



Falck

Regionaal Dekkingsplan 2016 – 2020

Veiligheidsregio Groningen

Opdrachtgever
Veiligheidsregio Groningen
Sontweg 10
9723 AT Groningen

Opdrachtnemer
Falck
Hoogbloklandseweg 24
4205NE Gorinchem (NL)

Kenmerk: 16.00292
Opgesteld door: M. Schuurmans/ B.A.
van den Poll

Versie: 1 juni 2016 definitief

Inhoudsopgave

Inleiding	2
2 Wet- en regelgeving	3
2.1 Wetgeving	3
2.2 RemBrand	4
2.3 Opkomsttijd	4
2.4 Dekking	6
3 Aanpak en resultaat Dekkingsplan	7
3.1 Aanpak	7
3.2 Resultaat	8
3.2.1 Operationele grenzen	8
3.2.2 Dekking door eerste (snelste) tankautospuut	9
3.2.3 Weegfactor van de Stad Groningen in de regio	10
3.2.4 Beschikbaarheid tweede tankautospuut	12
3.2.5 Grootschalige brandweerinzet en restdekking	13
4 Aanpak en resultaat RemBrand	14
4.1 Aanpak	14
4.1.1 RemBrand	14
4.1.2 Gevolgen van RemBrand op Dekkingsplan	15
4.2 Resultaat	16
4.2.1 Dekking bij hantering streefwaarden RemBrand	16
4.2.2 Dekking met maximale waarden RemBrand	17
5 Conclusies en aanbevelingen	18
5.1 Conclusies	18
5.2 Aanbevelingen	19
6 Bijlage: kaartmateriaal in groot formaat	20

Inleiding

De Veiligheidsregio Groningen moet op basis van de Wet Veiligheidsregio's onder meer de beschikking hebben over een dekkingsplan dat minimaal eens per vier jaar wordt geactualiseerd. Het meest recente dekkingsplan dateert van 2005, nadat het voor het laatst in 2011 door het bestuur van de veiligheidsregio is herbevestigd.

Binnen de Veiligheidsregio Groningen wordt met het project Incidentbestrijding 2.0 (IB 2.0) richting gegeven aan een efficiënte repressieve organisatie die klaar is voor de opdrachten en uitdagingen in de komende tien jaar.

Om invulling te geven aan de wettelijke verplichting, maar daarnaast het project IB 2.0 niet bij voorbaat te belasten met een vanuit het dekkingsplan gedetailleerde beschrijving van de mogelijke inrichting van de organisatie, is gekozen om dit dekkingsplan eerst te beperken tot de brandweezorg, te leveren door de zogenaamde basiseenheden, de tankautospuitten.

In opdracht van de Veiligheidsregio Groningen heeft Falck het regionaal dekkingsplan geactualiseerd voor de komende vier jaar, op basis van de hierboven beschreven scope: de zorg geleverd door tankautospuitten met een bemensing van 6 man. In dit dekkingsplan wordt uitgegaan van de situatie met 39 brandweerposten in verband met de naderende samenvoeging van de brandweerposten Usquert en Uithuizermeeden in Uithuizen.

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschrijft het regionaal dekkingsplan, gebaseerd op de huidige wetgeving rondom opkomsttijden van de brandweer. Het tweede deel beschrijft de dekking als er rekening gehouden zou worden met de voorstellen vanuit het project RemBrand om gebiedsgericht in plaats van objectgericht te gaan werken, en met bandbreedtes van opkomsttijden. Beide delen bestaan uit een beschrijving van de aanpak en het resultaat.

2 Wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk is het wettelijk kader van het regionaal dekkingsplan toegelicht. Dit wettelijk kader is gevormd door de Wet Veiligheidsregio's en het bijbehorende Besluit Veiligheidsregio's. Naast de wetgeving wordt in dit hoofdstuk de opkomsttijd van de brandweer beschreven en wordt deze nader toegelicht.

2.1 Wetgeving

Wet Veiligheidsregio's

Artikel 14 van de Wet Veiligheidsregio's stelt dat het bestuur van een veiligheidsregio minimaal eens per 4 jaar een beleidsplan vaststelt. In dit artikel is tevens de minimale inhoud van dit beleidsplan vastgesteld. Hierin is onder andere genoemd dat de beoogde operationele prestaties van de diensten van de Veiligheidsregio beschreven dienen te worden. Het dekkingsplan is een weergave van de beoogde prestaties van de brandweerorganisatie van de Veiligheidsregio Groningen. In Groningen is voor het laatst in 2011 een dekkingsplan vastgesteld. In de Strategische Koers van de Veiligheidsregio Groningen is in 2015 een geactualiseerd dekkingsplan in het vooruitzicht gesteld. Met het Regionaal Dekkingsplan 2016-2020 wordt hieraan voldaan.

Artikel 18 van de Wet Veiligheidsregio's stelt dat er krachtens een algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden opgesteld over de opkomsttijd van de brandweer. Het Besluit Veiligheidsregio's geeft hier invulling aan.

Besluit Veiligheidsregio's

Het Besluit Veiligheidsregio's geeft onder andere een invulling aan de eisen van de brandweezorg zoals bedoeld in de Wet Veiligheidsregio's.

Artikel 3.1.2 van het Besluit Veiligheidsregio's stelt dat een basisbrandweereenheid bestaat uit één bevelvoerder, één chauffeur en twee ploegen van twee manschappen. Een veiligheidsregio mag een andere samenstelling van de basisbrandweereenheid vaststellen (art. 3.1.5), mits een gelijkwaardig niveau van brandweezorg behouden blijft en dit niet ten koste gaat van de gezondheid en veiligheid van het brandweerpersoneel. De Veiligheidsregio Groningen werkt op dit moment met de standaard basisbrandweereenheid van zes personen zoals deze in artikel 3.1.2 van het Besluit Veiligheidsregio's is genoemd.

Op het gebied van opkomsttijden van de brandweer gelden landelijk de volgende tijdnormen (aan de hand van artikel 3.2.1):

- 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, industriefunctie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie.

Een bestuur van een veiligheidsregio mag voor bepaalde locaties van deze normtijden afwijken, mits de keuze van de locatie en de mate van afwijking wordt onderbouwd. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt geen opkomsttijd vast die hoger is dan achttien minuten.

De Veiligheidsregio Groningen werkt op dit moment met de opkomsttijden zoals deze zijn vastgelegd in het Besluit Veiligheidsregio's en heeft geen afwijkende tijden vastgesteld.

2.2 RemBrand

Het optreden van de brandweer wordt nu beoordeeld op basis van de opkomsttijd. Ondanks het feit dat dit een meetbare indicator is, is het een nauwe definitie van brandweertzorg; er zijn immers nog meer factoren die een rol spelen. In opdracht van het Veiligheidsberaad (VB) heeft Brandweer Nederland daarom een alternatieve manier gezocht om de kwaliteit van het brandweeroptreden te kunnen beoordelen.

Het resulterende rapport, 'Rembrand, Brandveiligheid is coproductie', is op 12 juni 2015 in het VB behandeld en geaccordeerd. Het rapport stelt een meer integrale benadering van brandweertzorg voor en biedt veiligheidsregio's een pakket aan maatregelen die samen een verbetering van de brandveiligheid kunnen opleveren. Daarnaast zijn er aanbevelingen opgenomen die gericht zijn aan diverse betrokken partijen. Het VB heeft het rapport aangeboden aan diverse ministeries. De minister van Veiligheid en Justitie heeft het VB in november 2015 verzocht om het voorstel voor gebiedsgerichte opkomsttijden nader te onderbouwen met data, om zo de meerwaarde ten opzichte van de huidige opkomsttijden in objectieve zin aan te tonen. In een brief¹ aan het VB geeft hij aan dat een aantal ministeries niet instemt met de in het rapport voorgestelde maatregelen.

Op 15 april jl. is RemBrand toegelicht in de vergadering van de Raad van Brandweercommandanten (RBC). Daarin is aangegeven dat de aanbevelingen uit het Project RemBrand in zeven projecten² zullen worden uitgewerkt. De verdere besluitvorming rondom dit traject, waaronder de integratie van RemBrand in wetgeving, is nog onduidelijk. De inzichten van RemBrand kunnen echter wel als kader gebruikt worden om de brandweertzorg in veiligheidsregio's te verbeteren. In paragraaf 4.1.1. wordt hier dieper op ingegaan.

2.3 Opkomsttijd

In het Besluit Veiligheidsregio's is de opkomsttijd van de brandweer vastgelegd per objectfunctie. De opkomsttijd van de brandweer is opgebouwd uit een aantal componenten die in meerdere of mindere mate beïnvloedbaar zijn door de veiligheidsregio. De opkomsttijd van de brandweer bestaat uit de alarmeringstijd, de uitruktijd en de rijtijd. Hieraan vooraf gaat de ontdekkingstijd.

