



# Visitatie in de veiligheidsregio

Rode draden visitaties 2014-2016



# Voorwoord

Met veel plezier bieden wij u hierbij de eerste 'rode draden rapportage' visitatie aan.

We mogen als veiligheidsregio's trots zijn op de wijze waarop we het kwaliteitsinstrument 'visitatie' in gezamenlijkheid tot een succes hebben gemaakt. De toegevoegde waarde van visitaties ligt vooral in de zelfreflectie en de spiegel die we elkaar voorhouden. Het is een gedragen instrument dat er daadwerkelijk aan bijdraagt dat veiligheidsregio's van elkaar leren door met elkaar het 'goede gesprek' te voeren. Waarderend, maar zonder de scherpste te verliezen.

Dé veiligheidsregio bestaat niet. Elke veiligheidsregio is anders georganiseerd, kent een andere historie, cultuur en geografie. Hierin schuilt kracht. Juist doordat we verschillend zijn en uitdagingen en dilemma's op verschillende manieren benaderen, kunnen we veel van elkaar leren. De visitaties hebben parels opgeleverd, mooie voorbeelden en best practices. Er bestaat behoefte om deze met elkaar te delen en te bekijken of ze breder toepasbaar zijn.

Veiligheidsregio's leveren maatwerk op lokaal niveau. Ze werken binnen een samenleving die in hoog tempo verandert, met steeds vaker horizontale verhoudingen, burgers die zelf initiatief nemen en zelf-organiserend zijn. Gesprekken over leren, ontwikkelen, vergelijken en presteren van veiligheidsregio's zouden altijd vanuit deze context gevoerd moeten worden. De visitatiemethode komt aan dit uitgangspunt tegemoet: elke gevisiteerde veiligheidsregio is op strategisch niveau beschouwd, met zorg en binnen de huidige, regiospecifieke context.

Visitatie drijft op vertrouwen en het zich kwetsbaar durven opstellen. In het visitatietraject is veel aandacht besteed aan het creëren van een veilige omgeving voor alle betrokkenen, waarmee het leren maximaal kan worden gefaciliteerd.

Uit de observaties komen mooie thematieken en ontwikkelopgaven naar voren. Veiligheidsregio's kunnen hier in veel gevallen direct en concreet mee aan de slag. De waarde van de observaties reikt echter verder. 'Wat zit er achter deze observatie?', 'Wat maakt dat dit zo is?', 'Wat zegt deze observatie over hoe wij denken, kijken en handelen?' Er kunnen nieuwe, verrassende inzichten ontstaan door hierop te reflecteren, door met elkaar over achterliggende aannames en ogenschijnlijke vanzelfsprekendheden het gesprek aan te gaan. Dit proces levert bovendien waardevolle informatie op over hoe veiligheidsregio's leren en hoe het leren verder ontwikkeld en versterkt kan worden.

Rest ons om alle gevisiteerde regio's hartelijk te danken voor de warme ontvangst van de visitatiecommissies, de goede voorbereiding van de visitaties en de openhartigheid tijdens de gesprekken. Daarnaast bedanken we de leden van de zeven visitatiecommissies, collega's die zich zonder tegenprestatie met passie en energie voor de gevisiteerde regio en het collectief hebben ingespannen. Onze bijzondere dank gaat daarnaast uit naar de

externe commissieleden, professionals die met hun frisse blik, ruime ervaring en bijzondere expertise een bron van inspiratie zijn gebleken.

Het is niet zo dat we nu klaar zijn. Verre van dat. De visitatiecyclus gaat verder. In 2019 zijn alle 25 veiligheidsregio's eenmaal gevisiteerd. In de tussentijd blijven we leren en verbeteren, op inhoud en proces: de veiligheidsregio's, de visitatiecommissies en het collectief. Een mooi en inspirerend gezamenlijk vooruitzicht.

P.L.J. Bos, *voorzitter visitatiecommissie Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*

P.P.A. Joosten, *voorzitter visitatiecommissie Veiligheidsregio Fryslân*

A. Littooi, *voorzitter visitatiecommissie Veiligheidsregio Groningen*

C.H.W.M. Post, *voorzitter visitatiecommissie Veiligheidsregio's Kennemerland en Limburg-Noord*

G.J.M. Ruijs, *voorzitter visitatiecommissie Veiligheidsregio Gelderland-Midden*

E. van Zuidam, *voorzitter visitatiecommissie Veiligheidsregio Zeeland*

# Inhoud

Voorwoord	3
Samenvattend beeld	6
<b>1</b> Inleiding	9
<b>1.1</b> Aanleiding rapportage	9
<b>1.2</b> Aanpak en visitatiescope	10
<b>2</b> 'Rode draden' visitatiethema's	12
<b>2.1</b> Algemene observaties	12
<b>2.2</b> 'Rode draden' thema 1: maatschappelijke opdracht	14
<b>2.2.1</b> Legitimiteit	14
<b>2.2.2</b> Bestuurlijk, politiek en ambtelijk samenspel	15
<b>2.2.3</b> Maatschappelijk rendement	15
<b>2.3</b> 'Rode draden' thema 2: leiderschap en verandervermogen	17
<b>2.3.1</b> Leiderschap	17
<b>2.3.2</b> Verandervermogen	18
<b>2.4</b> 'Rode draden' thema 3: organisatie in samenwerking	20
<b>2.4.1</b> Organisatie van de samenwerking	20
<b>2.4.2</b> Interne samenwerking	21
<b>2.4.3</b> Externe samenwerking	21
<b>3</b> 'Rode draden' visitatieproces	24
<b>4</b> Tot slot	27
Colofon	28

# Samenvattend beeld

Op basis van zeven uitgevoerde visitaties bestaat het volgende samenvattende beeld:

Veiligheidsregio's hebben te maken met veel vergelijkbare uitdagingen. Tegelijkertijd zijn ze heel verschillend. Dé veiligheidsregio bestaat niet: elke veiligheidsregio is anders georganiseerd, kent een andere historie, cultuur en geografie. Daarin schuilt kracht, want juist door deze verschillen kunnen veiligheidsregio's veel van elkaar leren.

Veiligheidsregio's opereren in een samenleving die in hoog tempo verandert, met meer horizontale verhoudingen, burgers die zelf initiatief nemen en zelf-organiserend zijn. Er wordt een steeds groter beroep gedaan op de netwerkfunctie en het verbindend vermogen van veiligheidsregio's. In deze ingewikkelde tijd en complexe omgeving zoeken veiligheidsregio's hun weg. Geen eenvoudige, maar wel een uitdagende opgave, die veel veiligheidsregio's met lef en ambitie tegemoet treden.

Veel van de gevisiteerde regio's kennen een roerig, onrustig verleden. Hoewel nog niet overal alle knelpunten zijn opgelost, hebben veiligheidsregio's over het algemeen het gevoel dat ze hun aandacht kunnen verleggen naar de doorontwikkeling van de organisatie en hun blik meer naar buiten kunnen richten.

Veiligheidsregio's zijn relatief jonge organisaties. Het scherp krijgen van de eigen identiteit kost tijd. Op onderdelen zijn veiligheidsregio's nog op zoek naar de exacte invulling en interpretatie van hun wettelijke taak. Ze willen ophalen wat stakeholders van hen verwachten en slimme samenwerking zoeken.

Over het algemeen hebben veiligheidsregio's hun missie, visie en ambities krachtig geformuleerd en deze worden breed gedragen. Wat dikwijls ontbreekt is een concreet handelingsperspectief, een doorvertaling van missie, visie en ambities naar de dagelijkse werkpraktijk.

Over het algemeen is er een verschuiving zichtbaar van het financiële naar het inhoudelijke debat. Veiligheidsregio's willen keuzes maken waarbij niet het geld, maar de toegevoegde waarde voor veiligheid centraal staat. Bouwen aan vertrouwen is in dit kader belangrijk. Voor het goed functioneren van de veiligheidsregio's is van belang dat de organisaties het vertrouwen genieten van bestuur, aangesloten gemeenten en andere stakeholders. Gemeenten staan soms nog op afstand van de veiligheidsregio's. Gemeenteraden zien veiligheidsregio's nog niet altijd als de logische partner voor veiligheidsvraagstukken en de ambtelijke, gemeentelijke organisaties worden graag eerder betrokken in het proces van voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming.

Bij medewerkers, opdrachtgevers en partners bestaat het beeld dat veiligheidsregio's er staan als het nodig is. Ook is het geluid gehoord dat veiligheidsregio's ervoor moeten waken dat er

bij alle veranderingen voldoende oog blijft voor de kwaliteit van het primaire proces. Directies van veiligheidsregio's uiten regelmatig hun zorgen over de relatie tussen de gewenste, te leveren kwaliteit en de beschikbare financiële middelen, mede met het oog op de toekomst.

