



FACTSHEET

focus Fysieke veiligheid

Als aanvulling op de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* voegen wij zgn. focusbladen aan deze website toe. In elk focusblad staat een onderwerp centraal waarvan duidelijk is dat het een belangrijke relatie heeft met het integraal veiligheidsplan (IVP) van de gemeente, maar dat daarbij de nodige vragen oproept: hoe kan het onderwerp het beste gepositioneerd worden in het IVP? Vanuit welke overwegingen? Welke verbindingen zijn er daarbij met flankerend beleid en andere veiligheidsthema's? En welke 'bestanddelen' van deze thema's kunnen op welke wijze in het IVP worden meegenomen?

In dit focusblad staat het onderwerp **Fysieke veiligheid** centraal. Dit is tevens de benaming van het vierde veiligheidsveld van *Kernbeleid Veiligheid*. Dit veiligheidsveld omvat vier veiligheidsthema's, namelijk verkeersveiligheid, brandveiligheid, externe veiligheid en crisisbeheersing. In dit focusblad beperken we ons echter tot de thema's **brandveiligheid** en **crisisbeheersing**. Rond deze twee thema's zijn er in de afgelopen tijd de nodige ontwikkelingen geweest en staan de betrokken partijen (waaronder de gemeenten) voor belangrijke uitdagingen. De relatie met het IVP is daarbij complex - gemeenten verwerken deze thema's op zeer uiteenlopende wijzen in hun IVP. Vast staat tegelijk dat het wezenlijke onderdelen betreft van de lokale en bovenlokale veiligheidszorg.

Dit focusblad geeft handvatten voor een goede verwerking van de thema's brandveiligheid en crisisbeheersing in het IVP. We gaan achtereenvolgens in op:

1. Enkele belangrijke ontwikkelingen rond deze thema's (blz. 2)
2. De opgave van gemeenten rond deze thema's (blz. 8)
3. Brandveiligheid en crisisbeheersing in het IVP (blz. 12)

1. Enkele belangrijke ontwikkelingen

In dit onderdeel van het focusblad schetsen we enkele belangrijke ontwikkelingen op het terrein van fysieke veiligheid. We behandelen eerst 'overstijgende ontwikkelingen' die raken aan zowel brandveiligheid als crisisbeheersing (a) en daarna enkele ontwikkelingen die zich concentreren rond brandveiligheid (b) respectievelijk crisisbeheersing (c).

(a) Overstijgende ontwikkelingen

Van 'haalplicht' naar actieve sturing op de veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio¹ stelt tenminste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast (artikel 14 Wet veiligheidsregio's, hierna 'Wvr')². Dit beleidsplan is mede gebaseerd op een door het bestuur vastgesteld risicoprofiel (artikel 15 Wvr)³. Het ontwerpbeleidsplan wordt door de burgemeesters besproken met de gemeenteraden (artikel 14.2a Wvr). Het risicoprofiel, dat daaraan vooraf gaat, kan pas worden vastgesteld na overleg met de gemeenteraden, waarbij het bestuur van de veiligheidsregio de raden tevens verzoekt hun wensen kenbaar te maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid (artikel 15.3 Wvr). Dit laatste wordt de 'haalplicht' genoemd: de veiligheidsregio dient actief input 'op te halen' bij de gemeenteraden.

Deze haalplicht krijgt steeds meer gestalte. De veiligheidsregio's geven nadrukkelijk (hoewel op verschillende manieren) vorm en inhoud aan dit onderdeel van de beleidscyclus. Gemeenteraden worden daardoor beter geïnformeerd en betrokken en ook in positie gebracht om daadwerkelijk mede sturing uit te oefenen op de doelstellingen en prestaties van de veiligheidsregio.

De gemeenteraden kunnen hierin nog een extra stap zetten en het initiatief als het ware naar zich toe trekken. Waardoor het zwaartepunt meer komt te liggen op (pro)actieve sturing dan op 'reactief' input geven als gevolg van een haalplicht. Een interessant voorbeeld daarvan is het traject zoals dat heeft plaatsgevonden in de regio Brabant-Noord.

Gemeentelijke kaders als input voor het regionaal beleidsplan

De negentien gemeenten van de regio Brabant-Noord hebben met elkaar op ambtelijk niveau elf 'kaders' ontwikkeld die als uniforme input in verband met de haalplicht dienen. Deze kaders zijn aan elk van de gemeenteraden voorgelegd, in combinatie met het risicoprofiel. De kaders kunnen mede beschouwd worden als doelen voor de brandweezorg conform artikel 3a Wvr. De kaders hebben betrekking op onder meer Brandveilig leven, integrale handhavingssystemen, risicocommunicatie en crisisbeheersing. Via deze werkwijze zijn de gemeenteraden van de 19 gemeenten in een meer sturende positie ten opzichte van de veiligheidsregio gebracht. Daarnaast is een positieve impuls gegeven aan de relatie tussen de gemeenten en de veiligheidsregio: er is gezamenlijk draagvlak voor het beleid van de veiligheidsregio gecreëerd, hetgeen de veiligheidsregio houvast en stabiliteit geeft bij de ontwikkeling van deelplannen en bij de uitoefening van taken en bevoegdheden.

NB Voor de 'actieve sturing' op specifiek het onderdeel brandveiligheid en brandweezorg is er een aparte wettelijke basis, namelijk artikel 3a Wvr: 'De gemeenteraad stelt tenminste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg nastreeft.' Hieraan kan via een eigenstandige, kaderstellende uitspraak invulling worden gegeven door de gemeenteraad

- 1 De veiligheidsregio is een gemeenschappelijke regeling van de colleges van B&W van de gemeenten die behoren tot een 'regio' als bedoeld in artikel 8 Wvr (totaal 25 regio's).
- 2 Het beleidsplan omvat in ieder geval (artikel 14.2 Wvr):
 - a een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, en van de politie, alsmede van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
 - b een uitwerking, met inachtneming van de omstandigheden in de betrokken veiligheidsregio, van door Onze Minister vastgestelde landelijke doelstellingen als bedoeld in artikel 37;
 - c een informatieparagraaf waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen de onder a bedoelde diensten en organisaties;
 - d een oefenbeleidsplan;
 - e een beschrijving van de niet wettelijke adviesfunctie, bedoeld in artikel 10, onder b;
 - f de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de aanwezigheid van brandweerposten in de gemeenten alsmede de overige voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen.
- 3 Het risicoprofiel bestaat uit (artikel 15.2 Wvr):
 - a een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden,
 - b een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen, en
 - c een analyse waarin de wegging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.

(bijvoorbeeld op te nemen in het IVP - zie ook hierna in onderdeel 3). Deze vorm komt nog betrekkelijk weinig voor in de praktijk. Meer gebruikelijk is dat artikel 3a *mede* wordt geadresseerd via het leveren van input voor het regionaal beleidsplan conform artikel 15.3 (haalplicht).

Basiskwaliteit of 'basiskwaliteit +'?

In het beleidsplan van de veiligheidsregio is vastgelegd welke wettelijke en eventuele overige taken de veiligheidsregio uitvoert voor *alle* gemeenten binnen de regio. Dit betreft het basisniveau van de dienstverlening van de veiligheidsregio; de gemeenten betalen hier elk volgens een vaste verdeelsleutel (€ per inwoner) aan mee. Individuele gemeenten kunnen ervoor kiezen in aanvulling op dit basisniveau extra diensten (een hoger dienstverleningsniveau) van de veiligheidsregio af te nemen. Dit kan nodig zijn vanwege de binnen de gemeente aanwezige specifieke risico's. De afspraken hierover worden dan vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de veiligheidsregio.

Gemeenten maken lang niet altijd dergelijke aanvullende afspraken. Dit is ook niet altijd nodig, aangezien de basiskwaliteit zoals vastgelegd in het beleidsplan afdoende is voor veel risico's. Wel van belang is dat hierbij een *bewuste afweging* wordt gemaakt: zijn er wellicht toch aanvullende acties nodig rond bepaalde risico's in de gemeente? En andersom: wat kan ik precies verwachten vanuit de afgesproken basiskwaliteit - is dat voldoende voor de risico's in mijn gemeente? Het belang van deze afweging wordt in toenemende mate onderkend en vertaald in 'scherpte' op afspraken met de veiligheidsregio.

