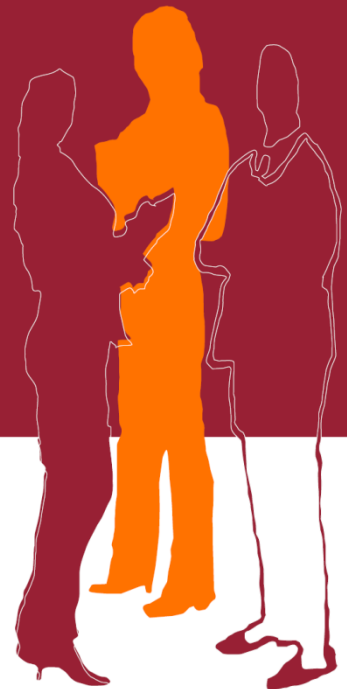


Onderzoek naar het functioneren van het Veiligheidsberaad

Veiligheidsberaad



Rapport

12 juni 2017

H.B. Eenhoorn
R.J. Hoekstra

Inhoudsopgave

1. Inleiding	0
1.1 Aanleiding	0
1.2 Opdracht en onderzoeksvragen	1
1.3 Onze aanpak	1
2. Situatie en bevindingen	2
2.1 Situatie	2
2.1.1 Wettelijke context	2
2.1.2 Doelstelling en taken	2
2.1.3 Organisatie	2
2.1.4 Relatie met het IFV	3
2.1.5 Strategische agenda	3
2.1.6 Relatie met het Rijk	3
2.2 Bevindingen	4
2.2.1 Algemeen	4
2.2.2 Organisatie en proces	4
2.2.3 Ambities en belangen	6
2.2.4 Relaties en leiderschap	6
2.3 Meerwaarde	7
3. Conclusies en aanbevelingen	8
2.4 Conclusies	8
2.5 Aanbevelingen	9
2.5.1 Organisatie en proces	9
2.5.2 Ambities en belangen	10
2.5.3 Relaties en leiderschap	10
2.6 Samenvattend	11

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Veiligheidsberaad bestaat uit de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's in ons land (zie tabel 1). Het gaat hier om 25 bestuurlijk verantwoordelijken voor de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening in Nederland.

Het Veiligheidsberaad is een platform waar deze 25 bestuurlijk verantwoordelijken elkaar ontmoeten, onderwerpen van gezamenlijk belang bespreken en eventueel tot gezamenlijke conclusies, voorstellen en aanbevelingen komen. Zij spreken met elkaar over *best practices*, *lessons to be learned* en fungeren als aanjager voor de verbetering van de veiligheid in ons land. Allereerst gaat het hier om vertegenwoordigers van veiligheidsregio's. In de tweede plaats (en eigenlijk vooral) zijn deze burgemeesters voorzitters van een (wettelijk opgelegde) gemeenschappelijke regeling: ze spreken namens een samenstel van gemeenten die in een veiligheidsregio zijn verenigd.

De aanleiding voor de aan ons gegeven opdracht is niet in een handvol woorden te beschrijven. Er is sprake van een algemeen en steeds sterker levende onvrede met het functioneren van het Veiligheidsberaad. Verderop komen wij terug op de hieraan ten grondslag liggende waargenomen wrevel en de ondergrond daarvan. Naast de algemeen gevoelde onvrede is er een concrete aanleiding voor de opdracht, die terug te voeren is op de bijeenkomst van het Veiligheidsberaad op 27 mei 2016. Tijdens deze bijeenkomst geeft burgemeester Aboutaleb zijn ontevredenheid aan over een voorliggend voorstel.

Op 7 september 2016 volgde een gesprek van het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad met de voorzitter van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. De inhoud van dat gesprek is vastgelegd in een brief van de voorzitter van de veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond¹ van 4 oktober 2016 (bijlage 2) en een brief van de voorzitter van het Veiligheidsberaad van 8 november 2016 (bijlage 3). In deze laatste brief wordt aangekondigd dat aan ons de opdracht is gegeven, mede aan de hand van de inhoudelijke suggesties in de brief van 4 oktober 2016, met aanbevelingen te komen.

De 25 voorzitters/deelnemers Veiligheidsberaad zijn de burgemeesters van de volgende gemeenten en ze vertegenwoordigen de achter hun gemeentenaam toegevoegde veiligheidsregio's (zie tabel 1 op de volgende pagina).

¹ Mede namens de voorzitters van de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Utrecht.

