

Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016



Veiligheids
beraad

Veiligheidsberaad
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
www.veiligheidsberaad.nl
info@veiligheidsberaad.nl
026 355 24 99

Colofon

Opdrachtgever:	Veiligheidsberaad
Contactpersoon:	Afdeling Bestuurs- en directieondersteuning
Titel:	Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016
Status:	Vastgesteld in het Veiligheidsberaad van 16 mei 2014
Versie:	1.0
Auteurs:	Afdeling Bestuurs- en directieondersteuning

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Uitgangspunten Agenda	4
3.	Strategische doelen Werkprogramma	6
3.1	Versterken risicobeheersing: voorkomen is beter dan genezen!	6
3.2	Versterken crisisbeheersing: iets wat je vaker doet, doe je vaker goed!	6
4.	Landelijke inspanningen qua inhoud en organisatie	7
4.1	Inhoudelijke inspanningen ter versterking risicobeheersing	7
4.2	Organisatorische inspanningen ter versterking van risico- en crisisbeheersing	10
4.3	Inhoudelijke inspanningen ter versterking crisisbeheersing	11
5.	Organisatie van de strategische agenda	12
6.	Tot slot	13

1. Inleiding

Door de toenemende verstrengeling tussen economie, technologie, ecologie, cultuur en bestuur is de complexiteit van de samenleving enorm toegenomen. Omdat de dreiging vanuit klassieke rampen werd verruimd met nieuwe ramptypen (andersoortige risico's en dreigingen) is de rampenbestrijding in de loop van de jaren uitgebreid van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. De nieuwe vormen van risico's en dreigingen vragen om een ander soort aanpak, partners en strategie. Dit is ook de belangrijkste aanleiding geweest om crisisbeheersing op een grotere organisatieschaal te organiseren: de veiligheidsregio. De Wet Veiligheidsregio's beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing onder een regionale bestuurlijke regie.

Het Dagelijks Bestuur van het Veiligheidsberaad heeft besloten om de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra, de eerder vastgestelde inhoud van de Agenda van de Veiligheidsregio's, de Voorwaartse Agenda en de gezamenlijke doelstellingen met de minister van V en J, samen te brengen een 'strategische agenda Versterking Veiligheidsregio's', met een looptijd van twee jaar. Een ambitie die door het bestuur wordt opgepakt en als een belangrijke opgave wordt gezien om de landelijke en regionale inspanningen ter versterking van de veiligheidsregio's zo goed mogelijk vorm te geven. De strategische agenda bevat zowel afgestemde inspanningen tussen het ministerie van VenJ als Veiligheidsberaad, maar biedt tevens ook een integraal inzicht in wat het Veiligheidsberaad in het geheel aan initiatief neemt om de versterking ter hand te nemen.

Voor een nadere uiteenzetting van de strategische agenda gaan we in op de volgende onderdelen:

- Uitgangspunten
- Strategische doelen
- Landelijke inspanningen qua inhoud en organisatie
- Organisatie

Hierna werken we deze onderdelen paragraafsgewijs verder uit zodat duidelijk wordt wat de agenda inhoudt. De nadere uitwerking van de verschillende onderdelen vindt per onderdeel afzonderlijk plaats en zullen dus apart aan het Veiligheidsberaad worden voorgelegd.

2. Uitgangspunten Agenda

De strategische agenda Versterking Veiligheidsregio's heeft als hoofduitgangspunt dat het voorziet in de gemeenschappelijke ambitie van het bestuur om vanuit de collectieve verantwoordelijkheid met elkaar de veiligheidsregio's naar een hoger niveau te brengen. Het fundament per veiligheidsregio kan verbeterd worden als veiligheidsregio's in staat zijn om samen te werken aan de juiste thema's. Samenwerking en landelijke aanpak lonen in termen van efficiency en kostenbesparing. De voorliggende agenda is op dit principe vormgegeven. Voor het Veiligheidsberaad is het van belang om nog een aantal uitgangspunten te benoemen.

- *Programmasturing als basisprincipe om maximaal te sturen op verbinding 'papier en werkelijkheid'*

Kenmerk van een programma (het kader waarin deze agenda moet worden gezien) is dat er gestuurd wordt op het realiseren van de doelstellingen. Voor de strategische agenda is het belangrijk dat helder wordt gemaakt wanneer de doelen zijn gerealiseerd. De vraag 'wanneer zijn we tevreden' moet expliciet worden gemaakt, want dat geeft ook aan of uiteindelijk de effecten gesorteerd worden die vooraf beoogd zijn. Daarnaast is een

belangrijk principe bij programmasturing dat bezien moet worden of allerhande werk aan reguleren en extra inspanningen ook daadwerkelijk die bijdrage leveren, die ervan verwacht wordt. Daardoor is er continu debat over de bijdrage van de inspanningen en zal er ook creatief gekeken worden of andere inspanningen mogelijk niet meer effect kunnen sorteren. Dat maakt dat een programma dynamisch van karakter is en dat helpt ook vernieuwing in de hand om met elkaar op zoek te gaan naar werkende oplossingen. Juist het expliciteren én monitoren van al deze veronderstellingen tussen 'doelen – inspanningen – resultaten en effecten' maakt dat er telkens een gesprek is over de relatie tussen de papieren voornemens en de feitelijke effecten.

