

RemBrand

GEBIEDSGERICHTE OPKOMSTIJDEN

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	2
1. Inleiding	3
2. Brandveiligheidsbeleid in samenhang	4
3. Brandveiligheid en repressieve dekking	6
4. De opkomsttijd en de slagkracht	8
5. Bijlagen	10

SAMENVATTING

De opkomsttijden (box 18) in het rapport 'RemBrand: brandveiligheid is coproductie', dat op 12 juni 2015 werd vastgesteld door het Veiligheidsberaad, zijn in het project 'Gebiedsgerichte opkomsttijden' uitgewerkt in een landelijke uniforme systematiek. De kern van RemBrand is het 'vlinderdasmodel': pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Bij elk van deze schakels van de veiligheidsketen hoort een reeks activiteiten en achter elke activiteit schuilen actoren, waar de brandweer er één van is. 'Brandveiligheid' is altijd een ketenresultaat, brandveiligheid is coproductie. Incidentbestrijding komt pas in beeld als het al brandt, brand ontstaat ongeacht de opkomsttijd van de plaatselijke brandweereenheden. Maar als het brandt, dan wordt wel een snelle respons van de brandweer verwacht. Maar hoe snel is 'snel'? Dat wordt weergegeven door de opkomsttijd van de brandweer, zoals opgenomen in het zogenaamde 'dekkingsplan'. Voor het dekkingsplan stelt de projectgroep een cyclus voor van inrichting-besluitvorming-uitvoering. Zij heeft een uniforme landelijke systematiek ontwikkeld om inzicht in de opkomsttijden te generen. In de systematiek worden de opkomsttijden getoetst aan het kader van box 18 en waar deze afwijken, adviseert het

plan maatregelen. Naast de snelheid waarmee de brandweer ter plaatse kan zijn, is er ook aandacht voor zaken als gelijktijdigheid van optreden, opschaling en doorzettingsvermogen, samen 'de slagkracht'. Na vaststelling van het dekkingsplan door het Algemeen Bestuur, is dit dekkingsplan leidend voor de opgave en de verantwoording van de brandweer in de regio.

De opkomsttijd zelf is een belangrijke kwaliteitsmaat voor de dienstverlening. Bovendien is het aantal en de spreiding van eenheden bepalend voor de opkomsttijd en de slagkracht. Daardoor is de opkomsttijd nauw verweven met de totale slagkracht die is opgenomen in de nieuwe systematiek. De ontwikkelde landelijke uniforme systematiek voor een gebiedsgerichte benadering, geeft een betrouwbaar instrument dat inzicht biedt in prognose en realisatie van gebiedsgerichte opkomsttijden, inclusief de motivatie van afwijkingen en flankerend beleid. Daarmee geeft dit projectresultaat invulling aan- en kaders voor de mogelijkheid in het Besluit veiligheidsregio's, om gemotiveerd af te wijken van de daarin genoemde tijdnormen.

1. INLEIDING

1.1. RemBrand en gebiedsgerichte opkomsttijden

In 2015 presenteerde het Veiligheidsberaad het rapport 'RemBrand: brandveiligheid is coproductie'¹. Het idee achter RemBrand is, om meer balans te brengen in de benadering van brandveiligheid: het gaat immers niet alléén om de opkomsttijden en de voertuigbezetting, waar in het Besluit Veiligheidsregio's de nadruk op ligt. Op basis van RemBrand is een aantal projecten gestart, om uitwerking te geven aan belangrijke onderdelen. Het project 'Gebiedsgerichte opkomsttijden' is er daar één van. In RemBrand wordt de suggestie gedaan om tot een andere systematiek van opkomsttijden en tot andere tijden te komen en dat vergt uitwerking. Bij de beoogde andere systematiek gaat het om twee hoofdpunten:

- a. De plaats van de opkomsttijden in de beleidscyclus van de regio's.
- b. De vaststelling van de bestuurlijke opdracht aan de brandweer (incl. opkomsttijden), op basis van verkregen inzicht met behulp van box 18.

De benodigde uitwerking gaat dus verder dan alleen het vaststellen van tijdnormen. De projectgroep Gebiedsgerichte Opkomsttijden heeft tot taak om dit vraagstuk uit te werken.

1.2. Resultaat

Het beoogde resultaat is de invoering van gebiedsgerichte opkomsttijden, ondersteund door een uniforme methodiek voor dekkingsplannen. Daarbij stapte de brandweer af van de objectgebonden opkomsttijden en voert gebiedsgerichte opkomsttijden in. De gebiedsgerichte opkomsttijden zijn al landelijk vastgelegd in de eerste fase van RemBrand in de zogenaamde 'box 18' (Brandveiligheid is coproductie, 2015).

De projectgroep is erin geslaagd om een beleidscyclus te schetsen, die recht doet aan de brede opvatting van RemBrand en waarin de voorgestelde opkomsttijden als één van de maatstaven voor goede brandweezorg tot hun recht komen.

Daarnaast is er zicht op een ondersteunend, geautomatiseerd instrument waarmee regio's op een eenduidige en handige manier de verwachte opkomsttijden in kaart kunnen brengen. Opkomsttijden kunnen zo een aanzet zijn tot een bestuurlijke discussie over de brandweezorg, die breder is dan opkomsttijden als onderdeel van de repressieve taakuitvoering (waaronder slagkracht: gelijktijdigheid, opschaling en doorzettingsvermogen).

