



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Beeld Veiligheidsregio Utrecht

Samenwerking

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel en onderzoeksvragen	3
1.3	Operationalisering	4
1.4	Beoordelingskader	4
2	Bevindingen en beoordeling	6
2.1.1	Organisatie	6
2.1.2	Risicobeheersing	8
2.1.3	Vorbereiding	9
2.1.4	Uitvoering	11
2.1.5	Verantwoorden, leren en bijstellen	11
2.1.6	Invulling samenwerking	12
	Bijlagen	
I	Bijlage Beoordelingskader	13
II	Bijlage Wederhoortabel	15
III	Bijlage Afkortingen	22



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2019 brengt de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) voor de vierde keer een periodiek beeld uit over de stand van zaken van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in het land, voorheen genoemd de 'Staat van de Rampenbestrijding'.

Op basis van de bevindingen van de Staat van de Rampenbestrijding 2016 besloot de Inspectie om voor het periodieke beeld 2019 verdiepend onderzoek te doen naar de onderwerpen 'Operationele prestaties', 'Vakbekwaamheid van crisisfunctionarissen', 'Samenwerking' en 'Kwaliteitszorg'. Deze vier onderwerpen zijn onderzocht in vier deelonderzoeken en maken onderdeel uit van het Periodiek beeld Rampenbestrijding en Crisisbeheersing 2019. Het deelonderzoek 'Operationele prestaties' vond plaats in elke veiligheidsregio. De overige onderwerpen zijn onderzocht in acht of negen verschillende veiligheidsregio's. Het deelonderzoek 'Samenwerking' is uitgevoerd in acht veiligheidsregio's, waaronder de Veiligheidsregio Utrecht.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Met dit deelonderzoek brengt de Inspectie in beeld in hoeverre de veiligheidsregio's invulling geven aan de samenwerking met (netwerk)partners, andere veiligheidsregio's en – indien van toepassing – het buitenland. Het onderzoek is tevens bedoeld om inzichtelijk te maken op welke punten de veiligheidsregio's zich in positieve zin kunnen ontwikkelen, alsmede welke risico's en knelpunten mogelijk aan de orde zijn op het terrein van de samenwerking.

Voor dit deelonderzoek is de volgende **centrale onderzoeksvraag** geformuleerd:

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



Dit onderzoek richt zich op de vier processen uit het Toetsingskader Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's 4.0 van maart 2018¹:

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

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

1. Hoe betreft de veiligheidsregio netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland 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?
2. Hoe betreft de veiligheidsregio de netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de voorbereiding op mogelijke rampen en incidenten en bij de activiteiten voor het in stand houden van een parate crisisorganisatie?
3. Hoe geeft de veiligheidsregio invulling aan de samenwerking met de netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de inzet in de praktijk?
4. Hoe betrekken de veiligheidsregio netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de verantwoording over de multidisciplinaire taakuitvoering en bij het totale evaluatieproces?

1.3 Operationalisering

Voor dit deelonderzoek heeft de Inspectie documenten bestudeerd en interviews gehouden. De bevindingen en een beoordeling zijn opgenomen in dit document.

De bevindingen zijn voor wederhoor voorgelegd aan de veiligheidsregio Utrecht. De door de veiligheidsregio gemaakte opmerkingen en de reactie van de Inspectie hierop zijn opgenomen in een wederhoortabel die als bijlage bij dit beeld is gevoegd. Waar opmerkingen reden gaven tot aanpassingen in de tekst, zijn deze integraal in de tekst verwerkt.

1.4 Beoordelingskader

Om de veiligheidsregio's te kunnen beoordelen heeft de Inspectie een beoordelingskader opgesteld, dat is gebaseerd op het Toetsingskader Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's 4.0 en de elementen van de Plan-Do-Check-Act-cyclus.

¹ Voor een meer uitgebreide beschrijving van het toetsingskader en de daarin opgenomen processen wordt verwezen naar de website van de Inspectie www.inspectie-jenv.nl.



In lijn met het toetsingskader is ook het beoordelingskader meer kwalitatief ingericht. Per proces van samenwerking hanteert de Inspectie voor dit deelonderzoek een beoordeling op vier niveaus:

1. Voorbeeld voor anderen
2. Op orde
3. Voor verbetering vatbaar
4. Risicovol

Het beoordelingskader is als bijlage I opgenomen in dit document.



2

Bevindingen en beoordeling

Het deelonderzoek 'Samenwerking' omvat een centrale onderzoeksvraag die uiteen valt in vier onderzoeksvragen. De Inspectie geeft op iedere deelvraag een beoordeling, waarna een toelichting volgt. De centrale onderzoeksvraag wordt als laatste beantwoord met een samenvattend eindoordeel.

De manier waarop de veiligheidsregio's de samenwerking hebben georganiseerd en ingericht is voor een belangrijk deel bepalend voor de aanpak en de werkwijze. Dit hoofdstuk bevat daarom eerst een beschrijving op hoofdlijnen van de organisatie van de samenwerking, waarna wordt ingegaan op de vier processen.

