

Vergadering 8 juli 2016

Brandweezorg in samenhang

De operationele prestaties van de brandweer worden door de wetgever gemeten aan de hand van de zogenaamde opkomsttijden. Deze prestaties worden weergegeven in een dekkingsplan dat – als onderdeel van het beleidsplan veiligheidsregio – minimaal eens per vier jaar door het bestuur wordt vastgesteld. In voorliggende notitie wordt om te beginnen aandacht besteed aan de huidige operationele prestaties van de brandweer. Tevens wordt de beweging beschreven die we met de brandweezorg in de regio Groningen al hebben ingezet en die we de komende jaren willen voortzetten en verstevigen.

1 Wettelijke bepalingen

Artikel 14 van de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio minimaal eens per vier jaar een beleidsplan vaststelt, waarin ook de operationele prestaties van de diensten zijn beschreven. Het dekkingsplan is een weergave van de operationele prestaties van de brandweer. Bij vaststelling van het beleidsplan op 15 april jl. is aangegeven dat het dekkingsplan separaat ter besluitvorming zou worden voorgelegd.

Art. 3.2.1 van het Besluit veiligheidsregio's schrijft voor dat het bestuur van de veiligheidsregio de volgende tijdsnormen hanteert bij het vaststellen van de opkomsttijden:

Type gebouw / functie	Max. opkomsttijd
Winkels met gesloten constructie, wonen boven winkels en celfuncties	5 minuten
Portiekwoningen / portiekflats en wonen verminderd zelfredzamen	6 minuten
Overige woon- en winkelfuncties, gezondheidszorg, onderwijs, logies	8 minuten
Kantoor, industrie, sportbijeenkomst en overige gebruiksfuncties	10 minuten
Gemotiveerde afwijkingen	18 minuten

Figuur 1: De huidige objectgebonden normtijden

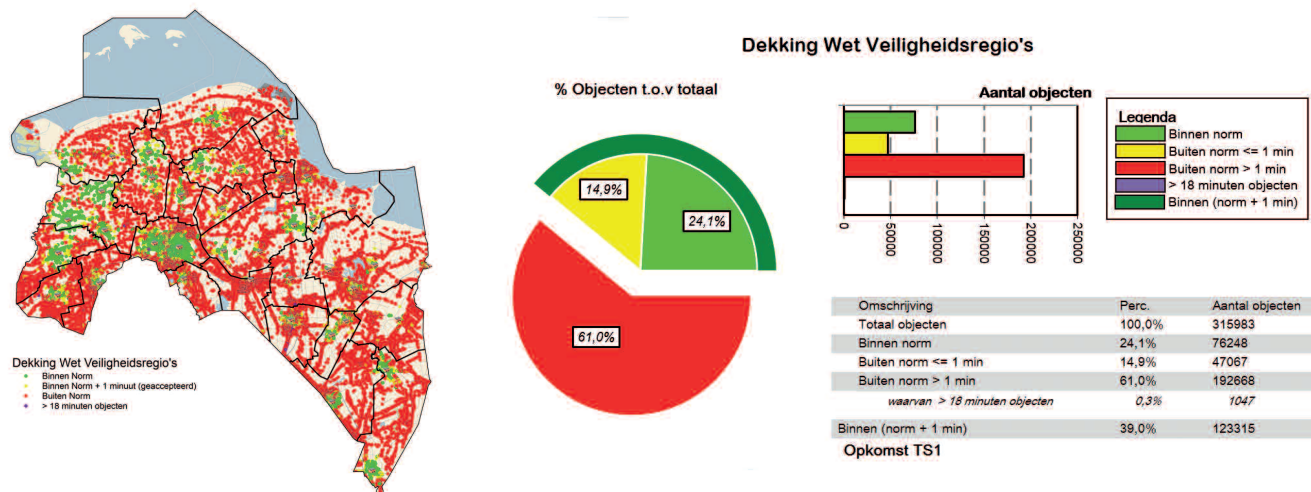
De wetgever biedt het bestuur enige ruimte om af te wijken van de normtijden. Indien het bestuur voor bepaalde locaties opkomsttijden vaststelt die afwijken van de tijdsnormen, moeten de keuze van de locatie en de mate van de afwijking expliciet worden gemotiveerd.

