

Aanzet voor een ontwikkelagenda voor de Veiligheidsregio's

Versie 12 maart 2018

Naar aanleiding van de tweedaagse bijeenkomsten met directeuren van de Veiligheidsregio's in Tiel en diverse interviews met direct betrokkenen, wordt in deze notitie een aanzet voor een ontwikkelagenda gegeven.

De ontwikkeling van de Veiligheidsregio's is een incrementeel proces dat wordt beïnvloed door ervaringen met rampen, crises en oefeningen, maatschappelijke veranderingen en natuurlijk voortschrijdend in zicht. De hier gepresenteerde inzichten en ontwikkelpunten zijn niet allemaal nieuw en soms eerder in rapporten van inspecties en evaluatiecommissies naar voren gekomen. Een verklaring hiervoor is dat het aantal calamiteiten dat opschaling vereist in Nederland relatief gering is. Daardoor ontbreekt de maatschappelijke en politieke druk om door te pakken.

Stapsgewijze ontwikkeling draagt het risico in zich dat organisaties daarbij het doel waarvoor zij oorspronkelijk zijn opgericht uit het oog verliezen. Hierdoor zijn er verschillen ontstaan in de taakopvatting, organisatie en werkwijze tussen veiligheidsregio's. Dat wil niet zeggen dat Veiligheidsregio's slecht functioneren. Integendeel. Een belangrijke, breed gedeelde conclusie is dat Veiligheidsregio's in de meeste gevallen goed functioneren. De grootste uitdaging zijn echter complexe regio-overschrijdende en maatschappelijke crises. Hoewel de kans op deze crises klein is, is de maatschappelijke impact en mogelijke schade enorm. De huidige verschillen tussen de regio's dragen het risico in zich dat als het fout gaat, het goed fout kan gaan.

Dit raakt aan de vergelijkbaarheid van de Veiligheidsregio's. De wet is op dit punt niet dwingend. Toch is een belangrijke vraag in hoeverre de Veiligheidsregio's naar vergelijkbaarheid dienen te streven. Onvergelijkbaarheid van de Veiligheidsregio's kan politiek-bestuurlijke en operationele risico's met zich meebrengen, vooral in de warme fase en in het bijzonder bij complexe grensoverschrijdende calamiteiten. Dit raakt tevens een ander punt, namelijk de vraag hoe de veiligheidsregio's het begrip 'kwaliteit' zien. Kwaliteit duidt op effectiviteit en voorspelbaarheid waarmee de Veiligheidsregio capaciteiten kan inzetten ten behoeve van rampenbestrijding en crisisbeheersing in koude-, warme- en nafase.

De ontwikkelpunten die in de volgende paragrafen worden opgesomd dragen bij aan verbetering van het gezamenlijk optreden, de vergelijkbaarheid en de kwaliteit van de Veiligheidsregio's.

1. De rol van de Veiligheidsregio

De Veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Volgens de Wet Veiligheidsregio's treffen de colleges van burgemeester en wethouders een regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding: Veiligheidsregio. De wet geeft aan welke taken deze heeft, maar dwingt niet tot uniformiteit en zegt weinig over de wijze waarop de taken moeten worden uitgevoerd. Daarom bestaan er in de praktijk grote verschillen in rolopvatting en de wijze waarop deze rol wordt ingevuld.

Tijdens de tweedaagse is gesproken over de functies van de veiligheidsregio's, de taken en de rollen teneinde consistentie in taal en definitie te bereiken¹. Er is overeenstemming over de rollen die de Veiligheidsregio kan vervullen:

- a. sturend; eindverantwoordelijk voor het resultaat en de aanpak, met mandaat;
- b. coördinerend/regisserend; verbindende rol tussen partijen en organisaties;
- c. ondersteunend/adviserend; aanreiken of toewijzen van middelen, kennis en expertise, en
- d. platform; ten behoeve van bestuurlijke afstemming. Daar waar de coördinerende/regisserende rol gaat over de samenwerking met min of meer vaste partners, kunnen in het platform wisselende coalities van partijen bestaan die onderling afstemmen. Daarnaast is het platform complementair én voorwaardelijk aan die regierol.

Er is echter nog geen eenduidigheid over hoe de rollen in de praktijk moeten worden geoperationaliseerd. Dit blijkt vooral een probleem bij opschaling en multidisciplinair optreden.

