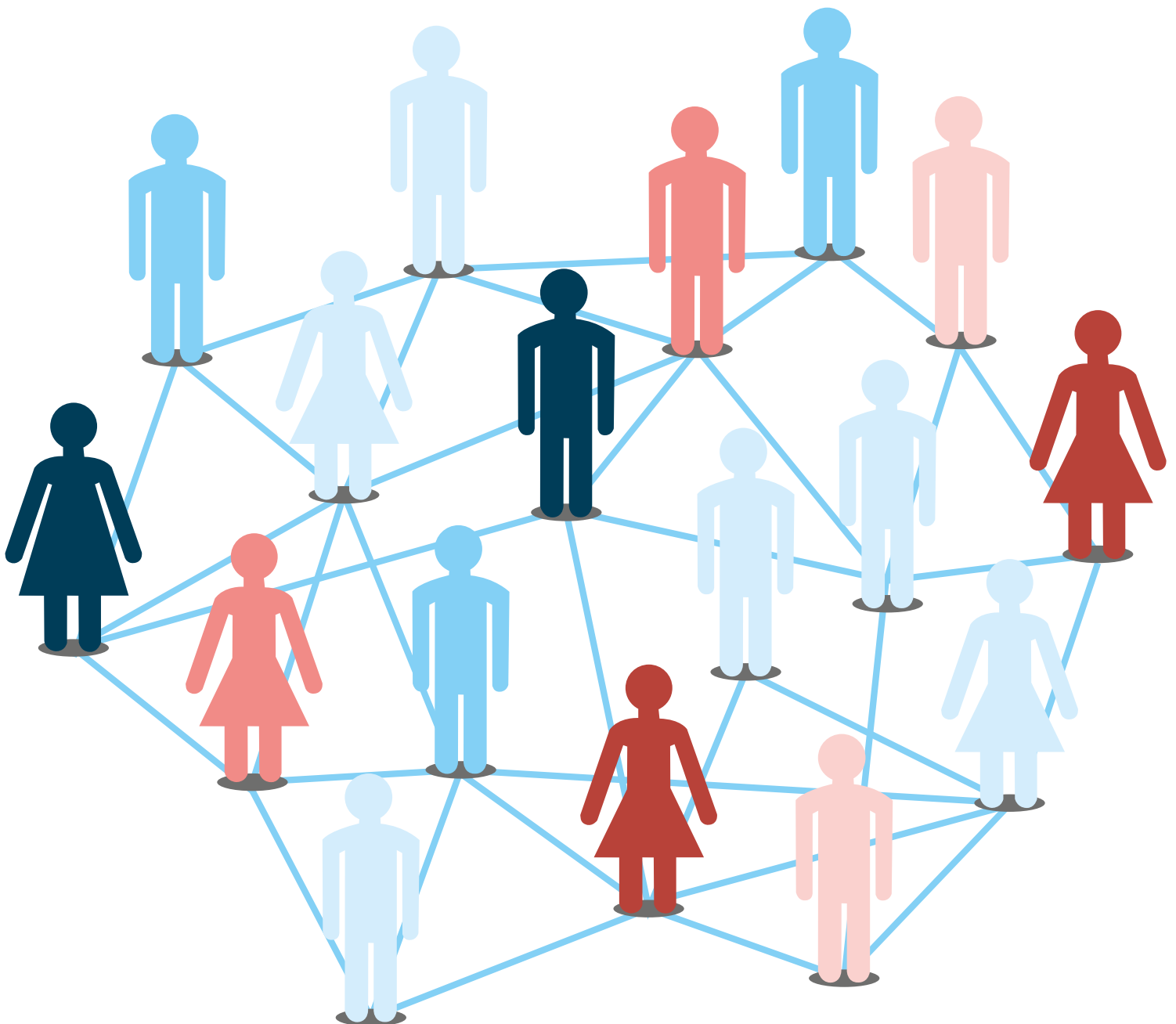


# Risico's in samenhang

Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk



## Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2017). *Risico's in samenhang. Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk*. Arnhem: IFV.

Opdrachtgever: Raad Directeuren Veiligheidsregio  
Subsidieverstrekker: NCTV, Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Contactpersoon: Peter Bos  
Titel: Risico's in samenhang. Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk  
Datum: 17 januari 2018  
Status: Definitief  
Versie: 1.0  
Auteurs: Menno van Duin, Renee Linck  
Projectleider: Renee Linck  
Review: Menno van Duin  
Eindverantwoordelijk: Menno van Duin

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding voor verkennend onderzoek	4
1.2	Achtergrond	4
1.3	Doel en scope van het onderzoek	6
1.4	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>Perspectief en aanpak</b>	<b>7</b>
2.1	Theoretisch kader	7
2.2	Fasering van het onderzoek en methoden	12
<b>3</b>	<b>Analyse</b>	<b>16</b>
3.1	Overeenkomsten RRP-en	16
3.2	Verschillen tussen RRP-en	24
3.3	Samenhang met NVP	29
3.4	Bovenregionale risico's	33
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>40</b>
4.1	Een gezamenlijk perspectief is noodzakelijk	40
4.2	Vragen over nut, noodzaak en aanpak	42
4.3	Aanbevelingen	43
	<b>Bijlage 1: Literatuur</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage 2: Betrokken actoren</b>	<b>47</b>
	<b>Bijlage 3: Bovenregionale risico-categorieën</b>	<b>49</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor verkennend onderzoek

In deze rapportage worden de resultaten weergegeven van een verkenning naar de onderlinge relatie tussen de regionale risicoprofielen (RRP) en de relatie met het Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP). Aanleiding hiervoor zijn eerste beelden dat bovenregionale scenario's (denk aan overstromingen, uitval van de vitale infrastructuur of stralingsincidenten) nadrukkelijk vragen om een bovenregionale c.q. landelijke aanpak, terwijl momenteel een gezamenlijk perspectief op deze risico's nog ontbreekt. Deze eerste beelden moeten nader worden onderzocht. De vraag is dan ook hoe met deze risico's wordt omgegaan, of dit problemen oplevert in de praktijk en of een gezamenlijk perspectief op risico's wenselijk is.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: Moeten risico's, die evident bovenregionaal van aard zijn, meer vanuit een gezamenlijk perspectief worden beschouwd?

Deelvragen zijn:

- > Wat zijn overeenkomsten en verschillen tussen de 25 regionale risicoprofielen?
- > Hoe zien de verschillen tussen RRP en NVP eruit en zou het wenselijk zijn dat de verschillende risicoprofielen meer op elkaar aansluiten?
- > Is er een probleem en welke oplossingen zijn er?

## 1.2 Achtergrond

### 1.2.1 Bovenregionale rampen en crises

Er zijn verschillende redenen waarom er een behoefte bestaat om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop in Nederland de lokale, regionale en nationale risico's worden geïnventariseerd. Rampen en crises beperken zich immers niet tot regio- en landsgrenzen. Rampen en crises zullen snel de grenzen van het lokale overstijgen, maar steeds vaker ook de grenzen van het regionale. Dat kan de gevolgen en de effecten (de impact) van de gebeurtenis betreffen, maar het kan natuurlijk ook betrekking hebben op de capaciteiten die moeten worden ingezet om de gebeurtenissen het hoofd te bieden. Bij bijna elke ramp of crisis zal de aanpak en/of de bestrijding om (veel) meer vragen dan een afzonderlijke regio kan bieden. Deze is immers gedimensioneerd op de inzet die het meest gevraagd wordt en een ramp of crisis komt 'bijna nooit' voor. Bepaalde ramp- en crisisscenario's vragen daarom (mede) om een bovenregionale of landelijke aanpak.

Daarnaast is er een groeiend aantal soorten rampen en crises waarbij de regiogrenzen geen enkele rol spelen. Of wij het nu hebben over cybercrime, een pandemie, de uitval van infrastructurele netwerken of natuurgeweld; bij dergelijke rampen en crises zullen de regiogrenzen al snel overschreden worden. Daarbij kent de functionele keten veelal niet de grenzen zoals deze voor de veiligheidsregio's zijn vastgesteld. Dat betekent dat bij veel (potentiële) rampen en crises de functionele partners met andere gebiedsindelingen (RWS, het OM, de NVWA, nutsbedrijven e.a.) moeten 'sparren' met verschillende veiligheidsregio's. Ook dat kan een reden zijn naar bovenregionale aspecten te kijken.

Ten slotte speelt de vraag of het altijd efficiënt en effectief is als veiligheidsregio's afzonderlijk activiteiten ontplooiën voor (potentieel) regiogrensoverschrijdende risico's. Wat zou een slimme manier zijn om na te denken over – en voorbereidingen te treffen voor – deze bovenregionale risico's?

### **1.2.2 Twee instrumenten voor inventarisatie en analyse van risico's**

De inventarisatie en analyse van risico's is nodig om te weten tegen welke branden, rampen en crises (en gevolgen daarvan) burgers en bedrijven bescherming nodig hebben. Het antwoord hierop wordt op 26 'knooppunten' ontwikkeld (25 regio's en Rijk) en met twee instrumenten vormgegeven. Deze twee instrumenten worden hier nader toegelicht.

#### ***Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP)***

Voor het maken van veiligheidsbeleid en het nadenken over het versterken van bepaalde capaciteiten waarmee we risico's kunnen beheersen, heeft de Nederlandse overheid behoefte aan overzicht van en inzicht in de risico's van verschillende rampen, dreigingen en crises. De rijksoverheid brengt daarom eens per vier jaar een Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP) uit. Het NVP is primair bedoeld voor de Nederlandse overheid, in het bijzonder de Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV). In de SNV zijn de departementen vertegenwoordigd en ook vertegenwoordiging vanuit VNO-NCW, zodat ook het bedrijfsleven is betrokken. Sinds kort is er ook een vertegenwoordiging vanuit veiligheidsregio's (programmamanager uit Raad Directeuren Veiligheidsregio, RDVR). De eerste stap daarin is het identificeren en analyseren van verschillende soorten rampen, crises en dreigingen. Daartoe wordt de Nationale Risicobeoordeling (NRB) methodiek gebruikt. Het NVP bevat een all-hazard overzicht van de belangrijkste risico's voor de nationale veiligheid. Risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid worden geclusterd in thema's (bijvoorbeeld cyberdreigingen, geopolitieke dreigingen, uitval vitale voorzieningen, natuurrampen). Met de resultaten uit het profiel kunnen de betrokken partijen de vraag oppakken: zijn we als samenleving voldoende voorbereid op de geanalyseerde risico's of dienen er capaciteiten versterkt te worden? Deze capaciteitanalyse wordt hier niet verder beschreven.<sup>1</sup>

#### ***Regionaal risicoprofiel (RRP)***

Het bestuur van de veiligheidsregio heeft op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) een verantwoordelijkheid op het gebied van risico-inventarisatie en -analyse. Deze verantwoordelijkheid betreft onder andere het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises (art. 9 Wvr) en het vaststellen van het risicoprofiel (art. 15 Wvr). Het regionaal risicoprofiel (RRP) wordt eens per vier jaar vastgesteld en omvat een overzicht van de potentiële risico's binnen de veiligheidsregio en een analyse waarin de weging van de risico's en een inschatting van de gevolgen zijn opgenomen. De RRP-en zijn net als het NVP gebaseerd op de NRB methodiek. In de *Handreiking regionaal risicoprofiel* (2009) wordt aangegeven dat de basis voor de analyse van risico's (de methodiek) op eenzelfde wijze is vormgegeven als de Nationale Risicobeoordeling. Wel zijn in het laatste NVP (2016) nog verschillende aanpassingen verricht in die methodiek en zijn bijvoorbeeld de aanwezige capaciteiten en casuïstiek wat meer in beeld gebracht voor de afzonderlijke risico's. Deze aanpassingen zijn nog niet verwerkt in de landelijke *Handreiking regionaal risicoprofiel*.

<sup>1</sup> De term 'capaciteit' moet overigens breed worden opgevat en kan bij wijze van spreken gaan over aantallen ziekenwagens en vaccins tot beleidsmaatregelen om extremisme tegen te gaan.

## 1.3 Doel en scope van het onderzoek

Ook al komen de twee instrumenten (NVP en RRP) methodisch op hoofdlijnen overeen, er bestaan wel degelijk verschillen tussen de nationale en regionale risicoprofielen wat betreft inhoudelijke focus, proces en aanpak, uitwerking en de besluitvorming erover. De onderlinge verschillen tussen de RRP-en en met het NVP zijn daarom in dit onderzoek nader onderzocht. Daarmee ontstaat meer inzicht in de wenselijkheid van een gezamenlijk perspectief op risico's. Het doel van het onderzoek is daarmee allereerst om inzicht te verkrijgen in de overeenkomsten en verschillen tussen de RRP-en en het NVP en een beoordeling daarvan te geven. Opgemerkt wordt dat dit onderzoek niet ingaat op de (maatschappelijke) effectiviteit van beide instrumenten.

Ten tweede moet het onderzoek inzicht geven in de noodzaak en wenselijkheid van aansluiting tussen deze twee instrumenten en de wijze waarop dat zou kunnen worden gerealiseerd. Met dit inzicht beogen we de ontwikkeling van de risicoprofielen (en risicobeoordeling in brede zin) te versterken. Een vervolgstap zou verder onderzoek kunnen zijn naar de wenselijkheid en haalbaarheid van bovenregionale risico-inventarisatie en -analyse. Dat laatste valt buiten de scope van dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich primair op de samenhang tussen het Rijk en de regio's in de fase van de risicobeoordeling. Wij hebben niet de opdracht gekregen om te onderzoeken welke keuzes worden gemaakt naar aanleiding van de risicoprofielen en of dat (maatschappelijk) effectief is in termen van veiligheid. Het is immers een verkennend onderzoek om de beelden die over deze samenhang bestaan, te toetsen en te verdiepen.

## 1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we het perspectief waarmee we naar dit onderzoek hebben gekeken en de manier waarop het is uitgevoerd. In hoofdstuk 3 bespreken we de resultaten en geven we antwoord op de deelvragen uit ons onderzoek. In hoofdstuk 4 beantwoorden we de hoofdvraag van het onderzoek en sluiten we af met aanbevelingen om verbeteringen aan te brengen.

# 2 Perspectief en aanpak

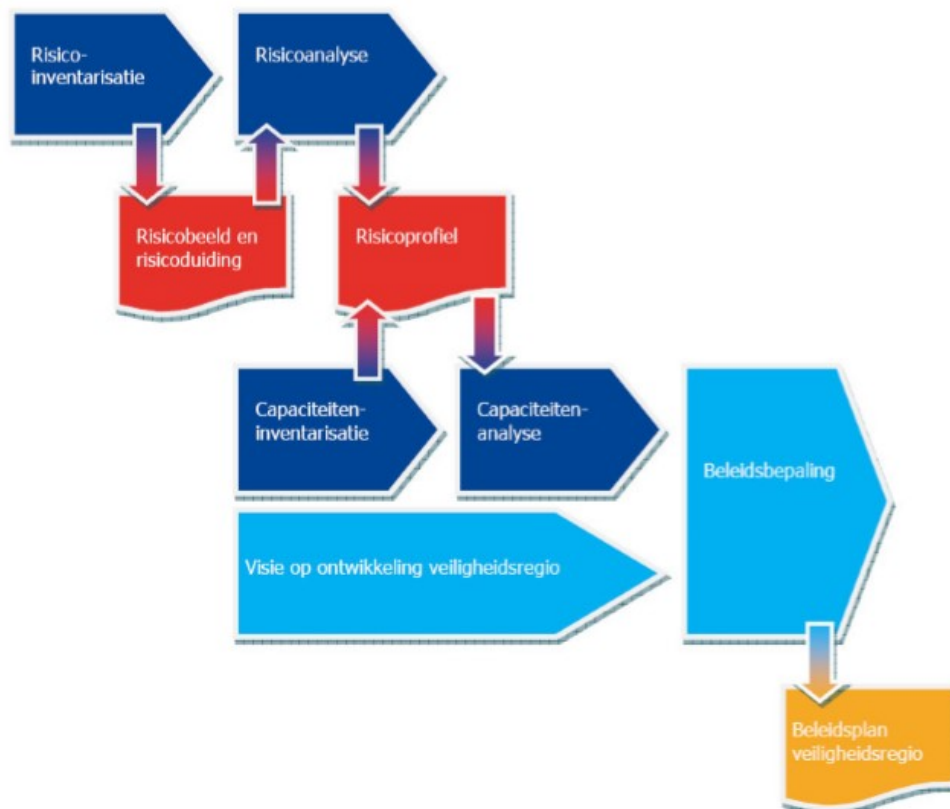
Uitgangspunt voor dit onderzoek is dat het een wetenschappelijk gefundeerd antwoord geeft op de gestelde vragen. Het onderzoek levert daarmee een onderbouwing van (deels) bestaande beelden. Het onderzoek moet daarnaast relevant zijn voor de praktijk en is daarom ook (deels) met de mensen uit die werkpraktijk ontwikkeld. We hebben daarbij aangesloten op de theorie, die in die werkpraktijk wordt gehanteerd. Deze theorie wordt hierna toegelicht (paragraaf 2.1), evenals de fasering en methode van het onderzoek (paragraaf 2.2).

## 2.1 Theoretisch kader

### 2.1.1 Risico-inventarisatie en -analyse

De inventarisatie en analyse van risico's is onderdeel van een bredere beleidscyclus, die op 26 plaatsen plaatsvindt in Nederland. Het kabinet hanteert het Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP) als onderdeel van haar Strategie Nationale Veiligheid. Het kabinet inventariseert welke rampen en crises de Nederlandse samenleving kunnen ontwrichten en beoordeelt de kans dat het scenario zich voor kan doen en de gevolgen ervan. Daarnaast inventariseren 25 veiligheidsregio's welke rampen en crises relevant zijn voor hun regio en ook zij beoordelen deze rampen en crises op de kans dat ze voorkomen en de gevolgen ervan. Zij leggen dit vast in het regionaal risicoprofiel (RRP).

