



Veiligheidsberaad

Voorwaartse agenda



Versie: 0.9
Bestuurlijk portefeuillehouder: A.S. Scholten
Steller: IFV, BDO, M. Veldhuis
Status: concept februari 2014

1. INLEIDING

Context

Na het verschijnen van het advies van de Commissie Hoekstra over de werking van de Wet Veiligheidsregio's en het Nederlands stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing hebben het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) een voorwaartse agenda aangekondigd. De voorwaartse agenda bevat gezamenlijke thema's die tussen de minister van Veiligheid en Justitie, de VNG en het Veiligheidsberaad zijn vastgesteld. Deze agenda komt in plaats van de huidige "top 5" van het ministerie van VenJ en het DB Veiligheidsberaad. In onderhavig voorstel worden de thema's beschreven die vanuit het Veiligheidsberaad worden ingebracht in de besprekingen over de Voorwaartse Agenda.

Visie

Voor het Veiligheidsberaad is de doorontwikkeling van de veiligheidsregio als netwerkorganisatie de komende jaren een leidend thema. Hieraan gekoppeld zijn thema's als doorontwikkeling van het Veiligheidsberaad, definiëring en vergroting van de kwaliteit die we gezamenlijk leveren en de hiervoor benodigde standaardisatie en uniformering. Vergelijkbaarheid leidt tot een vergroting van het lerend vermogen van veiligheidsregio's en daardoor tot vergroting van de veiligheid. In dit kader is het van belang een verandering in het denken over veiligheid mogelijk te maken: van risicobeheersing naar risicogerichtheid. Uitgangspunt hierbij is dat 100% veiligheid en een 100% beheersbaarheid van risico's niet kan worden gegarandeerd. Het is bovendien niet alleen de veiligheidsregio die hier invloed op kan uitoefenen: de veiligheidsregio is een actor in een brede netwerkorganisatie waarin iedereen aanspreekbaar is op beïnvloedbare risico's. Met deze visie wil het Veiligheidsberaad innoverend zijn in het debat over veiligheid en de daarvoor benodigde structuren en instrumenten. Innovatie is een rode draad die door alle thema's heen loopt, evenals standaardisatie. Want een bepaald niveau van standaardisatie, door alle partijen vastgesteld, is randvoorwaardelijk voor een verbeterde samenwerking en informatie-uitwisseling.

Voor de doorontwikkeling van de veiligheidsregio's zijn de "agenda van de veiligheidsregio's" en de "voorwaartse agenda" belangrijke kaders. Ten behoeve van deze agenda's is door de directeuren veiligheidsregio's, de regionaal brandweercommandanten, de coördinerend gemeentesecretarissen en de nationale politie waardevolle input geleverd. Deze input beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen en thema's voor de toekomst van de veiligheidsregio's. Bestuurlijke noties zijn opgehaald bij de DB leden van het Veiligheidsberaad en bij de, onder het Veiligheidsberaad ressorterende, bestuurlijke adviescommissies.

Criteria voorwaartse agenda

Het Veiligheidsberaad heeft bij het bepalen van de thema's voor de Voorwaartse Agenda de volgende criteria gehanteerd:

- 1) De onderwerpen vergen een **gedeelde inspanning** van het ministerie van VenJ en de veiligheidsregio's/Veiligheidsberaad;
- 2) De onderwerpen hebben een **impuls nodig en/of**
- 3) De onderwerpen betreffen **een wettelijke verplichting**.

De voorwaartse agenda kan beschouwd worden als een dynamisch document. Het is voor het Veiligheidsberaad van belang dat de onderwerpen op deze agenda aangepast kunnen worden als gevolg van relevante en actuele ontwikkelingen. Uiteraard zal aanpassing van deze agenda pas plaats vinden na akkoord van de minister van VenJ, de VNG en het VB.