2.1.1 Organisatie

De Veiligheidsregio Utrecht beschrijft in het Regionaal Crisisplan de rol van crisispartners in de teams van de hoofdstructuur tijdens crisis. In het uitvoeringsprogramma 'Succesvol Samenwerken 2017-2020' heeft de veiligheidsregio gedetailleerder uitgewerkt hoe zij met uiteenlopende crisispartners samenwerkt voor, tijdens en na een crisis (hoe het netwerkmanagement is vormgegeven). De veiligheidsregio maakt in het uitvoeringsprogramma onderscheid in de intensiteit op grond van nabijheid voor de samenwerking. De partners zijn ingedeeld in de categorieën: liaisons/kernpartners, ketenpartners, incidentele partners, buurregio's landelijke en/of wettelijke bevoegdheid en kennispartners.

Kernpartners zijn de politie, bevolkingszorg (gemeenten), de GHOR en de brandweer. Per kernpartner heeft de veiligheidsregio beschreven voor welke (sub)processen zij verantwoordelijk zijn. Per (sub)proces zijn doelen en doelgroepen benoemd.

Naast de kernpartners kent de veiligheidsregio crisispartners. Het crisisplan benoemt per crisispartner de taken en verantwoordelijkheden bij incidenten en crises. De veiligheidsregio heeft met een aantal crisispartners samenwerkingsafspraken gemaakt in de vorm van convenanten. Belangrijke crisispartners zijn o.a. de commissaris van de Koning, Defensie, de GHOR ketenpartners (bijv. de regionale ambulancevoorziening, ziekenhuizen, huisartsen



en zorgcentra), natuurbeheerders, ProRail, Openbaar Ministerie, Rijkswaterstaat, nutsbedrijven en waterschappen.

Sommige crisispartners hebben een eigenstandige wettelijke bevoegdheid bij taakuitoefening in crisissituaties. In GRIP situaties kunnen er meerdere partijen bevoegd gezag zijn. In het crisisplan staat uitgewerkt hoe bestuurlijke netwerkkaarten een hulpmiddel kunnen zijn bij het vaststellen van ieders rol en positie.

De veiligheidsregio werkt ook veel samen met de provincie Utrecht. Voorbeelden hiervan zijn de opvang van vluchtelingen in 2015 en de organisatie van Koningsdag 2019 in Amersfoort. Ook op inhoudelijke dossiers met omgevingsdiensten en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) trekken veiligheidsregio en provincie samen op. Recent is een pilot gestart om met behulp van de geografische kennis bij de provincie de voorbereiding op natuurbranden verder te optimaliseren.

Het crisisplan bevat tevens een beschrijving van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van landelijke coördinatiecentra waarmee de veiligheidsregio te maken heeft als bijvoorbeeld de nationale veiligheid in het geding is, sprake is van grote maatschappelijk impact of wanneer voor crisiscommunicatie wordt opgeschaald naar het landelijk niveau. Het betreft onder meer de Ministeriele- en de Interdepartementale Commissie crisisbeheersing, het crisis expert team en het Nationaal Crisiscentrum (NCC) / Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC).

De veiligheidsregio grenst aan zeven buurregio's. Het betreft de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Flevoland, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Zuid-Holland Zuid, Hollands Midden en Amsterdam-Amstelland. De veiligheidsregio heeft specifieke afspraken gemaakt met deze buurregio's, die zijn opgenomen in ramp- of incidentbestrijdingsplannen en bijstandsplannen.

Voor het overleg met de samenwerkingspartners kent de veiligheidsregio twee overlegstructuren: het Strategisch Veiligheidsoverleg (SVO) en het Multidisciplinair Operationeel Veiligheidsoverleg (MOVO). Daarnaast belegt de veiligheidsregio thematische bijeenkomsten met partners over o.a. tunnelveiligheid, extreem geweld, informatie gestuurd werken en continuïteit van de samenleving. Tijdens deze overleggen komt de uitwerking van de samenwerkingsafspraken aan de orde. die worden vastgelegd, onder andere in convenanten en jaarplannen. Onderwerpen die separaat zijn besproken komen bij elkaar in het SVO ter informatie en afstemming. De veiligheidsregio onderhoudt ook contact met de partners over geplande evenementen. Voorbeelden hiervan zijn Koningsdag 2019 in Amersfoort en de start van de Vuelta 2020 in Utrecht.

De veiligheidsregio werkt intensief samen met de andere twee veiligheidsregio's in Midden-Nederland: Gooi en Vechtstreek en Flevoland. Er is een Operationeel Veiligheidsoverleg (OVO) waarin de directeuren van de drie veiligheidsregio's, de drie hoofden crisisbeheersing en de politie zitting hebben. Het voorzitterschap berust bij de directeur crisisbeheersing van de Veiligheidsregio Utrecht.



2.1.2 Risicobeheersing

Deelvraag 1

Hoe betreft de veiligheidsregio netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland 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?

Beoordeling

Op basis van de informatie uit de gehouden interviews en de beschikbaar gestelde documenten is de Inspectie, gelet op het beoordelingskader, van oordeel dat op het proces 'risicobeheersing' de kwalificatie '**op orde**' van toepassing is.

Toelichting

Zicht op risico's

De veiligheidsregio betreft de (vitale) partners, alle (26) gemeenten en (7) buurregio's bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel (RRP). De veiligheidsregio organiseert hiervoor bijeenkomsten waarin de risico's (zowel bestaande als nieuwe) aan de orde komen en een concept risicoprofiel wordt opgesteld. Dit concept wordt ter zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden en vastgesteld door het Algemeen Bestuur. Op basis van de problematiek bepaalt de veiligheidsregio welke partners worden betrokken. Gemeenten die binnen het gebied liggen waar het risico op van toepassing is sluiten altijd aan. De veiligheidsregio gebruikt de provinciale risicokaart als input voor het RRP.