Figuur 2.1 Regionale beleidscyclus (Handreiking regionaal risicoprofiel, 2009)



De (geprioriteerde) risico's bepalen vervolgens welke capaciteiten van het Rijk, de veiligheidsregio's én partners moeten worden ingezet. De prioritering en maatregelen die worden genomen staan omschreven in de bevindingenanalyse, respectievelijk het regionaal beleidsplan. Een capaciteitanalyse is een belangrijke tussenstap om van risico's naar beleid te komen.<sup>2</sup> Deze analyse maakt inzichtelijk wat mogelijk is ten aanzien van risicobeheersing en welke operationele prestatie gevraagd wordt in de crisisbeheersing (op basis van de restrisico's). Er is dus een nauwe relatie tussen het risicoprofiel, de capaciteitanalyse en het beleid. De profielen maken onderdeel uit van de besluitvormingsprocessen in tabel 2.2.<sup>3</sup>

**Tabel 2.2 Besluitvormingsprocessen**

Fase besluitvormingsproces	Instrumenten	
<i>Risicobeoordeling: waar moeten we burgers en bedrijven tegen beschermen?</i>	Nationaal Veiligheidsprofiel	Regionaal Risicoprofiel
↓	Nationale capaciteitanalyse	Regionale capaciteitanalyse
<i>Capaciteitanalyse: wat hebben we nodig voor bescherming en welke bescherming kunnen we bieden?</i>	Nationale bevindingenrapportage	Regionaal Beleidsplan
<i>Besluitvorming capaciteiten: welke maatregelen moeten we nemen om burgers en bedrijven beter te beschermen?</i>		

De onderzoeksvragen richten zich met name op de fase van de risicobeoordeling. Dit onderzoek gaat over de samenhang tussen het Rijk en de veiligheidsregio's in die eerste fase. De capaciteitanalyse en besluitvormingsfase vallen buiten dit verkennende onderzoek. De gedachte is wel dat wanneer in de eerste fase een gezamenlijk perspectief ontstaat, dat ook doorwerkt in de volgende fasen. Wij hebben niet expliciet onderzocht welke keuzes worden gemaakt naar aanleiding van de risicoprofielen, noch of dat effectief is in termen van maatschappelijke veiligheid. Uiteraard kwam in de gesprekken en de sessies met het veld dit thema soms wel aan de orde. Zo werd gaandeweg duidelijk welke (betrekkelijk geringe) rol de RRP-en spelen.

In overleg met de opdrachtgever is bewust ingezet op een inventariserend en verkennend onderzoek zonder gelijk achterliggende soms uiterst fundamentele vragen (vervult het RRP een rol in besluitvormingsfase?) centraal te stellen. Laat eerst maar op basis van verschillende vergelijkingen de feiten spreken. Daarbij was de gedachte dat deze vergelijking – op zich – al mogelijk relevante inzichten zou kunnen opleveren die aanzetten kunnen geven voor meer specifiek vervolgonderzoek.

<sup>2</sup> Veel regio's spreken liever over beïnvloedingsanalyse omdat capaciteitanalyse te sterk leunt op de rampenbestrijding, terwijl het RRP breder beoogt te kijken naar de crisisbeheersing waarin meerdere actoren een rol hebben in het beïnvloeden van risico's.

<sup>3</sup> Vrij gebaseerd op figuur 2 uit rapport *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven* (Algemene Rekenkamer, 2014).



## 2.1.2 Het RRP nader beschouwd

Het RRP is een wettelijke verplichting uit de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Een RRP bestaat uit (art. 15 Wvr):

- > een overzicht van risicovolle situaties binnen de regio die tot brand, ramp of crisis kunnen leiden
- > een overzicht van de aard, omvang en effecten van soorten branden, rampen en crises die zich in de regio kunnen voordoen
- > een analyse waarin weging en inschatting van gevolgen van soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.

Het RRP komt tot stand binnen de beleidscyclus van de veiligheidsregio en wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio. Vaak krijgt een multidisciplinaire projectgroep hiertoe de opdracht. Daarin zitten deelnemers van diverse hulpdiensten (GHOR, brandweer, politie, Defensie) en een vertegenwoordiging van de gemeentelijke bevolkingszorg. Het doel van het instrument is een basis te bieden voor beleidskeuzes. Waar zet de regio zijn capaciteit op in? Welke inspanningen zijn gewenst op het vlak van de risicobeheersing en de crisisbeheersing? Het risicoprofiel stelt – zo is de veronderstelling – het bestuur van de veiligheidsregio in staat om keuzes te maken tussen verschillende risico's waarop kan worden ingezet. Het profiel vormt daarmee een eerste stap in de beleidscyclus. Waar moet de regio zich, gezien de risico's, druk over maken en wat betekent dat in termen van een handelingsperspectief?

In de huidige vorm is het RRP gebaseerd op de landelijke handreiking uit 2009. In de handreiking staat dat het risicoprofiel een antwoord geeft op de volgende basisvragen:

- > Wat kan mij overkomen?
- > Hoe erg is dat?
- > Wat wordt er al aan gedaan?
- > Wat kunnen we nog meer doen?

In de eerste stap wordt voor elk crisistype een risico-inventarisatie uitgevoerd. Omdat risico's zich niet aan regiogrenzen houden, geeft de handreiking aan deze bovenregionaal af te stemmen. Daarbij wordt aangegeven risicobronnen tot 15 kilometer van de regiogrens (inclusief landsgrenzen) mee te nemen in de inventarisatie en elkaar wederzijds te informeren over deze risicobronnen. De 15 kilometergrens is conform de maatstaven in de provinciale risicokaart en volgen uit het verdrag van Helsinki.

### Verdrag van Helsinki

Het 'Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen' richt zich op de samenwerking tussen staten omdat gevolgen van industriële ongevallen over de grenzen heen effecten kunnen hebben. Dat maakt samenwerking noodzakelijk. Het verdrag beschrijft afspraken over wat landen zelf doen in de risicobeheersing en crisisbeheersing, alsmede de wijze waarop informatie over risico's, incidenten en de bestrijding ervan wordt uitgewisseld. Wederzijdse bijstand is ook onderdeel van de samenwerkingsafspraken.

Vervolgens worden alle geïnterpreteerde risico's beoordeeld op basis van impact en waarschijnlijkheid. Daartoe worden incidentscenario's uitgewerkt. De keuze van de incidentscenario's is aan een groep van experts. De handreiking geeft aan dat buurregio's in deze fase (keuze van incidentscenario's) moeten worden betrokken. Vervolgens worden deze scenario's nader geduid in termen van impact en waarschijnlijkheid, waarbij de handreiking aangeeft dat het ook hier wenselijk kan zijn "de krachten te bundelen" (p. 35 Methodiekboek Handreiking Regionale Risicoprofielen). Bij impact moeten daarbij ook de

subjectieve ofwel belevingsaspecten worden meegenomen. Steeds duidelijker wordt dat bij rampen en (mini)crises niet alleen en misschien zelfs niet zozeer de feitelijke omvang van de gebeurtenis bepalend is, maar welke betekenis deze gebeurtenis heeft of krijgt. De impact van een gebeurtenis wordt door vele factoren, waaronder de omvang, bepaald. Jaren geleden is daarvoor bijvoorbeeld al de 'pleuris' factor benoemd. Eysink Smeets en Boot (2017) onderkennen bijvoorbeeld zeven factoren die de impact van een terroristische aanslag bepalen (kenmerken van dader en daad, mediaberichtgeving, ervaren nabijheid, de duiding, de gepercipieerde verwijtbaarheid, de mate van gewenning en de sociaal-culturele inbedding). Anderen spreken over 'de hoeveelheid gedoe', die bepalend is. Niet de objectieve getallen, maar de beleving bepaalt meer en meer de betekenis van een gebeurtenis. Zelfs een kleine gebeurtenis kan tot actie vanuit verschillende regio's leiden. In die zin is iedere (lokale) ramp of crisis in potentie bovenregionaal.

De capaciteitenanalyse geeft vervolgens antwoord op de vraag wat er reeds gebeurt om deze risico's te beheersen en wat er nog meer gedaan zou kunnen worden om genoemde risico's tegen te gaan. Met capaciteiten worden alle mogelijke maatregelen, instrumenten en middelen bedoeld van diverse organisaties, niet alleen hulpdiensten, ook die van rijksoverheid, gemeenten en provincie, weg- en waterbeheerders, justitie, gezondheidszorg et cetera. Voorbeelden hiervan zijn weergegeven in de Capaciteitenlijst van de landelijke handreiking. De capaciteitenanalyse is een tussenstap om van risico's naar beleid te komen. Die analyse heeft als doel om de mogelijkheden te inventariseren waarop de risico's kunnen worden voorkomen of gereduceerd. Er worden tijdens de capaciteitenanalyse verschillende soorten capaciteiten geïnventariseerd, dus ook de capaciteiten die gemeenten, politie en anderen kunnen leveren. Er wordt vooral gekeken welke capaciteiten er nodig zijn om risico's het hoofd te bieden. Pas bij het opstellen van het beleidsplan worden keuzes gemaakt over het te voeren beleid en dus wie die capaciteiten kan en moet leveren.

Doel van de landelijke handreiking is dat de geïnventariseerde gegevens in de risicoanalyses op dezelfde manier worden beoordeeld, vergeleken en geïnterpreteerd. Daarmee kunnen regio's onderling gegevens uitwisselen. Een uniforme aanpak is een belangrijke randvoorwaarde voor regio's om de inspanningen op elkaar te kunnen afstemmen en voor de Rijksoverheid om regie te kunnen voeren op de nationale veiligheid. De landelijke handreiking sluit daarom aan op de NRB methode. Hierdoor is er methodisch een verband gelegd tussen nationale en regionale analyses.

Eén van de aspecten in de NRB methodiek is de 'all hazard approach'. Daarmee wordt aangesloten bij de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Het methodiekboek van de landelijke handreiking laat het aan de veiligheidsregio's om te kiezen welke crisistypen zij opnemen in hun profiel. In de landelijke handreiking wordt aangegeven dat terrorisme als apart crisistype kan worden opgenomen, wanneer daar bestuurlijk opdracht toe wordt gegeven. De handreiking geeft daarbij ook aan dat "terrorisme en moedwillige verstoringen van verschillende aard" een aanleiding kan zijn bij verschillende crisistypen. Zie onderstaande toelichting uit de handreiking.

#### 0.4 All impacts, all hazard en alle partijen

Met de handreiking wordt een zogenaamde *all hazard approach* ingevoerd. Dit houdt verband met de verbreding van de klassieke rampenbestrijding naar de crisisbeheersing en spitst zich het meest toe versterking van de samenleving door uitval van vitale infrastructuren. De aan de Nationale Risicobeoordeling ontleende methode voor risicoanalyse maakt het mogelijk om alle verschillende soorten rampen en crises op vergelijkbare wijze te presenteren aan het bestuur (in termen van impact en waarschijnlijkheid). Om met deze methode all hazards te kunnen beoordelen, worden ook alle soorten gevolgen (impact) meegewogen: elk van de zes vitale maatschappelijke belangen is geoperationaliseerd in concrete indicatoren. Uiteindelijk resultaat is dat het bestuur een integrale afweging kan maken tussen in beginsel totaal verschillende beleidsvelden. Dit vraagt dat de veiligheidsregio's over de muren van hun eigen taakveld durven heen te kijken. Niet alleen het verkrijgen van inzicht in risico's vraagt om een goede samenwerking met alle mogelijke partners, maar ook bij de beleidsmaatregelen komen de regisserende en adviserende kwaliteiten van de veiligheidsregio voorop te staan. In deze kern van de methode ligt een verschuiving verborgen van de rolopvatting van de veiligheidsregio: van klassieke hulpdienst naar moderne crisisbeheerser, d.w.z. netwerkregisseur. Belangrijke uitdaging is daarom om alle partners uiteindelijk deze nieuwe landelijke methodiek en het daaronder liggende gedachtegoed te laten omarmen als een unité de doctrine op basis waarvan gezamenlijk wordt geacteerd.

### 2.1.3 Het NVP nader beschouwd

Het NVP is in vergelijking met het RRP een relatief nieuw instrument en tegelijk is het een doorontwikkeling van een ouder instrument.<sup>4</sup> Voorloper van het NVP is namelijk de NRB, die jaarlijks werd uitgebracht door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). Ook in de NRB werd op basis van achtergrond, casuïstiek en (autonome) ontwikkelingen het risico/de dreiging beschreven en beoordeeld. In het NVP zijn naast deze scenarioanalyses specifieke ontwikkelingen, capaciteiten en eerdere rampen en crises in beeld gebracht. Belangrijkste wijzigingen zijn, voor zover wij die hebben kunnen terugvinden.<sup>5</sup>

- > Het NVP hanteert dezelfde criteria uit de NRB methodiek, maar er zijn wel aanvullingen gedaan. Zo is er een tweede beoordelingscriterium voor economische veiligheid toegevoegd aan de meetlat (namelijk aantasting van de vitaliteit van de economie) en is een aantal criteria aangescherpt. Zo is aan territoriale veiligheid de aantasting van de integriteit van de digitale ruimte toegevoegd. Een gebrek aan primaire levensbehoeften is aangescherpt met 'lichamelijk lijden'. Aan de economische veiligheid is het criterium 'aantasting van de vitaliteit van de Nederlandse economie' toegevoegd. En sociaal psychologische impact is uitgebreid naar een meer generieke sociaal-maatschappelijke impact.
- > Om de risico's van de verschillende thema's in vergelijkend perspectief te plaatsen, is net als in de NRB gebruikgemaakt van scenario's. De eerder ontwikkelde NRB-scenario's zijn nu geactualiseerd. Daarbij zijn relevante ontwikkelingen beter in beeld gebracht om zo ook een inschatting van de risico's van rampen, dreigingen en crises richting de toekomst te kunnen geven. Ook wordt meer context geboden in de vorm van voorbeelden uit binnen- en buitenland.
- > In het NVP is nu ook meegenomen wat er al aan het risico wordt gedaan. In het NVP wordt expliciet beschreven welke capaciteiten we hebben om de risico's te beheersen.

<sup>4</sup> Het NVP is op 12 december 2016 verstuurd aan de Tweede Kamer.

<sup>5</sup> In de aanbiedingsbrief, noch in de Voortgangsbrief nationale veiligheid van 12 mei 2015, staat een toelichting op de verschillen tussen beide instrumenten.

- > Ook zijn de onzekerheden in de resultaten van de risicoanalyse (typen, omvang) benoemd, zodat daarmee rekening kan worden gehouden in de besluitvorming.<sup>6</sup>
- > De prominente plaats die het risicodiagram voorheen had in de rapportage is nu bewust verlaten. De ervaring leerde dat het diagram voorheen te veel aandacht kreeg en een eigen leven ging leiden.
- > Naast het risicodiagram is in het NVP een overzicht weergegeven van de totale impact van de verschillende scenario's, zodat de afzonderlijke analyses samen één geheel vormen. De gedachte daarachter is dat rampen op meerdere terreinen ontwrichtende gevolgen hebben door de toenemende afhankelijkheid van vitale processen en de complexiteit van onze moderne samenleving, wat hoge eisen stelt aan de risicobeheersing.

Het NVP wordt opgesteld door het ANV: een kennisnetwerk met een vaste kern van zes organisaties (het RIVM, TNO, de AIVD, het Instituut Clingendael, het Institute of Social Studies en het WODC) en een daaraan verbonden ring van organisaties zoals kennisinstellingen, veiligheidsregio's en andere overheidsdiensten, bedrijven en onderzoeksbureaus. De kerngroep is verantwoordelijk voor de inhoudelijke kwaliteit van de analyses. Daarnaast worden experts uit de schil betrokken bij themaverdiepingen, onderzoeken, brainstormsessies en werksessies. Vaak richten deze experts zich op specifieke scenario's.

Bij het opstellen van het NVP in 2016 zijn vertegenwoordigers van veiligheidsregio's betrokken geweest, voornamelijk via onderling en informeel contact tussen personen van het Landelijk Netwerk Regionaal Risicoprofiel en het ANV. Veiligheidsregio's waren op drie vlakken betrokken.

- > Bij brainstormsessies over de werkwijze en aanpak van het NVP hebben veiligheidsregio's meegedacht en hun ervaringen vanuit de regio ingebracht.
- > Tijdens het opstellen van het NVP is de voortgang enkele malen bij bijeenkomsten met de veiligheidsregio's toegelicht.
- > Experts van de veiligheidsregio's zijn deelnemer geweest in de expertsessies rondom thema's als zware ongevallen en natuurrampen.

Opgemerkt wordt dat de betrokken veiligheidsregio's vooral vanuit hun eigen persoonlijke ervaringen kennis inbrengen en dat van een georganiseerde en (vanuit alle 25 veiligheidsregio's) gemandateerde inbreng geen sprake is.

## 2.2 Fasering van het onderzoek en methoden

Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en een diverse groep stakeholders uit het veld om triangulatie te bewerkstelligen.<sup>7</sup> Het onderzoek is in de volgende drie stappen uitgevoerd.

1. Analyse van de RRP-en.
2. Analyse NVP en vergelijking tussen de RRP-en en het NVP.
3. Van observaties naar een duiding.

<sup>6</sup> Ten aanzien van onzekerheden kan onderscheid gemaakt worden naar de representativiteit van de scenario's voor het hele spectrum, de gekozen modellen en variabelen, beschikbare kennis en data (of juist het ontbreken daarvan) en subjectieve aspecten zoals perceptie, beleving, acceptatie en ambiguïteit.

<sup>7</sup> Keuze voor het combineren van verschillende onderzoeksmethoden. Triangulatie vergroot de betrouwbaarheid van onderzoek.

Figuur 2.3 Aanpak



Hieronder lichten wij deze stappen toe.

### Stap 1: Analyse van de regionale risicoprofielen

Het eerste deel van het onderzoek bestond uit een documentenstudie waarbij gebruik is gemaakt van onder meer de volgende bronnen:

- > Wet- en regelgeving (Wet veiligheidsregio's, Regeling provinciale risicokaart)
- > Handreiking regionaal risicoprofiel
- > NVP
- > Strategie Nationale Veiligheid
- > Rapport *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven* van de Algemene Rekenkamer (2014)
- > Rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De documentenstudie heeft input opgeleverd voor de vragen die in de analyse zijn gebruikt. Daarna heeft een analyse van de 25 RRP-en plaatsgevonden. Het ging daarbij om de eindrapportages en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen. Deze analyse vond plaats aan de hand van een vragenlijst. De volgende verdiepingsvragen zijn daarbij beantwoord:

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de 25 RRP-en?

- > Welke risico's worden genoemd/opgesomd in de 25 RRP-en?
- > Waarom zijn deze (en niet andere) risico's opgenomen? Wat is de onderbouwing? Wie worden daarbij betrokken?
- > Is er een koppeling met de (provinciale) risicokaart?
- > Wat zijn opvallende (niet) genoemde risico's?
- > Welke risico's worden als bovenregionaal beschouwd (benoemd)?
- > Is er aansluiting van (boven)regionale risicoprofielen (met buurregio's) – zowel inhoudelijk als procesmatig?
- > Wat is er georganiseerd voor bovenregionale risico's?
- > Wat is de relatie tussen de risico's en regionale capaciteiten (theorie)?
- > Wat wordt er in de praktijk gedaan met de RRP-en?
- > Is er een capaciteitanalyse verricht?
- > Wat zijn duidelijke overeenkomsten en verschillen tussen de 25 RRP-en?
- > Wat is de achterliggende logica van belangrijke en relevante verschillen?



