



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Ter Plaatse!

Onderzoek naar de opkomsttijden en
dekkingsplannen van de brandweer



Ter Plaatse!

Onderzoek naar de opkomsttijden en
dekkingsplannen van de brandweer

Voorwoord

De kwaliteit van de brandweezorg komt in toenemende mate in de aandacht van de politiek, de pers en het publiek. De druk van bezuinigingen, maar ook de wens tot vernieuwing binnen brandweerorganisaties zorgen voor introductie van nieuwe concepten voor de uitvoerende taken van de brandweer. Het aloude adagium 'Voorkomen is beter dan blussen' doet daarbij nadrukkelijk opgeld. Versterking en intensivering van de preventie geeft een toename van het brandveiligheidsniveau aan de voorkant van de veiligheidsketen waardoor ruimte ontstaat voor vernieuwende organisatie- en voertuigconcepten in de repressieve schakel van die keten. Brandweerorganisaties en hun besturen zoeken zich hierin een weg naar de toekomst waarin de brandweer niet meer hetzelfde zal zijn als de afgelopen 50 jaar het geval is geweest.

De Wet- en het Besluit veiligheidsregio's leggen onderdelen van de kwaliteit van de brandweezorg vast. De tijdnormen die in het Besluit veiligheidsregio's worden genoemd, zorgen indirect voor aandacht van de politiek, de pers en het publiek. Vooral als deze normen niet gehaald kunnen worden, brandweerposten gesloten worden of onvoldoende brandweerpersoneel beschikbaar is.

Besturen van veiligheidsregio's moeten de prestaties van de brandweer vastleggen in dekkingsplannen met de tijdnormen die in de betreffende regio door de brandweer behaald moeten worden. Daarbij mogen deze besturen gemotiveerd afwijken van de tijdnormen uit het Besluit veiligheidsregio's.

Dit rapport laat enerzijds zien of besturen deze dekkingsplannen hebben gemaakt, of daarin de tijdnormen uit het Besluit veiligheidsregio's zijn opgenomen, dan wel dat daarvan afgeweken is. Ook brengt het in beeld in hoeverre de brandweerkorpsen in de veiligheidsregio's in staat zijn geweest om binnen die tijdnormen ter plaatse te komen. Deze uitkomsten stellen de besturen van veiligheidsregio's in staat bestaand beleid te evalueren of, in nauwe samenspraak met de overige belanghebbenden op dit terrein, nieuw beleid op te stellen.

Anderzijds plaatst de Inspectie Veiligheid en Justitie de opkomsttijden in de context van de kwaliteit van de totale brandweezorg. Naast snelle opkomsttijden is brandveiligheid voor de burger namelijk van meer factoren afhankelijk, waaronder preventie.

Hiermee hoopt de Inspectie Veiligheid en Justitie een bijdrage te leveren aan de discussie over de toekomst van de brandweer, maar vooral aan het verbeteren van de brandveiligheid in het land.

Het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie,

J.G. Bos

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	17
1.2 Centrale vraagstelling	17
1.3 Toetsingskader	19
1.4 Methode van onderzoek	20
2 Context van tijdnormen en opkomsttijden	25
2.1 Historie van de tijdnormen uit het Bvr	27
2.2 Opkomsttijden binnen de totale kwaliteit van brandveiligheid	31
2.3 Onnauwkeurigheid in meten van opkomsttijd	32
2.4 Eerdere onderzoeken	34
2.5 Politiek/bestuurlijke aandacht	35
3 Bevindingen en analyse	37
3.1 Tijdens het onderzoek	39
3.2 Landelijk beeld van de stand van zaken dekkingsplannen	39
3.3 Landelijk beeld gerealiseerde opkomsttijden	42
3.3.1 Het landelijke beeld	43
3.3.2 Prestaties in de regio's naar aard van de melding	46
3.3.3 Prestaties in de regio's naar aard van de postbezetting	48
3.3.4 Meldkamerwerkingstijden	50
3.3.5 Bandbreedte uitruktijden	52
3.4 Prestaties in de regio's ten opzichte van het eigen dekkingsplan	55
3.5 Vergelijking met regioregistraties en CBS-statistiek	56
3.6 Vergelijking met eerdere onderzoeken van de Inspectie OOV	57
4 Conclusies en aanbevelingen	59
Bijlagen	65
I Samenstelling Klankbordgroep	68
II Lijst met afkortingen	69
III Onderzoeksverantwoording	70

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Met de komst van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) zijn de tijdnormen voor de opkomst van de brandweer wettelijk verankerd. In het verleden was sprake van streefwaarden in informele regelgeving, nu zijn de tijdnormen bindend. Het bevoegd gezag (het bestuur van de veiligheidsregio) mag gemotiveerd afwijken van de tijdnormen in het Bvr. Tevens moet er een sluitende registratie zijn van gerealiseerde opkomsttijden die moet aantonen in hoeverre de brandweer aan de vastgestelde tijdnormen voldoet.

De haalbaarheid van de tijdnormen en de wijze waarop gemotiveerd daarvan mag worden afgeweken is al sinds de publicatie van het concept-Bvr onderwerp van discussie, zowel bij politiek als bij brandweerorganisaties. Regio's geven aan dat zij niet volledig kunnen voldoen aan het Bvr en stellen soms dekkingsplannen vast met generiek afwijkende tijdnormen. De minister van Veiligheid en Justitie (minister van VenJ) stelt dat afwijken slechts op objectniveau is toegestaan.

In het Algemeen Overleg van de Tweede Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van 26 mei 2011 heeft de minister van VenJ een onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie¹ (Inspectie VenJ) toegezegd. Het doel van dit inspectieonderzoek is enerzijds helderheid te verschaffen over de vraag of elke veiligheidsregio over een wettelijk voorgeschreven en bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan beschikt, waarin normen voor de opkomsttijd zijn opgenomen. Anderzijds moet het inzicht bieden in de daadwerkelijk geleverde prestaties van de brandweer waar het de opkomsttijden betreft.

Begripsbepaling en probleembeschrijving

Begripsbepaling

Het bestuur van de veiligheidsregio moet op grond van de Wvr eens in de vier jaar een beleidsplan opstellen. Daarin moeten de opkomsttijden voor de brandweer beschreven worden en ook welke voorzieningen en maatregelen worden getroffen om daaraan te voldoen (art. 14, lid 2, onder f Wvr). Dit onderdeel van het beleidsplan heet het **dekkingsplan**. Op basis van tijdnormen voor de diverse soorten objecten stelt het bestuur van de veiligheidsregio in het dekkingsplan vast wat de te verwachten opkomsttijden in de regio zijn. Deze gehanteerde tijdnormen zijn niet vrijblijvend in te vullen. De wetgever heeft in het Bvr **wettelijke tijdnormen** opgenomen die per type gebruiksfunctie² verschillen. Hiervan mag het bestuur gemotiveerd afwijken en de locaties waarvoor dat gebeurt

¹ De Inspectie Veiligheid en Justitie is per 1 januari 2012 ontstaan uit de samenvoeging van de beide inspecties binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie, te weten: de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing.

² Een aanduiding van de functie van een gebouw, bijvoorbeeld woonfunctie of kantoorfunctie.

moeten specifiek aangewezen worden. Daarbij geeft het Bvr aan dat het bestuur van de veiligheidsregio geen opkomsttijd mag vaststellen die hoger is dan achttien minuten.

De **opkomsttijd** is de tijd tussen de melding van een incident en het moment dat de basisbrandweereenheid van de brandweer ter plaatse is. Deze is opgebouwd uit drie elementen: de meldkamerverwerkingstijd, de uitruktijd en de rijtijd. De verwerkingstijd is de tijd tussen de melding aan de meldkamer en het alarmeren van de brandweer. De uitruktijd is de tijd tussen het alarmeren van de brandweer door de meldkamer en het tijdstip dat het eerste voertuig de post verlaat op weg naar de incidentlocatie. De rijtijd ten slotte is de tijd die het eerste voertuig nodig heeft om van de post naar de plaats incident te gaan.

Het bestuur van de veiligheidsregio moet tevens een sluitende **registratie** bijhouden van de gerealiseerde opkomsttijden. Omdat het opstellen van een dekkingsplan maatwerk is en het niet altijd mogelijk is om overal deze normen te halen, biedt het Bvr het bestuur de mogelijkheid tot **gemotiveerd afwijken**. Als het bestuur van de veiligheidsregio voor bepaalde locaties opkomsttijden vaststelt die afwijken van de wettelijke tijdnormen, motiveert het de keuze van de locatie en de mate van de afwijking.

Probleembeschrijving

De minister van Veiligheid en Justitie wil de Tweede Kamer informeren over de prestaties van de brandweer. In zijn brief van 24 mei 2011³ aan de Tweede Kamer geeft hij aan dat hij, samen met het Veiligheidsberaad, de Inspectie OOV heeft gevraagd onderzoek te doen naar de opkomsttijden van de brandweer. *‘De inspectie zal in het onderzoek helderheid verschaffen over de prestaties van de brandweer in relatie tot de vastgestelde wettelijke opkomsttijden, nagaan in hoeverre de veiligheidsregio’s de opkomsttijden bestuurlijk hebben vastgesteld en welk kader daarvoor wordt gehanteerd.’*

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

Heeft elke veiligheidsregio een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan dat een realistische weergave is van in de praktijk haalbare opkomsttijden en worden daarin eventuele afwijkingen van de wettelijke normen onderbouwd?

Daartoe worden in dit rapport de volgende drie hoofdvragen beantwoord:

1. Beschikt de veiligheidsregio over een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan?
2. Sluiten de gerealiseerde opkomsttijden in de regio aan bij het vastgestelde dekkingsplan en de wettelijke normen uit het Bvr?
3. Hoe verhouden de uitkomsten van dit onderzoek zich met de uitkomsten van eerdere onderzoeken van de (voormalige) Inspectie OOV?

³ Brief minister van Veiligheid en Justitie, 29517, nr. 49, 24 mei 2011.

Het onderzoek

De Inspectie VenJ heeft de regio's vragen gesteld over de aanwezigheid en bestuurlijke vaststelling van het dekkingsplan en de daarin opgenomen tijdnormen voor de brandweer. Tevens is het geldende dekkingsplan opgevraagd.

De Inspectie VenJ heeft de uitrukgegevens van de regio's verzameld die over de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2011 zijn vastgelegd zijn in het Gemeenschappelijk Meldkamersysteem (GMS). Deze gegevens zijn gefilterd op relevantie voor het onderzoek. De objectgegevens van de incidenten zijn vervolgens via de betreffende gebruikscategorieën uit het Bvr gekoppeld aan de bijbehorende tijdnormen. Deze zijn afgezet tegen de gerealiseerde opkomsttijden.

De resultaten zijn vastgelegd in grafieken, zowel van het landelijke beeld als uitgesplitst per regio. Deze regiobeelden staan op de CD die bij dit rapport is gevoegd.

Het landelijke beeld bevat de volgende grafieken:

- De gerealiseerde opkomst binnen de normen van het Bvr, in aantallen en in procenten.
- De gerealiseerde opkomst per regio binnen de normen van het Bvr, uitgesplitst naar aard van de melding (112- en OMS-meldingen).
- De gerealiseerde opkomst per regio binnen de normen van het Bvr, uitgesplitst naar soort bezetting (beroeps, vrijwillig en gemengd).