Regionalisering, professionalisering, distantie?

De geregionaliseerde brandweer geldt algemeen als professioneel en effectief: het vertrouwen in de prestaties van veiligheidsregio en brandweer is groot. Tegelijk wordt gesignaleerd dat de kennis van de veiligheidsregio van de lokale situatie onder druk kan komen te staan. Ook wordt de stuurinformatie die gemeenten ontvangen, niet altijd als adequaat ervaren (te veel geconcentreerd rond middelen en capaciteit). De 'afstand' die door de regionalisering is ontstaan, heeft zowel voordelen als nadelen.

Van belang hierbij is dat er sprake is van een wisselwerking: waar afstand *distantie* dreigt te worden, kan de gemeente zelf actiever om informatie vragen en betrokken blijven. Deze betrokkenheid begint bij beleidsvorming en overeenkomsten (zie de twee vorige punten) maar is in feite een continu proces. Gemeenten geven dit in toenemende mate gestalte.

Ontwikkelingen sociaal domein

Er doen zich belangrijke veranderingen voor in het sociale domein. Aan de 'beleidskant' gaat het daarbij vooral om de zogenaamde *decentralisaties* (overheveling van zorgtaken naar gemeenten) en de *extramuralisering* in de geestelijke gezondheidszorg. Een in het oog springend maatschappelijk gevolg hiervan is dat meer mensen nu langer thuis wonen en minder snel (of minder lang) in instellingen worden opgevangen en verzorgd. Onderliggende beleidsambitie is om beter aan te sluiten op en gebruik te maken van zelfredzaamheid en samenredzaamheid, burgerkracht en maatschappelijke vitaliteit. Hierdoor kunnen overheden en instellingen zich effectiever op de meest urgente zorgvragen concentreren. Ook wordt de maatschappelijke 'veerkracht' in den brede gestimuleerd.

Deze majeure ontwikkelingen raken op verschillende manieren aan fysieke veiligheid:

- De brandveiligheidsrisico's nemen toe doordat personen die nu langer thuis en zelfstandig wonen in plaats van in instellingen met brandpreventieve voorzieningen, vaak ook verminderd zelfredzaam zijn (senioren, personen met een psychiatrische achtergrond). Vanuit veiligheidsperspectief is hier sprake van een paradox.
- Sociale calamiteiten rond jeugd en volwassenen vallen na de decentralisaties eerder binnen de verantwoordelijkheid van de gemeente; de aanpak daarvan raakt aan aspecten van de 'gewone' crisisorganisatie zoals crisiscommunicatie en piketregelingen (sociaal piket).
- Bepaalde werkwijzen vanuit de decentralisaties bieden nieuwe mogelijkheden om in fysieke veiligheid te investeren. Zo vormen de 'keukentafelgesprekken' een gelegenheid om het risicobewustzijn van doelgroepen te vergroten; het belang van een rookmelder, doormelding naar burens en eventuele andere maatregelen kan

onder de aandacht worden gebracht (NB: bij verminderd zelfredzame personen is alléén een rookmelder niet voldoende).

Deze raakvlakken van het sociaal domein met brandveiligheid/brandweezorg en crisisbeheersing zijn gesignaleerd en geagendeerd door zowel de gemeenten als de actoren in het veiligheidsdomein (zie bijvoorbeeld het rapport 'Brandveiligheid is coproductie' van het project RemBrand/ Brandweer Nederland).

Vastgesteld kan worden dat brandveiligheid en de crisisbeheersingsorganisatie vanuit deze invalshoek meer en meer een College-brede aangelegenheid worden.

Nieuwe wet- en regelgeving bouwen, omgeving

Op de terreinen 'bouwen' en 'omgeving' is wetgeving aanstaande die effect heeft op en aangrijpingspunten biedt voor de gezamenlijke inzet op (brand)veiligheid. De Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (verwachte inwerkingtreding in 2017) heeft als belangrijk gevolg dat de bouwplantoetsing en het toezicht op vergunde omgevingsvergunningen aan de markt worden overgelaten, in eerste instantie in de lichtste risicocategorie. Dit heeft gevolgen voor de taakstelling van zowel gemeente als regionale brandweer. Beide dienen daarin op de juiste wijze mee te bewegen. De nieuwe Omgevingswet (verwachte inwerkingtreding in 2018) betekent een verdere bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Door de vele raakvlakken met veiligheid (onder meer brandveilig gebruik) is stevige aandacht voor veiligheid in de verplichte omgevingsvisie van de gemeente van belang. Dit dient nog verder gestalte te krijgen.

Vermaatschappelijking van de veiligheidszorg

Bij zowel brandveiligheid als crisisbeheersing wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de maatschappelijke actoren die het 'dichtst' bij de risico's en calamiteiten staan: burgers en ondernemers. Belangrijke doelstelling is het versterken van risicobewustzijn en zelfredzaamheid van burgers en ondernemers. Uiteindelijk zijn deze actoren het meest effectief als het gaat om de voorkoming van incidenten en calamiteiten. Bij brandveiligheid drukt deze 'vermaatschappelijking' zich onder meer uit in het gewicht van 'Brandveilig leven' (zie onder 1.2) en bij crisisbeheersing in het accent op 'zelfredzaamheid' en 'redzaamheid' (zie onder 1.3).

Deze ontwikkeling zien we ook binnen het sociale veiligheidsdomein (denk bijvoorbeeld aan burgerparticipatie in buurtpreventie, of het 'zelf' verbeteren van hang- en sluitwerk). En buiten het veiligheidsdomein zien we haar in het sociale domein.

(b) Ontwikkelingen brandveiligheid

Brandveiligheid als coproductie

Sleutelwoorden op het terrein van brandveiligheid zijn 'meer naar de voorkant' en 'coproductie'. Brandweer Nederland en partners zijn er helder over: de meeste winst kan behaald worden door *samen te werken* aan de voorkoming van brand. Maatschappelijke partners - burgers, ondernemers, zelforganisaties - spelen daarbij een centrale rol. Voorwaarde daarvoor is dat zij zich bewust zijn van de risico's én van hun eigen 'natuurlijke' handelingsrepertoire in dat verband (beïnvloedingsmogelijkheden). Vandaar dat de brandweer veel investeert in het bevorderen van risicobewustzijn en in gedragsverandering via voorlichting, met name binnen de programmatische lijn 'Brandveilig leven' (zie hierna). De brandweer werkt daarbij, veelal samen met partners, steeds meer doelgroepgericht. Specifieke doelgroepen, zoals ouderen en jeugd, krijgen voorlichting op maat.

Andere belangrijke coproductanten in brandveiligheid zijn de gemeenten. Zij kunnen een ondersteunende, faciliterende rol spelen via onder meer:

- agendering van brandveiligheid in het Integraal Veiligheidsplan (IVP);
- programmering van toezicht en handhaving (integraal toezicht- en handhavingbeleid);
- inrichting/planning van de openbare ruimte;
- benutting van wijk- en buurtgericht werken voor versterking risicobewustzijn en participatie van burgers;
- ondersteuning van stedelijke voorlichtingsactiviteiten van de brandweer.

Deze visie is vastgelegd in cruciale documenten zoals 'De brandweer over morgen' en 'Brandveiligheid is coproductie' (project RemBrand).

Brandveilig leven

Binnen 'brandveilig leven' valt een heel spectrum van voorlichtings- en andere activiteiten gericht op risicobewustzijn en gedragsbeïnvloeding van burgers. Deze activiteiten en programma's worden uitgevoerd door of onder leiding van professionals. De brandweer zoekt daarbij op allerlei manieren de samenwerking met gemeenten. Het betreft een grote variëteit van lokale, soms buurtgerichte werkwijzen en initiatieven. Soms zijn het landelijk ontwikkelde programma's zoals 'Geen nood bij brand' en 'Broodje Brandweer'.

