



Inspectie Justitie en Veiligheid  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

# Samenwerking door veiligheidsregio's

*Plan van aanpak*

*Deelonderzoek van het 'Periodiek beeld  
rampenbestrijding en crisisbeheersing 2019'*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Doelstelling en onderzoeksvragen</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	Doelstelling	5
<b>2.2</b>	Onderzoeksvragen	5
<b>2.3</b>	Afbakening	7
<b>2.4</b>	Samenhang met andere deelonderzoeken	7
<b>3</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	Onderzoek in acht veiligheidsregio's	9
<b>3.2</b>	Methoden van onderzoek	9
<b>3.3</b>	Beoordeling	10
<b>3.4</b>	Kwaliteitsborging deelonderzoek	11
<b>3.5</b>	Op te leveren producten	11
<b>4</b>	<b>Communicatie</b>	<b>12</b>



# 1

## Inleiding

In 2019 brengt de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) voor de vierde keer een periodiek beeld uit over de rampenbestrijding en crisisbeheersing, voorheen genoemd de 'Staat van de Rampenbestrijding'. Op basis van de bevindingen van de Staat van de Rampenbestrijding 2016 (hierna: de Staat 2016) heeft de Inspectie besloten om voor het periodieke beeld 2019 verdiepend onderzoek te doen naar de onderwerpen operationele prestaties, vakbekwaamheid van crisisfunctionarissen, samenwerking en kwaliteitszorg. De vier genoemde onderwerpen worden alle afzonderlijk onderzocht in vier deelonderzoeken en leveren input voor het Periodiek beeld Rampenbestrijding en Crisisbeheersing 2019 (hierna: Periodiek beeld 2019)<sup>1</sup>.

Onderliggend plan van aanpak is een uitwerking van het onderzoek naar de samenwerking<sup>2</sup> van de veiligheidsregio's.

### Aanleiding

Veiligheidsregio's zijn netwerkorganisaties waarbij (hulpverlenings-) organisaties gezamenlijk optreden in de voorbereiding en bij de aanpak van incidenten. De kwaliteit van de samenwerking is bepalend voor een succesvolle aanpak van (de voorbereiding op) incidenten.

De Inspectie heeft in de vorige Staten van de rampenbestrijding telkens aandacht gehad voor het thema 'samenwerking'. In de Staat 2016 besteedt de Inspectie aandacht aan vier vormen van samenwerking:

1. samenwerking met de netwerkpartners (vaste kernpartners<sup>3</sup> en vitale partners<sup>4</sup>);
2. samenwerking met de gemeenten;
3. interregionale samenwerking;
4. internationale samenwerking.

<sup>1</sup> Vanaf 2019 wordt jaarlijks een zgn. periodiek beeld van een van de taakorganisaties binnen een veiligheidsregio uitgebracht. In 2019 dus een periodiek beeld van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

<sup>2</sup> Onder 'samenwerking' verstaat de Inspectie 'de gezamenlijke voorbereiding op en aanpak van incidenten'.

<sup>3</sup> 'Vaste kernpartners' zijn de brandweer, de politie, de GHOR, de gemeenten en het ministerie van Defensie.

<sup>4</sup> 'Vitale partners' zijn de organisaties die werkzaam zijn op het terrein van de vitale infrastructuur (bijv. elektriciteit, toegang tot internet, drinkwater en betalingsverkeer).



### De Staat van de rampenbestrijding 2016

De Inspectie concludeert in de Staat 2016 dat de samenwerking in de veiligheidsregio's steeds meer gestalte krijgt. De samenwerking tussen de *vaste kernpartners* verloopt over het algemeen goed. De samenwerking met de *vitale partners* heeft de afgelopen jaren eveneens een positieve ontwikkeling doorgemaakt, al beperkt de samenwerking bij incidenten zich vooral tot het operationele niveau. De *gemeenten* krijgen binnen de veiligheidsregio's weliswaar een steeds steviger positie, maar in de praktijk blijkt het voor de teams bevolkingszorg lastig aansluiting te vinden bij de crisisorganisatie.

