

Reactie rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 'Inrichting repressieve brandweezorg'

1. Het rapport Inrichting repressieve brandweezorg

In de periode september 2016 – mei 2017 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: 'de inspectie') onderzoek gedaan naar de inrichting van de repressieve brandweezorg bij de 25 veiligheidsregio's.

Op 23 mei 2018 zijn de resultaten pas naar buiten gebracht. Dit had te maken met een toets door de Auditdienst Rijk (ADR) of sprake is geweest van ongewenste invloed van het bestuur op de totstandkoming van het rapport. Dit naar aanleiding van vragen over de onafhankelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Aanleiding voor de Inspectie Justitie en Veiligheid waren herhaalde signalen, meestal in de vorm van een zorg of een klacht, over de repressieve brandweezorg in Nederland (dit is onder andere het blussen van branden en het verlenen van hulp, bijvoorbeeld bij ongevallen). Vanwege die signalen heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de mate waarin de inrichting van de repressieve brandweezorg in elke veiligheidsregio voldoet aan de geldende wet- en regelgeving.

Met de geleverde – objectieve en onafhankelijke – analyse van de beschikbare informatie en daarop gebaseerde aanbevelingen wil de inspectie bijdragen aan het gesprek over de kwaliteit van de repressieve brandweezorg in Nederland. De Inspectie beoogt met het rapport tevens een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van de veiligheidsregio's op dit onderwerp. De Inspectie is voornemens in 2020 opnieuw een rapportage over de 'staat van de brandweer' uit te brengen.

Op 28 augustus 2018 heeft de Inspectie de besturen van veiligheidsregio's een brief gestuurd met het verzoek om enige nadere informatie over de acties die worden ondernomen op basis van het inspectierapport.

2. Nadere beschrijving inhoud onderzoek inspectie

Het eindrapport van dit inspectieonderzoek bestaat uit een landelijk beeld, 25 regiobeelden en de uitkomsten van de personeelsenquête die de Inspectie heeft uitgezet onder het brandweerpersoneel dat uitrukt op de brandweervoertuigen. De regiobeelden zijn gebaseerd op documenten die door de veiligheidsregio's ter beschikking zijn gesteld, interviews die de Inspectie heeft gehouden en de uitkomsten van de personeelsenquête.

De centrale te beantwoorden vraag was 'In welke mate voldoet de geplande inrichting van de repressieve brandweezorg en de feitelijke uitwerking daarvan in de veiligheidsregio's aan de geldende wet- en regelgeving'. Om de vraag te beantwoorden waren er negentien toetspunten op drie onderwerpen

- A. opkomsttijden (*is de brandweer 'op tijd'?*);
- B. samenstelling van basisbrandweereenheden (*met welke eenheden komt de brandweer ter plaatse?*);

- C. beschikbaarheid brandweerpersoneel (*heeft de brandweer altijd voldoende mensen paraat om de eenheden te bemannen?*).

3. Inhoud notitie

De notitie bevat start in hoofdstuk 4 met de reactie op het regiobeeld van Kennemerland, omdat de reactie op de algemene aanbevelingen van de inspectie daarmee ook grotendeels valt te onderbouwen. Hoofdstuk 5 bevat een korte reactie op de algemene aanbevelingen van de inspectie. In het laatste hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de Kennemerlandse uitkomsten van de internet-enquête.

4. Uitkomst regiobeeld Kennemerland

4.1. Toetspunt opkomsttijden

Het toetspunt opkomsttijden kende acht deelonderwerpen c.q. toetspunten

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

Conclusies inspectie opkomsttijden

Kennemerland voldoet aan de toetspunten 3 en 4 en grotendeels aan de toetspunten 1, 5, 6 en 7. De inspectie heeft punt 8 buiten beschouwing gelaten, omdat er geen aanleiding is geweest voor verbetervoorstellen.

De **aanbevelingen** luiden:

- Actualiseer het brandrisicoprofiel en bezie de consequentie daarvan op het dekkingsplan. Doe dit periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks
- Accepteer expliciet de overschrijdingen op de vastgestelde opkomsttijden voor de brandweer (of stel andere opkomsttijden vast)
- Registreer bij een samengestelde eenheid de opkomsttijd van het voertuig dat de slagkracht van een TS6 complementeert
- Betrek in de analyse van de opkomsttijden ook de genomen maatregelen.

Reactie brandweer Kennemerland

Brandweer Kennemerland is het snelste brandweerkorps van Nederland¹. Het actuele dekkingsplan is vastgesteld in 2017. Ten opzichte van het dekkingsplan 2013 is er een toename in het dekkingspercentage; in 88% van alle meldingen is de brandweer op tijd. Deze verbetering is gerealiseerd door een snellere verwerkingstijd van de meldkamer, het sneller uitrukken van, met name, de vrijwillige posten, en het goed gebruik maken van de uitrukmogelijkheden van posten aan de grenzen van de regio (interregionale samenwerking).

