

Memo beoordeling Regionaal Risicoprofiel, Regionaal Beleidsplan 2020-2023 en Kadernota 2021 Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Op 13 december 2019 heeft de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (VRNHN) het Regionaal Risicoprofiel, het Regionaal Beleidsplan 2020-2023 en de Kadernota 2021 aangeboden aan de gemeenteraden. De financiële en veiligheidsadviseurs van de gemeenten Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel hebben de stukken gezamenlijk beoordeeld. Hierbij is per aangeboden stuk gekeken naar de inhoudelijke en financiële aspecten. In deze memo is de beoordeling terug te vinden.

Algemeen

De VRNHN richt zich op het verkleinen van risico's en het beperken van leed en schade bij incidenten. Zij doet dit door adequate hulp te bieden en samen te werken met partners, inwoners en ondernemers. Het motto van de VRNHN is 'samen hulpvaardig'. De VRNHN bestaat uit de brandweer, ambulancezorg, risico- en crisisbeheersing, GHOR, de meldkamer en het zorg- en veiligheidshuis.

De VRNHN is een hulpverleningsorganisatie en blijft dat. Er moet echter ook gekeken worden hoe de VRNHN zich moet ontwikkelen om ook in de toekomst de juiste hulp te kunnen bieden. Er is een ontwikkeling te zien binnen de VRNHN waar zij naast de uitvoering van haar wettelijke taken bezig is en zoekende is naar (de invulling van) haar maatschappelijke opdracht en rol bij (zorg-) en veiligheidsvraagstukken die de VRNHN overstijgen. Een onderscheid is te maken in de VRNHN als organisatie die wettelijke taken uitvoert en de VRNHN als platform die door haar schaalgrootte een infrastructuur biedt om werkzaamheden die de organisatie overstijgen en (zorg-) en veiligheidsvraagstukken op te pakken waar regionale samenwerking benodigd is.

In de stukken die nu voorliggen wordt dan ook voorgesorteerd op de nieuwe ontwikkelingen. Via de besluitvorming wordt bepaald welke koers de VRNHN gaat varen.

Regionaal Risicoprofiel

Het Regionaal Risicoprofiel (hierna: risicoprofiel) is een inventarisatie van de in de VRNHN aanwezige risico's. Op basis van dit risicoprofiel wordt het regionaal beleidsplan mede gebaseerd.

Het proces tot het opstellen van het risicoprofiel is conform (wettelijke) kaders verlopen. Zo hebben gemeenteraadsleden tijdens regionale raadsbijeenkomsten in het najaar 2019 overleg gevoerd over het risicoprofiel en het regionaal beleidsplan. Ook hebben expertsessies plaatsgevonden waarbij ontwikkelingen in de regio, in Nederland en wereldwijd in beeld zijn gebracht en per thema de relevante crisistypes zijn bepaald.

In het risicoprofiel zijn de kenmerken van het gebied, ontwikkelingen en de risico's zijn zo volledig als mogelijk in kaart gebracht. Er is duidelijk en logisch onderbouwd waarom bepaalde risico's binnen een bepaalde categorie geplaatst worden of niet worden opgenomen in het regionaal risicoprofiel. Tenslotte zijn nieuwe risico's opgenomen in het risicoprofiel, zoals cyber en digitale ontwrichting.

Conclusie

Het risicoprofiel is een volledig document geworden, waarin de risico's zijn geïnventariseerd en in combinatie met de kennis van nu in kaart is gebracht en gecategoriseerd. Op basis van dit risicoprofiel kan de risicocommunicatie worden vormgegeven. Ook biedt het risicoprofiel voldoende informatie waarmee strategische keuzes in het beleidsplan kunnen worden gemaakt.

Regionaal Beleidsplan 2020-2023

In het Regionaal beleidsplan (hierna: beleidsplan) is het beleid vastgelegd ten aanzien van de taken van de VRNHN. Het algemeen bestuur van de VRNHN stelt dit beleidsplan ten minste eenmaal in de vier jaar vast. Het beleidsplan is gebaseerd op het risicoprofiel, trends en ontwikkelingen die de VRNHN ziet.

