalgrootte en vanuit welke perspectieven naar schaalgrootte kan worden gekeken.*

*Naast de door u genoemde zie ik nog ... <effectiviteit, efficiency, democratische legitimatie, taak, partners> (Dit op een A4-tje geven, zie bijgaand)*

*Hoe belangrijk vindt u iedere invalshoek (schaal 1 – 5)?*

*Ziet u nog meer van belang zijnde invalshoeken? Zo ja welke? Belang?*

4. In mijn onderzoek bekijk ik de betekenis van de theoretische invalshoeken (*eisen*) voor vijf verschillende schaalgrootten, te weten rijk, arrondissementen, provincie, regio en gemeente. (*Op A4 aanreiken.*)

Zijn dit wat u betreft relevante schaalgrootten? Waarom (niet)?

Wat zijn volgens u de sterke en zwakke punten van iedere genoemde schaal?

5. We hebben per schaal de sterke en zwakke punten besproken. Graag zou ik er nu ook de genoemde vijf theoretische perspectieven bij betrekken. Wat betekenen deze perspectieven in termen van sterke en zwakke punten *Schema aanreiken*. (*schaal 1-5: 1=zeer zwak, 5=zeer sterk*)? *Alleen ingaan op cellen die nog niet besproken zijn. Doorvragen, toelichting vragen, waarom?*

	<b>Rijk</b>	<b>Arrondissement</b>	<b>Provincie</b>	<b>Regio</b>	<b>Gemeente</b>
<b>Effectiviteit</b>					
<b>Efficiency</b>					
<b>Democratische controle en verantwoording</b>					
<b>Problematiek</b>					
<b>Partners</b>					

6. Wat is volgens u de ideale schaal voor veiligheidsregio's in Nederland en waarom?

7. Zijn er nog aspecten met betrekking tot schaalgrootte van veiligheidsregio's die niet in het gesprek aan de orde zijn gekomen en die u wel van belang acht? Zo ja, welke en waarom?

*Hartelijk dank voor dit gesprek en uw tijd. Ik ga met de verkregen informatie verder aan de slag. Als mijn onderzoek is afgerond stuur ik u een kopie van mijn scriptie.*

*Wenst u nog op het interview te reageren / wat vond u ervan?*

# **Theoretische invalshoeken schaal veiligheidsregio's**

*Uit te delen aan geïnterviewde bij vraag 3*

## **1. Effectiviteit**

Schaal draagt bij aan behalen van gestelde doelen (kwaliteit en draagvlak).

## **2. Efficiency**

Schaalgrootte waarbij het doel wordt behaald met zo min mogelijk middelen.

## **3. Democratische controle en verantwoording**

Schaalgrootte waarbij democratische controle en verantwoording het beste worden gewaarborgd.

## **4. Taak**

Schaal komt overeen met de schaal van de problematiek.

## **5. Partners**

Schaal sluit aan bij de schaalgrootte van partners.

## **Vijf mogelijke schaalgrootten**

*Uit te delen aan geïnterviewde bij vraag 4*

1. Rijk (1)
2. Arrondissementen (10)
3. Provincies (12)
4. Regio's (25)
5. Gemeenten (418)

## Sterke en zwakke punten schaalgrootten vanuit theoretische invalshoeken

*Uit te delen aan geïnterviewde bij vraag 5*

	<b>Rijk</b>	<b>Arrondisse- ment</b>	<b>Provincie</b>	<b>Regio</b>	<b>Gemeente</b>
<b>Effectiviteit</b>					
<b>Efficiency</b>					
<b>Democratische controle en verantwoording</b>					
<b>Problematiek</b>					
<b>Partners</b>					

## Bijlage 4 Onderzoekresultaten

In hoofdstuk 5 zijn de belangrijkste onderzoeksresultaten opgenomen. Deze bijlage geeft een *volledige* weergave van de onderzoeksresultaten. Hierbij wordt dezelfde structuur gehanteerd als in hoofdstuk 5:

1. Hoe wordt aangekeken tegen de huidige schaal van de veiligheidsregio's
2. Eisen die de geïnterviewde stellen aan de schaal van veiligheidsregio's
3. Theoretische invalshoeken
4. Verschillende mogelijke schalen
5. Combinatie tussen de theoretische invalshoeken en de mogelijke schalen
6. Ideale schaal voor de geïnterviewden
7. Opvallende verschillen in interpretatie tussen de geïnterviewden
8. Overzicht van de aanvullende opmerkingen van de geïnterviewden.

### Ad 1. Huidige schaal

Als eerste is de geïnterviewden gevraagd wat zij van de huidige schaal (25 regio's) van de veiligheidsregio's in Nederland vinden.

Algemeen wordt aangegeven dat de huidige schaal zo slecht nog niet is. Met name vanuit het rijk wordt het al als een hele verbetering ten opzichte van het verleden gezien. Immers, toen had men vanuit het rijksniveau te maken met ruim 400 gemeenten en nu met 25 veiligheidsregio's. De afstemming wordt hierdoor vergemakkelijkt.

Zes respondenten geven als voordeel dat bij de huidige schaalgrootte lokale inbreng nog mogelijk is, waardoor er sprake is van lokale inbedding. De schaal wordt overzichtelijk genoemd; dicht bij gemeenten en burgers, herkenbaar in het gebied met korte lijnen tussen bestuur en organisatie. Maatwerk en betrokkenheid van onderaf kan nog worden georganiseerd. Het bestuur is nog van de gemeenten en kan ook echt invloed uitoefenen.

Eén geïnterviewde noemt als voordeel de gebiedscongruentie met GGD-regio's en vindt dat dit ook zo moet blijven.

Drie geïnterviewden vinden het lastig een algemeen beeld te geven over de huidige schaal van veiligheidsregio's. Er zijn volgens hen logische en minder logische constructen, soms is de grootte goed, soms te klein (ook wel 'politieke regio's' genoemd) en soms te groot.