- *Sturen op effecten, samenhang en robuustheid*

Terecht is door de directeuren veiligheidsregio's, de commissie bevolkingszorg op orde en anderen opgemerkt dat er meer sturing moet komen op het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. Programmasturing sluit nadrukkelijk aan op dit uitgangspunt. Feit is wel dat in de onderbouwing van de gewenste effecten en de geleverde inspanningen er meer (wetenschappelijk) onderzoek nodig is om daar meer gefundeerde uitspraken over te kunnen doen. Neemt niet weg dat juist vanuit het programma duidelijk wordt gemaakt wat per inspanning het feitelijk beoogde effect is. Dit alleen al levert een scherper debat op of daarmee de juiste inspanningen worden geleverd. Daarnaast is het belangrijk dat de samenhang van alle inspanningen wordt gezien. Op die manier kan het programma duiden waarom er prioriteit aan bepaalde activiteiten wordt gegeven (en tegelijkertijd ook inzicht bieden in wat er allemaal gebeurt) om de effecten van het programma te realiseren. Het bevorderen van de samenhang der dingen zorgt voor meer robuustheid van de strategische agenda en daarmee ook voor een grotere effectiviteit.

- *Maximale wisselwerking tussen land en regio's*

Collectieve verantwoordelijkheid voor het versterken van de veiligheidsregio's maakt dat maximaal gebruik gemaakt moet worden van alle aanwezige kennis en kunde op landelijk en regionaal niveau. Dit werkprogramma gaat uit van het principe dat er al veel gebeurt in de veiligheidsregio's om het eigen huis goed op orde te hebben. Om die reden is de strategische agenda vooral gericht om met elkaar juist die activiteiten op te pakken die extra waarde toevoegen ten behoeve van de veiligheidsregio's. Het principe 'van en voor de veiligheidsregio's' is ook voor deze agenda essentieel en richtinggevend.

- *Wetende dat er al veel is vraagt om scherpere op de toegevoegde waarde van de inspanningen*

De strategische doelen zijn niet nieuw en er worden al diverse inspanningen verricht op deze thema's. Voor veel van de inspanningen geldt dat heel precies gekeken moet worden wat er feitelijk nog nieuw gerealiseerd moet worden of waar verbindingen gelegd kunnen worden. Dat vraagt een timmermansoog en tegelijkertijd historisch geweten om te voorkomen dat er geen werk dubbel wordt gedaan. Bij elke activiteit is het van belang dat heel goed gedefinieerd wordt wat de ambitie is en welk probleem van een oplossing (richting) wordt voorzien. Scherpere en precisering is voor een betekenisvol werkprogramma in cruciaal, juist ook om het die toegevoegde waarde te laten hebben die we als Veiligheidsberaad nastreven.

Kortom: het gaat om het werkend krijgen van alle inspanningen die ook door regio's worden ervaren als ondersteunend en van toegevoegde waarde in hun eigen versterkingsproces, opdat we maximaal kunnen voldoen aan de doelen die we beogen (en de effecten die we gaan sorteren).

3. Strategische doelen Werkprogramma

‘Nederland veiliger door het voorkomen en tegengaan (herstel) van maatschappelijke ontwrichting’ is het hoofddoel waar het Veiligheidsberaad voor staat. We willen zoveel mogelijk voorkomen dat er überhaupt sprake is van maatschappelijke ontwrichting en mocht dit onverhoopt toch gebeuren, dan willen we dat een effectief werkende crisisorganisatie ervoor zorgt dat het herstel zo snel mogelijk plaatsvindt. Een belangrijke doelstelling aangezien we voor alle burgers in Nederland willen bijdragen aan een veiliger samenleving, waar wij als bestuur en veiligheidspartners richting en inhoud aan geven.