De twee pijlers waarop de identiteit van de VRNHN is gestoeld blijven en zijn: voorkomen & voorbereiden en coördineren & hulpverlenen. Door multidisciplinair samen te werken binnen deze twee pijlers leidt dit tot minder leed en schade. In het beleidsplan geeft de VRNHN aan dat de operationele basis essentieel blijft en dat de VRNHN de komende beleidsperiode er voor blijft zorgen dat al deze aspecten van hun takenpakket op orde blijven.

Om de basis van de VRNHN op orde te houden en in te kunnen spelen op nieuwe risico's en ontwikkelingen zijn drie kenmerken geformuleerd. De kenmerken sturen de manier waarop de VRNHN te werk gaat om haar taak te vervullen en doelen te behalen. Deze kenmerken zijn: (1) informatie gestuurd werken, (2) netwerkrol vervullen en (3) inzetten op voorkomen.

In het beleidsplan worden vier ontwikkelthema's benoemd. Hieronder wordt per thema ingegaan op de bevindingen. Als sterk en minder sterk punt wordt bij de thema's de samenwerking met partners en de daaraan gekoppelde doelstellingen gezien. De VRNHN is zodanig georganiseerd dat zij vergaand kan samenwerken en hier ook een grote bijdrage in kan leveren. Anderzijds zijn veel doelstellingen zo geformuleerd dat deze afhankelijk zijn van welke inzet de samenwerkingspartners leveren. Als partners besluiten geen inzet te leveren op een bepaald onderwerp, dan kan in een aantal gevallen de doelstelling niet meer behaald worden.

Veilig Leven

Het thema veilig leven gaat in op het stimuleren van mensen om hun huizen zo veilig mogelijk in te richten om het risico op ongelukken en branden te verkleinen. Het beoogd effect is om de huidige hoge maatschappelijke kosten en belasting van de hulpdiensten en acute zorgketen te verminderen.

Dit thema past binnen de wettelijke taak om branden te voorkomen en het doel van de VRNHN om tot minder leed en schade te komen. Ook is hier de verandering die in het veiligheidsveld algemeen gezien wordt van repressieve activiteiten (brand blussen) naar preventie te zien. Daar de VRNHN aangeeft dat de operationele basis op orde blijft is deze ontwikkeling in activiteiten een prima ontwikkeling.

Het onderdeel valpreventie is een mooi onderdeel van het thema Veilig Leven. Het is echter de vraag of dit een wettelijke taak van de VRNHN is, omdat deze gezondheidsproblemen voorkomt. Het voorkomen van gezondheidsproblemen is geen wettelijke taak van de VRNHN. Wel biedt de VRNHN als platform gelegenheid om dit multidisciplinair en regionaal uit te voeren. Ook heeft de VRNHN er een belang bij, want als er minder gevallen wordt hoeven ambulances minder vaak te rijden. Belangrijk is dat in de uitvoering van het beleid duidelijk is welke rol en positie de VRNHN heeft op niet wettelijk verplichte werkzaamheden. Op basis van dit beleidsplan wordt een coördinerende en regierol bij de VRNHN belegd. Het is de vraag of deze rol bij de VRNHN hoort of dat zij een faciliterende en adviserende rol op dit onderdeel heeft.

Nieuwe crisistypen

Nieuwe crisistypen is een thema dat is ontstaan door het feit dat de VRNHN in toenemende mate wordt geconfronteerd met nieuwe crisistypen. Denk hierbij aan klimaatverandering, de energietransitie, ontwikkelingen op het gebied van cyber en intensivering van het gebruik van de Noordzee. Deze hebben veelal impact op meerdere terreinen en organisaties. Ook ziet de VRNHN dat gevolgen van incidenten veranderd zijn. Zo hebben incidenten vaak een langere nasleep. Binnen dit thema wil de VRNHN bouwen aan een crisisorganisatie die enerzijds gestoeld is op standaard incidentbestrijding en anderzijds ingezet kan worden voor nieuwe en ongekende crisis. Een weerbare en wendbare crisisorganisatie die op professionele en adequate wijze kan reageren ongeacht de aard van de crisis is het beoogde doel.