- **Ontdekkingstijd.** Dit begint bij het ontstaan van de brand en eindigt bij het moment wanneer een persoon of een automatisch systeem de brand ontdekt

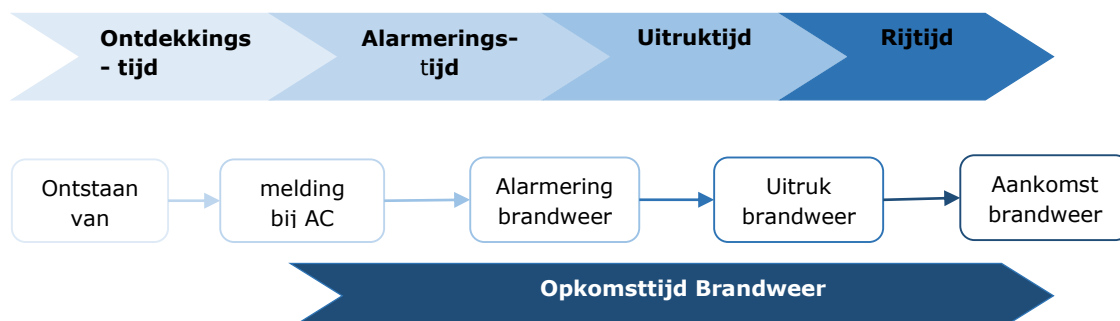
¹ Brief "Reactie op rapport RemBrand en aanbieding rapport Inzicht in presterend vermogen veiligheidsregio's", van de Minister van V&J van 25 november 2015, nr. 702267

² De zeven projecten zijn: rookmelders, meubilair, gebiedsgerichte opkomsttijden en brandrisicoprofielen, versterken van de rol van gemeenten bij integrale aanpak brandveiligheid, onderbrengen brandveiligheid in het technisch onderwijs, veiligheidscheck voor woningen en bevorderen van kennisontwikkeling.

heeft en er een melding wordt gedaan bij de alarmcentrale. Deze tijd kan verschillen van enkele seconden tot uren. De repressieve brandweerorganisatie heeft hier geen directe invloed op. De ontdekkings tijd kan verkort worden door bijvoorbeeld rookmelders en brandmeldinstallaties.

- **Alarmeringstijd.** De tijd die de alarmcentrale nodig heeft om een brandmelding van een persoon of systeem te verwerken. Dit eindigt bij het alarmeren van de brandweer. Deze tijd varieert van enkele seconden tot ongeveer twee minuten. In dit rapport wordt de landelijk algemeen geaccepteerde en na te streven tijd van één minuut gehanteerd. De brandweer heeft geen invloed op deze tijd. Deze tijd is beïnvloedbaar door de alarmcentrale.
- **Uitruktijd.** De tijd die de brandweerlieden nodig hebben om, nadat de pagers zijn gegaan, aangekleed in het voertuig te stappen en weg te rijden. Dit eindigt als de brandweerwagen volgens afspraken bemenst de brandweerpost uitrolt. Bij een beroepsorganisatie is deze tijd ongeveer twee minuten. Bij een vrijwillige organisatie verschilt dit per brandweerpost en varieert het van ongeveer drie tot acht minuten, aangezien de vrijwilligers vanuit huis en/ of werk moeten vertrekken. De brandweerorganisatie heeft hier invloed op door met gekazerneerde bemensing te werken of door vrijwilligers proberen te werven die nog meer in de nabijheid van de brandweerpost wonen en werken.
- **Rijtijd.** De tijd die nodig is om van de brandweerpost bij de plaats incident te arriveren. Dit eindigt wanneer het voertuig bij het meldingsadres is gearriveerd en kan aanvangen met de incidentbestrijding. De brandweerorganisatie heeft weinig invloed op deze tijd.
- **Opkomsttijd.** De optelsom van alarmeringstijd, de uitruktijd en de rijtijd. De brandweerorganisatie heeft enkel een directe invloed op de uitruktijd. De alarmeringstijd en de rijtijd zijn vaste gegevens voor de brandweerorganisatie. Des te lager de uitruktijd des te sneller de opkomsttijd vanuit elke brandweerpost. Het aantal brandweerposten is hierin ook van belang.

Hieronder is de voorgaande opsomming grafisch weergegeven.



Figuur 1. Opkomsttijd brandweer

2.4 Dekking

De opkomsttijd van de brandweer bepaalt het dekkingspercentage van een veiligheidsregio. Het dekkingspercentage geeft aan bij hoeveel procent van de objecten de brandweer binnen de gestelde norm aanwezig kan zijn. Een dekkingspercentage van 80% betekent bijvoorbeeld dat de brandweer bij 80% van de objecten binnen de vastgestelde norm aanwezig kan zijn. Hierbij wordt altijd de opkomsttijd van de eerste (snelste) tankautospuiter aangehouden.

In dit rapport wordt het dekkingspercentage berekend met een generieke alarmeringstijd van 1 minuut. Voor de uitruktijd van de brandweerposten is gerekend met een gemiddelde uitruktijd per brandweerpost zoals door de Veiligheidsregio Groningen is vastgesteld aan de hand van de beschikbare gerealiseerde uitruktijden uit het verleden (2012 t/m 2014). De rijtijd is berekend door het softwaresysteem waarmee de verschillende berekeningen zijn gedaan. Dit systeem houdt rekening met de bevoegdheden van de brandweer wanneer zij met zwaailicht en sirene ("prio 1") rijden en de hogere snelheden die hiermee gepaard gaan. Daarnaast houdt het systeem rekening mee dat op wegen in de stad met veel haakse bochten en gemiddeld veel verkeer de gemiddelde rijksnelheden lager liggen dan de toegestane snelheid op die weg en dat op landelijke wegen, snelwegen en autowegen de snelheid juist substantieel hoger kan liggen.

3 Aanpak en resultaat Dekkingsplan

3.1 Aanpak

Voor de ontwikkeling van het Regionaal Dekkingsplan 2016-2020 is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Uitrukgegevens van de brandweer van de jaren 2012-2104
- Geografische informatie (kaartmateriaal)
- Het brandrisicoprofiel van de Veiligheidsregio Groningen
- Het regionaal risicoprofiel van de Veiligheidsregio Groningen

Met behulp van de uitrukgegevens en de actuele geografische informatie is een actueel dekkingsplan opgesteld, rekening houdend met de beschikbare risicoprofielen. Het actuele brandrisicoprofiel en het regionaal risicoprofiel van de VR Groningen zijn gebruikt om een beeld te krijgen van de beschikbare slagkracht, zoals de twee compagnieën in het kader van Grootschalig Brandweeroptreden (GBO), en om een indruk te krijgen van specifieke risico's in bepaalde gebieden waar afwijkende maatregelen zouden kunnen gelden ten opzichte van de rest van de regio. Op basis hiervan is geconcludeerd dat er op dat vlak in de context van het dekkingsplan geen bijzonderheden zijn.

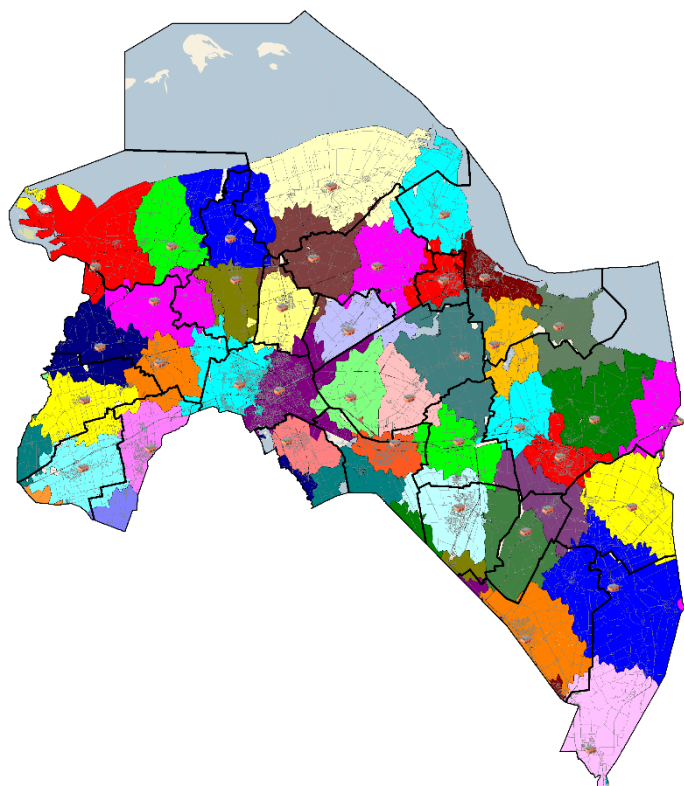
Het regionaal dekkingsplan bestaat uit drie lagen:

1. De gerealiseerde dekking door de eerste (snelste) tankautosputten;
2. De snelheid waarmee een tweede tankautospuut beschikbaar is bij gelijktijdige alarmering;
3. Benodigde slagkracht bij GBO en een bijbehorende restdekking.

Deze lagen gezamenlijk geven een dekkingspercentage en een beoordeling van de slagkracht van de brandweerorganisatie. Het dekkingspercentage is de mate waarin de brandweer voldoet aan de wettelijk gevraagde prestaties. De slagkracht is de mate waarin de brandweer in staat is om snel en adequaat op te schalen bij escalatie van incidenten.

3.2 Resultaat

3.2.1 Operationele grenzen



In figuur 2 hiernaast zijn de operationele grenzen aangegeven voor de Veiligheidsregio Groningen. De operationele grenzen geven aan welke brandweerpost uitrukt in welk geografisch gebied. Dit gebied heet het 'verzorgingsgebied' en is per brandweerpost in kleuren weergegeven. De zwarte lijnen zijn de gemeentegrenzen en elke brandweerpost is weergegeven als een "huisje". Deze kaart zegt nog niets over het behalen van de tijdsnormen uit het Besluit Veiligheidsregio's.

Deze kaart is in groter formaat opgenomen in de bijlage bij dit document.