Tabel 1. Overzicht deelnemers Veiligheidsberaad

- 's-Hertogenbosch (Brabant-Noord)	- Hilversum (Gooi- en Vechtstreek)
- Alkmaar (Noord-Holland-Noord)	- Leeuwarden (Fryslân)
- Almere (Flevoland)	- Leiden (Zuid-Holland-Noord)
- Amsterdam (Amsterdam-Amstelland)	- Maastricht (Limburg-Zuid)
- Apeldoorn (Noord- en Oost-Gelderland)	- Nijmegen (Gelderland-Zuid)
- Arnhem (Gelderland-Midden)	- Rotterdam (Rotterdam-Rijnmond)
- Assen (Drenthe)	- Terneuzen (Zeeland)
- Den Haag (Haaglanden)	- Tilburg (Midden- en West-Brabant)
- Dordrecht (Zuid-Holland-Zuid)	- Venlo (Limburg-Noord)
- Eindhoven (Brabant-Zuidoost)	- Utrecht (Utrecht)
- Enschede (Twente)	- Zaandam (Zaanstreek-Waterland)
- Groningen (Groningen)	- Zwolle (IJsselland)
- Haarlemmermeer (Kennemerland)	

1.2 Opdracht en onderzoeksvragen

Onze opdracht luidt als volgt:

- breng de wijze waarop het Veiligheidsberaad functioneert in kaart en maak de onderliggende oorzaken en gevolgen van de wijze van functioneren inzichtelijk
- doe aanbevelingen voor het functioneren van het Veiligheidsberaad.

De hoofdvragen zijn:

- wat betekent het Veiligheidsberaad voor de voorzitters van de veiligheidsregio's?
- wat vinden de voorzitters van de veiligheidsregio's van het huidige functioneren van het Veiligheidsberaad?
- waar lopen zij in positieve en negatieve zin tegenaan en hoe willen zij dat verbeterd zien?
- hoe zien de voorzitters van de veiligheidsregio's de verhouding tussen het Veiligheidsberaad en het Instituut voor Fysieke Veiligheid (IFV)?

Bij de uitvoering van dit onderzoek komen aan de orde:

- de positie en de rol van de managementraden
- de huidige rollen van het Veiligheidsberaad (gesprekspartner voor de minister, samenwerking op collectieve uitdagingen en bevorderen van kennisontwikkeling)
- de in de - mede namens vier voorzitters van veiligheidsregio's - verstuurde brief van 4 oktober 2016 genoemde oplossing voor de geconstateerde tekortkomingen.

1.3 Onze aanpak

Onze aanpak voor de beantwoording van de onderzoeksvragen bestaat uit vijf stappen:

1. voorbereiding, waaronder een gesprek met de opdrachtgever en het lezen van relevante documentatie
2. oriënterende gesprekken, onder meer met de voorzitter van het Veiligheidsberaad en de directeur van het IFV
3. gesprekken met de 25 genoemde voorzitters van de veiligheidsregio's², het ministerie van Veiligheid en Justitie, enkele directeuren Veiligheidsregio's en de voorzitters van de managementraden alsmede regionaal commandanten
4. een analyse van de bevindingen die werden besproken met het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad
5. rapportage, inclusief aanbevelingen.

Ten behoeve van de gesprekken is een gespreksleidraad opgesteld om te bevorderen dat in alle gesprekken dezelfde thema's aan de orde komen. De gesprekken hebben allemaal plaatsgevonden aan de hand van drie globale thema's: de organisatie van en het proces rondom het Veiligheidsberaad, ambities en belangen, onderlinge relaties en leiderschap.

² Wij hebben met de plaatsvervangend voorzitters van de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Gelderland-Midden gesproken. Aan het gesprek met de voorzitter van de veiligheidsregio Utrecht nam ook de vaste vervanger deel. Dat was ook het geval bij het gesprek met de voorzitter van de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.

2. Situatie en bevindingen

In dit hoofdstuk gaan wij, Bas Eenhoorn en Rein Jan Hoekstra, kort in op de (feitelijke) huidige situatie van het Veiligheidsberaad. Voorts beschrijven wij wat de leden van het Veiligheidsberaad ons in gesprekken hebben gemeld. Daarnaast hebben wij - zoals gezegd - ons licht opgestoken bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, bij het IFV, bij directeuren van veiligheidsregio's en bij regionaal commandanten (waaronder de voorzitters van de Raad van Regionaal Commandanten en de Raad van Directeuren Veiligheidsregio). Tevens hebben we dankbaar gebruikgemaakt van het rapport van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

2.1 Situatie

2.1.1 Wettelijke context

Het Veiligheidsberaad wordt genoemd in de Wet veiligheidsregio's. In artikel 38 staat: '*Onze Minister voert, mede met het oog op eventueel vast te stellen landelijke doelstellingen als bedoeld in artikel 37, periodiek overleg met het Veiligheidsberaad.*' Al eerder in deze wetstekst wordt in de begrippenlijst toegelicht dat de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk het Veiligheidsberaad vormen. Een nadere toelichting op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Veiligheidsberaad wordt niet gegeven.