De *veiligheidsregio's* werken in de voorbereiding steeds meer *samen met elkaar* dan enkele jaren geleden. Uit onderzoeken van de Inspectie<sup>5</sup> blijkt echter tevens dat - als het er bij een incident echt op aankomt - op verschillende punten nog winst is te behalen in de samenwerking. Voor wat betreft de *landsgrensoverschrijdende* samenwerking blijkt dat de veiligheidsregio's beperkt zicht hebben op de risico's uit de buurlanden voor de eigen veiligheidsregio.

### Aanbevelingen Staat 2016

De Inspectie doet in de Staat 2016 de volgende acht aanbevelingen over de samenwerking:

1. Zoek op basis van de risico's en aan de hand van scenario's steeds naar de juiste invulling van de samenwerking (maatwerk).
2. Maak duidelijke afspraken tussen de veiligheidsregio en de (vitale) partners wie in een voorkomende geval wat doet bij de aanpak van een incident (bijvoorbeeld crisiscommunicatie).
3. Zorg voor grotere betrokkenheid van alle (vitale) partners bij het tactische en strategische niveau van de crisisorganisatie.
4. Betrek de gemeenten al in de eerste stadia van de beleidsontwikkeling bij het opstellen van plannen.
5. Werk gezamenlijk de scenario's voor de regiogrens overschrijdende risico's uit (bijvoorbeeld 'hoogwater' en 'uitval van nutsvoorzieningen') en maak hierbij afspraken over de bovenregionale coördinatie van de aanpak van het incident en de hiermee verband houdende informatie-uitwisseling.
6. Beoefen minimaal één keer per planvormingscyclus een van de uitgewerkte scenario's (bijv. in combinatie met een systeemtest).
7. Blijf investeren in de internationale samenwerking op multidisciplinair niveau en maak indien nodig gebruik van de bestuurlijke contacten op provinciaal niveau.
8. Werk (gezamenlijk) de scenario's voor grensoverschrijdende risico's uit en beoefen deze minimaal één keer per planvormingscyclus.

De aanbevelingen hebben betrekking op alle onderzochte vormen van samenwerking. De eerste aanbeveling is algemeen van aard, de aanbevelingen 2 en 3 richten zich op de (vitale) partners en aanbeveling 4 op de gemeenten. De aanbevelingen 5 en 6 betreffende interregionale samenwerking en de laatste twee aanbevelingen zijn gericht op de internationale samenwerking.

<sup>5</sup> Zie hiervoor de rapporten van de Inspectie over het gaslek in Velsen (2015) en de stroomstoring in Diemen (2016).



# 2

## Doelstelling en onderzoeksvragen

### 2.1 Doelstelling

Het onderzoek moet inzichtelijk maken in hoeverre de veiligheidsregio's invulling geven aan de samenwerking met (netwerk)partners, andere veiligheidsregio's en – indien van toepassing – het buitenland op de onderscheidene elementen van de taakuitvoering van de veiligheidsregio's (zie voor een beschrijving hiervan het Toetsingskader Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's 4.0).

In de Staat van de rampenbestrijding 2016 heeft de Inspectie acht aanbevelingen gedaan met het doel de samenwerking verder te verbeteren. Dit deelonderzoek moet tevens inzicht geven in welke mate de veiligheidsregio's gevolg hebben gegeven aan deze aanbevelingen.

Het deelonderzoek is tevens bedoeld om inzichtelijk te maken op welke punten de veiligheidsregio's zich in positieve zin ontwikkelen (good practices), alsmede welke risico's en knelpunten mogelijk aan de orde zijn op het terrein van de samenwerking.

