

Regionaal Risicoprofiel: van product naar integraal vakgebied

Adviesrapport voor de doorontwikkeling methodiek Regionaal Risicoprofiel van de veiligheidsregio's

Februari 2023

Colofon

Titel: Regionaal Risicoprofiel: van product naar integraal vakgebied
Project: Verkenning doorontwikkeling methodiek Regionaal risicoprofiel

Onderdeel van: Landelijk Programma Risicogerichtheid
Renee Linck Programmamanager

Datum: 28 februari 2023

Status: Definitief

Opdrachtgever: Stuurgroep Risicogerichtheid

Projectgroep:

Femke van den Berg	Projectleider
Dion Dumont	Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Jeroen Hendriks	Veiligheidsregio Limburg-Noord
Myrte Sival	Veiligheidsregio Twente
Nancy Oberijé	Veiligheids- en gezondheidsregio Gelderland-Midden
Nick Naber	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Theo Kerckhoffs	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/ Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Afbeelding voorblad: Wordcloud gemaakt van de groepsinterviews

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	4
1. Inleiding.....	8
1.1. Aanleiding en context	8
1.2. Doelstelling en verkenningsvragen.....	8
1.3. Aanpak van de verkenning.....	9
1.3.1. Doelgroepen verkenning.....	9
1.3.2. Projectorganisatie	10
1.3.3. Documentenonderzoek	10
1.3.4. Huidige situatie	10
1.3.5. Gewenste situatie	11
1.3.6. Klankborden met crisispartners en kennispartners	11
2. Resultaten verkenning.....	13
2.1. In beeld brengen van risico's is uit te splitsen op drie (abstractie)niveaus	13
2.1.1. Scope, soort en detailniveau risico's.....	15
2.1.2. Doel en dynamiek	16
2.2. Een complexe omgeving vraagt professionalisering.....	17
2.2.1. Onderlinge vergelijkbaarheid bevorderen	18
2.2.2. Versterken koppeling risicoanalyse en beleidsvorming.....	19
2.3. Inzicht hebben in onzekerheden	20
2.4. Nationaal wat nationaal kan en regionaal wat regionaal moet.....	20
3. Conclusies.....	22
4. Adviezen voor doorontwikkeling.....	24
4.1. Geef het vervolproces vorm als ontwikkeling van een integraal vakgebied.....	24
4.1.1. Ontwikkel een eenduidig proces voor risico-inventarisatie en -analyse.....	25
4.1.2. Bevorder samenhang lokaal, regionaal, nationaal niveau	29
4.1.3. Introduceer een (nieuw) eenduidig begrippenkader	30
4.1.4. Investeer in risico-professionals.....	31
5. Eerste vervolgstappen korte termijn.....	32
Gebruikte bronnen.....	34
Bijlage I Vragen uitvoering verkenning	35
Bijlage II Opgehaalde data verkenning.....	36

Managementsamenvatting

De methodiek voor het opstellen van het Regionaal Risicoprofiel (RRP) zoals beschreven in de handreiking Regionaal Risicoprofiel (2009) is op onderdelen gedateerd. In september 2022 is daarvoor in opdracht van de Vakraad Risico- en Crisisbeheersing en de Vakraad Brandveiligheid gestart met een verkenning naar de wensen en behoeften van de veiligheidsregio's en de bestaande (wetenschappelijke) ontwikkelingen die van belang zijn om mee te nemen in de doorontwikkeling van de methodiek. Dit project is onderdeel van het landelijk Programma Risicogerichtheid.

De vragen die bij de verkenning centraal stonden zijn:

- Met welk doel brengen de regio's veiligheidsrisico's in beeld?
- Hoe moet het in beeld brengen van risico's en de risicobeoordeling er in de toekomst uitzien?
- Hoe willen regio's deze risicobeoordeling gaan gebruiken?
- Wat betekent dit voor de methodiek?

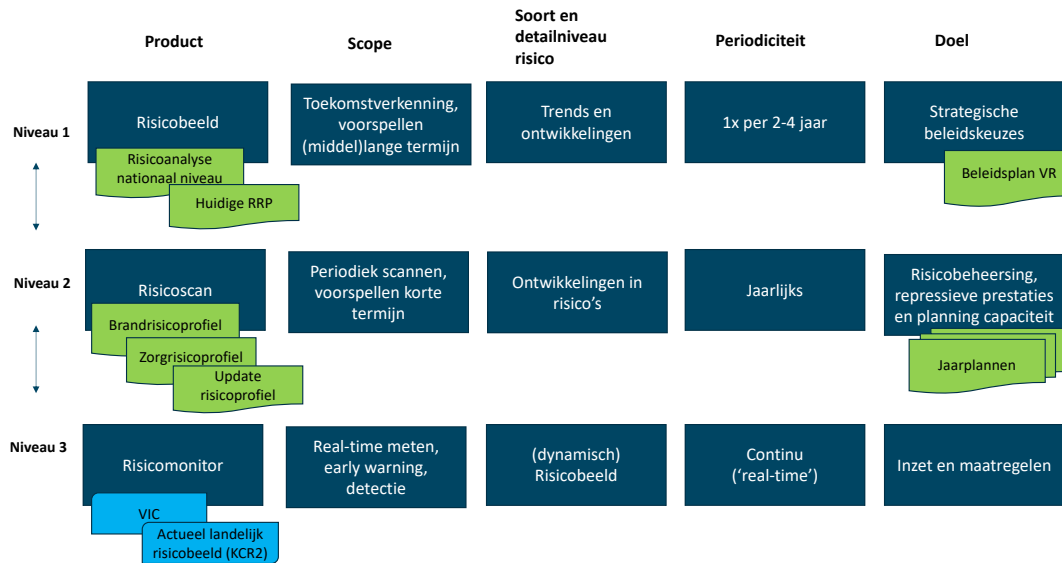
De aanpak van de verkenning was opgedeeld in vijf fasen:

- De opstart van het project (september/oktober 2022), waaronder het samenstellen en opstarten van de projectorganisatie en het documentenonderzoek.
- Het uitvoeren van de verkenning (november 2022) waaronder de uitvraag van de huidige situatie op basis van een online vragenlijst en digitale groepsinterviews over de gewenste situatie. Vrijwel alle regio's hebben de vragenlijst ingevuld en deelgenomen aan de groepsinterviews.
- De analysefase waarin alle opbrengsten uit gesprekken en documenten bestudeerd zijn, in overleg met de projectgroep.
- Het klankborden met de crisis- en kennispartners (december 2022) in twee digitale sessies om de beelden te delen en richtinggevend uitspraken op te halen voor vervolg.
- Deze rapportage (december 2022) is het resultaat van de laatste fase.

Conclusies

1. RRP in de huidige vorm geeft onvoldoende invulling op alle drie (abstractie)niveaus

De behoeften van de veiligheidsregio's om risico's in beeld te brengen om verschillende doelen te bereiken liggen op drie verschillende (abstractie)niveaus (zie Figuur 3), maar het RRP in zijn huidige vorm geeft onvoldoende invulling hieraan op al die niveaus. Daardoor zijn in de loop van de jaren binnen de regio's verschillende (RRP deel-)producten ontwikkeld. Dit heeft geleid tot een wildgroei aan manieren om risico's in beeld te brengen bij de regio's, waarbij het niet altijd direct duidelijk is om welk niveau het gaat. Ook worden de verschillende niveaus door elkaar gebruikt en wel of niet gecombineerd, wat maakt dat de ontwikkelde producten onderling slecht vergelijkbaar zijn. Het heeft ook bijgedragen aan de spraakverwarring rond begrippen, methodieken en producten. Dit heeft de samenhang en samenwerking op het gebied van risico-inventarisatie en -analyse geen goed gedaan. Er is behoefte aan de ontwikkeling van een nieuw eenduidig product (of meerdere producten) voor het in beeld brengen van risico's op de verschillende niveaus. Hierbij kan slim gebruik worden gemaakt van (een combinatie) van de (deel-)producten en initiatieven bij de verschillende regio's en kennis- en crisispartners.



Figuur 3. Verschillen en uitsplitsing op de drie (abstractie)niveaus

2. Professionalisering is een randvoorwaarde om de methodiek RRP door te ontwikkelen

Uit de verkenning komt de breedte van de wensen en behoeften bij de veiligheidsregio's en partners rond het RRP naar voren. Deze betreffen niet alleen de methodiek zelf, maar ook de meer randvoorwaardelijke punten rond professionalisering, zoals een eenduidig begrippenkader, eenduidigheid in het doel voor in beeld brengen van risico's, de plek van risico-inventarisatie en -analyse in de cyclische crisisbeheersing en brandweezorg en de wijze waarop met het RRP als instrument kan worden gewerkt. In deze verkenning kwam naar voren dat deze punten óók moeten worden meegenomen in het proces rond de doorontwikkeling van de methodiek RRP.

3. Doorontwikkeling methodiek vraagt een gedeelde visie op omgaan met risico's

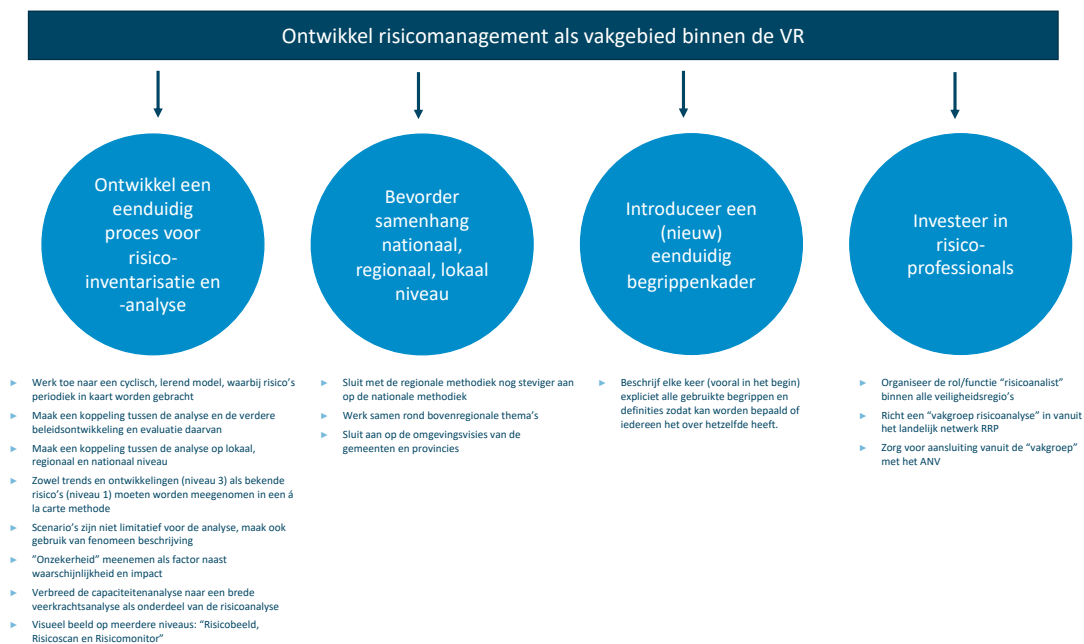
Omdat de methodiekontwikkeling en verdere professionalisering op elkaar inwerken, kunnen nu nog niet alle aanpassingen in de methodiek concreet worden beschreven. Het is van belang om het als veiligheidsregio's met elkaar eens te worden over het overkoepelend doel en de opzet van het toekomstige 'instrument' voor risico-inventarisatie en analyse. Gaat het over alle drie de niveaus of slechts enkele van de niveaus? Hoe past dit binnen het proces van regionale risico-inventarisatie en -analyse? Wat is de samenhang met de cyclische crisisbeheersing/veiligheidsketen? Welke risico's wil de veiligheidsregio in beeld brengen? Vervolgens wordt duidelijk hoe het product (of producten) eruit moet gaan zien en kan de methodiek daarop worden ontwikkeld. Het is dan ook van groot belang dat de regio's een gedeelde visie ontwikkelen op het omgaan met risico's. Dit vraagt nadrukkelijk afstemming en een besluit van de veiligheidsregio's tezamen.

Adviezen voor doorontwikkeling

Geef het vervolgproces vorm als ontwikkeling van een integraal vakgebied

De toegenomen complexiteit van de omgeving en de daardoor toenemende onzekerheid vraagt een meer procesmatige benadering (in plaats van losse producten en projecten), meer integraliteit door samenwerking op nationaal, regionaal en lokaal niveau en eenduidigheid in de risico-inventarisatie en -analyse op meerdere niveaus. Daarnaast is ook deskundigheidsbevordering (in plaats van uitvoering door steeds wisselende medewerkers), eenduidigheid in begrippen en een gedeelde visie op het omgaan met risico's van groot belang.

Daarbij dient risicomanagement¹ een volwaardige plek te krijgen binnen de veiligheidsregio zodat de cyclische crisisbeheersing en een goede aansluiting op de veiligheidsketen van de brandweertzorg worden gewaarborgd. Omdat zowel de methodiekontwikkeling als de brede professionalisering nodig zijn en deze elkaar versterken, is het een logische stap om risicomanagement in de breedte te ontwikkelen langs de lijn van een integraal vakgebied (Figuur 6). Deze bestaat uit vier belangrijke elementen (dit zijn tevens de richtinggevend adviezen in deze rapportage). Geadviseerd wordt deze elementen in samenhang op te pakken in het vervolgproces van de doorontwikkeling methodiek RRP, zodat deze elementen de kaders en bouwstenen kunnen vormen voor de gezamenlijke visieontwikkeling. Vervolgens zal, door de steeds verdere ontwikkeling van het vakgebied en daardoor ontstaan van nieuwe inzichten, deze visie continu worden aangescherpt.



Figuur 6. Ontwikkelen van risicomanagement als vakgebied binnen de veiligheidsregio met daaronder de verschillende onderdelen die geprofessionaliseerd kunnen worden en de implicaties voor de doorontwikkeling van de methodiek die hieruit komen.

Ontwikkel een eenduidig proces voor risico-inventarisatie en -analyse

Het omgaan met risico's vraagt om een eenduidig en integraal proces voor het in beeld brengen van risico's. Het proces is 'integraal' omdat er op alle drie abstractieniveaus behoefte is aan zicht op risico's en omdat er een samenhang is tussen lokaal, regionaal en nationaal niveau. Er is een stevige koppeling tussen de risicoanalyse en de beleidsontwikkeling. Ontwikkelingen in de samenleving en beleidskeuzes of aanpak van risico's hebben immers impact op de risico's. Daarom zouden deze periodiek opnieuw in beeld moeten worden gebracht. Het advies is om daarbij ook een "veerkrachtsanalyse" toe te passen, als onderdeel van de risicoanalyse. Dit is een bredere benadering dan alleen "mensen en middelen" en gaat ook over aanvullende kennis, informatie en instrumenten. Deze lijkt op de 'weerbaarheidsanalyse' op nationaal niveau, maar kan uitgebreider worden uitgevoerd als onderdeel van de risicoanalyse.

Samenvattend, kunnen voor de verdere methodiekontwikkeling de volgende kaders worden meegegeven:

¹ Risicomanagement omvat daarbij het hele proces van omgaan met risico's; van het in beeld brengen van alle mogelijke risico's (multidisciplinaire inventarisatie en analyse) tot en met beleidsontwikkeling hoe er met de risico's wordt omgegaan (risico- en crisisbeheersing).

- ▶ Werk toe naar een cyclisch, lerend model, waarbij risico's periodiek in kaart worden gebracht
- ▶ Maak een koppeling tussen de analyse en de verdere beleidsontwikkeling en evaluatie daarvan
- ▶ Maak een koppeling tussen de analyse op lokaal, regionaal en nationaal niveau
- ▶ Zowel trends en ontwikkelingen (niveau 3) als bekende risico's (niveau 1) moeten worden meegenomen in een á la carte methode
- ▶ Scenario's zijn niet limitatief voor de analyse, maak ook gebruik van fenomeen beschrijving
- ▶ "Onzekerheid" meenemen als factor naast waarschijnlijkheid en impact
- ▶ Verbreed de capaciteitanalyse naar een brede veerkrachtsanalyse als onderdeel van de risicoanalyse
- ▶ Visueel beeld op meerdere niveaus: "Risicobeeld, Risicoscan en Risicomonitor".

Bevorder samenhang tussen lokaal, regionaal en nationaal niveau

Het advies is om te starten vanuit de nationale risico-inventarisatie en -analyse en die te combineren met wat er regionaal gebeurt. Op nationaal niveau zou op die manier een kader kunnen worden ontwikkeld waarmee alle veiligheidsregio's op eenduidige wijze de "impactanalyse" kunnen uitvoeren in hun eigen regio. Daarmee wordt inzichtelijk welke specifieke aandachtspunten er in het verzorgingsgebied zijn op de verschillende thema's en wat dat betekent voor regionaal beleid. Andersom wordt het op deze wijze ook makkelijker om de aandachtspunten op regionaal niveau te verzamelen en mee te nemen in een volgende analyseslag op landelijk niveau. Dit kan dus meerwaarde hebben voor de doorontwikkeling van de methodiek op regionaal niveau en ook voor de doorontwikkeling van de methodiek op nationaal niveau.