Als nadelen van de huidige schaal worden genoemd:

- in de meeste regio's zijn te veel bestuurders om daadkrachtig mee te kunnen werken (waardoor het lastig is tot uniforme of gedragen besluitvorming te komen) en te weinig om te kunnen mandateren (bestuurders gaan meer op afstand staan en laten besluitvorming aan anderen over);
- schaal is afhankelijk van de inhoud / het onderwerp, dat verschilt dus per case. Daarom bestaat de ideale schaal niet. Bij iedere schaal zijn er altijd zaken niet goed geregeld. Dus ook bij de huidige schaal van de veiligheidsregio's. Elke keuze roept direct weer een discussie op;

- bij een grensoverschrijdend incident is het lastig dat Nederland relatief kleine veiligheidsregio's heeft. Dit geeft de volgende problemen:
  1. Regio's schalen zelfstandig op en kunnen dus tegelijkertijd met betrekking tot hetzelfde incident in verschillende GRIP-fasen werken. Daar vindt vervolgens geen regie op plaats. Vanuit het rijk is het lastig om op zo'n moment te communiceren.
  2. De crisiscommunicatie is hierdoor diffuus en ongeregisseerd. Het is de vraag of dat te verbeteren is met de huidige schaal.
  3. Er is geen equivalent voor de veiligheidsregio's op nationaal niveau (er zijn meer landelijke partners waar de veiligheidsregio mee te maken heeft).
- internationaal gezien zijn de veiligheidsregio's te klein (2x genoemd);
- het Veiligheidsberaad<sup>5</sup> heeft te weinig regie en doorzettingsmacht;
- grenzen worden soms los van risicobeelden gezien;
- er zijn te veel grenzen, hoewel grenzen altijd zullen blijven bestaan;
- huidige schaal is een compromis tussen verlengd lokaal bestuur en efficiency & effectiviteit. Verder opschalen met de bestuursvorm verlengd lokaal bestuur is niet goed werkbaar, terwijl dit vanuit de inhoud/professionaliteit wel gewenst is;
- de huidige schaal is te klein, waardoor de veiligheidsregio's minder kunnen doen dan ze zouden moeten doen;
- doordat er sprake is van verlengd lokaal bestuur kunnen veiligheidsregio's (binnen de kaders van de wet) zelf hun veiligheidsregio vorm geven. Hierdoor zijn alle veiligheidsregio's op een andere manier georganiseerd. Dat is niet altijd handig voor partners, rijk en bureau Veiligheidsberaad;
- de financiering is ingewikkeld (hybride financiering; enerzijds via inwonerbijdragen van gemeenten (die weer geld krijgen uit het gemeentefonds) en anderzijds via doeluitkeringen van het rijk).

## **Ad 2. Eisen aan schaal veiligheidsregio's**

Op de vraag 'waar moet een schaalgrootte van veiligheidsregio's volgens u aan voldoen?' zijn de volgende antwoorden gegeven (tussen haken staat het aantal geïnterviewden dat dit heeft geantwoord):

- Risico / taak:
  - grootte van een schaal moet afhankelijk zijn van het risicoprofiel (3x);
  - de schaal moet passen bij het probleem dat je oplost. Niet te ver af van gemeenten, maar ook niet te veel versnipperd. Als de veiligheidsregio relatief gezien te groot is voor het probleem, dan verliest de veiligheidsregio aan betekenis (vrijwilligers willen zich naar verwachting minder inzetten). Is de regio echter te klein, dan ontstaan versnippering en problemen met slagkracht (2x).
  - het moet kloppen bij de taken die veiligheidsregio's opgedragen krijgen (1x);
  - gekeken moet worden naar de inhoud, welke schaal is daarvoor het meest nodig (1x). Dat kan per taak verschillen;
- Lokale inbedding:
  - als de verbinding met lokaal gezag belangrijk wordt gevonden, dan moet gekozen worden voor een schaal waar de gemeenten nog invloed kunnen uitoefenen. Dan

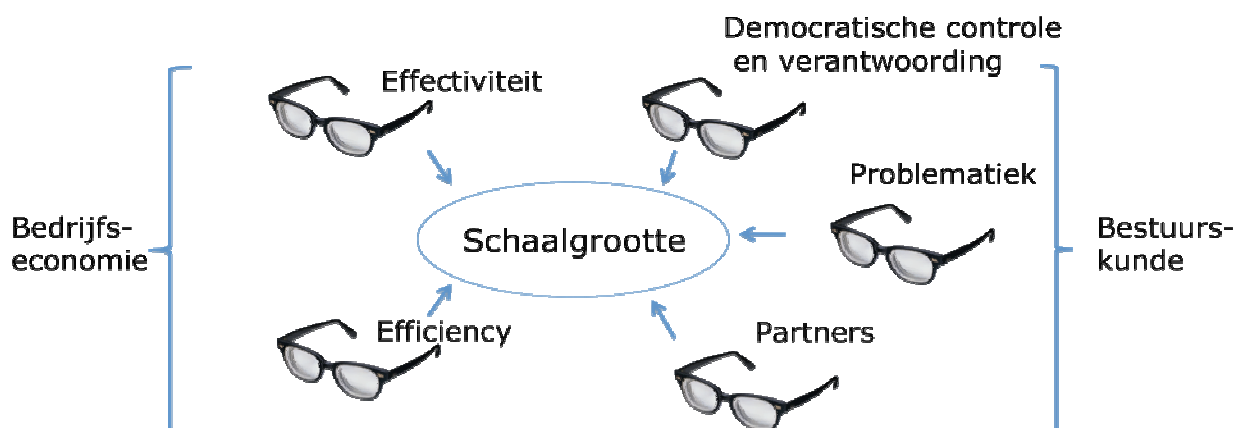
---

<sup>5</sup> Het landelijk overleg van voorzitters van veiligheidsregio's.

