

De beweging van risicobeheersing naar risicogerichtheid in 2020

Samen zorgen voor échte coproductie!

De opgave voor de veiligheidsregio's

'Minder incidenten, minder slachtoffers en minder schade' is al een aantal jaren een vast bestanddeel van plannen van de veiligheidsregio's en daarbinnen van de brandweer en de GHOR. Op zoek naar mogelijkheden om hierop succes te boeken, wordt gekeken naar de gehele veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie, repressie, nazorg). De voorliggende notitie geeft een verdieping voor de eerste schakels van die veiligheidsketen, voor alle risico's binnen de fysieke veiligheid en de aanpalende sociale veiligheid. De aanleiding tot deze verdieping is de opdracht van het Veiligheidsberaad om een visie op risicobeheersing te formuleren, met de bedoeling risicogerichtheid te versterken (zie box 1). Het versterken van risicobeheersing is één van de strategische doelen van het

Veiligheidsberaad. Versterken kan ook leiden tot vernieuwing, maar dat zal per regio verschillen, omdat de ontwikkeling van risicogerichtheid per regio verschilt. Van belang is dat alle regio's over één en hetzelfde basisverhaal beschikken.

Hieronder worden eerst overwegingen uitgewerkt, die aanleiding zijn tot de visie en daarvan elementen bevatten. Vervolgens worden de bouwstenen voor de visie kernachtig geformuleerd, waarna de doelstelling en de aanpak worden benoemd. Omdat begrippen zoals risicogerichtheid en –beïnvloeding nog wel eens misverstand oproepen zijn achter in deze notitie enkele definitieën opgenomen (zie [Begrippen](#)).

Risicogerichtheid: anders omgaan met risico's

In de laatste decennia van de vorige eeuw is het besturen via regels enorm toegenomen. Diensten zoals bouwtoezicht en de brandweer zagen met regels in de hand toe op bouw en gebruik van gebouwen met diverse functies, van installaties en van infrastructuur. Vergunning en handhaving werkten 'regelgericht'. Rond het jaar 2000 werd het begrip 'risicobeheersing' ingevoerd, waarmee werd aangegeven dat het in essentie gaat om risico's. Het woord 'beheersing' echter kan tot allerlei misverstanden leiden, bijvoorbeeld dat de overheid verantwoordelijk is voor het organiseren of afdwingen van veiligheid en dat risico's beheerst of overwonnen kunnen worden. Dit is maar zeer beperkt het geval. Waar het om gaat, is de gerichtheid op risico's die ertoe doen en deze risico's op een adequate wijze beïnvloeden. Dat vergt niet alleen het toepassen van regels, maar vooral risicogerichtheid en vervolgens risicobeïnvloeding: het scherp in beeld brengen en afwegen van risico's, het zoeken naar maatregelen die de veiligheid bevorderen, het motiveren van anderen, het beïnvloeden van gedrag en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers, bedrijven en overheden.

Méér aandacht voor het risico is er dus al vanaf 2000. Er zijn dan ook al vele initiatieven op de weg van regelgericht naar risicogericht werken, waarbij risicobeïnvloeding centraal staat, zoals blijkt uit de voorbeelden in de boxen in deze notitie. Ook het werk aan de risicoprofielen wijst op die ontwikkeling. Het besef, dat er al veel gedaan is, bevestigt echter ook het beeld dat er nog een hoop moet gebeuren.

Box 1: Opdracht van het Veiligheidsberaad

Opstellen visie risicogerichtheid

Het is van belang om qua denken meer inhoud te geven aan wat risicogerichtheid inhoudt voor de veiligheidsregio's. Dit wordt gezien als een kentering in het denken over veiligheid. Het is duidelijk dat dat niet een exclusief thema is voor de veiligheidsregio's; vele andere partijen (RUD, provincies, gemeenten, private partijen) hebben verantwoordelijkheden op dit onderwerp en zijn ook nodig om verandering in denken (en doen) te realiseren. De opgave is om eerst een visie op te stellen over risicogerichtheid aansluitend bij de diverse ontwikkelingen die spelen (denk aan de Omgevingswet). De veiligheidsregio wil in deze meer aan de voorkant komen en daarin een actieve rol vervullen om na te denken over de risico's en veiligheidsaspecten inzake de (fysieke) leefomgeving en daarin tot doordachte keuzes te komen over aanvaardbare of onaanvaardbare risico's. Thema's als risicobewustzijn, tolerantiegrenzen, participatiemaatschappij krijgen hierin een plaats." ^[10]

*Het gaat om een **samenhangende benadering** van risico's, over verschillende vakgebieden heen. Bekende, maar ook nieuwe partners doen mee met het aanduiden en aanpakken van risico's, vanuit een 'all hazard'-benadering.*

Een benadering vanuit een breder perspectief

De eerste stap in de aanpak van risico's is, om de risico's in beeld te brengen. 'Risico = kans x effect' of 'Risico = waarschijnlijkheid x impact' zijn de technische vuistregels waarmee in het veld wordt gewerkt. Maar leidt deze regel wel tot een goede afweging van de risico's? 'Kans x effect' loopt lang niet altijd parallel met de maatschappelijke discussies over risico's noch met de investeringen in voorzorg. Er wegen kennelijk diverse elementen mee, die zich niet laten vangen in alleen "kans x effect". Denk aan het zichtbare aantal slachtoffers en zichtbare schade, beeldvorming zoals bij kernenergie, onzichtbaarheid zoals bij straling en asbeststof, zelf veroorzaakt of door een ander of angstverhalen op internet. Risico's kunnen dus op verschillende manieren worden bekeken, bijvoorbeeld technisch, maatschappelijk, sociaal- psychologisch, geografisch, economisch of procesmatig. Het zijn verschillende manieren van kijken die allen hun waarde hebben. Dit 'meervoudig kijken' draagt bij aan een evenwichtige beoordeling van risico's en bevordert dat partijen bij een aanpak betrokken willen zijn, met informatie als bindmiddel.