2. CONCEPT VOORWAARTSE AGENDA

Er zijn vier hoofdlijnen waarlangs de voorwaartse agenda is opgebouwd:

2.1 Doorontwikkelen van de veiligheidsregio's

Voor de toekomst staat de doorontwikkeling van de veiligheidsregio als netwerkorganisatie centraal. Het Veiligheidsberaad onderzoekt op welke wijze dit kan worden uitgewerkt in concrete acties. Twee elementen die deze doorontwikkeling van veiligheidsregio's mogelijk maken zijn het sturen op effecten en het denken in termen van risicogerichtheid.

a) Sturen op effecten

Er dient meer te worden getoetst op kwaliteit en output van de veiligheidsregio's: sturen op effecten. Hier ligt een belangrijke rol voor de Inspectie van Veiligheid en Justitie die de veiligheidsregio's frequent toetst. Wanneer deze omslag gemaakt wordt, zullen veiligheidsregio's geconstateerde knelpunten door de Inspectie van VenJ eerder oppakken omdat zij het gevoel hebben dat het daadwerkelijk bijdraagt aan meer veiligheid. Dit kan vervolgens een doorontwikkeling van het systeem van de veiligheidsregio en de 25 organisaties mogelijk maken.

Een voorbeeld van het meer sturen op effecten zijn de opkomsttijden van de brandweer. De huidige wettelijke normtijden zijn een voorbeeld van te veel sturen op prestatie en te weinig op effecten. Het lopende project RemBrand fase 2 biedt de veiligheidsregio's en de wetgever alternatieven voor de huidige normtijden. Ook de beweging om meer in te zetten op preventie, in plaats van repressie, bij rampen en calamiteiten is een mooi voorbeeld van het sturen op effect.

b) Van risicobeheersing naar risicogerichtheid

Een volgend aandachtspunt in de doorontwikkeling van de veiligheidsregio is het voorkomen van risico's en het beperken van de gevolgen van incidenten. De gedachte van risicobeheersing moet meer losgelaten worden en worden omgebogen tot meer focus op "risicogerichtheid", dit is een kentering in het maatschappelijk denken over veiligheid. Hiermee wordt bedoeld dat het volledig beheersen van risico's niet mogelijk en misschien wel niet altijd wenselijk is. Het is tevens niet alleen aan de veiligheidsregio's om op dit thema invloed uit te oefenen: diverse partijen zijn nodig om een

verandering in dit denken nodig te maken. In dit kader zal een visie worden opgesteld op risicogerichtheid. Deze visie kan worden gebruikt als inbreng voor het wetgevingstraject rondom de Omgevingswet¹, om te komen tot realistische normen in deze wet en een duidelijke rolbeschrijving van de Veiligheidsregio's. Voorts wordt geconstateerd dat veiligheid nauwelijks een plek heeft in deze wet. De brandweer wordt primair als repressieve organisatie gezien, terwijl zij juist van mening is dat veiligheid al in de initiatieffase van een onderwerp te dient worden beschouwd. Hierbij is het aan de veiligheidsregio om de gevolgen van het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving in kaart te brengen zodat het bestuur deze kan duiden in termen van aanvaardbaar of onaanvaardbaar veiligheidsrisico.

2.2 Kwaliteit en vergelijkbaarheid

Dit thema begint bij het gezamenlijk definiëren van het begrip "kwaliteit". De kwaliteit van de veiligheidsregio's kan in veel gevallen nog onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt en bovendien niet onderling vergeleken worden. Op basis van een gezamenlijke definitie kan worden bepaald welke instrumenten nodig zijn om de beoogde kwaliteit te bereiken. Pas dan kan benchmarking plaatsvinden en kunnen veiligheidsregio's van elkaar leren. Hieruit volgt ook een zekere mate van uniformering en standaardisatie.

Een vervolgstap is de realisatie van een kwaliteitssystem voor veiligheidsregio's waarmee de geleverde prestaties ten opzichte van de gewenste prestaties inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Een kwaliteitssystem bestaat uit kwaliteitsnormen. Kwaliteitsnormen zeggen iets over de eisen die je aan de organisatie stelt om de prestaties inzichtelijk te maken, niet over de prestaties die de organisatie levert. Wel over *hoe* je de door de opdrachtgever gewenste prestaties formuleert en terugkoppelt. Een kwaliteitssystem geeft regio's de mogelijkheid om te rapporteren over hun prestaties en verbeteringen te identificeren.