- moet er sprake zijn van lokale inbedding (2x);
- de afstand tussen bestuurders op gemeentelijk niveau en regionaal niveau mag niet te groot zijn, het is immers verlengd lokaal bestuur (1x);
- de afstand tot de burger moet niet te groot zijn ("die moeten snappen dat de veiligheidsregio van hun is") (2x);
- Partners:
  - er moet sprake zijn van gebiedscongruentie met belangrijke partners of het moet passen bij de indeling van partners / andere diensten (2x);
  - er moet goed samengewerkt kunnen worden met het rijk (1x);
- Beheersbaarheid:
  - de schaal moet organisatorisch te beheersen zijn (span of control voor de organisatie niet te groot) (2x);
  - het moet niet te groot zijn met veel kleine gemeenten. Dan is het te gefragmenteerd en niet meer stuurbaar (1x);
- Kwaliteit:
  - de veiligheidsregio moet met de schaal voldoende slagkracht en kwaliteit kunnen leveren (1x);
  - de schaal moet bijdragen aan de professionele kwaliteit (1x);
- Landsgrenzen:
  - aan de landsgrenzen moeten zo min mogelijk regio's liggen, zodat makkelijk met buurlanden kan worden afgestemd (1x);
- Bestuurlijk Nederland:
  - het moet passen binnen de bestuurlijke organisatie van Nederland (1x);
- Draagvlak:
  - er moet draagvlak voor de schaal zijn bij bestuurders (1x).

### Ad 3. Theoretische invalshoeken

In hoofdstuk 3 zijn de theoretische perspectieven beschreven waarmee naar schaalgrootte van veiligheidsregio's in Nederland kan worden gekeken. De perspectieven, de verschillende brillen waarmee naar schaalgrootte kan worden gekeken, zijn in paragraaf 3.3 als volgt weergegeven:





De vijf perspectieven zijn aan de geïnterviewden voorgelegd. Hen is gevraagd of zij deze perspectieven herkennen, of zij aanvullingen hebben en hoe belangrijk zij ieder perspectief vinden.

Alle geïnterviewden geven aan dat er sprake is van logische en herkenbare perspectieven. Eén geïnterviewde voegt graag een perspectief toe: 'begrijpbaarheid van bestuur'. De geïnterviewde legt uit dat de vele vormen en schalen binnen het bestuur in Nederland zijn niet meer uit te leggen zijn. Hoe Nederland bestuurlijk is georganiseerd is lastig te begrijpen voor mensen. Een nieuwe schaal kan vanuit de inhoud wenselijk zijn, maar niet vanuit de 'begrijpbaarheid van bestuur'. Een schaal voor de veiligheidsregio's moet volgens deze geïnterviewde logisch passen binnen de bestuurlijke organisatie van Nederland.

De geïnterviewden zijn gevraagd de perspectieven te scoren op mate van belangrijkheid, hierbij is 1 het minst belangrijk en 5 het meest belangrijk. De scores zien er als volgt uit:

Effectiviteit	5	5	5	5	4	5	4	4	4/5	4
Efficiency	3	2	2	2	2	2	2	3	2	3
Democratische controle en verantwoording	3	x	4	1	x	x	x	5	2	3
Problematiek	4	3	4	4	5	3	4	2	2	4
Partners	5	4	2	3	5	3	4	2	5	2

Wat betreft het belang dat de geïnterviewden hechten aan de verschillende perspectieven laten zij geen unaniem beeld zien. Over twee zaken zijn zij het eens; *effectiviteit* is heel belangrijk en *efficiency* zou minder van belang moeten zijn. Bij effectiviteit gaat het om het bereiken van het doel, dat moet voorop staan volgens de geïnterviewden. Efficiency wordt niet gezien als onbelangrijk, echter, het mag geen doel op zich zijn. Eerst moet vanuit de inhoud en het doel van de veiligheidsregio de schaal worden bepaald, vervolgens moet binnen die schaal gekeken worden hoe het meest efficiënt kan worden gewerkt.

Het belang voor het perspectief *democratische controle en verantwoording* wordt niet door alle geïnterviewden aangegeven. Zij geven hiervoor de reden dat democratische controle een voorwaarde is, belang doet er dan niet toe. Wat betreft democratische controle en verantwoording wordt het volgende opgemerkt:

- klassieke methodes worden deels vervangen door nieuwe media. Verantwoording wordt hierin door het publiek geëist waardoor verantwoordelijkheid van de overheid een gezicht krijgt. Gaat het om de uitvoering van de dagelijks ramenbestrijdingstaak, dan hoeft verantwoording niet iedere dag en dan maakt de afstand tot het bestuur niet veel uit (score x);
- dit is belangrijk, maar zegt op zich nog niks over de wenselijke schaal (score 4);
- dit is nooit goed te regelen. Alleen op de schaal van rijk, provincie, gemeenten en waterschappen is de democratische legitimatie goed. Bij alle andere vormen is er sprake van indirecte democratische legitimatie. Dit is geen goede invalshoek om de veiligheidsregio's op te organiseren (score 1);
- dit is een fundamentele keuze. De huidige nadruk op de verbinding met lokaal gezag is te zwaar. Het gaat bestuurlijk gezien vaak om bedrijfsvoeringszaken in plaats van inhoudelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing. Door verlengd lokaal bestuur is er nu ook sprake van een hybride (ambigue) financiering van veiligheidsregio's. Het is

belangrijk dat er gekozen wordt. De verbinding met het bestuur is belangrijk, maar liever geen verlengd lokaal bestuur (score x);

- met de huidige veiligheidsregio's zitten we aan de grens van wat democratisch gezien kan en mag. De Wvr schrijft een gemeenschappelijke regeling (GR) voor, maar veel zaken worden vanuit de Wvr dwingend voorgeschreven. Het kantelpunt voor medebeheer en medegezag komt dichtbij (score x);
- de verantwoordelijken moeten goed kunnen verantwoorden en gevoel hebben bij de veiligheidsregio, daarom is het belangrijk dat de afstand niet te groot wordt (score x);
- naarmate de schaal groter wordt zakt de democratische legitimatie verder weg. Met de huidige GR zijn zaken nog transparant en dichtbij de gemeenteraad. Zolang het verlengd lokaal bestuur is, moet het niet te ver van de gemeenten worden georganiseerd. Anders moeten verantwoordelijkheden worden verlegd. Als een burgemeester verantwoordelijkheid moet kunnen afleggen moet hij/zij kunnen sturen. Als de burgemeester niet meer kan sturen, moet de verantwoordelijkheid niet lokaal worden belegd (score 5);
- momenteel is er al sprake van bestuurlijke afstand. Een voorbeeld hiervan is de brand bij Moerdijk. De Raad van een effectgemeente vraagt eigenlijk alleen naar de financiële gevolgen. Voor wat betreft de inhoud redeneert de Raad: 'de veiligheidsregio is ingehuurd voor deze taak, die betalen we ervoor en die moet zorgen dat het goed gebeurt'. Er is dus nu al afstand, dat de Raad er helemaal bovenop zit zie je niet meer zoveel (score 2);
- het is belangrijk te weten hoe gezag, bestuur en verantwoordelijkheden zijn geregeld (score 3).