Naast verbinding tussen regionaal en nationaal niveau is ook belangrijk de verbinding naar de gemeenten en provincies goed in te richten. Hiervoor biedt de introductie van de Omgevingswet een kans. Dit vraagt een nieuwe rol voor veiligheidsregio's in aansluiting op de omgevingsvisies van de gemeenten en provincie, waarbij de regio de risico's in de fysieke leefomgeving meegeeft. In de beschrijving van het uiteindelijke product (of producten) om risico's in beeld te brengen zal er rekening mee moeten worden gehouden dat de risico's in de fysieke leefomgeving ook op lokaal niveau inzichtelijk moeten kunnen worden gemaakt. Daar moet in de methodiek aandacht voor zijn.

Introduceer een (nieuw) eenduidig begrippenkader

In de praktijk blijkt dat er veel verschillende definities worden gebruikt en dat er soms onduidelijkheid is over wat met welke term wordt bedoeld of dat dezelfde term wordt gebruikt voor verschillende begrippen. Dit staat eenduidigheid en verdere professionalisering in de weg. Het is van belang om opnieuw te kijken naar de begrippen, die worden gebruikt en van belang zijn. Soms kan het helpen om 'oude' begrippen -die in de loop van de tijd meerdere definities hebben gekregen- los te laten en gezamenlijk op zoek te gaan naar een nieuwe eenduidige term/begrip.

Investeer in risico-professionals

Het werken met het integrale proces van risico-inventarisatie en -analyse vraagt een brede deskundigheid, waarbij professionals van de veiligheidsregio kennis moeten hebben van risico methodiek en -analyse, van diverse thema's en van de algemene en functionele ketens. Tegelijk is het belangrijk dat zij 'werelden kunnen verbinden'. Het zien van verbanden en overeenkomsten tussen verschillende risico's en tussen de gevolgen van verschillende risico's vraagt adequate kennis en de nodige ervaring. Deze risico-professionals zijn geen expert op een bepaald inhoudelijk thema, maar kennen het werkgebied door en door en weten wat de effecten kunnen zijn van bepaalde risico's in hun gebied. Het is belangrijk dat deze 'risicoanalisten' op een uniforme wijze worden opgeleid om die rol op zich te nemen. Daarnaast is het van belang om continu kennis te delen en samen te leren en te evalueren zodat het vakgebied zich verder ontwikkeld.

De adviezen in deze rapportage vormen een denkrichting die nog verder uitgewerkt en besproken moet worden. Daarmee kan dit rapport het startpunt vormen van de discussie en verdere doorontwikkeling van de methodiek RRP.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en context

De methodiek die de veiligheidsregio's gebruiken voor het opstellen van de wettelijke planfiguur, het Regionaal Risicoprofiel, zoals beschreven in de handreiking Regionaal Risicoprofiel, is opgesteld in 2009 en op onderdelen gedateerd. De veiligheidsregio's hebben aangegeven behoefte te hebben aan een aangepaste methodiek, die beter aansluit bij de huidige beleidsmatige, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen rond risico-inventarisatie, -analyse en -beoordeling.

Verkenning doorontwikkeling Regionaal Risicoprofiel

In september 2022 is daarvoor in opdracht van de Vakraad Risico- en Crisisbeheersing en de Vakraad Brandveiligheid gestart met een verkenning naar de wensen en behoeften van de veiligheidsregio's en de bestaande (wetenschappelijke) ontwikkelingen die van belang zijn om mee te nemen in de doorontwikkeling van de methodiek. Dit project is toegevoegd als 4^e project onder het landelijk Programma Risicogerichtheid dat is ingericht om de veiligheidsregio's te ondersteunen bij het risicogerichte werken. Risicogerichte werken is de focus leggen op risico's die ertoe doen en deze op een adequate wijze beïnvloeden, door bijvoorbeeld een integrale benadering van risico's of beïnvloeden van gedrag. Onder andere met de komst van de Omgevingswet krijgt deze ontwikkeling meer urgentie. Ook het ontstaan van nieuwe risico- en crisistypen als gevolg van digitalisering en klimaatverandering maken een andere manier van omgaan met risico's noodzakelijk. Deze dreigingen zijn minder goed te voorspellen en zullen afwijken van voorbereide scenario's.

Aansluiten op (landelijke) ontwikkelingen

Het is voor deze verkenning van belang om zoveel mogelijk (landelijke) ontwikkelingen in beeld te brengen en waar mogelijk hierop aan te sluiten. Zo zijn in de afgelopen jaren al verschillende onderzoeken uitgevoerd, waaronder een onderzoek naar de aansluiting tussen het Rijk en de regio's (IFV, 2018) en onderzoek naar een "Dynamisch Risicoprofiel" (NIPV, 2022a). De uitkomsten hiervan vormen een startpunt voor deze verkenning. Ook de verdere uitwerking van KCR2² en de vorming van een nieuwe Wet veiligheidsregio's zijn belangrijke ontwikkelingen om op aan te sluiten.

1.2. Doelstelling en verkenningsvragen

Het doel van de verkenning is het in beeld te brengen van de wensen en behoeften van de veiligheidsregio's en de (wetenschappelijke) ontwikkelingen die van belang zijn om mee te nemen in de doorontwikkeling van de methodiek voor het Regionaal Risicoprofiel. Daarnaast zijn crisispartners en kennispartners bevestigd om een gedragen advies uit te kunnen brengen voor de mogelijke ontwikkelrichtingen voor de aanpassing van de methodiek. Hiervoor zijn de onderstaande verkenningsvragen gebruikt.

Verkenningsvragen:

- Met welk doel brengen de regio's veiligheidsrisico's in beeld?
- Hoe moet het in beeld brengen van risico's en de risicobeoordeling er in de toekomst uitzien?
- Hoe willen regio's deze risicobeoordeling gaan gebruiken?
- Wat betekent dit voor de methodiek?

² KCR2 (Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk) is opgestart vanuit de behoefte aan informatiemanagement en coördinatie tussen het Rijk en de Regio's. Het programma bestaat uit drie sporen, waarbinnen de landelijke coördinatie en informatie-uitwisseling wordt geoptimaliseerd en daarnaast de ontwikkeling van een actueel en dynamisch landelijk risicobeeld.

1.3. Aanpak van de verkenning

De aanpak van de verkenning is opgedeeld in vijf fasen:

1. Opstart van het project (september/oktober 2022)

Voor de opstart van het project is een aantal verkennende gesprekken gevoerd met meerdere veiligheidsregio's, kennispartners en netwerkpartners. Daarnaast is een documentenonderzoek uitgevoerd. Het doel van deze activiteiten was om de omvang/scope van de verkenning en het netwerk/doelgroepen voor de verkenning in beeld te brengen en om inzicht te krijgen in de juiste deelnemers voor de groepsinterviews. Ook is in deze fase de projectgroep ingericht en zijn de vragen voor het uitvoeren van de verkenning voorbereid. De doelgroepen voor de verkenning staan beschreven in §1.3.1 en de projectorganisatie staat in §1.3.2.

2. Uitvoeren van de verkenning (november 2022)

Het uitvoeren van de verkenning is opgesplitst in twee delen. De uitvraag naar de huidige situatie en de uitvraag naar de gewenste situatie. Voor de uitvraag naar de gewenste situatie zijn groepsinterviews uitgevoerd aan de hand van stellingen en een vragenlijst, verdere uitleg over de aanpak van de groepsinterviews staat in §1.3.5. Voor de uitvraag naar de huidige situatie is een online vragenlijst verstuurd en zijn de documenten van het huidige Regionaal Risicoprofiel en gekoppelde documenten opgevraagd, een verdere beschrijving van de aanpak van de huidige situatie staat in §1.3.4.

3. Analyse (december 2022)

Voor de analyse is een analysekader gemaakt waarin de verschillende onderwerpen, zoals detailniveau en type risico, het tijdsaspect (hoe ver vooruit, hoe vaak actualiseren) en het doel en de vorm van het risicobeeld zijn weergegeven. De bijzonderheden van de uitvraag naar de gewenste en de huidige situatie en de uitkomsten van de klankbordsessies zijn hierin uitgezet. De data uit de analyse staat in Tabel b in Bijlage II.

4. Klankborden (december 2022)

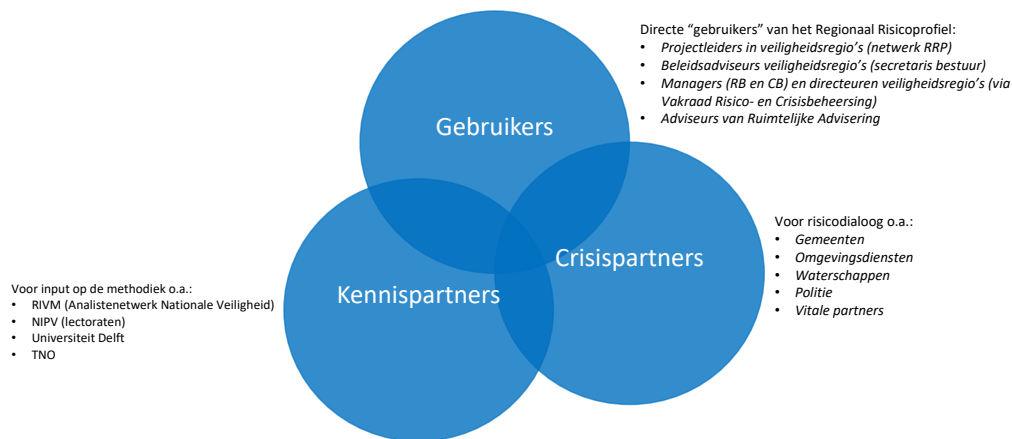
Het klankborden met een aantal veiligheidsregio's en crisis- en kennispartners is gedaan met als doel het delen van de opgehaalde beelden uit de groepsinterviews en het ophalen van richtinggevende uitspraken voor vervolg. Een verdere beschrijving van de aanpak staat in §1.3.6.

5. Rapportage (december 2022)

In het voorliggende rapport staan de resultaten van de verkenning en een advies voor mogelijke ontwikkelrichting beschreven. In dit rapport is de mogelijke richting uitgewerkt en beschreven. De beschrijving vormt een denkrichting die nog verder uitgewerkt en besproken moet worden. Dit rapport kan het startpunt van de discussie en verdere uitwerking vormen.

1.3.1. Doelgroepen verkenning

Uit de verkennende gesprekken en het documentenonderzoek komen drie doelgroepen voor deze verkenning naar voren. De "gebruikers" van het Regionaal Risicoprofiel (RRP), de "crisispartners" waarmee de risicodialoog wordt gevoerd en de "kennispartners" die input leveren voor de methodiek (zie Figuur 1). Deze drie doelgroepen zijn in de uitvoering van de verkenning meegenomen.



Figuur 1. Doelgroepen voor de verkenning

1.3.2. Projectorganisatie

Voor de inrichting van de projectgroep is geworven bij de veiligheidsregio's als "gebruikers" en bij de "kennispartners". Waarbij voor de aansluiting op de Nationale Risicoanalyse vooral is gekeken naar het Analistenetwerk Nationale Veiligheid. Voor de projectgroepleden vanuit de veiligheidsregio's is onder meer gekeken naar een goede verdeling over het land en daarnaast of zij een integrale blik hadden met zicht op de verschillende (landelijke) initiatieven. De projectgroepleden staan in het colofon van dit rapport (pagina 2). De projectgroep is drie keer (fysiek en digitaal) bij elkaar gekomen. Voorafgaand aan de uitvoering van de verkenning, voorafgaand aan de klankbordsessie en voor een bespreking van de contouren van het adviesrapport.

1.3.3. Documentenonderzoek

In de eerste fase is gestart met een documentenonderzoek om in beeld te brengen welke (wetenschappelijke) ontwikkelingen er zijn, zowel landelijk als regionaal bij de veiligheidsregio's en de partners. Verder zijn onderzoeksrapporten van eerder uitgevoerde onderzoeken bekeken, die als uitgangspunt kunnen dienen voor deze verkenning. Het complete overzicht van de aandachtspunten van de geraadpleegde documenten staat in Tabel a in Bijlage II.

1.3.4. Huidige situatie

Voor het uitvoeren van de verkenning naar de huidige situatie is een online vragenformulier (Microsoft Form) opgestuurd aan de bekende contactpersonen uit het Netwerk Regionaal Risicoprofiel (zie Bijlage I). Daarnaast is gevraagd om het huidige document Regionaal Risicoprofiel en aanhangende documenten op te sturen. Door nagenoeg alle veiligheidsregio's is deze vragenlijst ingevuld.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van een analysekader. De uitkomsten van deze analyse staan in Tabel b in Bijlage II. De belangrijkste bijzonderheden van de huidige situatie staan hieronder.

De belangrijkste bijzonderheden van de huidige situatie zijn:

- Het RRP wordt over het algemeen elke 4 jaar opnieuw gemaakt. Veel regio's doen een tussentijdse jaarlijkse update
- Een groot aantal regio's is afgeweken van de handreiking RRP, zoals die landelijk beschikbaar is
- De reden die hiervoor wordt gegeven is dat regio's nu niet alles kwijt kunnen; ontwikkelingen, nieuwe scenario's en cascade-effecten en dat de methodiek te "complex" is
- De capaciteitanalyse wordt door bijna geen enkele regio gemaakt
- Maatschappelijke trends worden door een aantal regio's meegenomen in het huidige risicoprofiel
- Het opstellen van het Regionaal Beleidsplan en het RRP zijn in de meeste regio's aparte processen. Aangegeven wordt dat deze processen elkaar wel beïnvloeden
- Bij het opstellen van RRP wordt met veel verschillende regionale en landelijke partners samengewerkt

1.3.5. Gewenste situatie

Voor de verkenning van de gewenste situatie is op vijf momenten een online groepsinterview van twee uur via Teams gehouden. Via de leden van de vakraad Risico- en Crisisbeheersing is een uitvraag gedaan voor de juiste deelnemers aan de groepsinterviews. Deelnemers konden zich inschrijven door een inschrijfformulier (Google form) waarin ook toestemming werd gevraagd voor deelname, opname (beeld en geluid voor verslaglegging) en gebruik van opgehaalde data. Vanuit vrijwel alle veiligheidsregio's is een vertegenwoordiger aangesloten bij het groepsinterview. De sessies werden begeleid door twee personen uit de projectgroep. De projectleider is als begeleider bij alle sessies aangesloten om deze te hosten en de samenhang tussen de sessies te bewaken.

De interviews hadden een semi-gestructureerde opzet waarbij bij de start van het interview stellingen zijn geponeerd om de gezamenlijke discussie op gang te brengen. Aansluitend zijn verdiepende vervolgvragen gesteld. Deze zijn niet bij elk interview in dezelfde volgorde gesteld, maar wel allemaal aan bod gekomen. De stellingen en verdiepende vragen staan in Bijlage I. Voor de analyse is gebruik gemaakt van een analysekader. De uitkomsten van deze analyse staan in Tabel b in Bijlage II. De belangrijkste bijzonderheden van de gewenste situatie staan hieronder.

De belangrijkste bijzonderheden van de gewenste situatie zijn:

- Alles wordt tegenwoordig een crisis genoemd, de term "crisis" devalueert
- Het is van belang om veerkracht te versterken ook als basis van effectief en legitiem crisismanagement van de toekomst
- Er is een prominente rol voor trends en ontwikkelingen naast concrete bedreigingen. Deze ontwikkelingen vragen een andere aanpak
- Meer complexiteit zorgt voor de noodzaak voor flexibilisering en dynamisch maken van het risicobeeld
- Er is een meer integrale blik op risico's en risicogerichte aanpak is nodig om bestuur in staat te stellen om betere besluiten te nemen
- Er is behoefte om risico's in beeld te brengen op meerdere niveaus; strategisch, tactisch en operationeel
- Er is behoefte om nationale en regionale risicoanalyses meer op elkaar aan te (laten) sluiten. Daarvoor is meer samenwerking Rijk-regio's (en regio's onderling) nodig bij bovenregionale risico's
- Een veranderende, veeleisende omgeving leidt tot nieuwe, meer langdurige crises, stapeling van crises en meer onzekerheid. Dit vraagt investering in o.a. monitoring en sense making en versterken veerkracht en wendbaarheid.
- Het gebruiken van scenario's is belangrijk om mensen mee te nemen in het verhaal. Daarbij is het wel van belang dat deze minder limitatief zijn.