De veiligheidsregio is bezig het RRP dynamischer te maken door frequenter samen met de partners de risico's in kaart te brengen en te monitoren. Als nieuwe risico's worden benoemd wordt in het SVO en het MOVO bezien welke partners en welke gemeenten moeten worden betrokken. Hoe dit wordt uitgevoerd is vastgelegd in een protocol.

Een belangrijke rol bij het zicht houden op risico's is het VIC. Het VIC werkt volgens de filosofie van het netcentrisch werken en brengt informatie samen, geeft duiding aan deze informatie en deelt de informatie met een breed netwerk. Het centrum monitort continu wat er in het verzorgingsgebied speelt en leeft. Het VIC verstuurt elke ochtend een 24 uursanalyse naar de operationeel leider en de directie van de veiligheidsregio. Deze analyse bevat een terugblik op de incidenten die zich hebben voorgedaan, alsmede een voortuitblik naar mogelijke risico's voor de komende dag. Twee keer per week ontvangen ruim 600 contacten een overzicht van de risicovolle situaties in de regio. De wijze waarop de veiligheidsregio dit gehele proces heeft vormgegeven ziet de Inspectie als inspirerend voor andere veiligheidsregio's.

Risicocommunicatie

De veiligheidsregio wil bij de risico- en crisiscommunicatie het platform zijn waar alle partijen en alle informatie samenkomen, zodat de communicatie naar buiten toe zo uniform mogelijk kan verlopen. Bij zich ontwikkelende incidenten, zoals natuurbranden, overstromingen, droogte of aankomende storm wordt de informatie verspreid via het VIC. De communicatie naar de samenleving is een verantwoordelijkheid van de lokale overheid. Meestal betreft de veiligheidsregio de partners bij de beeldvorming en de verspreiding van de berichtgeving. De partners benaderen de veiligheidsregio zelf ook wanneer zij een risico signaleren. Dit gebeurde o.a. bij een geval van varkenspest en tijdens de droogteperiode in 2018.



In de veiligheidsregio is een pilot gestart om de risicocommunicatie en planvorming ten aanzien van BRZO-bedrijven door te ontwikkelen. In samenwerking met het betreffende bedrijf en de gemeente zijn omwonenden benaderd om een beter beeld te krijgen van de verwachtingen die zij hebben over het geïnformeerd worden over de risico's, op welke wijze zij dat willen en het beeld dat zij zelf hebben ten aanzien van de risico's. Daarnaast is in samenwerking met het bedrijf en de gemeente een verbeteringsslag gemaakt op planvorming. Dit heeft geleid tot een compacter geheel en tools voor het trainen van crisisfunctionarissen.

Reduceren kans of effect risico's

De veiligheidsregio kent naast het RRP ook regionale focusgebieden. Dit zijn gebieden in de regio met grote concentraties van personen, complexe en samengestelde risico's en die economisch van groot belang zijn. Als sprake is van een stapeling van risico's is dit aanleiding de samenwerking te intensiveren met als doel aan 'de voorkant' van de risico's te komen. Voorbeelden van deze focusgebieden zijn het stationsgebied in de stad Utrecht, het Utrecht Sciencepark en de Utrechtse Heuvelrug (i.v.m. verminderd zelfredzamen in instellingen, de recreatieproblematiek en het risico op bosbranden).

Voor de ontwikkeling van het nieuwe beleidsplan heeft de veiligheidsregio zogenaamde 'waardetafels' georganiseerd. Dit betreft bijeenkomsten om samen met de partners en andere partijen bepaalde onderwerpen uit te diepen (bijv. samenwerking bij verminderd zelfredzamen / thuiszorg en herstelmanagement na afloop van een crisis). Er wordt dan onder meer gesproken hoe bepaalde risico's kunnen worden voorkomen of welke maatregelen ter overbrugging nodig zijn. De vitale partners zijn aangesloten bij de waardetafels om in beeld te brengen wat ieders rol en positie zou kunnen zijn.

2.1.3 Voorbereiding

Deelvraag 2

Hoe betreft de veiligheidsregio de netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de voorbereiding op mogelijke rampen en incidenten en bij de activiteiten voor het in stand houden van een parate crisisorganisatie?

Beoordeling

Op basis van de informatie uit de gehouden interviews en de beschikbaar gestelde documenten is de Inspectie, gelet op het beoordelingskader, van oordeel dat op het proces 'voorbereiding' de kwalificatie '**op orde**' van toepassing is.

Toelichting

Planvorming

De veiligheidsregio betreft de samenwerkingspartners nauw bij de planvorming door hen te laten aansluiten in de SVO en het MOVO. Liaisons van Defensie, politie, de waterschappen, het Rode Kruis en de GGD hebben een vaste werkplek bij de veiligheidsregio. Met de gemeenten wordt frequent contact onderhouden over de planvorming. Op regionaal niveau overlegt de veiligheidsregio met de gemeentesecretarissen en met de adviseurs crisisbeheersing. Op lokaal niveau onderhoudt de veiligheidsregio rechtstreeks contact met de adviseur



crisisbeheersing van de gemeente en de vitale partner(s) die een rol hebben bij het opstellen van ramp- en incidentbestrijdingsplannen.

