"Samenwerking in een ander perspectief"

Naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio

Bureau Veiligheidsberaad
Versie: 29 mei 2009

Den Haag, 29 mei 2009

Voor vragen of opmerkingen naar aanleiding van dit document kunt u schriftelijk, telefonisch of per e-mail contact opnemen met:

Bureau Veiligheidsberaad
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Telefoon: 070-373 8250
E-mail: info@veiligheidsberaad.nl
Internet: www.veiligheidsberaad.nl

Inhoudsopgave

1 INLEIDING 4

1.1 AANLEIDING EN OPDRACHT 4
1.2 INTERPRETATIE VAN DE OPDRACHT 4
1.2 TOTSTANDKOMING VAN DEZE NOTITIE 4
1.3 OPBOUW VAN DEZE NOTITIE 5

2 KADERS EN UITGANGSPUNTEN VOOR HET PERSPECTIEF 6

2.1 INHOUD STAAT CENTRAAL 6
2.2 TIJDPAD: MIDDELLANGE TERMIJN (2009-2012) 6
2.3 VEILIGHEID VOOR DE BURGER 6
2.4 VEILIGHEIDSREGIO, GESTART ALS PLATFORM VOOR RAMPENBESTRIJDING EN CRISISBEHEERSING, MAAKT ONTWIKKELING DOOR 6
2.5 CRISISBEHEERSING: BREDER DAN VIER KOLOMMEN) 7
2.6 VERANTWOORDELIJKHEID VAN LOKAAL BESTUUR CENTRAAL 8
2.7 HYBRIDE FINANCIERING VEILIGHEIDSREGIO IS EEN GEGEVEN, DAT WE ACCEPTEREN 8

3 PERSPECTIEF OP DE VEILIGHEIDSREGIO 9

3.1 VAN MULTIDISCIPLINAIRE SAMENVOEGING NAAR INTERDISCIPLINAIRE SAMENWERKING 9
3.2 ZELFREDZAAMHEID VAN DE SAMENLEVING ALS UITGANGSPUNT, NIET ALS AANVULLING 9
3.3 REIKWIJDTE VAN DE VEILIGHEIDSREGIO NIET UNIFORM 10

4 IMPLICATIES VAN DIT PERSPECTIEF VOOR DE ONTWIKKELING VAN VEILIGHEIDSREGIO'S 11

4.1 IMPLICATIES VOOR DE ONTWIKKELING VAN VEILIGHEIDSREGIO'S 11
4.2 IMPLICATIES VOOR DE CRISISORGANISATIE IN DE ACUTE FASE 15

5 AANBEVELINGEN VOOR HET VEILIGHEIDSBERAAD 18

5.1 SAMENVATTING 18
5.2 AANBEVELINGEN 19

BIJLAGE 1 SAMENSTELLING DENKTANK 21

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE BESTUURDERS 22

BIJLAGE 3 LITERATUURLIJST 23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en opdracht

De veiligheidsregio's zijn in het leven geroepen om de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren en om de kwaliteit van de taakuitvoering te verhogen. Het Veiligheidsberaad heeft de ambitie om regio's bij hun ontwikkeling te ondersteunen door onder andere op landelijk niveau te komen tot visievorming en concrete afspraken. Om deze ambitie waar te maken, heeft het Dagelijks Bestuur van het Veiligheidsberaad aan het bureau de opdracht gegeven een multidisciplinair visiedocument te ontwikkelen over de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Doelstelling van een dergelijk document is tweeledig:

- het beschrijft een visie aan de hand van belangrijkste thema's (essenties) op het gebied van de multidisciplinaire samenwerking. Dit kan regio's helpen bij hun eigen ontwikkeling en moet dus ook de regionale visievorming op dit onderwerp stimuleren
- het is een strategische agenda waarmee de voorkant van de landelijke beleidsagenda kan worden bepaald en op basis waarvan afspraken kunnen worden gemaakt (Rijk, regio's en Veiligheidsberaad).

1.2 Interpretatie van de opdracht

Uitgaande van voorgaande doelstelling zal deze notitie aan bestuurders de ruimte moeten bieden om zélf te werken aan verdere visievorming inzake de ontwikkeling van hun veiligheidsregio. Het is echter een gegeven dat de ontwikkeling van organisaties veelal incrementeel plaatsvindt. Bij het ontwikkelen van een visie zal daarom rekening moeten worden gehouden met bestaande paradigma's, die binnen dit beleidsterrein gelden en de context waarin bestuurders momenteel opereren. Deze kan voor alle 25 regio's anders zijn. Het bureau is daarom tot de conclusie gekomen dat een document met een volledig uitgewerkte visie op de toekomst van (alle 25) veiligheidsregio's geen passend antwoord zal geven op dit proces. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de eerste doelstelling van het Veiligheidsberaad.

Deze notitie beschrijft wel een perspectief (een 'bril') om naar de veiligheidsregio te kijken en enkele thema's waarmee bestuurders geholpen zijn bij het verder vormgeven van hun veiligheidsregio in de komende jaren. Deze 'bril' is wellicht enigszins anders dan tot nu toe gangbaar was. Daarom is gekozen voor de titel 'Samenwerking in een ander perspectief'. Bij het incrementele proces van visievorming past tenslotte een document met de ondertitel 'Naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio'.

1.2 Totstandkoming van deze notitie

Het Veiligheidsberaad heeft aangegeven dat zij de bestuurlijke inbreng bij deze notitie (aan de voorkant) noodzakelijk acht. Bij de totstandkoming van dit document heeft het bureau daarom enkele gesprekken gevoerd met bestuurders (periode september - oktober 2008). De resultaten van die gesprekken zijn gehanteerd als input voor deze notitie. In bijlage 2 worden deze bestuurders benoemd.

Vervolgens heeft het bureau een denktank in het leven geroepen. In deze denktank zaten functionarissen van verschillende disciplines en met verschillende achtergronden. Deze functionarissen zijn op persoonlijke titel uitgenodigd om deel te nemen aan de denktank. Zij zijn gevraagd vanwege hun expertise in het vakgebied, maar ook vanwege hun vermogen om los van de huidige kaders na te denken over verbetering en vernieuwing van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In bijlage 1 worden de leden van de denktank benoemd. De denktank is enkele keren bijeengekomen in de periode oktober – november 2008 en dat heeft geleid tot een eerste discussienotitie van de denktank.

De strategische top van veiligheidsregio's speelt bij visievorming vanzelfsprekend een belangrijke rol, omdat zij de aandacht van het bestuur moeten richten. Vandaar dat het bureau Veiligheidsberaad op 25 november 2008 een landelijke conferentie heeft georganiseerd voor directeuren veiligheidsregio's c.q. voorzitters van veiligheidsdirecties om gezamenlijk te spreken over thema's op het gebied van de multidisciplinaire voorbereiding op rampen en crises. Die thema's kwamen voort uit de discussienotitie, zoals die in november door de denktank was opgesteld. Op basis van de resultaten uit die conferentie en op basis van de inhoudelijke reactie van veiligheidsregio's op de discussienotitie (in december 2008) is voorliggende notitie uiteindelijk vormgeven. Opgemerkt wordt dat de leden van de denktank ook nog hun reactie hebben gegeven naar aanleiding van het verslag van de conferentie. Ook die reactie is verwerkt in voorliggende notitie.

1.3 Opbouw van deze notitie

In deze notitie komen de volgende onderwerpen aan bod:

- in hoofdstuk twee wordt ingegaan op de kaders en uitgangspunten die gehanteerd zijn voor het bepalen van het perspectief op de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Onder andere wordt ingegaan op de focus van dit document, het tijdpad van het perspectief en het begrippenkader dat is gehanteerd
- in hoofdstuk drie wordt het perspectief beschreven en toegelicht. Dit is de 'bril' waarmee we naar de ontwikkeling van de veiligheidsregio zouden moeten kijken
- in het vierde hoofdstuk worden de implicaties van dat perspectief op de verdere ontwikkeling van de veiligheidsregio's beschreven
- in het vijfde hoofdstuk beschrijft aanbevelingen voor het Veiligheidsberaad.