Er zijn reeds lopende ontwikkelingen op het gebied van landelijke monitoringssystemen. Denk aan Cicero (kwaliteitsnormen en -instrumenten brandweer) en Aristoteles (prestatie meting en -verantwoording veiligheidsregio's). Bij de ontwikkeling van een kwaliteitssystem voor de veiligheidsregio's moet een verbinding worden gelegd met lopende ontwikkelingen, zoals de visitaties en kostenanalyses van veiligheidsregio's. Het is daarbij van belang gezamenlijk afspraken te maken over welke parameters gerapporteerd dient te worden zodat onderlinge vergelijking tussen regio's mogelijk wordt. Vanwege de diversiteit bij de veiligheidsregio's is het niet wenselijk die geheel voor te schrijven, er moet ook ruimte zijn voor prestaties die het eigen bestuur (verlengd lokaal bestuur) aanvullend zichtbaar wil krijgen.

¹ De Omgevingswet is een nieuwe integrale wet waarmee het Kabinet besluitvorming over met name ruimtelijk relevante ontwikkelingen wil vergemakkelijken. Deze nieuwe wet heeft "een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit" als één van zijn hoofddoelstellingen.

2.3 Versterken multi- en interdisciplinaire samenwerking

De veiligheidsregio is een netwerkorganisatie bestaande uit allerlei zelfstandige organisaties, functionerend in een complexe omgeving. Binnen deze complexiteit dient de veiligheidsregio voorbereid te zijn op rampen en calamiteiten, dit vergt een goede samenwerking met onze partners. Veel partners zijn nationaal georganiseerd en dus zullen veiligheidsregio's een meer landelijke focus moeten ontwikkelen. Bovendien is er behoefte aan één loket waar de samenwerkingspartners terecht kunnen voor fysieke veiligheid. Om samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling en tussen de regio's en haar partners te bevorderen is het gewenst ervaringen met betrekking tot de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van oefeningen uit te wisselen.

Een landelijke oefenkalender kan overzicht bieden met betrekking tot de oefeningen die alle partners op de planning hebben staan. Dit overzicht kan leiden tot een nauwere verbinding tussen partijen en het verlichten van de oefendruk.

Het versterken van de multi- en interdisciplinaire samenwerking is een verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ en het Veiligheidsberaad gezamenlijk. Het speelveld van de veiligheidsregio's bestaat uit tal van partners waar relaties mee bestaan en mee onderhouden moeten worden. Voor deze voorwaartse agenda is echter een selectie gemaakt uit de meest belangrijke groepen partners waar de komende periode de aandacht naar uit zal gaan: de politie, defensie en onze vitale partners. In deze paragraaf komen bovendien enkele randvoorwaarden aan bod die een verdergaande samenwerking in het crisisdomein kunnen bevorderen.

a) Politie

De politie is één van de belangrijkste partijen in de beheersing van een crisis. De politie geeft zelf aan dat haar juridische positie richting veiligheidsregio's onvoldoende verankerd is in de Wet Veiligheidsregio's. Ongeacht deze juridische positie heeft de politie in operationele zin een onvermijdelijke en belangrijke rol binnen de veiligheidsregio én is zij zeer bereid een nauwere verbinding met de veiligheidsregio's te realiseren. Zowel de minister als het Veiligheidsberaad zullen zich inspannen voor verbeterde structurele samenwerking, op zowel operationeel als strategisch niveau.

Een eerste actie ter bevordering van de samenwerking met de politie betreft het aansluiten van een vertegenwoordiger van de Nationale Politie bij de vergaderingen van het dagelijks- en algemeen bestuur van het Veiligheidsberaad en bij Bestuurlijke Adviescommissie Crisisbeheersing.

b) Defensie

Tot nu toe uit de samenwerking met defensie zich met name in de opname van een Officier Veiligheidsregio (OVR) in de veiligheidsregio en de ad hoc samenwerking tijdens oefeningen. Bijstandaanvragen tijdens crises zijn minimaal. Verdere inspanningen die verricht worden om defensie als samenwerkingspartner beter te verbinden aan de veiligheidsregio's zijn de volgende.

⇒ Het Veiligheidsberaad heeft een model convenant Defensie opgesteld. Deze wordt geëvalueerd en zo nodig verbeterd.

⇒ Binnenkort komen de resultaten van het project Versterking Civiel Militaire Samenwerking (VCMS) en de quick scan Defensie beschikbaar. De aanbevelingen uit de quick scan worden uitgewerkt en voorgelegd aan het Veiligheidsberaad.