Het perspectief van de *problematiek* binnen bepaald gebied / de taak waar de veiligheidsregio voor gesteld staan wordt door de meerderheid van de geïnterviewden als belangrijk gezien. Opvallend is dat de geïnterviewden vanuit het lokale niveau hier minder waarde aan hechten, zij geven hier score 2 en geven aan dat niet primair op specifieke problematiek (risico's) moet worden georganiseerd. Dit kan volgens hen leiden tot grote gebieden waarbij lokale inbreng ontbreekt. De overige geïnterviewden zijn van mening dat de problematiek in een gebied van invloed moet zijn op de schaalgrootte van veiligheidsregio's. Zij maken hierbij de volgende opmerkingen:

- het gaat om het risicoprofiel van een gebied (score 4);
- er kunnen regionale verschillen zijn in veiligheidsthema's. Vanuit de inhoud zou je niet meer dan 4 of 5 veiligheidsregio's nodig hebben (score 4);
- een inhoudelijke schaal in combinatie met partners heeft de voorkeur (score 5);
- dit is vooral interessant met betrekking tot preventie; het gaat om specialismen en expertise (score 3);
- daarop moeten de veiligheidsregio's worden georganiseerd. Beredeneer vanuit inhoud (risicoprofiel) en organiseer het zodanig met partners dat je ook gesteld staat voor de vastgestelde risico's in dat gebied (score 4);
- de veiligheidsregio moet daar georganiseerd worden waar de problematiek ligt (score 4).

Ook wat betreft het perspectief *partners* verschillende geïnterviewden van mening. Vijf geïnterviewden hechten hier veel waarde aan (score 4 of 5) en motiveren dit als volgt:

- dan kan makkelijker worden samengewerkt;
- taak en partners raken aan effectiviteit. Met elkaar moeten de doelen bereikt worden. Alles is netwerk-georganiseerd. Een onderdeel van de effectiviteit is het bij elkaar brengen van partners en samen de taken uitvoeren. Een netwerk moet dezelfde schaaloriëntatie hebben (lokaal, regionaal of nationaal). Uiteraard moeten daartussen wel verbindingen worden gelegd;
- vanuit de inhoud (risico) beredeneerd moet het met partners zodanig worden georganiseerd dat de doelen bereikt worden (2x);
- we leven in een netwerksamenleving en partijen zijn afhankelijk van elkaar. Gedacht moet worden vanuit het netwerkperspectief, de taken moeten samen met anderen worden gedaan.

De geïnterviewden die aangeven minder belang te hechten aan partners geven hiervoor de volgende overwegingen:

- belangrijk is dat er geen nieuwe schaal wordt bedacht. Samenwerkingsverbanden zijn altijd wel te organiseren;
- er zijn zoveel schalen, alle partners op één schaal krijgen is een utopie. Dit moet met afstemming kunnen. In een rampscenario is politie secundair, dus schaalcongruentie met politie is niet per se nodig (2x);
- het gaat erom dat partners de gezamenlijke problematiek voelen en bereid zijn met elkaar oplossingen te bieden. De rijksoverheid moet beleid maken voor regio-overschrijdende risico's;
- partners moeten zich aanpassen aan de veiligheidsregio.

#### **Ad 4. Mogelijke schalen veiligheidsregio's**

De in hoofdstuk 4 aangegeven mogelijke schalen voor veiligheidsregio's zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Zij zijn gevraagd hoe zij tegen deze schalen aankijken in relatie tot de veiligheidsregio's in Nederland.

Twee geïnterviewden missen de '*risicoschaal*' in het overzicht en voegen deze graag toe. Het gaat hierbij om een schaalgrootte waarbij gekeken wordt naar specifieke risico's / problematiek in een gebied. De veiligheidsregio wordt hierop georganiseerd, waardoor gefocust gewerkt kan worden tijdens de fasen van risicobeheersing, incidentbestrijding en herstel. Er is sprake van expertise rondom de belangrijkste risico's in het gebied. Eén geïnterviewde wil ook graag een '*partnerschaal*' toevoegen, waarbij aangegeven wordt dat de gezondheidspartners (met name GGD) en RWS als leidend worden gezien. Eén geïnterviewde noemt als aanvulling de schaal van vier '*landsdelen*'. Deze schaal zou aantoonbare schaalvoordelen betekenen en worden gevormd door samenhangende gebieden: Randstad, Oost-Nederland, Noord-Nederland en Zuid-Nederland. De geïnterviewde geeft aan dat dit zijn/haar voorkeur heeft, het meenemen van de schaal in het onderzoek heeft echter volgens hem/haar geen zin; deze schaal is politiek gezien niet haalbaar.

Zowel de schaalgrootten '*rijk*' en '*gemeenten*' worden door alle geïnterviewden gezien als ongeschikte schaalgrootten voor de veiligheidsregio's in Nederland. Wat betreft het rijk worden hiervoor de volgende motieven gegeven: 'te grote schaal', 'geen lokale inbedding en aansluiting mogelijk', 'te ver van werkelijkheid in praktijk', 'geen opschalingsmogelijkheden', 'wordt toch een tussenniveau gecreëerd', 'minder differentiatie in risico's mogelijk', 'geen maatwerk mogelijk' en tot slot 'bestuur moet decentraal worden georganiseerd (immers Nederland is een gedecentraliseerde

eenheidsstaat)'. Voor wat betreft gemeenten wordt aangegeven dat de taken dan veel te versnipperd worden uitgevoerd, de slagkracht en deskundigheid de wensen over laat en het minder effectief & efficiënt is.

