

Gemeentelijke veiligheid en crisisbeheersing

Samen of toch apart?

Eric van Neerijnen
MCDM-7

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	4
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader en probleemstelling.....	7
Hoofdstuk 3. Algemene factoren	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Succesfactoren voor regionale samenwerking	10
3.3 Voorwaarden of condities vanuit een gemeentelijke regierol.....	14
3.4 Samenvatting.....	19
Hoofdstuk 4. Praktische toepassing van theoretische factoren.....	21
4.1 Algemene typering van de regio	21
4.2 Factoren uit het evaluatieonderzoek HGM	21
4.3 Factoren uit het proces ter verbetering van de intergemeentelijke samenwerking	23
4.4 Specifieke factoren met betrekking tot voorlichting bij rampen.....	25
4.5 Specifieke factoren met betrekking tot registratie van slachtoffers	31
4.6 Specifieke factoren met betrekking tot afgifte van evenementenvergunningen	36
Hoofdstuk 5. Overzicht samenvattende conclusies.....	41
Gebruikte literatuur.....	43
Bijlagen	45
Bijlage 1 Overige literatuurverwijzingen	46
Bijlage 2: Overzicht van voorwaarden of condities voor een gemeentelijke regierol volgens Pröpper.....	47
Bijlage 3 Knelpunten gemeentelijke regie afgezet tegen gemeentegrootte (AEF)	50
Bijlage 4: Verslag VNG&VGS-middagconferentie.....	51
Bijlage 5: Notitie Organisatie gemeentelijke processen Veiligheidsregio Gelderland Midden	53

Samenvatting

De ontwikkeling van de veiligheidsregio heeft gemeenten aan het denken gezet in hoeverre zij bij de uitvoering van hun veiligheidstaken de samenwerking in regionaal verband zouden moeten intensiveren. De prikkels die door de rijksoverheid worden gegeven zijn verschillend. Soms vindt de overheid dat de gemeente lokaal de regie op de uitvoering zou moeten voeren en soms neemt de overheid het standpunt in dat een meer centrale sturing noodzakelijk is. Op het gebied van de veiligheid, óók de lokale veiligheid, wil de rijksoverheid meer gaan sturen via het regionaal veiligheidsbestuur. Het gaat hierbij niet zozeer om de vraag wie nu regie op de uitvoering van de veiligheidstaken heeft. Het gaat meer om de vraag welke partij wat voor een soort regie voert. Dit is in grote mate een eigen keuze.

In dit onderzoek wordt aan de hand van literatuur over regionale samenwerking en lokale regievorming voor enkele concrete gemeentelijke veiligheidstaken uitgewerkt welke factoren een rol spelen bij de vraag of een veiligheidstaak nu beter lokaal of regionaal kan worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om twee crisisbeheersingstaken (voorlichting bij rampen en de registratie van slachtoffers) en één taak die onderdeel uitmaakt van het lokaal veiligheidsbeleid (afgifte van evenementenvergunningen).

Op basis van de analyses is het niet mogelijk om resoluut “ja” of “nee” te antwoorden op de vraag of de veiligheidstaken doeltreffender en/of doelmatiger op een regionale schaal kunnen worden georganiseerd en uitgevoerd dan op de schaal van de gemeente. Ten eerste omdat er voor alle veiligheidstaken zowel factoren vóór als tegen schaalvergroting kunnen worden benoemd. Ten tweede omdat de onderzoeksperiode te kort is om een duidelijk onderbouwd gewicht toe te kennen aan elk van de factoren. Wel kunnen enkele conclusies worden getrokken. Zo blijkt dat regionalisering over het algemeen positief bijdraagt aan de vergroting van het expertiseniveau. Echter, naast regionalisering zijn daar ook andere mogelijkheden voor denkbaar. Verder bleek de mate van gebruik van informatie en informatiesystemen eigenlijk nog belangrijker dan de schaalgrootte waarop de uitvoering van de veiligheidstaak zou moeten worden georganiseerd.

Hoofdstuk 1. Inleiding

In 2004 verschenen het "Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's"¹ en het beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007² waarin het Kabinet een aantal voorstellen doet ter verbetering van de crisisbesluitvorming. Een belangrijk onderdeel van het voorgestelde pakket van maatregelen is het uitgangspunt dat de lokale crisisbeheersingsorganisatie zoveel mogelijk "regionaal" wordt vormgegeven. In dit onderzoek richt ik mij op de rol van de gemeenten in deze "vernieuwde" crisisbeheersingsorganisatie.

Met betrekking tot de uitvoerende rol van de gemeenten was een belangrijk argument voor regionalisering van de crisisbeheersingsorganisatie dat gemeenten, vooral kleinere gemeenten, niet bij machte zouden zijn ten tijde van een crisis adequaat uitvoering te geven aan de crisisbeheersing. Er moest daarom meer worden samengewerkt, in dit geval zoveel mogelijk in regionaal verband. In de praktijk zou dit voor gemeenten inhouden dat zij hun eigen uitvoerende taken op het gebied van de crisisbeheersing voor een deel op regionaal niveau zullen brengen. Op het eerste gezicht lijkt dit een eenvoudig te realiseren verandering. Immers, gemeenten werken op allerlei veiligheidsterreinen al samen met andere gemeenten in het kader van een gemeenschappelijke regeling (in de zin van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, Wgr). Daarin is bijvoorbeeld de voorbereiding van de regionale rampenbestrijdingsorganisatie geregeld. Een uitbreiding van deze gemeenschappelijke regeling met een aantal taken welke nu door elke gemeente afzonderlijk wordt uitgevoerd, zou niet zo ingewikkeld moeten zijn. Dit sluit ook precies aan wat de minister van BZK voor ogen heeft. Hij schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (27 april 2005) over het regionaal veiligheidsbestuur: "Het regionaal veiligheidsbestuur wordt georganiseerd volgens de lijnen van verlengd lokaal bestuur en wordt daarom vormgegeven op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen."

Echter, het is ten eerste zeer de vraag of er wel sprake is van echt strakke organisatielijnen tussen enerzijds de landelijke en regionale overheidsinstellingen en anderzijds de regionale en lokale overheidsinstellingen. Wat een regio precies is, is immers zeer afhankelijk van de institutionele verhoudingen. Er lijkt meer sprake te zijn van een netwerkorganisatie. Bovendien willen gemeenten vanuit hun regierol op veiligheid hun veiligheidstaken dichtbij zich houden en zijn niet geneigd om de uitvoering van taken onder te willen brengen in een gemeenschappelijke regeling. Mogelijk omdat gemeenten niet in alle gevallen overtuigd te zijn van nut en noodzaak van de regionalisering. Slechts voor een aantal taken, waaronder rampenbestrijding en de voorbereiding van de rampenbestrijdingsorganisatie, lijkt hier geen misverstand over te bestaan. Maar met de landelijk ingezette verandering van rampenbestrijding naar crisisbeheersing zijn in allerlei regio's interne discussie's opgestart in welke mate de gemeenten daar zélf een uitvoerende rol in zouden moeten spelen. Hierbij wordt onder meer de positie en rol van de gemeente als uitvoerder van veiligheidstaken aan de orde wordt gesteld, meer specifiek gericht op het gebied van crisisbeheersing.

¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29517, nr. 1

² Kamerstukken II, 2003-2004, 29668, nr. 1

De omvang van het pakket van voorbereidende en uitvoerende taken op het gebied van de rampenbestrijding is hiermee aan het veranderen. Uit gesprekken met diverse functionarissen binnen gemeentelijke organisatie is mij duidelijk geworden dat maar weinig gemeenten een duidelijk beeld hebben welke “gemeentelijke” veiligheidstaken regionaal zouden moeten worden uitgevoerd. Daarnaast is er een groot onderling verschil in de beelden van verschillende gemeenten in één regio. Ook tussen de verschillende regio's zijn de verschillen groot³.

Het Kabinet is in haar plannen over de veiligheidsregio vooralsnog op geen enkele manier ingegaan op de vraag wat de rol en positie is van de “gemeentelijke kolom” in de veiligheidsregio. Terwijl daar wel nadrukkelijk behoefte aan is. De gemeenten worden vrijgelaten om de uitwerking van de beleidskaders in te vullen. Veel gemeenten zijn in het beginstadium van het organiseren van de uitvoering van deze taken⁴, maar het ontbreekt vaak aan een heldere toekomstvisie⁵.

Minister Remkes⁶ ziet de veiligheidsregio niet als doel op zich, maar als een middel met als belangrijkste doel het verbeteren van de veiligheid van de burgers in de regio. Daartoe brengt elke afzonderlijke organisatie eigen vaardigheden en kennis in. Hij geeft daarbij aan dat de veiligheidsregio weliswaar vanuit de klassieke rampenbestrijding en hulpverlening is opgezet, maar dat de veiligheidsregio zich in de praktijk steeds meer ontwikkelt tot het bestuurlijke en operationele niveau waarop wordt samengewerkt aan veiligheidsvraagstukken, vooral vanuit crisisbeheersing en rampenbestrijding. De minister verwacht een groei van de veiligheidsregio, zonder afbreuk te (willen) doen aan de lokale verantwoordelijkheden, de bovenregionale afspraken en slagvaardigheid van het regionaal veiligheidsbestuur. Naast gemeenten, politie, brandweer en GHOR zijn er voor het regionaal veiligheidsbestuur meer partijen om mee samen te werken, zoals GGD'en, openbaar ministerie, defensie, milieudiensten, waterschappen, regionale directies van rijkswaterstaat en het bedrijfsleven. De wijze van samenwerking met deze verschillende partijen kan verschillende vormen aannemen en is afhankelijk van de veiligheidssituatie en de vraagstukken die zich op het terrein van veiligheid kunnen voordoen. Met elke partij kan een ander type samenwerkingsverband en andere afspraken worden gemaakt.

In dit onderzoek beschrijf ik voor drie concrete gemeentelijke veiligheidstaken welke factoren bepalend zijn voor de wijze van organisatie van de uitvoering van bepaalde veiligheidstaken. Ik beschrijf dit vanuit het perspectief van de gemeente en in de context van de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Over het algemeen worden de gemeente gezien als regisseur van het veiligheidsbeleid (Pröpper e.a., 2004). Maar op het gebied van de (voorbereiding op de)

³ Dit bleek onder meer tijdens mijn stage bij het Veiligheidsbureau van de Veiligheidsregio Utrecht in oprichting in februari 2005.

⁴ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de activiteiten van de VNG in het kader van het project om functiebeschrijvingen en competentieprofielen te ontwikkelen voor gemeentelijke medewerkers op het gebied van de crisisbeheersing.

⁵ In november 2005 heeft het ministerie van BZK een brochure verspreid met drie visies op de veiligheidsregio om de andere veiligheidsregio's i.o. aan te sporen om zelf een visie te ontwikkelen. Ook in deze drie visies wordt nauwelijks enige aandacht besteed aan de uitvoerende taken van de gemeente in de crisisbeheersingsorganisatie.

⁶ Zie hiervoor zijn brief van 21 november 2005 aan de veiligheidsregio's in oprichting

rampenbestrijding ligt dit iets anders. Hoewel de regie van deze taakuitvoering strikt genomen ook bij de gemeente ligt, ligt de regie op uitvoeringsniveau in de praktijk bij een regionaal overheidsorgaan. Dit is geregeld via een gemeenschappelijke regeling. Elk van de bij de regio aangesloten gemeenten blijft wel bestuurlijk verantwoordelijk en “bestuurlijk regisseur”. Gezien deze verschillende regierollen kies ik er voor om bij de beschrijving van de gemeentelijke veiligheidstaken niet alleen typische ‘crisisbeheersingstaken’ te beschrijven maar ook een veiligheidstaak die meer valt onder de gemeentelijke rol als uitvoerend regisseur van het lokale veiligheidsbeleid. Ik heb gekozen voor de volgende veiligheidstaken:

1. Voorlichting bij rampen (een crisisbeheersingstaak)
2. Registratie van slachtoffers (een crisisbeheersingstaak)
3. Afgifte evenementenvergunningen (een veiligheidstaak uit het lokaal veiligheidsbeleid)

Om de omvang van mijn onderzoek te beperken richt ik mij in dit onderzoek op de regio Gelderland Midden en, wat betreft de afgifte van evenementenvergunningen, op de gemeente Arnhem. Het is niet onwaarschijnlijk dat de waarnemingen en mogelijk ook de conclusies van toepassing zijn in andere regio’s. Tijdens het onderzoek door CapGemini (2004) naar de bepaling van het basisniveau van de veiligheidsregio’s bleek namelijk dat, hoewel er verschil is in tempo en uitwerking, in veel regio’s dezelfde soort visieontwikkeling en planvorming plaatsvindt. Keer op keer blijken regio’s op geheel eigen wijze dezelfde problemen op te lossen, vaak zonder gebruik te maken van elkaars ideeën, plannen, resultaten of blauwdrukken.

Nota bene: De regio Gelderland Midden is ook één van de regio’s die model heeft gestaan voor het opstellen van de vragenlijst die door het ministerie van BZK is gebruikt voor het bepalen van het basisniveau van de veiligheidsregio⁷. In hoofdstuk 3 ga ik nader in op een aantal kenmerken van de regio Gelderland Midden.

⁷ Zie: Nulmeting veiligheidsregio, Capgemini (2005)

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader en probleemstelling

Zoals eerder vermeld zal ik in dit onderzoek voor drie gemeentelijke veiligheidstaken beschrijven welke factoren bepalend zijn voor de wijze van organisatie van de uitvoering van bepaalde veiligheidstaken. In de veronderstelling dat deze factoren in zekere mate kunnen worden gerangschikt naar de invloed die ze hebben op besluitvorming, zal ik voor elk van de benoemde veiligheidstaken aangeven op welke wijze de uitvoering van deze taken met best zou kunnen worden georganiseerd.

De minister van Binnenlandse Zaken wil dat de lokale crisisbeheersingsorganisatie zoveel mogelijk regionaal wordt georganiseerd. Ten aanzien van de drie gekozen gemeentelijke taken wordt niet specifiek aangegeven of en zo ja waarom het beter is de uitvoering van deze taken regionaal te organiseren. Het staat de gemeenten daarom vrij te bezien of zij de uitvoering van deze drie taken regionaal (indirecte regie) of gemeentelijk (directe regie) wil organiseren. Deze beleidsvrijheid verklaart de interne discussies die worden gevoerd over de vraag in welke mate de gemeenten zélf een uitvoerende rol zouden moeten spelen of 'slechts' de bestuurlijke regie op de uitvoering zouden moeten houden. Deze keuze is vanuit de gemeenten het best samen te vatten in de volgende vraag:

Welke gemeentelijke veiligheidstaken kunnen doeltreffender en/of doelmatiger op een regionale schaal worden georganiseerd en uitgevoerd dan op de schaal van de gemeente?

Deze onderzoeksvraag, primair toegepast op de drie benoemde veiligheidstaken, valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. In welk speelveld (context) bevinden de gemeenten zich?
2. Welke factoren zijn doorslaggevend voor de wijze van organisatie van de uitvoering van de benoemde veiligheidstaken?

De wijze waarop de uitvoering van deze taken georganiseerd zou kunnen worden hangt in grote mate af van de context waarin deze veiligheidstaken worden uitgevoerd en van de vraag met welke organisaties wordt samengewerkt⁸. De veiligheid in een gemeente is in uitvoerende zin een verantwoordelijkheid van vele organisaties. De gemeente heeft hierbij lokaal vaak een regierol. Maar ook op provinciaal en nationaal niveau wordt regie gevoerd. Behalve via deze "klassieke" vormen van centrale sturing, wordt in het kader van de vorming van de veiligheidsregio ook regionaal gestuurd. De context waarin de gemeenten zich bevinden is hierdoor bijzonder complex.

⁸ Zie (Noordegraaf, 2004) over de contingentiebenadering. In deze organisatiekundige benadering wordt gesteld dat (publiek) management en organisaties (moeten) passen bij de context (issues en institutionele verhoudingen) waarin gemanaged wordt.

Onderzoeksmethode

Bij de beschrijving van de context maak ik primair gebruik van een model van Benard⁹ die dit model heeft toegepast om inzicht te krijgen in de positie van de burgemeester in de veiligheidsregio. Ik heb gekozen voor het model van Benard omdat hij op basis van een vergelijkend onderzoek¹⁰ naar factoren die bepalend naar regionale samenwerking is gekomen tot een beperkt aantal hoofdfactoren die bepalend zijn voor het succes van regionale samenwerking én deze gerelateerd heeft aan de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Deze hoofdfactoren zijn:

1. Draagvlak
2. Druk van boven
3. Druk van buiten
4. Duidelijke doelen
5. Doelmatig instrumentarium
6. Doorzettingskracht en –macht

Er is veel onderzoek gedaan naar de factoren die regionale samenwerking beïnvloeden. Ik zal op twee recente onderzoeken (Pröpfer¹¹ en AEF¹²) dieper in gaan omdat in deze onderzoeken juist de nadruk ligt op de regierol van de gemeente en in die zin een zeer nuttig aanvulling zijn op het model van Benard. Pröpfer beschrijft de verschillende regierollen die gemeenten kunnen oppakken afhankelijk van de positie waarin zij zich bevinden. Op basis van het rapport van AEF beschrijf ik de verschillen tussen grote en kleine gemeenten waar het gaat om knelpunten bij de uitvoering van hun regierol.

Bij de beschrijving van de specifieke factoren die een rol spelen bij elk van de benoemde veiligheidstaken, maak ik gebruik van vergaderverslagen en rapportages uit de regio Gelderland Midden en / of uit de gemeente Arnhem. Omdat er met betrekking tot de afgifte van evenementenvergunningen niet erg veel schriftelijk informatie voorhanden is heb ik een informeel aanvullend gesprek gehad met een directeur van een evenementenbedrijf¹³ en heb ik gebruik gemaakt van internet-informatie¹⁴.

Voor zover dit mogelijk is, heb ik bij de beschrijving van de veiligheidstaken een koppeling met de algemene factoren uit hoofdstuk 3 en de specifieke omgevingsfactoren. Ik doe dit allereerst aan de hand van het schema van Benard, waarbij ik per factor een (subjectief) waardeoordeel geef over de rol die de factor speelt in relatie tot de taak en de omgeving waarin de taak wordt uitgevoerd. Vervolgens geef ik, op basis van de theorie Pröpfer, een schematische samenvatting van de regierollen van de verschillende actoren die een rol spelen bij de uitvoering van de taak. Tenslotte benoem ik, op basis van de theorie van AEF, relevante verschillen tussen grote en kleine gemeenten.

⁹ Benard, M. *Aanpoten in de polder*; Burgemeesters in de veiligheidsregio, 2005

¹⁰ Hij gebruikt daarbij onderzoek van Norton (1994), Savitch&Vogel (1996), Weir (2000, 2001) en Dijkstal e.a. (2003)

¹¹ Pröpfer, dr. I, drs. B. Litjens, drs. E. Weststeijn, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Lokale regie uit macht of onmacht?* Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie, 2004

¹² Anderson Elffers Felix, *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*. Quick scan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid, Utrecht, februari 2005

¹³ Jasper van Amstel, directeur Gelredome, Arnhem

¹⁴ www.vvem.nl ; Dit is de website van de Vereniging van evenementenmakers.

Hoofdstuk 3. Algemene factoren

In dit hoofdstuk zal, na een korte inleiding, het speelveld (context) worden beschreven waarin de gemeenten zich bevinden waar het gaat om de uitvoering van veiligheidstaken die al dan niet in aanmerking zouden kunnen komen om op een grotere schaal te worden uitgevoerd.

Allereerst wordt een toelichting gegeven op de zes hoofdfactoren die Benard noemt die succesvol zijn voor regionale samenwerking. Vervolgens wordt aan de hand van het onderzoek van Pröpper ingegaan op de verschillende regierollen die de verschillende actoren kunnen innemen. Tenslotte worden de knelpunten die gemeenten hebben bij de uitvoering van hun regierol afgezet tegen de grootte van de gemeente. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het onderzoek dat AEF heeft uitgevoerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

3.1 Inleiding

De Raad voor het Openbaar Bestuur beschrijft in 2003 in haar advies over de ontwikkeling van de veiligheidsregio¹⁵ de drie cruciale spanningsvelden:

1. Spanning tussen de criteria doelmatigheid en doeltreffendheid enerzijds en democratische controle anderzijds.
2. Spanning tussen de taken met betrekking tot de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en de reguliere taken van de uitvoeringsorganisaties
3. Spanning tussen de huidige en de gewenste situatie. Veranderingen kosten tijd en geld en het bestuurlijk model is wellicht niet sterk genoeg om te zorgen dat betrokken partijen deze middelen ook daadwerkelijk ter beschikking stellen.

Deze drie spanningsvelden geven in het kort weer in welke lastige positie individuele gemeente zitten waar het gaat om de vraag of een specifieke gemeentelijke veiligheidstaak al dan niet op de schaal van de veiligheidsregio zou moeten worden uitgevoerd. Gemeenten hebben, in ieder geval op dit moment, een grote keuzevrijheid om samen met de andere gemeenten in de regio te bepalen of regionalisering van de uitvoering van een specifieke taak. Er zijn verschillende rollen voor de gemeente mogelijk.

Tijdens *het* veiligheidscongres van het ministerie van BZK op 16 november 2005 werd een aantal vragen benoemd die van belang werden geacht bij het bepalen van de rol van de gemeente in de veiligheidsregio:

1. Van wie is de veiligheidsregio?

Van de gemeenten, want er is sprake van verlengd lokaal bestuur en het budget gaat naar de

¹⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Veiligheid op niveau*, Den Haag, 2003, p. 25

gemeenten? Of van de minister van Binnenlandse Zaken, die als toekomstig beheerder van de politieregio¹⁶ rechtstreeks sturing kan uitoefenen op de veiligheidsregio?

2. Is er sprake van een nieuwe bestuurslaag?

In het te vormen regionaal veiligheidsbestuur zitten alleen burgemeesters waarbij één van de burgemeesters mogelijk doorzettingsmacht krijgt. Wordt de gemeenteraad en het overige deel van het College daardoor niet buiten spel gezet? Bij de regionalisering van de politie enige jaren geleden werd gesproken over het ontstaan van een “democratisch gat”. Is de vorming van de veiligheidsregio daar niet sterk mee te vergelijken?

3. Wat kost de veiligheidsregio?

Hoe kan een balans worden gevonden tussen enerzijds het leveren van lokaal maatwerk en het creëren van draagvlak binnen de gemeente en anderzijds het realiseren van meer uniformiteit en professionaliteit binnen de regio? Wat is vanuit kostenperspectief de optimale schaalgrootte van de veiligheidsregio en hoe breed mag het regionaal takenpakket zijn zonder dat de regio een te grote organisatie wordt waardoor het moeilijk wordt de burger nog goed van dienst te kunnen zijn?

Er zijn grote overeenkomsten waar te nemen tussen de spanningsvelden uit het ROB-advies en de vraagpunten die de gemeenten hebben benoemd. De antwoorden op de vragen zijn bepalend voor de manier waarop de samenwerking binnen de veiligheidsregio ingevuld wordt. Uit de vragen c.q. spanningsvelden kunnen factoren worden benoemd die bepalend zijn voor het succes van regionale samenwerking. In dit hoofdstuk wordt een aantal algemene factoren benoemd die hierop van invloed zijn.

3.2 Succesfactoren voor regionale samenwerking

In een onderzoek naar de positie van de burgemeester in de veiligheidsregio benoemt Benard (2005) op basis van diverse studies¹⁷ naar regionale samenwerking zes factoren die bepalend zijn voor het succes van regionale samenwerking:

1. Draagvlak
2. Druk van boven
3. Druk van buiten
4. Duidelijke doelen
5. Doelmatig instrumentarium
6. Doorzettingskracht en –macht

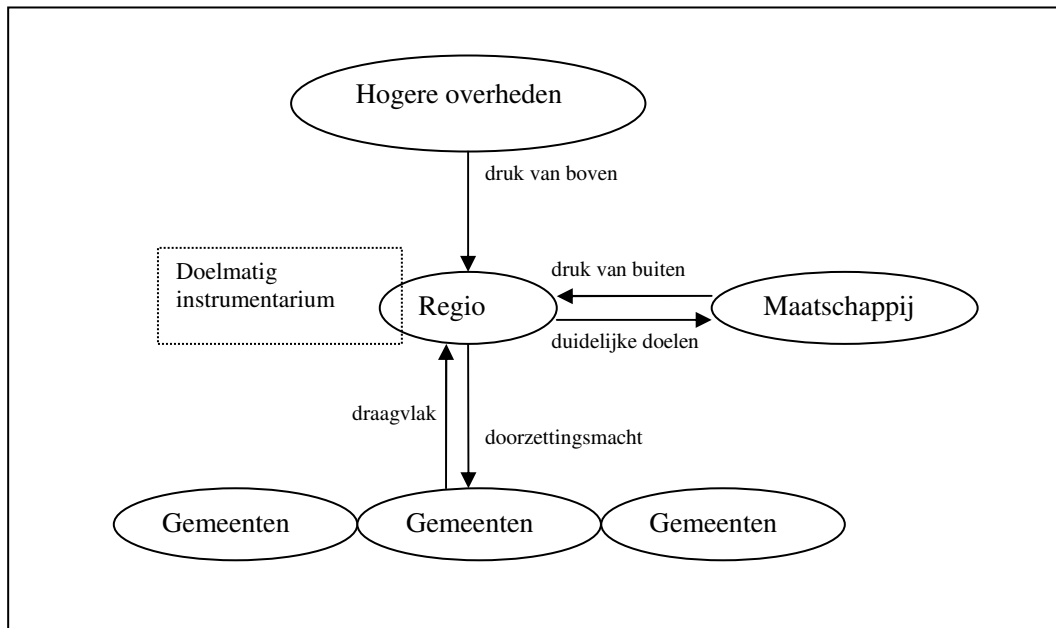
In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op elk van deze factoren, waar mogelijk mede aan de hand van een praktijkvoorbeeld: de ontwikkeling van de stadsprovincie Amsterdam.¹⁸ De eerste, mislukte, poging hiertoe werd genomen in 1982. De tweede, mislukte, poging werd gedaan in 1995.