Alle gevisiteerde regio's houden hun besturingsfilosofie tegen het licht om zich aan te kunnen passen en te kunnen verbinden met de sterk veranderende samenleving. Ze zetten in op leiderschapsontwikkeling en het omarmen van een leiderschapsstijl die past bij de nieuwe opgaven. Dit betekent in het algemeen een beweging van traditionele en hiërarchische sturing naar meer faciliterend en participierend leiderschap met verantwoordelijkheden lager in de organisatie. Een nieuwe leiderschapsstijl vraagt ook aandacht voor een nieuwe taal die hoort bij de nieuwe waarden en zo het veranderproces kan versnellen.

Veiligheidsregio's investeren over het algemeen volop in de ontwikkeling van leidinggevend. De investering in het persoonlijk leiderschap van andere medewerkers blijft hierbij soms achter. Het zoeken van balans tussen leiderschap in koude en warme situaties vraagt bijzondere aandacht van de veiligheidsregio's.

De grote ambitie van de veiligheidsregio's leidt in veel gevallen tot een veelheid aan initiatieven die de spankracht van de organisatie op de proef stellen. Er klinkt een roep om meer richting en focus. Door het tempo en de omvang van alle veranderingen staan de organisaties onder druk. Het absorptievermogen van veel medewerkers raakt een grens. Toepassen van juiste maatvoering, tijd en tempo in het veranderproces door oog te hebben voor de verschillende bloedgroepen en dynamiek in een veiligheidsregio, kan leiden tot meer gedragenheid voor het veranderproces en (een gevoel van) rust.

Een sterk punt in alle regio's is de trots en passie van de medewerkers. Dit is een groot goed. Regio's willen zo goed mogelijk presteren en kijken over het algemeen kritisch naar zichzelf. Een aantal regio's komt minder aan innovatie toe. Het lijkt dat het onder druk staan van de stabiliteit en spankracht van de organisatie hierin een rol speelt. Anderzijds ontstaan door 'gezonde' druk in sommige regio's juist mooie, nieuwe initiatieven.

Sommige veiligheidsregio's profileren zich vooral als veiligheidsregio (netwerkorganisatie), andere vooral als sterke kolommen (uitvoeringsorganisatie). Beide kan, maar het advies is om hierin niet de randen op te zoeken en zowel de meerwaarde van de samenwerking als de meerwaarde van de identiteit en het vakmanschap van medewerkers in het oog te houden. Medewerkers ontleen hun identiteit sterk aan hun vak.

De wijze waarop veiligheidsregio's crisisbeheersing georganiseerd hebben, verschilt sterk. Of een bepaalde constructie functioneert, lijkt vaak in de mensen zelf te zitten, in het vertrouwen dat zij in elkaar hebben en in de bereidheid om samen te werken.





In koude situaties wordt vaak een afstand gevoeld tussen kolommen en soms ook tussen afdelingen. In warme situaties weet men elkaar over het algemeen goed te vinden. In warme situaties is samenwerking vaak natuurlijk. Dit maakt het interessant om naar analogie hiervan te onderzoeken wanneer samenwerking ook in koude situaties natuurlijk is.

Persoonlijke aandacht, warme communicatie en dialoog werken uitstekend om in een veiligheidsregio dicht bij elkaar te komen en afstanden te overbruggen.

Binnen veiligheidsregio's vormt de brandweer meestal de grootste partij. Verschillende keren is naar voren gekomen dat in veiligheidsregio's vaak vanuit het 'rode' belang gedacht wordt. In veiligheidsregio's waar ook de GGD onderdeel uitmaakt van de organisatie bestaat over het algemeen een groter gevoel van evenwicht.

Veiligheidsregio's richten zich steeds meer op hun netwerkfunctie en hun verbindend vermogen, maar de mate van externe oriëntatie verschilt. Dit lijkt grotendeels te verklaren door de ontwikkelfase waarin een regio zich bevindt.

Wat betreft bevolkingszorg is geen van de gevisiteerde regio's op dezelfde wijze georganiseerd. Het is van belang dat partijen zich realiseren dat bij bevolkingszorg op het element van coördinatie en samenwerking dikwijls een groot beroep wordt gedaan, zeker als er sprake is van organisatorische, bestuurlijke, financiële, functionele en/of fysieke afstand tussen ambtelijke medewerkers die de gemeentelijke kolom vormgeven.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding rapportage

Deze rapportage brengt de 'rode draden' in beeld van de visitaties die in 2014 (pilotvisitaties) en in de periode november 2015 tot en met juni 2016 in de veiligheidsregio's in Nederland zijn uitgevoerd.

### 'Rode draden' op basis van zeven visitaties

In 2014 zijn twee pilotvisitaties uitgevoerd. Vervolgens hebben in juni 2015 de managementraden Raad van Directeuren Veiligheidsregio (RDVR), Raad van Directeuren Publieke Gezondheid (RDPG), Raad van Brandweercommandanten (RBC) en Managementraad Bevolkingszorg de visitatiemethode voor de veiligheidsregio's definitief vastgesteld. Vanaf november 2015 is uitvoering gegeven aan de vastgestelde methode.

De rapportage is op onderstaande zeven visitaties gebaseerd:

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| – Veiligheidsregio Kennemerland       | 22 en 23 oktober 2014 (pilotvisitatie)  |
| – Veiligheidsregio Zeeland            | 19 en 20 november 2014 (pilotvisitatie) |
| – Veiligheidsregio Limburg-Noord      | 25 en 26 november 2015                  |
| – Veiligheidsregio Gelderland-Midden  | 23 en 24 maart 2016                     |
| – Veiligheidsregio Fryslân            | 6 en 7 april 2016                       |
| – Veiligheidsregio Groningen          | 26 en 27 mei 2016                       |
| – Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond | 13 en 14 juni 2016                      |

### Leren en ontwikkelen centraal

De veiligheidsregio's hebben, in samenspraak met het Ministerie van Veiligheid en Justitie, niet 'toetsen', maar 'leren en ontwikkelen' als uitgangspunt voor de visitaties genomen om het lerend vermogen en de ontwikkeling van de veiligheidsregio's verder te bevorderen. Dit uitgangspunt vraagt om een veilige omgeving waarin veiligheidsregio's zich open en kwetsbaar durven opstellen en leerpunten bespreekbaar kunnen worden gemaakt. Met het oog hierop heeft het Ministerie de veiligheidsregio's de ruimte gegeven om niet per regio te rapporteren, maar om jaarlijks een overkoepelende rapportage met de 'rode draden' van de uitgevoerde visitaties naar de Minister te sturen. Dit laat onverlet dat het bestuur van een veiligheidsregio een eigen afweging kan maken om, naast de overkoepelende rapportage, ook de eigen regionarrapportage naar de Minister te zenden, conform artikel 56 van de Wet veiligheidsregio's.

*'Op de dag van visitatie is een groot aantal gesprekken gevoerd, waarbij steeds waarderend gesproken is, zonder de scherpste te verliezen.'*

*Carlo Post, voorzitter  
visitatiecommissie  
Kennemerland.*

### Rapportage verschijnt jaarlijks

In de visitatiemethode is opgenomen dat de landelijke ondersteuningsorganisatie voor visitatie de jaarlijkse overkoepelende rapportage opstelt. De nu voorliggende rapportage is een eerste rapportage in een reeks en bestaat de (pilot)visitaties die in de periode 2014 – 2016 zijn uitgevoerd. De komende jaren zullen meer overkoepelende rapportages verschijnen. De eerste integrale visitatiecyclus is naar verwachting in de eerste helft van 2019 afgerond. Dan zijn alle 25 veiligheidsregio's gevisitied.

De rapportage is enerzijds bedoeld als input voor het leren en ontwikkelen van de veiligheidsregio's, anderzijds om de Minister van Veiligheid en Justitie te informeren over de voortgang van de visitaties en de ontwikkelingen binnen de veiligheidsregio's op de visitatiethema's.

## 1.2 Aanpak en visitatiescope

### Aanpak

Om te komen tot deze rapportage zijn de volgende stappen doorlopen:

#### 1 Analyseren van inhoudelijke 'rode draden'

Bij elke visitatie worden drie algemene visitatiethema's strategisch beschouwd: maatschappelijke opdracht, leiderschap en verandervermogen en organisatie in samenwerking. De observaties en aanbevelingen uit de zeven visitaties zijn gerubriceerd onder deze drie strategische visitatiethema's en onder negen subthema's. De subthema's zijn afgeleid van de visitatiemethode.