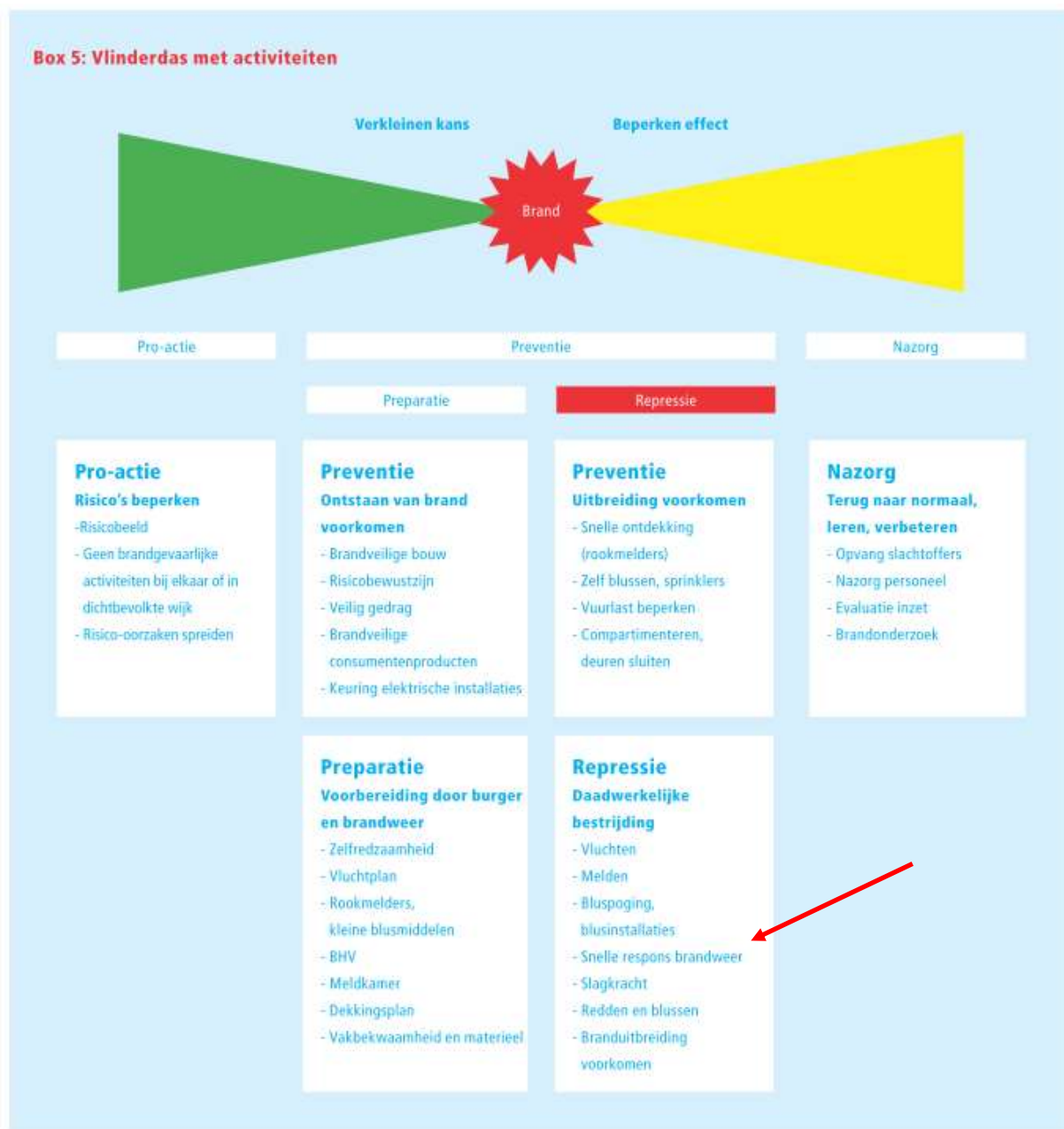
1.3. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de brede benadering van RemBrand, als context voor de discussie over de opkomsttijden. Daarop volgt in hoofdstuk 3 de manier waarop de opkomsttijden kunnen figureren in de beleidscyclus van een regio, zodanig dat die brede blik op brandweezorg wordt bevorderd. In hoofdstuk 4 komen dan de opkomsttijden zelf aan de orde: de systematiek en de tijden. In de bijlagen wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die het bestuur van de veiligheidsregio ten dienste staan voor de brandveiligheid, een kijk op de beoogde methodiek en een toelichting op het begrip 'opkomsttijden'.

¹ *RemBrand: brandveiligheid is coproductie*, Brandweer Nederland, mei 2015. Vastgesteld door het Veiligheidsberaad op 12 juni 2015.

2. BRANDVEILIGHEIDS BELEID IN SAMENHANG

RemBrand geeft in het 'vlinderdasmodel' het volgende overzicht van brandveiligheidsbeleid en -activiteiten.



Figuur 1 (box 5 uit het rapport 'Brandveiligheid is coproductie')

Binnen dit geheel heeft de snelle respons van de brandweer, waarachter de opkomsttijd schuil gaat, een bescheiden maar vitale plek (rode pijl). De vele factoren die in dit plaatje in beeld komen, geven de complexiteit van brandveiligheid aan. Een mechanische opvatting van het brandveiligheidsbeleid is dan ook niet mogelijk. Het 'omrekenen' van bijvoorbeeld preventieve activiteiten naar beperking van de repressie of andersom is niet zinvol. Het is ook niet verantwoord mogelijk, omdat hier geen wetenschappelijk onderzoek naar gedaan is. Succesvolle zorg aan de voorkant van de keten leidt mogelijk tot minder druk verderop in de keten, maar dat is geen 1-op-1-relatie. Brand verrast altijd. Ook indien het lukt om het aantal branden te verminderen, is een goede respons nodig als het dan toch brandt. Dat is wat de burger ook verwacht.