De opkomsttijd bevat twee elementen die door de regio's beïnvloedbaar zijn, namelijk de meldkamer- verwerkingstijden en de bandbreedte van de uitruktijden per regio. Het landelijke beeld bevat ook grafieken hierover, omdat vooral de vergelijking met andere regio's tot inzicht kan leiden in de mate van beïnvloedbaarheid in de afzonderlijke regio's. Dit betreft de volgende grafieken:

- De meldkamer verwerkingstijden per regio, uitgesplitst naar aard van de melding (112- en OMS-meldingen).
- De bandbreedte van de uitruktijden per regio, uitgesplitst naar soort bezetting (beroeps, vrijwillig en gemengd).

De regiobeelden bevatten de volgende informatie:

- De organisatie van de brandweer in de regio.
- Of en wanneer het geldende dekkingsplan bestuurlijk is vastgesteld.
- Welke tijdnormen in het dekkingsplan zijn opgenomen, die uit het Bvr of daarvan afwijkende tijdnormen. Indien afwijkende normen zijn opgenomen, welke motivering de regio daarvoor hanteert.
- De gerealiseerde opkomsttijden ten opzichte van de tijdnormen uit het Bvr, in aantallen en percentages.
- De gerealiseerde opkomsttijden ten opzichte van de tijdnormen uit het dekkingsplan, in percentages.
- De plaats van de regio in de rangschikking van de regio's, van hoog naar laag.

Context van tijdnormen en opkomsttijden

Al sinds 1966 zijn de tijdnormen voor de opkomst van de brandweer min of meer ongewijzigd. Normen van 6, 8, 10 en 15 minuten zijn sindsdien beschreven in informele regelgeving (zoals de Handleiding Brandweezorg uit 1992 en de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg uit 2006) en in het Bvr voor de eerste maal wettelijk vastgelegd. Brandweerkorpsen zijn nooit in staat geweest geheel te voldoen aan deze opkomsttijden. In 80% van de gevallen 'op tijd' komen, werd (in de systematiek van de informele regelgeving) gezien als een voldoende repressieve brandweezorg.

In het Bvr is deze 80% regel losgelaten en is vastgelegd dat het bestuur de bevoegdheid heeft om gemotiveerd af te wijken van de tijdnormen. Dat dwingt het bestuur na te denken over het (brand) veiligheidsniveau en de repressieve zorg die daar bij hoort. En, indien de repressieve zorg niet verder vergroot kan worden, zou het bestuur andere maatregelen kunnen nemen (bijvoorbeeld in preventieve zin) om het gewenste veiligheidsniveau te bereiken. Daarmee komt de kwaliteit van de totale brandweezorg en de balans tussen preventieve en repressieve zorg bij het bestuur nadrukkelijk in beeld.

De minister van VenJ en de besturen van de veiligheidsregio's verschillen van mening over de uitleg van het begrip 'locaties' bij het gemotiveerd afwijken van de tijdnormen uit het Bvr. De regio's voorzien bij een ongewijzigd standpunt van de minister een 'administratieve rompslomp' en hebben daarom sterke behoefte aan nadere uitwerking/definiëring van het begrip 'locaties' bij het gemotiveerd afwijken.

Het niveau van repressieve brandweezorg is bij de inwerkingtreding van het Bvr uiteraard niet van de ene dag op de andere veranderd. Doordat in het Bvr strakkere normen zijn opgenomen dan voorheen in de Leidraad komt de brandweer minder vaak op tijd ter plaatse, maar dat is slechts een rekenkundig gegeven. Evenmin verandert het niveau ineens als een bestuur ruimere normen vaststelt dan die uit het Bvr. De brandweer komt dan in een groter aantal gevallen binnen die (ruimere) tijdnorm ter plaatse, maar ook dat is slechts een kwantitatief gegeven.

Evenals voorheen is geheel voldoen aan de tijdnormen uit het Bvr niet of slechts tegen enorme inspanningen en fors hogere kosten mogelijk, wat dit zeer onwaarschijnlijk maakt. Daarbij zal de opbrengst in termen van minder doden of minder te hospitaliseren slachtoffers bij brand zeer beperkt zijn. Voor het maximale maatschappelijk effect zou brandweezorg in zijn geheel moeten worden bekeken waarbij de balans tussen preventie en repressie nadrukkelijk in beeld moet zijn. De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) heeft een ontwikkeling ingezet om aan wettelijke eisen en maatschappelijke verwachtingen te blijven voldoen: 'Brandweer over morgen'. Deze sluit ook aan bij het bezien van brandweezorg in zijn geheel.

Opkomsttijd is slechts een deel van de kwaliteit van de repressieve brandweezorg die weer een deel vormt van de totale brandweezorg. Door de sterke focus op opkomsttijd in het Bvr raakt het noodzakelijke evenwicht tussen de preventieve en repressieve brandweezorg onderbelicht en wordt aan opkomsttijd wellicht een bovenmatig groot belang toegekend.

Conclusies

De Inspectie VenJ trekt haar conclusies niet alleen uit het uitgevoerde onderzoek maar ook uit de door het onderzoek verkregen kennis over de kwaliteit van brandweezorg, de plaats van opkomsttijd daarin en de (on)mogelijkheden van bestuurders en brandweerorganisaties om daarin sturend te zijn.

Uit het onderzoek concludeert de Inspectie VenJ het volgende:

Ten aanzien van de dekkingsplannen

1. Alle regio's beschikken over een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan.
 - Zeven regio's hebben na invoering van de Wvr een nieuw dekkingsplan vastgesteld, soms met tijdnormen conform het Bvr, soms met afwijkende tijdnormen.
 - In veertien regio's is na invoering van de Wvr het bestaande dekkingsplan 'herbevestigd' met als doel binnen afzienbare tijd tot een nieuw dekkingsplan te komen. Hierin komen bestuurlijke keuzes over de tijdnormen in relatie tot de totale kwaliteit van brandweezorg aan de orde. Op basis daarvan worden de benodigde repressieve prestaties bepaald.
 - Vier regio's hebben na invoering van de Wvr geen (nieuw of hernieuwd) dekkingsplan vastgesteld. Zij werken nog met het dekkingsplan van vóór de inwerkingtreding van de Wvr.
 - Regio's hanteren uiteenlopende argumenten om af te wijken van de tijdnormen uit het Bvr. Een algemene lijn die voor alle regio's toepasbaar zou kunnen zijn valt hieruit niet te destilleren.
2. Het Bvr is niet eenduidig in de definitie van het begrip 'locaties' bij het gemotiveerd afwijken van de tijdnormen uit het Bvr. De minister van VenJ geeft het de betekenis van 'object', regio's leggen het ruimer uit. Dit behoeft dringend nadere uitwerking.
3. Geen enkele regio heeft de objecten waarvoor tijdnormen vastgesteld zijn die afwijken van het Bvr per object aangewezen. De discussie met de minister van VenJ over het afwijken op objectniveau of anderszins speelt hierbij nadrukkelijk een rol.

Ten aanzien van de opkomsttijden

4. De brandweerkorpsen in Nederland voldoen gemiddeld in 67% van het aantal uitrukken aan de tijdnormen uit het Bvr. De percentages verschillen sterk per regio en lopen uiteen van 43% tot 86%. In geen enkele regio wordt volledig voldaan aan de kwaliteitseisen (tijdnormen en dekkingspercentage) uit de eigen dekkingsplannen.
5. In vijf van de vijftientig regio's is managementinformatie over opkomsttijden beschikbaar. Deze regio's koppelen de gerealiseerde opkomsttijden aan de van toepassing zijnde tijdnormen en analyseren dit. In sommige andere regio's vindt deze analyse plaats in vergelijking met generieke tijden. In de overige regio's blijft een analyse van de repressieve prestaties in het geheel achterwege. Daardoor is het moeilijk het bestuur goed te informeren en genereert men geen informatie om het dekkingsplan te kunnen vergelijken met de werkelijkheid en op basis daarvan bij te sturen.

Ten aanzien van de vergelijking met eerdere onderzoeken

6. Een adequate analyse van de gerealiseerde opkomsttijden ontbreekt nog steeds in veel regio's. Besturen hebben daardoor onvoldoende mogelijkheden om te sturen op de opkomsttijden van de brandweer. Onderzoek van de Inspectie OOV uit 2007⁴ toonde dit ook al aan.
7. Hoewel in 67% van de gevallen voldaan wordt aan het Bvr, tonen de resultaten van het huidige onderzoek een minder negatief beeld dan de conclusie 'verontrustend' uit het onderzoek van de Inspectie OOV uit 2007. De daarin geconstateerde neerwaartse trend heeft zich niet verder doorgezet.

Voorts concludeert de Inspectie VenJ:

8. De verwerking en het gebruik van informatie in de regio's kan en moet worden verbeterd. Hierin moet worden betrokken:
 - Het koppelen van gerealiseerde opkomsttijden aan tijdnormen voor de betreffende objecten.
 - De beperkte levering van informatie door de brandweerkorpsen in de regio's aan het CBS. Het CBS beschikt over de statistische gegevens van 82% van de branden⁵, maar dit geldt zeker niet voor branden in de objectcategorieën van het Bvr. Het CBS beschikt hierbij maar over de gegevens van 20% van de in het inspectieonderzoek betrokken incidenten. De resultaten van het inspectieonderzoek kunnen daarom niet vergeleken worden met de CBS-Brandweerstatistieken.
9. Opkomsttijd moet worden gezien in de context van de gehele kwaliteit van brandweezorg.
 - De preventieve en repressieve brandweezorg moeten met elkaar in balans zijn. Het Bvr beschouwt slechts een deel van de kwaliteit van brandweezorg, namelijk de opkomsttijden en tijdnormen voor de verschillende gebruikscategorieën. Daardoor dreigt overschatting van het belang van opkomsttijd.
 - Intensivering van de repressieve brandweezorg om volledig te kunnen voldoen aan de tijdnormen uit het Bvr brengt een verveelvoudiging van de kosten met zich mee wat dit hoogst onwaarschijnlijk maakt. Daarbij is de opbrengst in termen van minder doden of minder te hospitaliseren slachtoffers bij brand maar zeer beperkt.
 - Het behalen van de tijdnormen moet niet ten koste gaan van de kwaliteit van de gehele brandweezorg.

⁴ Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden', Knelpunten en oplossingen, Inspectie OOV, Den Haag, 2007.

⁵ Bron: Brandweerstatistiek 2010, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, 2011

Aanbevelingen

- Aan de minister van VenJ en het Veiligheidsberaad:
 - a. Maak helder op basis van welke criteria gemotiveerd afgeweken kan worden van de tijdnormen uit het Bvr en spreek dit landelijk af. Betrek daarbij de ongewenste ‘administratieve romplomp’ en ‘generieke afwijkingen’. Kom hierbij ook tot nadere uitwerking van het begrip ‘locatie’ (op objectniveau of anderszins).
 - b. Stem de gebruikscategorieën uit het Bvr en de objectcategorieën uit de BAG op elkaar af en wijs hieraan de betreffende tijdnormen eenduidig toe.
- Aan de regio’s:
 - c. Breng en houd de dekkingsplannen op orde en stel deze bestuurlijk vast. Wijs de locaties (op basis van de criteria uit aanbeveling a.) waar de tijdnormen uit het Bvr niet kunnen worden gehaald expliciet aan en stel de nieuwe tijdnorm en de motivering daarvoor vast.
 - d. Onderzoek waar en hoe opkomsttijden binnen de bestaande mogelijkheden nog kunnen verbeteren en voer dit uit. Betrek hierbij de kennis en ervaringen uit vergelijkbare regio’s.
 - e. Ontwikkel een landelijk uniform managementinformatiesysteem voor de brandweezorg en voer dit in. Betrek daarbij:
 - De NVBR-projecten Aristoteles en Cicero.
 - De regionaal ontwikkelde producten, zoals het in de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, onder andere voor opkomsttijden, ontwikkelde systeem Plato.
 - De verbetering van het aanleveren van statistische gegevens over de uitrukken van de brandweer aan het CBS teneinde de Brandweerstatistiek betrouwbaarder te krijgen. Betrek hierbij de uitkomsten van het project tot modernisering van de Brandweerstatistiek van het CBS
 - Een directe koppeling tussen de gebruiksfuncties van de objecten uit het Bvr en de BAG in het te ontwikkelen Nieuwe Meldkamersysteem (NMS), zodat de betreffende tijdnorm ook direct vastligt en de basis vormt voor analyse van opkomsttijden.
- Aan de minister van VenJ, het Veiligheidsberaad en de regio’s:
 - f. Beschouw en moderniseer de brandweezorg als geheel met een evenwichtige balans tussen preventieve en repressieve brandweezorg. Doe dit voor alle regio’s uniform.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Met de komst van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) zijn de tijdnormen voor de opkomst van de brandweer wettelijk verankerd. In het verleden was sprake van streefwaarden in informele regelgeving, nu zijn de tijdnormen bindend. Het bevoegd gezag (het bestuur van de veiligheidsregio) mag gemotiveerd afwijken van de tijdnormen in het Bvr. Daarnaast moet er een sluitende registratie zijn van gerealiseerde opkomsttijden die moet aantonen in hoeverre de brandweer aan de vastgestelde tijdnormen voldoet.

