



Zienswijze op het regionaal risicoprofiel en beleidsplan VNOG

Datum : 25 september 2020
Auteur(s) : Ton van der Vossen / Jack Kusters

1. Inleiding

Het algemeen bestuur (hierna: AB), bestaande uit de burgemeesters van de 22 gemeenten in de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (hierna: VNOG), dient eens per vier jaar een beleidsplan vast te stellen ([artikel 14 van de Wet veiligheidsregio's](#)), waarin onder andere afspraken staan over de operationele prestaties, het oefenbeleidsplan en de opkomsttijden van de brandweer. Dit plan dient gebaseerd te zijn op een door het bestuur vast te stellen regionaal risicoprofiel ([artikel 15 van de Wet veiligheidsregio's](#)).

Bij brief van 1 juli 2020 heeft het AB van de VNOG uw college het concept regionaal risicoprofiel en het concept regionaal beleidsplan met bijlagen aangeboden. Deze liggen nu tot 31 oktober 2020 ter consultatie bij de 22 gemeentebesturen.

Vanuit de VVD fractie van de gemeente Berkelland is de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (hierna: VBV) verzocht om haar zienswijze te geven op het Regionaal Risicoprofiel 2021-2023 en Beleidsplan 2021-2023 (inclusief bijlagen) in relatie tot de gemeente Berkelland. Deze zienswijze ligt nu voor u en geeft een beschrijving van onze belangrijkste bevindingen.

2. Samenvatting

De VNOG staat voor een compacte en slagvaardige organisatie van de brandweezorg, berekend op de risico's. De burgers moeten kunnen rekenen op een slagvaardige en professionele inzet van de brandweer bij rampen, crisis, zware ongevallen en andere ernstige incidenten waar het leven en welzijn van mensen en dieren in het geding is. De vraag of de voorliggende documenten voldoende inzicht geven in de wijze waarop de VNOG is voorbereid op haar wettelijke taken, moet op grond van onze bevindingen ontkennend worden beantwoord. Ook zijn wij van mening dat er onvoldoende inzicht wordt geboden in lokale risico's en de beschikbare capaciteit (lees; slagkracht). Het is daarom goed dat de VNOG bereid is het gesprek met de gemeenteraad te faciliteren en dat maatwerk mogelijk is waarbij lokale thema's nader worden belicht. Voor gemeenteraad van Berkelland is het van belang om zich bewust te zijn van de rol die hij kan of misschien wel móét vervullen. De Wet veiligheidsregio's voorziet in het instrumentarium.

3. Werkwijze / afbakening

De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (hierna: VBV) is een door de regering en parlement erkende overlegpartner bij beleidsontwikkelingen, die relevant zijn voor de kwaliteit van de brandweezorg en de positie van de Brandweer Vrijwilliger. De VBV beschikt over een uitgebreid netwerk van deskundigen uit binnen- en buitenland en wordt daarom nauw betrokken bij het tot stand brengen/wijzigen van wettelijke bepalingen, regelingen en kaders ten behoeve van de 'repressieve infrastructuur' van de brandweer.

De kwaliteit en prestaties van de overige crisispartners, zoals gemeenten, GHOR, politie, defensie, waterschappen en Rijkswaterstaat vallen buiten de scope van deze zienswijze. De VBV richt zich in deze zienswijze uitsluitend op het gevolgde proces en de taken van de brandweer, zoals omschreven in het dekkingsplan, dat als bijlage van het beleidsplan is bijgevoegd.

De VBV vindt het van belang om ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van het VNOG Dekkingsplan 2021-2024 het volgende te melden;



- De VBV maakt sinds 2013 deel uit van de landelijke projectgroep die is ingesteld om te komen tot een landelijk uniforme systematiek voor dekkingsplannen.
- Door de VBV worden met regelmaat regionale dekkingsplannen beoordeeld. Wij hebben in juni 2020 de Inspectie Justitie en Veiligheid geïnformeerd¹ over onze bevindingen, waaronder die in de VNOG.
- Door de VBV is in de voorliggende zienswijze op een aantal onderwerpen in het dekkingsplan en risicoprofiel commentaar gegeven. Deze zijn opgenomen onder de regel 'bevindingen'.

4. Rol gemeenteraad

Het beleidsterrein van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing is een lokale (gemeentelijke) verantwoordelijkheid. De gemeenteraad moet op grond van formele en wettelijke bevoegdheden de veiligheidsregio kunnen controleren en de mogelijkheid hebben om dat beleid bij te kunnen sturen. Een transparante en begrijpelijke informatievoorziening door die veiligheidsregio is daarbij essentieel. Omdat gemeenten doorgaans een goed beeld hebben van specifieke risico's die in hun gebied spelen, is een 'haalplicht' ingesteld.

