



Greep op de. *(veiligheids)* regio



Greep op de (veiligheids) regio?

Het belang van een ambtelijke rol
in de vormgeving van verlengd lokaal bestuur



Vereniging van
Gemeentesecretarissen

Greep op de (veiligheids)regio?

Het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van
Verlengd Lokaal Bestuur



Vereniging van
Gemeentesecretarissen

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Greep op de (veiligheids)regio?

Het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van verlengd lokaal bestuur.

- Integrale afweging
- Proportionaliteit
- Veiligheid: verantwoordelijkheid van BenW
- Bredere advisering van burgemeesters
- Advisering vanuit bredere context: ons vak
- Verlengd lokaal bestuur weer inhoud geven

2. Hoe vergroot je greep op de veiligheidsregio?

Een aantal voorbeelden.

- Veiligheidsbureau als gedelegeerd opdrachtgever bij de centrumstad
- Overkoepelend directeur bij de veiligheidsregio
- Functionaris verlengd lokaal bestuur in de Veiligheidsdirectie
- Onafhankelijk secretaris
- Veiligheidsmanager
- Taakverdeling bij de beoordeling van stukken
- Adviesstructuur voor het bestuur van een brede regionale organisatie
- Concernfunctie bij gemeente
- Managementraad bij de veiligheidsregio
- En meer mogelijkheden....

3. Samenwerking veiligheidsregio's uitbouwen met sociale veiligheid?

- Gemeentelijk veiligheidsbeleid
- Regionalisering
- Samenwerken aan Integrale Veiligheid
- Aandachtspunten
- Praktische uitwerking
- Bestuurlijk overleg
- Managementoverleg
- Overleggen Veiligheidshuis, IV-ers, AOV-ers
- Casusgericht overleg
- Overleg buiten de directe sfeer van veiligheid
- Zwaardere organisatievormen

4. Checklist voor het vormen van regionale samenwerking op het gebied van veiligheid.

- Checklist regiostaf

Voorwoord

Dit boekje gaat over governance van gemeenschappelijke regelingen, meer specifiek over de veiligheidsregio en nog meer specifiek over de rol van gemeentesecretarissen hierbij.

Verlengd lokaal bestuur betekent enerzijds afstand. Gemeenschappelijke regelingen moeten hun eigen koers kunnen varen; niet voor niets zijn de taken in een grotere en afzonderlijke organisatie ondergebracht. Anderzijds is betrokkenheid nodig en ook nabijheid. Gemeenten zijn de dragers van gemeenschappelijke regelingen en bekostigen die ook. Beleid en prioriteiten van en voor gemeenschappelijke regelingen moeten passen binnen de integrale afwegingen die gemeenten maken. Het samenspel tussen regionale, functioneel georiënteerde GR-organisaties en de gezamenlijke gemeenten als dragers van het verlengd lokaal bestuur is een complexe opgave, die bij gemeenten de laatste tijd terecht meer aandacht krijgt.

Ook veiligheidsregio's functioneren als zo'n gemeenschappelijke regeling. Gemeenten hebben hierin een dubbele rol, zij moeten immers hun eigen gemeentelijke processen op orde hebben (de oranje kolom), maar daarnaast zijn ze opdrachtgever en financier van de meeste processen in de veiligheidsregio. Het is onze overtuiging dat gemeentesecretarissen zeker aan de tweede rol meer invulling kunnen geven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van gemeentelijke processen bij rampen en crises. Die taak vullen gemeentesecretarissen in overleg met andere gemeenten en met de veiligheidsregio in. De gezamenlijke gemeentesecretarissen kunnen daarnaast een actievere rol vervullen bij de invulling van het verlengd lokaal bestuur van de veiligheidsregio. Er is namelijk bijzondere aandacht nodig voor de beoordeling van proportionaliteit van veiligheidsvraagstukken en voor de integrale afweging van veiligheid ten opzichte van andere gemeentelijke prioriteiten. Dat is een uitdagende klus, er moet immers samenhang tussen gemeentelijke veiligheidstaken en taken van de veiligheidsregio worden gemanaged. Alleen al het organiseren van de noodzakelijke betrokkenheid van alle gemeenten in de regio is een stevige opgave.

In dit boekwerkje wordt vooral gekeken naar hoe onze beroepsgroep van gemeentesecretarissen een rol kan spelen in het vormgeven van het gemeentelijke opdrachtgeverschap voor de veiligheidsregio. Voorts willen we bepleiten dat er iets wordt gedaan aan de grote mate van vrijblijvendheid die er nog op veel plekken bestaat rondom crisisbeheersing. Daarnaast verkennen we de mogelijkheden van verbreding van het werkveld van veiligheidsregio's met thema's van integrale veiligheid.

Dit boekje is gemaakt door de Managementraad gemeenten. Deze dochter van de VGS is adviseur van het landelijke Veiligheidsberaad. Wij hopen dat dit boekwerkje onze collega-gemeentesecretarissen mag inspireren om leiding te nemen in zaken van regionale aansturing in het algemeen en in die van verlengd lokaal bestuur in veiligheidsland in het bijzonder.

Mei 2011

Managementraad

Irma Woestenberg ('s-Hertogenbosch)

Klaas Dekker (Apeldoorn)

Jos van der Knaap (Wijchen)

1 Greep op de (veiligheids)regio?

Het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van verlengd lokaal bestuur

In het gebied tussen gemeenten en provincie –in het algemeen als regionaal gat aangeduid-functioneren tal van gemeenschappelijke regelingen en regionale instellingen. Die zijn er voor vele bovenlokale taken, waaronder veiligheid. Veel veiligheidstaken zijn ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen. Die regelingen brengen grote zelfstandige organisaties voort. Gemeenten zijn, via de constructie van verlengd lokaal bestuur, verantwoordelijk voor deze organisaties en hun taken. Maar GR-organisaties zijn vaak eilanden en menigeen maakt zich zorgen over het gemis aan gemeentelijke invloed op deze organisaties. Ook veiligheidsregio's worden weinig ervaren als "van en voor gemeenten". Daar is een oplossing voor. Gemeentesecretarissen kunnen daar zelf iets aan doen. Daar gaat dit boekwerkje over.

