

Risicogericht werken zichtbaar in de praktijk

In dit artikel wordt beschreven welke ontwikkelingen er zijn (geweest) rond het risicogericht werken. We gaan in op landelijke ontwikkelingen op dit gebied en hoe het risicogericht werken inmiddels zichtbaar wordt bij veiligheidsregio's.

Aanleiding voor risicogericht werken

Onze samenleving verandert en er zijn steeds meer (complexe) risico's in onze fysieke leefomgeving, die aandacht vragen op het gebied van veiligheid. Denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen rondom de woningbouwopgave, met verdere verdichting van woningbouw en industrie en het herontwikkelen van diverse gebouwtypen voor andere functies. Ook de ontwikkelingen van de energietransitie¹ of rond klimaatadaptatie zijn goede voorbeelden van dit soort complexe risico's. Hierbij wordt het steeds duidelijker dat:

- Het introduceren van méér regels en vereisten niet de oplossing is voor dit soort vraagstukken. Diverse incidenten² laten zien dat het nog steeds onveilig kan zijn, ook al voldoet een object aan alle vergunningsvereisten!
- De regelgeving ontbreekt of niet goed past bij de wijze waarop we nu onze samenleving inrichten, denk bijvoorbeeld aan de ontwikkelingen rondom de energietransitie en klimaatadaptatie. We zullen dus op andere manieren moeten omgaan met deze risico's.

Focus op risico's die ertoe doen

Bij veiligheidsregio's wordt risicogericht gewerkt. Dit betekent dat de focus wordt gelegd op de risico's die ertoe doen en dat die op een adequate wijze worden beïnvloed. Daarbij staat een integrale en multidisciplinaire samenwerking tussen verschillende disciplines voorop (zowel binnen de organisatie alsook met partners er buiten). Hierdoor kunnen creatieve oplossingen ontstaan en kan veiligheidswinst worden geboekt. Iedere betrokkene heeft immers een stukje van de puzzel in handen.

Landelijke visie in 2015

De ontwikkelingen rond risicogericht werken zijn al enkele jaren geleden ingezet bij veiligheidsregio's vanuit het besef dat meer regels niet per definitie leidt tot meer veiligheid. In 2010 werd dit gestart met de visie 'Brandweer over Morgen' en in 2015 verscheen de visie 'Samen zorgen voor echte coproductie'.³ Deze laatste visie rond risicogericht werken is door de diverse koepels opgesteld en door het Veiligheidsberaad ook bestuurlijk bekrachtigd. Ook het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de visie ondersteund.

Implementatie in de regio's

Sindsdien zijn de veiligheidsregio's doende met de implementatie en verdere doorontwikkeling van het gedachtegoed. In de eerste jaren werd dit vooral zichtbaar bij ontwikkelingen rond Brandveilig Leven⁴ en in een andere manier van adviseren bij de vergunningverlening, waar veiligheidsregio's een rol hebben op het vlak van risicobeheersing. Het ging meer om maatwerkoplossingen vanuit de intentie van de wet en vanuit het doel achter verschillende voorschriften. Er kwamen ook steeds meer methodieken⁵ beschikbaar, die als basis konden dienen voor het ontwikkelen van scenario's en het inzichtelijk maken van risico's bij de advisering. En ook het toezicht werd steeds meer risicogericht uitgevoerd. In diverse landelijke ambities (Uitvoeringsagenda Brandweer) en in onderzoeken en opleidingen van het NIPV wordt dit gedachtegoed met de jaren steeds meer zichtbaar. Zie ook <https://nipv.nl/opleidingen/leerlandschap-risicomanagement/>.

De eerste risicogerichte adviezen waren veelal nog monodisciplinair ingestoken, dat wil zeggen dat primair gekeken werd vanuit de brandveiligheid. De laatste jaren wordt de risicogerichte aanpak verder verbonden aan die van omgevingsveiligheid en evenementenveiligheid en er worden ook (steeds meer) multidisciplinaire thema's meegenomen vanuit het vakgebied crisisbeheersing. Denk bijvoorbeeld aan de risicogerichte benadering bij de advisering rond klimaatadaptatie.

Omgevingswet en Wkb zijn een stimulans, maar risicogericht werken is breder

De stelselwijziging in het omgevingsrecht met de nieuwe Omgevingswet biedt een extra stimulans om risicogericht te werken. Deze stelselwijziging zet in op het anders omgaan met risico's en biedt instrumenten om integraal en in een vroegtijdig stadium de risico's voor de veiligheid te benoemen en eventuele maatregelen te treffen. De wetgeving gaat uit van een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, bedrijven en burgers voor een veilige en gezonde leefomgeving. De reeds ingezette ontwikkeling rond risicogericht werken bij veiligheidsregio's wordt hierdoor verstevigd en versneld. Mede, omdat gemeenten en andere adviespartners (denk aan omgevingsdiensten en GGD) hierdoor ook risicogericht gaan denken en werken. Maar we moeten ons blijven realiseren dat het werkveld van de veiligheidsregio's verder gaat dan de reikwijdte van de Omgevingswet. Voor onderwerpen zoals evenementen, kampeerterreinen, natuurbranden en veilige energietransitie biedt de Omgevingswet nog onvoldoende handvatten om adequaat invloed uit te oefenen en zullen we dat dus op andere manieren, risicogericht moeten doen. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) veroorzaakt bij veel veiligheidsregio's overigens ook urgentie om na te denken over een andere manier van beïnvloeding omdat we straks niet of nauwelijks meer betrokken zijn bij de vergunningverlening van bouwwerken. Risicogericht werken kan hierbij helpen.