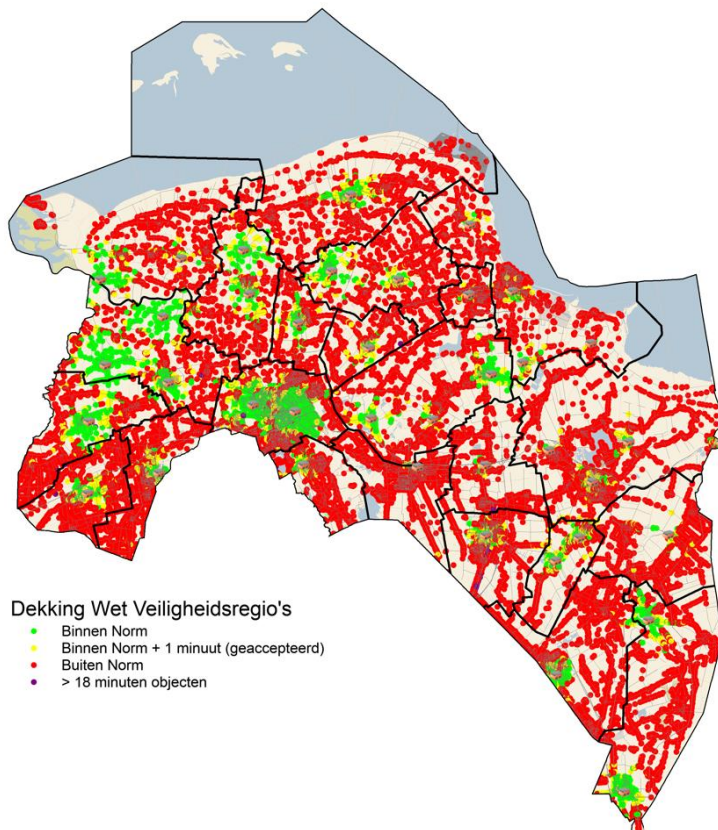
Operationele Grenzen

Appingedam	Hoogezand-Sappemeer	Uithuizen	_int (DR) 2e Exloermond
Bad Nieuweschan	Leek	Veendam	_int (DR) Annen
Baflo	Loppersum	Vlagtwedde	_int (DR) Eelde
Bedum	Marum	Wagenborg	_int (DR) Gasselternijveen
Bellingwolde	Middelstum	Wehe den Hoorn	_int (DR) Gieten
Bierum	Nieuwe Pekela	Winschoten	_int (DR) Zuidlaren
Delfzijl	Oldehove	Winsum	_int (FR) Anjum
Finsterwolde	Oude Pekela	Woldendorp	_int (FR) Buitenpost
Grijpskerk	Scheemda	Zoutkamp	_int (FR) Haulerwijk
Groningen Sontweg	Siddeburen	Zuidbroek	_int (FR) Surhuisterveen
Groningen Vinkhuizen	Slochteren	Zuidhorn	_int (FR) Ureterp
Grootegast	Stadskanaal		_int (DE) Heede
Haren	Ten Boer		_int (DE) Rhede/Ems
Harkstede	Ter Apel		_int (DE) Rutenbroek

Figuur 2. Operationele grenzen

3.2.2 Dekking door eerste (snelste) tankautospuiter

De eerste tankautospuiter is de tankautospuiter die het eerst wordt gealarmeerd en die dus ook als eerste ter plaatse is. Volgens de normen van de Wet Veiligheidsregio's ziet de dekking door de eerste tankautospuiter er in de Veiligheidsregio Groningen uit zoals weergegeven in figuur 3 hieronder. Met kleurcodering is weergegeven in hoeverre de wettelijke opkomsttijd door de eerste tankautospuiter gemiddeld gehaald wordt. De bijdrage van bedrijfsbrandweren is hierin niet meegerekend aangezien deze niet "buiten de poorten" uitrukken, deze bedrijfsbrandweren hebben geen invloed op het dekkingspercentage van de regio. Een grotere kaart is opgenomen in de bijlage.

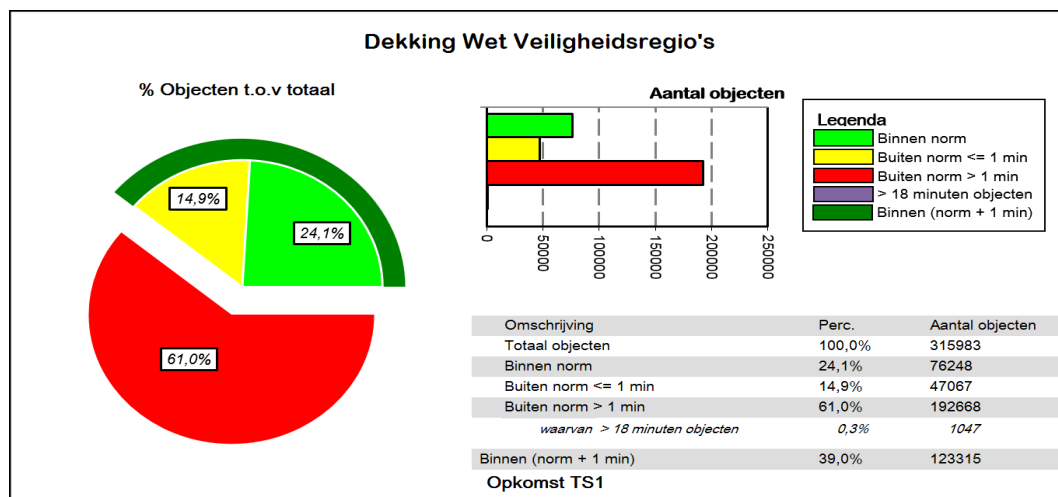


Figuur 3. Dekking eerste TS

Nadere duiding van de weergave in figuur 3 is opgenomen in tabel 1. Hierin is de dekking uitgesplitst naar aantallen objecten in de regio, het percentage objecten dat binnen de norm te bereiken is en het percentage objecten dat te bereiken is met 1 of met meer minuten overschrijding van de wettelijke opkomsttijden volgens de Wet Veiligheidsregio's.

Hieruit blijkt dat bijna 24% van de objecten binnen de Veiligheidsregio Groningen door de eerste tankautospuiter te bereiken is binnen de norm. Nog eens 15% van de objecten is met een minuut marge (norm + 1) te bereiken. 61% van de objecten in de regio is niet binnen de norm te bereiken en zal gemiddeld met een overschrijding van minimaal een minuut worden bereikt.

In 2005 waren de prestaties naar waarschijnlijkheid vergelijkbaar. Dit is moeilijk te staven, aangezien er nog geen volledige registratie van daadwerkelijke prestaties beschikbaar was in die jaren. In 2005 is er gerekend met theoretische uitruktijden in plaats van met historische gegevens. Aan de hand van o.a. de CBS-cijfers over de prestaties van de brandweer in de veiligheidsregio's, is te zien dat Groningen een "langzame regio" is.

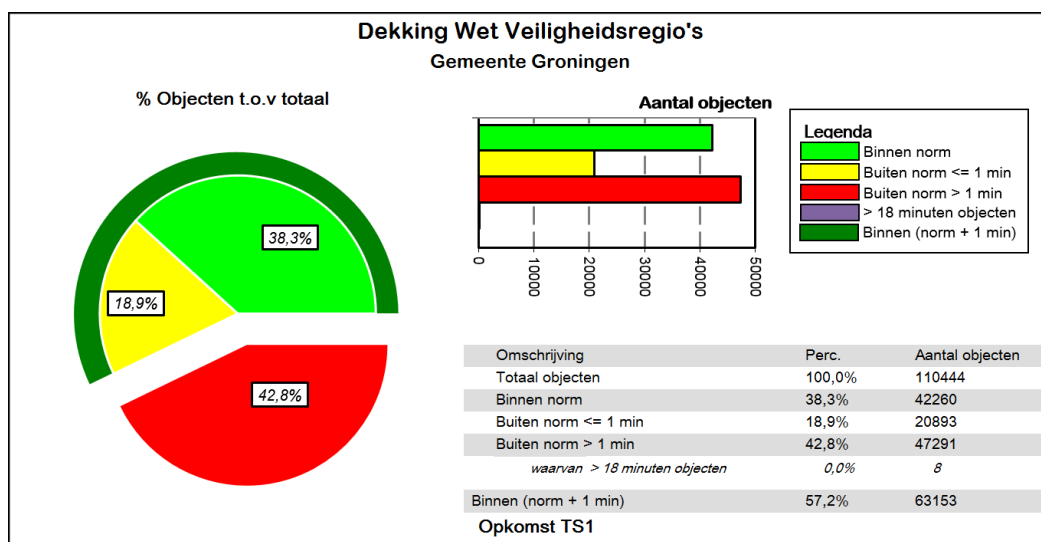


Tabel 1. Dekkingsgrafiek Veiligheidsregio Groningen conform Besluit Veiligheidsregio's

Op het eerste gezicht duiden de gegevens op een onvoldoende dekking van de regio, maar die conclusie kan niet op basis van deze data alleen worden getrokken. Het hangt er vanaf welke soort objecten slechter bereikbaar zijn, welke preventieve voorzieningen daar getroffen zijn en hoe snel een tweede tankautospuiter ter plaatse kan zijn in geval van een incident. Ook de (bestuurlijke) keuzes in de wenselijkheid van de beschikbaarheid van brandweerposten in dunbevolkte gebieden wegen hierin mee.