¹⁶ Zie: Evaluatierapport over het politiebestel.

¹⁷ Norton (1994), Savitch&Vogel (1996), Weir (2000), Weir (2001), Dijkstal e.a. (2003)

¹⁸ M.J.E.M. van Dam, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille, 1996

Schematisch ziet dit zogenaamde 6D-model er als volgt uit:



Schema 1: 6D-model (Benard, 2005)

Draagvlak

Benard doelt hierbij op de aanwezigheid van politieke wil om samen te werken. Hierbij spelen onder meer de relaties tussen mensen een rol: hoe denken ze over elkaar en wat hebben ze voor elkaar over? In welke mate worden belangen gedeeld of is er overeenstemming over de aanpak van bepaalde problemen. Zitten bepaalde actoren gebonden aan hun positie? Is het mogelijk het probleem zodanig te (her)benoemen dat schijnbare tegenstellingen in overeenstemming kunnen worden gebracht? Daarnaast spelen successen uit het verleden een rol bij het verkrijgen van draagvlak.

Omdat er veelal in verschillende netwerkorganisatie wordt samengewerkt en nieuwe netwerken vaak incrementeel ontstaan, bieden eerdere successen vaak betere mogelijkheden om samenwerking tot stand te brengen dan een geheel nieuwe situatie.¹⁹

Voorbeeld: De instelling van stadsprovincies zoals de stadsprovincie Amsterdam²⁰ is een goed voorbeeld van structuurwijzigingen die worden voorbereid zonder veel aandacht voor het draagvlak. Groepen actoren kunnen een beslissing steunen of verwerpen en het is dan ook zaak relevante groepen van actoren te onderscheiden. Immers, steun en daarmee draagvlak voor bijvoorbeeld een herindeling onder een bepaalde groep kan ontoereikend blijken wanneer een andere groep zich tegen het voorstel blijft verzetten. In het Amsterdamse voorbeeld speelden de burgers uit Almere daarbij een belangrijke rol waar achteraf gezien te weinig aandacht aan is besteedt. De meeste burgers waren Amsterdam ontvlucht en voelden zich door het voorstel als nog geconfronteerd met de Amsterdamse problemen waarvoor ze juist uit Amsterdam waren vertrokken.

¹⁹ De Bruijn, H., e. ten Heuvelhof, R. in 't Veld, *Procesmanagement*, 2^e druk, 2002

²⁰ M.J.E.M. van Dam, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille 1996, pp 317-329

Druk van boven

Benard wijst hierbij op de mogelijkheden die hogere overheden hebben om lagere overheden aanmoedigen of ontmoedigen. Hierbij kan snelheid en eigen initiatief worden beloond en te weinig voortgang wordt bestraft. Indien noodzakelijk kan de rijksoverheid ook eigen verantwoordelijkheid nemen en waarmaken. Daar staat tegenover dat de rijksoverheid ook kan doorschieten in centralisatie.

Voorbeeld: Bij de tweede poging om de stadsprovincie Amsterdam op stand te brengen stelde het ministerie van Binnenlandse Zaken zich tijdens het regiovormingsproces anders op dan de eerste keer. Het ministerie zwoer, volgens eigen zeggen, het 'blauwdrukdenken' af en koos voor een dialoog in plaats voor het dicteren van oplossingen. Ook Amsterdam probeerde zich bescheiden op te stellen ten opzichte van de betrokken randgemeenten. Er werd voorzichtig geprobeerd een vertrouwensrelatie tot stand te brengen. Menig randgemeente stond nog helder voor de geest hoe buitengewoon onhandig Amsterdam de eerste keer (1982) de stadsprovincie had gepresenteerd. Bij de presentatie was vooraf geen van de randgemeenten geraadpleegd en dit schoot de omliggende gemeenten zodanig in het verkeerde keelgat dat dit de onderlinge verhoudingen nog jaren zou belasten. Binnenlandse Zaken en Amsterdam leken er lange tijd in geslaagd door een open benadering het vertrouwen te winnen van de beoogde deelnemers aan de stadsprovincie Amsterdam. In die zin is er sprake van 'opbouwen van onderop'. Alleen zijn er tijdens het werken aan de vertrouwensrelatie vooral zaken gedaan met de bestuurders van de gemeenten.

Hoewel centralisatie zeker nuttig kan zijn, zijn er ook risico's aan verbonden. Boin en 't Hart (2004) benoemen een aantal voordelen en risico's met betrekking tot centralisatie:

Voordelen	Risico's
Vermindering versnipperde verantwoordelijkheden	Iedereen wacht op orders van de rijksoverheid
Onderlinge rivaliteit neemt af	De top wordt snel overbelast
Gebundelde informatiedeling meer kansrijk	De flexibiliteit, het improvisatievermogen en de lokale sensitiviteit worden weggeorganiseerd
Vermindering van afschuivingsbewegingen	

Druk van buiten

Regionale sturingsproblemen zijn een realiteit voor een beperkte kring van ambtenaren en bestuurders maar zijn voor anderen problemen die abstract en ongrijpbaar zijn.²¹ De ontwikkeling van de veiligheidsregio is op dit moment vooral een discussie die binnenkamers wordt gevoerd. Er is weinig sprake van druk van buiten.

Voorbeeld: Uit onderzoek²² naar de ontwikkeling van een stadsregio Amsterdam blijkt dat de in meeste gemeenten de eventuele komst van de stadsprovincie de bevolking volkomen koud liet, iets wat zich overigens vaker voordoet in kwesties die hoog complex en ondoorzichtig zijn en die ver van burgers afstaan.

Duidelijke doelen

²¹ Cachet en Koppenjan 1996: 109-110

²² M.J.E.M. van Dam, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille, 1996

Benard geeft hierbij aan dat doelen relevant moeten zijn en duidelijk moeten zijn geformuleerd (met prioritering) zodat ze een structuur vormen voor de uitvoering van de plannen. Gedeelde doelen zijn goed mogelijk bij collectieve voorzieningen waarbij schaalvoordelen te behalen zijn, oftewel voorzieningen die in samenwerking goedkoper tot stand gebracht kunnen worden. De veiligheidsregio biedt in potentie schaalvoordelen. Dit is echter voor deelnemende gemeenten wel verschillend. Samenwerking tussen gemeenten wordt pas succesvol als er duidelijkheid over de doelen voor samenwerking bestaat.²³

Voorbeeld: Berveling, Van Dam, Neelen en Wille (1996: 144-6) hebben onderzoek gedaan naar de invloed die schaalvoordelen, belangen en hulpbronnen van gemeenten hebben op de houding tegenover regionale samenwerking rond de ontwikkeling van de stadsprovincie Amsterdam.

Tabel: Invloed van belang en hulpbronnen op waarschijnlijkheid van regionale samenwerking voor voorzieningen met schaalvoordelen:

		Hulpbronnen	
		Laag	Hoog
Belang	Laag	Laag	Hoog
	Hoog	Wel	Waarschijnlijk

Doelmatig instrumentarium

Een regionaal samenwerkingsorgaan heeft voldoende juridische en financiële instrumenten nodig om daadwerkelijke implementatie van de besluiten mogelijk te maken. Hiervoor is medewerking van betrokken actoren nodig. Als bijvoorbeeld enkele gemeenten in de regio het niet eens zijn met bepaalde besluiten, kunnen zij het besluitvormingsproces belemmeren.

Doorzetttingsmacht

Het begrip “doorzetttingsmacht” is sinds de introductie van het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio enigszins beladen omdat er een machtsstrijd gaande is tussen de positie van de Commissaris van de Koningin en de coördinerend burgemeester uit de veiligheidsregio. Het gaat niet alleen over de aanwezigheid van bevoegdheden om beslissingen te forceren en navolging af te dwingen. Het gaat ook over de mate waarin en de manier waarop als cruciaal aangemerkte aspecten van de organisatie (zoals waarden, gedragsregels, activiteitenprogramma’s, publiek imago) doelgericht vorm krijgen en veranderen²⁴. Het gaat hierbij om publiek leiderschap, zowel op gemeentelijk als op regionaal niveau.

²³ Dijkstal (2003) beschrijft in een onderzoek naar de toekomstige samenwerking in de Drechtsteden de zorgen die worden geuit over het democratische proces en de rol van de raden daarin, het ontbreken van een gezamenlijk gedragen doel, de ondoorzichtigheid van de verschillende bestuurslagen en samenwerkingsvormen (Zuid-Holland Zuid, WGR+) en de lage motivatie van sommige partners. In zijn nieuwsjaarsspeech van 2004 geeft burgemeester Bandell in reactie op dit rapport aan dat:

- het nog ontbreekt aan hoogwaardigheid, mede veroorzaakt door gebrek aan resultaat;
- het ontbreekt aan resultaat door onvoldoende uitvoeringskracht;
- het ontbreekt aan uitvoeringskracht door onvoldoende commitment, mede ten gevolge van het ontbreken van een krachtig, gemeenschappelijk streefbeeld.

²⁴ 't Hart, 2000:19

3.3 Voorwaarden of condities vanuit een gemeentelijke regierol

Op tal van terreinen blijkt er sprake te zijn van een gezamenlijke inspanning en verantwoordelijkheid van rijksoverheid, gemeenten en lokale partners waarbij de rijksoverheid vaak de kaders bepaalt voor gemeenten én maatschappelijke instanties en tegelijkertijd de gemeenten vraagt op lokaal niveau gezamenlijk met de maatschappelijke instanties samenhangend beleid tot stand te brengen. Daarbij is de gemeente doorgaans belast met de regie²⁵.

In een onderzoek van Pröpper e.a. (2004) wordt een groot aantal voorwaarden of condities genoemd waaronder gemeenten deze gemeentelijke regierol kunnen oppakken.²⁶ Het gaat daarbij dus om factoren die de feitelijke vervulling van de regierol kunnen bevorderen of belemmeren. De voorwaarden en condities zijn grofweg te onderscheiden in twee categorieën:

- voorwaarden gerelateerd aan afzonderlijke actoren (rijksoverheid, regionaal orgaan, gemeente) en hun samenspel;
- voorwaarden aan de hand van beschikbare hulpbronnen voor de regisseur.

Hoewel het onderzoek van Pröpper e.a. (2004) veel uitgebreider in gaat op alle mogelijke factoren die een rol spelen bij regionale samenwerking, is er in essentie niet veel verschil met de factoren die Benard heeft benoemd.²⁷ Ik ga omwille van de omvang van deze scriptie daarom niet diep in op de voorwaarden en condities die Pröpper noemt.

In het onderzoek wordt ook in ingegaan op de verschillende rollen die gemeenten, maar ook regionale organen of de centrale overheid kunnen spelen waar het gaat om de regie op de uitvoering van veiligheidstaken. In deze paragraaf ga ik daar dieper op in.

Waarom is een visie op regie belangrijk?

Het gebruik van een samenhangend en doordacht regieconcept stelt de rijksoverheid en gemeenten in staat gericht (interbestuurlijke) samenwerking te organiseren. Met het regieconcept kan het samenspel tussen rijk en gemeenten, als complementair bestuur, worden heroverwogen. Het helpt de rijksoverheid haar eigen regierol ten aanzien van een bepaald vraagstuk te laten aansluiten op die van gemeenten (en omgekeerd) voor wat betreft probleemdefinitie, beleidsaanpak en het aansturen van andere partijen.

Pröpper (citaat):

“Een cruciaal onderdeel van het regieconcept is de notie dat de term regie een duidelijke focus vraagt op een ‘geheel’. Dit vraagt afbakening en het stellen van grenzen. Hoe breed willen we de problematiek of het vraagstuk oppakken? Welke partijen hebben inbreng? Op welke doelgroepen gaan we ons richten? Vaak wordt volstaan met het toverwoord ‘integrale aanpak’. Maar alles met alles

²⁵ Pröpper (2004) definieert “regie” als volgt: Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.

²⁶ In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle voorwaarden of condities uit het onderzoek van Pröpper e.a. (2004)

²⁷ Het onderzoek van Pröpper is overigens ook door Benard als bron gebruikt.

verbinden komt de kwaliteit van beleid in de regel niet ten goede. Nadenken over het 'geheel', over de grenzen van de integrale aanpak, draagt bij een heldere positionering en realistische verwachtingen bij alle partijen. Het openbaar bestuur wint daarmee aan kwaliteit en transparantie".

Eén van de centrale thema's in het onderzoek van Pröpper is de balans tussen centrale aansturing en lokale autonomie. Uit het onderzoek komt naar voren dat de rijksoverheid over het algemeen meer kan bereiken door gemeenten (selectief) lossier te laten. Hiervoor worden de volgende redenen gegeven:

- De opeenstapeling van wetten en regels waar gemeenten mee te maken krijgen leiden niet tot een betere invulling van de gemeentelijke regiefunctie.
- Het zijn de regels en programma's die *indirect* op het betreffende onderwerp zijn gericht, die zorgen voor ongewenste effecten. Gemeenten hebben soms 'last' hebben van centrale aansturing. Anderzijds blijkt dat het merendeel van de gemeenten vindt dat ze over voldoende beleidsruimte beschikt om het beleid toe te spitsen op lokale omstandigheden die *direct* op het beleidsonderwerp zijn gericht.
- Onvoldoende continuïteit in het rijksbeleid vormt een barrière voor de gemeentelijke regierol en een duurzame (keten)samenwerking.
- De wijze van verantwoording vanuit gemeenten richting de rijksoverheid belemmert de gemeenten in hun regierol: in plaats van de eenzijdige afrekening op werkprocessen, biedt het afrekenen op resultaten gemeenten meer speelruimte.
- Ambitieuze gemeenten worden sterker belemmerd door rijksregelgeving dan gemeenten met een lager ambitieniveau.
- Er is een balans nodig tussen de beschikbare middelen tussen de betrokken partijen. Een groot reservoir aan financiële middelen vanuit de rijksoverheid – waarbij gemeenten hun partners in bilaterale relaties met geld kunnen 'kopen' – vormt eerder een barrière dan een stimulans vormt voor ketensamenwerking en de gemeentelijke regierol. Complexe lokale vraagstukken vragen ook eigen verantwoordelijkheid, inzet en initiatief van tal van andere partijen dan het gemeentebestuur. Dit wordt niet bevorderd door lokale partijen afhankelijk van het gemeentebestuur te maken en slechts te laten bijdragen voor uitsluitend die zaken die het gemeentebestuur bepaalt en betaalt.
- Door discontinuïteit en beperkte complementariteit van beleid is het vertrouwen in de rijksoverheid voor het ondersteunen van de gemeentelijke regierol bij zowel vertegenwoordigers van gemeenten als vertegenwoordigers van lokale partijen doorgaans laag. Dit vormt een barrière voor lokale regie.

Pröpper onderscheidt op basis van zijn onderzoek vier typen regie aan de hand van twee invalshoeken:

1. Beschikt de regisseur over doorzettingsmacht?
2. Kan de regisseur zijn eigen beleidskader vormgeven?

Pröpper beschouwd deze twee factoren doorslaggevend voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan regie. Met de vier regietypen verklaart hij een groot deel van de handelwijze van actoren

Tabel: vier typen regie (Pröpper)

		Eigen beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

In het eerste kwadrant is er sprake van inhoudelijke en procesmatige controle. De regisseur heeft alles in eigen hand. In het onderzoek van Pröpper blijken veel gemeenten zich als beheersingsgerichte regisseur te gedragen. In het tweede kwadrant is de regisseur meer uitvoeringsgericht omdat hij voor het beleidskader afhankelijk is van andere partijen. In het derde kwadrant is de regisseur dit niet, maar is hij desondanks afhankelijk van anderen omdat hij onvoldoende doorzettingsmacht heeft. In het vierde kwadrant speelt de regisseur is zuiver faciliterende rol.

Uit het onderzoek van Pröpper blijkt dat doorgaan het gemeentebestuur de regierol vervult, slechts bij hoge uitzondering gebeurt dit niet. Wel is het zo dat de regierol nogal eens wordt gedeeld met andere partijen. Ten aanzien van veiligheid²⁸ geeft 28% van de respondenten aan dat de regierol wordt gedeeld met andere partijen. Opvallend daarbij is dat vertegenwoordigers van het gemeentebestuur in grote mate aangeven dat uitsluitend het gemeentebestuur de regierol vervult en dat de regierol dus niet wordt gedeeld met anderen. Vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen spreken daarentegen veel vaker over een co-regisseurschap.

Pröpper onderscheidt ook een aantal algemene componenten waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten – ongeacht van welk type regisseur sprake is:

- 1 overzicht hebben over de gehele situatie;
- 2 verantwoording afleggen over het geheel;
- 3 het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel;
- 4 het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel.

²⁸ Behalve het werkveld veiligheid onderzocht Pröpper ook de regierol van de gemeenten in de werkvelden integratie en onderwijs.

Regievoeren staat tegenover 'partieel sturen':

- beperkt of selectief beeld van de gehele situatie;
- alleen verantwoording afleggen over eigen aandeel;
- alleen sturen voor directe eigen doelen of met het oog op directe eigen belangen en niet met het oog op gemeenschappelijke doelen of belangen;
- het organiseren van medewerking en draagvlak voor eigen plannen en doelen.

Ook in het onderzoek van AEF²⁹ wordt een overzicht gegeven van factoren die een rol spelen bij de invulling van de regierol. AEF focust daarbij op de rol van de gemeenten als regisseur van het integraal veiligheidsbeleid. Omdat er grote overeenstemming is met de eerder genoemde factoren, ga ik hier dieper op in. AEF maakt in het onderzoek echter een interessant onderscheid waar het gaat om de grootte van de gemeente.³⁰ De schaalgrootte is van invloed op de ernst en omvang van de veiligheidsproblematiek, de beschikbare expertise en omvang van het ambtelijk apparaat en de positie van de gemeente ten opzichte van de ketenpartners.

In het AEF rapport worden een groot aantal factoren benoemd die kunnen worden gerangschikt in vier groepen:

Willen

Bij willen gaat het om de mate waarin de gemeente of de partners prioriteit geven aan veiligheid en een integrale veiligheidsaanpak, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.

Kennen

Bij kennen gaat het om de vraag of de gemeente en de partners beschikken over voldoende expertise en competenties. Daarbij gaat het niet alleen om inhoudelijke kennis op het gebied van veiligheid maar ook om kennis over systematische informatieverzameling en analyse, communicatie, participatie van bewoners en ondernemers, monitoring, voortgangsbewaking en evaluatie. De gemeente moet bovendien beschikken over competenties op het gebied van regie, zoals netwerken, overtuigen, het committeren van de partners aan gemeenschappelijke doelstellingen en een gezamenlijke aanpak en aansturing van de partners zonder formele bevoegdheden. Tenslotte noemt ook AEF (het organiseren van) doorzettingsmacht een belangrijke factor.

Kunnen

Het gaat hierbij om de volgende twee vragen: Zijn de partners in staat bij te dragen aan een systematische en integrale veiligheidsaanpak en beschikken zij over voldoende ruimte om lokale prioriteiten te stellen en maatwerk te leveren of worden zij daarbij belemmerd door landelijke of regionale beleidskaders?

²⁹ Anderson Elffers Felix, *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*. Quick scan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid, Utrecht, februari 2005

³⁰ Hierbij dient te worden opgemerkt dat uit het onderzoek van Pröpper juist naar voren kwam dat er géén significant verband lag tussen de gemeentegrootte en de mate van samenwerking tussen gemeenten en andere partijen.

Conditie rijk

Het rijk heeft vooral een kaderstellende en faciliterende rol op het gebied van integrale veiligheid. Het ministerie van BZK kan gemeenten ondersteunen bij de vormgeving van hun regierol op het gebied van integrale veiligheid. Hierbij is er soms sprake van belemmeringen in het rijksbeleid en de regelgeving zoals tegenstrijdigheid in het beleid van verschillende departementen, verkokering, onvoldoende ruimte voor lokaal maatwerk in de beleidskaders voor de veiligheidspartners, specifieke voorschriften voor de inzet van middelen en verantwoordingsvoorschriften.

In het onderzoek van AEF worden de verschillende knelpunten vervolgens afgezet tegen de grootte van de gemeente. Uit het onderzoek blijkt ten eerste dat kleinere gemeenten meer problemen hebben met regievoering dan grotere gemeenten. Ook blijkt dat sommige knelpunten zich juist vaker voordoen in kleine gemeente en dat andere knelpunten juist meer bij grote gemeenten voorkomen. Hieronder worden enkele opvallende factoren benoemd.³¹

Specifieke knelpunten voor kleine gemeenten (<20.000 inwoners):

- Het concept regievoering is problematisch
- Het accent ligt op de inzet van politie en openbaar ministerie
- Onvoldoende kennis en personeel
- Slechte informatiepositie en gebrek aan systematische analyse van informatie
- Weinig overtuigingskracht ten opzichte van andere partners

Specifieke problemen voor grote gemeenten (>100.000 inwoners):

- Interne verkokering

Op basis van deze knelpunten kan worden geconcludeerd dat het voor kleinere gemeenten verstandig kan zijn om in regionaal verband samen te werken, mits hierbij de krachten worden gebundeld zodat de specifieke problemen van kleine gemeenten kunnen worden aangepakt. Hierbij bestaat echter het risico dat er een zodanig grote organisatie ontstaat dat er sprake is van interne verkokering. Hierbij staat de organisatie (of delen van de organisatie) niet of nauwelijks meer open voor prikkels van buiten en is een organisatie(deel) alleen gericht op het behalen van zijn eigen doelstelling. De onderlinge samenwerking tussen organisaties (of organisatieonderdelen) verslechtert hierdoor. Waar het gaat om een regionale organisatie die juist de belangen van alle gemeenten zou moeten behartigen kan dat een groot risico zijn voor het vertrouwen in regionale samenwerking.

³¹ Een compleet overzicht van de factoren is opgenomen in bijlage 3

3.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk heb ik een groot aantal factoren benoemd die een rol spelen bij de vraag of gemeentelijke taken doeltreffender en/of doelmatiger op een regionale schaal worden georganiseerd en uitgevoerd dan op de schaal van de gemeente. Het is een scala aan factoren die zich goed laten samenvatten in de 6 factoren die door Benard zijn genoemd. Het enigszins overdadige palet aan factoren geeft mijns inziens ook goed weer hoe complex de omgeving is waarbinnen gemeenten al dan kunnen toewerken naar regionalisering van de uitvoering van bepaalde taken.

In het onderstaande wil ik een aantal factoren extra benadrukken omdat zij als een rode draad door de verschillende onderzoeken heenlopen. De factoren die

Gerelateerd aan de theorie van Benard:

- Het (organiseren van) draagvlak onder deelnemende partijen is cruciaal.
- Samenwerking is moeilijker als er partijen zijn die duidelijk meer belang hebben. Er moet sprake zijn van een gezamenlijk probleem.
- Het proces moet zodanig professioneel worden aangepakt dat alle partijen vertrouwen hebben dat zij er allen hun voordeel mee doen.
- Regionalisering draagt bij aan de vergroting van het expertiseniveau.

In hoofdstuk 4 zal ik voor elk van de veiligheidstaken weergeven in hoeverre de zes factoren van Benard een rol spelen bij de uitvoering van de taak. Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat vooral draagvlak, duidelijke doelen, doelmatig instrumentarium en doorzettingsmacht bepalende factoren zijn bij regionale samenwerking. Volledigheidshalve wordt echter in hoofdstuk 4 ook in gegaan op de andere overige twee factoren uit de theorie van Benard.

Gerelateerd aan de theorie van Pröpper:

- De rijksoverheid moet het gemeentelijk initiatief ondersteunen, maar de initiatieven moeten tegelijkertijd wél passen in de brede visie van de rijksoverheid. De centrale aansturing en lokale autonomie moeten in balans zijn. Iedere actor heeft een eigen regierol en deze regierollen moeten op elkaar zijn afgestemd.

In hoofdstuk 4 zal ik voor elk van de veiligheidstaken schematische weergeven wat de regierollen van de verschillende actoren zijn op basis van het schema van Pröpper:

Tabel: vier typen regie (Pröpper)

		Eigen beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Gerelateerd aan de theorie van AEF:

- Er is verschil tussen kleine en grote gemeenten. Kleine gemeenten zijn over het algemeen meer gebaat bij regionale samenwerking omdat zij meer problemen hebben bij lokale regievoering. Zij hebben onvoldoende kennis, informatie en personeel, geen systematische analyse van informatie en weinig overtuigingskracht ten opzichte van andere partners. Grote gemeenten kunnen last hebben van interne verkokering waardoor de regionale samenwerking verslechtert.

In Hoofdstuk 4 zal ik voor elk van de veiligheidstaken voor zover mogelijk kort in gaan op verschillen tussen grote en kleine gemeenten.

