BRANDWEER
Groningen

Visie Brandweerzorg Groningen 2030

BRANDWEER
Groningen

Visie Brandweerzorg Groningen 2030

In een steeds sneller veranderende wereld staat de brandweer voor grote uitdagingen. Daarom heeft het bestuur van Veiligheidsregio Groningen (VRG) opdracht gegeven een gedragen visie te ontwikkelen op de brandweerzorg in de regio Groningen in 2030. De visie is onder begeleiding van een bestuurlijke stuurgroep tot stand gekomen door eerst zowel externe als interne ontwikkelingen te schetsen die van invloed zijn op de brandweerzorg, deze ontwikkelingen integraal te analyseren en daarna uitgangspunten en programmalijnen te formuleren. Dit proces is gevoed door een groot aantal bijeenkomsten met brandweervrijwilligers en medewerkers in de volle breedte van de organisatie. Ook de OR is voortdurend betrokken geweest.

Binnen VRG voert de brandweer kerntaken uit op het gebied van brandweerzorg. Brandweerzorg is het geheel van risicobeheersing en incidentbestrijding. Samen met de brandweer, Crisisbeheersing, de Gemeentelijke Kolom Groningen (GKG) en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) vormt VRG een integrale crisisorganisatie. Daarnaast vervullen ook andere partners (overheden, organisaties en inwoners) taken op het gebied van brandweerzorg. De visie gaat daarom over het geheel van brandweerzorg en niet over de brandweerorganisatie.

De visie is opgesteld in de context van de huidige financiële afspraken en wettelijke taken. Op veel van de ontwikkelingen die de brandweerzorg in 2030 zullen veranderen heeft de brandweer zelf geen invloed. Dit brengt financiële consequenties met zich mee. De tot nu toe gehanteerde financiële “0” lijn in de begroting (alleen indexering) staat daarom de komende jaren onder druk en is ook niet in alle gevallen realistisch. Voor deze nieuwe ontwikkelingen volgen we de afgesproken financiële hygiëneregels, waarbij we onderscheid maken tussen autonome (landelijke) ontwikkelingen en niet autonome (regionale) ontwikkelingen. Om de brandweerzorg op de veranderende omgeving te laten aansluiten moet ook de visie zelf dynamisch zijn.

In het eerste deel van dit visiedocument wordt de visie langs drie programmalijnen beschreven:

1. Risicogerichte preventieve brandweerzorg
2. Solide organisatie van de repressieve brandweerzorg
3. Brandweerzorg in verbinding met de samenleving

In het tweede deel worden de ontwikkelingen benoemd die effect hebben op de brandweerzorg. De analyse hiervan vormt de basis voor de visie.

Wettelijke taken van de brandweer
(Wet veiligheidsregio’s artikel 25):

- Voorkomen, beperken en bestrijden van brand.
- Beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.
- Waarschuwen van de bevolking.
- Verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting.
- Adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.
- De brandweer voert tevens taken uit bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

Deel 1: Visie

Met de Visie Brandweerzorg Groningen 2030 geven we vanuit een realistisch perspectief invulling aan de primaire taak van de brandweer (veiligheid realiseren en herstellen waar deze in het geding is) met een goed toegeruste basisinfrastructuur die risicogericht, flexibel en wendbaar is. We zijn daarbij proactief en innovatief en oriënteren ons op de wereld om ons heen. We behouden het goede, verbeteren waar nodig en werken soms anders om hetzelfde doel te behalen.

Risicogerichte preventieve brandweerzorg

Alle branden die niet ontstaan, hoeven ook niet te worden geblust. Daarom zetten we met risicogerichte preventie in op het voorkomen van incidenten. Keuzes worden continu risicogericht gemaakt: wat zijn de grootste risico's, waar kunnen we onze middelen zo effectief mogelijk op inzetten en wat moeten we als restrisico accepteren?

- We voeren onze (wettelijke) taken professioneel uit, waarbij we anticiperen op aanpassingen van het wettelijk kader door een steeds sneller veranderende samenleving. De voorkant (preventie) van de brandweerzorg is in balans met de achterkant (repressie), bijvoorbeeld door het opstellen van dekkingsplannen waarin risico's (gebouwen, locaties) nauwkeurig in kaart zijn gebracht.
- We bewegen mee met veranderende risicoprofielen. We maken hierbij gebruik van:
  - Een gebouwrisicoprofiel: bij welke gebouwen willen we adviseren en toezicht houden?
  - Inzicht in nieuwe, technologische risico's door bijvoorbeeld de energietransitie of hoogbouw.
  - Doel- en risicogroepenbeleid met aandacht voor de specifieke risico's van bijvoorbeeld senioren en studenten.
- De preventieve brandweerzorg is risicogericht georganiseerd. Met een heldere prioriteitsstelling wijzen we de juiste capaciteiten en instrumenten toe. Dit betekent dat we robuust en breed georganiseerd zijn ten aanzien van relatief eenvoudige en veelvoorkomende situaties en smaller en specialistischer georganiseerd naarmate situaties complexer worden.
- De brandweerorganisatie heeft een krachtige adviesrol en beweegt als integraal adviseur van toezicht naar meer advisering. We zijn klantgericht in de advisering van andere overheden vanuit de instelling "ja, mits" in plaats van "nee, tenzij".
- Acteren aan de voorkant van de brandweerzorg kan beslist niet zonder maatschappelijke allianties (van inwoners tot overheden): samen mensen bewuster maken van de risico's op brand en hen helpen bij het (brand)veiliger maken van hun leefomgeving. Allianties worden daarom geïnitieerd en onderhouden.

