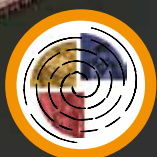


TOEKOMSTBESTENDIGE RISICOBEBEERSING

Van koekjesfabriek naar patissier



Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond



Inhoud

Voorwoord	5	4. Van visie naar producten	23
Samenvatting	7	1. De klassieke regelgerichte producten	23
Risicogerichtheid als verbindend thema	7	Identificatie van de regelgerichte producten	23
Wat is risicogerichtheid?	7	Effect van de Omgevingswet op deze producten	23
Hoe boeken we die veiligheidswinst?	7	Effect van de Wkb op deze producten	24
Consequenties Omgevingswet voor de VRR	7	Visie 'van regelgericht naar risicogericht' op deze producten	25
Consequenties Wkb voor de VRR	8	Ambitie en opgave van het regelgerichte product ²⁶	
Onze gewenste toekomst: van koekjesfabriek naar patissier	9	2. Risicogerichte multidisciplinaire producten	27
Strategie voor een risicogerichte aanpak bij de VRR	9	Context en kader	27
1. Risicobeheersing en risicogericht werken	11	Identificatie en kenmerken van multidisciplinaire producten	28
Er komt veel op ons af	11	Ambitie en opgave van het risicogerichte product	28
Risicogerichtheid; een eerste duiding	11	3. Omgevingsveiligheid als nieuw product	29
Visie op risicobeheersing en risicogerichtheid	12	Huidige producten op het gebied van omgevingsveiligheid	30
Definitie van de risicogerichte werkwijze	13	Effect van de Omgevingswet op deze producten	30
2. Omgevingswet, Wkb en wet VTH	15	Omgevingsveiligheid: ambitie en opgave	31
Wat brengt de Omgevingswet?	15	Bijlage: literatuurverwijzingen	34
Consequenties Omgevingswet voor de VRR	15		
Wat brengt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)?	15		
Consequenties Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	16		
3. De toekomst van risicobeheersing	19		
Een transitie...	19		
...naar de toekomst die wij ons wensen	19		
1. De VRR is multidisciplinair en risicogericht	20		
2. Ons bevoegd gezag bepaalt welke risico's maatschappelijk acceptabel zijn	20		
3. Risicobeheersing sluit naadloos aan op alle taakgebieden	20		
4. Onze medewerkers zijn veiligheidsspecialisten met een brede blik	21		
5. VRR: unieke partner met maatschappelijke meerwaarde	21		
6. Veiligheid wordt een vanzelfsprekende gezamenlijke verantwoordelijkheid	21		



Voorwoord

De VRR doet haar werk in een complexe en dynamische samenleving, waarin risico's, technologie, verwachtingen van klanten, ketenpartners en wetgeving voortdurend veranderen. Toenemende complexiteit betekent toenemende risico's. Het effect hiervan wordt in alle schakels van de veiligheidsketen gevoeld en dwingt – nog meer dan voorheen – tot integrale samenwerking. Risicogerichtheid is daarin een belangrijk verbindend thema, dat ook in de programma's Risicogerichtheid en Brandweezorg 2017-2020 terugkomt. Via een risicogerichte benaderingswijze kunnen (en moeten) alle organisatieonderdelen van de VRR elkaar vinden. De afdelingen Risicobeheersing en Industriële Veiligheid zijn verantwoordelijk voor het domein risicobeheersing. Vanuit dit perspectief heeft Risicobeheersing een visie op een risicogerichte aanpak geformuleerd. Wij hebben hierbij zoveel mogelijk oog gehouden voor de andere afdelingen van de VRR. De VRR brengt immers alle veiligheidsaspecten bij elkaar.

Wij hebben dit document geschreven vanuit de overtuiging dat de VRR met een integrale risicogerichte aanpak de meerwaarde levert die de maatschappij van haar mag verwachten. Dit vraagt van alle betrokkenen een andere manier van kijken en samenwerken. Voor de afdeling Risicobeheersing betekent het dat wij ons al geruime tijd heroriënteren van een regelgerichte naar risicogerichte benaderingswijze en daarbij investeren in de competenties van onze medewerkers en de relatie met onze interne en externe partners. Wij doen al enkele jaren ervaring op met een risicogerichte benaderingswijze. In de regio en landelijk tekent zich een duidelijke risicogerichte trend af. Deze heroriëntatie betekent overigens niet dat de regelgerichte producten volledig zullen verdwijnen.

Binnen een sterk veranderend speelveld, waarin met name de nieuwe Omgevingswet en de WKB ons voor nieuwe uitdagingen en mogelijkheden stellen, merken we dat wij in de positie verkeren om alle activiteiten binnen en buiten de VRR te verbinden. Door onze kennis en ervaring te combineren met een regierol op risico's, kunnen we als geheel meer toegevoegde waarde bieden op zowel de preventieve als repressieve veiligheidsproducten van de toekomst.

Dit document bevat zowel onze visie op risicogerichtheid, als een uitwerking van de context waarbinnen wij onze oude en nieuwe producten leveren. Die producten hebben we aan onze visie getoetst en langs de lat van de nieuwe wet- en regelgeving gelegd. Dit leverde een concretisering van (brand)preventieve producten op en handvatten om de regie op een integrale risicogerichte benaderingswijze in te richten. Wij zien de afdeling Risicobeheersing hierbinnen als de partner die alle benodigde kennis en kunde verbindt en samenbrengt.

Met dit document hebben we nog geen pasklare oplossing voor onszelf of de hele VRR. We zetten hiermee vooral de poort open om integraal en risicogericht onze toekomstige producten met elkaar vorm te geven. Daarbij beseffen we dat dit tot domeindiscussies kan leiden. Soms schept dat helderheid, maar ze kunnen een open samenwerking ook belemmeren. Daarom vragen wij van iedere lezer het lef om een ontkleurde bril op te zetten. Laat vooral de veiligheidswinst voor onze samenleving bepalen welke mening en welke gezamenlijke acties uit dit visiedocument volgen. Wij gaan graag met u aan de slag om die risicogerichte aanpak integraal in te vullen en de samenleving vanuit onze gezamenlijke Bedoeling te dienen.

*Het Managementteam van de
afdeling Risicobeheersing VRR*

**“De samenleving
verandert en daarmee
de risico’s ook.”**

Samenvatting

Risicogerichtheid als verbindend thema

De VRR – met als wezenlijke onderdelen de brandweer, risicobeheersing, crisisbeheersing en de GHOR – doet haar werk in een complexe en dynamische samenleving, waarin risico's, technologie, verwachtingen van klanten, ketenpartners en wetgeving voortdurend veranderen. Toenemende complexiteit betekent toenemende risico's. Dit dwingt alle onderdelen van de organisatie tot integrale samenwerking vanuit een risicogerichte benaderingswijze. Dit is de enige manier om meer veiligheidswinst te boeken dan de VRR tot nu met haar huidige instrumentarium doet. Een risicogerichte blik maakt bovendien helder hoe we de verantwoordelijkheden zowel bestuurlijk als organisatorisch moeten (ver)delen, beleggen en dragen. Daarbij is het belangrijk om ons te realiseren dat een risicoloze samenleving onmogelijk is.

Wat is risicogerichtheid?

Al ruim vijftien jaar is er een kentering in het denken over en omgaan met risico's te zien. Om het begrip risicogerichtheid te duiden, hebben we zes bouwstenen geformuleerd. Risicogerichtheid betekent in de eerste plaats *anders omgaan met risico's* ①. Het gaat ons om een samenhangende benadering van risico's, óver de verschillende vakgebieden heen. Dat dwingt ons risico's vanuit een *breder perspectief te bekijken* ②. Risico's laten zich lang niet altijd meer vangen in de oude objectief meetbare eenheid van 'kans maal effect'. Het is belangrijker om risico's te *wegen en differentiëren* ③ naar bijvoorbeeld complexiteit of betrokkenheid van burgers. Zo kunnen we passende strategieën ontwikkelen om de risico's te beheersen. De rol van de overheid varieert daarbij van ondersteunen, informeren, bevorderen van gewenst gedrag, regisseren tot dwingend sturen. Een *heldere verantwoordelijkheidsverdeling* ④ is daarbij onmisbaar. Ieder moet zijn rol kennen om hem te kunnen vervullen. De wetgever legt de primaire verantwoordelijkheid voor risicobeïnvloeding bij inwoners, bedrijven en (overheids)instellingen als eigenaars of gebruikers van de fysieke omgeving met daarin onder andere gebouwen, installaties en transportroutes. De VRR ondersteunt de provincie en omgevingsdienst (milieu, externe veiligheid) en gemeenten (vergunning, handhaving, integraal veiligheidsbeleid). De VRR bevindt zich in de positie om

risico's te identificeren en in perspectief te plaatsen, zodat het bestuur op basis hiervan onderbouwde afwegingen kan maken.

De afgelopen decennia is gebleken dat regelgeving effectief is, maar slechts een beperkte werking en werkingsduur heeft. Het besef groeit dat een *duurzame gedragsverandering* ⑤ nodig is. Dit betekent dat de filosofie achter de regelgeving naar de praktijk moet worden vertaald. Dit vraagt om nieuwe beïnvloedingsstrategieën en nieuwe instrumenten, waarin contact, dialoog en verleiden belangrijke elementen zijn. De risicogerichte ontwikkeling kan de indruk wekken dat deze de klassieke regelgerichte benadering volledig vervangt. Onterecht: *risicogerichtheid en regelgerichtheid zijn onderdeel van hetzelfde domein risicobeheersing*. Het is een kwestie van én-én ⑥.

Met inbegrip van bovenstaande bouwstenen sluit de afdeling Risicobeheersing zich aan bij de definitie van de risicogerichte werkwijze die Frek en Van Mierlo¹ in opdracht van het Veiligheidsberaad hebben geformuleerd: *Risicogericht werken is risico's in multidisciplinair verband doelgericht in beeld brengen en beïnvloeden door gezamenlijk te zoeken naar maatregelen die de veiligheid bevorderen; anderen te motiveren; gedrag te beïnvloeden en verantwoordelijkheden tussen inwoners, bedrijven en overheid helder te verdelen en te beleggen*.

Hoe boeken we die veiligheidswinst?