Hoofdstuk 4. Praktische toepassing van theoretische factoren

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de factoren die een rol spelen in elk van de benoemde veiligheidstaken. Om duidelijk te maken in welke omgeving de veiligheidstaken worden uitgevoerd, zal allereerst een aantal factoren worden benoemd die van invloed zijn op de regionale samenwerking in de regio Gelderland Midden. Dit gebeurt op basis van een onlangs afgerond evaluatieonderzoek naar de fusie van de voormalige regio's Arnhem en omgeving en West Veluwe/Valei en op basis van een visiedocument dat is ontwikkeld door de "kerngroep organisatie gemeentelijk processen veiligheidsregio Gelderland Midden".

4.1 Algemene typering van de regio

In de regio Gelderland Midden wonen circa 650.000 inwoners, verdeeld over 16 gemeenten. Er zijn twee grote gemeenten (Ede en Arnhem), die enkele jaren geleden beiden centrumgemeente waren van een brandweerregio³². Sinds 2004 zijn alle organisatieonderdelen (regionale brandweer, Centrale Post Ambulance (CPA), Regionale Ambulancevoorziening (RAV), Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de gemeenschappelijke gezondheidsdienst (GGD) van de verschillende hulpverleningsdiensten ondergebracht bij Hulpverlening Gelderland Midden (HGM). De hulpverleningsregio is congruent met de politieregio, al drukt de uittreding van de voormalige gemeente Didam³³ nog wel op de begroting van HGM. Er is door HGM en de politie samen een gecolokeerde meldkamer opgebouwd, waarvoor een gemeenschappelijke infrastructuur is opgezet. In november 2003 is er een aanzet gegeven tot intensivering van de uitvoering van gemeentelijke processen in de rampenbestrijding. Er is besloten drie regionale teams op te zetten voor de processen "voorlichting", "registratie van slachtoffers (CRIB)" en de "opvang en verzorging". Er is in juli 2005 een kerngroep geformeerd die een voorstel³⁴ heeft opgesteld voor een intensivering van de intergemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van de gemeentelijke rampbestrijdingstaken.

4.2 Factoren uit het evaluatieonderzoek HGM

In 2005 heeft PriceWaterhouseCoopers in opdracht van het Regionaal College Hulpverlening Gelderland Midden een breed evaluatieonderzoek afgerond. Aanleiding voor deze evaluatie vormde de fusie van twee regio's (de voormalige regio's Arnhem en omgeving en West Veluwe / Valei) enkele jaren geleden.

³² Ede was centrumgemeente in de voormalige brandweerregio West Veluwe/Vallei en Arnhem was centrumgemeente in de voormalige brandweerregio Arnhem en omgeving.

³³ Didam vormt samen met Bergh de gemeente Montferland

³⁴ Zie bijlage 5

Uit dit evaluatierapport komen een aantal interessante aandachtspunten naar voren waar het gaat om de verbetering van de regionale samenwerking. De punten die relevant zijn voor het onderwerp van onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

1. De territoriale congruentie van de veiligheidsregio met de regionale politie ondersteunt de onderlinge samenwerking en afstemming.
2. Doel, samenstelling en de werkwijze van het multidisciplinaire directieoverleg³⁵ is niet duidelijk
3. De kwaliteit van de democratische controle en aansturing wordt door (gemeente)besturen als onvoldoende beoordeeld. Dit brengt risico's met zich mee in de zin van draagvlak. De relatie met de gemeenteraden wordt (door het lokaal bestuur) zeer divers ingevuld. In sommige gevallen staan HGM-onderwerpen op de reguliere agenda, terwijl in andere gemeenten dergelijke onderwerpen vrijwel nooit aan bod komen. Er is een groot verschil tussen de verschillende gemeenten in de regio waar het gaat om het belang dat wordt gehecht aan regionale samenwerking.
4. De betrokkenheid van gemeenten bij de beleidsontwikkeling en beleidsvoorstellen van het Dagelijks Bestuur is beperkt. Attentiepoint is dat het bestuur weliswaar de overall strategie en beleid maakt, maar 'slechts' voor een deel financier van HGM is³⁶. De risico's hiervan zijn onvoldoende in beeld. Er is behoefte aan een lange termijn visie waardoor beter geanticipeerd kan worden op ontwikkelingen. De operationalisering van het beleid in projecten, programma's en acties wordt door de respondenten voldoende geacht.
5. Vooral de wethouders volksgezondheid in het Regionaal College Hulpverlening missen het inhoudelijk debat in de vergaderingen. De oorspronkelijke positionering van HGM als 'van' deelnemende gemeenten aan herziening toe is. In de huidige context wordt veel meer gesproken over HGM als zakelijk partner en dienstverlener 'voor' gemeenten. Dit heeft consequenties voor de opstelling van HGM en de inrichting van de bedrijfsvoering. Door deze herziening is het niet vanzelfsprekend dat gemeenten als onderdeel van de regionale organisatie hun inhoudelijke bijdrage leveren aan bepaalde producten.
6. De transparantie van de bedrijfsvoering (de relatie prestaties en kosten) en de betrouwbaarheid van de managementinformatie wordt onvoldoende geacht. De informatieverschaffing richting gemeenteraden door leden van het Regionaal College Hulpverlening is niet uniform.
7. Uit de evaluatie van de interne organisatie scoort de managementinformatie een onvoldoende op alle onderdelen (leesbaarheid, bruikbaarheid, betrouwbaarheid en tijdigheid). De begroting is op alle aspecten onvoldoende beoordeeld met uitzondering van tijdigheid. Het jaarverslag en jaarrekening is op alle aspecten net voldoende bevonden.
8. Volgens de respondenten heeft de fusie niet geleid tot de beoogde doelen: meer specialisten, meer tevreden klanten, kennisdeling, efficiëntieverbetering en samenwerking tussen afdelingen en sectoren. De meerderheid denkt wel dat door de fusie een aantal dubbele werkzaamheden zijn vervallen. De

³⁵ Leden: korpschef Gelderland Midden, voorzitter van de directie HGM, regionaal brandweercommandant, regionaal geneeskundig functionaris (is tevens directeur GDD/RAV/CPA), coördinerend gemeentesecretaris (gemeentesecretaris van Ede)

³⁶ HGM heeft vier financieringsbronnen benoemd: het Rijk, gemeenten (individueel), gemeenten (regionaal) en derden (o.a. reizigersvaccinaties).

meerderheid van de klanten geeft aan dat na de fusie de producten en de dienstverlening van HGM voornamelijk van gelijke kwaliteit zijn gebleven.

Deze conclusies zijn niet verrassend indien ze naast de factoren die in hoofdstuk drie zijn genoemd worden gelegd. Vooral de factoren “duidelijke doelstelling”, “draagvlak” en “doelmatig instrumentarium” uit het model van Benard lijken in Gelderland Midden een belangrijke rol te spelen bij regionale samenwerking.

4.3 Factoren uit het proces ter verbetering van de intergemeentelijke samenwerking

Het proces ter verbetering van de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de rampenbestrijding komt voort uit actiepunt 57 van het actieprogramma dat door de rijksoverheid is opgesteld naar aanleiding van de Vuurwerkramp in Enschede en de Nieuwsjaarsbrand in Volendam. In Gelderland Midden wordt sinds 2002 geprobeerd om bij de gemeenten draagvlak te krijgen voor een intensivering van de regionale of intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten zijn daarbij tot op heden³⁷ erg negatief geweest over de versterking van de positie van het regionaal uitvoeringsorgaan. Gemeenten willen zelf de verantwoordelijkheid houden voor de uitvoering.

Er is een kentering zichtbaar in deze houding vanaf de aanbieding van het Kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's aan de Tweede Kamer. Wanneer alle uitvoeringsorganisaties in de rampenbestrijding onderdeel worden van de veiligheidsregio en de uitvoeringstaken van de gemeenten blijven bij de eigen gemeente, neemt de afstand tussen de operationele diensten en de gemeentelijke diensten verder af.

In juli 2005 vindt er een eerste discussie plaats tussen de gemeentesecretarissen met als inzet dat er extra personeel, afkomstig uit de gemeenten, wordt geplaatst in een te vormen Veiligheidsbureau. Deze gemeentelijke functionarissen zouden daarbij worden aangestuurd door de regionaal brandweercommandant. Het voorstel had onvoldoende draagvlak, maar er werd wel besloten een kerngroep in te stellen die een grondig onderzoek zou doen naar de mogelijkheden tot intensivering van de intergemeentelijke samenwerking. Het nieuwe voorstel³⁸ werd op 13 december 2005 besproken en bleek volledig draagvlak te hebben bij zowel de gemeenten als de operationele diensten. Het voorstel ging dan ook veel meer uit van het behoud van de lokale verantwoordelijkheid en decentrale samenwerking tussen gemeenten. Bij de totstandkoming van het tweede voorstel werd een aantal dilemma's geformuleerd die de basis vormden voor het uiteindelijke eindresultaat:

1. Hoe kan de organisatie worden versterkt op voorwaarde van budgettaire neutraliteit?
2. Hoe kan er meer regionaal samengewerkt worden zonder dat het lokaal fundament wordt aangetast?

³⁷ Om precies te zijn: op 13 december 2005 spraken de gemeentesecretarissen zich positief uit over een pakket aan voorstellen ter verbetering van de intergemeentelijke samenwerking.

³⁸ Zie: bijlage 5

3. Hoe kan een coördinerend gemeentesecretaris voldoende mandaat krijgen om een goede aansturing te creëren zonder dat de lokale verantwoordelijkheden gewijzigd worden?
4. Hoe kan worden omgegaan met de kwaliteitsverschillen tussen gemeenten?

Ten aanzien van de eerste en laatste vraag is er voor gekozen om te erkennen dat er verschillen tussen gemeenten zijn maar dat er een basisniveau (een soort nulmeting) moet worden vastgesteld op grond waarvan de verschillen tussen gemeenten duidelijk zouden kunnen worden. Mocht blijken dat een gemeente onder dat basisniveau zit, is er voor die gemeente geen sprake van budgettaire neutraliteit. En omdat gemeenten over het algemeen niet willen toegeven dat zij tekort komen, was dit voorstel voor alle gemeenten acceptabel.

Ten aanzien van de tweede en de derde vraag is er voor gekozen om twee coördinerend gemeentesecretarissen uitvoeringsmandaat te geven (via de Gemeenschappelijk Regeling) en deze gemeentesecretarissen informeel verantwoording af te laten leggen in de drie kringen van gemeentesecretarissen.

VNG-samenwerking

Een vergelijkbaar proces als in Gelderland Midden is aan de gang in landelijke overlegfora. Op basis van de resultaten van een conferentie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)³⁹ over de rol van de coördinerend gemeentesecretaris in de veiligheidsregio heeft de VNG in samenwerking met andere partners uit de Veiligheidskoepel een ondersteuningsprogramma opgesteld voor de implementatie van de Veiligheidsregio. Het gaat om een beperkt aantal projecten van waar uit modellen en standaarden worden aangeboden voor implementatie in alle regio's. Enerzijds gaat het daarbij om landelijke projecten voor de gezamenlijke regio's en anderzijds gaat het om zogenaamde koploperprojecten die door en voor individuele regio's worden uitgevoerd. Deze projecten kunnen als voorbeeld dienen voor andere regio's.

Om in aanmerking te komen voor de status van landelijk project en bijbehorende financiële ondersteuning van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, moeten de resultaten bijdragen aan een of meer van de volgende resultaatgebieden:

1. De eenheid, eenvoud en eenduidigheid van de bestuurlijke organisatie
2. De vormgeving en borging van de multidisciplinaire samenwerking
3. De eenheid binnen een kolom
4. De effectiviteit van de hulpverleningsdiensten
5. Het formuleren van prestatie-eisen

De partners uit de Veiligheidskoepel en het Ministerie van Binnenlandse Zaken kunnen door het aanbieden van het ondersteuningsprogramma landelijke regie uitoefenen op de implementatie van de veiligheidsregio. Nadeel is echter dat er mogelijk weinig ruimte is voor initiatieven die niet goed aansluiten bij de landelijke denkbeelden maar wel goed passen in de lokale context. De intensivering

³⁹ Deze conferentie vond plaats op 1 september 2005. Een verslag van de bijeenkomst is opgenomen in de bijlagen.

van de gemeentelijke processen van de rampenbestrijding binnen de veiligheidsregio is één van de onderwerpen die in Gelderland Midden wel belangrijk is maar landelijk minder aandacht krijgt. Zo staat “de intensivering van de gemeentelijke processen” niet als een van de negen prioriteiten genoemd in het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio’s.

4.4 Specifieke factoren met betrekking tot voorlichting bij rampen

Bij de bestrijding van een ramp is het zeer belangrijk om doelgroepen te informeren die bedreigd worden of zich mogelijk bedreigd voelen door een dreigende ramp of een feitelijke rampsituatie. Het gaat hierbij om informatie over de maatregelen die mensen moeten nemen om de schadelijke gevolgen te beperken, over de voortgang van de hulpverlening en over de terugkeer naar de normale situatie.⁴⁰ Het proces voorlichting bij rampen kan worden onderscheiden in drie typen:

publieksvoorlichting, persvoorlichting en interne voorlichting. In het rampenplan van een gemeente⁴¹ staat beschreven hoe bestuurders en medewerkers uitvoering geven aan de crisiscommunicatie.

Crisiscommunicatie vindt plaats tijdens en na een ramp of crisis en bevat de volgende elementen⁴²:

- oorzaak ramp of crisis;
- individuele gevolgen;
- hoe kan het probleem worden opgelost.

Onlosmakelijk verbonden aan de crisiscommunicatie is de voorlichting over risico’s: risicocommunicatie. Risicocommunicatie is communicatie over bestaande en toekomstige risico’s waarin mensen blootstaan voordat een ramp of incident zich voordoet⁴³. Elementen van risicocommunicatie:

- beïnvloeding van de waarneming van (on)veilige situaties;
- duidelijke grenzen stellen;
- prijs van risicobeheersing
- bewustwording eigen verantwoordelijkheid burgers en bedrijven
- burgers en bedrijven informeren over de voorbereiding op crises.

Uit diverse evaluaties van incidenten⁴⁴ blijkt de voorlichting een cruciaal onderdeel te zijn van het welslagen van de bestrijding van een incident. Ook blijkt dat deze voorlichting vaak niet voldoende op niveau is. Dit gegeven was een belangrijke reden voor het kabinet om een landelijk expertisecentrum voor crisis- en risicocommunicatie op te richten. Dit centrum is sinds 1 mei 2005 operationeel. Het uitgangspunt voor het Expertisecentrum voor Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) ten tijde van een ramp is dat het ERC adviseurs ter beschikking kan stellen aan de lokale of coördinerend burgemeester. Hoewel hier sinds de opening van het centrum geen grote crisis is geweest waaruit bleek dat dit ook daadwerkelijk zo functioneert, mag worden verwacht dat het ERC vanuit het

⁴⁰ Ministerie van BZK, 2002

⁴¹ Rampenplan gemeente Arnhem

⁴² Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie: vraagbaak en adviseur, April 2005

⁴³ Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie: vraagbaak en adviseur, April 2005

⁴⁴ o.a. rapportages van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het Evaluatierapport Oefencyclus 2004 Gelderland Midden

perspectief van de gemeentelijke en regionale crisisbestrijding een grote rol gaat spelen. De vraag is of er hierbij sprake is van “druk van boven”. Het ERC geeft in hun productenoverzicht nadrukkelijk aan te functioneren in opdracht van de lokale of coördinerend burgemeester en niet in opdracht van de minister van BZK. Feit is wel dat het ERC wordt gefinancierd door de Minister van Binnenlandse Zaken. Als er sprake is van een centrale sturing, wordt deze sturing in ieder geval niet consequent doorgevoerd. Het ERC probeert bijvoorbeeld nadrukkelijk bij de gemeente aandacht te krijgen voor een zo open mogelijke risicocommunicatie terwijl de Minister van Binnenlandse Zaken de gemeente waarschuwt om voorzichtig te zijn over de communicatie met betrekking tot (de effecten van) risico's. Het is bij veel gemeenten hierdoor niet duidelijk wat er nu van hen wordt verwacht.

De landelijke ondersteuning door het ERC heeft overigens als bijeffect dat er minder voordelen zitten aan intensieve regionale samenwerking tussen gemeenten. Een gemeente kan immers afzien van regionale samenwerking omdat ze in geval van nood een beroep kunnen doen op de landelijke ondersteuning. In die zin zou de vorming van het ERC door de landelijke overheid als nadeel voor regionale samenwerking kunnen worden beschouwd.

In Gelderland Midden is naar aanleiding van een aantal incidenten de voorlichting van rampen geëvalueerd⁴⁵.

Uit deze evaluatie kwamen verschillende aandachtspunten naar voren:

1. Vooral door de burgemeesters die kunnen optreden als coördinerend burgemeester⁴⁶ wordt veel waarde gehecht aan een persoonlijke band tussen de burgemeester en de voorlichter. Er zijn echter zeer weinig voorlichters die een persoonlijke band hebben met de burgemeester
2. De crisisorganisatie moet worden veranderd zodat er tijdens een crisis een aantal ervaren voorlichters bij het beleidsteam zitten die rechtstreeks vanuit het beleidsteam berichten naar buiten kunnen brengen.
3. Vooral kleine gemeenten hebben te weinig (ervaren) voorlichters. Er is poolvorming nodig om het voorlichtingspersoneel ten tijde van een crisis uit te kunnen breiden. Er is al een regionale voorlichterspool maar deze pool onderneemt geen eigen initiatieven. Voorlichters willen nadrukkelijk tijd krijgen van hun werkgever voor hun inzet in regionaal verband en voor gezamenlijke opleidingen en trainingen.
4. Er moet aansluiting worden gezocht bij de initiatief van het ERC om Postbus 51 in te kunnen zetten als callcenter, mits er geen landelijke sturing is op de inhoud van de berichten. Door gebruik te maken van Postbus 51 is er geen lokaal callcenter meer nodig.
5. Er moet aansluiting worden gezocht bij de initiatief van het ERC om gemeente te koppelen aan de nationale site www.crisis.nl.

⁴⁵ Hulpverlening Gelderland Midden, Evaluatie oefencyclus 2004

⁴⁶ In Gelderland Midden zijn dit de burgemeesters van Arnhem, Ede en Overbetuwe

6. Er moet worden bezien in hoeverre de voorlichting via televisie kan worden verbeterd. Omroep Gelderland blijkt niet in staat om buiten kantoortijden snel operationeel te zijn. Via de landelijke zenders is het mogelijk om binnen enkele minuten operationeel te zijn.

Het ERC geeft als verklaring voor het feit dat er vaak onvoldoende tijd en menskracht beschikbaar is dat er geen sprake is van uit onwil, maar van onmacht. Het ontwikkelen van relaties, het opbouwen van expertise organisaties (ERC) wijst in termen van publiek management op een ontwikkelingsrichting van management van organisaties. Tijdens het openingscongres van het ERC op 1 juli 2005 ging Peter Vasterman⁴⁷ onder meer in op het belang van een goed relatiebeheer. Hij schat dat een goede voorlichter ongeveer 75% van zijn tijd moet besteden aan onderhoud van zijn relatiebeheer en dat er maar 25% van zijn tijd overblijft voor het uitdragen van de boodschap. Hij wijst ook op de toenemende concurrentie tussen verschillende media zoals TV, Radio, Krant, internet, SMS-abonnementen en individuele weblogs. Ook kan één bericht door de media extreem worden uitvergroot waardoor het een hype wordt. Om daar als rampenvoorlichter mee kom te kunnen gaan is het noodzakelijk om continu de “gevoelstemperatuur” van de samenleving te bepalen. Vasterman noemt dit perceptiemanagement. Een valkuil hierbij is dat de overheid te weinig in speelt op de risicoperceptie van de burger. Hierdoor kan een boodschap van de overheid dat er “niets aan de hand is”, juist averechts werken. De overheid kan ook doorschieten. Dit gebeurt bij voorbeeld bij de inentingcampagne tegen nekkramp. De campagne was uit medisch oogpunt onnodig maar werd toch uitgevoerd omdat er grote angst heerste voor uitbreiding. Ook de maatregelen die zijn genomen ter voorkoming van uitbraak van Legionella stonden in geen verhouding tot de risico's, maar werden toch gedaan als gevolg van de enorme media-aandacht voor de uitbraak in Bovenkarspel.

Stand van zaken regionale samenwerking (najaar 2005)

In November 2003 is door het Algemeen Bestuur ingestemd met de vorming van drie intergemeentelijke teams⁴⁸. De voorlichtingsmedewerkers uit de gemeenten zagen elkaar af en toe en er was bij een grote meerderheid veel enthousiasme om een intensieve samenwerking van de grond te trekken. Uit een startbijeenkomst in september 2003 was er zelfs een “trekker” naar voren gekomen die met voortvarendheid aan de slag ging. Door de provincie Gelderland werd € 11.000 beschikbaar gesteld voor een opleidingsdag voor 67 voorlichters uit de gemeenten in onze regio. Voor alle intergemeentelijke teams werd geconstateerd dat het noodzakelijk is om een aantal afspraken (o.a. over de financiering, opleidingen/oefeningen en de tijdsbesteding) te formaliseren. Er werd afgesproken dat HGM een vervolgopleiding in het najaar van 2004 zou organiseren.

Na de eerste opleidingsdag (begin 2004) is er nauwelijks nog enige activiteit ondernomen. De trekker kreeg een nieuwe baan en werkt nu bij het ERC. De HGM organisatie kwam in zwaar weer terecht als gevolg van de bezuinigingen in bijna alle gemeenten. Tijd en geld ontbraken om een tweede

⁴⁷ Peter Vasterman is verbonden de Universiteit van Amsterdam en auteur van het boek Mediahype (2004)

⁴⁸ Er werd besloten om te starten met drie intergemeentelijk teams voor de processen voorlichting bij rampen, registratie van slachtoffers en de Opvang en verzorging van slachtoffers. In een later stadium zouden er nog meer intergemeentelijke teams kunnen worden opgezet.

opleidingsdag te organiseren. HGM en individuele gemeenten geven hier elkaar van de schuld met als resultaat dat de versterking van de gemeentelijke processen, waar de oprichting van intergemeentelijke teams onderdeel van uitmaakt, is doorgeschoven naar de implementatiefase van het project veiligheidsregio (eerste helft 2006).

Op dit moment is er nog geen sprake van een regionaal team en de evenredige (“verplichte”) deelname aan de teams is nog niet geregeld. In de functiebeschrijving van de voorlichters is beperkt voorzien in hun regionale taak. De voorlichters hebben nog geen tijd vrijgemaakt c.q. gekregen voor de uitvoering van hun regionale taken. Voor HGM is dat een reden om de aansturing van de voorlichting bij rampen volledig te regionaliseren: kennelijk zien de individuele gemeente niet in dat het noodzakelijk is om iets te doen. Vanuit de zijde van de gemeenten meent men dat het juist HGM is die (als gevolg van de financiële problemen) niet in staat is om de samenwerking tussen de voorlichters van de grond te trekken. De drang naar regionalisering wordt gezien als een poging de macht over te nemen.

Conclusies

In deze paragraaf wordt, voor zover dit mogelijk is, op basis van de algemene factoren uit hoofdstuk 3 en de specifieke factoren met betrekking tot de voorlichting bij rampen een overzicht geven van de factoren die het meest bepalend zijn voor de wijze van organisatie van de uitvoering. Hiermee wordt een antwoord worden gegeven op de probleemstelling: kan deze gemeentelijke veiligheidstaak doeltreffender en/of doelmatiger op een regionale schaal worden georganiseerd en uitgevoerd dan op de schaal van de gemeente?

1. In welke mate spelen de 6 factoren van Benard een rol?

	Aandachtspunten
Factoren 6D model	
Draagvlak	Er is grote wil tot samenwerking met andere partners omdat geen enkele gemeente voldoende ervaren personeel heeft en er is een gezamenlijk beeld van de problemen. Vooral kleinere gemeenten hebben belang bij samenwerking maar zij verliezen hierdoor wel de grip (als ze die überhaupt hadden)
Druk van boven	De druk die inspecties uitoefenen wordt vaak als bedreigend ervaren. De rol van het ERC wordt positief gewaardeerd door gemeenten
Druk van buiten	Investeren in omgeving/relatiebeheer vergt tijd. Vooral voor kleinere gemeenten is dat moeilijker. Voor hen is regionaliseren positief. De mediadruk is zeer groot. Daarnaast kan toenemende netwerkinformatisering (bijvoorbeeld discussiegroepen op internet) in zeer korte tijd zeer grote druk opbouwen
Duidelijke doelen	Er is regionaal een grote mate van overeenstemming over de doelen.
Doelmatig instrumentarium	Door regionale samenwerking zijn meer personeel en meer technische hulpmiddelen mogelijk. Er is gebrek aan tijd, geld en een heldere juridische positie met betrekking tot de taken van voorlichters uit gemeenten die in regionaal verband aan het werk zijn. Landelijk wordt er veel steun aangeboden aan gemeenten. Regionale samenwerking is dus geen noodzaak.
Doorzettingsmacht	Bij voorlichting speelt de vertrouwensband tussen burgemeester en woordvoerder een rol. Onder meer door de macht van de burgemeester als opperbevelhebber kunnen tussen gemeenten verschillen ontstaan in de boodschap die naar buiten wordt gebracht.