Tegelijkertijd maakt de vlinderdas duidelijk dat bij brandveiligheid vele actoren zijn betrokken, dat brandveiligheid altijd een ketenresultaat is en nooit het gevolg van een enkele activiteit. Brandveiligheid is coproductie.

Vanwege deze vele factoren en vele actoren kan een fixatie op de opkomsttijd van de brandweer belemmerend werken bij de formulering van brandveiligheidsbeleid, als zou 'het' met goede opkomsttijden geregeld zijn. Brand ontstaat immers ongeacht de opkomsttijd van de betrokken brandweereenheden. Anderzijds, als het brand dan wordt wel een snelle respons van de brandweer verwacht, allereerst door de slachtoffers maar zeker ook door burgers en bestuur.

De opkomsttijd is één van de essentiële punten, naast vakmanschap, informatie, materieel, blusmiddelen en beschikbaarheid in termen van paraatheid en capaciteit. De opkomsttijd is voorwaardelijk: zonder (tijdige) opkomst hebben de andere aspecten van de incidentbestrijding immers geen betekenis.

3. BRANDVEILIGHEID EN REPRESSIEVE DEKKING

3.1. Risico's als uitgangspunt

Zoals samengevat in hoofdstuk 2 geeft RemBrand zicht op vele actoren en facetten van de brandveiligheid. De veiligheidsregio heeft daarbinnen haar eigen taken. In de Wet Veiligheidsregio's is bepaald dat het bestuur van een veiligheidsregio een risicoanalyse moet maken. Het brandrisico is hier een onderdeel van en op haar beurt weer de basis onder het dekkingsplan. Steeds is het risico het uitgangspunt. Het risico, het feit dat er dingen misgaan, is het bestaansrecht van de veiligheidsregio en van de brandweer. Om het werk te kunnen organiseren, brengt de brandweer de risico's in beeld, vanuit meerdere oriëntaties: gebied (bos, industrie, woonwijk, ...), object (fabriek, ziekenhuis, woonhuis, ...), infrastructuur (spoor, snelweg, kanaal, ...) en doelgroep (jong, oud, patiënt, ...). Risicobeheersing en incidentbestrijding beschikken samen over een 'waaier van maatregelen' om fysieke veiligheid te beïnvloeden (zie bijlage 1). De brandweer analyseert de risico's in haar verzorgingsgebied en stelt daar maatregelen tegenover die zij voorlegt aan haar bestuur. De inzet is om het bestuur, binnen de scope van gemeenten en veiligheidsregio, uit te nodigen tot breed veiligheidsbeleid en het in samenhang (doen) toepassen van maatregelen uit deze waaier. Maatregelen die repressief van aard zijn, worden vervolgens opgenomen in een dekkingsplan.

3.2. Rol van het dekkingsplan

Een dekkingsplan is een onderdeel van de gehele beleidscyclus van de brandweer². In het dekkingsplan

² Wet veiligheidsregio's artikel 14:

1: Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio.

2: Het beleidsplan omvat in ieder geval: f. de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de aanwezigheid van brandweerposten in de gemeenten alsmede de overige voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen.

gaat het om de repressieve mogelijkheden van de brandweer: de organisatievorm en de snelheid van eenheden en middelen waarmee de brandweer ter plaatse kan zijn. Ook zaken als gelijktijdigheid van optreden, opschaling en doorzettingsvermogen, samengevat in het begrip 'slagkracht', zullen in het dekkingsplan te vinden zijn. Het dekkingsplan geeft zodoende ook aan, hoeveel mensen en materieel in een bepaald tijdsverloop na de eerste tankautospuit ter plaatse kan komen.

Daar waar de repressieve maatregelen niet het gewenste niveau hebben, kan de brandweer adviseren welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

Aanvullende maatregelen worden opgenomen in het dekkingsplan. Hiermee krijgt het dekkingsplan de scope, die past bij het gedachtegoed van RemBrand. Deze opzet versterkt de kwalitatieve samenhang tussen risicobeheersing en incidentbestrijding. Zoals is gebleken in RemBrand, ontbreekt een mechanisch-kwantitatief verband tussen risicobeheersing en incidentbestrijding (zie ook boven, hoofdstuk 2). Er is geen 'knoppenmachine', maar op basis van een kwalitatief beeld kan flankerend beleid worden bepaald vanuit de 'waaier van maatregelen'.

3.3. De cyclus van het dekkingsplan

Het dekkingsplan, dat de Veiligheidsregio wettelijk minimaal elke 4 jaar moet herijken, is één van de onderdelen van het beleidsplan. Het dekkingsplan komt tot stand via een landelijk uniforme systematiek (voor een doorkijk zie bijlage 2). Ook het rapporteren en verantwoorden geschiedt op landelijk uniforme wijze.

De voorgestelde systematiek kent twee cycli: de inrichting en de uitvoering (zie figuur 2), met daartussen de bestuurlijke besluitvorming. Bij elkaar omvat dit zeven processtappen:

- 1) Dekking bijstellen, vanwege de voorgeschreven termijn van 4 jaar of vanwege verandering van de

risico's of bepaalde vernieuwingen. De brandweer verkent de in- en externe ontwikkelingen en stelt een 'concept-inrichting' op met de landelijk ontwikkelde systematiek. Doorgaans zijn de bestaande kazernes uitgangspunt.