3.2.3 Weegfactor van de Stad Groningen in de regio

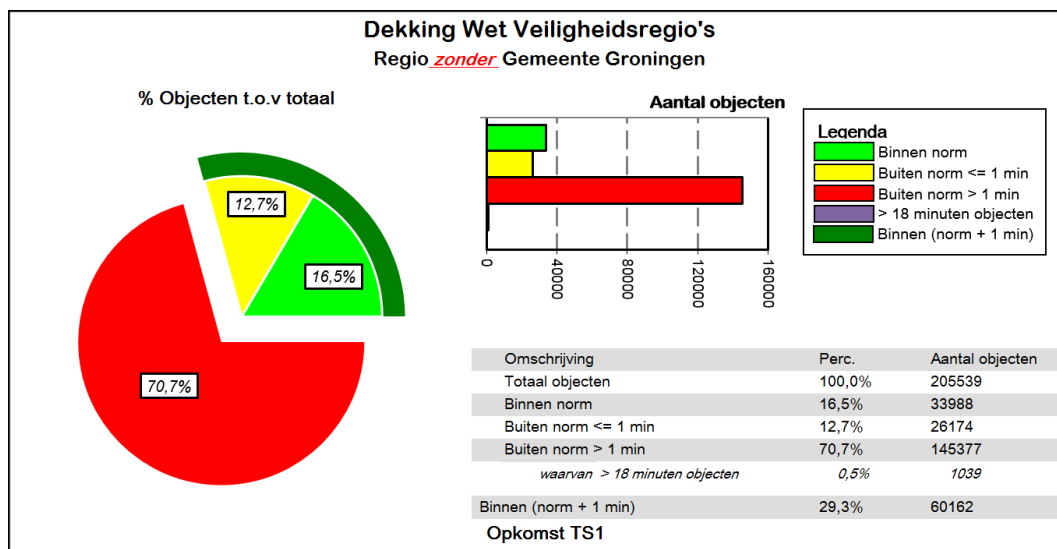
De Veiligheidsregio Groningen wordt gekenmerkt door de grote stadskern in de gemeente Groningen en door landelijk gebied met kleinere woonkernen. In deze stadskern zijn de enige twee beroepsposen gesitueerd met een gegarandeerd lage uitruktijd. Het totaalbeeld van de dekking in de regio wordt gevormd door zowel gemiddelde opkomsttijden in een stedelijk gebied als in een landelijk gebied. Door deze twee soorten gebieden los van elkaar te beschouwen, kan de dekking in de stad vergeleken worden met de dekking buiten de stad. In tabel 2 is de gemiddelde opkomst van de eerste tankautospuiter binnen de Gemeente Groningen weergegeven.



Tabel 2. Dekkingsgrafiek eerste TS Gemeente Groningen conform Besluit Veiligheidsregio's

In tabel 2 is te zien dat ruim 38% van de objecten binnen de gemeente Groningen binnen de normtijd te halen is. Als er een marge van 1 minuut wordt gegeven, is dit percentage ruim 57%. De dekking in de gemeente Groningen ligt hiermee veel hoger dan het regionaal gemiddelde en beïnvloedt het regionaal gemiddelde daarmee positief.

In tabel 3 is de gemiddelde opkomst van de eerste tankautospuiter in de regio zonder de gemeente Groningen weergegeven. Hier zien we het tegenovergestelde: de gemiddelde opkomsttijden liggen hier lager dan het regionaal gemiddelde. Concluderend: als men de gemeente Groningen buiten beschouwing laat, wordt voor ruim 70% van de objecten de norm voor gemiddelde opkomsttijden niet gehaald.



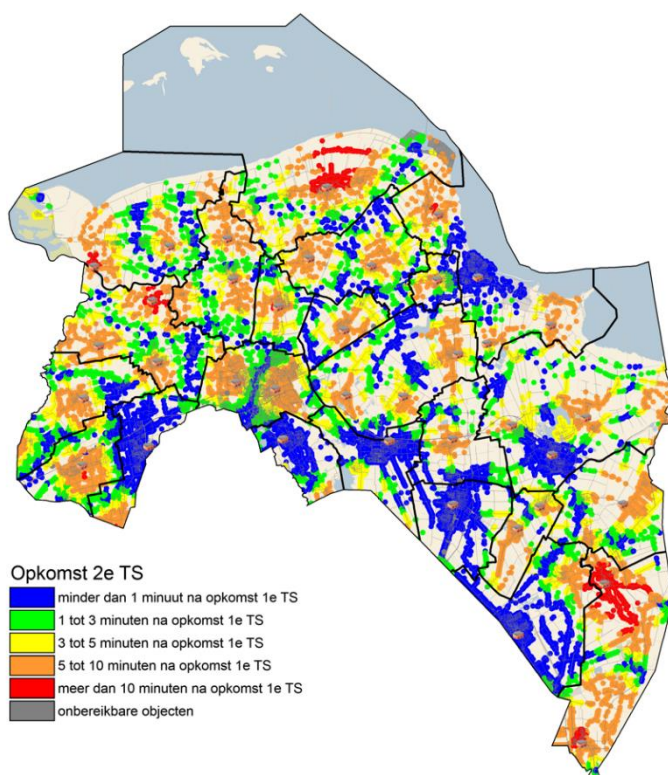
Tabel 3. Dekkingsgrafiek eerste TS Regio Groningen zonder gemeente Groningen conform Besluit Veiligheidsregio's

3.2.4 Beschikbaarheid tweede tankautospuut

De snelheid waarmee een tweede TS ter plaatse is zegt iets over de onmiddellijke slagkracht van een organisatie. Bij incidenten met slachtoffers bijvoorbeeld is het belangrijk dat de tweede TS snel ter plaatse is zodat de eerste eenheid zich kan concentreren op de redding van slachtoffers. In onderstaande afbeelding is weergegeven hoe lang het bij gelijktijdige alarmering duurt voordat de tweede eenheid ter plaatse is na de eerste eenheid. Een aantal brandweerposten heeft de beschikking over twee tankautospuiten. Hierdoor is rondom de deze brandweerposten de tweede TS ook heel snel ter plaatse. Dit betreft de volgende brandweerposten:

- Hoogezand-Sappemeer
- Haren
- Veendam
- Stadskanaal
- Winschoten
- Delfzijl
- Leek

De tweede TS van de brandweerpost Sontweg in Groningen is niet opgenomen in de lijst aangezien dit voertuig in de standaard situatie "buiten dienst" staat bij de alarmcentrale. Dit voertuig wordt in dienst gezet op het moment dat de eerste TS al buiten de deur is voor bijvoorbeeld herbezetting. Het kan dus niet voorkomen dat deze TS gelijktijdig gealarmeerd wordt met de eerste TS van de Sontweg (uitzonderlijke gevallen uitgesloten).



Op een aantal plaatsen in de regio zijn er gebieden waar het langer dan 10 minuten duurt voordat de tweede TS arriveert. Dit zijn de gebieden waar de brandweerposten ver uit elkaar liggen. De eerste TS is in dat gebied juist snel ter plaatse. In vergelijking met de dekking van de eerste tankautospuut is te zien dat daar waar de tijdsnormen niet gehaald worden, wel snel na de eerste TS een tweede TS beschikbaar is bij gelijktijdige alarmering. Binnen de Veiligheidsregio Groningen is in de procedures opgenomen dat in alle gebieden waar de opkomsttijd langer dan 12 minuten is altijd gelijktijdig twee tankautospuiten opgeroepen worden voor gebouwbranden.

Figuur 4. Opkomsttijd 2e tankautospuut

Voor de (toekomstige) brandweerpost in Uithuizen is nu gerekend met één beschikbare TS. Wanneer hier twee TS-en komen te staan (waarvan bijvoorbeeld één voor industriële brandbestrijding is ingericht) kleurt het gebied rondom deze brandweerpost ook blauw in plaats van rood in figuur 4.

Met de combinatie van de opkomsttijden van de eerste en de tweede tankautospuut zijn twee van de drie lagen van het dekingsplan ingevuld. De derde laag van het dekingsplan wordt gevormd door de benodigde slagkracht bij grootschalige brandweerinzet en een bijbehorende restdekking.

3.2.5 Grootschalige brandweerinzet en restdekking

De Veiligheidsregio Groningen beschikt van oudsher over vier brandweerpelotons voor incidenten in de eigen regio, waarvan er maximaal twee (inclusief ondersteunende eenheden) als een brandweercompagnie voor interregionale bijstand mogen worden uitgezonden. Daarnaast is er tijdens de inzet van deze pelotons voldoende materieel en personeel nodig om een de restdekking in de eigen regio te regelen. Onderdeel van een brandweerpeloton zijn vier TS-en. Indien de slagkracht tot die van een standaard compagnie is geformeerd, bestaat deze uit totaal negen TS-en, inclusief één extra TS ter ondersteuning.

In 2012 is de Visie Grootschalig Brandweeroptreden (GBO) opgesteld. Hierin is het standaardconcept van brandweercompagnieën losgelaten en wordt gewerkt met pelotons die zijn toegerust op een specialistische taak. Deze visie wordt op dit moment landelijk uitgerold en ook Veiligheidsregio Groningen volgt deze ontwikkelingen. Op dit moment werkt Veiligheidsregio Groningen nog met de "oude" voorbereide brandweercompagnieën, waarmee de regio ook voldoende slagkracht in huis heeft om te voldoen aan de nieuwe visie.

De Veiligheidsregio Groningen kan maximaal de slagkracht van twee brandweercompagnieën inzetten, bestaande uit elk negen TS-en. De Veiligheidsregio Groningen heeft de beschikking over minimaal 46 repressieve³ TS-en. Bij een maximale inzet zijn er dus nog minimaal 28 tankautospuitten om de restdekking te garanderen. De brandweerpelotons zijn al voorbereid in het Geïntegreerd Meldkamersysteem en de TS-en zijn zo gekozen dat ze verspreid over de regio worden opgeroepen. Hierdoor blijft de restdekking binnen elk gebied in Groningen zo efficiënt mogelijk geborgd. Gezien de uitzonderlijke situatie die optreedt bij compagniesinzetten is dit acceptabel te noemen. Door bemensing van TS-en te kazerneren en een herverdeling te maken van het materieel is de restdekking van de Veiligheidsregio Groningen verder te borgen.

³ Naast de (parate) repressieve TS-en beschikt de Veiligheidsregio Groningen ook over een beperkt aantal niet-repressieve TS-en bedoeld voor opleiding, oefenen, jeugdbrandweer of als reserve.

4 Aanpak en resultaat RemBrand

4.1 Aanpak

In paragraaf 2.1 is het project RemBrand al kort geïntroduceerd. In deze alinea wordt dieper ingegaan op het project zelf en de mogelijke veranderingen in het dekkingsplan van de Veiligheidsregio Groningen als de aanbevolen denkwijze uit het project RemBrand wordt toegepast.