1.3.6. Klankborden met crisispartners en kennispartners

Voor het klankborden met de verschillende crisis- en kennispartners is op twee momenten een online sessie van één uur georganiseerd. Aan de hand van een aantal vragen (Bijlage I) is een interactief gesprek gevoerd.

Een aantal veiligheidsregio's was vertegenwoordigd bij de klankbordsessies, daarnaast hebben vertegenwoordigers van de volgende crisispartners/kennispartners deelgenomen:

- Waterschappen
- Gemeente
- Politie
- Gezamenlijke Brandweer
- Aliander
- Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid
- KCR2
- Lector Nederlands Instituut Publieke Veiligheid

Voor de analyse is gebruik gemaakt van hetzelfde kader dat is gebruikt bij de analyse van de huidige en gewenste situatie. De uitkomsten van de analyse staan in Tabel b in Bijlage II. De belangrijkste bijzonderheden staan hieronder.

De belangrijkste bijzonderheden van de klankbordsessies met de crisis- en kennispartners:

- Crisispartners doen zelf niet zo heel veel met de RRP van de VR's. Veel partners zijn bovenregionaal en niet regionaal ingericht.
- Partners leveren wel input voor het RRP, maar vaak bij meerdere regio's hetzelfde (herhaling)
- Hebben wel meer behoefte aan operationele beelden en betere contacten en het bouwen van netwerken
- Risico's worden op nationaal niveau al veel besproken, maak hier ook gebruik van.
- Alles wat echt regio specifiek is kan dan regionaal beoordeeld worden (voorbeeld natuurbrand).
- Het in kaart brengen van de cascade effecten geeft wel sterkte aan het document. Als de cascade effecten niet goed meegenomen worden mis je het overgrote deel van de risico's.
- Verschillende abstractieniveaus komen terug. Alle stappen van groot naar klein zijn belangrijk. Hierbij ook trends aangeven voor de toekomst.
- Voor "forecasten" moet je veel beter weten en monitoren wat er nu speelt. Beter is ook focussen op weerbaarheid/veerkracht in zijn algemeenheid.
- Er is ook behoefte om meer in te zoomen op gemeentelijk niveau en op lokaal niveau een koppeling te maken

2. Resultaten verkenning

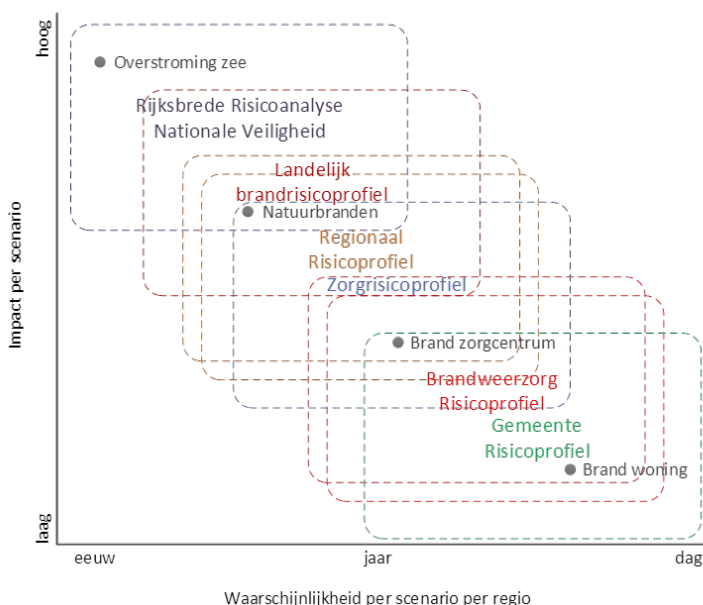
Uit de analyse van de data opgehaald in deze verkenning komen beelden naar voren over het huidige Regionaal Risicoprofiel, de wensen en behoeften voor de doorontwikkeling en de documentenanalyse (Tabel b, Bijlage II). Deze beelden zijn gecombineerd. Hieruit komen de onderstaande resultaten naar voren, deze zijn in de paragrafen in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

Resultaten verkenning:

1. In beeld brengen van risico's is uit te splitsen op drie (abstractie)niveaus
2. Een complexe omgeving vraagt professionalisering
3. Inzicht hebben in onzekerheden
4. Nationaal wat nationaal kan en regionaal wat regionaal moet

2.1. In beeld brengen van risico's is uit te splitsen op drie (abstractie)niveaus

Uit de verkenning komt naar voren dat er bij de regio's verschillende initiatieven lopen. Zoals het maken van beelden in bijvoorbeeld een VIC (Veiligheidsinformatiecentrum) of VIK (veiligheidsinformatieknoppunt) en het combineren van verschillende planfiguren in één Veiligheidsplan. Deze voorbeelden werden eerder ook al genoemd in het onderzoek 'Dynamisch risicoprofiel' (NIPV,2022a). Verder zijn de toekomstverkenning brandweer, toekomstverkenning crisisbeheersing en de Horizonscan op nationaal niveau voorbeelden van initiatieven die verder vooruitkijken. Daarnaast zijn er de "bestaande" plannen zoals de Rijksbrede Risicoanalyse, het Regionaal Risicoprofiel, brandrisicoprofiel en zorgrisicoprofiel. In deze verschillende plannen wordt (over het algemeen) een verschillende scope van het risico bekeken, maar er is ook een grote mate van overlap, zoals te zien is in Figuur 2. Met de scope wordt bedoeld hoever er vooruit wordt gekeken en welke risico's (grootte van impact) worden meegenomen.



Figuur 2. Samenhang tussen de verschillende producten

Er zijn verschillende 'informatiebronnen' die input leveren voor het in beeld brengen van risico's, zoals de provinciale risicokaart³, externe digitale databases en interne informatie. Welke informatie wordt meegenomen is afhankelijk van de scope van het risico.

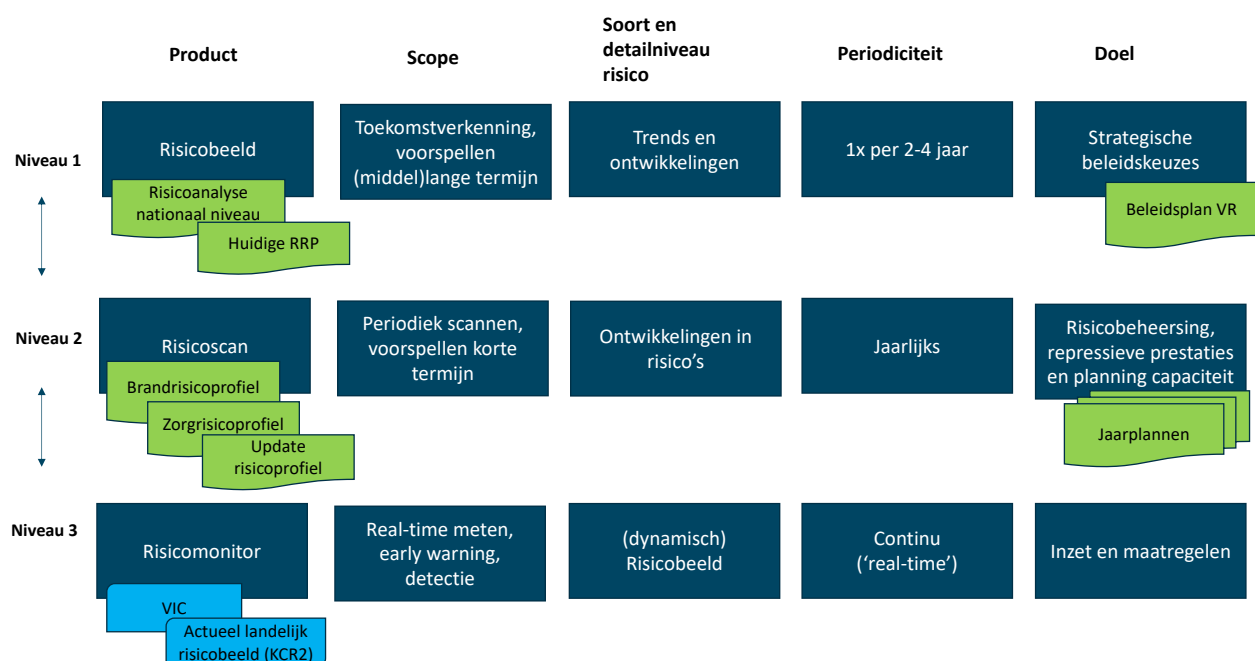
³ Zie <https://www.risicokaart.nl>. De risicokaart biedt inzicht in de locatiegebonden risico's op "straatniveau".

Naast de scope is er ook een verschil in de periodiciteit; hoe vaak een analyse wordt uitgevoerd. Zo worden de beelden in een VIC/VIK vrijwel continu (dagelijks of wekelijks) geüpdatet, terwijl de analyse op nationaal niveau en voor het regionaal risicoprofiel ongeveer eens per 4 jaar wordt uitgevoerd in lijn met de beleidscyclus.

Daarnaast zijn er analyses die ongeveer jaarlijks worden gedaan om ontwikkelingen in één categorie van incidenttypen weer te geven, zoals in het brandrisicoprofiel en het zorgrisicoprofiel.

Ook is er een verschil in doelen en doelgroepen die met deze verschillende producten worden bediend. Het doel kan zijn als input voor het strategisch beleidsplan tot en met input voor de inzet en concrete maatregelen.

Wanneer deze verschillende factoren naast elkaar worden gezet zijn deze uit te splitsen over drie (abstractie)niveaus zoals weergegeven in Figuur 3.



Figuur 3. Verschillen en uitsplitsing op de drie (abstractie)niveaus

Deze drie (abstractie)niveaus zijn voor een deel in te delen als strategisch, operationeel en tactisch. Alleen worden deze termen en de duiding van deze termen niet eenduidig gebruikt. Daardoor kan het gebruik van deze termen verwarring opleveren en daarnaast dekken ze niet de gehele samenhang. In dit rapport worden de niveaus daarom aangeduid met niveau 1, 2 en 3. In het onderstaande kader staat beschreven wat onder deze niveaus wordt verstaan.

De drie abstractieniveaus beschreven:

Niveau 1 - Integraal overzicht oorzaken en gevolgen. Breed observeren, trends ontdekken. Tegenstrijdigheden en complexiteit omarmen. Bepalen positie en toewerken naar positie om kansen te pakken en risico's te veranderen. Lange termijn en strategische input.

Niveau 2 - In overleg, met beleid. Specifiek overzicht oorzaken en gevolgen. Weloverwogen toewerken naar beoogde uitkomst. Bepalen beschikbare middelen en op doeltreffende wijze inzetten. Middellange termijn en tactische input.

Niveau 3 - Iets dat gaande is. Geschikt en gereed om te gebruiken en in te zetten. Korte termijn en operationele input.

Uit de verkenning komt naar voren dat de uitsplitsing op deze drie niveaus in de praktijk nog niet zo duidelijk is. Door in deze verkenning expliciet uit te splitsen op drie niveaus wordt duidelijk wat er op welk niveau wordt gedaan en wordt de onderlinge samenhang beter zichtbaar. Er kan daardoor worden gezocht naar de uitwisselbaarheid en overlap. Op deze manier kan de methodiek efficiënter worden ingericht en kan gebruik worden gemaakt van wat er is of elders wordt gedaan. Daarnaast helpt het de dialoog en zorgt het ervoor dat we het “over hetzelfde hebben”. De verschillende factoren worden in de onderstaande paragrafen verder uitgewerkt.

2.1.1. Scope, soort en detailniveau risico's

In de huidige regionale risicoprofielen zijn bekende, bestaande risico's uitgewerkt. Hierbij gaat het voornamelijk om 'fysieke' risico's, zoals bijvoorbeeld “natuurbrand, overstroming, brand in hoogbouw”. Voor de zorgrisico's geldt dat deze, voor de veiligheidsregio, meer onder 'fysieke' risico's vallen. Onder 'sociale' risico's vallen “maatschappelijke onrust” en “terrorisme” of deze komen terug als effect van een ander risico. Voor 'gezondheidsrisico's' wordt meestal “pandemie” als risico genoemd. Te zien is dat verschillende risico's met een verschillend detailniveau in één profiel en één matrix naast elkaar worden gezet. Bijvoorbeeld de beperkt gedetailleerde “uitval vitale infrastructuur”, minder gedetailleerde “overstroming” en de meer gedetailleerde “brand in hoogbouw”. Daarmee bestaat de kans dat er meer aandacht uitgaat naar een risico dat meer tot de verbeelding spreekt of meer 'tastbaar' is en dat niet alle risico's de nodige aandacht krijgen. Het is beter risico's in samenhang te bezien ten opzichte van risico's en dreigingen van hetzelfde detailniveau en de verschillende niveaus (Figuur 3) niet door elkaar te gebruiken.

In deze verkenning wordt expliciet de wens genoemd om ook risico's met een kleine impact mee te nemen in de uiteindelijke matrix (al dan niet de som van impact per jaar). Dit roept de vraag op welke soort en type risico's onderdeel zouden moeten zijn van het risicobeeld (niveau 1, Figuur 3). Mogelijk kunnen de meer gedetailleerde risico's en risico's met kleine impact beter een plek krijgen in een risicoscan (niveau 2) of risicomonitor (niveau 3). Hierdoor zijn ze beter zichtbaar en wordt de samenhang tussen risico's van hetzelfde detail-/abstractieniveau bewaakt.

Voor al deze risico's wordt de huidige scenario-benadering gebruikt. Voor het uitwerken van cascade-effecten en 'onzekere' risico's is een nieuwe benadering nodig. Hiervoor is het (vaak) niet mogelijk om de huidige scenario benadering te gebruiken omdat deze minder goed/niet te voorspellen zijn. Trends en ontwikkelingen spelen in de nieuwe risicoprofielen steeds meer een rol, de manier waarop deze worden meegenomen verschilt echter tussen de verschillende profielen. Sommige regio's nemen de invloed van deze trends en ontwikkelingen mee als input op de scenario-uitwerking van de bestaande risico's. Andere regio's zien een analyse van de trends en ontwikkelingen als een toekomstverkenning en een inventarisatie van 'onzekere' risico's en cascade-effecten. Het verschil zit daarbij in het niveau van uitwerking en de mate van expliciteren van de trends en ontwikkelingen. Door trends en ontwikkelingen expliciet uit te werken als toekomstverkenning en als zodanig mee te nemen in het risicobeeld kan de (strategische) beleidsvorming hierop aansluiten en kan een betere voorbereiding op 'onzekere' risico's en cascade-effecten worden gedaan.

Op nationaal niveau is een ontwikkeling te zien in de benadering van trends en ontwikkelingen in de verschillende producten van de afgelopen jaren (Tabel 1). Bij de laatste Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid is ook gebruik gemaakt van een meer integrale benadering voor relevante ontwikkelingen en sluimerende dreigingen.

Tabel 1. Ontwikkeling in benadering trends/ontwikkelingen op nationaal niveau

Product	Jaar	Benadering trends en ontwikkelingen
Nationaal Veiligheidsprofiel	2016	8 dreigingsthema's. Ontwikkelingen hierin meegenomen. Daarnaast autonome ontwikkelingen met indirecte invloed op nationale veiligheid
Horizonscan Nationale Veiligheid	2019	Scan autonome ontwikkelingen en megatrends. Dreigingen clusteren adhv onderlinge verbanden. (informatie)technologie meenemen als additionele focus op andere ontwikkelingen.
Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid	2019	Meenemen uitkomsten scan autonome ontwikkelingen en megatrends in uitwerking dreigingsthema's.
Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid	2022	9 dreigingsthema's. Ontwikkelingen meegenomen in uitwerking scenario's, meer fenomeenanalyse. Ook meegenomen relevante ontwikkelingen en sluimerende dreigingen, hierbij meer integrale benadering en vraagstukken als complexe systemen benaderd.

Voor het duiden van deze verschillende soorten trends en ontwikkelingen zijn verschillende methodische aanvieligroutes te gebruiken. Zoals bijvoorbeeld (fenomeen)scenario's of DESTEP-analyse. De gebruikte methode hangt af van het abstractieniveau waarop deze wordt bepaald. Het meenemen van trends en ontwikkelingen in de toekomstverkenning zoals weergegeven op niveau 1 (Figuur 3) kan houvast bieden bij 'onzekere' risico's en cascade-effecten. Voor deze toekomstverkenning zou gebruik gemaakt kunnen worden van de analyse die op nationaal niveau wordt uitgevoerd.