- I Maatschappelijke opdracht
  - Legitimiteit
  - Bestuurlijk, politiek en ambtelijk samenspel
  - Maatschappelijk rendement
- II Leiderschap en verandervermogen
  - Leiderschap
  - Inspirerend en verbindend vermogen
  - Verander- en ontwikkelvermogen
- III Organisatie in samenwerking
  - Organisatie van de samenwerking
  - Interne samenwerking
  - Externe samenwerking

Uit de observaties en aanbevelingen zijn vervolgens gemeenschappelijke onderwerpen ('rode draden' visitatiethema's, hoofdstuk 2) gedestilleerd. Dit zijn onderwerpen die in meerdere regio's als positief punt of als verbeterpunt naar voren zijn gekomen.

#### 2 Analyseren van proces-'rode draden'

Aangezien ook het voorbereidings-, uitvoerings- en opvolgingsproces van de visitaties tot winst- en verbeterpunten heeft geleid, zijn eveneens de gemeenschappelijke onderwerpen met betrekking tot het visitatieproces ('rode draden' visitatieproces, hoofdstuk 3) in deze rapportage opgenomen.

Hiervoor is geput uit:

- evaluaties van de visitatiecommissies;
- bijeenkomsten waarin regio's hun ervaringen met visitatie met elkaar delen;
- individuele ervaringen en indrukken van gevisiteerde regio's, visitatoren en landelijke ondersteuning.

### Scope visitaties

Visitaties richten zich op de ambtelijke organisatie van de veiligheidsregio en hoe deze opereert in de omgeving. De visitatoren kijken naar de domeinen die de wet noemt. Dit zijn

brandweer, crisisbeheersing en rampenbestrijding (inclusief bevolkingszorg) en GHOR.

Visitaties zijn een kwestie van maatwerk om optimaal aan te sluiten bij de ontwikkelopgaven van de te visiteren regio's. Zo hebben veiligheidsregio's keuzes gemaakt ten aanzien van:

- daar waar van toepassing: GGD wel of niet meenemen in de visitatie
- focus wel of niet op bepaalde onderdelen van de organisatie (bijvoorbeeld op de interne organisatie of op multidisciplinaire activiteiten)
- wel of geen vierde regiospecifiek thema

Het functioneren van het bestuur van de veiligheidsregio valt buiten scope van de visitaties.

De relatie van de ambtelijke organisatie met het bestuur en de wijze waarop de ambtelijke organisatie met deze relatie omgaat, worden bij de visitaties wel meegenomen.

## 2 'Rode draden' visitatiethema's

### 2.1 Algemene observaties

Deze paragraaf bevat algemene observaties uit de visitaties die door de visitatiethema's heen lopen.

#### **Vergelijkbare uitdagingen en dilemma's, maar ook verschillen**

De veiligheidsregio's hebben te maken met veel vergelijkbare uitdagingen, dilemma's en worstelingen, waar ze bij de uitvoering van hun maatschappelijke opdracht en bij het realiseren van hun ambities tegenaan lopen. Veel van deze uitdagingen, dilemma's en worstelingen komen in deze rapportage aan de orde. De veiligheidsregio's kennen echter ook veel verschillen, die in deze rapportage minder aan bod komen. Onderstaand volgt, voor de beeldvorming, een niet limitatieve beschrijving van de verschillen.

De veiligheidsregio's kennen allemaal een andere ontstaansgeschiedenis. Sommige veiligheidsregio's bestaan meer dan tien jaar, andere nog maar net drie jaar. In sommige gevallen was de vorming van de veiligheidsregio een volkomen logische en gewenste doorontwikkeling van eerdere vormen van regionale samenwerking. In andere gevallen stuitte de vorming van de veiligheidsregio op weerstand.



Het tijdstip van regionalisering van de brandweer in de diverse regio's verschilt sterk. In een van de gevisiteerde regio's is de brandweer bijvoorbeeld al in 2008 geregionaliseerd, in een aantal andere regio's pas in 2014. Bovendien is sprake van verschillen in doorlooptijd van het regionaliseringsproces. Harmonisatie vooraf ('schoon door de poort') van tot de veiligheidsregio's toetredende brandweerdistricten en -korpsen is lang niet altijd aan de orde gebleken. Bestuurlijke afspraken over de verdeling van de kosten over de deelnemende gemeenten dateren soms van langer geleden, soms van heel recent.

Geografisch gezien zijn de veiligheidsregio's anders en hun risicoprofielen wijken af. De bestuurlijke laag is divers georganiseerd, maar kent ook overeenkomsten. De gevisiteerde regio's beschikken over een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, in sommige regio's aangevuld met een aparte bestuurscommissie voor veiligheid en/of een bestuurscommissie voor gezondheid. Het aantal aangesloten gemeenten verschilt.

Het directiemodel varieert. Eén-, twee- of driekoppige directies zijn verantwoordelijk voor de ambtelijke organisaties. Veel van de gevisiteerde regio's kennen een algemeen directeur, die vaak, maar niet altijd, tevens commandant brandweer is en/of andere portefeuilles onder zijn of haar hoede heeft naast de portefeuille van algemeen directeur.

De positionering en organisatie van crisisbeheersing, GHOR en bevolkingszorg binnen de veiligheidsregio's kent vele verschijningsvormen. In vier van de zeven gevisiteerde regio's maakt de GGD onderdeel uit van de veiligheidsregio. Het aantal medewerkers en de verhouding beroepsmedewerkers en brandweervrijwilligers verschillen.

### **Veiligheidsregio's in een samenleving die sterk aan het veranderen is**

Er is brede maatschappelijke aandacht voor de samenleving die sterk aan het veranderen is. Uit diverse hoeken klinken geluiden dat de hiërarchische ordening van de samenleving onder druk staat. Horizontale verhoudingen en horizontale samenwerkingsverbanden winnen aan kracht. Nieuwe initiatieven en ideeën borrelen meer en meer uit de samenleving zelf op en krijgen voet aan de grond. Door de talloze technologische ontwikkelingen, internet en sociale media is kennis vrij en breed toegankelijk en weten burgers, bedrijven en instellingen elkaar eenvoudiger te vinden op onderwerpen waar ze voor elkaar van toegevoegde waarde kunnen zijn. Deze verschuiving past bij het gedachtegoed van de participatiesamenleving, waarin burgers in beginsel verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en hun eigen omgeving. De overheid gaat zo veel mogelijk uit van de eigen kracht en zelfredzaamheid van de burgers. Een bijkomende ontwikkeling is dat de overheid veel taken decentraliseert en bij gemeenten neerlegt. De overheid probeert dichter bij de burgers te komen en beter op de behoeften van de burgers in te spelen.

Ook voor de veiligheidsregio's is de verschuiving naar meer horizontale verhoudingen een aandachtspunt, blijkt uit de visitaties. Er wordt een steeds groter beroep gedaan op de netwerkfunctie en het verbindend vermogen van veiligheidsregio's. Het samen met partners werken aan veiligheid is een speerpunt, nu en in de toekomst.

In deze ingewikkelde tijd en complexe omgeving moeten de veiligheidsregio's hun weg zien te vinden. Dat is geen eenvoudige maar voor veel veiligheidsregio's wel een uitdagende opgave, die ze met energie, lef en ambitie tegemoet treden. De periode van maatschappelijke verandering brengt onzekerheid maar ook kansen met zich mee. Veiligheidsregio's kiezen veelal een nieuwe koers en stellen zichzelf vragen in de trant van: 'Ben ik op de juiste weg?' 'Doen we de goede dingen?' en 'Doen we de dingen goed?' Deze worstelingen komen bij de thema's aan bod.

### **Ruimte voor doorontwikkeling en de blik naar buiten**

Veel van de gevisiteerde veiligheidsregio's kennen een roerig, onrustig verleden. De regionalisering van de brandweer, de uit te voeren harmonisaties, de financiële crisis, de bezuinigingen, de diverse organisatieveranderingen, soms gepaard gaande met directiewisselingen, brachten veel druk en onrust met zich mee. In veel veiligheidsregio's ijlen deze ontwikkelingen nog na en zijn nog niet alle knelpunten opgelost. Desondanks hebben veel veiligheidsregio's nu het gevoel dat ze hun aandacht kunnen verleggen naar de doorontwikkeling van de organisatie en hun blik meer naar buiten, naar de maatschappij, kunnen richten.

*'Ik ben na dit bezoek nog meer overtuigd geraakt van het nut en belang van onze visitatiesystematiek. Ik heb veel geleerd van de ondersteuning, van de regio en natuurlijk ook van mijn collega's in de visitatiecommissie.'*

*Frank Klaassen,  
lid visitatiecommissie  
Rotterdam-Rijnmond.*

## 2.2 'Rode draden' thema 1: maatschappelijke opdracht

Onder dit visitatiethema hebben de visitatiecommissies gekeken naar de wijze waarop de organisatie invulling geeft aan dat wat wordt vereist vanuit wet- en regelgeving (opdracht) en dat wat wordt verwacht om aan de maatschappelijke wensen te voldoen (opgave).