De haalbaarheid van de tijdnormen en de wijze waarop gemotiveerd daarvan mag worden afgeweken is al sinds de publicatie van het concept-Bvr onderwerp van discussie, zowel politiek-bestuurlijk als binnen brandweerorganisaties. Regio's geven aan dat zij niet volledig kunnen voldoen aan het Bvr en stellen soms dekkingsplannen vast met generiek afwijkende tijdnormen. De minister van Veiligheid en Justitie (minister VenJ) stelt dat afwijken slechts op objectniveau is toegestaan.

In het Algemeen Overleg van de Tweede Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van 26 mei 2011 is het onderwerp 'Opkomsttijden brandweer' behandeld. Kamerleden hebben daarbij de wens geuit om inzicht te krijgen in de situaties waarin de opkomsttijden niet worden gehaald en de redenen daarvan. Hierbij vroegen zij tevens welke aanvullende preventieve maatregelen in die gevallen vervolgens worden genomen. De minister zegde de Kamercommissie een onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie⁶ (Inspectie VenJ) toe dat deze aspecten zal meenemen. Hij heeft het plan van aanpak van dit inspectieonderzoek op 12 september 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het doel van dit inspectieonderzoek is helderheid te verschaffen over de vraag of elke veiligheidsregio over een wettelijk voorgeschreven en bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan beschikt, waarin normen voor de opkomsttijd en de te verwachten opkomsttijden zijn opgenomen. Daarnaast moet het onderzoek inzicht bieden in de daadwerkelijk geleverde prestaties van de brandweer waar het de opkomsttijden betreft.

1.2 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

Heeft elke veiligheidsregio een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan dat een realistische weergave is van in de praktijk haalbare opkomsttijden en worden daarin eventuele afwijkingen van de wettelijke normen onderbouwd?

In dit rapport wordt daartoe antwoord gegeven op de volgende drie hoofdvragen:

1. Beschikken de veiligheidsregio's over een actueel bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan?
 - a. Heeft elke veiligheidsregio's een dekkingsplan?
 - b. Is het dekkingsplan bestuurlijk vastgesteld?

⁶ De Inspectie Veiligheid en Justitie is per 1 januari 2012 ontstaan uit de samenvoeging van de beide inspecties binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie, te weten: de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing.

- c. Zijn in het dekkingsplan de tijdnormen per categorie beschreven?
- d. Voldoen de tijdnormen in het dekkingsplan aan de gestelde normen uit het Bvr?
- e. Indien de in het dekkingsplan opgenomen tijdnormen afwijken van de gestelde normen uit het Bvr, welke motivering hanteert het bestuur dan hiervoor?

Toelichting:

Uit de beantwoording van deze vragen blijkt welke tijdnormen het bestuur hanteert en presenteert aan de burger. In het dekkingsplan legt het bestuur van een veiligheidsregio vast welk niveau van brandweerzorg moet worden behaald en welke voorzieningen en maatregelen daarvoor zijn getroffen.

De vastgestelde tijdnormen zijn afgezet tegen de tijdnormen uit het Bvr. Bij afwijkingen is bekeken of hiervoor een motivering aanwezig is en of deze bestuurlijk is vastgesteld. Het onderzoek inventariseert de argumenten die het bestuur hanteert bij eventuele afwijkingen van de wettelijke normen. Omdat geen normen bestaan voor de motivering van de afwijkingen toetst de Inspectie VenJ deze niet inhoudelijk. Wel beziet de Inspectie VenJ of er sprake is van een zekere eenduidigheid in de motivering of dat veiligheidsregio's onafhankelijk van elkaar regiospecifieke argumenten hanteren om afwijkingen te motiveren.

- 2. Sluiten de gerealiseerde opkomsttijden aan bij het vastgestelde dekkingsplan en de wettelijke normen uit het Besluit veiligheidsregio's?
 - a. Welke opkomsttijden realiseert de brandweer in de praktijk?
 - b. Hoe verhouden de gerealiseerde opkomsttijden zich tot de in het dekkingsplan vastgestelde tijdnormen?
 - c. Hoe verhouden de gerealiseerde opkomsttijden zich tot de tijdnormen uit het Bvr?

Toelichting:

Voor de beantwoording van de tweede hoofdvraag is bekeken wat de opkomsttijden waren van de brandweer in de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2011. Tevens is gezien hoe de elementen 'verwerkingstijd meldkamer', 'uitruktijd' en 'rijtijd' zich binnen deze opkomsttijden tot elkaar verhouden.

De opkomsttijden zijn afgezet tegen de wettelijke tijdnormen en tegen de (eventuele) eigen bestuurlijk vastgestelde tijdnormen. Dit geeft inzicht in welke mate de brandweer daadwerkelijk aan de tijdnormen uit het Bvr voldoet. De resultaten zijn per regio in beeld gebracht, op basis waarvan een landelijk beeld is opgesteld.

- 3. Hoe verhouden de uitkomsten van dit onderzoek zich met de uitkomsten van eerdere onderzoeken van de (voormalige) Inspectie OOV?

Toelichting:

Hoewel dit onderzoek niet kan worden gezien als een vervolg op het inspectieonderzoek "Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden', Knelpunten en oplossingen" van december 2007 – de tijdnormen uit het Bvr waren toen nog niet van kracht – kunnen de resultaten wel worden afgezet

tegen eerdere uitkomsten. Op die manier worden eventuele ontwikkelingen in opkomstprestaties van de brandweer in beeld gebracht.

Afbakening en reikwijdte

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2011 en is uitgevoerd in alle veiligheidsregio's. De vóór de peildatum van 23 december 2011 (bestuurlijk) vastgestelde dekkingplannen zijn eveneens in het onderzoek meegenomen. In dit onderzoek zijn alleen de meldingen met de kwalificatie 'prioriteit 1' betrokken. Hierbij is bepalend het tijdstip waarop de eerste complete basisbrandweereenheid⁷ op de plaats van het incident arriveert.

1.3 Toetsingskader

Toetsing van het 'actueel bestuurlijk vastgesteld dekkingplan' vindt plaats aan de hand van de systematiek zoals beschreven in de artikelen 14 en 15 van de Wvr. Op grond van artikel 14 Wvr dient een regio te beschikken over een vastgesteld beleidsplan waarin in ieder geval 'de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen' zijn opgenomen. In de praktijk heet dit het 'dekkingplan'.

Het beleidsplan dient mede gebaseerd te zijn op het vastgestelde risicoprofiel dat in artikel 15 Wvr wordt benoemd en waarover een regio eveneens moet beschikken.

De tijdnormen die per gebruikscategorie in het Bvr staan, vormen het toetskader voor de inhoud van het dekkingplan.

Tabel 1 Tijdnormen Bvr per gebruiksfunctie

Type gebouw / functie	Tijdnorm
Winkelfunctie met gesloten constructie, woonfunctie boven winkelfunctie en celfuncties	5 minuten
Portiekwoningen / portieklflats en woonfunctie voor verminderd zelfredzamen	6 minuten
Overige woon- en winkelfuncties, gezondheidszorg-, onderwijs- en logiesfunctie	8 minuten
Kantoor-, industrie-, sport- en bijeenkomstfunctie en overige gebruiksfuncties	10 minuten

Het bestuur kan gemotiveerd afwijken van de tijdnormen (zie artikel 3.2.1. onder 2 Bvr). Het bestuur van de veiligheidsregio stelt geen opkomsttijd vast die hoger is dan achttien minuten. (artikel 3.2.1. onder 3 Bvr)

⁷ Volgens artikel 3.1.2 van het Besluit veiligheidsregio's bestaat een basisbrandweereenheid uit een bevelvoerder, een chauffeur, tevens voertuigbediener en twee ploegen van elk twee manschappen. De eenheid beschikt over een tankautospuiter met uitrusting.

1.4 Methode van onderzoek

Verzamelen van de benodigde informatie

Bij alle veiligheidsregio's zijn de meest actuele dekkingsplannen en de hiermee verband houdende documenten opgevraagd. Daarnaast hebben de veiligheidsregio's een vragenlijst ingevuld, waarin een nadere toelichting is gevraagd op de inhoud en de motivering van de dekkingsplannen, vooral indien sprake is van afwijkingen van de in het Bvr genoemde tijdnormen.

De voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) en daarbinnen de Unit Meldkamersystemen (UMS) beschikt als functioneel beheerder van het Gemeenschappelijk Meldkamersysteem (GMS) over de GMS-databestanden die per regio nodig zijn voor dit onderzoek. Deze zijn, met instemming van de regio's, bij de vtsPN opgevraagd.

De vtsPN had echter niet van alle regio's de gevraagde data over de gehele onderzoeksperiode ter beschikking. Waar nodig zijn de regio's rechtstreeks benaderd om aanvullende gegevens aan te leveren. Hierbij constateerde de Inspectie VenJ dat sommige regio's niet meer over hun eigen GMS-(archief)data beschikten, terwijl zij wel 'eigenaar' van deze gegevens zijn en dit dus een verantwoordelijkheid van de regio's betreft. Gelet op de aard van de gegevens is dat op zijn minst opmerkelijk te noemen.

Filtering van incidenten

Om te komen tot de voor het onderzoek relevante data zijn de aangeleverde gegevens gefilterd. De volgende filters zijn toegepast:

- Passend binnen de onderzoeksperiode van 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2011.
- Uitsluitend de incidenten met een spoedeisend karakter (prioriteit 1).
- Per incident uitsluitend de eerst aankomende tankautospuit, alle overige eenheden die uitgerukt zijn naar een incident, zijn buiten beschouwing gelaten.
Waar sprake is van herkenbaar afwijkende eenheden (bijvoorbeeld met een afwijkende voertuigbezetting, zoals een TS-4⁸ of TS-2⁹), zijn deze incidenten ook niet meegenomen.
- Alleen incidenten die gekoppeld kunnen worden aan een object (met postcode en huisnummer).
- Alleen incidenten waarvan de statusgegevens compleet en onderscheidend zijn. Incidenten zonder volledige statusinformatie of waarbij alarmering, uitruk en opkomsttijden nagenoeg dezelfde tijd hebben, zijn buiten beschouwing gelaten.
- Incidenten met een opkomsttijd van meer dan 45 minuten zijn buiten beschouwing gelaten.