4.1.1 RemBrand

Brandveiligheid is een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid die niet exclusief aan de brandweer valt toe te bedelen. Niet alleen het blussen, maar ook het voorkomen, beperken en het verkorten van de ontdekkingstijd spelen een rol. Bij de invoering van de Wet Veiligheidsregio's is wel de ambitie uitgesproken dat de hele veiligheidsketen een rol moet spelen bij het vergroten van de kwaliteit van brandweezorg, maar er wordt maar één operationele factor benoemd voor het meten ervan: opkomsttijden van de brandweer.

Sinds 2013 is, eerst door TNO en daarna via Brandweer Nederland, in opdracht van het Veiligheidsberaad (VB) onderzoek gedaan naar het verbeteren van brandweezorg vanuit de gehele keten. Uitgangspunt hierbij was de veronderstelling dat de verbetering van preventieve veiligheidsmaatregelen ter voorkoming of snelle detectie van brand complementair is aan het verkorten van de opkomsttijden van de brandweer. In het verlengde hiervan zou men genoeg kunnen nemen met een hogere opkomsttijd van de brandweer als er op andere delen in de keten meer wordt geïnvesteerd. In het rapport, waarmee het VB inmiddels heeft ingestemd, wordt gepleit voor flexibele opkomsttijden van de brandweer. Deze kunnen worden vastgesteld mede aan de hand van de kwaliteit van overige factoren in de veiligheidsketen. Men zou dan overgaan op het vaststellen van gebiedsgerichte opkomsttijden in plaats van de momenteel gehanteerde objectgerichte opkomsttijden. Voor de Veiligheidsregio Groningen geeft dit richting aan het traject om, in goede samenhang tussen incidentbestrijding en risicobeheersing, te komen tot een pakket van maatregelen waarmee de Veiligheidsregio Groningen naar minimaal de in RemBrand genoemde streefwaarden toe kan werken. Ook als de wetgeving uiteindelijk niet aangepast wordt conform de adviezen uit RemBrand, zou deze ontwikkeling niet in strijd zijn met de vigerende wetgeving.

De Veiligheidsregio Groningen is reeds begonnen met maatregelen ter voorkoming van brand en de gevolgen van brand. Vanuit o.a. de visie 'Brandweer Groningen Over Morgen' wordt door risicobeheersing een programma uitgevoerd dat de volgende zaken omvat:

- Brandveilig Leven en Brandveilig Ondernemen;
- De productencatalogus;
- buurtgerichte brandweezorg en aandacht naar de 18 minuten gebieden.

De bedoeling is dat de activiteiten rondom het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand uitgebreid worden.

4.1.2 Gevolgen van RemBrand op Dekkingsplan

In de huidige wet- en regelgeving is al opgenomen dat regio's met een juiste onderbouwing mogen afwijken van de wettelijk vastgestelde normen voor aanrijtijden van objecten. In dit regionaal dekkingsplan is aangegeven dat de dekking niet alleen afhangt van de aanrijtijd van de eerste tankautospuiter, maar ook van de snelheid waarmee de tweede ter plaatse kan zijn en de benodigde slagkracht bij grootschalige brandweerinzet en een bijbehorende restdekking. De dekking van brandweezorg in een verzorgingsgebied is dus niet direct gerelateerd aan snelheid van voertuigen.

Het rapport RemBrand gaat nog een stap verder. Daarin wordt gepleit voor een gebiedsgerichte aanpak voor opkomsttijden van de brandweer. Afhankelijk van een overheersend karakter en risiconiveau van een gebied (afhankelijk van de dichtheid van de bevolking, aanwezigheid industrie, verspreiding en soort gebouwen en zelfredzaamheid bevolking) kan een bandbreedte worden aangewezen waarbinnen de eerste tankautospuiter ter plaatse moet zijn in geval van een incident. RemBrand doet hiervoor de volgende suggestie:

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)	

Tabel 4. Bandbreedte RemBrand

Hierbij is genoemd dat de brandweer zich moet richten op het behalen van de streefwaarden, zijnde de gemiddelde tijden per risiconiveau. De individuele Veiligheidsregio kan zelf een afweging maken hoe de gebiedsindeling is en welke normtijden hierbij horen. Dit dient te allen tijde gemotiveerd te gebeuren.

Om een beeld te geven van het effect van de normtijden genoemd in RemBrand is er voor de Veiligheidsregio Groningen een grove berekening gemaakt. Deze berekeningen geven een richting aan wanneer RemBrand verder wordt geïmplementeerd. Er is nog niet gekeken naar de mogelijke extra inspanningen die er op preventief gebied moeten gebeuren. Voor deze eerste berekeningen zijn er 3 soorten gebieden gedefinieerd met hieraan gekoppeld een streefwaarde en een maximale waarde van de opkomsttijd.

Risiconiveau	Overheersend karakter van het gebied	Streefwaarde	Maximale waarde
1	Binnenstedelijk gebied (Groningen, Delfzijl, Winschoten, Appingedam)	7	10
2	Bebouwd gebied	10	13
3	Landelijk gebied	15	18

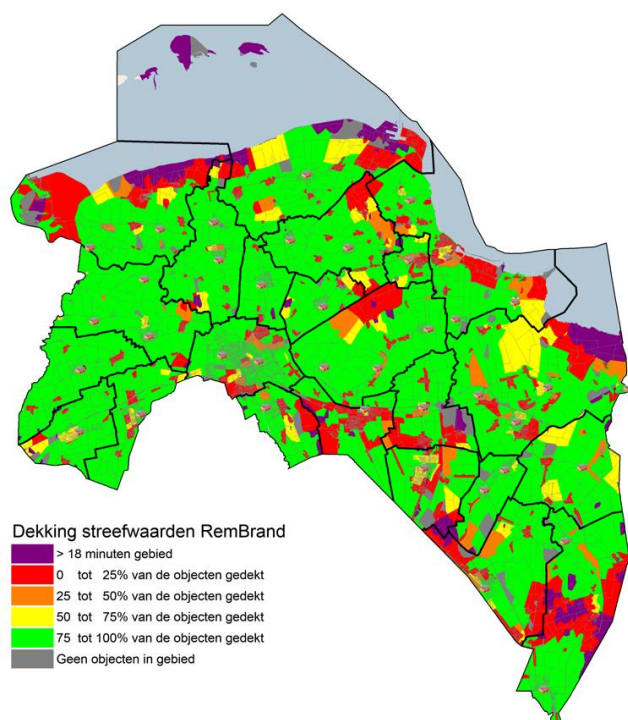
Tabel 5. Hypothetische bandbreedtes RemBrand per risicogebied in de Veiligheidsregio Groningen

4.2 Resultaat

In deze paragraaf worden de consequenties doorgerekend met een bandbreedte voor de aanrijtijden met een gebiedsgeoriënteerde benadering, in plaats van een objectgeoriënteerde benadering voor brandweezorg, zoals nu het geval is.

Paragraaf 4.2.1. bevat een uitwerking van de dekking bij de hantering van de streefwaarden zoals genoemd in tabel 3. Paragraaf 4.2.2. bevat een uitwerking van de dekking bij de hantering van de maximale waarden zoals genoemd in tabel 3.

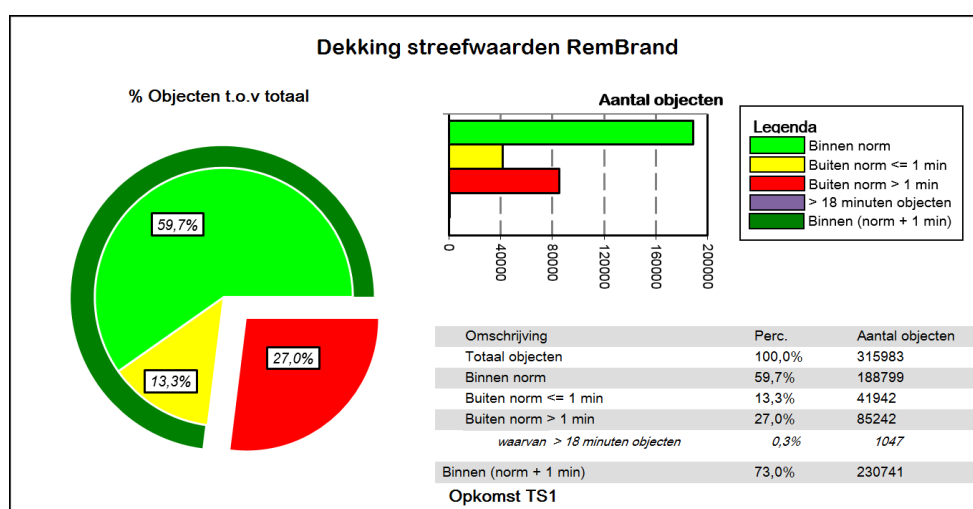
4.2.1 Dekking bij hantering streefwaarden RemBrand



Figuur 5 bevat de dekking van de eerste tankautospuut bij de hantering van de streefwaarden. De vlakverdeling in plaats van de puntsgewijze verdeling in vergelijking met figuur 1 geeft aan dat er opkomstgebieden worden gehanteerd in plaats van objecten. De hogere dekkingsgraad is te wijten aan het feit dat de hier gehanteerde opkomsttijden minder streng zijn dan de wettelijke opkomsttijden.