Solide organisatie van de repressieve brandweerzorg

Alle branden voorkomen is een utopie. Er is daarom een repressieve organisatie nodig die dag en nacht klaar staat om incidenten te bestrijden. In 2030 ziet die er als volgt uit:

- De repressieve brandweerzorg is solide georganiseerd, passend bij het dynamisch risicoprofiel en de veranderende opgaven en in balans met de preventieve brandweerzorg.
- Er is focus op de uitvoering van de volgende vier taakgebieden, met een continue kwalitatieve discussie over hoe veiligheid hersteld kan worden na verstoring:
  - Brandbestrijding
  - Hulpverlening
  - Incidentbestrijding gevaarlijke stoffen
  - Waterongevallenbeheersing

- Het realistische dekkingsplan (periodes 2023–2026 en 2027–2030) is gebaseerd op basisbrandweerposten, circa 10 robuuste posten en 2 continubezette posten.
  - Een continubezette post is 24/7 bemenst en dus 24/7 paraat met een snelle uitruktijd. Naast specialisaties op het gebied van basisbrandweerzorg zijn er functies ondergebracht die vanuit expertise of wetgeving beroepsmatig moeten worden opgepakt.
  - Een robuuste brandweerpost is 24/7 paraat en heeft een (nagenoeg) gegarandeerde opkomst en uitruk (noodzakelijk vanwege de risico's) met een uitruktijd van een beperkt aantal minuten. De bemensing is hybride met vrijwilligers, dagdienst en eventueel een aandeel beroeps. Specialisaties: 1 of meerdere.
  - Een basisbrandweerpost is 24/7 paraat. Opkomst en uitruk zijn niet 100% gegarandeerd (maar het is wel het streven) met een uitruktijd van enkele minuten. De bemensing is in beginsel met vrijwilligers (via goed georganiseerde vrije instroom) en eventuele ondersteuning van de dagdienst. Specialisaties: 1 of geen.

  In het dekkingsplan wordt uitgewerkt wat deze indeling in kazernes, in combinatie met de systematiek van de gebiedsgerichte opkomsttijden, betekent voor het aantal kazernes en de spreiding in de regio.
- Met een moderne, flexibele bedrijfsvoering wordt aangesloten op de maatschappelijke opgaven. Thema's zijn diversiteit en inclusie, introductie van flexibel uitrukken, oriëntatie op de mogelijkheid en wenselijkheid van modulair opleiden bij instroom van nieuwe mensen en oog voor de menselijke maat.
- Er is oog voor de 'human factor', het feit dat er grenzen zitten aan wat van brandweermensen kan worden gevraagd. Dit betekent dat nieuwe informatiesystemen gebruiksvriendelijk worden aangeboden, er specifieke aandacht is voor besluitvorming van commandanten bij incidenten en dat robotica worden ingezet als het voor mensen te gevaarlijk is.
- De brandweerorganisatie is omgevingssensitief. Dit betekent dat ze zich bewust is van de (veranderende) verwachtingen van de samenleving en in staat is met de samenleving mee te veranderen.
- Met modern vrijwilligersmanagement bieden we maatwerk aan posten om hun taken passend bij de lokale situatie uit te voeren en om flexibel en wendbaar in te kunnen spelen op specifieke behoeften en ontwikkelingen.
- Het lerend vermogen en daarmee de wendbaarheid van de brandweerorganisatie wordt versterkt door onder andere onderzoek en monitoring (kennisregie).
- Er wordt een volgende stap gezet in toekomstgerichte bluswatervoorziening.

Vrije instroom model basisbrandweerposten

Brandweervrijwilligers doen hun werk op basis van vrije instroom. Als de pieper gaat, gaan ze naar de kazerne. Ze zijn niet verplicht om op te komen. Dit betekent dat een basisbrandweerpost met een bezetting door vrijwilligers in theorie geen 100% uitrukgarantie biedt. In de praktijk is de paraatheid van basisbrandweerposten hoog vanwege de passie en gedrevenheid waarmee brandweervrijwilligers hun taak vervullen. Met ondersteunende middelen zoals slimme software en twee-wegpagers wordt de paraatheid verhoogd. Wanneer een post de uitruk niet rondkrijgt, wordt een buurpost gealarmeerd. De brandweer is er daarom uiteindelijk altijd.

Brandweerzorg in verbinding met de samenleving

De brandweer kan niet alles (alleen). Daarom gaan we slimme allianties aan met inwoners, overheden en andere partners. Door een brede maatschappelijke coalitie op te tuigen kunnen we daar waar mogelijk invloed uitoefenen op brandveiligheid.

- De brandweerorganisatie is naar buiten gericht. We zijn ons bewust van innovatieve ontwikkelingen en maken proactief deel uit van een steeds sneller veranderende en complexe omgeving.
- We adviseren inwoners en maatschappelijke partners niet alleen preventief, maar stimuleren hen ook iets te doen in de responsfase. De brandweer bevordert zelf- en samenredzaamheid.
- Door gedragsbeïnvloeding en educatie maken we onze omgeving bewust van veiligheidsrisico's en partner in brandweerzorg. Technologieën als domotica en 'smart-living' bieden daarbij nieuwe mogelijkheden, waarop de brandweerzorg informatiegestuurd aansluit.