Wat betreft de schaal van *arrondissementen*, wat tevens de toekomstig schaal van de *politieregio's* is, geven de geïnterviewden zowel voor- als nadelen:

<b>Voordelen arrondissement</b>	<b>Nadelen arrondissement</b>
aansluiting bij de politieregio's (5x)	democratische controle is complex (3x)
schaalvoordelen vanwege grootte (2x)	de afstand tot de gemeenten is groot en de invloed van gemeenten / burgemeesters gering (3x)
operationeel vermogen, kwaliteit en expertise	bij een aantal regio's met heel veel gemeenten te maken / grote regio's (2x)
vanuit de inhoud kan dit een geschikte schaal zijn	naar verwachting worden tussenschalen gecreëerd om de afstand met het lokale te overbruggen (2x)
financierbaarheid (als wordt afgestapt van verlengd lokaal bestuur, dan alleen nog maar rijksfinanciering)	geen congruentie met alle andere partners. Met name de GGD, die wordt als belangrijk gezien
als vast wordt gehouden aan verlengd lokaal bestuur kunnen burgemeesters mandateren (om zo een werkbaar bestuur te hebben, gemeenten hoeven niet overal bij betrokken te zijn)	de taken van de veiligheidsregio zijn geen rijkstaken, daarom deze schaal ongeschikt
als vast wordt gehouden aan verlengd lokaal bestuur kunnen burgemeesters op deze manier toch invloed uitoefenen op de politieregio	congruentie met politie is geen reden om op te schalen, er zijn meer partners met geschikte schalen
er kan worden meegelift op de politiestatus, bestuurders vinden politie en justitie belangrijk	risicoprofielen gaan binnen schalen verschillen
er kan één grote veiligheidsorganisatie worden gemaakt waar politie ook in zit	

Voor wat betreft de *provinciale schaal* wordt het volgende opgemerkt:

Voordelen provincie	Nadelen provincie
Operationeel vermogen, kwaliteit en expertise kan op deze schaal goed worden georganiseerd.	Er is veel discussie over de taken en grenzen van provincies (2x)
Verdeelt Nederland goed.	Wijkt af van de schalen van partners (2x)
Vanuit de inhoud beredeneerd kunnen de taken op deze schaal worden belegd.	Provincies zijn zo onvergelijkbaar dat het niet meer mogelijk is een openbaar bestuurstaak op dit niveau te beleggen. Er moet iets met deze schaal gebeuren.
Democratisch vermogen is er.	CdK heeft geringe invloed op burgemeesters van grote gemeenten, die hebben een lijn met de minister.
Herkenbaarheid voor burger ('ik ben een Fries')	Grote verschillen in een provincie voor wat betreft risico.
	Staat te ver weg voor lokale inbreng.
	Bestuurlijk gezien niet logisch.

Op de schaal van de *regio* is bij de eerste interviewvraag (paragraaf 5.1) uitgebreid ingegaan, de geïnterviewden merken hierover nog het volgende op:

- dit is een geschikte schaal. Er moet nog wel aan kwaliteit en slagkracht worden gewerkt;
- als het verlengd lokaal bestuur blijft, dan is dit de juiste schaal met het juiste aantal veiligheidsregio's. Vanwege het benodigde draagvlak bij gemeenten is het niet verstandig op te schalen;
- het is niet onverstandig deze te laten bestaan. Het is niet goed verandering op verandering door te voeren. De Veiligheidsregio en gezondheidsregio zou één moeten zijn;
- voor nu een goede schaal. Kan doorgroeien naar grotere schaal, maar moet wel zorgvuldig en nu doorgroeien is te snel;
- deze schaal is voor de burger redelijk herkenbaar. Er gebeurt wel veel dubbel, dus het kan effectiever en efficiënter;
- mooie schaal; herkenbaar, overzichtelijk en eenduidig risicoprofiel;
- goede schaal; kan zowel efficiënt werken als maatwerk aan gemeenten leveren. Als er een groot incident is moet er uiteraard opgeschaald worden;
- goed gevoel bij deze schaal, maar wil niet zeggen dat het altijd zo moet blijven. Opschalen kan ook.

#### **Ad 5. Combinatie theoretische invalshoeken en mogelijke schalen**

De geïnterviewden is gevraagd per theoretisch perspectief aan te geven wat dit perspectief in termen van sterke en zwakke punten betekent voor de verschillende schalen. Hierbij is gevraagd te scoren op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 = zeer zwak en 5 = zeer sterk. Hieronder is per schaalgrootte aangegeven hoe door de geïnterviewden vanuit de verschillende perspectieven is gescoord.

Rijk										
Effectiviteit	2	1	2	1	1	2	2	1	1	3
Efficiency	5	5	1	5	1	2	3	3	2	5
Democratisch controle en verantwoording	1	4	2	3	5	3	1	3	2	5
Problematiek	1	2	1	1	1	2	3	2	1	1
Partners	2	1	2	1	4	3	1	5	1	3

De *effectiviteit* van het schaalniveau 'rijk' wordt door de geïnterviewden als zwak gezien. De schaal is hiervoor te groot. Het rijk kan wel toegevoegde waarde hebben in het (helpen) organiseren van bovenregionale zaken. Een viertal respondenten denkt dat de *efficiency* verbetert door de taken uit de Wvr op rijksniveau te beleggen. Hierbij wordt met name gedacht aan het landelijk inkopen van bepaalde zaken (zoals middelen voor de brandweer). Er is echter ook een viertal geïnterviewden die juist geen efficiencyvoordeel zien bij een landelijke schaal. Hierbij wordt met name aangegeven dat het veel afstemming vergt, wat weer inefficiëntie in de hand kan werken. Ook wat betreft *democratische controle en verantwoording* op de schaal van het rijk zijn de meningen verdeeld. De geïnterviewden die dit een sterk punt vinden geven aan dat dit afhangt van welk gezag belangrijk wordt gevonden. Het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur moet dan wel verlaten worden. De geïnterviewden die dit een zwak punt vinden, geven aan dat dit niet effectief is. De leden van de Tweede Kamer moeten zich dan te veel bezig houden met lokale zaken en staan te ver op afstand. Vanuit het perspectief van de *problematiek* zijn de geïnterviewden het eens dat dit zwak is op rijksniveau. Op dit niveau bevinden zich niet de risico's, daarvoor is een tussenschaal beter. Tot slot vindt de meerderheid van de geïnterviewden niet dat gezien de *partners* de rijkschaal een goede schaal is. Als reden wordt aangegeven dat het rijk te ver afstaat van de relevante partners. Twee geïnterviewden vinden dit juist wel een sterk punt omdat deze schaal alle partners omvat.