De veiligheidsregio heeft veel plannen inmiddels digitaal beschikbaar voor crisisfunctionarissen binnen en buiten de veiligheidsregio (toegang via een portaal). De plannen zijn compacter van opzet en onderdelen van plannen zijn eenvoudiger terug te vinden. Zo nodig kan worden doorgelinkt naar verdiepende informatie.

De veiligheidsregio kijkt thematisch naar risico's die de regiogrens overschrijden. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het risico op overstromingen. Er zijn scenario's opgesteld, die ook zijn beoefend, o.a. op regionaal operationeel team (ROT)- en regionaal beleidsteam (RBT)-niveau. Per jaar wordt bepaald welk thema nadrukkelijk aandacht krijgt. Voor terrorismegevolgbestrijding (TGB) heeft de veiligheidsregio samen met de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland gezamenlijk plannen opgesteld. Dit is mede ingegeven door de schaal van de politieregio. De betrokken veiligheidsregio's hebben per thema vastgelegd wie de coördinatie heeft. Dit verschilt per thema / scenario.

Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen

Het volledige oefenprogramma van de veiligheidsregio is bekend bij de partners. De veiligheidsregio beschikt over een oefenkalender, waarop partners kunnen aangeven met welke oefeningen zij willen meedoen. Daarnaast nemen de partners ook deel aan elkaars oefeningen. Er is een 'VRU-academie', die leersessies en workshops organiseert, waarvoor ook partners zich kunnen inschrijven. Partners verzorgen zelf ook modules voor deze academie (bijv. ProRail en de politie). Jaarlijks worden afspraken met politie gemaakt over de deelname aan oefeningen. Deze afspraken worden ook nagekomen. De politie sluit altijd aan bij oefeningen van het CoPI en het ROT. Het oefenen van de OvD-P's ligt bij de politie zelf.

De veiligheidsregio heeft extra geïnvesteerd in trainingen op bestuurlijk niveau, vooral gericht op de strategische advisering. Hierbij zoekt de veiligheidsregio naar optimalisatie van de inbreng van lokale kennis vanuit de gemeenten in relatie tot de ervaring met crises die vaak alleen op regionaal niveau wordt opgedaan. Nadat er verkiezingen zijn geweest wordt extra aandacht besteed aan het oefenen van met name de locoburgemeesters. Hiervoor bestaat zoveel belangstelling dat de veiligheidsregio voortdurend moet kijken hoe de beschikbare capaciteit hiervoor zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet.

Het piket voor de gemeentelijke crisisorganisatie is regionaal georganiseerd. De gemeenten delen de visie van de veiligheidsregio dat veel gemeenten niet in staat zijn een groter incident of crises alleen af te handelen. Daarmee zijn voor delen van de gemeentelijk crisisorganisatie regionale piketten ingesteld. Het is voor de veiligheidsregio niet mogelijk om alle (26) gemeenten jaarlijks deel te laten nemen aan BT-oefeningen, daar dit te veel beslag op de capaciteit zou leggen. De afgelopen jaren is veel geoefend met de teams bevolkingszorg. Voorbeelden hiervan zijn een meerdaagse oefening in het najaar van 2018 en de oefeningen in verband met Koningsdag 2019 in Amersfoort. De veiligheidsregio heeft de regie op het functioneren van de OvD Bevolkingszorg. De werving ligt bij de gemeente, maar alle OTO-activiteiten zijn ondergebracht bij de veiligheidsregio. Om de aansluiting op de crisisorganisatie te optimaliseren verbetert de veiligheidsregio momenteel de toegang tot LCMS.



De interregionale oefeningen worden vooral samen met de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland georganiseerd. De crisisfunctionarissen van de drie regio's worden ook gemeenschappelijk opgeleid. De veiligheidsregio betreft daarnaast andere aangrenzende veiligheidsregio's bij oefeningen. Zo is bijvoorbeeld samen met Gelderland-Midden het thema water beoefend.

De veiligheidsregio betreft ook het Openbaar Ministerie bij de MOTO-activiteiten. De samenwerking verloopt over het algemeen constructief, maar bij het TBG-scenario is het soms lastig dat niet alle informatie kan worden gedeeld. Daarnaast wordt besproken wie zitting hebben in de vierhoek of de vijfhoek plaatsnemen. Deze constructie wordt ook geoefend, maar wegens het ontbreken van praktijkvoorbeelden is nog onduidelijk hoe dit in de praktijk zal verlopen.

2.1.4 Uitvoering

Deelvraag 3

Hoe geeft de veiligheidsregio invulling aan de samenwerking met de netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de inzet in de praktijk?

Beoordeling

De beschikbaar gestelde rode-draden-analyse van de veiligheidsregio Utrecht bevat summier gegevens over de samenwerking met partners bij oefeningen en incidenten. De documenten bieden beperkt inzicht in de prestaties van de partners en/of de resultaten van de samenwerking en bevatten voor de Inspectie onvoldoende gegevens om tot een afgewogen beoordeling te komen.

Toelichting

De veiligheidsregio heeft in de aangeleverde documenten voor het deelonderzoek 'Operationele prestaties'² aangegeven dat samenwerkingspartners deel kunnen uitmaken van het CoPI, het ROT en het BT. Als dat het geval is wordt informatie met elkaar gedeeld (al dan niet rechtstreeks via LCMS) en wordt tijdens en buiten de overleggen onderling afgestemd.