Het actuele dekkingsplan van Kennemerland, zoals vastgesteld in 2017, is gebaseerd op het eerdere plan uit 2013. In 2013 heeft het Algemeen Bestuur expliciet ingestemd met de overschrijding van de opkomsttijden. Daaraan lagen financiële overwegingen ten grondslag, maar die waren ondergeschikt aan een andere overweging, namelijk dat het niveau van brandveiligheid in Kennemerland over de afgelopen jaren in grote lijnen constant is gebleven en zowel naar het oordeel van het bestuur als conform de landelijke richtlijnen vòòr invoering van de Wet veiligheidsregio's, altijd als voldoende is beschouwd. In de bestuurlijke beschouwing van het dekkingsplan van 2017 heeft het Algemeen Bestuur expliciet ingestemd met het feit dat 100% van de wettelijke norm voor opkomsttijden niet gehaald zal worden. De regio voldoet in zijn geheel wel aan de minimale wettelijke eisen voor opkomsttijden. Achtergrond bij dit oordeel is het feit dat Kennemerland, landelijk gezien, goed scoort op het gebied van brandweezorg en het dekkingsplan niet alleen bepalend voor het niveau van brandweezorg in de regio. De opkomsttijd van de brandweer is een aspect van een brandveilige regio. Preventie, en indien die niet heeft gewerkt een snelle ontdekking en melding van een brand, zijn minstens zo belangrijk.

In dit kader kiest het bestuur in Kennemerland er niet voor om over te gaan tot een technische exercitie om het brandrisicoprofiel van alle objecten in de regio op detailniveau te herzien. Dit vraagt een grote inspanning, ook van de gemeenten, en die staat niet in verhouding tot de verwachte meerwaarde. In 2013 is samen met de gemeenten een uitgebreide analyse gemaakt van alle objecten, er zijn in de periode tussen 2013-2017 weinig bouwactiviteiten geweest in de regio. Nieuwe objecten in de regio met een bijzonder risico zijn bij de brandweer bekend, net als relevante wijzigingen in het wegennet.

Wij zijn van mening dat verdere investering in het huidige systeem van dekkingsplannen geen bijdrage levert aan verbetering van de brandweezorg in Kennemerland. Er is inmiddels op initiatief van het Veiligheidsberaad en in overleg met het Ministerie van Justitie en Veiligheid een alternatief in de maak. Dit alternatief gaat uit van gebiedsgerichte opkomsttijden in plaats van opkomsttijden per object. Landelijk wordt deze systematiek verder uitgewerkt, waarbij ook het traject ingezet wordt om zo nodig het Besluit veiligheidsregio's hierop aan te passen. De verwachting is dat de systematiek begin 2019 gereed is, zodat in dat jaar een dekkingsplan conform de nieuwe systematiek opgesteld kan worden.

Wat betreft de aanbeveling mbt registratie van de samengestelde eenheid: een aantal posten binnen de brandweer Kennemerland heeft de mogelijkheid om voor voor bepaalde incidenten met een TS4 uit te rukken; vier brandweermensen per brandweerwagen. Voor een woningbrand is landelijk een kader gesteld dat een dergelijke brand met minimaal zes brandweermensen bestreden moet worden, wat niet wil zeggen dat deze zes ook allemaal in hetzelfde voertuig ter plaatse komen. Twee keer een TS4 is ook een mogelijkheid, waarbij de opkomsttijd dat het aantal brandweermensen op zes brengt

1 CBS: reactietijden van de brandweer 16 maart 2018

bepalend is. De Inspectie beveelt aan om in deze gevallen niet de opkomsttijd van het eerste voertuig te registreren maar van het completerende voertuig. De praktijk is dat er slechts beperkt wordt uitgerukt met TS4 waardoor de hier bedoelde situatie maar weinig voorkomt in Kennemerland.

4.2. Toetspunt samenstelling basisbrandweereenheden

Het toetspunt 'samenstelling basisbrandweereenheden' kent zeven deelonderwerpen c.q. toetspunten.

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

Conclusies inspectie samenstelling basisbrandweereenheden

Aan de toetspunten 9, 10 en 12 wordt door Kennemerland voldaan. Aan punt 11 wordt maar gedeeltelijk voldaan. Er wordt wel een risico-inventarisatie en - evaluatie (RI&E) uitgevoerd, maar op basis van een systematiek die door medewerkers vaak niet goed wordt begrepen. Ook is het daarop gebaseerde plan van aanpak nog niet geheel ingevoerd. Op de punten 13 en 4 scoort de regio ook niet volledig. Toetspunt 15 is buiten beschouwing gelaten omdat er geen aanleiding is geweest voorstellen aan het bestuur voor te leggen.