### 2.2 Onderzoeksvragen

#### Centrale onderzoeksvraag

Voor dit deelonderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

**Hoe geven de veiligheidsregio's invulling aan de samenwerking met netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland en is dit in de basis op orde?**

Dit onderzoek richt zich op de vier processen uit het Toetsingskader 4.0<sup>6</sup>, te weten:

1. de risicobeheersing,
2. de voorbereiding,
3. de uitvoering en
4. het verantwoorden, leren en bijstellen.

<sup>6</sup> De Inspectie heeft de vier processen expliciet in haar nieuwe Toetskader Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's versie 4.0, maart 2018 (kortweg, Toetsingskader 4.0) beschreven.



## Deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling zijn voor de vier processen de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Hoe betrekken de veiligheidsregio's netwerkpartners e.a. bij het verkrijgen van inzicht in de risico's en hoe worden zij betrokken bij de maatregelen om de kans of het effect van risico's te reduceren? (risicobeheersing)
2. Hoe betrekken de veiligheidsregio's de netwerkpartners e.a. bij de voorbereiding op mogelijke rampen en incidenten en bij de activiteiten voor het in stand houden van een parate crisisorganisatie? (voorbereiding)
3. Hoe geven de veiligheidsregio's invulling aan de samenwerking met de netwerkpartners e.a. bij de inzet in de praktijk? (uitvoering)
4. Hoe betrekken de veiligheidsregio's netwerkpartners e.a. bij de verantwoording over de multidisciplinaire taakuitvoering en bij het totale evaluatieproces? (verantwoorden, leren en bijstellen)

### *Toelichting op de deelvragen:*

Het gaat bij de eerste onderzoeksvraag om de inbreng van de netwerkpartners e.a. bij het verkrijgen van inzicht in de risico's, het delen van informatie, het continue monitoren van de risico's en het inzichtelijk maken van de risico's voor burgers en bedrijven (risicocommunicatie). Hierbij betreft de Inspectie de vraag welke rol de partners hebben bij het treffen van risico reducerende maatregelen of het adviseren hierover.

De tweede onderzoeksvraag betreft de betrokkenheid van de netwerkpartners e.a. bij de planvorming, de procedures en de werkwijze van de veiligheidsregio. Op welke manier worden zij hierbij betrokken en spelen zij ook een rol bij het monitoren van de plannen op actualiteit?

In 2016 bleek dat de betrokkenheid van de vitale partners bij de aanpak van incidenten vooral aan de orde was op het operationele niveau. Aan de veiligheidsregio's wordt de vraag voorgelegd welke afspraken inmiddels zijn gemaakt over de betrokkenheid van de vitale partners op het tactische en strategische niveau.

Voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van het deelonderzoek 'Operationele prestaties'. Het gaat hierbij om de vraag of uit de evaluaties van oefeningen en van het optreden in de praktijk blijkt dat zij de rol en positie hebben die hen toekomt op operationeel, tactisch en strategisch niveau.

Veiligheidsregio's verantwoorden zich over de taakuitvoering aan het Algemeen Bestuur. Daarnaast benutten zij de uitkomsten van evaluaties voor de verdere kwaliteitsverbetering. Bij deze vierde onderzoeksvraag gaat het om de betrokkenheid van de netwerkpartners hierbij. Verantwoordt de veiligheidsregio zich over (de resultaten van) de samenwerking en betreft zij de netwerkpartners e.a. hierbij? En wat is de inbreng van de netwerkpartners e.a. bij het leren van incidenten en het bijstellen van plannen en draaiboeken?



## 2.3 Afbakening

De Inspectie richt zich in dit deelonderzoek op de vier vormen van samenwerking die ook in de Staat 2016 aan de orde zijn geweest, maar brengt hierbij de volgende focus aan.

### *Samenwerking met vitale partners*

In 2016 constateerde de Inspectie dat de samenwerking tussen de vaste kernpartners over het algemeen goed verloopt, maar dat de samenwerking met de vitale partners op een aantal punten beter kan. Daarom richt dit deelonderzoek zich specifiek op de samenwerking met de voor de betreffende veiligheidsregio's van belang zijnde vitale partners.

