



Plan van aanpak fysieke veiligheid

2019-2022

Het trefwoord van een levende democratie die bouwt op burgerbetrokkenheid is vertrouwen. Vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012 – synopsis van rapport 88)

LEESWIJZER

Deze nota is een actualisatie van het door de Raad op 17 februari 2016 vastgestelde plan van aanpak fysieke veiligheid 2016-2018 (raadsbesluit 1/2016). Op hoofdlijnen is het beleid onveranderd en hebben we de teksten over brandveiligheid en milieu dus ook grotendeels ongewijzigd gelaten. Toegevoegd zijn teksten over *Brandveilig leven* en over de *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*.

Ten aanzien van veilige evenementen en veilige horeca waren in de vorige editie een aantal bijlagen opgenomen met informatie over de uitvoering. In deze versie beschrijven we de uitvoering in betreffende hoofdstukken zelf. Die zijn daardoor wat uitgebreider, maar de informatie is zo wel overzichtelijker.

Tevens bevat deze editie meer informatie over vraagstukken rondom de *governance*, niet onbelangrijk vanwege de toch wel complexe institutionele verankering van beleid en wat dit betekent voor de ruimte voor het lokaal bestuur heeft om te kunnen sturen en verantwoordelijkheid te nemen.

In beginsel bestaat deze notitie uit drie onderdelen:

1. Een beschouwing ten aanzien van de maatschappelijke en institutionele context, met aandacht voor de vraag waar kunnen en willen we op sturen? Concreet vervat in het voorwoord en de eerste twee hoofdstukken.
2. Een behandeling van de inhoudelijke thema's: brandveiligheid, milieu, veilige evenementen en veilige horeca en markten. Concreet vervat in de desbetreffende hoofdstukken.
3. Een reflectie in het laatste hoofdstuk op de uitdagingen ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen die belangrijke taken hebben op het terrein van fysieke veiligheid: de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). We beschrijven daarbij ook hoe we hier de komende jaren mee willen omgaan.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Reflectie	6
De eisen van de netwerksamenleving	
Het Veiligheidsplan 2018-2022	
De grondslagen	8
Governance	
Uitgangspunten voor de taakuitvoering	
Brandveiligheid	10
Uitgangspunten	
Risicotaxatie: de vlinderdas	
Risicocategorisering en handhaving	
Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	
Brandveilig leven	
Uitgangspunten voor de taakuitvoering	
Milieu	15
Risicosturing	
Implementatie	
Uitgangspunten voor de taakuitvoering	
Veilige evenementen	17
Uitgangspunten	
Implementatie	
BBGBOP	
Uitgangspunten voor de taakuitvoering	
Veilige horeca en markten	22
Uitgangspunten	
Implementatie	
Uitgangspunten voor de taakuitvoering	
Uitdagingen	27
Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	
Wat gaan we doen?	
Bijlage – Integrale risicoanalyse (de vlinderdas)	

Voorwoord

Brandveiligheid en risicobeheersing zijn eigenlijk de klassieke pijlers onder het beleidsveld fysieke veiligheid. Maar de Omgevingswet die er per 1 januari 2021 aankomt, maakt dat we de afgelopen jaren al meer en meer vanuit een breed perspectief zijn gaan kijken naar de fysieke leefomgeving. Naast veiligheidsvraagstukken gaat het in ruimer verband ook om andere kwaliteitsaspecten: duurzaamheid, groen en gezondheid; en er is in de afgelopen jaren steeds meer oog gekomen voor de rol van de burger en, daarmee samenhangend, voor diens eigen verantwoordelijkheid in relatie tot de fysieke leefomgeving. Dat alles stelt ook andere eisen aan onze rol als lokaal bestuur. In de vorige editie van dit plan van aanpak hebben we hieraan al volop aandacht gegeven en die lijn trekken we in deze bestuursperiode door.

Daar komt bij dat de sturing op fysieke veiligheid (de *governance*) complex is. De *Wet Veiligheidsregio's* geeft ons enerzijds nog stevige verantwoordelijkheid ten aanzien van brandweezorg, rampen- en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening, maar legt de beheerstaken en de beleidsplanning bij het bestuur van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ). De Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) voert belangrijke taken uit in relatie tot een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving. Dat betekent dat de *governance* inmiddels een zaak is van 14 gemeenten en 3 gemeenschappelijke regelingen in het zuidgelderse – naast VRGZ en ODRN is er immers ook nog de Omgevingsdienst Rivierenland.

In zo'n context is de vraag legitiem wat nog het belang is van een gemeentelijk beleidsplan. In hoeverre maken we nog echt eigen keuzes daar waar beheer en uitvoering veelal zaak is geworden van verlengd lokaal bestuur waarbij zoveel andere gemeenten betrokken zijn? Het antwoord op die vraag is, dat het ondanks de hierboven geschetste bestuurlijke verhoudingen in de kern toch nog altijd om lokaal bestuur gaat. In veel aangelegenheden zijn we nog gewoon het bevoegde gezag, of heeft de burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan belangrijke taken en bevoegdheden. Bovendien is in de *Wet Veiligheidsregio's* vastgelegd dat de gemeenteraad ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vaststelt ten aanzien van de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg.

Het is dus onverminderd belangrijk dat we aangeven welke doelen en ambities we nastreven ten aanzien van de veiligheid van de fysieke leefomgeving. Daar is dit plan van aanpak bij uitstek ook voor bedoeld. Bovendien hebben we als centrumgemeente een positie waarmee we invloed kunnen uitoefenen. Bij de totstandkoming van de vorige editie hebben we in samenwerking met VRGZ en ODRN het initiatief genomen voor een integrale risicoanalyse in relatie tot de brandveiligheid van bouwwerken. Die moest bevorderen dat Veiligheidsregio en Omgevingsdienst op dat vlak ook tot een gezamenlijk werkprogramma zouden komen. Die aanpak heeft inmiddels in de hele regio ingang gevonden.

De kaders voor onze aanpak van fysieke veiligheid zijn voor deze bestuursperiode vastgelegd in ons beleidsplan voor integrale veiligheid, getiteld: *De weerbare stad – veiligheidsplan 2018-2022*, vastgesteld in de gemeenteraad op 14 november 2018. Deze notitie is dan ook niet meer dan een uitwerking van die kaders. Daarom betitelen we het als plan van aanpak.

Nijmegen, 10 september 2019

College van Burgemeester en Wethouders

Reflectie

De eisen van de netwerksamenleving

Lokale veiligheid is veiligheid op de schaal van de burger, aldus de definitie die de *Raad voor het openbaar bestuur* (Rob) hanteert in een bijdrage ruim vier jaar geleden aan de strategische agenda voor lokale veiligheid.¹ De overheid is aanzienlijk kwetsbaarder dan voorheen, aldus de Rob in deze publicatie, en de verbinding tussen verticaal georiënteerd overheidsbestuur en horizontale maatschappelijke verbanden verloopt niet soepel. Het gezag van de overheid moet echter wel worden verdiend in de verbinding met de horizontale leefwereld van de burger.²

Veel veiligheidsvraagstukken zijn lokaal van karakter, zowel op het fysieke als op het sociale domein, maar vereisen voor hun aanpak wel in toenemende mate een schaalgrootte die de mogelijkheden van het lokale bestuur overstijgt. Bovendien zijn juist op lokaal vlak fysiek en sociaal vaak sterk met elkaar verweven. Veel uitdagingen op het terrein van risicobeheersing in de fysieke ruimte – die we nu al regionaal organiseren – vragen in de lokale context om actieve burgerbetrokkenheid op verschillende niveaus en met wisselende intensiteit; en het succes van deze vormen van participatie is weer sterk afhankelijk van lokaal sociaal beleid gericht op bewustwording, *empowerment* en weerbaarheid. Lokaal en regionaal raken zo steeds verder met elkaar verstrengeld.

Dat betekent dat sturing op veiligheid per definitie meerdimensionaal en multidisciplinair dient te worden ingericht, waarbij we moeten kijken naar de mogelijkheden die het verlengd lokaal bestuur – de Veiligheidsregio (VRGZ) en de Omgevingsdienst (ODRN) dus – ons kan bieden. Het belang van horizontale betrokkenheid om de burger sterker bij de sturing op veiligheid te betrekken en hierbij ook de verbinding met het sociaal domein te leggen, vraagt om een ingrijpende cultuurverandering.

Op het niveau van het lokaal openbaar bestuur is die cultuurverandering, sterk beïnvloed door het algemene discours over het belang van de participatiesamenleving met een overheid die niet meer voor alles als eerste aan de lat kan en wil staan, inmiddels volop gaande. Het is belangrijk dat VRGZ en ODRN als verlengstukken van het lokaal openbaar bestuur daarop gaan aansluiten; ook al omdat fysieke veiligheid evenals haar sociale tegenhanger niet meer los kan worden gezien van de zich ontwikkelende participatiesamenleving die vooral ook lokaal haar ankers heeft. In de kern is dat de betekenis van veiligheid op de schaal van de burger.

Dat betekent voor de gezamenlijke toekomstagenda dat vooral het vraagstuk van de *governance* een belangrijke rode draad vormt waarbij de essentie tot drie noemers valt terug te brengen :

1. De basis op orde.
2. Governance in relatie tot het bredere lokale veiligheidsbeleid.
3. Innovatie.

¹ Nationaal investeren in lokaal veiligheidsbeleid - Bijdrage aan de strategische agenda voor lokale veiligheid, een publicatie van het Rob, november 2014, pp. 8.

² Ibid, pp. 9.

De basis valt en staat bij de verhouding van VRGZ en ODRN tot het lokaal bestuur. Vervolgens is dan de vraag interessant hoe de schaalgrootte van de regio te benutten voor de versterking van veiligheid op de schaal van de burger, zowel op het fysieke als het sociale veiligheidsdomein. Maar ook in relatie tot waar fysiek en sociaal elkaar overlappen en noodzaken tot verregaande synergie tussen regionale en lokale sturing. En in de logica van deze driedeling is innovatie het sluitstuk van de uitdagingen inzake *governance*. In het volgende hoofdstuk wordt hierop dieper ingegaan.