Met het besef dat meer regels niet per definitie tot meer veiligheid leiden en dat een aanvullende risicogerichte benaderingswijze de beste manier is om in onze complexer wordende samenleving die extra veiligheidswinst wel te boeken, is de transitie nog niet gemaakt. De voorzet komt van de wetgever met een fundamentele stelselwijziging in het omgevingsrecht met de nieuwe Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De reeds ingezette transitie is hierdoor verstevigd en versneld.

Consequenties Omgevingswet voor de VRR

Voor de VRR betekent de Omgevingswet dat zij zich naar

¹ Op basis van de definitie van Frek en Van Mierlo, in *De beweging van risicobeheersing naar risicogerichtheid in 2010. Samen zorgen voor échte coproductie*, juni 2015.

“Een veilige leefomgeving inrichten,
is samen de juiste keuzes maken.”

de voorkant van het beleids- en besluitvormingsproces moet bewegen ①. De VRR moet haar bijdrage bij de start van het samenspel tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag gaan leveren. Het gaat niet alleen meer om advisering, maar om co-creatie en dit brengt andere spelregels met zich mee. De wet gaat uit van vertrouwen in plaats van controle. Het *zicht op risico's komt niet meer vanzelfsprekend* ② voort uit de levering van de klassieke regelgerichte producten, zoals advisering en vergunningverlening, omdat toestemming vooraf minder nodig is. De omgevingsvisie en het omgevingsplan noodzaken inwoners en belanghebbenden tot ontschotting en co-creatie. Dit vraagt om integrale afwegingen en meer samenhang tussen verschillende domeinen, zoals veiligheid, gezondheid, milieu, water, infra en ruimtelijke ordening. Voor de VRR betekent dit dat alle uitgangspunten en kaders rond brandveiligheid, risicobeheersing, industriële veiligheid, externe veiligheid en crisisbeheersing in samenhang moeten worden gebracht om een *integraal product* ③ te kunnen leveren. Onder het motto 'eenvoudig beter' richt de rijksoverheid bovendien een Digitaal Stelsel Omgevingsrecht in met *één digitaal loket* ④ waarbinnen VRR, gemeenten, DCMR, GGD en vele andere partijen digitaal

samenwerken. Een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en overheid voor de fysieke leefomgeving vereist immers om een gelijke informatiepositie.

Consequenties Wkb voor de VRR

Het nieuwe stelsel rond de Wkb beoogt kwaliteitsverhoging in het bouwen. De wet vervangt het gemeentelijk toezicht op de uitvoering door toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging, die marktpartijen zelf ontwikkelen. De gemeente controleert dan alleen nog of het juiste instrument is toegepast bij de risicoklasse van een bouwwerk en of er sprake is van een erkende kwaliteitsborger. De wet onderscheidt drie gevolgklassen, waarbij klasse 1 staat voor klein-risico-objecten en klasse 3 voor hoog-risico-objecten. Toetsing van gevolgklasse 1 wordt in de eerste uitvoeringsfase verschoven naar de markt. De impact hiervan op de VRR is aanwezig maar relatief gering, omdat zij in klasse 1 weinig doet (dit kan in andere regio's anders zijn). Voor de twee andere gevolgklassen kunnen de gevolgen afhankelijk van de ervaring met gevolgklasse 1 groter zijn. De Wkb maakt een risicogerichte benaderingswijze hoe dan ook noodzakelijk, omdat de inhoudelijke en formele invloed van de overheid

afneemt en het initiatief bij inwoners en bedrijven komt te liggen. Om actueel zicht op risico's te houden, winnen toezicht en handhaving aan belang.

Onze gewenste toekomst: van koekjesfabriek naar patissier

Risicobeheersing zet de komende jaren de ontwikkeling van een regelgerichte benaderingswijze (koekjesfabriek) naar een risicogerichte benaderingswijze (patisserie) voort. De afdeling vormt de verbindende schakel tussen alle partijen die een rol vervullen in de beheersing van risico's in het fysieke domein. De toekomst vraagt om levering van kolomoverschrijdende multi-producten (complexe(re) objecten, omgevingsveiligheid, evenementen, tunnelveiligheid en infra), waarin de regie bij risicobeheersing ligt. Daarvoor leveren we integraal (multi)advies en specifieke expertise op het gebied van de fysieke veiligheid. Om onze ambities te realiseren, maken we risicogerichte keuzes ten aanzien van onze huidige producten. Dit betekent dat:

1. de VRR multidisciplinair en risicogericht is georiënteerd,
2. de VRR een unieke partner met maatschappelijke meerwaarde is,
3. Risicobeheersing naadloos aansluit op alle taakgebieden,
4. onze medewerkers veiligheidsspecialisten met een brede oriëntatie op risico's zijn,
5. ons bevoegd gezag bepaalt welke risico's maatschappelijk acceptabel zijn en
6. veiligheid een vanzelfsprekende gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt van inwoners, bedrijven en overheid.

Strategie voor een risicogerichte aanpak bij de VRR

De beweging die we willen maken, betekent een langdurige transitie. Met de start van het denken over risicogerichtheid is deze transitie enkele jaren geleden al in gang gezet: bij de afdeling Risicobeheersing, bij de directies Brandweer en Risico- en Crisisbeheersing, in diverse overkoepelende programma's en binnen Brand-

weer Nederland. Als afdeling willen we de komende jaren – samen met onze collega-afdelingen, meer ruimte voor risicogerichtheid creëren. We doen dat met de volgende stapstenen, zonder de waardevolle regel-gerichte onderdelen te verliezen. In de toekomst verdelen we de producten van Risicobeheersing over drie hoofdcategorieën:

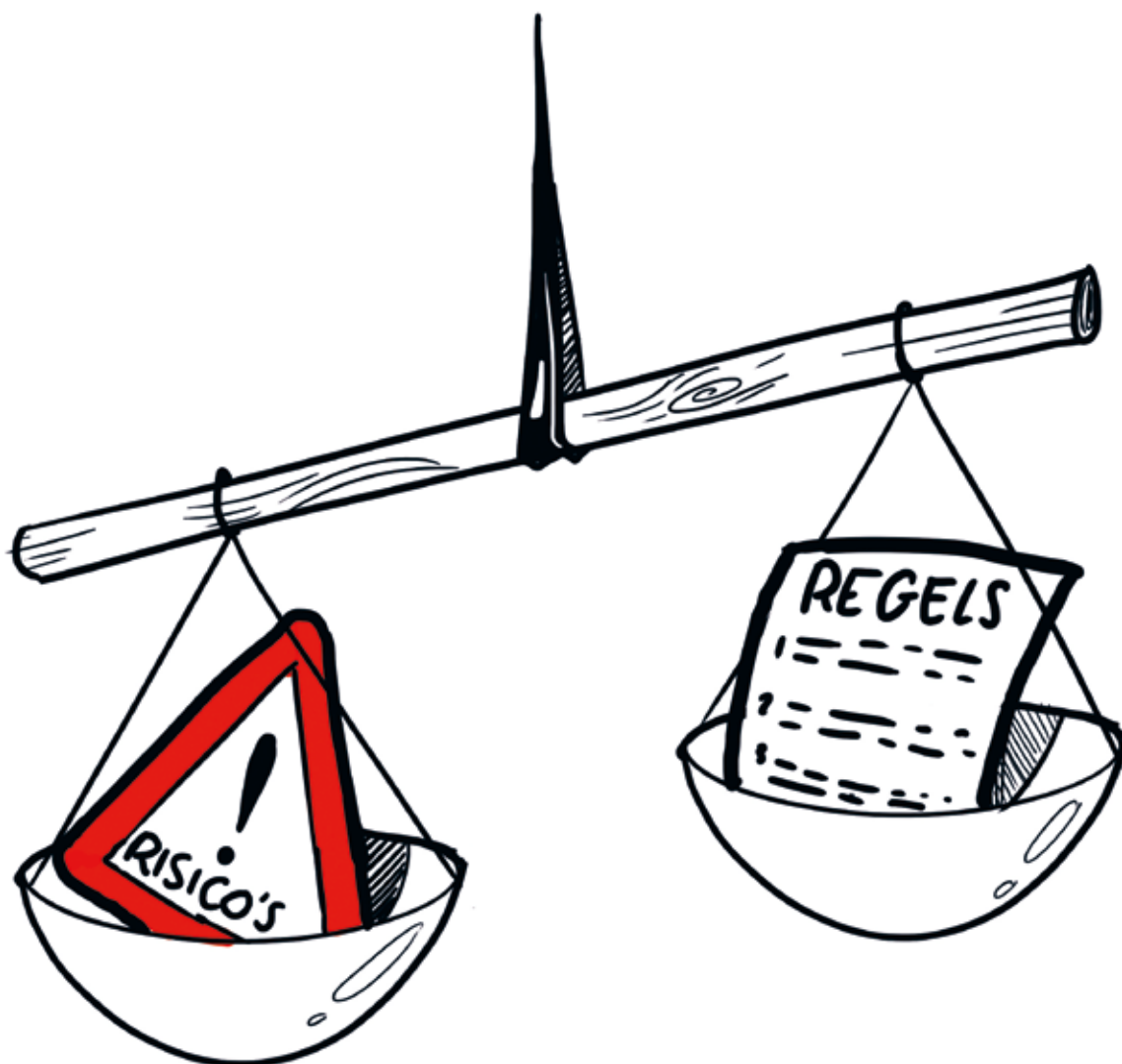
1. De klassieke *regelgerichte* producten.
2. Risicogerichte *multidisciplinaire* producten.
3. *Omgevingsveiligheid* als nieuw product.

Binnen de klassieke regelgerichte producten spelen we tijd en capaciteit vrij door in lagere risico's minder te investeren. Hogere risico's benaderen we anders (multidisciplinair) om ervaring op te doen met risicogerichtheid. Daarnaast richten we binnen de afdeling een knooppunt in dat de levering van integrale risicogerichte VRR-producten regisseert. Dit knooppunt vormt samen met investeringen in de competenties van onze medewerkers, in de samenwerking met onze ketenpartners en een informatiegestuurde aanpak de basis voor onze toekomst.

Voor de multidisciplinaire risicogerichte producten, liggen de meeste kansen in de kolomoverstijgende multi-producten. Risicobeheersing levert daarvoor integraal (multi)advies, specifieke expertise op het gebied van de fysieke veiligheid en fungeert als verbindende schakel binnen en buiten de VRR.