Daarnaast is een vragenlijst verspreid onder projectleiders van het Landelijk Netwerk Regionaal Risicoprofiel, aangezien zij een rol spelen/speelden bij het opstellen en ontwikkelen van de RRP. In deze korte enquête werd er onder meer gevraagd hoe het RRP in de eigen regio tot stand is gekomen, hoe de landelijke handreiking is ervaren, hoe de risicoanalyse zich verhoudt tot de beïnvloedingsmogelijkheden en of er aansluiting is gemaakt met het NVP. Over de resultaten zijn – indien nodig – aanvullende vragen gesteld in telefonische gesprekken. Aanvullende gesprekken zijn verder gevoerd met een vertegenwoordiger van het Interprovinciaal Overleg (IPO) inzake de provinciale risicokaart en met een vertegenwoordiger van het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) inzake de landelijke capaciteitanalyse. Een lijst van alle betrokken actoren is weergegeven in de bijlage.

Tijdens een regio sessie op 20 juni 2017 werd met de aanwezige leden van het Landelijk Netwerk Regionaal Risicoprofiel verkend wat de betekenis is van de geconstateerde verschillen in risicoprofielen en of deze in de praktijk tot problemen leiden bij de inventarisatie en analyse van bovenregionale risico's. Tijdens deze bijeenkomst waren projectleiders van 18 veiligheidsregio's aanwezig. De lijst van aanwezigen met wie tijdens deze sessie gesproken is, is toegevoegd in de bijlage.

## **Stap 2: Een vergelijking tussen de regionale risicoprofielen en het NVP**

De tweede stap in het onderzoek betrof een analyse van het NVP en een analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen het NVP en de RRP-en. de volgende onderzoeksvragen stonden centraal;

- > Hoe zien de verschillen tussen RRP en NVP eruit en zou het wenselijk zijn dat de verschillende risicoprofielen meer op elkaar aansluiten?
- > Is er een probleem en welke oplossingen zijn er?

Net als in de voorgaande stap is hiervoor een documentenanalyse uitgevoerd. daarbij zijn de volgende verdiepende vragen gehanteerd;

- > Welke overeenkomsten zien wij tussen beide instrumenten?
- > Welke verschillen zien wij tussen beide (risico's wel nationaal maar niet regionaal genoemd en eventueel vice versa)? Wat is de oorzaak van deze verschillen (een ander oogmerk, andere methode/aanpak of anderszins)?
- > Wat zijn de belangrijkste constatering uit deze vergelijking: welke aansluiting is er (te vinden) tussen beide en hoe de verschillen te beoordelen?
- > Wat zijn bovenregionale risico's: hoe worden deze in de praktijk geduid?
- > Wat wordt nu gedaan met de voorbereiding op deze risico's?
- > In hoeverre worden hierbij problemen gezien?

De bevindingen zijn verwoord in een tussenrapportage, die met een strategische begeleidingscommissie is besproken (26 september 2017). In de strategische begeleidingscommissie participeerden directeurs van veiligheidsregio's, een vertegenwoordiger van het toenmalige ministerie van VenJ en een directeur van het RIVM (zie wederom bijlage 1 voor de leden van de strategische begeleidingscommissie).

## **Stap 3: Van observaties naar een duiding**

De laatste stap was erop gericht om de bevindingen van nadere betekenis te voorzien. Tijdens de bijeenkomst met de strategische begeleidingscommissie (26 september 2017) zijn de bevindingen van betekenis voorzien, is het probleem nader geduid en zijn oplossingen aangedragen, die kunnen werken in de praktijk. Op basis daarvan is een concept eindrapportage opgesteld.

Deze rapportage is vervolgens besproken met een *wetenschappelijke reflectiecommissie*. Deze is gevraagd als klankbord te fungeren en aan de RDVR te adviseren over de onderzoeksresultaten (zie bijlage 2 voor de leden van de wetenschappelijke reflectiecommissie). Vervolgens is deze eindrapportage opgesteld.

# 3 Analyse

Om iets te kunnen zeggen over de relatie tussen het RRP en het NVP, zijn eerst de verschillende risicoprofielen geanalyseerd. We geven in dit hoofdstuk antwoord op de vragen: wat zijn duidelijke overeenkomsten en verschillen tussen de 25 RRP-en en wat is de achterliggende logica van belangrijke en relevante verschillen? Vervolgens gaan we in op de samenhang met het NVP. Belangrijkste vraag daarbij is: wat is de samenhang tussen het NVP en de RRP-en? Tenslotte wordt nader ingegaan op het concept bovenregionale risico's en de achterliggende knelpunten om tot een samenhangende risico-inventarisatie en -analyse te komen.

## 3.1 Overeenkomsten RRP-en

Alle profielen zijn gebaseerd op de landelijke handreiking, die in 2009 beschikbaar is gekomen. De profielen kennen ongeveer dezelfde opbouw, zoals die in de landelijke handreiking is beschreven. Maar er waren meer overeenkomsten. Onderstaand worden de overeenkomsten kort toegelicht.

### 3.1.1 Landelijke handreiking leidt tot harmonisatie

Alle regio's hebben de Landelijke Handreiking RRP als vertrekpunt genomen voor het opstellen van hun risicoprofiel. Veel respondenten geven aan dat de landelijke handreiking waardevol is omdat deze houvast geeft bij het opstellen van het RRP (proces). In principe wordt in alle regio's dan ook hetzelfde proces van totstandkoming gehanteerd. Veelal is een projectteam verantwoordelijk voor de totstandkoming van het document en wordt er gebruikgemaakt van expertsessies. Het RRP wordt in de meeste gevallen opgesteld door een multidisciplinaire projectgroep waarin vertegenwoordigers van brandweer, politie, GHOR (vaak ook Defensie) en gemeenten deelnemen. In de projectgroep zijn het vaak de beleidsadviseurs die als projectleider verantwoordelijk zijn voor het proces en het eindproduct. De vertegenwoordigers van de hulpdiensten worden vooral geraadpleegd voor de inhoud (expertadvies). Daarnaast vormen externe partners vaak een klankbordgroep of worden eenmalig geraadpleegd.

### 3.1.2 Traditionele focus op branden en rampen

In de meeste RRP-en krijgen de risico's voor de fysieke veiligheid (branden, ongevallen, gevaarlijke stoffen) duidelijk de nadruk. In onze analyse valt op dat branden in kwetsbare objecten, incidenten met giftige stoffen, extreem weer, verkeersincidenten op het land en overstromingen door alle regio's prioritair worden genoemd. Crisistypen, zoals uitval van de vitale infrastructuur, verstoring van de openbare orde en ziektegolf komen ook in bijna alle RRP-en voor. Meer nieuwe crisistypen zoals terrorisme, cybercrises, ondermijning et cetera komen echter veel minder voor. Met name bij dreigingen zoals een terroristische aanslag vinden wij dit een opvallende uitkomst van onze analyse. De ervaring leert dat dit crisistype immers overal kan plaatsvinden waar veel mensen bijeenkomen of waar veel (sociale) media worden gemobiliseerd. We zien hierin wel een ontwikkeling. In de RRP-en, die in 2016 gereedkwamen (en ook conceptversie van 2017), krijgen crisisthema's zoals terrorisme, cybercriminaliteit et cetera nadrukkelijker een plek.

Desgevraagd blijkt dat de keuze in het risicoprofiel mede wordt bepaald door de eigen kijk op de rol van de veiligheidsregio ('zijn we vooral een hulpverleningsdienst of ook een netwerk voor de (integrale) crisisbeheersing?'). Uit de regiosessie op 20 juni bleek dat deze beeldvorming een duidelijke rol speelt in de samenstelling van het projectteam en de te



betrekken actoren en daarmee (dus ook) op de uitkomsten van de inventarisatie en analyse. Al in 2009 werd overigens in de landelijke handreiking aangegeven dat regio's een ontwikkeling dienden te maken van een klassieke hulpdienst naar een moderne crisisbeheerder opdat de 'all hazard benadering' zou werken.<sup>8</sup> Dat is waarschijnlijk deels gelukt, maar eenduidigheid tussen de regio's op dat punt is er zeker (nog) niet.

### 3.1.3 Onvoldoende verbonden met primaire proces

Omdat het risicoprofiel een verplichting is vanuit de Wvr, wordt deze eens per vier jaar opgesteld. In veel gevallen is het een 'projectmatige' activiteit en minder een doorlopende of structurele activiteit van de veiligheidsregio.<sup>9</sup> Respondenten geven echter aan dat het gebruik ervan relatief beperkt is. Het opstellen van een risicoprofiel is 'een moeite'. Dat beeld wordt vrij breed gedeeld: van degenen die eraan werken tot en met de directies. Regio's geven in het profiel aan dat ze het een belangrijk instrument vinden, maar tijdens de gesprekken leek het opstellen van het RRP toch weinig als een zinvolle activiteit te worden gezien. In de zin dat dit instrument de veiligheidsregio's in het werken en denken rondom risicobeheersing en crisisbeheersing nu veel verder helpt. In sommige regio's belandt het RRP na het opstellen in de kast. Wij stellen daarom dat het RRP onvoldoende is verbonden met het primaire proces van de veiligheidsregio's. Daarentegen geven respondenten aan dat het RRP als start of basis voor vierjaarlijkse beleidscyclus goed bruikbaar is. De waarde en betekenis van het RRP en wat dat nu betekent is zeker, zo werd ook aangegeven door de wetenschappelijke reflectiecommissie, een belangrijk onderwerp van een mogelijk vervolgonderzoek.

### 3.1.4 Grensoverschrijdende branden, rampen en crises

In alle profielen wordt aandacht besteed aan risico's van branden, rampen en crises, die over regiogrenzen heen gaan. Wij constateren echter dat er maar weinig aandacht is voor de betekenis ervan voor gezamenlijke analyse en beïnvloeding. Buurregio's worden bijvoorbeeld niet actief betrokken in de analysefase. In de meeste gevallen sturen regio's elkaar een conceptversie met de vraag om aanvullingen en opmerkingen. In de praktijk wordt deze informatie-uitwisseling vooral voor kennisgeving aangenomen, zo geven respondenten aan. Van een dialoog – zoals in de Wvr met dit instrument wordt beoogd – is dan geen sprake. Respondenten geven aan dat niet alleen de inventarisatie en analyse hierdoor in kwaliteit inboet, maar dat het ontbreken van een gezamenlijk perspectief knelpunten oplevert voor de risicocommunicatie (vooraf) en leiding en coördinatie (tijdens crises). Mogelijk kunnen regio's actief bij hun bureaus navragen wat zij doen om de risico's in hun regio te verkleinen, zodat dat meegenomen kan worden in de analysefase, zo werd aangegeven door respondenten. Enkele regio's (bijvoorbeeld Gooi- en Vechtstreek en Utrecht) werken al op deze wijze. Daarmee wordt beter inzichtelijk met welke grensoverschrijdende branden, rampen en crises de regio rekening moet houden.

### 3.1.5 Objectgebonden

Met name objectgebonden, grensoverschrijdende branden, rampen en crises worden meegenomen in de inventarisatie. Het betreft hier veelal objecten met gevaarlijke stoffen, die in een straal van 15 kilometer over de regiogrens aanwezig zijn.<sup>10</sup> Het zijn statische risico's, die in scenario's van de rampenbestrijding een plek krijgen. Andere – meer crisisbeheersing gerelateerde – risicotypen zoals evenementen of sociale dreigingen in buurregio's/buurlanden worden slechts in sommige profielen benoemd. De landelijke

<sup>8</sup> Zie tekstfragment uit de HRRP op p. 7 van de NRB methodiek.

<sup>9</sup> Uitzonderling lijkt de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, die meldt een team te hebben dat voor jaarlijkse bijstelling verantwoordelijk is. Nadeel hiervan is dat er kennis weglekt, wanneer er om de vier jaar nieuwe projectgroepen met het RRP aan de slag gaan.

<sup>10</sup> In de landelijke Handreiking regionaal risicoprofiel staat dat deze op een afstand van 15 kilometer moeten worden meegenomen, zie p. 227.

handreiking maakt een onderscheid tussen risico's waarvan de directe effecten kunnen worden benoemd (gifwolk) en risico's waarbij dat minder het geval is (overstromingen, uitval vitaal). Die laatste behoeven dan niet mee te worden genomen, zo meldt de handreiking (p. 59). Daarmee nodigt de handreiking niet uit om een bredere verkenning te maken. Van een 'all hazard' benadering is op dit vlak dan geen sprake.

### 3.1.6 Risicokaart is belangrijke kennisbron

Alle regio's vermelden dat de (provinciale) risicokaart één van de belangrijkste kennisbronnen is om hun inventarisatie mee te starten.<sup>11</sup> Tegelijk wordt aangegeven (zowel in de rapportages RRP als door respondenten in ons onderzoek) dat de gegevens van deze kaart vaak niet actueel zijn en dat een nadere controle vanuit gemeenten, milieudienst en provincie noodzakelijk is. Vrijwel alle Nederlandse gemeenten hebben de laatste vijf jaar geen nieuwe informatie meer aangeleverd. Het is natuurlijk niet zo dat zich in deze periode geen enkele verandering in het risicobeeld heeft voorgedaan! Er zijn bedrijven bijgekomen of verdwenen en ook kunnen functies en gebruik wijzigen in de loop van vijf jaar. Artikel 15 lid 3 Wvr geeft aan dat het bestuur van de veiligheidsregio het risicoprofiel vaststelt na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten. Daarbij is in Artikel 7 lid 2 Regeling provinciale risicokaart vastgelegd dat het college van B&W<sup>12</sup> binnen vier weken aangepaste gegevens levert aan Gedeputeerde Staten, indien in dit overleg blijkt dat de inventarisatie van risico's afwijkt van de risico's, die op de risicokaart worden weergegeven. In veel profielen lezen wij dat deze RRP-en gebaseerd zijn op de risicokaart en dat deze dus eerder andersom wordt gebruikt (risicokaart als input voor risicoprofiel).

#### Nieuwe provinciale risicokaart in ontwikkeling

Bij het actueel houden van de risicokaart hebben verschillende betrokkenen een rol. Artikel 45 lid 2 van de Wvr schrijft voor dat de colleges van Burgemeester en Wethouders verplicht zijn gegevens aan te leveren aan Gedeputeerde Staten. In de Regeling provinciale risicokaart staat vervolgens de frequentie beschreven waarmee de daarvoor benodigde gegevens dienen te worden aangeleverd. De provincie kan het tijdig aanleveren van informatie niet afdwingen. Wel spreken de Commissarissen van de Koning in sommige provincies hierover met hun burgemeesters. De minister van VenJ (stelselverantwoordelijk) heeft hierop de afgelopen jaren weinig inspanningen gepleegd. Alle betrokkenen hebben onderkend dat de actualisatie van de risicokaart noodzakelijk is. De komende jaren zal gewerkt worden aan een nieuwe risicokaart en inmiddels zijn daar de eerste stappen in gezet. Het voornemen vanuit de provincies is om bij de ontwikkeling van de nieuwe risicokaart nadrukkelijk de samenwerking te zoeken met de veiligheidsregio's.<sup>13</sup> Dat is een kans om de verbinding tussen de risicokaart en het risicoprofiel beter te leggen, volgens onze respondenten. Daarmee zou de nieuwe risicokaart belangrijke data en informatie kunnen leveren, die kunnen worden gebruikt voor de uitvoering van risicocommunicatie, rampenbestrijding en crisisbeheersing.

### 3.1.7 Wordt de praktijk wel meegenomen?

Met name in de weging van verschillende risico's, zal *alleen* een theoretische analyse geen uitkomst bieden. Mede omdat deze weging lastig te maken is. Het helpt wanneer daarbij ervaringscijfers en ervaringen van belanghebbenden worden meegenomen. Wij hebben daarom gekeken in hoeverre de praktijk wordt betrokken bij deze risico-inventarisatie en

<sup>11</sup> De risicokaart vermeldt de plaatsgebonden en geografisch te onderscheiden risico's alsmede de gegevens die zijn opgenomen in het openbare register, bedoeld in artikel 12.12 van de Wet milieubeheer.

<sup>12</sup> Van de gemeente van wie de gegevens afkomstig zijn.

<sup>13</sup> Mogelijk roept dat in de toekomst de vraag op waarom de provincies nog een rol spelen in dit proces en niet de veiligheidsregio's zelf – de gemeenten zijn immers weer de basis van de veiligheidsregio's – maar los van deze domeindiscussie is het belangrijker dat er aandacht komt en dit proces wordt gereactiveerd.

-analyse. Wordt er gebruikgemaakt van historische gegevens (incidentinformatie) of niet? Worden praktijkervaringen van hulpverleners en partners betrokken? Wordt de beleving van burgers betrokken of niet? En van (lokale) bestuurders?

Enkele regio's nemen ervaringscijfers mee bij hun analyse, maar dat was nog maar een selecte groep. Bestuurders worden vaak formeel geraadpleegd bij de besluitvorming over het RRP (wanneer de analyse al gereed was). De meeste regio's beperken hun inventarisatie tot ervaringscijfers uit landelijke en provinciale kennisbronnen en ervaringen van hulpdiensten en partners. De specifieke praktijk, zoals die wordt beleefd door de eigen burgers en lokale bestuurders, wordt summier meegenomen. Zo blijkt uit gesprekken dat er bestuurders zijn, die bepaalde risico's zo belangrijk vinden ('het neerstorten van een vliegtuig') dat deze dan ook opgenomen worden.

#### Kennisbronnen voor het RRP

Bij het opstellen van de regionale risicoprofielen wordt gebruikgemaakt van verschillende (kennis)bronnen. De volgende (kennis)bronnen worden vaak genoemd:

- > Provinciale risicokaart
- > RIVM
- > CBS
- > KNMI
- > Gemeentelijke registers
- > Eigen casuïstiek (hulpdiensten)
- > Partners uit de multidisciplinaire crisisbeheersing (RWS, Prorail, netbeheerders, drinkwaterbedrijven).