Arrondissement / toekomstige politieregio's										
Effectiviteit	5	5	2	3	3	1	1	3	4	4
Efficiency	4	2	2	4	3	1	1	2	3	4
Democratisch controle en verantwoording	3	2	1	1	2	1	1	1	2	2
Problematiek	4	4	5	3	2	4	1	4	3	4
Partners	5	5	3	4	2	2	1	3	4	4

Over de *effectiviteit* van de schaal op het niveau van arrondissementen zijn de geïnterviewden verdeeld. Met name vanuit het rijk wordt deze schaal als effectief gezien. Dit komt doordat er dan schaalcongruentie is tussen de politie en de veiligheidsregio en het aantal aanspreekpunten voor hen vermindert (en dus makkelijker kan worden afgestemd). De overige geïnterviewden geven aan dat deze schaal ook effectief kan zijn. Er is dan alleen slechts sprake is van congruentie met één partner. Twee geïnterviewden vinden deze schaal niet effectief, doordat er nieuwe check & balances moeten worden ingebouwd. De meeste geïnterviewden vinden de schaal van arrondissementen niet *efficiënt*, het is een te grote schaal waarbinnen afstemming met te veel gemeenten moet plaatsvinden. Omdat de *democratische controle en verantwoording* op deze schaal op

*De schaal van veiligheidsregio's in perspectief*  
A.E.T. Wepster

afstand komt te staan, vinden alle geïnterviewden dit geen sterk punt. De meesten zien vanuit het perspectief van de *problematiek* de schaal van arrondissementen wel als sterk. Deze schaal heeft logische grenzen gezien de risico's en gezamenlijke thema's kunnen binnen een regio worden benoemd. Door een aantal geïnterviewden wordt arrondissementsschaal vanuit het perspectief van de *partners* als sterk gezien. Dit met name vanwege de gebiedscongruentie met de politie. De minder enthousiasten geven aan dat er nog meer belangrijke partners zijn en dat die zich op een ander schaalniveau bevinden.

Provincie										
Effectiviteit	3	4	2	4	3	4	3	4	2	2
Efficiency	4	2	2	3	3	4	1	4	2	4
Democratisch controle en verantwoording	4	4	3	5	5	4	1	5	4	5
Problematiek	4	4	5	4	2	3	1	5	2	4
Partners	3	4	3	3	3	2	2	4	2	4

De schaal van de provincie scoort bij de geïnterviewden voor wat betreft *effectiviteit* en *efficiency* gemiddeld. Hierbij merkt een geïnterviewde op dat het gaat om een nieuw bestuurlijk forum met betrekking tot de veiligheidstaken, waarmee nieuwe bestuurlijke processen worden gegeneraliseerd. Dit zou de effectiviteit en efficiency niet ten goede komen. De geïnterviewden zien als sterk punt van de schaal van de provincie de *democratische controle en verantwoording*. De geïnterviewde die dit juist als zwak punt ziet motiveert dit doordat de CdK nooit ter verantwoording wordt geroepen ten opzichte van de burger of maatschappij. Wat betreft het perspectief *problematiek* zien de respondenten de schaal van de provincie in de meeste gevallen als sterk. De geïnterviewde die het juist een zwak punt vindt, is van mening dat het rijk de coördinatie op moet pakken, daar is de provincie niet voor nodig. Ook voor wat betreft het perspectief van de *partners*, scoort de schaal van de provincie bij de ondervraagden als gemiddeld. De schaalgrootte van provincie (12) is vergelijkbaar met de schaalgrootte van de arrondissementen (10). Sommige geïnterviewden zien dan ook niet veel verschil tussen de schalen, maar prefereren de provincie boven de arrondissementen vanwege de democratische controle en verantwoording.

Regio										
Effectiviteit	4	3	4	5	3	3	4	5	5	5
Efficiency	3	3	3	2	3	3	4	5	3	5
Democratisch controle en verantwoording	5	3	3	2	2	2	4	2	3	3
Problematiek	3	4	5	5	2	4	4	4	4	5
Partners	3	4	4	5	2	4	5	2	4	4

Vanuit het perspectief *effectiviteit* scoort de huidige regioschaal als sterk. Met name de mogelijkheid voor lokale inbreng en betrokkenheid wordt hiervoor als reden genoemd. Vanuit het perspectief *efficiency* scoort de huidige regio gemiddeld. Dit wordt als volgt gemotiveerd: 'hoe groter een gebied hoe beter de efficiencymogelijkheden, wat betreft de afstemmingsmogelijkheden zal er echter een verzadigingsniveau zijn'. De huidige regioschaal wordt vanuit het perspectief *democratische controle en verantwoording* bij de

meeste geïnterviewden niet als sterk punt gezien. Dit omdat de gemeenteraden over de meeste aspecten van de veiligheidsregio geen directe invloed kan uitoefenen. De geïnterviewde die het juist een zeer sterk punt motiveert dit doordat er middels verlengd lokaal bestuur op een grotere schaal wordt georganiseerd en toch lokale inbedding mogelijk is. De meeste geïnterviewden vinden de huidige regioschaal sterk gezien vanuit het perspectief *problematiek*. Hierover geven zij aan dat deze schaal dicht in de buurt van het risicoprofiel komt en de lokale inzichten op deze schaal het beste kunnen worden ingebracht (risico's beperken zich vaak niet tot één gemeente). Eén geïnterviewde vindt de huidige regiogrootte juist te klein met het oog op de risico's in het gebied. Ook vanuit het perspectief *partners* wordt de huidige regiogrootte door de meeste geïnterviewden als sterk gezien. Aangegeven wordt de meeste partners ook regionaal zijn georganiseerd. Twee geïnterviewden vinden de huidige schaal op dit punt juist zwak en zien vanuit dit perspectief liever een grotere regio.