2 Kaders en uitgangspunten voor het perspectief

2.1 Inhoud staat centraal

De discussies rondom de veiligheidsregio concentreren zich momenteel rond de bestuurlijke en ambtelijke inbedding. Het ontbreekt in veel regio's aan een inhoudelijke visie op de veiligheidsregio waarin wordt aangegeven wat de reikwijdte van de veiligheidsregio is, wat men met de veiligheidsregio wil bereiken (doelstellingen) en hoe de doelstellingen kunnen worden bereikt. Het gaat meer om het 'inrichten' dan om het 'richten', terwijl het tweede vooraf hoort te gaan aan het eerste. Dat de focus op structuur en zeggenschap voor een deel verklaarbaar is, wil nog niet zeggen dat deze wenselijk is. Uit gesprekken met bestuurders van veiligheidsregio's is een duidelijke behoefte af te leiden om de discussie en energie (zowel landelijk als regionaal) op de inhoud te richten.

2.2 Tijdpad: middellange termijn (2009-2012)

Veiligheidsregio's bestaan als entiteit nog pas kort en er wordt thans gewerkt aan een verdere opbouw van de 25 veiligheidsregio's. De wereld van veiligheid is daarnaast ook continue in beweging en veiligheidsregio's zullen zich, ook in de toekomst, moeten aanpassen aan een veranderende omgeving. Vandaar dat dit perspectief uitgaat van een tijdpad van de middellange termijn (2009-2012). Dat betekent dat het perspectief dat in dit document wordt geschetst, gebonden is aan een 'houdbaarheid' van maximaal vier jaar. Doordat dit uitgangspunt wordt gehanteerd, zal het regio's helpen bij hun eigen versterkingstrajecten in de komende periode en zal het ook het Veiligheidsberaad ondersteunen bij het formuleren van hun wensen richting het Rijk.

2.3 Veiligheid voor de burger

De focus van iedere visie zou die van de burger moeten zijn. Het gaat erom hoe we de veiligheid van de burger het beste kunnen invullen en hoe we die burger het beste kunnen faciliteren bij het invullen van de eigen verantwoordelijkheden hierbij. In deze notitie wordt veiligheid voor de burger daarom als uitgangspunt gehanteerd voor alle ambities.

2.4 Veiligheidsregio, gestart als platform voor rampenbestrijding en crisisbeheersing, maakt ontwikkeling door

Veiligheidsregio's zijn in eerste instantie opgericht om de rampenbestrijding en crisisbeheersing[1)] te verbeteren ('core business'). Zo staat het ook in de concept Wet veiligheidsregio's. Op basis van de ontwikkeling van de samenleving is op dit moment een beweging te constateren waarbij een uitbreiding plaatsvindt naar het bredere terrein van (fysieke) veiligheid[2)].

[1)] In deze notitie wordt met rampenbestrijding en crisisbeheersing bedoeld: de voorbereiding op rampen en crises, de beheersing van effecten daarvan, het optreden bij rampen en crises en de terugkeer naar de reguliere situatie.

[2)] In sommige regio's is zelfs integrale veiligheid een thema waar regionaal afspraken over worden gemaakt. Gemeenten zijn individueel verantwoordelijk voor het integrale veiligheidsbeleid in hun gemeenten, maar het regionale netwerk van de veiligheidsregio wordt dan ook gebruikt voor het versterken van het gemeentelijke integraal veiligheidsbeleid.

Bij het ontwikkelen van een perspectief op de veiligheidsregio en uitgaande van die middellange termijn, zal rekening moeten worden gehouden met de oorsprong van veiligheidsregio's als platform voor rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar ook met die verbreding. Zeker gezien het voorgaande uitgangspunt (veiligheid voor de burger) en de veranderende omgeving waarin de veiligheidsregio opereert, zal deze ontwikkeling niet te ontkennen zijn. De burger maakt geen structureel onderscheid tussen rampenbestrijding en crisisbeheersing of andere thema's op het gebied van veiligheid. Ook sociale thema's zijn bijvoorbeeld voor hem/haar belangrijk. Als in deze notitie wordt ingegaan op de ontwikkeling van de veiligheidsregio zal dus rekening worden gehouden met deze oorsprong, maar zal ook breder worden gekeken naar andere thema's dan rampenbestrijding en crisisbeheersing.

2.5 Crisisbeheersing: breder dan vier kolommen[3)]

In deze notitie wordt meerdere malen geschreven over rampenbestrijding en crisisbeheersing en daarbij worden ook de begrippen 'ramp' en 'crisis' gehanteerd. Om de relatie tussen beide begrippen scherp te krijgen, wordt hieronder ingegaan op het algemene begrip 'crisis'[4)]. Daarmee wordt beoogd licht te schijnen op de verschuiving van rampenbestrijding naar crisisbeheersing, die enkele jaren geleden is ingezet. Opgemerkt wordt dat deze notitie niet ingaat op het begrip 'nationale crisis', omdat daarbij met name een rol is weggelegd voor het Rijk, terwijl deze notitie de veiligheidsregio als onderwerp heeft.

Een ramp of zwaar ongeval wordt in artikel 1 van de Wrzo gedefinieerd als een gebeurtenis:
- waardoor een ernstige verstoring[5)] van de openbare veiligheid is ontstaan, en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

De definitie van een ramp is niet van toepassing op situaties waarin alléén sprake is van verstoringen van de openbare orde of waarbij strafbare feiten worden gepleegd. Deze situaties kunnen wel onder het bredere begrip crisis vallen. Een crisis is namelijk een gebeurtenis:
- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde, de rechtsorde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan, en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Het begrip crisis is daarmee een uitbreiding van het begrip ramp. Opgemerkt wordt dat het begrip 'crisis' ook op basis van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's een bredere toepassing heeft, dan het begrip 'ramp' (zie ook artikel 1 concept Wet veiligheidsregio's). Crisisbeheersing kan daarmee dus ook een inzet vragen van zeer uiteenlopende organisaties. Binnen het geografische gebied van de veiligheidsregio werken veel partijen samen om de crisisbeheersing vorm te geven. Dat zijn naast gemeenten, brandweer, politie en GHOR ook andere publieke partijen zoals; Defensie, Waterschappen, OM, milieudiensten, Rijksheren, of semi-publieke instellingen zoals; zorginstellingen en beheerders van onze infrastructuur. Maar crisisbeheersing vraagt vaak ook de inzet van private bedrijven en instellingen. Bij het opstellen van dit perspectief is rekening gehouden met die brede context waarin de vei-

---

[3)] Met de term 'kolommen' wordt vaak gedacht aan organisaties die eenduidig kunnen worden aangestuurd middels bevelsstructuren. Daar waar in deze notitie de term 'kolommen' wordt gebruikt, wordt echter ook intergemeentelijke samenwerking (gemeentelijke processen) of ketensamenwerking (geneeskundige processen) bedoeld.

[4)] Tekst en definities uit publicatie in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties door I. Helsoot en A. Scholtens, *Nationale crisisbeheersing beschreven, een beschrijving van de inrichting van het stelsel van nationale crisisbeheersing in Nederland met een uitwerking van vier crisistypen*.

[5)] Onder het begrip 'ernstige verstoring' wordt, conform het gestelde in de Wrzo, verstaan; "het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen worden in ernstige mate bedreigd of zijn geschaad".

ligheidsregio opereert.

2.6 Verantwoordelijkheid van lokaal bestuur centraal

Vanuit die brede context van de veiligheidsregio (vele betrokken partijen) wordt in dit document ingezoomd op de rol van het (verlengd) lokale bestuur. Wat moeten bestuurders doen op het niveau van de veiligheidsregio om de verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid in te vullen? Focus is dus die bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Opgemerkt wordt in dit kader dat er momenteel ook discussies gaande zijn over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor politieregio's[6]. Omdat deze discussie nog loopt, is hiermee in deze notitie nog geen rekening gehouden. Deze discussie wordt hier wel benoemd, omdat veiligheidsregio's hiermee bij verdere visievorming wel rekening dienen te houden. Uitgangspunt is namelijk altijd geweest dat veiligheidsregio's congruent zijn aan de politieregio's en dat in de besturing van politie- en veiligheidsregio's zo veel mogelijk uniformiteit wordt nagestreefd.