Fysieke veiligheid –rampenbestrijding, crisisbeheersing, brandweezorg- is het domein van gemeenten. Gemeenten zijn daarvoor volgens de wet verantwoordelijk. Wij betalen het ook grotendeels. Wij voeren een groot deel van de activiteiten uit die randvoorwaardelijk zijn voor fysieke veiligheid. Het is ook in het directe belang van de burger, dat de gemeentelijke rampenprocessen op orde zijn. Bij rampen en crises moet de burger niet alleen kunnen rekenen op de brandweer, de ambulance en de politie, maar ook op de gemeenten. Worden slachtoffers opgevangen? Kan er snel informatie naar buiten? Weten we wie gewond zijn? Krijgt de politie hulp bij het zetten van hekken? Zo maar een paar zaken die gemeenten bij rampen moeten invullen.

Gemeentelijke bestuurders worden er op afgerekend als het niet goed gaat. Zo zijn de burgemeesters van bijvoorbeeld Volendam en Moerdijk aangesproken op het niet professioneel genoeg managen van respectievelijk de cafébrand in het Hemeltje en de brand in de chemische fabriek Chemie Pack.

In schril contrast hiermee staat de gemeentelijke belang-

stelling voor fysieke veiligheid, zeker voor zover die taak in de veiligheidsregio terecht is gekomen. Behoudens de burgemeesters en de AOV-ers geven de meeste gemeentelijke functionarissen, wethouders en gemeentesecretarissen niet uitgezonderd, het onderwerp weinig aandacht. Dat is niet terecht. Wij doen hiermee onze gemeente, onze colleges, onze burgemeesters en ook ons eigen vak tekort.

Integrale afweging

Veiligheid behoort onderdeel te zijn van de prioriteitenstelling van gemeenten. Wat is voor de gemeenschap belangrijker: meer welzijn of verbetering brandweerzorg? Meer capaciteit voor fysieke- of voor sociale veiligheid? Verbreden van preventieve gezondheidszorg of betere grootschalige hulpverlening? Extra capaciteit naar het WMO-loket of naar het oefenen voor Opvang en Verzorging bij een ramp? Binnen een gemeente bestaan mechanismen om belangen van verschillende aard en soort tegen elkaar af te wegen. Wanneer fysieke veiligheid niet meer in de eigen organisatie wordt uitgevoerd, is het niet meer mogelijk dit beleidsterrein op dezelfde wijze als andere taken in de lokale prioriteitenafweging mee te nemen. Een vergelijkbaar regionaal mechanisme is er niet. Het onderwerp komt terecht in de paragraaf verbonden partijen en krijgt ook een andere behandeling omdat de besluitvorming afhankelijk is van meerdere gemeenten.

Proportionaliteit

Mensen die begaan zijn met veiligheid, vinden dat thema het belangrijkste dat er bestaat. Net zoals onze gemeentelijke mensen dat van hún beleidsterrein vinden. Bij gemeenten bestaat een systeem van checks and balances om ambitieniveaus in verhouding te brengen met realisatiemogelijkheden, met de eisen die samenwerking stelt of met invalshoeken vanuit andere beleidsterreinen. In de samenwerking binnen een gemeente krijgt doorgeslagen enthousiasme van vakafdelingen aldus weinig kans. En als het over besluitvorming gaat, zorgen in gemeenten managementteams of concernstaven voor integrale adviezen aan de colleges, waarbij zij overaccentuering van vakafdelingen afremmen of verstandig inkaderen.

Maar wie houdt, terwijl de hele veiligheidsregio moet focussen op veiligheid en daar alleen maar veiligheidsvakmensen werken, de proportionaliteit van het onderwerp veiligheid in de gaten?

We doen als secretarissen onze gemeente tekort als we veiligheid niet op eenzelfde wijze laten behandelen als andere beleidsterreinen: inhoudelijk betrokken vanwege het belang voor de gemeenschap; kritisch in de kosten-batenafweging; in balans met andere prioriteiten. Het huidige stelsel kan namelijk tot onder- en tot overwaardering van het belang van veiligheid leiden. Te weinig aandacht is evident niet in het belang van onze inwoners. Maar te veel ook niet, omdat dit potentieel grotere noden verdringt.

Veiligheid: verantwoordelijkheid van BenW

Secretarissen brengen het college in positie als ze fysieke veiligheid agenderen als verantwoordelijkheid van BenW. Wethouders moeten opvattingen kunnen ontwikkelen over het belang van veiligheid en het functioneren van veiligheidsregio's. Als er problemen zijn, moeten ze die als hún probleem ervaren. Maar ze moeten ook kritisch kunnen zijn omdat een deel van het mechanisme voor integrale afweging en weging van proportionaliteit bestaat, uit het ter discussie stellen van elkaars portefeuilles in BenW. Daar niet-gemeentelijk georganiseerde taken worden beschouwd slechts als "kostenpost" moeten we er door gerichte agendering voor zorgen, dat fysieke veiligheid in BenW de aandacht krijgt die het verdient en belangrijk wordt gevonden. We kunnen er voor zorgen dat het niet te boek komt te staan als een onnodig dure hobby van de burgemeester. Daarentegen hebben burgemeesters ook kritische inbreng van hun BenW-collega's nodig omdat zij, buiten BenW om, afwegingen moeten maken met consequenties voor gemeenten, in een regionaal stelsel waarin een integraal systeem van checks and balances niet van nature aanwezig is.