Onder de competentie van de Veiligheidsregio vallen alle fysieke en maatschappelijke crises, ofwel klassieke rampen en grootschalige calamiteiten en (dreigende) maatschappelijke ontwrichting. Dit blijkt echter niet eenduidig te worden geïnterpreteerd. Maatschappelijke crises blijken veelal een ondergeschoven kind. Mede daardoor is het onduidelijk welke effecten de Veiligheidsregio in de praktijk wil en kan bereiken, waarop zij aanspreekbaar is en welke rollen daarbij horen.

Van belang is dat gezamenlijk wordt bepaald welke effecten de Veiligheidsregio met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing moet bereiken. Hierbij is het uitgangspunt dat de Veiligheidsregio moet bijdragen aan het voorkomen van rampen en crises en, in geval van een calamiteit, naar de snelle terugkeer naar een stabiele situatie moet streven

Ontwikkelpunt: vertaal de rollen van de Veiligheidsregio naar effecten die in de koude-, warme- en afschalingsfase voor rampenbestrijding en crisisbeheersing door middel van multidisciplinair optreden moeten worden bereikt.

2. Operationele vergelijkbaarheid

Veiligheidsregio's zijn verschillend georganiseerd en hebben verschillende visies op operaties en de invulling van GRIP. Hoewel verschillende invullingen te rechtvaardigen zijn, kleven hier ook risico's aan, in het bijzonder wanneer er sprake is van Veiligheidsregio-overschrijdende risico's. In dit geval gaat kostbare tijd verloren als de regio's elkaars 'taal' niet spreken en andere procedures hanteren. Voor het Rijk kan dit ook grote politieke problemen opleveren.

Ontwikkelpunt: onderzoek in welke situaties operationele vergelijkbaarheid een must is.

- Stem procedures tussen de Veiligheidsregio's zodanig op elkaar af dat er geen kostbare tijd verloren gaat als naar een bovenregionaal niveau wordt opgeschaald en afschalen gecoördineerd kan worden georganiseerd.

¹ Zie ook "de waarde van de veiligheidsregio", maart 2018

- Neem als uitgangspunt de effecten die de Veiligheidsregio wil bereiken, namelijk het voorkomen van rampen en crises en de snelle terugkeer naar een stabiele situatie. Oefen dit (zie het volgende punt).
- Streef over de Veiligheidsregio's heen naar vergelijkbaarheid en eenduidigheid in de processen opschaling, operaties en communicatie.
- Bezie of proactief opschalen mogelijk is en bepaal hierbij de taakverdeling van de informatiemanager en de operationeel leider.
- Overweeg een gezamenlijk prestatiekader te ontwikkelen waarin afspraken worden vastgelegd.

3. Maatschappelijke crises en weerbaarheid

Klassieke rampen en grootschalige calamiteiten vereisen een aanpak die zich laat omschrijven als *Standard Operating Procedures*. Deze aanpak laat zich goed beschrijven in rampenplannen en draaiboeken. De focus van de Veiligheidsregio's is veelal op dit type incident en is daarvoor goed ingericht.

Er is minder overeenstemming over de rol van de Veiligheidsregio bij maatschappelijke crises. Dit blijkt al uit de regionale risicoprofielen die vooral zijn gericht op fysieke risico's.

Maatschappelijke crises worden als 'lastig' gezien. Zij eisen handelen naar bevind van zaken op grond van kennis over het type crisis en inzicht in de te verwachten dynamiek. Deze expertise bestaat veelal niet in een Veiligheidsregio. Bovendien laten maatschappelijke crises zich niet goed vastleggen in handboeken en protocollen, terwijl Veiligheidsregio's hierop veelal zijn ingericht.

Om deze redenen is niet alleen verandering van mind-set, maar ook de opbouw en snelle toegang tot de vereiste kennis van belang.

Te verwachten valt dat door de doorgaande polarisatie binnen de maatschappij maatschappelijke crises frequenter voorkomen en in omvang toenemen. Deze ontwikkeling raakt de maatschappelijke weerbaarheid direct. De moord op Pim Fortuyn en de gasproblematiek in Groningen laat zien dat maatschappelijke crises onverwachte en diverse oorzaken kunnen hebben en de maatschappelijke stabiliteit kunnen ondermijnen. Tegelijkertijd kan een weerbare samenleving helpen om meer doelgericht op te treden.