Omgevingsveiligheid beschouwen we als dé groeibriljant in het takenpakket van de VRR in het algemeen en de afdeling Risicobeheersing in het bijzonder. De komende jaren geven we samen met onze partners vorm aan deze taken: werkenderwijs en in een organisch proces van experimenteren, netwerken en positiebepalen.

“De afdeling risicobeheersing vormt de verbindende schakel.”



Risicobeheersing en risicogericht werken

Er komt veel op ons af

Er komt veel op ons af. De risico's in de samenleving, de verwachtingen van onze klanten en die van de wetgever veranderen. We krijgen nieuwe ketenpartners. Technologische ontwikkelingen stellen ons zowel voor nieuwe mogelijkheden als uitdagingen. Ontwikkelingen in het kader van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) vragen om de inzet van andere instrumenten en om – meer dan voorheen – vanuit een gezamenlijk doel over de gehele keten samen te werken.

Zowel binnen als buiten de VRR groeit het besef dat je de grootste veiligheidswinst boekt door passende preventieve maatregelen te combineren met een verhoging van het veiligheidsbewustzijn bij inwoners, bedrijven en bestuurders. Aan repressieve zijde streven we naar flexibele en dynamische brandweezorg die is afgestemd op de risico's in het gebied. Alles bij elkaar levert dat de brandweer en de veiligheidsregio een optimale mix van instrumenten (veilig leven, risicobeheersing en repressie) die het rendement van alle inspanningen binnen de hele veiligheidsketen verhoogt.

Wat betekenen al deze ontwikkelingen voor het vakgebied risicobeheersing en de gelijknamige afdeling; voor de brandweer en de VRR in het algemeen? Dit document is de weerslag van de zoektocht van MT Risicobeheersing naar antwoorden op deze vragen. Het is de beschrijving van een koers die zij voor ogen heeft voor de afdeling; als onderdeel van de VRR en in nauwe samenhang met het brandweervak. Binnen de nieuwe visie op risicobeheersing staat de verschuiving van regelgericht werken naar risicogericht werken centraal.

Risicogerichtheid; een eerste duiding

Op 9 oktober 2015 is tijdens de vergadering van het Veiligheidsberaad de landelijke visie op risicobeheersing 'De beweging van risicobeheersing naar risicogerichtheid in 2020: Samen zorgen voor échte coproductie!' gepresenteerd. Aanleiding voor deze visie was het besef dat risico's slechts beperkt beheerst en overwonnen kunnen worden. Het begrip risicobeheersing suggereert bovendien onterecht dat de overheid primair verantwoordelijk is voor

de borging van de veiligheid door middel van een systeem van regelgeving, vergunningverlening en toezicht.

De eerste haarscheuren in het denken over risico's ontstonden na de terroristische aanslagen in 2001². In haar artikel 'Ruimte voor risicogericht werken' behandelt Renee Linck diverse rapporten van na 2003, waarin deze omslag in denken nadrukkelijk naar voren komt. Zij concludeert dat op risicogericht werken in de praktijk de volgende vier denkkaders worden toegepast. Risicogericht werken is:

1. omgaan met *onzekerheden*,
2. vertrouwen dat binnen het systeem een goede uitkomst of *oplossing aanwezig* is,
3. samenwerken en *co-creëren* van werkelijkheden en
4. *versterken* van de vitaliteit en flexibiliteit van onze samenleving.

Deze kentering in denken werd ook zichtbaar in 2014, toen het Veiligheidsberaad de opdracht tot de formulering van een visie op risicobeheersing gaf aan de Raad van Brandweercommandanten, Raad Directeuren Veiligheidsregio's, Raad van Directeuren Publieke Gezondheidszorg en de Managementraad Bevolkingszorg:

'Het is 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 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 onaanvaarbare risico's. Thema's als risicobewustzijn, tolerantiegrenzen, participatiemaatschappij krijgen hierin een plaats.'

Dit resulteerde in juni 2015 in een visie op risicobeheersing: 'De beweging van risicobeheersing naar risicogericht-

² Renee Linck, *Ruimte voor risicogericht werken*, Rotterdam 2014

“Samen zorgen voor een echte coproductie.”

heid in 2020, Samen zorgen voor échte coproductie!'. Hierin werd de beweging naar risicogerichtheid op landelijke niveau uitgewerkt.

Visie op risicobeheersing en risicogerichtheid

De landelijke visie vormde het uitgangspunt bij de uitwerking van de visie van Risicobeheersing VRR. In deze visie staan de volgende denklijnen centraal:

1. Risicogerichtheid: anders omgaan met risico's

Bij de risicogerichte benadering gaat het om een samenhangende benadering van risico's over verschillende vakgebieden heen. Bekende, maar ook nieuwe partners dragen bij aan de duiding en aanpak van risico's. We richten ons daarbij op de risico's die ertoe doen en trachten die op een adequate wijze te beïnvloeden. Dat vraagt enerzijds om toepassing van regels en anderzijds om identificatie van risico's, zoeken naar maatregelen die de veiligheid bevorderen, motivatie van anderen, beïnvloeding van gedrag en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen inwoners, bedrijven en overheden.

2. Risico's bekeken vanuit een breder perspectief

Traditioneel worden risico's bekeken vanuit een rekenkundig/kwantitatief of normatief perspectief. Het risico wordt daarbij gedefinieerd als de kans vermenigvuldigd met het effect. Risico's laten zich echter lang niet altijd vangen in objectief meetbare eenheden. In de praktijk spelen bij de duiding van risico's naast technische onder andere ook maatschappelijke, sociaal- psychologische en ruimtelijke aspecten een zeer belangrijke rol.

Voor een juiste duiding van risico's is het noodzake-

lijk om meervoudig te kijken. Uitgangspunt hierbij is integraliteit en samenhang. Daarbij is de betrokkenheid van meerdere disciplines en (maatschappelijke) organisaties een randvoorwaarde.

3. Differentiatie en weging van risico's

Risico's zijn verschillend van aard en omvang. Door risico's te differentiëren naar onder andere complexiteit, betrokkenheid van inwoners en de rol van de overheid kunnen passende strategieën voor de beheersing van deze risico's worden ingezet. De rol van de overheid kan daarbij variëren van ondersteunen, informeren, gewenst gedrag bevorderen, regisseren tot dwingend sturen.

Uitgangspunt is dat beperkte risico's om geen of minder bemoeienis vragen dan zeer ernstige risico's.

4. Risicogericht werken vraagt om een heldere verantwoordelijkheidsverdeling

De primaire verantwoordelijkheid voor risicobeïnvloeding ligt bij inwoners, bedrijven en (overheids) instellingen: zij zijn eigenaar of gebruiker van de fysieke omgeving met daarin onder andere gebouwen, installaties en transportroutes. Van oorsprong vervult de overheid een belangrijke rol, maar die is meer regisserend van aard. Binnen de overheid zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over het Rijk (kaderstelling en wetgeving), provincies (milieu, externe veiligheid) en gemeenten (vergunning, handhaving, integraal veiligheidsbeleid) met in het verlengde daarvan de omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's. De gemeenten zijn binnen de overheid eerstverantwoordelijk voor de toepassing van wet- en regelgeving en beleid. De veiligheidsregio's ondersteunen hen daarbij. Dat doen zij op basis van gemandateerde taken van de gemeenten en op basis van zelfstandige taken en bevoegdheden op het gebied van pro-actie en preventie. De veiligheidsregio maakt helder welke risico's er zijn, plaatst ze in perspectief en legt ze aan het bestuur voor.

5. Van regelgeving en toezicht naar een duurzame gedragsverandering

Regelgeving en het toezicht daarop bleken de afgelopen decennia effectief voor de veiligheid. Toch groeit

het besef dat regels slechts een beperkte werking en werkingsduur hebben. Bovendien biedt een regelgerichte benadering weinig tot geen houvast in de gevallen waar risico's onvoldoende door regelgeving worden gedekt.

In situaties met een hoog risico en een hoge mate van onzekerheid en complexiteit is een andere manier van denken en kijken noodzakelijk. In die situatie is het enerzijds noodzakelijk om de regel vanuit de achterliggende filosofie te kunnen interpreteren. Anderzijds vragen dergelijke situaties om een gezamenlijke aanpak en/of oplossing om de veiligheid te bevorderen. Er is behoefte aan een nieuwe beïnvloedingsstrategie en nieuwe instrumenten. Contact, dialoog en verleden zijn belangrijke nieuwe elementen waarmee de bewustwording wordt vergroot en het gedrag positief wordt beïnvloed.

6. Risicogericht naast regelgericht: én-én!

De discussie rond risicogerichtheid wekt soms de indruk dat de risicogerichte denkwijze in de plaats komt van de klassieke regelgerichte benadering. Dit is niet het geval. De risicogerichte benadering komt voort uit het besef dat méér regels niet per definitie leidt tot méér veiligheid. Daarnaast laten de nieuwe risico's in een steeds complexer wordende samenleving zich steeds lastiger vangen in generieke regels. In de praktijk komt risicogerichtheid niet in de plaats van een regelgerichte benaderingswijze, maar ernaast. Beïnvloeding door contact en dialoog vullen de regels en handhavingsactiviteiten aan. Steeds gaat het om stimulering van veilig gedrag: bij individuele inwoners en bedrijven, maar ook in wijken, op bedrijventerreinen of bij koepelorganisaties. Dit vraagt een scherp oog voor het proces waarin instellingen en inwoners worden betrokken. Het krachtenveld en de mogelijkheden voor beïnvloeding moeten daarvoor grondig worden geanalyseerd.

Het begrip zelfredzaamheid staat binnen deze benadering centraal. Daar waar iemand zichzelf kan redden, is overheidszorg immers niet direct nodig. Waar dat niet kan, zorgt de omgeving en zo nodig de overheid, voor een vangnet. Zelfredzaamheid vergt dus een actieve overheid, die inwoners en bedrijven een handelingsperspectief

biedt. Dit is een overheid die alle betrokkenen stimuleert tot het dragen van verantwoordelijkheid in plaats van een overheid die de verantwoordelijkheid volledig overneemt of juist maatregelen afdwingt.