Bredere advisering aan burgemeesters

Burgemeesters hebben de taak om de veiligheidsregio te besturen en het regionaal veiligheidsbeleid vast te stellen. Maar zij moeten tegelijkertijd ook allemaal de eigen gemeentelijke belangen in de gaten houden. Op het aspect veiligheid worden de bestuurders van de veiligheidsregio door die veiligheidsregio ondersteund. Op de aspecten "hoe past dit in een breder gemeentelijk kader" en "hoe moet de proportionaliteit van dit vakstandpunt worden gewogen" vindt meestal geen advisering plaats. We laten burgemeesters, uitgerekend bij zo'n gecompliceerde onderwerp, het vaak zelf uitzoeken. De

voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming is op dit fundamentele onderdeel in vele regio's niet compleet. Dat wordt slechts ten dele gecompenseerd door het brede overzicht dat burgemeesters vanuit hun dagelijkse functie hebben. Hierdoor ontstaat een disbalans en burgemeesters hebben er dan ook niet zelden moeite mee om de regio "thuis te verkopen" en omgekeerd.

Advisering vanuit een brede context: ons vak

Secretarissen doen er verstandig aan zich bezig te houden met de beleidsontwikkeling in de veiligheidsregio. Integrale afweging en beoordeling van proportionaliteit is ons vak. We zorgen dat dit in de organisatie wordt geregeld en we hebben een belangrijk aandeel in de manier waarop zaken in BenW worden gewogen. Agendering vindt dan plaats in BenW of in het MT als beleid niet goed / niet duidelijk wordt voorbereid, of als beleidsterreinen te veel / te weinig aandacht krijgen. Het is allemaal onderdeel van ons werk. Waarom zouden secretarissen die taak ineens niet meer doen wanneer veiligheid in een gemeenschappelijke regeling wordt uitgevoerd? Daar komt bij: secretarissen zijn degenen die aan de lat staan voor de gemeentelijke processen als er in hun eigen gemeente een ramp of crisis voorvalt. Het zou bij andere beleidsterreinen niet bij ons opkomen om ons niet met de beleidsvorming te bemoeien, als we wel verantwoordelijk worden gesteld voor een behoorlijke uitvoering.

Verlengd lokaal bestuur weer inhoud geven

Beleidsvorming in veiligheidsregio's raakt gemeenten in hoge mate. Inhoudelijk, financieel, qua verantwoordelijkheid. Dat proces gaat nu voor een groot deel langs ons heen en dat is niet goed. Het wordt de hoogste tijd dat gemeenten nieuwe inhoud gaan geven aan het concept "verlengd lokaal bestuur". Wij moeten daarbij manieren zoeken –bestuurlijk en ambtelijk– om te zorgen dat gemeenschappelijke regelingen in het algemeen en veiligheidsregio's in het bijzonder geen eilanden vormen. Ze moeten daadwerkelijk onderdeel uitmaken van de brede gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dat vergt volgens ons óók bemoeienis van gemeentesecretarissen. Over hoe je die bemoeienis vorm kunt geven gaat het volgende hoofdstuk.

2 Hoe vergroot je greep op de veiligheidsregio?

Een aantal voorbeelden

Als een gemeenschappelijke regeling over een management beschikt dat zich oriënteert op de wensen en behoeften van de deelnemende gemeenten; als er een directeur zit die weet hoe het bij gemeenten werkt en die snapt dat daar nog meer te doen is dan alleen veiligheid; als er medewerkers zitten die uit zijn op constructieve samenwerking met de gemeenten in de beleidsvoorbereidende fase; als de organisatie zelf voorziet in permanente kritische reflectie op nut en noodzaak van hun activiteiten: dan kunnen we als gemeentesecretarissen andere zorgpunten opzoeken. Maar die staat van genade hebben nog maar weinig veiligheidsregio's bereikt.

In dit hoofdstuk staat centraal op welke manieren je als gemeente via het ambtelijke spoor meer invloed kunt uitoefenen op de beleidsvorming in de veiligheidsregio's. We doen een aantal suggesties hiervoor. Onze insteek is om de vrijblijvendheid die er nu in veel regio's bestaat voorbij te komen. De modellen, die her en der in het land al bestaan, kunnen gezien worden als een cafeteria, afhankelijk van de regionale situatie kun je modelleren door een model of combinaties ervan in te voeren. Wij hebben bij de uitwerking hiervan ook gebruik gemaakt van het rapport van het bureau AEF over de relatie tussen gemeenten en veiligheidsregio's.¹

Veiligheidsbureau als gedelegeerd opdrachtgever bij de centrumstad

In de regio Amsterdam Amstelland hebben de aangesloten gemeenten het Veiligheidsbureau niet bij de hulpverleningsdiensten, maar bij de grootste gemeente ondergebracht. Het Veiligheidsbureau fungeert als gedelegeerd opdrachtgever voor de multidisciplinaire crisisbeheersing. Brandweer, GHOR en Meldkamer houden rechtstreekse lijnen. Oogmerk was om de be-

¹ Andersson Elfers Felix, Verle(n)gd lokaal bestuur, Een exploratief onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van veiligheidsregio's, 2011.

stuurlijke invalshoek te versterken, de gemeente-georiënteerde beleidsvorming te bevorderen, de gemeentelijke processen vanuit de gemeenten op te zetten en de multidisciplinaire samenwerking vanuit een gemeentelijke regierol in te vullen.

Dit model houdt in dat gemeenten via een bestuursstaf van een centrumstad aan de knoppen draaien.

Overkoepelend directeur bij de veiligheidsregio

In de regio Rotterdam worden de commandanten van de verschillende kolommen overkoepeld door een algemeen directeur. Die is ook voorzitter van het directeurenoverleg, waar onder meer in zitten: politie, brandweer, GHOR, coördinerend gemeentesecretaris, Milieudienst en Havendienst. Ook de directeur Veiligheid van de gemeente Rotterdam neemt deel aan dit beraad.

Dit model bevordert een brede inkadering en een "ontkleurde" aansturing van het veiligheidsbeleid.