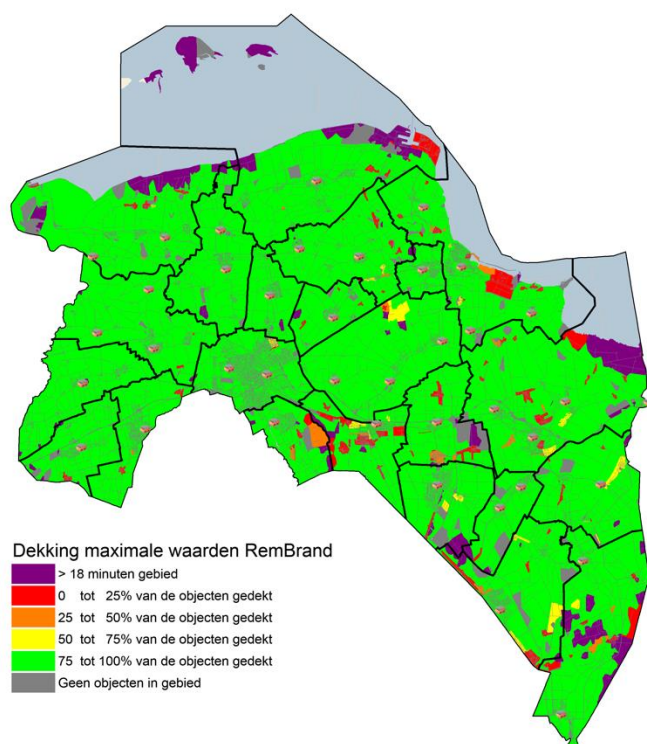
De dekkingsgrafiek in tabel 6 geeft nadere duiding aan de kleuren die in de figuur te zien zijn. In dit geval is in bijna 60% van de gevallen de tankautospuut binnen de norm ter plaatse. Als men een minuut marge hanteert, is men zelfs in bijna 75% van de gevallen op tijd ter plaatse. De rest is meer dan een minuut na de streefwaarde ter plaatse.

Figuur 5. Dekking streefwaarden RemBrand



Tabel 6. Dekkingsgrafiek streefwaarden RemBrand

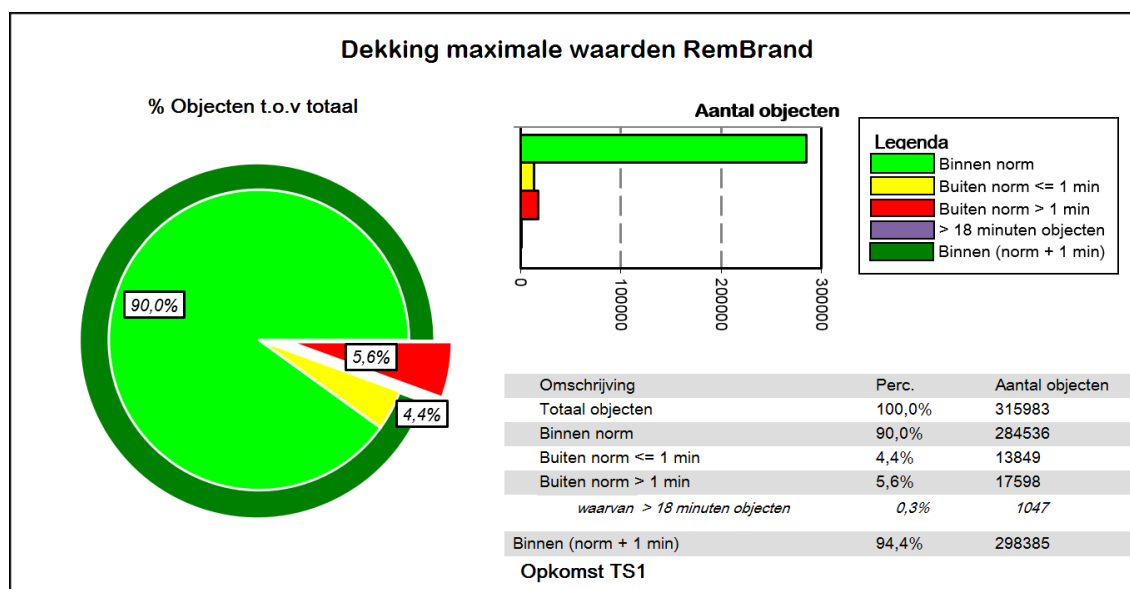
4.2.2 Dekking met maximale waarden RemBrand



Als men de maximale bandbreedte zou hanteren, zou het resultaat zijn als weergegeven in figuur 6:

In tabel 7 hieronder is te zien dat de dekkingsgraad nu 90% is. Ondanks dat zijn er nog steeds gebieden waarbij de brandweer er meer dan 18 minuten over doet om ze te bereiken (de donkerpaarse gebieden). Een dekkingspercentage van 100% is met de huidige brandweerposten en bemensing nooit mogelijk, aangezien er altijd gebieden met meer dan 18 minuten opkomsttijd zijn.

Figuur 6. Dekking maximale waarden RemBrand



Tabel 7. Dekkingsgrafiek maximale waarden RemBrand

In figuur 5 en 6 is te zien dat er zelfs met toepassing van (de maximale waarden van) RemBrand nog 2 prominente gebieden zijn waar de opkomsttijd hoger dan 18 minuten is, namelijk de Eemshaven en rondom Sellingen. De in 2.4 beschreven wijze van berekenen is en blijft een theoretische benadering. Analyse van de werkelijke opkomsttijden in 2015 en 2016 (tot april) van spoedeisende incidenten in die gebieden geeft aan dat de brandweer daar nog steeds 2 tot 4 minuten onder blijft. De situatie in de Eemshaven is specifiek beschouwd en toegelicht in het rapport 'Toets: naar een adequate invulling van brandweezorg in de Eemshaven' van het IFV (januari 2016).

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Met de bepaling van de dekking in een situatie met 39 brandweerposten, in combinatie met de tijden van de tweede tankautospuut en de benodigde slagkracht bij grootschalige brandweerinzet en een bijbehorende restdekking, is het dekkingsplan van de Veiligheidsregio Groningen met het Regionaal Dekkingsplan 2016-2020 geactualiseerd voor de komende vier jaar. Hiermee is vormgegeven aan een belangrijk onderdeel van het beleidsplan (zoals beschreven in de Wet Veiligheidsregio's).

De dekking van de eerste tankautospuut voldoet in de toekomstige situatie met 39 brandweerposten niet aan de wettelijke normtijden, aangezien ongeveer 60% van de eerste tankautospuuten niet binnen de norm +1 minuut ter plaatse kan zijn. Deze lacune in de brandweezorg wordt deels gecompenseerd doordat de brandweer in gebieden met een opkomsttijd van 12 minuten of hoger twee TS-en gelijktijdig laat alarmeren. Deze zijn dan wel buiten de normtijd aanwezig, maar wel snel na elkaar waardoor extra slagkracht de langzame opkomsttijd deels compenseert.

Een klein deel van de objecten binnen de regio ligt op meer dan 18 minuten aanrijtijd vanaf een brandweerpost. Dit zijn veelal landelijke gebieden met een relatief lage incidentfrequentie en een lage bevolkingsdichtheid. De opkomsttijden in die gebieden kunnen verbeterd worden door bijvoorbeeld brandweerposten bij te bouwen of door de paraatheidsvorm te veranderen van vrije instroom naar kazernering. Erg voor de hand liggen deze richtingen doorgaans niet, de bij deze gebieden typerende lage incidentfrequentie en lage bewoningsdichtheid (= beschikbaarheid vrijwilligers) beperken de mogelijkheden. Ook kan gedacht worden over het werven van vrijwilligers die dicht bij een brandweerpost wonen. Het voert buiten de scope van dit dekkingsplan om dieper in te gaan op maatregelen om de opkomsttijden van de brandweer te verbeteren. De effectiviteit van maatregelen moet echter afgewogen worden tegen de investeringen voor de invoering ervan, ook gezien het landelijke karakter van de gebieden waar de dekking relatief gering is. Hiermee hangt ook de beschikbaarheid van vrijwilligers in die gebieden samen.

Vooruitlopend op de verdere ontwikkelingen rondom het project RemBrand zijn prognoses gemaakt voor de dekking van de brandweezorg in gebieden in plaats van objecten. Hiertoe is een grove gebiedsindeling op risiconiveaus gemaakt voor de Veiligheidsregio Groningen. Dit representeert de oplossingsrichting, maar dient verder onderzocht te worden. Met de gekozen gebiedsindeling zijn berekeningen uitgevoerd volgens de streefwaarden en de maximale waarden van de opkomsttijd volgens RemBrand. De hogere opkomsttijden en de gebiedsgerichte benadering zorgen ervoor dat de dekkingspercentages aanzienlijk verbeteren.

Uitgaande van de huidige repressieve organisatie hoort zowel in de huidige situatie (met als referentie de normtijden uit het Besluit Veiligheidsregio's) als ook vanuit het perspectief van RemBrand hier een extra inspanning op het gebied van preventie en risicobeheersing bij. Wanneer de repressieve organisatie wordt uitgebreid is de daar bovenop te leveren prestatie op het gebied van preventie en risicobeheersing kleiner. Wanneer de repressieve organisatie wordt beperkt is de te leveren inspanning voor preventie en risicobeheersing niet haalbaar.