Aanbevelingen inspectie

- Geef de RI&E's (in ieder geval degene die betrekking heeft op inzet met een TS4) zo vorm dat betrokkenen deze kunnen begrijpen
- Voer het opgestelde plan van aanpak voortvarend uit
- Geef in de evaluatie en analyse van de effecten van variabele voertuigbezetting ook aandacht aan het beoogde doel daarvan en bezie of dat doel is bereikt.

Reactie Brandweer Kennemerland

Wat betreft de aanbeveling over de invulling van de RI&E's ziet brandweer Kennemerland in het rapport aanleiding aandacht te besteden aan de wijze waarop deskundigen met de medewerkers communiceren over de uitkomsten van de RI&E's.

Wat betreft de aanbeveling over de invulling van de RI&E's ziet brandweer Kennemerland in het rapport van de Inspectie aanleiding aandacht te besteden aan de wijze waarop deskundigen met de medewerkers v.v. communiceren over de uitkomsten van de RI&E's. Voor 1 november zal aan de Inspectie een oplegger worden aangeboden met daarin tekst en uitleg over het instrument Bow-tie. De oplegger zal bij elke RI&E, in concreto ook die van de TS4, gebruikt kan worden en zal daarmee de leesbaarheid (begrip) vergemakkelijken. De oplegger wordt opgemaakt door een arbo-

deskundige/hoger veiligheidskundige. Overigens worden RI&E's van de VRK, die altijd worden opgemaakt in de vorm van een Bow-tie, steekproefsgewijs gecheckt door externe deskundigen.

Ook de uitvoering van het plan van aanpak is uiteraard sinds het uitkomen van het inspectierapport al verder opgepakt, en kan in november als afgerond worden beschouwd. Onderliggende documenten zullen door de arbo-deskundige/hoger veiligheidskundige voor 1 november aan de inspectie worden toegestuurd.”

Vanuit alle beroepskazernes en in veel gevallen ook vanuit de vrijwillige posten wordt met zes personen uitgerukt (TS6). Daar waar op vrijwillige posten de bezetting een probleem is kan ook worden uitgerukt met een afwijkende bezetting van vier personen (TS4). Op dit moment is aan zeven vrijwillige posten waaronder één combi-post hiervoor toestemming verleend. Voor het uitrukken met vier personen zijn kaders bepaald en vastgesteld. Doel is ervoor te zorgen dat er in plaats van geen in ieder geval één TS ter plaatse gaat. De praktijk is dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van deze toestemming en dat de tankautospuiten in veel gevallen met zes personen uitrukken. Maar na de zomer zal tegemoet worden gekomen aan de aanbeveling van de inspectie om te bezien in welke mate het gestelde doel wordt bereikt.

4.3 Toetspunt beschikbaarheid van personeel

Er zijn vier deelonderwerpen c.q. toetsvragen:

Toetspunt	Deelonderwerp
16	Inzicht in beschikbaarheid op korte en langere termijn
17	Maatregelen bij (dreigende) tekorten
18	Analyse beschikbaarheid
19	Bestuursinformatie over beschikbaarheid

Conclusies inspectie beschikbaarheid van personeel

Er zijn op dit onderdeel geen aanbevelingen voor de regio.

Reactie brandweer Kennemerland

Een belangrijk aandachtspunt is een 'hogere doorloopsnelheid' van vrijwilligers; de huidige vrijwilliger tekent niet meer 'voor het leven' maar maakt na 7-8 jaar een heroverweging over zijn rol binnen de brandweer. Dit vraagt een grotere inspanning op het gebied van werven (vinden en binden) en een hogere investering op het gebied van opleiden (vakbekwaam worden). Landelijk wordt nagedacht wordt of de hedendaagse vrijwilliger nog wel voor alles opgeleid moet worden of dat gewerkt moet worden met differentiatie waardoor de vrijwilliger ook sneller inzetbaar is (kortere opleidingstraject).

5. Landelijk beeld

De aanbevelingen van de inspectie aan het bestuur (1 a en b + 2 a t/m c) worden hieronder kort becommentarieerd:

1. Aan de minister van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's

- a. Zet de wijziging van het stelsel over opkomsttijden en voertuigbezetting in het Besluit veiligheidsregio's voortvarend door en bewerkstellig daarmee dat de doelstellingen van het Besluit veiligheidsregio's worden bereikt. Betrek hierbij de relatie tussen de risico's van de objecten in de regio en de daarvoor benodigde slagkracht van de brandweer.
- b. Plaats de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers hoog op de agenda om negatieve effecten op de brandweezorg als gevolg van de afname in de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers te keren. Betrek hierbij de uitkomsten van het belevingsonderzoek van het Veiligheidsberaad.