### 3.1.8 Relatie tussen de risico's en beleid

Op basis van het risicoprofiel zou besluitvorming moeten plaatsvinden over het te voeren beleid. Het gaat dan over keuzes. Waarop worden de (beperkt beschikbare) bestaande capaciteiten ingezet en waarvoor moeten we eventueel nieuwe capaciteiten ontwikkelen? Uit dit onderzoek blijkt dat de relatie tussen het risicoprofiel en beleid zwak is. Dat is mede gelegen in het feit dat een capaciteitanalyse meestal ontbreekt. In een beperkt aantal regio's maakt een capaciteitanalyse deel uit van het RRP. In sommige regio's is een dergelijke analyse wel gemaakt, maar is dit vanuit het RRP niet herleidbaar. Desgevraagd geven respondenten aan dat het risicoprofiel zeer beperkt wordt gebruikt bij het opstellen van het beleidsplan en bij het maken van beleidskeuzes. De reguliere inzet voor branden bepaalt het overgrote deel van de capaciteit die wordt ingezet. De overige (beperkte) capaciteit wordt verdeeld ten behoeve van de (preparatie op de) crisisbeheersing, waarbij met name landelijke thema's de (bestuurlijke) prioriteit bepalen.<sup>14</sup> Een klein deel van de capaciteit wordt ingezet ten behoeve van risicobeheersing. Regio's merken daarbij op dat de meeste capaciteiten om risico's te beheersen door anderen zullen moeten worden geleverd. Te denken valt aan gemeenten en provincies (via hun ruimtelijke ordeningsbeleid, vestigingsbeleid, vergunningen et cetera), bedrijven (via hun maatregelen om kwetsbaarheden te verkleinen en effecten te beperken) en overige partners zoals waterschappen en rijksoverheid (water en wegbeheer, sectorale regelgeving, vergunningen et cetera). Respondenten geven aan dat vanwege het belang van rijksorganen een relatie tussen de regionale en de landelijke capaciteitanalyses wenselijk is. Momenteel zijn veiligheidsregio's niet betrokken bij de landelijke capaciteitanalyse.

<sup>14</sup> Denk aan de Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's en het landelijke programma Informatievoorziening veiligheidsregio's.

“Het is maar één document en er zijn legio andere documenten die wij gebruiken als input voor beleid. 80 % van onze begroting is brandweezorg. Brandweer is heel zwaarwegend in ons beleidsplan. En dan is het regionaal risicoprofiel helemaal niet zo belangrijk als sturingsinstrument.” - respondent regiosessie.

### 3.1.9 Betrokkenheid gemeenteraden is marginaal

Eén van de toepassingen van het RRP is dat het gemeenteraden in staat stelt aan de voorkant te sturen op beleidsprioriteiten van de veiligheidsregio. Wij zien echter dat gemeenteraden marginaal betrokken zijn in het proces van analyse en prioritering van risico's. Vaak wordt het concept risicoprofiel in een schriftelijke consultatieronde (aan het einde van het proces) toegestuurd aan gemeenteraden. Aanbieding geschiedt met een toelichtende brief van college en veiligheidsregio. Respondenten bevestigen dat een risicoprofiel vaak maar weinig besproken wordt.

In een eigen analyse van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid komt naar voren dat slechts twee van de 16 gemeenten een inhoudelijke zienswijze geven en aanpassingen dan wel toevoegingen hebben op het concept RRP.<sup>15</sup> De overige reacties lijken meer procesmatig te zijn: “dank voor het RRP en wij herkennen ons erin, geen wensen”.

#### ***Dialogo gemeenteraden***

Wij hebben de behandeling van het RRP in meerdere gemeenteraden in Nederland nader bestudeerd ('random' gekozen op basis van online beschikbaarheid van de verslagen raadsvergaderingen, zie tabel 3.1).

**Tabel 3.1 Behandeling van het RRP in gemeenteraad**

Gemeenteraad	Gemeentegrootte ongeveer (inw.)	Veiligheidsregio
Gemeente Amsterdam	834.700	Amsterdam-Amstelland
Gemeente Utrecht	344.400	Utrecht
Gemeente Dordrecht	118.300	Zuid-Holland Zuid
Gemeente Goirle	23.300	Midden- en West Brabant
Gemeente Waterland	17.200	Zaanstreek-Waterland
Gemeente Nuth	15.300	Zuid-Limburg
Gemeente Marum	10.400	Groningen
Gemeente Loppersum	9.900	Groningen
Gemeente Renswoude	5.100	Utrecht

Uit deze inventarisatie blijkt dat een inhoudelijke bespreking en daarmee reactie vanuit de gemeenteraad op het RRP vaak beperkt is.<sup>16</sup> Grotere gemeenten lijken overigens eerder

<sup>15</sup> Klik [hier](#) voor een overzicht van de reacties op het RRP.

<sup>16</sup> Het gaat hier om de openbare vergaderingen van gemeenteraden. Wij kunnen niet beoordelen wat er precies in besloten commissievergaderingen is besproken.

met een inhoudelijke reactie te komen op het RRP dan kleinere gemeenten. De reacties die worden meegegeven zijn beperkt en richten zich vooral op de capaciteiten en de planvorming. De zienswijzeprocedure van het RRP leidt in de meeste gemeenteraden niet tot een gesprek over het risicobeeld in hun gemeente, noch over het risicobeeld van de regio. We hebben zeer beperkt informatie gevonden of gemeenten het risicobeeld meenemen in hun communicatie met burgers.<sup>17</sup> Daar waar een combinatie wordt gemaakt van risicoprofiel en het regionaal beleidsplan, zien we dat actief de dialoog wordt opgezocht. De veiligheidsregio geeft in zo'n geval (op verzoek van de burgemeester) een toelichting aan (clusters van) gemeenteraden. Onduidelijk is wat er bij deze informatieve bijeenkomsten over het RRP aan de orde komt.

De respondenten geven aan dat de focus in het RRP vaak te veel wordt gelegd op de risicodiagrammen. Ook in gesprekken met de gemeenteraad. Een andere vorm van presenteren zou wellicht beter kunnen bijdragen aan de veiligheidsdialoog die gewenst is. Het gaat er immers om waar de (beleids-)focus op wordt gelegd. Soms is die focus subjectief, wat met een risicodiagram niet zichtbaar wordt. Beter is – zo geven respondenten aan – om de gemeenteraden aan de voorkant te betrekken bij de analyse van de risico's. In de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid zijn bijvoorbeeld werksessies georganiseerd met gemeenteraadsleden. De vraag die andere regio's daarbij stellen, is: hoe kan op een goede wijze met gemeenteraden over het risicoprofiel gesproken worden? Het risicoprofiel is een complex instrument en het vraagt goed begrip van risicobeheersing om een gezamenlijke duiding van de risico's te kunnen maken.

Een ander aspect dat respondenten benoemen is de (vermeende) tegenstrijdigheid tussen objectiviteit en maatschappelijk draagvlak/gebruik. Veel respondenten geven aan dat de politiek op die manier de inhoud van het RRP (mede) bepaalt. Dat zou ten koste gaan van de objectiviteit. Bepaalde risico's worden niet zozeer op basis van kans maar op basis van gevoel ingebracht. Aan de andere kant is het wellicht wenselijk dat anderen (burgers, raadsleden) juist een andere blik of bril inbrengen in de analyse, dan die van de experts. Daarmee wordt immers ook de subjectieve dimensie van (maatschappelijke) risico's en waarden onderdeel van de analyse.<sup>18</sup> Wellicht moet het niet als een tegenstrijdigheid worden beschouwd (objectiever op basis van expertanalyse en subjectiever op basis van politieke analyse), maar moeten beide perspectieven worden geïntegreerd.

“Om een voorbeeldje te noemen, bij ons was de moord op Theo van Gogh één van de grootste crises en toch was daar maar één dode. Maar die dode had wel een enorme impact, ook landelijk. Dat is het type crisis waar ik het hier over heb. Dan gaat het niet over de objectieve kans dat één persoon doodgestoken wordt. Het gaat om de impact van dit soort gebeurtenissen in de samenleving.”

<sup>17</sup> Gemeente Dordrecht neemt informatie over overstromingen mee in hun risicocommunicatiebeleid.

<sup>18</sup> Zie ook Perrow (1999), pp. 320-328.

### 3.1.10 Relatie RRP met Omgevingswet

De Omgevingswet brengt een nieuwe rol mee voor veiligheidsregio's. Het omgevingsveiligheidsbeleid, zoals dat straks in de omgevingsvisie en het omgevingsplan een plek krijgt binnen de gemeente, kan gevoed worden door de veiligheidsregio ten aanzien van de risico's voor veiligheid en gezondheid. Enkele respondenten geven aan dat er daarom een aansluiting moet komen tussen het RRP en de omgevingsvisies van gemeenten. In de omgevingsvisie presenteert de gemeente haar toekomstbeeld voor de ontwikkeling van een bepaald gebied. Daarbij dienen huidige en toekomstige veiligheids- en gezondheidsrisico's te worden meegenomen. Het RRP zou daartoe een goed instrument kunnen zijn, mits daarin de risico's op het juiste aggregatieniveau (gemeente of intergemeentelijk) worden gepresenteerd.

### 3.1.11 Beperkt aantal actoren betrokken

Een ander doel van het RRP is dat veiligheidsregio's risico's inventariseren en analyseren, zodat die inzichten voor een brede doelgroep (hulpverleners, crisispartners, bestuurders, gemeenteraden, publiek) beschikbaar zijn. De doelgroep kan op basis daarvan verdere vervolgstappen nemen in de risicobeheersing of (voorbereiding op de) crisisbeheersing. Om daadwerkelijk een goed inzicht te krijgen, moet het regionale projectteam het gewenste niveau aan variëteit aanbrengen in de betrokken actoren. Daarmee verkrijgt zij kennis buiten haar eigen scope.

Wij zien echter dat een beperkt aantal externe partners betrokken is bij de inventarisatie en analyse van risico's. In bijna alle regio's zijn (naast hulpdiensten) wel partners uit de functionele keten betrokken, maar dan vaak eenmalig. Dit zijn voornamelijk partners in de vitale infrastructuur (waterschappen, weg- en waterbeheerders, drinkwaterbedrijven, netbeheerders). Het valt verder op dat andere betrokkenen uit de functionele keten beperkt worden bevraagd. Te denken valt aan functionarissen van de verantwoordelijke vakdepartementen, kennisinstituten en (risicovolle) bedrijven zelf. Desgevraagd geven respondenten aan dat "de toegevoegde waarde van departementen op regionaal niveau nihil is". Andersom zou het voor de eigen planvorming van departementen mogelijk interessant kunnen zijn om (meer) op de hoogte te zijn van de regionale risico's.



### Methode van 'beïnvloedingsanalyse' in de praktijk

De vraag 'wat zouden we nog meer aan de risico's kunnen doen?', vraagt betrokkenheid van diverse partners. In de Veiligheidsregio Flevoland hebben ze daarom een methode ontwikkeld om die dialoog met partners te organiseren. Daarbij staat voorop dat werksessies steeds rondom één thema worden gehouden en dat partners van begin tot einde bij de analyse worden betrokken. Rondom het thema 'uitval nutsvoorzieningen' zijn enkele incidenttypen geclusterd en zijn diverse partijen bijeengebracht. Wij hebben ze hierop bevestigd. Op basis daarvan kunnen we de volgende procesgang identificeren. Gestart wordt met een DESTEP analyse rond 'uitval nutsvoorzieningen', zodat duidelijk wordt welke partners betrokken moeten worden. Vervolgens is de lijst met deelnemers voor de eerste werksessie ontstaan.

- > In de werksessie worden scenario's ontwikkeld. Deze bijeenkomst(en) worden goed voorbereid met procesbegeleiding. De procesbegeleiding zorgt voor een open dialoog, zodat meerdere scenario's worden verkend. Steeds worden door alle deelnemers nieuwe onzekere factoren toegevoegd als 'drijvende krachten' voor een crisis, zoals de weersomstandigheden, moedwillige verstoring of niet, media aandacht, politieke omstandigheden, et cetera.
- > Uiteindelijk worden gezamenlijk de twee belangrijkste onzekerheden rond een thema gekozen. Dat zijn drijvende krachten met maximale onzekerheid en maximale impact op de (bedrijfs-)processen. Per onzekerheid worden twee uitersten benoemd. Met het combineren van de uitersten wordt het vervolgens mogelijk om een viertal potentiële toekomstscenario's te maken. Visueel gezien wordt dit een assenkruis waarin een viertal elkaar uitsluitende scenario's worden weergegeven. Deze vier potentiële toekomstscenario's vormen een gezamenlijk beeld wat tot stand is gebracht in de werksessie.
- > Vervolgens maakt iedere deelnemer een uitwerking van de effecten en maatregelen om met elk scenario om te gaan. In een volgende bijeenkomst worden de uitgewerkte scenario's aan elkaar voorgelegd. Daar worden ook de onderlinge afhankelijkheden of eventuele tegenstrijdige belangen inzichtelijk. Daarover kan dan worden gesproken. Eventueel worden er (samenwerkings-)afspraken gemaakt.
- > Afspraken en samenwerkingsafspraken worden opgenomen in het beleidsplan en vastgelegd in operationele planvorming wat iedere deelnemer voor zichzelf maakt (informatiemanagement, resource management en leiding en coördinatie).

We zien nog geen regio's waar burgers betrokken zijn bij het opstellen van een RRP. Burgers zijn een bron van informatie over de waarden die bij risico's in het geding zijn; zij kunnen wellicht bij de analyse een perspectief toevoegen. Wellicht zou je hen meer kunnen betrekken? Daar waar (zelf)redzaamheid een leidend uitgangspunt is als het echt misgaat, is het niet vreemd diezelfde burgers te betrekken bij de (inventarisatie) van de risico's en waar het dus mis zou kunnen gaan.

De landelijke Handreiking regionaal risicoprofiel nodigt op sommige plekken niet uit om een veelheid aan partners te betrekken. Zo staat bijvoorbeeld op pagina 4 in de handreiking dat het gaat over de prestatie van de veiligheidsregio op het vlak van risicobeheersing en crisisbeheersing: "Wat doen wij er al aan? Wat kunnen we nog meer doen?". Beter is de formulering op pagina 10 van de NRB methodiek van de landelijke handreiking waarin gesproken wordt over maatregelen van het bestuur *en haar partners* op alle schakels van de veiligheidsketen. Daarmee wordt duidelijk dat beïnvloeding van risico's veelal in

samenwerking met partners geschiedt. Met name de preventieve maatregelen zullen immers door partners buiten de veiligheidsregio moeten worden geleverd.

## 3.2 Verschillen tussen RRP-en

De RRP-en zijn naast elkaar gelegd en daaruit kwam een aantal kwantitatieve verschillen naar voren. De omvang van de hoofddocumenten (exclusief bijlagen) verschilt behoorlijk: van 11 tot 197 pagina's. De meeste profielen zijn opgesteld in 2015 (12 keer), maar we hebben daarnaast zowel een aantal oudere profielen geanalyseerd uit 2012 (1 keer)<sup>19</sup> en 2014 (4 keer) als een aantal recentere uit 2016 (6 keer) en 2017 (2 keer). De opvallende verschillen waren echter kwalitatief van aard. Deze kwalitatieve verschillen lichten we hierna toe.

### 3.2.1 Verschillende risicodiagrammen

De NRB methodiek is erop gericht dat risico's vergelijkbaar worden door middel van een risicodiagram. Alle profielen beschikken over een dergelijk diagram. Echter, de manier waarop de presentatie van het diagram is vormgegeven, maakt onderlinge vergelijking moeilijk. Hierna volgt een visuele weergave van de risicoprofielen waaruit de diversiteit van de presentaties blijkt. Maar deze diagrammen op zichzelf zeggen eigenlijk weinig. Het gaat om de duiding die de veiligheidsregio eraan geeft. In de duiding en het gebruik zitten ook verschillen. Zo zijn er veiligheidsregio's die aangeven voornamelijk op risico's rechtsboven in het diagram in te zetten, omdat de impact van dergelijke crises het grootst zijn. Er zijn veiligheidsregio's die juist inzetten op het midden omdat ze aangeven dat de kans aanwezig is dat dergelijke rampen en crises zich voordoen en hiervoor aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de risico's linksomder kunnen worden afgedaan met de reguliere inspanningen en capaciteiten

### 3.2.2 Regionaal risicoprofiel: regionale focus

Alle RRP-en beschrijven risico's, die specifiek in dat gebied voorkomen. Nederland is klein, maar gebieden verschillen wel van elkaar: stedelijke bebouwing, soort industrie, natuurgebieden, watergebieden, kustgebieden, et cetera. Niet alleen de dreigingen/risico's verschillen, maar ook de prioritering op basis van de genoemde effecten.

---

<sup>19</sup> Betreft RRP Kennemerland. Deze wordt op dit moment (2017) geactualiseerd.







### 3.2.3 Meerdere doelen beoogd

Uit de documenten en onze gesprekken hierover blijkt dat het RRP voor verschillende doeleinden en doelgroepen wordt gebruikt.

- > Het biedt een basis voor eigen besluitvorming en beleid. De doelgroep is dan met name het eigen bestuur.
- > Het biedt een basis voor inzet van capaciteiten, beïnvloedingsmogelijkheden en risicocommunicatie. De doelgroep is dan de eigen organisatie.
- > Het biedt een methode om het gesprek met partners aan te gaan. Externe partners zijn dan de doelgroep.
- > Het biedt een basis voor de communicatie met gemeenten, waarbij de gemeenteraden de doelgroep zijn.

Door deze diversiteit aan doelen wordt het hoofddoel van het RRP door de betrokken partijen verschillend beleefd. Het is dan niet vreemd dat het RRP door verschillende veiligheidsregio's anders wordt gebruikt en er een andere duiding aan is gegeven. Dat zien we dan ook terug in de rapportages. De profielen kennen ieder een eigen vorm en het abstractieniveau van de rapportages verschilt behoorlijk. Sommige profielen zijn vooral voor professionals geschreven en gaan meer de diepte in (detail), sommigen beschrijven risico's meer op hoofdlijnen en lijken meer voor gemeenten te zijn geschreven.

Op basis van dit onderzoek onderscheiden wij op hoofdlijnen de volgende functies en daarmee verschillen in het gebruik van het instrument.