### *Samenwerking met gemeenten*

De Inspectie constateerde in 2016 dat de gemeenten weliswaar een steviger positie hebben verworven binnen de veiligheidsregio, maar dat de aansluiting van de teams bevolkingszorg op de crisisorganisatie nog een punt van aandacht is. Dit deelonderzoek richt zich op de vraag welke acties de veiligheidsregio's samen met de gemeenten hebben ondernomen om de aansluiting te verbeteren. Uit het deelonderzoek 'Operationele prestaties' moet blijken of dit in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

### *Interregionale samenwerking*

Voor wat betreft de samenwerking met andere veiligheidsregio's gaat het in dit deelonderzoek met name om het maken van afspraken op basis van de risico's en aan de hand van scenario's en het daadwerkelijk beoefenen van deze scenario's. Omdat dit in een aantal opzichten ook de samenwerking met de vitale partners raakt besteedt de Inspectie tevens aandacht aan de wijze waarop de vitale partners hierbij worden betrokken

### *Internationale samenwerking*

Ook voor wat betreft de samenwerking met het buitenland onderzoekt de Inspectie vooral in hoeverre de veiligheidsregio's zicht hebben op de risico's en de mogelijke consequenties van de scenario's. zodat in voorkomende gevallen op een effectieve wijze invulling kan worden gegeven aan de samenwerking.

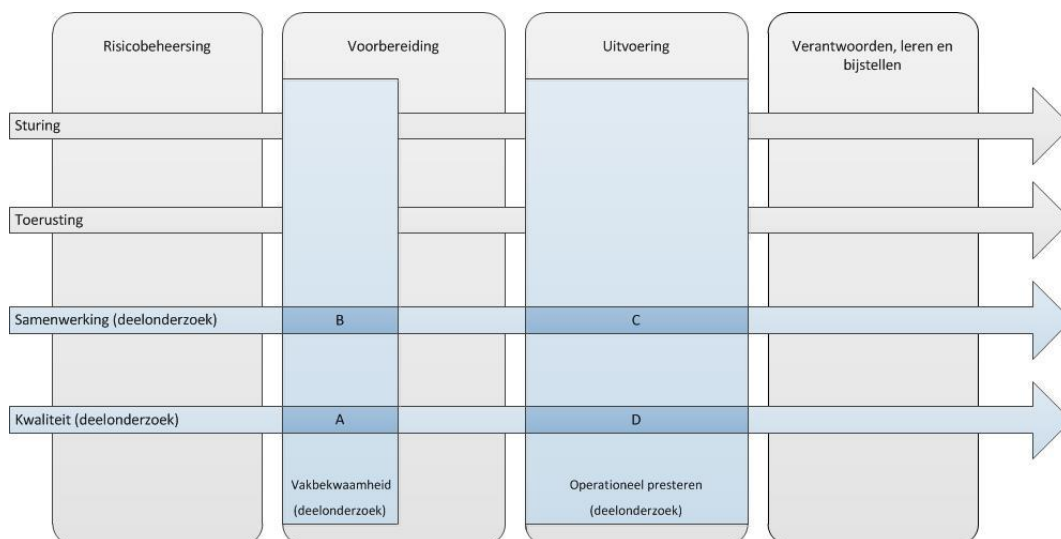
## 2.4 Samenhang met andere deelonderzoeken

Voor het Periodiek beeld 2019 is het 'Toetsingskader 4.0' het uitgangspunt. Het toetsingskader kent vier processen ('risicobeheersing', 'voorbereiding', 'uitvoering' en 'verantwoorden, leren en bijstellen') en vier aspecten ('sturing', 'toerusting', 'ketens en ketensamenwerking' en 'kwaliteit')<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving het Toetsingskader 4.0 het plan van aanpak voor het Periodiek beeld 2019.