2. Welke regierollen (Pröpper) worden door de belangrijkste partijen gespeeld?

Tabel: Regierollen voorlichting bij rampen

		Eigen beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur RIJK	Uitvoeringsgerichte regisseur GEMEENTE
	Nee	Visionaire regisseur ERC	Faciliterende regisseur REGIO

3. Welke verschillen (AEF) zijn er tussen kleine en grote gemeenten?

- Kleine gemeenten zijn er meer beducht op om bij een crisis hun doorzettingsmacht uit handen te geven.
- Kleine gemeenten hebben te weinig middelen en personeel
- Grote gemeenten hebben een groter informatienetwerk
- Grote gemeenten hebben een tragere besluitvorming over crisisvoorlichting

Samenvattend

Voor het vergroten van kennis en expertise en informatienetwerken is regionalisering verstandig. Verdeling van taken kan leiden tot efficiëntie voordeel, mits er binding blijft bij de lokale gemeente. Gemeenten kunnen zelfstandig een beroep doen op landelijke ondersteuning. Regionale samenwerking is dus niet noodzakelijk. Het is voor kleine gemeente een mogelijkheid om hun doorzettingsmacht niet uit handen te hoeven geven. Dat is echter waarschijnlijk alleen van toepassing in een kleine crisis, omdat bij een grote crisis er een grotere vraag zal worden neergelegd bij de rijksoverheid. Centrale sturing is dan onvermijdelijk. Op de schaal van de regio is de informatiepositie het sterkst.

4.5 Specifieke factoren met betrekking tot registratie van slachtoffers

Tijdens calamiteiten zijn gemeenten verantwoordelijk voor de slachtofferregistratie. De uitvoering van deze taak is in het rampenplan van een gemeente opgenomen in het deelplan Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau (CRIB). Het CRIB-proces⁴⁹ is hierbij een centraal geregisseerd, dynamisch, intergemeentelijk proces rond de registratie van persoonsgegevens, alsmede het verwerken van verzamelde gegevens en het verstrekken van inlichtingen daarover. De massaliteit van de publieksreacties vormt een belangrijk struikelblok voor de gebruikelijke organisatie van het CRIB-proces. Het publiek verwacht een korte responstijd van 'de overheid'. Voorwaarde voor het goed functioneren van het CRIB-proces is dat het snel en trefzeker operationeel kan zijn. Dat vereist van meet af aan een brede inzet die, conform de leidraad CRIB, bij voorkeur op regioniveau is georganiseerd. Bij een kleinschalige aanpak in de 'beginfase' van een ramp blijkt het proces, wanneer opschaling vereist is, (soms) niet meer werkend te krijgen. Daarom is een andere aanpak nodig. De nieuwe aanpak⁵⁰ houdt in dat meteen na de eerste alarmeringen het CRIB-proces breed wordt opgezet en dat pas daarna de juiste 'maat' wordt bepaald en aangenomen. Een nieuwe inrichting van het CRIB-proces met heldere rolverdeling is daarvoor vereist. Daarnaast moet een en ander passen binnen de kaders van de huidige wet en regelgeving. Intergemeentelijke samenwerking op de schaal van de veiligheidsregio verdient daarbij de voorkeur.

Gemeenten kunnen zich bij deze informatieverstrekking laten ondersteunen door het Nederlandse Rode Kruis (NRK). Het NRK heeft een dienst verwanteninformatie die op elk moment kan worden ingezet. De dienst Verwanteninformatie kent 4 kerntaken, te weten:

1. De landelijke verwantentelefoon⁵¹ (Inzet van een landelijk Call Center):
 - a. Bemensing van een call center door vrijwilligers.
 - b. Registratie van persoonsgegevens van zoekenden (verwanten) die naar dit Call Center bellen.
 - c. Het via het Internet Registratie- en Informatiesysteem (I-RIS) ter beschikking stellen.
 - d. Het op verzoek van de verantwoordelijke gemeente verstrekken van verblijfsinformatie van slachtoffers aan verwanten.
2. Locale ondersteuning:
 - a. Bemensen van opvanglocaties in gemeenten met taakgerichte registratievrijwilligers.
 - b. Registreren van getroffen.
 - c. De ondersteuning van het CRIB-bureau met het vastleggen van de registraties in I-RIS.
 - d. Het ontdebellen en matchen van slachtoffer- en verwantengegevens.
 - e. Het opstellen van rapportages.
3. Beheer en ter beschikking stellen van I-RIS.
4. Het éénmaal per jaar oefenen met de gemeenten.

⁴⁹ Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Leidraad CRIB*

⁵⁰ Deze aanpak staat beschreven in de Leidraad CRIB en is door het Nederlandse Rode Kruis uitgewerkt in (I)RIS

⁵¹ Voorheen werd deze taak uitgevoerd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bij het proces “registratie van slachtoffers” gaat het primair om het zorgvuldig verzamelen, registreren, groeperen en verifiëren van informatie over slachtoffers van een ramp of een zwaar ongeval en het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag, de burgemeester of de coördinerend burgemeester (Ministerie van BZK, 2002). Daarnaast wordt vanuit het Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) informatie verstrekt aan verwanten van de slachtoffers.

Er zijn verschillende partners die tijdens een crisis in aanraking komen met slachtoffers of met hun familieleden. Dit maakt informatieverzameling en -bewerking complex. In onderstaand schema wordt een overzicht gegeven van de verschillende partijen die een rol spelen bij de registratie van slachtoffers en het informeren van familieleden.

Eerste contactmoment	Wie registreert/ informeert	Opmerkingen
Gewond slachtoffer wordt gevonden op de ramplocatie	<ul style="list-style-type: none"> Ambulancepersoneel, SIGMA- teams (NRK) GHOR 	<ul style="list-style-type: none"> Zorgvuldige registratie gebeurt zelden omdat de ambulancemedewerkers dat geen prioriteit vinden. Er wordt soms gebruik gemaakt van een gewondenkaart In Utrecht wordt een proef gedaan waarbij slachtoffers met chip of streepjescode gevolgd kunnen worden.
Gezond of licht gewond slachtoffer meldt zich zelf bij een opvanglocatie	<ul style="list-style-type: none"> Medewerkers van de gemeenten (vaak de afdeling burgerzaken) en/of vrijwilligers van het Rode Kruis 	<ul style="list-style-type: none"> Er is een uitgebreid papieren formulier. Formulieren worden soms overgetypt in zelf gemaakte databases. Verschillende gemeenten stappen over op (I)RIS of overwegen dit
Overleden slachtoffer gevonden door politie (RIT)	<ul style="list-style-type: none"> politie 	<ul style="list-style-type: none"> Van het RIT-onderzoek wordt een rapport gemaakt Indien er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek wordt informatie niet altijd gedeeld met andere veiligheidspartners.
Verwanten melden zich telefonisch (callcentre), schriftelijk (e-mail, brief) of in persoon (opvanglocatie)	<ul style="list-style-type: none"> Medewerkers op de opvanglocatie (vaak van de afdeling burgerzaken) en/of vrijwilligers van het Rode Kruis Medewerkers in het gemeentelijk Informatie- en Adviescentrum diverse telefonische / elektronische meldpunten zoals Meldkamer, Postbus 51, de telefooncentrale / informatiebalie van het gemeentehuis 	<ul style="list-style-type: none"> Dezelfde vraag kan vaker gesteld worden, kans op dubbelingen. Het betreft ook vermisten

Wanneer het de bedoeling is het proces registratie van slachtoffers te verbeteren, is het van belang om niet alleen technische oplossingen zoals het (I)RIS systeem te gebruiken, maar om de gehele crisisorganisatie daar om heen te veranderen. Belangrijk daarbij is de informatieuitwisseling tussen de betrokken partijen te optimaliseren. Hier worden diverse initiatieven voor ontwikkeld zoals de digitale gewondenkaart (regionaal initiatief regio Utrecht), breed gebruik van het burgerservicenummer en de koppeling van diverse andere persoonsgegevensbestanden door gebruik te maken van een uniforme technische infrastructuur op basis van een uniform begrippenkader (landelijk initiatief). Het doel daarbij is om snel betrouwbare informatie te hebben over:

- de persoonsgegevens van het slachtoffer is en zijn toestand (welke hulp nodig is) en
- de persoonsgegevens van familieleden die informatie vragen over de toestand van het familielid

die te gebruiken is voor analyses, verantwoording en evaluatie.

Stand van zaken regionale samenwerking (najaar 2005)

In November 2003 is door het Algemeen Bestuur ingestemd met de vorming van drie intergemeentelijke teams. De medewerkers uit de gemeenten die waren belast met de registratie van slachtoffers bleken veelal afkomstig te zijn uit de afdeling burgerzaken. Omdat de hoofden burgerzaken elkaar met enige regelmaat zien en zij allen de registratie van slachtoffers “er bij doen”, bleek een grote meerderheid het belang van een intensieve samenwerking in te zien. Tijdens een startbijeenkomst in september 2003 vond bijna iedereen⁵² het noodzakelijk dat één van de aanwezigen als “trekker” zou worden benoemd, maar niemand bleek hiertoe bereid. Er moest eerst in regionaal verband een aantal afspraken (o.a. over de financiering, opleidingen/oefeningen en de tijdsbesteding) worden gemaakt.

Omdat er regionaal inmiddels was besloten tot uitstel tot aan de implementatie van de veiligheidsregio in de eerste helft van 2006, besloten enkele gemeenten in het westen van de regio dan maar zelf een samenwerkingsverband van de grond te trekken. De gemeenten Lingewaard en Overbetuwe waren hierbij actief. Deze groep heeft twee vervolgbijeenkomsten georganiseerd, waarbij selectief een aantal gemeenten werden uitgenodigd die bereid leken te zijn om deel te nemen aan een samenwerkingsverband. De tweede keer, in mei 2005, was deze groep aanmerkelijk groter dan de eerste keer. Ook waren er de tweede keer gemeenten uit alle delen van de regio en waren er niet alleen middelgrote gemeenten, maar ook grote (Arnhem) en kleine gemeenten bij.

Net als bij de voorlichting bij rampen is er op dit moment nog geen sprake van een regionaal team. Vanuit de gemeente wordt er steeds duidelijker kenbaar gemaakt dat de gemeenten de regionale samenwerking onderling willen verbeteren. De gemeente Overbetuwe komt daarbij langzaam als trekker naar voren. De verwachting is dat er in de eerste helft van 2006 een intergemeentelijk team van de grond kan komen.

⁵² Eén gemeente was niet vertegenwoordigd.

Conclusies

In deze paragraaf wordt, voor zover dit mogelijk is, op basis van de algemene factoren uit hoofdstuk 3 en de specifieke factoren met betrekking tot de registratie van slachtoffers een overzicht gegeven van de factoren die het meest bepalend zijn voor de wijze van organisatie van de uitvoering. Hiermee kan een antwoord worden gegeven op de probleemstelling: Kan deze gemeentelijke veiligheidstaak doeltreffender en/of doelmatiger op een regionale schaal worden georganiseerd en uitgevoerd dan op de schaal van de gemeente?

1, In welke mate spelen de 6 factoren van Benard een rol?

	Aandachtspunten
Factoren 6D model	
Draagvlak	<p>Er is grote wil in samenwerking met andere partners omdat geen enkele gemeente voldoende ervaren personeel heeft en er is een gezamenlijk beeld van de problemen. Vooral kleinere gemeenten hebben daar belang bij maar zij verliezen hierdoor wel de grip (als ze die überhaupt hadden).</p> <p>Ten aanzien van de financiering van (I)RIS was het draagvlak erg klein maar door interventie van het Ministerie van VWS in een aanzienlijke prijsverlaging bereikt waardoor veel gemeenten nu aangeven (I)RIS te willen gebruiken.</p>
Druk van boven	Zie hierboven: interventie Ministerie van VWS
Druk van buiten	<p>Registratie is grotendeels een intern proces, gezien van netwerkgedachte dat NRK, gemeenten en andere partijen samenwerken.</p> <p>Alleen in crisistijd is er sprake van zeer grote druk van familieleden die informatie vragen. Het is voor elke gemeente individueel mogelijk deze taak uit te besteden aan de vrijwilligers van het Rode Kruis.</p>
Duidelijke doelen	Er is regionaal in grote mate overeenstemming over de doelen.
Doelmatig instrumentarium	<p>Gericht op beheersing van de interne (netwerk-) organisatie. Binnen dit netwerk is verbetering van de onderlinge band van belang. Door regionale samenwerking zijn meer personeel en meer technische hulpmiddelen mogelijk. Er is gebrek aan tijd, geld en een heldere juridische positie met betrekking tot de positie van medewerkers uit gemeenten die in regionaal verband aan het werk zijn. Het Rode Kruis biedt elke gemeente (tegen betaling) getraind en geoefend personeel en technische ondersteuning aan.</p>

	Regionale samenwerking is echter geen noodzaak.
Doorzettingsmacht	Er is een onduidelijke verantwoordelijkheidsrelatie tussen verschillende partijen waar het gaat om de betrouwbaarheid van informatie. Dat pleit voor een meer centrale sturing op de schaal van de veiligheidsregio. Uniformiteit in gegevensuitwisseling is belangrijk. Eilandautomatisering is hierbij onwenselijk. Het is wel mogelijk gegevensbronnen te koppelen met behulp van eenduidige begrippen. Hier is doorzettingsmacht voor nodig.

2. Welke regierollen (Pröpper) worden door de belangrijkste partijen gespeeld?

Tabel: Regierollen registratie van slachtoffers

		Eigen beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur RIJK en REGIO	Uitvoeringsgerichte regisseur GEMEENTE
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur RODE KRUIS

3. Welke verschillen (AEF) zijn er tussen kleine en grote gemeenten?

- Kleine gemeenten hebben zeker te weinig middelen en personeel
- Grote gemeenten hebben een groter informatienetwerk en vaak een betere ICT-infrastructuur.
- Grote gemeenten zijn minder geneigd hun ICT-infrastructuur aan te passen

Samenvattend

Om de registratie van slachtoffers te verbeteren is uniformiteit in gegevensuitwisseling is belangrijk. Doorzettingsmacht is daarbij van groot belang omdat er diverse partners bij betrokken zijn. De druk van de rijksoverheid kan daar bij nuttig zijn. Hoewel het NRK haar diensten aan elke individuele gemeente aanbiedt, zijn andere partijen (politie, GHOR) regionaal georganiseerd. Kleinere gemeenten kunnen in crisistijd de registratie van slachtoffers onmogelijk zelf organiseren. Uitvoering op een grotere schaal is noodzakelijk. Dit hoeft niet alleen regionaal te gebeuren. Registratie kan vele niveau's tegelijk: lokaal, regionaal, maar ook nationaal. Het beste rendement wordt gehaald als er sprake is van een eenduidige informatie-uitwisseling.

4.6 Specifieke factoren met betrekking tot afgifte van evenementenvergunningen

Gemeenten vinden het over het algemeen prettig dat er organisatoren zijn die evenementen willen organiseren. De meeste evenementen vergroten de levendigheid binnen de gemeente en het aanzien van de gemeente. Vooral grote evenementen kunnen bovendien direct en indirect extra inkomsten genereren. Hierdoor bestaat het risico dat gemeenten de voordelen van het evenement laten prevaleren boven de nadelen op het gebied van milieu en veiligheid.

Een evenement wordt in de APV van de gemeente Arnhem gedefinieerd als⁵³:

“Het geheel van activiteiten dat plaatsvindt bij een voor publiek toegankelijke gebeurtenis al dan niet met een openbaar karakter, met uitzondering van betaalde voetbalwedstrijden, bioscoopvoorstellingen, kansspelen, politieke manifestaties, markten, rommelmarkten en optredens als straatartiest.”

Het is voor iedereen verboden zonder vergunning van de gemeente op of aan de weg een feest te geven of een wedstrijd te houden. De gemeente kan - onder specifieke voorwaarden ter bescherming van de (verkeers)veiligheid, publieke gezondheid en openbare orde - een vergunning verlenen.

Grote evenementenorganisaties zoals Mojo Concerts hebben grote kennis op het gebied van de veiligheid rond evenementen. Maar voor deze organisaties is winstmaximalisatie van groter belang dan een goed verloop van het evenement. Als een gemeente verzuimd toezicht te houden, wordt er aan deze organisaties ruimte geboden om te bezuinigen op veiligheidsmaatregelen. De evenementenbranche is echter ook de belangrijkste bron van informatie op basis waarvan gemeenten specialistische kennis kunnen opbouwen die noodzakelijk is om toezicht te kunnen uitoefenen. Er is dus sprake van onderlinge afhankelijkheidsrelaties.

De Vereniging van Evenementmakers (VVEM) is een branchevereniging die zich actief inzet om eenvormigheid te bereiken ten aanzien van de regels voor evenementen. Hun uitgangspunt is dat door samenwerking van alle betrokkenen gewerkt moet worden aan een multidisciplinaire integrale aanpak van publieksveiligheid. De VVEM is eind 2000 opgericht als brancheorganisatie voor professionals in de publieksevenementenbranche en vertegenwoordigt ongeveer 80 bedrijven uit verschillende hoeken van de evenementenbranche. Door zich te verenigen hebben zij hun krachten gebundeld om de branche naar een hoger niveau te tillen. Als gesprekspartner voor de overheid wordt door de VVEM zelf gewerkt aan regelgeving binnen de evenementenbranche. Door de branche zijn er bijvoorbeeld regels gesteld over crowd management plannen, risicoanalyses, beveiligingsplannen, incidentbestrijdingsplannen, evacuatieplannen en verkeersplannen. Via vakgroepen worden bepaalde speerpunten zoals ARBO en Veiligheid uitgewerkt om zo tot branchebrede oplossingen te komen.

⁵³ Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Arnhem

De VVEM heeft in 2004 een Handboek Evenementen Maken opgesteld waarin praktische handvatten aan staan vermeld voor iedereen die bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen is betrokken. De doelgroep bestaat uit evenementenmakers in de breedste zin van het woord: organisatoren, locaties en toeleveranciers, maar ook overheden.

De branche kent een sterke ontwikkeling. Kennis en ervaring bij bedrijven uit de branche die als voorloper van specifieke vernieuwingen aan te wijzen zijn, kunnen aangewend worden om vergelijkbare vernieuwingen elders te bewerkstelligen.⁵⁴

Waar het gaat om de dienstverlening van de gemeente op het gebied van evenementenveiligheid, is van belang dat een kenmerk van deze dienst is dat het voor de evenementenorganisator (de klant) relatief moeilijk is om precies te bepalen wat zij van de gemeente kunnen verwachten en wat de specificaties en kwaliteitseisen van de dienstverlening behoren te zijn. Daarnaast wordt de evenementenorganisator steeds kritischer wat betreft de kwaliteit van de diensten. Inzichten uit verschillende functionele gebieden, waaronder marketing, personeelsbeleid en technologie, kunnen gebruikt worden om te komen tot een geïntegreerd beleid ten aanzien van de kwaliteit van de dienst. Het inschakelen van de klant of het verkrijgen van informatie van klanten zijn voorbeelden van een offensieve strategie om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

Binnen de gemeente Arnhem is afgesproken dat de verschillende veiligheidspartners samen criteria gaan opstellen bij welke evenementen er een gezamenlijke risicoanalyse wordt gemaakt ter voorbereiding van het evenement⁵⁵. Dit is sinds enige jaren gebruikelijk voor de voorbereiding van Koninginnedag⁵⁶ maar er is ook voor andere evenementen behoefte aan een strakkere regie. Hierbij wordt verondersteld dat deze regie wordt uitgeoefend door de afdeling vergunningen en handhaving van de gemeente Arnhem. Deze afdeling werkt met een front- en backoffice waarbij alle vergunningaanvragen in de gemeente binnenkomen bij het frontoffice. De medewerkers van het frontoffice hebben echter te weinig kennis van evenementenbeleid. Aanvragen voor evenementenvergunningen worden daarom ófwel rechtstreeks door de afdeling bijzondere wetten van de politie afgehandeld, ófwel door specialisten van het backoffice van de afdeling vergunningen en handhaving van de gemeente. Deze medewerkers maken een eigen inschatting van de situatie op basis van een analyse van de te verwachten overlast in een buurt. In sommige buurten, bijvoorbeeld in de binnenstad, wordt meer getolereerd dan in andere buurten. Lokaal maatwerk is dus erg belangrijk en een onderdeel van het evenementenbeleid⁵⁷.

Lokaal maatwerk in een gemeente betekent voor een evenementenmaker dat er voor identieke evenementen die in verschillende gemeenten plaatsvinden, er andere regels kunnen gelden. Bij een dergelijk evenement moet er met elke gemeente onderhandeld worden. Vanuit het perspectief van de

⁵⁴ Aa, W. van der & Elfring, T. (2003), p.3

⁵⁵ Dit naar aanleiding van een evaluatie van de gemeentenota "Regels voor evenementen" uit februari 2004

⁵⁶ In opdracht van de gemeente Arnhem heeft het COT een advies geschreven over Crowd management tijdens Koninginnedag

⁵⁷ Zie: nota evenementenbeleid

evenementenmakers, zou het een zeer grote verbetering zijn wanneer een dergelijk evenement één keer beoordeeld wordt. Dit is een reden om de afgifte van evenementenvergunningen op een grotere schaal te organiseren. Bovendien ontstaat er als gevolg van specialisatie een verbetering van het kennisniveau bij gemeenten. Een belangrijk nadeel is echter dat de ruimte voor lokaal maatwerk wordt verkleind. Er staat dus een spanning tussen enerzijds een toenemende specialisatie en anderzijds een afnemende integraliteit.

Deze spanning is ook waarneembaar bij veel brandweermedewerkers. Deze medewerkers krijgen toenemend meer specialistische functies, maar er komt een moment dat iemand zoveel specialistische taken krijgt dat het onmogelijk is om al die functies uit te voeren én tegelijk daar voldoende geoefend en getraind te zijn. Het gaat er om hierin een goede balans te vinden.

Na analogie van Van der Aa⁵⁸ betekent dit dat vooral voor kleinere evenementen met weinig maatwerk, gestandaardiseerde diensten zouden moeten worden aangeboden. Dat kan elke gemeente zelf doen. Het enige wat nodig is zijn medewerkers met een standaardopleiding en met PC met een standaard softwarepakket. Vervolgens worden de meer complexe aanvragen die meer interactie vragen, afgehandeld door een ervaring specialist. Vooral in kleinere gemeenten is een dergelijk persoon niet aanwezig.

Er is in de gemeente Arnhem wel een beweging zichtbaar naar specialisatie van de afhandeling van de evenementenvergunningen van grote evenementen. Daarbij vindt in toenemende mate multidisciplinaire afstemming plaats. Er is echter nog geen indicatie dat er sprake is van intensivering van de samenwerking tussen andere gemeenten.

⁵⁸ Aa, W. van der, 2003, p. 28

Conclusies

In deze paragraaf wordt, voor zover dit mogelijk is, op basis van de algemene factoren uit hoofdstuk 3 en de specifieke factoren met betrekking tot de afgifte van evenementenvergunningen een overzicht gegeven van de factoren die het meest bepalend zijn voor de wijze van organisatie van de uitvoering. Hiermee wordt een antwoord worden gegeven op de probleemstelling: kan deze gemeentelijke veiligheidstaak doeltreffender en/of doelmatiger op een regionale schaal worden georganiseerd en uitgevoerd dan op de schaal van de gemeente?

	Aandachtspunten
Factoren 6D model	
Draagvlak	Voor grotere evenementen beter voorbereid door ervaringen van andere evenementen mee te nemen. Menskracht (specialistisch) is gebundeld, waardoor ook kleinere gemeenten dit tot haar beschikking hebben
Druk van boven	Verlaging tegenstrijdige regelgeving (programma Andere Overheid)
Druk van buiten	Branche wil eenheid en duidelijkheid
Duidelijke doelen	Doelen verschillen vaak per gemeente
Doelmatig instrumentarium	Door regionale samenwerking zijn specialisatie mogelijk Belang voor kleinere gemeenten is groter omdat zij minder hulpmiddelen hebben
Doorzettingsmacht	De afgifte van de vergunning blijft een lokale verantwoordelijkheid

2. Welke regierollen (Pröpper) worden door de belangrijkste partijen gespeeld?

Tabel: Regierollen Afgifte Evenementen

		Eigen beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur RIJK	Uitvoeringsgerichte regisseur GEMEENTE
	Nee	Visionaire regisseur BRANCHE	Faciliterende regisseur REGIO

3. Welke verschillen (AEF) zijn er tussen kleine en grote gemeenten?

- Kleine gemeenten hebben weinig grote evenementen
- Kleine gemeenten hebben minder middelen, personeel en specialistische kennis

- Grote gemeenten hebben een groter informatienetwerk
- Grote gemeenten hebben meer last van interne verkokering van denkbeelden waardoor een integrale benadering moeilijker is

Samenvattend

Voor het vergroten van kennis en expertise en informatienetwerken is regionalisering verstandig. Verdeling van taken kan leiden tot efficiëntie voordeel, mits er binding blijft bij de lokale gemeente. Vooral voor kleinere evenementen met weinig maatwerk zouden gestandaardiseerde diensten moeten worden aangeboden. Dat kan elke gemeente zelf doen. De meer complexe aanvragen die meer interactie vragen kunnen worden afgehandeld door een ervaring specialist. Vooral in kleinere gemeenten is een dergelijk persoon niet aanwezig. Specialisatie is noodzakelijk en organisatie op een grotere schaal past daarbij.

Hoofdstuk 5. Overzicht samenvattende conclusies

Op basis van diverse onderzoeken zijn hoofdstuk 3 een aantal algemene conclusies getrokken met betrekking tot de vraag welke factoren een bepalende rol spelen bij regionale samenwerking. Deze conclusies waren:

Het (organiseren van) draagvlak onder deelnemende partijen is cruciaal.