Het nader uitwerken van de bovenstaande hoofddoelstelling behelst twee componenten. Aan de ene kant het principe van voorkomen van maatschappelijke ontwrichting (risicobeheersing) en aan de andere kant het principe van het tegengaan van feitelijk voordoende maatschappelijke ontwrichting (crisisbeheersing). Vertaald naar doelstellingen betekent dat er twee strategische hoofddoelen centraal staan:

1. Het versterken van risicobeheersing
2. Het versterken van crisisbeheersing

3.1 Versterken risicobeheersing: voorkomen is beter dan genezen!

Een bekend en nog altijd relevant adagium binnen de context van risicobeheersing is: ‘voorkomen is beter dan genezen’. Een breed gedragen beeld is dat vanuit de veiligheidsregio’s op dit onderwerp meer winst behaald kan worden. Vernieuwend op dit thema is dat de illusie van volledige ‘beheersing’ wordt losgelaten en meer gesproken wordt over ‘risicogerichtheid’. Risicogerichtheid gaat er van uit dat niet alle risico’s zijn uit te sluiten en dat het ook niet alleen aan de veiligheidsregio is om daar invloed op uit te oefenen. Risicogerichtheid moet helpen in het leggen van de focus op de beïnvloedbare risico’s. In het verder vertalen (en operationaliseren) van deze hoofddoelstelling zal het gaan om aandacht voor:

- Van regelgestuurd naar outcome-denken’
- Van regulerend naar lerend toezicht
- Van vergunningen naar duurzame gedragsverandering’.

Het verder verfijnen en uitwerken van het risicogericht denken (ook als belangrijke prioriteit benoemd door de directeuren veiligheidsregio’s) moet uiteindelijk leiden tot het versterken van risicobeheersing in Nederland.

3.2 Versterken crisisbeheersing: iets wat je vaker doet, doe je vaker goed!

Lector Menno van Duijn stelt dat het niveau van de crisisorganisatie soms achterblijft vanwege het gegeven dat ‘iets wat je zelden doet, je ook zelden goed doet’. Als we deze stelling omdraaien, geldt ook dat ‘iets dat je vaker doet, je ook vaker goed doet’. De centrale vraag voor veel regio’s is wat je kan doen om de ervaringen van de sleutelfunctionarissen in de crisisorganisatie te verbreden en kwalitatief te vergroten. Deze vraag naar een slagvaardige crisisorganisatie moet echter in breder perspectief worden geplaatst door goed te kijken wat er nog meer gestimuleerd kan worden om de crisisbeheersing te versterken.

Alle veiligheidsregio's zijn dagelijks bezig met het versterken van de crisisbeheersing in de regio. In de strategische agenda moet goed nagedacht worden hoe juist op dit onderwerp de wisselwerking tussen de regio's gestalte kan krijgen om de versterking van crisisbeheersing landelijk van een impuls te voorzien. Onderzoeken naar aanleiding van grootschalige incidenten en crises en tussentijdse meetmomenten vanuit bijvoorbeeld de Inspectie VenJ laten nog vaak zien dat er de nodige winst te behalen valt op het thema crisisbeheersing. Voor het Veiligheidsberaad meer dan genoeg reden om het versterken van de crisisbeheersing als tweede strategische hoofddoel te benoemen.

4. Landelijke inspanningen qua inhoud en organisatie

Nu de strategische doelen zijn benoemd is het vervolgens van belang om de doelen te vertalen naar concrete inspanningen. Op voorhand moeten hierover twee opmerkingen worden gemaakt. Allereerst geldt dat omtrent de inspanningen voor het versterken van de risicobeheersing er twee parallelle trajecten plaatsvinden. Met de Minister van Veiligheid en Justitie is door het DB van het Veiligheidsberaad afgesproken dat er een gezamenlijke uitwerking komt op een drietal thema's. Dit zijn de thema's water en evacuatie, continuïteit van de samenleving en nucleair. Deze onderwerpen worden in het totaalprogramma meegenomen, maar duidelijk moge zijn dat qua organisatie en sturing deze thema's gezamenlijk worden vormgegeven door VenJ en het Veiligheidsberaad.

Ten tweede geldt dat we als Veiligheidsberaad de inspanningen zowel op inhoudelijk niveau als op organisatieniveau invulling geven. De ambitie is om inhoudelijk meerwaarde te genereren op risico- en crisisbeheersing. Tegelijkertijd willen we ook landelijk effect sorteren in het versterken van de organisatie van de veiligheidsregio's. Dit past in de gemeenschappelijkheid van de ambitie en het stimuleren van collectieve verantwoordelijkheid van bestuur en veiligheidsregio's.

Hierna zullen we de inspanningen per strategische hoofddoelstelling nader uitwerken. In deze notitie kiezen we er bewust voor om de activiteiten op hoofdlijnen te beschrijven. Zoals hiervoor aangegeven zal de strategische agenda per inspanning moeten weergeven wat de veronderstelde bijdrage gaat zijn en hoe hierin 'historie en ervaring' maximaal benut wordt. De echte meerwaarde zit in het preciseren van de doelstellingen en de wil om het thema te verdiepen en te vernieuwen.