5.2 Aanbevelingen

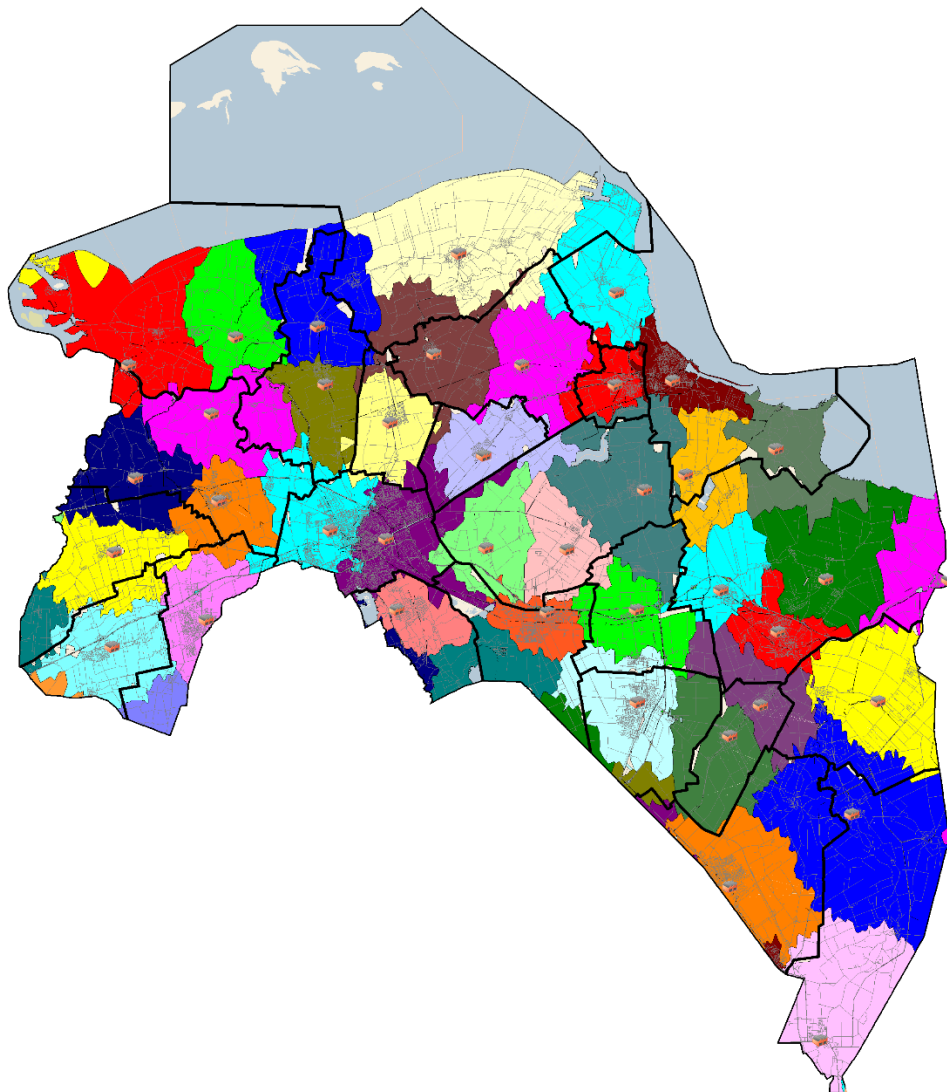
Op basis van de bovenstaande conclusies wordt er naar aanleiding van het Regionaal Dekkingsplan 2016-2010 van de Veiligheidsregio Groningen het volgende aanbevolen:

- Onderzoek op welke wijze de opkomsttijden van de brandweer geoptimaliseerd kunnen worden door aanpassingen in bemensing of paraatheid. (kazerneringen, werven vrijwilligers, variabele voertuigbezetting, ander materieel, etc.);
- Onderzoek op welke wijze de denkrichtingen van het project RemBrand ingevoerd kunnen worden;
- 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.

Deze aanbevelingen kunnen een plek krijgen in de vervolgprojecten in het kader van Incidentbestrijding 2.0.

6 Bijlage: kaartmateriaal in groot formaat

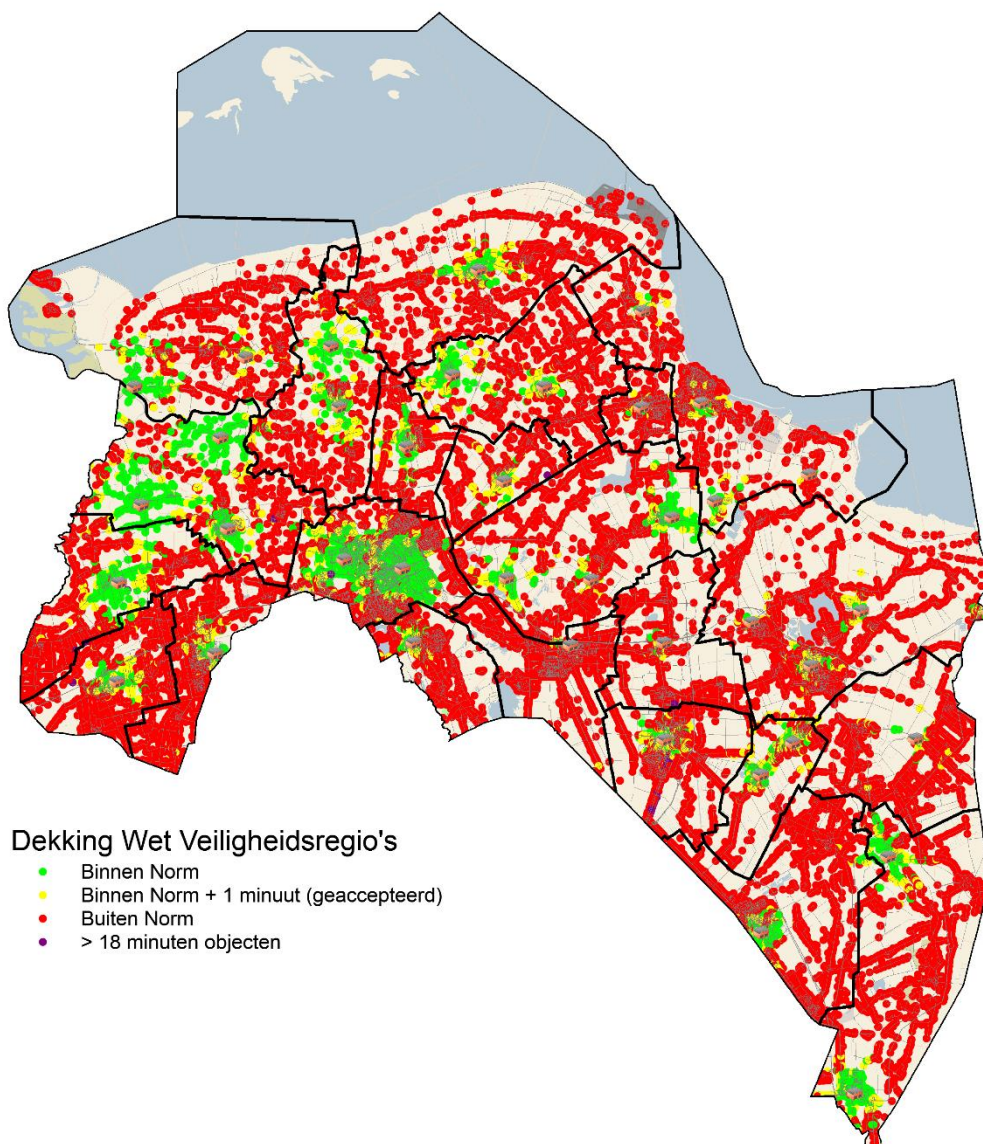
6.1 Operationele grenzen



Operationele Grenzen

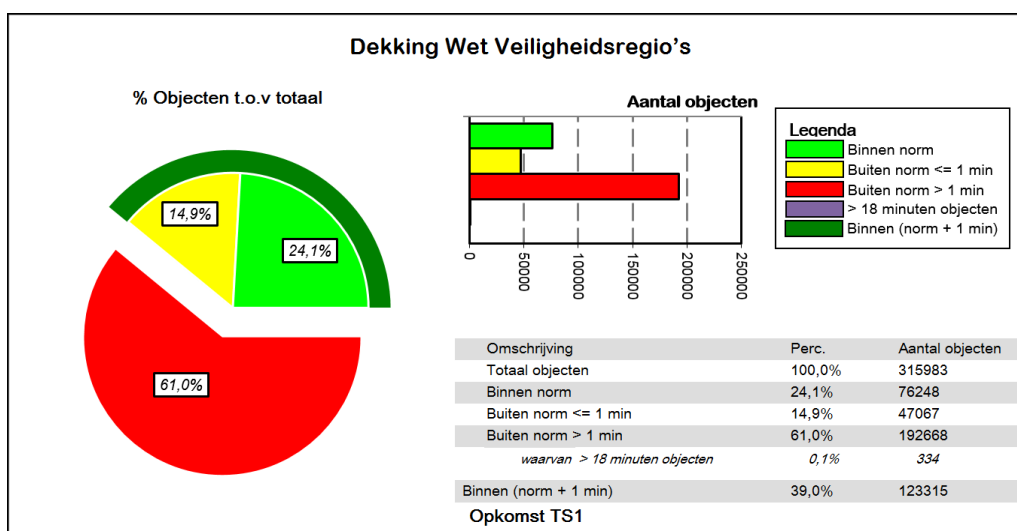
Appingedam	Hoogezand-Sappemeer	Uithuizen	_int (DR) 2e Exloermond
Bad Nieuweschan	Leek	Veendam	_int (DR) Annen
Baflo	Loppersum	Vlagtwedde	_int (DR) Eelde
Bedum	Marum	Wagenborg	_int (DR) Gasselternijveen
Bellingwolde	Middelstum	Wehe den Hoorn	_int (DR) Gieten
Bierum	Nieuwe Pekela	Winschoten	_int (DR) Zuidlaren
Delfzijl	Oldehove	Winsum	_int (FR) Anjum
Finsterwolde	Oude Pekela	Woldendorp	_int (FR) Buitenpost
Grijskerk	Scheemda	Zoutkamp	_int (FR) Haulerwijk
Groningen Sontweg	Siddeburen	Zuidbroek	_int (FR) Surhuisterveen
Groningen Vinkhuizen	Slochteren	Zuidhorn	_int (FR) Ureterp
Grootegast	Stadskanaal		_int (DE) Heede
Haren	Ten Boer		_int (DE) Rhede/Ems
Harkstede	Ter Apel		_int (DE) Rutenbrock