2.1.2. Doel en dynamiek

Het in beeld brengen van risico's wordt gedaan met verschillende doelen. Hiermee worden verschillende doelgroepen bediend. Deze doelen hangen samen met het abstractieniveau waarop deze risico's worden bepaald en deze bepalen ook de periode waarover deze risico's worden bepaald en hoe vaak deze risicobepaling wordt gedaan (Figuur 3).

In het onderzoek 'risico's in samenhang' (IFV, 2018; p. 27) werden de verschillende doelen van het Regionaal Risicoprofiel (RRP) en de bijbehorende doelgroepen die het RRP heeft al eerder benoemd:

- Het biedt een basis voor besluitvorming en beleid van de veiligheidsregio. De doelgroep is dan met name het eigen bestuur en management.
- Het biedt een basis voor inzet van capaciteiten, beïnvloedingsmogelijkheden en risicocommunicatie. De doelgroep is dan de eigen organisatie.
- Het biedt een methode om het gesprek met partners aan te gaan. Externe partners zijn dan de doelgroep.
- Het biedt een basis voor de communicatie met gemeenten, waarbij de gemeenteraden de doelgroep zijn.

Deze verschillende doelen worden nogmaals bevestigd in de groepsinterviews. Vanuit de methodiek in de handreiking Regionaal Risicoprofiel (Min. BZK, 2009) zouden de doelen bereikt kunnen worden door middel van één product; het Regionaal Risicoprofiel. In deze verkenning geven meerdere regio's aan dat er in de loop van de jaren verschillende (deel-)producten zijn ontwikkeld om aan de verschillende doelen en doelgroepen tegemoet te komen. Bijvoorbeeld aparte profielen per gemeente om met de gemeenten in gesprek te gaan en "weekoverzichten" van een VIC/VIK om het gesprek met partners aan te gaan. Hierdoor is echter wel een 'wildgroei' aan (deel-)producten ontstaan.

Voor al deze doelen wordt in de groepsinterviews de wens geuit om de risico's meer dynamisch in beeld brengen. De reden die hiervoor wordt genoemd is dat hierdoor flexibeler en veerkrachtiger op (onzekere) risico's ingespeeld kan worden.

Op basis van het onderzoek ‘Dynamisch risicoprofiel’ (NIPV, 2022a) blijkt dat er verschillende betekenissen zijn van het concept “dynamisch”:

1. Risico’s zelf, deze kunnen veranderen of blijven gelijk
2. Frequentie van opstellen van de risicobeelden
3. Model, het model zelf is lerend en dynamisch

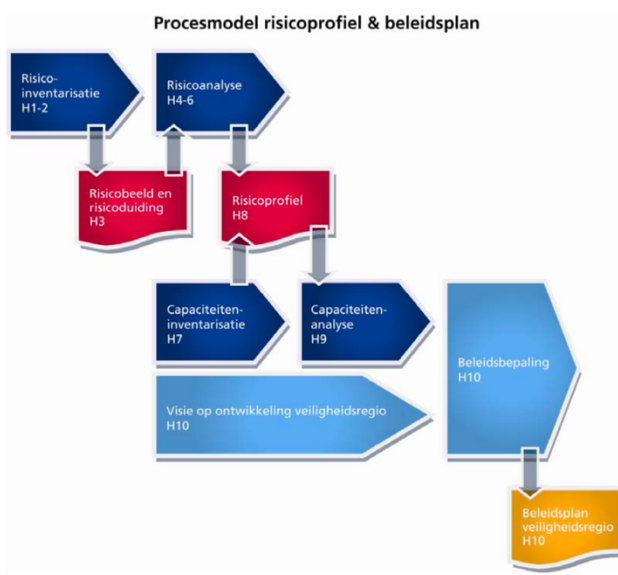
Vanzelfsprekend moet rekening worden gehouden met de dynamiek in bepaalde risico’s of dreigingen (1). Stroomuitval in de winter betekent echt iets anders, dan in de zomer. Deze dynamiek wordt veelal meegenomen in de scenario’s. Ook kunnen risico’s een vaste dynamiek hebben, bijvoorbeeld gedurende het jaar, zoals natuurbrandrisico’s die meer waarschijnlijk zijn in de zomer dan in de winter. Vanuit de regio’s wordt bij het woord “dynamisch” vaak gedacht aan het frequenter in beeld brengen (2). In ieder geval vaker dan één keer per 4 jaar, zoals in de huidige methodiek wordt gedaan (en op basis van Wvr verplicht is). Op dit vlak wordt in veel regio’s geëxperimenteerd met het opstellen van operationele en tactische risicobeelden. Dit gaat daarbij vooral om de dynamische beelden op niveau 3 (Figuur 3). Voor het risicobeeld op niveau 1 dat input vormt voor het strategisch beleidsplan geven een aantal regio’s aan dat het daarbij niet alleen gaat om dynamische risico’s maar ook om minder snel veranderende (meer statische) risico’s waardoor dit beeld niet zo frequent hoeft te worden gemaakt.

Daarnaast wordt de wens geuit om met de methodiek voor het Regionaal Risicoprofiel in te kunnen spelen op ‘onzekere’ risico’s en cascade-effecten. Dit vraagt een bepaalde dynamiek van de methodiek die wordt gebruikt. Op nationaal niveau wordt de methodiek na de totstandkoming van de risicoanalyse geëvalueerd en worden (indien nodig) wijzigingen doorgevoerd in de methodiek voor het gebruik bij de volgende risicoanalyse. Deze vorm van een “lerend, dynamisch model” (3) kan helpen om flexibeler in te spelen op ‘onzekere’ risico’s en cascade-effecten.

Hieruit is op te maken dat alle drie de betekenissen van het concept “dynamisch” een rol spelen in de doorontwikkeling van de methodiek. Het is van belang om elke keer te duiden welke betekenis van “dynamisch” wordt bedoeld.

2.2. Een complexe omgeving vraagt professionalisering

Alle regio’s zijn ooit gestart met het volgen van de processtappen uit de methodiek zoals beschreven in de handreiking Regionaal Risicoprofiel (Min. BZK, 2009). De processtappen staan in Figuur 4.



Figuur 4. Processtappen om te komen tot een Regionaal Risicoprofiel en een Regionaal Beleidsplan (Figuur uit Handreiking RRP (Min. BZK, 2009; p.II-9)

Het merendeel van de regio's heeft inmiddels bewust gekozen voor het in detail aanpassen van de methodiek of het volledig loslaten van de methodiek bij het opstellen van het huidige Regionaal Risicoprofiel. Als reden hiervoor wordt onder meer genoemd:

- De methodiek is te "complex"
- Alle stappen volgen is te veel werk
- De methodiek voldoet niet meer voor 'onzekere' risico's
- De methodiek biedt geen ruimte voor meenemen van cascade-effecten

Bij de complexiteit van de methodiek worden vooral de hoeveelheid stappen in de risicoanalyse en de omvangrijke analyse van alle criteria voor het bepalen van de impact bedoeld. De wens voor een "simpeler" methodiek wordt in dit kader een aantal keren geuit. Daarnaast geven de respondenten aan dat het uitwerken van de losstaande scenario's geen ruimte biedt om de cascade-effecten tussen verschillende soorten incidenten op een eenduidige wijze mee te nemen. Dit, terwijl de samenhang tussen de risico's steeds groter wordt, waardoor deze cascade-effecten een steeds grotere rol gaan spelen (IFV, 2020). Ook in recente literatuur (Tooze, 2021) wordt steeds meer gewezen op de complexiteit van onze samenleving, waardoor niet alleen cascade-effecten sneller optreden, maar ook verschillende crisistypen gelijktijdig kunnen optreden, de "polycrisis" (Rizoomes, 2022). De huidige methodiek houdt hier geen of onvoldoende rekening mee.

Dit vraagt een doorontwikkeling van de methodiek in de volle breedte, niet zozeer een versimpeling, maar een professionalisering waarbij efficiënt gebruik wordt gemaakt van wat er is. Hiervoor is het nodig dat verschillende producten onderling vergelijkbaar zijn en dat er een versterking is van de koppeling tussen risicoanalyse en beleidsvorming. Deze punten worden verder uitgewerkt in de onderstaande paragrafen.

2.2.1. Onderlinge vergelijkbaarheid bevorderen

De methodiek uit de handreiking wordt niet door alle regio's op dezelfde wijze toegepast, zoals blijkt uit de analyse van de huidige situatie (Tabel b, Bijlage II). Doordat er tegen de beperkingen van de huidige methodiek wordt aangelopen hebben veel regio's zelf stappen gezet naar aanpassingen in de methodiek om te komen tot een Regionaal Risicoprofiel. In de loop van de jaren zijn de profielen daardoor uit elkaar gaan lopen. De onderlinge vergelijkbaarheid en aansluiting op de nationale risicoanalyse is daardoor lastig.

Er worden verschillende (nieuwe) termen gebruikt die niet altijd hetzelfde worden geïnterpreteerd. Hierdoor lijkt het alsof we het over hetzelfde hebben, maar blijkt bij doorvragen toch dat er een andere invulling wordt bedoeld. Voorbeeld hiervan is de term "risicobeeld". Deze term wordt gebruikt voor zowel operationele beelden als voor strategische beelden. Het is daardoor niet direct duidelijk om risico's van welk niveau (Figuur 3) het gaat. Ook de term "dynamisch" kent een diverse invulling, zoals al eerder beschreven in deze rapportage (§2.1.2). In het onderzoek 'Dynamisch Risicoprofiel' (NIPV, 2022a) werd dan ook de oproep gedaan om "de aansluiting met alle regio's te herstellen door uniforme begrippen en systematiek af te spreken". Het opnieuw inrichten van het "landelijk netwerk RRP" om de onderlinge vergelijkbaarheid (opnieuw) te bevorderen wordt als wens genoemd. Dit wordt bevestigd in de groepsinterviews. Het gevoel leeft dat alle regio's nu -ieder voor zich- het wiel aan het uitvinden zijn. Wel zijn er al verschillende samenwerkingen tussen regio's waarbij de afstemming op dit onderwerp wordt gezocht, maar de afstemming tussen deze samenwerkingsverbanden zijn beperkt waardoor de werkwijzen nog steeds uit elkaar kunnen gaan lopen.

Uit de groepsinterviews komt naar voren dat het digitaal weergeven van het risicoprofiel kan helpen bij de praktische uitvoering van de onderlinge vergelijking. Hierdoor wordt het ook makkelijker om nationaal, bovenregionaal en regionaal (in de toekomst) te koppelen. Dit sluit aan bij de (meer) visuele weergave van de risicobeelden in het VIC/VIK en KCR2.

2.2.2. Versterken koppeling risicoanalyse en beleidsvorming

Er is in de praktijk geen hele sterke koppeling tussen de risicoanalyse en beleidsvorming. Dat komt omdat een capaciteitanalyse niet altijd wordt gemaakt (IFV, 2018) en omdat de frequenties voor het updaten van risicoprofiel en beleidsplan niet altijd meer synchroon lopen. De ambities in het beleidsplan van de veiligheidsregio worden daarom niet per se gebaseerd op het multidisciplinaire risicoprofiel, maar veelal op basis van de dialoog met de gemeenten over de brandweezorg. Ook uit eerder onderzoek bleek dit (NIPV, 2018; p.19):

“Desgevraagd geven respondenten aan dat het risicoprofiel zeer beperkt wordt gebruikt bij het opstellen van het beleidsplan en bij het maken van beleidskeuzes. De reguliere inzet voor branden bepaalt het overgrote deel van de capaciteit die wordt ingezet. De overige (beperkte) capaciteit wordt verdeeld ten behoeve van de (preparatie op de) crisisbeheersing, waarbij met name landelijke thema’s de (bestuurlijke) prioriteit bepalen.”

Er is in de methodiek echter wel samenhang tussen de analyse en beleidsvorming. In de handreiking Regionaal Risicoprofiel (Min.BZK, 2009) staan de verschillende stappen in de risicoanalyse en beleidsvorming genoemd. Hoe stevig deze samenhang is, is afhankelijk van het gekozen “model” (Min. BZK, 2009, p.II-11). In het “tweede model” worden de risicoanalyse en capaciteitanalyse tegelijkertijd uitgevoerd waardoor er een grotere samenhang is. Uit de verkenning komt naar voren dat een beperkt aantal regio’s deze capaciteitanalyse heeft gemaakt, de manier waarop deze wordt gemaakt loopt daarbij uiteen. In de groepsinterviews wordt genoemd dat het maken van een capaciteitanalyse wel belangrijk is om te bepalen of de regio goed voorbereid is op een crisis en wat er al aan het risico wordt gedaan. Ook in de nationale veiligheidsstrategie wordt een “weerbaarheidsanalyse” toegepast voordat het beleid wordt gemaakt. De vraag is echter; moet deze worden uitgevoerd als onderdeel van de analyse (om de waarschijnlijkheid en impact beter te kunnen duiden) of moet deze achteraf, als onderdeel van de beleidsvorming, worden gedaan? Aangegeven wordt dat het van groot belang is om “transparant en zuiver” weer te geven wat de risico’s zijn voordat wordt bepaald welke risico’s prioriteit krijgen (bestuurlijke afweging) en deze worden meegenomen in beleid.

Wat ook als belangrijk punt wordt genoemd, is het behouden van een bepaalde mate van “objectiviteit” in het inventariseren en analyseren van de risico’s voordat er een bestuurlijke afweging wordt gemaakt en het beleid wordt bepaald. Door de semi-kwantitatieve benadering van de risicoanalyse in de huidige methodiek ontstaat er echter de schijn van objectiviteit. Deze semi-kwantitatieve analyse op basis van “expert-judgement” van een klein aantal “experts” is niet objectief. Het inschatten van risico’s wordt door verschillende vormen van ‘bias’ beïnvloedt. Door het kleine aantal ‘experts’ wordt deze ‘bias’ niet uitgefilterd, waardoor de risicoanalyse niet als objectief kan worden gezien (Bertholet, 2016). Uit eerder onderzoek (IFV, 2018) blijkt ook dat beeldvorming een duidelijke rol speelt in de samenstelling van het projectteam van het Regionaal Risicoprofiel en de te betrekken actoren en daarmee (dus ook) op de uitkomsten van de risico-inventarisatie en -analyse. In de groepsinterviews wordt aangegeven dat het belangrijk is om dit verder te professionaliseren en risico-inventarisatie en -analyse meer als vakgebied in te richten.

2.3. Inzicht hebben in onzekerheden

Naast de bekende risico's ontstaan er steeds meer andere typen risico's waarvan de gevolgen en (cascade-)effecten minder goed te voorspellen zijn en waarbij het belangrijk is om sneller en flexibeler te reageren. Beide risico's zullen naast elkaar voorkomen. Zoals aangegeven in de 'Toekomstverkenning Crisisbeheersing' (NIPV, 2022; p.62) vraagt dit een andere aanpak.

"[...] Ook zal het cascade-effect van crises groter worden, doordat alles met elkaar verweven is. De kans op onverwachte wendingen wordt bovendien groter, naarmate crises langer duren. Door deze onvoorspelbaarheid zijn traditionele vormen van voorbereiden, gericht op gedetailleerde planvorming en oefenen op acute crisisbestrijding, passé. Voor veiligheidsregio's, gemeenten en vakdepartementen worden improvisatievermogen en procesmatige aanpak van crises steeds belangrijker."

Het leren omgaan met onzekerheden wordt steeds belangrijker. Hiervoor is het niet meer afdoende om (alleen) de factoren "waarschijnlijkheid" en "impact" te bepalen. Hierbij zijn ook andere factoren, zoals de factor "onzekerheid" nodig, dit kan helpen om een inschatting te maken hoe er op een risico gereageerd kan worden. Hierbij wordt 'onzekerheid' gezien als de mate waarin het mogelijk is om een betrouwbare inschatting van impact en waarschijnlijkheid te maken.

Het is van belang om te investeren in het scannen en monitoren op risico's om snel te kunnen reageren. Daarbij is het van belang om ook "de gevoelstemperatuur van de samenleving" (IFV, 2020; p.41) mee te nemen in de analyse. Daarnaast is het belangrijk om de gevolgen van risico's sneller te herkennen en hierop in te kunnen spelen met de "waaier" van bekende (beheers)maatregelen. Het is hiervoor van belang om inzicht te hebben in het spectrum van generieke gevolgen en in te zetten op het verbeteren van monitoring en detectie. Er is daarbij behoefte aan "voelsprietten in de maatschappij" die niet alleen gebaseerd is op data maar ook op "sentimenten en beleving". Inzicht in trends en ontwikkelingen op niveau 1 om hierop in te kunnen spelen en beleid op te kunnen maken en daarnaast het meer data-gedreven zicht op de dagelijks veranderende risico's op niveau 3 (zie Figuur 3). In de groepsinterviews wordt het belang genoemd van het verbinden van de niveaus en het inrichten van een continu proces, in plaats van een eenmalige (projectmatige) exercitie om beter inzicht te hebben op onzekerheden en cascade-effecten.