Door de filtering nam het aantal 'incidentregels' dat verder is meegenomen in het onderzoek sterk af. Van het totaal aantal regels bleef per regio tussen de 15% en 20% over die aan alle criteria voldeed. In totaal zijn in het onderzoek (na filtering) 93.608 incidenten meegenomen.

⁸ Een TS-4 is een tankautospuit met een bezetting van 4 personen.

⁹ Een TS-2 is een tankautospuit met een bezetting van 2 personen.

Koppeling van tijdnormen aan incidenten

De Wvr en het Bvr en de daarin opgenomen tijdnormen voor de opkomst van de brandweer zijn per 1 oktober 2010 in werking getreden. Hoewel de wettelijke norm dus slechts op een deel van de onderzoeksperiode van toepassing is, past het onderzoek, uit praktische overwegingen, de norm op de gehele periode toe om inzichtelijk te maken hoe de brandweerkorpsen presteren ten opzichte van de tijdnormen uit het Bvr.

Het Bvr legt voor zestien gebruiksfuncties expliciet de tijdnormen voor de opkomst van de brandweer vast. De norm omvat de opkomsttijd van de brandweer, bestaande uit de gehele periode die verstrijkt tussen het moment van afname van de melding door de (brandweer)alarmcentrale en de opkomst van de eerste brandweereenheid op de locatie van het incident. De zestien onderscheiden gebruiksfuncties zijn:

Tabel 2 Uitgeschreven tijdnormen Bvr per gebruiksfunctie

Tijdnorm	Gebruiksfuncties Besluit veiligheidsregio's
5 min.	Winkelfunctie met een gesloten constructie
5 min.	Woonfunctie boven winkelfunctie
5 min.	Celfunctie
6 min.	Woonfunctie portiekwoningen
6 min.	Woonfunctie portiekflats
6 min.	Woonfunctie voor verminderd zelfredzamen
8 min.	Overige woonfuncties
8 min.	Winkelfunctie
8 min.	Gezondheidszorgfunctie
8 min.	Onderwijsfunctie
8 min.	Logiesfunctie
10 min.	Kantoorfunctie
10 min.	Industriefunctie
10 min.	Sportfunctie
10 min.	Bijeenkomstfunctie
10 min.	Overige gebruiksfunctie

Om een koppeling tussen opkomsttijd en tijdnorm te kunnen maken, is gebruik gemaakt van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Het is een wettelijk verankerde verantwoordelijkheid van gemeenten om deze registraties op orde te brengen en te houden¹⁰. De BAG kent elf gebruiksdoel-einden waarvan er negen volledig overeenkomen met de gebruiksfuncties uit het Bvr en twee (de woonfunctie en de winkelfunctie) met enige aanpassingen in overeenstemming kunnen worden gebracht. Onderstaand is beschreven hoe de BAG-indeling is geconverteerd naar de gebruiksfuncties van het Bvr.

¹⁰ Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen.

Tabel 3 Conversie gebruiksfuncties Bvr naar gebruiksdoelen BAG

Tijdnorm	Gebruiksfuncties Besluit veiligheidsregio's	Gebruiksdoelen BAG
5 min.	Winkelfunctie met een gesloten constructie	(zie toelichting a.)
5 min.	Woonfunctie boven winkelfunctie	(zie toelichting b.)
5 min.	Celfunctie	Celfunctie
6 min.	Woonfunctie portiekwoningen	(zie toelichting c.)
6 min.	Woonfunctie portiekflats	(zie toelichting d.)
6 min.	Woonfunctie voor verminderd zelfredzamen	(zie toelichting e.)
8 min.	Overige woonfuncties	Woonfunctie
8 min.	Winkelfunctie	Winkelfunctie
8 min.	Gezondheidszorgfunctie	Gezondheidszorgfunctie
8 min.	Onderwijsfunctie	Onderwijsfunctie
8 min.	Logiesfunctie	Logiesfunctie
10 min.	Kantoorfunctie	Kantoorfunctie
10 min.	Industriefunctie	Industriefunctie
10 min.	Sportfunctie	Sportfunctie
10 min.	Bijeenkomstfunctie	Bijeenkomstfunctie
10 min.	Overige gebruiksfunctie	Overige gebruiksfunctie

Toelichting bij de tabel

De BAG kent op adresniveau het begrip 'pand'. Per pand kunnen meerdere verblijfsobjecten met gebruiksdoelen zijn vastgelegd. Daar waar verblijfsdoel (BAG) en gebruiksfunctie (uit het Besluit veiligheidsregio's) overeenkomen, kan een rechtstreekse koppeling worden gemaakt. Daar waar geen eenduidige overeenkomsten zijn, zijn aanvullende gebouwkenmerken gebruikt om koppelingen tussen gebruiksfuncties te leggen. Dit is vooral nodig gebleken voor de panden waarvoor tijdnormen van 5 en 6 minuten zijn vastgelegd. Onderstaand is per gebruiksfunctie aangegeven hoe deze koppeling tot stand is gebracht.

- Winkelfunctie met een gesloten constructie:* Alle panden in de BAG met meer dan zes geregistreerde verblijfsobjecten met een winkelfunctie.
- Wonen boven winkels:* Alle panden in de BAG met minimaal één verblijfsobject met een woonfunctie en minimaal één verblijfsobject met een winkelfunctie.
- Woonfunctie portiekwoningen:* Alle panden in de BAG met acht tot twintig woonfuncties, gebouwd vóór 1975. Panden met winkels worden uitgesloten en vallen onder woonfunctie boven winkelfunctie.
- Woonfunctie portiekflats:* Alle panden in de BAG met meer dan twintig woonfuncties, gebouwd vóór 1975. Panden met winkels worden uitgesloten en vallen onder woonfunctie boven winkelfunctie.
- Woonfunctie verminderd zelfredzaam:* Deze gebruiksfunctie is in de BAG niet als specifiek verblijfsobject gedefinieerd. Deze panden of woonvormen zijn dus ondergebracht in één van de andere verblijfsobjecten, wat per gemeente kan verschillen. Vaak zijn ze gekoppeld aan de woonfuncties. Voor deze functie dreigt daarmee 'normvervlakking' op te treden, omdat de tijdnorm daardoor impliciet wordt verruimd van 6 naar 8 minuten.

In het onderzoek is verder, in overleg met deskundigen uit het brandweerveld, nog een extra aanpassing gedaan op de tijdnorm voor de gebruiksfunctie 'Woonfunctie boven winkelfunctie'. Hierbij wijzigt de tijdnorm van 5 minuten naar 8 minuten. Een woning boven een winkel die slecht brandwerend daarvan is gescheiden en vaak alleen door de winkel bereikt kan worden, rechtvaardigt een tijdnorm van 5 minuten. In de afgelopen 15 tot 20 jaar is echter in het land breed geïnvesteerd in het veiliger maken van deze situaties. De woningen zijn beter brandwerend gescheiden van de winkels en kregen ook een eigen opgang. Bij alle recente bouw van woningen boven winkels zijn de veiligheidsvoorschriften vergelijkbaar met een reguliere woonfunctie en door de genoemde investeringen in bestaande bouw benaderen deze ook dezelfde mate van veiligheid. Voor het onderzoek is de tijdnorm hierop aangepast en opgetrokken van 5 naar 8 minuten.

In oude binnensteden waar wellicht nog de 'oude' onveilige situatie bestaat, wordt hierdoor wel een 'fout' gemaakt. Deze is echter – in aantal - vele malen kleiner dan die wanneer de norm van 5 minuten toegepast zou worden voor alle situaties waarbij de norm van 8 minuten gerechtvaardigd is.

De Inspectie VenJ is zich er van bewust dat de hierboven beschreven koppeling tussen objecten (op basis van postcode en huisnummer) en tijdnormen, onvolkomenheden bevat. Bij een nadere analyse van de resultaten van de koppeling bleek dit ook. In circa 1,7% van de gevallen bleek de tijdnorm niet overeen te stemmen met de betreffende gebruikscategorie. Een uitleg over deze geconstateerde onnauwkeurigheid in de onderzoeksdata is beschreven in Bijlage III. Dit heeft overigens geen gevolgen gehad voor de validiteit van de bevindingen en conclusies.

Ongeacht de onvolkomenheden is een min of meer geautomatiseerde koppeling op dit moment de enig bruikbare wijze om een dergelijke grote hoeveelheid gegevens te kunnen verwerken. Dat geldt niet alleen binnen dit onderzoek, maar ook indien een regio zelf een analyse wil maken van de behaalde opkomsttijden en daarvoor een koppeling nodig heeft tussen objecten en tijdnormen. Regio's kampen met dezelfde moeilijkheden die de Inspectie VenJ nu heeft ondervonden. Om de regio's in de toekomst in staat te stellen deze analyse zelf te kunnen maken is vereenvoudiging van de koppeling noodzakelijk. In de conclusies en aanbevelingen zijn hiervoor suggesties opgenomen.

Verificatie door de regio's

De regio's zijn in staat gesteld de gegevens die de Inspectie VenJ zou willen gebruiken in het onderzoek aan te vullen en te verifiëren. De te gebruiken incidenten, voorzien van de gekoppelde tijdnormen zijn daartoe aan de regio's ter beschikking gesteld. De regio's is daarbij ook gevraagd sommige ontbrekende gegevens nog aan te vullen en te bezien of de gehanteerde soort bezetting op een brandweerpost (beroeps, vrijwillig of gemengd) correct was.

Veel regio's bleken niet in staat om de grote hoeveelheid gegevens daadwerkelijk te verifiëren. In enkele gevallen zijn ontbrekende gegevens wel aangevuld, zodat die incidenten alsnog meegenomen konden worden in het onderzoek en zijn postbezettingen soms aangepast.

Vergelijking met andere registraties

De Inspectie VenJ heeft, ter verificatie van de resultaten, ook informatie uit andere registraties betrokken in dit onderzoek. Dit zijn de eigen registraties van de regio's en de Brandweerstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze maken gebruik van hetzelfde bronbestand, de uitrukgegevens in het GMS, waardoor deze dus vergelijkbare resultaten op zouden moeten leveren.

Klankbordgroep

Voor dit onderzoek is een klankbordgroep ingesteld met als doel mee te denken over de opzet, inhoud en context van het onderzoek en de wijze van rapporteren daarover. De klankbordgroep is viermaal bijeen geweest.

De samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in Bijlage I.

2 Context van tijdnormen en opkomsttijden

De tijdnormen die nu in het Bvr staan kennen een lange geschiedenis. Deze wordt in dit hoofdstuk in beeld gebracht. Ook beschrijft dit hoofdstuk in welke context opkomsttijden bezien moeten worden en welke onnauwkeurigheden aan het meten van opkomsttijden verbonden zijn. Tenslotte vermeldt het hoofdstuk welke eerdere onderzoeken relevant zijn voor opkomsttijden en de context waarin opkomsttijden zich bevinden.

2.1 Historie van de tijdnormen uit het Bvr

*Richtlijnen Materieels- en Personeelssterkte Gemeentelijke brandweer*¹¹ (1966)

Tijdnormen van 6, 8 en 15 minuten zijn voor het eerst genoemd in 1966 in de ‘Richtlijnen Materieels- en Personeelssterkte Gemeentelijke brandweer’ (hierna: Richtlijnen) van de toenmalige Inspectie voor het Brandweerwezen¹². Hierbij werd een gemeente opgedeeld in een van de ‘risicogebieden’ A (zoals grote dichtbebouwde havengebieden) tot en met F (verspreid liggende boerderijen). Het ‘toonaangevend algemeen risicobeeld’ diende vervolgens als basis voor het bepalen van de repressieve slagkracht van de gemeentelijke brandweer volgens een in deze Richtlijnen opgenomen tabel. In grote gemeenten met verschillende uitrukposten kon daarin per post nog gediifferentieerd worden. Wat de exacte redenen zijn geweest om tot tijdnormen van 6, 8 en 15 minuten te komen, is onduidelijk. Het vermoeden bestaat dat deze zijn overgenomen uit destijds geldende Engelse normen.

