

# TOEKOMSTBESTENDIGE RISICOBEBEERSING

Van koekjesfabriek naar patissier



Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond



## Risicogerichtheid als verbindend thema

De VRR – met als wezenlijke onderdelen de brandweer, risicobeheersing, crisisbeheersing en de GHOR – doet haar werk in een complexe en dynamische samenleving, waarin risico's, technologie, verwachtingen van klanten, ketenpartners en wetgeving voortdurend veranderen. Toenemende complexiteit betekent toenemende risico's. Dit dwingt alle onderdelen van de organisatie tot integrale samenwerking vanuit een risicogerichte benaderingswijze. Dit is de enige manier om meer veiligheidswinst te boeken dan de VRR tot nu met haar huidige instrumentarium doet. Een risicogerichte blik maakt bovendien helder hoe we de verantwoordelijkheden zowel bestuurlijk als organisatorisch moeten (ver)delen, beleggen en dragen. Daarbij is het belangrijk om ons te realiseren dat een risicoloze samenleving onmogelijk is.

## Wat is risicogerichtheid?

Al ruim vijftien jaar is er een kentering in het denken over en omgaan met risico's te zien. Om het begrip risicogerichtheid te duiden, hebben we zes bouwstenen geformuleerd. Risicogerichtheid betekent in de eerste plaats *anders omgaan met risico's* ①. Het gaat ons om



een samenhangende benadering van risico's, óver de verschillende vakgebieden heen. Dat dwingt ons risico's vanuit een *breder perspectief te bekijken* ②. Risico's laten zich lang niet altijd meer vangen in de oude objectief meetbare eenheid van 'kans maal effect'. Het is belangrijker om risico's te *wegen en differentiëren* ③ naar bijvoorbeeld complexiteit of betrokkenheid van burgers. Zo kunnen we passende strategieën ontwikkelen om de risico's te beheersen. De rol van de overheid varieert daarbij van ondersteunen, informeren, bevorderen van gewenst gedrag, regisseren tot dwingend sturen. Een *heldere verantwoordelijkheidsverdeling* ④ is daarbij onmisbaar. Ieder moet zijn rol kennen om hem te kunnen vervullen. De wetgever legt de primaire verantwoordelijkheid voor risicobeïnvloeding bij inwoners, bedrijven en (overheids)instellingen als eigenaars of gebruikers van de fysieke omgeving met daarin onder andere gebouwen, installaties en transportroutes. De VRR ondersteunt de provincie en omgevingsdienst (milieu, externe veiligheid) en gemeenten (vergunning, handhaving, integraal veiligheidsbeleid). De VRR bevindt zich in de positie om risico's te identificeren en in perspectief te plaatsen, zodat het bestuur op basis hiervan onderbouwde afwegingen kan maken.

De afgelopen decennia is gebleken dat regelgeving effectief is, maar slechts een beperkte werking en werkingsduur heeft. Het besef groeit dat een *duurzame gedragsverandering* ⑤ nodig is. Dit betekent dat de filosofie achter de regelgeving naar de praktijk moet worden vertaald. Dit vraagt om nieuwe beïnvloedingsstrategieën en nieuwe instrumenten, waarin contact, dialoog en verleiden belangrijke elementen zijn. De risicogerichte ontwikkeling kan de indruk wekken dat deze de klassieke regelgerichte benadering volledig vervangt. Onterecht: *risicogerichtheid en regelgerichtheid zijn onderdeel van hetzelfde domein risicobeheersing*. Het is een kwestie van én-én ⑥.