De doelstellingen voor 2023 zoals benoemd in het stuk zijn duidelijke doelstellingen evenals hoe de VRNHN deze doelstellingen wilt bereiken. Wel is de vraag over welke crisistypen gaat de VRNHN wel en niet en welke (financiële) consequenties heeft dit. Dit wordt in het beleidsplan niet duidelijk. Wel kan dit gevolgd worden via de planning en control cyclus, waarbij de gemeenteraad ook een controlerende rol heeft.

Zorg en veiligheid

In 2019 is de commissie Zorg en Veiligheid opgericht. Deze commissie biedt een bestuurlijk platform op regionaal niveau en begeleidt een aantal thema's op het snijvlak van zorg en veiligheid. Door het opnemen van dit ontwikkelthema in het beleidsplan worden de werkzaamheden van deze commissie geborgd. Dit is geen wettelijke taak van de VRNHN, maar iets wat de VRNHN kan faciliteren en ondersteunen door de wijze waarop de VRNHN is georganiseerd en het platform wat zij daarmee biedt. De opname van een dergelijk thema zorgt ervoor dat de bedrijfsvoering van de VRNHN steeds groter wordt en op meer vlakken. Dit heeft (mogelijke) gevolgen voor de bijdragen van gemeenten aan de VRNHN. Deze consequenties worden niet concreet benoemd in het plan. Wel wordt er onder andere geschreven over de inzet van de gemeentelijke strategisch adviseurs sociaal domein en veiligheid om de inrichting van de voorbereiding van de commissie te verkennen.

Brandweer 360

Binnen het thema Brandweer 360 innoveert de VRNHN zowel in de preventieve als repressieve kan van de brandweezorg. Deze innovatie is nodig door de ontwikkelingen in het gebied Noord-Holland Noord en veranderingen in de samenleving.

Het gewenste resultaat is om van een traditionele en uniform ingerichte brandweerorganisatie te bewegen naar een flexibele, vraag gestuurde en risicogerichte hulporganisatie.

Als gevolg van nieuwe ontwikkelingen en veranderingen moet de brandweezorg opnieuw worden bekeken. Het ontwikkelen van een nieuwe denkwijze ten aanzien van de doelen en taken van de brandweer maakt hier deel van uit. Op projectbasis worden verschillende experimenten uitgevoerd. Zijn deze succesvol dan wil de VRNHN deze structureel inbedden.

Dit heeft mogelijk consequenties voor de gemeentelijke bijdragen. Zo kan het inbedden van succesvolle experimenten gezien worden als nieuw beleid met mogelijk aanvullende kosten voor deelnemers.

Binnen het beleidsplan kan ook geïnterpreteerd worden dat het beleid de ruimte geeft om succesvolle experimenten structureel in te bedden. Belangrijk is dat het inbedden van succesvolle experimenten als nieuw beleid wordt gezien en ook als zodanig behandeld binnen de planning en control cyclus.

Conclusie

Er ligt een stevige basis voor de VRNHN om haar wettelijke taken uit te kunnen voeren en de basis op orde te brengen en te houden. De pijlers waarop zij opereert om bij te dragen aan minder leed en schade blijven onveranderd. Deze stevige basis en heldere identiteit in combinatie met de schaalgrootte van de organisatie biedt een infrastructuur om werkzaamheden die de organisatie (en individuele gemeenten) overstijgen en grote regionale slagkracht te bieden aan (zorg-) en veiligheidsvraagstukken.

De ontwikkeling van een VRNHN als platform die naast de uitvoering van haar wettelijke taken als organisatie past bij de (zorg-) en veiligheidsvraagstukken die de samenleving vandaag de dag heeft. Dit is ook terug te zien in het beleidsplan. Het is belangrijk dat gemeenten hierin hun keuzevrijheid blijven behouden inzake de niet wettelijke taken van de VRNHN. Ook is het belangrijk om scherp te hebben welke positie en rol de VRNHN krijgt en neemt in de samenwerkingen en niet wettelijke taken. Hebben zij een coördinerende, regisserende, adviserende, faciliterende of juist ondersteunende rol?