2 Onze operationele prestaties

In 2005 is het dekkingsplan van Brandweer Groningen geactualiseerd en vastgesteld. In 2011 is dit plan – in verband met de komst van de Wet veiligheidsregio's – in identieke vorm hernieuwd vastgesteld. Het plan werd op dat moment beschouwd als een '0-meting' van de in de nieuwe wet opgenomen opkomsttijden.

Vanwege de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen is recentelijk het Regionaal Dekkingsplan 2016 - 2020 opgesteld. Dit dekkingsplan – bij deze notitie gevoegd – gaat uit van de 39 kazernes die de regio op dit moment¹ telt. Verder zijn in het dekkingsplan ook nieuwe inzichten verwerkt, zoals realistische rijnsnelheden. De in het dekkingsplan berekende opkomsttijden van Brandweer Groningen zijn naast de normtijden gelegd. In onderstaande figuren worden de operationele prestaties weergegeven.

¹ Momenteel hebben we nog de beschikking over 40 kazernes. Recentelijk is echter besloten de kazernes van Usquert en Uithuizermeeden samen te voegen en een nieuwe kazerne te bouwen in Uithuizen. In afwachting van deze nieuwbouw wordt op korte termijn een tijdelijke locatie in Uithuizen betrokken. Deze tijdelijke uitrukpost is naar verwachting rond de zomer operationeel, waarmee het aantal kazernes op 39 uitkomt.



Figuur 2: Onze operationele prestaties zoals opgenomen in het Dekkingsplan 2016 - 2020

Bovenstaande figuren uit het Regionaal Dekkingsplan 2016 - 2020 maken duidelijk dat Brandweer Groningen in ongeveer 39% van de gevallen voldoet aan de normtijden². De Inspectie Veiligheid en Justitie deed in 2013 een soortgelijke constatering in het Rapport Ter Plaatse. Volgens de inspectie voldoen we in 43% van de gevallen aan de normtijden. Relatief laag ten opzichte van het landelijke gemiddelde van 67%, maar vanwege het landelijke karakter en het relatief grote aantal vrijwilligers een realistische prestatie.

Deze uitkomsten maken tegelijkertijd duidelijk dat we redelijkerwijs niet met minder kazernes toe kunnen dan het huidige aantal. Theoretisch gezien zouden de prestaties nog wel 'opgekrikt' kunnen worden door nieuwe kazernes bij te bouwen, extra vrijwilligers te werven of met (meer) beroeps te gaan werken. De voor een nieuwe post benodigde investeringen zijn afgezet tegen de frequentie van het aantal overschrijdingen over het algemeen echter niet verantwoord. Bovendien is het vaak onmogelijk door onvoldoende vrijwilligerspotentieel. We zullen dus moeten accepteren dat de normtijden in een flink aantal gevallen niet worden behaald.

3 Verantwoorde brandweezorg is (veel) meer

Brandweezorg is echter meer dan de operationele prestaties. Daar waar investeringen in nieuwe kazernes vaak niet verantwoord of onmogelijk zijn, is aan de voorkant van de veiligheidsketen nog veel winst te behalen. Door – onder het motto 'minder branden, minder slachtoffers en minder schade' – juist daarop in te zetten is een verantwoorde brandweezorg te realiseren.



Pilot brandveilig ondernemen in de Eemshaven

In 2012 werd met die gedachte in het achterhoofd de visie Brandweer Groningen over Morgen vastgesteld. Deze visie diende als basis voor de nieuwe organisatie die in 2014 van start ging en sloot aan bij de landelijke visie Brandweer Over Morgen. Belangrijke pijlers: aandacht voor de voorkant van de veiligheidsketen en slimme repressie. In het Organisatieplan Brandweer en Crisisbeheersing werd Risicobeheersing, o.a. via Brandveilig Leven & Ondernemen, dan ook stevig gepositioneerd naast Incidentbestrijding.

In het Regionaal Dekkingsplan 2016 - 2020 wordt het belang van deze beweging met een aantal aanbevelingen nogmaals onderstreept:

- ❖ Onderzoek op welke wijze de opkomsttijden van de brandweer geoptimaliseerd kunnen worden door aanpassingen in bemensing of paraatheid.

² Ervaring heeft aangetoond dat de praktijk iets gunstigere resultaten laat zien.

- ❖ Neem preventieve maatregelen, zoals in de ambitie al is genoemd bij de vorming van de Veiligheidsregio, in de gebieden waar de dekking van de brandweezorg niet optimaal is.
- ❖ Onderzoek op welke wijze de denkrichtingen van het landelijke project RemBrand³ ingevoerd kunnen worden.

