

Antwoorden op vragen van gemeenteraden in de zienswijzen op de Kadernota 2023 van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Wat is de kern van het voorstel?

Op basis van de Wet veiligheidsregio's is het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises, het adviseren daarover aan het bevoegd gezag en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing¹. In het voorstel wordt aangegeven dat de nieuwe crisistypen -zoals klimaatverandering, drukte op de Noordzee, nieuwe energiebronnen en cyberdreigingen- vragen om een versterking van de netwerkrol van de veiligheidsregio. Dat betekent een verdere intensivering van de samenwerking met bestaande en nieuwe partners rond deze thema's, een andere rol in het netwerk als adviseur en verbinder van partners en het inrichten en onderhouden van een flexibele crisisorganisatie. Tegelijk willen publieke én private partners zich –mede vanwege de coronacrisis- beter voorbereiden en dus zoeken zij ook meer afstemming met de crisisorganisatie van de veiligheidsregio. Op dit moment kan niet aan die toenemende vraag en de nieuwe eisen worden voldaan. Daarom is het voorstel gedaan om met een formatie uitbreiding van 2 fte een eerste stap te zetten in de versterking van risico- en crisisbeheersing in de regio. Daarmee kan de veiligheidsregio investeren in de samenwerking met bestaande en nieuwe partners rond nieuwe thema's, een andere rol in het netwerk innemen (als adviseur en verbinder van partners) en een flexibele crisisorganisatie gaan inrichten².

Welke activiteiten worden nu uitgevoerd door de afdeling Risico- en crisisbeheersing?

De afdeling Risico- en Crisisbeheersing bestaat sinds de oprichting (2015) uit circa 15 fte en richt zich op lokale en regionale crisistypen, zoals paniek in menigten, natuurbranden, overstromingen en verkeersongevallen. De afdeling verricht de volgende werkzaamheden;

- Inhoudelijke expertisefunctie (circa 3,5 fte): inventarisatie en analyse van risico's (Regionaal Risicoprofiel), planvorming en scenario ontwikkeling, evalueren van incidenten/crises, kwaliteitszorg, advies aan directie en bestuur veiligheidsregio.
- Ondersteuning crisispartners en netwerkfunctie (circa 3 fte): contacten leggen en relatiebeheer crisispartners, oefenen met crisispartners, voorbereiding van informatiemanagement bij crises, voorbereiding op crises rond B- en C- evenementen.
- Uitvoering van de multidisciplinaire crisisorganisatie (circa 4,5 fte): borgen van de vakbekwaamheid en inzetbaarheid van de circa 75 sleutelfunctionarissen, CoPI- en ROT-teams en invullen van sleutelfuncties in de crisisstructuur bij 'flitsrampen' en bij langdurige crises.
- Uitvoeren van de regionale bevolkingszorgtaken (circa 4 fte): borgen van de vakbekwaamheid en inzetbaarheid van de circa 75 sleutelfunctionarissen, GBT- en RBT-teams bij 'flitsrampen' en bij langdurige crises.

Hoe verhoudt de bestaande formatie zich ten opzichte van de formatie voor crisisbeheersing in andere regio's?

We hebben navraag gedaan bij veiligheidsregio's, die vergelijkbaar zijn met VR Noord Holland Noord op basis van het inwoneraantal en een grove graadmeter voor de 'drukte in de regio', namelijk het aantal inzetten. De keuze voor Brabant Noord en Hollands Midden is gebaseerd op informatie beschikbaar gemaakt door het CBS. (<https://opendata.cbs.nl/statline>). Ook onze buurregio Kennemerland is bevroegd.

¹ Wet veiligheidsregio's, art. 10.

² Bij de samenstelling van de crisisorganisatie moeten de aard en de schaal van de specifieke dreiging of crisis immers leidend zijn en dat betekent een flexibele crisisorganisatie over (organisatie-)grenzen en schaalniveaus heen.

In onderstaande tabel is formatie in andere regio's weergegeven op de volgende taakgebieden: multi-vakbekwaamheid; planvorming; evalueren en leren; netwerk en regie; bevolkingszorg.