De veiligheidsregio heeft in het overzicht van de operationele prestaties alleen vermeld dat er is samengewerkt. Uit de overzichten is niet af te leiden welke rol en positie de partner(s) had(den) en tot welke resultaten dit heeft geleid.

2.1.5 Verantwoorden, leren en bijstellen

Deelvraag 4

Hoe betrekken de veiligheidsregio netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de verantwoording over de multidisciplinaire taakuitvoering en bij het totale evaluatieproces?

² Rapportage Veiligheidsregio Utrecht Operationele prestaties 2016 en 2017, 31 augustus 2018 en Rapportage Veiligheidsregio Utrecht toetsingskader 4.0 2018, 17 januari 2019.



Beoordeling

Op basis van de informatie uit de gehouden interviews en de beschikbaar gestelde documenten is de Inspectie, gelet op het beoordelingskader, van oordeel dat op het proces 'verantwoorden, leren en bijstellen' de kwalificatie '**op orde**' van toepassing is.

Toelichting

Verantwoorden

De veiligheidsregio besteedt in periodieke rapportages aan het bestuur onder andere aandacht aan de samenwerking met partners. Naast algemene informatie over de processen waarbij de partners worden betrokken, verstrekt de veiligheidsregio tevens kwantitatieve gegevens over bijvoorbeeld het aantal oefeningen en het aantal platformoverleggen met crisispartners

Evalueren, leren en bijstellen

De veiligheidsregio evalueert alle incidenten vanaf GRIP1. Bij niet opgeschaalde incidenten gebeurt dit alleen wanneer sprake is van bijzonderheden. Een GRIP3-evaluatie wordt altijd door een externe partij uitgevoerd. Alle evaluatieverslagen van multi-oefeningen, incidenten en systeemtesten worden aan het bestuur van de betrokken gemeente(n) beschikbaar gesteld. De evaluatieverslagen van grotere incidenten, multi-oefeningen en systeemtesten worden gedeeld met het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio. Netwerkpartners zijn vaste deelnemers aan de evaluaties. Zij doen ook actief mee de leerbijeenkomsten, die hieraan zijn verbonden.

De veiligheidsregio stelt de verbeterpunten uit de evaluaties aan de orde in de bestaande overlegstructuren waarin de partners ook zijn vertegenwoordigd. Zo wordt bijvoorbeeld in het directeurenoverleg met de waterpartners aan het eind van het jaar teruggekeken op de samenwerking. Dat moment wordt tevens benut om verbeterpunten uit evaluaties en de opvolging daarvan te bespreken. In het periodiek tunneloverleg van de veiligheidsregio met de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat wordt een actielijst bijgehouden. Partijen spreken elkaar aan op wat er is gerealiseerd van de uitgezette actiepunten en op wat er nog moet gebeuren.

2.1.6 Invulling samenwerking

Conclusie

De Inspectie concludeert dat voor de veiligheidsregio Utrecht de samenwerking op de processen 'risicobeheersing', 'voorbereiding' en 'verantwoorden, leren en bijstellen' goed verloopt. De veiligheidsregio kan zich nog verder verbeteren door meer inzicht te verkrijgen in de prestaties van de partners en de resultaten van de samenwerking.



I

Bijlage Beoordelingskader

De onderzoeksvragen

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag zijn voor het deelonderzoek 'Samenwerking' de volgende vier deelvragen geformuleerd.

- 1. Hoe betrekken de veiligheidsregio's netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland 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?**

Hierbij kijkt de Inspectie naar de inbreng van de (netwerk)partners en omliggende veiligheidsregio's 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). Daarbij is duidelijk wat de veiligheidsregio en de (netwerk)partners/omliggende veiligheidsregio van elkaar morgen verwachten. Ook betreft de Inspectie de vraag wat de veiligheidsregio zelf doet en welke rol de partners hebben bij het treffen van risico reducerende maatregelen of het adviseren hierover.

- 2. Hoe betrekken de veiligheidsregio's de netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de voorbereiding op mogelijke rampen en incidenten en bij de activiteiten voor het in stand houden van een parate crisisorganisatie?**

De Inspectie kijkt naar de betrokkenheid van de netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de planvorming, de procedures en de werkwijze van de veiligheidsregio. Op welke manier worden de partners hierbij betrokken en spelen zij ook een rol bij het monitoren van de plannen op actualiteit?

- 3. Hoe geven de veiligheidsregio's invulling aan de samenwerking met de netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de inzet in de praktijk?**

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



4. Hoe betrekken de veiligheidsregio's netwerkpartners, andere veiligheidsregio's en – voor zover van toepassing – het buitenland bij de verantwoording over de multidisciplinaire taakuitvoering en bij het totale evaluatieproces?

Hierbij gaat het om de wijze waarop de veiligheidsregio zich verantwoordt over (de resultaten van) de samenwerking en hoe zij de netwerkpartners en anderen, hierbij betreft. Ook kijkt de Inspectie naar de inbreng van de partners bij het leren van incidenten en het bijstellen van plannen en draaiboeken.

Beoordelingskader

Onderstaand beoordelingskader is van toepassing op de vier onderzoeksvragen.