Functionaris verlengd lokaal bestuur in de Veiligheidsdirectie

In de regio Brabant Noord hebben twee gemeentesecretarissen zitting in de Veiligheidsdirectie. Een coördinerend gemeentesecretaris voor de gemeentelijke processen en een gemeentesecretaris die vanuit het gemeentelijke perspectief let op vraagstukken van proportionaliteit, integrale afweging en betrokkenheid van gemeenten. Er zijn ook regio's waarin een expliciete rol van de functionaris "gemeentelijke oriëntatie" alleen door de coördinerend gemeentesecretaris wordt vervuld.

Dit model accentueert dat gemeenten ten opzichte van de veiligheidsregio's twee fundamenteel verschillende rollen hebben: ze zijn als vierde of oranje kolom één van de samenwerkingspartners, maar ze zijn, als dragers van het verlengd lokaal bestuur, óók opdrachtgever voor het totaal.

Onafhankelijk secretaris

In de regio IJssel land is een onafhankelijke secretaris aangesteld. Hij is secretaris / adviseur van zowel het Veiligheidsbestuur als de Veiligheidsdirectie. Hij heeft medeverantwoordelijkheid voor de strategische ontwikkelingen in de veiligheidsregio. Hij onderhoudt de externe betrekkingen van de veiligheidsregio, waaronder het contact met de gemeen-

ten. Hij legt direct verantwoording af aan het bestuur. Er is voor gekozen om deze rol te combineren met lijnverantwoordelijkheid voor alle taken die vakoverstijgend zijn, onder functionele aansturing van (portefeuillehouders in) de veiligheidsdirectie en met een directe ingang naar het bestuur.

Dit model maakt scherp dat het bij de afweging niet alleen gaat om de inhoud van het regionale werk, maar ook om inbedding in een bredere bestuurlijke en beleidsmatige context bij gemeenten.

Veiligheidsmanager

In Twente zijn gemeenten gezamenlijk actief op het gebied van veiligheid.

Onder aanvoering van een gemeenschappelijke veiligheidsmanager is gebundelde coördinatie en samenwerking tussen gemeenten georganiseerd op meerdere terreinen van veiligheid, met als belangrijkste activiteiten:

- Inbreng vanuit gemeenten in de veiligheidsregio
- Organisatie samenwerking gemeentelijke processen
- Inbreng vanuit gemeenten in het regionale college van de politieregio
- Samenwerking tussen gemeenten en politie op het gebied van integrale veiligheid

Dit model benadrukt een centrale benadering van de gemeentelijke positie bij diverse regionale veiligheids- en samenwerkingsvraagstukken.

Taakverdeling bij de beoordeling van stukken

In Brabant Noord hebben gemeenten een adoptieregeling afgesproken. Er kijken drie gemeenten grondig naar stukken van de regio die door de aangesloten gemeenten moeten worden beadviseerd of vastgesteld. De adoptiegemeenten geven hun bevindingen en hun advies ambtelijk door aan alle andere gemeenten. Op die manier hoeven niet alle 20 gemeenten intensief naar alle stukken te kijken. Recentelijk is de adoptieregeling uitgebreid, door deze niet alleen reactief, maar ook proactief te gebruiken: gemeentelijke mensen worden reeds bij de beleidsvoorbereiding ingeschakeld. Hun rol is dan: aan de voorkant input geven en in de conceptfase als klankbord dienen.

Dit model kenmerkt zich door ambtelijke betrokkenheid bij de beleidsvorming.

Adviesstructuur voor het bestuur van een brede regionale organisatie

In Kennemerland zijn de GGD en de veiligheidsregio organisatorisch verbonden. De aansturing van beide onderdelen én het regionaal college van de Politieregio zijn in één governance-structuur ondergebracht. Door middel van bestuurscommissies zijn mogelijkheden gevonden om te komen tot een brede samenstelling van het bestuur. Zo kunnen bijvoorbeeld wethouders financiën of gezondheidszorg betrokken worden. Onder leiding van een coördinerend gemeentesecretaris is vanuit de gemeenten een advies- en samenwerkingsstructuur opgezet voor alle onderdelen van het pakket waarmee Kennemerland zich bezighoudt.

Dit model kenmerkt zich door het instellen van een adviserend ambtelijk orgaan voor het regionale bestuur vanuit de gemeenten. Het model kenmerkt zich ook door de bundeling van meerdere regionale taken in één sturingsconstructie.

Concernfunctie bij gemeente

In de regio Gelderland-Zuid is voor de veiligheidsregio en voor de andere grote gemeenschappelijke regelingen een centrale (financiële) controlrol bij de centrumgemeente Nijmegen positioneerd. Die controlfunctie werkt samen met de beleidsfunctionarissen van de aangesloten gemeenten.

In Dordrecht is, ten behoeve van de gemeenschappelijke regelingen waar de Drechtsteden aan deelnemen, een concernstaf voor Gemeenschappelijke Regelingen ingericht. In deze concernstaf is de beleidsontwikkeling en de controlfunctie voor de GR'-en georganiseerd.

Deze modellen kenmerken zich door de organisatie van ontwikkelende en/of behorende concernfuncties voor de veiligheidsregio bij de grootste van de aangesloten gemeenten.