Tabel 3.3 Verschillend gebruik van RRP

Gebruik	Doelgroep	Planning/actualisatie	Voorbeeld
Risicodialoog	Gemeenten, publiek, bedrijven	Continu proces, actueel (ontwikkelingen die sneller gaan dan 1 keer per jaar)	RRP ontwikkelt naar Veiligheid Informatie Centrum (VIC)
Capaciteitenanalyse	Professionals, overheden en crisispartners	Eens per 4 jaar, 'project'	RRP als input voor beleid zoals samenwerkingsafspraken met partners

### 3.2.4 Geen unité de doctrine

Hoewel alle profielen op basis van dezelfde landelijke Handreiking regionaal risicoprofiel tot stand zijn gekomen, zien we in de toepassing ervan (inmiddels soms derde tranche RRP) nog veel en vaak forse verschillen. Het gaat dan zowel om de toepassing van de NRB methodiek (stappen overslaan of samenvoegen) als om de meer inhoudelijke keuzes (scenario's/ incidenttypen). Sommige respondenten geven aan dat de regio's inmiddels een ontwikkeling hebben doorgemaakt (andere scenario's, dynamiseren van het analyseproces, risicogericht werken, meer integrale focus), waardoor de methode en focus uit de handreiking steeds minder past bij hun wijze van risico-inventarisatie en -analyse. Ook zouden de scenario's uit de handreiking verouderd zijn. Hierdoor gaan regio's steeds meer hun eigen weg en ontstaan er steeds meer verschillen. De handreiking biedt veiligheidsregio's overigens deze ruimte om in de toepassing eigen keuzes te maken. Desgevraagd geven veel respondenten aan dat ze de NRB methodiek van de landelijke handreiking te theoretisch, detaillistisch en veelomvattend vinden. Hierdoor bepaalt de regio vooral zelf hoe deze gemakkelijker (en minder tijdsintensief) kan worden toegepast. Ondanks de landelijke methodiek is er (nog) geen sprake van een unité de doctrine rondom de risico-inventarisatie en -analyse van veiligheidsregio's. Het opstellen van een RRP (eens

per vier jaar) is een projectmatige activiteit: steeds andere mensen werken dan aan het risicoprofiel (projectmatig). Dit draagt niet bij aan een unité de doctrine. Niet regionaal, laat staan landelijk. Wel merken we op dat de introductie van deze handreiking heeft gezorgd voor een netwerk van gelijkgestemden in de vorm van het Netwerk Regionaal Risicoprofiel. Daarmee vindt wederzijdse beïnvloeding plaats en dat is een belangrijke stap op weg naar enige unité de doctrine. Deze unité is volgens de landelijke handreiking wenselijk om risicoprofielen te kunnen vergelijken tussen regio's en om een landelijk beeld te ontwikkelen voor analyse op rijksniveau (zie ook toelichting hoofdstuk 2).

### 3.2.5 Dynamiseren risicoprofiel

Alle regio's worstelen met het instrument dat eens per vier jaar wordt vastgesteld. De meeste respondenten geven aan dat zij de risico's in hun regio vaker en frequenter willen inventariseren en analyseren en deze meer willen koppelen aan de dagdagelijkse praktijk. De ontwikkelingen rondom de analysefunctie van de meldkamer en het Veiligheid Informatie Centrum (VIC) sluiten daarbij aan. Deze dynamische vorm van risico-inventarisatie en -analyse gaat uit van snelle registratie van wat er 'buiten' gebeurt/kan gebeuren, het vastleggen ervan en het duiden zodat deze informatie snel beschikbaar komt voor diverse belanghebbenden.

De manier waarop dynamiek en ontwikkelingen nu al in het risicoprofiel worden meegenomen, verschilt per regio. Er zijn regio's die ontwikkelingen expliciet opnemen in een aparte paragraaf of hoofdstuk, er zijn regio's die enkele algemene trends beschrijven en er zijn regio's die aangeven eens per jaar een actualisatie te doen. Sommige regio's maken een koppeling met het jaarlijkse netwerkgesprek met partners en er zijn regio's die aangeven continu te monitoren (zonder te expliciteren hoe en wat). In andere regio's wordt de dynamiek niet aan de orde gesteld. Sommige regio's geven aan dat de dynamiek/ontwikkeling rondom een thema niet goed zichtbaar te maken is met 'een stipje' op het risicodiagram. Een thema zou veel meer in bandbreedtes met rondjes of pijltjes moet worden weergegeven.

Met de komst van de Omgevingswet verwachten veiligheidsregio's dat gemeenten en partners steeds meer gaan samenwerken op het terrein van de inrichting en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Continue monitoring van wat er 'buiten' gebeurt op het terrein van veiligheid en gezondheid is daarbij noodzakelijk. Wanneer de veiligheidsregio beschikt over een dynamisch risicoprofiel, kan zij deze kennis steeds toevoegen in het lokale, regionale en provinciale netwerk rond de omgevingsveiligheid.

### 3.2.6 Motivatie van keuzes of prioritering

Op basis van de landelijke handreiking kan over tientallen incidenttypen informatie worden verzameld in de inventarisatie. Daaruit maken regio's (samen met partners) een keuze en selecteren zij de voor hun regio relevante incidenttypen. Deze keuze is noodzakelijk omdat de regio's zich niet op alle mogelijke risico's kunnen voorbereiden.<sup>20</sup> Vervolgens worden voor de relevante incidenttypen scenario's ontwikkeld waarmee een beoordeling (impact en waarschijnlijkheid) kan plaatsvinden. Deze wordt 'geplot' in het risicodiagram. Doordat de incidenttypen op die manier kunnen worden vergeleken, kan een prioritering worden aangebracht. Er zijn duidelijke verschillen zichtbaar in de mate waarin keuzes worden gemotiveerd in het uiteindelijke document. Soms wordt slechts verwezen naar een

<sup>20</sup> Interessant is dat daarbij al uitgegaan wordt van een vast budget en capaciteit, terwijl een toename in (bepaalde) risico's een uitbreiding ook zou kunnen rechtvaardigen.

expertadvies, zonder verdere uitleg of bronvermelding.<sup>21</sup> Ook zijn er verschillen in de wijze waarop de analyse is uitgevoerd. Soms zijn technische berekeningen gebruikt, andere keren is de analyse gebaseerd op kwalitatieve input.

### 3.2.7 Capaciteitenanalyse

De capaciteitenanalyse wordt tot nu toe verschillend ingezet. Niet in alle regio's maakt een capaciteitenanalyse deel uit van het RRP. In sommige regio's wordt deze analyse apart opgesteld. Volgens sommige respondenten is de capaciteitenanalyse onvoldoende uitgewerkt in de landelijke handreiking, waardoor er in de regio's verschillend wordt gedacht over de functie en vorm van deze analyse. Er is meer behoefte aan duiding van het begrip 'capaciteiten' (alleen 'spullen en knullen', of aanvullend kennis, informatie en instrumenten). Er is daarnaast behoefte aan een beschrijving (in de handreiking) hoe een capaciteitenanalyse in het RRP moet worden uitgewerkt en wat de relatie is met de landelijke capaciteitenanalyse, zo geven respondenten aan.

## 3.3 Samenhang met NVP

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- > Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het NVP en de RRP-en?
- > Wat is de samenhang tussen de RRP-en en het NVP?

### 3.3.1 Overeenkomsten en verschillen: het proces

Het proces waarin het NVP tot stand is gekomen, komt grotendeels overeen met de processen van het opstellen van de RRP-en. Zo is het NVP ook als een 'project' opgezet en uitgevoerd door een speciaal hiertoe in het leven geroepen 'projectgroep' waarin meerdere experts vertegenwoordigd zijn. Beide profielen worden door deze projectgroepen eens in de vier jaar opgesteld. Daarbij wordt wel opgemerkt dat er in veiligheidsregio's een ontwikkeling is om de profielen frequenter te ontwikkelen en de dynamiek in het risicobeeld beter te kunnen vatten. Bij de ontwikkeling van het NVP is juist de keuze gemaakt om het profiel niet jaarlijks, maar eens in de vier jaar te ontwikkelen. De dynamiek en ontwikkelingen in het dreigingsbeeld worden daarbij wel expliciet beschreven in het NVP. Voor de ontwikkeling van de scenario's worden bij beide profielen verdiepende werksessies gehouden. Het betreft vooral een expertmatige aanpak. Burgers of – namens hen – volksvertegenwoordigers zijn bij de inhoudelijke analyse niet betrokken geweest.<sup>22</sup>

Er zijn tevens verschillen in het proces van totstandkoming. Zo is bij het opstellen van het NVP veel meer gebruikgemaakt van kennisinstellingen en de daar beschikbare kennis, dan bij het opstellen van de regionale profielen. Het Analistennetwerk heeft nog een tweede functie: "Het ANV is tevens opgericht om continuïteit, borging van kennis en multidisciplinaire aanpak rondom analyses op het gebied van nationale veiligheid te versterken."<sup>23</sup> Bovendien is binnen het NVP een protocol ontwikkeld waarmee gewaarborgd wordt dat er op een juiste manier kan worden omgegaan met expertmeningen. Een dergelijk protocol is niet terug te vinden in de handreiking van het RRP.

Verder worden het NVP en de RRP-en eens in de vier jaar opgesteld. De voorloper van het NVP, de NRB, was daarentegen een jaarlijks document. In de handreiking van het RRP staat wel expliciet genoemd dat het een dynamisch document betreft dat jaarlijks moet worden geüpdatet en daarmee geen exercitie is die eens in de vier jaar 'even' kan worden

<sup>21</sup> Wellicht heeft die elders plaatsgevonden, maar wij hebben deze niet kunnen terugvinden.

<sup>22</sup> Zie ook bijlage 2 van het NVP: Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

<sup>23</sup> Klik [hier](#) voor meer informatie over Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

uitgevoerd. In het NVP wordt daarover niet gesproken. Ten slotte geeft het NVP een totaaloverzicht en beschrijft het veel over het brede veld van de (on)veiligheid van ons land.

### 3.3.2 Overeenkomsten en verschillen: inhoudelijk

Bij het opstellen van de huidige RRP-en was het NVP nog niet gereed. Toch zijn er overeenkomsten omdat beiden zich baseren op de NRB methodiek. De inhoudelijke samenhang tussen het RRP en het NVP is vooral terug te zien in de methodiek en wijze van analyseren. Er is gekozen voor een thematische indeling met verschillende dreigingstypen en scenario's (alhoewel de thema's wel verschillend zijn en ook het aantal thema's). Daarnaast zien we bij beide dat *vooral* kwantitatieve informatie is gebruikt om de analyse op te stellen. Op zich is dat begrijpelijk omdat kwantitatieve informatie onontbeerlijk is om iets te kunnen zeggen over de 'waarschijnlijkheid'.

“Om een direct verband te kunnen leggen tussen nationale en regionale analyses, is ervoor gekozen deze methode [red: nationale risicobeoordeling] te gebruiken als basis voor het regionaal risicoprofiel. Regio's moeten immers weten wat de gevolgen kunnen zijn van nationale crises en omgekeerd moet de rijksoverheid haar nationale beleid mede kunnen baseren op de regionale risico's met mogelijke nationale uitstraling” (Handreiking regionaal risicoprofiel 2009, deel 1, pp. 11-12).

Er zijn ook verschillen tussen de rapportages. Ten eerste valt op dat het NVP zeer uitgebreid is. Alle thema's worden nadrukkelijk aan de orde gesteld en uitgebreid beschreven, daar waar in de RRP-en veel in bijlagen wordt verwerkt. Bij het NVP is vaak een verdere categorisering gemaakt binnen de diverse thema's. Bijvoorbeeld rond de vitale infrastructuur, waarbij los van elkaar de incidentele uitvallen en vervolgens ook de mogelijke keteneffecten en *common causes* (meerdere verstoringen door eenzelfde oorzaak) worden onderscheiden. Cybercriminaliteit is opgenomen bij twee categorieën: bij financieel-economische dreigingen en bij cyberdreigingen. In het NVP zijn soms ook scenario's onderscheiden die nauwelijks als een risico kunnen worden geduid: bijvoorbeeld 'verwevenheid en impact' als scenario binnen cybercriminaliteit.

Uit de beschrijvingen in het NVP worden de scenario's nadrukkelijk als 'gedachtenoefening' gepresenteerd om beeld en kleur te geven aan de crisistypen. Dit wordt in de RRP-en minder op die manier geëxpliciteerd. Daarnaast is bij het NVP veel meer informatie over ontwikkelingen en trends meegenomen dan in de RRP-en is terug te zien.

In het NVP krijgt de maatschappelijk perceptie iets meer plaats dan in de RRP-en. In het NVP wordt expliciet benoemd dat maatschappelijke factoren zoals perceptie, acceptatie van risico's en maatregelen, risicobewustzijn, onzekerheden, controverses en andere sociale aspecten van invloed zijn op risicobeheersing.<sup>24</sup> Dergelijke factoren worden niet meegenomen in het RRP. Bovendien wordt in het NVP de waarschijnlijkheid van een crisis of ramp mede bepaald door de kwetsbaarheid dan wel weerbaarheid van de samenleving. Ook deze aspecten worden niet genoemd in de RRP-en.

Het NVP benoemt de thema's meer op hoofdlijnen en legt sterker de nadruk op de dynamiek rond die thema's, dan in de RRP-en gebeurt.

<sup>24</sup> Hoewel de subjectieve aspecten wel worden genoemd, spelen ze in de beoordeling van de ernst van het risico nog een relatief beperkte rol.



Figuur 3.4 Overeenkomsten en verschillen tussen NVP en RRP



### 3.3.3 Samenhang tussen beide profielen

Er is een methodische samenhang tussen de twee soorten profielen (NVP en RRP). In veel RRP-en staat dat de NRB (voorloper van NVP) is gebruikt als input voor de verkenning van scenario's (informatiebron). Een verdere duiding (hoe en waarom) wordt echter niet gegeven. De meeste verwijzen kort naar de NRB methodiek, die voor het opstellen van hun RRP is gebruikt. Maar een verdere verwijzing naar gebruik van de NRB hebben wij niet gevonden.

Hoewel de methodiek veelal hetzelfde is, sluiten de nationale en regionale profielen niet echt op elkaar aan. Uit ons onderzoek blijkt dat er weinig aandacht is voor de inhoudelijke samenhang tussen beide profielen. Slechts 7 van de 25 profielen maken melding van deze samenhang bij hun scenario's.

“Met de NRB ben ik gewoon selectief aan het shoppen geweest. Bijvoorbeeld een pandemie, langdurige stroomuitval, dat soort scenario's, dan gebruik ik dat als kennisbron. Het heeft geen toegevoegde waarde om dat regionaal uit te vinden.”  
 – respondent tijdens regioessie

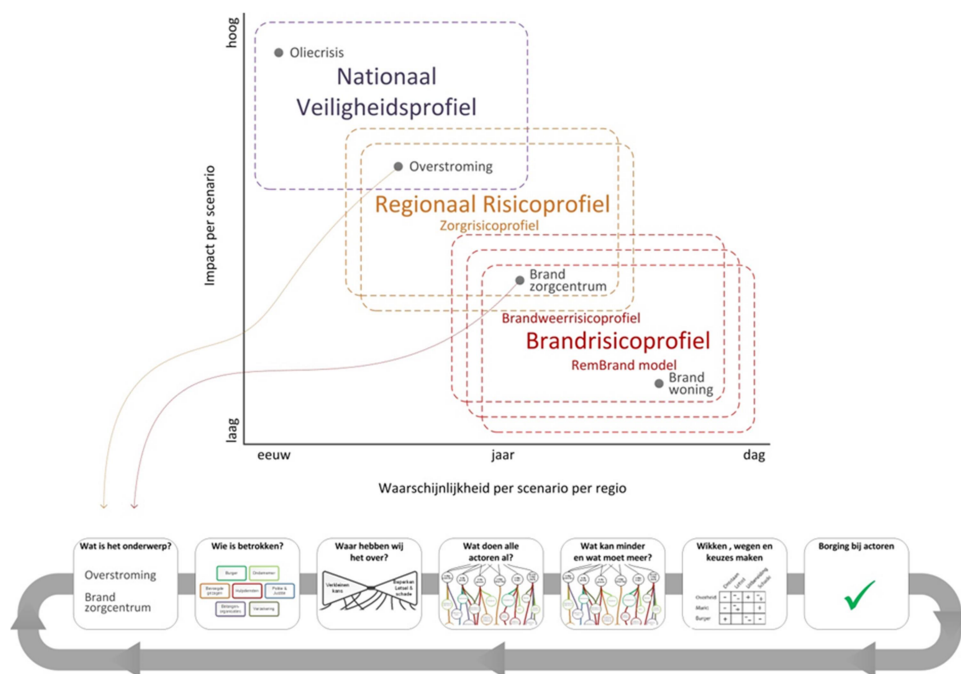
Het is vanzelfsprekend dat in het NVP andere typen dreigingen en risico's opgenomen zijn, dan in het RRP. De gedachte is immers dat het Rijk vanuit een nationaal perspectief naar dreigingen kijkt en dat veiligheidsregio's vanuit een lokaal/regionaal perspectief naar de dreigingen kijken. Als een thematische vergelijking wordt gemaakt, dan valt op dat het NVP financieel-economische dreigingen, geopolitieke dreigingen en cyberdreigingen behandelt, en dat deze categorieën in de huidige RRP-en niet worden genoemd. Voor financieel-economische dreigingen en geopolitieke dreigingen is dit zeker ook logisch, omdat deze systemen zich met name op nationale schaal manifesteren.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> De coupe in Turkije had echter wel gevolgen voor de stad Rotterdam en heeft, zo gezien, ook lokale gevolgen.

“Deze beperkte aansluiting bij het NVP is inherent aan ons systeem. Waarom zijn veiligheidsregio’s bedacht? Vanuit aandacht voor lokale aspecten en als verlengd lokaal bestuur. Dus die belangen zijn prioritair in ons systeem en dat verhoudt zich niet zo lekker tot het landelijke systeem. Dus dan is de aansluiting een uitdaging.”  
 – respondent tijdens regioessie

Voor cyberdreigingen kan dat niet zonder meer worden gesteld. Inmiddels kennen we verschillende voorbeelden van regionale en zelfs lokale cyberaanvallen (denk aan de aanval op bedrijven in de haven van Rotterdam, juni 2017). De respondenten geven dan ook aan dat in de totstandkoming van de nieuwe RRP-en nadrukkelijk wordt verkend of en hoe het thema cyberdreigingen daarin een plek moet krijgen. Andersom komen veel risico’s uit de RRP-en terug in het NVP zoals natuurrampen, zware ongevallen, verstoring van de vitale infrastructuur en dreigingen gerelateerd aan gezondheid en milieu. Interessant is dat er dus rond sommige risico’s/dreigingen een overlap is. In de praktijk noemen ze dit vaak bovenregionale risico’s. Hierna is dit visueel weergegeven.