6.2 Dekking Wet Veiligheidsregio's

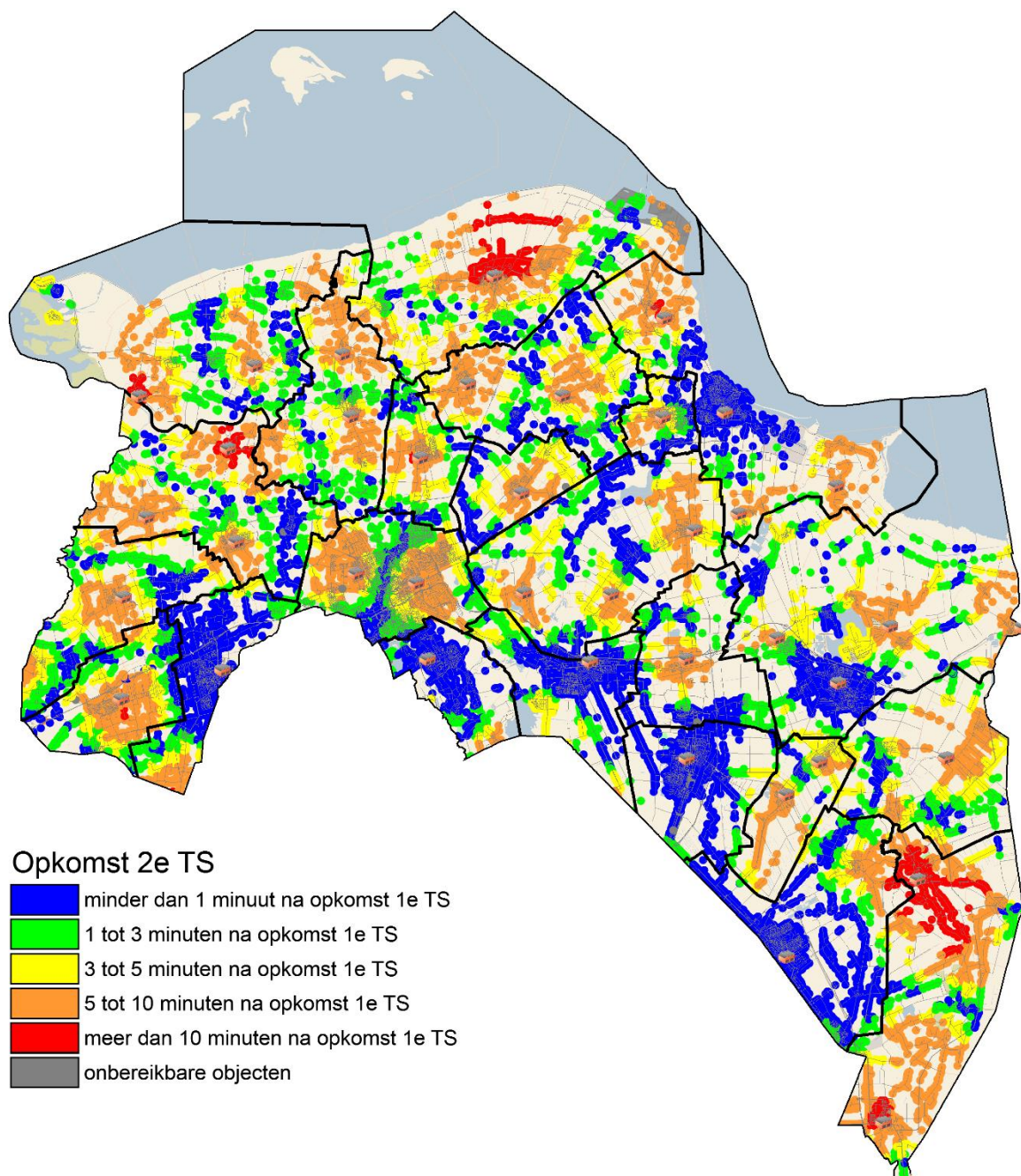


Dekking Wet Veiligheidsregio's

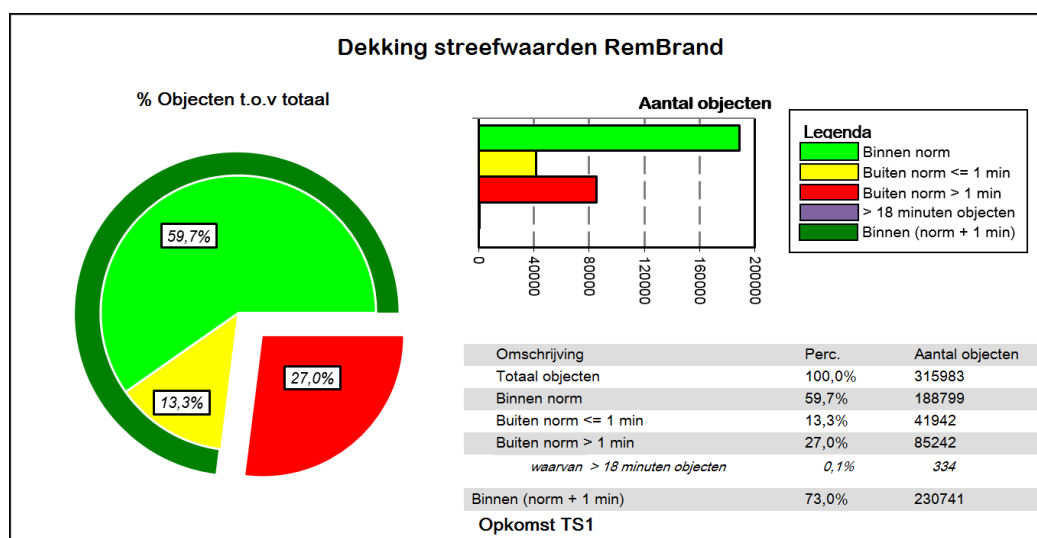
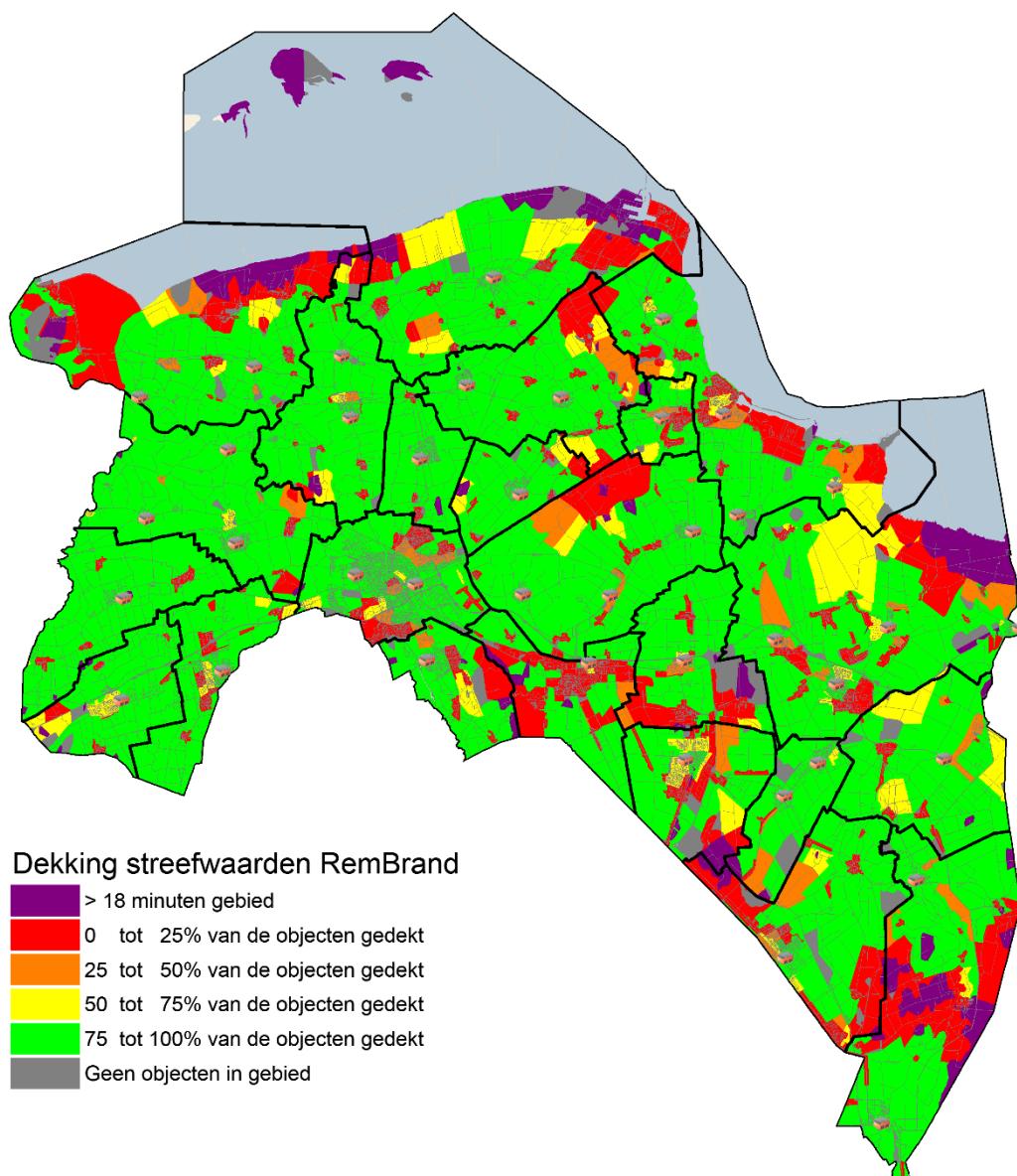
- Binnen Norm
- Binnen Norm + 1 minuut (geaccepteerd)
- Buiten Norm
- > 18 minuten objecten



6.3 Beschikbaarheid tweede tankautospuits



6.4 Dekking streefwaarden RemBrand



6.5 Dekking maximale waarden RemBrand