Gemeente										
Effectiviteit	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1
Efficiency	1	1	1	1	1	2	1	1	2	1
Democratisch controle en verantwoording	4	4	5	4	5	5	5	4	4	5
Problematiek	1	1	1	2	3	4	1	1	3	1
Partners	1	1	1	2	1	4	1	1	2	2

Voor wat betreft de schaal van de gemeenten voor de veiligheidsregio's in Nederland wordt door de geïnterviewden met name de *democratische controle en verantwoording* als sterk punt gezien. Voor wat betreft de overige perspectieven geven de geïnterviewden zwakke punten aan: te klein, te weinig slagkracht, te weinig mogelijkheden voor expertise opbouw. Als sterker punt wordt de mogelijkheid tot lokale inbreng gezien, de gemeente is een schaal waarop veiligheid wordt beleefd.

Daarnaast zijn de geïnterviewden die zelf een schaal hebben toegevoegd gevraagd ook vanuit de verschillende perspectieven op deze schaal te scoren. Het betreft:

- risicoschaal (2 geïnterviewden);
- partnerschaal (1 geïnterviewde);
- landsdelen (1 geïnterviewde).

De resultaten zijn hieronder weergegeven.

Risicoschaal		
Effectiviteit	5	5
Efficiency	5	5
Democratisch controle en verantwoording	3	5
Problematiek	5	5
Partners	4	5



De twee geïnterviewden vinden de risicoschaal vanuit alle perspectieven een sterke schaal voor de veiligheidsregio's. Aangegeven wordt dat de democratische controle en verantwoording nog moet worden georganiseerd, maar dat dat geen probleem hoeft te zijn (via bijvoorbeeld verlengd lokaal bestuur).

<b>Partnerschaal</b>	
Effectiviteit	4
Efficiency	4
Democratisch controle en verantwoording	3
Problematiek	4
Partners	5

De geïnterviewde die de schaal van de partners heeft ingebracht is van mening dat deze schaal op alle perspectieven sterk scoort. Alleen de democratische controle en verantwoording moet nog goed georganiseerd worden.

<b>Landsdelen</b>	
Effectiviteit	5
Efficiency	4
Democratisch controle en verantwoording	4
Problematiek	5
Partners	3

De geïnterviewde die de schaal van de landsdelen heeft ingebracht zegt hierover het volgende. Als gekozen wordt voor landsdelen, dan wordt gekozen voor doelbereiking en taak uitoefening. De landsdelen moeten goed georganiseerd worden en juist vanwege het aspect democratische controle en verantwoording moeten er meer en andere taken bij de landsdelen worden belegd. Anders is het voor de kiezer niet spannend genoeg om te gaan stemmen. Het enige minder sterke punt van de schaal wordt gezien in relatie tot de partners. De landsdelen zijn vaak groter dan de schalen van veel partners.

## **Ad 6. Ideale schaal**

De geïnterviewden zijn gevraagd wat volgens hen de ideale schaal voor veiligheidsregio's in Nederland is. Hierop zijn de volgende antwoorden gegeven:

- voorlopig de schaal van de regio. De veiligheidsregio's zijn recent zo gevormd. Op termijn is het goed als de veiligheidsregio's ook op het niveau van de arrondissementen worden georganiseerd. Dit past bij de ontwikkelingen op het gebied van de meldkamer, de politie en Europa;
- de schaal van de politie, dus arrondissementen. Dan is er sprake van schaalcongruentie tussen politie, justitie en de veiligheidsregio's. Die partijen kunnen gezamenlijk tijdens een crisis veel afdekken;

- als het verlengd lokaal bestuur blijft; de huidige regio's. Als dit niet zo blijft; op de schaal van de vier landsdelen. Dit zijn echt samenhangende gebieden, daar zijn ook schaalvoordelen te behalen;
- daar waar zoveel mogelijk schaalcongruentie met partners is. Het is goed om alles naar één niveau te brengen, dat geeft duidelijkheid. De voorkeur gaat dan uit naar de de schaal van de regio omdat dan de minste partijen hoeven te wijzigen van schaalgrootte. Schaalcongruentie tussen alle partijen is het meest belangrijk;
- neig naar schaal van partners of schaal van het risico. Maar ook het middenbestuur, de provincie, is geschikt. De provincie zou veiligheid als kerntaak moeten krijgen. Dit is een goede schaal die het midden lijkt te houden tussen effectiviteit & efficiency en het adresseren van risico's. Zo is het ook in andere Europese landen georganiseerd. Dit is een kans voor de provincies;
- de democratische controle geeft de doorslag, dat is heel belangrijk. De provinciestructuur moet worden opgeschud, veiligheid zou naar bijvoorbeeld acht provincies kunnen;
- als eerste de schaal op het niveau van het risico en als tweede de huidige schaal van de regio's;
- de huidige schaal van de regio. Vanuit alle perspectieven doet de veiligheidsregio het momenteel nog niet zo slecht. Het principe van verlengd lokaal bestuur is lastig. Dit klopt niet helemaal, de burgemeester kan immers in bevoegdheid worden overruled door bijvoorbeeld de coördinerend burgemeester. Daarom is wellicht de provincie ook een geschikte schaal. De huidige schaal is het beste, maar het genoemde is wel een punt van aandacht;
- goed gevoel bij de huidige regio, maar ik kan me voorstellen dat we toegroeien naar de arrondissementen;
- de verbinding met de politie is belangrijk. Het is wenselijk om op de schalen naar 10 (arrondissementen) en congruent te blijven.

## **Ad 7. Verschillen geïnterviewden**

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven zijn de interviews afgenomen met personen werkzaam op verschillende bestuursniveaus binnen de Nederlandse overheid. Het betreft twee personen op rijksniveau, twee personen op provincieniveau, drie personen op regioniveau, twee personen op gemeenteniveau en één persoon vanuit het bureau Veiligheidsberaad. Het is interessant te bezien of er opvallende verschillen zijn waar te nemen tussen deze typen respondenten bij de beantwoording van de vragen.