Dit betekent dat de oude, eenzijdige, methoden om risico's in beeld te brengen, gebaseerd op 'kans x effect', niet meer passen. Naast het meervoudig kijken gaat het om integraliteit en samenhang, dus als regel ook om

Meervoudig kijken, zoals technisch, psychologisch, procesmatig, helpt bij het aanduiden van risico's en bevordert dat andere partijen aansluiten.

betrokkenheid van meerdere disciplines. Denk aan brandveiligheid, waterveiligheid, industriële veiligheid, verkeer en vervoer, gezondheid en continuïteit van de vitale infrastructuur – een 'all hazard'-benadering, waarbij ook overlap tussen fysieke en sociale veiligheid wordt meegenomen. Er is dus een andere methode nodig om risico's in beeld te brengen, die bovendien het brandrisicoprofiel, het regionaal risicoprofiel en het nationaal veiligheidsprofiel

met elkaar in verband moet brengen. Dit vergt dat het achterliggende gedachtegoed verder wordt ontwikkeld. De integrale of samenhangende benadering van risico's en het serieuze zaak maken van de informatiepositie van de veiligheidsregio – de zogenaamde 'business intelligence' – zijn belangrijke voorwaarden voor succes met risicobeïnvloeding. Daarmee kan ook de waakzaamheid voor nieuwe risico's worden verankerd. Risico's zijn immers dynamisch. Dit gedachtegoed tot werking brengen vergt uiteraard passende bekwaamheden van personeel en leiding en specifieke relaties met de omgeving. In veel gevallen is hierin nog niet voldoende voorzien. Om een samenhangende benadering in een concreet geval uit te voeren kan een 'analyseteam' goede diensten bewijzen. Een team dat naar alle risico's en aspecten kijkt en daartoe is samengesteld uit collega's met diverse achtergronden, zoals aangegeven in box 2.

Verbinden van de risicoprofielen onderling, geschraagd door business intelligence en het verder ontwikkelen van de filosofie erachter.

Box 2: Analyseteam

Met een stadsdeel zijn wij gestart met een breed samengesteld analyseteam, dat o.m. parkeergarages als risico-object heeft aangewezen. De analyse heeft geleid tot een stadsbrede workshop waarin bevoegd gezag (VTH), woningbouwcorporaties en de brandweer gezamenlijk een plan van aanpak hebben opgesteld. Inmiddels zijn er op meer plaatsen in de regio analyseteams gestart. Zo trekken GGD, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en brandweer samen op bij kinderdagverblijven, waar (vermeende) brandonveilige situaties zijn aangetroffen.

Differentiatie en weging

Binnen deze integrale benadering is differentiatie nodig. Risico's kunnen eenvoudig zijn, of complex, of omstrede. Risico's lenen zich meer of minder voor betrokkenheid van burgers: een nadruk op informeren of op actief betrekken in dialoog. Ook de rol van de overheid kan verschillen: ondersteunen, informeren, gewenst gedrag bevorderen, regisseren, dwingend sturen. Beperkte risico's vergen geen of minder bemoeienis dan zeer ernstige risico's. Het is van groot belang voor het proces dat wordt ingezet, dat de verschillende elementen goed met elkaar in balans zijn. Dit vraagt aandacht, omdat betrokkenheid van burgers nogal eens is benut om 'iets' uit te leggen in plaats van ruimte te bieden voor wederzijdse beïnvloeding en effectieve beperking van het risico. In box 3 is de samenhang aangegeven (zie voor het onderwerp 'toezicht': verderop).

***Differentiatie**, door risico's te analyseren op complexiteit, op betrokkenheid van burgers, op de rol van de overheid en op de passende vorm van toezicht en handhaving.*

Box 3: Differentiatie in samenhang

Omvang en aard van het risico					
Vormen van samenwerking / coalitie					
Rol overheid	Geen	Faciliteren	Partners	Regisseren	Dwingend sturen
Type toezicht	Geen		Stimulerend en lerend	Stimulerend lerend en regulerend	Lerend en regulerend
Betrokkenheid burger	Burger heeft initiatief		Burger is partner	Burger wordt betrokken bij ambitie	Burger wordt geïnformeerd

Het risicoprofiel wordt opgesteld door de veiligheidsregio, samen met partners en is de basis voor het beleidsplan, gericht op het bevorderen van veiligheid. Het risicoprofiel biedt handvatten voor gemeentelijke besluitvorming en aanpak, passend in het veelgebruikte Kernbeleid Veiligheid^[11]. Een belangrijke winst voor het bestuur is het verbeterde inzicht in de risico's en meer realisme in de besluitvorming over het reduceren van risico's.

De beschrijving van de risico's moet het in elk geval mogelijk maken dat burgers, bedrijven en bestuurders expliciet af kunnen wegen wat voor een specifiek risico juist wel of juist niet moet worden gedaan - en ook nog zo dat het aan anderen is uit te leggen. Box 4 geeft een voorbeeld van dat expliciet afwegen.

***Bestuurlijke afweging** van risico's en maatregelen, op grond van expliciete aanduiding van het totaalbeeld zoals dat volgt uit de integrale benadering, het meervoudig kijken en de differentiatie.*

Verantwoordelijkheidsverdeling: positioneren van bevoegd gezag en opperbevel

Afwegen is niet alleen een technische zaak, maar vooral een zaak van belangen. Daarom is het essentieel wie de afweging maakt. Dat in beeld krijgen vergt duidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden. Burgers, bedrijven en (overheids)instellingen beschikken over de fysieke omgeving die zij beheren of gebruiken. Zij zijn het ook die, afgezien van natuurkrachten, risico's en incidenten veroorzaken en kunnen voorkomen of beperken. De eerste verantwoordelijkheid voor risicobeïnvloeding ligt daarom bij de burgers, bedrijven en (overheids)instellingen als eigenaars of gebruikers van gebouwen, installaties, transportmiddelen enz.

Box 4: Expliciet afwegen

Bij de bouw van een ondergrondse parkeergarage onder een evenementenplein in een monumentale stad, werd aan de brandweer gevraagd: aan welke eisen moet worden voldaan? Daarop heeft de brandweer de vraag gesteld: waar kiest u voor bij brand, een bluspoging met binnenaanval of uit laten branden? Dat leidde tot discussie, waaruit bleek dat een uitbrandscenario op deze locatie voor het gemeentebestuur niet acceptabel was, los van de eisen van het Bouwbesluit. Overwegingen: bedrijfscontinuïteit, bescherming monumentale bebouwing, hinder/gevaar voor de omgeving tijdens een evenement op het plein bij brand in de garages (constructief) en rookverspreiding over het plein, beperkingen bereikbaarheid van de calamiteit door hulpdiensten, evacuatie van het evenementenplein en omliggende bebouwing, politieke, maatschappelijke en materiële schade.

De overheid kan fysieke veiligheid daardoor niet garanderen, maar wel bevorderen, door goed veiligheidsbeleid te voeren en adequate voorzieningen te treffen.

Deze verdeling wijkt af van het beeld dat wel eens opdoemt, dat alle risico's beheerst of overwonnen kunnen worden en dat 'de overheid' verantwoordelijk is voor het organiseren of afdwingen daarvan. Na een incident wordt soms niet meer gekeken naar de veroorzaker, maar vooral naar de overheid die kennelijk heeft gefaald in het voorkómen. Dat geeft een scheef beeld. Duidelijk moet zijn dat de verantwoordelijkheid berust bij de risicoveroorzaker. Tegelijkertijd heeft de overheid wel degelijk een belangrijke regisserende rol.