2.7 Hybride financiering veiligheidsregio is een gegeven, dat we accepteren

Veel regio's geven aan dat de financiering (80% gemeentelijke gelden, 20% Bdur) een heikel punt is, dat eerst moet worden opgelost om vervolgstappen te kunnen maken in de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Ook bestuurders geven aan dat het nemen van besluiten in de veiligheidsregio soms moeizaam verloopt vanwege de huidige financieringssystematiek. Er zijn op lokaal niveau zo veel verschillende stakeholders die bestuurders adviseren, dat het moeilijk is om als veiligheidsbestuur één lijn uit te zetten voor de toekomst, die tegemoetkomt aan alle lokale wensen. Dat resulteert momenteel vaak in 'polderen' met een suboptimaal resultaat.

Wanneer hierover gesproken wordt, wordt eigenlijk gesproken over de inrichting van het huidige bestel waarbij veiligheidsregio's ingericht zijn als gemeenschappelijke regelingen van gemeenten. Daarop zijn de nodige opmerkingen te maken[7]. Zo zouden gemeenschappelijke regelingen een 'ver van mijn bedshow' zijn voor colleges, raden en ambtelijke organisaties waardoor zij onbekend zijn met de onderwerpen van gemeenschappelijke regelingen. Ook houden gemeenschappelijke regelingen weinig rekening met de interne besluitvormingstrajecten van gemeenten of de financiële planning- en controlcyclus. Gemeenschappelijke regelingen zijn tenslotte vrijwel altijd sectorale belangenorganisaties, hetgeen op gespannen voet kan staan met de integrale afwegingen die gemeenten moeten maken. Echter, onderzoek wijst uit dat deze problematiek niet is op te lossen en dus geaccepteerd moet worden[8]. Deze notitie gaat er dan ook vanuit dat de regio's zich hierdoor niet laten remmen in het maken van strategische keuzes en het zetten van stappen in hun eigen ontwikkeling. Het ontwikkelproces van veiligheidsregio's vraagt zeker durf en doorzettingsvermogen, maar het is zeker niet onmogelijk om binnen het huidige bestel en bijbehorende financieringssystematiek de noodzakelijke strategische keuzes te maken.

---

[6] In het advies van de Commissie Besturing Nederlandse Politie (Korpsbeheerdersberaad) worden enkele wijzigingen voorgesteld ten opzichte van de huidige besturing.
[7] Uit: Prick, GEW en J.W.M. van der Knaap, 'Wie een regionaal gat graaft valt er zelf in: het functioneren van regionale instellingen, in *Openbaar Bestuur*, jrg.13, nr. 1, p.p. 13-16.
[8] Idem.

3 Perspectief op de veiligheidsregio

3.1 Van multidisciplinaire samenvoeging naar interdisciplinaire samenwerking

Rampenbestrijding en crisisbeheersing is in de kern het goed organiseren van samenwerking in uitzonderlijke situaties. De verschillende betrokken partners hebben ieder hun eigen deskundigheid en disciplines om de taken uit te voeren waartoe deze organisaties in het leven zijn geroepen. Maar wat het bij een ramp of crises uitzonderlijk maakt, is de enorme tijdsdruk en complexiteit van de opgave die extra druk zet op de samenwerking. Daarom besteden we in deze notitie extra aandacht aan het onderwerp samenwerking. Daarbij moeten we ons tegelijk realiseren dat samenwerking geen oplossing biedt voor alle vraagstukken die op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaan.

De denktank is van mening dat samenwerking bij rampen en crises slechts één element is van het totale operationele optreden van betrokken organisaties, maar tegelijkertijd wel een cruciaal element. Het gaat hierbij om een goede uitvoering van de eigen processen én de juiste aansluiting op elkaars processen. Het is daarom een noodzakelijke voorwaarde om de eigen processen op orde te hebben en daardoor een goede bijdrage te kunnen leveren aan de gezamenlijke inzet. De beste samenwerking ontstaat immers wanneer alle partners vanuit hun eigen expertise hun bijdrage leveren. Het verder 'samenvoegen' van organisaties kan de herkenbaarheid van de eigen expertise echter belemmeren en dat kan ten koste gaan van de gezamenlijke effectiviteit. Het moet dus gaan over 'samenwerken', niet over 'samenvoegen'. Daarom kan beter gesproken worden over interdisciplinaire samenwerking (samenwerking tussen de disciplines) dan over multidisciplinaire samenvoeging (samenvoeging van meerdere disciplines). De veiligheidsregio in dit kader zou meer gezien moeten worden als een platform om de veiligheid gezamenlijk te organiseren. Vanuit die gezamenlijkheid zal de samenwerking in verschillende netwerkketens tot stand komen.

Tegelijkertijd is het belangrijk te constateren dat juist bij intensieve samenwerking de grenzen tussen de verschillende organisaties vervagen en dat organisaties elkaar ruimte moeten laten om aanvullend op elkaar te kunnen functioneren. Dat betekent soms ook dat organisaties enige autonomie voor hun eigen handelen moeten opgeven en dat gezamenlijk nagedacht moet worden over vormen van sturing in de samenwerking.

Dit perspectief gaat uit van veiligheidsregio's als geografisch gebied waarin verschillende diensten en instellingen ten behoeve van de veiligheid van burgers samenwerken in verschillende netwerkketens. Alle partners leveren daarin een eigen bijdrage aan de gezamenlijke inzet voor veiligheid. Het gaat hierbij om interdisciplinaire samenwerking in plaats van multidisciplinaire samenvoeging. Daarmee is het uiteindelijke veiligheidsproduct meer dan de som van de individueel ingebrachte bijdragen.

3.2 Zelfredzaamheid van de samenleving als uitgangspunt, niet als aanvulling

Veiligheid creëren we in de samenleving met z'n allen. Burgers en bedrijven hebben in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid en kunnen dit over het algemeen goed invullen, mits zij daartoe voldoende ruimte krijgen. Van veiligheidspartners wordt daarbij verwacht dat zij burgers en bedrijven optimaal faciliteren. Dat vraagt van bestuurders van veiligheidsregio's dat zij helder communiceren over de mogelijkheden én onmogelijkheden van het optreden bij rampen en crises en dat zij burgers en bedrijven een concreet handelingsperspectief bieden om die eigen verantwoorde-

lijkheid te kunnen nemen (het niveau van zelfredzaamheid). Daarnaast moet rekening worden gehouden met de spontane burgerhulpverlening in de crisisorganisatie.

Nu wordt vaak de intentie uitgesproken om de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven te benoemen[9)], maar het wordt dan nog vaak 'aanvullend' op het (overheids-)optreden gehanteerd. De ambitie van het veiligheidsberaad is dat om te draaien en zelfredzaamheid meer als uitgangspunt van beleid te maken en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven centraal te stellen.

Partners in de veiligheidsregio zijn niet uitsluitend verantwoordelijk voor veiligheid. In eerste instantie zijn burgers en bedrijven dat. Zelfredzaamheid en zelforganisatie van burgers en bedrijven is dan ook het uitgangspunt voor het gezamenlijke optreden, in plaats van dat het aanvullend zou zijn op het gezamenlijke optreden van partners in de veiligheidsregio.

3.3 Reikwijdte van de veiligheidsregio niet uniform

Aan het begrip 'veiligheidsregio' wordt nu geen eenduidige betekenis toegekend en er doen zich ook in de feitelijke vormgeving verschillen voor tussen regio's. In de diversiteit in opvattingen en praktijken is de breedte van de taakopvatting een belangrijk discussiepunt: is de veiligheidsregio alleen gericht op het professionaliseren van rampenbestrijding en crisisbeheersing of kan integrale veiligheid bijvoorbeeld ook tot de taakopvatting van de veiligheidsregio behoren? Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's doet over deze mogelijke verbreding geen uitspraak en dus is het aan de regio's om hier een eigen invulling aan te geven. Bestuurders zien daarom graag een eenduidig antwoord op deze vraag.