Managementraad bij de veiligheidsregio

Op landelijk niveau opereren wij in een adviserende managementraad ten behoeve van het nationale equivalent van de veiligheidsregio: het Veiligheidsberaad. Op regionaal niveau is dit te vertalen in een adviserende rol vanuit gemeentesecretarissen waarvan een lid ook in het veiligheidscollege adviseert en aanwezig is. De VGS-kring vormt dan formeel een adviserend orgaan, waarvan een delegatie zorgt voor de feitelijke advisering. Zo'n regionale managementraad kan alleen al door de

misschien pretentieuze naam ook als bedreigend worden beschouwd door bestuurders. Het kan de indruk wekken van extra bestuurlijke drukte. Dat zou jammer en niet terecht zijn. Andere naamgevingen kunnen zijn Intergemeentelijk Sturingsarrangement (ISA, de naam die AEF hanteert), regiostaf of Intergemeentelijk Ambtelijk Veiligheidsoverleg. We gebruiken hier regiostaf. Een regiostaf is een gemeenschappelijk ondersteunend orgaan van gemeenten die samen een veiligheidsregio hebben ingesteld. De regiostaf

- o Regelt en borgt in de regio de afstemming en samenwerking tussen de gemeenten die nodig is om de rol van de gemeenten bij crises en rampen op het benodigde kwalitatieve en kwantitatieve niveau te vervullen. Dit deel van de regiostaf staat onder functionele aansturing van de Gemeentelijke Functionaris als bedoeld in de Wet op de veiligheidsregio's (doorgaans de coördinerend gemeentesecretaris) en werkt binnen de kaders van het regionaal crisisplan.
- o Regelt en borgt in de regio op ambtelijk niveau het principe van verlengd lokaal bestuur en geeft vanuit die invalshoek adviezen aan het bestuur van de veiligheidsregio en/of aan de ambtelijke organisaties van de regiogemeenten. Deze adviezen zijn integraal gewogen en betreffen beleidsmatige ontwikkelingen en financiële randvoorwaarden met betrekking tot de veiligheidsregio.

Dit model zorgt voor een formele positie van de gemeentesecretarissen als adviseur van het Veiligheidscollege of de Veiligheidsdirectie.

En meer mogelijkheden....

De lokale en regionale omstandigheden zijn verschillend. Het Rijnmondgebied heeft een heel ander risicoprofiel dan grote delen van Noord Nederland, de Veluwe is weer erg verschillend van Zeeland. Een *one size fits all*-principe is om die reden onverstandig. Afhankelijk van de lokale en regionale situatie zijn sommige modellen superieur of juist weer helemaal niet. Geen probleem: als de wil om de greep te versterken maar gevoeld en gedeeld wordt zijn er vele mogelijkheden om in discussie te brengen en in te voeren.

Voor de gemeentesecretaris die zich intensiever gaat bezighouden met de regionale vraagstukken zijn in onze ogen de volgende zaken betekenisvol:

- o Besef van het belang van (de organisatie van) veiligheidsvraagstukken voor de gemeente(n).
- o Tijd om zich persoonlijk in de problematiek te verdiepen én ondersteuning bij het vele loopwerk.
- o Gezag in eigen secretarissenkring, positie ten opzichte van de andere partners.
- o Het vermogen om ook het belang van de andere kolommen te zien; wil tot halen en brengen.
- o Voorbeeldfunctie: de organisatie van de eigen crisisprocessen moet op orde zijn.

Laat helder zijn dat het niet meevalt om als beroepsgroep van secretarissen meer gemeentelijke invloed in veiligheidsregio's voor elkaar te krijgen. Er zal weerstand zijn, het kost tijd en energie, de resultaten komen *Schritt für Schritt, und nie allein*, alle modellen hebben ook nadelen en je moet je inzet als gemeentesecretaris(sen) langdurig volhouden of zelfs structureel maken. Onze ervaring is dat die inzet uit onze beroepsgroep vruchten afwerpt. Hij werkt bovendien naar twee kanten: er groeit meer aandacht voor het gemeentelijke perspectief in de beleidsvorming van de veiligheidsregio, en er ontstaat een betere basis voor de samenwerking tussen gemeenten en regio.

3 Samenwerking veiligheidsregio's uitbouwen tot integrale veiligheid?

Om maar met de deur in huis te vallen, integrale veiligheid zien wij nadrukkelijk als een gemeentelijke taak die lokaal moet worden ingevuld. Regionalisering van beleid en/of uitvoering van integrale veiligheid is in onze ogen dus niet aan de orde. Maar als er een regionale structuur bestaat op het gebied van veiligheid zou het dom zijn die niet ook te benutten. Samenwerking tussen gemeenten, met behoud van de eigen verantwoordelijkheden van de gemeenten, kan immers simpelweg bijdragen aan een effectieve en efficiënte invulling van zo'n lokale taak. Door samenwerking kan een goede koppeling tot stand worden gebracht met de regionale spelers zoals politie, OM en de veiligheidsregio.

Voor de vormgeving van deze samenwerking zijn ook weer vele oplossingen mogelijk.

Integraal veiligheidsbeleid is een belangrijke gemeentelijke taak en een wezenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid. Integraal veiligheidsbeleid omvat het totale spectrum van zaken die vanuit de gemeente met veiligheid te maken hebben: fysieke en sociale veiligheid, objectieve en subjectieve veiligheid en uiteraard crisisbeheersing. Dat crisisbeheersing regionaal wordt aangepakt staat nergens meer ter discussie. In het voorgaande zijn we hier uitgebreid op ingegaan. Het gaat hier over de vraag of het verstandig is ook items van integrale veiligheid te regionaliseren. Dan komen vragen aan de orde als: is dat nodig voor het brede spectrum, is dat structureel nodig of incidenteel en vergt dat een formele structuur of kan volstaan worden met meer informele arrangementen?

Uitgangspunt voor onze vraagstelling is dat integrale veiligheid zo verweven is met tal van gemeentelijke beleidsvelden (of het nu gaat om jongerenoverlast, verkeersveiligheid of uithuisplaatsingen) dat het beleidsveld primair een lokale focus heeft en moet houden. Regionalisering kan wat dat betreft alleen als aanvulling op de gemeentelijke inspanningen betekenis krijgen en niet in de plaats van.