De afgelopen tijd zijn er al concrete activiteiten ontplooid om onze risicobeheersing verder te versterken en onze incidentbestrijding te optimaliseren. Denk aan:

- ❖ Pilot brandveilig ondernemen in de Eemshaven
- ❖ Brandveiligheidschecks van woningen
- ❖ Publiekscampagne 'Drie minuten is niks'
- ❖ Aanstelling van de buurtbrandweervrouw in Vlagtwedde
- ❖ Convenant 'Geen nood bij Brand' met zorggroep Meander, cluster MPV en cluster Zuid
- ❖ Oefenen in de wijk (met de brandweer in gesprek): Hoogezand, Slochteren, De Marne
- ❖ Rookmelderproject via WMO (ouderen en rookmelderdichtheid), cluster Oldambt
- ❖ Voorlichting op basisscholen op diverse plaatsen in de regio
- ❖ Ontwikkeling productencatalogus Brandveilig Leven
- ❖ Handhavings Uitvoeringsplannen voor niet-woningen (HUP)
- ❖ Pilot met de paraatheidsmonitor op negen posten in de regio

4 Verantwoorde brandweezorg is bewuste keuzes maken

We willen steeds meer en beter onderbouwde keuzes maken welke 'gereedschappen' we gebruiken om een verantwoorde brandweezorg te leveren. We kiezen – in lijn met de landelijke visie 'Risicogericht werken' – afhankelijk van de risico's in een bepaald gebied voor maatregelen aan de voorkant of de achterkant van de veiligheidsketen of een combinatie daarvan. Deze maatregelen zijn dus niet in de hele regio hetzelfde, maar worden ingegeven door het brandrisicoprofiel in een bepaald gebied. Onderstaande figuur geeft onze brandweezorg in samenhang weer.



Brandveiligheidschecks van woningen



Publiekscampagne 'Drie minuten is niks'