Toezicht blijft bij een risicogerichte werkwijze één van de instrumenten. Dit kan op verschillende manieren met als uitgangspunt dat de eigenaar of gebruiker primair verantwoordelijk is voor de veiligheid. De controles die de overheid uitvoert zijn te onderscheiden in onder andere zelf-, steekproef-, interventie-, na- en themacontroles. Hierbij geldt het principe 'high trust, low tolerance'. Een ondernemer die zich betrouwbaar toont met zelfcontroles wordt minder gecheckt, waardoor meer ruimte ontstaat voor themacontroles. Binnen deze benadering vormen de gemeente en de gemeentelijke en provinciale toezichthouders mede de ogen en oren van de brandweer.

Definitie van de risicogerichte werkwijze

Op basis van de bovenstaande zes bouwstenen hanteren we de volgende definitie van risicogericht werken.

RISICOGERICHT WERKEN³

Het in multidisciplinair verband, doelgericht in beeld brengen en beïnvloeden van risico's door gezamenlijk te zoeken naar maatregelen die de veiligheid bevorderen; anderen te motiveren; gedrag te beïnvloeden en verantwoordelijkheden tussen inwoners, bedrijven en overheid helder te verdelen en te beleggen.

³ Op basis van de definitie van Frek en Van Mierlo, in *De beweging van risicobeheersing naar risicogerichtheid in 2010. Samen zorgen voor échte coproductie*, juni 2015.



Omgevingswet, Wkb en wet VTH

Wat brengt de Omgevingswet?⁴

De Omgevingswet brengt een fundamentele stelselwijziging in het omgevingsrecht met zich mee. Dit heeft grote gevolgen voor iedereen die zich bezighoudt met de fysieke leefomgeving in Nederland. Wie de stelselwijziging bestudeert, treft hierin nieuw taalgebruik aan en een nieuwe manier van organiseren door de overheid. Zo introduceert de wet voor gemeenten, provincies en rijk de 'omgevingsvisie' en het 'omgevingsplan' die door co-creatie met inwoners en belanghebbenden tot stand moeten komen. Integrale afwegingen staan daarbij centraal. Dat vraagt meer samenhang tussen verschillende domeinen (veiligheid, gezondheid, milieu, water, infra en Ruimtelijke Ordening (RO)).

Consequenties Omgevingswet voor de VRR

1. Bewegen naar de voorkant van het beleidsen besluitvormingsproces

Al bij de start van het samenspel tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag is het belangrijk dat de VRR betrokken is. Om een bijdrage te kunnen leveren, is het nodig dat de gemeente de veiligheidsnormen in haar beleid (omgevingsvisie en omgevingsplan) benoemt. Activiteiten in de fysieke leefomgeving kunnen immers leiden tot veiligheidsrisico's voor inwoners en hulpverleners. De VRR moet daarom naar de voorkant van het beleids- en besluitvormingsproces bewegen. Aan de voorkant gelden andere spelregels. Daar gaat het om co-creatie en niet alleen om advisering. De gemeente ontwikkelt haar ambities voor de fysieke leefomgeving immers samen met haar partners. De VRR moet juist in dat samenspel haar bijdrage leveren.

2. Minder zicht op risico's

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen in plaats van controle. Dit geeft inwoners en bedrijven meer ruimte om activiteiten op het gebied van de fysieke leefomgeving te ontplooiën. De wetgever vertrouwt erop dat zij dat binnen de gestelde kaders en kwalitatieve doelen doen. Om de kwalitatieve normen te duiden waaraan inwoners en bedrijven zich moeten

houden, worden er algemene regels geformuleerd. Toestemming vooraf is minder nodig. Dit betekent minder afgifte van vergunningen. In de plaats daarvan volstaat vaak een melding.

3. Integraal product

Schotten tussen de sectorale regels verdwijnen. Dit is een logisch vervolg op de (landelijke) ontwikkeling die met de Wabo op het terrein van bouwen, ruimte en milieu is ingezet. Voor de VRR betekent dit dat de VRR haar handels- en werkwijzen zo op elkaar moet afstemmen dat dit een integraal product oplevert in termen van fysieke veiligheid.

4. Digitaal loket brengt veel partijen samen

Omdat de wet ervan uitgaat dat inwoners, bedrijven en overheid samen verantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving, moeten zij ook over een gelijke informatiepositie beschikken. Daarvoor wordt een Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO) ingericht met één digitaal loket. Dat loket geeft invulling aan de ambitie van de Omgevingswet: eenvoudig beter. Achter het digitaal loket moet een effectieve, digitale samenwerking tot stand worden gebracht tussen VRR, gemeenten, DCMR, GGD en vele andere partijen.

Wat brengt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)?⁵

Aanvankelijk was het de bedoeling om de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen vanaf 2018 stapsgewijs in te voeren. Na stemming in de Eerste Kamer op 22 juli 2017 is de wet echter uitgesteld. Wat dit uitstel uiteindelijk voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gaat betekenen is vooralsnog onduidelijk. Voor dit moment kan slechts uitgegaan worden van de meest recente ontwerp wettekst.

In het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging bouw (de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) wordt de bestaande preventieve bouwplantoets van het Bouwbesluit en het toezicht op de uitvoering door gemeenten vervangen door toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging. Deze instrumenten voor kwaliteitsborging worden niet door de overheid ontwikkeld of direct voorgeschreven: markt-

⁴ Uit: Impactanalyse Omgevingswet en DSO, Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, M&I Partners, 24 februari 2017

⁵ Van: <https://www.omgevingsweb.nl/themadossier/private-kwaliteitsborging-bouwen>



partijen ontwikkelen ze zelf. De overheid bepaalt of deze instrumenten al dan niet worden toegelaten.

Een (private) kwaliteitsborger controleert in het nieuwe stelsel gedurende het ontwerp- en uitvoeringsproces of wordt gebouwd conform de regelgeving. Een kwaliteitsborger werkt met een beoordelingsmethodiek. Deze bevat een beschrijving hoe de kwaliteitsborging en controles moeten worden uitgevoerd, bijvoorbeeld qua diepgang of frequentie. De bouwer is primair verantwoordelijk dat er wordt gebouwd volgens de tekeningen, bijbehorende adviesrapporten en het Bouwbesluit 2012. Het doel van de wet is kwaliteitsverhoging in het bouwen.

Voor de gemeente vervalt grotendeels de technisch-inhoudelijke toetsing aan het Bouwbesluit. Er komt wel een aantal (voornamelijk administratieve) taken bij. Zo controleert de gemeente of het juiste instrument voor

kwaliteitsborging voor de risicoklasse van het bouwwerk is toegepast en of de kwaliteitsborger erkend is. De gemeente toetst in het voorgenomen stelsel niet langer aan bouwtechnische voorschriften. Zij houdt evenmin nog toezicht op het bouwen tijdens de bouw voor wat betreft de naleving van die voorschriften. Dit gebeurt alleen nog in situaties waarin daartoe bijzondere aanleiding is. Gemeenten blijven onder het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de bestaande voorraad bouwwerken.

Consequenties Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen maakt onderscheid tussen drie gevolklassen. Deze gevolklassen staan voor de mate van risico. Gevolgklasse 1 staat voor klein-risico-objecten, gevolgklasse 2 voor

middelmatig-risico-objecten en gevolgklasse 3 voor hoog-risico-objecten. De huidige (ontwerp)Wkb gaat alleen over gevolgklasse 1. Daarvan zegt de wet dat deze privaot getoetst wordt. De wet wordt – zoals het zich op dit moment laat aanzien – in twee of drie fasen ingevoerd met gevolgklasse 1 als eerste fase.

De memorie van toelichting bij de wet spreekt over een adviesrol van de brandweer bij gevolgklasse 2 en 3. Na evaluatie van fase 1 wordt deze rol nader ingevuld. Over de wijze waarop en mate waarin deze adviesrol wordt ingevuld, is nu nog niets bekend.

In eerste instantie vindt de verschuiving naar de markt alleen voor gevolgklasse 1 plaats. De VRR doet op dit terrein weinig. De impact van de wetswijziging lijkt in eerste instantie gering voor deze regio. De gevolgen kunnen groter worden, aangezien er nog wijzigingen plaatsvinden in het BBL. Denk hierbij aan grenswaarde

van de gebruiksmelding en aansturen van NEN6060/6079. Daar is op dit moment nog geen sluitend zicht op. De impact op de VRR van een uitbreiding van de private advisering naar gevolgklasse 2 of zelfs 3 is afhankelijk van een eventuele wettelijke adviesrol voor de brandweer. Zonder die rol zijn de gevolgen óók voor de VRR groot.

De Wet kwaliteitsborging leidt tot een verschuiving van controle naar vertrouwen. Daardoor komt het initiatief om te ontwikkelen bij inwoners en bedrijven te liggen, net als de inhuur van een marktpartij voor een regelgerichte toets op het bouwbesluit. Gemeenten vertrouwen erop dat de toets goed wordt uitgevoerd en nodigen initiatiefnemers uit. In de afweging gaat het meer om kaders vooraf dan om maatregelen achteraf. Toezicht en handhaving worden belangrijker bij het creëren en behouden van een actueel zicht op risico's. De afname van formele invloed, maakt een verschuiving naar risicogericht werken noodzakelijk.





De toekomst van risicobeheersing

Een transitie...

Met de introductie van een risicogerichte benaderingswijze is het domein risicobeheersing landelijk én binnen de VRR volop in beweging. In de praktijk blijkt de transitie van een regelgerichte naar een risicogerichte benaderingswijze niet eenvoudig. Op zich niet vreemd: medewerkers risicobeheersing zijn overwegend inhoudelijk geschoold vanuit de huidige wet- en regelgeving. Onze werkwijze was de afgelopen decennia grotendeels regelgericht. Het doorbreken van patronen in denken en doen vergt tijd. Dit proces beslaat vast en zeker meerdere jaren, waarin we leren uitnodigen, verleiden en steeds meer ruimte schepenen om nieuwe ideeën te ontwikkelen en initiatieven te ontplooiën. We zijn gelukkig al enige tijd op weg...

Om de transitie verder richting te geven, hebben we een nadere invulling van de toekomst van risicobeheersing binnen de VRR nodig. Dit hoofdstuk schetst ons beeld van die toekomst. Daarbij is ons motto: 'van koekjesfabriek naar patissier'. In plaats van enkelvoudige kwantificeerbare en regelgerichte producten, leveren we vanuit meerdere disciplines gedifferentieerdere producten, die de veiligheid en de vraag van de samenleving dienen.