Het Veiligheidsplan 2018-2022

In *De weerbare stad – veiligheidsplan 2018-2022* hebben we drie uitgangspunten vastgelegd voor ons lokaal veiligheidsbeleid. Pro memorie:

1. We willen risicogeoriënteerd en informatiegestuurd werken vanuit een multidisciplinaire benadering van veiligheidsvraagstukken.
2. Telkens is de vraag belangrijk: waar is de overheid daadwerkelijk voor verantwoordelijk? Dat vraagt om goed verwachtingenmanagement ten opzichte van de burger.
3. Financiële kosten en maatschappelijke baten moeten in een gezonde verhouding tot elkaar staan.

Deze uitgangspunten sluiten goed aan op een aantal trends die we voor een deel ook al besproken hebben in de voorgaande editie van dit plan van aanpak. Een volwassener rolverdeling tussen burgers en overheid, meer aandacht voor de contraproductieve effecten van de risico-regelreflex. Aan dit laatste fenomeen hebben we in ons veiligheidsplan een hele beschouwing gewijd en het roept indringende vraagstukken op in relatie tot functionaliteit en proportionaliteit van maatregelen. Met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2021 worden veiligheidsvraagstukken in de fysieke leefomgeving steeds meer onderdeel van een geïntegreerde visie op de betekenis van de fysieke ruimte in relatie tot andere leefgebieden – bijvoorbeeld: gezondheid en duurzaamheid. En de rol en betekenis van burgerbetrokkenheid zal erdoor toenemen.

In onze Stadsvisie hebben we, een aantal jaren geleden alweer, vastgelegd dat we de eigenzinnigheid en creativiteit van onze inwoners de ruimte willen geven. Als we die ambitie serieus nemen, dan is het belangrijk dat we de hierboven geschetste ontwikkelingen zo goed mogelijk faciliteren. Dat betekent dan wel dat burgers en ondernemers hun eigen verantwoordelijk serieus moeten nemen. En de keerzijde daarvan is, dat we die niet meteen van hen afnemen als het weer eens een keer spannend wordt. Want daar wordt de samenleving niet veiliger van.

Dat betekent dat de belangrijkste opgave van de overheid in dit krachtenveld onverminderd blijft: keuzes maken. Op de vraag welke keuzes, blijven we vasthouden aan in de vorige editie reeds vastgelegde lijnen. In de eerste plaats door heldere grondslagen vast te leggen die een handvat bieden voor een goede verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen ons lokaal bestuur en de inwoners van onze stad. Ten tweede door een goede risicoanalyse, met oog voor interventies die efficiënt zijn en die significant iets kunnen toevoegen aan veiligheid.

De grondslagen

Governance

1. De basis op orde

VRGZ en ODRN zijn vormgegeven als verlengd lokaal bestuur, gebaseerd op de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr). Dat stelt bijzondere eisen aan de balans tussen enerzijds de bevoegdheden zoals die aan het gemeentebestuur toekomen en anderzijds de taken die VRGZ en ODRN als openbaar lichaam in de zin van artikel 8 Wgr van de deelnemende gemeenten overnemen. Tevens stelt de *Wet Veiligheidsregio's* eisen aan de kostenevaluatie door de VRGZ, in elk geval door vergelijking met de kosten die andere veiligheidsregio's maken.

2. Flexibiliteit en responsiviteit

VRGZ en ODRN kunnen vanuit hun rol als verlengd lokaal bestuur flexibel inspelen op de transities in het veiligheidsdomein; en daarbij in nauwe samenwerking met gemeenten zowel strategisch slim opereren als tactisch en operationeel ondersteunen daar waar schaalgrootte significant is voor het succes van de lokale veiligheidsagenda. Ze denken niet vanuit structuren, maar vanuit de maatschappelijke opgaven en vanuit de mogelijkheden die ons gezamenlijke potentieel aan kennis en kunde biedt om die opgaven het hoofd te bieden. Dienstbaarheid aan het bevoegde gezag staat daarbij voorop.

3. Innovatie

Het is belangrijk om zoveel mogelijk vooruit te denken over de invloed van technologische vernieuwingen – maar ook sociale innovaties, bijvoorbeeld waar het gaat om de rol van burgers en ondernemers – op het werk van VRGZ en ODRN. Zo worden keuzes en dilemma's tijdig in kaart gebracht en kan het bevoegde gezag adequaat anticiperen.

We zullen in het afsluitende hoofdstuk nog uitgebreider op deze punten terugkomen.

Uitgangspunten voor de taakuitvoering

1. Naleefgedrag centraal

Handhaving beperkt zich niet tot het constateren van overtredingen en opleggen van sancties, maar ziet vooral ook op het voorkomen van overtredingen. Het bevorderen van naleefgedrag, zoals dat ook wel genoemd wordt. Naleefgedrag is belangrijk bij het terugleggen van verantwoordelijkheid bij de inwoners van onze stad. Daarmee treden we als overheid ook meer in de faciliterende modus die van belang is voor een stad waarin we de bewoners ook meer ruimte willen laten. Complementair hieraan is de notie dat inwoners zelf actiever moeten worden waar het gaat om het rekening houden met belangen en om kennis van elementaire veiligheidseisen. De faciliterende rol van de overheid komt dan meer tot zijn recht in beïnvloeding tijdens de planfase, dan in de controle tijdens realisatie of achteraf.

2. Meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen

Bij het sturen op naleefgedrag ligt de nadruk op eigen verantwoordelijkheid van en vertrouwen in de bewoners en ondernemers in onze stad in plaats van op control. Communicatie en een goed verwachtingenmanagement spelen hierbij een belangrijke rol.

3. Prioriteiten op basis van risicoanalyse
We prioriteren integraal, met een methodiek voor de bouwobjecten en een methodiek voor milieu. Risico-analyse vormt de basis onder beide methoden.
4. Integrale uitvoering en verminderen administratieve lasten
Al met de implementatie van het *Beleidskader handhaving fysieke leefomgeving 2012–2016* zijn we gestart om een einde te maken aan een systeem van zelfstandige planning en prioritering van controles door de verschillende disciplines. Om te voorkomen dat inwoners en bedrijven blijven geconfronteerd met verschillende (vaak ook niet met elkaar samenhangende) benaderingswijzen en eisen. Daarnaast is aandacht voor eenvoud, transparantie en vermindering van onnodige administratieve lasten voor burgers en ondernemers belangrijk. Daadkracht en efficiencywinst leiden tot een gezonder verhouding tussen kosten en baten.
5. Klantgericht handelen
Burgers zijn vaak weinig thuis in wet- en regelgeving. Dan is het belangrijk om oog te hebben voor functionaliteit, proportionaliteit, transparantie en laagdrempeligheid bij de toepassing van wetten en regels. Met het oog op naleefgedrag is het functioneler en proportioneler om regels goed uit te leggen en vervolgens helder en beknopt in besluitvorming vast te leggen dan het in juridisch-technisch jargon uitgebreid te documenteren zonder verdere toelichting.
6. Digitaliseren waar het kan, menselijk contact waar het moet
Veel zaken kan de burger thuis achter de computer afhandelen. Dat is prettig en ook laagdrempelig. Maar de menselijke maat moet wel centraal blijven staan, zeker waar de klant behoefte heeft aan voorlichting en advies. We willen immers dat hij begrijpt wat we van hem verwachten en waarom dat belangrijk is.
7. Verminderen van regeldruk
Wetten en regels zijn geen doel op zichzelf, maar een middel waarmee het bevoegde gezag een specifiek omschreven einddoel wil bereiken. Dat einddoel dient altijd centraal te staan in het handelen. Procedures en handelingen die daaraan geen bijdrage leveren, laten we achterwege. We houden oog voor *lean-and-mean*-oplossingen en vermijden bureaucratie.

Brandveiligheid

Uitgangspunten

Het *Bouwbesluit 2012* vormt het kader voor de eisen die we kunnen en mogen stellen aan de brandveiligheid van een bouwwerk. Hiervoor geeft het Bouwbesluit een aantal richtlijnen die uitsluitend tot doel hebben ervoor te zorgen dat de gemiddelde gebruiker van een bouwwerk in geval van brand het pand op tijd veilig kan ontvluchten en andere bouwwerken niet bij de brand betrokken raken. Het feit dat het om richtlijnen gaat en niet om vereisten biedt ruimte om de brandveiligheid ook op een andere manier te realiseren dan via de in het Bouwbesluit geformuleerde normen. Zolang alternatieve maatregelen gelijkwaardig zijn aan de gestelde richtlijnen.

Om op basis van dit uitgangspunt goed maatwerk te kunnen leveren bij vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben we in 2015 samen met VRGZ en ODRN een risicotaxatie ontwikkeld. In een onderstaande paragraaf zullen we hier nader op terug komen. In dat kader is het van belang om op te merken dat de richtlijnen uit het Bouwbesluit zeker niet zien op alle risico's die samen kunnen hangen met brand. De ernstige brand die in 2015 het wooncomplex *De Notenhout* trof, heeft dat op tragische wijze duidelijk gemaakt. Afhankelijk van de vraag welke gebruiksfunctie een gebouw heeft kan het nodig zijn om extra maatregelen te treffen die op basis van bouwregelgeving niet altijd af te dwingen zijn. In het risicotaxatie-instrument wordt hiermee rekening gehouden. Echter, de keuze om bovenwettelijke maatregelen te treffen en te effectueren is een verantwoordelijkheid die bij de gebouweigenaar berust. Daarmee blijft brandveiligheid ook altijd een zaak van gezond veiligheidsbewustzijn bij ondernemers en burgers.

Hierop voortbordurend zijn ook nog de volgende noties van belang. Ten eerste kunnen we in de bouwfase alleen steekproefsgewijs controles uitvoeren of conform vergunning gebouwd wordt. Evenmin is het mogelijk om tijdens die steekproeven alles te controleren. Ook hier moeten we steeds keuzes blijven maken. Zo'n keuze betekent dus ook in alle gevallen dat bepaalde aspecten van de vergunning niet of minder worden gecontroleerd. En dat betekent dan ook dat op eigenaren en opdrachtgevers van bouwprojecten altijd een zware verantwoordelijkheid zal blijven rusten om zich in de bouwfase aan de vergunningvoorschriften te houden. Evenals dat we daar altijd op moeten blijven vertrouwen.