Tabel a. Beoordelingskader Samenwerking

Waarderingsaspect	
<ul style="list-style-type: none"> • Alle aspecten onder 'op orde' zijn van toepassing. • De veiligheidsregio heeft meerjarig inzicht in de resultaten en de effecten van de samenwerking. • De implementatie van verbeteracties leidt tot aantoonbaar betere resultaten en effecten. 	Voorbeeld voor anderen
<ul style="list-style-type: none"> • Ambities, afspraken en inspanningsverplichtingen zijn vastgelegd in convenanten en/of overeenkomsten. • Er is sprake van sturing en regie op de samenwerkingsafspraken. • Samenwerking vindt plaats op alle processen en in onderlinge samenhang. • Er is inzicht in de resultaten van de samenwerking • Verbeteracties worden geïnventariseerd, geadresseerd en uitgevoerd. 	Op orde
<ul style="list-style-type: none"> • Er is nagedacht over ambities, afspraken en inspanningsverplichtingen en deze zijn deels vastgelegd. • Er is weinig sturing en regie op de samenwerkingsafspraken. • De samenwerking vindt vooral ad hoc en reactief plaats. • Er is beperkt inzicht in de resultaten van de samenwerking. • Verbeteracties worden wel geïnventariseerd, maar niet verder uitgezet. 	Voor verbetering vatbaar
<ul style="list-style-type: none"> • De veiligheidsregio heeft geen beleid of ambities geformuleerd en afspraken worden niet of nauwelijks vastgelegd. • Er is geen sturing en regie vanuit de veiligheidsregio. • Er is weinig of geen samenwerking in de praktijk. • Er is geen zicht op de resultaten van de samenwerking. 	Risicovol



II

Bijlage Wederhoortabel



Nr.	Inzagepartij	Opmerking	Reactie
I	VRU	De Inspectie geeft per onderzoeksvraag een oordeel over de VRU. De toelichting die daar op volgt, geeft geen onderbouwing van het oordeel. Het is meer een feitelijke weergave van de informatie waarover de Inspectie ten aanzien van de onderzoeksvraag beschikt. Bij een toelichting verwachten wij een onderbouwing van het oordeel waarin duidelijk wordt hoe de Inspectie aan de hand van het beoordelingskader tot haar beoordeling komt en daarmee hoe de VRU zich kan verbeteren.	<p>Voor het deelonderzoek 'Samenwerking' zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd. Hiermee geeft de inspectie antwoord op de vraag hoe de veiligheidsregio's de samenwerking invulling geven.</p> <p>De toelichting op het oordeel bevat op hoofdlijnen de uitkomsten van het onderzoek, gebaseerd op documenten en interviews. Daarnaast beschikt de Inspectie over onderliggende gegevens. Op basis van het totaal aan gegevens is per onderzoeksvraag een kwalificatie vastgesteld.</p>
II	VRU	Het geven van een oordeel over het effect van samenwerking moet nauwkeuriger gedefinieerd worden. De veiligheidsregio heeft tot een beperkte hoogte een inspanningsverplichting om samen te werken met crisispartners. De crisispartners zijn echter zelf verantwoordelijk voor de eigen preparatie en optreden tijdens incidenten. De veiligheidsregio adviseert en stimuleert waar mogelijk, maar heeft geen eindregie over het resultaat en kan daar dus ook niet op beoordeeld worden. Het beeld over de veiligheidsregio zou zich moeten beperken tot input en throughput, geen output en outcome.	Voor dit deelonderzoek heeft de Inspectie onderzocht hoe de veiligheidsregio op dit moment invulling geven aan de samenwerking met partners. De Inspectie heeft niet de regie en het resultaat beoordeeld, maar gekeken in hoeverre de veiligheidsregio's <u>zicht hebben op</u> de resultaten of de effecten van de samenwerking en waaruit dat blijkt.
III	VRU	Ten aanzien van het gehanteerde beoordelingskader voor dit deelonderzoek heeft de VRU dezelfde opmerkingen als eerder genoemd bij het onderdeel Operationele prestaties.	Dit betreft geen reactie op de feiten.



Nr.	Inzagep artij	Hoofdstuk/ paragraaf	Te corrigeren tekst (eerste ... laatste woord)	Argumentatie/onderbouwing van uw reactie	Reactie Inspecties
1	VRU	3.4.1	De [...] buurregio's.	'De Veiligheidsregio Utrecht beschrijft in het Regionaal Crisisplan de rol van crisispartners in de teams van de hoofdstructuur tijdens crisis. In het uitvoeringsprogramma Succesvol Samenwerken 2017-2020 heeft de VRU gedetailleerder uitgewerkt hoe zij met uiteenlopende crisispartners samenwerkt voor, tijdens en na een crisis (hoe het netwerkmanagement is vormgegeven). De VRU maakt in het uitvoeringsprogramma onderscheid in de intensiteit op grond van nabijheid voor de samenwerking. De partners zijn ingedeeld in de categorieën: liaisons/kernpartners, ketenpartners, incidentele partners, buurregio's landelijke en/of wettelijke bevoegdheid en kennispartners.'	Tekst aangepast.
2	VRU	3.4.1	Tijdens [...] orde.	Toevoegen na 'orde' welke worden vastgelegd onder andere in convenanten en jaarplannen.	Tekst aangepast.
3	VRU	3.4.2	Op [...] is.	<p>De inspectie beoordeelt de VRU op het onderdeel Risicobeheersing op 'Basis op orde'. De VRU is echter van mening dat zij voldoet aan de criteria die gelden voor 'voorbeeld voor anderen':</p> <p>De VRU voldoet aan alle criteria voor de 'basis op orde';</p> <p>Er is meerjarig inzicht in de samenwerking met partners getuige de processen (en inspanningen) die al sinds de vorming van de VRU in 2010/2011 gehanteerd worden ten aanzien van het opstellen van het Regionaal Risicoprofiel (proces van inventariseren van risico's en zienswijze partners), Rampen- en incidentbestrijdingsplannen (beleid RBP/IBP), samenwerking met gemeenten met betrekking tot grootstedelijke ontwikkelingen, samenwerking gemeenten op het gebied van (brand)veilig leven/zelfredzaamheid (Stimulerende preventie.);</p>	<p>Kwalificatie gewijzigd in 'op orde' (zie ook bijlage 1).</p> <p>Voor de kwalificatie 'voorbeeld voor anderen' moet sprake zijn van meerjarig inzicht in de resultaten en effecten van de samenwerking en moet de implementatie van verbeteracties leiden tot aantoonbaar betere resultaten en effecten.</p> <p>De aangeleverde gegevens bieden inzicht in de inspanningen en de</p>