VAN KOEKJESFABRIEK NAAR PATISSIER

Risicobeheersing vormt de verbindende schakel tussen alle partijen die een rol vervullen in de beheersing van risico's in het fysieke domein. De toekomst vraagt om levering van kolomoverschrijdende multi-producten (complexe(re) objecten, omgevingsveiligheid, evenementen, tunnelveiligheid en infra), waarin risicobeheersing de regierol kan vervullen. Daarvoor leveren we integraal (multi)advies en specifieke expertise op het gebied van de fysieke veiligheid. Om onze ambities te realiseren, maken we risicogerichte keuzes ten aanzien van onze huidige producten. Op die manier transformeren we stap voor stap van koekjesfabriek naar patissier.

...naar de toekomst die wij ons wensen

In de toekomst beschikt de afdeling Risicobeheersing over deskundige omgevingexperts met een brede oriëntatie op risico's. Wij leveren meerwaarde en onderscheiden ons van de markt dankzij onze focus op risico's over de gehele veiligheidsketen. Aan onze klanten (gemeenten en aanvragers) en partners leveren wij multidisciplinair integraal advies en toezicht. Informatievoorziening naar in- en externe partners vormt daarbij een onmisbare en steeds belangrijker wordende schakel.

VOORBEELD

De brandweer komt met repressie bij een gebouwbrand in principe 'te laat'. De taak is dan blussen en 'de rommel opruimen'. De VRR wil liever al aan de voorkant van het bouwproces betrokken zijn, zodat onnodige schade en leed kan worden voorkomen. Dit meekijken aan de voorkant is ook in het belang van repressie. Die dekt immers het risico af dat er ondanks alle maatregelen altijd iets mis kan gaan. Dan moeten de repressieve collega's wel veilig kunnen optreden. Zij moeten weten wat ze kunnen verwachten: of de brandveiligheidsvoorzieningen goed zijn gepland (advies) en of die nog in orde zijn (controle). Risicobeheersing beschikt over deze informatie en moet dit aan repressie leveren. Zowel voor brandpreventie als een veilig optreden bij brandbestrijding is een goede informatiepositie dus belangrijk. Alleen op die manier blijft de veiligheidsketen functioneren!

De VRR draagt als regisseur zorg voor multidisciplinaire risicogerichte samenwerking door de hele keten. Vanuit onze ervaring, expertise en multidisciplinaire oriëntatie is de afdeling Risicobeheersing in de toekomst de aangewezen partij om de regie te voeren op een samenhangend en realistisch product dat de omgevingsveiligheid dient. Het advies van de afdeling Risicobeheersing bestaat uit een regelgerichte (wettelijke) toets en aanvullend advies. Daartoe verbinden wij alle benodigde partijen die aan het benodigde inzicht bijdragen. De primaire focus ligt



op risicovolle en complexe(re) objecten, ruimtelijke- en omgevingsveiligheid, evenementen en infrastructuur (zoals wegen, tunnels en spoor). Dit alles leidt in de door ons gewenste toekomst tot maatschappelijk aanvaarde risico's. Een risicoloze samenleving bestaat niet, maar samen met bewust bekwame bestuurders kunnen we wel de beste afwegingen maken en het basisveiligheidsbewustzijn in de samenleving stimuleren.

1. De VRR is multidisciplinair en risicogericht

We leggen als VRR multidisciplinaire verbindingen. Daardoor kunnen wij als volwaardig veiligheidsspecialist de hele keten in beweging brengen.

Iedereen werkt in de toekomst op alle niveaus multidisciplinair en risicogericht samen aan de invulling van het begrip veiligheid. Risicobeheersing fungeert daarbij als een verbindende schakel binnen de VRR. Daarbij zien wij de samenleving als onze belangrijkste klant.

2. Ons bevoegd gezag bepaalt welke risico's maatschappelijk acceptabel zijn

In de toekomst is er op alle niveaus bewustzijn van de

(rest)risico's. Onze veiligheidsexperts adviseren onder andere het bevoegd gezag over de te maken keuzes voor een veilige leefomgeving. Die kan op die manier **bewust bekwaam afwegingen maken en haar bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen**.

Voor iedereen is dan helder wat acceptabele maatschappelijke risico's zijn. Samen met uiteenlopende (oude en nieuwe) partners bepaalt de VRR welke maatregelen mogelijk en nodig zijn om **de veiligheid op voorhand te borgen**. Vakbekwaamheid en repressie zijn goed voorbereid op de risico's die overblijven. Aan de toezichtzijde bewaken we de maatschappelijk geaccepteerde ondergrens.

3. Risicobeheersing sluit naadloos aan op alle taakgebieden

Risicobeheersing levert in de toekomst **meerwaarde buiten de regels om** en sluit aan bij maatschappelijke ontwikkelingen. Regelgerichte toetsing valt samen met een risicogericht advies. Onze afdeling zet haar expertise in door andere of nieuwe risico's te herkennen, risico's samen met oude of nieuwe partners weg

“Wij zien de samenleving als onze belangrijkste klant.”

te nemen, acceptabel te maken of ze juist bewust te accepteren. Daarmee is risicobeheersing een onlosmakelijk onderdeel van de veiligheidsketen en zorgt zij dat relevante informatie aansluit bij de risicogerichte behoefte van repressie (kenmerken-schema en kwadrantenmodel). **In de toekomst sluiten de taakgebieden veilig leven, risicobeheersing, industriële veiligheid, geneeskundige hulpverlening, crisisbeheersing en repressie naadloos op elkaar aan.**

4. Onze medewerkers zijn veiligheidsspecialisten met een brede blik

De medewerkers van Risicobeheersing zijn in de toekomst stuk voor stuk goed opgeleide veiligheidsspecialisten met een **brede oriëntatie op risico's**. Zij voelen zich verantwoordelijk voor de (fysieke) veiligheid en beschouwen de samenwerking met hun opdrachtgever en uiteenlopende ketenpartners als een onmisbare voorwaarde voor succes. Zij zijn in staat om zelfstandig afwegingen te maken en verbanden te leggen met andere veiligheids-, gezondheids- en omgevingsaspecten.

5. VRR: unieke partner met maatschappelijke meerwaarde

Door een **risicogerichte benaderingswijze** levert de VRR maatschappelijke meerwaarde en **onderscheidt ze zich van de markt**. De VRR beschikt over een risicogericht instrumentarium, waarin risico's inzichtelijk en gedefinieerd zijn. Met een integrale visie op het thema veiligheid, legt de VRR als geen ander verbanden tussen preventieve en repressieve (on)mogelijkhe-

den en beïnvloedt met Veilig Leven en Risicobeheersing doelgroepgericht het veiligheidsbewustzijn en bijbehorend gedrag.

6. Veiligheid wordt een vanzelfsprekende gezamenlijke verantwoordelijkheid

De VRR regisseert en voedt door middel van scholing en voorlichting het **basisveiligheidsbewustzijn** bij gebruikers en eigenaren van gebouwen. **De intrinsieke motivatie om hieraan vanuit de samenleving bij te dragen** groeit jaar in jaar uit. Inwoners en bedrijven kunnen zelf risico's inschatten en vooraf maatregelen nemen. Preventieve maatregelen en voorzieningen zijn laagdrempelig voorhanden. Het naleefgedrag is hoog. Veiligheid is net zo gewoon geworden als afval scheiden. Voor iedereen is helder welke risico's maatschappelijk geaccepteerd zijn en welke niet. De VRR hoeft uiteindelijk alleen de ondergrens nog te bewaken en past slechts in uiterste gevallen handhaving toe.



Van visie naar producten

Met het motto 'van koekjes naar patissier' als stip op de horizon geven wij binnen de VRR richting aan de ontwikkeling van het domein risicobeheersing in het algemeen en de afdeling Risicobeheersing in het bijzonder. Wat betekenen deze visie en de beschreven ontwikkelingen concreet voor onze 'klassieke' producten? In welke nieuwe producten komt de risicogerichte benaderingswijze tot uitdrukking? Wat betekent de invoering van de Omgevingswet concreet voor wat risicobeheersing kan leveren?

Dit laatste hoofdstuk is een eerste vertaling van de beschreven ontwikkelingen en toekomstverwachtingen naar producten van risicobeheersing. Dit maakt zichtbaar voor welke opgave de komende jaren de VRR (en in het bijzonder de brandweer en de afdeling Risicobeheersing) staan. De producten vallen onder drie hoofdcategorieën:

1. De klassieke *regelgerichte* producten
2. Risicogerichte *multidisciplinaire* producten
3. *Omgevingsveiligheid* als nieuw product

1. De klassieke regelgerichte producten

Identificatie van de regelgerichte producten

De klassieke regelgerichte producten zijn ontleend aan het huidige inrichtingsdocument van de afdeling Risicobeheersing: 'Brandpreventie de nieuwe kijk' (augustus 2012). Het grootste deel van de huidige taken wordt uitgevoerd in mandaat van en/of in nauwe samenwerking met het bevoegd gezag. Slechts een klein deel van de taken is direct vanuit wet- en regelgeving aan de VRR toebedeeld. In die laatste categorie valt bijvoorbeeld het advies in het kader van het Vuurwerkbesluit. Het juridisch kader voor de uitvoering van regelgerichte taken wordt gevormd door het Bouwbesluit 2012 en het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (BBGBOP). Hieronder vallen van oorsprong de volgende producten:

Advies en vergunningverlening

- ◆ Advies op het onderdeel bouwen van de omgevingsvergunning.
- ◆ Advies op het onderdeel gebruik van de omgevingsvergunning.

- ◆ Advies/Afhandeling gebruiksmeldingen in het kader van het Bouwbesluit.
- ◆ Advies/Afhandeling gebruiksmeldingen in het kader van het BBGBOP.
- ◆ Advies op de evenementenvergunning voor het aspect brandpreventie en bereikbaarheidsvraagstukken.
- ◆ Advies en beoordeling brandpreventieve installaties en -voorzieningen.
- ◆ Advies Vuurwerkbesluit.
- ◆ Informatieoverdracht naar repressie.

