

Agendapunt 15
Aan Algemeen bestuur
Kopie aan
Datum 25-05-2018
Onderwerp Inrichting repressieve brandweezorg: landelijk beeld en regiobeeld
Telefoon
E-mailadres

Memo

Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft een onderzoek uitgevoerd met als hoofdvraag in welke mate de geplande inrichting van de repressieve brandweezorg en de feitelijke uitwerking daarvan in de veiligheidsregio's aan de geldende wet- en regelgeving voldoet. Om deze vraag te beantwoorden heeft de Inspectie een toetsingskader opgesteld op drie samenhangende onderwerpen:

1. opkomsttijden;
2. samenstelling van basisbrandweereenheden;
3. beschikbaarheid van brandweerpersoneel.

Het landelijke beeld 'Inrichting repressieve brandweezorg' is 24 mei gepubliceerd. In dit memo worden de belangrijkste uitkomsten op een rij gezet. Daar wordt het regiobeeld van brandweer Gelderland-Zuid mee vergeleken en de huidige stand van zaken. Het ophalen van de informatie voor dit onderzoek dateert al weer van 2016 en met name het Brandweezorgplan is daar een belangrijke aanvulling op. In de bijlage wordt specifiek ingegaan op het toetsingskader, de aanbevelingen die de Inspectie daarbij doet aan onze regio en wat de brandweer inmiddels al gedaan heeft.

Algemeen samengevat is het landelijk geschetste beeld herkenbaar voor Gelderland-Zuid. Het maakt echter ook duidelijk dat met het Brandweezorgplan een flinke stap in de richting gezet is die de Inspectie en de minister van Justitie en Veiligheid voorstaan. Daarmee is onze regio een van de voorlopers. Hieronder de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

1. Opkomsttijden

Dekkingsplan

Alle veiligheidsregio's beschikken over een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan, dat is gebaseerd op een brandrisicoprofiel. Met het vaststellen van het 'Brandweezorgplan basisbrandweezorg' in april 2018 heeft de VRGZ een zeer actueel dekkingsplan. Het brand- en hulpverleningsrisicoprofiel is in 2015 nog vastgesteld, maar dat is een dynamisch plan. Bijstelling gebeurt wanneer nodig.

Opkomsttijden

Alle besturen van de veiligheidsregio's hebben opkomsttijden voor de brandweer vastgesteld, zoals voorgeschreven in de Wet Veiligheidsregio's. Twee derde van de veiligheidsregio's hanteert hierbij

de tijdnormen van het Besluit veiligheidsregio's als de opkomsttijden voor de regio. Een derde van de veiligheidsregio's wijkt hiervan gemotiveerd af.

Het bestuur VRGZ hanteert deze wettelijke opkomsttijden, maar heeft niet gekozen voor het hanteren van afwijkende opkomsttijden. Daarmee kan immers op papier wel meer voldaan worden aan de normen, maar in de praktijk verandert er dan niets aan de brandweezorg en veiligheid. Het bestuur VRGZ heeft er voor gekozen om dat laatste juist wel te doen: door de overschrijdingen te accepteren, maar daarbij maatregelen te nemen die risico's verminderen en opkomsttijden verbeteren.

In tien regio's ligt de overschrijding van opkomsttijden tussen 10% en 30%, in twaalf regio's tussen 30 en 50% en in de resterende twee regio's tussen de 50% en 70%. VRGZ kende over 2017 het opkomstpercentage van bijna 55% (een overschrijding van 45%). Daarmee valt onze regio in de middencategorie. Bij de berekeningen vallen echter kanttekeningen te maken: de inspectie geeft aan dat een aantal veiligheidsregio's de overschrijdingen van de opkomsttijden 'verzacht' door de introductie van verhullende termen als 'acceptatieminuten' of 'meettijden'. Dit verbetert de prestaties op papier, maar niet in de praktijk, zo schrijft de Inspectie.

De brandweer tekent daarbij verder aan dat een derde van de veiligheidsregio's rekent met afwijkingen van de opkomsttijden. Als je de norm op 9 minuten stelt in plaats van de wettelijke 8, dan haal je vanzelfsprekend vaker die norm.

Van belang is verder dat de Inspectie aangeeft dat deze normtijden niet bijdragen aan het halen van de doelen die met de Wet en Besluit Veiligheidsregio's beoogd zijn. Er lopen al gesprekken met het ministerie om tot wijziging van het Besluit veiligheidsregio's te komen wat betreft opkomsttijden en brandweereenheden. De Inspectie doet de aanbeveling aan de minister van Justitie en Veiligheid om de wijziging voortvarend door te zetten.