We zien veel kansen voor samenwerkingen en allianties.

- Met inwoners:
  - Educatie en gedragsbeïnvloeding.
  - Verder uitbreiden van het huidige programma 'Brandveilig Leven' en het verbinden aan de doelstellingen van EHBJ (Eerste Hulp Ben Jij) in de preventie en de repressie.
  - Senioren met domotica ondersteunen om langer veilig thuis te kunnen wonen ('LeefSamen').
- Met overheden:
  - Heldere doelstellingen voor brandweerzorg in de gemeentelijke integrale veiligheidsplannen.
  - Slimme combinaties met ontwikkelingen binnen gemeenten (bijvoorbeeld t.a.v. klimaat).
  - Van en voor de gemeenten betekent ook inzet van de gemeenten (bijvoorbeeld door vrijwilligerschap van medewerkers te stimuleren en te faciliteren).
- Met maatschappelijke partners:
  - Uitbreiden van de samenwerking met woningcoöperaties, verzekeringsmaatschappijen, bedrijfsleven, etc.
  - Koppelen aan lopende of startende trajecten (versterkingsopgave, Safety Deals, City Deals, etc.).
  - Verbinden met onderwijs en innovaties.

Hoe verder?

De Visie Brandweerzorg Groningen 2030 is voor de eerste beleidsperiode uitgewerkt in het Organisatieplan Brandweerzorg 2023–2026. Daarnaast is het Regionaal Dekkingsplan Brandweerzorg Groningen 2023–2026 opgesteld opgesteld met daarin de operationele prestaties van de brandweer. De visie, het organisatieplan en het dekkingsplan worden gezamenlijk om een zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraden om vervolgens door het Algemeen Bestuur van VRG te worden vastgesteld.

Deel 2: Analyse

Om de visie goed te onderbouwen is een inventarisatie gemaakt van de meest relevante algemene en organisatie-specifieke ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de brandweerzorg in Groningen in 2030. In de analyse van deze ontwikkelingen worden uiteindelijk rode draden zichtbaar die, in combinatie met een aantal leidende principes, de basis vormen van de drie programmalijnen van de visie.

Algemene ontwikkelingen (thematisch)

Met de DESTEP-methode zijn de meest relevante algemene ontwikkelingen en hun gevolgen voor de brandweerzorg in kaart gebracht. Een meer uitgebreide analyse en uitwerking is beschikbaar, de onderstaande ontwikkelingen en thema's zijn daaruit de hoofdpunten.

Demografisch

- Er wordt voor de regio als geheel krimp en vergrijzing verwacht, al zitten er wel verschillen tussen gebieden. Dit heeft gevolgen voor de hoeveelheid inwoners die de functie van brandweervrijwilliger zouden kunnen invullen. Het is nog niet duidelijk of, en zo ja hoe, de coronacrisis en de wooncrisis de krimp afbuigen.
- Steeds meer inwoners vallen onder een risicogroep (zoals ouderen) die minder zelf- of samenredzaam is, met mogelijk juist meer benodigde inzet van de brandweer tot gevolg.

Economisch

- Voor zowel het noorden van Nederland als de grensregio speelt de regio Groningen nu en in de toekomst sociaaleconomisch een voortrekkersrol.
- Ontwikkelingen als de energietransitie (waterstofagenda) en de groeiende (industriële) bedrijvigheid bieden in de regio (en specifiek het Eemsdeltagebied) economische kansen en werkgelegenheid. Ze zullen leiden echter tot een veranderend risicobeeld.
- Door verschillende crises (corona-, klimaat-, aardbevingen-, stikstof-, woning-) laten de economische ontwikkelingen zich moeilijk voorspellen.
- Mocht de economische situatie minder goed worden, dan heeft dat negatieve invloed op de brandweerzorg, mede omdat inzet op brandveiligheid door maatschappelijke partners vermindert.

Sociaal-cultureel

- De samenleving wordt steeds meer divers, bijvoorbeeld door de toename van inwoners met een niet-westerse achtergrond. Om als organisatie in verbinding te zijn met meerdere lagen en delen van de samenleving is een divers personeelsbestand en inclusieve cultuur nodig. Op die manier wordt een zo groot mogelijke groep mensen aangesproken om bij de brandweer te gaan, waarbij er met name kansen liggen de vertegenwoordiging van vrouwelijke brandweermedewerkers te versterken.
- De kloof tussen (kans)rijke en (kans)arme inwoners neemt toe waardoor sociale cohesie en samenredzaamheid onder druk komen te staan.
- De doorbraak van het thuiswerken kan een positief effect hebben op de beschikbaarheid van vrijwilligers, omdat ze zich vaker in de buurt van de kazerne bevinden.
- Omdat zorg- en huishoudelijke taken steeds evenwichtiger worden verdeeld en er in algemene zin meer druk op vrije tijd staat, krijgt het vrijwilligerschap een andere invulling. Dit biedt eveneens kansen voor het betrekken van meer vrouwelijke brandweermedewerkers.
- Het aantal grootschalige evenementen lijkt toe te nemen. Dit biedt mensen ontspanning, maar brengt ook specifieke veiligheidsrisico's met zich mee.