Toezicht en handhaving

- ◆ Ondersteuning gemeenten in het kader van toezicht op de bouw, aspect brandveiligheid.
- ◆ Toezicht op brandveiligheid in het kader van het gebruik.
- ◆ Advies en ondersteuning in het kader van handhaving door het bevoegd gezag.
- ◆ Toezicht op evenementen op het aspect brandveiligheid.
- ◆ Reactief / ad hoc toezicht naar aanleiding van bijvoorbeeld klachten, deelname aan politieacties, horeca-acties en inspecties in het kader van veilig ondernemen.

Effect van de Omgevingswet op deze producten

In januari 2017 verscheen van M&I Partners een rapport dat de impact van de stelselwijziging in het omgevingsrecht⁶ op de VRR beschrijft. Hieruit blijkt dat de wijziging nauwelijks gevolgen heeft voor de klassieke regelgerichte risicobeheersingstaken. De nieuwe Omgevingswet bundelt een groot aantal wetten, AMvB's en besluiten waarbij het nieuwe Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL) het Bouwbesluit 2012 vervangt. Deze bundeling vindt in beginsel beleidsneutraal plaats.

Het rapport wijst op de gevolgen van twee uitgangspunten van de stelselwijziging: 'eenvoudig beter' en 'van controle naar vertrouwen'. Met het eerste streeft de wetgever een eenvoudiger, efficiënter en beter besluitvormingsproces na. Gemeenten zullen werken met verkorte doorlooptijd van plannen en vergunningen en willen vooral voorspelbaar zijn. Voor de VRR betekent dit dat zij adviezen sneller moet leveren en dat inspecties transparant moeten zijn. Daarvoor moet de VRR tijdig

⁶ Impactanalyse Omgevingswet en DSO, M&I Partners

“Van controle naar vertrouwen.”



communiceren over (de haalbaarheid van) de termijnen waarop de dienstverlening kan worden gerealiseerd.

Met ‘van controle naar vertrouwen’ verschuift het initiatief naar inwoners en bedrijven. Zij zijn verantwoordelijk; gemeenten nodigen uit. In de afweging gaat het meer om kaders vooraf, in plaats van maatregelen achteraf. Dit gegeven van een terugtrekkende overheid heeft gevolgen voor de uitvoering van alle taken van de VRR. Toezicht en handhaving winnen daardoor juist aan belang. De VRR moet aan de voorkant juist meedenken en gelijkwaardige oplossingen aanreiken aan inwoners en bedrijven (gericht op maatschappelijke opbrengsten).

Effect van de Wkb op deze producten

De verschuiving naar de markt vindt naar verwachting in fases plaats, beginnend met gevolgklasse 1. De VRR doet op dit terrein weinig, waardoor de impact in eerste instantie gering is. De consequenties voor de VRR kunnen groter zijn als de private advisering wordt uitgebreid naar gevolgklassen 2 of 3. Dit is afhankelijk van de verdere uitwerking van de adviesrol van de brandweer bij gevolg-

klasse 2 en 3 in de memorie van toelichting van de wet. Indien dit geen vorm en inhoud krijgt, vervalt nagenoeg het fundament onder het huidige klassieke regelgerichte adviesproduct op bouw. De Wkb geldt echter niet voor het toezicht in de gebruiksfase. Het belang van toezicht op brandveiligheid in de gebruiksfase kan als gevolg van de Wkb zelfs toenemen.

Stellige uitspraken over de exacte gevolgen van de Wkb voor het takenpakket van risicobeheersing zijn op dit moment nog niet te doen. Wanneer de wet per 1 januari 2020 van kracht is, ontstaan de echte gevolgen van de Wkb op zijn vroegst per 1 januari 2023. Dat is namelijk het vroegst mogelijke evaluatiemoment van de wet. Dit document houdt daarom deze datum als uitgangspunt.

Naast de verdwijning van uitvoeringstaken wijst de impactanalyse op een ander gevolg van de verschuiving van de publieke naar (deels) private bouwplanadviesing. Doordat een deel van de adviestaken wegvalt, verdwijnt ook de informatie over mogelijke risico's van bouwwerken



daardoor voor bijvoorbeeld repressie. Voor de VRR betekent dit dat zij informatie via andere kanalen (intern en extern) moet verwerven. Daarnaast moeten toezicht-houders in staat zijn zich ter plekke snel een beeld te vormen.

Visie 'van regelgericht naar risicogericht' op deze producten

Het effect van de wettelijke veranderingen op de klassieke regelgerichte producten blijkt op korte en middellange termijn dus zeer beperkt. Tot 1 januari 2023 zijn geen grote verschuivingen voor deze producten te verwachten. Sterker nog: tot die tijd houden gemeenten de wettelijke taak om bouwplannen aan de bouwregelgeving te toetsen. De VRR moet daarvoor op het aspect brandveiligheid blijven toetsen en adviseren. De gevolgen van fase 2 en 3 zijn mogelijk groter, maar op dit moment nog onzeker. Ondanks het ontbreken van een directe externe aanleiding zijn de klassieke producten weldegelijk in ontwikkeling. Ook bij de regelgerichte producten komt het accent meer op een risicogerichte benadering te liggen.

PRAKTIJKVOORBEELD

Bij het toezicht op brandveiligheid is de primaire vraag of de veiligheid afdoende is geborgd. Natuurlijk moet een eigenaar of gebruiker voldoen aan de regels. Die regels vormen het referentiekader, maar primair beoordeelt de inspecteur of het gebruik van een object veilig is.

Het doel van toezicht is een duurzame gedragsverandering. Veiligheidsbewustzijn en het bieden van handelingsperspectieven zijn daarbinnen belangrijke elementen. Het toezicht wordt uitgevoerd met een brede scope met inzet van communicatie en informatie-overdracht.

Deze fundamenteel andere insteek dan voorheen, vraagt van de medewerker een nieuwe manier van kijken, denken, doen en communiceren en dus om nieuwe competenties.

Andere voorbeelden van de risicogerichte benadering:

- ♦ Risicogerichte opzet en prioritering van het Integraal Handhavingsprogramma (IHP).
- ♦ Regelgerichte toets wordt steeds vaker voorzien van een risicogericht advies. Waar de regel het risico onvoldoende afdekt, vindt steeds vaker aanvullende advies plaats.
- ♦ Klassieke regelgerichte producten steeds meer beoordeeld op toegevoegde waarde vanuit risico. Steeds vaker maken we risicogerichte keuzes vanuit de Bedoeling van de VRR.

Deze ontwikkeling zet de komende jaren door. Dankzij risicogerichte keuzes te maken, ontstaat capaciteit waarmee we invulling geven aan vernieuwende risicogerichte producten. Door steeds meer informatiegestuurd te werken, bewegen we langzaam van koekjesfabriek naar patissier.

Ambitie en opgave van het regelgerichte product

De regelgerichte toets blijft een belangrijke taak van de VRR. Daar wordt een risicogerichte blik, keuzes maken en prioriteren als ontwikkeling aan toegevoegd.

De klassieke regelgerichte producten blijven de komende jaren een belangrijke plaats innemen in het producten-pallet van Risicobeheersing. Binnen dit pallet gaan we (nog) meer risicogericht kijken. Dit betekent concreet:

- ♦ *Minder tijd besteden aan taken met een laag risico.* Taken met een laag risico krijgen een regelgerichte benadering, die past binnen een efficiënt bedrijfs-processensysteem.
- ♦ *Meer tijd besteden aan taken met een hoog risico.* Adviezen bestaan uit een regelgerichte (wettelijke) toets en – waar gewenst – uit een aanvullend risico-gericht advies.
- ♦ *Afbouwen van taken die in de toekomst verdwijnen.* Deze taken krijgen in samenspraak met de klant steeds minder aandacht.

Bovenstaande voornemens worden stapsgewijs uitgevoerd. Zo ontstaat geleidelijk een werkwijze waarin de fysieke veiligheid centraal staat. Concreet betekent

dit voor de komende jaren het volgende:

- ♦ *Meer tijd vrijspelen voor nieuwe risicogerichte producten.*
- ♦ *Meer informatiegestuurd werken.* Denk bijvoorbeeld aan risicogericht toezicht, waarbij prioriteiten worden toegekend aan objecten op basis van historische inspectiedata en slimme combinaties van gegevens van bijvoorbeeld repressie en risicobeheersing.
- ♦ *Nieuwe kennis en competenties bij medewerkers risicobeheersing ontwikkelen.* Regelgericht toetsen met een risicogerichte blik vraagt nieuwe kennis en competenties. De afgelopen jaren investeerde de afdeling Risicobeheersing in de kwaliteit van de medewerkers volgens de Kwaliteitscriteria 2.1. Naar de verdere scholing en ontwikkeling van de medewerkers blijft de komende jaren veel aandacht uitgaan.
- ♦ *Verbeteren van de kwaliteit van processen en producten.*

Hierin is de afgelopen jaren al stevig geïnvesteerd en ook de komende jaren gaat hier veel aandacht naar uit. Hiermee bereidt de afdeling Risicobeheersing zich maximaal voor op de komst van de Omgevingswet en borging van de aansluiting op de gemeentelijke processen.