			<p>Voorbeelden van 'verbeteracties worden geïnventariseerd, geadresseerd en uitgevoerd.':</p> <p>Zoals beschreven in de toelichting op pagina 11 van het 'Beeld VR Utrecht', worden signalen van partners (SVO/MOVO) ten aanzien van hun betrokkenheid actief opgepakt en vertaald naar een werkwijze waarin op nog meer dynamische wijze invulling wordt gegeven aan het actueel houden van risico-inventarisatie en het samenwerken aan het reduceren van effecten;</p> <p>Het programma Stimulerende Preventie is op basis van de resultaten van afgelopen jaren doorontwikkeld tot een structureel onderdeel van de werkwijze van de VRU. Over de bereikte resultaten wordt verantwoording afgelegd in de jaarstukken van de veiligheidsregio;</p> <p>Verbeterpunten die in verschillende processen naar voren zijn gekomen vormden de aanleiding voor de pilot Risicocommunicatie en planvorming BRZO bedrijven, waarin wij met het betreffende bedrijf, gemeente en bewoners van de gemeente opzoek gaan naar verbeteringen;</p> <p>Het ontwikkelen van een dynamisch en actueel risicobeeld van de regio is een van de doelstellingen van het VIC. Over de bereikte resultaten door het VIC wordt sinds 2016 verantwoording afgelegd in de jaarstukken van de veiligheidsregio. Hierin is de stabiele groei van het platform duidelijk zichtbaar zowel kwantitatief en kwalitatief.</p> <p>Het feit dat partners op eigen initiatief het platform van de veiligheidsregio (VIC) willen aanwenden voor het delen van risicocommunicatie met andere partners onderschrijft wat betreft de VRU dat de functie van het platform zich verder heeft ontwikkeld dan de basis op orde en juist anderen inspireert en mogelijkheden laat zien (zie pagina 11 Beeld VR Utrecht Risicocommunicatie).</p>	<p>activiteiten die de veiligheidsregio onderneemt en heeft ondernomen om de samenwerking invulling te geven.</p> <p>Tot welke concrete resultaten of effecten de inspanningen leiden is beperkt uit de overzichten af te leiden.</p>
--	--	--	---	---



4	VRU	3.4.2		Graag toevoegen aan Risicocommunicatie: Tijdens het interview is ook de pilot doorontwikkeling risicocommunicatie en planvorming ten aanzien van BRZO-bedrijven besproken. In samenwerking met het betreffende bedrijf en de gemeente zijn omwonenden benaderd om een beter beeld te krijgen van de verwachtingen die zij hebben over het geïnformeerd worden over de risico's, op welke wijze zij dat willen en het beeld dat zij zelf hebben ten aanzien van de risico's. Daarnaast is in samenwerking met het bedrijf en de gemeente een verbeteringslag gemaakt op planvorming; dit heeft geleid tot een compacter geheel en tools voor het trainen van crisisfunctionarissen.	Tekst aangepast.
5	VRU	3.4.3	Op [...] is.	De Inspectie beoordeelt het onderdeel 'voorbereiding' met basis op orde. De VRU is echter van mening dat zij op basis van het uitvoeringsprogramma Succesvol Samenwerkingen voor de beleidsperiode 2016-2019 aantoonbaar meerjarig inzicht te hebben in de resultaten van de samenwerking met partners en ook structureel inzicht te hebben op de verbeterpunten en opvolging daarvan (dit wordt onder meer gemonitord in het SVO/MOVO). De classificatie 'voorbeeld voor anderen' zou daarmee meer passend zijn.	Zie onder 3.
6	VRU	3.4.4	De [...] is.	Het oordeel van de Inspectie is hier inconsequent met het deelonderzoek 'Operationele prestaties'. Daarin wordt gesteld dat als er te weinig informatie is dat de Inspectie zich onthoudt van een oordeel (Niet te beoordelen). Dit is feitelijk wat de Inspectie in 3.4.4 constateert. Toch geeft zij het oordeel 'Voor verbetering vatbaar', dit oordeel is meer van toepassing op de aangeleverde informatie, dan dat dit iets zegt over de prestatie van de veiligheidsregio. Hier wordt het verschil in verwachtingen ten aanzien van de inhoud van de aan te leveren rapportages wederom zichtbaar. Als er geen aandachtspunten zijn ten aanzien van de samenwerking met partners bij incidenten staat daarover ook geen opmerking in rode-draden-analyse.	Tekst als volgt aangepast: 'De documenten bieden beperkt inzicht in de prestaties van de partners en/of de resultaten van de samenwerking en bevatten voor de Inspectie onvoldoende gegevens om tot een afgewogen beoordeling te komen'.