- 2) Beschrijven van de 'concept-inrichting' en de dekkingsprestaties die het bestuur van de brandweer mag verwachten, gebaseerd op snelheid, slagkracht³, werkdruk en zekerheid.
- 3) Beoordelen van de dekking gezien de kaders: opkomsttijd, slagkracht, afspraken met buurregio's, bijstand en grootschalig optreden. Voor de opkomsttijd hanteert de brandweer het gemiddelde van de bandbreedte in de opkomsttijden (zie hoofdstuk 4). Deze 3^{de} stap leidt tot een concept-dekkingsplan.
- 4) Bestuurlijke besluitvorming, waaronder de zienswijze van de gemeenteraden. Het algemeen bestuur bepaalt haar ambitieniveau voor de dekking, na verkregen inzicht in de opkomsttijden met de branchehandleiding als referentiekader, bepaalt de opkomsttijd, neemt maatregelen en kiest zo nodig flankerend beleid. Zo nodig worden bovengenoemde stappen deels opnieuw gedaan. Na definitieve vaststelling van het dekkingsplan door het algemeen bestuur, heeft de brandweer een opdracht en gaat het nieuwe dekkingsplan gelden. Het algemeen bestuur geeft het mandaat aan dat de brandweer heeft voor tussentijdse bijstellingen.
- 5) Invoering, door waar nodig aanpassing van het meldkamersysteem, (her)inrichting van de kazernes en/of kazernevolgordetabel (KVT), positionering van de voertuigen en aanpassing van de bezetting en de roosters.
- 6) Registreren van de gerealiseerde prestaties, volgens de landelijke sluitende systematiek, zoals het Besluit veiligheidsregio's vraagt.
- 7) Vergelijken van de prestaties met de bestuurlijke opdracht zoals vastgesteld in stap 4. Het doel is verantwoorden, te leren, afwijkingen te verklaren en zo nodig de uitvoering of inrichting van de dekking bij te stellen. De frequentie waarmee deze stap wordt uitgevoerd, is minimaal een keer per vier jaar. Dit is wettelijk voorgeschreven. In een dekkingsplan kan de brandweer aanvullende afspraken vastleggen.

Deze laatste stap 7 geeft weer materiaal voor stap 1, de inrichting en voor stap 5, de uitvoering. In de praktijk zal het dekkingsplan een dynamisch karakter hebben en zullen onderdelen regelmatig veranderen, gezien de ontwikkelingen in de omgeving (wijziging risico's, infrastructuur ...) en bij de brandweer. In stap 4, bestuurlijke besluitvorming, stelt het bestuur de opdracht aan de brandweer vast. De brandweer

gaat dus aan de slag met, en geeft verantwoording over, haar prestaties in relatie tot de door het algemeen bestuur vastgestelde opkomsttijden. Dat wijkt af van de huidige situatie, waarin de tijden in het Besluit veiligheidsregio's de beoordelingsgrond voor de brandweer vormen, ook al heeft het bestuur anders beslist en op basis van haar beslissing middelen toegewezen.

Parallel aan stap 5, invoering, vraagt het dekkingsplan om de inzet van risicobeheersing. De brandweer kijkt, hoe bij locaties of situaties die op grond van de besluiten van het algemeen bestuur niet voldoen aan de norm voor de dekking, andere acties uit de 'waaier' kunnen worden ingezet.



Figuur 2 Processtappen bij dekkingsplan

Op landelijk niveau kan de repressieve stand van zaken worden getoetst, onder meer door de Inspectie, door te onderzoeken óf en op welke wijze de voorgeschreven processtappen worden doorlopen met box 18 als leidinggevend kader.

³ Slagkracht = gelijktijdigheid, doorzettingsvermogen, opschaling.

4. DE OPKOMSTTIJD EN DE SLAGKRACHT

4.1. De rol van de opkomsttijd

De opkomsttijd is één van de pijlers waarop de brandweer het dekkingsplan bouwt en waaraan het bestuur de prestatie van de brandweer toetst. De opkomsttijd is de tijd die verstrijkt tussen de ontvangst van de melding bij de meldkamer brandweer en het ter plaatse komen van de vereiste brandweereenheid⁴. De opkomsttijd is een belangrijke kwaliteitsmaat voor de dienstverlening. Bovendien is het aantal en de spreiding van eenheden bepalend voor de opkomsttijd en slagkracht. En hierdoor medebepalend voor de totale slagkracht van de brandweer in de regio (dat is inclusief de gelijktijdigheid en het doorzettingsvermogen). Er bestaat geen wetenschappelijke onderbouwing voor een optimale opkomsttijd in relatie tot de beoogde veiligheidseffecten. Zo snel mogelijk is altijd het beste en dat is ook wat de burger verwacht! Beoogde opkomsttijden komen voort uit een mix van ervaring in binnen- en buitenland en uit onderzoek. Zie bijlage 3 voor een toelichting.

4.2. Gebiedsgerichte opkomsttijden met risiconiveaus

Naar aanleiding van het project RemBrand kiest het Veiligheidsberaad in 2015 voor gebiedsgerichte opkomsttijden met als kader box 18 (Veiligheidsberaad, 12 juni 2015). In de benadering van RemBrand wordt per risiconiveau een opkomsttijd gehanteerd. RemBrand kent drie risiconiveaus:

1. Oude binnensteden, gebouwen voor slapende niet-zelfredzame personen (gevangenissen, ziekenhuizen, verpleegtehuizen).
2. Woningen, gebouwen voor zelfredzame personen, industrie.

3. Verspreid liggende woningen, gebouwen voor zelfredzame personen, industrie.

Objecten binnen risicogebied 3 of 2 die in een hogere risicoklasse vallen, worden vooraf gesignaleerd ('hotspots').

4.3. Bandbreedte in de opkomsttijden

De opkomsttijd per risiconiveau kent niet één getal, maar een bandbreedte.