Voorbeelden van lokale projecten/werkwijzen:

- In een aantal gemeenten zijn groepen burgervrijwilligers actief om brandveiligheid te bevorderen. Deskundigen van de veiligheidsregio helpen bijvoorbeeld met het projectplan, de gemeente stelt rookmelders ter beschikking, het bedrijfsleven steunt financieel. De vrijwilligers gaan op huisbezoek en geven tips om de woning (brand)veiliger te maken. Soms levert de wijk- of dorpsraad de ambassadeurs voor Brandveilig Leven, bijvoorbeeld via buurthuizen of huiskamerprojecten.
- Elders krijgt de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking, die groepsgewijs gespreid in wijken wonen, aandacht. Met gemiddeld 8 bewoners en één slaapwacht is er te weinig potentieel als er 's nachts brand uitbreekt. Buurtbewoners zijn opgeleid tot BHV-er, die door de slaapwacht kunnen worden gealarmeerd.
- Steeds meer woningcorporaties laten bij de jaarlijkse check ook kijken naar de brandveiligheid en plaatsen resp. controleren de rookmelder.
- Op diverse basis- en middelbare scholen wordt een kleine BHV-opleiding gegeven. De jeugd gaat vervolgens in de buurt woningen bezoeken.
- Steeds meer gemeenten laten medewerkers, die op huisbezoek gaan voor een 'keukentafelgesprek' in het kader van de WMO, ook naar brandveiligheid kijken. Juist bij verminderd zelfredzame personen is dit van groot belang.

Voorbeeld Amsterdam

Jongeren in de Transvaalbuurt geven samen met de woningbouwcorporatie voorlichting aan buurtbewoners over Brandveilig Leven en hangen rookmelders op. De brandweer heeft een training gegeven aan de jongeren en huismeesters en begeleidt de jongeren. Het stadsdeel heeft het project vanuit haar netwerk begeleid en gefinancierd.

Voorbeeld 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch probeert bestaande voorlichtingsmomenten over inbraakpreventie te benutten om ook voorlichting te geven over brandpreventie. De Bossche Buurttent wordt bijvoorbeeld elke week geplaatst in een buurt waar een of meer inbraken hebben plaatsgevonden. In de tent komen meerdere onderwerpen samen zoals inbraakpreventie, het Buurt Informatie Netwerk (BIN), stimuleren van buurtpreventie. In een pilot sluit ook de brandweer aan om de inwoners ter plaatse voorlichting te geven over brandveiligheid. Ook worden de gemeentelijke preventieadviseurs die 'aan huis' advies geven op basis van het Politie Keurmerk Veilig Wonen, door de brandweer geïnstrueerd zodat zij ook op het gebied van brandveiligheid tips mee kunnen geven aan inwoners.

Voorbeeld Tilburg

De gemeente Tilburg experimenteert met 'pop up brandweerstores'. In leegstaande panden in het centrum of wijkwinkelcentra wordt voor korte tijd een brandweerstore geopend waar iedereen informatie op maat krijgt aangeboden. Dit is een coproductie van de regionale brandweer, de gemeente en buurtpreventiecoördinatoren. Doelstelling is de contactmoment met de burgers zo effectief mogelijk te maken. Mensen kunnen hier eveneens een zgn. Home Safety-check aanvragen. Ander onderdeel van het project Brandveilig Leven van de gemeente Tilburg is de inzet van de buurtpreventiecoördinatoren als ambassadeurs Brandveilig Leven. Via dit burgerinitiatief met mensen die de kwetsbare doelgroepen in de wijken kennen, wordt de boodschap verder verspreid. Specifiek onderdeel is het creëren van awareness en het geven van handelingsperspectief aan de kwetsbare ouderen via mantelzorgers en hulpprofessionals in de wijk

Voorbeeld Capelle aan den IJssel

In Capelle aan den IJssel benaderen MBO-scholieren bewoners en informeren hen over inbraakpreventie en brandpreventie. Ook is er samenwerking tussen de stadsmarinier en 'wijkvoorlichters' van de brandweer in bepaalde wijken/buurtten. NB: buurten die problematisch zijn uit oogpunt van sociale veiligheid blijken vaak ook prioritair uit oogpunt van brandveiligheid.

Voorbeeld veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

In de Amstellandgemeenten (5 regiogemeenten in Amsterdam-Amstelland) worden de lokale Brandveilig Leven-projecten opgenomen in het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente. In de afgelopen jaren is hierin zowel door de gemeenten als de brandweer veel energie gestoken. Hierdoor is er een goede basis gelegd voor samenwerking. Jaarlijks wordt het bestuur van de veiligheidsregio op de hoogte gebracht van de gezette stappen, waarbij op hoofdlijnen bijgestuurd kan worden.

Gemeenten geven steeds vaker vorm en inhoud aan hun rol bij Brandveilig leven. Tegelijk is duidelijk dat hier nog veel te winnen valt. De voorbeelden laten zien dat gemeenten kunnen ondersteunen en faciliteren maar ook zelf initiatief kunnen nemen en 'actief' de samenwerking met de brandweer kunnen zoeken op dit onderwerp.

Effectieve communicatie?

Gemeenten, brandweer en partners lopen er tegenaan dat risicobewustzijn en participatie rond brandveiligheid verhoudingsgewijs moeilijk te 'triggeren' zijn - duidelijk moeilijker dan bijvoorbeeld bij woninginbraak. Woninginbraak - niet voor niets een zogenaamd 'high impact crime' - heeft een mobiliserend effect, terwijl brandgevaar toch iets theoretisch behoudt: 'dat overkomt mij niet'⁴. Betrokken partijen blijven zoeken naar effectieve communicatievormen en beïnvloedingsmechanismen. Er zijn allerlei interessante en 'actuele' werkwijzen, zoals de pop-up-stores met interactieve brandpreventievoorlichting in het centrum van Tilburg.

De brandweer krijgt steeds meer zicht op de effectiviteit van interventies. Zo is duidelijk dat de doelgroepgerichte aanpak noodzakelijk is en dat de kwaliteit van het gesprek met de inwoner centraal moet staan. Een goed gesprek 'achter de voordeur' werkt veel effectiever dan het uitdelen van een foldertje. Interpersoonlijk contact is belangrijk.

Voorbeeld stadsdeel Zuidoost, gemeente Amsterdam

Vanwege de diversiteit van de bewoners in dit stadsdeel wordt zoveel mogelijk door middel van pictogrammen met bewoners gecommuniceerd.

(c) Ontwikkelingen crisisbeheersing

Naar een realistische en eigentijdse Bevolkingszorg

De veiligheidsregio's zijn belast met de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (artikel 10d Wvr). Het onderdeel Bevolkingszorg is echter belegd bij de gemeenten: het college van burgemeester en wethouders wijst een team bevolkingszorg aan dat de bevolkingszorgtaken uitvoert (artikel 2.3.1 Besluit veiligheidsregio's). Voor de invulling van deze bevolkingszorgtaken bestaan geen wettelijke eisen: gemeenten en veiligheidsregio bepalen zelf de precieze vormgeving. Wel zijn er informele richtlijnen opgesteld zoals de leidraad Bevolkingszorg en de kaders en profielen van GROOT en GROOTER.

Uit verschillende evaluaties in de loop van de jaren is gebleken dat de bevolkingszorg lang niet altijd optimaal functioneert en dat ook niet duidelijk is wat er verstaan moet worden onder 'adequate bevolkingszorg'. Tegen deze achtergrond heeft het Veiligheidsberaad⁵ het project 'Bevolkingszorg op orde' laten uitvoeren (2012-2014). Doel was een heldere visie te ontwikkelen op wat 'adequate bevolkingszorg' inhoudt en daar ook concrete, handzame richtlijnen aan te koppelen. De visie moest rekening houden met de veranderende samenleving en de basisvormen voor een eigentijdse inrichting van bevolkingszorg. Het resultaat is vastgelegd in het rapport '*Bevolkingszorg op orde 2.0. Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*' (Veiligheidsberaad, april 2014).