**Figuur 3.5 Samenhang tussen profielen (bron: VNOG)**



“De analyses voor het NVP zijn in eerste instantie gericht op potentieel ontwrichtende rampen en benodigde capaciteiten op nationale schaal. (...). De beschreven typen rampen en dreigingen hebben echter ook gevolgen op regionaal en lokaal niveau en kunnen — vanwege hun complexiteit en onderling afhankelijke factoren, gevolgen en kwetsbaarheden — verschillende organisaties en sectoren raken: niet alleen nationale en lokale overheden en de daaronder vallende hulp- en veiligheidsdiensten, maar ook vitale sectoren en bedrijven. Daarnaast kunnen vergelijkbare rampen zich ook op meer lokale schaal voltrekken (we spreken dan van incidenten). De scenario analyses in de regionale risicoprofielen van de veiligheidsregio’s spelen zich voornamelijk op dat niveau af, hoewel in de meeste RRP-en ook enkele bovenregionale en nationale rampen zijn verwerkt. De analyses van het NVP en de RRP bestrijken min of meer een continuüm van nationale naar lokale schaal” (Nationaal Veiligheidsprofiel 2016, p. 23).



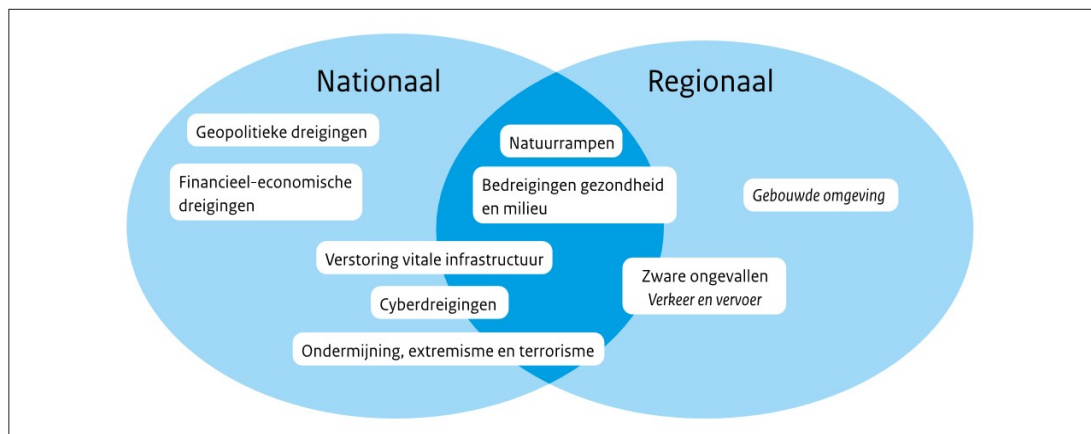
### 3.4 Bovenregionale risico's

Een centrale vraag van dit onderzoek is gericht op de zogenoemde bovenregionale risico's. Risico's die – als ze zich onverhoopt zouden voordoen – mogelijk de grens van een regio overstijgen.

- > Wat zijn eigenlijk bovenregionale risico's: kunnen we een definitie geven?
- > Welke bovenregionale risico's zijn er, voor zover wij dat kunnen overzien?
- > In hoeverre is er sprake van samenhang in de voorbereiding op deze bovenregionale risico's (risico- en crisisbeheersing)?

Om iets te kunnen zeggen over die overlap tussen de RRP-en en het NVP, moeten we meer zicht krijgen op de bovenregionale risico's. Er kan verondersteld worden dat juist deze risico's in beide profielen moeten terugkomen. We hebben geen duidelijke definitie aangetroffen van bovenregionale risico's en hebben daarom zelf daartoe een aanzet gegeven. We starten daarbij met de toelichting, zoals die in het NVP is gegeven: "De analyses van het NVP en de RRP bestrijken min of meer een continuüm van nationale naar lokale schaal".<sup>26</sup> Bovenregionale risico's zouden zich dan in het midden van het continuüm moeten bevinden. Daar raken RRP en NVP elkaar. In het magazine Nationale Veiligheid & Crisisbeheersing wordt dit als volgt weergegeven.<sup>27</sup>

**Figuur 3.6** Overlap en verschillen nationale en regionale thema's (Gooijer & Goddijn, 2017)



Het schema waarin de overlap tussen nationale en regionale thema's wordt benoemd (zie hiervoor) is helder, maar is tegelijkertijd een versimpeling van de werkelijkheid (Van Duin, 2017). Alle rampen en bedreigingen van enige omvang zullen zowel het Rijk als de regio's raken. Het citaat op de vorige pagina uit het NVP (zie blauw kader) is vreemd: "Daarnaast kunnen vergelijkbare rampen zich ook op meer lokale schaal voltrekken (we spreken dan van incidenten)". Een ramp is daarmee opeens nationaal en al het andere zouden dan incidenten zijn.

In de landelijke Handreiking regionaal risicoprofiel is in de NRB methodiek het volgende aangegeven over grensoverschrijdende risico's. Alhoewel het Ergst Denkbare Overstromingsscenario als een nationaal risico zou kunnen worden betiteld, wordt in deze handreiking niet ingegaan op de samenhang met nationale risico's.

<sup>26</sup> Zie tekstvak vorige pagina (blauw kader) uit Nationaal Veiligheidsprofiel 2016, p.23.

<sup>27</sup> Gooijer, L. & Goddijn, B. (2017). Gemeenschappelijke deler meer dan alleen methodiek? Het Nationaal Veiligheidsprofiel en de regionale risicoprofielen. *Magazine Nationale Veiligheid & Crisisbeheersing*, nr. 1, p. 26-27.

#### 4.5 Bovenregionale samenwerking

Het is gewenst om kennis te nemen van het risicobeeld van de buurregio's in het bijzonder de grensoverschrijdende risico's.

Indien de buurregio er voor kiest om incidentscenario's uit te werken die ook voor uw regio belangrijke grensoverschrijdende risico's betreffen, (of omgekeerd: u besluit scenario's uit te werken die ook voor uw buurregio van belang zijn) dan is het aanbevelenswaardig om de krachten te bundelen. Denk bijvoorbeeld aan:

- overloop van het Ergst Denkbare Overstromingsscenario in een andere regio naar uw regio
- risico's van lijninfrastructuur die ook door uw regio loopt (bv HSL)
- vliegvelden of kerncentrales waarvan de invloedsgebieden ook buiten de eigen regio liggen
- gezamenlijk optrekken bij het voorkomen van pandemie, plagen of natuurbranden
- samenhangende risicowatersystemen (SRWS-en), als bedoeld in het project Waterrand
- grotere, grensoverschrijdende natuurgebieden.

### 3.4.1 Inhoudelijke verbinding Rijk en regio's

Uit dit onderzoek blijkt dat er een sterke koppeling is tussen nationaal en lokaal/regionaal in de aanpak van risico's. Bij alle dreigingen en rampen van enige omvang, zal immers het nodige verwacht worden van zowel het Rijk als de regio, zo geven respondenten aan. We zien dat op meerdere vlakken terug.

- > Ten eerste spelen de ligging en omvang van de gebeurtenis een rol. Een voorbeeld is het incident bij Grave. De aanvaring van een schip met een stuw was een incident dat zich voordeed binnen één gemeente (Grave). Het incident had echter onmiddellijk consequenties voor andere gemeenten, en – vanwege de grensligging – ook voor andere regio's. Maar liefst drie provincies (drie regio's; drie politie-eenheden) kregen te maken met de directe gevolgen van het incident. Of denk bijvoorbeeld aan de brand bij Chemiepack in Moerdijk (2010) waarbij meerdere veiligheidsregio's waren betrokken. Vanuit deze gedachte kan bijna ieder incidenttype (grote brand, verkeersongeval, evenement, et cetera) zich voordoen op de grens van verschillende regio's.<sup>28</sup>
- > Ten tweede speelt de aard van de gebeurtenis een rol. Een (dreigend) nucleair incident in Zeeland heeft per definitie landelijke 'uitstraling'. Een aardbeving in Groningen zal ook in politiek Den Haag goed 'voelbaar' zijn.
- > Tenslotte speelt ook de betekenis van de gebeurtenis een rol. Immers, specifieke omstandigheden kunnen maken dat een brand, ramp of crisis bovenregionale of zelfs nationale impact heeft. Denk aan de moord op Pim Fortuyn (2002) of Theo van Gogh (2004).<sup>29</sup> Kortom, bovenregionale risico's is een complex begrip en niet makkelijk te definiëren.

Dat gezegd hebbende, kunnen we vanuit voorbeelden wellicht dichterbij een definitie komen. In tabel 3.7 hebben we een eerste poging gedaan om gebeurtenissen te categoriseren als lokaal/regionaal, bovenregionaal of nationaal.<sup>30</sup> In de bijeenkomsten hebben we deze categorisering besproken en werd aangegeven dat deze werkbaar was. Daarmee zijn verschillende voorbeelden van 'bovenregionale branden, rampen en crises' nader geduïd.

<sup>28</sup> Zo kan vervolgens worden beweerd dat in potentie ieder incident, ongeval, ramp of crisis bovenregionaal is.

<sup>29</sup> Zie ook theoretisch kader in hoofdstuk 1 over de 'pleuris factor' en beleving.

<sup>30</sup> In de verschillende RRP-en worden 34 verschillende soorten van rampen en crises onderscheiden. Uit deze lijst is ongeveer de helft te typeren als mogelijk/meer realistisch bovenregionaal. Naast deze lijst levert het Nationaal Veiligheidsprofiel een tweede input voor bovenregionale risico's. Welke soorten van ongevallen, rampen en crises worden daar genoemd, die nog niet in de lijst staan? Welke zijn daarvan evident van nationale aard? Op basis daarvan kunnen we een overzicht opstellen van de volgende gebeurtenissen, die we bovenregionale risico's noemen.

Tabel 3.7 Bovenregionale risico-categorieën

Thema's	Primair lokaal/regionaal*	Bovenregionaal **	Primair nationaal ***
Natuurrampen (natuurlijke omgeving)		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Natuurbranden</li> <li>&gt; Aardbeving</li> <li>&gt; Extreem weer</li> <li>&gt; Overstroming</li> <li>&gt; Droogte en hitte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Zonnestorm</li> </ul>
Gebouwde omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Brand in kwetsbare objecten</li> <li>&gt; Instorting in grote gebouwen en kunstwerken</li> </ul>		
Zware ongevallen: technologische omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Ongeval met brandbare / explosieve stoffen</li> <li>&gt; Bomvinding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Ongeval met giftige (chemische) stoffen</li> <li>&gt; Stralingsongeval (kernincident)</li> <li>&gt; Olieramp</li> </ul>	
Zware ongevallen: verkeer en vervoer	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Incidenten op of onder water (incl. scheepvaartincidenten)</li> <li>&gt; Verkeersincidenten op land (incl. incidenten treinverkeer)</li> <li>&gt; Incidenten in tunnels</li> <li>&gt; Luchtvaartincidenten</li> </ul>		
Vitale infrastructuur en voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verstoring rioolwatervoorziening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Eigenstandige verstoring:</li> <li>&gt; Verstoring energievoorziening</li> <li>&gt; Verstoring drinkwatervoorziening</li> <li>&gt; Verstoring ICT en telecommunicatievoorziening</li> <li>&gt; Verstoring betalings- en effectenverkeer</li> <li>&gt; Common-causes (meerdere verstoringen door zelfde oorzaak)</li> <li>&gt; Keteneffecten (verstoring door uitval andere vitale processen)</li> </ul>	
Gezondheid en milieu		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Milieurampen</li> <li>&gt; Voedselcrises</li> <li>&gt; Bedreiging volksgezondheid</li> <li>&gt; Ziektegolf (humane infectieziekte)</li> <li>&gt; Anti microbiële resistentie (AMR)</li> <li>&gt; Dierziekte en zoönose</li> </ul>	
Sociaal-maatschappelijke omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Paniek in menigten</li> <li>&gt; Verstoring openbare orde</li> </ul>		
Cyberdreigingen		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verwevenheid en impact</li> <li>&gt; Digitale sabotage</li> <li>&gt; Cybercriminaliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Aantasting internetfundament</li> <li>&gt; Cyberspionage</li> </ul>
Ondermijning, extremisme, terrorisme		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; (Grootschalige) openbare ordeverstoringen</li> <li>&gt; Extremisme en terrorisme</li> <li>&gt; Ondermijning rechtsstaat en open samenleving</li> </ul>	
Geopolitieke dreigingen			<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verschuivende machtsrelaties</li> <li>&gt; Toenemende spanningen tussen grote mogendheden</li> <li>&gt; Grondstoffen-schaarste</li> </ul>
Financieel-economische bedreigingen			<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Destabiliteit van het financiële systeem</li> <li>&gt; Cybercriminaliteit in de financiële sector</li> <li>&gt; Overige economische criminaliteit</li> </ul>

\* Veel risico's in de regionale risicoprofielen hebben voornamelijk lokale of regionale impact.

\*\* Deze categorie zit in beide profielen en vraagt om een gezamenlijk perspectief. Natuurlijk speelt in deze categorie steeds de omvang een rol. Gebeurtenissen die echt heel beperkt blijven zullen waarschijnlijk regionaal (kunnen)worden afgehandeld.

\*\*\* In het NVP worden ook verschillende categorieën risico's genoemd waar de veiligheidsregio geen rol heeft/kan hebben in de risico- en crisisbeheersing van dat crisistype. Op basis van de beschrijving 'Algemeen beeld en verantwoordelijkheden', zoals per crisistype in het NVP is opgenomen. Wel kunnen deze situaties leiden tot andere crisistypen. Bijv. zonnestorm kan leiden tot uitval van de vitale infrastructuur. In dat geval heeft de VR uiteraard wel een rol in het tegengaan of beperken van eventuele effecten voor de openbare orde en openbare veiligheid door verstoring van die infrastructuur. Datzelfde geldt bijv. bij destabiliteit van het financiële systeem en mogelijk ook verstoring van betalings- en effectenverkeer, wat effecten voor de openbare orde of openbare veiligheid tot gevolg kan hebben.

Uit dit overzicht blijkt dat de meeste crisistypen feitelijk primair bovenregionaal van aard zijn. De beschrijving van deze crisistypen (scenario's en ontwikkelingen), alsmede de beoordeling van het risico is bij de nationale en regionale profielen echter heel verschillend. Hoewel deze bovenregionale risico's in beide rapporten worden benoemd, is er nog geen sprake van een gezamenlijk perspectief.

### 3.4.2 Kunstmatig onderscheid

De vraag is of het onderscheid – zoals in de tabel hiervoor – zo kan worden gemaakt. Bij een ramp of crisis zijn er allerlei onverwachte gevolgen, doordat er sprake is van complexe, systemische interacties. Feitelijk manifesteert een risico zich op een lokaal of regionaal niveau, maar kan het vanwege de ligging, omvang, aard of maatschappelijke onrust eromheen een nationaal probleem worden.<sup>31</sup> Daarnaast kunnen risico's, zoals een terroristische aanslag of een stralingsincident, zich op tientallen manieren manifesteren: van klein (kleinere impact, maar met grotere kans) tot heel groot (gelukkig zeldzaam, maar wel met een enorme impact). De combinatie van deze twee elementen leidt ertoe dat het onderscheid tussen regionale risico's (waar veiligheidsregio's aan de lat staan) en nationale risico's (primair een nationale verantwoordelijkheid) wat kunstmatig is. Mede omdat risico's aan deze ontwikkeling onderhevig (kunnen) zijn, stellen wij dat het lastig is om een definitie te geven van bovenregionale risico's op basis van inhoudelijke aspecten.

### 3.4.3 Definitie op basis van proces

Als we toch een definitie willen geven, dan zouden we moeten kijken of we op basis van het proces een uitspraak kunnen doen over wat bovenregionale risico's zijn. Daarbij moeten we kijken welke netwerkpartners nodig zijn bij een goede risico-inventarisatie en -analyse. Kort gezegd: wie spelen bij beïnvloeding van deze risico's een rol? Bij bovenregionale risico's zien we dat zowel veiligheidsregio's, partners en rijksoverheid een rol hebben in de risico- en effectbeheersing en zich dus ook – in samenhang – daarop moeten voorbereiden. Van daaruit zou ook een gezamenlijke analyse (gedeeld beeld) van belang zijn.

Wij formuleren bovenregionale risico's als volgt: Bovenregionale risico's zijn risico's die in de aanpak vragen om een gezamenlijke analyse, gezamenlijke voorbereiding en gecoördineerde inzet van rijksoverheid, meerdere veiligheidsregio's en partners.

### 3.4.4 Gezamenlijke voorbereiding

Hoewel de term bovenregionale risico's dus niet als zodanig wordt genoemd, zien we wel ontwikkelingen om de voorbereiding op dit soort crisistypen gezamenlijk beter te organiseren. Op dit moment wordt in diverse gebieden samengewerkt aan de risicobeheersing en crisisbeheersing rond bovenregionale risico's. We constateren daarbij dat het erg afhankelijk is van het type risico wat wordt besproken en de (organisatiewijze en focus van) betrokken partners. Er is dus veel differentiatie in de gezamenlijke voorbereiding op bovenregionale risico's.

<sup>31</sup> Er zijn zogezegd cascade-effecten waardoor ook buiten het systeem problemen optreden.

- > **Samenwerking rond een bepaalde categorie/thema**  
Rond de uitval van de vitale infrastructuur wordt veelal samengewerkt door meerdere regio's en partners in de vitale infrastructuur. In deze interregionale netwerken wordt input voor de risico-inventarisatie en -analyse gedeeld en wordt gesproken over ontwikkelingen in het risicobeeld. Dat kan door de veiligheidsregio's worden meegenomen bij het opstellen van hun RRP. Voordeel van deze interregionale netwerken is dat veiligheidsregio's ook de onderlinge afhankelijkheid meenemen in hun planvorming en capaciteitanalyse.
- > **Samenwerking rond één bepaald crisistype**  
We zien ook dat sommige veiligheidsregio's samen optrekken rondom de aanpak en voorbereiding op kernincidenten. Dat gebeurt bijvoorbeeld rond natuurrampen.
- > **Samenwerking rond één geografisch gebied**  
Daarnaast zijn er ook netwerken rondom een specifiek gebied waarbij meerdere crisistypen (en incidenten) aan de orde komen. Denk aan de samenwerking van partijen rond het Noordzeekanaal. Daarbij spreken meerdere veiligheidsregio's, crisispartners en betrokken ministeries over de ontwikkeling van risico's in het gebied en de mogelijkheden om die te beïnvloeden.