Figuur 1: verhouding regelgericht – risicogericht naar de toekomst

2. Risicogerichte multidisciplinaire producten

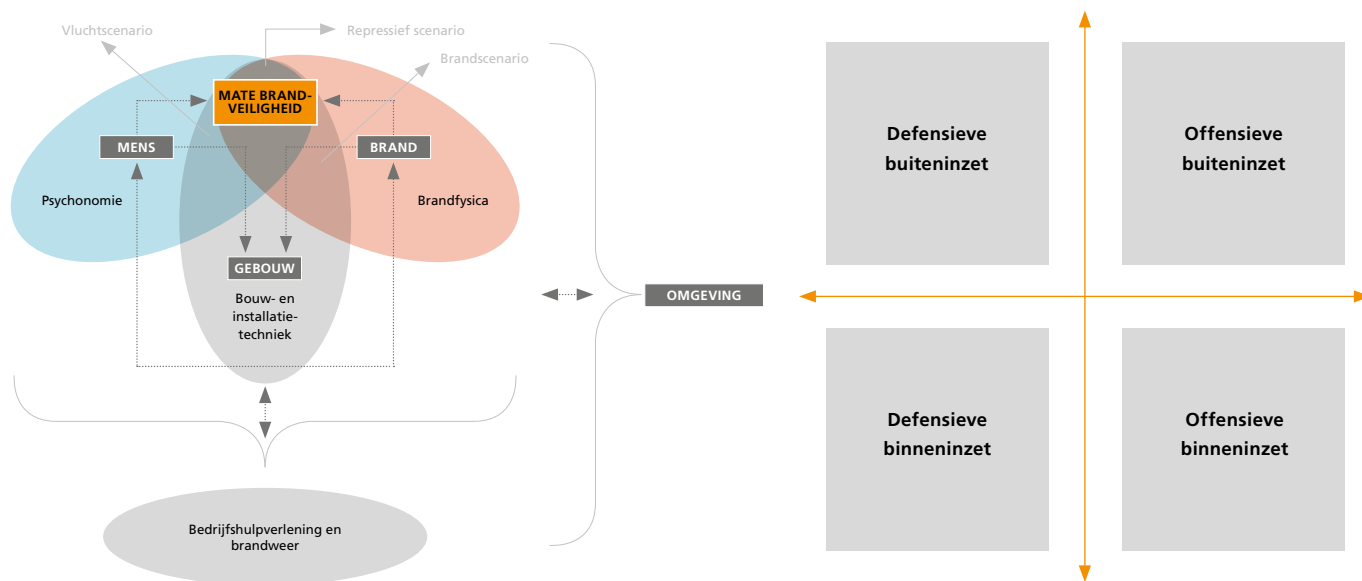
Context en kader

Met de accentverschuiving van regels naar risico's neemt de dynamiek in de keten en het belang van de ketenbenadering nog meer toe. De bestaande regelgerichte producten veranderen en worden bovendien aangevuld met nieuwe risicogerichte producten. De nieuwe producten vragen vanuit de basis al om een risicogerichte insteek. Bouwwerken laten zich in de praktijk steeds minder vaak vatten in een set van standaard voorschriften. Dat komt doordat zowel bouwwerken, de ruimtelijke omgeving als de samenleving steeds complexer worden. Steeds vaker moet de veiligheidsadviseur van Risicobeheersing samen met initiatienemer, architect en bouwer op zoek naar maatwerkoplossingen vanuit de intentie van de wet en het doel achter het voorschrift.

FIRE SAFETY ENGINEERING (FSE)

Vanuit het perspectief van de fysieke veiligheid is er steeds meer behoefte aan hoogwaardige veiligheidsadviseurs, die nieuwe invalshoeken vinden en nieuwe benaderingswijzen en instrumenten kunnen toepassen. We spreken in dit verband over Fire Safety Engineering: een risicogerichte, hoogwaardige, innovatieve wijze van adviseren op bouwwerken waarbij conceptuele en integrale methoden voor de advisering en beoordeling van de brandveiligheid met gebruik van gelijkwaardigheidsbeginselen en FSE-technieken worden toegepast. Eén van de uitgangspunten daarbij is de sterke samenhang tussen preventie en repressie.





Figuur 2: kenmerkschema en kwadrantenmodel

Het kwadrantenmodel voor gebouwbrandbestrijding (2014) brengt de samenhang tussen preventie en repressie in beeld. Het zogenaamde kenmerkschema beschrijft hoe de kenmerken van brand, gebouw, mens en omgeving elkaar beïnvloeden en de mate van brandveiligheid van een object bepalen. Diezelfde kenmerken voorspellen daarnaast het verloop van een eventueel incident. Op basis daarvan kan repressie met een grote mate van zekerheid de bijbehorende bestrijdingstactiek bepalen. Deze concepten maken de noodzaak van gegevensuitwisseling over bouwwerken tussen risicobeheersing en repressie actueler dan ooit.

Identificatie en kenmerken van multidisciplinaire producten

De nieuwe producten komen sterker dan ooit voort uit ons eigen bewustzijn, ons eigen risicobesef en onze eigen risicoperceptie. Ze komen bovendien vanuit de maatschappelijk Bedoeling van de VRR en vanuit gesignaleerde risico's. Het zijn daarmee producten waarvan risicobeheersing de overtuiging heeft dat ze het verschil maken. Zonder uitzondering zijn ze multi-disciplinair van aard, omdat ze expertise van meerdere onderdelen van de VRR vragen en in nauwe samenwerking met externe partijen en (maatschappelijke)

organisaties tot stand komen. Enkele voorbeelden van deze producten:

- ◆ Advisering in het kader van complexe bouwwerken.
- ◆ Multi-advisering op de evenementen vergunning.
- ◆ Tunnelveiligheid en infrastructuur.
- ◆ Risicogerichte thema's zoals zelfstandig wonen van ouderen in relatie tot extramuralisatie.
- ◆ Risicogericht advies bouwwerken: De Risico Analyse Monitor (RAM) .
- ◆ Risicogericht toezicht op basis van incidenten naar aanleiding van brandonderzoek.

De VRR wil blijvend van toegevoegde waarde zijn. Om multidisciplinair aan bovengenoemde producten samen te kunnen werken, is regie op het proces en samenwerking vanuit gezamenlijke doelstellingen door alle kolommen heen onmisbaar. Multidisciplinariteit en risicogerichtheid op alle niveaus zijn de randvoorwaarden om in deze opzet te slagen.

Ambitie en opgave van het risicogerichte product

Onze toekomst ligt in kolomoverstijgende multi-producten. Risicobeheersing levert daarvoor integraal (multi) advies, specifieke expertise op het gebied van de fysieke

veiligheid en fungeert als verbindende schakel binnen en buiten de VRR.

De 'nieuwe' risicogerichte multidisciplinaire producten nemen de komende jaren een grotere plaats in het productenpallet in. Concreet betekent dit voor de komende jaren het volgende:

- ◆ Risicobeheersing ontwikkelt zich steeds meer als verbindende schakel binnen en buiten de VRR. Dit betekent: verbindingen leggen op basis van processen, een knooppunt vormen binnen de VRR en de afdeling Risicobeheersing inzetten als regisseur en beheerder van een centraal (digitaal) loket. Dit loket levert vakspecifieke kennis en expertise vanuit het domein risicobeheersing en multi-advies namens de VRR als geheel.
- ◆ De *samenhang tussen Veilig Leven en Risicobeheersing* wordt een speerpunt. Zowel de producten als de samenhang in activiteiten tussen de afdelingen kan worden verbeterd. Beide hebben zich ten doel gesteld zowel op conceptueel niveau als op het niveau van de uitvoering de onderlinge samenhang te versterken.
- ◆ Business intelligence vormt de basis voor een integrale risicogerichte werkwijze. Risicobeheersing draagt proactief bij aan de invulling van de VRR-brede toepassing van business intelligence.
- ◆ Risicobeheersing bouwt risicogerichte producten verder uit. Hierbij zijn de speerpunten de multidisciplinaire doorontwikkeling en bredere inzet van de Risico Analyse Monitor (RAM);
- ◆ Medewerkers worden risicogerichte veiligheidsadviseurs. Ligt bij de risicogerichte toets het accent nog op inhoudelijk specialisme; bij risicogerichte producten ligt dit veel meer op algemene competenties als netwerken, verbinden, omgevingsbewustzijn, samenwerken, organiseren, motiveren en overtuigen. De risicogerichte veiligheidsadviseur heeft een brede blik op fysieke veiligheid en is in staat partijen te verbinden. Hier wordt de komende jaren in geïnvesteerd.

3. Omgevingsveiligheid als nieuw product

De term omgevingsveiligheid is onlosmakelijk verbonden aan de komst van de Omgevingswet. Die bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water en dient twee maatschappelijke doelen:

1. Realiseren en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit.
2. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

In het Bkl, Bal en Bbl zijn landelijk geldende regels opgenomen over brandveiligheid en externe veiligheid. Daarnaast is in artikel 5.2 van het Bkl ook een algemene bepaling over veiligheid opgenomen over het door de gemeente op te stellen omgevingsplan. In artikel 5.2 wordt verwezen naar de adviserende taak van de veiligheidsregio in het kader van de Wet veiligheidsregio's. Deze adviserende taak heet in het vakjargon van de veiligheidsregio's omgevingsveiligheid.

TER ILLUSTRATIE

Artikel 5.2 Besluit kwaliteit leefomgeving, eerste lid: In een omgevingsplan wordt voor risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's, rekening gehouden met het belang van:

- a. Het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan,
- b. De mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen, en
- c. De geneeskundige hulpverlening aan personen daarbij.



Huidige producten op het gebied van omgevingsveiligheid

In de huidige situatie zijn rijk, provincies en gemeenten bij ruimtelijke besluiten verplicht rekening te houden met de risico's voor de omgeving. De VRR heeft een wettelijk vastgelegde adviastaak op het gebied van de externe veiligheid in ruimtelijke processen en vergunningverlening. Het gaat hier om gevaren en risico's die samenhangen met het gebruik, het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen. In diverse besluiten, zoals Bevi, Bevt en Bevb, zijn normen vastgelegd waaraan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning toetst. De VRR levert vanuit het domein risicobeheersing onder andere de volgende producten:

- ◆ Advies externe veiligheid op een bestemmingsplan.
- ◆ Advies externe veiligheid op een bouwplan.
- ◆ Advies externe veiligheid op een structuurvisie.
- ◆ Advies extern veiligheid op een MER/VER.
- ◆ Advies routing gevaarlijke stoffen.
- ◆ Beleidsontwikkeling regionaal en landelijk op nieuwe brandstoffen (LNG, waterstof, ea).

Effect van de Omgevingswet op deze producten

De Omgevingswet heeft tot doel een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving te realiseren en in stand te houden. De VRR heeft verantwoordelijkheden op het gebied van de fysieke veiligheid. Zij ondersteunt het bevoegd gezag door integraal en risicogericht te adviseren bij visie-, plan- en besluitvorming die voortvloeit uit de Omgevingswet.

In een omgevingsplan moet veel meer worden geregeld dan het oude bestemmingsplan. Naast risico's met gevaarlijke stoffen zijn ook andere risico's relevant, zoals overstromingen, natuurbranden en terrorisme. De gemeente moet bij risico's van branden, rampen en crises rekening houden met:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan,
- b. de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen, en
- c. de geneeskundige hulpverlening aan personen daarbij.

“Niet alleen normen zijn leidend.”