Ten tweede. Voor alle bouwwerken geldt: na sluiting van het vergunningsdossier (dus: bij oplevering van het gebouw) gaat de zorgplicht voor de instandhouding en vernieuwing van veiligheidsvoorzieningen op de eigenaar over. Hier begint dan ook de eigen verantwoordelijkheid, overigens niet alleen die van eigenaren, maar ook die van bewoners en/of gebruikers. Die laatsten moeten zelf ook alert blijven, kritische vragen stellen en zo nodig actie richting de eigenaar ondernemen. Eveneens is belangrijk dat bewoners of gebruikers van een gebouw bekend zijn met de vluchtroutes en ook met enige regelmaat oefenen. En uiteraard dienen de brandveiligheidsvoorzieningen op orde gehouden en ook conform gebruikt te worden.

We kunnen dus het belang en de betekenis van de eigen verantwoordelijkheid niet genoeg benadrukken. Dit vormt een belangrijk uitgangspunt, juist mede gelet ook op de systematiek van het Bouwbesluit.

Risicotaxatie: de vlinderdas

We gaan door met de risicotaxatie die we in 2015 met ODRN en VRGZ hebben ontwikkeld voor de bouwobjecten en die inmiddels in de hele regio Gelderland-Zuid wordt toegepast. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in 35 objectcategorieën, waarbij:

1. de kans- en effectbepalende factoren aan de hand van het zogeheten vlinderdasmodel (*bow tie analyse*) in beeld zijn gebracht en beschreven. Het vlinderdasmodel brengt op eenvoudige wijze de essentie van het risico in beeld.
2. de maatregelen per levensfase van het gebouw (ruimtelijke ordening, ontwerp, bouw, gebruik en sloop) zijn benoemd, met daarbij bepaald bij welke dienst de uitvoering van die maatregel belegd kan worden en of de maatregelen afdwingbaar zijn;
3. afsluitend de risicocategorie is bepaald op basis van de factoren die in relatie tot de risico's de kans en het effect bepalen. Daarbij zijn de volgende risicocategorieën onderscheiden:
 - a. Risicocategorie 1: de objecttypen die op meerdere kans- en effectbepalende factoren scoren. Hier zijn dus meerdere risicoverzwarende factoren van invloed.
 - b. Risicocategorie 2: de objecttypen die op één of meerdere kans- en effectbepalende factoren scoren. Het onderscheid met risicocategorie 1 is dat de impact van die factoren kleiner is, dat factoren elkaar onderling nauwelijks versterken, of dat er inherente factoren zijn die juist positief bijdragen aan het verlagen van het risico.
 - c. Risicocategorie 3: de objectcategorieën die een laag risico met zich meebrengen. Hier zijn niet of nauwelijks specifieke kans- of effectbepalende factoren aanwezig die het risico bepalen, of er zijn juist risicoverlagende factoren aanwezig.

Door risicobepalende factoren te beschrijven en hiervoor concrete maatregelen te benoemen is een constructieve, pragmatische en transparante werkwijze ontwikkeld, waarmee ondernemers en inwoners in alle levensfasen van een gebouw de eigen verantwoordelijkheid ook kunnen omzetten in daden. Effectieve maatregelen kunnen immers niet altijd worden afgedwongen via regelgeving.

Deze risicotaxatie vormt de basis onder een gezamenlijke planning van VRGZ en ODRN ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving, waarbij de VRGZ optreedt als adviseur brandweezorg en de ODRN als mandaathouder namens het bevoegde gezag.

De actuele versie van het vlinderdasmodel is als bijlage bij dit plan van aanpak gevoegd.

Risicocategorisering en handhaving

In dit onderdeel volgt een korte beschrijving wat de bovenstaande risicocategorisering betekent ten aanzien van de handhaving (nadat bij controle gebleken is dat er gebreken zijn).

1. Risicocategorie 1
In alle gevallen handhaven, gevolgd door een hercontrole.

2. Risicocategorie 2

Maatwerk. Afhankelijk van de aard van de overtreding zijn er 2 mogelijkheden:

- a. handhaven, gevolgd door een hercontrole;
- b. De eigenaar krijgt de mogelijkheid om het gebrek te herstellen; een nacontrole vindt plaats;

3. Risicocategorie 3

Maatwerk. Afhankelijk van de aard van de overtreding zijn 2 scenario's mogelijk:

- a. handhaven; gevolgd door een reguliere controle het daaropvolgende jaar.
- b. de eigenaar krijgt de mogelijkheid om het gebrek te herstellen; er vindt geen nacontrole plaats.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft enkele jaren in beslag genomen, maar is dit voorjaar afgerond met de aanname ervan door de Eerste Kamer. Daarmee geldt vanaf 1 januari 2021 een geheel nieuw stelsel voor toezicht op de kwaliteit in de bouw. Het zwaartepunt van dit stelsel ligt in de ontwerp- en bouwfasen, waarin een onafhankelijke (private) kwaliteitsborger het bouwplan beoordeelt en op de bouwplaats controle uitvoert. Voordat het bouwwerk daadwerkelijk in gebruik wordt genomen, dient de kwaliteitsborger te verklaren dat het gebouw aan de bouwvoorschriften voldoet. Het stelsel heeft daarnaast tot doel om de consument een betere bescherming te bieden als na oplevering van het bouwwerk toch blijkt dat er gebreken zijn. Overigens wordt dit nieuwe stelsel geleidelijk aan ingevoerd, te beginnen met bouwwerken in de laagste risicoklasse (eengezinswoningen en eenvoudige bedrijfspanden), om ervaring te kunnen opdoen met de nieuwe werkwijze.

De nieuwe wet reduceert, kort samengevat, onze taken in de ontwerp- en bouwfase. Het stelsel biedt ons niettemin de mogelijkheid om in het kader van onze handhavende bevoegdheden zelf nog bouwplaatsen te bezoeken. In de aanloop naar de invoeringsdatum van 1 januari 2021 willen we hier keuzes in gaan maken. De vraag die dan concreet aan de orde komt, is: welke bouwplaatsen willen we nog bezoeken? In beginsel biedt het stelsel ons de mogelijkheid om alle activiteiten in de bouwfase aan de private sector over te laten. Maar we kunnen er ook voor kiezen om op basis van het vlinderdasmodel keuzes te maken ten aanzien van bouwwerken die we in de bouwfase toch willen controleren. Voor de hand liggend zouden de bouwwerken in risicocategorie 1 zijn. Maar we kunnen ook keuzes maken in relatie tot specifieke projecten of doelgroepen. Denk bij die laatste aan onder andere woon- of recreatievoorzieningen voor verminderd zelfredzamen.

In de vorige editie van dit plan van aanpak zijn we uitvoerig ingegaan op het beheersniveau voor de bebouwde omgeving. Feitelijk betreft het afspraken die we met de ODRN hebben gemaakt in welke gevallen we bouwplaatsen en bestaande bouw willen controleren. De ODRN kan die generiek benaderen vanuit 3 scenario's die voorjaar 2015 zijn beschreven in een raadsbrief.³ I.c.:

1. Scenario 1 (hoog beheersniveau) gaat uit van een inzet waarbij alle vergunningen na verlening (en in de meeste gevallen na realisatie) op locatie worden gecontroleerd en de bestaande bouw projectmatig wordt gecontroleerd.

³ Raadsbrief, d.d. 21 april 2015, met als titel: Scenario's inspecties en handhaving bebouwde omgeving (kenmerk: SO00/15.0003877).

2. Scenario 2 (gemiddeld beheersniveau) gaat uit van een meer steekproefsgewijze controle ter plaatse waarbij vooral de kleine bouwprojecten minder worden bezocht. De bestaande bouw wordt alleen in geval van een klacht gecontroleerd.
3. Scenario 3 (laag beheersniveau) gaat uit van een hoge verantwoordelijkheid van eigenaren en gebruikers en voert de steekproefsgewijze benadering verder door naar de middelgrote bouwprojecten en monumenten. Daarnaast worden er minder handhavingsprojecten voor bestaande bouw gedaan.

De ODRN handelt nu op basis van scenario 2. Met de *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen* zullen die afspraken opnieuw bezien moeten worden. De verwachting is dat we naar scenario 3 kunnen overstappen, in aansluiting op onze ambitie om meer verantwoordelijkheid bij eigenaren neer te leggen voor de gebruiksfase, terwijl we, zoals hierboven al aangegeven, scherper kunnen prioriteren ten aanzien van de bouwfase. We zullen hier komend jaar met ODRN en VRGZ het gesprek over voeren en we verwachten in de loop van 2020 de Raad per brief te kunnen informeren over de concrete keuzes die we dan willen gaan maken.

De nieuwe wet sluit in elk geval goed aan op onze uitgangspunten en biedt ook de mogelijkheid om duidelijke prioriteiten te stellen. In 2018 zijn we gestart met een proeftuin proportionele brandveiligheid, waarmee we op bescheiden schaal experimenteren met een meer risicogerichte omgang met vraagstukken in relatie tot brandveiligheid op basis van meer private verantwoordelijkheid.⁴ Dat zien we als een goede vingeroefening met het oog op de vraag welke prioriteiten we in het nieuwe wettelijke stelsel willen gaan stellen ten aanzien van onze eigen handhavende verantwoordelijkheden.

Brandveilig leven

Brandweer Nederland heeft al enkele jaren geleden het programma *Brandveilig leven* geïntroduceerd. Op de website van Brandweer Nederland wordt dit programma als volgt toegelicht:

*Een brandveilige samenleving is een taak van ons allemaal. Dat kunnen wij als brandweer niet alleen. Daarbij hebben we de hulp van burgers, instellingen en bedrijven nodig. Samen kunnen we mensen bewuster maken van de risico's op brand en ze helpen bij het brandveiliger maken van hun leefomgeving. Dit noemen we Brandveilig leven. Een brandveilig leven bereiken we door kleine en grote dingen: het gesprekje met onze burens, de voorlichting op school en het aangaan van samenwerking met bedrijven en zorginstanties.*⁵

In de afgelopen jaren heeft dit in het land tot tal van projecten geleid. Zo heeft de VRGZ samen met de Zorggroep Gelderland-Zuid de *Handelingskaart brandveilig wonen* ontwikkeld. Hiermee kunnen wijkverpleegkundigen en verzorgenden het gesprek met hun cliënten voeren over brandveiligheid, bijvoorbeeld tijdens een eerste intake of naar aanleiding van een risicovolle situatie die ze thuis bij een cliënt aantreffen. Een overzicht van alle 82 projecten die door het land heen zijn opgezet, kunt u vinden via de website.⁶

⁴ Zie: raadsbrief, d.d. 11 juni 2019, met als titel: Proeftuin proportionele brandveiligheid.