De aandacht van de overheid gaat hierbij eerstens uit naar het beschermen van burgers tegen het gedrag van andere burgers, bedrijven of instellingen en naar de veiligheid van het eigen personeel voor de incidentbestrijding. Dat vergt een optredende overheid. Binnen de overheid zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over het Rijk (kaderstelling en wetgeving), provincies (milieu, externe veiligheid) en gemeenten (vergunning, handhaving, integraal veiligheidsbeleid) met in het verlengde daarvan de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's. In de toepassing van wetgeving en beleid is de gemeente binnen de overheid eerstverantwoordelijk. Dáár ligt dan ook het zwaartepunt van de overheidsbemoeienis met risicobeïnvloeding, waarbij de gemeenten worden ondersteund door 'hun' veiligheidsregio, op basis van de overgedragen taken en van eigen taken van de veiligheidsregio op pro-actie en preventie. De veiligheidsregio zal helder hebben welke risico's er zijn, deze risico's in perspectief plaatsen en aan het bestuur voor leggen. Bij de afweging van belangen zal gebruik worden gemaakt van de methodieken die al zijn ontwikkeld voor het regionaal risicoprofiel en het nationaal veiligheidsprofiel.

Passende verantwoordelijkheidsverdeling, dus burgers, bedrijven en instellingen éérs en binnen de overheid nadrukkelijk de gemeente.

Een andere verdeling van verantwoordelijkheden vergt uiteraard dat er goed oog is voor de 'checks and balances' in het totale systeem, om te voorkomen dat een van de partijen onevenredig veel invloed kan uitoefenen. Het is belangrijk dat de verschillende rollen duidelijk zijn. Om de verdeling van verantwoordelijkheid zichtbaar te maken wordt wel de metafoor van het voetbalveld gebruikt: de overheid als keeper en verdediging draagt bij in het tegengaan van onveiligheid, terwijl maatschappelijke partners als middenveld en burgers en bedrijven als aanval bijdragen aan het vergroten van de veiligheid^[1].

Box 5: Vroeg en risicogericht aan tafel

In een gemeente werd een tunnel gebouwd van net geen 250 meter, waardoor er op basis van regelgeving niets geëist kon worden. Door in een vroeg stadium aan tafel te gaan met de gemeente, de brandweer, de GHOR en de bouwer konden toch de belangrijkste preparatieve maatregelen worden doorgevoerd. In een andere gemeente is, door 'vroeg aan tafel', het veiligheidsconcept van een nieuw en innovatief opgezet ziekenhuis in een coproductie tussen de architect en de brandweer het veiligheidsconcept ontwikkeld.

Een andere gemeente kent een gezondheidsparagraaf voor alle ruimtelijke planfasen zoals bij de startnotitie, het stedenbouwkundig programma van eisen en bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Het bestuur weegt de adviezen bij ieder project mee zodat plannen optimaal worden ontwikkeld. Centraal staat hoe de ruimtelijke inrichting een betere leefstijl kan bevorderen die bijdraagt aan de gezondheid van haar bewoners. Daarbij gaat het niet alleen over luchtkwaliteit en geluidsoverlast, maar ook om aspecten van de leefomgeving die de gezondheid kunnen bevorderen, zoals groen en gezonde mobiliteit.

Gemeentelijke regie

Veiligheidsbeleid is facetbeleid: elk beleidsterrein draagt een facet 'veiligheid' in zich, waardoor veiligheidsbeleid een niet van andere terreinen af te zonderen beleidsterrein is. Denk aan ruimtelijke ordening, economie, onderwijs en welzijn, verkeer. De gemeente heeft de contacten en de bevoegdheden en kan zo nodig het

Kennisopbouw en kennisdeling als noodzakelijke voorwaarden voor vakbekwaamheid en voor samenwerking tussen partijen.

Box 6: Blikken door de vensters van de veiligheidsplannen

Om allerlei facet- en sectorbeleid rond veiligheid van een 'kop' te voorzien en er regie op te voeren beschikken nagenoeg alle gemeenten in Nederland over een Integraal Veiligheidsplan of -Beleid (IVP of IVB). In een regio worden alle gemeentelijke plannen geïnventariseerd: hoe zijn ze opgebouwd, waar liggen de prioriteiten, hoe worden ze uitgevoerd en gemonitord enz. De resultaten worden benut om waar nodig de plannen en/of de uitvoering te verbeteren. Risicobeïnvloeding vormt dan één van de aandachtspunten.

budget vrijmaken om regie te organiseren. De gemeente is meer dan anderen toegerust voor de vereiste activering, regie, ordening en de vitale deling van informatie en kennis. Het gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid is het middel bij uitstek om de verschillende facetten van het veiligheidsbeleid in één samenhangend geheel bij elkaar te brengen. Dit beleid kan waar nodig worden toegespitst op risicobeïnvloeding in wijken of bij evenementen (zie box 6).

Elk van de gemeentelijke organen heeft hier een rol: het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de veiligheid, de gemeenteraad dient de doelen voor de veiligheid te formuleren en beleid te controleren en de burgemeester is gezagdrager bij brand en calamiteiten. Zij dienen allen door een goede benadering van risico's te worden bediend. De gemeenteraad voor kaderstelling en controle, burgemeester en wethouders voor bestuur en uitvoering, de burgemeester bij het afleggen van verantwoording over de risicobeïnvloeding in die gevallen dat er zich toch een ernstig incident voordeed. Risicobeïnvloeding op deze manier zal, verschillend per gemeente, nog een ontwikkeling van denk- en werkwijzen vergen.

Box 7: Meerinspanning op uitnodiging

Bij een grote zorgaanbieder met meerdere locaties is een nieuwe benadering gekozen om veiligheidswinst te behalen. Daartoe is met de Raad van Bestuur de dialoog gezocht. In plaats van het direct bespreken van mogelijke verbeterpunten op bouwkundig of installatietechnisch gebied, is eerst gezocht naar antwoord op de vraag aan welke morele ankerpunten men zich zou willen conformeren. Dit heeft tot het volgende uitgangspunt geleid: "Elke bewoner van onze zorglocaties mag er vanuit gaan dat de veiligheid even groot is als in de thuissituatie. Wanneer er onverhoopt toch brand uitbreekt waarbij – net als in de thuissituatie het geval is – mogelijk slachtoffers kunnen vallen, dan blijft het aantal slachtoffers beperkt tot één". Een bureau heeft vervolgens deze uitgangspunten afgezet tegen de bestaande situatie, uitgaande van het realiseren van veiligheidswinst. De aldus gevonden verbeterpunten kennen veelal een bovenwettelijk karakter en om deze tot stand te brengen is door de zorgaanbieder een bedrag van ruim zes miljoen euro uitgetrokken.