Ontwikkelpunt: geef aan maatschappelijke crises evenveel aandacht in het Regionale Risicoprofiel, bepaal de rol van de Veiligheidsregio, bezie welke partners van belang zijn, ontwikkel en organiseer toegang tot de benodigde expertise, en leg nadruk op weerbaarheid in zowel de warme als koude fase (zie ook 'toegang tot expertise' en de notitie 'veiligheidsregio's; sturen op maatschappelijke weerbaarheid').

4. Bovenregionale en nationale risico-categorieën

En blijkt een mis-match te zijn van de verwachtingen van de Veiligheidsregio's naar het Rijk en omgekeerd. Met betrekking tot een aantal risico-categorieën heeft het Rijk een specifieke rol. Het betreft hier bijvoorbeeld geopolitieke dreigingen, financieel-

economische dreigingen, verstoring van de vitale infrastructuur, cyberdreigingen, ondermijning, extremisme en terrorisme. Ook al zijn gemeentes of Veiligheidsregio's in staat deze risico's te mitigeren, dan nog zal het Rijk, c.q. een minister vanwege de politieke en maatschappelijke gevoeligheid een specifieke rol dienen te spelen. In de praktijk blijken natuurrampen, bedreigingen van de volksgezondheid en grootschalige milieuproblemen twijfelgevallen te zijn.

Volgens het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming kan het Rijk "afhankelijk van het verloop van de situatie en al dan niet in combinatie, drie rollen vervullen: faciliteren, richting geven en sturen". In beginsel heeft het Rijk een *sturende* rol bij alle bovenregionale risico's, met inbegrip van de twijfelgevallen. Indien er twijfel bestaat over de verantwoordelijkheden zal kostbare responstijd verloren gaan en levert dit per definitie politieke risico's voor het Rijksniveau en de Veiligheidsregio's op.

Echter, omdat het Rijk de sturende taak van zich afschuift en feitelijk alleen bestuurlijke en geen operationele lijnen kent is de rol van het Rijk bij regiogrensoverschrijdende risico's onduidelijk. Dit wordt versterkt doordat voor specifieke risico's specifieke ministeries verantwoordelijk zijn en het Rijk de capaciteit niet heeft voor het organiseren van zijn sturende rol.

Dit leidt tot de vraag in hoeverre de Veiligheidsregio's helderheid over de rol van het Rijk willen hebben of een gezamenlijk initiatief willen nemen voor bovenregionale rampen en crises.

Ontwikkelpunt: bepaal of er duidelijkheid moet bestaan over de positie van het Rijk en of dat de Veiligheidsregio's gezamenlijk een initiatief nemen op landelijk niveau voor het beheersen van regiogrensoverschrijdende rampen en crises. Neem daarbij in acht:

- Dat er een noodzaak voor een sturende rol van het Rijk / landelijk niveau is bij bovenregionale risico's
- Dat eenduidige bestuurlijke en operationele lijnen vanuit het Rijk / het landelijk niveau naar de onderliggende niveaus in de warme fase een vereiste zijn voor effectieve rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- Dat er ten aanzien van risico-categorieën grijze gebieden zijn waarvan niet duidelijk wie de probleemeigenaar is. Bij twijfel is dat het Rijk / het landelijk niveau die dan ook een sturende rol op zich moet nemen.
- Dat internationale afstemming voor landsgrensoverschrijdende rampen en crises een harde noodzaak is.

5. Toekomstige risico's

Hybride dreigingen (zoals cyberaanvallen en informatie-operaties) zijn gericht op politieke en maatschappelijke ondermijning en het creëren van maatschappelijke crises. Dit soort dreigingen komen van buiten, zoals de discussie over de Russische inmenging in verkiezingen laat zien. Nieuwe technologieën kunnen aanleiding geven tot nieuwe dreigingen en kansen. Ook komen dreigingen van binnenuit. Dit blijkt uit de problematiek rond AZC's en het aanwakken van polarisatie via de sociale media. Het ziet er naar uit dat deze ondermijnende activiteiten eerder toe dan af zullen nemen. De constatering dat Veiligheidsregio's onvoldoende zijn ingericht op maatschappelijke crises wordt hiermee versterkt.

Ontwikkelpunt: ontwikkel als Veiligheidsregio's gezamenlijk expertise, c.q. organiseer toegang tot expertise over toekomstige dreigingen zodat deze vroegtijdig kunnen worden herkend (zie ook 'toegang tot expertise') en de maatschappelijke weerbaarheid kan worden versterkt.