⁵ Zie: <https://www.brandweer.nl/ons-werk/brandveilig-leven>

⁶ Zie: <https://www.loketbrandveiligleven.nl/site/nl/projecten>

Het programma onderstreept het belang van strategieën om de burger onderdeel te maken van oplossingen voor vraagstukken in het fysieke veiligheidsdomein; overigens ook breder dan alleen brandveiligheid. Dat betekent ook: het zoeken naar maatschappelijke allianties die een aandeel kunnen nemen in een duurzame aanpak. Bijvoorbeeld het onderwijs dat leerlingen vertrouwd kan maken met de beginselen van EHBO en basishulpverlening, het sociale wijkteam dat bij keukentafelgesprekken ook veiligheidsissues als brandpreventie of cybersecurity kan adresseren.

Wij willen in deze planperiode graag met de VRGZ bezien welke initiatieven mogelijk zijn op het terrein van crisis- en rampenbestrijding. Uiteraard zou het goed zijn om daarbij ook nauw met de overige gemeenten in de regio op te trekken, bijvoorbeeld door aandacht voor *Brandveilig leven* in het regionaal beleidsplan van de VRGZ. Wij zien dergelijke strategieën als een kans om op het terrein van proactie en preventie met burgers en ondernemers samen te werken in het kader van bewustwording, *empowerment*, weerbaarheid en zelfredzaamheid. Daar wordt onze samenleving immers alleen maar veiliger van.

Uitgangspunten voor de taakuitvoering

Kijken we naar de 7 uitgangspunten die we hanteren ten aanzien van taakuitvoering, dan zijn de volgende nadrukkelijk van toepassing op onze aanpak van brandveiligheid:

1. Naleefgedrag centraal.
2. Meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen.
3. Prioriteiten op basis van risicoanalyse.
4. Integrale uitvoering en verminderen administratieve lasten.
5. Klantgericht handelen.
6. Digitaliseren waar het kan, menselijk contact waar het moet.

Naleefgedrag en meer eigen verantwoordelijkheid zijn vooral van belang tijdens de gebruiksfase van een bouwwerk en sluit aan bij strategieën om de burger meer onderdeel te maken van oplossingen in het fysieke veiligheidsdomein. Met de risicotaxatie op basis van de vlinderdas is belangrijke voortgang geboekt in relatie tot prioriteren en ten aanzien van integrale uitvoering. Tegelijkertijd bevordert het ook klantgericht handelen. VRGZ en ODRN hebben elk een goed niveau van digitale dienstverlening, maar zeker bij projecten die in de risicotaxatie hoog scoren staat het menselijk contact wel centraal.

Op het verminderen van regeldruk (ons 7^e uitgangspunt) hebben we weinig invloed, omdat de regelgeving landelijk wordt vastgesteld. Wel proberen we de regels functioneel en proportioneel toe te passen in aansluiting op onze risicogestuurde aanpak.

Milieu

Risicosturing

De ODRN werkt bij de milieuhandhaving risicogestuurd volgens een systematiek waarbij voor ieder bedrijf een inschatting is gemaakt van de effecten van niet naleving van de regelgeving op de fysieke veiligheid, de kwaliteit van de leefomgeving, financiële of economische schade, gevolgen voor de natuur en voor de volksgezondheid. Daarnaast wordt ook nog de mogelijke impact op het imago van de gemeente meegewogen. Vervolgens wordt ook de kans op niet-naleving meegenomen in de uiteindelijke risicobepaling. Dit gebeurt aan de hand van ervaringsgegevens over naleefgedrag.

Aldus ontstaat een risicoprofiel voor ieder bedrijf (zeer hoog, hoog, gemiddeld, laag, zeer laag). Het risicoprofiel per bedrijf wordt berekend aan de hand van een puntenscore, rekening houdend met de zwaarte en de hoeveelheid milieubelastende activiteiten en gecorrigeerd voor het naleefgedrag. Bij goed naleefgedrag krijgt het bedrijf een bonuscorrectie, bij slecht naleefgedrag een maluscorrectie. Het puntentotaal is uiteindelijk bepalend voor de frequentie waarmee een bedrijf wordt gecontroleerd. In deze systematiek wordt goed naleefgedrag beloond met minder controles.

Implementatie

Jaarlijks stellen we met de ODRN een werkpakket samen voor de werkzaamheden op het gebied van de milieuhandhaving. Dit pakket bestaat uit 3 onderdelen:

1. Reguliere bedrijfscontroles

De planningslijst bevat in principe de bedrijven met het grootste milieurisico of het slechtste naleefgedrag. Deze controles worden zowel aangekondigd als niet aangekondigd. Geprioriteerd op basis van het risicoprofiel. De ODRN hanteert een hercontrolepercentage van 50 procent. Daarnaast zijn een aantal juridische producten opgenomen variërend van het opstellen van een voornemen tot het effectueren van een last onder dwangsom.

2. Niet geplande controles

Dit betreft controles die op voorhand niet te voorzien zijn. Ze vinden plaats naar aanleiding van bestuurlijke wensen of in het kader van oplevercontroles nadat een bedrijf een nieuwe melding heeft gedaan op basis van het Activiteitenbesluit. Daarnaast gaat het om controles die worden uitgevoerd naar aanleiding van klachten of handhavingsverzoeken. Bovendien kan een inspecteur tijdens een controlebezoek ook worden getriggerd door een overtreding bij een nabijgelegen bedrijf, of de inspecteur treft op zijn ronde andere onregelmatigheden aan.

Het aantal niet-geplande controles blijft moeilijk beheersbaar en prioriteerbaar. Om hier meer grip op te krijgen zal de ODRN erop inzetten om enerzijds handhavers in het veld prioriteitsbewuster te maken en anderzijds het aantal niet-planbare controles uitwisselbaar te maken met de planningslijst. De ODRN zorgt er dan voor dat de planningslijst volgtijdelijk van hoge naar lage risicobedrijven wordt

afgehandeld, waarmee de minst risicovolle bedrijven op de lijst in de loop van het jaar eventueel geschrapt kunnen worden ten behoeve van capaciteit voor niet geplande controles. Dit gebeurt dan in samenspraak met de opdrachtgever. Risicobewustzijn en –vergelijking wordt zo integraal onderdeel van het dagelijks werk.

3. Overige controles

ODRN voert controleacties uit gericht op één branche, één aspect en/of gebiedsgericht. Het betreft hier maatschappelijk gevoelige prioriteiten in de milieuhandhaving. Zo wordt de Nijmeegse horeca integraal met de VRGZ bezocht. Daarnaast is er de controle en handhaving tijdens de Vierdaagse, voert ODRN met de VRGZ een gezamenlijke controle uit bij de verkooppunten van consumentenvuurwerk en vinden milieucontroles plaats in het kader van de multidisciplinaire aanpak van ondermijningscriminaliteit.

Tevens valt het Programma Ketentoezicht onder deze categorie werkzaamheden. Dit programma richt zich gemeenteverstijgend op thema's als: bodem, biovergisting, asbest, afvalbedrijven en afvaltransport. Hier vindt nauwe samenwerking plaats met andere handhavingpartners: de politie, het Openbaar Ministerie, het Landelijk meldpunt Afvalstoffen (LMA), de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en de overige zes Gelderse omgevingsdiensten.

Uitgangspunten voor de taakuitvoering

Kijken we naar de 7 uitgangspunten die we hanteren ten aanzien van taakuitvoering, dan zijn de volgende nadrukkelijk van toepassing op onze aanpak van milieu:

1. Naleefgedrag centraal.
2. Meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen.
3. Prioriteiten op basis van risicoanalyse.
4. Klantgericht handelen.
5. Digitaliseren waar het kan, menselijk contact waar het moet.

Centraal staat het bepalen van de risico's en daarmee de prioriteiten. Dat betekent automatisch ook dat naleefgedrag en meer eigen verantwoordelijkheid ook worden bevorderd, omdat we bedrijven ook vertrouwen geven. En dat bevordert op zijn beurt ook weer het klantgerichte handelen. Integrale uitvoering is hier minder van toepassing, omdat de ODRN voornamelijk monodisciplinair optreedt. De ODRN heeft verder een goed niveau van digitale dienstverlening, maar bij controles staat het menselijk contact wel centraal.

Veilige evenementen

Uitgangspunten

1. Bestuurlijke context

Bij de regulering van evenementen zijn veel publiekrechtelijke aandachtspunten in het geding: de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid, de bescherming van het milieu, de verkeersveiligheid en het woon- en leefklimaat. Bovendien zijn rondom de besluitvorming, de controles en de handhaving veel interne en externe partners en vakdisciplines betrokken, elk vaak ook weer met een eigenstandige lijn naar een portefeuillehouder in het College van Burgemeester en Wethouders.

Dat levert alles bij elkaar een complex krachtenveld op, waardoor bestuurlijk afbreukrisico's kunnen ontstaan. Besluitvorming, controle en handhaving bij evenementen is dus een multidisciplinair proces, waarin meerdere maatschappelijke belangen en bestuurlijke verantwoordelijkheden samenkomen. In dit complexe proces wordt centraal gestuurd op proces en uitvoering.

2. Dienstverlening

De burger en ondernemer (de klant) staat centraal. Dat betekent dat we de belangen en verwachtingen van de klant als vertrekpunt nemen – uiteraard wel binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Bij organisatoren van kleine evenementen (risicocategorie A) - vaak klanten die weinig thuis zijn in wet- en regelgeving - zetten we in op een goede communicatie waarin de klant op een laagdrempelige manier vertrouwd kan worden gemaakt met waar hij bij de organisatie van een evenement op moet letten. Immers, een vergunning die door de klant niet begrepen wordt, leidt niet tot naleefgedrag. Een goede communicatiestrategie is hier effectiever en proportioneler, waarmee de kans op een veilig evenement ook groter wordt.