Echter, als we ervan uitgaan dat de veiligheidsregio een samenwerkingsverband is van verschillende partners op het gebied van veiligheid in een bepaald geografisch gebied, dan is die reikwijdte niet eenduidig. Deze is namelijk afhankelijk van de veiligheidsrisico's die spelen in dat gebied (risicoprofiel) en de ambities van de betrokken diensten, instellingen en bedrijven. De reikwijdte kan daarnaast ook verschuiven op basis van de maatschappelijke situatie (ambities van burgers[10)]) en politieke belangen die op een bepaald moment spelen. Dit perspectief gaat ervan uit dat veiligheidsregio's minimaal gericht zijn op de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het beheer van de brandweer en GHOR (Wet veiligheidsregio's). Verbreding van die reikwijdte met andere thema's op het gebied van veiligheid is (vanwege voorgaande argumentatie) een regionale keuze. Daarbij moet het in ieder geval gaan om veiligheidsthema's die voor de burger in die regio echt belangrijk zijn (zie ook kaders en uitgangspunten in voorgaande hoofdstuk).

Veiligheidsregio's zijn minimaal gericht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het beheer van brandweer en GHOR (Wet veiligheidsregio's). Dit perspectief gaat er vanuit dat de reikwijdte van de veiligheidsregio vervolgens niet eenduidig te bepalen is en dat het aan regio's zelf is daaraan invulling te geven. Daarbij moet het in ieder geval gaan om veiligheidsthema's die voor de burger in die regio echt belangrijk zijn.

[9)] Ook dan is nog maar de vraag in hoeverre er in de voorbereiding ook écht rekening mee wordt gehouden.

[10)] Dit kan bijvoorbeeld in kaart gebracht worden aan de hand van de risico- en crisisbarometer, die periodiek door het ERC (NCC) wordt uitgebracht of door eigen regionale metingen van de publieke opinie.

4 Implicaties van dit perspectief voor de ontwikkeling van veiligheidsregio's

Het genoemde perspectief op samenwerken, zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk, heeft een aantal implicaties voor de verdere ontwikkeling van veiligheidsregio's. De implicaties staan in dit hoofdstuk thematisch benoemd. Er is in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling van veiligheidsregio's in reguliere taakuitvoering en de ontwikkeling van veiligheidsregio's in de acute fase (het betreft hier feitelijk de crisisorganisatie in de regio).

4.1 Implicaties voor de ontwikkeling van veiligheidsregio's

4.1.1 Bepalen van reikwijdte vraagt bewuste regionale keuze

Bestuurders zien graag een antwoord op de vraag waarin de veiligheidsregio zich zou moeten bekwamen. Op basis van het geschetste perspectief zal het antwoord op deze vraag per regio moeten worden geformuleerd. Dat vraagt een bewuste keuze. Veiligheidsregio's moeten daarbij waken voor het gevaar dat bepaalde thema's of (nieuwe) initiatieven op het gebied van veiligheid een plek krijgen bij de veiligheidsregio, omdat elders geen 'eigenaar' is gevonden. Bestuurders moeten een duidelijke afweging maken wanneer zij ervoor willen kiezen om andere thema's (dan rampenbestrijding & crisisbeheersing, brandweer en GHOR) binnen de veiligheidsregio op te pakken. Het is daarbij gewenst dat veiligheidsregio's specifiek aangegeven waarom bepaalde thema's in die regio (nog) niet of juist (al) wel worden opgepakt. Dit vraagt bestuurlijke keuzes; thematisch, maar ook in tijd en tempo. Daartoe moeten regio's zelf het initiatief nemen, want dit zal in iedere veiligheidsregio anders zijn. Het is onwenselijk om hierover landelijke afspraken te maken, maar we kunnen wel enkele handvatten aanreiken voor die regionale discussies.

Bij het bepalen van die reikwijdte is het allereerst van belang te kijken naar thema's waarmee burgers in het gebied van die veiligheidsregio het meest zijn gebaat. Daarnaast moet helder worden gemaakt dat regionale multidisciplinaire samenwerking ook echt meerwaarde kan bieden op die thema's. Zo is de regionale schaalgrootte voor rampenbestrijding en crisisbeheersing misschien evident, maar dit is niet automatisch op alle veiligheidsthema's van toepassing. Het gaat erom dat de samenwerking op regionale schaal een nadrukkelijke bijdrage levert aan het succesvol aanpakken van veiligheidsvraagstukken. Ook daar waar één partner zelfstandig een oplossing kan bieden voor een veiligheidsvraagstuk, moeten we dit niet gezamenlijk (lees: multidisciplinair) willen organiseren.

Bij de keuze voor mogelijke verbreding van de taakopvatting van de veiligheidsregio moeten bestuurders zich ook realiseren dat bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ook grenzen kunnen stellen aan de reikwijdte van de veiligheidsregio. Als voorbeeld kan hierbij worden genoemd dat er bij verdere uitbreiding van het domein van de veiligheidsregio met sociale veiligheidsthema's al snel een potentieel opsporingsbelang mee kan spelen. Dat vraagt dan een nadrukkelijke rol van het OM. Het OM heeft mede het gezag over de politie en dient als zodanig binnen het veiligheidsbestuur te worden gepositioneerd wanneer de doelstellingen voor de politie ter discussie staan.

Ook geldt een dergelijke constatering voor de verdere verbreding met mogelijke gezondheidszorgthema's. De verbinding van veiligheid en zorg is een aandachtspunt waar veel regio's nog een slag in willen maken. Maar daar waar de GHOR nog wel onder directe aansturing van het veiligheidsbestuur staat, is de uitvoering binnen de zorgketen in handen van verschillende (veelal private) partners. Dat vraagt bij visievorming dus ook hun betrokkenheid.

4.1.2 Samenwerkingsvaardigheden van veiligheidsregio's in de 'spotlights'

Vanuit het hiervoor geschetste perspectief zal meer sprake zijn van gelegenheidscoalities van partners die gezamenlijk werken aan veiligheid, dan van vaste geïnstitutionaliseerde organisaties of diensten. Dat vraagt *samenwerkingsvaardigheden* van alle betrokken partners. Samenwerken is nu eenmaal niet vanzelfsprekend. Samenwerking groeit en vraagt onderhoud. In aanvulling op de inhoudelijke monodisciplinaire inspanningen zullen alle betrokken organisaties dan ook moeten investeren in hun samenwerkingsvaardigheid. En wanneer we de veiligheidsregio zien als een platform om de veiligheid gezamenlijk te organiseren, zal de veiligheidsregio het verbeteren van samenwerkingsvaardigheden in hun regio als speerpunt moeten benoemen.

- Één van die vaardigheden is het kunnen leggen van verbinding tussen de samenwerkingsthema's van verschillende diensten, instellingen en bedrijven. Daarbij dienen de verbindingen op verschillende niveaus te worden gelegd: op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Het huis van de veiligheidsregio staat immers met sterke kolommen maar heeft ook 'verbindingsvloeren' nodig. Via deze 'verbindingsvloeren' kunnen kennis, kunde en kennissen met elkaar worden gedeeld.
- Daarnaast moeten partners in de veiligheidsregio begrip kunnen opbrengen voor elkaar. Daarbij gaat het om de belangen, de cultuur en de organisatiewijze van de andere partij. Vaak ontstaat dit het best door ook in 'reguliere situaties' met elkaar samen te werken of ten tijde van oefeningen en trainingen.
- Ook is het van belang dat partners de wens hebben om te investeren in gedeelde visievorming over de doelstelling van de samenwerking. Het komt nogal eens voor dat er verschillende beelden bestaan over hetgeen wat met de samenwerking wordt beoogd. Het omgaan met deze complexiteit en de manier waarop je een dergelijke samenwerking organiseert is een vaardigheid, waarover niet alle organisaties vanzelfsprekend beschikken.

Bij al het voorgaande is het wel belangrijk op te merken dat deze samenwerkingsvaardigheden zich lijken te concentreren op de inrichting, systemen, cultuur en werkprocessen, maar dat het uiteindelijk de mensen zijn die het moeten doen. Samenwerken vraagt dus ook bepaalde competenties van mensen op individueel- en groepsniveau. Het verbeteren van de samenwerking vraagt een investering in de competenties van betrokkenen, in de wijze waarop zij hun relaties inrichten en in de professionaliteit van hun gedrag. Alleen partners die gericht investeren in de samenwerkingsvaardigheden van hun mensen hebben zicht op succesvolle samenwerking. Dat de samenwerking wordt gevormd door mensen betekent ook dat deze loopt op 'menselijke energie' en daarom is samenwerken niet altijd energiezuinig.