Daarvoor moet de gemeenteraad in het concept van het (brand)risicoprofiel kunnen zien welke risico's voor hun gemeente relevant zijn. Wat betekent dat het (brand)risicoprofiel tot op het lokaal niveau inzicht moet geven. De raad kan het concept zo nodig aanvullen met eigen onderkende risico's. Daarnaast kan de raad lokale beleidsprioriteiten en veiligheidsthema's naar voren brengen. Dit laatste hoeft niet per definitie betrekking te hebben op het risicoprofiel, maar kan ook inbreng in het Beleidsplan in bredere zin zijn.

Daarnaast is de wijze waarop de VNOG de gemeenteraad betreft en bijstaat in het vaststellen van de doelen die de gemeente nastreeft betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg ([artikel 3a Wet veiligheidsregio's](#)) ons niet duidelijk.

5. Dekkingsplan

De VNOG geeft aan dat het nieuwe dekkingsplan is gebaseerd op het materieelspreidingsplan dat op 15 januari 2020 door het AB van de VNOG is vastgesteld. Het dekkingsplan toont de dekking die de brandweervoertuigen en de bemensing van die voertuigen leveren. Ook geeft de VNOG aan dat voor de opkomst van de tweede tot en met de vierde TS en alle andere eenheden in dit dekkingsplan wordt gesproken over streeftijden. Hiervoor is gekozen omdat er geen wettelijke dan wel landelijke tijdsnormen zijn voor deze eenheden, aldus de VNOG.

De VBV hecht aan een juiste toepassing van professionele normen en wettelijke bepalingen ten behoeve van de brandweezorg. In het bijzonder een juiste afweging tussen de risico's in de gemeente/regio en de daarvoor benodigde slagkracht bij de brandweer. In onze reactie van 18 december 2019² op de toekomstvisie van de VNOG heeft de VBV haar conclusies met betrekking tot het dekkings- en materieelspreidingsplan gedeeld met de 22 gemeenteraden hetgeen wordt verondersteld bekend te zijn en daarom hier slechts kort belicht wordt.

Voor de VBV is het verschil tussen het nu voorliggende 'Dekkingsplan 2021-2024' en het rapport 'Van risico naar slagkracht', zoals dat op 3 september 2015 door het AB is vastgesteld, onverklaarbaar. Voor het brandrisicoprofiel zijn immers de basisprincipes (brandontwikkeling/rookverspreiding), de gebouwkwaliteit (bouwkundige staat) en het aantal en soort gebouwen in de afgelopen vijf jaar niet of slechts in geringe omvang gewijzigd. Echter, de slagkracht van de brandweerkorpsen in de gemeente Berkelland is met 4 tankautospuitten verminderd.

Bevinding:

Het is juist dat er geen wettelijke opkomsttijd is voor opkomst van de tweede tot en met de vierde TS. Echter, daarmee is niet gezegd dat deze geen onderdeel meer zijn van een professionele normenkader voor de repressieve basisbrandweezorg. Daarbij spreken we niet over een 'regionale professionele



waarde' maar over een landelijke professionele norm, zoals die in 2007 door het ministerie van BZK en de brandweer in Nederland zijn omarmd. De professionele norm behelst bijvoorbeeld dat bij een woongebouw voor niet-zelfredzame bewoners twee tankautospuiten binnen 8 minuten dienen op te komen.

Omdat niet alle incidenttypen voorkomen in het regionaal risicoprofiel, zijn andere incidenttypen opgenomen in het risicoprofiel Brandweer, aldus de VNOG. Dit 'risicoprofiel Brandweer' (bijlage 4 dekkingsplan) maakt geen deel uit van de aangeleverde stukken en maakt dat de gemeenteraad geen inzicht heeft in de kwaliteit en prestaties van de lokale brandweereenheden in het algemeen en de opkomsttijden bij risico-objecten en de genomen maatregelen om eventuele overschrijdingen van de opkomsttijd te kunnen compenseren in het bijzonder.

Anderzijds verwijst de VNOG naar de toepassing van de nieuwe Landelijk uniforme systematiek voor dekkingsplannen. In deze nieuwe systematiek zijn snelheid (opkomsttijd) en capaciteit(slagkracht) verplichte onderdelen in het dekkingsplan. Paraatheid (beschikbaarheid, gelijktijdigheid en restdekking) en werkdruk zijn optioneel. Een beoordelingskader voor slagkracht is momenteel onderwerp van onderzoek in het project voor gebiedsgerichte opkomsttijden en zal ook deel gaan uitmaken van nieuw op te stellen wettelijke bepalingen. De minister heeft de veiligheidsregio's hierover in juli 2019 geïnformeerd³.