2.1.2 Doelstelling en taken

Het Veiligheidsberaad heeft in een statuut zijn doelstellingen vastgelegd: 'Het Veiligheidsberaad stelt zich ten doel de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking in veiligheidsregio's te vergroten. Om dat te bereiken heeft het beraad een aantal taken:

- namens de 25 veiligheidsregio's standpunten innemen en bestuurlijk overleg voeren;
- samenwerking tussen veiligheidsregio's bevorderen
- een landelijke multidisciplinaire veiligheidsagenda vaststellen en uitvoeren
- afstemming van de werkwijze en de bedrijfsvoering van veiligheidsregio's bevorderen en
- (bindende) afspraken maken tussen de regio's
- waar nodig bindende kaders stellen voor informatiebeleid en beheerorganisatie veiligheidsregio's.

Voor de goede orde wordt hier vermeld dat waar het statuut spreekt over vier taken, er vijf worden opgesomd.

2.1.3 Organisatie

In het statuut is bepaald dat het Veiligheidsberaad de volgende organen kent:

- het Veiligheidsberaad
- het dagelijks bestuur
- de agendacommissie
- de bestuurlijke adviescommissies.

2.1.4 Relatie met het IFV

De 25 voorzitters van de Veiligheidsregio's vormen met elkaar niet alleen het Veiligheidsberaad, zij zijn ook het (algemeen) bestuur van het IFV. Het IFV is de landelijke ondersteuningsorganisatie voor de veiligheidsregio's. Het ondersteunt de veiligheidsregio's bij het versterken van de brandweezorg en de aanpak op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het IFV is een bij wet opgericht zelfstandig bestuursorgaan. De positie van het IFV is vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. Het IFV voert wettelijke taken uit in het kader van de Wet veiligheidsregio's. Het IFV voert daarnaast gemeenschappelijke werkzaamheden voor de regio's uit en verzorgt werkzaamheden op het gebied van de fysieke veiligheid voor derden.

2.1.5 Strategische agenda

De gezamenlijke ambitie van de veiligheidsregio's is vastgelegd in een strategische agenda. In mei 2014 heeft het Veiligheidsberaad de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016 vastgesteld. Hierin zijn prioriteiten opgenomen voor de veiligheidsregio's met als doel het tegengaan van maatschappelijke ontwrichting door de versterking van crisis- en risicobeheersing. Om handen en voeten te geven aan deze agenda zijn zes projecten ingericht, waarvan er drie samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie worden uitgevoerd.

2.1.6 Relatie met het Rijk

Eerder namen de minister van Infrastructuur en Milieu op 16 mei 2014 en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de vluchtelingenproblematiek op 11 december 2015 deel aan thematische besprekingen in het Veiligheidsberaad. Op 27 juni 2016 gaf de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid een toelichting op het dreigingsbeeld en de betekenis daarvan voor de veiligheidsregio's. Ambtelijk is het ministerie van Veiligheid en Justitie vertegenwoordigd in het Veiligheidsberaad. Met enige regelmaat vindt overleg plaats tussen het dagelijks bestuur en het Veiligheidsberaad en de minister van Veiligheid en Justitie.

2.2 Bevindingen

2.2.1 Algemeen

Zoals eerder aangegeven is met de (fungerende) voorzitters van alle veiligheidsregio's gesproken. Het eerste dat opvalt is dat de voorzitters uiteenlopende opvattingen hebben over het nut van het Veiligheidsberaad en daarmee de noodzaak voor het toekomstig en anders functioneren verschillend beoordelen. Unanimititeit bestaat er over het huidige functioneren van het Veiligheidsberaad: er heerst daarover ontevredenheid.

2.2.2 Organisatie en proces

Ondanks de beperkte wettelijke context, is de ondersteunende organisatie van het Veiligheidsberaad uitgegroeid tot een omvangrijk en complex geheel. In gesprekken is gewezen op een 'autonoom proces' dat de omvang en de complexiteit heeft vergroot. Deze omvang en complexiteit hebben te maken met het grote aantal spelers en/of belanghebbenden zoals de veiligheidsregio's met hun directies en besturen, de managementraden, het IFV met zijn adviseurs en de individuele gemeenten die een adviserende rol kunnen hebben. Focus ontbreekt in de omschrijving van de taken van het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad kent slechts één wettelijke taak: overleg met de minister. Het statuut van het Veiligheidsberaad telt vijf taken van uiteenlopende aard. Dat zorgt voor spanning tussen de verwachtingen over het functioneren van het Veiligheidsberaad en het daadwerkelijk functioneren.