Voorgaande vraagt ook veel van leidinggevenden; hoe zij hun mensen inzetten in samenwerkingsverbanden, hen stimuleren in het verbeteren van relaties en hen ondersteunen in het verder ontwikkelen van samenwerkingsvaardigheden. Juist de koude fase biedt de mogelijkheid voor leidinggevenden om te 'sturen' op deze samenwerkingsvaardigheden. Het gaat erom gedeelde 'werkwijzen' te

ontwikkelen voor de operationele samenwerking. Gezamenlijke scholing en training kunnen hieraan bijdragen.

Tenslotte moeten regio's waken voor de 'symboliek van samenwerkingsverbanden'. Daarmee wordt bedoeld dat met de komst van een samenwerkingsverband (zoals de veiligheidsregio, een veiligheidsbureau of gemeenschappelijke meldkamer) nog geen succesvolle samenwerking ontstaat. Zoals gesteld vraagt samenwerking iets van de mensen in de betrokken organisaties. Dat vraagt continue aandacht. De samenwerking moet worden ingericht en geborgd om er de vruchten van te kunnen plukken ten aanzien van veiligheid. Investeren in samenwerking kost daarom de nodige doorlooptijd.

4.1.3 Besturing in het samenwerkingsverband anders invullen

Wanneer een veiligheidsregio meer een samenwerkingsverband is van verschillende publieke en ook private partijen, moeten we ons realiseren dat de bestuurlijke verantwoordelijkheden aan grenzen gebonden zijn. In dat netwerk is de sturingsmogelijkheid immers beperkt. Gesproken wordt ook wel van een 'regierol' en in veel gevallen is deze rol ook nog afgeleid van de lokale verantwoordelijkheden. Het past daarom dat veiligheidsbesturen een andere houding aannemen in wat zij op basis van traditionele vormen van overheidssturing kunnen bewerkstelligen in de veiligheidsregio. Veiligheidsregio's zullen in hun ambities rekening moeten houden met de haalbaarheid van hun beleid, dat door vele betrokken organisaties zal moeten worden geëffectueerd. Hierbij past een realistische rol van veiligheidsbesturen. Een voorbeeld hiervan is opnieuw die veiligheid binnen de zorgsector. De GHOR wordt bestuurd door het veiligheidsbestuur, maar de uitvoering binnen de zorgketen is in handen van verschillende (veelal private) partners.

Maar het veiligheidsbestuur als bestuurlijk gremium biedt nadrukkelijk ook kansen om richting partners een krachtig statement te maken voor veiligheid. Dat is een kans die moet worden benut, maar dan moet deze wel anders ingevuld worden. Sturing geschiedt in zo'n samenwerkingsverband immers op een andere manier. Traditionele sturingsmogelijkheden (verticale besturing op basis van formele gezagsrelaties of bevelslijnen[11)] schieten tekort en een ander vorm van sturing (zoals horizontale besturing) moet worden ingezet. Horizontale besturing kenmerkt zich door nevenschikking van partners, beïnvloeding van de relatie door onderhandeling, symmetrische communicatie en een ruime mate van autonomie van andere partners[12]. Dit vereist een vorm van 'omgevingsmanagement'. Dat vraagt ook specifieke competenties van bestuurders van veiligheidsregio's. De rol 'bestuurder van een veiligheidsregio' zou in dit kader eens nader gedefinieerd moeten worden. Scholing, training en oefening naar deze rol kan hierna ook voor bestuurders uitkomst bieden. Daarnaast zou het onderwerp van horizontale sturing en wat dat betekent voor de samenwerking in de veiligheidsregio aandacht kunnen krijgen in eigen visiedocumenten van de veiligheidsregio's.

[11)] Verticale besturing kenmerkt zich daarnaast door een onderschikking van partners, a-symmetrische communicatie en een geringe autonomie van partners. Zie hiervoor onder andere Michels, A.M.B en A.J. Meijer, 'Horizontalismering van bestuur vraagt nieuwe vormen van publieke verantwoording', in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, nr. 4, p.p. 329-347.

[12)] Uit: Michels, A.M.B en A.J. Meijer, 'Horizontalismering van bestuur vraagt nieuwe vormen van publieke verantwoording', in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, nr. 4, p.p. 329-347.

4.1.4 Rol veiligheidsregio bij risicomanagement nuttig, maar bescheiden

De samenwerking in de veiligheidsregio kan van grote betekenis zijn aan het begin van de veiligheidsketen. Het gaat hierbij om activiteiten op het gebied van risicomanagement. Risicomanagement is het zoveel mogelijk voorkomen en beperken van risico's. Ook hier past een zekere bescheidenheid van de veiligheidsregio. Veel sturing op het fysieke veiligheidsbeleid geschiedt immers beperkt vanuit de overheid (en dan vooral als vergunningverlener), maar het gebeurt met name vanuit de private sector. Daarin moet dus worden geïnvesteerd. Dat vraagt van de veiligheidsregio meer omgevingsmanagement dan directieve sturing richting die private partijen (zie ook voorgaande paragraaf over horizontale sturing). Daarbij moeten we ons tegelijkertijd realiseren dat we risico's niet kunnen 'uitdammen', ook al neemt ieder (zowel publieke als private sector) daarin de eigen verantwoordelijkheid voor risicobeheersing. Dat vraagt van bestuurders en bedrijven dat zij een gecalculeerd risico durven te nemen en dat communiceren naar de maatschappij.

Een belangrijke ontwikkeling die in dit kader kan worden genoemd is de verdergaande samenwerking tussen gemeenten op het gebied van risicomanagement. De huidige kennis en kunde op dit vlak is binnen gemeenten vaak te beperkt en noopt tot meer onderlinge samenwerking en meer van elkaar leren. Hierin kan de veiligheidsregio een rol van betekenis spelen. Tegelijkertijd moet de gemeentelijke collegeverantwoordelijkheid op dit vlak worden versterkt. Risicomanagement is immers een verantwoordelijkheid van het College van B&W en dient ook zo 'gevoeld' te worden. Daar moeten afwegingen worden gemaakt over inspanningen die burgers en bedrijven kunnen plegen in het beperken van risico's en de zaken die de overheid daarin oppakt. Onderdeel van die afweging is ook de spanning tussen enerzijds het maximaliseren van veiligheid en anderzijds de doelmatigheid van overheidsoptreden.

4.1.5 Aansluiting veiligheidsregio en Rijk

Deze notitie is opgesteld vanuit de verantwoordelijkheid van het (verlengd) lokale bestuur. Bij rampen en crises is het echter ook van belang dat de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het Rijk soepel verloopt. Momenteel lijkt echter sprake te zijn van twee gescheiden systemen. Dit is ongewenst. Een betere samenwerking in deze verticale relatie vraagt een inspanning van beiden. Veiligheidsregio's verwachten dat het Rijk haar rol in deze ook goed oppakt. Zelf zullen de regio's hun behoeften beter moeten formuleren. Eén van die zaken is dat er momenteel op Rijksniveau geen één aanspreekpunt voor crises bestaat, terwijl deze behoefte wel bestaat[13]. Daarnaast is het gewenst dat verschillende vakdepartementen en het Ministerie van BZK één lijn uitzetten voor wat betreft de crisisbeheersing. Ook is het voor regio's relevant dat de vakdepartementen hun aanspreekpunt voor de regio organiseren.

4.1.6 Planvorming in ander perspectief

Voorbereiding op rampen en crisis geschiedt onder andere door planvorming, daarin staat aangegeven hoe de samenwerking wordt vormgegeven en wat betrokkenen van elkaar mogen verwachten. De ervaring leert, dat deze plannen geen garantie bieden voor een goede samenwerking en zelfs kunnen resulteren in een 'papieren tijger'. Zeker wanneer we ervan uitgaan dat samenwerking binnen de veiligheidsregio steeds weer andere partners kan betreffen, is het noodzakelijk om met meer realisme naar de plannen te kijken. Praktische uitvoerbaarheid moet voorop staan en plannen moeten de flexi-

---

[13)] Voor operationele zaken word er thans gewerkt aan de inrichting van een landelijke operationele staf.

biliteit bieden om met verschillende partners samen te kunnen werken in de crisisorganisatie. De inspectie OOV zou bij het beoordelen van de plannen rekening moeten houden met bovenstaande aspecten, zodat dit regio's stimuleert hierin vervolgstappen te zetten.