Samenwerking is moeilijker als er partijen zijn die duidelijk meer belang hebben.
Er moet sprake zijn van een gezamenlijk probleem.

Het proces moet zodanig professioneel worden aangepakt dat alle partijen vertrouwen hebben dat zijer allen hun voordeel mee doen.

Regionalisering draagt bij aan de vergroting van het expertiseniveau.

De rijksoverheid moet het gemeentelijk initiatief ondersteunen, maar de initiatieven moeten tegelijkertijd wél passen in de brede visie van de rijksoverheid. De centrale aansturing en lokale autonomie moeten in balans zijn. Iedere actor heeft een eigen regierol en deze regiorollen moeten op elkaar zijn afgestemd.

Er is verschil tussen kleine en grote gemeenten. Kleine gemeenten zijn over het algemeen meer gebaat bij regionale samenwerking omdat zij meer problemen hebben bij lokale regievoering. Zij hebben onvoldoende kennis, informatie en personeel, geen systematische analyse van informatie en weinig overtuigingskracht ten opzichte van andere partners. Grote gemeenten kunnen last hebben van interne verkokering waardoor de regionale samenwerking verslechtert.

In hoofdstuk 4 is vervolgens dieper ingegaan op de meer specifieke factoren die een rol spelen bij de uitvoering van elk van de veiligheidstaken in de omgeving waarin deze taken worden uitgevoerd. Uitgangspunt hierbij was een antwoord te kunnen geven op de (onderzoeks-)vraag of deze taak doeltreffender en/of doelmatiger op een regionale schaal worden georganiseerd en uitgevoerd dan op de schaal van de gemeente. Het is niet mogelijk om een duidelijk en onomstotelijk antwoord op te geven. Wel is voor elk van de veiligheidstaken een samenvattende conclusie gegeven die richtinggevend is voor de wijze waarop de uitvoering van de taken in het licht van de onderzoeksvraag georganiseerd zou moeten worden:

Samenvattende conclusie voorlichting bij rampen

Voor het vergroten van kennis en expertise en informatienetwerken is regionalisering verstandig. Verdeling van taken kan leiden tot efficiëntie voordeel, mits er binding blijft bij de lokale gemeente. Gemeenten kunnen zelfstandig een beroep doen op landelijke ondersteuning. Regionale samenwerking is dus niet noodzakelijk. Het is voor kleine gemeente een mogelijkheid om hun doorzettingsmacht niet uit handen te hoeven geven. Dat is echter waarschijnlijk alleen van toepassing in een kleine crisis, omdat bij een grote crisis er een grotere vraag zal worden neergelegd bij de rijksoverheid. Centrale sturing is dan onvermijdelijk. Op de schaal van de regio is de informatiepositie het sterkst.

Samenvattende conclusie registratie van slachtoffers

Om de registratie van slachtoffers te verbeteren is uniformiteit in gegevensuitwisseling is belangrijk. Doorzettingsmacht is daarbij van groot belang omdat er diverse partners bij betrokken zijn. De druk van de rijksoverheid kan daar bij nuttig zijn. Hoewel het NRK haar diensten aan elke individuele gemeente aanbiedt, zijn andere partijen (politie, GHOR) regionaal georganiseerd. Kleinere gemeenten kunnen in crisistijd de registratie van slachtoffers onmogelijk zelf organiseren. Uitvoering op een grotere schaal is noodzakelijk. Dit hoeft niet alleen regionaal te gebeuren. Registratie kan vele niveau's tegelijk: lokaal, regionaal, maar ook nationaal (postbus 51, call-centra). Op voorwaarde dat er sprake is van een eenduidige informatie-uitwisseling, geeft dát het beste rendement.

Samenvattende conclusie afgifte evenementenvergunningen

Voor het vergroten van kennis en expertise en informatienetwerken is regionalisering verstandig. Verdeling van taken kan leiden tot efficiëntie voordeel, mits er binding blijft bij de lokale gemeente. Vooral voor kleinere evenementen met weinig maatwerk zouden gestandaardiseerde diensten moeten worden aangeboden. Dat kan elke gemeente zelf doen. De meer complexe aanvragen die meer interactie vragen kunnen worden afgehandeld door een ervaring specialist. Vooral in kleinere gemeenten is een dergelijk persoon niet aanwezig. Specialisatie is noodzakelijk en organisatie op een grotere schaal past daarbij.

Gebruikte literatuur

- Aa, W. van der & Elfring, T. *Management van dienstverlenende bedrijven* (2^e herziene druk). Schoonhoven: Academic Service, 2003
- Anderson Elffers Felix, *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*. Quick scan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid, Utrecht, februari 2005
- Barter, W.R. , *Regional government in England*, a preliminary review of literature and research findings, Department of the Environment, Transport and the Regions London, 2000
- Benard, M. *Aanpoten in de polder*; Burgemeesters in de veiligheidsregio, 2005
- Berveling, J., M. van Dam, G. Neelen en A. Wille, Als je bestond zou ik van je scheiden - Motieven om wel of niet toe te treden tot de stadsprovincie Amsterdam, in: M. van Dam, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille (red.), *Het onzichtbare bestuur - Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Delft, 1996, pp. 139-165.
- Bruijn, H. de., E. ten Heuvelhof, R. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, 2^e druk, 2002
- Dam, M.J.E.M. van, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille (*Draagvlak gezocht: Beslissen over veranderingen in het binnenlands bestuur*. In: Bestuurskunde, jaargang 5, nummer 7, 1996, pp 317-329).
- Boin, 't Hart, *Crisisleiding laat het afweten – centralistisch systeem blijft kwetsbaar*. In: Nieuwsbrief Crisisbeheersing (Min BZK), nr. 4, december 2004
- CapGemini, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nulmeting Veiligheidsregio's*, november 2004
- Dam, M.J.E.M. van, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille, *Draagvlak gezocht: Beslissen over veranderingen in het binnenlands bestuur*. In: Bestuurskunde, jaargang 5, nummer 7, 1996, pp 317-329).
- Gemeente Arnhem, *Algemene Plaatselijke Verordening*, 1993
- Gemeente Arnhem, *Rampenplan*, juni 2005
- Gemeente Arnhem, *Regels voor evenementen in Arnhem*, 2004
- Gemeente Arnhem, *Nota Evenementenbeleid*, 2004
- Hulpverlening Gelderland Midden, *Evaluatierapport oefencyclus*, Arnhem, 2005
- Quinn, R.E. e.a, *Handboek management vaardigheden*, Schoonhoven: Academic Service. pp.7-34, 1998
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Leidraad Opzet en Operationeel CRIB Proces*, 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handleiding rampenbestrijding*, Den Haag, VUGA uitgeverij BV, 1990;
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief aan de veiligheidsregio i.o. over het basis zorgniveau, Den Haag, 21 november 2005

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Brochure: *Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie: vraagbaak en adviseur*, Den Haag, April 2005

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *3 visies op veiligheidsregio*; Uuh...visiedocument? Ja die is bijna klaar!, Den Haag, november 2005

Neelen, G.H.J.M. et al, *De provincie in het vizier*. Opstellen over het Nederlands middenbestuur, December 1999

Noordegraaf, M., *Management in het publiek domein*, 2004

PriceWaterhouseCoopers in opdracht van het Regionaal College Hulpverlening Gelderland Midden, *Eindrapportage Evaluatie HGM*, mei 2005, p. 4-32

Pröpper, dr. I, drs. B. Litjens, drs. E. Weststeijn, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, 2004

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Veiligheid op niveau: een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*. Den Haag, 2003.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Autonoom of automaat*, advies over gemeentelijke autonomie. Den Haag, augustus 2005.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Legio voor regio*, bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken, Den Haag, 2003

Raad voor het Openbaar Bestuur, *ICT en overheid in vogelvlucht, Trias Informatica deel II, Van staat zonder land naar land zonder staat*. Den Haag, 15 juli 2003

Tweede Kamer, Kamerstukken 29 517-4, 2004-5 Brief van de Minister van Binnenlandse zaken met als onderwerp: regionaal veiligheidsbestuur. (27 april 2005).

Tweede Kamer, Kamerstukken 30300 VII nr. 4 Brief van de Minister van Binnenlandse zaken met als onderwerp: Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. (28-10-2005)

Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2003-2004, 29517, nr. 1, Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's

Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2003-2004, 29668, nr. 1, Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007

Zuurmond A., *De infocratie, een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*, Den Haag, Phaedrus, 1994

Bijlagen

1. Overige literatuurverwijzingen
2. Voorwaarden of condities voor een gemeentelijke regierol (Pröpper, 2004)
3. condities AEF
4. Verslag VNG&VGS-middagconferentie; De rol van de (coördinerend) secretaris in de veiligheidsregio, Amersfoort, 1 september 2005
5. Notitie organisatie gemeentelijke processen veiligheidsregio Gelderland Midden

Bijlage 1 Overige literatuurverwijzingen

Cachet, A., J.F.M. Koppenjan, De vorming van de stadsprovincie Rotterdam: een onmogelijke opgave? In: M. van Dam, J. Berveling, G. Neelen en A. Witte (Red). *Het onzichtbare bestuur: over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*. Delft, Eburon. Pp. 91-116

Dalton, R., *Citizen politics in western democracies*, Chatham, N.J., 1988.

Dijkstal, H., W. van Monsfrans, P. Noordanus, P. Scheffer en R. in 't Veld. *'Samen stad' betekent wat: advies over samenwerking in de Drechtsteden*. Amersfoort, Lysias Advies, 2003

Norton, A. *International handbook of local and regional government*. Cheltenham, Edward Elgar, 1994

Savitch, H.V. & R.K. Vogel. "Perspectives for the Present and Lessons for the future". In: H.V. Savitch & R.K. Vogel. *Regional polics: America in a post-city age*. Thousand Oaks, SAGE. Pp. 275-301., 1996

Vasterman, P., *Mediahype*, Aksant, Amsterdam, 2004

Weir, M. Coalition building for regionalism. In: B. Katz. (ed.). *Reflections on regionalism*. Washington: Brookings Institution Press, 2000

Weir, M. *Metropolitan coalition-building strategies*. Paper for the Urban Seminar Series on Children's Health and Safety, Harvard University, December 6-7, 2001.

Wille, A., *The accidental activist*, Amsterdam, 1994.

Bijlage 2: Overzicht van voorwaarden of condities voor een gemeentelijke regierol volgens Pröpper

Voorwaarden rijksoverheid	
Kwaliteit van rijkskaderstelling	<ul style="list-style-type: none"> – in termen van evalueerbare doelen; – helderheid van wat vast en niet vast ligt.
Voorwaarden gerelateerd aan samenspel rijksoverheid met gemeentebesturen	
De wijze van sturen door de rijksoverheid in termen van voorwaarden scheppen en stimuleren en de wijze waarop gemeenten hierop inspelen.	<p>De rijkssturing is te typeren aan de hand van:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ruimte geven aan gemeenten binnen zekere vrijheid te handelen (beleids- en handelingsruimte, gegeven beleidskaders, financiële richtlijnen, planbeoordelingsvoorschriften, protocollen, rijksrichtlijnen); – hulpmiddelen (geld, kennis, bevoegdheden en dergelijke) om binnen deze ruimte regisserend te kunnen optreden; – stimulansen voor gemeenten om ook werkelijk gebruik te maken van deze ruimte en hulpmiddelen (attenderen, motiveren, afspraken maken). <p>De wijze waarop gemeenten hierop inspelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wel of niet gebruik maken van ruimte. Ook: in hoeverre wordt door gemeentelijke bemoeienis de ruimte beperkt? In hoeverre spelen mechanismen waarbij aanvankelijk open regelingen als gevolg van gemeentelijk 'verzoek' gaandeweg worden dichtgetimmerd en gebureaucratiseerd, via de vraag naar zekerheid, duidelijkheid en protocols? – wel of niet gebruik maken van hulpmiddelen. Maakt de gemeente bijvoorbeeld gebruik van bepaalde subsidies om samenwerkingspartners te mobiliseren? – wel of niet gevoelig zijn voor stimulansen.
Wijze van sturen door de rijksoverheid in termen van (beleids)instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> – wetgeving; – geld (hoeveelheid subsidie, wijze van subsidievertrekking, bijvoorbeeld al of niet outputfinanciering); – kennis, onderzoek; – rapportage / monitor ten behoeve van zelfinzicht gemeenten en / of toezicht rijk; – toezicht vanuit leer- en of afrekenmodus; – (prestatie)afspraken / convenanten. (Daarbij van belang is ook de vraag hoe vast deze afspraken zijn. Heel hard of is het een intentie die gemeenten eenzijdig, bijvoorbeeld bij gewijzigde omstandigheden of inzichten, naast zich neer kunnen leggen? Aanvullend: hoe helder zijn de afspraken?)
De consistentie of aansluiting van de aansturing door diverse departementen of onderdelen hiervan.	In het bijzonder wat de beleidsruimte is, gegeven het totaal aan relevante rijksbemoeienis, niet alleen vanuit direct betrokken departement.
De complementariteit van bestuur	Gaat om de samenhang en aansluiting tussen rijksinzet en gemeentelijke inzet (en eventueel provinciale inzet). Ook de congruentie van probleemperceptie, beleidsdoelstelling en beleidsaanpak.
Welk regime legt de rijksoverheid op in termen van marktwerking versus budgetmechanisme	<ul style="list-style-type: none"> – bijvoorbeeld: gedwongen winkelnering Regionale Opleidingen Centra (ROC's), maar wel vrijheid door aan te besteden; – positie en rol gemeentebestuur als democratisch gekozen orgaan ten opzichte van andere partijen.
Verwachtingen die de rijksoverheid uitspreekt richting gemeenten over de mate en de wijze van invullen van de regierol.	Wel of geen verwachtingen, hoge of lage verwachtingen?
Adequate taakverdeling rond bevoegdheden en aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden:	<ul style="list-style-type: none"> – helderheid; – voldoende overeenstemming hierover of beperkt 'grijs' gebied waarover discussie is; – adequate communicatie of proces om over 'grijs' gebied met elkaar tot zaken te komen.
Voldoende vertrouwen in elkaar.	Vertrouwen gemeenten bijvoorbeeld de motieven van overdracht van bevoegdheden of taken vanuit de rijksoverheid? Zien ze het bijvoorbeeld niet als een verkapte vorm van bezuinigen?
Voorwaarden gemeentebestuur	
Gemeentegrootte	
Bestuurskracht, responsiviteit en / of vraaggerichte organisatie	
Ambitieniveau ten aanzien van het onderwerp.	Zowel een te hoog als te laag ambitieniveau werkt averechts op oppakken regierol. Te hoog: te ver voor de troepen uit, te utopisch / te onrealistisch, te omvattend – te integraal: het gaat over alles en niets. Te laag: te weinig mobiliserende kracht en te weinig eigen commitment.

Politieke, bestuurlijke en organisatorische prioriteit van het onderwerp (en eventuele fluctuaties of verschuivingen hiervan)	Heeft doorwerking naar beschikbare tijd, geld en kwaliteit of bestuurlijk gewicht aan menskracht.
Interne organisatie binnen college en ambtelijke organisatie (eenheid van leiding)	
Persoonlijke identificatie wie regisseur is en aanspreekbaarheid van hem / haar op het vervullen van de regierol.	Is de regisseur een persoon, bijvoorbeeld projectleider en / of bestuurder, of is het een groep (afdeling, college) of een abstractie (de gemeente)?
Gerelateerd aan het type regisseur / de positie van waaruit de regisseur de taak oppakt:	<ul style="list-style-type: none"> – koppeling of juist vermenging met andere rollen dan regisseur, onder meer eenzijdige verantwoordelijkheid en sturende rol ten aanzien van bepaalde publieke taken; – neutrale of niet neutrale opstelling ten aanzien van het resultaat; – hoeveelheid doorzettingsmacht; – kent de regisseur zijn eigen situatie, gaat hij bijvoorbeeld ten onrechte uit van doorzettingsmacht waardoor hij partijen tegen zich in het harnas jaagt?
Voorwaarden gerelateerd aan samenspel tussen gemeentebestuur en regionale en lokale partijen	
De verwachtingen die partijen richting gemeenten uitspreken over de mate en de wijze van invullen van de regierol. (Wel of geen verwachtingen, hoge of lage verwachtingen?).	
De reputatie van de gemeente, bijvoorbeeld in termen van betrouwbaarheid en slagvaardigheid.	
Concurrentie met andere partijen over de regierol	
Voldoende basis voor samenwerking	<p>a) wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen om hun belangen / doelen te realiseren (aansluitend bij het onderwerp of het vraagstuk), zoals beleefd door betrokkenen zelf. Eventueel verdieping aan de hand van typen afhankelijkheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> – putten uit dezelfde hulpbronnen; – het bieden van hulpbronnen aan elkaar (deskundigheid, kennis, arbeidscapaciteit, geld etc.); – competitieve versus non-competitieve afhankelijkheid (doelbereiking van de een wel of niet ten koste van de ander); – beiden vervolgens te typeren naar sequentiële dan wel reciproke afhankelijkheid. Of anders geformuleerd: eenzijdig, bijvoorbeeld vanuit een lineair (werk)proces; of tweezijdig, bijvoorbeeld op basis van iteratief werkproces of van onderlinge ruil; <p>b) mogelijkheden om doelen / belangen te vervlechten (of in plaats daarvan strijdige en onoverbrugbare tegenstellingen);</p> <p>c) bereidheid, wil tot samenwerking of medewerking;</p> <p>d) externe oriëntatie (oog voor 'geheel!');</p> <p>e) focus op eigen autonomie vormt geen belemmering. Of anders geformuleerd: gevraagde samenwerking vormt geen (onoverkomelijke) inbreuk op autonomie;</p> <p>f) gemeenschappelijke cultuur (kennis, normen en waarden) en samenwerkingsgeschiedenis;</p> <p>g) persoonlijke relaties en verhoudingen tussen relevante leden van de betrokken actoren;</p> <p>h) respect of positieve waardering voor elkaar;</p> <p>i) interesse of indifferentie ten opzichte van elkaar;</p> <p>j) vertrouwen in elkaar (actor als geheel, of relevante personen) en vertrouwen als de verwachting op coöperatief handelen van de ander;</p> <p>k) een gemeenschappelijk urgentiegevoel en prioriteitstoekenning ten aanzien van de problematiek of het vraagstuk</p>
Machtsverhoudingen tussen gemeentebestuur en regionale en lokale partijen ('mobiliseerbaar' gegeven het onderwerp of het vraagstuk)	<ul style="list-style-type: none"> – de relevantie van de handelingsmogelijkheden van de ene actor voor het bereiken van de doelen van een andere actor; – de mate van vrijheid van handelen (in een onderhandelings- of ruilproces).
Structuur van het netwerk van betrokken partijen	<ul style="list-style-type: none"> – hoeveelheid exclusieve relaties van de regisseur; – centraliteit van de regisseur; – keten, kring, web, ster.
Adequate taakverdeling rond bevoegdheden en aansprakelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> – helderheid; – taakverdeling is <i>procedureel</i> qua bevoegdheden en <i>inhoudelijk</i> qua

en verantwoordelijkheden	kerncompetenties juist; – voldoende overeenstemming hierover (beperkt 'grijs' gebied waarover discussie is); – adequate communicatie of proces om over 'grijs' gebied met elkaar tot zaken te komen.
Voorwaarden binnen regionale of lokale actoren	
Interne organisatie binnen andere partijen. Kunnen woordvoerders afspraken maken namens hun organisatie?	
Hebben actoren een goed beeld van eigen situatie (doelen, belangen, problematiek, etc.)?	
Prioriteit en urgentie ten aanzien van het onderwerp of het vraagstuk.	
Voorwaarden gerelateerd aan hulpbronnen voor de regisseur	
Informationele / communicatieve hulpbronnen:	– Het al of niet aanwezig zijn van een goede communicatieve infrastructuur om formeel dan wel informeel met alle partijen informatie uit te wisselen en zich met elkaar te verstaan. – Het beschikken van een adequaat systeem om maatschappelijke omgeving te verkennen: – 'attentiemanagement': attenderen en selecteren van relevante externe informatie ten behoeve van interne verwerking; – permanente aandacht om onmiddellijk op bijzondere gebeurtenissen (kansen en problemen te kunnen inspelen); – periodieke scan van situatie aan de hand van vooraf bepaalde meetpunten (monitor, onderzoek).
Sociale hulpbronnen:	– maatschappelijke steun voor de regisseur en het onderwerp; – vertrouwen van interne en externe actoren in de regisseur.
Politiek-bestuurlijke hulpbronnen:	– politieke urgentie en prioriteit. Dit komt tot uitdrukking in voldoende budget, maar ook door bijvoorbeeld prominent het politieke debat te voeren met als doel het zichtbaar maken van het onderwerp dat door de politiek serieus wordt genomen; – een helder politiek kader voor inhoudelijke en procesmatige beslissingen van de regisseur; – politieke ruggesteun voor de koers en de regisseur (bijvoorbeeld wanneer tijdens de uitvoering bepaalde zaken anders uitpakken dan verwacht met als gevolg extra kosten, meer tijd etc.); – politieke en bestuurlijke 'bevlogenheid' bij het onderwerp en de invulling van de regierol.
Organisatorische hulpbronnen:	– adequate interne organisatie in ieder geval met betrekking tot die delen van de organisatie waar de regisseur mee te maken heeft; – positie van de regisseur binnen de organisatie; – kwaliteit en kwantiteit personeel.
Financieel-economische hulpbronnen:	– geld (heffingen, subsidies, fiscale regelingen); – voorzieningen (gebouwen); – goederen (computers, meubilair).
Juridische hulpbronnen:	– bevoegdheden.
Overige voorwaarden	
De tijd die het onderwerp vraagt om de regierol aan te kunnen (inhoudelijk: onderwerp, rijksregelingen, samenhang aspecten; proces / organisatie: partijen opzoeken, interesseren, etc.). Heeft ook met de afbakening van het onderwerp te maken ('hoe omvattend is het geheel'?).	

Bijlage 3 Knelpunten gemeentelijke regie afgezet tegen gemeentegrootte (AEF)

(X: knelpunt doet zich voor; ±: knelpunt doet zich beperkt voor).	Klein <20.000	Middelgroot 20-100.000	Groot 100.000+
WILLEN			
<i>Belang</i>			
Onvoldoende integraliteit aanpak	X	X	±
Accent op inzet politie/justitie	X		
Gebrek aan politieke prioriteit	X	X	±
<i>Capaciteit en middelen</i>			
Beperkte personele capaciteit	X	X	
Middelengestuurde aanpak i.p.v. probleemgestuurd	X	X	X
<i>Samenhang met ander gemeentelijk beleid</i>			
Interne verkokering		X	X
Gebrek aan prioriteit bij delen van de organisatie	X	X	X
Effecten op veiligheidsbeleid worden niet meegewogen	X	X	X
Belangentegenstellingen tussen diensten	X	X	X
Onvoldoende sterke positie veiligheidscoördinator	X	X	X
KENNEN			
<i>Regievoering</i>			
Ontbreken van 'best persons' (competenties veiligheidscoördinator)	X	X	X
<i>Systematische aanpak</i>			
Concept lastig in kleine gemeenten	X		
Onvoldoende informatievoorziening	X	X	X
Onvoldoende zicht op informatie van partners	X	X	
Onvoldoende systematische analyse	X	X	
Onvoldoende resultaatgericht	X	X	±
Onvoldoende monitoring en evaluatie	X	X	X
<i>Expertise</i>			
Onvoldoende expertise inhoudelijk	X	X	
Onvoldoende kennis van partners	X	X	
Onvoldoende expertise fysieke veiligheid	X	X	
KUNNEN			
<i>Aansturing partners</i>			
Veiligheid heeft niet voor alle partners prioriteit	X	X	X
Culturele / ideologische verschillen	X	X	X
Gebrek aan overtuigingskracht gemeenten	X	X	
Gebrek aan capaciteit en middelen partners	X	X	X
Moeite met waarmaken gezagsrol politie	X	±	
Informatie-uitwisseling tussen partners, o.a. door verschillen in benadering en cultuur	X	X	±
Beleidscycli lopen niet parallel	X	X	X
Onvoldoende gebruik maken van sturingsinstrumenten	X	X	
Gebrek aan competenties voor horizontale sturing	X	X	±
Onvoldoende sturingsmogelijkheden m.b.t. beschikbaarheid van capaciteit justitie- en zorgketen	X	X	X
<i>Ruimte voor lokaal maatwerk</i>			
Toenemende verticale c.q. centrale sturing ketenpartners	X	X	X
Bij politie en OM nadruk op strafrechtelijke aanpak, sluit niet altijd aan bij lokale problematiek	X	X	X
Zorgaanbod sluit niet goed aan bij behoeften gemeenten	X	X	X
CONDITIES RIJK			
<i>Belemmeringen rijksbeleid en regelgeving</i>			
Verkokering op rijksniveau belemmert integrale aanpak	X	X	X
Gebrek aan continuïteit rijksbeleid / opeenstapeling van beleid	X	X	X
Onvoldoende middelen voor middelgrote gemeenten met centrumfunctie		X	
Te veel voorwaarden additionele financiering belemmeren maatwerk	X	X	X
Projectmatige financiering belemmert structurele inbedding	X	X	X
<i>Ondersteuning gemeenten</i>			
Ondersteuning is onvoldoende praktisch	X	±	

Bijlage 4: Verslag VNG&VGS-middagconferentie

**De rol van de (coördinerend) secretaris in de veiligheidsregio,
Amersfoort, 1 september 2005**

Welkomstwoord door de dagvoorzitter van de middag Herman Geerdink die het grote gezelschap door de middag heeft geleid. De opkomst was zeer hoog, uit bijna elke veiligheidsregio was een secretaris aanwezig. (zie presentielijst).