4.1 Inhoudelijke inspanningen ter versterking risicobeheersing

Zoals hierboven aangegeven dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de inspanningen die in samenwerking tussen VenJ en het Veiligheidsberaad worden uitgevoerd en de inspanningen die vanuit het totale programma (=agenda) worden uitgevoerd (en aangestuurd). Hierna wordt eerst ingegaan op de drie gezamenlijke activiteiten en daarna worden de andere inspanningen kort toegelicht.

Gezamenlijke inspanningen Veiligheid en Justitie en Veiligheidsberaad

Water en evacuatie

Een beschermd Nederland, tegen de gevolgen van te veel of juist te weinig water. Een plek waar een ieder veilig kan wonen, werken en recreëren. Dat is de gezamenlijke ambitie waar de Nederlandse overheid voor staat. Alhoewel er kennisleemtes ten aanzien van dit onderwerp zijn, is er ook veel informatie beschikbaar en zijn er veel best practices. Die informatie en kennis is echter versnipperd aanwezig en lastig toegankelijk voor burgers, maar ook voor professionele partijen. Op dit terrein veranderen (wetenschappelijke) inzichten snel. Diverse organisaties werken, al dan niet in samenwerkingsverbanden, aan het thema 'water en evacuatie'. Deze gezamenlijke doelstelling beoogt de individuele en gezamenlijke ambities van samenwerkingspartijen (veiligheidsregio's, departementen, waterschappen etc.) te bepalen met als resultaat *het ontwikkelen van een adequate rampenbeheersing bij overstromingen, als integraal onderdeel van meerlaagsveiligheid (dus in samenhang met waterkeringen en ruimtelijke inrichting) en het realiseren, door effectieve samenwerking zowel in preparatie, respons als risicobeheersing, van een acceptabel risico.*

Continuïteit van de samenleving, voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door grootschalige uitval

In ons dagelijks leven maken we voortdurend gebruik van elektriciteit, ICT, telecomunicatie, drinkwater enzovoorts. Maar wat als een dergelijk proces, om welke

reden dan ook, uitvalt? Deze uitval kan voor grote maatschappelijke problemen en onrust zorgen. Door deze toegenomen verwevenheid en afhankelijkheid van de samenleving van dergelijke processen is van belang dat er aan goede informatiepreparatie wordt gedaan en er goede afspraken zijn gemaakt tussen het Rijk, de veiligheidsregio's, de politie en de private partners om voldoende veerkracht te kunnen tonen op het moment van grootschalige uitval. Vanuit het perspectief van de veiligheidsregio als netwerkorganisatie. Op deze manier kan discontinuïteit van de samenleving zoveel als mogelijk worden voorkomen, maar niettemin is het noodzakelijk om in tijden van crises de veerkracht van burgers en partijen te stimuleren. Daarom is de gezamenlijke ambitie dat *grootschalige uitval, verstoring of aantasting van de continuïteit van de samenleving kan worden voorkomen of geminimaliseerd door effectief samen te werken in risico- en crisisbeheersing. De veiligheidsregio's, het rijk en de crisispartners maken daartoe afspraken op het terrein van alertering, alarmering, planvorming, opleiden, trainen, oefenen en risico- en crisiscommunicatie, die aantoonbaar bijdragen aan de robuustheid en veerkracht van de samenleving. Ook is een nadere duiding nodig bij welke vitale sectoren de kwetsbaarheid het grootst is en welke dus met voorrang moeten worden opgepakt.*