2.4. Nationaal wat nationaal kan en regionaal wat regionaal moet

Op nationaal niveau wordt ongeveer één keer per vier jaar een risicoanalyse gemaakt. Deze bevat een 'all-hazard' overzicht van de belangrijkste risico's voor de nationale veiligheid. Deze analyse is primair bedoeld voor de (landelijke) overheid. In de Handreiking regionaal risicoprofiel (Min. BZK, 2009) wordt aangegeven dat de basis voor de analyse van risico's (de methodiek) op eenzelfde wijze is vormgegeven als de risicobeoordeling op nationaal niveau. De inhoudelijke en procesmatige aanpassingen in de methodiek sinds 2009 zoals gebruikt bij de nationale risicoanalyse, zijn echter nog niet verwerkt in de landelijke 'Handreiking regionaal risicoprofiel'.

Er kan beter gebruik worden gemaakt van de risicoanalyse op nationaal niveau, zoals ook uit eerdere onderzoeken van het IFV 'Risico's in samenhang' (2018) en 'Verbinding tussen werelden' (2019) naar voren komt. Eén van de aanbevelingen uit de onderzoeken is te komen tot een betere taakverdeling tussen de regio's en het Rijk. Welke risicotypen zijn landelijk generiek en welke zijn regionaal-specifiek? Daarnaast kan bij de analyse van zogenoemde bovenregionale risico's worden gezocht naar coalities tussen Rijk en meerdere regio's. Deze verdeling wordt in de groepsinterviews door de regio's ook benoemd. Er wordt genoemd dat het onzinnig is om in alle regio's zelf (bovenregionale) risico's helemaal uit te werken terwijl deze niet veel verschillen per regio.

Regio's kunnen zich daarbij beter gaan concentreren op de "impactbeoordeling" (IFV, 2019; p.43). Daarmee wordt bedoeld dat de specifieke effecten op de eigen regio in beeld kunnen worden gebracht van de op nationaal/bovenregionaal niveau beschreven risico's. Daarbij kan antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

- Wat zijn de aandachtspunten voor het eigen gebied, voor zover deze afwijken van de generieke risicoanalyse?
- Wat zijn mogelijke cascade-effecten (sector-overstijgende scenario's) in onze regio?

De risicoanalyse op nationaal niveau levert inzicht in de toekomstverkenning van de trends en ontwikkelingen en kijkt naar de samenhang hiertussen. Deze analyse levert input op dreigingen die voornamelijk op nationale schaal een rol spelen en op dreigingen waarbij er overlap is tussen de nationale en regionale schaal (Figuur 5). Voor deze laatste risico's zouden de regio's een "impactbeoordeling" kunnen doen zodat deze kan worden meegenomen in het beleidsplan op niveau 1 (Figuur 3).

Bij het Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk (KCR2), wordt gewerkt aan een "actueel dynamisch landelijk risicobeeld". Hierbij wordt momenteel een bovenregionale scenario-uitwerking gemaakt van twee scenario's (Risicovol/extreem weer en polarisatie/maatschappelijke onrust). Het idee is om meer van dit soort bovenregionale thema's in de toekomst gezamenlijk uit te werken zodat deze een gelijke input kunnen vormen voor de individuele regio's. Dit actuele en dynamische beeld is input voor de regio's voor het dynamische beeld op niveau 3. Ook op basis van dit beeld kan een regio zijn eigen "impactbeoordeling" uitvoeren. Deze levert dan input voor "inzet en maatregelen" (Figuur 3).



Figuur 5. Verdeling en overlap thema's nationaal en regionaal (Figuur B1.1 ANV, 2016)

3. Conclusies

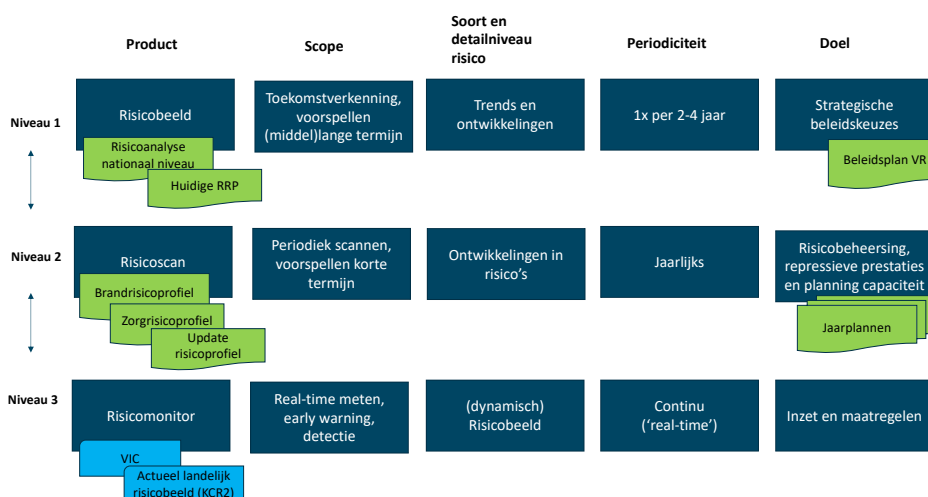
Het doel van deze verkenning is het in beeld brengen van de punten die van belang zijn om mee te nemen in de doorontwikkeling van de methodiek van het Regionaal Risicoprofiel en daarmee antwoord te geven op de verkenningsvragen (§1.2):

- Met welk doel brengen de regio's veiligheidsrisico's in beeld?
- Hoe moet het in beeld brengen van risico's en de risicobeoordeling er in de toekomst uitzien?
- Hoe willen regio's deze risicobeoordeling gaan gebruiken?
- Wat betekent dit voor de methodiek?

Op basis van de resultaten (Hoofdstuk 2) kunnen de volgende drie conclusies worden getrokken.

1. RRP in de huidige vorm geeft onvoldoende invulling op alle drie (abstractie)niveaus

De behoeften van de veiligheidsregio's om risico's in beeld te brengen om verschillende doelen te bereiken liggen op drie verschillende (abstractie)niveaus (zie Figuur 3), maar het RRP in zijn huidige vorm geeft onvoldoende invulling hieraan op al die niveaus. Daardoor zijn in de loop van de jaren binnen de regio's verschillende (RRP deel-)producten ontwikkeld. Dit heeft geleid tot een wildgroei aan manieren om risico's in beeld te brengen bij de regio's, waarbij het niet altijd direct duidelijk is om welk niveau het gaat. Ook worden de verschillende niveaus door elkaar gebruikt en wel of niet gecombineerd, wat maakt dat de ontwikkelde producten onderling slecht vergelijkbaar zijn. Het heeft ook bijgedragen aan de spraakverwarring rond begrippen, methodieken en producten. Dit heeft de samenhang en samenwerking op het gebied van risico-inventarisatie en -analyse geen goed gedaan. Er is behoefte aan de ontwikkeling van een nieuw eenduidig product (of meerdere producten) voor het in beeld brengen van risico's op de verschillende niveaus. Hierbij kan slim gebruik worden gemaakt van (een combinatie) van de (deel-)producten en initiatieven bij de verschillende regio's en kennis- en crisispartners.



Figuur 3. Verschillen en uitsplitsing op de drie (abstractie)niveaus

2. Professionalisering is een randvoorwaarde om de methodiek RRP door te ontwikkelen

Uit de verkenning komt de breedte van de wensen en behoeften bij de veiligheidsregio's en partners rond het RRP naar voren. Deze betreffen niet alleen de methodiek zelf, maar ook de meer randvoorwaardelijke punten rond professionalisering, zoals een eenduidig begrippenkader, eenduidigheid in het doel voor in beeld brengen van risico's, de plek van risico-inventarisatie en -analyse in de cyclische crisisbeheersing en brandweezorg en de wijze waarop met het RRP als instrument kan worden gewerkt. In deze verkenning kwam naar voren dat deze punten óók moeten worden meegenomen in het proces rond de doorontwikkeling van de methodiek RRP.

3. Doorontwikkeling methodiek vraagt een gedeelde visie op omgaan met risico's

Omdat de methodiekwontwikkeling en verdere professionalisering op elkaar inwerken, kunnen nu nog niet alle aanpassingen in de methodiek concreet worden beschreven. Het is van belang om het als veiligheidsregio's met elkaar eens te worden over het overkoepelend doel en de opzet van het toekomstige 'instrument' voor risico-inventarisatie en analyse. Gaat het over alle drie de niveaus of slechts enkele van de niveaus? Hoe past dit binnen het proces van regionale risico-inventarisatie en -analyse? Wat is de samenhang met de cyclische crisisbeheersing/veiligheidsketen? Welke risico's wil de veiligheidsregio in beeld brengen? Vervolgens wordt duidelijk hoe het product (of producten) eruit moet gaan zien en kan de methodiek daarop worden ontwikkeld. Het is dan ook van groot belang dat de regio's een gedeelde visie ontwikkelen op het omgaan met risico's. Dit vraagt nadrukkelijk afstemming en een besluit van de veiligheidsregio's tezamen.

4. Adviezen voor doorontwikkeling

In dit hoofdstuk worden adviezen gegeven voor de doorontwikkeling van de methodiek en de randvoorwaardelijke punten rond verdere professionalisering. In aparte kaders staan de implicaties van deze adviezen voor de doorontwikkeling (oranje) en mogelijke denkrichtingen voor het vervolg (groen).

Adviezen voor doorontwikkeling:

Geef het vervolgproces vorm als ontwikkeling van een integraal vakgebied, dit betekent:

1. Ontwikkel een eenduidig proces voor risico-inventarisatie en -analyse
2. Bevorder samenhang lokaal, regionaal en nationaal niveau
3. Introduceer een (nieuw) eenduidig begrippenkader
4. Investeer in risico-professionals

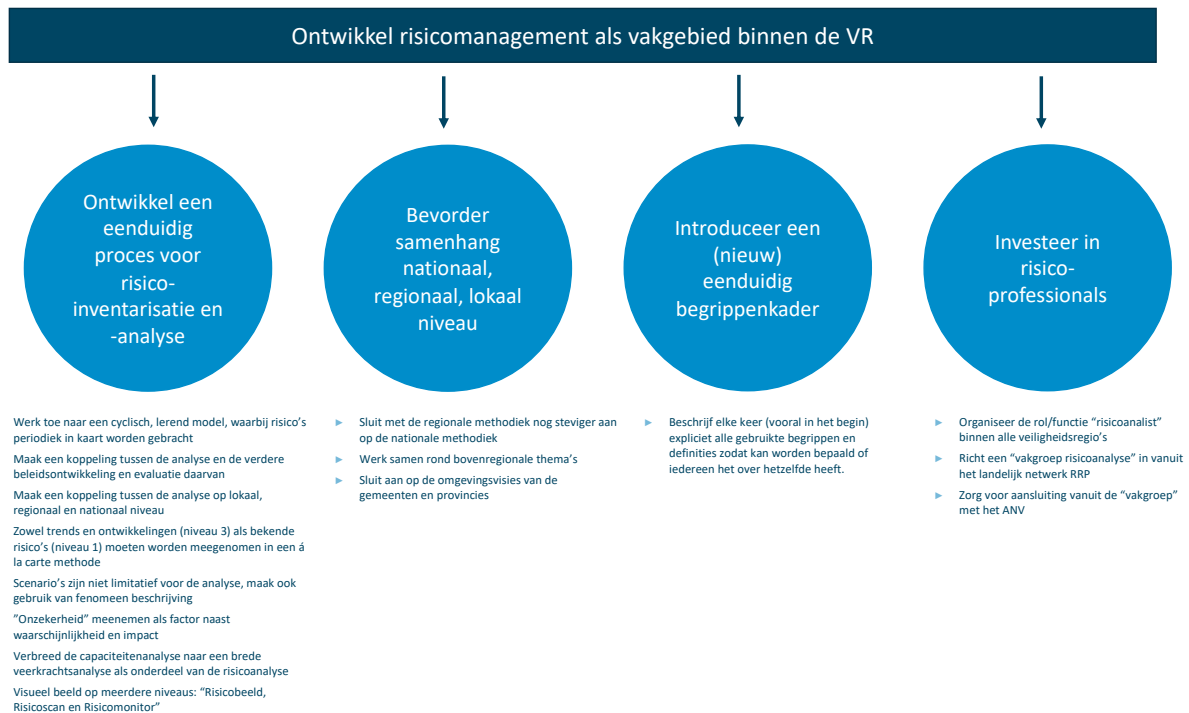
4.1. Geef het vervolgproces vorm als ontwikkeling van een integraal vakgebied

De toegenomen complexiteit van de omgeving en de daardoor toenemende onzekerheid vraagt om een andere benadering voor het in beeld brengen van risico's. Dit vraagt om het hanteren van een meer procesmatige benadering (in plaats van losse producten en projecten), eenduidigheid in de risico-inventarisatie en -analyse op meerdere niveaus en meer integraliteit door samenwerking op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Daarnaast vraagt het om deskundigheidsbevordering (in plaats van uitvoering door steeds wisselende medewerkers). Het opstellen van het Regionaal Risicoprofiel is niet (meer) iets is wat je er "zomaar even bij doet". Ook is het belangrijk voor verdere professionalisering dat er eenduidigheid is in gebruikte begrippen en een gedeelde visie op het omgaan met risico's.

Daarbij dient risicomanagement een volwaardige plek te krijgen binnen de veiligheidsregio zodat de cyclische crisisbeheersing en een goede aansluiting op de veiligheidsketen van de brandweezorg worden gewaarborgd. Risicomanagement omvat daarbij het hele proces van omgaan met risico's vanuit een multidisciplinaire scope. Van het in beeld brengen van risico's (inventarisatie en analyse) tot de bepaling in beleid hoe er met de risico's wordt omgegaan (risico- en crisisbeheersing).

Omdat zowel de methodiekontwikkeling als de brede professionalisering nodig zijn en deze elkaar versterken is het een logische stap om risicomanagement in de breedte te ontwikkelen langs de lijn van een integraal vakgebied. De onderdelen voor het vakgebied zijn specifiek voor risicomanagement vertaald naar vier belangrijke elementen, zie Figuur 6 (dit zijn tevens de richtinggevende adviezen in deze rapportage). Deze zijn:

- Ontwikkel een eenduidig proces voor risico-inventarisatie en -analyse
- Bevorder samenhang nationaal, regionaal en lokaal niveau
- Introduceer een (nieuw) eenduidig begrippenkader
- Investeer in risico-professionals



Figuur 6. Ontwikkelen van risicomanagement als vakgebied binnen de veiligheidsregio met daaronder de verschillende onderdelen die geprofessionaliseerd kunnen worden en de implicaties voor de doorontwikkeling van de methodiek die hieruit komen.

Geadviseerd wordt deze elementen in samenhang op te pakken in het vervolgproces van de doorontwikkeling methodiek RRP, zodat deze elementen de kaders en bouwstenen kunnen vormen voor de gezamenlijke visieontwikkeling. Vervolgens zal, door de steeds verdere ontwikkeling van het vakgebied en daardoor ontstaan van nieuwe inzichten, deze visie continu worden aangescherpt. De elementen zijn in de volgende paragrafen verder toegelicht en uitgewerkt.

4.1.1. Ontwikkel een eenduidig proces voor risico-inventarisatie en -analyse

Implicaties voor doorontwikkeling:

- ▶ Werk toe naar een cyclisch, lerend model, waarbij risico's periodiek in kaart worden gebracht
- ▶ Maak een koppeling tussen de analyse en de verdere beleidsontwikkeling en evaluatie daarvan
- ▶ Maak een koppeling tussen de analyse op lokaal, regionaal en nationaal niveau
- ▶ Zowel trends en ontwikkelingen (niveau 3) als bekende risico's (niveau 1) moeten worden meegenomen in een á la carte methode
- ▶ Scenario's zijn niet limitatief voor de analyse, maak ook gebruik van fenomenen beschrijving
- ▶ "Onzekerheid" meenemen als factor naast waarschijnlijkheid en impact
- ▶ Verbreed de capaciteitanalyse naar een brede veerkrachtsanalyse als onderdeel van de risicoanalyse
- ▶ Visueel beeld op meerdere niveaus: "Risicobeeld, Risicoscan en Risicomonitor"

Het omgaan met risico's vraagt om een eenduidig, integraal en cyclisch proces voor het in beeld brengen van risico's, in plaats van een tijdelijk project gericht op het realiseren van een product. Het proces is 'integraal' omdat er op alle drie abstractieniveaus (Figuur 3) behoefte is aan zicht op risico's én omdat er een samenhang is tussen lokaal, regionaal en nationaal niveau. Allereerst zal er afstemming nodig zijn over het overkoepelende doel en samenhang tussen de risicoprofielen op verschillende (abstractie)niveaus, zie Figuur 3 in deze rapportage. Dat vraagt onder meer een "harmonisatie" in de analyse en producten. Deze ambitie staat overigens ook benoemd in de

Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg (2022; p.10). Hierin geeft het Ministerie van J&V aan dat de ambitie is om “*gezamenlijk risico-inventarisatie, -analyse en voorbereiding verder [te] intensiveren en harmoniseren*”.