### 2.1.1 Legitimiteit

#### **Veiligheidsregio's verkennen maatschappelijke opdracht en opgave**

De wettelijke taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio's zijn vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. Desondanks blijkt uit de visitaties dat de maatschappelijke opdracht van de veiligheidsregio's niet in beton gegoten is, maar in beweging is. Zichtbaar is dat de veiligheidsregio's op onderdelen nog zoeken naar de exacte invulling en interpretatie van hun wettelijke taak.

De veiligheidsregio's zijn relatief jonge organisaties. De visitatiecommissies zien dat het scherp krijgen van de eigen identiteit tijd kost. Daar komt bij dat de veiligheidsregio's in een complexe omgeving opereren en voortdurend flexibel op deze omgeving willen inspelen. Een mooi voorbeeld hiervan vormt de crisishulpverlening van vluchtelingen. Sommige burgemeesters leggen de coördinatie van de crisishulpverlening op regionaal niveau, bij de veiligheidsregio neer. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid. De coördinatie van de crisishulpverlening is in voorkomende gevallen ook elders, bij een provincie of grote stad, en niet bij de veiligheidsregio belegd.

Veel veiligheidsregio's zien steeds meer de noodzaak om beter te verbinden met hun stakeholders. Ze willen ophalen wat stakeholders van hen verwachten en slimme samenwerking zoeken. Deze opgave wordt voor de veiligheidsregio's steeds belangrijker. In de paragraaf externe samenwerking wordt dit verder uitgediept.

#### **Van missie, visie en ambities naar concreet handelingsperspectief**

De gevisiteerde veiligheidsregio's hebben hun missie, visie en ambities over het algemeen krachtig geformuleerd. Deze formuleringen op hoofdlijnen worden doorgaans breed gedragen, niet alleen door medewerkers, maar vaak ook door het bestuur en andere stakeholders. Toch, op het moment dat een visitatiecommissie doorvraagt, blijken vaak heel verschillende beelden te bestaan bij missie, visie en ambities. Er is een grote diversiteit aan betekeniswerelden. Wat dikwijls ontbreekt, is een voor medewerkers en andere stakeholders herkenbare doorvertaling naar de operatie, naar een concreet handelingsperspectief. Vragen als: 'Wat betekenen de gekozen koers en visie voor mij?' 'Voor mijn team?' 'Voor onze samenwerking?' blijven vaak onbeantwoord.

Naar de mening van visitatoren kunnen de veiligheidsregio's winst boeken door hier in participatie met medewerkers en andere stakeholders aandacht aan te besteden. De wil om medewerkers en andere stakeholders te betrekken bij de ontwikkeling en doorvertaling van missie, visie en ambities is vaak aanwezig. Hoe de participatie vormgegeven kan worden, wie op welk moment betrokken moeten worden en hoe ver deze betrokkenheid moet gaan, zijn vraagstukken waar veiligheidsregio's regelmatig mee worstelen. Het verdient aanbeveling om te kijken, te luisteren en te bespreken hoe dit participatievraagstuk het beste ingestoken kan worden. Tevens is van belang om opvolging aan participatie te geven en het niet bij een eenmalige vorm van betrokkenheid te laten, maar ontwikkelingen, successen en knelpunten met elkaar te blijven delen.

### **Verschuiving naar het inhoudelijke debat**

Uit de visitaties komt naar voren, dat er in het algemeen een verschuiving gaande is van het voeren van het vooral financiële debat naar het vooral inhoudelijke debat. Veiligheidsregio's willen keuzes maken waarbij niet het geld, maar de toegevoegde waarde voor veiligheid centraal staat, door vragen te stellen als 'Wat verwacht de maatschappij van de veiligheidsregio?', 'Welke veiligheid willen we bieden?' en 'Welke risico's accepteren we?'. Binnen de veiligheidsregio's is een voorzichtige verschuiving te zien van inputsturing, naar outputsturing, en zelfs naar outcomesturing, al moeten de veiligheidsregio's voor dit laatste nog heel wat stappen zetten.

### **2.2.2 Bestuurlijk, politiek en ambtelijk samenspel**

#### **Vertrouwen vergroot vrijheid en (regel)ruimte**

Uit de visitaties komt het beeld naar voren, dat het voor het goed functioneren van de veiligheidsregio's van belang is dat de organisaties het vertrouwen genieten van bestuur, aangesloten gemeenten en andere stakeholders. In sommige gevallen is dat vertrouwen er volop, in andere gevallen is het een onderwerp waar de veiligheidsregio's aan moeten werken.

Hoe beter een veiligheidsregio haar toegevoegde waarde zichtbaar heeft kunnen maken en hoe transparanter zij te werk gaat, des te meer vertrouwen de veiligheidsregio lijkt te krijgen en des te meer vrijheid en (regel)ruimte er lijkt te zijn. Meer vertrouwen geeft ook meer ruimte voor het voeren van het inhoudelijke debat. Dit is een voorzichtige conclusie, want bij het geven en krijgen van vertrouwen, vrijheid en ruimte kunnen ook andere factoren van invloed zijn.

#### **Gemeenten soms nog op afstand**

Uit de visitaties komt naar voren, dat gemeenten soms nog op afstand staan van de veiligheidsregio's. Hoewel gemeenten over het algemeen de toegevoegde waarde van de regionale veiligheidsregio-organisatie steeds beter zien, zo blijkt uit de visitaties, beschouwen ze de veiligheidsregio's niet altijd als de logische partner voor veiligheidsvraagstukken. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken wat de achterliggende oorzaken van deze observaties zijn.

De visitatiecommissies zien dat veel veiligheidsregio's energie steken in het versterken van de band tussen gemeenten en veiligheidsregio. Regelmatig leggen algemeen directeuren, commandanten en/of directeuren publieke gezondheid bezoeken af aan gemeenteraden om dossiers persoonlijk toe te lichten. Als het gaat om het beleidsplan en het risicoprofiel hebben veiligheidsregio's een wettelijke haalplicht bij de gemeenteraden en extra initiatieven op dit gebied blijken hun vruchten af te werpen. Het voorlichten van de gemeenteraden draagt bij aan het laten zien van de meerwaarde van de veiligheidsregio en het creëren van begrip. Kanttekening is, dat deze initiatieven veel tijd en inspanning kosten, gezien het vaak grote aantal aangesloten gemeenten.

Als het gaat om het versterken van de band met gemeenten speelt nog een aandachtspunt. Een veelgehoord geluid tijdens de visitaties is de wens van de ambtelijke organisaties van de gemeenten om in het proces van de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming eerder betrokken te worden. Gemeenten zien deze voorbereiding bij voorkeur als een proces van gezamenlijkheid, van samen optrekken en verbinding zoeken. Dit draagt bij aan de effectiviteit en efficiency van de voorbereiding en vergroot het wederzijds vertrouwen. Veel veiligheidsregio's kunnen hierin nog stappen zetten.



In sommige veiligheidsregio's leeft bij gemeenten een al dan niet terecht gevoel van ongelijkwaardigheid tussen gemeenten voor wat betreft het opdrachtgeverschap richting de veiligheidsregio. Het gevoel bestaat dat de grote gemeenten bepalen. In sommige gevallen vinden de betrokken gemeenten dit bezwaarlijk, in andere gevallen zien ze het als een voldongen feit en hechten ze er minder waarde aan. De vraag kan gesteld worden in hoeverre een gevoel van ongelijkwaardige verhoudingen belemmerend werkt in het verkrijgen van een goede band tussen gemeenten en veiligheidsregio's. Dit is een vraagstuk dat de veiligheidsregio's kunnen onderzoeken.

### 2.2.3 Maatschappelijk rendement

#### **Veiligheidsregio's staan er als het nodig is**

Bij medewerkers, opdrachtgevers en partners bestaat het beeld dat de veiligheidsregio's er staan als het nodig is. De professionele kracht en toegevoegde waarde van de regionale organisaties blijken vooral ten tijde van incidenten, rampen en crises. Er is over het algemeen sprake van grote trots op de mensen en het vakmanschap, met name in situaties waar het erom spant.