Uit het voorstelrondje bleek hoe groot de verschillen zijn tussen de verschillende veiligheidsregio's en de rol die secretarissen daar in hebben. Vraagstukken die hierbij aan de orde kwamen;

- De positie van de secretaris binnen de kring. Chris Kuikman (Limburg-Zuid) is schriftelijk benoemd als afgevaardigde namens de kring). Terwijl anderen er zonder duidelijk draagvlak zitten
- Is er ook een rol voor de regio in het integrale veiligheidsbeleid? In Drenthe is het beleidsplan van de politie afgestemd met het IV-beleid van gemeenten.
- Uit welke personen bestaat de veiligheidsdirectie? In Groningen is bijvoorbeeld ook de provincie vertegenwoordigd.
- Jan Wijnia (Gelderland-Zuid) gaf aan geconfronteerd te worden met secretariskringen die niet overeenkomen met de schaal van de veiligheidsregio
- Wat is de meest handige manier om de coördinerende rol te organiseren. Enkele secretarissen geven aan er niet te veel tijd voor te willen vrij maken, naast het eigenlijke werk, terwijl bijvoorbeeld Caro van der Lijcke (Zeeland) 3 dagen per week is vrijgesteld. In Gelderland-Midden is gekozen voor de vorm van een directie-secretaris (ex-gemeentesecretaris) die zich sterk oriënteert op gemeenten.
- Wat is de rol van de coördinerend secretaris? In de voorbereiding (preparatie) of ook in de repressie? Of is de rol van de secretaris de (financiële) belangen van het bestuur behartigen in de veiligheidsdirectie? Ook wel: "zorgen dat de brandweercommandant niet te gek doet."
- Waaruit bestaat de rol in de voorbereiding? Enkele secretarissen zitten bijvoorbeeld het regionale AOV overleg voor.
- Welke secretaris is coördinerend? De secretaris van de grootste gemeente? In Hollands-Midden wordt de coördinerend burgemeester in de repressieve fase vergezeld door zijn eigen secretaris
- Op welke wijze heeft de secretaris invloed op medewerkers van andere gemeenten binnen de regio? Sommigen geven aan hier pragmatisch mee om te gaan terwijl anderen zich wat meer formeel opstellen.
- De verhoudingen in een regio (kleine-grote gemeenten) zijn zeer bepalend bij de invulling van het coördinerend secretaris-schap.
- Miedema (Gld-Midden) ziet twee ideaaltypische invullingen: In de 1^e variant is de secretaris vooral proces-begeleider; in de 2^e is hij inhoudelijk deskundige.

Wat is een coördinerend gemeentesecretaris?

Over deze vraag is uitgebreid gesproken. Bovenstaande punten geven aan dat er nog geen eenduidig antwoord is te geven. Er zijn verschillende aspecten te onderscheiden, voorbereiding, repressie, financiën. Positie (doorzettingmacht) secretaris, naar medewerkers van andere gemeenten. Welk mandaat heeft de secretaris en van wie? De noodzaak om deze vragen helder op een rij te zetten en vanuit deze verschillende dimensies met een paar alternatieve modellen te komen wordt breed gezien. *(Dit wordt opgepakt in het kader van project 3 zie Ondersteuningprogramma)*

Kabinetstandpunt Veiligheidsregio

De toelichting door Thijs Kuipers op het kabinetstandpunt (zie bijlage) leverde voldoende discussie op.

- Doorzettingmacht; wat betekent dat? En wie heeft doorzettingmacht in welke fase? In Drenthe is doorzettingmacht in het crisisbestuur bij de CdK belegd. En is het vanzelfsprekend dat de burgemeester van de grootste gemeente coördinerend burgemeester is? De burgemeester van Eijsden is inmiddels een zeer ervaren bestuurder als het om hoog water gaat.

- Pro-actie preventie regionaliseren, Is dat wel noodzakelijk en gaat dat niet regelrecht in tegen de doelstellingen van andere overheid?
- De veiligheidsregio is volgens secretarissen en VNG in hoofdzaak een goede ontwikkeling die de effectiviteit vergroot en bestuurlijke druk vermindert. Zorgpunten zitten vooral in de democratische borging, de inconstanties/conceptuele spanningen en de duurzaam gescheiden leefwerelden die kunnen ontstaan.
- Veelvuldig komt terug hoezeer alles uiteindelijk toch weer mensenwerk blijft.

Ondersteuningsprogramma

Toelichting door Thijs op het ondersteuningsprogramma dat 31 augustus is vastgesteld door de Stuurgroep Veiligheidsregio. Het ondersteuningsprogramma is als bijlage toegevoegd. (wanneer de subsidieregeling is vastgesteld zal deze worden verspreid)

Verscheidene secretarissen hebben zich gemeld om betrokken te worden bij trajecten uit het ondersteuningsprogramma. Een overzicht:

Projecten zoals genoemd in versie 2.0 van het Ondersteuningsprogramma implementatie Veiligheidsregio	Projectleider	Betrokken
1. Netwerkvorming gemeentelijke kolom	N.t.b.	Herman Geerdink, Karel Boonen, Ad de Bever, Anke Boomsma
2. Model gemeenschappelijke regeling	Jan de Baas (N-O-Gelderland) i.s.m. Annemieke Traag	Anke Boomsma, Rein Schurink
3. Ontwikkeling visie gemeentelijke kolom / uniformering planvorming (project 3 en 4 samen)	N.t.b.	Evelien Blaauw, Jan Brinkman, Chris Kuikman, Fons Naterop, Jack de Vos, Anke Boomsma
- - - - - samengevoegd		
5. Ondersteuning door derden	N.t.b.	Jan Brinkman, Eppo Koldam

Afspraken

- VNG zal initiatief nemen om bovengenoemde personen te betrekken bij genoemde deelprojecten 2, 3 en 5). Genoemde kopgroep zal (in afstemming met VNG) project 1 oppakken (tijdens VGS-congres).
- Iedereen kan voorbeelden van gemeenschappelijke regelingen die al in verschillende regio's beschikbaar zijn, mailen aan Marcel.Tielen@vng.nl . De voorbeelden zullen aan de werkgroep beschikbaar worden gesteld als bronmateriaal.
- Andere info relevant voor de verschillende trajecten van het ondersteuningsprogramma of info relevant voor andere collega's kunt u eveneens richten aan Marcel.
- Wilt u participeren in een van de gemeentelijke trajecten uit het ondersteuningsprogramma? U kunt dat kenbaar maken bij Marcel of Thijs of een van bovenstaande contactpersonen.
- Aanvullingen/opmerkingen bij het ondersteuningsprogramma kunt u richten aan Thijs.

VeiligheidsVizier

Thijs licht kort het VeiligheidsVizier toe. Het VeiligheidsVizier is een leerinstrument voor gemeenten waarmee de veiligheid verbeterd kan worden. Belangrijker is dat het de gemeenten ook in staat stelt de gegevens onderling te vergelijken (benchmarking), of een rapportage op te stellen voor de Raad. Het instrument kan ook gebruikt worden bij risicocommunicatie richting burgers.

Binnenkort wordt het mogelijk om gemeenten binnen de veiligheidsregio te vergelijken.

Bijlage 5: Notitie Organisatie gemeentelijke processen Veiligheidsregio Gelderland Midden

Inleiding

In april 2004 heeft het Kabinet haar standpunt over de vorming van veiligheidsregio's bekendgemaakt. Ten behoeve van de eenduidigheid is het van belang te weten wat met een veiligheidsregio wordt bedoeld. Door het Kabinet wordt hieronder verstaan: *“een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hierbij is sprake van een territoriaal congruente indeling conform de huidige indeling van de politieregio's”*.

Sinds het Kabinetsstandpunt is bekendgemaakt zijn hierover vele nota's, adviezen en brieven verschenen. Daarin wordt weinig aandacht geschonken aan de wijze waarop invulling moet/kan worden gegeven aan de organisatie van de gemeentelijke processen (de groene kolom) binnen de veiligheidsregio. De minister van BZK geeft wel aan dat het nieuw te vormen regionaal veiligheidsbestuur ambtelijk ondersteund zou kunnen worden door een “veiligheidsbureau”. De gemeentelijke taken op het gebied van de rampenbestrijding zouden daar een onderdeel van kunnen zijn. In diverse regio's wordt op basis van eigen inzichten en lokale kenmerken op verschillende wijze invulling gegeven aan deze organisatie.

In Gelderland Midden moet ook invulling worden gegeven aan deze organisatie van de gemeentelijke processen. Op 13 juli 2005 is hiertoe tijdens een bijeenkomst voor gemeentesecretarissen een eerste aanzet gegeven. Het discussiestuk (zie bijlage 2) is door de gemeentesecretarissen besproken. Algemene conclusie was dat er een verdiepingsonderzoek moest worden verricht, alvorens er een definitief voorstel over de toekomstige organisatie van de gemeentelijke processen aan het Dagelijks Bestuur en het Regionaal College Hulpverlening kan worden voorgelegd.

Het verdiepingsonderzoek is verricht door een kerngroep bestaande uit:

- De heer Doeven (gemeentesecretaris Nijkerk);
- De heer van Kessel (gemeentesecretaris Zevenaar);
- De heer Vink (gemeentesecretaris Westervoort);
- De heer Latta (gemeente Overbetuwe);
- De heer van Neerijnen (gemeente Arnhem);
- De heer Vernooij (gemeente Ede);
- De heer Willemsen (gemeente Duiven).

Betrokkenen hebben zich bij hun werkzaamheden vooral gericht op een drietal kernzaken, dat in de hiervoor genoemde notitie is genoemd, te weten:

1. het organiseren van de gemeentelijke processen binnen het nog op te richten “Veiligheidsbureau” waarin de vier partners vertegenwoordigd zijn;
2. het “bundelen van krachten” van gemeentelijke AOV-ers;
3. (door)start van de intergemeentelijke teams “opvang en verzorging”, “CRIB” en “voorlichting” en het harmoniseren van de werkwijzen.

Het resultaat van de werkzaamheden van deze kerngroep en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen vindt u terug in deze notitie.

Hoofdstuk 1 Nut en noodzaak intergemeentelijke samenwerking

Sinds de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam is het besef gegroeid dat de rampenbestrijdingsorganisatie niet louter gevormd wordt door politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening. De eerste, veelal chaotische fase van de rampenbestrijding wordt voornamelijk gekenmerkt door het optreden van de operationele, parate diensten. Maar de fases die hier op volgen, vereisen vooral een sterke rol van de gemeente als vierde partner in de rampenbestrijding.

Net als de operationele diensten zullen afzonderlijke gemeenten *tijdens* een ramp of crisis zelden of nooit volledig zelfvoorzienend kunnen zijn in het leveren van de vereiste prestaties. Voor eventuele aflossing is vaak al helemaal geen capaciteit beschikbaar.

Uit de rapportage *Samen Sterk (uitwerking leidraad operationele prestaties Gelderland Midden)* blijkt dat de gemeenten binnen de regio Gelderland Midden hierop geen uitzondering vormen. Daarom hebben wij het capaciteitsprobleem als een vaststaand feit aangenomen. Om aan het hierboven genoemde capaciteitstekort het hoofd te bieden is intergemeentelijke samenwerking een voor de hand liggende optie.

Samenwerking is echter niet alleen *tijdens* een ramp noodzakelijk maar ook in de *preparatieve* fase gewenst. De *voorbereiding* van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsprocessen vraagt veel tijd en inzet. Hiervoor moet binnen de reguliere functies van gemeentelijke (sleutel)functionarissen een substantiële hoeveelheid tijd vrijgemaakt zijn.

Zo zou het idealiter moeten zijn, de praktijk laat over het algemeen een ander beeld zien. De waan van de dag, de reguliere productie en dienstverlening vanuit de hoofdfunctie, laat meestal onvoldoende ruimte voor een adequate invulling van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingstaken.

Een soortgelijk probleem doet zich voor bij de invulling van de functie AOV. In alle gemeenten binnen de regio Gelderland Midden wordt deze functie vervuld in combinatie met andere taken. Consequentie hiervan is dat de taakuitvoering moet concurreren met prioriteiten op andere gebieden. Maar ook dat zaken als het verwerven en onderhouden van voldoende kennis en vaardigheden, planvoorbereiding en actualisering daarvan, opleidingen en oefeningen, etc. onder druk komen te staan. Omdat het veelal om één-pitter-functie gaat vormt voorts de vervanging bij afwezigheid een knelpunt. Tenslotte vraagt het sleutelfunctionariskarakter van de AOV om een voortdurende beschikbaarheid in de vorm van een piket welke zelden binnen de toegewezen capaciteit op de schaal van afzonderlijke gemeenten kan worden georganiseerd.

Kortom, om redenen van efficiency, effectiviteit, continuïteit én stabiliteit is intergemeentelijke samenwerking op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing wenselijk c.q. noodzakelijk. Er zijn verschillende vormen waarop aan deze samenwerking inhoud kan worden gegeven.

Hoofdstuk 2 Uitgangspunten organisatie gemeentelijke processen veiligheidsregio

In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat er op verschillende manieren invulling kan worden gegeven aan intergemeentelijke samenwerking binnen de rampenbestrijding. Voor we verder gaan met het beantwoorden van de “hoe-vraag” hebben we onderstaand een aantal uitgangspunten geformuleerd.

Uitgangspunten organisatie gemeentelijke processen veiligheidsregio Gelderland Midden

1. het opnemen van en de positie van de gemeentelijke processen in de veiligheidsregio is een puur gemeentelijke verantwoordelijkheid. De gemeenten bepalen in gezamenlijkheid hoe dat vorm moet krijgen. Een eventuele gemeentelijke functionaris verantwoording laten afleggen aan de regionaal brandweercommandant is in dit opzicht niet wenselijk;¹
2. samenwerking door het formeren van intergemeentelijke teams gebeurt door en onder volledige verantwoordelijkheid van de gemeenten;¹
3. de AOV-functie moet een stevig lokaal fundament hebben/houden c.q. lokaal geborgd worden. Wil er namelijk op regionaal niveau voldoende slagkracht zijn, dan moet er binnen de gemeenten voldoende draagvlak zijn voor de (basis)kwaliteit van de rampenbestrijding in het algemeen;
4. bundeling van krachten op het gebied van een aantal AOV-taken is gewenst vanwege de te behalen efficiencywinst en borging van continuïteit en stabiliteit. Dit kan ook bereikt worden door onder de AOV-ers betere afspraken te maken. Om dat mogelijk te maken moeten gemeentesecretarissen zorgen voor beschikbaarheid van hun AOV voor “intergemeentelijke taken” ;
5. om op het gewenste basisniveau te komen kan het noodzakelijk zijn dat gemeenten met achterstanden op het gebied van de organisatie van de gemeentelijke processen, extra kosten moeten maken;
6. voor gemeenten die op het basisniveau zitten moet de organisatie van de gemeentelijke processen binnen de veiligheidsregio budgettair neutraal verlopen.

Positie coördinerend gemeentesecretaris

De positie van de coördinerend gemeentesecretaris moet worden versterkt. Op dit moment is er geen sprake van een duidelijke aansturing van de intergemeentelijke samenwerking. Deze taak is in de huidige regionale samenwerkingsregeling ondergebracht bij de gemeentesecretaris van Ede. Laatstgenoemde is coördinerend gemeentesecretaris. Voorgesteld wordt om, naast deze meer bestuurlijk georiënteerde coördinerend gemeentesecretaris, die lid wordt van een eventuele veiligheidsdirectie, ook een operationeel coördinerend gemeentesecretaris te benoemen. Deze gemeentesecretaris wordt belast met de aansturing van de werkzaamheden die binnen de gemeentelijke processen moeten worden uitgevoerd en ziet toe op het tijdig behalen van de gestelde doelen. Hij wordt geadviseerd door de AOV-ers van de gemeenten in de regio. Hij is tevens plaatsvervangend bestuurlijk coördinerend gemeentesecretaris in een eventuele veiligheidsdirectie. Beide functionarissen stemmen hun werkzaamheden onderling af en informeren de overige gemeentesecretarissen van Gelderland-Midden in de kringen van gemeentesecretarissen. Omdat deze kringen niet congruent zijn met de regio Gelderland Midden, komen de twee functionarissen uit een andere kring van gemeentesecretarissen.

¹ In de Brandweerwet is bepaald dat aan het bestuur van de regionale brandweer *het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen wordt opgedragen*. Deze coördinerende rol doet niets af aan de verantwoordelijkheden die de operationele diensten én de gemeenten ieder afzonderlijk hebben. Deze zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor de voorbereiding op en uitvoering van de aan hen toebedeelde procesclusters uit het gemeentelijk rampenplan. De brandweer voor de cluster Bron- en effectbestrijding, de GHOR voor de Geneeskundige hulpverlening en de politie voor de cluster Rechtsorde en verkeer. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de procescluster Bevolkingszorg. In het verlengde hiervan worden eventuele intergemeentelijke teams door en onder verantwoordelijkheid van de gemeenten geformeerd. Een eventuele gemeentelijke functionaris binnen het Veiligheidsbureau legt verantwoordelijkheid af aan de deelnemende gemeenten, in de persoon van de operationeel coördinerend gemeentesecretaris.

Hoofdstuk 3 Voorwaarden voor samenwerking

Zoals in de inleiding is aangegeven is in de verschillende documenten die zijn verschenen over de veiligheidsregio's, nauwelijks iets vermeld over de organisatie van de gemeentelijke processen. Dus er ligt geen blauwdruk hoe hier invulling aan kan worden gegeven. Op zich hoeft dit geen probleem te zijn: immers, er is nu ruimte voor maatwerk. Weliswaar worden er op landelijk niveau allerlei initiatieven genomen op dit terrein, maar het zal nog zeker tot 2007 duren voordat deze referentiekaders beschikbaar zijn.

Wanneer er wordt gesproken over Veiligheidsregio's wordt vaak in een adem ook het "Veiligheidsbureau" genoemd. Om misverstanden te voorkomen wijzen wij er op dat het instellen van een Veiligheidsbureau géén verplichting is. Het kabinet ziet dit als een mogelijke vorm om het veiligheidsbestuur te ondersteunen, maar laat elk van de veiligheidsregio's volledig vrij om te kiezen welke organisatievorm hiervoor het meest geschikt is.

In het kader van het opstellen van deze notitie is bij verschillende regio's nagevraagd op welke wijze men de organisatie van de gemeentelijke processen vorm heeft gegeven. Een beperkt aantal regio's is daarin al vrij ver gevorderd. Varianten zijn: intergemeentelijke samenwerking door poolvorming, het opnemen van gemeentelijke functionarissen in een Veiligheidsbureau of samenwerking door "adoptie" van gemeentelijke processen. De inventarisatie heeft duidelijk gemaakt dat de gemeenten in Gelderland Midden voor wat betreft de samenwerking, geen koppositie innemen. Maar het is ook heel duidelijk dat we ons zeker niet in de achterhoede bevinden. Dit is uiteraard geen reden om achter over te gaan leunen. Integendeel, de discussie die al enige tijd wordt gevoerd rondom de Veiligheidsregio is een prima gelegenheid om een impuls te geven aan de intergemeentelijke samenwerking in Gelderland Midden.

Om hier op een goede wijze invulling aan te kunnen geven moet er een organisatievorm komen die in staat is:

- de intergemeentelijke teams op te richten en in stand te houden;
- landelijk beleid naar uniform toepasbaar gemeentelijk beleid te vertalen;
- gemeenschappelijke problematiek naar uniform beleid te vertalen;
- ondersteuning te bieden bij opleiding en oefening;
- ondersteuning te bieden bij de opzet van multidisciplinaire oefeningen;
- een en ander uit te voeren met de overige partners, zowel qua beleid, planmatig als operationeel.

Intergemeentelijke samenwerking is noodzakelijk om redenen van efficiency, effectiviteit, continuïteit én stabiliteit. Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat (intensivering van de) samenwerking alléén tot kwaliteitsverbetering kan leiden wanneer de rampenbestrijding binnen alle individuele gemeentelijke organisaties (dus op lokaal niveau) voldoende geborgd is. Kortom, álle gemeenten zullen moeten voldoen aan een bepaald basisniveau.

Wat dit niveau moet zijn, hebben wij nog niet exact bepaald maar de afzonderlijke gemeenten moeten in ieder geval aan de volgende voorwaarden voldoen:

- de inrichting en het opstarten van het gemeentelijk coördinatiecentrum, inclusief de actiecentra, moet door de gemeente worden voorbereid en uitgevoerd;
- de gemeente dient zelf de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en Gemeentelijk Managementteam (GMT) te benoemen (en "te leveren");

- de gemeente dient zelf procesverantwoordelijken en medewerkers van de gemeentelijke actiecentra te benoemen en, in geval van een ramp of grootschalig incident, in te kunnen zetten;
- de procesverantwoordelijken en de medewerkers van de gemeentelijke actiecentra dienen door de gemeente te worden opgeleid en geoefend (waar mogelijk met intergemeentelijke ondersteuning);
- het rampenplan en bijbehorende deelplannen en draaiboeken moet door de gemeente worden uitgewerkt en regelmatig worden geactualiseerd, conform de wettelijke termijnen. Voor het rampenplan en de deelplannen worden modelplannen aangeboden aan de gemeenten.

Hoofdstuk 4 *Vorm(en) van samenwerking in Gelderland Midden*

4.1 *Veiligheidsbureau*

In de notitie die op 13 juli jl. tijdens het overleg van gemeentesecretarissen is besproken (zie bijlage 2.) wordt voorgesteld om een Veiligheidsbureau in te stellen waarvan een aantal gemeentelijke medewerkers onderdeel uitmaakt. Deze worden vanuit de eigen gemeente gedetacheerd bij Hulpverlening Gelderland Midden (HGM). Eén medewerker fungeert als leidinggevende en deze komt in principe in dienst bij HGM. Alle medewerkers leggen (via de leidinggevende) verantwoording af aan de regionaal brandweercommandant.

Voor wat betreft dit laatste aspect hebben wij in hoofdstuk 2 al aangegeven dat wij dit geen optie vinden. Verantwoording moet afgelegd worden aan de gemeenten, in de persoon van de operationeel coördinerend gemeentesecretaris.

4.2 *Werkgroepenstructuur gemeentelijke processen Gelderland Midden*

Het inhoud geven aan de vorming van een Veiligheidsbureau zoals dat in de hierboven genoemde notitie wordt voorgesteld, zien wij om verschillende redenen zoals de gemeentelijke verantwoordelijkheid, de lokale borging en de budgettaire neutraliteit, niet als een reële c.q. gewenste optie.

Wij zijn van oordeel dat met de hieronder geschetste wijze van samenwerking, recht wordt gedaan aan de in hoofdstuk 2 geformuleerde uitgangspunten en dat de positieve aspecten in het voorstel zoals dat op 13 juli jl. is besproken, eveneens gerealiseerd kunnen worden.

Concreet stellen wij voor een werkgroepenstructuur op te zetten waarbij per twee gemeenten één of twee gemeentelijke proces(sen) worden “geadopteerd”.

Deze adoptiegedachte zijn wij tegengekomen bij de hulpverleningsregio Twente.

Elke werkgroep bestaat uit 2 AOV-ers van 2 gemeenten aangevuld met 2 betrokken procesverantwoordelijken die voldoende netwerk hebben en van hun gemeentebestuur gelegenheid en tijd krijgen aan de werkzaamheden deel te nemen.

De AOV-ers voeren de genoemde werkzaamheden uit in hun eigen gemeente (dus decentraal).

Zo vaak als nodig komen zij als duo samen bijeen met de 2 procesverantwoordelijken, maar in iedere geval een vast aantal keren per jaar. Dit overleg kan plaatsvinden in het RCC aan de Beekstraat te Arnhem.

Indien nodig organiseren zij een plenaire bijeenkomst met alle betreffende procesverantwoordelijken om door hen voorbereide zaken met alle anderen door te nemen of bij hen uit te zetten voor verdere gemeentelijke implementatie.

Bij de verdeling van de gemeentelijke processen over de werkgroepen is enerzijds rekening gehouden met de “zwaarte” van het proces (hoeveelheid werk). Anderzijds zijn processen die een duidelijke onderlinge samenhang vertonen, geclusterd. Zodoende zijn soms meerdere processen bij één werkgroep ondergebracht.

4.3 *Werkzaamheden werkgroepen*

Hier onder is per werkgroep een opsomming gegeven van de te verrichten werkzaamheden. Ook is een voorstel gedaan over de verdeling van de werkgroepen onder de gemeenten (AOV-ers).

Hierbij hebben we rekening gehouden met het feit dat voorkomen moet worden dat 2 relatief kleine gemeenten een zware werkgroep als bijvoorbeeld voorlichting moeten gaan trekken. Wel geldt als uitgangspunt dat elke gemeente in de regio een wezenlijke bijdrage dient te leveren in de werkgroepen. Tot slot hebben we, om het gebruik van het RCC aan de Beekstraat en zodoende het contact met de operationele diensten te stimuleren, zo veel mogelijk rekening gehouden met de geografische spreiding.

De AOV-ers worden in het kader van de werkzaamheden aangestuurd door en vergaderen 2- of 3-maandelijks met de operationeel gemeentesecretaris.