Zoals aangegeven in stap 3 van de cyclus van het dekkingsplan (paragraaf 3.3), wordt het concept-dekkingsplan opgesteld op basis van de gemiddelde waarde, die is verwerkt in de ontwikkelde landelijke uniforme systematiek. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bepaalt, binnen die bandbreedtes, het ambitieniveau van de veiligheidsregio. Dit gebeurt in stap 4 van de cyclus van het dekkingsplan (paragraaf 3.3). Het algemeen bestuur geeft hierbij een motivering. Het nieuwe voorstel voor de opkomsttijden is hieronder opgenomen in figuur 3. In het linkerdeel het voorstel RemBrand, in het rechterdeel artikel 3.2.1 uit het Besluit veiligheidsregio's, waarin de opkomsttijden zijn opgenomen. Het nieuwe voorstel gaat uit van opkomsttijden voor gebieden, het huidige besluit van opkomsttijden per object.

In de beschrijving van de prognose van de dekking, geeft het concept-dekkingsplan aan waar op een tijdbalk de mediaan⁵ van de geprognosticeerde opkomsttijden ligt. Per gebied analyseert de brandweer de repressieve dekking en stelt waar nodig aanvullende maatregelen voor. Deze legt de brandweer in een dekkingsplan ter besluitvorming voor aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur bepaalt daarmee het ambitieniveau en het flankerend beleid. Zodoende geeft de ontwikkelde landelijke uniforme systematiek inzicht in de prognose en realisatie van gebiedsgerichte opkomsttijden, in relatie tot het ambitieniveau.

⁴ In deze fase heeft de projectgroep zich beziggehouden met de TS6. Voor de TS6 geldt de definitie zoals vastgelegd in het Landelijk Kader Uitruk op Maat. In een latere fase kunnen ook andere voertuigen aan de orde komen.

⁵ De mediaan is het middelste getal in een reeks. Dit hoeft niet samen te vallen met het gemiddelde.

RemBrand gebiedsgerichte opkomsttijden				Besluit veiligheidsregio's objectgebonden	
Risiconiveau	Karakter van het gebied	Opkomsttijd in minuten	Gemiddelde	Karakter van gebouwen of gebied	Opkomsttijd in minuten
1	Oude binnensteden, gebouwen voor slapende niet-zelfredzame personen (gevangenissen, ziekenhuizen, verpleegtehuizen).	4-10	7	Gebouwen met een winkelfunctie met een gesloten constructie, gebouwen met een woonfunctie boven een gebouw met een winkelfunctie of gebouwen met een celfunctie;	5
				Portiekwoningen, portiekflats of gebouwen met een woonfunctie voor verminderd zelfredzamen	6
2	Woningen, gebouwen voor zelfredzame personen, industrie.	7-13	10	Gebouwen met een andere woonfunctie dan boven genoemd of met een winkelfunctie,	8
3	Verspreid liggende woningen, gebouwen voor zelfredzame personen, industrie.	12-18	15	Gebouwen met een kantoorfunctie, industrie functie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie	10
				Maximum opkomsttijd	18

Figuur 3 Opkomsttijden: voorstel RemBrand (links) en huidig besluit (rechts)

4.4. Voorbeelden

In een oude binnenstad (risiconiveau 1), wordt een excentrisch gelegen wijk binnen 9 minuten bereikt met de eerste tankautospuiter (mediaan = 9 minuten). Dat is 2 minuten boven de rekenwaarde (het gemiddelde). Er kan echter binnen 10 minuten (mediaan = 10 minuten) een tweede tankautospuiter ter plaatse zijn. Aangezien de wijk recent is gerenoveerd, waardoor de kans op overslag/doorslag beperkt is, vindt het bestuur deze dekking adequaat. In de wijk bevindt zich een woongroep voor ouderen. Het bestuur geeft de brandweer de opdracht op met deze groep een noodplan uit te werken en te beoefenen.

Aan de rand van de stad ligt een nieuwe woonwijk (risiconiveau 2). De gerealiseerde opkomsttijd is daar 15 minuten (mediaan = 15 minuten), dus dit is een score buiten de bandbreedte. De woonwijk is naar de nieuwste inzichten gebouwd, alle woningen zijn voorzien van rookmelders. Er is een actieve buurtvereniging waarmee de brandweer contact heeft en projecten doet. Ook met de buurtschool wordt samengewerkt. Het algemeen bestuur besluit de overschrijding niet te accepteren omdat de dekking onvoldoende is. De brandweer krijgt de opdracht tot nader onderzoek.

Elders in de regio is in een landelijke gemeente in de afgelopen 30 jaar, op enige afstand van de oude dorpskern, een forse woonwijk gebouwd, met een

groei naar 10.000 inwoners. Vanuit de vrijwillige post in de dorpskern ligt de gerealiseerde opkomsttijd op 18 minuten (mediaan = 18 minuten). Omdat veel woningen en flatgebouwen dateren van na 2000, heeft het bestuur deze overschrijdingen in het verleden geaccepteerd en nadruk gelegd op 'brandveilig leven'. De wijk blijft echter groeien, een deel van de bevolking vergrijs, er zijn diverse zorgvoorzieningen ontstaan en kleine industrie in een compacte omgeving. Het gebied heeft zich ontwikkeld van risiconiveau 3 naar risiconiveau 2. Het algemeen bestuur besluit tot het openen van een nieuwe brandweerpost.