Nucleaire veiligheid

Nederlanders hebben veel voordeel van nucleaire kennis. Door de ontwikkelingen op het nucleaire terrein hebben we de beschikking over elektrische auto's, zonnecellen en ook ziekten als kanker zijn te bestrijden met in Nederland gefabriceerde radioactieve geneesmiddelen. Deze ontwikkelingen brengen ook gevaren met zich mee, waar de samenwerkingspartners een grote verantwoordelijkheid in hebben. Deze behelst de veiligheid op en rond kerninstallaties te garanderen, maar ook daadkrachtig in te grijpen en te handelen op het moment dat een incident zich voor doet. In dit kader is het van belang zicht te krijgen op ieders taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden als het gaat om de voorbereiding op en de bestrijding van een nucleair incident. De grens tussen verantwoordelijkheden van het Rijk en regio hebben in het verleden aanleiding gegeven tot onduidelijkheid, vandaar dat deze gezamenlijke doelstelling tracht hieraan invulling en betekenis te geven, waarbij de urgentie voor iedere veiligheidsregio evident is (en dus ook niet alleen gerelateerd wordt aan kerncentrales binnen of buiten onze landsgrenzen, maar het gaat om voorkomen en tegengaan van grootschalige incidenten met ioniserende straling). De veiligheidsregio's, het rijk, exploitanten en andere crisispartners hebben als gezamenlijke ambitie om door effectieve samenwerking in risico- en crisisbeheersing (inclusief nafase/herstel) adequaat te kunnen reageren op een nucleair of radiologisch incident, binnen of buiten de eigen landsgrenzen. Van het rijk, de veiligheidsregio's en andere crisispartners wordt verwacht dat deze de effecten van mogelijke maatregelen bij (een dreigende) stralingsincident vooraf kennen en in staat zijn om gegeven de beschikbare ruimte en capaciteiten optimale beslissingen te nemen en goed samen te werken. Dit betekent dat zij aan moeten kunnen geven wat wel en niet van elkaar te kunnen verwachten en hoe zij met verschillende dreigingsituaties moeten omgaan. Dit vereist enerzijds de gebiedsgerichte en regio-overstijgende samenwerking tussen bron- en effectregio's te versterken (ook grensoverschrijdend). Anderzijds vraagt het om versterking van de samenwerking tussen Rijk-regio's, zowel in de preparatie en respons, om samenhangende nucleaire veiligheidsstrategieën uit te werken, te implementeren, te trainen, op te leiden en beoefenen, uit te voeren en te verbeteren. Om dit te realiseren is een gedeelde en onderhouden kennis en informatiebasis nodig, door het ontwikkelen, ontsluiten en delen van kennis, informatie, ervaring en expertise, onder meer in databestanden en beslissingsondersteunende systemen.

Inspanningen Veiligheidsberaad¹

Opstellen visie risicogerichtheid

Zoals hierboven genoemd is het van belang om qua denken meer inhoud te geven aan wat risicogerichtheid inhoudt voor de veiligheidsregio's. Dit wordt gezien als een kentering in het denken over veiligheid. Het is duidelijk dat niet een exclusief thema is voor de veiligheidsregio's; vele andere partijen (RUD, provincies, gemeenten, private partijen) hebben verantwoordelijkheden op dit onderwerp en zijn ook nodig om verandering in denken (en doen) te realiseren. De opgave is om eerst een visie op te stellen over risicogerichtheid aansluitend bij de diverse ontwikkelingen die spelen (denk aan de Omgevingswet). De veiligheidsregio wil in deze meer aan de voorkant komen en daarin een actieve rol vervullen om na te denken over de risico's en veiligheidsaspecten inzake de fysieke leefomgeving en daarin tot doordachte keuzes te komen over aanvaarbare of onaanvaadbare risico's. Thema's als risicobewustzijn, tolerantiegrenzen, participatiemaatschappij krijgen hierin een plaats.

Positioneren Veiligheidsregio's vanuit ontwikkeling omgevingswet/ omgevingsrecht

In het verlengde van de op te stellen visie op risicogerichtheid is het voor veiligheidsregio's cruciaal om vooral ook met de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) tot een intensieve samenwerking te komen. In dit kader is de ontwikkeling binnen het omgevingsrecht van belang. In deze is het belangrijk om in samenwerking met het veld meer handelingsperspectief te creëren. Om de samenwerking tussen veiligheidsregio's en RUD's van de gewenste impulsen te voorzien zal daarvoor een duidelijk kader worden ontwikkeld.. Om meer nadruk te leggen aan het voorkomen en beheersen van risico's is het van belang dat de veiligheidsregio goed gepositioneerd wordt aan de voorkant van de risicoketen. Een benadering die vooral in de omgeving van de veiligheidsregio's geen automatisme is en daarom vraagt om een duidelijk kader en positionering.

Innovatie Brandweezorg²

Met de visie Brandweer over Morgen (die thans in 2014 herijkt wordt) heeft de brandweer belangrijke stappen gezet op het thema innovatie. Innovatie gericht op het vergroten van het maatschappelijk rendement en het bijdragen aan de zorg voor de continuïteit van het maatschappelijk leven. Nu de regionalisering in alle regio's voltooid is, kan vanuit de brandweer de volgende slag gemaakt worden op het innoveren en versterken van de brandweezorg. Deze richt zich in ieder geval op twee aspecten. Ten eerste wordt het perspectief van brandweezorg verder verbreed naar diverse partijen die daaraan – naast de brandweer - een bijdrage kunnen leveren. Een filosofie die ook concreet moet worden vertaald naar wat daar aan activiteiten in mogelijk is (hoe kunnen bijvoorbeeld initiatieven worden gestart om het brandveilig leven te bevorderen). Ten tweede speelt ook in deze de vraag hoe de maatschappelijke toegevoegde waarde van de brandweer verder kan worden versterkt. Een vraag in deze is bijvoorbeeld hoe een lokale post voor verschillende maatschappelijke doeleinden kan worden gebruikt om de effectiviteit te vergroten (denk als voorbeeld aan 'Brandweer in de wijk naar de toekomst'). Naast deze aspecten is in het kader van risico- en crisisbeheersing ook belangrijk om brandweerspecifieke thema's op te pakken zoals variabele voertuigbezetting en opkomsttijden.