De Inspectie voor het Brandweerwezen adviseerde op grond van deze Richtlijnen gemeentebesturen over de omvang en inrichting van hun gemeentelijke brandweerkorpsen. Ook na de inwerkingtreding van de Brandweerwet 1985 bleven deze Richtlijnen de basis voor gemeentebesturen om de organisatie van de gemeentelijke brandweer in een verordening vast te leggen, zoals bepaald in art. 1, lid 2 en lid 3 van de Brandweerwet 1985.

*Handleiding Brandweezorg*¹³ (1992)

Ingenieurs- en adviesbureau SAVE ontwikkelde in 1992 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken de Handleiding Brandweezorg (hierna: Handleiding), een systematiek waarlangs gemeentebesturen inzicht konden krijgen in de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de brandweer bij repressief optreden. Hiertoe onderzocht SAVE een groot aantal branden om een wetenschappelijke onderbouwing te vinden voor normering van opkomsttijden op basis van de ‘standaardbrandkromme’¹⁴. Deze gestandaardiseerde weergave van de temperatuur als functie van de verstreken tijd na het ontstaan van een brand werd destijds vrij algemeen gehanteerd om een brand te modelleren en werd ook gebruikt voor het testen van bouwmaterialen. De verwachting was dat er een

¹¹ Uitgave van de Inspectie voor het Brandweerwezen, ministerie van Binnenlandse Zaken, april 1966 met een toelichting in juli 1971 en een aanvulling in maart 1973, zie E-bijlage 1.

¹² Onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken, bestaande uit een centraal bureau in Den Haag en zes districtsinspecties.

¹³ Handleiding Brandweezorg, directie Brandweer, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1992, zie E-bijlage 2.

¹⁴ De standaard brandkromme is een grafische weergave van het temperatuurverloop bij een ontwikkelde brand. Deze beschrijft de fase van ontsteking van brand tot aan de flashover¹⁵ en de periode daarna. Het model gaat uit van een exponentiële toename van temperatuur tot een bepaald maximum. Vervolgens gaat het model ervan uit dat de temperatuur gedurende een aantal uur onveranderd op die maximale waarde blijft steken. Deze kromme wordt ook gebruikt bij het beproeven van bouwmaterialen NEN 6069.

tijdverloop na het ontstaan van brand kon worden bepaald waarbinnen de brandweer een inzet had moeten plegen om een zogenoemde ‘flashover’¹⁵ te voorkomen. Dit zou een maximale opkomsttijd van de brandweer rechtvaardigen. Deze relatie kon echter niet worden gevonden. Er is wel vastgesteld dat naarmate de tijd na ontsteking van een brand vorderde, de overlevingskans daalt terwijl de temperatuur en de schade stegen. Hoe eerder de brandweer kan optreden, hoe beter het dus is. Ongeacht het ontbreken van wetenschappelijk ‘bewijs’ voor een algemene relatie tussen het (gemiddelde) temperatuurverloop bij brand en de maximale opkomsttijd van de brandweer, zijn in de Handleiding toch ‘aanbevolen opkomsttijden’ van 5, 6, 8 en 10 minuten opgenomen, afhankelijk van een combinatie van risicofactoren van de betreffende objecten. Ook hier is onhelder waarom voor deze exacte tijdnormen is gekozen. Een opkomsttijd van 10 minuten voor het eerste aankomende blusvoertuig werd wel als ‘*een te allen tijde na te streven minimale brandweezorg*’ beschouwd.

De Handleiding werd ondersteund door het computerprogramma Brandweezorg waarmee brandweerkorpsen zelf inzicht konden verkrijgen in hun repressieve kwaliteit. Dit kon als basis dienen voor rapportages richting gemeentebestuur. In 1996 verscheen een aanvulling op de Handleiding, gericht op de Technische Hulpverlening. De Handleiding constateerde dat het vrijwel onmogelijk is om in elke situatie te voldoen aan de aanbevolen opkomsttijden, maar liet de beoordeling van de mate waarin men daarvan mag afwijken over aan het bevoegde gezag, het desbetreffende college van burgemeester en wethouders.

Bij het opstellen van dekkingsplannen met gebruikmaking van de Handleiding hanteerde SAVE zelf wel een ‘norm’ om te bepalen of de brandweezorg op orde was. Deze ging uit van het ‘overschrijdingspercentage’, het percentage van de objecten in het betreffende gebied dat met meer dan 1 minuut vertraging ten opzichte van de genormeerde opkomsttijd werd bereikt en de ‘overschrijdingsfrequentie’, het aantal malen dat deze overschrijding optrad. Een grotere overschrijding telde daarbij zwaarder. Een overschrijdingspercentage minder dan 1% werd als ‘goed’ aangemerkt, tussen 1 en 10% als ‘voldoende’, tussen 10% en 20% als ‘onvoldoende’ (maar indien de overschrijdingsfrequentie minder dan 5 was, toch ‘verantwoord’) en boven 20% als ‘slecht’.

Bij de evaluatie van de Handleiding¹⁶ (voorzien in 1994, maar pas uitgevoerd in 2002) concluderen de onderzoekers dat:

- De Handleiding vooral na 1996, vanaf de implementatie van het Project Versterking Brandweer, veelvuldig wordt toegepast. In enkele gevallen op lokaal niveau, maar vooral op regionaal niveau.
- Vrijwel elke regio op dat moment beschikt over een regionaal dekkingsplan.
- De respondenten in het onderzoek (zowel vanuit het bestuur als de brandweerorganisaties) aangeven de Handleiding een waardevol instrument te vinden.
- Hoewel de Handleiding tot meer uniformiteit heeft geleid, men bij de toepassing van de normen een behoorlijke vrijheid neemt. Over de omvang van deze bandbreedte moeten landelijke afspraken worden gemaakt wat geen eenvoudige opgave zal zijn.
- Onduidelijk is of de normen uit de Handleiding in de praktijk ook haalbaar zijn. Het ontbreekt het brandweerveld structureel aan een adequate evaluatie en analyse van de brandweezorg, waardoor leerervaringen geen optimaal profijt hebben.

¹⁵ Een term in de brandweerkunde waarmee het explosief ontbranden van in een ruimte aanwezige gassen wordt aangeduid.

¹⁶ Evaluatie Handleiding Brandweezorg en Aanvulling Technische Hulpverlening, Atos KPMG Consulting in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2002, zie E-bijlage 3.

- De meningen over de omvang van de standaardbezetting van een brandweereenheid en de daaraan gekoppelde inzet van kleinere voertuigen lopen sterk uiteen. Onderzoek hiernaar is nodig.

De onderzoekers bevelen onder meer aan:

- Ontwikkel een deugdelijk managementinformatiesysteem voor de brandweer en pas dit landelijk toe.
- Doe onderzoek naar de omvang van de standaardbezetting van een brandweereenheid.
- Integreer de Handleiding Brandweezorg en de Aanvulling Technische Hulpverlening en breng deze onder in een nog te ontwikkelen samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweer. Daarbij zijn doorontwikkeling (en eventueel uitbreiding) van de normen en de realisatie van toetsing in de praktijk belangrijke eerste stappen.

*Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg*¹⁷ (2006)

Op basis van de evaluatie van de Handleiding in 2002 en de bevindingen en aanbevelingen daaruit heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), gezamenlijk met de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) als brancheorganisatie, besloten tot: *'het actualiseren en samenvoegen van de Handleiding Brandweezorg en de Aanvulling Technische Hulpverlening in één nieuwe Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg (hierna: Leidraad). Daarbij dienen de goede elementen uit de bestaande handleidingen bewaard te blijven'*. Het ministerie van BZK en de NVBR hebben zich hierbij laten ondersteunen door Adviesbureau van Dijke (AVD).

De Leidraad is sterk gericht op de 'klussen' waarvoor de brandweer zich geplaatst ziet en het daarvoor benodigde materieel en personeel. Daarmee zijn nieuwe ontwikkelingen in blusmethoden en alternatieven voor de standaardbezetting van een blusvoertuig in relatie tot de opkomsttijd mogelijk geworden. Verder kent de Leidraad een veel groter aantal uitgesplitste objectcategorieën dan de Handleiding. Daarmee kan veel gedifferentieerder de benodigde hoeveelheid materieel en bijbehorende opkomsttijd worden bepaald dan met de Handleiding.

In grote lijnen zijn de opkomsttijden gelijk gebleven aan die uit de Handleiding. Ook in de Leidraad worden tijdnormen 5, 6, 8 en 10 minuten voor uitrukken naar branden in objecten genoemd. Afhankelijk van de bouwkundige staat is uit brandpreventief oogpunt voor sommige objectcategorieën wel een langere opkomsttijd gehanteerd dan in de Handleiding. Zo zijn bijvoorbeeld alle woningen die gebouwd zijn na de invoering van het Bouwbesluit 2003 voorzien van rookmelders op het lichtnet waardoor snelle ontdekking van brand gewaarborgd is en de werking van de rookmelders gegarandeerd is. Daarom is de opkomsttijd voor dergelijke woningen in de Leidraad verhoogd van 8 naar 10 minuten.

Evenals de Richtlijnen en de Handleiding is de Leidraad 'informele regelgeving'. Uiteindelijk moesten de colleges van burgemeester en wethouders in de gemeenten bepalen of zij het gemeentelijk brandweerbeleid wilden vormgeven op basis van de Leidraad.

¹⁷ Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2006, zie E-bijlage 4.

Echter, in voorkomende gevallen bleken rechters¹⁸, ongeacht of een college van B&W de Leidraad (en daarvoor ook de Handleiding) wel of niet als beleidsrichtlijn overgenomen heeft, deze wel als richtsnoer te gebruiken voor de beoordeling van de kwaliteit van repressieve brandweezorg.

Om de brandweezorg in een gemeente te toetsen aan de Leidraad hanteert de Leidraad het 'dekkingspercentage'. Dit is verwachting van de mate waarin de gemeentelijke brandweer binnen de voor de objecten geldende opkomsttijden aanwezig kan zijn. Het is een planmatige beoordeling van de repressieve brandweezorg. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Ten minste 80% van de objecten wordt binnen de daarvoor geldende opkomsttijd bereikt.
- Waar niet aan de genoemde 80% kan worden voldaan, wordt ten minste 95% van de objecten binnen de volgende tijdnorm bereikt.
- De resterende 5% wordt binnen een maximale opkomsttijd van 18 minuten bereikt.

In deze percentages worden alle uitrukken met een spoedeisend karakter (prioriteit 1) meegenomen, dus ook die naar buitenbranden, autobranden en hulpverleningen (sommige gemeenten laten deze daarbuiten). Omdat voor deze categorieën relatief lange tijdnormen gelden, zijn zij ook vrijwel altijd binnen die tijden te bereiken. Dit, samen met het substantiële aantal uitrukken naar dergelijke objecten, beïnvloedt het dekkingspercentage in belangrijke mate in positieve zin.