Met inbegrip van bovenstaande bouwstenen sluit de afdeling Risicobeheersing zich aan bij de definitie van de risicogerichte werkwijze die Frek en Van Mierlo<sup>1</sup> in opdracht van het Veiligheidsberaad hebben geformuleerd: *Risicogericht werken is risico's in multidisciplinair verband doelgericht in beeld brengen en beïnvloeden door gezamenlijk te zoeken naar maatregelen die de veiligheid bevorderen; anderen te motiveren; gedrag te beïnvloeden en verantwoordelijkheden tussen inwoners, bedrijven en overheid helder te verdelen en te beleggen.*

<sup>1</sup> Op basis van de definitie van Frek en Van Mierlo, in *De beweging van risicobeheersing naar risicogerichtheid in 2010. Samen zorgen voor échte coproductie*, juni 2015.



## Hoe boeken we die veiligheidswinst?

Met het besef dat meer regels niet per definitie tot meer veiligheid leiden en dat een aanvullende risicogerichte benaderingswijze de beste manier is om in onze complexer wordende samenleving die extra veiligheidswinst wel te boeken, is de transitie nog niet gemaakt. De voorzet komt van de wetgever met een fundamentele stelselwijziging in het omgevingsrecht met de nieuwe Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De reeds ingezette transitie is hierdoor versterkt en versneld.

## Consequenties Omgevingswet voor de VRR

Voor de VRR betekent de Omgevingswet dat zij zich naar de voorkant van het beleids- en besluitvormingsproces moet bewegen <sup>①</sup>. De VRR moet haar bijdrage bij de start van het samenspel tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag gaan leveren. Het gaat niet alleen meer om advisering, maar om co-creatie en dit brengt andere spelregels met zich mee. De wet gaat uit van vertrouwen in plaats van controle. Het *zicht op risico's komt niet meer vanzelfsprekend* <sup>②</sup> voort uit de levering van de klassieke regelgerichte producten, zoals advisering en vergunningverlening, omdat toestemming vooraf minder nodig is. De omgevingsvisie en het omgevingsplan noodzaken inwoners en belanghebbenden tot ontschotting en co-creatie. Dit vraagt om integrale afwegingen en meer samenhang tussen verschillende domeinen, zoals veiligheid, gezondheid, milieu, water, infra en ruimtelijke ordening. Voor de VRR betekent dit dat alle uitgangspunten en kaders rond brandveiligheid, risicobeheersing, industriële veiligheid, externe veiligheid en crisisbeheersing in samenhang



moeten worden gebracht om een *integraal product* <sup>③</sup> te kunnen leveren. Onder het motto 'eenvoudig beter' richt de rijksoverheid bovendien een Digitaal Stelsel Omgevingsrecht in met *één digitaal loket* <sup>④</sup> waarbinnen VRR, gemeenten, DCMR, GGD en vele andere partijen digitaal samenwerken. Een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en overheid voor de fysieke leefomgeving vereist immers om een gelijke informatiepositie.

## Consequenties Wkb voor de VRR

Het nieuwe stelsel rond de Wkb beoogt kwaliteitsverhoging in het bouwen. De wet vervangt het gemeentelijk toezicht op de uitvoering door toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging, die marktpartijen zelf ontwikkelen. De gemeente controleert dan alleen nog of het juiste instrument is toegepast bij de risicoklasse van een bouwwerk en of er sprake is van een erkende kwaliteitsborger. De wet onderscheidt drie gevolgklassen, waarbij klasse 1 staat voor klein-risico-objecten en klasse 3 voor hoog-risico-objecten. Toetsing van gevolgklasse 1 wordt in de eerste uitvoeringsfase verschoven naar de markt. De impact hiervan op de VRR is aanwezig maar relatief gering, omdat zij in klasse 1 weinig doet (dit kan in andere regio's anders zijn). Voor de twee andere gevolgklassen kunnen de gevolgen afhankelijk van de ervaring met gevolgklasse 1 groter zijn. De Wkb maakt een risicogerichte benaderingswijze hoe dan ook noodzakelijk, omdat de inhoudelijke en formele invloed van de overheid afneemt en het initiatief bij inwoners en bedrijven komt te liggen. Om actueel zicht op risico's te houden, winnen toezicht en handhaving aan belang.