Publieke gezondheid

Groeiende aandacht voor publieke gezondheid bij incidenten en rampen is gewenst. Bij de meeste calamiteiten blijkt ook de publieke gezondheid in het geding en kan zelfs groter effect hebben dan het incident zelf.

¹ Hierna volgen enkel nog inspanningen die door het Veiligheidsberaad geïnitieerd en aangestuurd worden.

² Deze inspanning heeft zowel betekenis voor de bijdrage aan risico- als crisisbeheersing.

4.2 Organisatorische inspanningen ter versterking van risico- en crisisbeheersing

Om invulling te geven aan de ambitie om maximaal van elkaar te leren en elkaars kennis/ervaring te benutten, heeft het Veiligheidsberaad besloten om ook voor de organisatie van de veiligheidsregio's een aantal gezamenlijke activiteiten te benoemen. Deze organisatorische inspanningen worden gezien als een belangrijke hefboom ter versterking van het geheel en daarmee direct van invloed op zowel een versterkte risicobeheersing als crisisbeheersing. Hierna werken we de inspanningen kort nader uit.

Kwaliteit en vergelijkbaarheid veiligheidsregio's

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 kwaliteitszorgsysteem voor veiligheidsregio's waarmee de geleverde prestaties ten opzichte van de gewenste prestaties inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Een kwaliteitszorgsysteem 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 kwaliteitszorgsysteem 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 (prestatiemeting en -verantwoording veiligheidsregio's). Bij de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem 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 inzichtelijk gemaakt gerapporteerd dienen te worden zodat onderlinge vergelijking tussen regio's mogelijk wordt (uiteraard ruimte voor maatwerk als gevolg lokale afspraken).

Dit thema zal met voorrang worden uitgewerkt in concrete uitvoeringsvoorstellen.

Samenwerking in de regio: versterken interdisciplinaire en intersectorale samenwerking

Veiligheidsvraagstukken zijn dermate complex dat de inbreng van partners uit verschillende sectoren noodzakelijk is. In het versterken van de samenwerking ligt voor alle veiligheidsregio's een continue opgave (mede ook omdat de omgeving continu in beweging is). De veiligheidsregio's hebben een belangrijke regiefunctie om de samenwerking met hun partners in de regio goed te borgen. Het gaat hier niet alleen om de klassieke partners (als politie en defensie), maar juist ook om de publieke en private partijen die op allerlei relevante thema's een belangrijke toegevoegde waarde hebben. Daar waar partners nationaal zijn georiënteerd, is het van belang dat de veiligheidsregio's als collectief optreden. Dit is ook de reden waarom op initiatief van het Veiligheidsberaad met belangrijke vitale partners op regionaal niveau convenanten zijn afgesloten naar landelijk vastgesteld model als begin voor een duurzame samenwerking. Belangrijk is dat de ambitie op onderwerpen sturend is op hoe je als regio samenwerkingsrelaties inricht en feitelijk vorm geeft. Samenwerking is geen doel op zich, maar is een belangrijke hefboom om onderwerpen in samenhang verder te brengen. Landelijk zal worden voorzien dat zowel op inhoud als qua verdieping van het thema samenwerking handreikingen worden geboden om samenwerkingsverbanden succesvol in te richten. Daarnaast is het ook van belang dat de samenwerking met ondermeer politie en defensie op landelijk en regionaal niveau goed geborgd worden (mede ook door de ontwikkelingen die in de organisaties plaatsvinden). In dit kader biedt de quick scan Versterking Civiel-Militaire Samenwerking goede aanknopingspunten voor verdere uitwerking van de gewenste samenwerking. VCMS zal met voorrang worden opgepakt en worden omgezet in een actieprogramma dat aan het Veiligheidsberaad wordt voorgelegd.

Rol en positie directeur Veiligheidsregio

Op dit moment wordt de functie en positie van de directeur veiligheidsregio verschillend ingevuld. Dat draagt niet bij aan de gewenste onderlinge samenwerking tussen regio's, de samenwerking met partners en met het Rijk. Doel is om de functie van de directeur Veiligheidsregio landelijk meer uniform te borgen, zodat ook explicieter wordt wat hun taken zijn op het initiëren van samenwerkingsverbanden en hun bijdrage aan het versterken van de risico- en crisisbeheersing. Het Veiligheidsberaad stelt een bestuurlijk standpunt op inzake de functie van directeuren veiligheidsregio's.