4.2 Implicaties voor de crisisorganisatie in de acute fase

4.2.1 Samenwerkingsvaardigheden crisisteams van essentieel belang

Ook ten tijde van de acute fase geldt dat samenwerkingsvaardigheden van mensen van groot belang zijn voor het welslagen van de gezamenlijke inzet. Een heldere crisisstructuur (Copi, OT, BT) en de selectie van de juiste functionarissen in de crisisteams is daarbij essentieel. Daarnaast moet opleiding, training en oefening een bijdrage leveren aan het versterken van de samenwerkingsvaardigheden van betrokkenen. Specifiek voor de acute fase moet vervolgens ook worden geïnvesteerd in de besturing en ondersteuning van de crisisorganisatie. Bij opschaling veranderen de sturende processen (het operationele werk afstemmen, de overall-strategie) en de ondersteunende processen (met name informatiemanagement) immers wel degelijk. In het multidisciplinaire sturingsmodel van het Referentiekader Regionaal Crisisplan worden daarom naast de operationele processen ook sturende en ondersteunende processen onderscheiden. De implementatie van dit model in planvorming, opleiding, training en oefening kan helpen bij de verdere verbetering van de samenwerkingsvaardigheden in de acute fase.

4.2.2 Bestuurlijke verantwoordelijkheid tijdens crises

Wanneer zelfredzaamheid van de samenleving als uitgangspunt wordt genomen (zie perspectief), zal de burgemeester zich tijdens een crisis meer moeten richten op het contact met die samenleving. Om daarvan een concrete vertaling te maken, wordt hierna een nadere toelichting gegeven op de verschillende rollen van de burgemeester ten tijde van rampen en crises en wordt aangegeven welke implicaties voorgaande heeft voor die rollen.

In het rapport "De gemeente als professionele vierde kolom" van de Taskforce Gemeentelijke Processen staat een verdere uitwerking van de rollen van de burgemeester ten tijde van rampen en crises [14]. Daarin staat dat de burgemeester in de warme fase drie rollen vervult; de rollen van 'beslisser' (neemt strategische beslissingen ten tijde van een ramp of crisis), 'burgervader' (rol tijdens de (na-)zorgfase voor zijn eigen bevolking) of 'boegbeeld' (rol tijdens de ramp of crisis, wanneer hij de 'formele' communicatie naar buiten vormgeeft). De Taskforce stelt dat de rol van 'beslisser' op dit moment meer aandacht krijgt dan de andere rollen. De ervaring leert dat de burgemeester daarbij de neiging heeft zich te laten verleiden tot operationele kwesties in plaats van zich te richten op het nemen van strategische besluiten. Dit gaat ten koste van de aandacht voor de burgervader- en boegbeeldrol. De Taskforce Gemeentelijke Processen acht het daarom van belang om naast de aandacht voor de rol van beslisser nu meer aandacht te besteden aan de twee andere rollen. Een manier om dat te doen is door opleiding, training en oefening. In de *Handreiking Bestuurlijk handelen bij crises* van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) staan ook enkele handreikingen om die andere twee rollen beter in te kunnen vullen.

Daaraan kan nog worden toegevoerd dat de term 'opperbevelhebber' (zoals die in het Wetsvoorstel veiligheidsregio's wordt gehanteerd) ook de nadruk lijkt te leggen op die rol van 'beslisser'. Die term wekt namelijk de suggestie dat de burgemeester de volledige operationele leiding ter plaatse heeft. In

[14] De gemeente als professionele vierde kolom, Taskforce Gemeentelijke Processen, december 2008.

de eerste fase van een ramp of crisis zullen beslissingen toch voornamelijk door de operationele teams ter plaatse worden genomen. Pas na een uur zal het beleidsteam actief zijn en kan bestuurlijke aansturing worden ingericht. Zonder de rol van 'beslisser' te onderschatten, wekt de term 'opperbevelhebber' meer verwachtingen dan een burgemeester wellicht kan waarmaken. Ook daarom lijkt het gewenst dat de door de Taskforce Gemeentelijke Processen voorgestelde evenwichtigere benadering (meer accent op rol van burgervader en boegbeeld) van de drie rollen plaats gaat vinden.

4.2.3 Operationele leiding tijdens crises

Ondanks de verwarrende term 'opperbevelhebber' voor de burgemeester (zie paragraaf hiervoor), ligt de operationele leiding tijdens een ramp of crisis bij de operationeel leider. De operationeel leider is daarnaast verantwoordelijk voor het adviseren van de burgemeester over strategische dilemma's. Om dat te kunnen moet de operationeel leider over bepaalde competenties beschikken (o.a. bestuurlijke sensitiviteit, strategisch inzicht, het kunnen prioriteren etc.). Het is wenselijk om dit onderdeel bij werving en selectie van operationeel leiders en in het opleidings- en oefentraject meer aandacht te geven.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat het 'automatisch koppelen' van de operationele leiding aan de brandweerdiscipline ook moet worden verlaten. Crisisbeheersing gaat immers verder dan fysieke veiligheid. Het zou moeten gaan om competente crisismanagers, die de burgemeester strategisch adviseren over de te nemen beslissingen. De Wet veiligheidsregio's biedt de mogelijkheid voor deze 'ontkleurde' crisismanager, dus waarom zou de operationele leiding niet anders worden ingevuld? Het is wenselijk te onderzoeken in hoeverre bepaalde crisistypen, bepaalde competenties vereisen of dat er sprake is van een uniform competentieprofiel voor operationeel leiders (onafhankelijk van het crisistype).

4.2.4 Aansluiting private netwerkpartners tijdens crises

Voorbereiding op een mogelijke crisis is een zelfstandige verantwoordelijkheid van alle organisaties in en om de veiligheidsregio (zie ook hoofdstuk 3). Tijdens de acute fase wordt een separate crisisorganisatie ingericht onder verantwoordelijkheid van een burgemeester[15)]. Verschillende netwerkpartners kunnen deelnemen in die crisisorganisatie. Een crisisorganisatie met private netwerkpartners geeft daarbij een extra dimensie aan de samenwerking. Er bestaat namelijk een groot verschil tussen de organisatiewijze van de overheid en de organisatiewijze van veel private partijen. De schaalgrootte en de mate van delegatie van verantwoordelijkheden is zeer verschillend ingericht en dat kan ten tijde van de acute fase een spanningsveld opleveren.

[15)] Dit kan zijn in de hoedanigheid van burgemeester van de gemeente of, bij gemeentegrensoverstijgende incidenten, in de hoedanigheid van voorzitter BT.

Veel bedrijven in Nederland zijn namelijk georganiseerd op nationaal of internationaal niveau, terwijl de crisisbeheersing voornamelijk lokaal en regionaal is vormgegeven[16)]. Daardoor is het vaak zoeken naar de juiste schaal om afspraken te maken met private partijen. Daarmee moeten bestuurders in de 'aansturing' van de crisisorganisatie rekening houden.

Ook in de verantwoording voor de crisisbeheersing (achteraf) is dit effect zichtbaar. De burgemeester is namelijk 'aanspreekbaar' voor de gang van zaken tijdens een crisis (democratische verantwoording). Terwijl hij/zij voor het daadwerkelijke optreden tijdens crises in grote mate afhankelijk kan zijn geweest van de inzet van private partijen. Deze laatste worden daarover niet formeel ter verantwoording geroepen door de bevolking. Verantwoording geschiedt vaak aan 'peers', maar deze vorm van verantwoording heeft geen verbinding met verantwoording aan burgers, aan de maatschappij.[17] Private partijen zouden eventueel wel informeel door pers en burgers kunnen worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in deze. Echter, maatschappelijke interesse in het optreden van bedrijven ten tijde van crises is pas recent waargenomen: sinds de creditcrisis.