⇒ Defensie zal standaard worden uitgenodigd voor de vergaderingen van het Veiligheidsberaad en de Bestuurlijke Adviescommissie Crisisbeheersing om ook de verbondenheid op bestuurlijk niveau met deze belangrijke partner te bewaken.

c) *Vitale partners*

Vitale partners zijn alle partijen die een rol hebben bij het waarborgen of herstellen van de fysieke en sociale veiligheid van mens en omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan netbeheerders, transporteurs, waterschappen en drinkwaterbedrijven. De afgelopen jaren heeft het Veiligheidsberaad de opdracht gegeven modelconvenanten te ontwikkelen om de samenwerking met deze partners verder vorm te geven. Er zijn modelconvenanten op de terreinen: defensie, drinkwatersector, gas/elektra, Rijkswaterstaat/waterschappen en ProRail. Naar aanleiding hiervan is het IFV momenteel bezig met het opstellen van een plan van aanpak voor wat betreft de borging en het beheer van de convenanten.

Het is bovendien wenselijk te onderzoeken op welke wijze de veiligheidsregio als netwerkorganisatie verder kan worden vormgegeven. Hier maken de vitale partners integraal deel van uit.

2.4 Standaardisatie en uniformering

Om positie van de veiligheidsregio als netwerkorganisatie te realiseren is enige standaardisatie en uniformering van processen en structuren van belang.

Om samenwerking tussen veiligheidsregio's en haar partners te bevorderen dient één duidelijk aanspreekpunt te worden benoemd, de *directeur veiligheidsregio*. Voor deze functionaris is een regisserende rol weggelegd bij het versterken van de multidisciplinaire en intersectorale aanpak van rampen en crises op regionaal én landelijk niveau. Maar dan is wel meer eenduidigheid in de positie nodig. In de Wet Veiligheidsregio's moet daarom de positie van de directeur veiligheidsregio worden vastgelegd.

Ook de taken en verantwoordelijkheden van deze directeur moeten helder zijn. Bij een beschrijving van deze taken -die overigens niet in de wet worden vastgelegd- kan gekeken worden naar de bestaande taken inzake crisisbeheersing die reeds zijn toebedeeld aan het bestuur van de veiligheidsregio, zie art. 10 Wet Veiligheidsregio's. Hiermee opereert de directeur veiligheidsregio onder mandaat van het veiligheidsbestuur. Het moet voorts aan de veiligheidsregio blijven of de rol van directeur veiligheidsregio een vrijgestelde directiefunctie is of een combifunctie, als op deze taken maar één persoon aanspreekbaar is en er een zekere mate van continuïteit wordt gewaarborgd.

Om de multi- en interdisciplinaire samenwerking te bevorderen is een gedegen en gestandaardiseerde *informatievoorziening* van belang waaronder een uniformering van de opschalingstructuur. Hier ligt een belangrijke voorwaardenscheppende rol voor de minister van VenJ. Er wordt gestreefd naar standaardisatie zodat informatie beter kan worden uitgewisseld. Het Veiligheidsberaad heeft hiertoe reeds de Veiligheidsregio Referentie Architectuur (VeRA) vastgesteld. De veiligheidsregio's zullen vanuit deze architectuur concrete voorstellen doen. De minister kan vervolgens besluiten de standaarden vast te leggen. Ook dient het eigenaarschap van landelijke basisvoorzieningen op één plek belegd worden, bijvoorbeeld bij de landelijke meldkamerorganisatie. Dit geldt onder andere voor het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS). Dit kan pas na besluitvorming, op het moment dat de ontvangende partij hier klaar voor is en de invloed van veiligheidsregio's op de inhoud en beoogde resultaten voldoende geregeld is. Ten aanzien van dit punt is er een belangrijke rol voor de minister van VenJ.

2.5 Doorontwikkeling van het Veiligheidsberaad

Om bovenstaande ambities mogelijk te maken, waaronder de ontwikkeling van de veiligheidsregio's tot netwerkorganisatie, is het van belang dat ook het Veiligheidsberaad zich verder ontwikkelt. In de Wet Veiligheidsregio's staat beschreven dat het Veiligheidsberaad voor de minister van VenJ het centrale aanspreekpunt is als gaat om zaken die de veiligheidsregio's aangaan. Naast deze wettelijke verankering is het van belang te onderzoeken hoe het Veiligheidsberaad zich in de toekomst verder kan ontwikkelen als bestuurlijk platform dat over voldoende bestuurskracht beschikt.