Het proces is “cyclisch” omdat er is een stevige koppeling is tussen de risicoanalyse en de beleidsontwikkeling. Ontwikkelingen in de samenleving en beleidskeuzes of aanpak van risico’s hebben immers impact op de risico’s. In de praktijk is deze koppeling echter niet zo stevig, het zou helpen wanneer de risico’s periodiek opnieuw in beeld worden gebracht. De inventarisatie en analyse is een belangrijk onderdeel van de cyclische crisisbeheersing en de veiligheidsketen brandweezorg⁴. De risico’s uit de eerste ‘cyclus’, samen met de impact vanuit de beleidskeuzes of aanpak van risico’s (evaluatie van beleid) kunnen vervolgens weer input vormen voor de analyse van risico’s in een volgende ‘cyclus’. Opgemerkt wordt dat het van belang is om de “objectiviteit”, “transparantie” en “zuiverheid” van de analyse te behouden. Dat betekent dat het van belang is om de inventarisatie en analyse en beleidsontwikkeling in het proces wel onderscheidend te maken als separate (proces)stappen. Het is vervolgens een logische stap om de doorontwikkeling van de methodiek te beschouwen als professionalisering van risicomangement in brede zin.

Bij de risico-inventarisatie kan onderscheid worden gemaakt in “bekende”, “veranderende” en “nieuwe” dreigingen. Met “bekende dreiging” wordt bedoeld de dreiging die ook in de vorige editie stond en hierin zijn geen veranderingen. Bij een “veranderende dreiging” zijn trends en ontwikkelingen of beleidsactiviteiten die de dreiging of het bijbehorende risico mogelijk veranderen t.o.v. de vorige editie. Een “nieuwe dreiging” is een volledig nieuw fenomeen, deze dreiging stond niet in de vorige editie. Het is van belang om in de methodiek alle genoemde bedreigingen (op alle niveaus) mee te nemen. Het advies is om hierin te starten met het ontwikkelen van een á la carte methode, zodat er door veiligheidsregio’s kan worden gekozen voor de best passende insteek. Ook is het van belang dat ‘onzekerheid’ wordt meegenomen als factor naast waarschijnlijkheid en impact.

De Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid (ANV, 2022) is de risico-inventarisatie en -analyse op nationaal niveau, met kwantitatieve en kwalitatieve analyse door experts. De onderliggende Horizonscan (ANV, 2019a) is specifiek voor trends en ontwikkelingen. In de Horizonscan wordt meer door het toepassen van “forecasting” naar de toekomst gekeken. Hierbij worden de scenario’s uitgewerkt als fenomeen beschrijvingen. Deze zijn niet limitatief. In deze analyse op nationaal niveau worden de specialistische risicoanalyses van de vitale processen en sectoren (hieronder valt ook gezondheidszorg) ingebracht en meegenomen. De regio’s kunnen hiervan gebruik maken door deze fenomeen beschrijvingen over te nemen. Andersom kunnen het landelijk actueel risicobeeld (KCR2) en de dynamische regionale risicobeelden (VIC/VIK) input kunnen vormen voor de risicoanalyse op nationaal niveau. Wanneer meer gebruik gemaakt wordt van de nationale analyses, kan op regionaal niveau de focus gelegd worden op de impactanalyse van die dreigingen in de eigen regio.

Gebiedskennis is hierbij cruciaal. Hierbij zou specifiek gekeken kunnen worden naar:

- Hoe ziet regionaal de activiteit/proces/situatie eruit die het risico veroorzaakt?
- Beschrijven wat er mis kan gaan. Wat is de waarschijnlijkheid in de regio?
- Beschrijf de regionale omvang van het misgaan. Hoe veel, hoe lang, hoe hoog? Bouwstenen rijk.
- Wat is de netto impact van deze (rijksbrede) risico’s op onze regio?
- Waar zitten relevante cascade-effecten? Welke scenario’s starten mogelijk op door dit scenario?
- Waar moeten wij rekening mee houden vanuit onze (lokale) samenleving?

Capaciteitenanalyse verbreden naar veerkrachtsanalyse

Zoals beschreven in §2.2.2 wordt door de respondenten aangegeven dat het belangrijk is om een capaciteitenanalyse te maken, omdat deze inzicht geeft in wat er aan een risico wordt gedaan.

⁴ Zie Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, 2022.

In de huidige methodiek volgt deze capaciteitenanalyse als stap na de risicoanalyse. Daarnaast wordt in de risicoanalyse bij de uitwerking van de scenario's vaak impliciet meegenomen wat aanvullende kenmerken van een risico en samenhang met andere risico's zijn.

Door deze impliciete punten explicieter in beeld te brengen als 'aparte' stap in de analyse kan transparant worden wat het 'objectieve' risico is. Dan kan explicieter in beeld worden gebracht wat de regio aan maatregelen, capaciteiten en kennis/informatie heeft ingezet, of hoe het risicobewustzijn van de maatschappij ervoor staat. Dit zijn factoren die invloed kunnen hebben op de impact van het risico.

Door dit onderdeel uit te breiden naar een bredere "veerkrachtsanalyse" kan inzicht worden gegeven in de aanvullende kenmerken van een risico, zoals de volwassenheid, samenhang met andere risico's (zie ook in onderstaande kader wat onderdelen van de veerkrachtsanalyse kunnen zijn).

Dit is een bredere benadering dan de "capaciteitenanalyse" zoals beschreven in de handreiking Regionaal Risicoprofiel (Min. BZK, 2009). Het gaat hierbij niet alleen om "mensen en middelen" maar ook over aanvullende kennis, informatie en instrumenten. Daarom is de term "veerkracht" een term die beter de lading dekt. Deze stap kan dan als onderdeel van het proces volgen op een eerste analyse wat de risico's voor de regio betekenen. Daarmee kan het proces van in beeld brengen van risico's een integraal proces worden genoemd.

Deze analyse heeft raakvlakken met de "weerbaarheidsanalyse" die op nationaal niveau wordt uitgevoerd. Deze weerbaarheidsanalyse haakt aan op elementen die relevant zijn voor de impact van een bepaalde dreiging. Hiervan zou als uitgangspunt gebruik kunnen worden gemaakt in de "veerkrachtsanalyse", maar de veerkrachtsanalyse kan verder uitgebreid worden met andere onderdelen en uitgevoerd worden als onderdeel van de risicoanalyse.

Hiermee kan de vergelijkbaarheid van de risico's tussen rijk en regio's en regio's onderling worden bevorderd.

Onderdelen die binnen de veerkrachtsanalyse uitgevoerd kunnen worden:

- Volwassenheid van het risico
- Wat doen we al aan het risico? | baseline (basisprestaties)
- Risicobewustzijn in eigen regio (bedrijven, bewoners)
- Risicobewustzijn van de maatschappij (algemeen)
- Rol van de regio bij risico
- Veerkracht eigen organisatie (samenhang met bedrijfsrisico's)
- Veerkracht gemeenten
- Wie zijn de crisispartners; Veerkracht deze partners (op regionaal niveau)
- Veerkracht vitale partners (op landelijk niveau bepaald)
- Sentimenten van de samenleving (op lokaal niveau bepaald)/stand van het land?
- Samenhang/cascade-effecten/keteneffecten

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om als regio een volledige analyse uit voeren van het risicobewustzijn of de veerkracht van de maatschappij of andere organisaties. In de veerkrachtsanalyse is het idee om deze onderdelen als input op te halen bij de partners op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Zij kunnen deze onderdelen van de veerkrachtsanalyse uitvoeren waarna deze bij de regio kunnen worden gebundeld.

De onderdelen van de veerkrachtsanalyse kunnen worden uitgevoerd door partners op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

- Op nationaal niveau wordt reeds een weerbaarheidsanalyse gemaakt, de regio's zouden hier gebruik van kunnen maken.
- De analyse van de veerkracht van de regionale crisispartners zoals onder meer de brandweer, politie en gemeentelijke crisisorganisatie kan worden gedaan op regionaal niveau. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van (bestaande) continuïteitsplannen en ook van ervaringen met incidenten, die hebben plaatsgevonden.
- De analyse van de veerkracht en risicobewustzijn van de samenleving kan nadrukkelijk worden uitgevoerd in samenwerking met de gemeenten en provincies (lokale netwerken/verenigingen/vrijwilligers, sociaal domein, kwetsbaarheden en veerkracht in de fysieke leefomgeving et cetera) en de GGD (publieke gezondheid/ veerkracht van kwetsbare groepen mensen uit data van bijvoorbeeld bevolkingsonderzoek, veiligheidsmonitor).

Hiernaast is het wellicht ook een idee om periodiek een algemene veerkrachtnalyse van de maatschappij als geheel te doen, los van een geïnventariseerd risico. Juist om de impact van de risico's die onzeker zijn en de impact van cascade-effecten beter in beeld te brengen. Immers, hoe veerkrachtiger de maatschappij, hoe beter we een bedreiging of crisis aankunnen. Dit zou kunnen helpen om de methodiek en het model van het integrale proces voor het in beeld brengen van risico's meer dynamisch en lerend te kunnen maken.

Het advies is om in de doorontwikkeling van de methodiek verder uit te werken hoe het uitvoeren van de veerkrachtsanalyse exact vorm krijgt zodanig dat deze door alle regio's op een uniforme wijze wordt uitgevoerd.

Denkrichting:

Voor het bepalen van de veerkracht van de eigen organisatie kan ook worden meegenomen hoe de organisatie ervoor staat op het gebied van bedrijfscontinuïteit. De vraag is of dit onderdeel van de analyse is of juist niet. Als denkrichting kan er worden gekeken naar de toepassing van de impactschaal en meetlat zorgcontinuïteit zoals wordt toegepast door ROAZ Zuidwest-Nederland (ROAZ ZWN, 2018). Deze zijn afgeleid van Amerikaanse Crisis Standards of Care.

Visueel beeld

Wanneer het integrale proces voor risico-inventarisatie en -analyse wordt gevolgd kan dit een visueel beeld opleveren. Dit "beeld" kan een geheel zijn van trends en ontwikkelingen, mogelijke dreigingen, hieraan verbonden risico's en punten van aandacht voor de veerkracht. Dit kan visueel worden weergegeven in de vorm van een statisch beeld (een "foto") en in de vorm van een dynamisch beeld (een "film"). De vorm is afhankelijk van het (abstractie)niveau en daarmee de scope, soort risico en doel. Het zou kunnen helpen om op de drie niveaus te spreken over andere producten: "Risicobeeld, Risicoscan en Risicomonitor" (zie Figuur 3).

Het is van belang om ruimte te bieden aan de verscheidenheid aan risico's in het visuele beeld. Waar veel data, kennis en ervaring is (bijv. natuurbranden) kan deze worden benut en gebruikt. Wanneer er weinig data, kennis en ervaring is, dan is het goed om dat ook als zodanig te benoemen en te beoordelen en om de factor 'onzekerheid' mee te nemen.

Bij het visueel maken van het beeld is het aan te raden om indien er een 'vaste' locatie is, de geografische component mee te nemen. Bij het meenemen van de factor 'onzekerheid' en/ of spreiding in een risicodiagram kan gedacht worden aan de mogelijke oplossing zoals in voorgaand onderzoek (IFV, 2018; P.26) werd aangeven:

“Sommige regio’s geven aan dat de dynamiek/ontwikkeling rondom een thema niet goed zichtbaar te maken is met ‘een stipje’ op het risicodiagram. Een thema zou veel meer in bandbreedtes met rondjes of pijltjes moet worden weergegeven.”

Ook is het advies om de “stapelning van risico’s” of de verbondenheid tussen risico’s mee te nemen en visueel weer te geven.

4.1.2. Bevorder samenhang lokaal, regionaal, nationaal niveau

Implicaties voor doorontwikkeling:

- ▶ Sluit met de regionale methodiek nog steviger aan op de nationale methodiek
- ▶ Werk samen rond bovenregionale thema’s
- ▶ Sluit aan op de omgevingsvisies van de gemeenten en provincies

Sluit met de regionale methodiek nog steviger aan op de nationale methodiek

Het advies is om te starten vanuit de nationale risico-inventarisatie en -analyse en die te combineren met wat er op regionaal niveau gebeurt (§3.1.1). Zo kan efficiënt en effectief gebruik worden gemaakt van alle kennis, die al (elders) beschikbaar is en kan een professionaliseringslag worden gemaakt. Op nationaal niveau zou op die manier een kader kunnen worden ontwikkeld waarmee alle veiligheidsregio’s op eenduidige wijze de “impactanalyse” kunnen uitvoeren in hun eigen regio. Daarmee wordt inzichtelijk welke specifieke aandachtspunten er in het verzorgingsgebied zijn op de verschillende thema’s en wat dat betekent voor regionaal beleid. Andersom wordt het op deze wijze ook makkelijker om de aandachtspunten op regionaal niveau te verzamelen en mee te nemen in een volgende analyseslag op landelijk niveau. Dit kan dus meerwaarde hebben voor de doorontwikkeling van de methodiek op regionaal niveau en ook voor de doorontwikkeling van de methodiek op nationaal niveau.

Deze verticale afstemming tussen het nationaal en regionaal niveau kan op verschillende manieren worden ingericht, van kennisdeling, informatie-uitwisseling tot een interactief systeem. Zo is eerder onderzocht in het onderzoek ‘verbinding tussen werelden’ (IFV, 2019; p.15). Daarin wordt het voorbeeld uit Polen benoemd:

“In Polen is een samenwerkingsproces ingericht waarbij input van de nationale overheid wordt verwerkt in de regionale beoordelingen en vervolgens de regionale beoordelingen weer worden gebruikt bij de beoordeling op nationaal niveau. Er is sprake van een ‘feedback-cyclus’, hetgeen een ‘interactief systeem’ genoemd kan worden.”

Werk samen rond bovenregionale thema’s

Op dit moment kijkt de Rijksbrede Risicoanalyse naar nationale veiligheidsrisico’s en de veiligheidsregio naar de regionale risico’s. Er zijn echter diverse thema’s waarop bovenregionale en landelijke samenwerking gewenst is. Zie ook Figuur 5.

Denkrichting:

Voor thema's voor bovenregionale/landelijke samenwerking kan gedacht worden aan:

- Voor een risico zoals "uitval elektriciteit" ligt de kennis van en de data over het elektriciteitsnet onder meer bij netbeheerders. Deze risico's zijn -in de basis- vaak hetzelfde voor alle 25 regio's. Deze data zou op nationaal niveau kunnen worden gebundeld en verspreid.
- Een ander voorbeeld is de Regionale natuurbrand index. De indicatoren zijn gelijk, maar de impact verschilt per regio, omdat de vegetatie per regio verschilt. Voor dit thema bestaat al een coalitie van veiligheidsregio's en partners. In deze lijn zouden ook andere coalities vorm kunnen krijgen.

Sluit aan op de omgevingsvisies van de gemeenten en provincies

Naast verbinding tussen regionaal en nationaal niveau is het ook belangrijk om de verbinding naar de gemeenten en provincies goed in te richten. Hiervoor biedt de introductie van de Omgevingswet een kans. Dit vraagt een nieuwe rol voor veiligheidsregio's in aansluiting op de omgevingsvisies van de gemeenten en provincies, waarbij de regio de risico's in de fysieke leefomgeving meegeeft. In eerder onderzoek (IFV, 2018; P.21) werd deze verbondenheid al genoemd:

"Enkele respondenten geven aan dat er daarom een aansluiting moet komen tussen het RRP en de omgevingsvisies van gemeenten. In de omgevingsvisie presenteert de gemeente haar toekomstbeeld voor de ontwikkeling van een bepaald gebied. Daarbij dienen huidige en toekomstige veiligheids- en gezondheidsrisico's te worden meegenomen. Het RRP zou daartoe een goed instrument kunnen zijn, mits daarin de risico's op het juiste aggregatieniveau (gemeente of intergemeentelijk) worden gepresenteerd."

In de beschrijving van het uiteindelijke product (of producten) om risico's in beeld te brengen zal er rekening mee moeten worden gehouden dat de risico's in de fysieke leefomgeving ook op lokaal niveau inzichtelijk moeten kunnen worden gemaakt. Daar moet in de methodiek aandacht voor zijn.