6. De verhouding tussen bestuurlijk en operationeel

In de koude fase overheersen bestuurlijke beginselen; in de warme fase gelden operationele beginselen; en tijdens het afschalen naar een stabiele situatie zullen zowel bestuurlijke- en operationele beginselen gelden. In de praktijk mogen bestuurlijke en operationele beginselen niet worden vermengd. Bij bestuurlijke beginselen ligt de nadruk op consensusvorming en coördinatie; bij operationele beginselen op commandovoering.

De rol van de burgemeester is een bijzondere. De burgemeester is allereerst burgervader, maar is tijdens de warme fase formeel opperbevelhebber. Dit brengt het risico met zich mee dat bestuurlijke beginselen ook tijdens de warme fase worden toegepast.

Als dit het geval is, dan gaat kostbare tijd verloren en is het onmogelijk alle acties effectief op elkaar af te stemmen. Operationele effectiviteit tijdens de warme fase eisen eenhoofdige leiding, kennis van operaties en een dirigistische wijze van optreden binnen vooraf vastgestelde politiek-bestuurlijke randvoorwaarden.

Een probleem van afschalen is dat deze te snel kan verlopen waardoor de nazorg in het geding komt.

Ontwikkelpunt: zorg voor helderheid in de verschillende fasen:

- Bepaal expliciet wie de proceseigenaar is tijdens de koude en warme fase, en de fase van afschalen en nazorg. Streef naar vergelijkbaarheid tussen de veiligheidsregio's.
- Ontwikkel het concept van maatschappelijke weerbaarheid in alle fasen.
- Bepaal in het bijzonder hoe de overgang tussen de koude en de warme fase wordt vormgegeven, dus van bestuurlijke naar operationele beginselen en ontwikkel vooraf vastgestelde politiek-bestuurlijke randvoorwaarden.
- Schep helderheid over de rol van de burgemeester, betrek hierbij een toekomst met een gekozen burgemeester en bepaal een taakafbakening met de operationeel leider.
- Bepaal tijdens de warme fase hoe het afschalen moet verlopen en ontwikkel een sjabloon voor het toekomstige nazorgplan.
- Organiseer verzekerde toegang tot alle relevante private- en overheidspartijen en organiseer dit voor landelijke actoren op uniforme wijze.
- Ontwikkel een continuïteitsplan ten behoeve van de vitale functies, bepaal welke ketenpartners hierbij van belang zijn en betrek ze erbij.

7. Oefenen

Grootschalige calamiteiten komen zelden voor. Dit leidt er toe dat bestaande procedures en *lessons learned* uit het verleden niet of onvoldoende worden toegepast. Het gevolg is dat kostbare tijd verloren gaat of dat de crisisbeheersing suboptimaal is. Oefenen kan ook een belangrijke rol spelen in het stimuleren van maatschappelijke weerbaarheid.

Ontwikkelpunt: maak een gestandaardiseerde aanpak voor oefeningen, bepaal een minimaal aantal systeem oefeningen per jaar, en ontwikkel een systematiek om de lessen die uit de praktijk en oefeningen worden getrokken te codificeren en voor alle Veiligheidsregio's beschikbaar te stellen. Ontwikkel een kwaliteitskader voor oefeningen en vakbekwaamheid.

8. Informatiegestuurd optreden

Het Landelijk Crisismanagementsysteem (LCMS) functioneert redelijk tot goed en verschaft een actueel multidisciplinair totaalbeeld tijdens lopende crises, biedt de mogelijkheid om onderling berichten uit te wisselen, te zien wie online is en acties uit te zetten en te monitoren. Toch blijkt gebrekkige informatiedeling de belangrijkste reden waarom crisisbeheersing slecht kan verlopen. Dit heeft in de eerste plaats te maken met gebrekkig inzicht in elkaars rollen en taken in de verschillende fasen (zie de verhouding tussen bestuurlijk en operationeel). Maar het LCMS is zonder twijfel onderdeel van de oplossing.

Ontwikkelpunt: Het LCMS is een rudimentaire vorm van netwerkcentrisch optreden. Bouw het LCMS uit tot een effectief systeem waarbij sensoren van satellieten, vliegtuigen, drones, voertuigen en op de grond geplaatste sensoren de *situational awareness* vergroot en de effectiviteit van het operationeel optreden wordt versterkt. Schenk bijzonder aandacht aan de continuïteit van LCMS.