	NHN	Hollands midden	Brabant Noord	Kennemerland
Aantal inwoners	665867	814457	666790	551826
Aantal gemeenten	17 (SED los)	18	17	9
Aantal FTE risico- en crisisbeheersing:	15	20	23	22
Inzetten als 'mate van drukte in de regio'	43000	47620	25740	55640

Peildatum: 14 december 2021 (in 2022 16 gemeenten).

Hieruit blijkt dat de veiligheidsregio NHN met 15 fte minder formatie beschikbaar heeft voor het uitvoeren van haar taken, dan andere veiligheidsregio's met een vergelijkbaar profiel. Dat terwijl de veiligheidsregio NHN te maken heeft met een groot aantal risicovolle activiteiten, zoals de kerncentrale NRG, de Marinehaven in Den Helder, de Veerbootverbinding naar Texel, het AFAS stadion met vele evenementen, de NAM, datacentra en het steeds drukker worden op de Noordzee wat recent nog leidde tot aanvaringen en incidenten.

Wat is de onderbouwing van de formatie-uitbreiding met 2 fte (€ 190.000) per 2023?

Met 2 fte formatie-uitbreiding vanaf 2023 kan een eerste stap worden gezet om de inzet voor de nieuwe crisistypen mogelijk te maken en ook onze bestaande taken naar behoren te blijven invullen. Het gaat dan onder meer om;

- Het meedoen in landelijke pilots en ontwikkelingen zodat we onze crisisorganisatie kunnen aanpassen op de bovenregionale en nationale samenwerkingsstructuren.
- Afspraken maken met onze (nieuwe) partners over procedures en informatiedeling bij crises. Ook kunnen we oefenen rond nieuwe crisistypen en risicovolle objecten (NRG, Marine, Veerbootverbinding Texel etc) zoals we hebben afgesproken (nu is daar geen tijd voor waardoor er soms slechts 1x per 4 jaar een contactmoment is).
- Ook kan geïnvesteerd worden in de competentie-ontwikkeling van de afdeling en kunnen nieuwe mensen worden aangetrokken met andere deskundigheid en netwerkcompetenties.
- Maar ook kunnen we dan achtervang organiseren als onze professionals langdurig worden ingezet voor crises (denk aan de inzet voor COVID-19 en cyberincidenten), langer dan in de pikketten was voorzien.

Wat zijn wettelijke en niet-wettelijke taken van de veiligheidsregio, wat valt hiervan binnen en buiten de Gemeenschappelijke Regeling en waar kunnen gemeenteraden wat van vinden of wat ligt bij de colleges als het gaat om de uitvoerende taken?

Alle taken op het gebied van crisisbeheersing komen voort uit de Wet veiligheidsregio's. In artikel 10 van deze wet staan de wettelijke taken van de veiligheidsregio benoemd:

- a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;

- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid;
- d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- e. het instellen en in stand houden van een brandweer;
- f. het instellen en in stand houden van een GHOR;
- g. het voorzien in de meldkamerfunctie;
- h. het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- i. het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f, en g genoemde taken.