Brandweezorgplan in lijn met richting Inspectie/minister J en V

De Inspectie geeft aan dat het gebruik van de mogelijkheid om af te wijken van de normen de brandweezorg niet per se verbetert. Wel kan er dan beter op gestuurd worden: "Hierbij kunnen risicobeperkende maatregelen, specifiek gericht op die gebieden of objecten waar de vastgestelde opkomsttijden toch niet kunnen worden behaald, worden overwogen. In die gevallen zou de brandweezorg aan de burgers feitelijk wel verbeteren." Dat is precies waartoe het bestuur VRGZ met het Brandweezorgplan heeft besloten. Verder zegt de Inspectie: "Op die wijze brengen de regio's ook de relatie tussen preventieve en repressieve brandweezorg voor de burger in beeld waarmee de geleverde brandweezorg transparanter wordt. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Inspectie in 2012 dat de brandweezorg als geheel moet worden beschouwd en dat deze aan modernisering toe is." De inspectie stelt dat deze aanbevelingen landelijk nog niet tot een concreet resultaat geleid hebben.

Met het vaststellen van het Brandweezorgplan zet de VRGZ nu een duidelijke stap in de richting die de Inspectie wenst: het nemen van risicobeperkende maatregelen specifiek gericht op objecten of gebieden en het verbeteren van de uitruk. Het bestuur heeft daar ook financiën voor beschikbaar gesteld. Ook is daarmee een forse stap gezet in het leggen van de relatie tussen preventieve en repressieve brandweezorg. Dat laatste door risico's van markante objecten te koppelen aan de mate van overschrijding van opkomsttijden en het afstemmen en verbinden van maatregelen van preventie en repressie aan elkaar. Een plan van aanpak om uitvoering te geven aan die maatregelen, wordt in september 2018 ter kennisname aan het algemeen bestuur voorgelegd.

2. Samenstelling van basisbrandweereenheden

De inspectie gaat in het rapport uitgebreid in op de variabele voertuigbezetting en de veiligheid van het personeel daarbij, met name het toepassen van de TS4 (tankautospuiter met een bemanning van 4).

VRGZ kent echter nog geen regiobrede inzet van variabele voertuigbezetting. Alleen bij enkele posten is besloten om een TS4 in te zetten in het kader van paraatheid. Hiervoor wordt geoefend en de veiligheid van personeel wordt geborgd.

Wel heeft de brandweer in 2016 een pilot gehouden met een Snel Interventievoertuig (SIV, bemensd met een bevelvoerder en een manschap) als inzetmogelijkheid voor de kleine incidenten. Conclusie was dat het SIV wel inzetbaar is, maar alleen een aanvulling kan zijn op een tankautospuit. Bij grotere meldingen blijft immers de inzet van vier of zes brandweerm medewerkers noodzakelijk. Een SIV leidt tot een forse kostenuitzetting, zonder veel meerwaarde voor de brandweezorg in onze regio. De optie van een SIV is dan ook niet in het Brandweezorgplan opgenomen.

Wel is het voornemen om het regiobreed mogelijk te maken dat een TS met een bemanning van vier mag uitrukken bij meldingen kleiner dan het maatgevend scenario (woningbrand): TS4 moet, TS6 mag. Dit vooral in het kader van paraatheid en om sneller ter plaatse te zijn bij incidenten die met vier brandweerm medewerkers afgehandeld kunnen worden. Dit kan een van de maatregelen zijn om de uitruk te versnellen. Een voorstel hiervoor wordt in het najaar van 2018 aan het bestuur voorgelegd.

De aanbevelingen van de Inspectie worden bij de implementatie daarvan gehanteerd: borgen van veiligheid door een risico-inventarisatie en -evaluatie, met bijbehorend plan van aanpak en het opleiden en oefenen voor de inzet met vier brandweerm medewerkers.

3. Beschikbaarheid van brandweerpersoneel

Wettelijk gezien worden geen eisen aan beschikbaarheid van brandweerpersoneel gesteld, maar goede brandweezorg kan vanzelfsprekend alleen geleverd worden met voldoende beschikbare brandweerm medewerkers.