Bij grote evenementen (risicocategorieën B en C, respectievelijk middelgroot en zeer groot) houden we rekening met de bekendheid die we met een organisator hebben; en met diens ervaring en professionaliteit. Dat betekent dat bij deze evenementen de eigen verantwoordelijkheid van de organisator centraal staat. Tegelijkertijd zijn we ten aanzien van deze organisatoren wel consequent bij controles en handhaving, omdat we op grond van hun ervaring en professionaliteit een goed naleefgedrag verwachten. Het accent ligt hier dus sterk op verantwoording tijdens het evenement en achteraf. Organisatoren die zich niet aan de afgesproken kaders houden, komen in een bestuurlijk handhavingstraject.

Ten slotte hebben we ook te maken met jonge, vaak nog onervaren organisatoren die (middel)grote evenementen organiseren. Hier leggen we in het bejegeningprofiel veel nadruk op coaching en begeleiding, waarmee we willen bevorderen dat deze organisatoren – zeker als ze een jaarlijks terugkerend evenement willen organiseren – bij hun planvorming rekening gaan houden met beleid en regelgeving. Bij besluitvorming, controles en handhaving proberen we dan een goed evenwicht te zoeken tussen pro-actieve risicomijding (door extra voorschriften in de vergunning) en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid.

3. Risicosturing

Een laatste uitgangspunt is dat we risicogestuurd werken. Daarbij is altijd de vraag wat er, gelet op de aard en risicoclassificatie van een evenement, mis kan gaan en hoe hierop functioneel en proportioneel te anticiperen.

Implementatie

1. Rol afdeling Veiligheid

De vergunningencoördinator van de afdeling Veiligheid:

- Organiseert bij aanvragen voor B- en C-evenementen een multidisciplinair overleg met de vergunningsaanvrager en de betrokken ambtelijke adviseurs om gezamenlijk na te gaan wat wel en niet belangrijk is voor de aanvraag. Dit staat bekend als het Evenementenactieteam (EAT), die het ontwerp voor de af te geven vergunning oplevert. A-evenementen worden zoveel mogelijk alleen administratief afgehandeld.
- Draagt zorg voor een vlot verloop van het vergunningsproces.
- Draagt zorg voor een kwalitatief goed vergunningproduct.

De procesmanager fysieke veiligheid:

- Organiseert en leidt ten behoeve van een ordentelijk verloop van C-evenementen een multidisciplinair overleg met de evenementenorganisator en met de bij het toezicht en handhaving betrokken diensten, bedoeld voor een goed veiligheidsmanagement als voorbereiding op het evenement. Dit staat bekend als het Veiligheidsoverleg, waarin functionaliteit en proportionaliteit van voorzorgsmaatregelen gewogen worden en adviezen voor het bevoegde gezag worden voorbereid.

De handavingscoördinator van de afdeling Veiligheid:

- Zorgt in de voorbereiding (“koude fase”) van B- en C-evenementen met alle betrokken diensten voor de planning van het traject van controle en handhaving.
- Treedt tijdens B- en C-evenementen (“warme fase”) op als tactisch handavingscoördinator.⁷
- Zorgt voor opdrachtformulieren ten behoeve van de inzet van Toezicht & Handhaving bij die evenementen die in de “warme fase” bijzondere aandacht nodig hebben in relatie tot controle en handhaving.
- Zorgt in geval van bestuurlijke dilemma’s en afbreukrisico’s rondom handavingsvraagstukken, zowel in de koude als warme fase, voor opschaling naar het bevoegde gezag.

2. Rol ODRN

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen levert:

- Maatwerkadvies in het traject van vergunningverlening voor B- en C-evenementen.
- Een bouwinspecteur voor de schouw en handhaving van de B- en C- evenementen.

⁷ Bij meldingsplichtige evenementen en evenementen in de A-categorie ligt de uitvoering van controle en handhaving uitsluitend bij Toezicht & Handhaving, waarbij in geval van veiligheidsexcessen wordt opgeschaald naar de handavingscoördinator van de afdeling Veiligheid.

3. Rol VRGZ

De Veiligheidsregio Gelderland-Zuid levert:

- Maatwerkadvies in het traject van vergunningverlening voor B- en C-evenementen.⁸
- Een adviseur voor de schouw en handhaving van de B- en C- evenementen.⁹

4. Rol Bureau Toezicht & Handhaving

Toezicht & Handhaving levert:

- Een Operationeel Leidinggevende (OPL) die zorgt voor de afstemming tussen opdrachtgever en uitvoering.
- Taakaccenthouders voor de B- en C- evenementen.

Toezicht & Handhaving draagt zorg voor:

- De controle en handhaving van meldingsplichtige evenementen en A-evenementen:
 - in het kader van haar reguliere toezichtstaak in de openbare ruimte (indien er geen bijzondere aandacht nodig is in de “warme fase”);
 - in het kader van de door de handhavingscoördinator van de afdeling Veiligheid verstrekte opdracht in geval er bijzondere aandacht nodig is tijdens de “warme fase”.
- Haar bijdrage aan de controle en handhaving van B- en C-evenementen. In het bijzonder ten aanzien van de Vierdaagse levert Toezicht & Handhaving ook een bijdrage aan de multidisciplinaire schouw die plaatsvindt onder leiding van de handhavingscoördinator van de afdeling Veiligheid.
- De terugmelding van bevindingen, zodat die door de handhavingscoördinator van de afdeling Veiligheid gebruikt kunnen worden als input voor de evaluatie van evenementen.

Overige

Er zijn veel partijen betrokken bij de veiligheid rondom evenementen. Uiteraard is de politie een zeer belangrijke partner, gelet op haar wettelijke taak de rechtsorde te handhaven en hulp te verlenen aan hen die deze behoeven. Vooral rondom de C-evenementen is de rol van de politie in de voorbereiding en tijdens het evenement zelf van wezenlijk belang. Daarnaast kunnen we nog wijzen op de rol van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en het Veiligheidsbureau van de VRGZ in de advisering bij B- en C-evenementen.

BBGBOP

Zomer 2018 hebben wij de Raad geïnformeerd over de gevolgen van het *Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen* (hierna: Bbgbop) voor het risicomanagement bij evenementen.¹⁰ In de kern komt het erop neer dat volgens ons in deze nieuwe landelijke regelgeving alleen nog maar rekening gehouden mag worden met het effect van brandoverslag van een tijdelijk bouwwerk (een podium, tent, overkapping of een marktkraam) en niet meer met de kans, c.q. risico dat brand ontstaat. Vanwege de tijdelijkheid van een evenement is dat risico altijd lager dan bij bestaande bouw.

⁸ Het betreft hier zowel de regionale brandweer als de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)

⁹ Alleen de regionale brandweer.

¹⁰ Zie: raadsbrief, d.d. 10 juli 2018, met als onderwerp: Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen.

Eind 2018 heeft het bestuur van de VRGZ hierover mede namens alle bij de Veiligheidsregio aangesloten gemeenten een brief aan de Minister van Justitie & Veiligheid gestuurd. In zijn antwoordbrief geeft de Minister aan:

Het leidend beginsel van het Bbgbop is dat alleen regeling nodig is voor situaties waarin een reëel risico bestaat. (...)

De vraag voor u is vervolgens: hoe ga ik met dat risico om? Het Bbgbop bevat op onderdelen gedetailleerde voorschriften, maar vanwege het zogeheten gelijkwaardigheidsbeginsel (...), behoeven niet alle regels altijd exacte naleving. De bepalingen dienen er vooral toe om aan te geven in welke mate het brandveilig gebruik van plaatsen moet zijn gewaarborgd en op welke wijze dat bereikt kan worden. Wie langs andere weg een gelijkwaardig resultaat bereikt, heeft evenzeer aan zijn verplichtingen voldaan. Van belang is het doel - brandveilig gebruik van een plaats - en niet het middel.¹¹

Wij halen uit het antwoord van de minister de volgende uitgangspunten op:

1. De risico-inschatting staat centraal.
2. Het gaat om de mate waarin brandveilig gebruik van plaatsen gewaarborgd moet zijn.
3. Brandveilig gebruik is een doel, geen middel.

Het eerste uitgangspunt sluit naadloos aan op wat we in de raadsbrief van 10 juli 2018 geconstateerd hebben. In die zin biedt de brief van de minister steun voor het in de raadsbrief geformuleerde uitgangspunt. We kunnen en mogen dus afwegingen maken op basis van risico-inschatting. De vraag die we in onze raadsbrief gesteld hebben, is of dit altijd een gelijkwaardige oplossing oplevert. In dat kader is de volgende passage uit onze raadsbrief van belang:

Weliswaar blijft het mogelijk om ten behoeve van maatwerk af te wijken op basis van alternatieven die een gelijkwaardige oplossing bieden, maar niet in alle gevallen zal dat tot een sluitende conclusie leiden in relatie tot de vraag of het alternatief wel een gelijkwaardige oplossing biedt. De gelijkwaardige oplossing zal in bijna alle gevallen een effectmaatregel zijn, waardoor ook hier geen ruimte overblijft voor een meer risicogerichte afweging in relatie tot de kans dat het effect zich voordoet.

De brief van de minister geeft geen rechtstreeks antwoord op dit vraagstuk, maar biedt wel een denkrichting aan. De minister spreekt over de mate waarin brandveilig gebruik gewaarborgd moet zijn. Dat is weliswaar geen exacte wetenschap, maar wel een zaak van professionele inschatting op basis van een gegeven situatie. Die is goed toepasbaar binnen de 4 scenario's die we ontwikkeld en in onze raadsbrief van 10 juli 2018 beschreven hebben. I.c.:

1. De relevante voorschriften van het BBGBOP leveren geen spanning op met de opzet van het evenement.
2. De relevante voorschriften van het BBGBOP leveren spanning op met de opzet van het evenement, maar de organisator biedt hiervoor gelijkwaardige oplossingen die niet controversieel zijn.
3. De relevante voorschriften van het BBGBOP leveren spanning op met de opzet van het evenement, de organisator biedt hiervoor alternatieven, maar de vraag of die voldoen aan het beginsel van gelijkwaardigheid is niet eenduidig vast te stellen, c.q. blijft dus vatbaar voor discussie. Wel staat vast dat het hieraan verbonden risico laag is.

¹¹ Brief van de Minister van J&V aan de voorzitter van de VRGZ, d.d. 14 januari 2019, kenmerk: 2450858.