Bij dit zijn gemeentelijke taken van het college van burgemeester en wethouders (art.2 Wet veiligheidsregio's), die verplicht (art. 10 wet veiligheidsregio's) aan het bestuur van de veiligheidsregio worden overgedragen. De gemeenteraad wordt gevraagd een zienswijze te geven over het beleid van de veiligheidsregio (eens per vier jaar wordt een beleidsplan opgesteld). De raden kunnen hun wensen kenbaar maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid, bij de consultatie van het regionaal risicoprofiel (art. 15 Wet veiligheidsregio's). Ook overlegt de burgemeester met de gemeenteraad over het ontwerpbeleidsplan, voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan van de veiligheidsregio. De gemeenteraad kan zijn of haar burgemeester de 'opdracht' meegeven om in het AB van de veiligheidsregio te pleiten voor het opstellen van een rampbestrijdingsplan voor een object in de eigen gemeente. Ook kan de gemeenteraad haar zienswijze indienen op zowel de kadernota als de begroting van de veiligheidsregio. In geval van een gemeentelijk incident legt de burgemeester verantwoording af in de eigen gemeenteraad. In geval van een bovenlokaal incident brengt de voorzitter van de veiligheidsregio verslag uit van haar besluiten. De gemeenteraad kan oordelen over het optreden van de voorzitter en/of de eigen burgemeester en kan indien zij ontevreden is dit kenbaar maken bij de minister. Ook de organisatie van bevolkingszorg valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en dus onder de controle van de gemeenteraad. Omdat een crisis een behoorlijk beroep doet op de capaciteit van de gemeenten zijn in de regio afspraken gemaakt om vanuit andere gemeenten te kunnen bijspringen.

Het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing (zie taak d. in het overzicht hiervoor) doet de veiligheidsregio niet alleen; alle publieke en private partners zullen zelf hun voorbereidingen moeten treffen op crises. De veiligheidsregio draagt echter zorg voor de onderlinge samenwerking en de aansluiting van partners op de crisisorganisatie van de veiligheidsregio. Zo is recent in de evaluatie van de Wet veiligheidsregio aangegeven dat; 'alle betrokken partners gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor elke fase in het proces [risicoanalyse, preparatie, respons en herstel] en dat gezamenlijke risicoanalyse het uitgangspunt vormt voor het vormgeven van samenwerking bij crisisbeheersing.' Ook adviseert de evaluatiecommissie om uit te gaan van de eigen

verantwoordelijkheid van partners voor aansluiting bij de crisisbeheersing en dat de veiligheidsregio daarbij een regisserende taak krijgt.³

Welke activiteiten kunnen niet worden uitgevoerd als de formatie uitbreiding niet wordt gerealiseerd?

Met 2 fte formatie-uitbreiding vanaf 2023 kan een eerste stap worden gezet om de inzet voor de nieuwe crisistypen mogelijk te maken en ook onze bestaande taken naar behoren te blijven invullen. Indien dat niet mogelijk is, dan heeft dat consequenties voor de uitvoering van bestaande en nieuwe taken. Een toelichting volgt hierna.

Niet uitvoeren nieuwe taken

Een belangrijke taak van de VR is om de partners te stimuleren hun eigen verantwoordelijkheid te pakken om zich voor te bereiden op crises, zowel bij bestaande als nieuwe crisistypen. We hebben nu geen mogelijkheden om onszelf te specialiseren op nieuwe onderwerpen (denk aan extreem weer, datacentra) en geen gelegenheid om hier met publieke en private partners een gezamenlijke risicoanalyse, preparatie, respons en herstel op in te richten. Vervolgens kunnen we niet samen trainen en oefenen zodat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid (goed) kent en weet wanneer zij de veiligheidsregio moet informeren in de 'lauwe' en 'warme' fase. Het risico is dat wij te laat geïnformeerd worden, wat onnodig leed en schade kan opleveren. Ook kunnen we niet investeren in het netwerk rond nieuwe crisistypen. De veiligheidsregio heeft immers een belangrijke rol om de samenwerking tussen partners mogelijk te maken en te faciliteren. Indien we dat niet goed invullen, lopen we zowel operationeel als bestuurlijk het risico dat ketens tijdens een crisis niet goed samenwerken omdat procedures niet goed op elkaar zijn afgestemd.

Geen flexibele crisisorganisatie

De Commissie Evaluatie Wet Veiligheidsregio's adviseert om de samenwerking tussen regio's onderling en met het Rijk verder te intensiveren in het licht van de nieuwe dreigingen. We hebben geen mogelijkheden om onze crisisorganisatie hierop in te richten. We kunnen ook niet meedoen met landelijke pilots georganiseerd door het Rijk en het IFV. Daar waar mogelijk en effectief trekken we samen op met andere veiligheidsregio's, maar dat kunnen we niet vertalen naar onze crisisorganisatie. Ook hebben we ervaren -tijdens de inzet voor COVID-19 en het cyberincident in de afgelopen weken- dat er een langdurige inzet vaker nodig zal zijn (langer dan we de pikketten op hebben ingericht) en dus worden hiervoor andere medewerkers ingezet (bijv. van oefeningen). Hierdoor kunnen we de basis niet meer op orde houden.