De inspectie stelt: "Uit het onderzoek blijkt dat de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers is afgenomen, wat effecten kan hebben op een snelle en effectieve brandweezorg aan de burger. In de gehouden interviews werden de veranderde besteding van vrije tijd, het niet meer werkzaam zijn in de woonplaats en het niet meer levenslang brandweervrijwilliger zijn als belangrijke oorzaken genoemd. Niet het aantal vrijwilligers, maar hun individuele beschikbaarheid voor de brandweer neemt volgens de veiligheidsregio's af."

Het bovenstaande beeld wordt ook in VRGZ herkend, met name de beschikbaarheid van vrijwilligers overdag bijvoorbeeld en een toename van het verloop van vrijwilligers.

Bijlage: Huidig beeld ten opzichte van regiobeeld Gelderland-Zuid

Hieronder wordt aangegeven wat de stand van zaken is ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid op de drie onderdelen van het onderzoek 'Opkomsttijden', 'Samenstelling brandweereenheden' en 'Beschikbaarheid personeel' voor de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. De brandweer heeft in de paragrafen 'Brandweer stand van zaken' aangegeven hoe de huidige situatie is ten opzichte van de toetspunten waar op het moment van het onderzoek nog niet aan voldaan was.

In grote lijn is de conclusie dat met het definitief vaststellen van het 'Brandweezorgplan basisbrandweezorg' voldaan wordt aan de verbeterpunten die de Inspectie benoemt.

1. Opkomsttijden

Tabel a. *Toetspunten opkomsttijden*

Toetspunt	Deelonderwerp
1	Actueel dekkingsplan
2	Actueel brandrisicoprofiel
3	Overzicht berekende opkomsttijden
4	Overzicht berekende overschrijdingen
5	Bestuursbesluit over opkomsttijden
6	Overzicht feitelijke opkomsttijden
7	Analyse feitelijke opkomsttijden
8	Verbetervoorstellen aan bestuur

Onderzoek Inspectie

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid voldoet aan de toetspunten 1, 2, 3, 4 en 8. De regio voldoet momenteel niet aan toetspunt 1 (actueel dekkingsplan), maar wel na afronding van het proces om tot een nieuw dekkingsplan te komen. Op toetspunt 5 (bestuursbesluit over opkomsttijden) voldoet de regio maar beperkt. De regio hanteert de Bvr-tijdnormen als de opkomsttijden voor de regio, maar overschrijdt deze bij veel objecten. Het bestuur spreekt zich niet uit of zij dit accepteert, dan wel andere opkomsttijden vaststelt voor deze objecten. Op de toetspunten 6 en 7 (overzicht, respectievelijk analyse van feitelijke opkomsttijden) kan nog optimalisering plaatsvinden door hierbij ook het overzicht en analyse van de genomen (risicobeperkende of andere) maatregelen te betrekken.

Aanbevelingen Inspectie

- Rond het proces om te komen tot een nieuw dekkingsplan voortvarend af.
- Accepteer gemotiveerd de overschrijdingen bij de objecten die niet binnen de Bvr-tijdnormen kunnen worden bereikt of stel hierbij afwijkende opkomsttijden vast.
- Betrek bij het overzicht en analyse van feitelijke opkomsttijden ook de voortgang en het effect van de genomen (risicobeperkende of andere) maatregelen.

Brandweer: stand van zaken

Met het definitief vaststellen van het Brandweezorgplan basisbrandweezorg in april 2018 wordt ook voldaan aan de toetspunten 1, 5 en 6:

1: De Veiligheidsregio beschikt over een actueel dekkingsplan (Brandweezorgplan basisbrandweezorg).

5: Het bestuur heeft de overschrijding van opkomsttijden geaccepteerd per objectcategorie en daarbij besloten object- en gebiedsgerichte compenserende maatregelen te nemen.

6: Er is een overzicht van de feitelijke opkomsttijden.

Toetspunt 7, de analyse van opkomsttijden, wordt als project opgepakt. In algemene zin geeft het Brandweezorgplan daar antwoord op: de uitruktijd is de variabele die de opkomsttijd langer maakt. Nadere analyse van opkomsttijden per post en de bezetting per post volgt eind 2018, met een doorlooptijd naar 2019.