Kernpunten van de in dit rapport en andere uitingen verwoorde visie ten aanzien van een eigentijdse organisatie van de bevolkingszorg zijn:

1 Risicogerichtheid en risico-acceptatie.

'Risicogerichtheid' betekent dat je de utopie van volledige risicobeheersing loslaat en je in plaats daarvan focust op realistische, beïnvloedbare risico's. Nauw hiermee samen hangt het idee van 'risico-acceptatie': voor veel risico's geldt dat er een zeer kleine kans is dat ze werkelijkheid worden en daar kan je dus beter niet je crisisorganisatie op inrichten. Risicogerichtheid en risico-acceptatie zijn belangrijke gespreksonderwerpen van de veiligheidsregio's met de gemeenten/ gemeenteraden bij de afstemming over het risicoprofiel en het

4 Uit het onderzoek 'Jaaroverzicht fatale woningbranden 2014' (Instituut Fysieke Veiligheid/IFV, oktober 2015) blijkt overigens dat Nederland verhoudingsgewijs 'brandgevaarlijk' is.

5 Het Veiligheidsberaad is het platform van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's, de bestuurlijke bovenbouw van de brandweer en de gesprekspartner van de minister van V en J.

beleidsplan van de veiligheidsregio. Duidelijk is dat deze nieuwe focus soms 'wennen' is voor lokale partijen. Tegelijk blijkt goede communicatie tussen veiligheidsregio en gemeenten, tijd nemen voor uitwisseling en toelichting, hier veel in te kunnen betekenen.

2 *Meer vertrouwen op improvisatievermogen en veerkracht.*

De gedachte is dat de preparatieve fase minder zwaar en omvattend gestalte zou moeten worden gegeven en er meer vertrouwd zou moeten worden op improvisatievermogen en veerkracht van de crisisorganisatie. Bekerkte 'voorbereide zorg' dus. Dit betekent concreet bijvoorbeeld dat er minder mensen van tevoren opgeleid worden (focus op kernfunctionarissen, overige bijvoorbeeld via instructie ter plekke en zodra nodig) en dat plannen beknopter en schematischer van aard worden. Ook wordt er 'realistisch geoefend' rond 'realistische risico's'. Een bescheidener vormgeving van de preparatie stelt eisen aan de recruterings van functionarissen binnen de crisisorganisatie. Aanbevolen uitgangspunten daarvoor zijn: aanwijsbare competenties voor het handelen in crisissituaties en een functie bekledend die aansluit op de rol in de crisisorganisatie.

Bescheidener preparatie betekent kostenreductie en brengt de omvang van de inspanning in een betere balans met de relatieve omvang van de risico's. Dit wordt in het algemeen onderschreven. Tegelijk blijkt ook dit onderdeel van de nieuwe visie in de praktijk soms best lastig consequent gestalte te geven: vanuit de opgebouwde routine is er een zekere aandrang ('reflex') om zaken intensief voor te bereiden.

3 *Meer steunen op maatschappelijke potentie en vitaliteit.*

Dit uitgangspunt sluit aan op het accent op maatschappelijke participatie (Brandveilig leven) bij brandveiligheid. Centrale begrippen in de eigentijdse bevolkingszorg zijn 'zelfredzaamheid' en 'redzaamheid'. Uit evaluaties is gebleken dat bij crises een substantieel deel van de getroffen burgers zichzelf kan redden (zelfredzaam is) en dat een klein deel zelfs 'redzaam' acteert ofwel medeburgers helpt. In de organisatie van de bevolkingszorg dient hier rekening mee gehouden te worden: de bevolkingszorg concentreert zich op het *faciliteren* van de redzame en zelfredzame burgers en daarnaast op de hulpverlening aan verminderd zelfredzame burgers.

Ook hier geldt dat het voor gemeenten samen met veiligheidsregio's nog 'zoeken' is naar hoe dit uitgangspunt het beste gestalte kan worden gegeven. Geconstateerd wordt dat dit een andere 'mindset' vergt in zowel de preparatieve als repressieve fase. Een eenvoudig voorbeeld: ga je bellen voor een (zelfredzame) burger om vervoer voor hem te organiseren of geef je hem een telefoon zodat hij zelf kan bellen? Regel je een sporthal met extra bedden of zoeken getroffen zelf een logeeraadres? Nog lastiger wellicht is het goed inregelen van de rol van de 'redzame' burger die zijn medeburgers kan en wil helpen ten tijde van een crisis: hoe kanaliseer je dit, hoe prepareer je een goede aansluiting op en wisselwerking met de inzet van professionals?

4 *Aan de vrijblijvendheid voorbij.*

Cruciaal: vertrouwen op improvisatie, veerkracht en (zelf)redzaamheid is géén vrijbrief voor vrijblijvendheid. In tegendeel: meer dan ooit staan professionalisering en heldere basisvereisten centraal. Vertrouwen op en 'gecontroleerd inbouwen' van improvisatie en (zelf)redzaamheid in de crisisorganisatie doet misschien wel *juist* een stevig beroep op professionaliteit. 'Bevolkingszorg op orde 2.0' formuleert richtlijnen voor de outcome op de drie hoofdonderdelen van bevolkingszorg: crisiscommunicatie, acute bevolkingszorg, herstellzorg. Deze richtlijnen vormen de concrete ijkpunten voor adequate bevolkingszorg.

Gemeenten en veiligheidsregio's zetten momenteel stappen om de bestanddelen van de nieuwe visie op bevolkingszorg te implementeren. De precieze keuzes verschillen daarbij. Op meerdere plekken zien we een groeiend belang van het districtsniveau; bovenlokale preparatie op het niveau van het district (binnen 'clusters' of 'dubbelclusters' van gemeenten) vormt steeds vaker een aantrekkelijk alternatief.

Voorbeeld veiligheidsregio Hollands-Midden

Het Cluster Duin- en Bollenstreek is nadrukkelijk aan de slag met implementatie 'Bevolkingszorg op orde 2.0' en geldt daarbij als voorbeeld voor de drie andere districten binnen de veiligheidsregio Hollands Midden.

2. Opgave gemeenten

Ook hier maken we onderscheid tussen enerzijds de meer overstijgende opgave met betrekking tot zowel brandveiligheid en crisisbeheersing (a) en anderzijds opgaven meer specifiek omtrent brandveiligheid (b) respectievelijk crisisbeheersing (c).

(a) Overstijgende opgave

De basis: de gemeente is 'belast met' brandweezorg en crisisbeheersing

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van de brandweezorg en crisisbeheersing (artikel 2 Wvr). Veel van de betreffende taken en bevoegdheden zijn wettelijk belegd bij de veiligheidsregio (artikel 10 Wvr) maar dat neemt niet weg dat de gemeente stevig aan zet blijft: de burgemeester heeft formeel het gezag bij brand en geeft bevelen met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van brand (artikel 4 Wvr). Bij een ramp heeft de burgemeester het opperbevel (artikel 5 Wvr). Artikel 6 Wvr gaat in op de taken van de burgemeester inzake informatievoorziening bij rampen en crises. Met het oog op preventie en inperking van brand en adequate en tijdige repressie stelt de gemeenteraad een brandbeveiligingsverordening vast (artikel 3.2 Wvr). Voor de bevolkingszorgtaken bij rampen en crises stelt het college een team bevolkingszorg samen (artikel 2.1.3 Bvr).

Sturing op de inzet van de veiligheidsregio

Via de 'gewone' beleidscyclus, waar de hiervoor beschreven 'haalplicht' onderdeel van is, en via aanvullende arrangementen zoals een Dienstverleningsovereenkomst (DVO), kan de gemeente(raad) sturing uitoefenen op de inzet en prioriteiten van de veiligheidsregio. Er zijn goede redenen om deze sturing daadwerkelijk en *bewust* gestalte te geven:

- de lokale prioriteiten op het veiligheidsterrein kunnen zodoende een plek krijgen in de focus van de veiligheidsregio;
- er wordt sturing uitgeoefend op de besteding van de publieke middelen (inperking, verantwoording, keuzes);
- de beleidsmatige en bestuurlijke betrokkenheid en het 'gevoel' voor waar de veiligheidsregio voor staat (van belang gezien de omvang van de gemoeide middelen) worden bevorderd;
- de inzet van de veiligheidsregio verkrijgt er extra draagvlak mee.

Deze sturing loopt via de beleidscyclus en gerelateerde documenten, maar heeft ook betrekking op het continue proces van verkrijgen, opvragen, benutten van management- en stuurinformatie van de veiligheidsregio. De inhoudelijke sturing op het beleidsplan kan eventueel samen met andere gemeenten gestalte worden gegeven (zoals in het voorbeeld van de veiligheidsregio Brabant-Noord).