4.1.3. Introduceer een (nieuw) eenduidig begrippenkader

Implicaties voor doorontwikkeling:

- ▶ Beschrijf elke keer (vooral in het begin) expliciet alle gebruikte begrippen en definities zodat kan worden bepaald of iedereen het over hetzelfde heeft.

In de praktijk blijkt dat er veel verschillende definities worden gebruikt en er soms onduidelijkheid is over wat met welke term wordt bedoeld, of dezelfde term wordt voor verschillende begrippen gebruikt (§2.2.1). Dit staat eenduidigheid en verdere professionalisering in de weg. Zo wordt de term "crisis" tegenwoordig voor bijna alles gebruikt (NIPV, 2022b) en is bij de term "risicoprofiel" niet eenduidig wat hiermee wordt bedoeld. Het is van belang om opnieuw te kijken naar de begrippen, die worden gebruikt en van belang zijn. Soms kan het helpen om 'oude' begrippen, die in de loop van de tijd meerdere definities hebben gekregen, los te laten en op zoek te gaan naar een nieuwe term/begrip. Hiermee kan een nieuw begrippenkader worden opgebouwd.

Het gaat hierbij onder meer om de termen en begrippen omtrent:

- Toepassingen risico-informatie (casuïstiek, monitoren, vroeg-waarschuwen, beleid, strategie)
- Type risico (maatschappelijk/ARBO/continuïteit)
- Soorten risico (fysiek, sociaal, gezondheid)
- Ongewenste gebeurtenissen (noodsituatie, disruptie, ramp, crisis)
- Onzekerheid
- Impact

Denkrichting:

Voor het concept crisis introduceert Oomes in 2020 vier basis scenario's voor een ongewenste gebeurtenis. Emergencies, disrupties, dreigingen en crises. In zijn blog (Rizoomes, 2023) werkt hij deze uit voor het publieke domein. Een mooie denkrichting om eens verder te onderzoeken en uit te werken.

4.1.4. Investeer in risico-professionals

Implicaties voor doorontwikkeling:

- ▶ Organiseer de rol/functie "risicoanalist" binnen alle veiligheidsregio's
- ▶ Richt een "vakgroep risicoanalyse" in vanuit het landelijk netwerk RRP
- ▶ Zorg voor aansluiting vanuit de 'vakgroep' met het ANV

Het werken met het integrale proces van risico-inventarisatie en -analyse vraagt een brede deskundigheid, waarbij (crisis-)professionals van de veiligheidsregio kennis hebben van diverse thema's, algemene en functionele ketens en tegelijkertijd ook 'werelden kunnen verbinden'. Het zien van verbanden en overeenkomsten tussen verschillende risico's en tussen de gevolgen van verschillende risico's vraagt adequate kennis en de nodige ervaring. Deze ontstaat wanneer hierop wordt geïnvesteerd. Het vraagt een continue inspanning, waarbij voldoende tijd en aandacht is om het proces uit te voeren en contacten te onderhouden met andere regio's en het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) van de Rijksoverheid.

Organiseer de rol/functie "risicoanalist" binnen alle veiligheidsregio's

Hierbij kunnen de "risicoanalisten" een belangrijke rol spelen. Zij zijn geen experts op een bepaald inhoudelijk thema (die expertise zit in de sectoren/functionele ketens), maar zij kennen het werkgebied door en door en weten wat de effecten kunnen zijn van bepaalde risico's in hun gebied. Zij zijn multidisciplinaire functionarissen die veiligheidsregio breed kijken. Het is belangrijk dat zij allemaal op een uniforme wijze worden opgeleid en daarbij kennis en vaardigheden meekrijgen in de risico-methodiek en kernbegrippen, zoals onder meer "intelligence" en "forecasting". Zo kunnen zij een rol spelen binnen het integrale proces voor risico-inventarisatie en -analyse en de ontwikkeling van het vakgebied als geheel.

Richt een "vakgroep risicoanalyse" in vanuit het landelijk netwerk RRP

Daarnaast is het van belang om kennis te kunnen delen, met elkaar te leren en te evalueren. Voor het onderhouden van contacten tussen alle risicoanalisten van verschillende regio's kan een landelijke "vakgroep risicomangement" ondersteunen. Op die wijze kan de verbinding met kennispartners en crisispartners ook beter worden gelegd. Mogelijk kan de kennispartner en opleider van de veiligheidsregio's, het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), hierin een rol spelen.

Zorg voor aansluiting vanuit de 'vakgroep' met het ANV

De landelijke vakgroep van regionale risicoanalisten kan ook een betere aansluiting maken met Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) om zo de verdere professionalisering vorm te geven. Het ANV heeft naast het opstellen van de nationale risicoanalyses nog een tweede functie, namelijk het "versterken van de continuïteit, borging van kennis en multidisciplinaire aanpak rondom analyses op het gebied van nationale veiligheid" (NCTV, 2019; p.11). Door het organiseren van structurele verbinding tussen de vakgroep van risicoanalisten (veiligheidsregio's) en het ANV (Rijksniveau), beide kanten op, kan kennisuitwisseling, gezamenlijke methodiekwontwikkeling en gezamenlijke risicoduiding ontstaan. Ook kan zo het leren en evalueren worden versterkt en helpt dit in het verder ontwikkelen en versterken van het vakgebied risicomangement.

5. Eerste vervolgstappen korte termijn

Voor het vervolg is het van belang om de verschillende ontwikkelingen parallel te laten lopen. De doorontwikkeling van de methodiek die vorm krijgt in het projectplan voor vervolg langs de lijnen van een eenduidig proces voor risico-inventarisatie en -analyse en daarnaast de ontwikkeling van het vakgebied risicomanagement als integraal en multidisciplinair proces.

De eerste stappen die voor deze ontwikkeling gezet kan worden zijn:

- *Vervolgstappen doorontwikkeling van de methodiek uitwerken in projectplan*

In dit rapport is al een aantal implicaties voor de doorontwikkeling van de methodiek naar een eenduidig proces voor risico-inventarisatie en -analyse benoemd. Deze kunnen verder worden uitgewerkt in een projectplan:

- Werk toe naar een cyclisch, lerend model, waarbij risico's periodiek in kaart worden gebracht
- Maak een koppeling tussen de analyse en de verdere beleidsontwikkeling en evaluatie daarvan
- Maak een koppeling tussen de analyse op lokaal, regionaal en nationaal niveau
- Zowel trends en ontwikkelingen (niveau 3) als bekende risico's (niveau 1) moeten worden meegenomen in een á la carte methode
- Scenario's zijn niet limitatief voor de analyse, maak ook gebruik van fenomeen beschrijving
- "Onzekerheid" meenemen als factor naast waarschijnlijkheid en impact
- Verbreed de capaciteitanalyse naar een brede veerkrachtsanalyse als onderdeel van de risicoanalyse
- Visueel beeld op meerdere niveaus: "Risicobeeld, Risicoscan en Risicomonitor"

Het is van belang in dit projectplan rekening te houden met de inspanningen rond eenduidige begrippen en het opstarten van netwerken. Deze netwerken (regionaal, bovenregionaal en landelijk) moeten betrokken worden bij de verdere doorontwikkeling van de methodiek.

- *Opnieuw opstarten en uitbreiden netwerk Regionaal Risicoprofiel (RRP)*

Het organiseren van eerste bijeenkomsten van een landelijk netwerk van risicoanalisten om de doorontwikkeling met elkaar te bespreken en waar mogelijk samen in op te trekken. Het is raadzaam om het netwerk ook open te stellen voor kennispartners van ANV en NIPV en eventueel ook beleidsmedewerkers van de veiligheidsregio's. Zo kan worden toegegroeid naar een landelijke 'vakgroep' risicomanagement.

- *Aansluiten bij het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV)*

De aansluiting bij het ANV kan al direct worden gezocht. Hierbij kan vanuit het 'nieuwe' netwerk van risicoanalisten een vertegenwoordiging worden georganiseerd (met mandaat vanuit de Vakraad risico- en crisisbeheersing).

- *Uitwisselen methodiek met KCR2*

Binnen KCR2 wordt gewerkt aan bovenregionale scenario's voor een landelijk, actueel dynamisch risicobeeld. De gebruikte methodiek voor deze analyse kan input leveren voor de doorontwikkeling naar het proces voor risico-inventarisatie en -analyse binnen de regio's.

- *Starten met coalities voor bovenregionale risico's*

Er zijn diverse thema's, die in meerdere regio's spelen. Het is gewenst de kennis en kunde op dit vlak te bundelen, zoals ook al eerder in onderzoek is aanbevolen (IFV, 2018). Voor het risico 'natuurbranden' bestaat bijvoorbeeld reeds een coalitie van verschillende regio's (en partners) die multidisciplinair kijken naar dit thema. Het is aan te raden ook voor andere bovenregionale thema's vergelijkbare coalities in te richten.

- *Structurele borging van het vakgebied binnen de veiligheidsregio's op verschillende niveaus*

Om de ontwikkeling van het vakgebied risicomanagement aan te jagen en te versterken, is het van belang om hier structurele coördinatie op te organiseren. Dit zorgt ervoor dat de veiligheidsregio's dit thema structureel borgen binnen hun organisatie, er een aanspreekpunt beschikbaar is en ontwikkelingen bij elkaar kunnen worden gebracht. Het is daarom beter dit te borgen in de vorm van een doorlopend landelijk programma (bijvoorbeeld bij het NIPV), dan in de vorm van een tijdelijk project (zoals dat nu gebeurt). Daarnaast wordt de betrokkenheid rond het onderwerp risicomanagement bij directeuren en bestuurders in deze verkenning vaker genoemd als punt van zorg. Voor de verdere ontwikkeling van het vakgebied en de doorontwikkeling van de methodiek gaat het helpen wanneer er blijvend aandacht voor dit onderwerp is georganiseerd binnen de vakraden, de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV) én in het Veiligheidsberaad.

Gebruikte bronnen

- ANV (Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016: Een all-hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten*. Bilthoven: RIVM
- ANV (Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019a). *Horizonscan Nationale Veiligheid 2019*. Bilthoven: RIVM
- ANV (Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019b). *Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Bilthoven: RIVM
- ANV (Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2022). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Bilthoven: RIVM
- Bertholet, A, G., E., M. (2016). Risico-intelligentie en risicovaardigheid van professionals in het veiligheidsdomein: Problemen bij het nemen van risicobeslissingen door denkfouten en beperkte gecijferdheid. *Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid*. 7:22/23
- Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*
- IFV (Instituut Fysieke Veiligheid) (2018). *Risico's in samenhang. Een verkennende studie naar de aansluiting tussen regio's en Rijk*. Arnhem: IFV.
- IFV (Instituut Fysieke Veiligheid) (2019). *Verbinding tussen werelden. Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen*. Arnhem: IFV.
- IFV (Instituut Fysieke Veiligheid) (2020). *Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*. Arnhem: IFV
- Inspectie J&V (2020). –Periodiek beeld Rampenbestrijding&Crisisbeheersing [Rapport mei 2020]
- Knooppunt coördinatie regio's en rijk (2022). *Nieuwsbrief update KCR2* [7 november 2022]
- Min. BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2009). *Handreiking Regionaal Risicoprofiel* [5 november 2009]. Arcadis, Gemini Consultants, Houdijk Advies, Stichting Werkgemeenschap tussen techniek & zorg
- Min. J&V (Ministerie van Justitie en Veiligheid) (2022). *Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg*
- NCTV (Nationaal coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) (2019). *Nationale Veiligheidsstrategie 2019*. Den Haag: Min. J&V
- NIPV (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid) (2022a). *Verkenning dynamisch risicoprofiel*.
- NIPV (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid) (2022b) *Toekomstverkenning Crisisbeheersing: Conceptrapport ten behoeve van Themadag Vakraad Risico- en Crisisbeheersing* [8 september 2022]. Arnhem: NIPV
- Rizoomes (2022). *Een verkenning van Polycrisis* [artikel 6 november 2022]. Geraadpleegd van <https://www.rizoomes.nl/crisismanagement/een-verkenning-van-polycrisis/>
- Rizoomes (2023). *Toekomstverkenning Crisisbeheersing* [artikel 1 januari 2023]. Geraadpleegd van <https://www.rizoomes.nl/crisismanagement/toekomstverkenning-crisisbeheersing/>
- ROAZ ZWN (Regionale Overleg Acute Zorg Zuidwest Nederland) (2018). *Risicogerichte benadering ROAZ Zuidwest Nederland*.
- Tooze, A. (2021). *Shutdown: Corona en de wereldwijde crisis van 2020*. Amsterdam: Spectrum
- Wiegman, B., Frek, R., Van Mierlo, E. (2015). *De beweging van risicobeheersing naar risicogerichtheid in 2020: Samen zorgen voor échte coproductie* [Visie veiligheidsberaad]. Raad van Brandweercommandanten, Raad Directeuren veiligheidsregio's, Raad Directeuren Publieke Gezondheidszorg, Managementraad Bevolkingszorg

Bijlage I | Vragen uitvoering verkenning

I. Vragen uitvraag huidige situatie

- Van wanneer is het huidige Regionaal Risicoprofiel?
- Hoe vaak wordt het Regionaal Risicoprofiel geactualiseerd?
- Waarvoor wordt het huidige Regionaal Risicoprofiel gebruikt?
- In hoeverre wordt in het traject van het opstellen van het Regionaal Risicoprofiel zelf ook gekeken naar vraagstukken rond beleidsvorming of is dit een apart proces?
- Wie is binnen de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het opstellen van het Regionaal Risicoprofiel?
- In hoeverre is de methodiek uit de Handreiking Regionaal Risicoprofiel (2009) gevolgd of waarin is hier bewust van afgeweken (zowel inhoudelijk als qua proces)?
- In hoeverre is er gekeken naar risicobeoordelingen op nationaal niveau (bijvoorbeeld het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016 of de Geïntegreerde Risicoanalyse 2019)
- Met welke partners is samengewerkt bij het opstellen van het Regionaal Risicoprofiel en wat was hun rol in het proces?
- Op welke manieren zijn de brandrisico's en zorgrisico's meegenomen?
- Hoe ziet het eindproduct eruit?

II. Stellingen en vragen groepsinterviews

	A	B
1	Het risicobeeld is puur bedoeld voor strategische beleidsvorming (input voor regionaal beleidsplan)	Het risicobeeld is voor gebruik op strategisch, tactisch (input voor Dekkingsplan, Handhavingsplan, (Brand)veilig leven plan, Omgevingsvisie, risicocomm etc) en operationeel (input voor advies ruimtelijk plan, bepalen inzet op crisis) niveau
2	Het in beeld brengen van risico's is een los proces waarna het risicobeeld wordt overgedragen aan beleidsvorming	Het in beeld brengen van risico's is onlosmakelijk verbonden met de beleidsvorming op die risico's en komt tegelijkertijd tot stand
3	Alles wat "ons in de hele regio kan gebeuren" wordt in het risicoprofiel in beeld gebracht, inclusief sociale, publieke en gezondheidsdreigingen	Het risicoprofiel brengt alleen risico's in beeld die relevant zijn voor het beleid en uitvoering van de Veiligheidsregio zelf
4	Eens per vier jaar wordt het risicobeeld gemaakt in lijn met de beleidscyclus	Er is een doorlopend actueel risicobeeld nodig om op veranderingen in deze risico's in te kunnen spelen

Verdiepende vervolgvragen groepsinterviews:

- Wat heb je als regio nodig om je rol op het gebied van 'inzicht hebben in risico's' de komende 10 jaar te vervullen?
- Wat is die rol en met wie heb je daarbij te maken?
- Wat is nodig om risico's en ontwikkelingen goed in beeld te brengen en te houden?
- Hoe vaak willen we risico's in beeld brengen en hoe ver kijken we daarbij vooruit?
- Wat kunnen we gezamenlijk op bovenregionaal niveau doen en wat op regionaal niveau?
- Hoe zie je de samenhang met andere risicoanalyses nationaal en vanuit verschillende domeinen/netwerkpartners?
- Heb je een beeld van hoe het eindproduct eruit zou kunnen zien?

III. Vragen klankbordsessie

- Hoe kan het VR risicobeeld optimaal van meerwaarde zijn voor de crisispartners?
- Welke scope van het risicobeeld is nodig?
- Welke ontwikkelingen op het gebied van het in beeld brengen van risico's bij de kennis- en crisispartners kunnen bijdragen aan de doorontwikkeling van de methodiek voor de VR?
- Hoe ziet de samenwerking tussen de crisispartners, kennispartners en de VR op het gebied van het in beeld brengen/houden van risico's eruit in de toekomst?