De bovenregionale risico's kennen eigen risiconetwerken (soms meer georganiseerd en soms lichter georganiseerd), waarmee risico-inventarisatie en -analyse (en zelfs ook gezamenlijke voorbereiding) in de praktijk vorm krijgt tussen veiligheidsregio's en diverse partners/beheerders.<sup>32</sup>

### 3.4.5 Meer samenwerking Rijk en regio's

We zien dat de aansluiting van de rijksoverheid in deze (bovenregionale) risiconetwerken beperkt is. Alleen Rijkswaterstaat participeert actief in deze netwerken. In het onderzoek geven respondenten tijdens de regiosessie (20 juni 2017) aan dat de aansluiting daarmee nog onvoldoende plaatsvindt. Dat werd ook bevestigd in gesprekken met het toenmalige ministerie van VenJ. Opgemerkt wordt dat bovenregionale risico's vooraf lastig goed in kaart te brengen zijn, maar dat bij (regio)grensoverschrijdende rampen en crises in ieder geval een beroep gedaan zal worden op de beschikbare capaciteiten van veiligheidsregio's én Rijk. In ieder geval vragen de capaciteiten leiding en coördinatie (denk aan Moerdijk en Grave) en risicocommunicatie (denk ook aan deze twee en Tihange) en om aanvullende inspanningen en een gecoördineerde inzet. Het geldt ook andersom: de rijksoverheid kan medewerking vragen van veiligheidsregio's, denk voorbeeld aan de maatschappelijke onrust bij de vluchtelingenopvang. Dit vraagt om gezamenlijke duiding: rijksoverheid, veiligheidsregio's en partners gezamenlijk.

Wanneer de risicobeoordeling meer in samenhang wordt uitgevoerd, is het vervolgens ook logisch dat op het vlak van de capaciteitanalyse meer samenhang wordt aangebracht. Voor zover het nationale dreigingen betreft, wordt dat inzicht ontwikkeld en gecoördineerd vanuit de Landelijke capaciteitanalyse (zie tweede blauwe kader). De 'overige dreigingen' zouden dan in de regionale capaciteitanalyses moeten terugkomen. Uit onze gesprekken blijkt dat het wenselijk is dat de veiligheidsregio's en rijksoverheid elkaar 'voeden' bij het inzichtelijk maken van al deze capaciteiten.

<sup>32</sup> Dergelijke risiconetwerken passen zich blijkbaar aan de schaal van de problematiek aan. Er zijn tevens kleinere netwerken bekend rond de risico's van branden op de schaal van een wijk of doelgroep. Denk aan de Top 50 aanpak van meest brandonveilige woningen in Amsterdam. Omdat het hier niet om grootschalige brand, rampen en crises gaat, zijn deze netwerken buiten beschouwing gelaten.

Alhoewel de overheid (Rijk en regio's) in het beschikbaar stellen van capaciteiten bij nationale dreigingen wellicht een beperkte rol heeft – de meeste capaciteiten worden immers door de private sector geleverd – heeft zij wel een rol in het inzichtelijk maken van deze capaciteiten, het analyseren ervan en het benoemen waar versterking wenselijk is.

Samenhang tussen de regionale capaciteitanalyses en de landelijke capaciteitanalyse is dus van belang. Dat is nu lastig omdat bij de huidige scenario's (gehanteerd in de regionale profielen) er nog geen sprake is van een gedeeld referentiekader van regio's en rijksoverheid. Momenteel is er geen directe koppeling tussen de regionale capaciteitanalyses (als die er al zijn) en die op rijksniveau. Betrokkenen van veiligheidsregio's en ministerie geven aan dat dat wel wenselijk is. Daarmee kan een belangrijke basis worden gelegd voor een consistente beoordeling en een samenhangend risico – en daarmee waarschijnlijk ook veiligheidsbeleid – van Rijk en regio's.

### Landelijke capaciteitanalyse

De landelijke capaciteitanalyse volgt uit de Strategie Nationale Veiligheid. Deze strategie bestaat uit drie onderdelen;

- > Het identificeren en analyseren van verschillende soorten rampen, crises en dreigingen: "Wat bedreigt ons en hoe erg is het?" (NVP)
- > Het vaststellen van de benodigde en te ontwikkelen capaciteiten om rampen te voorkomen of de gevolgen te beperken: "Wat doen we al en wat kunnen en moeten we nog meer doen?"
- > Het effectueren van te ontwikkelen en versterken capaciteiten in beleid en maatregelen. De implementatie hiervan wordt gedaan door de verantwoordelijke vakdepartementen, het medebestuur en bedrijfsleven.

De analyse richt zich op de laatste twee onderdelen en is daarmee een doorgaande activiteit. Het gaat veelal om strategische en tactische activiteiten, om thema's te agenderen waarop aanvullende inspanningen wenselijk zijn. De analyse identificeert daarmee blinde vlekken in de huidige capaciteiten van Nederland in de voorbereiding op nationale dreigingen (regie, samenwerkingsafspraken, kennis, maatregelen, wetgeving, vergunningen, planvorming, materiaal et cetera).<sup>33</sup> Per thema (uit het NVP) wordt een capaciteitanalyse gemaakt. Een voorbeeld van mogelijke versterking is het thema zelfredzaamheid. Daarvan werd geconcludeerd dat er te weinig inspanningen worden gepleegd om mensen (en bedrijven) bewust te maken van hun eigen verantwoordelijkheid en rol bij (nationale) crises. De zelfredzaamheid wordt nu door verschillende instanties en organisaties, waaronder nadrukkelijk ook de veiligheidsregio's gestimuleerd door risicocommunicatie (capaciteit). Een geheel ander voorbeeld is het thema bedreiging satellieten. Dat risico is inzichtelijk gemaakt en er zijn inmiddels samenwerkingsafspraken (capaciteit) gemaakt om de kwetsbaarheid op dit vlak te verminderen. Een laatste voorbeeld ten slotte is de oprichting van een Digital Trust Centre (DTC) voor het MKB. Het DTC (capaciteit) is met name bedoeld voor bescherming tegen cyberaanvallen van het MKB in de niet-vitale sector.

<sup>33</sup> Het gaat hier breed om alle capaciteiten. 'Een capaciteit is het vermogen om iets te doen. Daar liggen taken achter en andere activiteiten in de sfeer van voorbereiding, preventie, bestrijding en herstel. Om die taken uit te voeren kan een vaardigheid nodig zijn of kennis, maar ook materieel als meetapparatuur, mensen om dingen te doen of wetgeving om gevaarlijke situaties te voorkomen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013, p. 21).



In navolging van de doorontwikkeling van NRB naar NVP wordt momenteel verkend of de capaciteitanalyse wellicht ook vanuit een breder fundament kan worden uitgevoerd. Dat betekent dat capaciteiten meer thematisch en minder op basis van specifieke scenario's in kaart worden gebracht. Deze verkenning vindt momenteel plaats en vraagt afstemming met diverse departementen. Ook de methodiekwerkgroep van het Analistennetwerk denkt mee op welke wijze deze 'brede methode' kan worden ontwikkeld. Momenteel is echter nog niet duidelijk hoe een dergelijke bredere aanpak van de capaciteitanalyse eruit gaat zien. Bovendien spelen er diverse ontwikkelingen rond de Strategie Nationale Veiligheid als geheel,<sup>34</sup> waardoor er nog weinig te zeggen is over de verdere aanpak. Dat deze ontwikkelingen nu spelen, is ons inziens des te meer reden om de aansluiting tussen veiligheidsregio's en Rijksoverheid ook op dit vlak te versterken.

---

<sup>34</sup> Mogelijk hebben de ambities van het nieuwe kabinet gevolgen voor de Strategie Nationale Veiligheid zoals die nu wordt uitgevoerd. In het recent gepubliceerde Regeerakkoord staat hierover: "Het kabinet formuleert een veiligheidsstrategie waarin binnen- en buitenlandse dreigingen, waaronder terrorisme, het hoofd worden geboden en die de huidige Internationale Veiligheidsstrategie vervangt." Die ambitie sluit ook aan bij de adviezen in het WRR-rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen, een strategische visie op het defensiebeleid* waarin wordt aanbevolen te komen tot een "geïntegreerde veiligheidsstrategie", die de interne en externe veiligheid omvat. Die strategie moet worden vastgelegd in een nieuw document dat de bestaande strategieën voor binnenlandse en buitenlandse veiligheid samenhangend verder brengt.

# 4 Conclusies en aanbevelingen

Er kunnen op verschillende niveaus conclusies worden getrokken uit dit onderzoek. Enerzijds leverde de vergelijking van de 25 regionale risicoprofielen (RRP-en) en het Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP) een aantal relevante observaties op. Daarbij leverden inzichten over de bovenregionale risico's een interessant perspectief op. In paragraaf 4.1 zetten wij de belangrijkste conclusies op een rijtje. Anderzijds gaf het onderzoek, maar misschien nog wel meer de reacties op het onderzoek (zowel vanuit de wetenschappelijke reflectiecommissie alsook van de strategische begeleidingsgroep) meer fundamentele stof op tot nadenken. In paragraaf 4.2 wordt aandacht geschonken aan deze – welhaast existentiële – vragen en discussie. Tot slot worden in paragraaf 4.3 aanbevelingen gedaan.

## 4.1 Een gezamenlijk perspectief is noodzakelijk

Het onderzoek bevestigt het beeld dat Nederland er nog niet in is geslaagd om voldoende samenhang aan te brengen tussen de activiteiten van het Rijk en die van de veiligheidsregio's op het gebied van de risicobeoordeling. We baseren deze conclusie op de volgende onderzoeksresultaten:

- > Er is weinig aandacht voor inhoudelijke samenhang tussen regionale thema's en nationale thema's en de doorvertaling daarvan naar elkaar.
- > Vertegenwoordiging vanuit veiligheidsregio's is bij het opstellen van de analyse op rijksniveau (NVP) via persoonlijke vertegenwoordiging georganiseerd. Het beperkte zich echter tot een aantal thema's waarmee niet werd 'afgedekt' dat alle risico's werden meegenomen.
- > Er zijn netwerken voor 'bovenregionale risico's', maar vertegenwoordigers van de rijksoverheid ontbreken daarin (uitzondering vormt daarbij RWS).
- > De capaciteitanalyses op regionaal en rijksniveau worden (voor zover gemaakt) onafhankelijk van elkaar ontwikkeld.

Hieraan liggen de volgende oorzaken ten grondslag.

### Stelsel voor risicobeheersing ontbreekt

Het ontbreekt momenteel aan een goed stelsel voor de risicobeheersing in Nederland. Er zijn wel instrumenten en een methode, maar er is geen systeem voor een systematische inventarisatie en analyse van risico's in Nederland. Een gezamenlijk referentiekader ontbreekt waardoor op 26 plekken in Nederland (25 regio's en het Rijk) wordt nagedacht over de risico's. Dat manifesteert zich vervolgens in de volgende fase van deze beleidscyclus: de capaciteitanalyse. Daarin zien we dat zowel regio's als het Rijk moeite hebben om deze analyse te volbrengen. Dat betekent dat beleid niet is gebaseerd op de geprioriteerde risico's, maar op basis van andere informatie (waaronder de bestaande praktijk en landelijke thema's). Buiten de inzet ter voorkoming en beperking van de gevolgen van overstromingen en het beleid ten aanzien van nucleaire veiligheid, zien we in Nederland dat maatregelen op het vlak van risicobeheersing beperkt zijn en meer vanuit het bedrijfsleven lijken te komen. Met name bij bovenregionale risico's levert dit ontbreken van een gezamenlijk perspectief (en leiderschap) knelpunten op, omdat deze crisestypen gezamenlijke inspanningen van Rijk, regio's en partners vragen. Denk aan thema's als



leiding en coördinatie en risicocommunicatie. Het aantal bovenregionale risico's is groot en voor veel van deze risico's – voor zover wij daar nu zicht op hebben – is er weinig ontwikkeld of gezamenlijk voorbereid.

### **Regie ontbreekt in de aanpak van bovenregionale risico's**

De Strategie Nationale Veiligheid (2007) en de Wet veiligheidsregio's (2010) introduceerden op 26 plekken risico-inventarisaties die los van elkaar afstemming organiseren met crisispartners. Voor de bovenregionale scenario's is nodig dat regie wordt gevoerd om de afstemming tussen medeoverheden en crisispartners te organiseren. In de afgelopen jaren is deze regie zeer beperkt vormgegeven. Zo werden er geen afspraken gemaakt over de toepassing van de landelijke Handreiking regionaal risicoprofiel, de te hanteren bronnen (en de actualiteit daarvan, te denken valt aan de provinciale risicokaart) en de volgorde der dingen (hoe moet de vertaling van NVP (of de voorloper NRB) naar RRP worden gemaakt of andersom, hoe worden de analyses van de regionale profielen betrokken bij de analyse op rijksniveau).

### **Gefaseerde, projectmatige aanpak met beperkte groep kernspelers**

De analyse van risico's op het gebied van branden, rampen en crises vraagt betrokkenheid van diverse partijen met verschillende achtergronden en inhoudelijke focus (brandweer, GHOR, gemeenten, politie, provincie, netbeheerders, waterbeheerders, drinkwaterbedrijven, GGD, et cetera). Ook zijn deze partijen in verschillende rollen betrokken bij de fysieke leefomgeving: opdrachtgever, ontwikkelaar, uitvoerder, gebruiker, et cetera. Dat brengt met zich mee dat de belangen onderling verschillen en daarmee ook de beoordeling van de veiligheid en gezondheid, van risico's of dreigingen. De manier waarop beide profielen nu tot stand komen in een gefaseerde, projectmatige aanpak met een beperkte groep kernspelers past minder goed bij deze context. Het bemoeilijkt het verkrijgen van consensus over de prioritering en weging van risico's en eventuele beïnvloedingsmogelijkheden. Daarnaast zien we dat een belangrijke groep spelers buitenspel staat. Het onderzoek laat zien dat gemeenteraden en publiek slechts sporadisch vroegtijdig worden betrokken bij de analyse (duiding/afweging/prioritering) van risico's op landelijk en regionaal niveau. Het is belangrijk om hen te betrekken, omdat risico's en dreigingen immers niet alleen door techniek worden bepaald, maar ook door de beleving van deze risico's in onze samenleving. De huidige analyses in het RRP én NVP zijn te veel op kwantitatieve informatie gebaseerd en negeren daarmee de altijd zo belangrijke belevingsaspecten van (on)veiligheid. Een aardgasbeving in één gemeente in Groningen kan ernstige tot zeer ernstige gevolgen hebben en zelfs een nationale aanpak vragen, ook als daarbij 'slechts' één dode te betreuren is. Niet ondenkbaar is het scenario dat in Groningen 'de revolutie uitbreekt' en dat dan een kabinet valt. We constateren dat deze belevingsaspecten maar heel beperkt worden meegenomen, omdat de spelers – die dit kunnen inbrengen – niet meespelen.

### **Profielen dienen verschillende doelen**

Het RRP (en misschien ook wel het NVP) dient verschillende, uiteenlopende doelen. Deze worden nu niet allemaal in voldoende mate waargemaakt.

- > Als tool voor de risicocommunicatie is het veel te complex.
- > Als beleidsinstrument in de dialoog met gemeenten is het te weinig specifiek.
- > Als instrument voor de planvorming mist het nog de bredere praktische toepasbaarheid voor alle taken van veiligheidsregio's (naast rampenbestrijding ook basisbrandweezorg en crisisbeheersing).

We hebben wel geconstateerd dat het profiel een goede tool is voor het bepalen van de beleidsambities, maar dat daarin weer de praktische toepasbaarheid gemist wordt. Doordat de focus te weinig wordt gelegd op de beïnvloedingsanalyse (wat kan je doen om de kans te

verkleinen of om effecten te beperken?) wordt de koppeling met het primaire proces van de veiligheidsregio onvoldoende gelegd. Het blijft hierdoor een (eenmalige) papieren exercitie.

## 4.2 Vragen over nut, noodzaak en aanpak

In de loop van het onderzoek werd steeds duidelijker dat de exercitie van het vierjaarlijks opstellen van een RRP door diegenen die hier direct bij betrokken zijn, ook wel als een 'moetje' wordt gezien. De mate waarin men dat zo uitsprak verschilde wat, maar veel direct betrokkenen herkenden het wel. Diegenen die binnen de regio's zijn belast met het opstellen van het risicoprofiel doen hun best, maar krijgen vaak weinig support uit de eigen organisatie. De activiteit en het product zitten in de periferie. Reacties uit de wetenschappelijke reflectiecommissie en strategische begeleidingscommissie, maar ook van directeuren veiligheidsregio's nadien, onderstreepten de constatering van 'het moetje'. Dat betekent dat de vraag gesteld kan worden of – afgezien van de wettelijke grondslag – een dergelijke inspanning wel geleverd zou moeten worden en wat regio's zouden missen als zij niet beschikten over een RRP. Is hier sprake van een rituele dans?

Toch – zo kwam ook uit verschillende reacties naar voren – betekent dat niet per se dat afstand genomen zou moeten worden van het RRP. Het is immers niet zo vreemd om als basis voor het veiligheidsbeleid eerst goed inzichtelijk te maken met welke (potentiële) onveiligheidssituaties een regio (of gemeente) mogelijk te maken zou kunnen krijgen. Een inventarisatie van de risico's en ook datgene wat aan slagkracht ('spullen en knullen') aanwezig is, heeft een directe relatie met de planvorming en voorbereiding op de inzet.

Wel dient de vraag gesteld te worden welke functie(s) een RRP zou moeten vervullen om betekenis te hebben voor die praktijk. De huidige situatie roept immers de nodige vragen en discussies op. Wat betekent het als in één of meerdere regio's één of enkele risico's er duidelijk uitspringen? Zou dat niet aanleiding moeten zijn deze risico's aan te pakken en beleid te ontwikkelen om deze risico's te verminderen? Is niet altijd 'voorkomen is beter dan genezen' het uitgangspunt? Wat is nu de relatie c.q. wat zou de relatie moeten zijn tussen de recentelijk geïntroduceerde risicogerichte aanpak en het huidige risicoprofiel? Betekent dat niet ook een andere kijk op het risicoprofiel? In hoeverre is het zinvol dat alle regio's tamelijk los van elkaar nadenken over en invulling geven aan de bovenregionale risico's? Wat zou de relatie moeten zijn tussen de aanwezige risico's en de planvorming? Vraagt elk relevant risico nu voor aparte planvorming of zou meer generieke planvorming ook een optie kunnen zijn? Moeten wij ons nu richten op die kleine kans maar grote gevolgen risico's of juist gaan voor die risico's die zich wat vaker manifesteren? Zijn de generieke processen zoals bijvoorbeeld de wijze van organisatie van alle (netwerk)partners of de (risico/crisis) communicatie niet zoveel belangrijker dan de specifieke afwijkingen per soort risico maar op de koop toe moeten worden genomen? En weer een stap verder in de veiligheidsketen: wat betekenen nu deze risico's – zeker als ze potentieel bovenregionaal zijn – voor de aanpak in het geval een risico zich daadwerkelijk manifesteert als een ramp of crisis? Hebben wij tegenover deze risico's wel een robuuste structuur staan of hebben wij – zoals uit de wetenschappelijke reflectiecommissie klonk – de rampenbestrijding en crisismanagement veel te bestuurlijk gemaakt met een burgemeester als 'opperbevelhebber'? Vrijwel nergens kent men in het buitenland immers zo'n bestuurlijke structuur. Wij denken – vooral ook luisterend naar deze reacties op onze bevindingen – dat het goed is ook deze meer fundamentele vragen te bezien. Welke kant zouden wij nu het beste op kunnen gaan met het risicoprofiel?