#### **Oog voor het primaire proces**

Toch horen visitatiecommissies ook het geluid dat veiligheidsregio's ervoor moeten waken dat er, in de hectiek en noodzaak om te veranderen, voldoende oog blijft voor de kwaliteit van het primaire proces en voor de fundamenten van de organisatie. Volgens geïnterviewden bestaat het risico dat de uitvoering van de primaire taken en ondersteunende werkzaamheden onder druk komen te staan door de aandacht voor de doorontwikkeling van de veiligheidsregio en de belasting die dit op de spankracht van de organisatie legt. Tegelijkertijd zien geïnterviewden ook dat directie en medewerkers spannende, turbulente situaties en veranderingen aan kunnen en over veel veerkracht beschikken. Maar waakzaamheid in deze is van belang.

Een aantal veiligheidsregio's stelt de doorontwikkeling van de organisatie nadrukkelijk in het teken van het primaire proces: de organisatie moet er 24/7 zijn voor de burgers en de focus van de organisatie en alle veranderingen en verbeteringen dient primair hierop gericht te zijn.

#### **Gewenste kwaliteit in relatie tot de financiële middelen**

Bezuinigingen op gemeente- en rijksniveau raken in veel gevallen ook de veiligheidsregio's. Directies uiten regelmatig hun zorgen over de relatie tussen de gewenste, te leveren kwaliteit en de beschikbare financiële middelen.

Soms delen bestuurders en gemeenten deze zorgen. In andere gevallen is er sprake van een verschil in perceptie tussen de ambtelijke organisatie en haar omgeving: daar waar de ambtelijke organisatie financiële druk ervaart, heeft de omgeving soms het gevoel dat er nog ruimte is voor verdere bezuinigingen.

De gevisiteerde veiligheidsregio's geven aan dat het financieel beheer van de organisaties op orde is, al zijn er in een aantal gevallen nog naweeën of onvoorziene gevolgen van de regionalisering en andere organisatieveranderingen en is verdere optimalisatie van de bedrijfsvoering nog noodzakelijk. Veiligheidsregio's die dit aangaat, zijn zich hiervan bewust en geven aan dat ze hieraan werken.

Daarnaast zijn er vraagstukken voor de toekomst. Er bestaat onzekerheid of in de toekomst voldoende financiële middelen beschikbaar zullen zijn om aan de wensen en eisen vanuit de stakeholders en vanuit de maatschappij te kunnen blijven voldoen.

## 2.3 'Rode draden' thema 2: leiderschap en verandervermogen

De veranderingen waar veiligheidsregio's mee te maken hebben of in het verleden mee te maken hebben gehad, drukken een grote stempel op het leiderschap en verandervermogen van veiligheidsregio's. Onder dit visitatiethema hebben de visitatiecommissies gekeken naar de wijze waarop de veiligheidsregio's richting geven, hoe ze de interne organisatie en de (externe) omgeving inspireren en uitdagen om te leren en te ontwikkelen en hoe ze zorgen voor voortgang in de gewenste richting.

### 2.3.1 Leiderschap

#### **Veiligheidsregio's houden besturingsfilosofie tegen het licht**

De gevisiteerde veiligheidsregio's (h)erkennen de maatschappelijke veranderingen die gaande zijn. Deze maatschappelijke veranderingen, gecombineerd met de regionalisering van de brandweer, de daaropvolgende organisatieveranderingen en harmonisatieslagen, noodzaken de veiligheidsregio's om hun besturingsfilosofie, hun visie op de wijze van aansturing van de organisatie, te herijken.

Tijdens de visitaties is geconstateerd dat alle gevisiteerde regio's hun besturingsfilosofie tegen het licht houden om zich daarmee eenvoudiger aan te kunnen passen en verbinden met de sterk veranderende samenleving. Meer horizontale verhoudingen en de noodzaak tot intensieve samenwerking met de omgeving vereisen andere interne verhoudingen, rolopvattingen en eigentijdse kennis, vaardigheden en gedrag. Het Rijnlandse gedachtegoed en het centraal stellen van 'de bedoeling' van de organisatie worden vaak gebruikt als inspiratiebron om de besturing van de organisatie aan te passen. De waardering van het vakmanschap wordt (weer) meer centraal gesteld, waarbij professionals ruimte krijgen om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en vakmanschap invulling te geven aan hun dagelijkse werkzaamheden. De beweging van het sturen op control naar het sturen op vertrouwen, het geven van vrijheid en het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid, is nadrukkelijk ingezet. Ook is er zichtbaar meer focus op het betekenisvol zijn voor de burger en de samenleving. Systemen zijn hierin ondersteunend en niet leidend.

Met de aanpassing van de besturingsfilosofie gaan veel regio's door een complex veranderproces. Vaak is gedragsverandering nodig om de veranderopgaven te realiseren en wordt een beroep gedaan op het leiderschap, het verbindend vermogen, de cultuur en de spankracht van de organisatie.

#### **Van hiërarchische sturing naar participierend en faciliterend leiderschap**

Uit de visitaties blijkt dat in alle gevisiteerde regio's wordt ingezet op leiderschapsontwikkeling en het omarmen van een leiderschapstijl die passend is bij de nieuwe opgaven en besturingsfilosofie. Voor de gevisiteerde veiligheidsregio's betekent dit in zijn algemeenheid een beweging van traditionele en hiërarchische sturing, die tot dan vaak nodig was, naar meer faciliterend en participierend leiderschap. Hierbij worden de verantwoordelijkheden lager in de organisatie neergelegd en ontstaan meer horizontale verbanden. Een aantal regio's voert dit verder door, waarbij sprake is van een (vergaande) beweging naar zelforganisatie van (onderdelen van) de veiligheidsregio.

Hoewel de beweging naar een andere leiderschapstijl door zowel leiding als medewerkers wordt omarmd, blijkt dit in de praktijk geen gemakkelijke opgave te zijn. De bijbehorende beweging van 'control' naar 'vertrouwen' is geen vanzelfsprekendheid. Voor sommigen is deze beweging een logische en aantrekkelijke stap, anderen hebben er moeite mee. Het is

noodzakelijk dat de randvoorwaarden hiervoor ingevuld zijn, zoals het creëren van voldoende vakbekwaamheid, vakvolwassenheid en professionaliteit en het zorgen voor heldere kaders, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De beweging naar een andere leiderschapsstijl vraagt ook aandacht voor taal. Vaak wordt nog taal gebruikt die passend is bij oude waarden, zoals 'sturen op', 'verantwoordelijk maken' in plaats van 'de conditie creëren dat' en 'verantwoordelijkheid nemen'.

Bewustwording van het gebruik van taal die hoort bij de nieuwe waarden kan de veranderingen versnellen.

Uit de visitaties blijkt dat veiligheidsregio's over het algemeen volop in de ontwikkeling van leidinggevend investeren. De investering in het persoonlijk leiderschap van andere medewerkers lijkt hierbij soms achter te lopen, terwijl dit voor het realiseren van de verandering even belangrijk is. Hierdoor kan bovendien bij medewerkers het gevoel ontstaan dat veranderingen vooral top down worden ingezet. Het verdient aanbeveling om hier aandacht aan te besteden.

Een complicerende factor is dat 'warme' situaties, wanneer sprake is van incidenten, rampen of crises, vaak om een andere vorm van leiderschap vragen dan 'koude' situaties. Het zoeken en vinden van een goede balans hiertussen vraagt bijzondere aandacht van de veiligheidsregio's.

Tot slot kan op basis van de visitaties gesteld worden dat het van belang is om aandacht te hebben voor het borgen van de stijl van leidinggeven voor de toekomst.

### 2.3.2 Verandervermogen

Onder verandervermogen verstaan we het vermogen van organisaties om te veranderen en het vermogen om van ervaringen te leren, deze om te zetten in verbeterpunten en de opvolging ervan te waarborgen.

Organisatieveranderingen zijn vaak moeizame en complexe processen waarbij de kenmerken van de organisatie (onder andere doelen, structuur, cultuur) en de zoektocht van het veranderproces (onder andere veranderkoers, timing en draagvlak) een belangrijke rol spelen. Tijdens de visitaties is gebleken dat de organisatieveranderingen in nagenoeg alle regio's de stabiliteit en de spankracht van de organisatie onder druk zetten of hebben gezet.

#### Behoeftte aan richting en focus

Bij de gevisiteerde veiligheidsregio's is een grote ambitie waargenomen. De regio's hebben een forse opgave, zijn ambitieus en tonen lef om doelen te bereiken. Deze hoge ambitie leidt in veel gevallen tot een veelheid aan initiatieven die de spankracht van de organisatie op de proef stellen. Vanuit de organisaties klinkt in zijn algemeenheid een roep om meer richting en focus. Er is vanuit de medewerkers behoefte aan houvast, duidelijke keuzes en prioritering van werkzaamheden, zodat men zelfstandig, vanuit professionaliteit kan handelen. Het zou alle veiligheidsregio's gegund zijn om meer focus aan te brengen en prioriteiten te stellen. Hierdoor wordt ruimte gecreëerd om naar haalbare resultaten toe te werken wat weer bijdraagt aan in- en extern vertrouwen in de organisatie en haar mogelijkheden. Het is wenselijk om in dit veranderproces het handelingsperspectief voor medewerkers meer vorm te geven, bijvoorbeeld door het geven van heldere kaders en ondersteuning op maat.