Faseren van het werk

Er zal ook een keuze moeten worden gemaakt in de 70 partners waar intensiever contact mee is en partners waar minder intensief contact mee is. In veel gevallen kunnen we slechts 1x per 4 jaar met een partnerorganisatie de risicoanalyse, preparatie, respons en herstel afstemmen. Daardoor leren we onvoldoende van recente incidenten en lopen we het gevaar dat we op hetzelfde niveau blijven doordat we steeds met nieuwe mensen oefenen. Een voorbeeld is de bestuurlijke afspraak van het bestuur met

³ Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg, 4 DECEMBER 2021, p. 9.

het HHNK inzake de clusterbuien. In het AB is afgesproken dat we samen met hen moeten oefenen en hierbij ook de agrariërs betrekken. Dit moet dus 4 jaar wachten. Dit geldt ook voor het oefenen rond de risicovolle objecten (NRG, Marine, Veerbootverbinding Texel etc).

Professionalisering is beperkt

Een nieuwe rol in het netwerk vraagt om professionals, die zich als adviseur en verbinder opstellen in het netwerk. Het vraagt om professionals, die vanuit deskundigheid rond crises de partners stimuleren zich optimaal voor te bereiden. Het vraagt om mensen die op de juiste momenten, de juiste contacten kunnen leggen. Het vraagt ook om mensen met voldoende bestuurlijke sensitiviteit om onze bestuurders goed te adviseren, zeker nu het gebruik van social media een grote rol speelt in de beeldvorming rond crises. Indien de formatie-uitbreiding niet mogelijk is, kan beperkt geïnvesteerd worden in deze competentie-ontwikkeling van de afdeling.

Nemen jullie niet de verantwoordelijkheid over van publieke en private partners?

Publieke en private organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor hun voorbereiding op crisissituaties, zowel bij bestaande- als nieuwe crisistypen. De veiligheidsregio neemt deze verantwoordelijkheid niet over. De veiligheidsregio is wel verantwoordelijk voor een goede afstemming binnen het netwerk (tussen crisispartners) en voor de informatievoorziening bij crises. Als er bijvoorbeeld een brand of explosie plaatsvindt bij een groot datacentrum, is het van belang om snel te kunnen alarmeren en dat er afspraken zijn gemaakt over informatiemanagement, leiding- & coördinatie en crisiscommunicatie. Vandaar dat de veiligheidsregio deze contacten legt en onderhoudt. Ook organiseert de veiligheidsregio oefeningen om de samenwerking te testen en te verbeteren. Vaak ook maakt de veiligheidsregio gebruik van oefenleiders van de partners zelf en heeft de veiligheidsregio slechts een faciliterende functie in de voorbereiding en houdt zij zicht op de kwaliteit van de oefeningen en de evaluatie. Dat geldt overigens ook voor de 'warme fase'; ten tijde van een crisis waar een andere partner primair aan zet is (zoals bij uitval van de vitale infrastructuur) kunnen wij aansluiten in het crisisteam van de netbeheerder of drinkwaterbedrijf om zo de verbindingen te leggen naar andere partners en onze eigen crisisorganisatie. Het is dus niet zo dat de veiligheidsregio verantwoordelijkheid van partners overneemt.

Houden jullie rekening met de grens tussen de verantwoordelijkheid van de gemeenten en de veiligheidsregio in de voorbereiding op de genoemde risico's? Het bestrijden van de criminaliteit hoort bij de taak van gemeenten, maar de effecten van cybercriminaliteit kunnen leiden tot digitale ontwrichting.