Technologisch

- De ontwikkelingen in informatievoorziening en -verzameling gaan razendsnel. Er komen exponentieel meer data beschikbaar door de toename van sensoren en algehele digitalisering. Deze data kunnen de brandweer helpen. De uitdaging wordt groter om de juiste data te vinden en te gebruiken en om met vervuilde data om te gaan.
- Doordat steeds meer infrastructuur afhankelijk is van digitale connectiviteit, neemt ook de kans op grootschalige verstoring door bijvoorbeeld cybercriminaliteit toe.
- De energietransitie brengt nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee, bijvoorbeeld door toename van elektrificatie van huizen en voertuigen, maar ook door de opkomst van de waterstofeconomie. Nieuwe kennis, vaardigheden en instrumenten zijn daarom noodzakelijk.
- Door de versterkingsopgave en de wooncrisis zal er veel gebouwd worden. Vroege aandacht voor veiligheid en betrokkenheid van de brandweer kan risico's op incidenten verkleinen doordat er advies over locatie, gebruikte bouwtechnieken en andere veiligheidsthema's kan worden gegeven.
- Waterbedrijf Groningen gaat het oude waterleidingnet vervangen door smallere waterleidingen om de kwaliteit van het drinkwater te verbeteren. Dit heeft gevolgen voor de bluswatervoorziening, omdat de smallere leidingen voor de brandweer te weinig opbrengst geven.
- Zowel bots (slimme software) als robots (autonome voertuigen) kunnen een grote bijdrage leveren aan het vergroten van de veiligheid van zowel inwoners als brandweermensen. Wel moeten deze technologieën zo toegankelijk mogelijk worden op- en ingezet.

Ecologisch

- De snelle verandering van het klimaat heeft grote gevolgen voor de samenleving en dus ook voor de brandweerzorg en de brandweerorganisatie. Doordat er naar verwachting vaker extreem weer voorkomt, zal er ook vaker een beroep op de brandweer worden gedaan, bijvoorbeeld bij hevige regenval, extreme hitte of harde wind. Langdurige droogte kan negatieve gevolgen hebben voor de bluswatervoorziening.
- Om de uitstoot van CO2, stikstof en fijnstof te verminderen, voeren steeds meer (stedelijke) gebieden milieuzones in en gelden er strengere (energieneutrale) bouwnormen. Verduurzaming van het materieel en het vastgoed van de brandweer brengt uitdagingen met zich mee, onder andere financieel.
- De reactie op de stikstofcrisis heeft effect op het risicoprofiel voor de brandweer, bijvoorbeeld wanneer agrarische activiteiten veranderen of er op andere manieren gebouwd moet worden.

Politiek-juridisch

- Inwoners hebben om allerlei redenen minder vertrouwen in de overheid. Dit kan maatschappelijke onrust en mogelijk meer incidenten opleveren, maar ook minder vertrouwen in (en zelfs verzetten tegen) hulpverleningsdiensten als uitvoerend onderdeel van de overheid.
- De steeds snellere wisselwerking tussen (sociale) media en politiek maakt dat incidenten vaak breed worden uitgemeten, met incidentenpolitiek en minder (bestuurlijke) tolerantie voor risico's tot gevolg. Toch zullen er altijd risico's blijven bestaan.
- De Omgevingswet biedt een nieuwe omgeving en een nieuw instrumentarium om brandveiligheid een plek te geven in de ontwikkeling van gebouwen en openbare ruimte. Dit instrumentarium is goed te combineren met risicogericht werken. Het geeft verder de kans om vroeg aan tafel te zitten bij ruimtelijke planvorming.
- De financiële positie van gemeenten (die de Veiligheidsregio grotendeels financieren) staat al enige tijd onder druk. Tevens zijn er diverse (landelijke) ontwikkelingen die een grote financiële impact kunnen hebben.

Organisatie-specifieke ontwikkelingen (chronologisch)

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet in het professionaliseren en verder invullen van de brandweer en de brandweerzorg. De ontwikkelingen die hierop van invloed zijn geweest, worden in chronologische volgorde beschreven.

2010: 'Brandweer over morgen'

De brandweer in Nederland heeft in 2010 op landelijk niveau een verkenning gedaan naar hoe de organisatie er in 2040 uit zou kunnen en moeten zien: 'Brandweer over morgen'. De belangrijkste speerpunten daarbij waren:

- een veiliger maatschappij met minder brand, minder slachtoffers en minder schade;
- een financieel beheersbare situatie;
- sturen op risico's.

Dit leidde tot de volgende twee doelen:

- Het borgen van maatschappelijke continuïteit ('continuïteitsconcept') door het voorkómen van verstoringen.
- Denken en doen in termen van maatschappelijk rendement. Met welke risico's wil de brandweer zich bezighouden en wat accepteert ze als restrisico?

Concreet betekent dit voor de brandweer een verschuiving van een repressieve naar een preventieve, risicogerichte netwerkorganisatie die maatschappelijke partners (particulieren en bedrijven) activeert voor (brand) veiligheid.