Het valt of staat daarom met afspraken die in de voorbereiding kunnen worden gemaakt. Deze afspraken moeten gaan over inspanningen die publieke en private partners zullen plegen bij de crisisbeheersing en ook over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beiden. In dat kader kan het Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur (SOVI) wellicht meer betekenen. In dat landelijke overleg tussen bedrijfsleven en overheid kunnen deze afspraken worden gemaakt. Een concrete vertaling van die afspraken naar de veiligheidsregio's moet dan nog wel worden gemaakt.

[16)] Een 'nationale crisis' (zie voor definitie Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007) vormt daarop vanzelfsprekend een uitzondering.

[17)] Zie ook Michels, A.M.B en A.J. Meijer, 'Horizontalismering van bestuur vraagt nieuwe vormen van publieke verantwoording', in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, nr. 4, p.p. 329-347.

5 Aanbevelingen voor het Veiligheidsberaad

Zoals gesteld in de inleiding, moet dit document ook een strategische agenda bieden waarmee de voorkant van de landelijke beleidsagenda kan worden bepaald en op basis waarvan gezamenlijke afspraken kunnen worden gemaakt. In dit laatste hoofdstuk worden de implicaties van het perspectief (hoofdstuk 4) dan ook vertaald in concrete aanbevelingen voor het Veiligheidsberaad (paragraaf 5.2). Allereerst wordt het perspectief op de veiligheidsregio en de implicaties daarvan nogmaals kort benoemd (paragraaf 5.1).

5.1 Samenvatting

Zoals in het eerste hoofdstuk staat aangegeven, geeft deze notitie geen uitgewerkte visie waar de veiligheidsregio's naartoe zouden moeten groeien. Het geeft wel een perspectief, waarmee regio's naar de toekomst kunnen kijken om daarmee hun eigen ontwikkeling voor de middellange termijn vorm te geven. Bij verdere visievorming zal de veiligheidsregio anders moeten worden bekeken en wel op drie vlakken:

- Het moet gaan om interdisciplinaire samenwerking in plaats van multidisciplinaire samenvoeging.
- Zelfredzaamheid en zelforganisatie van burgers en bedrijven moet als uitgangspunt worden genomen voor alle voorbereidende inspanningen.
- Veiligheidsregio's moeten zich richten op rampenbestrijding & crisisbeheersing, brandweer en GHOR, maar kunnen zich ook richten op andere thema's. Daarbij moet het in ieder geval gaan om veiligheidsthema's die voor de burger in die regio echt belangrijk zijn.

Vanuit dit perspectief zullen veiligheidsregio's bij hun verdere ontwikkeling aandacht moeten besteden aan de volgende zaken (implicaties in volgorde van document weergegeven, prioritering geschiedt in paragraaf 5.2):

1) Het maken van een bewuste regionale keuze over de reikwijdte van de veiligheidsregio
2) Het versterken van samenwerkingsvaardigheden van partners in de veiligheidsregio
3) Het zoeken naar nieuwe vormen van bestuurlijke sturing in het netwerk van de veiligheidsregio
4) Het anders invullen van de rol op het gebied van risicomanagement
5) Het verbeteren van de aansluiting tussen veiligheidsregio en Rijk
6) Het opstellen van praktische en flexibele crisisplannen
7) Het versterken van de samenwerkingsvaardigheden van crisisteams
8) Het richten van de bestuurlijke aandacht op de rollen 'burgervader' en 'boegbeeld'
9) Het anders invullen van de operationele leiding
10) Het organiseren van een betere aansluiting van private netwerkpartners tijdens crises.

Bestuurders zullen de toekomstvisie voor hun regio vormgeven. Het Veiligheidsberaad wil hen hierbij ondersteunen. Dit doet het beraad door te zoeken naar mogelijkheden voor landelijke afspraken die de regio's ondersteunen bij hun visievorming, maar ook door het zoeken naar gezamenlijke paradigma's en doctrines. Door dit perspectief en bijbehorende implicaties vast te stellen kan het Veiligheidsberaad bijdragen aan een nieuwe unité de doctrine.

5.2 Aanbevelingen

Naast deze nieuwe unité de doctrine kan het Veiligheidsberaad ook zelf enkele activiteiten verrichten om de veiligheidsregio's te ondersteunen bij hun verdere ontwikkeling. Bij de genoemde aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van veiligheidsregio's (ontwikkeldoelen), kan het Veiligheidsberaad een rol van betekenis spelen. Deze wordt onderstaand benoemd. Tevens wordt aangegeven welke prioriteit het Veiligheidsberaad zou moeten toekennen aan deze onderwerpen[18]. Daarmee is een eerste aanzet voor de 'strategische agenda' gemaakt. Opgemerkt wordt dat de prioritering in de activiteiten van regio's anders kan zijn.

Ontwikkeldoel	Activiteiten	Rol Veiligheidsberaad	Prioriteit
Bewuste keuze maken over de reikwijdte van de veiligheidsregio	- Veiligheidsregio's starten een bestuurlijke discussie met hun gemeenten en treden daarbij in overleg met hun partners - In beleidsplan veiligheidsregio's kan het resultaat van die discussie worden geborgd	- Periodiek aandacht geven aan het onderwerp (reikwijdte VR) en uitwisselen voor- en nadelen van een regionale aanpak op 'nieuwe' thema's (naast RB&CB, brandweer en GHOR)	2
Het versterken van samenwerkingsvaardigheden van partijen in de veiligheidsregio	- Veiligheidsregio's gaan meer investeren in hun eigen samenwerkingsvaardigheden door onder andere opleiding, training en oefening en het versterken van leiderschap - Veiligheidsregio's stimuleren partners om 'samenwerking' hoog op de agenda te zetten	- Ontwikkelen van landelijke opleidings- en oefenmodellen (waarin aandacht voor samenwerkingsvaardigheden) - Uitwisselen best practices om leren tussen regio's te stimuleren	2
Het zoeken naar nieuwe vormen van bestuurlijke sturing in het netwerk van de veiligheidsregio	- Horizontale besturing zal aandacht moeten krijgen in visiedocumenten van veiligheidsregio's - Veiligheidsregio's formuleren de roldefinitie voor 'bestuurder van de veiligheidsregio'(een andere rol dan burgemeester) - Veiligheidsregio's gaan nieuwe vormen van bestuurlijke trainingen inrichten en uitvoeren	- Periodiek aandacht geven aan het onderwerp bestuurlijke sturing in het netwerk van de veiligheidsregio - Project initiëren om rol 'bestuurder in de veiligheidsregio' te definiëren	**1**
Het anders invullen van de rol op het gebied van risicomanagement	- Veiligheidsregio's moeten gemeenten ondersteunen ten aanzien van risicomanagement - VNG moet stimuleren dat colleges van B&W hun rol op het gebied van risicomanagement beter oppakken en de communicatie richting burgers en bedrijven daarop gaan vormgeven	- Veiligheidsberaad en VNG maken afspraken over de rol van veiligheidsregio's en gemeenten ten aanzien van risicomanagement	2

[18] Prioritering mede gebaseerd op de resultaten van de conferentie op 25 november 2008.