Duurzame gedragsverandering

In haar werk heeft de overheid in de 20^{ste} eeuw fors ingezet op regelgeving en handhaving. Regelgeving en handhaving zijn noodzakelijke voorwaarden, maar geen voldoende voorwaarden voor een goede risicobeïnvloeding. Landelijke regelgeving legt een stevige basis onder risicobeïnvloeding, maar meer ook niet. De gemeente kan vervolgens niet verplichten tot bovenwettelijke maatregelen, zo zij dat zou willen. Regels worden niet altijd nageleefd, van de handhaving is bekend dat zij

Het proces heeft betekenis, doordat mensen die betrokken zijn bij een zaak zich gehoord weten, invloed kunnen uitoefenen en een uitkomst verwachten.

Box 8: Lokale netwerken en stressrisico

Een regio inventariseert stressproblemen en tracht deze op waarde te schatten en vervolgens met burgers te bespreken, zeker wanneer het onbehagen samenhangt met optreden van overheidspartijen. Hiervoor is de GGD/GHOR in de (lokale) sociale netwerken aanwezig. Dit blijkt uitermate betekenisvol te zijn in het zicht krijgen op mogelijke problemen, het duiden van risico's en het bieden van handelingsperspectieven. Het heeft bijgedragen aan het kanaliseren van spanningen en het aandragen van oplossingen voor de fysieke leefomgeving.

wordt gehinderd door beperkte budgetten en door momentopnamen. Daarom wordt meer en meer ingezet op onderhandelen in de voorfase, op uitnodigen of verleiden tot aanvullende maatregelen waar die gewenst zijn en op gedragsverandering bij gebruikers. Het gaat om het ontwerpen van veiligheidsconcepten in situaties met een hoog risico en een hoge mate van onzekerheid en complexiteit. Dit vraagt niet langer om het toepassen van regels, maar om het interpreteren van regels vanuit de achterliggende filosofie. Een nieuwe invulling van toezicht helpt hierbij. Waar regelgeving en handhaving zijn gericht op onveiligheid voorkomen of

beperken, zijn de andere mogelijkheden eerder gericht op veiligheid bevorderen. Zo ontstaat een benadering van twee kanten: enerzijds adequate regelgeving voor veiligheid, omgevingsrecht, publieke gezondheid, vergunning en handhaving, anderzijds het inbouwen van stimulansen. Enkele voorbeelden.

Bij complexe bouw en infrastructuur is het veelal mogelijk om in goed overleg met de ontwerpers te komen tot oplossingen die de veiligheid bevorderen, zonder verplichting uit regelgeving maar ook zonder betekenisvolle meerkosten (zie box 5). Ook samenspraak met eigenaars/beheerders en gebruikers in

bestaande situaties blijkt een begaanbare weg. Samen de risico's onder ogen zien en op basis van bewustwording en verantwoordelijkheidsgevoel komen tot een aanzienlijke sterkere risicobeïnvloeding, zoals in de voorbeelden in box 9 van natuurbrand en boxen 7, 13 en 14 over zorginstellingen. Ook samenspraak met burgers in wijken en buurten kan goed effect hebben, zoals bij de aanpak van stress (zie box 8).

Box 9: Coproductie tegen natuurbranden

Natuurbrandbeheersing is gestart met het op orde brengen van de repressieve organisatie (kaartboeken, geboorte putten in natuurgebieden, pompelassen, waterbakken, opleiding en oefening ...). Nadat een adequaat niveau is bereikt is verdere uitbouw daarvan weinig zinvol. Daarom is de aandacht daarna gericht op gebruikers, bewoners en beheerders van natuurgebieden. Samen met de provincie, de gemeenten, de natuurbeheerders, eigenaren van campings, zorginstellingen etc. worden maatregelen getroffen die het risico (van escalatie) van natuurbrand verminderen. Dit gaat zowel over preventieve als preparatieve maatregelen. Uitgangspunt is de verantwoordelijkheid die elke partij zelf heeft. Het stelsel dat zo ontstaat wordt verankerd in het natuurbeheersplan van de provincie.

Daarnaast blijft het gedrag van gebruikers van gebouwen, installaties en infrastructures een centrale factor in het voorkomen en beperken van risico's. Gedrag is een factor die voor de hele veiligheidsketen van belang is en het ligt daarom voor de hand dat overheden zich door de eeuwen heen richten op gedragsbeïnvloeding. In deze tijd krijgt deze beïnvloeding vorm door de activiteiten van '(brand)veilig leven'. Het doel daarvan is gedragsverandering te realiseren bij burgers, bedrijven en instellingen, gericht op veiligheid – zij zijn immers eigenaar van het risico. 'Veilig gedrag' bestaat echter niet uit een enkelvoudige gedraging zoals autogordel omdoen, maar omvat een complex samenstel van gedrag. Bovendien zijn er als regel geen signalen in de omgeving aanwezig die tot veilig gedrag aanzetten, zoals een autogordel die zichtbaar is en een piep die afgaat als de gordel niet wordt

gebruikt. Gedragsverandering waar het gaat om veiligheid is zodoende een zaak van lange adem en vergt uiteraard differentiatie naar doelgroepen en een analyse van wie, welke bijdrage kan leveren aan die gedragsverandering. Dit leidt tot het beeld van een doorlopende leerlijn: in elke levensfase is een bepaalde beïnvloeding gepast (zie box 10). In alle gevallen zijn contact en dialoog belangrijke elementen, die ook aan de orde zijn bij goed overleg in de voorfase en bij 'verleiden' tot aanvullende voorzieningen. Het toezicht is hiervoor één van de aangrijpingspunten. Afhankelijk van de aard van het risico en de getoonde verantwoordelijkheid van betrokkenen kan 'stimulerend toezicht' of 'lerend toezicht' worden ingezet, in plaats van het meer traditionele 'regulerend toezicht'. Lerend toezicht doet een beroep op bedrijven, instellingen en toezichthouders om samen te leren en aan risicobeperking te werken, zoals aangegeven in box 11. Dit vergt goed contact met bedrijven, maar ook een verbinding met brancheorganisaties, bijvoorbeeld in de chemische sector.

Lerend toezicht, als mogelijkheid voor toezichthouders en bedrijven of burgers, om samen te leren en aan risicobeperking te werken, ondersteund door de veiligheidsregio.