Werkgroep Algemeen / Ondersteuning (Arnhem, Duiven, Ede, Overbetuwe)

- adviseren over algemene ontwikkelingen betreffende rampenbestrijding en crisisbeheersing;
- advisering van de coördinerend gemeentesecretaris in de Veiligheidsdirectie;
- een gezamenlijke reactie ten aanzien van een bepaald onderwerp opstellen;
- deel 1 van het regionaal model gemeentelijk rampenplan beheren;
- het overleg met de operationeel gemeentesecretaris voorbereiden en uitwerken;
- ondersteuning multidisciplinaire oefeningen.

Gelet op de functie die de leden van de werkgroep Algemeen / Ondersteuning krijgen, stellen wij voor dat de AOV-ers die zitting hebben in de werkgroep rampenbestrijding de werkgroep Algemeen / Ondersteuning vormen.

Werkgroep voorlichting (Barneveld, Westervoort)

- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken het deelplan *Voorlichten en informeren* actueel houden en aanpassen aan het regionaal communicatieplan;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken het intergemeentelijk team voorlichting opzetten;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken opleidingen en oefeningen initiëren en bij oefeningen tegenspel bieden;
- landelijk voorlichtingsbeleid in regionaal/gemeentelijk voorlichtingsbeleid vertalen;
- overige zaken met betrekking tot het onderwerp voorlichting en informeren behandelen zoals bijv. het regelen van het bezoeken van symposia;
- zonodig de werkzaamheden afstemmen met politie, brandweer en GHOR.

Werkgroep Opvang en Verzorgen / Voorzien in Primaire Levensbehoeften (Wageningen, Doesburg)

- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken de deelplannen *Opvang en verzorgen* en *Voorzien in primaire levensbehoeften* actueel houden;
- de gemeentelijke convenanten met het Nederlandse Rode Kruis (NRK) omzetten in een regionaal convenant;
- bevorderen (in samenwerking met cluster CRIB) van de invoering Verwanteninformatie door het NRK + assistentie bij registratie in opvangcentra;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken het intergemeentelijk team Opvang en verzorgen opzetten;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken opleidingen en oefeningen initiëren en bij oefeningen tegenspel bieden;
- landelijk beleid in regionaal/gemeentelijk beleid vertalen;
- het opstellen van het plan "Uitval Nutsvoorzieningen";
- overige zaken met betrekking tot het onderwerp Opvang en verzorgen c.q. Voorzien in Primaire Levensbehoeften behandelen zoals bijv. het regelen van het bezoeken van symposia;
- zonodig de werkzaamheden afstemmen met politie en GHOR.

Werkgroep registratie van slachtoffers (CRIB) (Lingewaard, Rijnwaarden)

- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken het deelplan actueel houden en de noodzaak onderzoeken van het implementeren van de landelijke leidraad CRIB;
- koppeling gewondenkaart GHOR in het ziekenhuis met het CRIB regelen;
- bevorderen (in samenwerking met cluster Opvang en verzorgen) van de invoering Verwanteninformatie door het Nederlandse Rode Kruis + assistentie bij registratie in opvangcentra;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken het intergemeentelijk team CRIB opzetten;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken opleidingen en oefeningen initiëren en bij oefeningen tegenspel bieden;
- landelijk beleid in regionaal/gemeentelijk beleid vertalen;
- overige zaken met betrekking tot het onderwerp CRIB behandelen zoals bijv. het regelen van het bezoeken van symposia;
- zonodig de werkzaamheden afstemmen met politie en GHOR.

Werkgroep CRAS (registratie van schade en afhandeling) en Nazorg (Renkum, Scherpenzeel)

- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken de deelplannen CRAS en Nazorg actueel houden en bezien of regionaal CRAS kan worden ondergebracht bij de VHD;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken de opzet van een regionaal Informatie- en Advies Centrum met een lokaal loket in elke gemeente regelen;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken opleidingen en oefeningen initiëren en bij oefeningen tegenspel bieden;
- landelijk beleid in regionaal/gemeentelijk beleid vertalen;
- overige zaken met betrekking tot het onderwerp CRAS en Nazorg behandelen zoals bijv. het regelen van het bezoeken van symposia;
- zonodig de werkzaamheden afstemmen met politie, GHOR en voorlichting.

Werkgroep Milieuzorg en Uitvaartverzorging (Rheden, Rozendaal)

- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken de deelplannen actueel houden;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken de samenhang tussen het deelplan Milieuzorg en het Milieu Incidenten Plan bezien;
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken opleidingen en oefeningen initiëren en bij oefeningen tegenspel bieden;
- landelijk beleid in regionaal/gemeentelijk beleid vertalen;
- overige zaken met betrekking tot het onderwerp Milieu en Uitvaartverzorging behandelen zoals bijv. het regelen van het bezoeken van symposia;
- zonodig de werkzaamheden afstemmen met politie, brandweer, GHOR en voorlichting.

Werkgroep Alarmering, Verslaglegging en Evaluatie (Nijkerk, Zevenaar)

- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken deze onderwerpen zonodig nog opzetten en actueel houden (draaiboek GCC);
- in overleg met de betreffende procesverantwoordelijken opleidingen en oefeningen initiëren en bij oefeningen tegenspel bieden;
- de totstandkoming van een intergemeentelijke ondersteuningspool GCC (verslaglegging, verbindingen, plotting) bevorderen;
- zonodig de werkzaamheden afstemmen met politie, brandweer en GHOR.

Naast de AOV-ers moeten aan iedere werkgroep (m.u.v. de groep Algemeen/Ondersteuning) 2 procesverantwoordelijken worden toegevoegd.

Wij verzoeken iedere gemeente om hieromtrent met een voorstel te komen. Als Kerngroep zullen wij vervolgens de verdeling over de werkgroepen coördineren.

4.4 Opmerkingen bij dit model

Uitgaande van de gedachte dat de gemeentelijke processen georganiseerd worden via het eerder genoemde “adoptiemodel”, en de AOV-ers in principe hun werkzaamheden ten behoeve van de regiogemeenten in hun eigen gemeente verrichten, is het toch wel logisch dat zij zonodig op flexplekken gestationeerd kunnen worden in het RCC in de Beekstraat in Arnhem.

De reden hiervoor is dat met name multidisciplinaire projecten in de praktijk voor een groot deel “op de gang” aldaar worden besproken. De gemeentelijke kolom telt daarbij vaak niet mee of wordt vergeten en pas op het allerlaatste moment betrokken. In de meeste gevallen is het dan al te laat. Bovendien is het voor de operationele diensten ook prettig een duidelijk en snel aanspreekpunt te hebben in de persoon van regelmatig aanwezige AOV-ers / werkgroepleden. Er moet dan wel sprake zijn van faciliteiten voor hen in het RCC.

De organisatie van de gemeentelijke processen zal t.z.t. nader geregeld worden in de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Gelderland Midden en in een nog op te stellen convenant intergemeentelijke samenwerking .

4.5 Organisationschema

De voorgestane structuur – zoals hiervoor omschreven – is uitgewerkt in een organisatieschema. Dit schema is opgenomen in bijlage 1.

4.6 AOV-taken die lokaal worden uitgevoerd

In hoofdstuk 3 hebben wij aangegeven dat iedere gemeente moet voldoen aan een bepaald basisniveau. Dit geldt in het bijzonder voor de functie van AOV. Deze kernfunctionaris vervult een belangrijke rol bij de beleidsadviesing en de voorbereiding van de rampenbestrijdingsorganisatie in de gemeente.

In de genoemde werkgroepen verrichten de AOV-ers taken op regionaal niveau voor alle gemeenten gezamenlijk. Daarnaast blijft de AOV natuurlijk ook lokale taken verrichten.

Daarom is het belangrijk dat er in elke gemeente voldoende capaciteit overblijft voor de invulling van de AOV-functie.

Om het basisniveau te bereiken, zal de AOV-functie in elke gemeente afzonderlijk in ieder geval de volgende taken moeten omvatten:

- Adviseren van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de gemeentesecretaris over gemeentespecifieke ontwikkelingen op het gebied van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijke rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsbeleid;
- Opstellen en actualiseren/beheren van het gemeentelijk rampenplan en het gemeentelijk deel van de rampbestrijdingsplannen;
- Coördinatie van de voorbereiding, het beheer en het operationeel maken van (de voorzieningen in) het Gemeentelijke Coördinatiecentrum (GMT en GBT);
- Desgevraagd intern en extern communiceren over de algemene zaken uit deel 1 van het rampenplan;
- Ten tijde van een ramp zorgdragen voor de gemeentelijke procesbewaking en bestuurlijke informatievoorziening en ondersteuning van de besluitvorming in het beleidsteam;
- Vervullen van bereikbaarheids- of piketdienst;
- Deelnemen in één der werkgroepen met betrekking tot de gemeentelijke processen.

4.7 Uitvoering regionale AOV-taken / bijstandsregeling AOV

Bij de uitvoering van veel werkzaamheden op het gebied van de rampenbestrijding neemt de AOV een sleutelpositie in. De beschikbaarheid en kwaliteit van deze functionaris is daarom van groot belang. Uit een korte inventarisatie in de regio Gelderland Midden blijkt dat deze beschikbaarheid en kwaliteit onvoldoende geborgd zijn. In de meeste gemeenten is weliswaar één persoon voldoende opgeleid maar vervanging van deze functionaris is vaak niet of onvoldoende geregeld. Dit tekort aan vervangingspotentieel houdt verband met het specialistische karakter van de werkzaamheden van een AOV.

Wanneer vervanging is geregeld, is de vervanger vaak onvoldoende opgeleid en is deze meestal niet voldoende geoefend. Tijdens een crisis leidt dit onherroepelijk tot problemen.

Een van de doelstellingen van de hulpverleningsregio Gelderland Midden is om te komen tot een kwaliteitsverbetering van de ruggengraat van de rampenbestrijding. Om te komen tot een kwaliteitsimpuls van de "AOV in crisistijd" stellen wij voor de krachten van de AOV-ers in de regio te bundelen, en dan specifiek voor de volgende functies/taken:

1. Vervanging AOV in het gemeentelijk beleidsteam
2. Coördinator gemeentelijke processen ROT
3. Medewerker regionaal actiecentrum ROT

4.7.1 Vervanging AOV in het gemeentelijk beleidsteam

Zoals vermeld is in veel gemeenten geen voldoende opgeleide en getrainde vervangende AOV beschikbaar. Ten tijde van een ramp leidt dit gegarandeerd tot problemen voor de getroffen gemeente(n). Daarom stellen wij voor om vanaf 1 januari 2006 uit de groep AOV-ers die op basis van vrije instroom worden gealarmeerd (zie 4.7.4), één AOV uit een omliggende gemeente op te roepen indien de burgemeester van de getroffen gemeente daar behoefte aan heeft. Deze AOV adviseert een lokale medewerker of neemt als plaatsvervanger of ter aflossing als AOV plaats in het gemeentelijk beleidsteam.

4.7.2 Coördinator gemeentelijke processen ROT

In het kader van ons verdiepingsonderzoek zijn wij ook nagegaan of de Sectie Gemeentelijke Processen en het daarbij behorende Actiecentrum binnen het Regionaal Operationeel Team (ROT), volgens wens functioneert. Immers, ook de organisatie en uitvoering van deze werkzaamheden is een gemeentelijke verantwoordelijkheid en zijn mede bepalend voor de kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke processen tijdens een crisis.

In mei 2003 is besloten om een pool van gemeentesecretarissen te vormen die in het ROT de functie van coördinator gemeentelijke processen (CGP) vervullen. Nu we 2,5 jaar verder zijn en er verschillende oefeningen zijn gehouden is geconcludeerd dat het beter is om de functie van CGP te laten vervullen door AOV-ers. Deze beschikken in het algemeen over meer inhoudelijke kennis op het gebied van rampenbestrijding en zijn daardoor beter in staat de door een ramp getroffen gemeente(n) te ondersteunen.

Om een kwaliteitsimpuls te geven aan de organisatie en uitvoering van de gemeentelijke processen stellen wij voor om, in navolging van diverse andere regio's, m.i.v. 1 januari 2006 de functie van CGP te laten vervullen door een pool van AOV-ers.

De bemensing van de sectie gemeentelijke processen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Gelet hierop en omdat wij de door ons gewenste invulling van de functie CGP op zo kort mogelijke termijn willen realiseren, vinden wij het niet nodig om de evaluatie van de huidige rampenbestrijdingsstructuur in Gelderland Midden af te wachten.

4.7.3 Medewerker regionaal actiecentrum ROT

In de huidige regionale organisatiestructuur is voorzien dat (vooral bij een grote ramp) de secties in het ROT worden bijgestaan door regionale actiecentra. In tegenstelling tot de secties van de operationele diensten is tot op heden nog niet geregeld hoe het gemeentelijk actiecentrum binnen het ROT wordt bemest. Dat dit ten tijde van een ramp onherroepelijk kan leiden tot het niet goed functioneren van de sectie gemeentelijke processen is duidelijk. Daarom stellen wij voor om vanaf 1 januari 2006 het actiecentrum gemeentelijke processen in het ROT te bemensen door een pool van AOV-ers.

4.7.4 Organisatie van de bijstand

Om de onderlinge bijstand en de bezetting van de sectie gemeentelijke processen goed te organiseren gelden de volgende uitgangspunten:

Uitgangspunten:

- vanaf GRIP 2 moeten twee functionarissen binnen 30 minuten in het ROT aanwezig zijn voor het vervullen van de functie van CGP;
- deze functionarissen worden gealarmeerd volgens een piketlijst. Op de lijst staan in beginsel AOV-ers die binnen 30 minuten afstand van het ROT wonen en werken;
- de overige AOV-ers vormen samen een bijstandsteam;
- bij GRIP 3 / 4 worden alle AOV-ers uit het bijstandsteam automatisch gealarmeerd uitgezonderd de AOV-ers van de gemeente(n) die zelf getroffen is/zijn;
- AOV-ers uit het bijstandsteam kunnen gevraagd worden om:
 - o na 12 uur de taken van team 1 over te nemen;
 - o het lokale GBT bij te staan;
 - o het actiecentrum gemeenten in het RCC te bemensen.
- voor de functionarissen in de sectie gemeentelijke processen in het ROT wordt een groep van vier AOV-ers geformeerd zodat elke AOV-er maximaal 13 weken per jaar "dienst" heeft. Een piketvergoeding is van toepassing, waarbij het VNG-model wordt gevolgd. Indien de medewerker in de eigen gemeenten óók in een piketregeling is opgenomen, moet het gemeentelijk piket zoveel mogelijk samen vallen met het regionaal piket;
- opkomst AOV-ers uit het Bijstandsteam op basis van vrije instroom;
- bezetting van het GBT gaat vóór bezetting van het ROT. Het is dus mogelijk dat de dienstdoende piketmedewerker niet naar het ROT kan komen. In dat geval wordt het bijstandsteam gealarmeerd.

TEAM 1 (eerste 12 uur van een incident, binnen 30 minuten aanwezig ("hard piket"))

	AOV 1	AOV 2	Dienstrooster in 2006 (weeknummers, aanvang maandag 9.00 uur)
1	Overbetuwe	Rheden	1,5,9,13,17,21,25,29,33,37,41,45,49
2	Arnhem	Renkum	2,6,10,14,18,22,26,30,34,38,42,46,50
3	Westervoort	Wageningen	3,7,11,15,19,23,27,31,35,39,43,47,51
4	Lingewaard	Duiven	4,8,12,16,20,24,28,32,36,40,44,48,52

Bijstandsteam (opkomst op basis van vrije instroom)

Barneveld
Doesburg
Ede
Nijkerk
Rijnwaarden
Rozendaal
Scherpenzeel
Zevenaar

4.8 Vorming en uitgangspunten intergemeentelijke teams

In mei 2003 is de nieuwe rampenbestrijdingsstructuur voor Gelderland Midden vastgesteld. Er is toen tevens besloten Intergemeentelijke teams op te richten voor, in eerste instantie, de gemeentelijke processen Opvang en verzorgen, registratie van slachtoffers (CRIB) en voorlichting en informeren. Tot op heden is de vorming van de teams onvoldoende van de grond gekomen. Omdat het gaat om de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijke processen is de vorming van de teams een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het oprichten van de intergemeentelijke teams moet worden gezien als een van de eerste werkzaamheden die door de desbetreffende werkgroepen opgepakt moeten worden. Het is goed dat de werkgroepen dan weten welke uitgangspunten door de gemeenten worden gehanteerd. Deze hebben wij hieronder geformuleerd:

Uitgangspunten intergemeentelijke teams

- de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke processen blijft bij de gemeenten, zij moeten de processen (deelplannen en draaiboeken) en de inrichting van de actiecentra, goed hebben voorbereid;
- alle gemeenten binnen de regio Gelderland Midden nemen deel en leveren medewerkers aan de intergemeentelijke teams. Het aantal functionarissen dat wordt geleverd is evenredig aan het inwoneraantal van de betreffende gemeente;
- het intergemeentelijk team is inzetbaar vanaf het moment dat dit, door de getroffen gemeente, nodig wordt geacht;
- het inschakelen van intergemeentelijke teams is een vrije keuze van de getroffen gemeente;
- de intergemeentelijke teams kunnen alleen in uitvoerende zin ondersteuning bieden;
- de leden van de intergemeentelijke teams werken onder verantwoordelijkheid van de bijstandsaanvragende gemeente, maar rechtspositioneel blijft men aan de eigen werkgever gebonden;
- de bijstandsaanvragende gemeente is vrij om te kiezen tot welk niveau de leden van de intergemeentelijke teams worden ingezet: als coördinator actiecentrum of als medewerker actiecentrum;

4.9 Rol gemeentesecretarissen

Een belangrijke rol tenslotte, is weggelegd voor de gemeentesecretarissen. De afstemming van de voorbereiding, het beheer en de gezamenlijke uitvoering van de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen behoort in de eerste plaats tot hun verantwoordelijkheid. Dit geldt ook voor de beschikbaarheid van de functie ambtenaar openbare veiligheid en andere relevante sleutelfunctionarissen.

Om de aandacht voor de rampenbestrijding bij de gemeentesecretarissen te borgen, stellen wij voor dit onderwerp als een vast agendapunt op te nemen in de overleggen van de secretarissenkringen.

Hoofdstuk 5 *Resumé*

Tijdens en na een ramp is er een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. Gebeurtenissen zoals de vuurwerkramp in Enschede hebben aangetoond dat geen enkele gemeente voldoende personele capaciteit heeft om de vereiste prestaties tijdens een ramp te leveren. Dit geldt ook in *preparatieve* zin. Om een oplossing te bieden aan dit probleem zullen, om redenen van efficiency, effectiviteit, continuïteit én stabiliteit, de krachten gebundeld moeten worden.

Voordat we ingaan op de door ons voorgestelde vorm van deze bundeling van krachten, hebben we hieronder de uitgangspunten samengevat die gelden voor de organisatie van de gemeentelijke processen in de veiligheidsregio:

1. het opnemen van en de positie van de gemeentelijke processen in de veiligheidsregio is een puur gemeentelijke verantwoordelijkheid;
2. samenwerking door het formeren van intergemeentelijke teams gebeurt door en onder volledige verantwoordelijkheid van de gemeenten;
3. de AOV-functie moet een stevig lokaal fundament hebben/houden c.q. lokaal geborgd worden;
4. bundeling van krachten op het gebied van een aantal AOV-taken is gewenst vanwege de te behalen efficiencywinst en borging van continuïteit en stabiliteit;
5. de organisatie van de gemeentelijke processen binnen de veiligheidsregio, moet budgettair neutraal verlopen.

Voorstel 1.

gelet op deze uitgangspunten de voorbereiding en de uitvoering van de gemeentelijke processen een kwaliteitsimpuls geven door middel van het instellen van een *werkgroepenstructuur* ofwel het *adoptiemodel*.

Dit model houdt in dat er per twee gemeenten één of twee gemeentelijke processen worden geadopteerd. Werkzaamheden als actualisering van het rampenplan en bijbehorende deelplannen, initiëren van opleidingen en oefeningen, vertaling van landelijk beleid in regionaal/gemeentelijk beleid, etc. gebeurt dan niet meer door iedere gemeente afzonderlijk maar (deels) door de desbetreffende adoptiegemeenten.

Voorstel 2. verdeling werkgroepen:

- | | |
|---|---------------------------------|
| • Algemeen / Ondersteuning | Arnhem, Duiven, Ede, Overbetuwe |
| • voorlichting | Barneveld, Westervoort |
| • Opvang en Verzorgen /
Voorzien in Primaire Levensbehoeften | Wageningen, Doesburg |
| • registratie van slachtoffers (CRIB) | Lingewaard, Rijnwaarden |
| • registratie van schade en afhandeling (CRAS)
/ Nazorg | Renkum, Scherpenzeel |
| • Milieuzorg en Uitvaartverzorging | Rheden, Rozendaal |
| • Alarmering, Verslaglegging en Evaluatie | Nijkerk, Zevenaar |

Naast de AOV-ers bestaan de werkgroepen (m.u.v. Algemeen / Ondersteuning) ook uit 2 procesverantwoordelijken.

Voorstel 3.

Iedere gemeente komt met een voorstel om werkgroepen aan te vullen met procesverantwoordelijken.

Deze werkwijze verhoogt de efficiency, effectiviteit, continuïteit én stabiliteit. Maar dit kan alleen worden gerealiseerd wanneer de rampenbestrijding binnen álle individuele gemeentelijke organisaties (dus op lokaal niveau) voldoende geborgd is. Kortom, álle gemeenten zullen moeten voldoen aan een bepaald basisniveau.

Wat dit niveau moet zijn, hebben wij nog niet exact bepaald.

Voorstel 4.

Gemeenten geven extern bureau opdracht het basisniveau te formuleren.

Voorstel 5.

Gemeenten conformeren zich, voor wat betreft het basisniveau, in ieder geval aan de volgende voorwaarden:

- de inrichting en het opstarten van het gemeentelijk coördinatiecentrum, inclusief de actiecentra, moet door de gemeente worden voorbereid en uitgevoerd;
- de gemeente dient zelf de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en Gemeentelijk Managementteam (GMT) te benoemen (en “te leveren”);
- de gemeente dient zelf procesverantwoordelijken en medewerkers van de gemeentelijke actiecentra te benoemen en, in geval van een ramp of grootschalig incident, in te kunnen zetten;
- de procesverantwoordelijken en de medewerkers van de gemeentelijke actiecentra dienen door de gemeente te worden opgeleid en geoefend (waar mogelijk met intergemeentelijke ondersteuning);
- het rampenplan en bijbehorende deelplannen en draaiboeken moet door de gemeente worden uitgewerkt en regelmatig worden geactualiseerd, conform de wettelijke termijnen. Voor het rampenplan en de deelplannen worden modelplannen aangeboden aan de gemeenten.

In de hierboven genoemde werkgroepen verrichten de AOV-ers taken op regionaal niveau voor alle gemeenten gezamenlijk. Daarnaast blijft de AOV natuurlijk ook lokale taken verrichten.

Daarom is het belangrijk dat er in elke gemeente voldoende capaciteit overblijft voor de invulling van de AOV-functie.

Voorstel 6.

Gemeenten stemmen in met het feit dat de AOV-functie in elke gemeente afzonderlijk in ieder geval de volgende taken omvat:

- adviseren van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de gemeentesecretaris over gemeentespecifieke ontwikkelingen op het gebied van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijke rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsbeleid;
- opstellen en actualiseren/beheren van het gemeentelijk rampenplan en het gemeentelijk deel van de rampbestrijdingsplannen;
- coördinatie van de voorbereiding, het beheer en het operationeel maken van (de voorzieningen in) het Gemeentelijke Coördinatiecentrum (GMT en GBT);
- ten tijde van een ramp zorgdragen voor de gemeentelijke procesbewaking en bestuurlijke informatievoorziening en ondersteuning van de besluitvorming in het beleidsteam;
- verzorgen van interne en externe communicatie over deel 1 van het rampenplan
- vervulling bereikbaarheidsregeling / piket
- deelname aan één van de werkgroepen voor de gemeentelijke processen

Om te komen tot een kwaliteitsimpuls van de “AOV in crisistijd” stellen wij voor de krachten van de AOV-ers in de regio te bundelen, en dan specifiek voor de volgende functies/taken:

1. Vervanging AOV in het gemeentelijk beleidsteam;
2. Coördinator gemeentelijke processen ROT;
3. Medewerker regionaal actiecentrum ROT.

Vervanging AOV in het gemeentelijk beleidsteam

In veel gemeenten is onvoldoende opgeleide en getrainde vervangende AOV beschikbaar.

Voorstel 7.

Indien de burgemeester van de getroffen gemeente daar behoefte aan heeft wordt vanaf 1 januari 2006 een AOV uit een omliggende gemeente opgeroepen.

Deze AOV adviseert een lokale medewerker of neemt als plaatsvervanger of ter aflossing als AOV plaats in het gemeentelijk beleidsteam.

Coördinator gemeentelijke processen ROT

In mei 2003 is besloten om een pool van gemeentesecretarissen te vormen die in het ROT de functie van coördinator gemeentelijke processen (CGP) vervullen. Na 2,5 jaar is geconcludeerd dat deze functie beter vervuld kan worden door AOV-ers. Deze beschikken in het algemeen over meer inhoudelijke kennis op het gebied van rampenbestrijding en zijn daardoor beter in staat de door een ramp getroffen gemeente(n) te ondersteunen.

Voorstel 8.