9. Toegang tot expertise

Kostbare tijd gaat verloren als bestuurders en operationele leiders tijdens een crisis het wiel nog moeten uitvinden. Zelf opgebouwde expertise en toegang tot expertise bij overheidsinstellingen, kennisinstellingen en het bedrijfsleven is daarom van kardinaal belang. Dat geldt des te meer voor maatschappelijke crises. Een aantal Veiligheidsregio's hebben een veiligheidsinformatiecentrum of VIC op gezet. Een VIC hoeft niet alle expertise in huis te hebben, maar dient te weten waar deze te vinden is en hoe die kan worden geraadpleegd. Een VIC onderhoudt contacten met private en publieke partijen waarmee vooraf afspraken worden gemaakt. Het VIC is een grote stap vooruit. Echter, er is geen uniformiteit.

Ontwikkelpunt: ontwikkel effectieve, gestandaardiseerde toegang tot expertise:

- Ontwikkel de Veiligheidsregio tot een informatiemakelaar.
- Vestig een VIC bij alle veiligheidsregio's die toegang tot expertise voor bestuurders en operationele leiders organiseert.
- Standaardiseer de VICs en ontwikkel een methodiek waardoor VIC's elkaar kunnen aanvullen en versterken.
- Ontwikkel een landelijk netwerk van informatieleveranciers voor rampenbestrijding, crisisbeheersing, *lessons learned* uit oefeningen, rampen en crises.

- Overweeg om het concept van de expertregio nieuw leven in te blazen.

10. Prioriteren van capaciteiten

Een capaciteit wordt gedefinieerd als alles wat in materiële, organisatorische, procedurele en financiële zin bijdraagt aan een beoogt effect.

Het op een zo rationeel mogelijke manier prioriteren van capaciteiten draagt bij aan de effectiviteit van de Veiligheidsregio. Zeker bij grote calamiteiten kan schaarste aan capaciteiten de effectiviteit in de weg staan. Zo heeft niet elke Veiligheidsregio inzicht in de beschikbare capaciteiten omdat het regionale Risicoprofiel niet in capaciteiten wordt uitgewerkt of voor het verkrijgen van dit inzicht wordt gebruikt. In andere landen, waaronder de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, werden gelijkaardige prioriteringsexercities ook met succes voor trainings- en oefeningsdoeleinden gebruikt.

Voorts is Defensie de back-up van de nationale autoriteiten en is verplicht capaciteiten te leveren. In de praktijk blijkt dat Defensie soms in een te laat stadium wordt geraadpleegd.

Capaciteiten kunnen ook worden geleverd door andere Veiligheidsregio's, maar niet altijd bestaat een goed overzicht in de beschikbaarheid ervan.

Ontwikkelpunt: maak van de capaciteitenontwikkeling een kernactiviteit:

- Maak een operationele capaciteitenanalyse voor de afzonderlijke veiligheidsregio's. Gebruik hiervoor de scenariomethode van de Strategie Nationale Veiligheid.
- Ontwikkel gezamenlijk een nationaal capaciteitsoverzicht (de optelsom van de regionale capaciteitenanalyses) en bepaal of tekortkomingen in een regio kunnen worden opgelost door samenwerking met een andere regio.
- Bepaal hoe het Rijk / landelijk sturing moet worden gegeven aan het dirigeren van schaarse capaciteiten van de ene naar de andere Veiligheidsregio.
- Zoek hiervoor aansluiting bij de interdepartementale werkgroep die zich richt op *Host Nation Support*.
- Voeg een vertegenwoordiger van Defensie toe als permanent lid van de veiligheidsdirectie.

Tot slot: de evaluatie Wet op de Veiligheidsregio's

In 2019 dient de evaluatie van de Wet op de Veiligheidsregio's plaats te vinden. Een belangrijk punt is dat de praktijk afwijkt van de theorie en dat bestuurlijke en operationele beginselen in de huidige wet op gespannen voet staan. Een ander belangrijk punt is dat door de vorming van de Nationale Politie en door de veranderingen bij GHOR de Veiligheidsregio's op punten lijken te desintegreren, dan wel minder effectief te worden.

De uitkomsten van alle hiervoor genoemde ontwikkelpunten zijn onderdeel van de input van de Veiligheidsregio's in de genoemde evaluatie en dienen tevens als basis voor het opstellen van een kennis- en innovatieagenda.