Aanwezigheid en vervanging

De voorzitters van de veiligheidsregio's laten zich in het Veiligheidsberaad in een aantal gevallen vervangen; meestal door een vaste vervanger, maar ook wel ad hoc. Het gaat hier om een kwart van de leden, waaronder de burgemeesters van de vijf grootste gemeenten in dit land. Een deel van deze vervangers beschikt niet over een mandaat en hun rol blijft dan vaak beperkt tot het voorlezen van annotaties. Dit doet onmiskenbaar afbreuk aan de statuur van het Veiligheidsberaad en ook de vaste leden lezen soms alleen de annotaties voor.

Relatie met het IFV

Het IFV is een zelfstandig bestuursorgaan en kent bevoegdheden. Het Veiligheidsberaad heeft een informele status en kent geen bevoegdheden, maar is weer wel het bestuur van het IFV. De personele unie tussen het Veiligheidsberaad en het IFV draagt – zo blijkt uit de door ons gevoerde gesprekken – bij aan onduidelijkheid over de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden als het gaat om het Veiligheidsberaad enerzijds en het IFV anderzijds. Dit uit zich bijvoorbeeld in agenda's waarin deze rollen niet meer helder te onderscheiden zijn. Hier komt bij dat het gevoel bestaat dat het IFV (soms) andere adviezen geeft aan de bestuurders dan de managementraden en/of de veiligheidsregio. Dit draagt verder bij aan onduidelijkheid over de rol en positie van het IFV.

Managementraden

Naast de zogeheten kolomraden (de Raad van Regionaal Commandanten, Raad Directeuren Publieke Gezondheid, managementoverleg Bevolkingszorg) kent het Veiligheidsberaad de Raad van Directeuren Veiligheidsregio. In personele zin bestaat een grote overlap met de Raad van Regionaal Commandanten. Dit compliceert agendavorming en besluitvorming.

Agenda en voorbereiding

De agenda van het beraad is niet toegesneden op het niveau en de belangstelling van de deelnemers aan het beraad. De agenda wordt gedomineerd door operationele en vaak gedetailleerde onderwerpen die als taai worden ervaren en die een - vanwege de krappe aanleveringstijden van agendastukken - krampachtige ambtelijke voorbereiding vergen. Een bijkomstigheid is dat daardoor de vergaderingen van het Veiligheidsberaad ambtelijk drukbezochte bijeenkomsten zijn.

Het IFV bepaalt tot op grote hoogte de agendavorming van het Veiligheidsberaad. Voor de deelnemers van de managementraden is niet altijd duidelijk waarom bepaalde onderwerpen al dan niet op de agenda van het Veiligheidsberaad terechtkomen. Ook vinden directeuren van veiligheidsregio's en andere deelnemers aan managementraden hun inbreng niet terug in de geagendeerde stukken. Dat leidt vervolgens - zo is ons uit gesprekken gebleken - tot een herhaling van zetten door deelnemers van de managementraden, die in annotaties voor hun voorzitters terugvallen op hun inhoudelijke startpositie. Zowel agendering als uiteindelijk besluitvorming vindt ongestructureerd plaats.

Ook het feit dat de leden van het Veiligheidsberaad vanuit verschillende kanten verschillende adviezen krijgen (IFV, managementraden, veiligheidsregio's, eigen organisatie), draagt niet bij aan constructief verloop van de vergaderingen. Bij veel deelnemers, vaste leden maar ook plaatsvervangers, leeft het gevoel dat veel onderwerpen zich beter lenen voor afstemming en besluitvorming op een daarvoor beter geëquipeerd (ambtelijk) niveau waar wel de specialistische kennis en deskundigheid ruim voorhanden zijn.

Ook al worden strategische onderwerpen geagendeerd, ze worden in de voorbereiding verkleind tot technisch ingewikkelde, operationele vraagstukken die het zicht op de strategische thema's wegnemen. De wens van vrijwel alle leden van het Veiligheidsberaad is om de vergaderingen veel meer te richten op onderwerpen van strategische en bestuurlijke aard. Dat betekent ook dat afscheid zou moeten worden genomen van de huidige vergaderlocatie en veeleer gekozen zou moeten worden voor afwisselende locaties waar de inhoud en het kaliber van het Veiligheidsberaad beter tot hun recht zouden kunnen komen.