De VRNHN kan onderzoek doen naar hun maatschappelijke rol en opdracht naast de wettelijke taken. Wel moet dit consequent aan de gemeentebesturen worden voorgelegd, omdat aan nieuwe ontwikkelingen (mogelijk) financiële gevolgen vastzitten welke doorberekend worden in de gemeentelijke bijdrage. De VRNHN moet eerst met een plan komen voordat het beleid wordt en kosten doorberekend kunnen worden aan gemeenten. Dit kan via de reguliere planning en control cyclus ondervangen worden.

Voorkomen moet worden dat wanneer de discussie ontstaat waar de VRNHN van is er een kerntakendiscussie plaatsvindt zoals bij de politie is geweest een aantal jaar geleden. Het moet duidelijk zijn wat onder de wettelijke en wat onder de niet wettelijke taken van de VRNHN valt en ook als zodanig gepresenteerd worden aan de gemeentebesturen.

Kadernota 2021

De hoofdpunten van het beleid en de financiële kaders voor het komende jaar worden in de Kadernota 2021 (hierna: kadernota) aangegeven. Deze kadernota is gebaseerd op het nog vast te stellen beleidsplan.

De in de kadernota opgenomen financiële effecten lijken, conform het verloop van het meerjarenperspectief 2021 - 2024, beperkt te zijn tot de reguliere loon-prijnsindexatie en extra kosten voor informatieveiligheid en automatisering. Dit laatste omvat in 2021 een bedrag van € 150.000 en in 2022 een bedrag van € 100.000 dat vanaf 2023 structureel met € 250.000 wordt ingevuld. Beleidsmatig worden in de kadernota een aantal nieuwe ontwikkelingen vermeld die bekostigd worden uit de lopende begroting, met als kanttekening dat dit alleen mogelijk is als er geen nieuw beleid wordt afgesproken. Op zich een opvallende ontwikkeling aangezien de genoemde nieuwe zaken grotendeels niet autonoom van aard zijn of wettelijk worden afgedwongen en er dus veelal sprake is van een vrije keuze van het bestuur die per definitie onder nieuw beleid valt. Veelal betreffen het nieuwe initiatieven die nog nader onderzocht moeten worden alvorens sprake kan zijn van nieuw beleid. Dit blijkt ook uit de genoemde dekkingsvoorstellen waarbij de oriëntatie (onderzoek) op de nieuwe ontwikkelingen bekostigd wordt uit de lopende begroting en dat bij verdere daadwerkelijke implementatie een bestuurlijk besluit nodig is om eventueel aanvullende kosten op de deelnemende gemeenten te verhalen.

Nieuw beleid

Zoals hiervoor aangegeven worden beleidsmatig in de kadernota een aantal nieuwe bewegingen weergegeven die nader worden onderzocht. Onderstaand is aangegeven of deze ontwikkelingen autonoom/wettelijk van aard zijn of dat sprake is van nieuw beleid.

- *(Commissie) Zorg en Veiligheid*
De commissie Zorg en Veiligheid is in 2019 opgericht en begeleidt een aantal thema's op het snijvlak van zorg en veiligheid. Gedacht moet worden aan mensen met verward gedrag, geweld hoort nergens thuis, het zorg- en veiligheidshuis, alcohol en drugs en de invoering van de Wet Verplichte GGZ. Omdat de commissie in 2019 is opgericht is bij de uitwerking hiervan in de kadernota 2021 sprake van autonoom (bestaand) beleid. De kosten hiervan zijn al verwerkt in de lopende begroting 2020 en er is geen sprake van nieuw beleid. In de kadernota 2021 zijn hiervoor dan ook geen kosten opgenomen.
- *Veilig leven*
In de komende beleidsperiode wordt per individuele gemeente een op maat gemaakt plan van aanpak voor o.a. val- en brandpreventie geïmplementeerd. Samen met gemeenten wordt gekeken waar de behoeften liggen en hoe ondersteuning kan worden geboden.

In dit geval is sprake van nieuw beleid waarbij wordt aangegeven dat dit binnen de lopende begroting wordt opgevangen, tenzij nieuw beleid wordt afgesproken. Naar ons inziens betekent dit laatste dat de (maatwerk) behoeften vanuit de gemeenten op termijn kan leiden tot *nieuw beleid* en er aanvullende kosten kunnen ontstaan. Deze zullen dan waarschijnlijk afzonderlijk bij de individuele gemeente in rekening worden gebracht. Op dit moment is er (nog) geen sprake van nieuw beleid en zijn er ook geen aanvullende kosten voorzien.