Bij het onderwerp incidentbestrijding Gevaarlijke Stoffen/Gaspakkensteunpunten/specialistische IBGS-eenheid lezen we dat een specialistische IBGS eenheid (gaspakcenteam) binnen twee uur beschikbaar dient te zijn. In het rapport 'Van risico naar slagkracht' is bij de uitwerking van het thema technologische omgeving gebruik gemaakt van gegevens uit de provinciale risicokaart. Hierop zijn de Risicovolle Milieu Locaties (RML) binnen de provincie Gelderland in beeld gebracht. Uit de risicoanalyse valt op te maken dat in de gemeente Berkelland 34 risicovolle milieulocaties geïdentificeerd zijn, waarvan 7 een mogelijke gaspakinzet vergt. Binnen de VNOG is de post Apeldoorn-centrum aangewezen als Gaspakkensteunpunt/specialistische IBGS-eenheid. Deze beleidskeuze betekent dat de opkomsttijd van deze eenheid naar bijvoorbeeld een incident met gevaarlijke stoffen op industrieterrein 'De Kieft' in Eibergen, bij benadering één uur bedraagt. Hierdoor kan niet worden voldaan aan de wettelijke eisen voor de opkomsttijd (30 minuten) van een eenheid voor de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen, zoals gesteld in [artikel 4.2.2 van het Besluit veiligheidsregio's](#).

6. Proces risicoprofiel

De VNOG geeft aan dat de voorbereiding op rampen en crises is gebaseerd op een periodieke inventarisatie en analyse van de risico's in het werkgebied van de VNOG. Voor het opstellen van het risicobeeld en het uitvoeren van de risicoanalyse heeft een multidisciplinaire werkgroep de stappen uit de landelijke handreiking⁴ doorlopen, aldus de VNOG. Dit met het doel inzicht te krijgen in de aanwezige risico's en het bestuur van de veiligheidsregio in staat stellen om afgewogen keuzes te maken over het beperken van deze risico's.

In het bijlagenboek van het regionaal risicoprofiel 2021-2024 zijn per maatschappelijk thema in het regionaal risicoprofiel de resultaten van de risico-inventarisatie weergegeven. Dit geeft inzicht in risicovolle situaties die in Noord- en Oost-Gelderland kunnen leiden tot een ramp of crisis. In dit bijlagenboek vindt u een uitwerking per incidenttype. De 17 geselecteerde onderwerpen zijn door middel van een risicoanalyse nader uitgewerkt en opgenomen in het risicodiagram. Een aan deze incidenttypes gerelateerde capaciteiten-analyse (mensen, materieel, kennis, vaardigheden, afspraken) om de dreiging het hoofd te bieden, hebben wij niet aangetroffen.

De actuele Corona-crisis heeft ons pijnlijk duidelijk gemaakt dat de toekomst hoogst onzeker is en wat er allemaal mogelijk zou kunnen zijn en welke capaciteiten daarvoor mogelijk nodig zouden zijn. De vraag is dus in hoeverre we de regio weerbaarder maken tegen onzekere risico's en wie daarvoor



verantwoordelijk is. En dat blijkt niet eenvoudig, zo blijkt uit onderzoek⁵ van RTL Nieuws naar de zogeheten 'regionale risicoprofielen' van de 25 veiligheidsregio's.

Zo voorspelden verschillende veiligheidsregio's in hun risicoprofielen onvoldoende beschermingsmiddelen en problemen bij de bedden- en ic-capaciteit bij ziekenhuizen en tekorten aan beademingsapparatuur. Het Instituut Fysiek Veiligheid (IFV) beschreef in 2018⁶ dat het opstellen van risicoprofielen wordt gezien als een 'een moetje' en dat de 'capaciteitsplannen' voor crisisscenario's onvoldoende zijn uitgewerkt. Het is natuurlijk achteraf makkelijk oordelen, maar de vraag is natuurlijk altijd wie welke keuze heeft gemaakt en op basis waarvan.

Bevinding:

Het Regionaal Risicoprofiel 2021-2024 beschrijft een 17 tal scenario's. Onduidelijk is hoe de gemeente Berkelland is geïnformeerd over de lokale risico's en welke risico's de gemeente Berkelland zelf heeft onderkend. Evenmin wordt expliciet beschreven over welke capaciteiten (Met capaciteiten worden alle mogelijke maatregelen, instrumenten en middelen bedoeld van diverse organisaties, niet alleen hulpdiensten, ook die van rijksoverheid, gemeenten en provincie, weg- en waterbeheerders, justitie, gezondheidszorg et cetera.) kan worden beschikt om de risico's te beheersen. Een capaciteitenanalyse ontbreekt en maakt dat de relatie tussen het risicoprofiel en beleid zwak is. De vraag is dan ook opportuun waarop de beleidskeuzes gebaseerd zijn.

Tot zover onze analyse. Uiteraard zijn we altijd bereid om eventuele vragen te beantwoorden.

¹ [Brief VBV aan Inspectie Justitie en Veiligheid, 5 juni 2020](#)

² [Reactie VBV op concept-Toekomstvisie VNOG, 18 december 2019](#)

³ [Brief minister van Justitie en Veiligheid aan voorzitter Veiligheidsberaad van 26 juli 2019](#)

⁴ [Handreiking Regionaal Risicoprofiel, november 2009](#)

⁵ [Veiligheidsregio's voorspelden tekort aan alles bij virusuitbraak, RTL nieuws, 30 maart 2020](#)

⁶ [Rapport 'Risico's in samenhang' IVF, 17 januari 2018](#)