Programma Risicogerichtheid

Enkele jaren geleden bleek dat het toch nog lastig is, om de veranderingen die risicogericht werken vraagt, binnen de organisatie te bestendigen. Dat was in 2021 aanleiding voor de start van het landelijke Programma Risicogerichtheid, dat de veiligheidsregio's bij deze veranderopgave ondersteunt. Vanuit het programma worden geleerde lessen breder gedeeld en worden concrete hulpmiddelen aangeboden om risicogericht werken in de praktijk toe te passen. Binnen het programma is een model ontwikkeld om de risicodialoog met initiatiefnemers en partners te kunnen voeren (project Uniforme Benadering Veiligheidsrisico's) en wordt onderzoek gedaan naar een andere manier van het inventariseren en analyseren van risico's (project Doorontwikkeling Methodiek RRP). Ook de samenwerking met partners wordt verder onderzocht en er worden handvatten verzameld om deze verder te versterken (project Risicogerichte Samenwerking). Daarnaast worden netwerkbijeenkomsten georganiseerd en is er een jaarlijks terugkerend congres waarop de laatste inzichten met elkaar worden gedeeld. Ook een intervisietraject rond risicogericht adviseren is onderdeel van het programma en er wordt meegedacht over het onderbrengen van risicogericht werken in het leerlandschap Risicomanagement van het NIPV. Regio's kunnen alle resultaten uit het programma gebruiken voor de verdere ontwikkeling van risicogericht werken binnen de eigen regio. Zie ook www.risicogerichtwerken.nl

Reflecties op veranderproces

Vanuit het programma zijn we ook betrokken bij diverse (management-)teams, die zich bezighouden met het veranderproces in hun regio. We zien daarbij dat alle regio's aan de slag zijn met risicogericht werken. Wel zien we dat daarbij nog verschillen zijn in de scope van de veranderingen. Soms gaat het over risicogericht advies binnen VTH. Daarbij wordt een aanvullend risicogericht advies toegevoegd aan de regelgerichte toets. Soms wordt risicogericht werken breder toegepast binnen alle activiteiten van risicobeheersing of zelfs bij de incidentbestrijding en de crisisbeheersing. Ook zien we dat het gedachtegoed binnen steeds meer vakgebieden wordt toegepast; naast bouw, ruimte, evenementen en milieu nu ook bij natuurbrandbeheersing en ook bij het thema klimaat. We merken dat het 'model risicogericht werken' daarbij goede handvatten biedt en ook in de diverse vakgebieden kan worden toegepast. Wat we tenslotte ook zien is dat het momentum van de Omgevingswet/Wkb (1-1-2024) wordt benut voor veranderingen rond het risicogerichte werken, maar we zien ook dat het soms afleidt omdat de focus daarmee soms vooral komt te liggen op de digitaliseringsopgaven rond het DSO. Ook zien we dat er nog veel spraakverwarring is in gesprekken met gemeenten en omgevingsdiensten over hoe veiligheidsregio's kijken naar risicogericht werken. In een tweede artikel zullen we daarop nader ingaan.

Tot slot

Met dit artikel hebben we inzicht willen geven in ontwikkelingen rond het risicogericht werken. Regio's kunnen dit artikel gebruiken voor gesprekken over het veranderproces in de eigen regio.

Noten:

1 Denk aan de lokale opwekking en gebruik van nieuwe energievormen (zonnepanelen, windturbines) en het gebruik van waterstof)

2 Onder meer onderzoek naar het Vlieg vuur in Scheveningen, OvV oktober 2019 en de Fatale flatbrand in Arnhem, OvV juli 2021 en de Brand in verpleeghuis Smeetsland Rotterdam, Brandweeracademie, 2021, maar ook eerder onderzoek naar de brand in het cellencomplex op Schiphol (2005) en naar de brand bij Rivierduinen, Oegstgeest, maart 2011.

3 Mede aanleiding hiervoor was het Actieprogramma Brandveiligheid dat de Ministeries BZK en VROM hebben opgesteld (2007) naar aanleiding van de Schipholbrand (26/27 oktober 2005).

4 Een organisatieonderdeel of projectteam dat zich richt op voorlichting en communicatie met een risicovolle doelgroep (de woonomgeving) die niet bereikt wordt met onze traditionele betrokkenheid bij de advisering op vergunningen.

5 Denk aan de RAM en het Kenmerkenschema.

Colofon:

Dit artikel is opgesteld door het programmateam Risicogerichtheid en kwam tot stand op basis van ervaringen in diverse regio's. Het programma richt zich op ondersteuning van de veiligheidsregio's met deze veranderopgave en wordt uitgevoerd in opdracht van de Vakraden Risico- en crisisbeheersing en Brandveiligheid, beide ter ondersteuning van de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV).

Datum publicatie: 9 februari 2024.