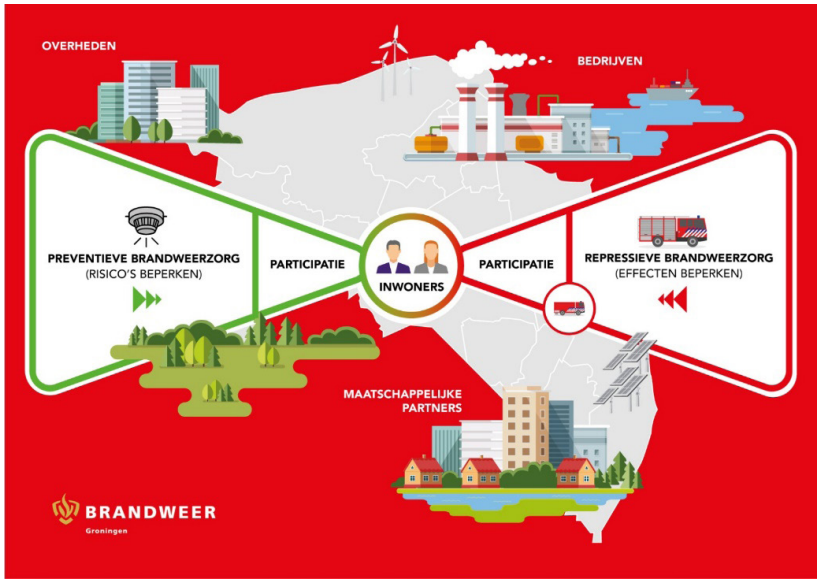
2014: Regionalisering

Nadat in 2010 de Wet Veiligheidsregio's van kracht werd, moesten de gemeentelijke brandweren uiterlijk in 2014 worden geregionaliseerd. Dit leidde tot de oprichting van Veiligheidsregio Groningen met daarbinnen een geregionaliseerde brandweer. De primaire processen brandweerzorg, crisisbeheersing en risicobeheersing werden vanaf toen regionaal vormgegeven met een eigenstandige bedrijfsvoering. De visie 'Brandweer Groningen over morgen', afgeleid van de landelijke visie 'Brandweer over morgen', gaf richting aan de organisatieprincipes, zoals focus op vakmanschap, lokale binding en maatschappelijke betrokkenheid.

2015: RemBrand: Brandveiligheid is coproductie

In 2015 is het continuïteitsconcept uit 'Brandweer over morgen' verder uitgewerkt. De veiligheidsregio's hebben gezamenlijk de brandveiligheid onder de loep genomen in het project RemBrand. Het idee achter RemBrand was om meer balans te brengen in de benadering van brandveiligheid: het gaat niet alléén om de opkomsttijden en de voertuigbezetting, waar in het Besluit Veiligheidsregio's de nadruk op ligt.

- De kern van RemBrand is het 'vlinderdasmodel' met 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 coproductie, het is het resultaat van prestaties van vele actoren, het is een ketenresultaat. Terecht stelt de wet eisen aan de brandweer, maar met die eisen alléén wordt geen brandveiligheid georganiseerd. Brandveiligheid wordt bevorderd door zwakke schakels in de keten te versterken.



2017: Takenevaluatie door Andersson, Elffers en Felix (AEF)
De takenevaluatie had als doel de het takenpakket van VRG duurzaam in evenwicht te brengen met de beschikbare middelen. In het onderzoek concludeerde bureau AEF het volgende:

- De brandweer in Groningen heeft (bewust) een schraal dekkingsplan en voldoet (ruim) niet aan de normen ten aanzien van opkomsttijden.
- Dat is uitlegbaar (grote spreiding in de regio en beperkte beschikbaarheid van vrijwilligers), maar vraagt wel om keuzes in de activiteiten gericht op preventie en om een samenhangend programma van maatregelen.
- Buiten het dekkingsplan om hebben autonome landelijke ontwikkelingen, nieuwe trends en een veranderend risicoprofiel impact op de brandweerzorg waarmee op kortere en op langere termijn rekening gehouden dient te worden.

Om een voldoende niveau van brandweerzorg te leveren is daarom (conform de idealen van 'Brandweer over morgen' en 'RemBrand') aanvullende en/of gerichtere inzet van risicobeheersing noodzakelijk evenals samenwerking met partners op het gebied van (brand)veiligheid (inzet allianties). Daarnaast zijn er financiële hygiëneregels afgesproken, onder andere om te voorkomen dat er nieuwe taken bijkomen zonder de benodigde dekking, waardoor 'oude' taken onder druk komen te staan.

2018: Organisatieaanpassing VRG
Vier jaar na de oprichting van VRG is op enkele onderdelen de organisatiestructuur aangepast. Hier lagen verschillende doelen aan ten grondslag, zoals het opbouwen van brandweerzorg en crisisbeheersing (en daarmee ook crisisbeheersing volwaardig organiseren), de formatie op orde brengen (met name op het gebied van bedrijfsvoering), de gemeentelijke kolom en de GHOR volwaardig inbedden en meer aandacht geven aan de strategische functie van (crisis)communicatie. Deze en enkele andere doelen hebben geleid tot een iets andere inrichting van de nieuwe sector Brandweerzorg. Zo werden acht geografische clusters vervangen door vier gebieden, waarmee er meer strategische sturing mogelijk werd, náást focus op de lokale posten. Ook werden andere functies aangepast om de verschillende posten goed én risicogericht te ondersteunen.

2018: Europese deeltijdrichtlijn
In februari 2018 ontstond er een juridische discussie over de positie van brandweervrijwilligers nadat een Belgische brandweervrijwilliger, die hetzelfde werk deed als zijn beroepscollega, hiervoor hetzelfde loon wilde. Hij werd in het gelijk gesteld door het Europese hof. Dit leidde tot de volgende ontwikkelingen:

- Om de rechtspositie van de Nederlandse brandweervrijwilligers te laten voldoen aan de Europese deeltijdrichtlijn (gelijke werkzaamheden mogen niet ongelijk worden beloond) heeft een landelijke denktank naar mogelijkheden gekeken om het onderscheid tussen brandweervrijwilligers en beroepsbrandweer te vergroten.
- Ingezet wordt op het aanbrengen van onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte opkomst. Dat betekent dat er een einde komt aan kazernering en consignatie door vrijwilligers. Landelijk is in voorbereiding om dit onderscheid aan te brengen.