Box 10: Doorlopende leerlijn

Een regio heeft een catalogus samengesteld van activiteiten voor veilig leven, waarin o.m. activiteiten zijn opgenomen voor opeenvolgende leeftijdsgroepen.

Voor de basisschool zijn er proefjes, games en filmpjes over de gevaren in en om het huis. Middelbare scholieren kunnen het BHV-diploma halen, waardoor de eigen kennis wordt vergroot maar ook de veiligheid op de school verbetert. Bij studenten in het hoger onderwijs kan brandveilig gedrag in studentenhuizen relatief eenvoudig worden gestimuleerd via stickers met daarop het gewenste gedrag.

Voor bedrijven zijn er diverse activiteiten, waaronder een prijs voor de minste nodeloze brandmeldingen. Gezien de slachtofferkans zijn er activiteiten gericht op senioren – voor alleenwonenden samen met buurtwerk, anderen worden bereikt via de zorginstellingen.

Zelfredzaamheid: een verandering in denken en doen

De eerste verantwoordelijkheid die de burger heeft komt mede in beeld, doordat de verhouding tussen overheid en burger in dit decennium op alle terreinen wordt herzien. Inmiddels is daar de term ‘participatiesamenleving’ voor gemunt, waarin twee beelden zijn gecombineerd. In het ene beeld is er de zich afhankelijk gedragende burger die voortaan de handen uit de mouwen moet steken, in het andere beeld een verstikkende overheid die moet gaan faciliteren. Het is èn-èn. In elk geval geeft ‘de participatiesamenleving’ een goede bedding aan het idee van beïnvloeding door contact en dialoog, dat als aanvulling op regels en handhaving wordt gezien. Dit kan gaan om individuele burgers en bedrijven, maar ook om wijken, bedrijventerreinen of koepelorganisaties – steeds gaat het dan om het stimuleren van veilig gedrag. Dit vereist een goed oog voor het proces waarin instellingen en burgers worden betrokken en dus een analyse van het krachtenveld en de mogelijkheden voor beïnvloeding.

De gewenste verandering in denken en doen is urgent, onder meer omdat het aantal verspreid wonende verminderd zelfredzamen in hoog tempo toeneemt door vergrijzing en beperking van het aantal plaatsen in verzorgingscentra. Een goede voorbereiding op voorzienbare risico’s is op zichzelf belangrijk en bevordert tegelijk de weerbaarheid en veerkracht, nodig voor risico’s die voor de burgers buiten beeld zijn gebleven.

***Aandacht voor de opbrengst,** waar het gaat om zoeken naar duurzame versterking van de veiligheid. Dit betekent aandacht voor de ‘voorkant’ van de veiligheidsketen en voor alle instrumenten: regels, toezicht, handhaving, samenwerking, uitnodiging en de effecten daarvan.*

Het begrip ‘zelfredzaamheid’ is voor deze benadering het fundament. Daar waar iemand zichzelf kan redden is overheidszorg immers niet direct nodig, daar waar dat niet kan zorgen de omgeving en zo nodig de overheid voor een vangnet. Zelfredzaamheid vergt dus een actieve overheid en een handelingsperspectief voor burgers en overheid. Mensen kunnen niet zelfredzaam zijn als ze niet weten wat te doen en kunnen niet terugvallen op de overheid als niet duidelijk is wat die overheid doet. Zonder handelingsperspectief voor zowel de burger als de overheid verwordt zelfredzaamheid tot onmacht en de participatiesamenleving tot een dekmantel voor bezuinigingen.

Box 11: Vormen van toezicht

Toezicht blijft één van de instrumenten, maar dat kan op verschillende manieren. Uitgangspunt: eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar/gebruiker, waarbij verschillende controles zijn te onderscheiden: zelf-, steekproef-, interventie-, na- en themacontroles. Daarbij komt het neer op ‘high trust, low tolerance’. Een ondernemer die betrouwbaar blijkt met zelfcontroles kan minder worden gecheckt, waardoor ruimte ontstaat voor themacontroles. Collega’s van gemeente en RUD zijn daarbij mede de ogen en oren van de brandweer.

Aanpak in de praktijk

In de praktijk kent de aanpak van risicobeïnvloeding globaal de volgende stappen¹:

- Stap 1: identificatie en analyse van een risico (algemeen, maar ook specifiek vertaald naar één bedrijf of infrastructuur).
- Stap 2: in beeld brengen en agenderen van de (on)mogelijkheden om het risico, mede gezien de omstandigheden, te beperken en inventariseren welke maatregelen al genomen zijn.
- Stap 3: identificeren welke actoren in potentie bij een risico betrokken zijn.
- Stap 4: analyseren van de beïnvloedingsmogelijkheden, bepalen welke partijen bepaalde acties (zouden moeten of kunnen) ondernemen, activeren van het netwerk.
- Stap 5: met de geselecteerde partijen het proces van uitnodiging of onderhandeling ingaan, komen tot afspraken.
- Stap 6: volgen en evalueren van de voortgang en de resultaten.

Deze aanpak geeft aan, dat het altijd gaat om maatwerk, gegeven de regelgeving en gezien de context. Het stappenplan is simpel van opzet, maar er komt een wereld achter vandaan.

¹ Er zijn al denkschema’s ontwikkeld, bijvoorbeeld de ‘Beïnvloedingsanalyse prioritaire risico’s’.^[2]

Kennisopbouw en een goede informatiepositie zijn nodig, zowel inhoudelijk over risico's als over kijkrichtingen, partners en doelgroepen. Het integraal signaleren en analyseren van risico's vergt dat diverse partijen bij de signalering en analyse worden betrokken. Dit vergt weer deling van informatie en van kennis.

De samenwerking met partners, instellingen, burgers en bedrijven betekent dat samen een proces wordt aangegaan. Dit proces heeft grote betekenis, want mensen die betrokken zijn en zich gehoord weten kijken anders naar risico's en willen doorgaans meewerken aan risicobeperking. Een reëel gevoel van onveiligheid kan mensen aanzetten tot een bewustere omgang met risico's en de mogelijke beperking daarvan. Maar mensen verwachten ook een opbrengst. De overheid als regisseur van dit proces moet daarom steunen op een analyse van de mogelijkheden tot beïnvloeding van burgers, van de overheid, van de risicoveroorzakende partij en van het risico en in haar optreden de juiste mix kiezen, zoals eerder aangegeven in box 4.

Naast de vaste partners gemeente, veiligheidsregio en GGD, zijn de volgende instanties in veel gevallen ook partij: woningbouwcorporaties, zorg- en opvanginstellingen, regionale uitvoeringsdienst, winkeliersverenigingen, wijkteams en wijkraden, politie, waterschap, provincie, Rijkswaterstaat, Pro-rail/NS, private adviesbureaus brandveiligheid, ...