4. De relevante voorschriften van het *BBGBOP* leveren spanning op met de opzet van het evenement, de organisator biedt hiervoor alternatieven, maar de vraag of die voldoen aan het beginsel van gelijkwaardigheid is niet eenduidig vast te stellen, c.q. blijft dus vatbaar voor discussie. Wel staat vast dat het hieraan verbonden risico hoog is.

Scenario's 1 en 2 zijn niet controversieel en leveren geen afbreukrisico's. Bij scenario 3 kan er discussie zijn over gelijkwaardigheid, maar is het risico laag. Scenario 4 staan we nooit toe. De vraag is dan: hebben we nog een afbreukrisico ten aanzien van scenario 3, kijkend naar de inhoud van de brief van de minister? Wij zijn van mening dat dat niet het geval is. Ten eerste valt bij scenario 3 – los van het feit dat dit discussie kan opleveren - altijd te betogen dat de gekozen oplossing gelijkwaardig is. Bovendien is het risico laag, wat aansluit aan bij uitgangspunt 1 van de minister. En de mate waarin de brandveiligheid gewaarborgd is, wordt door de risico-effectafweging voldoende geadresseerd (uitgangspunt 2); anders zou de VRGZ dat immers ook niet adviseren.

We zijn verheugd over het standpunt van de Minister en zien hierin steun voor onze aanpak waarover we de Raad vorig jaar uitvoerig geïnformeerd hebben. We zullen die dan ook voortzetten zoals beschreven in de raadsbrief van 10 juli 2018.

Uitgangspunten voor de taakuitvoering

Kijken we naar de 7 uitgangspunten die we hanteren ten aanzien van taakuitvoering, dan zijn alle van toepassing op onze aanpak van evenementenveiligheid – i.c.:

1. Naleefgedrag centraal.
2. Meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen.
3. Prioriteiten op basis van risicoanalyse.
4. Integrale uitvoering en verminderen administratieve lasten.
5. Klantgericht handelen.
6. Digitaliseren waar het kan, menselijk contact waar het moet.
7. Verminderen van regeldruk.

Risicosturing en dienstverlening staan centraal bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Afgelopen jaren zijn we erin geslaagd met deregulering (vooral door het vergunningsvrij maken van categorieën evenementen, maar ook door maatwerk in de vergunningsvoorschriften) de regeldruk te verminderen en tegelijkertijd meer te investeren in eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn per definitie multidisciplinaire processen, waarin de integrale uitvoering centraal staat evenals het menselijke contact en het klantgericht handelen. Daarmee investeren we ook in goed naleefgedrag tijdens het evenement zelf.

Veilige horeca en markten

Uitgangspunten

1. Bestuurlijke context

Vergunningverlening, controle en handhaving vragen om een nauwe aansluiting van de uitvoering op bestuurlijke wensen en sensitiviteiten. Ten aanzien van de relevante veiligheidsaspecten (o.a. rondom brandveiligheid) hechten we aan een risicogeorieënteerde benadering, waarbij een adequaat naleefgedrag door de ondernemer een belangrijke pijler vormt onder de prioritering en aanpak van controles en handhaving door de gemeente. Ten aanzien van het aspect volksgezondheid ligt de nadruk op een goede beoordeling van de antecedenten van exploitanten en beheerders (o.a. via de Bibob-toets) in het proces van vergunningverlening en op controle van het in acht nemen van de leeftijdsgrens in het kader van toezicht. De prioritering van controles en handhaving wordt hierbij bepaald op basis van het (verwachte) naleefgedrag.

2. Vergunningverlening

De ondernemer (de klant) staat centraal. Dat betekent dat we de belangen en verwachtingen van de klant als vertrekpunt nemen – uiteraard wel binnen de kaders van wet- en regelgeving. Belangrijk is eveneens dat al in het traject van vergunningverlening aandacht is voor het gesprek met de klant over de eisen die de Drank- en Horecawet stelt. Op die manier willen we de klant een goed beeld meegeven wat er allemaal komt kijken bij een horeca-inrichting en of er nog bijzonderheden zijn in relatie tot de locatie van het door de klant beoogde horecabedrijf. In het Horeca Actie Team (HAT) van de gemeente worden al deze aspecten met de klant besproken aan de hand van zijn ondernemings- en financieringsplannen en de bescheiden die behoren bij de vergunningaanvraag. Daarmee investeren we in de dialoog als basis voor een goed naleefgedrag.

3. Multidisciplinaire aanpak

Een belangrijk uitgangspunt is dat er multidisciplinair wordt gewerkt. Controles en handhaving vinden plaats onder regie van de gemeente, waarbij alle relevante handhavingsdisciplines in onderlinge afstemming hun rol en verantwoordelijkheid nemen. Daarbij is altijd de vraag wat er, gelet op de aard en risico's van een horeca-inrichting, mis is, c.q. kan gaan, en hoe hierop functioneel en proportioneel te anticiperen.

4. Regionale samenwerking bij controle en handhaving van de Drank- en Horecawet in het Rijk van Nijmegen

Controle en handhaving van de Drank- en Horecawet vindt plaats in het kader van regionale samenwerking met de omringende gemeenten (Heumen en Wijchen uitgezonderd). Daarbij heeft elke gemeente ruimte voor haar eigen beleid en bijpassende prioriteiten. Die worden als kwartaalafspraken per gemeente vastgelegd in een opdrachtformulier, waarin eveneens wordt beschreven op welke wijze gecontroleerd en gehandhaafd wordt en ook het aantal beschikbare uren wordt opgenomen. Verantwoording en financiële afrekening vinden op jaarbasis plaats.

5. Terrassen: een effectieve monitor op naleefgedrag

Om een goed naleefgedrag te bevorderen, is het belangrijk dat na afgifte van een nieuwe terrasvergunning het handelen van de eigenaar/exploitant van de betreffende horecaonderneming gemonitord wordt. Hierdoor investeren we in een goed verwachtingenmanagement ten opzichte van de eigenaar/exploitant en voorkomen we dat er onnodig situaties ontstaan waarop gehandhaafd zou moeten worden.

6. De warenmarkt: een goede rol- en taakverdeling tussen beheer en handhaving

De marktmeester is er voor het beheer van de warenmarkt. Toezicht & Handhaving ziet toe op het naleefgedrag ten aanzien van de regelgeving. Het is belangrijk dat deze verantwoordelijkheden goed gescheiden blijven, ondanks de noodzaak tot afstemming en goede samenwerking. Een belangrijk instrument om die dynamiek te monitoren en waar nodig bij te sturen is het wekelijkse marktoverleg. Daar worden de tactische keuzes gemaakt ten aanzien van controle en handhaving.

Implementatie

1. Drank- en Horecawet

Ten behoeve van het vergunningproces horeca organiseert de vergunningencoördinator een multidisciplinair overleg met de vergunningsaanvrager en de betrokken ambtelijke adviseurs om gezamenlijk na te gaan wat wel en niet belangrijk is voor de aanvraag. Dit staat bekend als het Horeca-actieteam (HAT), die het ontwerp voor de af te geven vergunning oplevert. Tevens wordt in het HAT met de betrokken ondernemer het Bibob-gesprek gevoerd ter voorbereiding op het integriteitsonderzoek.

Bij de controle en handhaving van de Drank- en Horecawet:

- Wordt gehandeld op basis van de afgesproken prioriteiten. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:
 - controle op het naleven van de wettelijke leeftijdsgrens in de commerciële horeca, de paracommercie en bij de verkoop van alcoholhoudende drank in supermarkten en slijterijen;
 - controle in de zogeheten “droge horeca” op de consumptie van alcoholhoudende drank en de verkoop daarvan na sluitingstijd;
 - controle op schijnbeheer;
 - controle op de naleving van de inrichtingseisen op basis van de Drank- en Horecawet.
- Werken we bij de controle op de wettelijke leeftijdsgrens met *mystery guests*.
- Worden in Nijmegen naast de toezichthouders voor de Drank- en Horecawet andere toezichthouders ingezet in verband met de integrale aanpak van gerelateerde (overlast)problematiek – i.c.:
 - overlast uitgaanspubliek buiten de horecainrichting;
 - het gebruik van terrassen buiten de venstertijden;
 - het monitoren van het naleefgedrag ten aanzien van de gebruikvergunning;
 - de controle van vluchtwegen in de horecainrichting;
 - controle op grond van artikel 45 van de Drank- en Horecawet, waarbij het voor jongeren onder de 18 jaar verboden is om op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben.

2. Terrassen

De naleving van de voorwaarden verbonden aan de terrasvergunningen:

- Worden actief gecontroleerd in het kader van:
 - de hierboven beschreven monitor op naleefgedrag na afgifte van een nieuwe vergunning;
 - en van de hierboven beschreven integrale aanpak van de aan de Drank- en Horecawet gerelateerde (overlast)problematiek.
- Worden passief gecontroleerd in het kader van het reguliere toezicht in de openbare ruimte.

3. Warenmarkt

Controle en handhaving van de regelgeving richt zich vooralsnog alleen op de veiligheid van bezoekers en gebruikers van de warenmarkt. In het wekelijkse marktoverleg wordt beoordeeld en afgesproken welke veiligheidsissues van belang zijn.

4. Rol afdeling Veiligheid bij controle Drank- en Horecawet

De handavingscoördinator van de afdeling Veiligheid:

- Stemt met de regiogemeenten de tactische doelen af ten aanzien van de controle en handhaving van de Drank- en Horecawet en legt deze vast in uitvoeringsafspraken met Toezicht & Handhaving.
- Treedt op als tactisch coördinator voor de controle en handhaving van de Drank- en Horecawet en voor de aanpak van de gerelateerde (overlast)problematiek), organiseert de hiervoor benodigde overleggen met Toezicht & Handhaving en fungeert als aanspreekpunt en vraagbaak voor de toezichthouders.
- Is eindverantwoordelijke voor de kwalitatieve evaluaties ten behoeve van de periodieke verantwoording aan de bestuurders van de betrokken gemeenten ten aanzien van de controle en handhaving van de Drank- en Horecawet.
- Is voorzitter van het wekelijkse marktoverleg.
- Zorgt voor afstemming binnen de afdeling Veiligheid met de vergunningverlening, de juridische functie en de clustermanager Fysieke Veiligheid in relatie tot prioritering en met het oog op mogelijke bestuurlijke afbreukrisico's.