5. BIJLAGEN

Bijlage 1: Waaier van maatregelen

Naast repressief optreden door onder meer redden, blussen, knippen, hijsen, duiken enz. zijn er onder andere de volgende maatregelen of aangrijpingspunten voor versterking van de veiligheid:

Ruimtelijke maatregelen, publieke domein

Ruimtelijke Ordening (bestemmingsplannen)
Bereikbaarheid, infrastructurele maatregelen

Objectgerichte maatregelen

Objectpreparatie
Controle en handhaving voorzieningen
Rookmelders
Meldinstallaties
Beschikbaarheid bluswater
Sprinklers
Kleine blusmiddelen ter plaatse
Extra vluchtwegen
Buurt BHV

Personeel, materieel en organisatie

Vakbekwaamheid brandweerpersoneel
Meldkamerprocedures
Beschikbaarheid personeel, consignatie, kazernering
Variabele voertuigbezetting
Verbeteren informatievoorziening
Meerzijdig aanrijden
Kazernespreidingsplan, extra kazernes
Kazerneteknik, versnellen uitruk
Alternatieve opstappunten
Samenwerking met bedrijfsbrandweren

Gedraggerichte maatregelen

Voorlichting
Samenwerking andere partijen, objectaanpak en wijkaanpak
Bezoek aan huis / controle en advies
Bevorderen zelfredzaamheid

Bijlage 2: De beoogde systematiek

De beoogde systematiek is een hulpmiddel voor de regio's en fungeert als uitnodiging om landelijk één en dezelfde werkwijze toe te passen. De systematiek is ingebed in de 7 processtappen (zie figuur a) in het opstellen en uitvoeren van het dekkingsplan, zoals beschreven in paragraaf 3.3. De systematiek bevat een rekenmodel dat is ondergebracht in een handleiding, ondersteund met een geautomatiseerd instrument. De 7 processtappen in schema:



Figuur a Processtappen bij dekkingsplan

TOELICHTING:

Inrichting en prestaties

Het inrichtingsproces start met stap 1 zodra er aanleiding is om het bestaande dekkingsplan bij te stellen. Niet alleen de wettelijk voorgeschreven termijn van vier jaar kan aanleiding zijn voor de aanpassing van het dekkingsplan. Ook specifieke risico's, problemen of innovaties kunnen leiden tot een bijstelling.

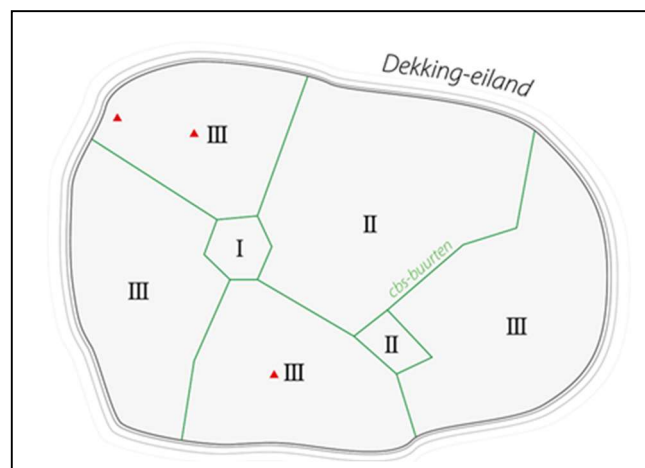
In stap 2 beschrijft de brandweer haar verwachte prestaties per gebied op de vier onderdelen snelheid, capaciteit, werkdruk, gelijktijdigheid en/of zekerheid. Bij deze processtap moet minimaal worden beschreven wat de brandweer verwacht te kunnen presteren op het onderdeel snelheid en op het

onderdeel capaciteit, conform voorgeschreven rekenwijze.

Bij deze processtap mag de brandweer ook opnemen wat zij verwacht bij het onderdeel zekerheid en werkdruk. Hoe meer onderdelen in de beschrijving en berekening worden betrokken, hoe beter de onderbouwing wordt van de prestaties en van de daarmee samenhangende behoefte aan mensen, middelen, (de plaatsing van) eenheden en kazernes. Kortom, in de eerste twee stappen van het inrichtingsproces beschrijft de brandweer op welke manier zij haar repressieve organisatie eruit ziet en hoe haar repressieve dekking is.

Toets aan het landelijk kader van RemBrand

In stap 3 beoordeelt de brandweer de beoogde prestaties, door deze te toetsen aan de landelijke kaders van RemBrand en de mate van afwijking van de opkomsttijden (dus onderdeel 'snelheid') inzichtelijk te maken. Vervolgens zal de brandweer de vraag te beantwoorden, in hoeverre deze prestaties passend zijn voor de betreffende veiligheidsregio. Voor deze toets worden de CBS-gebieden gebruikt. Per gebied wordt het risiconiveau bepaald, zoals aangegeven in paragraaf 4.3 (risiconiveau 1, 2 of 3). Objecten in een gebied met risiconiveau 2 of 3, die in een hogere categorie vallen, worden gemarkeerd als hotspot (rode driehoekje in figuur b). Zie figuur hieronder.



Figuur b Beeld van risiconiveau per gebied en hotspots

Een gebied wordt beoordeeld op basis van onderstaande feiten en inzichten:

- Objecten die in een hogere categorie vallen dan het gebied (hotspots) worden los beoordeeld = huiswerk.
- Voor elk gebied wordt de mediaan van de verwachte opkomsttijd berekend en afgezet tegen het gemiddelde van de bandbreedte die voor het

gebied geldt.

Inzet is, dat de brandweezorg niet slechter mag worden dan de situatie 2019.

Indien de mediaan van een gebied 'naar rechts opschuift' moet dit verantwoord worden = huiswerk.

Gebieden waarbij de mediaan buiten de maximale bandbreedte valt, hebben onvoldoende dekking = huiswerk.

- c) Objecten met een opkomsttijd buiten de eigen bandbreedte hebben onvoldoende dekking en worden los beoordeeld = huiswerk.

