

Publicatiedatum	11-02-2013
Titel	Veiligheidsregio's: "netwerken" voor crisisbeheersing
Auteur(s)	Renee Linck
Aantal pagina's	5



Aanleiding en doel van dit artikel

Het domein van de crisisbeheersing is volop in ontwikkeling. Naast de meer operationele versterking (bijvoorbeeld ten aanzien van de bovenregionale samenwerking) wordt ook nog steeds gebouwd aan de versterking van de inrichting van veiligheidsregio's. Die versterking vraagt een inzet van alle betrokken disciplines en van het bestuur. Ik pleit er daarbij voor om meer vanuit een netwerkperspectief naar veiligheidsregio's kijken en de netwerkrol van veiligheidsregio's centraal te stellen in de toekomstverkenning. Vanuit dat perspectief kunnen we een mogelijke verklaring vinden voor knelpunten in het huidige functioneren en kunnen we ook aanknopingspunten vinden voor de toekomst. In dit artikel beschrijf ik de ontwikkeling van veiligheidsregio's vanuit een 'netwerkbrijl'. Vervolgens doe ik een handreiking voor wat nodig is in de versterking van veiligheidsregio's. Deze inzichten kunnen veiligheidsregio's verder helpen en kunnen mogelijk ook worden meegenomen bij de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's.

Veiligheidsregio als netwerk

Vanzelfsprekend wordt er altijd al samengewerkt tussen verschillende disciplines binnen het veiligheidsdomein. De inzet op straat vraagt erom. Bij een grootschalige inzet (rampenbestrijding en crisisbeheersing) is een coördinatie-structuur ingericht waarmee de afstemming in de samenwerking wordt georganiseerd. Tot zover de 'warme situatie'. Vanzelfsprekend moet deze inzet worden voorbereid; de samenwerking tussen de betrokken partijen moet worden georganiseerd.¹ Er wordt samengewerkt aan een gemeenschappelijk doel (simplistisch gezegd 'goed voorbereid zijn om burgers te helpen onder extreme omstandigheden') en iedere partij heeft daarin een eigen opgave. Voor de burger is het succes daarvan niet een afgeleide van ieder van de organisaties, maar van de samenwerking als geheel. Ik spreek daarom van een netwerk.

Ontwikkeling van veiligheidsregio's

Als we vervolgens vanuit de theorie over netwerk-governance² kijken naar de inrichting van die samenwerking, was er sinds 1985 (Wet rampen en zware ongevallen) formeel sprake van een 'lead organisation' die de coördinatie van de samenwerking op zich nam. Dat was de regionale brandweer. Bij een lead organisation neemt één van de partijen -die een belangrijke rol heeft in het primaire proces- de coördinatie op zich. Essentieel in het functioneren van deze

¹ Ik spreek bewust over 'organiseren' en niet over 'managen'. Dat laatste roept veelal het beeld op van het beheersbaar houden van inspanningen in het netwerk. Organiseren gaat over meer dan dat, namelijk ook inspireren, inrichten, richting geven, stimuleren, faciliteren etc..

² Provan, K.G., & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

vorm van organiseren is de efficiëntie (geen nieuwe entiteit oprichten) en de legitimiteit van de lead organisation. Het gewicht van de organisatie naar buiten is daarbij vaak voldoende voor de legitimiteit naar de andere netwerkpartijen³. De legitimiteit had de brandweer ook gezien de wettelijke verantwoordelijkheid voor de coördinatie die zij op basis van de (toenmalige)⁴ Wrzo toebedeeld had gekregen. Het sloot ook aan bij de rol die de brandweer in het grootschalig optreden had, omdat de (maatschappelijke) focus veelal lag op incidenten met brand, gevaarlijke stoffen et cetera.