- Het vanuit wetgeving moeten maken van een fundamenteel onderscheid tussen de taken van beroeps en vrijwilligers levert verschillen op in de kwaliteit van de repressieve brandweermedewerkers, kan als gevolg hebben dat vrijwilligers zich 'tweederangs brandweer' gaan voelen en heeft een negatieve invloed op de dienstverlening in de regio Groningen.
  - In opdracht van de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) voert het IFV het onderzoek Toekomstverkenning brandweer uit om te zien welke kansen, risico's en strategische vraagstukken er liggen voor een toekomstbestendige brandweer.
  - Uit juridisch onderzoek blijkt dat behoud van vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland in de kern mogelijk is binnen de huidige Europese wet- en regelgeving. Het is goed verdedigbaar dat taakdifferentiatie niet vereist wordt door Europees recht onder de voorwaarden dat de rechtspositie van brandweervrijwilligers expliciet gebaseerd wordt op het concept van vrijwilligheid en het contrast tussen vrijwillige brandweer en beroeps wordt verscherpt.

2019: RemBrand: Gebiedsgerichte opkomsttijden
In 2019 is een nieuwe systematiek voor de opkomsttijden van de brandweer ontwikkeld:

- Bij gebiedsgerichte opkomsttijden zijn specifieke gebouwsoorten die veel voorkomen in een gebied bepalend voor de snelheid waarmee de brandweer ter plaatse wil zijn.
- Naast de snelheid waarmee de brandweer ter plaatse kan zijn, is er ook aandacht voor zaken als gelijktijdigheid van optreden, opschaling en doorzettingsvermogen, oftewel 'de slagkracht'.
- Waar de streeftijden niet worden gehaald, zijn aanvullende preventieve maatregelen nodig.
- VRG werkt als één van de zes pilotregio's een regionaal dekkingsplan uit volgens de systematiek van de gebiedsgerichte opkomsttijden.

De systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden vraagt om een solide organisatie van de repressieve brandweerzorg én risicogerichte preventieve brandweerzorg.

2019: Evaluatie Wet veiligheidsregio's (Wvr)
De Wet veiligheidsregio's werd van kracht in 2010. Na iets minder dan tien jaar is de wet geëvalueerd. Hierbij heeft de evaluatiecommissie geconcludeerd dat:

- de brandweerzorg de afgelopen tien jaar sterk is geprofessionaliseerd en dat de regionalisering daaraan heeft bijgedragen;
- Veiligheidsregio's goed functioneren in geval van lokale en regionale risico's en crises, maar dat de Wvr tekortschiet als het gaat om grensoverschrijdende regio's en crises;
- voor de brandweerzorg verbetering én verandering nodig is om een robuuste functie met inhoudelijke ontwikkelkracht te zijn;

- verbetering nodig is ten aanzien van de samenwerking tussen regio's, een kwaliteitskader met eisen en normen voor de brandweerzorg, en de wettelijke mogelijkheden om bedrijven een bedrijfsbrandweeraanwijzing te kunnen geven;
- verandering nodig is om te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen zoals klimaatverandering, vergrijzing, nieuwe bouwwijzen en de grootschalige opslag van energie.

Om de brandweer in de toekomst een positie te geven zodat zij kan aansluiten op deze ontwikkelingen, formuleert de commissie de volgende adviezen:

- Positioneer de brandweer als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren, stimuleren en coördineren van brandveiligheid, in het bijzonder bij nieuwe ontwikkelingen.
- Richt de brandweer in als een lerende organisatie die in staat is in te spelen op relevante ontwikkelingen en veranderingen in technologie en maatschappij.

De bovenregionale opgaven voor de veiligheidsregio's die de commissie constateert, vormen een nieuw aandachtsgebied en vragen om extra inzet en middelen.

2020: Quickscan AEF

In de quickscan 'Naar een nieuw evenwicht' noteerde AEF dat de brandweerzorg smal is ingericht, passend bij de Groninger schaal. Door nieuwe trends en ontwikkelingen ziet de brandweer zijn takenpakket uitbreiden of veranderen. Tevens zorgen stijgende kosten van brandweervrijwilligers en landelijke wet- en regelgeving voor een druk op de inzet en het budget: nieuwe ontwikkelingen en risico's komen erbij, terwijl huidige incidenten blijven bestaan. AEF adviseerde om nieuwe strategische keuzes te maken. Hiervoor is structureel aandacht, capaciteit en budget nodig.