De veiligheidsregio heeft inderdaad een rol in de gevolgbestrijding van cybercriminaliteit (cybergevolgbestrijding). De aanpak en opsporing van cybercriminaliteit is een taak van gemeenten, politie en OM. De werelden van cybercriminaliteit en cybergevolgbestrijding hebben echter veel raakvlakken en kunnen elkaar versterken. Een goede informatievoorziening over mogelijke dreigingen (veelal vanuit nationaal niveau) kan de veiligheidsregio helpen in een tijdige respons en het voorbereiden op mogelijk uitval van (vitale) sectoren. Bovendien moet de veiligheidsregio tijdens de respons goed aansluiten op de ICT-specifieke organisaties en gremia en zijn kennis, duidings- en adviesvaardigheden daarin van belang. Daarom moet de veiligheidsregio kennis en expertise ontwikkelen van dit onderwerp. Niet om zelf actief te zijn rond het ontwerp cybercriminaliteit, maar om tijdens crises de informatie vanuit

deze wereld goed te kunnen duiden en samen te werken bij de impactanalyse van uitval naar verschillende sectoren.

Is die 2 fte uitbreiding wel nodig? Marktpartijen kunnen deze taken ook invullen en de (lokale) partners hebben toch een eigen verantwoordelijkheid?

Zoals hiervoor gesteld hebben (lokale) partners inderdaad eigen verantwoordelijkheid om de (voorbereiding op) de crisisbeheersing goed te organiseren. De veiligheidsregio moet echter wel de contacten onderhouden met deze partners om de aansluiting op de crisisorganisatie te borgen; denk aan gezamenlijke risicoanalyse, afspraken over het (tijdig) delen van informatie bij incidenten, uitwisselen van telefoonnummers, hoe de crisisorganisatie is ingericht, testen van de samenwerking door middel van oefeningen et cetera. Het heeft geen zin om dit door marktpartijen te laten organiseren, want ook dan zullen we in contact met die marktpartijen moeten treden om de samenwerking tussen de overheid en de diverse partners te organiseren. Er komt dan een extra schakel in de samenwerking; wat niet bevorderlijk is bij een daadwerkelijke inzet van hulpdiensten/de crisisorganisatie. Goede samenwerking vraagt elkaar kennen en gekend worden. Bovendien moet de veiligheidsregio op de hoogte zijn van de actuele risico's bij bedrijven en publieke partners. Alleen dan kan zij het risicoprofiel opstellen en zich adequaat voorbereiden op de responsfase.

Wat zijn de kaders voor de netwerkorganisatie en hoe verhoudt dit zich met de rol van de lokale partners zelf en van de gemeenten om in contact te staan met de eigen lokale partners?

De gedachte over de crisisorganisatie als netwerkorganisatie komt niet vanuit de veiligheidsregio zelf, maar volgt uit diverse landelijke onderzoeken en adviezen. Zo valt te lezen in de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's (p. 9); "Crisisbeheersing moet meer worden vormgegeven vanuit netwerksamenwerking waarbij alle crisispartners zoveel mogelijk vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden bijdragen aan crisisbeheersing. Bij de samenstelling van het netwerk moeten de aard en de schaal van de specifieke dreiging of crisis leidend zijn. Omdat crises op verschillende manieren tot uiting kunnen komen, zijn telkens wisselende crisispartners en verschillende expertise nodig. De bestrijding wordt flexibeler door te werken vanuit een netwerk, zeker wanneer (de effecten van) crises meerdere domeinen raken." In een onderzoek van Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (eerder het Instituut Fysieke Veiligheid) en Crisisplan naar ongekende crises⁴ staat dat veiligheidsregio's een analyse moeten maken op basis van de bijdrage van verschillende maatschappelijke organisaties en bedrijven aan de crisisbeheersing, afspraken moeten maken en een strategie moeten hebben om dat netwerk te onderhouden. Ook onze eigen ervaringen rondom de aanpak van COVID-19 hebben ons geleerd dat spontane netwerken in de zorg ontstaan en de crisisorganisatie daarmee flexibel moeten kunnen samenwerken. Kader voor deze netwerksamenwerking is de voorbereiding op de crisisbeheersing en de wettelijke taak van de veiligheidsregio (Wvr. art. 10). Alleen daar waar het gaat om de crisisbeheersing, zal de veiligheidsregio contacten leggen en onderhouden met (lokale) partners. Gemeenten hebben uiteraard ook eigen contacten met lokale partners en indien mogelijk wordt ook gebruik gemaakt van elkaars netwerk en contacten.