- m.i.v. 1 januari 2006 wordt de functie van CGP vervuld door een pool van AOV-ers.
- deze moeten vanaf GRIP 2 binnen 30 minuten na alarmering in het ROT aanwezig zijn.
- de pool wordt gevormd door de AOV-ers uit:
 1. Overbetuwe en Rheden
 2. Arnhem en Renkum
 3. Westervoort en Wageningen
 4. Lingewaard en Duiven
- deze AOV-ers hebben recht op een piketvergoeding (conform het VNG-model)

Medewerker regionaal actiecentrum ROT

In de huidige regionale organisatiestructuur is voorzien dat (vooral bij een grote ramp) de secties in het ROT worden bijgestaan door regionale actiecentra. Tot op heden is nog niet geregeld hoe het gemeentelijk actiecentrum binnen het ROT wordt bemenst.

Voorstel 9.

- vanaf 1 januari 2006 wordt het actiecentrum gemeentelijke processen in het ROT bemand door een pool van AOV-ers uit de gemeenten Barneveld, Doesburg, Ede, Nijkerk, Rijnwaarden, Rozendaal, Scherpenzeel en Zevenaar.
- deze worden opgeroepen op basis van vrije instroom

Intergemeentelijke teams

In mei 2003 is door Regionaal College Hulpverlening Gelderland Midden besloten Intergemeentelijke teams op te richten voor de gemeentelijke processen Opvang en verzorgen, registratie van slachtoffers (CRIB) en voorlichting en informeren.

Voorstel 10.

Desbetreffende werkgroepen starten zo spoedig mogelijk met het formeren van intergemeentelijke teams, en hanteren daarbij de op blz. 14 geformuleerde uitgangspunten.

Coördinerend gemeentesecretarissen

De positie van de coördinerend gemeentesecretaris moet worden versterkt. Op dit moment is er geen sprake van een duidelijke aansturing van de intergemeentelijke samenwerking.

Voorstel 11.

De bestuurlijk coördinerend gemeentesecretaris heeft in het huidige MD₂O vanaf 1 januari 2006 volledig mandaat / verantwoordelijkheid betreffende de gemeentelijke processen

Voorstel 12.

Benoeming van een operationeel coördinerend gemeentesecretaris per 1 januari 2006. Deze wordt belast met de aansturing van de werkzaamheden gemeentelijke processen en ziet toe op het tijdig behalen van de gestelde doelen. Betrokkene is tevens plaatsvervangend bestuurlijk coördinerend gemeentesecretaris in het huidige MD₂O.

Gemeentesecretarissen

Een belangrijke rol tenslotte, is weggelegd voor de gemeentesecretarissen. De afstemming van de voorbereiding, het beheer en de gezamenlijke uitvoering van de gemeentelijke rampenbestrijdingsprocessen, behoort in de eerste plaats tot hun verantwoordelijkheid. Het is dan ook belangrijk dat de aandacht voor de rampenbestrijding bij gemeentesecretarissen wordt geborgd.

Voorstel 13.

Rampenbestrijding wordt een vast agendapunt in de overleggen van de gemeentesecretarissen.

Uiteraard wordt van iedere gemeente verwacht dat zij deelneemt aan de intergemeentelijke samenwerking: er bestaat in die zin geen ruimte voor vrijblijvendheid. Iedere gemeente moet, verhoudingsgewijs, dezelfde inspanningen leveren.

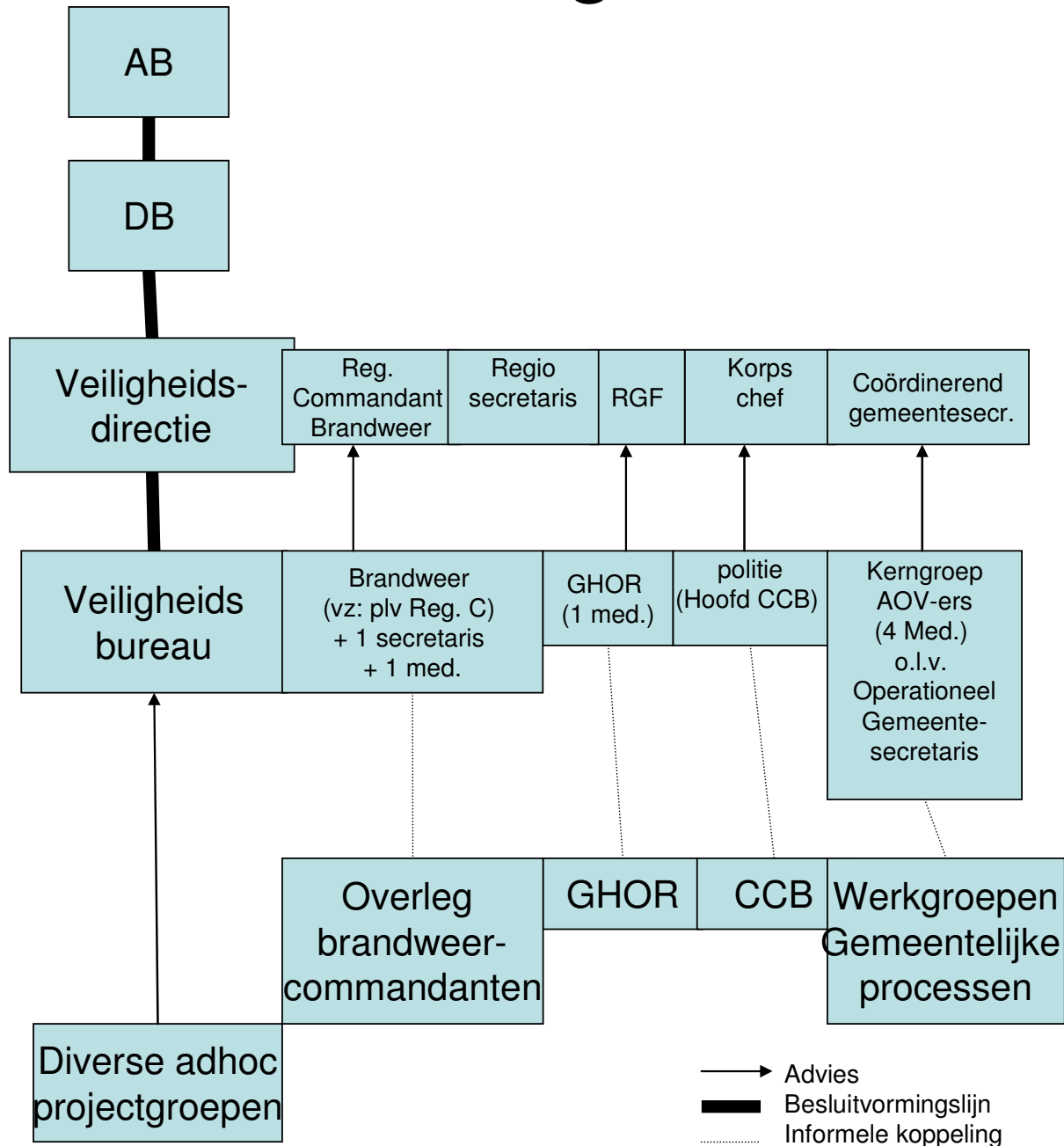
Voorstel 14.

Organisatie van de gemeentelijke processen regelen in de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Gelderland Midden en in een convenant intergemeentelijke samenwerking

Als kerngroep zijn wij ervan overtuigd dat met de voorstellen zoals wij die in deze notitie hebben opgenomen, er binnen de rampenbestrijding een belangrijke bijdrage kan worden gegeven aan kwaliteitsverbetering van de gemeentelijke processen. En dit alles met behoud van de eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid, lokale borging, budgettaire neutraliteit en verhoging van de effectiviteit, efficiency en stabiliteit. Wij realiseren ons ook dat een aantal gemeenten waarschijnlijk wat extra inspanningen moet verrichten om te komen tot een bepaald basisniveau.

Wij willen graag onze bijdrage leveren aan het implementeren van de in de notitie genoemde voorstellen. Dit geldt ook voor de ondersteuning van de coördinerend gemeentesecretarissen. Kortom, indien gewenst zijn wij graag bereid om in ieder geval tot 1 mei 2006 als kerngroep te blijven functioneren.

Nieuwe organisatie



De organisatie van de gemeentelijke processen in de Veiligheidsregio

Deze notitie richt zich op de organisatie van de gemeentelijke processen in de veiligheidsregio en moet worden gezien als een discussiestuk voor de gemeentesecretarissen van de gemeenten uit de regio Gelderland Midden. Doelstelling hierbij is om in het najaar (2005) een definitief voorstel aan te bieden aan het Dagelijks Bestuur. Hiermee wordt invulling gegeven aan een van de onderdelen van het project veiligheidsregio. Deze notitie gaat niet over de organisatie van het veiligheidsbureau als geheel maar is beperkt tot de inbedding van de gemeentelijke processen.

Inleiding

De minister van BZK heeft in een aantal documenten stapsgewijs een deel van de kaders neergezet over de wijze waarop er in Nederland “veiligheidsregio’s” zullen worden vormgegeven. In de vele nota’s, adviezen en brieven die na het “Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio’s” zijn verschenen wordt weinig aandacht geschonken aan de wijze waarop invulling zou moeten worden gegeven aan de organisatie van de “gemeentelijke processen” binnen de veiligheidsregio. In verschillende regio’s wordt op basis van eigen inzichten en lokale kenmerken op verschillende wijze (op basis van trial and error) invulling gegeven aan deze organisatie.

In de regio Gelderland Midden zijn veel van de door de minister voorgestelde ontwikkelingen al gerealiseerd. Hoewel er op het gebied van de intergemeentelijke samenwerking de afgelopen jaren al het nodig is verbeterd, is er een nieuwe impuls nodig.

Belangrijke aandachtspunten hierbij:

1. Er is brede overeenstemming dat de gemeentelijke samenwerking beter kan en moet. De mate waarin de rampenbestrijding is ingebed in de gemeentelijke organisatie verschilt echter erg per gemeente. Er zijn gemeenten die al veel hebben geïnvesteerd en ook gemeenten die nog te weinig extra’s hebben gedaan en daardoor (relatief) achterlopen. Het gaat dan vooral om investering in opleidingen en oefeningen. Verbetering van de gemeentelijke samenwerking door regionalisering van de gemeentelijke rampenbestrijdingstaken leidt tot verdeling van de te maken kosten. Ook voor relatief vooroplopende gemeenten is harmonisatie beter, zelfs noodzakelijk.
2. Veel taken op het gebied van de rampenbestrijding worden onnodig “dubbel” gedaan (zowel door de gemeente als door de regio). Ambtenaren rampenbestrijding geven aan dat een deel van hun werk beter centraal (regionaal) kan worden gedaan. Zo is het calamiteitenzorgsysteem van het Waterschap Rivierenland eerst ter controle aan de regio voorgelegd en daarna aan elk van de betrokken gemeenten zonder dat deze gemeenten weten dat er door de regio al een reactie is gegeven. Er is bij zowel de operationele diensten als de gemeenten behoefte aan een duidelijkere aansturing van de uitvoering van gemeentelijke processen.

3. Zelfs indien er taken niet meer dubbel worden gedaan (zie 2) hebben veel gemeenten vermoedelijk toch nog te weinig personeel en geld beschikbaar om de voorbereiding van de rampenbestrijding te organiseren..

Aanpak Gelderland Midden

Rekening houdend met bovengenoemde aandachtspunten zal er in Gelderland Midden een impuls worden gegeven aan de organisatie van de gemeentelijke processen. Uitgangspunt is dat de samenwerking zoals die nu al bestaat verder wordt verbeterd.

Concreet gaat het om drie veranderingen:

1. Het opzetten van een “Veiligheidsbureau” en verbetering van de aansturing van gemeentelijke processen
2. Het “bundelen van krachten” van gemeentelijke AOV-ers
3. Doorstart van de intergemeentelijke teams Opvang en Verzorging, CRIB en voorlichting

Ad 1. Het opzetten van het Veiligheidsbureau en verbetering van de aansturing van gemeentelijke processen

Het idee om een “veiligheidsbureau” op te zetten om het regionaal veiligheidsbestuur te ondersteunen komt rechtstreeks voort uit de plannen van de Minister van BZK. Een van de gedachten bij deze plannen is dat de vorming van een veiligheidsbureau een kwaliteitsimpuls geeft aan de rampenbestrijdingsorganisatie. Deze kwaliteitsimpuls is nodig, zeker wat betreft de gemeentelijke processen van de rampenbestrijding. De minister geeft overigens niet aan wat hij zich voorstelt van een veiligheidsbureau.

In Gelderland Midden wordt de multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding op dit moment gewaarborgd door onderwerpen aan de orde te stellen in de (multidisciplinaire) werkgroep Rampenbestrijding. In deze werkgroep leveren alle disciplines (politie, GHOR, brandweer en gemeenten) onder voorzitterschap (incl. secretariaat) van de brandweer (plv. reg. commandant) ieder hun bijdrage. De vertegenwoordigers van de operationele diensten komen elkaar elke dag op de gang nabij het RCC tegen. Dit geldt niet voor de vertegenwoordigers van de gemeenten. Er is dus geen sprake van “één bureau”. De drie operationele diensten en de vier gemeenten die in de werkgroep zitting nemen hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor hun aandeel in de uitvoering van de multidisciplinaire taakuitvoering. Voor de operationele diensten geldt dat er een vrij korte besluitvormingslijn is in de richting van de vertegenwoordiger in het Multidisciplinair Directieoverleg (MD2O). Voor de gemeentelijke vertegenwoordigers is er in formele zin geen directe lijn met de gemeentelijk vertegenwoordiger in het MD2O en is elke gemeente afzonderlijk verantwoordelijk voor de alle uitvoeringsaspecten van de gemeentelijke processen van de rampenbestrijding.

Voorgesteld wordt dat de gemeentelijke vertegenwoordiging formeel wordt vastgelegd (Gemeenschappelijke Regeling), dat deze mensen fysiek werkzaam zijn bij de andere diensten (dus “op de gang” nabij het RCC) en dat er een duidelijke aansturing van de werkzaamheden wordt vastgelegd. Hiermee kan een impuls worden gegeven aan de uitvoering van de gemeentelijke processen van de

rampenbestrijding. Overigens is het uitgangspunt daarbij dat het veiligheidsbureau als geheel (incl. operationele diensten) wordt georganiseerd als een “netwerkorganisatie”, zoals dit nu al het geval is. .

De gemeentelijk medewerkers die onderdeel uit maken van het veiligheidsbureau worden (geheel of gedeeltelijk) vanuit de eigen gemeente gedetacheerd bij HGM. Eén medewerker fungeert als leidinggevende, op het niveau van de afdelingshoofden van de operationele diensten. De medewerkers leggen (via de leidinggevende) verantwoording af aan de regionaal brandweercommandant.

In de bijlage is bij wijze van voorbeeld een overzicht gemaakt van regionale en lokale taken. Ten behoeve van de implementatiefase zal een breed gedragen voorstel worden gedaan op basis waarvan tevens kan worden berekend welk deel van de huidige AOV-capaciteit als regionaal kan worden aangemerkt. Op basis van een inschatting van werkzaamheden en schatting van de te verwachten capaciteit (door vergelijking met andere regio's) wordt geschat met ruim drie FTE een goede start te maken:

1 fte leidinggevende/beleidsadviseur schaal (Universitair)

0,5 fte beleidsadviseur schaal (HBO/Universitair)

0,5 fte medewerker/adviseur (HBO)

1,2 fte medewerker opleiding/oefening intergemeentelijke teams (HBO)(zie punt 3.)

Een bijkomend voordeel van het onderbrengen van gemeentelijk personeel in het veiligheidsbureau is dat er in geval van calamiteiten onder werktijd altijd een snelle bezetting van de sectie gemeentelijke processen in het ROT kan worden gerealiseerd.

De verwachting is dat in het eerste kwartaal van 2006 daadwerkelijk kan worden gewerkt volgens de beschreven werkwijze.

AD 2. Het “bundelen van krachten” van gemeentelijke AOV-ers

Omdat er taken nu dubbel gedaan worden ontstaan er schaalvoordelen indien besloten wordt een aantal (nu gemeentelijke) taken regionaal uit te voeren voor de gemeenten. Hierdoor kan het veiligheidsbureau gefinancierd worden door de huidige gemeentelijke capaciteit regionaal te benutten. Voorgesteld wordt om dit op gelijke wijze te doen zoals reeds is gedaan voor de “specialistische brandweertaken”. In het kort komt het er op neer dat de totale kosten van de gemeentelijke medewerkers in het veiligheidsbureau na rato van het aantal inwoners regionaal worden verdeeld en gemeenten gecompenseerd worden voor het personeel dat gedetacheerd wordt bij HGM.

Overigens zal het altijd noodzakelijk blijven het lokale deel van het takenpakket van de AOV lokaal en dus niet regionaal georganiseerd wordt. Maar de vertegenwoordigers in het veiligheidsbureau kunnen door specialisatie en “dagelijkse afstemming op de gang” een meerwaarde genereren die ten goede komt aan de verschillende gemeenten.

AD 3. Doorstart van de intergemeentelijke teams

In oktober 2003 is er een eerste start gemaakt met de opzet van drie intergemeentelijke teams (Opvang en Verzorging, CRIB en voorlichting). De huidige

stand van zaken is dat er slechts een beperkt aantal stappen is gezet. Wel is er, door overleg met de gemeentelijke vertegenwoordigers van deze deelprocessen, inzicht gekregen over de wijze waarop ook de andere teams ontwikkeld zouden kunnen worden:

voorlichting:

- (minimaal) vier goed geoefende en getrainde experts uit de gemeenten
- Oefeningen met alle voorlichters uit de pool

Opvang en verzorging:

- Vier goed geoefende en getrainde experts uit de gemeenten
- Oefeningen met het Rode Kruis en gemeentelijk personeel (de "handjes")
- Regionalisering van de samenwerking met het Rode Kruis (convenant)

CRIB:

- Eén regionaal aanspreekpunt (via piketregeling)
- Vier geoefende en getrainde experts uit de gemeenten
- Investeren in een registratiesysteem. Gemeenten kunnen dit zelf regelen maar kunnen ook gebruik maken van het aanbod van het Rode Kruis (convenant)

De uitwerking van het bovenstaande, alsmede de coördinatie van de intergemeentelijke teams, wordt gedaan door de gemeentelijke medewerkers in het veiligheidsbureau. Financiering via gemeentelijke overheveling kan, maar het lijkt logischer het bestaande budget voor opleidingen en oefeningen hier voor uit te breiden.

4. Financiën

Het is nog niet mogelijk de precieze financiële gevolgen voor de gemeenten aan te geven de gepaard gaan bij de inbedding van de gemeentelijke organisatie in het veiligheidsbureau. Dit hangt grotendeels af van de bereidheid van gemeenten om personeel ter beschikking te stellen. De totale kosten worden voorlopig (zie pag. 2 ad 1) geschat op € 0,45 per inwoner. Indien de gemeentelijke bereidheid om personeel ter beschikking te stellen groot is, kan de vorming echter kostenneutraal verlopen. Kostenneutraliteit kan ook als voorwaarde worden gesteld.

Omschrijving	Totaal €	Kosten per inw. €
Verrekening gemeentelijk personeel veiligheidsbureau 1 fte leidinggevende/beleidsadviseur : 80.000 0,5 fte beleidsadviseur: 50.000 0,5 fte medewerker/adviseur: 35.000	165.000	0,26
Doorstart intergemeentelijke teams 1,2 fte opleiding/oefening intergemeentelijke teams: 70.000 Uitbreiding oefeningbudget HGM tbv oefeningen intergemeentelijk teams: 50.000	120.000	0,19

Overige kosten (huisvesting, piketregeling)	p.m.	p.m.
Totaal	285.000	0,45

Discussiepunten

Discussiepunt 1: Aansturing gemeentelijke medewerkers

Voorgesteld is de gemeentelijk medewerkers via (gehele of gedeeltelijke) detachering bij HGM onder te brengen bij het veiligheidsbureau. Deze medewerkers leggen daarbij verantwoording af aan de regionaal brandweercommandant. Het is echter ook mogelijk om in de Gemeenschappelijke Regeling op te nemen dat deze medewerkers van HGM verantwoording af leggen aan een coördinerend gemeentesecretaris. Voordeel is dat voorstellen beter aansluiten bij gemeentelijke gewoonten en dat voorstellen minder gekleurd worden vanuit de brandweerkolom. Dit kan werkelijke multidisciplinairiteit ten goede komen. Bovendien sluit dit beter aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling. Nu is immers de gemeente ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke processen. Een nadeel van deze alternatieve aanpak is dat aansturing door een coördinerend gemeentesecretaris de nodige tijd kost. Dit zou kunnen worden ondervangen door meer aansturingstaken neer te leggen bij de gemeentelijk leidinggevende.

Discussiepunt 2: Benodigde capaciteit gemeentelijke medewerkers

Het is niet eenvoudig een goede inschatting te maken van de benodigde capaciteit. In deze notitie is een vergelijking gemaakt met de regio Utrecht. Een regio meer inwoners en met bovendien meer gemeenten. In Utrecht werd voor een kleiner takenpakket 4 fte voorzien. Inmiddels blijkt deze capaciteit aardig krap. Een alternatief voor de inschatting van de benodigde capaciteit is een berekening van deze capaciteit op basis van een onderzoek door Bureau SAVE waarin op basis van een takenpakket een capaciteitsnorm voor gemeenten is vastgelegd. Veel gemeenten hebben deze overigens niet volledig gehouden aan deze norm. De volgende berekening zou een wellicht objectiever beeld kunnen geven van de benodigde capaciteit:

1. Vergelijking capaciteit SAVE (totaal van alle gemeenten) versus werkelijke capaciteit in de gemeente (totaal van alle gemeenten)
2. Vergelijking (percentage) regionale taken/gemeentelijke taken op basis van het rapport SAVE
3. Benodigde capaciteit=percentage regionale taken * werkelijke capaciteit

Discussiepunt 3: Budgettair neutraal of niet?

Gezien de financiële positie waar veel gemeenten en HGM zich in bevinden ligt het voor de hand dat deze veranderingen budgettair neutraal worden doorgevoerd. Echter, de beschikbare capaciteit in de individuele gemeenten zal hierdoor dalen terwijl de druk (Inspecties, ministerie BZK) op verbetering van de voorbereiding op rampenbestrijding juist toeneemt. Het is derhalve ook zeer goed verdedigbaar dat de capaciteit in de gemeenten blijft bestaan en dat de regionale capaciteit wordt toegevoegd. Hierdoor lopen de extra kosten op tot circa 54 cent per inwoner.

Discussiepunt 4(t.b.v. implementatie) : Wijze van detachering

Twee vragen:

1. In hoeverre is er een blijvende binding met de gemeentelijke organisatie gewenst?
2. Is het verstandig een vast roulatiesysteem aan te houden? (medewerkers worden alleen op tijdelijke basis gedetacheerd)

AD 1: Nadeel van regionalisering is dat het mogelijk is dat de afstand tot de gemeenten vergroot wordt en dat de binding met de gemeentelijke organisatie verslechterd. Een manier om dit tegen te gaan is om medewerkers op deeltijdbasis (0,5 fte) te detacheren en ook werkzaam te laten blijven in de eigen gemeente.

AD 2: Dit is bijvoorbeeld binnen de politieorganisatie gebruikelijk. Voordeel van roulatie is dat meer mensen een meer gedifferentieerde kennis op kunnen doen. Nadeel is dat er weinig ruimte is voor specialisatie.

Bijlage: Voorstel taakverdeling AOV Regionaal – Lokaal

Regionaal

- a. Adviseren van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de gemeentesecretaris over de algemene ontwikkelingen op het gebied van de voorbereiding en uitvoering van de gemeentelijke en regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing, de intergemeentelijke afstemming en die met de regionale brandweer, de regiopolitie, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, gedeconcentreerde rijksdiensten, waterschappen, de provincie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- b. Coördineren van de gemeentelijke rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsvoorbereidingen, het beheer daarvan en de opstart van de uitvoering.
- c. Het beheren en actualiseren van het bestand aan risico-objecten welke aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van incidenten en het coördineren van de informatieverstrekking hierover aan burgers, ondernemingen en instellingen.
- d. Afstemmen van de opleidingen, vaardigheidstrainingen en oefeningen van gemeentelijke leidinggevenden en medewerkers ten behoeve van de gemeentelijke rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsprocessen in de gemeente.
- e. Het beheren en actualiseren van het regionaal model rampenplan
- f. In afstemming met het multidisciplinair regionaal oefenplan van de regionale brandweer en de gemeentesecretaris organiseren en begeleiden van bestuurlijke rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsoefeningen.
- g. Voor zover daartoe door de colleges van burgemeester en wethouders van de samenwerkende gemeenten aangewezen: Als liaison gemeentelijke processen in het Regionaal Operationeel Team als aanspreekpunt en vertegenwoordiger van de intergemeentelijke procesverantwoordelijken en de proceshouders fungeren.
- h. Het behandelen van, en adviseren over, onder andere toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Lokaal

- i. Adviseren van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de gemeentesecretaris over gemeente-specifieke ontwikkelingen op het gebied van de de voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- j. Opstellen en actualiseren van het gemeentelijke rampenplan op basis van een regionaal modelplan.
- k. Coördinatie van de voorbereiding, het beheer en het operationeel maken van het Gemeentelijke Coördinatiecentrum.
- l. Zorgdragen voor de gemeentelijke procesbewaking en bestuurlijke informatievoorziening en ondersteuning van de besluitvorming van het beleidsteam ten tijde van een ramp.
- m. Ten behoeve van de uitvoering van de onder g, k en l genoemde taken vervullen van piket- en bereikbaarheidsdiensten.