5. Rol Toezicht & Handhaving bij controle Drank- en Horecawet, terrassen en de warenmarkt

Toezicht & Handhaving levert:

- Een Operationeel Leidinggevende (OPL) die zorgt voor de afstemming tussen opdrachtgever en uitvoering.
- Taakaccenthouders voor de Drank- en Horecawet.
- Taakaccenthouders voor de terrassen.
- Taakaccenthouders voor de warenmarkt.

Toezicht & Handhaving draagt zorg voor:

- De noodzakelijke facilitering, waaronder cursussen, trainingen e.d.
- Kwartaalrapportages als onderlegger bij de kwalitatieve evaluaties ten behoeve van de periodieke verantwoording aan de bestuurders van de betrokken gemeenten ten aanzien van de controle en handhaving van de Drank- en Horecawet.

6. Rol afdeling Veiligheid bij controle en handhaving inrichtingseisen horeca

De handavingscoördinator van de afdeling Veiligheid:

- Treedt op als tactisch coördinator voor de controle en handhaving van de Drank- en Horecawet en voor de aanpak van de gerelateerde (overlast)problematiek), organiseert de hiervoor benodigde overleggen met de diensten die controles, nacontroles en handhaving uitvoeren en fungeert als aanspreekpunt en vraagbaak voor deze disciplines.
- Vertegenwoordigt de diensten die controles, nacontroles en handhaving uitvoeren tijdens de intake bij aanvang van het vergunningsproces. Indien nodig zoekt hij voorafgaand aan de intake afstemming over relevante issues rondom het Bouwbesluit (w.o. brandveiligheid), de Wet Milieubeheer en de gemeentelijke APV (denk in dit verband aan eventuele terrassen).
- Stemt met de diensten die controles, nacontroles en handhaving uitvoeren af welke acties voorvloeien uit de bespreking tijdens de intake.
- Maakt de planning voor de multidisciplinaire controles ter afronding van het vergunningstraject en stelt op basis van de bespreking tijdens de intake de aandachtspunten voor deze controles vast.
- Maakt de planning voor de eventuele nacontroles en stelt, indien de uitkomsten van deze nacontroles daar aanleiding toe geven, de aandachtspunten voor de handhavingsacties vast.
- Zorgt voor afstemming binnen de afdeling Veiligheid met de vergunningverlening, de juridische functie en de clustermanager Fysieke Veiligheid in relatie tot prioritering en met het oog op mogelijke bestuurlijke afbreukrisico's.

7. Rol ODRN bij inrichtingseisen horeca

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen levert:

- Maatwerkadvies in het traject van vergunningverlening.
- Een bouwinspecteur voor de multidisciplinaire controles en handhaving.

8. Rol VRGZ bij inrichtingseisen horeca

De Veiligheidsregio Gelderland-Zuid levert:

- Maatwerkadvies in het traject van vergunningverlening.
- Een adviseur voor de multidisciplinaire controles en handhaving.

9. Protocol bij controle en handhaving inrichtingseisen horeca

Na de multidisciplinaire controle die in het kader van de afronding van het vergunningstraject plaatsvindt, ontvangt de ondernemer één brief, waarin de bevindingen ten aanzien van alle aspecten in relatie tot de relevante regelgeving behandeld worden. In de brief wordt duidelijk aangegeven op welke aspecten akkoord gegeven wordt en op welke onderdelen nacontroles nodig zijn. Zijn er geen nacontroles nodig, dan is de ondernemer vanaf dat moment ook verantwoordelijk voor het gebruik van de horeca-inrichting. Dat wordt ook in de brief benadrukt. In geval er een nacontrole nodig is, kan deze leiden tot de conclusie 'akkoord' (waarmee het traject beëindigd wordt en de verantwoordelijkheid verder volledig bij de ondernemer ligt), of er volgt een bestuurlijke maatregel met een bijbehorend handhavingstraject.

Uitgangspunten voor de taakuitvoering

Kijken we naar de 7 uitgangspunten die we hanteren ten aanzien van taakuitvoering, dan zijn de volgende nadrukkelijk van toepassing op onze aanpak van de veiligheid van horeca en markten:

1. Naleefgedrag centraal.
2. Meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen.
3. Prioriteiten op basis van risicoanalyse.
4. Integrale uitvoering en verminderen administratieve lasten.
5. Klantgericht handelen.
6. Digitaliseren waar het kan, menselijk contact waar het moet.

Risicosturing, klantgericht handelen en een multidisciplinaire aanpak staan centraal bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met het Horeca Actieteam (HAT) zijn we erin geslaagd om de regeldruk hanteerbaar te maken door de ondernemer zo gericht mogelijk te adviseren. In het HAT, maar ook tijdens de controles staat het menselijk contact centraal, waarmee we investeren in naleefgedrag. Door in de sportkantines ruimte te geven aan zelfregulering hebben we een nieuwe stap gezet naar meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen. Dat uitgangspunt passen we ook toe bij de controles. Immers, goed naleefgedrag betekent ook minder controle en dus meer vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer.

Uitdagingen

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

1. De uitdaging

Het leggen van een verbinding tussen de begrotingscyclus en het inhoudelijke verhaal in relatie tot de wettelijke taken van de Veiligheidsregio. Op basis van een meerjarenraming is duidelijk wat de regio de komende jaren gaat kosten en waar bestuurlijk de knoppen zitten om bij te sturen. Centraal staat dus het governancevraagstuk.

2. De basis

Veiligheidsregio's zijn vormgegeven als verlengd lokaal bestuur, gebaseerd op de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr). Dat stelt bijzondere eisen aan de balans tussen enerzijds de bevoegdheden zoals de *Wet Veiligheidsregio's* (Wvr) aan het gemeentebestuur toekent en anderzijds de taken die de Veiligheidsregio als openbaar lichaam in de zin van artikel 8 Wgr van de deelnemende gemeenten overneemt. Tevens stelt de Wvr eisen aan de kostenevaluatie.

In onderstaande een korte weergave van de belangrijkste bepalingen.

Bevoegdheden gemeentebestuur (artikelen 2-3 Wvr)

Het College van Burgemeester en Wethouders is belast met de organisatie van de brandweezorg (zowel preventief als repressief), de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en met de geneeskundige hulpverlening. De gemeenteraad stelt een maal in de vier jaar doelen, werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg vast.

Bevoegdheden bestuur Veiligheidsregio (artikelen 9-10 Wvr)

De *Wet veiligheidsregio's* beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie.¹²

De veiligheidsregio heeft daarmee primair tot doel om:

- De burgers beter te beschermen tegen risico's.
- Betere hulpverlening en nazorg te bieden bij rampen en crises.
- Brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing in geval van calamiteiten onder één regionale bestuurlijke regie.
- Versterking van bestuurlijke en operationele slagkracht.¹³

¹² Zie: *Wet veiligheidsregio's*, een uitgave van het Ministerie van Veiligheid & Justitie, maart 2013, j-18431, pp.9.

¹³ Ibid.

De in artikel 10 Wvr genoemde taken houden uiteraard nauw verband met deze doelomschrijving en zien vooral op de uitvoering van kerntaken rondom de risicobeheersing op het domein van fysieke veiligheid.

Kostenevaluatie (artikel 56 Wvr)

Het bestuur van de Veiligheidsregio laat eenmaal per drie jaar een kostenevaluatie verrichten (mede in vergelijking met de kosten die andere Veiligheidsregio's maken) en eenmaal in de vijf jaar een visitatie (met daaraan gekoppeld een standpunt door het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio).

3. Onze ambitie ten aanzien van de governance

De Veiligheidsregio moet in staat zijn om de aangesloten gemeenten de ruimte te laten voor keuzes die voortvloeien uit hun verantwoordelijkheden en daarmee hun opdrachtgeverschap op grond van artikelen 2-3 Wvr. Dat betekent dat de begroting en de programmering van de Veiligheidsregio scenario's en alternatieven moet kunnen bieden op grond waarvan die keuzes mogelijk zijn, en wel in nauwe aansluiting op de taken die conform artikel 10 Wvr bij het bestuur van de Veiligheidsregio zijn belegd.

Aldus is het belangrijk dat in de begrotings- en beleidscycli proactief en integraal met de deelnemende gemeenten wordt samengewerkt. De directeur Crisisbeheersing VRGZ en de coördinerend gemeentesecretaris nemen hiervoor gezamenlijke eindverantwoordelijkheid en zorgen ook voor de verbinding met de betrokken bestuurlijke gremia. In elk geval voor de begrotingscyclus, maar bij majeure beleidsontwikkelingen – zeker als die om keuzes vragen die ook raken aan de in de Wvr genoemde taken en bevoegdheden voor de gemeentebesturen - ook voor de vraagstukken die daarmee samenhangen.

Een interessante vraag is hoe de schaalgrootte van de regio te benutten om op inhoud, sturing en kostenefficiëntie slagen te kunnen maken op thema's die in de volle breedte van lokaal veiligheidsbeleid belangrijk zijn. Dit thema overstijgt weliswaar de kaders van het fysieke veiligheidsdomein, maar de Veiligheidsregio is een organisatie die vanuit haar rol als verlengd lokaal bestuur flexibel kan inspelen op de transities in het brede veiligheidsdomein, vooral ook op de kruisverbanden tussen sociale en fysieke veiligheid, en in nauwe samenwerking met gemeenten zowel strategisch slim kan opereren als tactisch en operationeel kan ondersteunen daar waar schaalgrootte significant is voor het succes van de lokale veiligheidsagenda.

De schaalgrootte van de regio kan in dit verband ook aanzienlijke voordelen bieden in de samenwerking met politie, Justitie en andere maatschappelijke partners in het veiligheidsdomein, wat de slaagkans van een integrale veiligheidsagenda vergroot. Bovendien biedt de schaalgrootte ook kansen voor vormen van modulaire samenwerking, waarbij de deelnemende gemeenten een keuzemenu geboden kan worden dat goed aansluit op de lokale veiligheidsagenda. Dat geeft ook substantie aan het opdrachtgeverschap van het lokaal bestuur.