Een in een gesprek genoemd voorbeeld

Bij Omroep Brabant gedachtewisseling over crisiscommunicatie. Op de plek zelf de voorzieningen zien, voorlichting over draaiboeken en start met gesprek met de hoofdredacteurs van het NOS Journaal en van regionale omroepen.

Sommige leden van het Veiligheidsberaad achten het wenselijk in het Veiligheidsberaad ook te spreken over de inbreng voor de kabinetsformatie. Andere leden wijzen op de noodzaak om te spreken over risico's, zoals stroomstoring in een aantal regio's op verkiezingsdag, blokkade van een rivier (Maas) in drie regio's. Weer anderen wijzen op het nut en de noodzaak van gezamenlijke gedachtevorming over nieuwe dreigingen (waaronder *cyber security*). Veel leden van het Veiligheidsberaad ervaren hun deelname aan het Veiligheidsberaad uitsluitend als een vertegenwoordiging van hun veiligheidsregio. Anderen voelen zich vrijer om in discussies af te wijken van de geannoteerde adviezen van de desbetreffende directeur van hun veiligheidsregio's.

2.2.3 Ambities en belangen

De onderlinge verhoudingen worden sterk bepaald door uiteenlopende belangen. Dit heeft te maken met de grootstedelijke gebieden ten opzichte van de landelijke gebieden en de verschillende risicoprofielen. Daarnaast geven leden van het Veiligheidsberaad aan dat er een scheve verhouding bestaat tussen enerzijds de positie van de G4 ten opzichte van de overige gemeenten: de voorzitters van de veiligheidsregio's van de G4 zouden zich in sommige situaties te dominant opstellen en te veel de agenda bepalen dan wel zich van deelname aan het Veiligheidsberaad onthouden.

Dit wordt verder gecompliceerd door de – niet altijd voor iedereen even transparante – rol en positie van de managementraden en van het IFV. De belangen van deze gremia kunnen ook weer anders zijn dan die van de veiligheidsregio's. Kortom, het is een complex speelveld dat gedomineerd wordt door belangentegenstellingen en niet door gedeelde ambities.

Als het gaat om belangen constateren wij dat ook de positie van het ministerie aan dit beeld meewerkt: het ministerie 'gebruikt' het Veiligheidsberaad om de keuzes die zij zelf maakt te legitimeren, maar de minister schittert door afwezigheid.

Sommige leden bepleiten doorzettingsmacht. De vraag is of zo'n bevoegdheid zich verdraagt met de opzet van het Veiligheidsberaad: verlengd lokaal bestuur. Zo'n bevoegdheid vergt een principiële andere opzet.

2.2.4 Relaties en leiderschap

Uit de gesprekken komt naar voren dat - een enkele uitzondering daar gelaten - de deelnemers niet met plezier naar de bijeenkomsten van het Veiligheidsberaad gaan. In algemene zin wordt de sfeer binnen het Veiligheidsberaad als onplezierig ervaren. De redenen daarvoor variëren sterk. Er is sprake van een slechte vergaderdiscipline. Het aantreden van de nieuwe voorzitter wordt overigens als hoopvol ervaren.

Het belang van sterk leiderschap is ook een terugkerend thema. Dit leiderschap wordt in verband gebracht met de voorbereiding van de vergaderingen (de agenda), de rol die het dagelijks bestuur hierin zou moeten spelen, het overleg met de minister en de inbreng van deelnemers tijdens de vergaderingen.

Relatie met het Rijk

De complexiteit of beter gezegd: het ontbreken van vertrouwen in een slagvaardige uitvoering van de taken van het Veiligheidsberaad, wordt verder vergroot omdat vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie vraagstukken worden neergelegd bij het Veiligheidsberaad, zonder dat daar altijd een helder afwegingskader aan ten grondslag ligt. Bij sommige voorzitters van de veiligheidsregio's heerst de overtuiging dat binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie onvoldoende expertise bestaat. Het Veiligheidsberaad wordt – ten onrechte – gezien als het gremium dat in deze leemte zou kunnen voorzien. De daarvoor noodzakelijke bevoegdheden en samenhang heeft het Veiligheidsberaad niet.