				<p>Voor de beoordeling van dit onderdeel heeft de Inspectie gekozen zich alleen te baseren op de informatie die in de rapportage op het onderdeel Operationele Prestaties genoemd wordt. Tijdens het interview samenwerking is de rol van partners tijdens crises uitgebreider besproken dan dat. De VRU wil daarom graag nogmaals het volgende ten aanzien van de samenwerking tijdens incidenten benadrukken:</p> <p>In de convenanten en overeenkomsten zijn de rollen van crisispartners voor, tijdens en na in meer detail dan in het RCP uitgewerkt;</p> <p>In de praktijk worden de relevante partners bij een incident toegevoegd aan het CoPI/ROT als liaison tussen de crisisorganisatie en de eigen organisatie;</p> <p>Ter bestendinging van de samenwerking werken vertegenwoordigers van de kernpartners structureel een aantal dagen per week bij de VRU en zijn betrokken bij de voorbereiding op crises. Dit resulteert in het feit dat de lijnen tijdens crises kort en eenduidig zijn. Het borgt tevens de actualiteit van inzetprocedures die kritiek zijn. Dit is een werkwijze die ook tijdens de vorige beleidsperiode (2012-2015) werd gehanteerd en dus ook meerjarig en structureel inzicht verschaft in de resultaten die met deze partners geboekt worden. De convenanten die hieraan ten grondslag liggen worden periodiek besproken en indien nodig geactualiseerd en uitgewerkt in jaarafspraken (ten aanzien van planvorming, OTO).</p>	
7	VRU	3.4.5	Op [...] is.	Op het onderdeel 'Verantwoorden, leren en bijstellen' scoort de Inspectie de VRU 'basis op orde'. De toelichting van de Inspectie zelf geeft echter verschillende redenen die de score 'Voorbeeld voor anderen' ondersteunen: de criteria meerjarig inzicht op resultaten partners en effecten samenwerking is van toepassing op de VRU (rode-draden-analyses en het	Zie onder 3.



				verbeterregister op basis waarvan die analyses worden opgesteld). Eveneens voor het inzicht in de implementatie van verbeterpunten ten aanzien van de samenwerking voor zover de veiligheidsregio daar de regie op heeft (De [...] bespreken.] p.14).	
8	VRU	3.4.6	De Inspectie [...] samenwerking.	Zoals hierboven beargumenteerd komt de VRU tot een andere conclusie ten aanzien van de beoordelingen op de verschillende onderdelen op grond van het gehanteerde beoordelingskader en de aangeleverde informatie.	Zie de hierboven vermelde tekst.
9	VRU	3.4.6	De veiligheidsregio [...] samenwerking.	<p>De bovenstaande opmerking (nr 8.) daargelaten: de conclusie van de Inspectie geeft weinig richting aan de verbetering die de Inspectie verwacht ten aanzien van de onderdelen waarvan zij stelt dat deze verbeterd kunnen worden. Klaarblijkelijk heeft de Inspectie hierover verwachtingen, maar maakt deze niet kenbaar. De VRU verzoekt de Inspectie om specifiek te zijn in haar verwachtingen.</p> <p>De VRU heeft via het VMS inzicht in de vakbekwaamheid van crisisfunctionarissen van de regionale crisisorganisatie (incl. secties en gemeentelijke processen). Gemeenten ontvangen rapportages over de vakbekwaamheid van de crisisorganisatie, regionale functionarissen uit hun gemeente, en lokale functionarissen. Partners maken altijd onderdeel uit van oefenen en incidentevaluaties. Verbeterpunten worden met hen besproken. In het strategisch partneroverleg is een gezamenlijke uitvoeringsagenda opgesteld om meer invulling te geven aan de wijze waarop wij willen samenwerken aanvullend op de doelstellingen van het partnerbeleid. (zie ook gespreksverslag Samenwerking.)</p>	<p>De Inspectie heeft in het conceptbeeld alleen op het proces 'uitvoering' de kwalificatie 'voor verbetering vatbaar' van toepassing verklaard.</p> <p>Zoals onder 6 staat vermeld is de kwalificatie gewijzigd in 'niet te beoordelen'.</p> <p>Voor de andere processen stelt de Inspectie vast dat de samenwerking goed verloopt.</p>



III

Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
CoPI	Commando Plaats Incident
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LCMS	Landelijk Crisis Managementsysteem
MOTO	Multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen
MOVO	Multidisciplinair Operationeel Veiligheidsoverleg
NCC	Nationaal Crisiscentrum
OvD	Officier van Dienst
OVO	Operationeel Veiligheidsoverleg
RBT	Regionaal Beleidsteam
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	Regionaal Operationeel Team
RRP	Regionaal Risicoprofiel
SVO	Strategisch Veiligheidsoverleg
TGB	Terrorismegevolgbestrijding
VIC	Veiligheidsinformatiecentrum





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
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Oktober 2019

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