Bij integraal veiligheidsbeleid heeft de gemeente de regie

zonder verantwoordelijkheden van anderen over te nemen. Dat is niet alleen legitiem omdat anderen die rol verwachten of er mee instemmen. Deze keuze is ook te rechtvaardigen omdat de gemeente als lokale overheid dicht bij de bewoners staat en het bij uitstek de gemeente is die het belang van haar inwoners behartigt. Veilig zijn en jezelf veilig voelen is een basisvoorwaarde voor een volwaardige samenleving. Daarom is de kwaliteit van de samenleving gebaat bij het formuleren en uitvoeren van gemeentelijk veiligheidsbeleid. Dat beleid is primair voor het eigen grondgebied, maar waar nodig of nuttig ook in samenwerking met buurgemeenten op te zetten en uit te voeren. In onze ogen zijn gemeenten autonoom in het bepalen van de beleidsinhoud en de daarvoor te kiezen organisatievorm.

De voorbereiding en uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid ligt bij de ambtelijke organisaties. Die zijn verantwoordelijk voor de advisering over een zo (kosten-)effectief mogelijk veiligheidsbeleid en voor een doelmatige uitvoering van besluiten van raden en colleges.

Gemeentelijk veiligheidsbeleid

De Nederlandse gemeenten nemen deze taak serieus. Nagenoeg alle gemeenten werken met integrale veiligheidsplannen en hebben voorzien in personeelsformatie, veiligheidscoördinatie, veiligheidsplannen, veiligheidsmonitoren en overlegstructuren. Dat is allemaal gericht op het veilig houden en waar nodig veiliger maken van de eigen gemeente en het vergroten van het veiligheidsgevoel. Daartoe wordt een breed pakket maatregelen ingezet, zowel preventief als repressief. Met hun relatief forse organisatievermogen zijn ambtelijke organisaties van de gemeenten goed in staat om de verantwoordelijke bestuurders te ondersteunen bij zowel de beleidsvoorbereiding als -uitvoering. Dat geldt zowel voor eigen uitvoerende activiteiten als voor het voeren van regie.

Regionalisering

Ook op het gebied van veiligheid houden problemen en beleidseffecten niet op bij de grenzen van individuele gemeenten. Veiligheidsvraagstukken trekken zich überhaupt niks van grenzen aan. Voor fysieke veiligheid gaan, mede onder invloed van de Wet op de veiligheidsregio's, op diverse plaatsen in Nederland de lokale brandweren -samen met GHOR-functie-

op in gemeentegrensoverschrijdende clusters en regionale veiligheidsregio's. Binnen politieregio's bestaat vanuit de bedrijfsvoering behoefte aan een zekere uniformiteit in de samenwerking met individuele gemeenten. Bijvoorbeeld bij de toepassing van de Wet Tijdelijk Huisverbod. Op het gebied van integraal veiligheidsbeleid zijn gemeentegrenzen evenmin doorslaggevend voor het bestaan en de omvang van veiligheidsproblemen en kunnen maatregelen die de ene gemeente treft, effecten sorteren in naastgelegen andere gemeenten. (Bijvoorbeeld bij toepassing van de Wet Bibob). Deze zo te noemen waterbedeffecten vragen eveneens om een zekere regionale afstemming en samenwerking.

Samenwerken aan Integrale veiligheid

Actieve samenwerking tussen gemeenten op het gebied van het integraal veiligheidsbeleid kan voor alle gemeenten meerwaarde opleveren. Samenwerking kan ertoe leiden dat

- o Niet meer in alle gemeenten het wiel hoeft te worden uitgevonden.
- o Gemeenten elkaar helpen door kennis en informatie te delen.
- o Gemeenten elkaar helpen door taken te delen.

Actieve samenwerking kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit Bibob, alcoholmatiging, organisatie van de nazorg voor ex-gedetineerden et cetera. Ook vanuit de optiek van politie en justitie is intergemeentelijk samenwerken zinvol. De politie treedt vooral aan de 'achterkant' van problemen repressief op. Terecht verwacht de politie van gemeenten dat er ook aan de 'voorkant' wordt gewerkt. Dit kan door het nemen en stimuleren van passende preventieve maatregelen en het opstellen en (laten) uitvoeren van samenhangende gemeentelijke veiligheidsplannen. De prioriteiten voor de politie die daaruit voortkomen worden in de lokale driehoeken besproken en vastgesteld.

Actieve samenwerking aan integrale veiligheid is ook voor de politie aantrekkelijk omdat:

- o De politie gebaat is bij een goede informatie-uitwisseling met de gemeente.
- o De bedrijfsvoering van de politie gemakkelijker wordt

naarmate de gemeentelijke aanpak uniformer is.

- o Toenemende mogelijkheden van bestuursrechtelijke- en privaatrechtelijke aanpak het politiewerk ondersteunen.

Samenwerking kan de politie voordeel opleveren bij uniformering in het aanleveren van gegevens voor bijvoorbeeld integrale veiligheidsplannen en bij toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod. Bij hennepcultuur kan aanvullend bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk te werk worden gegaan, sluitingsbevoegdheden van de burgemeester (bv. 13b Opiumwet) kunnen optimaal worden toegepast, et cetera.

Het openbaar ministerie werkt ook graag vanuit een integrale visie op de toepassing van het strafrecht. Het strafrecht is als ultimum remedium het sluitstuk van een aanpak die begint met pro-actieve en preventieve (bestuurlijke) maatregelen. Die bestuurlijke maatregelen zijn vaak veel minder omslachtig in de bewijslast en procesvoering dan strafrechtelijke maatregelen.

Aandachtspunten

Voor een succesvolle grensoverschrijdende samenwerking aan integrale veiligheid (IV) zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- o Een bij de lokale problematiek passende voldoende krachtig vormgegeven IV-functie in elke afzonderlijke gemeente is noodzakelijk. Afgestemd op lokale situatie, agendering in colleges, voldoende menskracht en competenties, sterke interne coördinatie, brede managementbetrokkenheid.
- o Gemeenten organiseren en trekken de regionale samenwerking op het terrein van integrale veiligheid.
- o Intergemeentelijke samenwerking moet concrete meerwaarde opleveren. Daarbij is een selectieve onderwerpkeuze van belang (flankeren en voorkomen waterbedeefect).
- o Communicatie tussen primaire veiligheidspartners wordt geborgd door periodiek contact op meerdere niveaus tussen management van gemeenten, politie en openbaar ministerie.
- o Verantwoordelijkheden en opvattingen van betrokken partijen en bestuursorganen worden onderkend en gerespecteerd.