Informatievoorziening

Dit onderwerp kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen die nu plaatsvinden in de vorming van een Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO). De LMO wordt verantwoordelijk voor de Meldkamer en de daarbij horende landelijke informatie- en communicatievoorziening. Helder is dat de veiligheidsregio's verantwoordelijk blijven voor het stellen van de behoefte en het ophalen van de vraag. Ook in het kader van het kunnen waarmaken van de gezagsrol is een belangrijke rol weggelegd voor de veiligheidsregio's. Belangrijk is goed aandacht te hebben voor de consequenties voor de veiligheidsregio's van de verdere standaardisatie van de werkprocessen en informatievoorziening. In dit kader is het van belang dat het Veiligheidsberaad sturing blijft geven aan het versterken van het netcentrisch werken en een geo-voorziening. In deze kan vanuit de strategische agenda goed aangesloten worden op hetgeen reeds plaatsvindt binnen het Programmaoverleg Informatievoorziening (POI). Informatievoorziening is bij uitstek een terrein waarop motiverende factoren als kostenefficiëntie en meerwaarde zich al ruimschoots hebben bewezen. Samenwerking en landelijke aanpak lonen.

Positionering Veiligheidsberaad

Een laatste organisatorische inspanning die in dit kader benoemd wordt is de continue aandacht voor een effectieve positionering van het Veiligheidsberaad. Het is van belang dat niet alleen de veiligheidsregio's zelf, maar ook het Veiligheidsberaad zich verder ontwikkelt. Dit is nodig om de ambities en inspanningen die in deze Strategische Agenda benoemd zijn te realiseren. Het is daarom van belang te onderzoeken hoe het Veiligheidsberaad in de toekomst verder kan groeien naar bestuurlijk platform dat namens de afzonderlijke veiligheidsregio's over voldoende bestuurskracht beschikt, binnen de kaders van verlengd lokaal bestuur. Het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad vervult hierbij een initiërende rol; de uiteindelijke positie en rol van het Veiligheidsberaad dient echter te worden gedragen en gedeeld door alle leden en de veiligheidsbesturen van de afzonderlijke regio's.

4.3 Inhoudelijke inspanningen ter versterking crisisbeheersing

Versterken bevolkingszorg

De bevolkingszorgprocessen zijn belangrijke processen in de crisisbeheersing en hebben grote impact op het effect en met name de beleving van het effect door burgers en getroffen. De uitvoering van deze processen is niet optimaal en in inspectierapporten komt regelmatig naar voren dat de bevolkingszorgprocessen niet goed genoeg zijn uitgevoerd. Dit komt deels door niet passende toetsingskaders, maar deels ook doordat gemeenten en regio's met elkaar nog druk doende zijn met de implementatie en de manier van organiseren van de bevolkingszorgprocessen. Opgave voor de komende periode is om het professionaliseren van de bevolkingszorgprocessen in samenhang te bezien en daarin landelijk als regio's gebruik te maken van best practices en ontwikkelpotentieel. Deze activiteit hangt sterk samen met het vergroten van de kwaliteit en vergelijkbaarheid tussen regio's. Hier gaat het niet om het bedenken van nieuwe ideeën, maar om gezamenlijk de implementatiekracht te vergroten, zodat bevolkingszorg een volwaardige kolom is binnen het totaal van de crisisbeheersing. Met de minister van VenJ is een bestuurlijke afspraak gemaakt dat dit thema met prioriteit aandacht behoeft. Om die reden zal het ook met voorrang worden opgepakt.

Versterken zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid is gerelateerd aan communicatieve uitingen en zal integraal onderdeel moeten uitmaken van de in de toekomst te ontwikkelen (beleids)instrumenten.

Zelfredzaamheid houdt in dat burgers eigen verantwoordelijkheid nemen en dat de overheid dit goed meeneemt in beleid, plannen en procedures. Het expertisecentrum zelfredzaamheid is ingericht om initiatieven te continueren, innovaties te doordenken en regio's te helpen met het verder brengen van dit onderwerp. Dit onderwerp hangt ook nauw samen met de inhoudelijke thema's die gezamenlijk worden opgepakt met VenJ als het gaat om de thema's water en evacuatie, continuïteit en veerkracht en nucleaire veiligheid.