Besluit veiligheidsregio's

Bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's wilde de minister van BZK een vergelijkbaar kwaliteitsniveau van brandweezorg in elke regio bewerkstelligen en besloot tot het vastleggen van maximale opkomsttijden in een algemene maatregel van bestuur: Het Besluit veiligheidsregio's. De Wvr en het Bvr zijn in oktober 2010 van kracht geworden.

Het Bvr bevat tijdnormen die het bestuur dient te hanteren bij het vaststellen van opkomsttijden van een basisbrandweereenheid voor de locaties in de regio. En indien het bestuur hiervan afwijkende tijdnormen voor bepaalde locaties wil vaststellen, dient het de keuze van de locatie en de mate van afwijking te motiveren.

Het Bvr kent, evenals de Handleiding en de Leidraad, tijdnormen van 5, 6, 8, en 10 minuten. De belangrijkste verschillen met de Leidraad zijn:

- Het aanscherpen van de tijdnorm voor woningen die ná 2003 (onder de bepalingen van het Bouwbesluit) zijn gebouwd. Deze kenden in de Leidraad een tijdnorm van 10 minuten en in het Bvr een van 8 minuten.
- Het ontbreken van een toetskader voor het beoordelen van de kwaliteit van de brandweezorg. Volgens de Leidraad is de repressieve brandweezorg (qua opkomsttijd) 'voldoende' als in minimaal 80% van de gevallen de brandweer binnen de tijdnorm ter plaatse is. Daarbij tellen ook nog alle spoedeisende uitrukken mee zodat auto- en buitenbranden en hulpverleningen (met een

¹⁸ In een vonnis van de rechtbank te Amsterdam (18 december 2002) oordeelde de rechtbank dat de gemeente Hilversum onrechtmatig jegens de eigenaar van een woning heeft gehandeld vanwege het na achttien minuten na de melding arriveren van de brandweer op de incidentlocatie. De rechter oordeelde dat de tijdnormen uit de Handleiding Brandweezorg van toepassing waren omdat de gemeente Hilversum geen beleid had vastgesteld over het hanteren van andere tijdnormen.

tijdnorm van 15 minuten) dit percentage in positieve zin beïnvloeden¹⁹. Het Bvr kent echter de mogelijkheid voor het bestuur om op locatieniveau gemotiveerd af te wijken van de gestelde tijdnormen. Aan de bestuurlijk vastgestelde (uit het Bvr of aangepaste) tijdnormen moet feitelijk in 100% worden voldaan.

2.2 Opkomsttijden binnen de totale kwaliteit van brandveiligheid

De kwaliteit van brandveiligheid of van brandweezorg is een complexe aangelegenheid die moeilijk eenduidig te definiëren valt. De kwaliteit die wordt geleverd binnen de ‘veiligheidsketen’ (pro-actie – preventie – preparatie – repressie – nazorg) laat zich ook niet in één definitie vangen. Daarbij komt dat binnen de veiligheidsketen diverse partijen een rol spelen in het bewerkstelligen van de aanwezige kwaliteit van brandveiligheid. Burgers, bedrijven en instellingen, gemeenten en de brandweer dragen hierbinnen elk een eigen (deel)verantwoordelijkheid en beïnvloeden elkaar in belangrijke mate. Belangrijk in dit verband is ook de balans die aanwezig dient te zijn tussen de inspanningen in de repressieve- en die in de preventieve brandweezorg. Zo kunnen versterkingen in de preventieve brandweezorg (na aangetoonde resultaten) soms leiden tot verlaging van de benodigde inspanningen in de repressieve brandweezorg.

Repressieve brandweezorg maakt maar een klein deel uit van de totale brandweezorg. De planmatige voorbereiding daarop, de preparatie, bepaalt vooral de kwaliteit van de repressieve brandweezorg. Elementen als ‘voldoende personeel’, ‘goed opgeleid en geoefend’, ‘adequaat materieel en materiaal’ en ‘op tijd’ zijn daarbij aan de orde. Deze zijn min of meer meetbaar en normeerbaar. Voorbeelden hiervan zijn de beschrijving van de standaardbezetting van een basisbrandweereenheid, de beschreven opleidingen voor de diverse functies in het Besluit personeel veiligheidsregio’s, de methodiek in de herziene Leidraad Oefenen en de standaardbestekken voor brandweervoertuigen. Voor ‘op tijd’ is inmiddels ook een ‘wettelijke’ norm vastgelegd. In het Bvr zijn voor diverse gebruikscategorieën ‘tijdnormen’ benoemd waarbinnen de brandweereenheid ter plaatse moet zijn.

Ten slotte is het deskundig en effectief bestrijden van een incident van belang voor de kwaliteit van de repressieve brandweezorg, maar dit is slecht meetbaar.

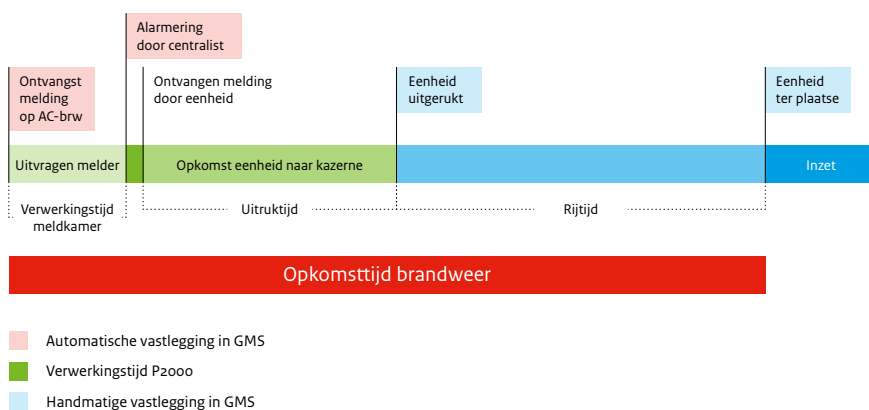
Tussen al deze elementen die de totale kwaliteit van de brandweezorg bepalen, is opkomsttijd maar een klein aspect. Door de sterke focus in het Bvr op opkomsttijd moet er voor worden gewaakt dat hieraan niet een bovenmatig groot belang wordt toegekend.

¹⁹ Deze benadering verschilt per regio. Er zijn ook regio's die alleen de spoedeisende branden in bouwwerken meenemen in deze berekening.

2.3 Onnauwkeurigheid in meten van opkomsttijd

Naast het relatief beperkte belang van de opkomsttijd binnen de kwaliteit van de repressieve brandweerzorg, valt ook op het 'meten' van de opkomsttijd en de vergelijking met de tijdnormen uit het Bvr het nodige af te dingen. Opkomsttijd valt uiteen in drie delen, te weten: de verwerkingstijd van de alarmcentrale, de uitruktijd en de rijtijd. De opkomsttijd start als de centralist de melding aanneemt en stopt wanneer de brandweereenheid ter plaatse is.

Figuur 1 Schematische weergave opkomsttijd en elementen daarvan



Verwerkingstijd

De verwerkingstijd start feitelijk bij de eerste handeling die de centralist pleegt in het GMS. Vóór dit moment verstrijkt ook tijd die niet meetelt in de verwerkingstijd. Deze bestaat uit de tijd tussen de ontvangst van de melding op de 112-centrale en het doorgeven aan het desbetreffende meldkameronderdeel (politie, brandweer of ambulancedienst). Indien de melding gebeurt via een mobiele telefoon, komt daar nog de tijd bij tussen de ontvangst van de melding op de meldkamer van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de doorgifte van die melding naar de regionale 112-centrale. De registratie van deze tijden vindt plaats in verschillende systemen, zodat ze bijzonder lastig in dit onderzoek samengevoegd kunnen worden. Daardoor is deze 'KLPD'-tijd buiten dit onderzoek gehouden.

Het GMS registreert automatisch de aanname van de melding en het alarmeren van de betreffende brandweereenheid. Bij automatische meldingen via het OMS kan deze verwerkingstijd zeer kort zijn (circa 20 seconden), omdat het uitrukvoorstel en de alarmering vrijwel automatisch kunnen verlopen. Een 112-melding waarbij de centralist aan de melder nog een groot aantal vragen moet stellen om vast te stellen welke brandweerinzet benodigd is, kost veel meer tijd, soms tot 2,5 minuten.

Uitruktijd

De uitruktijd start bij het ontvangen van de melding door de brandweereenheid en het daadwerkelijk uitrukken van de eenheid. Omdat het GMS de ontvangst van de melding door de brandweereenheid niet registreert, wordt de tijd waarop de centralist de alarmering verstuurt als begin van de uitruktijd gezien. Tussen het activeren van de alarmeringscomputer en het ontvangen van de alarmmelding op de alarmontvangers van de brandweerlieden zit echter een tijdspanne van 7 tot 20 seconden, de tijd die het alarmeringsnetwerk P2000 nodig heeft om de melding te verzenden. De vertragingstijd van het P2000-netwerk is daarmee dus onderdeel geworden van de uitruktijd van de brandweereenheid.

De uitruktijd stopt op het moment waarop de eenheid daadwerkelijk uitrukt. Het GMS legt het moment vast waarop vanuit de eenheid de statusmelding²⁰ 'uitgerukt' wordt verzonden (dit gebeurt in de meeste regio's door middel van automatische statusmeldingen). Het moment waarop de bevelvoerder of chauffeur op de betreffende statusknop drukt (of handmatig het bericht verzendt) kan echter vroeger of later liggen dan het werkelijke moment. Er kan al gedrukt worden als de laatste persoon aan komt lopen om in het voertuig plaats te nemen, maar er kan, door de hectiek van het moment, ook pas gedrukt worden als het voertuig al lang is uitgerukt. En soms vergeet men deze statusmelding geheel.

Rijtijd

De rijtijd start bij de statusmelding 'uitgerukt' en stopt bij de statusmelding 'ter plaatse'. Gelet op de opmerking bij uitruktijd kan het eerder of later doen van de statusmelding 'uitgerukt' dus invloed hebben op de rijtijd. Dit lijkt binnen het geheel van de opkomsttijd niet van belang, maar wanneer op een van de elementen in de opkomsttijd sturing noodzakelijk is, dient wel van de goede informatie gebruik te worden en die blijkt dus niet altijd betrouwbaar. Zo is ook de statusmelding 'ter plaatse' vatbaar voor 'meefouten'. Deze kan al worden gegeven wanneer de brandweereenheid de betreffende straat inrijdt, maar ook pas als de eerste bevelen door de bevelvoerder al gegeven zijn. Ook kan deze statusmelding worden gegeven als het voertuig voor de deur staat van het flatgebouw waar de brand woedt, maar is de eenheid dan 'ter plaatse' als de brand op de twaalfde verdieping is?

Slechts het tijdsverschil tussen de aanname van de melding en tijd waarop de brandweereenheid ter plaatse is, is van belang voor de opkomsttijd. Daarmee wordt een deel van de bovengenoemde 'meefouten' minder belangrijk, met uitzondering van die in de statusmelding 'ter plaatse'. Het meten en registreren van (elementen van) de opkomsttijd is, zoals hierboven beschreven, geen exacte wetenschap en kan dat ook nooit worden. Daarom dient het trekken van conclusies uit de opkomsttijden of het vergelijken daarvan met de tijdnormen met de nodige voorzichtigheid en besef van de onnauwkeurigheid gedaan te worden.

.....
²⁰ Uitgerukte brandweereenheden kunnen informatie over hun inzetstatus, zoals 'uitgerukt', 'ter plaatse', 'geautomatiseerd aan de meldkamer doorgeven door het indrukken van de betreffende statusknop in het voertuig. De statusmelding wordt verzonden via C2000 en op de meldkamer automatisch geregistreerd in het GMS.