- *Nieuwe crisistypen*

In toenemende mate worden we geconfronteerd met nieuwe crisistypen die impact hebben op meerdere terreinen en organisaties. Klimaatverandering, energietransitie, cyberontwikkeling en intensivering van het gebruik van de Noordzee zijn voorbeelden van veranderingen die in de toekomst vaker tot incidenten kunnen leiden. Op dit moment is nog niet bekend welke rol de VRNHN heeft in genoemde ontwikkelingen. In de komende jaren zal worden onderzocht welke rol voor de VRNHN is weggelegd t.a.v. de langetermijngevolgen van incidenten.

Omdat alleen een algemene landelijke ontwikkeling (tendens) wordt genoemd is geen sprake van bestaand (autonoom) beleid en ook niet van nieuw beleid. Overigens is het de vraag of de VRNHN wel een rol in deze landelijke ontwikkelingen zoals cybercriminaliteit krijgt. Eventuele onderzoeken naar de gewenste rol worden uit de lopende begroting bekostigd.

- *Brandweer 360*

Als gevolg van nieuwe ontwikkelingen zoals technische innovaties, energietransitie, nieuwe crisistypes et cetera moet de brandweezorg opnieuw worden bekeken. Het ontwikkelen van een nieuwe denkwijze ten aanzien van doelen en taken van de brandweer maakt hier onderdeel van uit. Op projectbasis worden verschillende experimenten uitgevoerd. Zijn deze succesvol dan worden projecten verder ontwikkeld. Gedacht wordt aan de projecten: brandweer assistent, brandweerijsvrouw, dubbelprofessional en Risk Factory. Uitgangspunt is dat de experimenten (nog) niet worden gezien als nieuw beleid en bekostigd worden uit de lopende begroting. Indien experimenten succesvol zijn worden deze verder ontwikkeld en is er wel sprake van nieuw beleid met mogelijk aanvullende kosten voor deelnemers. Dit wordt echter niet verwacht omdat veel van repressief naar preventief verhuisd wat goedkoper is.

- *Informatieveiligheid en automatisering*

De afhankelijkheid van de samenleving van digitale systemen wordt als maar groter. 112 storingen, cybercriminaliteit en dergelijke moeten worden voorkomen. Reden voor de VRNHN om te investeren in haar digitale systemen. Omdat voldaan moet worden aan algemeen geldende regels (AVG, Certificeringen etc.) is sprake van een autonome ontwikkeling en geen nieuw beleid. De structurele cumulatieve kosten lopen op van € 150.000 in 2021 naar € 250.000 in 2022 e.v. en zullen in de begroting 2021 e.v. worden opgenomen, wat mogelijk tot een verhoogde bijdrage van de deelnemers leidt.

- *Omgevingswet*

Naar verwachting treedt de Omgevingswet met ingang van 2021 in werking. Hoewel geen kerntaak van de Gemeenschappelijke Regelingen, trekken de VRNHN, GGD en Omgevingsdienst (OD) gezamenlijk op om te onderzoeken hoe ze de gemeenten het beste van dienst kunnen zijn.

Een nieuw model voor het taakveld risicobeheersing zal gezamenlijk worden ontwikkeld en eventuele financiële consequenties worden voorgelegd aan het bestuur.

Hoewel sprake is van een wettelijke invoering van de Omgevingswet is het nog wel de vraag of de door de VRNHN gesuggereerde samenwerking met de OD en GGD ook hieronder valt. En of de eventuele extra taken hier ook onder vallen. De samenwerking is immers niet verplicht en mogelijk is in dit geval sprake van nieuw beleid. Aangegeven is dat de kosten in een later stadium (bij afzonderlijke besluitvorming) aan het bestuur en de deelnemers worden voorgelegd. Door opname als wettelijk verplichte uitgave worden de deelnemers voor een voldongen feit gesteld. De vraag is overigens nog in hoeverre de genoemde ontwikkelingen op korte termijn realistisch zijn, gelet op het feit dat de OD van deze ontwikkeling geen melding maakt in haar kaderbrief. Vooralsnog is het uitgangspunt dat keuze voor samenwerking gebaseerd is op nieuw beleid en niet uitsluitend wettelijk zoals door de VRNHN in de kadernota wordt aangegeven. Dit zal opnieuw bezien moeten worden als de rolverdeling binnen de Omgevingswet en het nieuwe financieringsmodel hier aanleiding toe geven.