Dit overstijgt ook binnen de VRR verschillende teams en afdelingen, zoals Risicobeheersing, Industriële Veiligheid en Crisisbeheersing. Specialisten Omgevingsveiligheid van de afdeling Risicobeheersing spreken namens de gehele VRR en integraal voor alle teams. Dit stelt de VRR in staat om één integraal advies te leveren.

De adviezen zijn risicogericht. Niet alleen de normen zijn leidend: afhankelijk van het risico is er soms meer en soms minder nodig om het gewenste veiligheidsniveau te bereiken. Het advies moet effectief leiden tot een veilige leefomgeving. De benodigde inspanningen moeten efficiënt zijn en in verhouding staan tot het risico. Om samen met het bevoegd gezag bij te kunnen dragen aan een veilige leefomgeving, is het belangrijk dat de VRR in een vroeg stadium kan meedenken. Veiligheid is immers een variabele waar in een ontwerp (zoals een omgevingsplan of een bouwwerk) bewust rekening mee moet worden gehouden. Door aan de voorkant goed na te denken over veiligheid, kunnen rampen en crises aan de achterkant worden voorkomen. Samen kunnen wij ervoor zorgen dat het bevoegd gezag:

- ◆ In staat is om bewust risico's te accepteren.
- ◆ Een veilige leefomgeving voor inwoners kan bieden.
- ◆ Randvoorwaarden kan scheppen zodat hulpverleners veilig kunnen optreden.

Omgevingsveiligheid: ambitie en opgave

Omgevingsveiligheid is dé groeibriljant in het takenpakket van de VRR in het algemeen en de afdeling Risicobeheersing in het bijzonder. De komende jaren geven we samen met onze partners vorm aan deze taken: werken-derwijs en in een organisch proces van experimenteren, netwerken en positiebepalen.

Risicobeheersing stelt zich tot doel stapsgewijs in de nieuwe taken te groeien en de afdeling waar nodig te versterken. Daarom is het team Ruimtelijke Veiligheid in

2018 versterkt met twee beleidsmedewerkers. Zij zijn geselecteerd op basis van de gewenste nieuwe competenties. Daarnaast heeft Risicobeheersing regisseurs aangetrokken van R&C en de brandweer om de gemeenten de komende jaren te ondersteunen bij pilots met omgevingsvisies en omgevingsplannen. Zij zijn onder andere aanspreekpunt van de gemeenten en dragen kennis en ervaring over binnen een grotere pool van regisseurs. Dit levert nieuwe kennis en ervaring op die dwars door de VRR wordt geborgd en gedeeld.

Het project multi-advisering van Programma Omgevingsveiligheid zoekt samen met de afdeling Risicobeheersing uit op welke thema's de VRR de gemeenten, provincie en Rijk kan adviseren. Op basis van het regionaal risicoprofiel wordt gedacht aan advies op thema's als:

- ◆ Overstromingen.
- ◆ Wateroverlast.
- ◆ Droogte en hitte.
- ◆ Terrorisme.
- ◆ Natuurbranden.
- ◆ Brand in complexe bebouwing en oude binnenstad.
- ◆ Verspreiding radioactieve stoffen.
- ◆ Overdraagbare infectieziekte.
- ◆ Ongevallen op de weg, het spoor en in tunnels.
- ◆ Opslag, transport en productie van gevaarlijke stoffen.
- ◆ Bereikbaarheid, bluswater en opstelplaatsen hulpdiensten.
- ◆ Multi-advies op het gemeentelijk Integraal Veiligheidsplan (IVP).

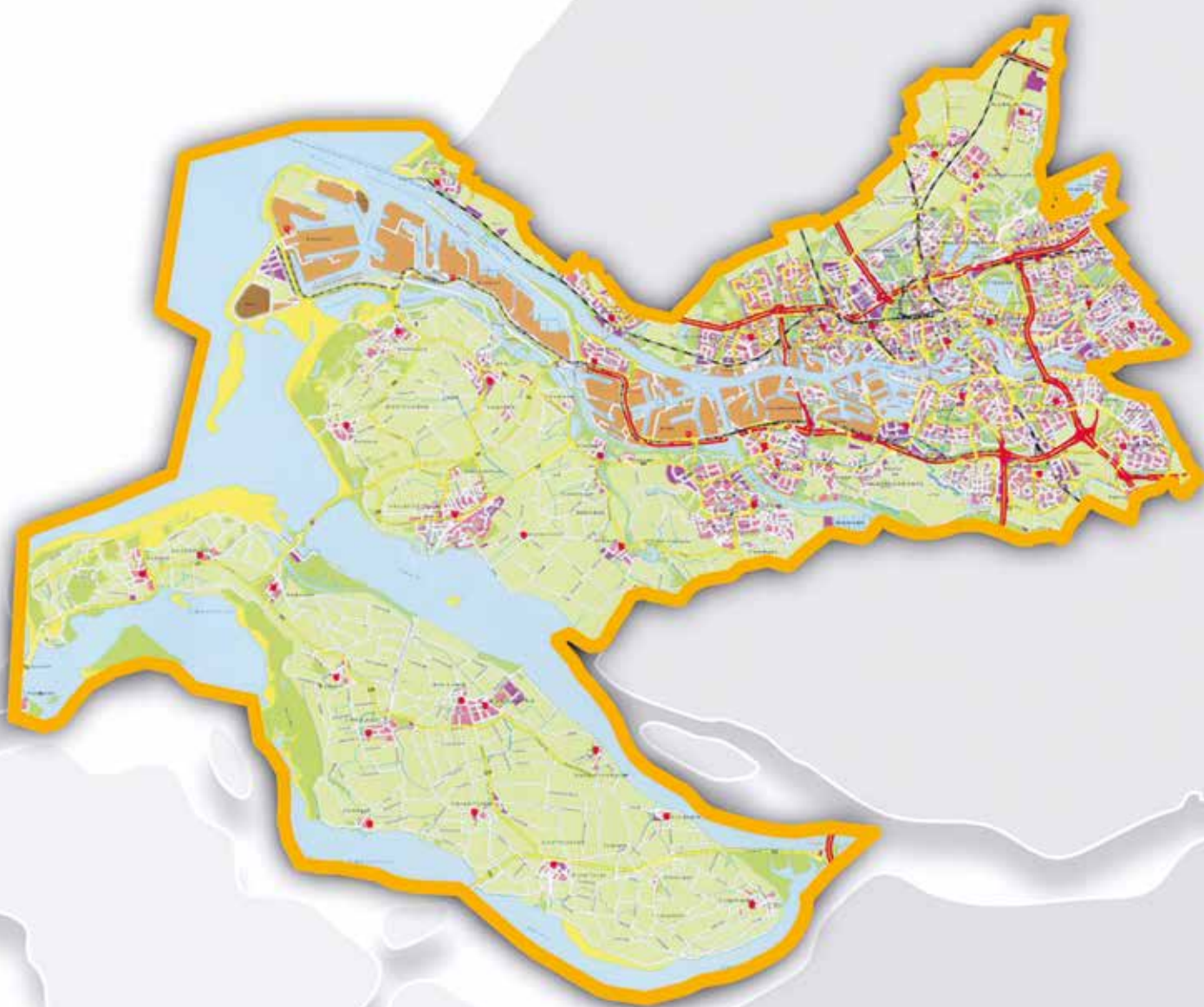
Thema's in omgevingsplannen en -visies op het gebied van fysieke veiligheid zijn multidisciplinair en daarmee kolomoverstijgend. Daarom is multidisciplinaire regie op het proces noodzakelijk. De volgende producten zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet relevant:

- ◆ Advies op een gemeentelijke, provinciale en rijksomgevingsvisies.
- ◆ Advies op gemeentelijke, provinciale en rijksomgevingsplannen.
- ◆ Advies op gemeentelijke omgevingsprogramma's.
- ◆ Regierol vanuit de VRR naar gemeenten, provincie en Rijk.

- ◆ Beleidsontwikkelingen op nieuwe taakvelden (thema's/crises).
- ◆ Proces- en werkinstructies voor integraal advies vanuit de VRR.
- ◆ Kennisoverdracht door de keten heen.
- ◆ Regierol op thema's binnen de fysieke veiligheid (zoals spoor, weg, buisleidingen en tunnels).

Om uitvoering te geven aan deze nieuwe producten, wil Risicobeheersing samen met Programma Omgevingsveiligheid en de verschillende afdelingen de komende vier jaar de volgende aanbevelingen van M&I Partners opvolgen:

1. Wees actief in netwerken.
2. Ontwikkel een samenwerkingsvisie en –strategie.
3. Experimenteer samen met partners.
4. Vertaal de gewenste rol naar werkprocessen.
5. Ontwikkel een VRR-doctrine op diverse thema's.
6. Geef invulling aan strategische personeelsontwikkeling.



Bijlage: literatuurverwijzingen

- ◆ Inrichtingsdocument afdeling Risicobeheersing, *Brandpreventie de nieuwe kijk* (augustus 2012)
- ◆ Linck, Renee, *Ruimte voor risicogericht werken* (2014)
- ◆ M&I Partners, *Impactanalyse Omgevingswet en DSO* (januari 2017)
- ◆ IFV, *Het kwadrantenmodel voor gebouwbrandbestrijding* (2014)
- ◆ IFV, *De basis voor brandveiligheid* (2014)
- ◆ Veiligheidsberaad, *De beweging van risicobeheersing naar risicogerichtheid in 2020: Samen zorgen voor échte coproductie!* (2015)
- ◆ RIVM, *Nuchter omgaan met Risico's* (2003)
- ◆ WRR, *Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*



Colofon

Dit document is tot stand gekomen onder regie van de directie Risico- en Crisisbeheersing

Adres

Wilhelminakade 947, 3072 AP Rotterdam

Postadres

Postbus 9154, 3007 AD Rotterdam

Telefoon: (010) 446 89 00

Fax: (010) 446 89 99

Versie

1.0 28/8/2019 Definitief

Auteurs

Managementteam Risicobeheersing

Eindredactie

Schriftelijk en VRR-R&C;

Afd. Risicobeheersing

Rotterdam, dinsdag 23 oktober 2019

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

Illustraties

Pitchparrot

Fotografie

Bas Czerwinski, Claire Droppert, Marc Heeman,
Rob Niemandsverdriet, Guido Pijper en Worcflow

Vormgeving & d.t.p

Trichis, Rotterdam