2. Samenstelling brandweereenheden

Tabel b. Toetspunten samenstelling basisbrandweereenheden

Toetspunt	Deelonderwerp
9	Besluit over samenstelling basisbrandweereenheden
10	Borgen niveau van brandweezorg
11	Borgen veiligheid en gezondheid brandweerpersoneel
12	Borgen interregionale bijstand
13	Inzicht in bereikte effecten
14	Analyse van bereikte effecten
15	Besluit tot verbetering

Onderzoek Inspectie

De VRGZ voldoet aan de toetspunten 9, 10 en 12. Op toetspunt 11 (borgen veiligheid en gezondheid brandweerpersoneel) dient nog verbetering plaats te vinden door een RI&E op te stellen, deze te laten goedkeuren en het daarop gebaseerde plan van aanpak voortvarend uit te voeren. Op de toetspunten 13 en 14 (inzicht in en analyse van de bereikte effecten) kan nog verbetering plaatsvinden door bij de evaluaties en analyses van variabele voertuigbezetting de beoogde doelen daarvan te betrekken. Toetspunt 15 (besluit tot verbetering) blijft buiten beschouwing, omdat de regio nog geen voorstellen hiertoe aan het bestuur heeft voorgelegd.

Aanbevelingen Inspectie

- Stel voor de inzet van de TS4 een RI&E op, evenals een daarop gebaseerd plan van aanpak. Laat deze RI&E toetsen door een gecertificeerde arbodienst en voer het plan van aanpak voortvarend uit.
- Betrek de bij de toepassing van variabele voertuigbezetting beoogde doelen in de evaluaties en analyses daarvan.

Brandweer stand van zaken

Naar aanleiding van de aanbevelingen bij toetspunten 11, 13 en 14:

11: Veiligheid is altijd een voorwaarde voor het werken bij de brandweer. De regio werkt nog niet met een regiobrede inzet van TS4. Waar dit wel wordt toegepast, wordt hierop geoefend. Ook een Snel Inzetbaar Voertuig (SIV) wordt niet breed ingezet. In de pilot SIV is hiervoor een risico-analyse gehanteerd. In het kader van Arbo is al een koude RI&E opgesteld; vervolg is dat ook een warme RI&E voor de brandweer wordt opgesteld, waarin specifiek het werken met een TS4 wordt meegenomen.

13 en 14: Doel van de pilot SIV was om te bezien hoe het werken met het SIV praktisch verliep en of het veilig was en of het als handelingsperspectief meegenomen kon worden in de brandweezorg. Het resultaat op het bereiken van die doelen en effecten is in de evaluatie aangegeven.

1.1 Beschikbaarheid personeel

Tabel c. Toetspunten beschikbaarheid personeel

Toetspunt	Deelonderwerp
16	Inzicht in beschikbaarheid op korte en langere termijn
17	Maatregelen bij (dreigende)

	tekorten
18	Analyse beschikbaarheid
19	Bestuursinformatie over beschikbaarheid

Conclusie Inspectie

De regio heeft de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van voldoende (vrijwillig) repressief personeel belegd bij de groepschefs. Deze kunnen naar eigen keuze gebruik maken van een ondersteunende app of roostersysteem. Een pilot met 'slimme' pagers is afgerond en de toepassing daarvan wordt naar behoefte geïmplementeerd. In een enkel geval wordt een piketsysteem toegepast. De groepschef is bij beschikbaarheidsproblemen bevoegd om maatregelen te nemen om deze op te lossen. Hierbij kan de inzet van de 'flexpool' aangevraagd worden. Bij onoplosbare problemen stelt hij/zij de post bij de meldkamer buiten dienst. Die stelt de commandant brandweer daarvan op de hoogte.

Op de beschikbaarheid op langere termijn is beperkt zicht. De VRGZ zoekt naar manieren om hierop beter te kunnen sturen, bijvoorbeeld middels het aannamebeleid.

Het bestuur wordt niet geïnformeerd over de beschikbaarheid van het brandweerpersoneel op korte of langere termijn.

Brandweer stand van zaken

- Een project gaat starten om de paraatheid van de posten nog beter en centraal inzichtelijk te maken. Omdat hiervoor de besluitvorming rondom het Brandweezorgplan Specialismen afgerond moet zijn, zal dit in de eerste helft van 2019 plaatsvinden.
- De pilot met een zogeheten Precompager is afgerond. Met het gebruik van deze pager en de gegevens die daardoor beschikbaar komen, kan de paraatheid beter in beeld gebracht worden en wordt het eenvoudiger om alarmeren op maat toe te passen.
- De bestuurders worden nu al regelmatig geïnformeerd over paraatheid, als daar aanleiding toe is. Met het verder ontwikkelen van inzicht in de gegevens van beschikbaarheid en paraatheid, zal periodiek naar het bestuur gerapporteerd worden.