#### Maatvoering, tijd en tempo

In zijn algemeenheid is bij de visitaties opgevallen dat door het tempo en de omvang van de veranderingen de organisaties onder druk staan. Het absorptievermogen van veel

medewerkers raakt een grens en er treden verzadiging en vermoeidheid op ten aanzien van de (veelheid aan) veranderingen.

Een bepaalde mate van onrust in veranderprocessen is onontkoombaar. Een organisatie die zich naar een nieuwe realiteit beweegt, bereikt pas na verloop van tijd weer stabiel vaarwater. Regio's zijn echter niet blind voor de druk die ervaren wordt. In toenemende mate wordt het veranderproces dan ook omgebogen en bijgesteld.

De veiligheidsregio's zijn samenwerkingsverbanden van verschillende bloedgroepen: van diverse soorten en groepen collega's met andere behoeften, interesses en achtergronden en met een onderling en in tijd variërende werkbelasting. Niet alle organisatieonderdelen zijn op hetzelfde moment toe aan veranderingen en niet alle organisatieonderdelen kunnen op hetzelfde moment een verandering 'behappen'. Toepassen van de juiste maatvoering, tijd en tempo kost in het veranderproces misschien meer tijd en inspanning, maar leidt uiteindelijk tot meer gedragenheid en (een gevoel van) rust.

Waar nodig zal binnen de regio's aandacht moeten zijn voor het op maat snijden van het veranderproces om de fundamenteën van de veranderingen te verstevigen en medewerkers te faciliteren om mee te gaan in de verandering. Oog hebben voor de verschillen en dynamiek in de regio vormt een essentieel onderdeel hiervan.

### **Passie en trots**

Een sterk punt in alle gevisiteerde regio's is de trots en passie van de medewerkers. Medewerkers zijn trots op hun vakmanschap, de betekenis van de organisatie en de kwaliteit van de producten en diensten. Er is sprake van grote groepen gepassioneerde mensen die professionaliteit en klantgerichtheid hoog in het vaandel hebben staan. Deze passie is een groot goed en stemt tot optimisme. Het helpt om het veranderproces binnen de veiligheidsregio's succesvol te doorlopen.

Uit alle visitaties blijkt dat het elkaar aanspreken op verantwoordelijkheid en gedrag, zowel horizontaal als verticaal, geen vanzelfsprekendheid is. Het is van meerwaarde voor de ontwikkeling van de veiligheidsregio's om deze competentie verder te ontwikkelen en daarvoor binnen de veiligheidsregio's de benodigde veiligheid en randvoorwaarden te creëren.

### **Bereidheid om te leren**

Uit de visitaties komt naar voren dat regio's over het algemeen kritisch naar zichzelf kijken en zo goed mogelijk willen presteren. Er is een grote behoefte en bereidheid om te leren, zich steeds verder te ontwikkelen en optimaal en flexibel in te spelen op wensen en eisen van de snel veranderende omgeving. Een aantal regio's is stevig op weg met (reflectie) methoden en onderzoeken op strategisch, tactisch en operationeel niveau om te komen tot continue verbetering. Dit is nog niet overal waargenomen. Het is geen overbodige luxe om 'leren en ontwikkelen' van de organisatie als programma of portefeuille op strategisch niveau te verankeren, zodat het onderwerp hoog op de agenda staat en de aandacht krijgt die het verdient.

### **Innovatiekracht**

Tijdens de visitaties is geconstateerd dat een aantal regio's er minder aan toe komt om nieuwe of verbeterde producten en diensten te ontwikkelen of aan procesvernieuwing en -verbetering te werken. Om de toegevoegde waarde aan stakeholders te kunnen blijven leveren is innovatie essentieel. Het lijkt dat het onder druk staan van de eerder genoemde stabiliteit en spankracht van de organisatie en de medewerkers daarin een rol speelt. Aan de andere kant is ook geconstateerd dat in veiligheidsregio's juist door 'gezonde' druk,

*'Ik heb overigens een leuk contact overgehouden aan dit gesprek. Zo heb ik inmiddels scenariokaarten mogen ontvangen van een andere regio om de methodiek nader te bestuderen. Mooi toch?'*

*Geïnterviewde.*

mooie nieuwe initiatieven ontstaan die anders niet tot stand waren gekomen. Het verdient aanbeveling dat regio's hier oog voor hebben en dit nader onderzoeken.

## 2.4 'Rode draden' thema 3: organisatie in samenwerking

Bij dit visitatiethema hebben de visitatiecommissies gekeken naar de wijze waarop de veiligheidsregio's samenwerking hebben vormgegeven en hoe dit functioneert. Hierbij wordt zowel gekeken naar:

- de *interne* samenwerking tussen afdelingen en collega's werkzaam in de verschillende kolommen van de veiligheidsregio;
- de *externe* samenwerking met andere sectoren en stakeholders, publiek/private samenwerking, interregionale, nationale en internationale samenwerking.

### 2.4.1 Organisatie van de samenwerking

De vorming van de veiligheidsregio's kent een lange voorgeschiedenis met een aantal tastbare aanleidingen zoals de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de nieuwjaarsbrand in Volendam in 2001. Er kwamen 'nieuwe ramptypen' zoals de MKZ crisis in 2003, terreurdreiging en de griep-epidemie waardoor de rampenbestrijding steeds meer werd uitgebreid naar crisisbeheersing. Dit vroeg om een ander soort aanpak, andere partners en strategie. Er ontstond behoefte aan een grotere organisatieschaal dan de gemeentelijke schaal waarin ook multidisciplinair beter kon worden samengewerkt. Deze discussie leidde tot de Wet veiligheidsregio's die in werking trad op 1 oktober 2010. De veiligheidsregio beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing onder één regionale, bestuurlijke regie.

#### Profileren als kolommen of als veiligheidsregio

Sommige veiligheidsregio's profileren en organiseren zich vooral als veiligheidsregio (netwerkorganisatie), andere regio's vooral als sterke kolommen (uitvoeringsorganisatie). Uit de visitaties komt het beeld naar voren dat medewerkers hun identiteit sterk ontleen aan hun vak en vakmanschap. Het is voor medewerkers belangrijk dat hun vak zichtbaar en herkenbaar is en blijft.

Te veel nadruk op alleen 'de veiligheidsregio' lijkt de identiteit van de medewerkers aan te tasten. Andersom geldt dat bij te veel focus op de kolommen soms onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden en kracht van het geheel van de organisatie.

Medewerkers die (vooral) multidisciplinaire activiteiten verrichten, kunnen zich bovendien verweesd gaan voelen en de kolommen kunnen te veel gaan domineren.

Het maken van een keuze tussen zich profileren als veiligheidsregio of zich profileren als kolommen is uitstekend mogelijk, maar op basis van de visitaties is het advies om de randen niet op te zoeken en zowel de meerwaarde van de samenwerking als de meerwaarde van identiteit en vakmanschap van medewerkers in het oog te houden.

#### Crisisbeheersing verschillend georganiseerd

Voor, tijdens en na crises trekken brandweer, GHOR, gemeenten, veiligheidsregio, maar ook politie en openbaar ministerie gezamenlijk op. De wijze waarop veiligheidsregio's crisisbeheersing georganiseerd hebben, verschilt sterk. De visitatiecommissies zijn crisisbeheersing tegengekomen als afzonderlijke directie, als regiobreed programma of als afdeling onder de brandweer. Ook komt het voor dat crisisbeheersing niet apart

in de organisatie gepositioneerd is of in het organogram als zodanig zichtbaar is. In veel regio's zijn veiligheidsdirecties of veiligheidsteams actief die verantwoordelijk zijn voor crisisbeheersing en de afstemming tussen kolommen en met partners.

Op de vraag welke wijze van organiseren het beste functioneert, is geen vanuit de visitaties onderbouwd antwoord te geven. Het al dan niet functioneren van een constructie lijkt vaak in de mensen zelf te zitten, in het vertrouwen dat zij van anderen genieten en dat zij in elkaar hebben en in de bereidheid die er is om samen te werken. Voorbeeldgedrag van de leiding en elkaar aanspreken op gemaakte afspraken lijken hierbij succesfactoren te zijn.