Uiteindelijk wordt het hele beeld kwalitatief beoordeeld, waarbij aan de orde komt of en zo ja welke maatregelen nodig zijn (zie waaier van maatregelen, bijlage 3). De gegevens, het oordeel en het advies van de brandweer wordt ondergebracht in één pakket voor het bestuur: het concept-dekkingsplan.

Bestuurlijk ambitieniveau en vaststelling opdracht aan de brandweer

Vervolgens is het bestuur aan zet (algemeen bestuur, zienswijze gemeenteraden, algemeen bestuur). Het bestuur bepaalt haar ambitieniveau voor de dekking per gebied, binnen de bandbreedte, neemt desgewenst maatregelen en kiest zo nodig flankerend beleid.

In het vastgestelde dekkingsplan staat de opdracht aan de brandweer: op welke wijze de repressieve dekking wordt inricht en uitgevoerd, welke prestaties op basis daarvan van de brandweer mogen worden verwacht en welk flankerend beleid de brandweer gaat uitvoeren.

Daarnaast bevat het dekkingsplan afspraken over frequentie van informeren en verantwoorden en over het mandaat dat de brandweer heeft voor tussentijdse bijstellingen.

Na vaststelling door het algemeen bestuur start de uitvoering.

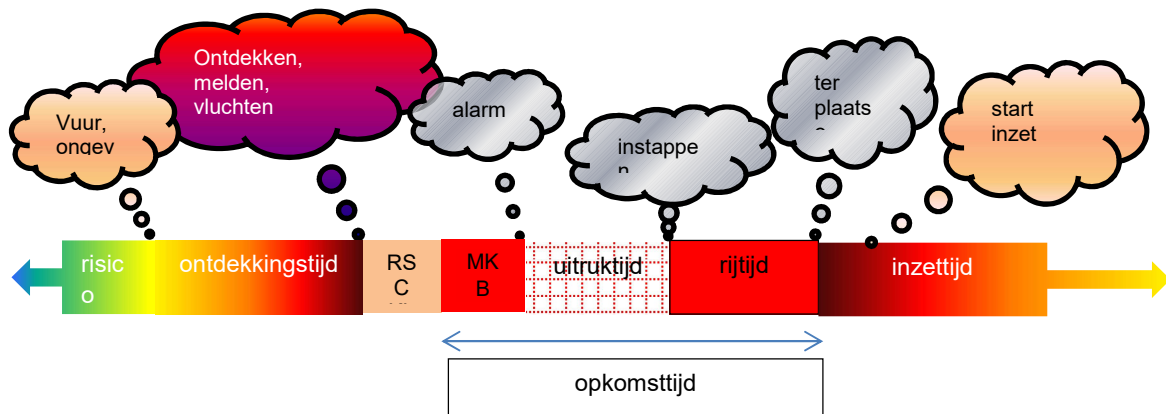
Uitvoering, monitoring, verantwoording

Stap 5 duidt op de invoering, door waar nodig aanpassing van het meldkamersysteem, (her)inrichting van de kazernes en/of kazernevolgordetabel (KVT), positionering van de voertuigen en aanpassing van de bezetting en de roosters.

Stap 6 gaat over alarmeren en uitrukken. Om de gerealiseerde dekking te kunnen monitoren, registreert de brandweer tijdens het uitvoeringsproces de behaalde prestaties. Hierbij gebruikt zij deels de gegevens uit het meldkamersysteem en deels registreert zij, liefst automatisch, zelf.

De onderliggende methodiek schrijft voor wat de brandweer minimaal moet registreren en op welke wijze. Denk hierbij aan prio 1, brand gebouw, opkomsttijd (gespecificeerd), (samenstelling) TS6. In stap 7 beoordeelt de brandweer haar (logistieke) prestaties bij incidenten. Dit geeft inzicht in het effect en het realiteitsgehalte van de opdrachten in het dekkingsplan. De informatie die hier inzichtelijk wordt gemaakt, geeft een antwoord op de vraag in hoeverre de brandweer conform plan heeft gehandeld. Het doel is hiervan te leren, de uitvoering van de repressieve brandweezorg te verantwoorden en zo nodig de uitvoering en/of inrichting van de dekking bij te stellen. De brandweer zal in haar rapportages aan het bestuur afwijkingen van de opdrachten uit het dekkingsplan van een verklaring voorzien. Tot slot bevat stap 7 een kenmerkend verschil ten opzichte van de oude werkwijze. In deze stap verantwoordt de brandweer zich namelijk ten opzichte van de opdracht uit het dekkingsplan en niet ten opzichte van het vastgestelde landelijke kader.

Bijlage 3: Het begrip 'opkomsttijd'



De opkomsttijd bestaat uit de volgende onderdelen:

- Verwerkingstijd Meldkamer: de tijd die de Meldkamer Brandweer nodig heeft om de melding te beluisteren, door te vragen en om te zetten in een passende alarmering.
- Uitruktijd: de tijd die het personeel nodig heeft om naar de kazerne te gaan, zich om te kleden en in te stappen; N.B.: gekazerneerd personeel bevindt zich al op/om de kazerne.
- Rijtijd: de tijd die het voertuig nodig heeft om de plaats incident te bereiken.

In de opkomsttijdberekeningen worden prognoses van deze drie componenten opgenomen. Deze prognoses worden beter naarmate er meer ervaringsgegevens zijn verzameld. Het aantal metingen neemt gaandeweg toe.

De verwerkingstijd Meldkamer Brandweer is circa 1 minuut 15 seconden. Daaraan vooraf gaat de 112-centrale voor vaste lijnen en de Landelijke Meldkamer voor alle meldingen via mobiel. Bij multi-interpretabele meldingen gaat de melding vaak eerst naar de politiemeldtafel. De werkelijke tijd die verstrijkt tussen melding en alarmering is dus vaak langer.