Aanstelling van de buurtbrandweervrouw in Vlagtwedde



Pilot met de paraatheidsmonitor op negen posten in de regio

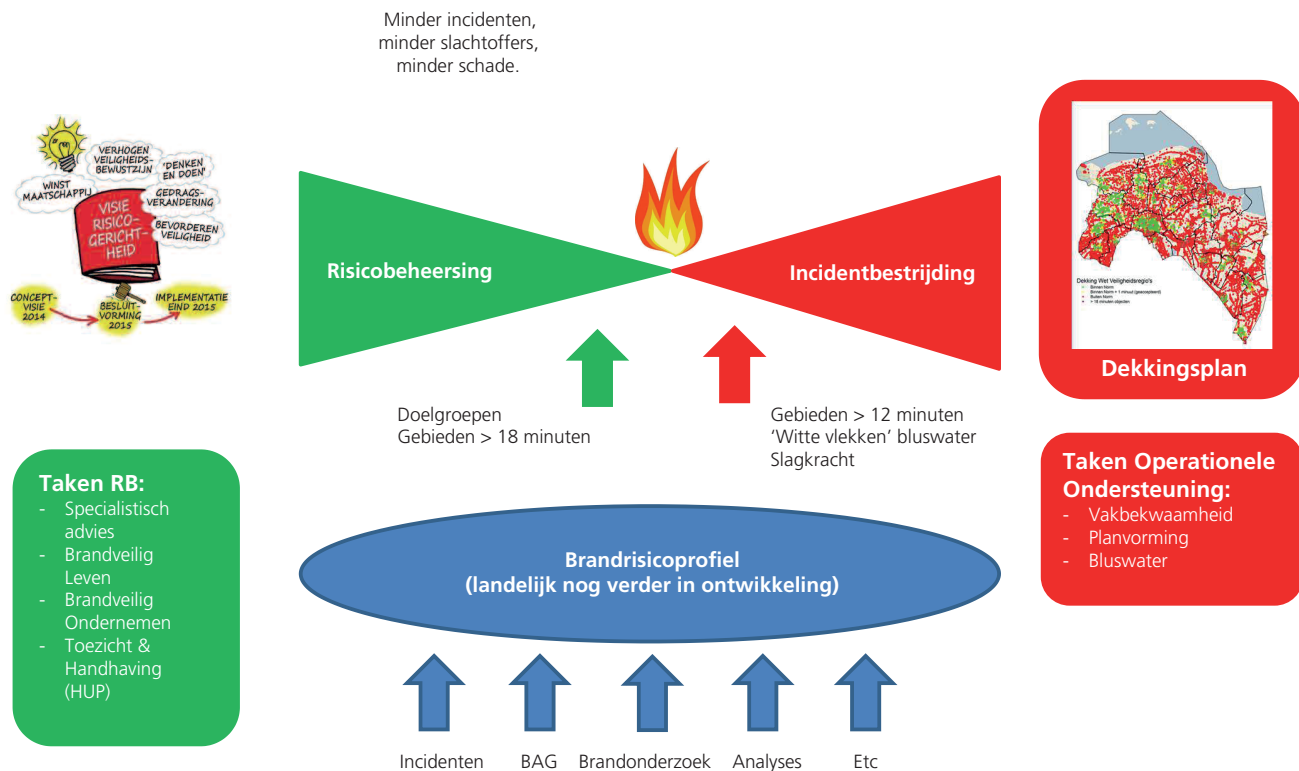


Rookmelderproject via WMO (ouderen en rookmelderdichtheid), cluster Oldambt



Oefenen in de wijk (met de brandweer in gesprek): Hoogezand, Slochteren, De Marne

³ Zie paragraaf 6 voor een nadere toelichting.

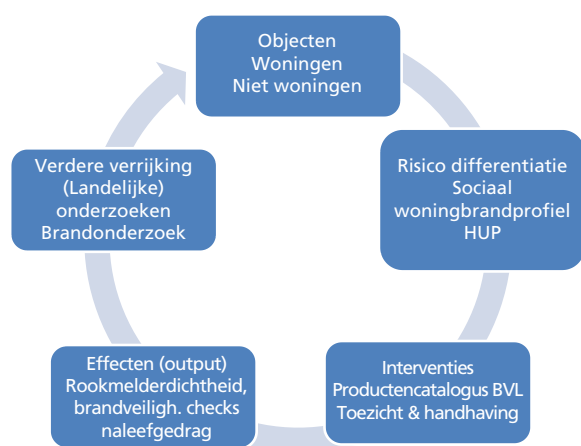


Figuur 3: Brandweezorg in samenhang

5 Het brandrisicoprofiel als basis voor onze keuzes

Bovenstaande figuur maakt duidelijk dat het brandrisicoprofiel de basis is van onze activiteiten. Het begrip brandrisicoprofiel laat zich definiëren als het profiel van een verzorgingsgebied waarin de factoren die de brandveiligheid bepalen op een goed afgewogen manier worden verwerkt, zodat een beeld (prioriteit) van de risico's ontstaat. Op basis van die risico's kunnen bewust keuzes worden gemaakt over de te ontplooiën activiteiten aan de voorkant en/of achterkant van de veiligheidsketen.

Benadrukt moet worden dat het brandrisicoprofiel niet iets statisch is. Het is onderdeel van een cyclisch proces van het in kaart brengen van objecten in een gebied, het differentiëren van risico's, het meten van de effecten van de gekozen interventies en het betrekken van kennis uit onderzoeken. Vervolgens begint de cyclus weer opnieuw. Daardoor ontstaat gaandeweg een steeds verfijnder beeld van de risico's in ons verzorgingsgebied en van de effecten van onze maatregelen. Onderstaande figuur geeft dit proces overzichtelijk weer.



Figuur 4: Het brandrisicoprofiel als cyclisch proces



6 De toekomst: brandveiligheid als coproductie

Op 12 juni 2015 heeft het Veiligheidsberaad ingestemd met de resultaten van het project RemBrand. Dit project beschouwde de hele keten van brandveiligheid en zocht naar het antwoord op de vraag: waar kunnen we op het gebied van brandveiligheid nu écht iets veranderen?

Het rapport 'RemBrand, Brandveiligheid is coproductie' stelt om te beginnen een andere benadering van de opkomsttijden voor, namelijk gebiedsgebonden in plaats van objectgebonden. Bovendien is er een bandbreedte voor de opkomsttijden gedefinieerd.