Integrale sturing op de veiligheidsregio en andere bovenlokale uitvoeringspartners

De veiligheidsregio is een van de regionale/bovenlokale uitvoeringspartners van de gemeente. Andere zijn bijvoorbeeld de Regionale Uitvoeringsdienst en de GGD. Deze partijen kennen in de uitvoering een onderlinge wisselwerking. Voor een goede, integrale sturing vanuit de gemeente op deze partijen i.e. hun gezamenlijke prestaties zullen lokaal verbindingen moeten worden gelegd tussen de verschillende bestuurlijke portefeuilles (burgemeester en betrokken wethouders).

Integrale beleidsvoering fysieke veiligheid

Het beleid met betrekking tot brandveiligheid en crisisbeheersing (onder meer vastgelegd in het beleidsplan van de veiligheidsregio) behoort 'inhoudelijk' in de juiste wisselwerking te staan met flankerend beleid zoals vergunningenbeleid, toezicht- en handhavingsbeleid, omgevings- en ruimtelijk beleid, sociaal beleid, jeugdbeleid, drugsbeleid, recreatie- en evenementenbeleid, marktenbeleid, etc. Het bewerkstelligen van deze wisselwerking behoort tot de gemeentelijke regierol op het veiligheidsterrein.

Bundeling 'input' richting veiligheidsregio/regionale brandweer

In het verlengde van het vorige punt behoort het ook tot de gemeentelijke regierol om de consequenties van verschillende gemeentelijke beleidsnota's/-processen voor de (gewenste) inzet van de veiligheidsregio/regionale brandweer, te bundelen. Zodat de veiligheidsregio niet 'versnipperd' aangestuurd en bevestigd wordt vanuit verschillende gemeentelijke beleidsvelden - en de veiligheidsregio ook niet bij elk van deze velden wensen moet ophalen. Een lokale ambtelijke (en wellicht ook bestuurlijke) 'accounthouder veiligheidsregio' heeft zeker meerwaarde.

Verbinding met ontwikkelingen sociaal domein

Bijzondere aandacht is nodig voor de relatie tussen fysieke veiligheid en de veranderingen in het sociaal domein. Deze veranderingen betreffen zowel de beleidsmatige (en stelsel-technische) ontwikkelingen als de maatschappelijke gevolgen daarvan. Door de decentralisatie van zorgtaken zijn gemeenten nu 'integraal' verantwoordelijk voor de zorg aan kwetsbare volwassenen en jeugdigen. Dit betreft onder meer senioren en personen met een psychiatrische achtergrond. Een van de beleidsdoelen is dat deze kwetsbare groepen langer (of sneller) zelfstandig wonen, buiten instellingen. Tegelijk is duidelijk dat deze groepen verminderd zelfredzaam zijn, waardoor onder meer de brandveiligheidsrisico's toenemen. Onderdeel nu van de integrale verantwoordelijkheid van de gemeente is dat zij ook aandacht heeft voor de beheersing van brandveiligheidsrisico's: hoe kunnen deze huishoudens ondersteund worden bij het treffen van preventieve maatregelen? En hoe kan dit ingeregeld worden in de werkprocessen van de gemeente en van de wijk- en zorgpartners?

(b) Opgave brandveiligheid

Vaststellen gemeentelijke doelen brandveiligheid

Artikel 3a WvR stelt dat de gemeenteraad eenmaal in de vier jaar doelen van de gemeente vaststelt aangaande brandveiligheid en brandweerzorg. In de praktijk gebeurt dit nu vaak min of meer of meer 'impliciet' via het leveren van input voor het regionaal beleidsplan. De gemeenteraad kan echter ook kiezen voor een eigenstandige, kaderstellende uitspraak hierover, op te nemen in bijvoorbeeld het IVP (zie hierna in onderdeel 3). Dit onderstreept de actieve betrokkenheid van de gemeenteraad bij het vraagstuk brandveiligheid en vormt een robuuste basis voor controle.

'Ken je (rest)risico's'

Gemeentelijke regie op het veiligheidsterrein begint per definitie met een scherp beeld van de bedreigingen en risico's. Dit geldt onverminderd voor het fysieke veiligheidsterrein. En misschien juist wel nog meer, vanwege de verschuivingen in het sociale domein (zie ook hiervoor onder (a)), de veranderende aanpak rond brandveiligheid, het accent op risicogerichtheid en risico-acceptatie. Meer in het bijzonder is een scherp zicht nodig op de 'rest-risico's' bij ruimtelijk beleid en bouwprojecten, bij evenementen, als gevolg van sociaal beleid, bij de vluchtelingen-aanpak, etc. De gemeente mag hier niet door verrast worden.

Agendering

De gemeente kan, als lokaal regisseur en 'spin in het web' te midden van de lokale spelers, het onderwerp stevig op de kaart zetten. Partners zoals woningcorporaties, instellingen (zorg, onderwijs), horecaondernemers kunnen geïnspireerd en overtuigd worden, deels ook 'gedwongen' om meer te investeren in brandveiligheid. De gemeente kan daarbij zelf het voorbeeld geven door het onderwerp systematisch mee te nemen in gemeentelijk beleid dat belangrijke raakvlakken heeft met brandveiligheid zoals vergunningenbeleid, toezicht- en handhavingbeleid, omgevings- en ruimtelijk beleid, sociaal beleid, jeugdbeleid, drugsbeleid, recreatie- en evenementenbeleid, marktenbeleid, etc. Ook kan nader worden bekeken of bepaalde Brandveilig Leven-projecten blijvend neergelegd kunnen worden bij lokale partners (denk aan voorlichting over brandveiligheid door corporaties en een 'verplichte' check van de rookmelder via het corporatiebeleid).

Actieve rol bij Brandveilig leven-activiteiten

Gemeenten kunnen ondersteuning verlenen aan Brandveilig leven-activiteiten van de brandweer maar ook zelf *initiatief* daarin nemen en 'actief' de samenwerking zoeken met de brandweer. De gemeente heeft een bijzondere positie en bijzondere instrumenten en mogelijkheden in de lokale context en kan daar meer gebruik van maken. NB Bij voorlichtingsbijeenkomsten over brandveiligheid blijkt het voor de opkomst al verschil te maken of de gemeente (burgemeester) dan wel de brandweer de uitnodiging ondertekent - in het eerste geval is er een veel; betere opkomst. Dit illustreert dat de gemeente al via relatief eenvoudige acties een impuls kan geven aan risicobewustzijn en gedragsverandering.

Benutting wijk- en buurtinfrastructuur voor voorlichting

De bestaande wijk- en buurtinfrastructuur van gemeenten (teams, netwerken, werkvormen, e.d.) vormt in potentie een belangrijk vehikel voor voorlichting en Brandveilig leven-activiteiten. De gemeente kan via bijvoorbeeld wijkmanagement, wijknetwerken, wijkleefbaarheidsteams, buurtpreventieteams, sociale wijkteams, brede school allerlei projecten initiëren, faciliteren en ondersteunen. Daarbij kunnen ook verbindingen worden gelegd tussen sociale en fysieke veiligheid, bijvoorbeeld door vanuit buurtpreventieteams mede aandacht te hebben voor het aanwezig zijn van rookmelders. Voorzieningen voor criminaliteitspreventie kunnen mede gebruikt worden voor brandveiligheid (denk aan de 'buurttenten' die ingezet worden rond het onderwerp 'woninginbraak' maar ook voor voorlichting over brandpreventie)⁶.

In essentie gaat het erom dat gemeente en brandweer samen optimaal gebruik maken van de bestaande wijk- en buurtinfrastructuur - en deze infrastructuur ook van nieuwe impulsen voorzien voor verdere ondersteuning van voorlichting/Brandveilig leven-activiteiten.

Hierbij is ook een 'omgekeerde' beweging zichtbaar. Zo wordt van brandweerszijde verkend hoe kazernes nieuwe maatschappelijke functies kunnen vervullen. En in de regio Rotterdam-Rijnmond zijn 'wijkbrandweermannen' actief die bruggen slaan tussen fysieke veiligheid en de sociale context en voorwaarden daarvan.