2020: Onderzoek Advante huisvesting stedelijk gebied

Door stedelijke ontwikkelingen binnen de gemeente Groningen is er op een eerder moment onderzoek gedaan naar de stedelijke dekkingsgraad van de beroepsbrandweer Groningen-stad. Dit heeft geleid tot de conclusie dat er voor de kazerne aan de Sontweg een alternatief moet komen, waarbij er in de buurt van de Sontweg een uitruklocatie moet blijven, maar overige functies (logistiek, oefenen) elders kunnen. De beoogde locatie voor de nieuwe uitrukkazerne met een aantal kantoorfuncties is tegenover de huidige uitruklocatie aan de Sontweg ('Arriva-locatie'), waarbij er een aparte locatie als oefen- en logistiek centrum wordt gezocht, mogelijk aan het Winschoterdiep. Omdat deze verandering momentum brengt voor andere aanpassingen, heeft Advante ook geprobeerd de volgende vraag te beantwoorden: 'Hoe richten we de organisatie en de uitvoering van onze taken passend, toekomstbestendig en professioneel in?' De uitkomsten hiervan zijn onder te verdelen in drie thema's:

- Huisvesting: input voor de realisatie van de voorgestelde nieuwe huisvestingslocaties voor de beroepskazernes in Groningen, waarmee de nieuwe locaties zo optimaal mogelijk kunnen gaan functioneren.
- Wijzigen bedrijfsvoering beroepsbrandweer: wijze van roosteren, inzet van capaciteit, verdeling van repressieve functies over de stad of ook breder in de regio en de (on)mogelijkheden om aanvullende (neven) taken op te pakken.
- Onderkennen van onduidelijkheden: het is nog niet mogelijk om al te anticiperen op ontwikkelingen rondom eventuele taakdifferentiatie, het tweede loopbaanbeleid en duurzame inzetbaarheid (hoe lang mag iemand beroepsbrandweermens zijn?) van de beroepsbrandweer.

2021: Taskforce Evaluatie Wet veiligheidsregio's
Begin 2021 is een Taskforce ingesteld om na te gaan welke wijziging in wetgeving noodzakelijk is zodat de veiligheidsregio's de eigen rol ten aanzien van crisisbeheersing en brandweerzorg goed kunnen vervullen. De Taskforce concludeerde dat voor een goede uitvoering van de taken op het gebied van brandweerzorg een duidelijk wettelijk kader noodzakelijk is, waarin de brandweer niet alleen taken krijgt toebedeeld, maar ook bevoegdheden om die taken waar te kunnen maken. Bij het vaststellen en handhaven van normen en standaarden voor brandweerzorg moet de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de algemeen besturen van de veiligheidsregio's zodanig worden ingevuld dat er altijd ruimte blijft voor regionaal maatwerk.

2021: Onderzoek werven en behouden brandweervrijwilligers
Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) publiceerde in februari 2021 een uitgebreid rapport over vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland. Dit waren haar belangrijkste punten:

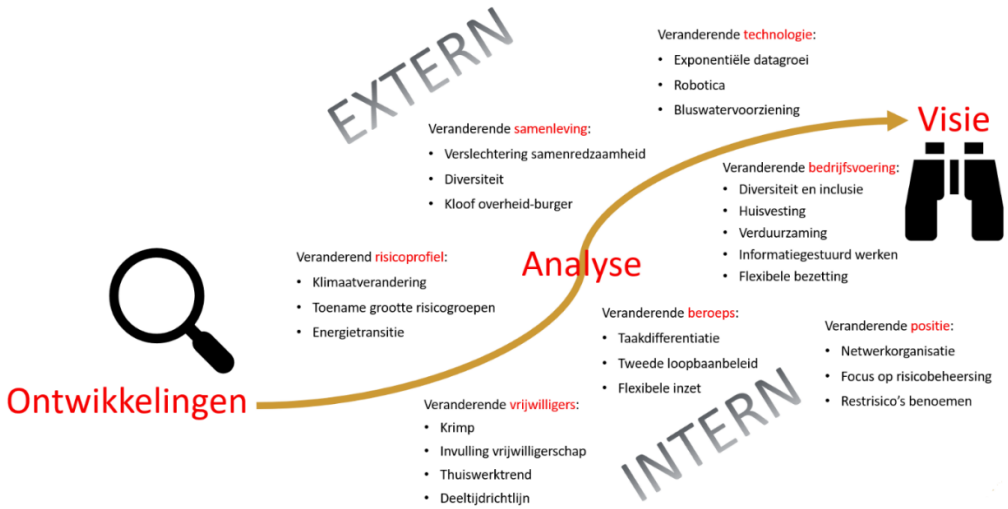
- Het uitgangspunt dat brandweer Nederland een generiek knelpunt heeft op het gebied van werven en behouden van brandweervrijwilligers en dat er gezocht moet worden naar een uniforme oplossing, is onjuist gebleken. Er is juist sprake van een heel divers beeld: geen enkel beschreven knelpunt wordt op alle posten in Nederland ervaren. Of een post een knelpunt ervaart en zo ja welk, verschilt per post en per moment.
- De belangrijkste aanbeveling van dit onderzoek is dat een bezinning gewenst is over welk type leiderschap er nodig is en welke vaardigheden, organisatiewijzigingen en cultuurverandering in de staven onmisbaar zijn om een gezond vrijwilligersmanagement te bewerkstelligen, nu en in de toekomst. Het gaat om een management en leiderschap die ruimte geven, maar ook grenzen stellen waarbinnen die ruimte valt en op zoek gaan naar een vorm van uniformiteit waarbinnen diversiteit mogelijk is.