Hoe wordt de vrijgevallen taakstelling 2023 besteed en kan deze niet worden ingezet voor de nieuwe crisistypen? Bij de invulling van de taakstelling 2022 werd al duidelijk dat de veiligheidsregio

⁴ Instituut Fysieke Veiligheid (2020). Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises. Arnhem: IFV.

zich vergaand heeft moeten inspannen om de taakstelling te bewerkstelligen, zoals het verminderen van de vrijwilligersbijdragen. Voor 2023 blijkt de taakstelling niet mogelijk te zijn zonder directe impact te hebben op de taken van de veiligheidsregio. Voor de realisatie van deze taakstelling zal een takendiscussie gevoerd moeten worden. Deze middelen blijven nu niet 'over' en kunnen dus niet vanzelfsprekend ingezet worden voor de nieuwe crisistypen. Dan zullen andere, ingrijpende keuzen in de taak moeten worden gemaakt.

Heeft het toekomstbestendig maken van de brandweer niet ook raakvlakken met deze ontwikkeling rond nieuwe crisistypen?

Vanzelfsprekend heeft de dreiging van nieuwe crisistypen ook invloed op de toekomstbestendigheid van de brandweerorganisatie binnen de veiligheidsregio. De uitdaging van de brandweer is echter breder dan dat, zoals nieuwe wetgeving om zorg te blijven dragen voor onze vrijwilligers, de evaluatie op de wet Veiligheidsregio's en de lopende uitvoering van de Omgevingswet. Ook regionaal ziet de veiligheidsregio dat het risicoprofiel behoorlijk verandert en lokale, demografische ontwikkelingen zijn voelbaar op de posten met impact op het werven en behouden van brandweermensen. Ook neemt het aantal klassieke incidenten deels af, omdat publieke en private partijen een actievere rol spelen in (eigen) incidentbestrijding. De dienstverlening kan gericht, om blijvend een meerwaarde te leveren aan de samenleving. In 2021 heeft het bestuur richting gegeven voor de ontwikkelsporen binnen de brandweervernieuwing in drie concrete ontwikkelsporen: Vraag- en risicogerichte Brandweezorg, Van Repressie naar Preventie en Brandweer als crisispartner.

Nieuwe crisistypen zorgen ook voor een veranderende inzet (meer grootschalig en langdurig) en inzetten zijn van toenemende complexiteit (denk aan het gebruik van nieuwe, duurzame energiebronnen). Ook daar zien we dat de brandweer haar rol meer in het netwerk moet gaan organiseren. Vanuit samenwerking in nieuwe en bestaande partnerships en het versterken van burgerparticipatie (met sociale innovatie). Vanuit de veiligheidsregio zetten we in op accounthouderschap, zodat we richting de partners als één team opereren en zowel afspraken rond risicobeheersing, brandweezorg en crisisbeheersing borgen en geen zaken dubbel doen.

Hoe ziet het vervolg eruit?

Met 2 fte voor het jaar 2023 kan een eerste stap gezet worden om te voldoen aan de bestaande vraag vanuit partners en gemeenten. Daarmee is er ook ruimte om een definitief voorstel te ontwikkelen voor de jaren daarna om structureel invulling te geven aan de gevraagde inspanningen van de veiligheidsregio. Daarbij kan dan ook de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's en evaluaties van de coronacrisis worden meegenomen en eventueel ook een extern advies van een gemeentelijke rekenkamer of een extern bureau rondom de gewenste taken en formatie op het gebied van de (voorbereiding op) crisisbeheersing.