Versterken (boven)regionale hoofdstructuur crisisbeheersing

Effectieve crisisbeheersing valt of staat bij een goede crisisorganisatie, waarvoor geldt dat er 24/7 een hoofdstructuur ingericht kan worden met vakbekwame functionarissen - die opgeleid en getraind zijn - om de crisis met behulp van de operationele diensten en andere direct betrokkenen adequaat tegen te gaan. Zowel landelijk, bovenregionaal als regionaal wordt er veel gedaan om de crisisstructuur optimaal voor te bereiden voor de momenten dat deze nodig is. Gaandeweg ontstaat vaker de vraag of de inrichting nog voldoet aan de eisen die uiteindelijk gesteld worden. De uitkomsten van incidenten en ook oefeningen (waaronder de gehouden systeemtesten in diverse regio's) maken steeds duidelijk dat het per regio moeilijk is om alle functies in de crisisorganisatie op kwalitatief niveau goed te borgen. Een situatie die vraagt om een nadere doordinking van de crisisorganisatie, met als doel om met behulp van de veiligheidsregio's te komen tot innovatieve voorstellen om de crisisorganisatie effectiever (en mogelijk ook efficiënter) in te richten. Kortom: het zoeken naar wegen om ervoor te zorgen dat de veiligheidsregio's het principe van 'iets dat je vaker doet, doe je vaker goed' ook feitelijk opgeld te laten doen.

5. Organisatie van de strategische agenda

Opdrachtgever: Veiligheidsberaad

Voor de programmaorganisatie geldt het uitgangspunt dat de ambtelijk strategisch verantwoordelijken van de veiligheidsregio's goed betrokken worden en verantwoordelijkheid dragen in de uitvoering. Vanuit het IFV kan programma gefaciliteerd worden. Per inspanning wordt bezien wat reeds gaande is en wat nog nader georganiseerd moet worden.

Uitgangspunt hierbij is dat aangesloten wordt op reguliere structuren en gebruik wordt gemaakt van het model van cocreatie. Bij de concrete uitwerking van de verschillende onderdelen zal steeds de samenhang met het Meerjarenbeleidsplan van het IFV worden meegenomen. En zullen de verantwoordelijkheden worden beschreven. Overall regie en monitoring geschiedt via de afdeling BDO.

De uitwerking vindt plaats middels een projectmatige aanpak. Voor de drie geprioriteerde onderwerpen worden werkgroepen aangewezen die projectplannen opstellen. Deze worden vervolgens door het Veiligheidsberaad van 26 september 2014 geaccordeerd. Daarna kan de uitvoering van de projecten ter hand worden genomen.

Boven de projecten ressorteert het DB als stuurgroep die binnen de bestuurlijk vastgestelde kaders het totaal begeleidt en toezicht houdt op de realisatie van de doelstellingen binnen de gestelde termijn. Elk afzonderlijk project kent een projectleider die wordt ondersteund door een projectsecretaris, geleverd vanuit IFV.

In de projectplannen zijn ten minste de volgende thema's uitgewerkt:

a) Wat is precies de opdracht

Op basis van bovenstaande beschrijving van de inhoudelijke thema's moet voldoende SMART gemaakt worden wat er precies het resultaat is van het project.

b) Wie is de opdrachtnemer

Voldoende duidelijk moet worden wie deze opdracht (als projectleider) gaat uitvoeren.

c) Hoe is de financiering beoogd

Er moeten afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de gezamenlijke doelstelling gefinancierd gaat worden.

d) Op welke wijze borgen we de gemaakte afspraken

Deze borging of codificering kan op verschillende manieren plaats vinden, middels een intentieverklaring, wetswijziging of opname in het regionaal crisisplan

e) Wat is de voortgang

In een bijgevoegde planning moet aandacht zijn voor de relevante mijlpalen..

De opstelling van projectplannen voor de drie inhoudelijke thema's die gezamenlijk met VenJ ter hand worden genomen geschiedt via cocreatie tussen de NCTV, de veiligheidsregio's en het IFV/bestuursondersteuning. Ook deze plannen zullen aan het Veiligheidsberaad van 26 september worden voorgelegd via de geëigende routes. Een uitwerking van deze drie gezamenlijke doelstellingen treft u in de bijlage.

6. Tot slot

De strategische agenda heeft een looptijd van twee jaar. Het voorgaande geeft een kader aan van waaruit de strategische agenda gestart wordt en na goedkeuring door het Veiligheidsberaad verder zal worden uitgewerkt. Duidelijk moge zijn dat de inspanningen verder uitgewerkt en geconcretiseerd worden, zodat dit geen papieren beleidsvoornemens blijven. We gaan gericht werken aan resultaten om uiteindelijk een bijdrage te leveren aan het versterken van de risico- en crisisbeheersing. Een agenda die vanuit het bestuur gericht wordt, maar verder qua inrichting en verrichting door diverse partijen ter hand zal worden genomen. Daarbij is het van groot belang dat kritisch en met een 'open mind' wordt gezien of de doeleinden daadwerkelijk gerealiseerd worden. Hierdoor kan het Veiligheidsberaad als opdrachtgever goed blijven sturen op het versterkingsproces van de veiligheidsregio's, met als hoofddoel ***'Nederland veiliger te maken door voorkomen en tegengaan van maatschappelijke ontwrichting'***.