De Inspectie heeft de deelonderzoeken zo gekozen en ingericht dat een verdieping plaatsvindt op twee processen en op twee aspecten uit het toetsingskader (zie afbeelding 1).



**Afbeelding 1 Samenhang deelonderzoeken**

Het deelonderzoek 'Vakbekwaamheid crisisfunctionarissen' geeft een beeld van het proces 'voorbereiding' op alle aspecten; het deelonderzoek 'Operationele prestaties' richt zich op alle aspecten van proces 'uitvoering'.

Het deelonderzoek 'Samenwerking' is, evenals het deelonderzoek 'Kwaliteitszorg', zo ingericht dat alle processen worden doorlopen.

Zoals ook uit afbeelding 1 naar voren komt zijn op deze manier de vier deelonderzoeken onlosmakelijk met elkaar verbonden. Om vergelijkbare informatie op te halen stemmen de deelprojecten onderling af welke informatie zij van elkaar nodig hebben.





# 3

## Onderzoeksaanpak

### 3.1 Onderzoek in acht veiligheidsregio's

Het deelonderzoek 'Samenwerking door veiligheidsregio's' vindt plaats in de volgende acht veiligheidsregio's:

- Drenthe
- IJsselland
- Gelderland-Zuid
- Utrecht
- Amsterdam-Amstelland
- Gooi en Vechtstreek
- Hollands-Midden
- Zuid-Limburg

De selectiecriteria die ten grondslag liggen aan deze selectie staan beschreven in het Plan van Aanpak Periodiek beeld paragraaf 3.1. Daarin staat beschreven dat aan de keuze de volgende aspecten aan ten grondslag ligt:

- Geografische indeling
- Indeling politieregio's
- Omvang regio's
- Stedelijk/landelijk
- De resultaten uit de Staat 2016.

De Inspectie zal tevens in gesprek gaan met een aantal vitale partners over hoe zij de samenwerking met de veiligheidsregio's bij de voorbereiding op en de aanpak van incidenten ervaren.

### 3.2 Methoden van onderzoek

De Inspectie bezoekt de acht veiligheidsregio's en houdt interviews met verantwoordelijke functionarissen en/of materiedeskundigen. Het betreft:

- hoofden crisisbeheersing of andere management verantwoordelijken voor samenwerking met netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en eventueel buitenlandse instanties;



- functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de activiteiten in het kader van de voorbereiding van de samenwerking, het opstellen van plannen en draaiboeken, het actueel houden hiervan, etc.;
- verantwoordelijken voor het samen met de netwerkpartners beoefenen van de scenario's en het evalueren hiervan;
- operationele leidinggevendenden die praktijkervaring hebben met het samenwerken met netwerkpartners e.a.

Specifiek voor de vitale partners houdt de Inspectie interviews met verantwoordelijken voor de samenwerking met de veiligheidsregio's en/of functionarissen die deel uit maken van de crisisorganisatie.

De Inspectie verzoekt de veiligheidsregio's om ter voorbereiding op de bezoeken relevante documenten aan te leveren. Dit betreft o.a. beleidsdocumenten, convenanten, samenwerkingsafspraken, etc.

Tijdens het inspectiebezoek komt nadrukkelijk de aantoonbaarheid (het inzien van documenten en systemen) aan de orde.

De Inspectie stelt verslagen op van de interviews. De conceptverslagen worden, alvorens vaststelling, ter verificatie op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de geïnterviewden.

Op basis van het inspectiebezoek stelt de Inspectie per veiligheidsregio een beeld op voor het onderzochte thema. Het beeld bevat een overzicht van de stand van zaken en een beoordeling. De Inspectie gaat hierover met de veiligheidsregio's in gesprek.