Risiconiveau	Overheersend karakter van het gebied	Minuten
1	Oude binnensteden (woningen, gebouwen voor zelfredzame personen zoals hotels, kantoren, winkels, publieksgebouwen, scholen en industriegebouwen)	4 - 10
	Gebouwen voor slapende niet-zelfredzame personen (gevangenissen, ziekenhuizen en verpleegtehuizen)	
	Portiekwoningen en woongebouwen hoger dan 20 meter	
2	Woningen	7 - 13
	Gebouwen voor zelfredzame personen (incl. industrie)	
3	Verspreid liggende woningen	12 - 18
	Verspreid liggende gebouwen voor zelfredzame personen (incl. industrie)	

Figuur 5: De door het project RemBrand voorgestelde gebiedsgebonden opkomsttijden

Tijd is bij brand uiteraard essentieel. De tijd tussen ontvangst van de melding en het ter plaatse zijn moet zo kort mogelijk zijn. Het optimaliseren van de incidentbestrijding is en blijft dus van belang.

Tegelijkertijd is het minstens zo belangrijk alles in het werk te stellen om brand te voorkomen en te beperken. Om te beginnen kunnen – daar waar in een gebied de opkomsttijden aan de bovenkant van de bandbreedte liggen – concrete maatregelen aan de voorkant van de veiligheidsketen worden genomen om een verantwoord brandveiligheidsniveau te creëren. Een voorbeeld daarvan is het verkleinen van de ontdekkingstijd van branden, bijvoorbeeld met behulp van rookmelders. Daarnaast is het verstandig om – los van onze operationele prestaties in een bepaald geografisch gebied – gericht te investeren in specifieke doelgroepen in de samenleving die een belangrijke rol kunnen spelen bij het verbeteren van de brandveiligheid.

Het project RemBrand verbindt risicobeheersing en incidentbestrijding en biedt veiligheidsregio's een pakket aan maatregelen die samen een verbetering van de brandveiligheid opleveren. Veel spelers hebben daarin een rol en kunnen een bijdrage leveren aan een brandveiliger samenleving. Deze spelers zijn in beeld gebracht en onderzocht is hoe verschillende partijen samen met de brandweer brandveiligheid kunnen verbeteren. Dat is coproductie en juist daar kan – zo toont het rapport aan – het verschil worden gemaakt.



Momenteel is de koepel met de minister in gesprek over de manier waarop deze nieuwe benadering van de brandweezorg in de wetgeving kan worden verankerd. Geconstateerd moet worden dat de uitkomsten van het project RemBrand in ieder geval naadloos aansluiten bij de visie Brandweer Groningen over Morgen. De beschreven denkrichtingen bieden een prima houvast voor de verdere ontwikkeling van de brandweezorg in de regio Groningen. We zullen de uitkomsten van het project RemBrand dan ook nadrukkelijk betrekken bij het verder optimaliseren van onze incidentbestrijding en het versterken van onze risicobeheersing. Bena-drukt moet worden dat dat geen 'wiskunde' is; het doel is balans en samenhang in de veiligheidsketen te brengen. We gaan dit de komende periode met een casus verder zichtbaar maken.

7 Het besluitvormingsproces

Het Regionaal Dekkingsplan 2016 - 2020 wordt op 8 juli a.s. ter vaststelling in concept aangeboden aan het algemeen bestuur. Conform artikel 14 van de Wet veiligheidsregio's worden de gemeenteraden – en onze buurregio's Fryslân en Drenthe – vervolgens uitgenodigd er hun zienswijze over te geven. Uiteraard zijn wij dan bereid een toelichting te verzorgen voor de gemeenteraden. De ontvangen reacties worden vervolgens verwerkt, waarna het dekkingsplan definitief kan worden vastgesteld.

Voorgesteld wordt dat het algemeen bestuur van Veiligheidsregio Groningen besluit:

1. Het Regionaal Dekkingsplan 2016 - 2020 in concept vast te stellen en ter consultatie te verzenden naar de gemeenteraden in de Veiligheidsregio Groningen en naar de veiligheidsregio's Fryslân en Drenthe.
2. De berekende opkomsttijden voor de kazernes te hanteren als na te streven referentie, waarbij er vanzelfsprekend voortdurend naar wordt gestreefd zo snel mogelijk ter plaatse te zijn.
3. Te accepteren dat de 'normtijden' uit het Besluit veiligheidsregio's in veel gevallen niet worden gehaald.
4. Aanvullend in te blijven zetten op het versterken van risicobeheersing en het optimaliseren van incidentbestrijding en daar de gegevens uit het brandrisicoprofiel nadrukkelijk bij te betrekken, evenals de denkrichtingen van het project RemBrand.

Bijlage: Opkomsttijd

Onderstaande afbeelding maakt duidelijk hoe de opkomsttijd van de brandweer is opgebouwd.