Voor de uitruktijd die wordt gehanteerd, bestaan verschillende berekeningen. Soms wordt gerekend met modelmatige tijden. De uitruktijd wordt voor gekazerneerd personeel bijvoorbeeld gesteld op 1 minuut - 1,5 minuut en voor vrijwilligers op 4-5 minuten. Soms wordt voor vrijwilligers gerekend met een uitruktijd op basis van de afstand woon-/werkplek - kazerne. Deze tijden worden gebruikt voor zolang betrouwbare metingen nog niet beschikbaar zijn. De uitruktijd van vrijwillige eenheden kunnen in de praktijk verder oplopen, omdat

men moet wachten op de laatste één of twee man, om de basisbezetting van zes te bereiken. De rijtijd wordt theoretisch berekend op basis van wegvakkenmerken. Ook hier geldt dat het in de praktijk mee- of tegen kan zitten.

De opkomsttijd is een belangrijke kwaliteitsmaat voor dienstverlening en de mate van beschikbaarheid daarin een belangrijke factor. De opkomsttijd is omgekeerd evenredig met de slagkracht van de organisatie als geheel (kortere opkomsttijd = grotere slagkracht). Een fijnmazige organisatie beschikt immers – gegeven de slagkracht per eenheid – over méér eenheden dan een grofmazig georganiseerde dienst.

Normen voor de opkomsttijd van de brandweer bestaan in Nederland sinds 1872. De normen in het Besluit veiligheidsregio's (zie box 1) liggen redelijk in de lijn van de normen die sinds 1966 golden vanwege de Inspectie voor het Brandweerwezen als advies aan de gemeenten en die later zijn opgenomen in de brancherichtlijnen Handleiding Brandweezorg (1992) en de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg (2006) – al zijn ze niet exact hetzelfde.

Voorheen was het vraagstuk van opkomsttijden vooral een brandweer-interne aangelegenheid, waarbij aan de richtlijn-opkomsttijd als inspanningsverplichting werd voldaan indien de norm per wijk in 80% van de gevallen werd gehaald. Veelal werd in het buitengebied de norm nooit gehaald, maar door het beperkte aantal uitrukken in het buitengebied bleven de succescijfers, gezien op regionaal niveau, binnen de 80%. De werkelijk gerealiseerde opkomsttijden waren bovendien weinig transparant, veel gemeenten

registreerden de opkomsttijden niet en in de rekenmodellen werd meestal met gunstige aannames gewerkt. Daarom schrijft het Besluit Veiligheidsregio's voor dat het bestuur van de veiligheidsregio zorg draagt voor een sluitende registratie van de gerealiseerde opkomsttijden (art. 3.2.3.).

Het is niet mogelijk gebleken de opkomsttijd wetenschappelijk te onderbouwen. Het gaat steeds over een mix van regels in het buitenland, historie en recente ervaringsgegevens, om een handvat te hebben voor de plaatsing van kazernes.

Bij het berekenen van de opkomsttijden werd in de '60-er jaren uitgegaan van gebieden met een bepaald karakter (wijken, dorpen, industrieterreinen, ...), in de jaren '90 werd het mogelijk om van objecten uit te gaan. Het doel was om een instrument te ontwikkelen dat als middel gebruikt kon worden om een optimale spreiding van kazernes te realiseren. Dit is daarna toegepast als opkomsttijden per object. Het Besluit veiligheidsregio's spreekt over typen van objecten – dat kan als object worden uitgelegd (winkel) of als gebied (winkelcentrum). Het Ministerie van (toen) V&J gebruikt in de 'Handreiking' 2012⁶, waarin de werkwijze voor het samenstellen van dekkingsplannen is opgenomen, opkomsttijden per gebied en geeft een afwegingskader voor het bestuur⁷ als het gaat om 'gemotiveerd afwijken'.

Box 1: Besluit veiligheidsregio's

§ 2. Opkomsttijden

Artikel 3.2.1

1. Het bestuur van de veiligheidsregio hanteert bij het vaststellen van de opkomsttijden van een basisbrandweereenheid de volgende tijdnormen:
 - a. vijf minuten bij gebouwen met een winkelfunctie met een gesloten constructie, gebouwen met een woonfunctie boven een gebouw met een winkelfunctie of gebouwen met een celfunctie;
 - b. zes minuten bij portiekwoningen, portiekflats of gebouwen met een woonfunctie voor verminderd zelfredzamen;
 - c. acht minuten bij gebouwen met een andere woonfunctie dan bedoeld onder a en b, of met een winkelfunctie, gezondheidszorgfunctie, onderwijsfunctie of logiesfunctie, en
 - d. tien minuten bij gebouwen met een kantoorfunctie, industrie functie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie.

Figuur I Tijdnormen in huidige wet

⁶ Handreiking registratie afwijkingen en motivatie, Directie Weerbaarheidsverhoging, V&J 28 november 2012.

⁷ Dit afwegingskader is gebaseerd op de Toelichting bij het Besluit Veiligheidsregio's 2010. Het gaat om een kosten-batenanalyse gezien de risico's, van ja/nee versterking van de repressie of juist de preventie. In het kader weegt ook de veiligheid van het brandweerpersoneel mee.

COLOFON

Samenstelling: projectgroep RemBrand - Gebiedsgerichte Opkomsttijden

Kemperbergerweg 783
6861 RW Arnhem

Postbus 7010
6801 HA Arnhem

T 026 3552455
I www.brandweernederland.nl
E info@brandweernederland.nl