2.4 Eerdere onderzoeken

Onderzoeken van de Inspectie OOV

Begin 2007 publiceerde de Inspectie OOV het rapport ‘Bestuurlijke aansturing brandweezorg’²¹. Dit betrof een onderzoek naar de bestuurlijke betrokkenheid van de burgemeester, het college van B&W en de gemeenteraad bij het aansturen van de brandweer, waarbij is gekeken of het bestuur inzicht had in de prestaties op een aantal hoofdtaken van de brandweer. Naast de opkomsttijden betrof dit onder meer het opleiden en oefenen en het verlenen van gebruiksvergunningen. Uit het onderzoek bleek dat het overgrote deel van de gemeentelijke brandweerkorpsen geen inzicht had in de eigen opkomstprestaties. Wegens het ontbreken van een adequate analyse van de gerealiseerde opkomsttijden kon niet worden aangegeven of de brandweer wel of niet binnen de tijdnorm opkwam. Daar ook gemeentebesturen hier niet vaak naar informeerden waren er onvoldoende mogelijkheden om te sturen op de opkomsttijden van de brandweer.

Als vervolg hierop voerde de Inspectie OOV in de loop van 2007 het onderzoek “Operationele Prestaties Brandweer ‘Opkomsttijden’, Knelpunten en oplossingen”²² uit. Hierbij is onderzocht wat de opkomsttijden van de gemeentelijke brandweerkorpsen waren op basis van de elementen ‘verwerkingstijd meldkamer’, ‘uitruktijd’ en ‘rijtijd’. De Inspectie OOV constateerde dat een neerwaartse trend in de repressieve prestaties van de brandweer aanwezig leek te zijn ten opzichte van onderzoeken uit het begin van de jaren negentig en vond dat ‘verontrustend’. Exacte gegevens op basis waarvan heldere kwantitatieve conclusies konden worden getrokken, waren in 2007 niet aanwezig. De enige beschikbare bron was het databestand van het CBS waarvan bekend was dat het in die tijd niet goed gevuld werd door de brandweerkorpsen.

Voorts bevatte het rapport een analyse van de knelpunten die hieraan ten grondslag lagen. Ook is geïnventariseerd welke oplossingen het brandweerveld zelf al had bedacht om de knelpunten weg te nemen of te verminderen. Dit leverde een breed scala aan ideeën en good-practices op die brandweer en bestuur konden inspireren tot het nemen van maatregelen om de opkomsttijden te verbeteren. In zijn beleidsreactie²³ gaf de toenmalige minister van BZK aan met zorg kennis te nemen van de bevindingen van de Inspectie OOV. De minister stelde een vergelijkbaar kwaliteitsniveau van brandweezorg in elke regio te willen hebben en besloot daartoe de tijdnormen wettelijk te willen verankeren. In het op de Wvr gebaseerde Bvr zijn vervolgens per gebruiksfunctie tijdnormen opgenomen.

Overige van belang zijnde onderzoeken

Het NIFV heeft in de loop der jaren een aantal onderzoeken uitgevoerd die betrekking hebben op de context van opkomsttijden. Van belang hierbij zijn:

- Registratie fysieke veiligheid: Een inventariserend onderzoek naar gegevensregistratie over incidentbestrijding, augustus 2010.

²¹ Bestuurlijke aansturing brandweezorg, 9 februari 2007.

²² Operationele Prestaties Brandweer ‘Opkomsttijden’, Knelpunten en oplossingen, december 2007, zie E-bijlage 5.

²³ Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nr. 2007-526507, 10 december 2007.

- Fatale woningbranden 2003, 2008, 2009 en 2010: een vergelijking, juni 2011.
Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste dodelijke slachtoffers bij brand al zijn gevallen vóór de ontdekking of de melding van de brand. In circa 80% van de gevallen zijn zij ter plaatse overleden. Op basis hiervan concludeert de Inspectie VenJ dat eerdere aankomst (met enkele minuten) van de brandweer maar in beperkte mate bijdraagt aan het vergroten van de overlevingskans van slachtoffers, zeker gelet op de direct noodzakelijke medische hulp aan deze personen en de maximale opkomsttijd van ambulances van 15 minuten.
- Verbetering brandveiligheid: gebruik brandkrommen in Nederland, mei 2009.
Uit dit onderzoek blijkt dat alle in Nederland gebruikte ‘brandmodellen’ sterke vereenvoudigingen zijn van de ontwikkeling van (sommige) fysische eigenschappen van branden die in werkelijkheid zeer complex van aard zijn. Geen van de gebruikte modellen houdt daarbij gelijktijdig rekening met alle belangrijke factoren die de overlevingskans bij brand bepalen, zoals temperatuurverloop, hittestraling, rookproductie en toxiciteit van de rook.
De Inspectie VenJ concludeert hieruit dat een duidelijk te definiëren ‘omslagpunt’ voor welk moment de brandweer zijn inzet gepleegd moet hebben om de overlevingskansen van de aanwezigen ten gunste te keren zeer moeilijk te bepalen is. Daarvoor zijn de omstandigheden veel te complex.

2.5 Politiek/bestuurlijke aandacht

Het onderwerp opkomsttijden blijft bij en na de invoering van de Wvr en het Bvr op de maatschappelijke en de politiek/bestuurlijke agenda staan. In de Tweede Kamer en gemeenteraden worden vragen gesteld over de daadwerkelijke prestaties van de brandweer en of de wettelijke opkomsttijden gehaald (kunnen) worden. Mede naar aanleiding van verontrustende signalen agendeert de Tweede Kamer het onderwerp in 2011 opnieuw. Bekend is dat de bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot de regionale dekkingsplannen nog niet in alle regio’s is afgerond. De minister van VenJ wil daar niet op wachten, maar snel duidelijkheid kunnen geven over de prestaties van de brandweer. In zijn brief van 24 mei 2011²⁴ aan de Tweede Kamer geeft hij aan dat hij, samen met het Veiligheidsberaad, de Inspectie VenJ heeft gevraagd onderzoek te doen naar de opkomsttijden van de brandweer: *‘De inspectie zal in het onderzoek helderheid verschaffen over de prestaties van de brandweer in relatie tot de vastgestelde wettelijke opkomsttijden, nagaan in hoeverre de veiligheidsregio’s de opkomsttijden bestuurlijk hebben vastgesteld en welk kader daarvoor wordt gehanteerd.’*

In besturen van veiligheidsregio’s heeft het onderwerp ook grote aandacht. Als gevolg van de verplichting uit de Wvr een beleidsplan met een daarin begrepen dekkingsplan op te stellen, staan opkomsttijden en brandweerdekking ook hoog op de agenda. Regionale brandweerorganisaties en hun besturen worstelen met de vraag hoe zij kunnen voldoen aan het gestelde in het Bvr en tegelijkertijd het hoofd kunnen bieden aan diverse externe ontwikkelingen. Teruglopende beschikbaarheid van vrijwilligers, een aantal van de conclusies van de commissie Mans²⁵, door gemeenten opgelegde

²⁴ Brief minister van Veiligheid en Justitie, 29517, nr. 49, 24 mei 2011.

²⁵ De commissie Mans concludeert in ‘Inzet Gereed’, Financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden, Commissie Mans, 15 juni 2010, zie E-bijlage 6, dat de lineaire kostenstijging van de brandweer omgebogen kan worden door de werkwijze, de kerntaken van de brandweer en de schaalgrootte waarop taken uitgevoerd worden te heroverwegen

bezuinigingen en de groeiende overtuiging dat niet elke uitruk naar brand met zes brandweermensen hoeft plaats te vinden, komen samen in het op te stellen dekkingsplan. Het brandweermanagement en de besturen staan daarbij voor lastige keuzes. Complicerende factor daarbij is dat cijfers om diverse keuzes te onderbouwen, in veel regio's ontbreken.

3 Bevindingen en analyse

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de Inspectie VenJ opgenomen. Ook wordt een landelijk beeld gegeven van de stand van zaken in de veiligheidsregio's betreffende de dekkingsplannen en de opkomsttijden. Dit landelijk beeld is gebaseerd op de afzonderlijke regiobeelden, die als bijlagen op de CD-rom in dit rapport gevoegd zijn.

3.1 Inleiding

Gebleken is dat de systematiek van het Bvr waarin tijdnormen beschreven staan waaraan de brandweer dient te voldoen, tenzij het bevoegd gezag hiervan gemotiveerd afwijkt, een sterke focus legt op de 'opkomsttijd' als maat voor de kwaliteit van de brandweezorg. Deze bestaat echter uit meer kwaliteitskenmerken in zowel de preventieve als repressieve brandweezorg die nu onderbelicht dreigen te raken.

Gebleken is dat de regio's weliswaar opkomsttijden registreren in het GMS, maar dat slechts vijf regio's deze opkomsttijden ook koppelen aan de betreffende tijdnormen. Pas na deze koppeling is analyse van de feitelijk geleverde prestaties mogelijk en kan het bestuur inzicht hierin worden geboden.

Niet alle regio's beschikken meer over hun eigen GMS-gegevens. Van de regio Groningen zijn zelfs voor een deel van de onderzoeksperiode in het geheel geen gegevens meer beschikbaar.

3.2 Landelijk beeld stand van zaken dekkingsplannen

De Wvr stelt in de artikelen 14 en 15 dat een regio dient te beschikken over een vastgesteld beleidsplan waarin in ieder geval *'de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen'* zijn opgenomen. In de praktijk heet dit het 'dekkingsplan'.

Het beleidsplan moet mede gebaseerd zijn op het vastgestelde risicoprofiel dat in artikel 15 Wvr genoemd wordt en waarover een regio eveneens dient te beschikken.

Het dekkingsplan moet de tijdnormen bevatten die door de brandweer behaald dienen te worden. Het Bvr geeft daaraan richting door per gebruikscategorie tijdnormen te geven waaraan voldaan moet worden. Als een bestuur voor bepaalde locaties tijdnormen vaststelt die daarvan afwijken, moet het bestuur dit motiveren. Wat in die zin 'locaties' zijn, is in het Bvr, noch in de Wvr nader gespecificeerd. In brieven aan verschillende gemeenten²⁶ heeft de minister van VenJ zijn standpunt hierin inmiddels weergegeven. Hij stelt dat slechts op objectniveau gemotiveerde afwijkingen van de normen uit het Bvr mogelijk zijn en dat 'compenserende maatregelen' om het verlies in veiligheidsniveau op te vangen deel van de motivering moeten vormen. Meer generieke afwijkingen, voor grotere gebieden of de hele regio acht hij niet toelaatbaar. Deze uitleg in 'enge' zin (op objectniveau), levert de regio's een forse administratieve last op en een uitleg in 'ruime' zin (wellicht zelfs tot op het niveau van een geheel dorp binnen een regio) zet het bestuur onvoldoende aan na te denken over risicodifferentiaties en de consequenties daarvan voor de repressieve brandweezorg. Het gevaar van al te gemakkelijk generiek afwijken ligt dan op de loer. Een nadere definiëring van het begrip 'locatie' is dus dringend gewenst.

²⁶ Brieven aan de gemeenten Peel en Maas, Reusel-De Mierden en Zijpe.

De Inspectie VenJ heeft in kaart gebracht wat de stand van zaken is met betrekking tot het hebben van een dekkingsplan conform de Wvr en qua inhoud conform het Bvr.

Aan de regio's is gevraagd of zij in een dekkingsplan de opkomsttijden voor de brandweer hebben vastgelegd en of dit plan bestuurlijk is vastgesteld. Ook is gevraagd naar de in het dekkingsplan gehanteerde tijdnormen, of deze afwijkend zijn van de normen uit het Bvr, wat de motivering daarvan is en of deze zijn bekrachtigd door het bestuur.