Bijlage II | Opgehaalde data verkenning

Tabel a. Belangrijke aandachtspunten uit documenten (eerdere) onderzoeken en lopende ontwikkelingen

Ontwikkeling/rapport	Datum	Belangrijke aandachtspunten
Handreiking Regionaal Risicoprofiel	November 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Risicoanalyse op basis van scenario's • Brede 'all hazard' benadering • Risicogericht beleid voor veerkracht en beheersing • Zes nationale vitale belangen vertaald naar operationele indicatoren • Maatschappelijke thema's worden uitgesplitst in crisistypen en incidenttypen • Risicoanalyse is een continu proces
Visie veiligheidsberaad- De beweging van risicobeheersing naar risicogerichtheid in 2020: Samen zorgen voor echte coproductie	Oktober 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Risicogerichtheid, kentering in denken over veiligheid • Samenhangende benadering van risico's • Integrale benadering vanuit een bredere perspectief. Meervoudig kijken en differentiëren, niet alleen risico=waarschijnlijkheid x impact • Winst voor bestuur is verbeterd inzicht in risico's en meer realisme in besluitvorming over aanpak risico's • Verbinden van risicoprofielen
Rapport evaluatie wet Veiligheidsregio's	December 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Crisisbeheersing als cyclisch en flexibel proces • Aandacht voor kwaliteitsverbetering • Risico-inventarisaties vormen de kern van crisisbeheersing • Dynamisch gezamenlijk risicobeeld dat permanent wordt geactualiseerd • Schaal van risico's en crises is leidend • Beleids- en planvorming flexibiliseren • Verbinden van en samenwerking binnen complexe netwerken • Verbeteren informatievoorziening is belangrijke randvoorwaarde
Rapport Inspectie J&V – Periodiek beeld Rampenbestrijding&Crisis beheersing	Mei 2020	<p>Belangrijkste ontwikkelopgaven voor de komende jaren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer en beter zicht op prestaties • Versterking kwaliteitszorg • Noodzaak tot intensievere samenwerking
Onderzoeksrapport IFV Risico's in Samenhang: aansluiting regio's en rijk	Januari 2018	<ul style="list-style-type: none"> • RRP basis voor beleidskeuzes, maar niet altijd in staat om keuzes te maken tussen risico's • Onvoldoende verbinding RRP met primair proces • Duiding en gebruik risicodiagram verschillen per regio • In Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP) staan de ontwikkelingen en trends prominenter genoemd dan in RRP • Betere taakverdeling in risicobeoordeling afhankelijk van schaal risico. Meer samenwerking Rijk-regio's bij bovenregionale risico's
Onderzoeksrapport IFV Verbinding tussen werelden: aanpak bovenregionale crisistypen	Januari 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig betrokkenheid VR's bij risicobeoordeling op nationaal niveau. De capaciteitanalyses op regionaal en rijksniveau worden onafhankelijk van elkaar ontwikkeld • Inzichtelijk maken van risico's heeft de functie voor aanzetten tot nadenken over: risico's en domino-effecten, beheersing van risico's, 'what-if' en afspraken daarover. • Regio's meer inzetten op "impactbeoordeling" van eigen gebied adhv andere (landelijke) risicoanalyses
Onderzoeksrapport IFV: Versterken van veerkracht	Februari 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke ontwrichting is kleine kans, groot gevolg risico • Versterkte veerkracht als tegenkracht voor maatschappelijke ontwrichting en basis voor effectief en legitiem crisismanagement van de toekomst • Aanbevelingen voor proactieve benadering: <ul style="list-style-type: none"> ○ Kies bewust voor veerkracht; is een strategische afweging ○ Verbeter detectie en monitoring; ook op de "gevoelstemperatuur van de samenleving" ○ Organiseer bestuurlijke veerkracht; investeer in strategisch leiderschap ○ Institutionele veerkracht bevorderen; inzicht in netwerk en capaciteiten verschillende crisispartners ○ Aanpassen op maatschappelijke veerkracht; in beeld brengen een aansluiten op bestaande maatschappelijke "organisaties" ○ Plan en organiseer integraal activiteiten voor het bevorderen van veerkracht

Nationaal Veiligheidsstrategie (NVS)	Juni 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen maatschappelijke ontwrichting door beschermen zes nationale veiligheidsbelangen • Strategische inzet op weerbaarheid • NVS gericht op driehoek belangen, weerbaarheid, dreigingen/risico's • Trends en ontwikkelingen benoemd die veiligheid beïnvloeden
Omgevingswet	Introductie van de wet gepland op 1 juli 2023	<ul style="list-style-type: none"> • Meer integraal kijken naar (omgevings)risico's • Veranderende relatie met gemeenten en omgevingsdienst • Mogelijkheid om andere rol als VR te pakken
Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid	September 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale veiligheidsbelangen vertaald in negen dreigingsthema's en in risicocategorieën • Scenario's zijn uitgewerkt als fenomeenanalyse • Relevante ontwikkelingen en sluimerende dreigingen meegenomen in de thema's • Bij een aantal vraagstukken is de complex systeembenadering gebruikt voor een meer integrale benadering om onderlinge verwevenheid en samenhang in beeld te brengen
KCR2-Knooppunt coördinatie regio's en rijk	Tussentijdse rapportage/nieuw sbrief november 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren informatieknooppunt – van info naar kennis • Organiseren capaciteit tijdens warme fase – organiseren slagkracht • Versterken aansluiting koude-lauwe-warme fase • Project gestart voor ontwikkelen actueel dynamisch landelijk risicobeeld op 2 overkoepelende thema's (weer en polarisatie/maatschappelijke onrust) • Toewerken naar in vaste frequentie uitwerken van bovenregionale thema's
Rapportage NIPV: Dynamisch Risicoprofiel	Juli 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Gaat over dynamisch maken van het RRP zoals beschreven in de WVR (art.15) • Het begrip "dynamisch" heeft 3 betekenissen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Het risico zelf (veranderd of statisch risico) ○ Frequentie van opstellen van profiel ○ Model (lerend model) • Veiligheidsregio's bedoelen de frequentie en het risico zelf bij praten over "dynamisch risicoprofiel" • Behoeft aan meer tactische en operationele beelden naast strategisch beeld • Door verschillende initiatieven ontstaan verschillende werkwijzen • Behoeft aan "landelijke risicoinformatie". Hierin kan KCR2 een rol spelen • Toenemend belang voor ontwikkelen gemeenschappelijke taal • Behoeft aan bovenregionale afstemming (ook in koude fase)
Contourennota	September 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Doorontwikkeling KCR2 • Versterken netwerksamenwerking • Landelijk brandrisicoprofiel; uniform gemeenschappelijk kader
Rapport NIPV: Toekomstverkenning Crisisbeheersing	September 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Veranderende, veeleisende omgeving leidt tot: <ul style="list-style-type: none"> ○ Nieuwe, meer langdurige crises ○ Stapeling van crisis; flitsrampen en nieuwe crisis ○ Onzekerheid; anticiperen op onvoorziene wendingen ○ Devaluatie van de term "crisis" • Ontwikkelrichtingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Opnieuw bepalen rol van de veiligheidsregio's in verschillende typen crises ○ Versterken wendbaarheid van crisismanagement ○ Investeren in monitoring en sense making ○ Investeren in netwerkend vermogen ○ Ontwikkelen van crisismanagement als vakgebied ○ Gebruik maken van expertise en capaciteit van buiten

Tabel b. Bijzonderheden vanuit de opbrengsten van de verkenning naar de huidige en gewenste situatie en de klankbordsessies voor de verschillende onderwerpen

Onderwerp	Bijzonderheden huidige situatie	Bijzonderheden gewenste situatie	Bijzonderheden klankbordsessies
Detailniveau risico	Bij de meerderheid van de regio's wordt bij de risico's gebruik gemaakt van een scenario dat gescoord wordt op impact en waarschijnlijkheid. De rest divers, scenario's en trends algemener/abstracter uitgewerkt.	Regio meer naar crisiskant. Ben je voorbereid? Link tussen operationeel en strategisch	Verskillende abstractieniveaus komen terug. De stappen van groot naar klein zijn belangrijk. Hierbij trends aangeven voor de toekomst. Er is ook behoefte om meer in te zoomen op gemeentelijk niveau.
Omvang risico	Over het algemeen ernstige situaties beschreven. Vaak vanaf GRIP 1.	Dit is afhankelijk van de regionale omstandigheden en bepaalt het belang van het meenemen van het risico	Gaat vaak over kleine kans, groot gevolg gebeurtenissen
Soorten risico	De helft van de regio's heeft de brand- en zorgrisicoprofiel wel geïntegreerd, de andere helft niet. Op hele enkele na gebruikt elke regio de risico's vanuit de landelijke handreiking	Dit hangt af wat voor de VR van belang is. Wat is de rol van de VR? Alles wat potentieel maatschappij ontwrichtend is? Alles wordt tegenwoordig een crisis genoemd. Zijn we daar allemaal van? Zowel langdurige crisis als flitsramp. Meer nog de multi-risico's meenemen	Vanuit de erfgoedsector zie je dat men bezig is met risico's in/aan gebouwen of collecties, maar men niet zozeer oog heeft voor de omgeving. Hier kan de Rijksdienst een schakel in kunnen zijn tussen beide soorten risico's.
Typen risico	Een redelijk aantal regio's (stuk of 7) neemt bijvoorbeeld maatschappelijke trends (o.a. vergrijzing en andere demografische factoren) mee. Daarnaast wordt ook het risico/de trend 'terrorisme' regelmatig beschreven door regio's.	Belangrijk is om in te spelen op trends en daarnaast op de actualiteit Het is nodig om "voelsprietten" in de maatschappij te hebben	
Hoe ver vooruit?	4 jaar vooruitgekeken	Dat hangt af van op welk niveau je naar de risico's kijkt. Operationeel is korte termijn en strategisch is lange termijn.	"Forecasten" klinkt leuk, maar dan moet je veel beter weten en monitoren wat er nu speelt om dit überhaupt goed te kunnen doen. Kun je je niet beter ook focussen op weerbaarheid/veerkracht in zijn algemeenheid en niet zoeken naar risico's die je nog niet kent
Hoe vaak actualiseren?	Gebruikelijk eens per 4 jaar. In veel gevallen wel het streven om elk jaar of bij grote gebeurtenissen de risico's bij te werken mocht dit nodig zijn	Veel risico's zijn niet zo dynamisch, vooral op strategisch niveau is elke 4 jaar dan mogelijk voldoende. Voor operationeel niveau wel meer dynamiek. Dus afhankelijk van het niveau In de VIC's worden de dagelijkse beelden al vormgegeven	

		In ieder geval een jaarlijkse update en daarnaast meegaan met de dynamiek van de organisatie Het lijkt overall een continu cyclisch proces	
Niveau	Over het algemeen vooral Regionaal. Veel regio's geven daarnaast ook aan welke risico's in welke gemeente spelen. De Limburgse VR's werken samen aan het RRP (op provinciaal niveau)	Wens voor risicobeeld op verschillende niveaus. RRP op beleidsniveau kan dienen als kapstok voor de andere niveaus	Behoeftte ligt op beleids- en operationeel niveau. Op beide dus.
Doel	Met name om inzicht krijgen in de aanwezige risico's en het bestuur van de veiligheidsregio in staat stellen om afgewogen keuzes te maken over het beperken van deze risico's, input voor beleid, en daarnaast wordt genoemd: input voor planvorming, opleiding, training, oefening, advisering, risico- en crisiscommunicatie en jaarplannen. Ook input voor incidenttypen voor het veiligheidsbeeld opgesteld door het VIC (operationele informatievoorziening).	Het risicobeeld kan veel verschillende toepassingen hebben	
Gebruiker/afnemers	Voor intern	Veel meer de input van partners meenemen in het RRP. Dat wordt al op nationaal niveau meegenomen	Crisispartner maakt niet echt gebruik van RRP zoals het nu is ingericht. Ze hebben wel belang om risico's die voor hen belangrijk zijn vast te leggen om hier zaken aan op te hangen. Ze zijn vaak bovenregionaal en niet regionaal ingericht. Crisispartners leveren wel input voor het RRP, maar vaak voor meerdere veiligheidsregio's. Dit is voor hen vaak veel herhaling Crisispartners zien meer in operationele beelden en betere contacten en bouwen van netwerken.
Makers/opstellers	Vaak een interne projectgroep met input van externe partners	Veiligheidsregio heeft netwerkrol in de regio. RRP is daarbij ondersteunend	
Vorm	Rapport, bij sommige regio's aangevuld met interactieve pdf's, incidenteel een webpagina of een flyer	Er is behoefte aan een "foto" als communicatietool.	
Analyse methode	De meeste regio's geven aan de handreiking als basis te hebben gebruikt, maar hier wel op detailniveau van zijn afgeweken. Niet iedereen heeft de capaciteitanalyse gemaakt, en ook een aantal regio's geven aan de stappen wel gebruikt te hebben maar niet tot in alle details de handreiking gevolgd hebben. 1 regio geeft aan bewust niks met de handreiking gedaan te hebben, maar hebben wel de thema's gebruikt.	Het is belangrijk om scenario's te blijven gebruiken om met elkaar het gesprek aan te gaan. Alleen dan wel minder limitatief dan in de huidige methode Het meenemen van cascade-effecten is belangrijk om in de methodiek kwijt te kunnen	Na elk incident goed evalueren en resultaten terugvoeren in het profiel. Vervolgens opnieuw beoordelen keuzes en capaciteiten. Zo verbeter je het RRP ervaringsgewijs Vanuit KCR2: proberen landelijke gegevens/indicatoren/conclusies over te dragen aan de regio. De feitelijke lokale/regionale situatie moet zelf input toevoegen aan het landelijke beeld.

		<p>Trends en ontwikkelingen hebben een plek nodig in de methodiek</p> <p>Ruimte in de methodiek om met verschillende typen risico's om te gaan</p>	<p>Het merendeel van de scores zoals die nu worden toegekend werden heeft hoog "dikke duim" gehalte.</p> <p>Het in kaart brengen van de cascade-effecten geeft wel sterkte aan het document. Als de cascade effecten niet goed meegenomen worden mis je het overgrote deel van de risico's. Gevolgen van bepaalde risico's kunnen namelijk enorm zijn.</p> <p>Waar je qua capaciteit niet op plant ga je van uit dat je deze restructurering's aankan in de reguliere capaciteit. Dit is een bewuste keuze. Als je al goed bezig bent op een bepaald risico, wat moet je dan nog doen?</p>
Samenhang analyse-beleid-operationeel	In bijna alle regio's zijn het opstellen van het RBP en RRP aparte processen. Een aantal regio's hebben de processen wel bewust synchroon lopen. Veel regio's geven wel aan dat de processen elkaar wel beïnvloeden	<p>Het is belangrijk om capaciteitsanalyse uit te voeren. Daarin breder kijken.</p> <p>Van belang zijn "objectiviteit, transparantie en zuiverheid"</p> <p>Volgens de wet is er een scheiding, in de praktijk gaat dit gelijk op</p>	<p>De stap om van een risicobeeld tot strategische keuzes en capaciteitsanalyse te komen is een ontbrekende schakel. Hier is behoefte aan. Wat meer richting in wat we moeten doen/oppakken.</p> <p>Optellers van het RRP komen vaak in spagaat tussen wat gemeenten willen en wat daadwerkelijk het risico is. Er ligt een bepaalde bestuurlijke druk. Hoe kun je deze bestuurlijke wegging meenemen in je objectieve wegging?</p>
Samenwerking	Nationale risicobeoordelingen op hoofdlijnen zijn over het algemeen meegenomen. Daarnaast wordt er veel samengewerkt met allerlei partners, zoals: Politie, GGD, Waterschap, Vitsens, Tennet, Rijkswaterstaat, Prorail en eigen mensen van Brandweer en GHOR bij opstellen RRP	<p>Er is ook behoefte aan een lokaal risicoprofiel. Link naar omgevingsvisies en -plannen gemeenten.</p> <p>Meer gebruiken maken van en samenwerken met nationaal niveau</p>	<p>In het KCR2 actueel dreigingsbeeld project lopen al een aantal zaken op bovenregionale risico's, o.a. pilots voor de onderwerpen maatschappelijke onrust en extreem weer.</p> <p>E.e.a. wordt relevanter als we ook actueel de koppeling kunnen maken tussen onder meer regio en lokaal Belangrijk om op elkaar aan te haken qua methodiek</p> <p>Risico's worden op nationaal niveau al veel besproken, maak hier ook gebruik van. Hoeft niet in elk risicoprofiel opnieuw gedefinieerd te worden. Alles wat echt regio specifiek is kan dan regionaal beoordeeld worden (voorbeeld natuurbrand).</p> <p>Veel crisispartners zijn al bezig met een VIC-achtige constructie, bijvoorbeeld RWS. Actueel risicobeeld op operationeel niveau groeit bij partners</p>