Het mede organiseren van dit soort processen vergt relationele kwaliteiten en proceskwaliteiten, nabijheid, wederkerigheid en betrouwbaarheid. Daadwerkelijke aandacht leidt tot vertrouwen en daarmee tot invloed en beweging. Het gaat dan zeker niet altijd om brede en grootse processen, ook met relatief weinig inspanning kan veel worden bereikt, zoals box 12 laat zien.

Hoewel her en der forse stappen zijn gezet, is een brede aanpak nog maar beperkt ontgonnen terrein. Gemeenten en veiligheidsregio's zijn aan zet.

Box 12: Vooruitgeschoven waarnemers en helpers

In een regio zijn meer dan honderd onderhoudsmonteurs van het energiebedrijf en van gemeentelijke woningcorporaties geïnstrueerd op brandveiligheid en zelfredzaamheid. Tijdens hun (montage)werkzaamheden spreken zij nu ook met de bewoners over brandveiligheid (in en om de meterkast) en doen suggesties voor de veiligheid in huis en wat ze daaraan zelf kunnen doen.

Een soortgelijke formule wordt elders toegepast, door het personeel dat de Wet Maatschappelijke Ondersteuning uitvoert bij de veiligheid te betrekken: iedereen met wie een 'keukentafelgesprek' wordt gevoerd (en dus als regel minder zelfredzaam is) krijgt meteen een rookmelder, voor zover nog niet aanwezig.

De 10 bouwstenen voor de visie

In de bovenstaande overwegingen liggen de 10 bouwstenen van de visie besloten:

De 10 bouwstenen voor de visie

- 1) **Integrale benadering** van risico's, over verschillende vakgebieden heen. Bekende, maar ook nieuwe, partners doen mee met het aanduiden en aanpakken van risico's, vanuit een 'all hazard'-benadering, het verbinden van de vele facetten op andere beleidsterreinen.
- 2) **Meervoudig kijken**, zoals technisch, psychologisch, procesmatig, helpt bij het aanduiden van risico's en bevordert dat andere partijen aansluiten.
- 3) **Differentiatie**, door risico's te analyseren op complexiteit, op betrokkenheid van burgers, op de rol van de overheid en op de passende vorm van toezicht en handhaving.
- 4) **Bestuurlijke afweging** van risico's en maatregelen, op grond van expliciete aanduiding van het totaalbeeld zoals dat volgt uit de integrale benadering, het meervoudig kijken en de differentiatie.
- 5) **Kennisopbouw en kennisdeling** als noodzakelijke voorwaarden voor vakbekwaamheid en voor samenwerking tussen partijen.
- 6) **Het proces heeft betekenis**, doordat mensen die betrokken zijn bij een zaak zich gehoord weten, invloed kunnen uitoefenen en een uitkomst verwachten. Dit vereist een goede analyse van de beïnvloedingsmogelijkheden van beide kanten.
- 7) **Aandacht voor de opbrengst**, waar het gaat om zoeken naar duurzame versterking van de veiligheid. Dit betekent aandacht voor de 'voorkant' van de veiligheidsketen en voor alle instrumenten: regels, toezicht, handhaving, samenwerking, uitnodiging en de effecten daarvan.
- 8) **Lerend toezicht**, als mogelijkheid voor toezichthouders en bedrijven of burgers, om samen te leren en aan risicobeperking te werken, ondersteund door de veiligheidsregio.
- 9) **Passende verantwoordelijkheidsverdeling**, dus burgers, bedrijven en instellingen éérs en binnen de overheid nadrukkelijk de gemeente.
- 10) **Verbinden van de risicoprofielen** onderling, geschraagd door business intelligence, en het verder ontwikkelen van de filosofie erachter.

Weerbarstige materie

De aanleiding tot bovenstaande visie en elementen daarvan zijn niet nieuw. De afgelopen 15 jaren zijn ook al bouwstenen voor deze visie op papier gezet, onder meer door het Milieu- en Natuurplanbureau^[6], de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid^[12], de Raad voor het Openbaar Bestuur^[9], Brandweer Nederland^[4], het Ministerie van VROM^[8] en het Ministerie van BZK^[7]. In de meeste gemeenten en regio's en op bepaalde onderdelen van deze visie is vooruitgang geboekt, toch staan gemeenten en veiligheidsregio's nog voor een forse opgave. Hoe komt dat? Het is kennelijk weerbarstige materie. Een belangrijke bijdrage aan de verdere ontwikkeling kan worden geleverd door een goede analyse. Enkele suggesties:

- Veel analyses hebben alleen een theoretisch en technisch karakter en zijn geadresseerd aan andere theoretici, bestuurders of managers. De essentiële stap naar de praktijk wordt dan niet gemaakt.
- De rolwisseling van controleur-handhaver naar meedenker en partner verloopt uiteraard niet vloeiend. Burgers ontvangen tegenstrijdige signalen, als er vooraf geen duidelijkheid is over de rol van de overheid.
- De omloopsnelheid van spraakmakende en leidinggevende generaties binnen het bestuur en de betrokken diensten en koepelorganisaties is veelal hoger dan de vereiste doorlooptijd van verandering. Telkens komen nieuwe gezichten om de tafel, die de probleemstelling herformuleren maar niet verder brengen.
- Beleidsmakers en uitvoerders bij de veiligheidsregio:
 - stellen zichzelf in de aanpak veelal in een centrale positie – een positie die veiligheidsregio's op risicobeïnvloeding feitelijk niet innemen;
 - zijn vanuit hun opleiding gewend te denken vanuit wet- en regelgeving, terwijl het nu juist gaat om hetgeen wettelijk helemaal niet geregeld is;
 - werken veelal vanuit een te simpel en te enthousiast beeld van de mogelijkheden- en doorlooptijden van gedragsverandering.

Daar komt bij dat de rol van de veiligheidsregio en daarbinnen de brandweer en de GHOR, in de advisering op plaatsen ter discussie staat. Op Rijksniveau speelt de vraag of- en op welke wijze de rol van de veiligheidsregio in de wetgeving dient te worden verankerd. Gemeenten staan voor de afweging wanneer en bij welke partijen zij, naast de veiligheidsregio, adviezen willen inwinnen. In beide discussies is de veiligheidsregio erbij gebaat de nieuwe visie op risicobeïnvloeding met kracht verder te ontwikkelen en daadwerkelijk in de volle breedte toe te passen.