De ontwikkeling van de interdisciplinaire en intersectorale samenwerking ten aanzien van veiligheid heeft begin deze eeuw een behoorlijke vlucht genomen door de grootschalige incidenten en rampen in die jaren. De beweging van rampenbestrijding naar crisisbeheersing maakt dat er nog meer partijen een rol gaan spelen. Niet alleen brandweer-, politie- en geneeskundige disciplines zijn noodzakelijk voor de inzet bij crises, ook justitie, waterschappen en andere vitale partners hebben een rol. Ook de maatschappelijke en politieke aandacht voor 'samenwerking' in de crisisbeheersing is toen toegenomen. Dat heeft uiteindelijk geresulteerd in een belangrijke stelselwijziging (Wet veiligheidsregio's, Wvr) en dat is niet zonder gevolgen geweest voor de betrokken organisaties en het netwerk van de crisisbeheersing.

De Wrzo was aan herziening toe en door voornoemde 'policy window' is de ontwikkeling van een Wvr echt gestart. Die wet introduceerde een nieuw organisatieconcept; 'de veiligheidsregio'. De veiligheidsregio is een separate entiteit die een rol heeft in de coördinatie (regie) binnen het brede netwerk van de crisisbeheersing. Daarmee heeft de wetgever gekozen voor een nieuw governance model in de netwerksamenwerking waarbij de regie door een 'lead organisation' is ingeruild voor regie door een 'netwerk administratieve organisatie' (NAO) zoals dat op basis van de literatuur⁵ wordt genoemd. De NAO heeft netwerkregie als haar exclusieve taak en is niet één van de partijen die ook actief is in het primaire proces van het netwerk.

Zuiverheid van het ontwerp

Echter, in de ontwikkeling van de wet is de grondgedachte van dat governance model wat ondergesneeuwd en is het ontwerp onvoldoende tot uiting gebracht en vertaald naar een passende organisatie-inrichting. Daarin spelen mijns inziens enkele aspecten een rol;

- 1) De GHOR-taken werden onderdeel van de veiligheidsregio. Dat is vanuit de NAO-gedachte nog een logische keuze. Immers de GHOR heeft een coördinerende rol richting verschillende zorgpartners. De vraag is echter waarom deze coördinatie alleen binnen het zorgdomein

³ We spraken in die tijd nog niet echt van een netwerkpartijen of netwerken, meer van ketens of 'kolomen'.

⁴ Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (1 okt 2010) is de Wet rampen en zware ongevallen van 1985 ingetrokken.

⁵ Provan, K.G., & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

extra aandacht kreeg. Immers ook in andere ‘vitale sectoren’ is deze coördinatie (van de voorbereiding en de inzet) noodzakelijk.

- 2) Maar de wetgever ging verder; ook alle brandweertaken werden onderdeel van de veiligheidsregio.⁶ Doel daarvan was de efficiency en effectiviteit van de brandweezorg te versterken (ook een belangrijk dossier van het ministerie) en dan kon dat in één wetgevingstraject mee. Daarmee werd, mijns inziens, een complexe organisatie geschapen waarin netwerkvraagstukken en beheervraagstukken door elkaar gaan lopen.
- 3) In die tijd waren er ook al hulpverleningsregio’s (beheersmatige samenvoeging van brandweer en ambulance en vaak ook GHOR). De ontwikkeling van de veiligheidsregio zou hierop kunnen aansluiten en de wet zou die inrichting ‘codificeren’. Ook daarmee werd in de wet de beheersmatige kant van de veiligheidsregio meer belicht.