## 2.4.2 Interne samenwerking

### Afstand tussen kolommen en afdelingen

Uit de visitaties blijkt dat in regio's een afstand gevoeld wordt tussen kolommen en soms ook tussen afdelingen. Dit blijkt voornamelijk het geval te zijn in koude situaties. In warme situaties, als het er écht om spant, weet men elkaar over het algemeen goed te vinden. Nu is samenwerking iets wat bij voorkeur op een natuurlijke wijze ontstaat. Dan werkt het en is de samenwerking het meest efficiënt en effectief. In warme situaties is dikwijls sprake van een natuurlijke behoefte om samen te werken. Mensen hebben elkaar nodig, voelen een directe noodzaak om met elkaar samen te werken en er met elkaar uit te komen. Hun optreden raakt immers rechtstreeks de burger die hulp nodig heeft of op zoek is naar veiligheid.

Dit uitgangspunt maakt het interessant voor veiligheidsregio's om naar analogie hiervan te onderzoeken wanneer samenwerking ook in koude situaties natuurlijk is en hierop vervolgens in te spelen om zo meerwaarde voor de medewerkers, voor de organisatie en uiteindelijk voor de stakeholders te creëren.

Binnen veiligheidsregio's vormt de brandweer meestal de grootste partij. In gesprekken met visitatiecommissies is verschillende keren naar voren gekomen dat vaak vanuit het 'rode' belang gedacht wordt. Dit is zowel door medewerkers als door partners van de veiligheidsregio's benoemd. Een enkele keer is een visitatiecommissie tegengekomen dat veiligheidsregio's minder oog hebben voor best practices van andere kolommen. In veiligheidsregio's waar ook de GGD onderdeel uitmaakt van de organisatie is dit anders en bestaat over het algemeen een groter gevoel van evenwicht. Of het gevoel terecht is of niet: het is in elk geval van belang om het serieus te nemen en nader te onderzoeken.

*'Ik heb een positief gevoel overgehouden aan het interviewgesprek. Een open en fijn gesprek met als doel om er uiteindelijk als veiligheidsregio beter van te worden'*

### Dichter bij elkaar door warme communicatie

Niet alleen tussen kolommen en afdelingen wordt in veel regio's een afstand gevoeld, ook tussen operatie (primaire processen) en ondersteuning (ondersteunende processen), tussen leiding en uitvoering, tussen centrale organisatieonderdelen en decentrale organisatieonderdelen wordt dit gevoeld. Uit de visitaties komt het beeld naar voren dat deze gevoelde afstand meestal een gevolg is van onduidelijke onderlinge communicatie, wat leidt tot onvoldoende wederzijds begrip. De grootschaligheid van de organisatie, alle veranderingen die gaande zijn en de weerstand tegen veranderingen in het algemeen maken het ook niet eenvoudig om kloven te dichten. Uit de visitaties is heel duidelijk naar voren gekomen dat persoonlijke aandacht, warme communicatie en dialoog uitstekend werken om dichter bij elkaar te komen. Ook als het gaat over de veranderopgave waar de veiligheidsregio voor staat en het toekomstperspectief, is het op een persoonlijke wijze met elkaar delen van informatie van belang.

*Geïnterviewde.*

Uit het visitatietraject blijkt dat veiligheidsregio's zich over het algemeen bescheiden opstellen. Vaak zijn mooie successen behaald, maar worden deze nauwelijks gevierd en uitgedragen. Regio's mogen meer successen met elkaar en met de buitenwereld delen. Hetzelfde geldt voor het delen van worstelingen en uitdagingen waar de veiligheidsregio's voor staan. Beide komen de geloofwaardigheid van de regio's ten goede.

### 2.4.3 Externe samenwerking

#### **Mate van externe oriëntatie verschilt**

Veiligheidsregio's hebben een belangrijke maatschappelijke opgave te vervullen. Deze opgave is alleen te realiseren door samenwerking te zoeken met externe partners zoals nutsbedrijven, maatschappelijke instellingen en andere (semi)overheden. Er wordt, zoals eerder in deze rapportage aangegeven, een steeds groter beroep gedaan op de netwerkfunctie en het verbindend vermogen van veiligheidsregio's. Uit de visitaties blijkt dat veiligheidsregio's hier steeds actiever mee bezig zijn. Externe partners waarderen dit. Zij spreken met lof over de wijze waarop de veiligheidsregio's dit oppakken en het gezag dat de veiligheidsregio's daarmee in menig regio hebben verworven.

Een ander sterk punt op het gebied van samenwerking is dat veiligheidsregio's steeds vaker de verbinding zoeken met belangrijke 'hotspots' binnen hun verzorgingsgebied, denk aan BRZO bedrijven en havens. Ook tussen regio's vindt afstemming plaats en in de aan het buitenland grenzende veiligheidsregio's zijn goede contacten met Belgische en Duitse hulverleningsinstanties en overheden.

Naast de aandacht voor 'zware' risico's en 'regionale' partners is aandacht voor risico's en partners op wijk-, buurt- en dorpsniveau van minstens zo groot belang. Het opschalen naar een grotere, regionale organisatie vraagt tegelijkertijd om neerschalen. Een groot deel van de veiligheidsregio's is een groot deel van de tijd bezig met lokale risico's die veel voorkomen. Dit vraagt om lokale binding, betrokkenheid en invloed. De verbinding met lokaal gewortelde organisaties als thuiszorg, woningcorporaties en scholen verdient evenzeer aandacht.

Op basis van de visitaties kan gesteld worden dat tussen de veiligheidsregio's duidelijke verschillen bestaan in de mate van externe oriëntatie. Dit lijkt grotendeels te verklaren door de ontwikkelfase waarin een regio zich bevindt. De gevisiteerde regio's zijn in verschillende jaren tot stand gekomen, verspreid over een periode van bijna tien jaar. Dit ging soms gepaard met de nodige bestuurlijke, ambtelijke en organisatorische onrust voortkomend uit bijvoorbeeld harmonisering, financiële vraagstukken en reorganisaties.

Een aantal regio's is al langere tijd sterk extern georiënteerd. Andere regio's waren de laatste jaren noodgedwongen vooral met zichzelf bezig, met 'overleven' in roerige tijden. In deze regio's lag de focus op het creëren van stabiliteit en het ontwikkelen van een gezonde organisatiebasis. Langzamerhand, en tot genoegen van veel betrokkenen, begint ook in deze veiligheidsregio's ruimte te ontstaan om de blik meer naar buiten te richten en de samenwerking te zoeken.

#### **Beroep op coördinatie en samenwerking bij bevolkingszorg**

Wat betreft bevolkingszorg is geen van de gevisiteerde regio's identiek. In sommige van de onderzochte regio's zijn bevolkingszorgtaken grotendeels regionaal georganiseerd, in andere regio's is bevolkingszorg vooral een gemeentelijke aangelegenheid en speelt de veiligheidsregio slechts een bescheiden, coördinerende rol.

Het is zinvol om met elkaar te blijven onderzoeken welke wijze van organiseren het beste,



naar ieders tevredenheid, functioneert en bij de regio past. Op basis van de visitaties kan hier geen uitspraak over worden gedaan. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de visie op bevolkingszorg, waarin gemeenten en veiligheidsregio's zelf bepalen hoe zij hun bevolkingszorg organiseren, zolang ze aan de minimale prestatie-eisen op het gebied van bevolkingszorg voldoen.

Wel is naar voren gekomen dat het van belang is dat partijen zich realiseren dat op het element van coördinatie en samenwerking bij bevolkingszorg dikwijls een groot beroep wordt gedaan. Zeker als sprake is van organisatorische, bestuurlijke, financiële, functionele en/of fysieke afstand tussen ambtelijke medewerkers, die de gemeentelijke kolom vormgeven, is dit het geval. Het verdient aanbeveling om hiervoor aandacht en bewustzijn te ontwikkelen en medewerkers voldoende ruimte te geven om als kolom en als eenheid sterk en krachtig te kunnen (blijven) optreden.

### 3 'Rode draden' visitatieproces

Uit het visitatieproces komen de volgende gemeenschappelijke beelden naar voren:

#### **Leerzaam en waardevol visitatietraject**

Uit de evaluaties komt het beeld naar voren dat de gevisiteerde veiligheidsregio's het eigen voorbereidingstraject als leerzaam en waardevol ervaren. Ter voorbereiding op de visitatie stellen de te visiteren regio's een kenschets en zelfevaluatie op. Het op papier zetten van een actuele kenschets van de organisatie blijkt nuttig. De ontmoetingen en open gesprekken om te komen tot een zelfevaluatie blijken van grote waarde te zijn voor de organisatie en de medewerkers.