Allereerst valt op dat met name vanuit het rijksniveau wordt aangegeven dat er vanwege coördinatie prijs wordt gesteld op een beperkt aantal veiligheidsregio's. Dit vergemakkelijkt voor hen mogelijke coördinatie bij regio-overstijgende incidenten, maar ook de beleidsmatige afstemming in de 'koude' situatie. Vanuit het gemeentelijk niveau wordt daarentegen waarde gehecht aan de mogelijkheid van lokale inbreng. Hier wordt dan ook meer waarde gehecht aan de bestuurlijke constellatie van verlengd lokaal bestuur. Met name vanuit het regioniveau wordt van deze constellatie een aantal beperkingen gezien; onder andere veel afstemming noodzakelijk en het ontbreken van professionele doorzettingsmacht.

Opvallend is dat vanuit gemeenten het perspectief *problematiek* als minder belangrijk wordt gezien bij het bepalen van de schaal voor veiligheidsregio's dan vanuit de overige niveaus. Dit omdat dit volgens hen kan leiden tot grote gebieden, waarbij lokale inbedding en inbreng ontbreekt. Met name vanuit het rijk wordt veel waarde gehecht aan

het perspectief *partners*. Hoe meer gebiedscongruentie tussen de verschillende partners, hoe makkelijker het immers afstemmen is vanuit het rijksniveau.

De schaal van de arrondissementen wordt met name door de geïnterviewden vanuit het rijksniveau gezien als adequate schaalgrootte. Dit heeft te maken met bovengenoemde motivatie: een grotere schaal met minder coördinatieproblemen en daarnaast een goede aansluiting bij de toekomstige schaal van de politie. Vanuit andere niveaus wordt hier minder waarde aan gehecht. De schaal van de huidige regio wordt met name door de geïnterviewden vanuit de gemeenten gezien als adequate schaal. Hier geldt de motivatie 'lokale inbreng en inbedding is op deze schaal nog mogelijk, waarbij eveneens schaalvoordelen en een goede expertise kan worden ontwikkeld'.

De 'risicoschaal' en partnerschaal wordt toegevoegd door twee en respectievelijk één geïnterviewde(n) vanuit het regioniveau. De schaal van landsdelen wordt toegevoegd door een geïnterviewde vanuit het provinciale niveau.

### **Ad 8. Overig**

Tot slot is de geïnterviewden gevraagd of er nog aspecten zijn met betrekking tot de schaalgrootte van veiligheidsregio's die niet in het gesprek aan de orde zijn gekomen die de geïnterviewde wel van belang acht. Hierop is het volgende aangegeven:

- belangrijk is dat de macht niet in één hand komt te liggen. Dit in verband met het voorkomen van misbruik van deze macht. Daarom zijn checks & balances belangrijk en moet niet alles op één niveau belegd worden. Belangrijke zaken en macht moeten verdeeld worden in minimaal een twee lagen structuur. Er moet dus niet te veel macht in één persoon geconcentreerd worden;
- het is goed professionals op enige afstand van de 'waan van de dag' van de politiek te organiseren. Wil de organisatie los staan van deze politieke waan van de dag, dan is het verstandig de organisatie asymmetrisch te organiseren op de politiek-bestuurlijke laag. Daarom is een tussenlaag goed; er hoeft niet direct per dag verantwoording te worden afgelegd. Het gaat hierbij om professionele autonomie;
- de Europese Unie gaat ook steeds meer dicteren;
- Nederland moet met minder versplintering worden georganiseerd;
- het uitgangspunt verlengd lokaal bestuur werkt beperkend;
- zo min mogelijk verschillende schalen moeten worden nagestreefd;
- hou ook rekening met cultuur en emotie. Mensen willen zich thuis voelen bij een gebied dat hen vertegenwoordigt. Bijvoorbeeld Limburg of Friesland. Ten tijde van een crisis moet de burger zich vertegenwoordigd voelen door hun regio, hun coördinerend burgemeester als dé man of vrouw;
- de taken kunnen bij de provincie belegd worden. Maar die hebben nu nog niet de capaciteit en deskundigheid hiervoor. Dat kan georganiseerd worden, maar dat duurt even;
- congruentie van schalen is belangrijk. Er zijn nu vele schalen op het gebied van veiligheid. Het is de vraag hoe mensen zo vrij worden dat ze hun eigen idee/belang durven loslaten voor het hogere goed van congruentie. Nu wordt veel vanuit het eigen belang gedacht en dat is niet goed voor het hogere belang (de burger en veiligheid in het algemeen);

- de managementkracht van professionals moet beter zijn werk kunnen doen. Nu heeft het bestuur te veel invloed, er wordt veel op de rem getrapt. De professionals kunnen daardoor niet hun 'ding doen' en zouden meer onafhankelijk moeten kunnen functioneren. Zo is de bestuurlijke constellatie in sommige regio's bijvoorbeeld heel ingewikkeld, alles heeft dan met alles te maken. Dat remt de professionaliteit;
- inhoud moet leidend zijn bij het bepalen van de schaal, daarna effectiviteit en efficiency. Betrokkenen moeten ook het lef hebben om taken af te staan. Zo kunnen bijvoorbeeld landelijk zaken op basis van een programma van eisen goed worden ingekocht, onderhouden en ingezet. Mensen moeten ook het lef hebben om met anderen mee te durven gaan en niet altijd vast te houden aan datgene dat zij willen dat gebeurt (dan gebeurt er nooit wat);
- het is vreemd dat de politie eenzijdig opschaalt als zij de relatie met de partner belangrijk vinden;
- een reden waarom er niet moet worden opgeschaald naar arrondissementen is dat de politie een hele andere organisatie is dan de veiligheidsregio. Het gaat om een andere vorm van veiligheid (sociale veiligheid ten op zichte van fysieke veiligheid). Waarom moet de politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid van de politie worden geprojecteerd op de veiligheidsregio? Het gaat immers om een andere problematiek. Als bijvoorbeeld twee veiligheidsregio's in één politieregio komen te liggen, dan moeten er gewoon afspraken worden gemaakt. Waarom moeten de schalen van politie en veiligheidsregio per se samenvallen? Voorop moet staan: wat willen we bereiken en hoe doen we het zo efficiënt mogelijk? De discussie wordt niet altijd zo gevoerd. Het belang van congruentie wordt vaak voor waar aangenomen.