We zouden daarbij ook willen inzetten op vormen van netwerksamenwerking, waarin personeel en expertise kan worden uitgewisseld om gezamenlijke uitdagingen soepel het hoofd te bieden. We denken daarbij niet vanuit structuren, maar vanuit de maatschappelijke opgaven en vanuit de mogelijkheden die ons gezamenlijke potentieel aan kennis en kunde biedt om die opgaven het hoofd te bieden. Dienstbaarheid aan het bevoegde gezag staat voorop.

Belangrijk is dat de gemeenten in Gelderland-Zuid met elkaar in gesprek gaan over de vraag: op welke veiligheidsthema's willen we de komende jaren met elkaar de samenwerking zoeken en hoe richten we de structuur van die samenwerking in? Thema's waar nu al het gesprek over plaatsvindt, c.q. over begonnen is: ondermijningsaanpak en de verbinding tussen zorg en veiligheid. Maar wellicht kunnen of moeten daar nog andere onderwerpen bij.

Internet en robotisering zullen de komende jaren nog sterker dan voorheen hun invloed hebben op de kernactiviteiten van de Veiligheidsregio (brandweezorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding). Ook in relatie tot het op orde brengen van de basis is het belangrijk om zoveel mogelijk vooruit te denken over de invloed van technologische vernieuwingen – maar ook sociale innovaties, bijvoorbeeld waar het gaat om de rol van burgers en ondernemers – op het werk van de Veiligheidsregio. Zo worden keuzes en dilemma's tijdig in kaart gebracht en kan het bevoegde gezag tijdig anticiperen.

Innovatie speelt ook een rol ten aanzien van het in voorgaande al geschetste *governance*-vraagstuk. Daar waar de schaalgrootte van de regio van betekenis is voor het realiseren van de maatschappelijke opgave op het terrein van veiligheid, moeten we ons ook voortdurend de vraag stellen hoe de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer goed uit te lijnen. In de netwerksamenleving die we in de loop der jaren geworden zijn, zijn de sturingsprincipes al volop aan het kantelen. Het zal veel inventiviteit vergen om netwerkgestuurd te leren werken en opereren en daarbij rollen, taken en verantwoordelijk op de niveaus van bestuur, professionele uitvoering en burgerverantwoordelijkheid goed te blijven onderscheiden.

Dit is vooral ook een proces waar zowel bestuurlijk als ambtelijk, bij gemeenten en Veiligheidsregio, het samen leren en zoeken naar de juiste weg centraal zullen staan. We hebben hierin overigens geen andere keus: de samenleving heeft immers behoefte aan minder gelaagdheid, meer laagdrempeligheid, meer vraag- en dus minder aanbodgerichtheid, meer kleinschaligheid en meer maatwerk.

Dat vraagt dus om een innovatieagenda die ook periodiek geüpdatet wordt. Het is belangrijk dat die agenda ook zo multidisciplinair als mogelijk wordt aangevlogen. De Algemeen Directeur VRGZ en de coördinerend gemeentesecretaris zijn hiervoor gezamenlijk eindverantwoordelijk en zorgen ook voor de verbinding met de bestuurlijke gremia.

Omgevingsdienst Regio Nijmegen

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) behandelt voor de deelnemende gemeenten de aanvragen voor vergunningen in het kader van het omgevingsrecht (milieu- en bouwdeel), toetst meldingen, houdt toezicht op en handhaaft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Op basis van landelijke afspraken over BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen) vinden de Wabo-taken bij majeure risicobedrijven voor landsdeel Oost (Gelderland en Overijssel) onder verantwoordelijkheid van de ODRN plaats. Daarnaast adviseert de ODRN gemeenten en provincie, op verzoek, bij de opstelling van beleid. En in het kader van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten vindt binnen de ODRN de vergunningverlening voor complexe bedrijven uit de hele provincie plaats.

Deze speciale taken maken dat de ODRN naast een kwalitatief goede oriëntatie op de basistaken binnen de eigen regio, ook een sterk buiten de regio liggend takenpakket heeft te behartigen. Tevens voert de ODRN voor de provincie Gelderland en de gemeenten Nijmegen, Berg en Dal en Beuningen de overige Wabo-taken uit (Briks-taken).¹⁴ De gemeenten Nijmegen en Berg en Dal hebben daarnaast ook de vergunningverlenende en handhavende taken op het terrein van de Huisvestingswet, Leegstandswet en (deels) de APV ingebracht. De ODRN geeft bovendien voor haar partners invulling aan de regionale crisisorganisatie omgevingszorg (milieubeheer en bouwbeheer).

Bij de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving werkt de ODRN, naast wat wettelijk voorgeschreven is, met de beleids- en/of toetsingskaders van de diverse partners. Insteek hierbij is dat dit beleid voor zoveel als mogelijk regionaal wordt afgestemd, waardoor de uitvoering hiervan efficiënter kan verlopen.

ODRN bestaat inmiddels 6 jaar. In het bestuur van de ODRN is de visie dat de organisatie vooral goed moet zijn in haar basistaken: vergunningverlening, handhaving en toezicht. Het merendeel van de opdrachtgevers is van mening dat er een doorontwikkeling in deze basiswerkzaamheden dient plaats te vinden, waardoor ODRN 2.0 ontstaat met als doel: een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving met een slimmere inzet van middelen (integraal, regionaal en risicogestuurd), waarbij we het sturen op output willen loslaten ten behoeve van outcome. Niet de aantallen controles zijn belangrijk, maar het effect dat ze bewerkstelligen.

De ODRN-dossiers waarbij bouwconstructies en brandveiligheid een rol spelen hebben raakvlakken met fysieke veiligheid. De ODRN opereert hierbij vanuit de uitgangspunten: risicogestuurd werken en de verantwoordelijkheid vooral daar neer te leggen waar ze thuishoort. Actuele dossiers als brandveiligheid van gevelplaten en de proeftuin proportionele brandveiligheid zijn daar voorbeelden van. Zo wordt het mogelijk om met andere, vaak kostengunstigere middelen gelijkwaardige oplossingen te bereiken, ook door meer verantwoordelijkheid bij inwoners en bedrijven zelf neer te leggen..

De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zullen impact hebben op de werkprocessen en de manier van werken bij de ODRN. De voorbereiding hierop – in samenwerking met gemeenten in regio – is van cruciaal belang.

De samenwerking tussen gemeenten en ODRN is een punt van aandacht, evenals de begrotingscyclus. Er loopt een traject om dit te optimaliseren, waarbij ook het beheersen van de kosten een uitdaging is. De afstand die mogelijk in de loop der jaren is ontstaan (mede door fysieke afstand) dient verkleind te worden. Afstemming, integraliteit en samenwerken zijn een *must*. Bij uitvoeringskwesties die politiek-bestuurlijk gevoelig zijn, is de ODRN verantwoordelijk voor de juiste opschaling.

De gemeente is verantwoordelijk voor beleidsvoering op nieuwe thema's zoals circulaire economie, ondermijning en energietransitie. Over deze onderwerpen blijven we in overleg met de ODRN.

¹⁴ Briks-taken: Bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen

Wat gaan we doen?

Hierboven hebben we aan de hand van onze 3 speerpunten voor de *governance* uitvoerig beschreven welke vraagstukken er liggen. Hoewel veel goed gaat, valt er ook nog veel te verbeteren. Hoe willen we hier concreet invulling aan gaan geven?

Belangrijk is dat we het opdrachtgeverschap van het lokale bestuur opnieuw centraal gaan stellen. Uiteindelijk staan wij ook aan de lat voor de democratische legitimering van beleid en de uitvoering daarvan. Dat betekent wel investeren in intergemeentelijke afstemming over beleidsthema's, want VRGZ en ODRN kunnen hun werk niet uitvoeren als elke gemeente weer andere noten op zijn zang heeft. De ontwikkeling van de risicotaxatie op basis van de vlinderdas is een mooi voorbeeld van hoe zo'n samenwerking innovatie vooruit helpt met het lokaal bestuur in de regie. Hetzelfde geldt voor de toepassing van het *Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen*. Op deze dossiers heeft Nijmegen het voortouw genomen bij de ontwikkeling. Dat zullen we dus ook moeten doen bij andere thema's waarop innovatie en de democratische legitimering daarvan belangrijk is. Bijvoorbeeld bij de toepassing van de *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*, maar ook bij preventieve strategieën.

Dat betekent dat er een ontwikkelagenda zou moeten komen die de gemeenten samen met VRGZ en ODRN afspreken en de komende jaren kunnen gaan implementeren. Het overleg van gemeentesecretarissen in Gelderland-Zuid kan hiervoor een belangrijk platform vormen. Door bijvoorbeeld te gaan bekijken welke thema's alle gemeenten ook echt willen oppakken en op welke thema's gemeenten een verschillend tempo willen volgen; die laatste kunnen dan vooruit gebracht worden door met kopgroepen te werken. Op die wijze kunnen gemeenten een proactieve rol nemen bij beleidsvorming en innovatie. Op ambtelijk niveau willen we hier voortouw nemen.

Op dezelfde wijze zijn we, door een proactieve rol te nemen in de begrotingscyclus, ook al begonnen om de rol van de gemeenten te versterken ten aanzien van de vraag of dienstverlening van VRGZ en ODRN en de daarmee gemoeide kosten met elkaar in een gezonde verhouding staan. Dat vraagstuk is immers altijd vatbaar voor discussie en behoeft dus ook een sterke democratische legitimering, zeker in tijden dat gemeenten het financieel moeilijk hebben. Dat zou ook moeten kunnen inhouden dat in financieel zware tijden het gesprek mogelijk is om (eventueel tijdelijk) de gemeentelijke bijdrage te verminderen; bijvoorbeeld op basis van meer efficiency of anders mogelijk ook door kwalitatieve keuzes in de dienstverlening. Denk hierbij aan de discussie over het aantal brandweerkazernes van de VRGZ evenals aan de discussie over de spreiding van red- en hulpverleningsvoertuigen waarover in het brandweezorgplan 2018 nieuwe afspraken zijn vastgelegd.

Het is belangrijk dat de gemeenteraden hier goed op zijn aangesloten. Dat betekent dat we in onze jaarlijkse *Veiligheidsbrief* onze Raad zullen informeren over relevante ontwikkelingen. Daarnaast is het mogelijk om op specifieke thema's voor raadsleden expertsessies te organiseren, waardoor ze ook tijdig betrokken worden in het proces van reflectie en beleidsvorming.