Praktische uitwerking

De basis van IV ligt bij de gemeenten en daar moet de verantwoordelijkheid in onze ogen ook blijven. Dan is de vraag voor welke zaken en langs welke structuren IV ook onderwerp van regionale afstemming zou moeten zijn. Wij zijn voorstander van het zoveel mogelijk gebruiken en uitnutten van bestaande structuren boven het opzetten van nieuwe. In dat verband willen wij wijzen op de mogelijkheden om regionaal op bestuurlijk- en op directieniveau afstemming te plegen tussen gemeenten, politie, brandweer en justitie. Ook op interventie- en uitvoeringsniveau is het mogelijk bestaande overlegvormen te benutten. Geslaagde voorbeelden van regionale afstemmingsstructuren zijn onder andere het regionaal college, het bestuur van de veiligheidsregio, het bestuur van het Veiligheidshuis, het directeurenoverleg van de veiligheidsregio, de kringen van gemeentesecretarissen en regionale portefeuillehoudersoverleggen over of gerelateerd aan veiligheid. Hieronder wordt nader ingegaan op deze en op andere voorbeelden van bestaande overlegstructuren.

Bestuurlijk overleg

Burgemeesters ontmoeten elkaar in het regionaal college van de politieregio en het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Van de omstandigheid dat de regioburgemeesters in dit verband reeds bij elkaar zijn, kan en passant incidenteel of structureel gebruik worden gemaakt om ook van gedachten te wisselen over IV-onderwerpen, die strikt genomen niet tot de competentie van deze gremia behoren. Dit kan waardevolle bijvangst opleveren voor het regionaal agenderen van onderwerpen en afstemmen van de aanpak. De verantwoordelijkheid voor IV-onderwerpen blijft uiteraard onverminderd bij de colleges van B&W van elke afzonderlijke gemeente. Ook de ambtelijke ondersteuning van het bestuur bij IV-onderwerpen wordt vanuit de gemeentelijke organisaties beschikbaar gesteld.

Voordeel van deze optie is dat die heel informeel is, er nauwelijks iets georganiseerd hoeft te worden.

Managementoverleg

Kringen van gemeentesecretarissen kunnen als algemene overlegvorm eveneens nuttig zijn bij het versterken van de focus op veiligheid. Er zijn regio's waar gemeentesecretaris-

sen zich specifiek bezighouden met de aansturing van de IV-samenwerking in de regio. Meer in algemeenheid kan het overleg van gemeentesecretarissen worden gebruikt om na te gaan waar in de gemeentelijke organisaties voor een IV-onderwerp het beste kan worden ingeprikt.

Voordeel van deze optie is tevens dat een bestaande structuur wordt gebruikt. Voordeel kan zelfs zijn dat een erg informele structuur als een secretariskring ook verantwoordelijkheden en krijgt en daardoor meer positie en mogelijk en hogere attendance.

Overleggen Veiligheidshuis, IV-ers, AOV-ers

Ook specifieke en op uitvoering gerichte (bestaande) veiligheidsoverleggen zijn van belang voor een intergemeentelijke afstemming van IV-onderwerpen.

De bestaande overleggen in Veiligheidshuizen kunnen worden gebruikt om IV-onderwerpen die met casus- en dadergerichte aanpak te maken hebben te agenderen.

Wat ons betreft zou het goed zijn als in elke veiligheidsregio, of sub-regio daarvan, een overleg is van IV-functionarissen cq. veiligheidscoördinatoren. Dat IV-overleg heeft geen formele status. Het heeft als primaire taak om informatie uit te wisselen en eventuele acties op elkaar af te stemmen.

Denk hierbij aan de aanpak van een bepaalde problematiek, zoals hennepcultuur, hoe nazorg voor ex-gedetineerden op te pakken en Bibob-zaken.

In nagenoeg alle regio's bestaat al een overleg van AOV-ambtenaren. In een aantal gevallen kan dat de goede plaats zijn om IV-onderwerpen te agenderen.

Voordeel van deze optie is dat op uitvoeringsniveau kennisuitwisseling en samenwerking tot stand komt zonder dat er veel voor georganiseerd behoeft te worden.

Casusgericht overleg

Over concrete veiligheidsprojecten kan ad hoc overleg plaatsvinden in een op het onderwerp toegesneden samenstelling. Het gaat dan om bijvoorbeeld een groot evenement met regionale uitstraling of beteugeling van criminaliteit rondom discobussen. Dit soort (ambtelijke) overleggen zijn multidisciplinair en veelal zijn daar politie, justitie en eventuele derden (ketenpartners) bij betrokken. In deze incidenteel voorkomende overleggen kunnen over en weer afspraken worden gemaakt.

Voordeel van deze optie is dat het zeer gericht is op direct resultaat en dat vanuit concrete thema's er bekendheid ontstaat met elkaar en elkaars vraagstukken waardoor bij volgende gelegenheden men elkaar ook snel kan vinden.

Overleg buiten de directe sfeer van veiligheid

Voor zover afstemming in algemene- of specifiek op veiligheid gerichte overlegvormen niet opportuun is, kan doorverwijzing plaatsvinden naar andere bestaande structuren. Bijvoorbeeld naar een bestuurlijk portefeuillehoudersoverleg van wethouders zorg en welzijn of volksgezondheid of een ambtelijk overleg van leerplichtambtenaren, verkeer of volksgezondheid. Het is dan vervolgens wel te overwegen om binnen de gemeenten de IV-functionaris actief te betrekken bij de advisering aan deze overleggen indien het IV-domein aan de orde is.