## Onze gewenste toekomst: van koekjesfabriek naar patissier

Risicobeheersing zet de komende jaren de ontwikkeling van een regelgerichte benaderingswijze (koekjesfabriek) naar een risicogerichte benaderingswijze (patisserie) voort. De afdeling vormt de verbindende schakel tussen alle partijen die een rol vervullen in de beheersing van risico's in het fysieke domein. De toekomst vraagt om levering van kolomoverschrijdende multi-producten (complexe(re) objecten, omgevingsveiligheid, evenementen, tunnelveiligheid en infra), waarin de regie bij risicobeheersing ligt. Daarvoor leveren we integraal (multi)advies en specifieke expertise op het gebied van de fysieke veiligheid. Om onze ambities te realiseren, maken we risicogerichte keuzes ten aanzien van onze huidige producten. Dit betekent dat:

1. de VRR multidisciplinair en risicogericht is georiënteerd,
2. de VRR een unieke partner met maatschappelijke meerwaarde is,
3. Risicobeheersing naadloos aansluit op alle taakgebieden,
4. onze medewerkers veiligheidsspecialisten met een brede oriëntatie op risico's zijn,
5. ons bevoegd gezag bepaalt welke risico's maatschappelijk acceptabel zijn en
6. veiligheid een vanzelfsprekende gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt van inwoners, bedrijven en overheid.

## Strategie voor een risicogerichte aanpak bij de VRR

De beweging die we willen maken, betekent een langdurige transitie. Met de start van het denken over risico-



gerichtheid is deze transitie enkele jaren geleden al in gang gezet: bij de afdeling Risicobeheersing, bij de directies Brandweer en Risico- en Crisisbeheersing, in diverse overkoepelende programma's en binnen Brandweer Nederland. Als afdeling willen we de komende jaren – samen met onze collega-afdelingen, meer ruimte voor risicogerichtheid creëren. We doen dat met de volgende stapstenen, zonder de waardevolle regel-gerichte onderdelen te verliezen. In de toekomst verdelen we de producten van Risicobeheersing over drie hoofdcategorieën:

1. De klassieke *regelgerichte* producten.
2. Risicogerichte *multidisciplinaire* producten.
3. *Omgevingsveiligheid* als nieuw product.

Binnen de klassieke regelgerichte producten spelen we tijd en capaciteit vrij door in lagere risico's minder te investeren. Hogere risico's benaderen we anders (multidisciplinair) om ervaring op te doen met risicogerichtheid. Daarnaast richten we binnen de afdeling een knooppunt in dat de levering van integrale risicogerichte VRR-producten regisseert. Dit knooppunt vormt samen met investeringen in de competenties van onze medewerkers, in de samenwerking met onze ketenpartners en een informatiegestuurde aanpak de basis voor onze toekomst.

Voor de multidisciplinaire risicogerichte producten, liggen de meeste kansen in de kolomoverstijgende multi-producten. Risicobeheersing levert daarvoor integraal (multi)advies, specifieke expertise op het gebied van de fysieke veiligheid en fungeert als verbindende schakel binnen en buiten de VRR.

Omgevingsveiligheid beschouwen we als dé groeibriljant in het takenpakket van de VRR in het algemeen en de afdeling Risicobeheersing in het bijzonder. De komende jaren geven we samen met onze partners vorm aan deze taken: werkenderwijs en in een organisch proces van experimenteren, netwerken en positiebepalen.



**“Wij zien de samenleving als onze belangrijkste klant.”**



**“Een veilige leefomgeving inrichten, is samen de juiste keuzes maken.”**



“De samenleving  
verandert en daarmee  
de risico's ook.”



**Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond**

World Port Center  
Wilhelminakade 947  
Rotterdam

Postbus 9154  
3007 AD Rotterdam  
[www.vr-rr.nl](http://www.vr-rr.nl)