Laatste regionale ontwikkelingen repressieve brandweerzorg en risicobeheersing

- De vier taakgebieden van de brandweer (brandbestrijding, hulpverlening, incidentbestrijding gevaarlijke stoffen en waterongevallenbeheersing) zijn uitlegbaar georganiseerd volgens het piramidemodel en zijn op hoofdlijnen op orde. Er moet nog wel een aantal keuzes gemaakt worden, onder andere ten aanzien van scheepsincidentbestrijding, de implementatie van de vernieuwde basisprincipes van brandbestrijding en kennisregie.
- De Omgevingswet betekent niet alleen intensivering van sommige bestaande taken maar ook nieuwe wettelijke taken t.a.v. milieuadvisering en aanwijzing bedrijfsbrandweer. Tegelijkertijd loopt op landelijk niveau (VNG, Rijk) een financiële discussie over bekostiging.
- De samenwerking met maatschappelijke partners is geïntensiveerd, zowel met grote partijen (woningbouwcoöperaties, zorginstellingen, IKEA, Univé) als met specifieke bevolkingsgroepen (studenten, ouderen) door de programma's 'Brandveilig Leven' en 'Brandveilig Ondernemen'.
- Brandweer Groningen experimenteert in de pilot 'Veilig met Vier' met flexibele voertuigbezetting volgens het landelijk kader 'Uitruk op maat'. Hiermee kan flexibeler worden ingespeeld op verminderde paraatheid en kan op een veilige manier efficiënte brandweerzorg worden geleverd.
- Een aantal posten is uitgerust met 'tweewegpagers', waarmee vrijwilligers bij alarmering kunnen laten weten of ze al dan niet beschikbaar zijn en/of kunnen opkomen. In de toekomst kan dit worden gecombineerd met slimme software die het inzicht in de paraatheid kan verbeteren.
- Voor gebieden zonder extern bluswater worden op dit moment geen aanvullende repressieve maatregelen getroffen en investeren gemeenten in preventie en voorlichting. Bestaande repressieve maatregelen zijn tweezijdig aanrijden en de aanschaf van tankautospuiten met een grotere watervoorraad.

Rode draden

De meest relevante ontwikkelingen kunnen thematisch worden gebundeld:



Wanneer we de algemene en organisatie-specifieke ontwikkelingen en hun impact op de brandweerzorg analyseren, zien we steeds snellere veranderingen, wijzigende veiligheidsrisico's en de noodzaak voor de brandweer om hier, met en in de samenleving, antwoorden op te vinden. Door de toenemende complexiteit van de maatschappij en de onderlinge afhankelijkheid van systemen kunnen incidenten sneller escaleren. Daarom is verbinding tussen preventie en repressie, in verbinding met de samenleving, belangrijker dan ooit.

In de analyse van alle relevante ontwikkelingen zien we drie rode draden:

1. **De constante is verandering**
   - Continuïteitsconcept ('Brandweer over morgen')
   - Toekomstbestendig organiseren (klimaatverandering, demografie)
   - Flexibel en wendbaar organiseren (informatiegestuurd werken, flexibele bezetting)
   - Lerend vermogen (risicogroepen, energietransitie)

2. **Brandweerzorg moet in samenhang**
   - Risicobeheersing en incidentbestrijding in balans
   - Dynamisch brandrisicoprofiel (beleid afgestemd op een actueel risicobeeld)
   - Risicogericht werken

3. **De brandweer kan niet alles (alleen)**
   - Aanpassing vakmanschap (taakdifferentiatie, robotica)
   - Risico-acceptatie (restrisico's benoemen)
   - Van brandweer naar brandweerzorg (netwerkorganisatie)
   - Maatschappelijke allianties

Leidende principes

Na de analyse van de algemene en organisatie-specifieke ontwikkelingen die de brandweerzorg raken, zijn een aantal leidende principes geformuleerd. Volgens deze principes kijkt de brandweerorganisatie naar de brandweerzorg van de toekomst en is de visie op de brandweerzorg in 2030 ontwikkeld:

1. Bij alles wat we doen, staan de inwoners (mens en dier) centraal.
2. Brandweerzorg organiseren we niet alleen.
3. Preventie en repressie versterken elkaar. Risico's proberen we zoveel mogelijk te verkleinen; we beperken de effecten als het onverhoopt toch misgaat.
4. We hebben een optimale mix van beroepsbrandweer, dagdienst en brandweervrijwilligers.
5. We zetten in op risicogerichte paraatheid, slagkracht en voortzettingskracht.
6. We organiseren ons flexibel en wendbaar.

De analyse laat zien dat de koers die de brandweer binnen VRG de afgelopen jaren heeft gevolgd om de brandweer en de brandweerzorg te professionaliseren de goede is geweest en in lijn ligt met de landelijke visies 'Brandweer Over Morgen' en 'RemBrand'. Dit blijkt uit de analyses van bijvoorbeeld AEF, maar ook uit de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's. Naar de toekomst toe houden we deze koers vast. De veranderingen verlopen echter sneller dan gedacht en er komen nieuwe risico's en bovenregionale opgaven bij. De opgave voor de brandweerzorg in Groningen voor de komende jaren is om een risicogerichte preventieve brandweerzorg en een solide repressieve brandweerzorg te organiseren, in verbinding met de samenleving.

De afgelopen jaren hebben we goede stappen gezet in de juiste richting. Daar gaan we, met accentverschuivingen, mee verder. In de context van huidige financiële afspraken betekent dit:

- vanuit een realistisch perspectief invulling (blijven) geven aan de primaire taak van de brandweer;
- autonome ontwikkelingen leiden in principe tot uitzetting van de begroting (financiële hygiëneregels);
- veranderopgave (niet autonome ontwikkelingen) als keuze voorleggen aan het bestuur;
- verbeteropgave oppakken binnen de bestaande begroting.