De ervaring leert dat medewerkers het, zowel tijdens het voorbereidingstraject als tijdens het visitatiebezoek, over het algemeen zeer waarderen wanneer hen de mogelijkheid geboden wordt om open met elkaar en met hun leidinggevenden het gesprek aan te gaan over onderwerpen die goed gaan en onderwerpen die beter kunnen. Soms ontmoeten ze hierbij collega's die ze nog niet eerder hebben ontmoet. Dit leidt tot onverwachte kruisbestuivingen en nieuwe ideeën. Voorwaarde is wel dat er een ontspannen, vertrouwde en veilige omgeving geschapen wordt waarin deze gesprekken plaatsvinden.

De voorbereiding op de visitatie kost tijd en inspanning. Dit valt niet te ontkennen. Echter, door de voorbereiding te koppelen aan de reguliere planning- en controlcyclus, boeken de regio's winst. Zowel de kenschets als de zelfevaluatie zijn vaak bruikbaar als input voor bijvoorbeeld strategische planvorming of verantwoording. Veel veiligheidsregio's spelen hier slim op in. Tijdens het voorbereidingstraject pakken de veiligheidsregio's bovendien vaak al de eerste verbeterpunten op.

De regio's leren ook van elkaar: twee maal per jaar hebben bijeenkomsten plaatsgevonden om informatie over het voorbereidingstraject uit te wisselen.

*'De voorbereiding van de visitatie heeft ons al veel opgeleverd. De feitelijke visitatie heeft de ontwikkelpunten voor onze veiligheidsregio aangescherpt'.*

*Frans Schippers, directeur en commandant Veiligheidsregio Kennemerland.*

#### **Kwetsbaarheid en kritisch reflectievermogen**

Een visitatie levert veel op wanneer een veiligheidsregio bereid is om zich in de zelfevaluatie en tijdens de visitatie open en kwetsbaar op te stellen. Over het algemeen hebben de visitatiecommissies hier positieve ervaringen mee, al stelt de ene regio zich wat meer open dan de andere. Deze kwetsbaarheid getuigt van lef en verdient in de ogen van de commissies waardering, met de kanttekening dat het van belang is om hierin niet door te schieten en positieve punten en mooie voorbeelden niet uit het oog te verliezen.

Tijdens de visitatiegesprekken is waardierend met elkaar gesproken, zonder de scherpte te verliezen. Bijzonder om te zien is het kritische reflectievermogen van de regio's. Gebleken is dat regio's bereid en in staat zijn om kritisch naar zichzelf te kijken.

#### **Extern leiderschap minder aan bod gekomen**

Extern leiderschap gaat over de mate waarin en de wijze waarop veiligheidsregio's in staat zijn om vanuit hun professie hun omgeving te inspireren, te stimuleren en te beïnvloeden met als uiteindelijk doel om de veiligheid te vergroten. Tijdens alle visitaties is naar

externe samenwerking gekeken, maar extern leiderschap is minder aan bod gekomen. De vraag in hoeverre veiligheidsregio's hun invloed aanwenden om doelen te bereiken is nog onvoldoende gesteld om er een algemene uitspraak over te kunnen doen, uitzonderingen daargelaten. Het verdient aanbeveling om hier in volgende visitaties extra aandacht aan te besteden.

### Doorontwikkeling visitatiethema's

Ook op andere onderwerpen zouden de visitatiethema's verder doorontwikkeld kunnen worden. Bij het thema 'maatschappelijke opdracht' zou het interessant kunnen zijn om te verkennen hoe veiligheidsregio's niet alleen hun primaire, maar ook hun 'secundaire' maatschappelijke opdracht vervullen. 'Wat kan de veiligheidsregio naast haar kerntaak betekenen voor de maatschappij?'

Ook zou het maatschappelijk rendement nog wat nadrukkelijker verdiept kunnen worden: in hoeverre maken veiligheidsregio's in de perceptie van stakeholders hun maatschappelijke opdracht en opgave daadwerkelijk waar?

Bij het thema 'Organisatie in samenwerking' zou meer aandacht gegeven kunnen worden aan de aansluiting tussen beleidsuitgangspunten en –plannen op (verlengd) lokaal en nationaal niveau.

### Drie partijen leren

De ervaringen bevestigen dat in het visitatietraject drie partijen leren:

#### – de gevisiteerde regio's

Het visitatietraject levert de gevisiteerde regio's bevestiging, maar ook nieuwe inzichten en leerpunten op. De visitatie is geen doel op zich. Een visitatie is een stap in het ontwikkeltraject van een veiligheidsregio: een kritische vriend komt langs, kijkt en luistert goed en geeft advies. Vervolgens is het aan de veiligheidsregio zelf om al dan niet iets met het advies te doen. De ervaring laat wel zien dat het visitatietraject over het algemeen een katalysator blijkt te zijn voor kwaliteitsontwikkeling en innovatie. De visitaties zetten zaken in beweging.

Het managen van de verwachtingen van te visiteren regio's vormt een blijvend aandachtspunt. Wat levert een visitatie wel en wat levert het niet op? Een visitatiecommissie doet algemene observaties en geeft richtinggevende aanbevelingen met betrekking tot de drie strategische visitatiethema's.

De commissie spreekt zich uit over WAT aandacht verdient, maar niet over HOE dit aandacht verdient. Een visitatie is géén audit en visitatoren vellen geen oordeel. Visitatoren luisteren, houden een spiegel voor en brengen de perceptie van in- en externe stakeholders met betrekking tot de organisatie in algemene zin in beeld.



*'Ik vond het niet alleen nuttig maar ook uitdagend, af en toe spannend, met een gevoel van het leveren van toegevoegde waarde. In ons team zaten hoog gekwalificeerde leden die elkaar aanvulden en scherp waren in de waarnemingen. Het was me een genoegen om voorzitter te zijn'.*

*Arjen Littooi, voorzitter  
visitatiecommissie Groningen.*

- *de visitatiecommissies*

Het visitatiebezoek heeft de leden van de visitatiecommissies gelegenheid geboden om bij een collega in de keuken te kijken en deze leerervaring mee te nemen naar de eigen regio.

Door de brede samenstelling van de commissie - met commissieleden uit verschillende kolommen en minimaal een extern commissielid - leren de commissieleden ook van elkaar.

- *het collectief*

Via deze rode draden rapportage, maar ook door het delen van mooie voorbeelden die bij de visitaties zijn aangetroffen, draagt het visitatietraject bij aan het leren van het collectief. Er is een landelijke leerbijeenkomst in voorbereiding waarin regio's best practices en ontwikkelopgaven met elkaar kunnen delen.

De visitatiemethode wordt momenteel ingezet op strategisch-ambtelijk niveau. Er zijn signalen opgevangen dat behoefte bestaat om de visitatiemethode breder te benutten, bijvoorbeeld ook op bestuurlijk en op tactisch niveau. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden hiertoe nader te onderzoeken, rekening houdend met de belasting van de veiligheidsregio's.

Het succes van visitatie staat of valt met correcte toepassing van de uitgangspunten. Bij bredere inzet van de methode vraagt het voorkomen van oneigenlijk gebruik aandacht.

## 4 Tot slot

Zoals in de Inleiding al is aangegeven, is de nu voorliggende rapportage de eerste rapportage in een reeks. De totale visitatieplanning tot 2019 ziet er als volgt uit:

2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kennemerland	Limburg-Noord	Gelderland-Midden	Brabant-Noord	Noord- en Oost-Gelderland	Flevoland
Zeeland		Fryslân	Midden- en West-Brabant	Zaanstreek-Waterland	Haaglanden
		Groningen	Amsterdam- Amsteland	Zuid-Holland Zuid	Zuid-Limburg
		Rotterdam-Rijnmond	Brabant-Zuidoost	Twente	Drenthe
		Gooi en Vechtstreek	Gelderland-Zuid	Utrecht	Kennemerland (2e ronde)
		Hollands Midden	IJsselland	Noord-Holland Noord	Zeeland (2e ronde)

\*De lichtblauwe velden tonen de zeven visitaties waarop de nu voorliggende rapportage is gebaseerd.

Eind 2017 verschijnt naar verwachting de volgende overkoepelende rapportage.

# Colofon

## **Landelijke ondersteuning visitatie**

Kwaliteitsbureau Brandweer Nederland / Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)  
Coen Lubberts, Chiel Polman, Monique van Rijen

## **Datum**

Januari 2017

## **Informatie**

Contact Kwaliteitsbureau Brandweer Nederland / IFV  
Telefoon 026-3552290  
Email [kwalityteitsbureau@brandweernederland.nl](mailto:kwalityteitsbureau@brandweernederland.nl)

## **Vormgeving**

OudZuid Ontwerp mediavormgevers, Dieren