Programmering van toezicht en handhaving

Onderdeel van het integrale toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente is ook de inzet op brandveiligheid. Ingebed in het bredere geheel van vergunningenregimes kan extra effectief en efficiënt in brandveiligheid geïnvesteerd worden. En er kan een heldere en onderbouwde opdracht bij de brandweer neergelegd worden. Het is dan ook van belang dat de gemeente over een actueel integraal toezicht- en handhavingsbeleid beschikt.

(c) Opgave crisisbeheersing

Ambtelijke en bestuurlijke agendering

Effectieve, hoogwaardige vormgeving van de bevolkingszorg vereist zowel ambtelijk als bestuurlijk draagvlak en urgentiebesef. Hieraan verandert niets met de doorontwikkeling conform 'Bevolkingszorg op orde 2.0'. Het is aan de gemeente hierin te blijven investeren, via interne communicatie, ondersteuning van regionaal opleidings- en oefenbeleid en uitwerking van de gemeentelijke taken op dit terrein in relevant strategisch beleid zoals het Integraal Veiligheidsplan/IVP.

Bredere relevantie crisisorganisatie

De crisisorganisatie is 'aan zet' bij fysieke incidenten en calamiteiten zoals watersnood en brand maar ook in toenemende mate bij sociale calamiteiten, bijvoorbeeld vanuit de jeugdzorg of rond de opvang van vluchtelingen. Deze bredere relevantie dan fysieke veiligheid alleen dient bevestigd en ondersteund te worden vanuit de relevante beleidsplannen en geconcretiseerd in de preparatieve fase (oefening van scenario's).

⁶ De 'omgekeerde beweging' is ook zichtbaar: Brandweer Nederland zoket

Sociaal calamiteitenprotocol

Een handige tool om als gemeente eenduidig en effectief te kunnen optreden bij sociale calamiteiten is het zogenaamde 'sociaal calamiteitenprotocol' (er zijn verschillende benamingen voor). Dit integrale plan, bij voorkeur opgesteld in samenwerking met de partners van het zorg- en veiligheidshuis, beschrijft ieders verantwoordelijkheden en taken bij sociale crises.

Implementatie 'Bevolkingszorg op orde 2.0'

Het project 'Bevolkingszorg op orde 2.0' heeft geleid tot een nieuwe visie met nieuwe uitgangspunten en richtlijnen voor de bevolkingszorg (zie hiervoor, bij paragraaf 1c). Het is nu aan de gemeenten en veiligheidsregio's de nieuwe richtlijnen te implementeren. De hiervoor beschreven kernpunten staan daarbij centraal.

Te zetten stappen zijn onder meer:

- het voeren van een politiek-bestuurlijke discussie over risico-gerichtheid en risico-acceptatie;
- bevorderen dat de focus in de crisisorganisatie komt te liggen op realistische en beïnvloedbare risico's (heeft implicaties voor bijvoorbeeld het oefenbeleid);
- toewerken naar een minder 'grootschalige' preparatie met meer 'gecontroleerde' ruimte voor improvisatie; onderscheid maken tussen de 'voorbereide zorg' en de 'geïmproviseerde zorg';
- aangescherpte recrutering van functionarissen op basis van crisis-competenties én 'nabijheid' van de gewone, dagelijkse functie;
- preparatie op het bevorderen van 'redzaamheid' en 'zelfredzaamheid': hoe doe je dit concreet? wat betekent dit voor de crisisorganisatie?
- gericht investeren in professionaliteit via opleiding, training en oefening;
- ook: bevorderen van het 'denken in crisisstructuren' - de hiërarchie tijdens een crisis is een andere dan die in de normale situatie;
- implementatie van de richtlijnen voor de outcome op crisiscommunicatie, acute bevolkingszorg, herstelzorg.

3. Brandveiligheid en crisisbeheersing in het IVP

Waarom in het IVP?

Voor de inzet van de veiligheidsregio en de regionale brandweer op brandveiligheid en crisisbeheersing is er een gedegen beleidsplancyclus inclusief sturingsmogelijkheden voor de gemeente(raad). Daarnaast is er gemeentelijk beleid en planvorming specifiek rond brandveiligheid/brandpreventie (met name het integrale toezicht- en handhavingsbeleid) en de inrichting van de bevolkingszorg (vaak bovenlokale plannen, samen met andere gemeenten).

Waarom is het toch belangrijk dat deze onderwerpen in het IVP worden meegenomen? Enkele overwegingen:

- Voor beide veiligheidsthema's geldt dat de gemeente er een belangrijke rol in heeft - direct en indirect, als opdrachtgever, regisseur en deels ook als uitvoerder. Formeel is de gemeente 'belast met' de brandweezorg en crisisbeheersing (artikel 2 Wvr). Veel taken en bevoegdheden zijn weliswaar overgedragen aan de veiligheidsregio (artikel 10 Wvr) maar de gemeente behoudt een integrale verantwoordelijkheid en betrokkenheid en moet ook verantwoording afleggen bij incidenten en calamiteiten. De burgemeester heeft ook formeel het gezag bij brand (geeft bevelen met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, artikel 4 Wvr) en bij een ramp heeft de burgemeester het opperbevel (artikel 5 Wvr). In die zin vallen deze thema's evident binnen het lokale integrale veiligheidsterrein en daarmee binnen de reikwijdte van het IVP.
- Het maatschappelijke effect van incidenten en calamiteiten op het terrein van fysieke veiligheid kan groot zijn en de bestaande risico's kunnen het veiligheidsgevoel van burgers stevig aantasten. In dit opzicht verschillen deze thema's niet van andere veiligheidsthema's zoals woninginbraak en huiselijk geweld en is opname in het IVP opportuun.
- De huidige ontwikkelingen in het sociaal domein brengen zoals hiervoor beschreven bepaalde fysieke veiligheidsrisico's met zich mee. Via het IVP kan hiervoor extra aandacht worden gevraagd en kunnen maatregelen goed gefundeerd en uiteindelijk ook praktisch ingeregeld worden.
- Met name voor het thema crisisbeheersing (onderdeel bevolkingszorg) geldt dat er geen ander 'logisch' lokaal strategisch beleidskader is waarin het gemarkeerd en geborgd kan worden.
- Het IVP kan als lokale beleidsmatige basis dienen voor de sturing op de inzet van de veiligheidsregio: de input van de gemeente(raad) voor het regionaal beleidsplan in het kader van de 'haalplicht' kan (mede) in het IVP verwoord worden. Daarmee wordt deze input nadrukkelijk als onderdeel van de regierol van de gemeente op het (integrale) veiligheidsterrein gepositioneerd en wordt onderstreept dat de gemeente een (pro)actieve invulling aan de sturing van de veiligheidsregio geeft
- Meer specifiek: artikel 3a Wvr stelt dat de gemeenteraad eenmaal in de vier jaar de doelen betreffende brandveiligheid en brandweezorg vaststelt. Dit kan gedaan worden via de vaststelling van de input voor het regionaal beleidsplan (in het kader van de 'haalplicht') maar ook in de vorm van een 'eigenstandige', kaderstellende uitspraak, vast te leggen in (bijvoorbeeld) het IVP. Het is belangrijk dat raden zelf het debat voeren over wat zij voor hun gemeente belangrijk vinden. Dat kan dan vervolgens de gezamenlijke ambities in het regionale beleidsplan overstijgen.
- Het IVP kan op verschillende manieren verbindend werken rond zowel brandveiligheid als crisisbeheersing. Het kan de benodigde inhoudelijke verbindingen leggen tussen en met relevant flankerend beleid zoals vergunningenbeleid, toezicht en handhavingsbeleid, omgevings- en ruimtelijk beleid, woonbeleid, recreatiebeleid, horeca- en evenementenbeleid, wijk- en gebiedsgericht werken, drugsbeleid, etc. Ook kan het IVP de verbindingen leggen tussen de betrokken bestuurlijke portefeuilles.
- Op dit moment verkeert de bevolkingszorg in een herijkingsfase. Markering daarvan in het IVP ondersteunt en versterkt dit proces en verstevigt het draagvlak. Ook op het terrein van brandveiligheid zijn er belangrijke ontwikkelingen (met name Brandveilig leven) die via het IVP ondersteund en versterkt kunnen worden.
- Het IVP werkt 'agenderend', zowel richting interne als externe partijen. Denk bijvoorbeeld aan het belang van ambtelijke en bestuurlijke 'urgentie' rond de crisisorganisatie/bevolkingszorg. En richting ondernemers, corporaties, instellingen maakt het verschil of de gemeente zich in zijn IVP uitspreekt voor stevige inzet op Brandveilig leven.
- De crisisbeheersingsorganisatie heeft een bredere 'relevantie' dan enkel fysieke veiligheid - zij kan ook aan zet

zijn bij bijvoorbeeld de opvang van vluchtelingen en sociale calamiteiten vanuit bijvoorbeeld de jeugdzorg. Deze verbreding is actueel en in ontwikkeling en behoeft beleidsmatige borging.