### 3.3 Beoordeling

Per te beoordelen hoofdproces uit het toetsingskader zal een specifiek beoordelingskader worden uitgewerkt, zo ook voor het thema 'Samenwerking'. Om tot een eenduidig gedragen beeld te komen over de specifieke invulling van de eisen uit het toetsingskader gaat de Inspectie samen met beleidsdepartement en de veiligheidsregio's in gesprek over de specifieke normen per onderwerp. Dit moet resulteren in een beschrijving van wat minimaal verwacht mag worden van de veiligheidsregio's om bijvoorbeeld 'basis op orde' te scoren. Het bepalen van het daadwerkelijke score (het oordeel) is een taak van de Inspectie. De Inspectie gebruikt voor de beoordeling een beoordelingskader met vier niveaus, te weten: onvoldoende, voor verbetering vatbaar, basis op orde en op niveau<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Voor de Staat van de rampenbestrijding 2016 heeft de Inspectie een vergelijkbaar beoordelingskader gebruikt.



### 3.4 Kwaliteitsborging deelonderzoek

Ter bewaking van de kwaliteit van het onderzoek gaat de Inspectie als volgt te werk.

- Er vindt een review plaats op het plan van aanpak en op de op de rapportage.
- Regio-inspecteurs leveren waar nodig aanvullende informatie over de veiligheidsregio's.
- De beoordeling vindt plaats door meerdere inspecteurs. De wijze waarop dit gebeurt wordt vastgelegd (transparantie).
- Het conceptverslag van de interviews worden opgestuurd aan de geïnterviewde personen, zodat zij aanpassingen kunnen doen op feitelijke onjuistheden.
- Het inzetten van een beoordelingskader (zie paragraaf 3.3).
- De uitkomsten van het onderzoek worden ter verificatie op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de veiligheidsregio's in de zogeheten wederhoorfase.
- De klankbordgroep<sup>9</sup> om als/waar nodig aspecten uit het onderzoek ter discussie voor te leggen.

### 3.5 Op te leveren producten

De acht regiobeelden vormen de basis voor het opstellen van een rapportage over het thema 'Samenwerking'. Hiervoor analyseert de Inspectie de regiobeelden, waarna een overall-beeld wordt opgesteld.

De Inspectie legt dit overall-beeld naast de aanbevelingen die in de Staat 2016 zijn gedaan met betrekking tot het thema 'Samenwerking'. Vervolgens kan de Inspectie in de rapportage een uitspraak doen in hoeverre de veiligheidsregio's invulling hebben gegeven aan de uitkomsten van deze aanbevelingen.

<sup>9</sup> De leden van de klankbordgroep vertegenwoordigen de veiligheidsregio's respectievelijk het beleidsdepartement JenV. (voor verdere toelichting zie paragraaf 7.1 van het plan van aanpak Periodiek beeld Rampenbestrijding en Crisisbeheersing 2019)



# 4

## Communicatie

De Inspectie publiceert dit plan van aanpak op haar website. De veiligheidsregio's die de Inspectie bij dit deelonderzoek betreft, ontvangen een formele aankondiging met nadere informatie over de aanpak van het deelonderzoek. Tevens geeft de Inspectie aan welke medewerkers zij wil spreken. De aankondiging bevat tevens het verzoek om ter voorbereiding op de gesprekken relevante documenten ter beschikking te stellen.

Voorafgaand aan de interviews ontvangen de te interviewen personen het protocol voor de werkwijze van de Inspectie en het interviewprotocol. Het interviewprotocol wordt aan het begin van het interview nader toegelicht.

Een terugkoppeling en beoordeling/duiding van het thema 'Samenwerking' per veiligheidsregio zal tezamen met een terugkoppeling van de resultaten op een van de andere deelonderzoeken plaatsvinden.

De communicatie over het totaalbeeld van het thema 'Samenwerking' zal als onderdeel van het Periodiek beeld rampenbestrijding en Crisisbeheersing 2019 plaatsvinden.



**Missie Inspectie Justitie en Veiligheid**

*De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.*

**Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

December 2018

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*