Knelpunten huidige functioneren

Doordat in de Wvr enkele onzuiverheden zijn geslopen in het ontwerp van de veiligheidsregio, zijn enkele knelpunten niet voorzien, waar we nu tegenaan lopen. Deze zijn:

- Omdat er geen echte keuze is gemaakt in het ontwerp van veiligheidsregio’s, is er veel *spraakverwarring* over wat de veiligheidsregio nu precies is. “Het is een geografisch gebied van verschillende gemeenten én een gemeenschappelijke regeling waaraan de uitvoering van specifieke taken is opgedragen én het is een netwerk van verschillende partijen die samenwerken.”⁷ Die spraakverwarring draagt niet bij aan de onderlinge samenwerking.
- Ook is de *zichtbaarheid* van de veiligheidsregio als NAO binnen het brede netwerk van de crisisbeheersing lastiger omdat de brandweer (als bekend merk) dominant is (sommige partners weten niet wat de veiligheidsregio is of denken dat de veiligheidsregio de regionale brandweer is met een nieuwe naam).
- *De legitimiteit van de veiligheidsregio als NAO staat onder druk*. Er wordt geen recht gedaan aan de gelijkwaardigheid van alle partijen in het netwerk en de onafhankelijkheid van de veiligheidsregio als NAO doordat de beheersverantwoordelijkheid voor (minimaal) één van de partijen ook is belegd in de veiligheidsregio.
- *Prioriteitenstrijd binnen de veiligheidsregio*. Door deze complexe opgave in de inrichting heeft de nadruk binnen de veiligheidsregio de afgelopen jaren vooral op de beheersmatige vraagstukken van de organisatie gelegen, terwijl de versterking van de regie in het crisisbeheersingsnetwerk wat achtergebleven is.
- *De veranderkundige opgave voor de brandweer is vergroot*. Met de oprichting van de veiligheidsregio zou de brandweer de regisserende taak binnen crisisbeheersing moeten overdragen aan de veiligheidsre-

⁶ Uiteindelijk in wijzigingen van de Wet veiligheidsregio’s pas definitief geborgd in 2012.

⁷ *De veiligheidsregio in 2022, een essay met perspectief op de doorontwikkeling van veiligheidsregio’s*, door directeuren van veiligheidsregio’s, 28 november 2012.



gio. De complexiteit in het model -waarin netwerktaken en beheertaken door elkaar lopen- heeft het de brandweer niet geholpen in de transitie in haar rol: van 'lead organisation' in het netwerk naar 'één van de partijen' in het netwerk van crisisbeheersing. Dat leidt nog steeds tot 'gedoe' rondom de taakuitvoering. Vanzelfsprekend zou de kennis over de netwerkregie binnen rampenbestrijding waarover de brandweer beschikt (immers een belangrijke opgebouwde competentie), geborgd moeten worden en is het vanzelfsprekend dat de brandweer en de veiligheidsregio elkaar versterken. Maar door deze complexe inrichting waarin zij één zijn, wordt dat niet per se gefaciliteerd. Sterker nog de focus op 'behoud' van de brandweer wordt groter en de 'openheid' (noodzakelijk voor kennisoverdracht!) tussen brandweerm medewerkers en medewerkers van andere disciplines neemt af.⁸

- *Samenwerking op landelijk niveau is bemoeilijkt.* Op landelijk niveau (koepels) zijn er veel domeindiscussies tussen de brandweer en vertegenwoordigers van veiligheidsregio's wat de strategische samenwerking op dit belangrijke thema niet bevordert.⁹

Aanknopingspunten voor verbetering

Om naar de toekomst toe effectief te zijn, zullen veiligheidsregio's beter na moeten denken over de eisen die aan netwerken worden gesteld. Dat betekent ten eerste dat zij hun governance daarop moeten laten aansluiten. Veiligheidsregio's zullen bijvoorbeeld moeten nadenken over andere vormen van besturing. De heersende besluitvormings- en verantwoordingsprocessen rondom het beleidsplan (1 x per 4 jaar) en de samenwerkingsconvenanten (veelal eenmalige actie) zijn meer ingericht voor de beheersorganisatie van de veiligheidsregio en zijn minder effectief in het netwerk. De besturing van de veiligheidsregio als netwerk moet eerder gericht zijn op de bijdragen aan de doelrealisatie (collectieve doelen) en de borging van de belangen van de deelnemende partijen¹⁰. Dat vraagt een continu proces van afstemming met de betrokken

⁸ Daar komt nog bij dat de brandweer momenteel in een overgangsfase zit waarbij zij zich aan de ene kant vooral wil richten op de versterking van de eigen professionaliteit (nieuwe brandweerdoctrine) en organisatie (regionalisering) zoals voorgesteld in 'Brandweer over morgen'. Aan de andere kant wil zij ook haar bijdrage aan de integrale vraagstukken, zoals die van risicobeheersing (w.o. brandveiligheid) en crisisbeheersing waarmaken. Die spagaat levert een behoorlijk druk op het verandervermogen van de organisatie.