- Aan de hand van de thema's brandveiligheid en crisisbeheersing kan de gemeente zijn strategische uitgangspunten omtrent integrale veiligheid verstevigen en extra tastbaar maken. Denk aan concepten als vermaatschappelijking, burgerparticipatie, coproductie in veiligheid. Hierbij zijn er belangrijke overeenkomsten tussen de inzet op sociale veiligheid en de inzet op fysieke veiligheid.

Wat opnemen in het IVP, op welke plek?

Hoe kunnen de thema's brandveiligheid en crisisbeheersing uitgewerkt worden in het IVP? Om welke aspecten/elementen gaat het en op welke plek in het IVP kunnen die het beste worden opgenomen? We verkennen dit aan de hand van de aanbevolen opbouw van het IVP vanuit de methode Kernbeleid Veiligheid. Kernbeleid Veiligheid gaat uit van de volgende opbouw van het IVP:

- *Analyse uitgangssituatie* (= hoofdstuk 1 van het IVP): welke veiligheidsvraagstukken doen zich voor en hoe wordt daar nu reeds aan gewerkt door gemeente en partners? Welke opgaven en urgenties doen zich voor?
- *Strategische doelstelling en uitgangspunten* (= hoofdstuk 2 van het IVP): Welke meerjarige doelstelling stelt de gemeente zich? Hierbij gaat het - op deze plek in het IVP - om de 'overstijgende' doelstelling, dus niet zozeer geconcentreerd rond bepaalde veiligheidsthema's zoals woninginbraak maar van een meer algemeen karakter zoals het veiligheidsgevoel van de burgers (beoogde procentuele verbetering) of het totaalvolume van criminaliteit (beoogde procentuele daling).
- *Strategische uitgangspunten* (= hoofdstuk 3 van het IVP): Hierbij gaat het om de rode draad, de 'constanten' in de wijze waarop in komende jaren gewerkt gaat worden aan het bereiken van de strategische doelstelling. Deze uitgangspunten gelden voor de aanpak van alle 'concrete' veiligheidsthema's, welke in hoofdstuk 4 en 5 van het IVP nader worden uitgewerkt.
- *Uitwerking prioriteiten en overige strategische thema's* (= hoofdstuk 4 en 5 van het IVP): de geprioriteerde en overige veiligheidsthema's worden volgens een vast stramien uitgewerkt, met als accenten respectievelijk duiding van het onderwerp, hoofdlijnen van de aanpak, partners in de aanpak, flankerend beleid, doelstelling. NB: in Kernbeleid Veiligheid gaan we uit van maximaal drie a vier prioritaire thema's. Veelal resteren er dan zo'n acht a tien overige thema's. Met elkaar bestrijken deze prioritaire en overige thema's het gehele integrale veiligheidsterrein zoals Kernbeleid Veiligheid dat definieert aan de hand van de vijf veiligheidsvelden.
- *Coördinatie en beleidscyclus* (= hoofdstuk 6 van het IVP): hoe worden de coördinatie en regievoering (zowel ambtelijk als bestuurlijk) verankerd? Hoe ziet de planning & control-cyclus eruit? Dit onderdeel beschrijft een aantal min of meer technische randvoorwaarden voor een effectieve doorvoering van het (inhoudelijke) beleid.

> Onderdeel 'Analyse uitgangssituatie' (= hoofdstuk 1 IVP)

De analyse van de uitgangssituatie strekt zich uit tot elk van de vijf veiligheidsvelden van Kernbeleid Veiligheid. Ook het veld *Fysieke veiligheid*, met daarbinnen de veiligheidsthema's Brandveiligheid en Crisisbeheersing, wordt dus geanalyseerd. Daarbij wordt consequent aandacht besteed aan zowel het veiligheidsbeeld als (de hoofdlijnen van de) lopende aanpak, inclusief knelpunten die zich voordoen. In dit onderdeel van het IVP kan bijvoorbeeld worden gerefereerd aan:

- de risico's op het terrein van brandveiligheid in de gemeente (onder meer specifieke doelgroepen zoals studenten en senioren, infrastructuur, aanwezig cultureel erfgoed, etc.);
- de relatie daarbij met flankerende ontwikkelingen zoals de beleidsambities en daaruit voortvloeiende maatschappelijke veranderingen in het sociaal domein;
- de risico's rond gevaarlijke stoffen/externe veiligheid en natuurrampen (regionaal risicoprofiel);
- de actuele werkwijze, recente ontwikkelingen en uitdagingen/knelpunten bij het vormgeven van de bevolkingszorg, samen met andere gemeenten en de veiligheidsregio; specifieke aandacht voor lokale knelpunten;
- de ontwikkelingen en uitdagingen in de aanpak van brandveiligheid (focus meer naar de 'voorkant', initiatieven die er zijn rond Brandveilig leven, de rol die de gemeente daarin aan het 'pakken' is); specifieke aandacht voor lokale knelpunten.

> *Onderdeel 'Strategische doelstelling' (= hoofdstuk 2 IVP):*

Hier kan bijvoorbeeld gerefereerd worden aan:

- de strategische inzet op borging en waar nodig verbetering van *integrale* veiligheid, *inclusief* fysieke veiligheid (waaronder brandveiligheid en crisisbeheersing);
- het belang van aandacht voor fysieke veiligheid, specifiek brandveiligheid en crisisbeheersing, gezien de risico's in de gemeente en/of incidenten of calamiteiten die zich in de gemeente hebben voorgedaan in de afgelopen tijd;
- de relatie tussen ontwikkelingen in het sociale beleid (sociaal domein) en fysieke veiligheidsrisico's (zelfstandig wonen, verminderde zelfredzaamheid) en van daaruit het strategische belang van aandacht voor fysieke veiligheid.

> *Onderdeel 'Strategische uitgangspunten' (= hoofdstuk 3 IVP):*

Hier kan bijvoorbeeld gerefereerd worden aan:

- de verdere *vermaatschappelijking* van de veiligheidszorg (burgerparticipatie, 'coproductie in veiligheid') bij zowel sociale veiligheid als fysieke veiligheid; samenwerking dus met de maatschappelijke partners (burgers, ondernemers, instellingen), ook bij brandveiligheid en crisisbeheersing; belangrijke begrippen daarbij zijn 'het aanboren van maatschappelijke vitaliteit', verhoging risicobewustzijn, zelfredzaamheid en redzaamheid, verbetering naleefgedrag, het positioneren en faciliteren van de maatschappelijke partners;
- de centrale rol van wijkgericht werken voor effectieve veiligheidszorg dichtbij de risico's, bij zowel sociale veiligheid als fysieke veiligheid (met name brandveiligheid); gebruik maken en mobiliseren van de wijk- en buurtinfrastructuur; versteviging participatie van burgers en ondernemers via het wijkgericht werken;
- *integrale beleidsvoering* in de gemeente, in de zin dat bij elk veiligheidsthema (ook bij brandveiligheid en crisisbeheersing) verbindingen worden gelegd met relevant flankerende beleid;
- *integrale sturing* in de gemeente, in de zin dat verbindingen worden gelegd tussen de relevante bestuurlijke portefeuilles (zowel crisisbeheersing als brandveiligheid raakt nadrukkelijk aan meerdere bestuurlijke portefeuilles);
- de *overall regierol gemeente*: de gemeente acteert sturend en verbindend rond de verschillende veiligheidsthema's in het IVP, met inbegrip van het betrekken van maatschappelijke partners, afstemming op elkaar van beleidsdomeinen, aansluiting op elkaar van betrokken bestuurlijke portefeuilles en 'gecoördineerde' sturing van en samenwerking met verschillende bovenlokale actoren (waaronder de veiligheidsregio en de Regionale Uitvoeringsdienst);
- *leiderschap* van de gemeente: vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de lokale gemeenschap en de daarbij behorende regierol, geeft de gemeente actief sturing aan de inzet van en samenwerking met partners in veiligheid;
- bovenlokale samenwerking: waar nodig werkt de gemeente samen met andere gemeenten; dit is bij uitstek relevant voor de inzet op brandveiligheid en crisisbeheersing;
- accent op proactie en preventie; samen met de partners zoveel mogelijk aan de voorkant van veiligheidsproblematiek willen acteren en effectief willen zijn; dit geldt zowel voor sociale als fysieke veiligheid (wederom link naar Brandveilig leven);
- risicogerichtheid en risico-acceptatie: het loslaten van de utopie van '100%' veiligheid en in plaats daarvan met elkaar een acceptabel veiligheidsniveau bewerkstelligen: focus op realistische en beïnvloedbare risico's.