Box 13: Risicobeïnvloeding bij zorgvastgoed

Verminderd zelfredzamen en ouderen blijven langer thuis wonen en dat dwingt gebouweigenaren om rekening te houden met de problematiek die zich achter de voordeur afspeelt. Dat overstijgt de verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van deze gebouweigenaren. In een stad is recent een vast team met specialisten ingericht, waarin zowel vergunning en toezicht gebouwen als de veiligheidsregio vertegenwoordigd zijn. Gebouweigenaren kunnen daar terecht voor advies en begeleiding van aanvragen voor het transformeren van zorgvastgoed. Het team werkt risicogestuurd en oplossingsgericht, zonder de regels rigide te hanteren. Tegelijkertijd wordt er op toegezien dat gelijksoortige gevallen gelijksoortig worden behandeld.

Dus nu: doorpakken!

Organisaties kunnen de wereld niet veranderen, maar kunnen wel zelf ergens mee beginnen. De ontwikkeling naar risicobeïnvloeding vergt, net als risicobeïnvloeding zelf, een combinatie van uitnodigen en verleiden, regels stellen, toezicht houden en handhaven. De sleutel ligt bij het waarderen van de goede elementen in de bestaande praktijk en deze uitbreiden en verder vernieuwen.

De gemeenten en de regionale organisaties (veiligheidsregio's en omgevingsdiensten), dat zijn de plekken waar 'het' gebeurt. Elke gemeente en elke regio kent een eigen geschiedenis met risicobeïnvloeding, de bestaande situatie is overal anders. De verdere uitbouw van coproductie in de risicobeïnvloeding zal in die praktijk haar aangrijpingspunten vinden. Het heeft dus geen zin om landelijk een spoorboekje voor de ontwikkeling te maken.

Wat landelijk wel zin heeft, is het verzamelen, ontsluiten en actief uitventen van kennis en casuïstiek. Het enthousiasme in regio's en gemeenten kan daardoor worden aangewakkerd en vaak is 'goed gejat' praktischer dan zelf het wiel uitvinden. Hier ligt een rol voor de bestaande netwerken en koepelorganisaties, niet alleen van brandweer en GHOR² maar ook van alle partners. De netwerken en koepels, die verzuild zijn georganiseerd, dienen daarbij de vraag te stellen of een benadering vanuit dwarsverbanden niet méér vruchten zou afwerpen, gezien het integrale karakter van de opgaven waar men voor staat.

Daarnaast liggen er mogelijkheden in georganiseerde vernieuwing. Voor landelijk af te spreken onderwerpen zullen bij partners, gemeenten en regio's die daarvoor belangstelling hebben 'proeftuinen' worden ingericht, waarbinnen noodzakelijke onderdelen of methodieken worden ontwikkeld en getest. Dergelijke proeftuinen worden in een coproductie tussen gemeenten, regio's en landelijke organisaties tot ontwikkeling gebracht.

Zodoende ontstaan drie sporen:

Spoor 1, gemeenten en regio's: het samenspel in risicobeïnvloeding verder uitbouwen.

Spoor 2, koepelorganisaties met hun netwerken en regio's: het verzamelen, ontsluiten en actief uitventen van kennis en casuïstiek door workshops en storytelling; het maken en uitvoeren van programma's voor de ontwikkeling van het personeel.

Spoor 3, koepelorganisaties met hun netwerken, partners, regio's en gemeenten: het ontwikkelen van specifieke methoden in 'proeftuinen', waaronder specifieke methoden voor het maken van een omgevingsanalyse en voor methodieken voor beïnvloeding.

Op basis van de visie zoals nu geformuleerd zal een gedegen aanpak van de transitie worden ontwikkeld.

Voor alle drie de sporen geldt: het zijn de mensen die het 'm doen! Dat betekent dat de ontwikkeling van samenspel in de risicobeïnvloeding in aanzienlijke mate samenvalt met de ontwikkeling van de functies binnen risicobeheersing en van het personeel dat met deze taak wordt belast. Het ligt voor de hand om de ontwikkeling van het personeel te ondersteunen met een concrete, operationele, uitwerking van de methodiek en bijpassende cursussen. Deze sporen leiden niet per definitie tot méér werk, maar wel tot anders werken. De doorwerking van risicogerichtheid is een kwalitatieve beweging, die steunt op technische kwaliteit, functionele kwaliteit, relationele kwaliteit en proceskwaliteit. Deze vier kwaliteitsaspecten zijn bij de betrokken

Box 14: 'Geen nood bij brand'

Met de methode 'Geen nood bij brand' gaan zorginstellingen en brandweer samen afspraken maken over brandveiligheid. De methode richt zich op het creëren van een veilige woon- en werkomgeving voor cliënten en medewerkers door bouwkundige, installatietechnische- en organisatorische maatregelen en gedrag. Bewoners, cliënten, medewerkers en leidinggevenden van zorgorganisaties worden betrokken bij de brandveiligheid. Een 'veiligheidsexpeditie' door het hele gebouw levert een reeks verbeterpunten op, die de instelling vervolgens kan afwerken. Door de betrokkenheid van bewoners en personeel is het voor de instelling tevens een voorbereiding op noodsituaties. De ervaring leert dat deze methode niet alleen prettiger werkt, maar ook veel méér oplevert voor de (brand)veiligheid dan de oude controles.

² Zie bijvoorbeeld de Sector Externe Veiligheid van Brandweer Nederland, die zich als innovatief expertisecentrum aanbiedt⁽³⁾ en het Netwerk Risicobeheersing Brandweer Nederland, het Netwerk Risicobeheersing GGD GHOR Nederland en het Netwerk Regionaal Risicoprofiel.

diensten in het land heel verschillend ontwikkeld, in de genoemde volgorde meestal in afnemende mate: de technische kwaliteit is vaak goed, de functionele kwaliteit minder, de relationele kwaliteit zwak en de proceskwaliteit zeer zwak. Risicogerichtheid betekent dat, op teamniveau, alle vier de kwaliteiten door de betrokken medewerkers voldoende moeten worden beheerst en dat de organisatie deze vier kwaliteiten ook actief ondersteunt. Dat betekent in veel regio's dat het been op één of meer aspecten moet worden bijgetrokken. Denk aan bijscholing van personeel, de instelling van nieuwe functies, de inrichting van relatiebeheer, de aanpassing van informatiesystemen, de toerusting van baliepersoneel enz. Op meer onderwerpen is dat afdelingsoverstijgend. Zo ligt er een rol in het relatiebeheer binnen de veiligheidsregio over de diverse disciplines heen. Al met al is de veranderopgave verschillend per regio en gemeente, maar in veel gevallen fors.