2.3 Meerwaarde

Ondanks de kritische geluiden die wij hebben gehoord over het functioneren van het Veiligheidsberaad, zijn eigenlijk alle burgemeesters van mening dat het Veiligheidsberaad wel meerwaarde heeft, dan wel zou moeten hebben. Op de vraag om die meerwaarde te duiden, wordt een scala aan onderwerpen en mogelijkheden genoemd. Een greep uit deze antwoorden:

- van elkaar kan leren en bespreken wat men gemeenschappelijk kan doen voor doelmatigheid en harmonisatie
- grensoverschrijdende vraagstukken/crises en landelijke thema's zoals overstromingen
- onderwerpen als LCMS (Landelijk Crisis Management Systeem), opleidingen, crisisbeheersingsdoctrines, opschalingsstructuren enz.), landelijke meldkamer
- kennisdeling (crisiscommunicatie, terrorismegevolgbestrijding, kernenergie)
- centrale sturing, voorgang en besluitvorming rondom de gemeenschappelijke voorzieningen
- essentiële onderzoeken (bijvoorbeeld brandweerbeleving en brandweerstatischeken)
- bespreking van cases waaruit lering kan worden getrokken (zoals Haaksbergen en grootschalige stroomstoring Noord-Holland)

3. Conclusies en aanbevelingen

2.4 Conclusies

In algemene zin constateren wij dat de meningen van de leden van het Veiligheidsberaad uiteenlopen. Hierna geven wij antwoord op de aan ons voorgelegde vragen.

Wat betekent het Veiligheidsberaad voor de voorzitters van de veiligheidsregio's? Wat vinden de voorzitters van de veiligheidsregio's van het huidige functioneren van het Veiligheidsberaad?

Deze eerste twee vragen worden beantwoord aan de hand van de formele taken van het Veiligheidsberaad. Ondanks de grote mate van ontevredenheid over het functioneren van het Veiligheidsberaad vindt een meerderheid van de leden het Veiligheidsberaad *onmisbaar*. Er is draagvlak om het Veiligheidsberaad in stand te houden, maar het doorvoeren van aanpassingen in de huidige werkwijze is bitter noodzakelijk.

De rol van het Veiligheidsberaad als gesprekspartner van de minister is niet nader gedefinieerd en, zo blijkt uit de gesprekken, voor velen ook ondoorzichtig. Invulling aan deze rol wordt gegeven door periodiek overleg tussen het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad en de minister. Als positief wordt genoemd het gegeven dat er een aanspreekpunt is voor de minister. Tegelijkertijd vraagt men zich af of zo'n beperkte vertegenwoordiging van het totaal aan veiligheidsregio's voldoende in staat is in het overleg met de minister de belangen van allen te vertegenwoordigen. Bovendien is het voor betrokkenen niet duidelijk welke onderwerpen in dit overleg aan de orde (zouden moeten) komen en bestaat het gevoel dat de minister het Veiligheidsberaad onterecht gebruikt om daar landelijke taken te beleggen. Aanscherping van de rol als gesprekspartner van de minister lijkt zeer wenselijk.

De taken van het Veiligheidsberaad die meer gericht zijn op het richting geven voor de veiligheidsregio's en het bevorderen van samenwerking tussen de veiligheidsregio's lijken – uitzonderingen daar gelaten – onvoldoende uit de verf te komen. De leden van het Veiligheidsberaad en de andere belanghebbenden die wij hierover hebben gesproken, zien weinig tot geen meerwaarde van het Veiligheidsberaad in deze context.

Kortom, de leden van het Veiligheidsberaad zijn in grote mate ontevreden over het functioneren van het Veiligheidsberaad.

Hoe zien de voorzitters van de veiligheidsregio's de verhouding tussen het Veiligheidsberaad en het IFV?

De huidige verhouding tussen het Veiligheidsberaad en het IFV wordt over het algemeen als verwarrend en onwenselijk ervaren. Het is voor betrokkenen niet helder wat tot hun rol als lid van het Veiligheidsberaad behoort, en wat tot hun rol als bestuurslid van het IFV. De vermenging van het secretariaat van beide gremia leidt tot nog meer onduidelijkheid. Een meerderheid van de voorzitters van de veiligheidsregio's geeft aan een voorkeur te hebben voor het verbreken van deze verbinding.

2.5 Aanbevelingen

Wij hebben - de desbetreffende burgemeesters en andere belanghebbenden gehoord hebbende - geconstateerd dat er een duidelijke aanleiding is om te komen tot aanpassing van de werkwijze van het Veiligheidsberaad. In sommige situaties hoort de aanpassing beperkt te zijn tot 'het plakken van een pleister'. In andere gevallen zal het meer een chirurgische ingreep betreffen. In sommige situaties is het ook mogelijk te kiezen voor het een of voor het ander. Hierna gaan wij hier verder op in.

2.5.1 Organisatie en proces

Agenda en voorbereiding

Wij adviseren om de vergaderfrequentie van het Veiligheidsberaad terug te brengen naar drie à vier keer per jaar. Een of twee keer per jaar staat de vergadering in het teken van inhoudelijke strategische thema's en een of twee keer per jaar staat de vergadering in het teken van overleg met de minister.