Ontwikkeldoel	Activiteiten	Rol Veiligheidsberaad	Prioriteit
Het verbeteren van de aansluiting tussen veiligheidsregio en Rijk	- Ministerie van BZK moet ervoor zorgdragen dat er één aanspreekpunt komt voor crises, dat zij voor de CB één lijn uitzetten met verschillende vakdepartementen en dat deze laatste hun aanspreekpunt voor de regio organiseren.	- Bewerkstelligen dat deze onderwerpen op de agenda van de minister van BZK komen	3
Het opstellen van praktische en flexibele crisisplannen	- Bij actualisatie van crisisplannen besteden veiligheidsregio's aandacht aan de praktische toepasbaarheid - Inspectie OOV toets en geeft aanbevelingen ter verbetering van de planvorming	- Veiligheidsberaad maakt afspraken met het ministerie van BZK (toetsingskader IOOV wordt hierop aangepast)	2
Het versterken van de samenwerkingsvaardigheden van crisisteams	- Samenwerkingsvaardigheden spelen eenrol bij selectie en plaatsing van functionarissen in crisisteams - Samenwerkingsvaardigheden worden aangeleerd en versterkt door middel van opleiding, training en oefening - Veiligheidsregio's dragen zorg voor succesvolle implementatie van het Referentiekader Regionaal Crisisplan	- Opdrachtgeverschap invullen en monitoren voortgang van de implementatie van het Referentiekader Regionaal Crisisplan	**1**
Het richten van de bestuurlijke aandacht op de rollen 'burgervader' en 'boegbeeld'	- Veiligheidsregio's besteden meer aandacht aan deze twee rollen in opleiding, training en oefening van bestuurders - Succesvolle implementatie voorstellen Taskforce Gemeentelijke Processen	- Monitoren implementatie voorstellen Taskforce Gemeentelijke Processen - Handreiking NGB onder de aandacht brengen bij veiligheidsregio's	2
Het anders invullen van de operationele leiding	- Veiligheidsregio's herijken hun competentieprofiel voor 'operationeel leider' - Veiligheidsregio's besteden meer aandacht aan competenties, zoals 'bestuurlijke sensitiviteit' bij werving & selectie en in opleiding, training en oefening van operationeel leiders - Nifv doet onderzoek naar aansturing van de crisisorganisatie in de eerste uren van de acute fase	- Hernieuwd onderzoek initiëren naar gewenste competenties van operationeel leiders, uitgaande van dit perspectief op de veiligheidsregio	3
Het organiseren van een betere aansluiting van private netwerkpartners tijdens crises.	- Veiligheidsregio's brengen hun private partners in kaart (ook organisatie van hun zeggenschap) en nodigen de juiste contactpersonen uit voor periodiek overleg - Veiligheidsregio's bespreken de aansluiting private partners in hun jaarlijks crisisoverleg met partners	- Vertaling van SOVI-afspraken naar de veiligheidsregio's	2

Bijlage 1 Samenstelling Denktank

Onderstaand zijn de leden van de denktank benoemd.

Mevrouw	Van Daalen	Senior Inspecteur en MT-lid Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
De heer	Buitink	Adjunct directeur Gemeentelijke Crisisbeheersing Veiligheidsregio Utrecht
Mevrouw	Dubbelman	Directeur Hulpverleningsdienst Fryslân
Mevrouw	Trijselaar	Directeur Risico en crisisbeheersing Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
De heer	Klaassen	Directeur GGD / Regionaal Geneeskundig Functionaris Zuid Limburg
De heer	Evers	Plaatsvervangend Directeur Brandweer Haaglanden
Mevrouw	Scholtens	Lector crisisbeheersing Nifv / Politieacademie
De heer	Helsloot	Hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid Vrije Universiteit Amsterdam
De heer	Van Essen	Portefeuillehouder crisisbeheersing RHC (Politie)
De heer	Rooijmans	Portefeuillehouder crisisbeheersing RRC (NVBR)
Mevrouw	Meulensteen	Portefeuillehouder crisisbeheersing GHOR Nederland
Mevrouw	De Boer	Manager Bureau Veiligheidsberaad

Bijlage 2 Geïnterviewde bestuurders

Onderstaand is een overzicht weergegeven van bestuurders die zijn geïnterviewd. De selectie van bestuurders heeft, in overleg met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), plaatsgevonden op basis van daadwerkelijke ervaringen met rampen en crises.

Mevrouw	Van Vliet-Kuiper	Burgemeester van gemeente Amersfoort
De heer	Urlings	Burgemeester van de gemeente Hoogeveen
De heer	Bandell	Burgemeester van de gemeente Dordrecht
De heer	Van Veldhuizen	Burgemeester van de gemeente Hoorn
De heer	Bruinsma	Burgemeester van de gemeente Vlaardingen
De heer	Alders	Oud CdK en Oud-voorzitter Landelijk Beraad Crisis Beheersing (LBCB)
De heer	Den Oudsten	Burgemeester van de gemeente Enschede
De heer	De Graaf	Burgemeester van de gemeente Nijmegen en voorzitter Veiligheidsberaad

Bijlage 3 Literatuurlijst

Boeken en tijdschriften

- Bestuurlijk netwerk crisisbeheersing*, Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crisis,* 2005.
- Bestuurlijk netwerk crisisbeheersing, *Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crisisbeheersing*, 2007.
- A. Scholtens, *Samenwerking in crisisbeheersing, Overschat en onderschat*, Lectorale rede Crisisbeheersing Nifv, november 2007.
- I. Helsloot, *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, oratie Leerstoel crisisbeheersing en fysieke veiligheid aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, 2007.
- Prick, G.E.W. en J.W.M. van der Knaap, 'Wie een regionaal gat graaft valt er zelf in: het functioneren van regionale instellingen, in *Openbaar Bestuur*, jrg.13, nr. 1, p.p. 13-16.
- Michels, A.M.B en A.J. Meijer, 'Horizontalismering van bestuur vraagt nieuwe vormen van publieke verantwoording', in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, nr. 4, p.p. 329-347.
- COT, *Crisis: oorzaken gevolgen en kansen,* 1998.
- I. Hesloot, A.G.W. Ruitenberg en W. Jong, *Crises 2003. Leerpunten uit de praktijk,* 2004.
- E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing*, 2004.
- Ministerie van BZK, *Crisisbeheersing belicht,* 2005.
- Ministerie van BZK, *Crisisbeheersing andermaal belicht, 2007.*
- E.R. Muller, *Veiligheid Studies over inhoud, organisatie, maatregelen*, 2004.

Wet- en regelgeving en aanverwante documentatie

- Wet rampen en zware ongevallen (WRZO)
- Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (wijzigingswet)
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- NVBR, reactie op concept Wet veiligheidsregio's, 29 augustus 2006
- Wet veiligheidsregio's en MvT, juni 2007
- Verslag behandeling conceptwet in Tweede Kamercommissie, januari 2008
- Raamwerk convenant minister BZK met veiligheidsregio's, 2007
- Raad van state (reactie op wet VR), maart 2007
- Besluit kwaliteit crisisbeheersing ('kwaliteitsAMvB') en MvT, 2008
- Veiligheidsberaad, reactie consultatie Besluit veiligheidsregio's, 24 juni 2008
- ROB / RFV, reactie op Wetsvoorstel veiligheidsregio's, december 2007.

Overige documentatie

- Kabinet Balkenende IV, *Beleidsprogramma 2007 - 2011 Samen werken, Samen leven*, 14 juni 2007
- VNG, *Samen aan de slag, Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 4 juni 2007
- Ministerie van BZK, *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, 2004
- Ministerie van BZK, *Rampenbestrijding; de veiligheidsketen gesmeed; beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, 1999
- Ministerie van BZK, *Handboek voorbereiding rampenbestrijding*, 2003

- Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB), *Basisvereisten crisismanagement, de decentrale normen benoemd*, 2006
- Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB), *Meerwaarde in plaats van meerwerk! State-of-the-art 2005: planvorming*, 2006
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), *Handreiking Bestuurlijk handelen bij crises*, 2008
- Taskforce Gemeentelijke Processen, *De gemeente als professionele vierde kolom*, december 2008.
- J.D. Berghuijs, *Van rood of voor paars, op weg naar het veiligheidsbestel in 2015*, 2006
- NVBR, Stand van zaken veiligheidsregio: entiteit zonder eenheid, netwerk BBO, sept 2006
- NVBR, *Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP)*, 2005
- RHC, *Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing*, 2004
- RFV, *Advies bekostiging veiligheidsregio*, 2006
- ROB, *Veiligheid op niveau, een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, 2003
- ROB, *Beter besturen bij rampen, Een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing*, 2008
- Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking, brief ministers BZK en defensie, mei 2006
- ACIR, De Vrijblijvendheid Voorbij, Op naar een effectieve multidisciplinaire informatievoorziening bij *grootschalig gezamenlijk optreden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat*, advies van de ACIR, 2006
- IOOV, *Voortgangsrapportages ADR 2003-2005*, 2006
- Nibra / Nederlands Instituut voor Urgentiegeneeskunde / SAVE / AVD, *Leidraad Operationele Prestaties*, 2001
- SAVE / AVD, *Leidraad Maatramp*, 2000
- *Evaluatie oefening Voyager: een systeemevaluatie van kritische processen bij crisisbeheersing*, 2007
- AEF, *Beter beheersen, dan bestrijden, Adviesrol proactie/preventie Veiligheidsregio's*, 2006