## 4.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen richten zich op verbeteringen binnen het huidige stelsel (kortere termijn) en verbeteringen van het stelsel (langere termijn). deze zijn:

1. Ontwikkel het gezamenlijk perspectief in coalities
2. Borg uitkomsten risicobeoordeling in beleidsproces veiligheidsregio's
3. Ontwikkel een methode voor risicodialoog
4. Verbeter het stelsel van risicobeheersing.

### 1. Ontwikkel het gezamenlijk perspectief in coalities

Wij adviseren coalities te ontwikkelen om de samenwerking rond de risicobeoordeling betekenis te geven. We hanteren daarbij de indeling, zoals in paragraaf 2.7 is weergegeven, waarbij voor elk van die soorten risico's verschillende coalities zouden kunnen worden ingericht.

#### **Primair lokaal/regionaal: veiligheidsregio aan zet**

Voor risico's, die primair lokaal of regionaal zijn (zoals bijvoorbeeld brand in kwetsbare objecten, instorting in grote gebouwen en kunstwerken, verkeersincidenten of incidenten op het water) is een regionale analyse door betrokkenen in dat gebied (bij dat risico) passend. De veiligheidsregio zou hierin de geëigende partij moeten zijn om lokale en regionale partners bij elkaar te brengen voor de co-creatie.

#### **Primair nationaal: Rijk aan zet**

Als de impact nationale belangen schaadt en veiligheidsregio's geen rol hebben in de effectbeheersing, dan zou je deze ook nationaal moeten analyseren. Dat wil niet zeggen dat je in het proces regio's niet betreft. Een meer permanente vertegenwoordiging van veiligheidsregio's in het Analistennetwerk zou daarbij kunnen helpen. Nu is de samenhang te veel gericht op de relaties tussen de 'producten' en die zou meer moeten worden gelegd op het 'proces'. Wanneer daar de verbinding meer wordt gezocht, zal wederzijdse beïnvloeding ook plaatsvinden.

#### **Bovenregionale risico's: coalities van Rijk én meerdere regio's**

In dit onderzoek hebben we geconcludeerd dat een betere samenhang tussen de analyses op landelijk en regionaal niveau wenselijk is. Dat geldt vooral voor de categorie 'bovenregionale risico's' (de middelste kolom in tabel 3.7). Daarbij adviseren we voor de meer gebiedsgebonden bovenregionale risico's vooral aan te sluiten bij de bestaande netwerken en expertise in geografische samenwerkingsverbanden. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat voor bepaalde risicogebieden (Rijnmond, Veluwe, de Wadden) voor zover deze bovenregionaal zijn, de voorbereiding voor risico's voor dat specifieke gebied met alle betrokken regio's, ministeries én partners gezamenlijk geschiedt. Deze 'coalities' lijken op wat nu reeds gebeurt in diverse netwerken (denk aan de samenwerking rond het Noordzeekanaal) maar door hierover formele afspraken te maken kan – meer dan in het verleden – de samenwerking worden georganiseerd tussen regio's onderling en met (diverse organisaties van) de rijksoverheid. Er kan dan een beter (rijker) beeld ontstaan van de risico's en mogelijke scenario's, de betrokken actoren en er kunnen afspraken worden gemaakt over risicobeheersing én gezamenlijke voorbereidingen. In een nadere uitwerking kan hier meer vorm aan worden gegeven. Voor sommige bovenregionale risico's geldt echter dat deze zich overal kunnen manifesteren (griep пандеміе, extreem weer, dierziekten, cyberdreigingen, ondermijning, et cetera) en dat de te treffen maatregelen daarmee meer generiek van aard zijn. Voor dergelijke risico's is het ongewenst dat deze door alle partijen separaat worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Hierbij zou een meer landelijke

samenwerkingsvorm van veiligheidsregio's, partners en rijksoverheid beter passen. Bijvoorbeeld een landelijke coalitie of expertisecentrum waarbij een vertegenwoordiging vanuit de rijksoverheid (functionele kolom) aanschuift. Daarmee wordt niet alleen kennis en kunde vanuit rijksniveau ingebracht (zowel over risico's als over de effectbeheersing), maar ontstaat voor de coalitie ook legitimiteit zodat de resultaten van de analyse breder gedeeld worden.

## **2. Borg uitkomsten risicobeoordeling in beleidsproces veiligheidsregio's**

Wij adviseren een duidelijke keuze te maken met betrekking tot de functie van risicoprofielen en deze instrumenten primair te gebruiken als input voor beleid. Voor risicocommunicatie en (gemeentelijke) dialoog zullen dan andere instrumenten moeten worden ontwikkeld. Als de focus beleidsvorming is, dan is een vierjaarlijkse cyclus een realistische planperiode. Het vraagt immers tijd om de maatschappelijke effecten van beleid te zien (dat wil zeggen risicobeheersing en crisisbeheersing) en die vervolgens weer te kunnen bijsturen. Dat wil niet zeggen dat jaarlijkse monitoring niet zinvol is, maar voor het doel van beleidsvorming is het niet nodig. Om van risico's naar beleid te komen, adviseren wij wel dat een betere verbinding wordt gelegd tussen de risico's, risicobeheersing, de operationele planvorming, het beleidsplan en het presterend vermogen van de veiligheidsregio's (kwaliteitszorg).<sup>35</sup> Wij spreken hier bewust over veiligheidsregio's. Alhoewel ook de rijksoverheid vanzelfsprekend een rol heeft in de beleidsvorming rond de risico- en crisisbeheersing, hebben veiligheidsregio's primair een rol om de capaciteiten (regionaal én landelijk, denk aan politie en Defensie) op elkaar af te stemmen. De regie- en platformfunctie van de veiligheidsregio beperkt zich immers niet alleen tot de eigen hulpdiensten, maar ook tot kennis, kunde en overige capaciteiten van partners op lokaal, regionaal én landelijk niveau.

## **3. Ontwikkel een methode voor risicodialoog**

Op basis van de literatuur over dit soort complexe besluitvormingsprocessen past de huidige projectmatige aanpak met een beperkt aantal kernspelers niet goed, een vorm van co-creatie past daar beter bij (De Bruin & Ten Heuvelhof, 2011). Dan worden betrokken actoren al in een vroegtijdig stadium gevraagd hun bijdrage te leveren (kennis en expertise in te brengen) waardoor gezamenlijke beeldvorming over het eindproduct zich kan ontwikkelen. Wenselijk is dat je zoveel mogelijk actoren betreft die de risico's kunnen duiden én de risico's kunnen beïnvloeden. Zij zouden al bij de start van dit proces van risico-inventarisatie en -analyse een waardevolle bijdrage kunnen leveren en de noodzakelijke variëteit en oplossend vermogen kunnen inbrengen. Wanneer het proces van co-creatie tevens transparanter wordt ingericht, kunnen nieuwe actoren ook later in het proces hun kennis toevoegen. Met een transparant proces wordt tevens de motivatie rondom afwegingen zichtbaar. Meerdere actoren bepalen mee welke weging en prioritering in de analyse wordt toegepast. Daarbij zou op termijn zelfs kunnen worden gedacht aan het betrekken van burgers en politiek. Dat sluit ook aan bij de beweging, die met de Omgevingswet wordt voorgestaan. Wanneer de beleving van risico's een plek rijgt in de risicobeoordelingsfase, zal niet alleen de kwaliteit van de analyse omhoog gaan, maar zal de uiteindelijke uitkomst breder worden gedragen. Het is aan de experts om het proces hiervoor open te stellen. Gedacht kan worden aan het ontwikkelen van een risicodialoog. Een verdere verkenning van de wijze waarop dit tot stand moet komen, is wenselijk. Daarbij kunnen ook andere ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet en de actualisatie van de provinciale risicokaart worden betrokken.

<sup>35</sup> Een verdere integratie van het risicoprofiel in het primaire proces betekent ook dat het risicogerichte werken binnen alle processen van de veiligheidsregio een plek krijgt.

#### **4. Verbeter het stelsel van risicobeheersing**

Naast voorgaande verbeteringen binnen het stelsel, is een tweede spoor mogelijk, waarbij gezocht wordt naar verbeteringen van het stelsel. Het gaat er dan om dat wordt nagedacht hoe in de toekomst op een zinvolle wijze invulling gegeven kan worden aan het risicoprofiel op rijksniveau en regionaal niveau. Wellicht zou de risicobeoordeling op een geheel andere wijze in Nederland tot stand moeten komen en dat vraagt wellicht ook een ander instrument. Het gaat erom na te denken over een nieuw kader en wellicht ook nieuwe instrumenten (denk aan wet- en regelgeving, communicatie, coördinatiemechanismen, organisatiewijze en operationele capaciteiten) om de risicobeheersing in samenhang te organiseren. Het vraagt dat veiligheidsregio's, rijksoverheid en crisispartners gezamenlijk nadenken over het risicoprofiel en het bredere stelsel van risicobeheersing. Vanzelfsprekend richt deze laatste aanbeveling zich meer op de langere termijn omdat het wellicht ook wetswijzigingen noodzakelijk maakt.

# Bijlage 1: Literatuur

- > Algemene Rekenkamer (2014). *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- > Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016*. Bilthoven: RIVM.
- > ARCADIS, Gemini Consultants, Houdijk Advies & Stichting Werkgemeenschap tussen Techniek & Zorg (2009). *Handreiking Regionaal Risicoprofiel*.
- > Berk, S. (2016). *Governance Risicokaart*. Den Haag: IPO.
- > Bruin, H. de & Heuvelhof E. ten (2011). *Management in netwerken, Over veranderen in een multi-actor context*. Den Haag: Boom-Lemma.
- > Creemers, M.P.H.A. & Rijke, M. de (2014). *Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- > Duin, M. de (2017). Observaties en kanttekeningen bij het Nationaal Veiligheidsprofiel, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 2, 36-38.
- > Eysink Smeets, M. & Boot, A. (2017). Wat bepaalt de impact? In: Van Duin en Eysink Smeets, *Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies aan bestuurders*. Arnhem: IFV en InHolland.
- > Gooijer, L. & Goddijn, B. (2017). Gemeenschappelijke deler meer dan alleen methodiek? Het Nationaal Veiligheidsprofiel en de regionale risicoprofielen. *Magazine Nationale Veiligheid & Crisisbeheersing*, 1, 26-27.
- > Hollander, G. de & Hanemaaijer, A. (2003). *Nuchter omgaan met risico's*. Bilthoven: RIVM.
- > Inspectie Veiligheid en Justitie (2013). *Scan Risicokaart: onderzoek op hoofdlijnen naar de risicokaart*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- > Jongsma, E.C., Knol, G.P., Bodegraven, J. van, Broer, C.R., Buggenum, I.M. van, et al. (2015). *Gaat het goed als het mis gaat? Onderzoek naar fysieke Veiligheid in de gemeente Dordrecht*. Dordrecht: Rekenkamercommissie Dordrecht.
- > Knottnerus, J.A. (2014). *Consistent maatwerk – handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid*. Den Haag: WRR.
- > M&I Partners & Renee Linck Advies (2017). *Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Impactanalyse Omgevingswet en DSO*. Zeist: M&I Partners.
- > Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten in de Strategie Nationale Veiligheid*. Den Haag: Ministerie V&J. Klik [hier](#) voor de publicatie.
- > Mossink, J., Winkel, T. te, Beaujean, R., Leusink, L. & Bel, M. (2014). *Risicoprofiel*. Deventer: Saxion Hogeschool.
- > Perrow, C. (1999). *Normal Accidents, Living with high-risk technologies*. Princeton: Princeton University Press.
- > Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *Evenwichtskunst: over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag: WRR.
- > Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), *Veiligheid in een wereld van verbindingen, Een strategische visie op het defensiebeleid*, Den Haag: WRR.

# Bijlage 2: Betrokken actoren

Opdrachtteam			
	Naam	Organisatie	Rol
Opdrachtgever	Peter Bos	Voorzitter RDVR	Opdrachtgever, voorzitter
	Marjan Heijman	Secretaris RDVR	Opdrachtgever, secretaris
	Edwin Meekes	NCTV, Min JenV	Subsidievertrekker
Opdrachtnemer	Menno van Duin	IFV, Lector Crisisbeheersing	Projectverantwoordelijk
	Renee Linck	Zelfstandig Organisatieadviseur	Uitvoerend projectleider

Deelnemers regioessie 20 juni 2017	
Machiel Noijen	VR Amsterdam-Amstelland
Kees van Bockel	VR Brabant-Zuidoost
Nanda Burgemeester	VR Brabant-Zuidoost
Femke Boudestein	VR Drenthe
Hester Vos	VR Flevoland
Martin Kool	VR Fryslân
Mieke Okhuysen	VR Gelderland-Zuid
Wijnand Vellekoop	VR Gooi- en Vechtstreek
Ruud Post	VR Groningen
Friso van Harsseelaar	VR Haaglanden
Angelique Heus	VR Hollands-Midden
Eddy Oosterik	VR IJsselland
Marijn Emans	VR Limburg-Noord
Auke Raaff	VR Noord-Holland Noord
Bruno Goddijn	VR Noordoost Gelderland
Maarten Worp	VR Rotterdam-Rijnmond
Niels van Veen	VR Utrecht



Hendriët Wanders	VR Utrecht
Gertjan Winter	VR Zaanstreek-Waterland
Liesbeth van Bienen Vlasblom	VR Zuid-Holland Zuid
Wouter Zitter	Ministerie van Veiligheid en Justitie

#### Overige gesprekspartners

Sigrid Berk	Inter Provinciaal Overleg (IPO)
Wouter Zitter	Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV
Katinka van der Hooft	Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV

#### Deelnemers strategische begeleidingscommissie 26 september 2017

Peter Bos	Voorzitter RDVR
Paul Verlaan	Directeur VR Brabant-Noord (portefeuillehouder crisisbeheersing RRC)
Arjen Littooi	Directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (portefeuillehouder RB&CB RDVR)
Tijs van Lieshout	Directeur Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (projectleider BOB)
Aukje Hassoldt	Hoofd Centrum Veiligheid, RIVM
Edwin Meekes	Hoofd afdeling Veiligheidsregio's, NCTV

#### Deelnemers wetenschappelijke reflectiecommissie 10 november 2017

Peter Bos	RDVR, voorzitter
Menno van Duin	IFV, projectverantwoordelijk onderzoek
Aukje Hassoldt	Hoofd Centrum Veiligheid RIVM
Rob de Wijk	HCSS
Ira Helsloot	Universiteit Nijmegen/Crisislab
Ernst Brainich	Zelfstandig organisatieadviseur
Marjan Heijman	RDVR, secretaris

# Bijlage 3: Bovenregionale risico-categorieën

Thema's	Primair lokaal/regionaal*	Bovenregionaal **	Primair nationaal ***
Natuurrampen (natuurlijke omgeving)		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Natuurbranden</li> <li>&gt; Aardbeving</li> <li>&gt; Extreem weer</li> <li>&gt; Overstroming</li> <li>&gt; Droogte en hitte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Zonnestorm</li> </ul>
Gebouwde omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Brand in kwetsbare objecten</li> <li>&gt; Instorting in grote gebouwen en kunstwerken</li> </ul>		
Zware ongevallen: technologische omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Ongeval met brandbare / explosieve stoffen</li> <li>&gt; Bomvinding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Ongeval met giftige (chemische) stoffen</li> <li>&gt; Stralingsongeval (kernincident)</li> <li>&gt; Olieramp</li> </ul>	
Zware ongevallen: verkeer en vervoer	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Incidenten op of onder water (incl. scheepvaartincidenten)</li> <li>&gt; Verkeersincidenten op land (incl. incidenten treinverkeer)</li> <li>&gt; Incidenten in tunnels</li> <li>&gt; Luchtvaartincidenten</li> </ul>		
Vitale infrastructuur en voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verstoring rioolwatervoorziening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Eigenstandige verstoring:</li> <li>&gt; Verstoring energievoorziening</li> <li>&gt; Verstoring drinkwatervoorziening</li> <li>&gt; Verstoring ICT en telecommunicatievoorziening</li> <li>&gt; Verstoring betalings- en effectenverkeer</li> <li>&gt; Common-causes (meerdere verstoringen door zelfde oorzaak)</li> <li>&gt; Keteneffecten (verstoring door uitval andere vitale processen)</li> </ul>	
Gezondheid en milieu		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Milieurampen</li> <li>&gt; Voedselcrises</li> <li>&gt; Bedreiging volksgezondheid</li> <li>&gt; Ziektegolf (humane infectieziekte)</li> <li>&gt; Anti microbiële resistentie (AMR)</li> <li>&gt; Dierziekte en zoönose</li> </ul>	
Sociaal-maatschappelijke omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Paniek in menigten</li> <li>&gt; Verstoring openbare orde</li> </ul>		
Cyberdreigingen		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verwevenheid en impact</li> <li>&gt; Digitale sabotage</li> <li>&gt; Cybercriminaliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Aantasting internetfundament</li> <li>&gt; Cyberspionage</li> </ul>
Ondermijning, extremisme, terrorisme		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; (Grootschalige) openbare ordeverstoringen</li> <li>&gt; Extremisme en terrorisme</li> <li>&gt; Ondermijning rechtsstaat en open samenleving</li> </ul>	
Geopolitieke dreigingen			<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verschuivende machtsrelaties</li> <li>&gt; Toenemende spanningen tussen grote mogendheden</li> <li>&gt; Grondstoffen-schaarste</li> </ul>
Financieel-economische bedreigingen			<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Destabiliteit van het financiële systeem</li> <li>&gt; Cybercriminaliteit in de financiële sector</li> <li>&gt; Overige economische criminaliteit</li> </ul>