Voorts adviseren wij de agenda te beperken tot onderwerpen die strategisch en/of bestuurlijk van aard zijn. De in het statuut opgenomen taken moeten worden afgeslankt en begrensd door de strategische agenda en belangrijke ad-hoconderwerpen. Operationele en beheersmatige onderwerpen horen niet thuis op de agenda van het Veiligheidsberaad. Deze meer operationele zaken dienen te worden toevertrouwd aan professionals. Dat is nodig om als Veiligheidsberaad daadwerkelijk op strategisch niveau te kunnen functioneren. Dit betekent dat er een strakke sturing dient te komen op de voorbereiding van de agenda en datgene wat daar (niet) op komt te staan. Gedacht kan worden aan een a-deel van de agenda met inhoudelijke onderwerpen en een b-deel van de agenda met de overige onderwerpen waarvoor een zogeheten 'silent procedure' geldt. Dat wil zeggen dat deze onderwerpen binnen een vastgestelde tijdsperiode conform voorstel stilzwijgend worden goedgekeurd, vastgesteld dan wel voor kennisgeving worden aangenomen tenzij een van de leden van het Veiligheidsberaad nadrukkelijk – binnen de afgesproken tijdsperiode - om bespreking vraagt.

Om te komen tot de hierboven genoemde passende agenda voor het Veiligheidsberaad, is een goede interne voorbereiding met alle betrokken stakeholders, ook de managementraden, noodzakelijk.

Uitgangspunt is 'wat regionaal kan, geschiedt regionaal'. Het Veiligheidsberaad geeft waar gewenst richting en verder staat kennisdeling centraal. Als voorbeeld wordt hierbij genoemd het transitieakkoord voor de meldkamers, waarbij het Veiligheidsberaad een rol in de voorbereiding van de besluitvorming heeft gespeeld, maar waarbij de afzonderlijke veiligheidsregio's bevoegd waren. De grootste meerwaarde van het Veiligheidsberaad, zoals ervaren door de leden zelf, is gelegen in het zijn van een platform waarin kennis en ervaringen uitgewisseld kunnen worden en landelijke thema's besproken kunnen worden. Bovenlokale vraagstukken kunnen in het Veiligheidsberaad worden besproken, maar wellicht nog beter in een overleg tussen de desbetreffende gemeenten dan wel de veiligheidsregio's.

Het Veiligheidsberaad als organisatie

Het bovenstaande betekent ook dat de organisatie rondom het Veiligheidsberaad (commissies, managementraden) vereenvoudigd dient te worden.

Wij adviseren om de voorbereiding van de vergaderingen van het Veiligheidsberaad niet te beleggen bij het IFV, maar bij een adviseur/secretaris van het Veiligheidsberaad. Deze rol kan los van de staande organisaties belegd worden bij een van de veiligheidsregio's of rouleren onder de verschillende Veiligheidsregio's.

Overigens betekent dit ook dat het Veiligheidsberaad enkel een beperkt werkbudget nodig heeft: ter financiering van zijn directe ondersteuning en het faciliteren van zijn bijeenkomsten.

Bij een lagere vergaderfrequentie, een meer eenvoudige organisatie en een strakkere agenda hoort in onze ogen ook een compact dagelijks bestuur.

Aanwezigheid en vervanging

Van groot belang voor het goed functioneren van het Veiligheidsberaad is de aanwezigheid van het voltallige Veiligheidsberaad. Wij adviseren om niet met vervangers te werken omdat dit in de praktijk heeft geleid tot een neerwaartse spiraal die de betrokkenheid van de voorzitters van de veiligheidsregio's niet ten goede is gekomen. De aanwezigheid van de voorzitters van de veiligheidsregio's bevordert de bekendheid met de onderwerpen waar het Veiligheidsberaad mee te maken heeft en voorkomt irritatie bij de andere leden van het beraad.

Relatie met het IFV

Wij adviseren - zoals eerder vermeld - om in ieder geval de voorbereiding van het Veiligheidsberaad niet langer te beleggen bij het IFV en om de vergaderingen van het Veiligheidsberaad te scheiden van de vergaderingen van het bestuur van het IFV. (Overigens kunnen deze vergaderingen nog steeds op dezelfde dag en locatie plaatsvinden.) Hiertoe is ook alle aanleiding vanwege de status van het IFV als zelfstandig bestuursorgaan en van de informele status van het Veiligheidsberaad.