- *Ambulancezorg*

Vanaf 2021 is een nieuwe Wet ambulancevoorzieningen van kracht en moet de komende jaren worden geïnvesteerd in een kwalitatief hoogwaardige ambulancezorg. Omdat deze ontwikkeling niet terugkomt in de tabel “wat gaan we doen” en “wat mag het kosten” wordt er van uitgegaan dat sprake is van bestaand (autonoom) beleid en dat er in 2021 geen aanvullende kosten voor rekening van de deelnemers komen.

- *Meldkamer*

De meldkamer is na de samenvoeging op 14 mei 2019 aangesloten op de nieuwe landelijke (ICT) infrastructuur. Uitgangspunt is steeds geweest dat de kosten van invoering van de landelijke meldkamer voor rekening van het ministerie komen en dat de veiligheidsregio hier geen extra kosten hoeft te maken. In de kadernota is dan ook opgenomen dat de kosten van deze wettelijke taak binnen de lopende begroting worden opgevangen

Meerjarenperspectief

De begroting 2020 na wijziging is de basis voor de Kadernota 2021. De kadernota geeft geen aansluiting weer met de cijfers uit de begroting 2020 na wijziging. In de financiële klankbordgroep VRNHN van 9 december 2019 is dit aangekaart.

De concerncontroller heeft aangegeven dit te verhelpen door, om de aansluiting te kunnen maken tussen de eerder vastgestelde stukken en de Kadernota, een aparte bijlage toe te voegen waarin de structurele wijzigingen vanuit eerdere stukken onder “Wijzigingen nadien” worden verklaard. Deze bijlage zal worden toegevoegd aan de Kadernota. Deze bijlage verklaart de verschillen ten opzichte van de programmabegroting. Dit geldt ook voor het overzicht van bijdragen deelnemers dat (nog) niet aan de kadernota is toegevoegd. In de definitieve versie van de kadernota wordt tekst opgenomen met de reden waarom het overzicht bijdrage per deelnemer er niet bij zit. Nb: het overzicht is per 1 januari 2020 bekend.

Noot: Tot op heden is de toegezegde bijlage met de aansluiting van de begroting 2020 (na wijziging) met de kadernota nog niet ontvangen.

Conclusie

In de kadernota 2021 van de VRNHN staan veelal toekomstige ontwikkelingen c.q. initiatieven vermeld die nog aan een nader onderzoek moeten worden onderworpen alvorens ze in gebruik kunnen worden genomen. Deze ontwikkelingen leiden wat ons betreft niet automatisch tot nieuw beleid. De afweging om dergelijke ontwikkelingen tot uitvoering te brengen bij de VRNHN, moet een individuele keuze blijven van de deelnemende gemeenten.

Tot aan dat moment worden de onderzoeken bekostigd uit de lopende begroting en worden deze niet als nieuw beleid gezien maar meer informatief. Dit wordt concreet aangegeven in de bij de voorstellen opgenomen tabel met betrekking tot de dekkingsvoorstellen: binnen de lopende begroting, mits geen nieuw beleid wordt afgesproken. De enige extra kosten die in de kadernota zijn opgenomen betreffen kosten voor informatiebeveiliging en automatisering. Deze komen voort uit geldende wet- en regelgeving en worden als autonoom gezien en zullen in de begroting 2021 van dekking worden voorzien (al dan niet met een extra bijdrage van de deelnemers).

Nb: de toegezegde aanvullende bijlage m.b.t. de financiële aansluiting tussen de begroting 2020 (na wijziging) en de kadernota 2021 dient nog te worden ontvangen en beoordeeld. Dit geldt ook voor de gemeentelijk bijdrage die niet in de kadernota is opgenomen. Mogelijk dat na ontvangst hiervan nog vragen resteren.