⁹ Opgemerkt wordt dat juist nu die samenwerking essentieel is omdat de brandweer, als één van de weinige van de vaste partners in de veiligheidsregio, de crisisbeheersing nog hoog op de agenda heeft. In de huidige situatie lijkt het er immers op dat de politie en de geneeskundige partners zich vooral concentreren op de eigen (beheers-)opgaven. Daarnaast is de gemeentelijke inzet binnen de veiligheidsregio altijd al op achterstand.

¹⁰ *Leren samenwerken tussen organisaties, Samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships*, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, Kluwer, 2011.

partijen (crisisbeheersing breed) rondom de gedeelde ambities. Daarbij is het ook gewenst dat de omstandigheden van het netwerk (en daarbuiten) periodiek tegen het licht worden gehouden en dat de besturing (en eventueel ook de inrichting) daarop wordt aanpast.

Ook heeft het denken vanuit de netwerkgedachte mogelijk invloed op de wijze waarop de verantwoording is ingericht. De Inspectie van Veiligheid en Justitie zou beter moeten formuleren op welke wijze het succes van de *samenwerking* vertaald kan worden naar prestatie-eisen en hoe het leerrendement tussen regio's omhoog kan. Dat moet niet beperkt blijven tot een toets op de planvorming en een systeemtest voor de crisisbeheersing. Naast deze vormen van 'operationele' benchmark, zou de inspectie (eventueel in samenwerking met het IFV) bij kunnen dragen aan het verbeteren van het huidig functioneren van veiligheidsregio's door meer onderzoek te doen naar de wijze waarop veiligheidsregio's de regierol invullen en wat daarbij effectief is. Randvoorwaarden voor het succes van de netwerken kunnen op basis daarvan worden gedestilleerd en dat helpt veiligheidsregio's verder in hun doorontwikkeling.

Hopelijk kan bij de evaluatie van de Wvr meer rekening worden gehouden met het verschil tussen de veiligheidsregio als beheersorganisatie en de veiligheidsregio als netwerk. Dat laatste vraagt andere competenties, besturing en ook inrichting. Wellicht helpt het om de twee wetten (weer) uit elkaar te halen. De gedachte van Brandweer Nederland om op termijn een separate brandweerwet in te stellen is daarmee zo gek nog niet.

Vanzelfsprekend vraagt het acteren in netwerken specifieke competenties van mensen en de wijze waarop de kennisinfrastructuur is ingericht. Gelukkig zijn op deze terreinen al verschillende versterkingen ingezet, binnen regio's en (landelijk) door Veiligheidsberaad en IFV.

Tot slot

Ik hoop met deze bijdrage wat inzicht te geven op de dynamiek die momenteel in het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig is. Daarbij hoop ik dat we ons meer bewust zijn van de 'shift' in het domein van de crisisbeheersing die schijnbaar ongemerkt heeft plaatsgevonden en nu een organisatorische vertaling noodzakelijk maakt. We moeten ons realiseren dat ook in de organisatiewijze van vóór de Wvr sprake was van netwerksamenwerking en dat er toen gekozen was voor een specifiek ontwerp. Willen we het goed doen, dan moeten we dat ontwerp ook expliciet durven aanpassen nu de omstandigheden in het netwerk zijn gewijzigd (waarvan de groei in het aantal partijen één van de belangrijkste is).