Voorts geven wij in overweging om daarnaast een grondigere knip tussen het IFV en het Veiligheidsberaad aan te brengen door de voorzitters van de Veiligheidsregio's niet langer als bestuur van het IFV te laten fungeren. In plaats daarvan kan het bestuur worden gevormd door 'onafhankelijke' of 'externe' bestuurders of door een vertegenwoordiging van de voorzitters van de veiligheidsregio's, niet zijnde lid van het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad.

2.5.2 Ambities en belangen

Wij vragen met klem om binnen het Veiligheidsberaad oog te hebben voor de grote verschillen in profiel en karakter van de verschillende veiligheidsregio's en de daaruit voortvloeiende belangen. De enige wettelijke taak van het Veiligheidsberaad is het zijn van gesprekspartner van de minister. Daarop moet de focus van de agenda zijn gericht. Het is van belang om met elkaar op zoek te gaan naar de gezamenlijke vraagstukken en ambities en die leidend te laten zijn voor het overleg met de minister. De strategische agenda is hiertoe een mooi instrument.

2.5.3 Relaties en leiderschap

Aansluitend op het voorgaande zijn wij van mening dat oog hebben voor verschillen een belangrijke stap is om de sfeer binnen het Veiligheidsberaad te verbeteren. De leden van het Veiligheidsberaad nemen allen vanuit een gelijkwaardige positie deel, in de wetenschap dat zij niet 'gelijk' zijn. Begrippen als transparantie, vertrouwen en respect zijn wellicht open deuren maar ze zijn wel van essentieel belang. Het dagelijks bestuur dient voldoende leiderschap te tonen. Dit moet zich uiten in enerzijds de voorbereiding van de vergaderingen en anderzijds in het leiden van de vergaderingen. Dit leiderschap kan verder versterkt worden door standaard minimaal een van de veiligheidsregio's, met een voorzitterschap van de G4, lid van het dagelijks bestuur te laten zijn.

Als het gaat om de relatie met de minister is het van belang dat de minister zijn verantwoordelijkheid neemt en dat het Veiligheidsberaad die verantwoordelijkheid niet overneemt. De minister kan het Veiligheidsberaad benutten als klankbord, om signalen op te pakken en voeling te houden met de praktijk, maar het is niet reëel om te verwachten dat het Veiligheidsberaad als één geheel de belangen van alle veiligheidsregio's behartigt. De belangen en profielen van de regio's verschillen daarvoor teveel van elkaar. Het Veiligheidsberaad is geen functionele organisatie.

Naar wat wij hebben vernomen, is het cruciaal dat de minister en/of de staatssecretaris frequent (een of twee keer per jaar) aanwezig is bij de bijeenkomsten van het Veiligheidsberaad. Dit draagt in grote mate bij aan de betrokkenheid bij de veiligheidsregio's, het versterkt de onderlinge relaties en stelt het Veiligheidsberaad in staat invulling te geven aan zijn enige wettelijke taak: het zijn van gesprekspartner van de minister.

2.6 Samenvattend

Wij hebben ook een alternatieve aanpak van de ons voorgelegde problematiek overwogen, die niet zozeer gericht is op afschaling van het Veiligheidsberaad maar veel meer op doorontwikkeling van het huidige model. Te denken valt aan het introduceren van de doorzettingsmacht van het Veiligheidsberaad. Op basis van de gesprekken hebben wij het aan zekerheid grenzende vermoeden dat dit op onvoldoende draagvlak kan rekenen. Bovendien vraagt dit om een structurele en wettelijke aanpassing van de opzet van de veiligheidsregio's en vergt het het loslaten van het beginsel van verlengd lokaal bestuur. Samenvattend stellen wij dan ook de volgende aanpassingen voor in het functioneren van het Veiligheidsberaad:

- i. minder frequent vergaderen
- ii. vergaderen aan de hand van strategische en bestuurlijke thema's
- iii. frequent overleg met de minister, gericht op het uitwisselen van signalen (en niet op het overnemen van de verantwoordelijkheid van de minister)
- iv. vereenvoudigen van de organisatie die voortvloeit uit de voorbereiding van de vergaderingen van het Veiligheidsberaad
- v. ontvlechting van het IFV en het Veiligheidsberaad
- vi. zorgvuldige voorbereiding en een tijdige signalering van knelpunten zijn van belang om tot een zinvolle bespreking van agendaonderwerpen te komen. Deze voorbereiding kan overigens ook aanleiding zijn om onderwerpen van de agenda af te voeren.

Wij hebben getracht uit de gesprekken die aanbevelingen te formuleren die kunnen rekenen op draagvlak. Uiteraard hangt het succes van de aanbevelingen af van de inzet en de betrokkenheid van u allen.