Doelstellingen

De doelstellingen leveren een bijdrage aan 'minder incidenten, minder slachtoffers, minder schade'. Hierbij helpen we elkaar niet veel verder met kwantiteiten zoals aantallen doden en schadebedragen. Zoals gezegd, de doorwerking van risicogerichtheid is een kwalitatieve beweging.

De specifieke doelstellingen voor risicobeïnvloeding, zoals hieronder vermeld, zijn afgeleid uit de problemen die in de voorgaande tekst zijn gesignaleerd en de mogelijkheden die de veiligheidsregio's hebben om zaken te beïnvloeden. Een eerste voorwaarde voor beïnvloeding is dat de veiligheidsregio 'aan tafel zit' en daadwerkelijk een adviseursrol kan uitoefenen. Dit is niet overal het geval, dan wel staat ter discussie. Een tweede probleem is, dat de gesprekstafel veelal te beperkt wordt ingericht. Voorwaarde voor risicobeïnvloeding is immers dat de geëigende partijen bij een zaak worden betrokken. Vervolgens zijn de vereiste kwaliteiten, om een proces van risicobeïnvloeding tot een succes te maken, lang niet in elke veiligheidsregio voldoende aanwezig. Een proces zal niet slagen indien de gemeente als centrale partner haar denk- en werkwijzen niet op risicobeïnvloeding heeft ingericht. Er zijn uiteraard meer problemen of knelpunten aan te duiden, maar de oplossing van genoemde problemen is van voorwaardelijke aard. Daarom staat als doelstelling voor 2020:

- a. De veiligheidsregio is in elke gemeente als eerste adviseur betrokken bij de risicobeïnvloeding aangaande de betekenisvolle risico's.
- b. Een aanpak van risicobeïnvloeding, die tot stand komt in samenwerking met alle gezien het risico passende partijen. Medewerkers van de veiligheidsregio adviseren en faciliteren de gemeenten daarbij en bevorderen de beweging naar risicobeïnvloeding.
- c. Om a en b mogelijk te maken heeft de veiligheidsregio zowel personeel als organisatorisch de voorwaarden op de vier kwaliteitsgebieden (technisch, functioneel, relationeel en procesmatig) voldoende gerealiseerd.
- d. Gemeenten en andere partners worden uitgenodigd om hun beleidsdoelstelling risicogericht te formuleren en de personele en organisatorische voorwaarden voor risicobeïnvloeding te scheppen.

0-0-0-0

Documentatie

1	Boutellier, Hans, <i>De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld</i> , Boom Lemma, Den Haag 2011
2	Brandweer Nederland, <i>Beïnvloedingsanalyse prioritaire risico's</i> , Netwerk Regionaal Risicoprofiel, programma C&R, november 2014
3	Brandweer Nederland, <i>Missie, Visie & Strategie</i> , Sector Externe Veiligheid, 2014
4	Heijman, M. en Nederhoff H., <i>Samenwerken in Veiligheid</i> ; Intern memo, Brandweer Nederland, 2013
5	Instituut Fysieke Veiligheid, <i>Fatale woningbranden 2008 t/m 2012: een vergelijking</i> , 16 juli 2013
6	Milieu- en Natuurplanbureau, <i>Nuchter omgaan met risico's</i> , 2003
7	Ministerie van BZK, <i>Handreiking Bestuurlijk Balanceren met risico's en verantwoordelijkheden</i> , januari 2015
8	Ministerie van VROM, <i>Visie op brandveiligheid</i> , juni 2009
9	Raad voor het openbaar bestuur, <i>Belichaming van de kundige overheid</i> , november 2012
10	Veiligheidsberaad, <i>Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016</i> , 16 mei 2014
11	Vereniging Nederlandse Gemeenten, <i>Kernbeleid Veiligheid 2014</i> , VNG, november 2013;
12	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, <i>Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid</i> , 2008

Begrippen

Enkele begrippen die in de discussies over risico's veel worden gebruikt roepen wel eens misverstand op. Daarom worden die begrippen hieronder toegelicht.

Risicogerichtheid en risicobeïnvloeding

Met deze twee begrippen wordt in de discussies vaak hetzelfde bedoeld. Taalkundig is er wel een verschil: 'gerichtheid' geeft een aandacht of neiging aan, 'beïnvloeding' tevens een actie. Daarom wordt in deze nota meestal gesproken over risicobeïnvloeding.

Waar het om gaat, is de gerichtheid op risico's die ertoe doen en deze risico's op een adequate wijze beïnvloeden. Dat vergt niet alleen het toepassen van regels, maar vooral risicogerichtheid: oog hebben voor risico's, het scherp in beeld brengen en afwegen van risico's, en risicobeïnvloeding: het zoeken naar maatregelen die de veiligheid bevorderen, het motiveren van anderen, het beïnvloeden van gedrag en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers, bedrijven en overheden.

Samenhangend

Onder 'samenhangend' wordt verstaan dat alle aspecten die van betekenis zijn worden meegenomen in het beeld. Het opstellen van een samenhangend beeld vergt veelal bijdragen van meerdere partners, maar dat is een andere zaak.

Multidisciplinair / interdisciplinair / partner

Sommige taken vergen, bijvoorbeeld gezien de vereiste bevoegdheden of het vereiste vakmanschap, een bijdrage van meerdere disciplines. Bijvoorbeeld bouwtechnisch, geneeskundig, brandweertechisch en psychologisch. Binnen de veiligheidsregio's wordt hiervoor meestal het begrip 'multidisciplinair' gebruikt. Een samenhangend beeld wordt bijvoorbeeld tot stand gebracht door een multidisciplinair team, doordat meerdere disciplines ('multi') hun bijdrage leveren.

Vaak komen andere disciplines ook uit andere organisaties en dan wordt wel gesproken over ‘partners’. Een partner kan echter ook van dezelfde discipline zijn, dus meer partners betekent niet noodzakelijk multidisciplinair.

Mensen van verschillende disciplines kunnen niet alleen samenwerken door ieder het eigen beeld bij te dragen, maar kunnen ook samen tot een nieuw beeld komen. Zij overstijgen dan de eigen discipline en er ontstaat iets nieuws tussen (‘inter’) de disciplines: een interdiscipline, een interdisciplinaire samenwerking. Het kan gebeuren dat uit een interdisciplinaire samenwerking uiteindelijk een nieuwe discipline ontstaat.

0-0-0-0-0

Juni 2015

Raad van Brandweercommandanten

Raad Directeuren Veiligheidsregio's

Raad van Directeuren Publieke Gezondheidszorg

Managementraad Bevolkingszorg

Samenstelling: Rob Frek, Eugène van Mierlo

Redactie: Bert Wiegant