> *Onderdeel 'Uitwerking prioriteiten en overige strategische thema's' (= hoofdstuk 4 en 5 IVP):*

In de meeste gevallen zullen de thema's brandveiligheid en crisisbeheersing niet als prioriteiten (hoofdstuk 4) maar als 'overige strategisch thema's' (hoofdstuk 5) in het IVP worden opgenomen. In beide gevallen staan deze thema's nadrukkelijk op de kaart. Ook wordt in het IVP in elk geval, onafhankelijk van de precieze positionering van de thema's, ingegaan op de hoofdlijnen van de aanpak in komende jaren rond brandveiligheid en crisisbeheersing, de te volgen uitgangspunten daarbij, het flankerende beleid, partners en doelstellingen.

Bij de uitwerking van het thema **Brandveiligheid** in hoofdstuk 4/5 van het IVP kan bijvoorbeeld gerefereerd worden aan:

- ingevolge artikel 3a Wvr: de doelstellingen van de gemeente op het terrein van brandveiligheid en brandweezorg;
- ingevolge artikel 15.3 Wvr: de input vanuit de gemeente(raad) voor het regionaal beleidsplan van de veiligheidsregio (in het kader van de 'haalplicht'); eventueel gecoördineerd met andere gemeenten;
- afwegingen met betrekking tot de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de brandweer/veiligheidsregio - volstaat de 'basiskwaliteit' zoals vastgelegd in het regionaal beleidsplan of is een hoger dienstverleningsniveau van de veiligheidsregio nodig?;
- de inzet op risicobewustzijn en naleefgedrag van maatschappelijke partners (bewoners, ondernemers, instellingen);
- de rol van de gemeente bij versterking van risicobewustzijn en naleefgedrag (lokaal agenderend, verbindend, ondersteunend, uitvoerend, ...);
- de inzet op samenwerking daarbij met publieke en private (keten)partners ('brandveiligheid is coproductie') - welke partners kunnen het risicobewustzijn en naleefgedrag meehelpen verhogen en 'blijvend' aan preventieprojecten uitvoering geven?
- het belang van het 'meeliften' op, gebruik maken van bestaande netwerken, werkwijzen, methodieken etc.;
- het concept Brandveilig leven en de initiërende en ondersteunende rol van de gemeente in dat verband; enkele voorbeelden van maatregelen/projecten in het kader van Brandveilig leven (géén 'detaillering' in het IVP);
- de verbindingen met wijkgericht werken en versterking van burgerparticipatie;
- de benodigde inzet op de brandveiligheidsrisico's die samenhangen met de ontwikkelingen in het sociale domein/beleid (decentralisaties, extramuralisering): hoe kunnen kwetsbare groepen ondersteund worden bij het treffen van brandpreventieve maatregelen? en hoe dient dit 'ingeregeld' te worden in de werkprocessen van gemeente en partners?
- het belang van integraal toezicht- en handavingsbeleid; duiding van de relatie tussen het IVP en het integraal toezicht- en handavingsbeleid;
- de wisselwerking/samenhang met ander gemeentelijk beleid dat raakt aan het onderwerp brandveiligheid: horeca- en evenementen beleid, drugsbeleid, recreatiebeleid, verkeersbeleid, omgevingsbeleid, woonbeleid,...;
- 'brandveilig ondernemen' en de beschikbare instrumenten in dat kader (zoals het Keurmerk Veilig Ondernemen);
- focuspunten in de incidentbestrijding (het 'repressieve complement' van de risicobeheersing); onder meer opkomsttijden, integrale dekkinganalyse, bluswatervoorziening, ...).

Bij de uitwerking van het thema **Crisisbeheersing** in hoofdstuk 4/5 van het IVP kan bijvoorbeeld gerefereerd worden aan:

- het onverminderde belang van stevige invulling/vormgeving van de bevolkingszorg (duiding gemeentelijke rol en urgentie daarvan);
- het belang van duurzame ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid bij het op peil houden van de kwaliteit van de bevolkingszorg;
- de verbreding van de relevantie van de crisisorganisatie, in het licht van actuele ontwikkelingen in onder meer het sociale beleid (calamiteiten sociaal domein/jeugdzorg, maatschappelijke onrust, crisisopvang vluchtelingen, ...)
- het belang en de invulling van bovenlokale samenwerking met andere gemeenten bij de vormgeving van de bevolkingszorg;
- het belang van implementatie, samen met de andere gemeenten en de veiligheidsregio, van een eigentijdse bevolkingszorg conform de richtlijnen in '*Bevolkingszorg op orde 2.0. Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*' (Veiligheidsberaad, april 2014); bijzondere aandacht daarbij voor vier hoofdaccenten (zie ook paragraaf 1c van dit focusblad):
 1. *Risicogerichtheid en risico-acceptatie*: het loslaten van de utopie van volledige risicobeheersing en in plaats daarvan focussen op realistische en beïnvloedbare risico's;

2. Meer vertrouwen op *improvisatievermogen* en *veerkracht* van de crisisorganisatie: expliciet onderscheid maken tussen voorbereide zorg en geïmproviseerde zorg; als geheel een bescheidener preparatie i.e. vormgeving van de bevolkingszorg;
 3. Meer steunen op *maatschappelijke potentie en vitaliteit*: nadrukkelijk integreren van zelfredzaamheid en redzaamheid in de crisisorganisatie; focus op faciliteren en ondersteunen van redzaamheid en zelfredzaamheid en daarnaast hulpverlening aan 'verminderd zelfredzamen';
 4. Aan de vrijblijvendheid voorbij: professionalisering, implementatie richtlijnen voor bevolkingszorg;
- ingevolge artikel 15.3 Wvr: de input vanuit de gemeente(raad) voor het regionaal beleidsplan van de veiligheidsregio (in het kader van de 'haalplicht'); eventueel gecoördineerd met andere gemeenten.

Documentatie, websites

- Brandweer Nederland/Projectgroep RemBrand, *'Brandveiligheid is coproductie'* (mei 2015)
- Brandweer Nederland/Projectteam Strategische Reis Brandweer, *'De brandweer over morgen'* (maart 2010)
- Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing (Commissie Hoekstra), Eindrapportage (september 2013)
- Infopunt Veiligheid IFV, *'De bestuurlijke aansturing van de crisisbeheersing'*
- Infopunt Veiligheid IFV, *'Taak en invloed gemeenteraad op (fysieke) veiligheid'*
- Veiligheidsberaad, *'Bevolkingszorg op orde 2.0. Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak'*, (april 2014)
- Veiligheidsberaad, *'Samen zorgen voor échte coproductie!'* (visie risicogerichtheid) (juni 2015)

- www.brandweernederland.nl
- www.ifv.nl
- www.infopuntveiligheid.nl
- www.veiligheidsberaad.nl
- www.vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid

Colofon

Deze publicatie is gerealiseerd door BMC Advies en Management, in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Tekst/inhoud: Jasper van Gaalen (BMC)

Begeleiding: Roelant Schenk (Vereniging van Nederlandse Gemeenten); Rosaline Zeeman (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)