2. Aan de besturen van de veiligheidsregio's

- a. Breng de RI&E's die zijn toegespitst op de inzet met een afwijkende voertuigbezetting zo spoedig mogelijk op orde en rond deze geheel af.
- b. Leid het gehele personeel dat wordt ingezet op eenheden met een afwijkende samenstelling hiervoor op en beoefen hun daarop.
- c. Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening over opkomsttijden, voertuigbezetting en beschikbaarheid van brandweervrijwilligers zodat het algemeen bestuur invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid voor de brandweezorg in de veiligheidsregio en zich daarover op transparante wijze kan verantwoorden.

Reactie Brandweer Kennemerland op landelijke aanbevelingen

- 1a Brandweer Kennemerland zet van harte in op een nieuw stelsel van opkomsttijden en voertuigbezetting, vanuit de overtuiging dat dit de beste manier is om met medewerkers, burgers en bestuur het goede gesprek te voeren over de kwaliteit van de brandweezorg in de regio en de maatregelen die de brandweer én andere partijen daarvoor zouden moeten treffen.
- 1b Kennemerland kent relatief veel beroepsposen, en op de meeste vrijwilligersposen loopt het met de bezetting ook nog goed. Toch is er, met het oog op de continuïteit van de organisatie, ook voor Kennemerland aanleiding om het thema 'beschikbaarheid van vrijwilligers' serieus op te pakken, zowel in de landelijke samenwerking als specifiek binnen de regio. Aanwas en behoud van vrijwilligers wordt ook in Kennemerland minder vanzelfsprekend als vroeger.
- 2a Alle TS 4-posten beschikken over een inhoudelijk afgeronde RI&E
- 2b Kennemerland voldoet al aan deze aanbeveling als het gaat om het vakbewaam worden. Op het vlak van vakbekwaam blijven is een versterkte inspanning noodzakelijk
- 2c De inspectie heeft op dit vlak in Kennemerland geen gebreken geconstateerd.

6. Uitkomsten internet-enquête repressief brandweerpersoneel

Het gevoel van veiligheid van brandweerpersoneel bij een afwijkende voertuigbezetting (TS4) speelt een belangrijke rol binnen de Nederlandse brandweer (in Kennemerland is dit overigens minder prominent het geval). Om daarop zicht te krijgen heeft de inspectie een internet-enquête uitgezet onder het gehele brandweerpersoneel dat dienst doet op een basisbrandweereenheid (TS). De enquête is in Kennemerland uitgezet onder 637 medewerkers. 247 medewerkers hebben de enquête ingevuld; dit is een respons van 39%. Van de respondenten is 52% vrijwilliger; 48% beroeps. Deze beperkte respons is gedeeltelijk te verklaren door een stapeling van onderzoeken in deze periode. Naast deze enquête liep ook het eigen medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) van de regio, en een belevingsonderzoek van het Veiligheidsberaad.

De rode lijn voor Kennemerland is dat de overgrote meerderheid van de respondenten, die dienst doen op een afwijkende bezetting (TS4), heeft aangegeven dat er hiervoor een opleiding is geweest en dat deze opleiding voldoende was als voorbereiding op het werken met die TS4 ('vakbekwaam worden'). De helft van deze respondenten geeft aan dat zij speciaal voor TS4 worden geoefend. Dezelfde groep voelt zich voldoende geoefend ('vakbekwaam blijven'). Dit geeft het beeld dat de inspanningen op het gebied van vakbekwaam worden goed zijn, dat tegelijk wel meer investering nodig is in vakbekwaam blijven.

Een meerderheid van de Kennemerlandse respondenten die dienst doen op een afwijkende bezetting geeft aan dat zij het werken op een TS4 niet onveiliger vinden dan op een TS6. Van de respondenten die dienst doen op een TS6 geeft ongeveer de helft aan dat zij het optreden met een TS4 als onveiliger ervaren. Dit geeft het beeld dat vrijwilligers meer mogelijkheden zien in het uitrukken met een afwijkende bezetting dan beroeps en hier ook een andere beleving bij hebben.

Zowel medewerkers die in Kennemerland uitrukken met een TS6, als medewerkers die uitrukken met een TS4 zijn het eens met de stelling dat veiligheid de hoogste prioriteit heeft binnen de brandweer Kennemerland.