Voordeel van deze optie is dat ook de andere gemeentelijke domeinen dan AOV en IV ambtelijk en bestuurlijk vertrouwd raken met de meer regionale insteek van crisisbeheersing.

Zwaardere organisatievormen

In regio's waarin de bestaande overlegstructuren niet toereikend worden geacht, bestaat altijd de optie een geheel eigen overlegstructuur voor het brede IV-terrein in het leven te roepen. Nog een stap verdergaand kan er een gemeenschappelijk coördinatie- en/of uitvoeringsorgaan van de gemeenten in het leven worden geroepen. Naar onze mening verdient zulks, gelet op het primaat van de lokale verantwoordelijkheid voor IV-beleid, echter niet de voorkeur omdat het kan leiden tot veralgemenisering van een onderwerp dat uitdrukkelijk lokale specificiteit nodig heeft.

Het voordeel van deze optie is professionalisering van het brede IV-terrein waar afzonderlijke gemeenten niet de omvang hebben dit afdoende zelf te organiseren.

4. Checklist voor het vormen van regionale samenwerking op het gebied van veiligheid

Elke veiligheidsregio is verschillend. Elke regionale samenwerking tussen gemeenten ziet er anders uit. Samenwerking tussen gemeenten, ook op het gebied van veiligheidsregio's, is maatwerk. De Managementraad heeft de ingrediënten voor de bouw van een ambtelijke regiostaf verwerkt in een checklist. Daaruit kan naar behoefte een selectie worden samengesteld die passend is voor de eigen lokale/regionale situatie.

Checklist regiostaf voor veiligheidsregio (VR)

- 1 Bepaal wie de regiostaf instelt
 - Het overleg van gemeentesecretarissen uit de regio stelt de regiostaf in.
 - Het bestuur van de veiligheidsregio stelt de regiostaf in.
 - De colleges van de dragende gemeenten stellen de regiostaf in.
 - De regiostaf wordt formeel geregeld in de gemeenschappelijke regeling en/of in de organisatieverordening.

- 2 Bepaal de opdracht(en) van de regiostaf
 - Advisering aan het bestuur van de veiligheidsregio vanuit de optiek "verlengd lokaal bestuur"
 - Advisering aan de dragende gemeenten, ter voorbereiding van hun standpuntbepaling, over voorstellen van de veiligheidsregio die gemeenten binden.
 - Afstemming tussen de dragende gemeenten en de veiligheidsregio over de beleidsvoorbereiding.
 - Organisatie van de samenwerking tussen gemeenten.

- 3 Bepaal op welke wijze de regiostaf zich verhoudt met de besturen van de dragende gemeenten
 - Heeft geen directe relatie met de dragende colleges.
 - Adviseert aan een stuurgroep die is samengesteld uit de colleges van de dragende gemeenten.
 - Adviseert aan een commissie van het bestuur van de

veiligheidsregio, bestaande uit bestuursleden en wethouders.

- 4 Bepaal op welke wijze de regiostaf zich verhoudt met de gemeenteraden van de dragende gemeenten
 - Heeft geen directe relatie met de raden van de dragende gemeenten.
 - Werkt samen met een netwerk van griffiers in de regio.
 - Adviseert aan een regionaal overlegorgaan dat is samengesteld uit de gemeenteraden van de dragende gemeenten.

- 5 Bepaal op welke wijze de regiostaf zich verhoudt met de organisatie van de veiligheidsregio
 - Heeft geen directe relatie met de veiligheidsregio.
 - Heeft een gestructureerde relatie met het bestuur van de veiligheidsregio.
 - Heeft een gestructureerde relatie met het ambtelijk management van de veiligheidsregio.
 - Maakt deel uit van het multidisciplinaire management van de veiligheidsregio.

- 6 Bepaal hoe diep het werkteerrein van de regiostaf is
 - Alleen rampen en crises.
 - Het gehele domein van de veiligheidsregio.
 - Het gehele domein van de veiligheidsregio + samenwerking tussen gemeenten en met politie op het brede terrein van sociale- en integrale veiligheid.

- 7 Bepaal waar (de taak van) de regiostaf wordt aangehaakt.
 - aan het overleg van gemeentesecretarissen en/of van gemeentelijke veiligheidsadviseurs.
 - aan de taak van de coördinerend gemeentesecretaris
 - aan de centrumgemeente.
 - aan een afdeling van de veiligheidsregio met een onafhankelijke adviespositie naar het bestuur.

- 8 Bepaal hoe de ambtelijke leiding van de regiostaf wordt samengesteld
 - Een vertegenwoordiging van/namens de gemeentesecretarissen van de dragende gemeenten.
 - Een vrijgestelde functionaris namens de gemeenten.

- 9 Bepaal hoe de regiostaf wordt ondersteund
- Medewerkers van dragende gemeenten.
 - Vrijgestelde medewerker(s) bij één van de dragende gemeenten.
 - Een bureau van de veiligheidsregio onder functionele verantwoordelijkheid van de regiostaf.
- 10 Bepaal hoe de regiostaf wordt bekostigd
- Niet; netwerksamenwerking geschiedt met gesloten beurzen.
 - Bijdrage ten laste van het budget veiligheidsregio.
 - Afzonderlijke bijdrage van gemeenten.
- 11 Bepaal de verhouding van de coördinerend gemeentesecretaris (CGS) tot de regiostaf
- CGS werkt onafhankelijk van de regiostaf.
 - CGS maakt onderdeel uit van de structuur van de regiostaf.
 - CGS is qualitate qua voorzitter van (het ambtelijke aandeel in) de regiostaf.
- 12 Bepaal het perspectief van de regiostaf
- Blijft gekoppeld aan de veiligheidsregio.
 - Groeit uit tot de organisator van de brede samenwerking op het terrein van veiligheid.
 - Wordt verbreed tot regiostaf voor alle gemeenschappelijke regelingen.



Wijkbeheer