Als peildatum is 23 december 2011 aangehouden.

Dit geeft het volgende beeld:

Tabel 4 Overzicht stand van zaken dekkingsplannen en tijdnormen in de veiligheidsregio's

Veiligheidsregio		Dekkingsplan			Tijdnormen		
		Nieuw plan ná Wvr	Bestaand plan 'herbevestigd'	Oud plan	Conform Bvr	Beperkt afwijkend	Totaal afwijkend
1	Groningen		✓		✓		
2	Fryslân			✓			✓
3	Drenthe	✓					✓
4	IJsselland		✓		✓		
5	Twente		✓			✓	
6	Noord- en Oost-Gelderland		✓		✓		
7	Gelderland-Midden		✓			✓	
8	Gelderland-Zuid		✓			✓	
9	Utrecht		✓		✓		
10	Noord-Holland Noord	✓			✓		
11	Zaanstreek-Waterland		✓			✓	
12	Kennemerland		✓		✓		
13	Amsterdam-Amstelland		✓			✓	
14	Gooi en Vechtstreek			✓		✓	
15	Haaglanden	✓			✓		
16	Hollands Midden	✓			✓		
17	Rotterdam-Rijnmond		✓			✓	
18	Zuid-Holland Zuid			✓		✓	
19	Zeeland		✓			✓	
20	Midden- en West-Brabant	✓				✓	
21	Brabant-Noord		✓		✓		
22	Brabant-Zuidoost			✓		✓	
23	Limburg-Noord	✓					✓
24	Zuid-Limburg	✓					✓
25	Flevoland		✓		✓		

Over de aanwezigheid van dekkingsplannen blijkt:

- Zeven van de vijftientig veiligheidsregio's hebben een dekkingsplan dat is gebaseerd op een actueel risicoprofiel en is vastgesteld vóór 23 december 2011 (in de tabel: 'Conform Wvr').
- Veertien van de vijftientig veiligheidsregio's hebben een dekkingsplan dat de feitelijke stand van zaken van de repressieve brandweezorg beschrijft. De regio's noemen dit vaak 'Dekkingsplan 1.0', de 'status quo' of de 'ist-situatie' (in de tabel: 'In ontwikkeling'). Enerzijds onderzoeken de regio's nu met welke maatregelen of aanpassingen van de organisatie zij beter kunnen gaan voldoen aan het Bvr. Anderzijds onderzoeken zij waar afwijken op de normen uit het Bvr (en onder welke voorwaarden) mogelijk of noodzakelijk is. Dit moet resulteren in een nieuw dekkingsplan wat de regio's het 'Dekkingsplan 2.0' of de 'soll-situatie' noemen.
- Vier regio's hanteren nog het 'oude' dekkingsplan dat van kracht was voordat de Wvr in werking trad (in de tabel: 'Oud').

Uit de inhoud van de (concept) dekkingsplannen blijkt dat:

- Tien van de vijftientig veiligheidsregio's de tijdnormen uit het Bvr integraal hebben overgenomen (in de tabel: 'Conform Bvr').
- Elf andere regio's in grote lijnen nog de tijdnormen uit de Handleiding of de Leidraad hanteren, soms met geringe aanpassingen (in de tabel: 'Beperkt afwijkend').
- De overige vier regio's fundamenteel andere tijdnormen hebben vastgesteld of dit binnenkort van plan zijn (in de tabel: 'Geheel afwijkend'). Deze afwijkingen kennen de volgende variaties:
 - Een algemeen geldende tijdnorm voor de gehele regio (bijvoorbeeld 15 minuten).
 - Een ophoging van de normen uit het Bvr met 50% (5 minuten wordt 7,5 minuten, 6 wordt 8 minuten, 8 wordt 12 minuten en 10 wordt 15 minuten).
 - Een afwijking op objectcategorie.
 - Een bepaling op straatniveau van de te bereiken opkomsttijd.
- Regio's uiteenlopende argumenten hanteren om af te wijken van de tijdnormen uit het Bvr. Een algemene lijn die voor alle regio's toepasbaar zou kunnen zijn, valt hieruit niet te destilleren.
- Dekkingsplannen berekende verwachtingen van de repressieve zorg zijn. Doordat de regio's geen of maar zeer beperkte gegevens hebben van de feitelijk gerealiseerde opkomsttijden, kan de vergelijking met de werkelijkheid niet gemaakt worden. Daardoor ontbreken de argumenten om een dekkingsplan te kunnen bijsturen.
- Geen enkele regio heeft (op objectniveau) de objecten die niet binnen de van toepassing zijnde tijdnormen bereikt kunnen worden als zodanig aangewezen. Evenmin is gemotiveerd waarom dat zo is. Ook zijn op dat niveau geen 'compenserende' maatregelen getroffen om het veiligheidsniveau weer op peil te brengen.

3.3 Landelijk beeld gerealiseerde opkomsttijden

Dit hoofdstuk geeft de gerealiseerde opkomsttijden ten opzichte van de normen uit het Bvr weer. Aansluitend daaraan is een paragraaf gewijd aan de betrouwbaarheid van de resultaten en worden twee elementen die deel uitmaken van de opkomsttijd, de meldkamerwerkingstijd en de uitruktijd, afzonderlijk belicht.

In dit hoofdstuk wordt veelvuldig het begrip 'bandbreedte' gebruikt en grafisch weergegeven. Feitelijk is deze bandbreedte het verschil tussen de 20- en 80-percentiel van alle gerealiseerde tijden. Deze statistisch gebruikelijke methode is nader uitgelegd in de onderzoeksverantwoording in bijlage III.

De resultaten van het onderzoek naar opkomsttijden zijn gepresenteerd in grafieken, zowel van het landelijke beeld als uitgesplitst per regio.

Het landelijke beeld bevat de volgende grafieken:

- Het landelijke beeld van gerealiseerde opkomst binnen de normen van het Bvr, in aantallen en in procenten.
- De gerealiseerde opkomst per regio binnen de normen van het Bvr, uitgesplitst naar aard van de melding (112- en OMS-meldingen).
- De gerealiseerde opkomst per regio binnen de normen van het Bvr, uitgesplitst naar soort bezetting (beroeps²⁷, vrijwillig²⁸ en gemengd²⁹).

De opkomsttijd bevat twee elementen die in de veiligheidsregio's beïnvloedbaar zijn, namelijk de meldkamerwerkingstijden en de bandbreedte van de uitruktijden per regio. De grafieken met informatie over deze twee elementen zijn tevens in het landelijke beeld opgenomen omdat vooral de vergelijking met andere regio's tot inzicht kan leiden over de mate van beïnvloedbaarheid in de regio's. Dit betreft de volgende grafieken:

- De meldkamerwerkingstijden per regio, uitgesplitst naar aard van de melding (112- en OMS-meldingen).
- De bandbreedte van de uitruktijden per regio, uitgesplitst naar soort bezetting (beroeps, vrijwillig en gemengd).

De grafieken zijn in de paragrafen 3.3.1 tot en met 3.3.5 opgenomen.

De regiobeelden bevatten de volgende informatie:

- De organisatie van de brandweer in de regio.
- Of het geldende dekkingsplan actueel en bestuurlijk vastgesteld is.
- Welke tijdnormen in het dekkingsplan zijn opgenomen, die uit het Bvr of daarvan afwijkende tijdnormen. Indien afwijkende normen zijn opgenomen, welke motivering de regio daarvoor hanteert.
- De gerealiseerde opkomsttijden ten opzichte van de tijdnormen uit het Bvr, in aantallen en percentages.
- De gerealiseerde opkomsttijden ten opzichte van de tijdnormen uit het dekkingsplan, in percentages.

²⁷ In feite betreft dit 24-uurs gekazerneerde bezettingen, in het spraakgebruik worden dit beroepsbezettingen genoemd. In dit rapport is daarom ook voor deze term gekozen.

²⁸ In feite zijn betreft dit niet-gekazerneerde bezettingen, in het spraakgebruik worden dit vrijwillige bezettingen genoemd. In dit rapport is daarom ook voor deze term gekozen.

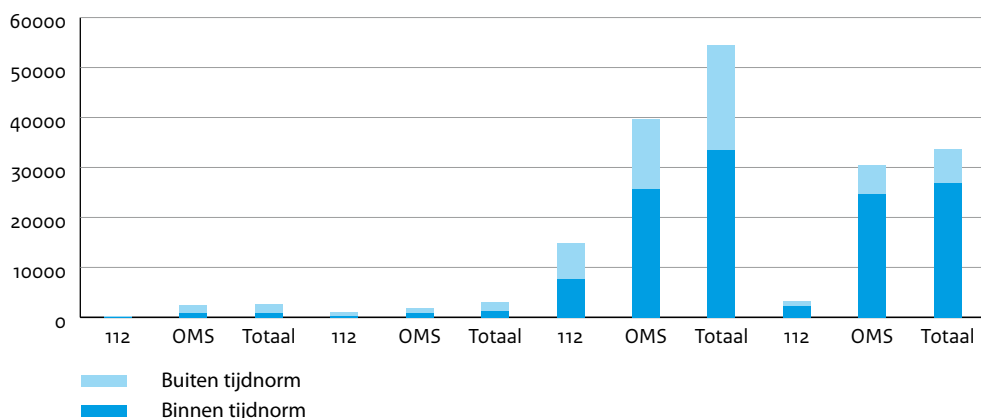
²⁹ Dit betreft alle mengvormen van gekazerneerde en niet-gekazerneerde bezettingen.

Overzichten of grafieken van rijtijden zijn niet opgenomen, omdat deze vooral afhankelijk zijn van de feitelijke incidentlocaties in de regio. Daardoor kunnen deze per jaar veranderen zonder dat de betreffende regio daar invloed op heeft. Landelijk vergelijkingsmateriaal om te bezien of de rijtijden in de loop der jaren een toe- of afname te zien geven (bijvoorbeeld ten gevolge van de veranderende verkeersintensiteit), is ook niet voorhanden.

NB. De door de Inspectie VenJ berekende percentages waarin objecten binnen de geldende tijdnormen bereikt worden en de ‘dekkingspercentages’ in dekkingsplannen zijn verschillende begrippen. Een dekkingsplan is een ‘verwachting’ over de repressieve dekking, terwijl dit onderzoek de feitelijk gerealiseerde prestaties weergeeft. In de regio’s dient een vergelijking gemaakt te worden tussen de verwachte en gerealiseerde opkomsttijden, zodat op basis daarvan een oordeel kan worden gevormd over de realiteitswaarde van het dekkingsplan en het eventueel kan worden bijgesteld.

3.3.1 Het landelijke beeld

Figuur 2 Gerealiseerde opkomsttijden versus de tijdnormen uit het Bvr in aantallen



Direct zichtbaar in de grafiek is het geringe aantal uitrukken naar objecten met een tijdnorm van 5 of 6 minuten (2.555, respectievelijk 3.015). De uitrukken naar objecten met een tijdnorm van 8 en 10 minuten vormen het grootste aantal (54.405, respectievelijk 33.633). Het totaal aantal incidenten dat, na filtering, in dit onderzoek betrokken is, bedraagt 93.608. Daarvan hebben 19.385 incidenten betrekking op 112- en 74.223 op OMS-meldingen. Omdat OMS-meldingen een relatief kortere meldkamer verwerkingstijd hebben dan 112-meldingen, worden deze ook vaker binnen de tijdnorm bereikt dan uitrukken op basis van 112-meldingen.

In tabelvorm:

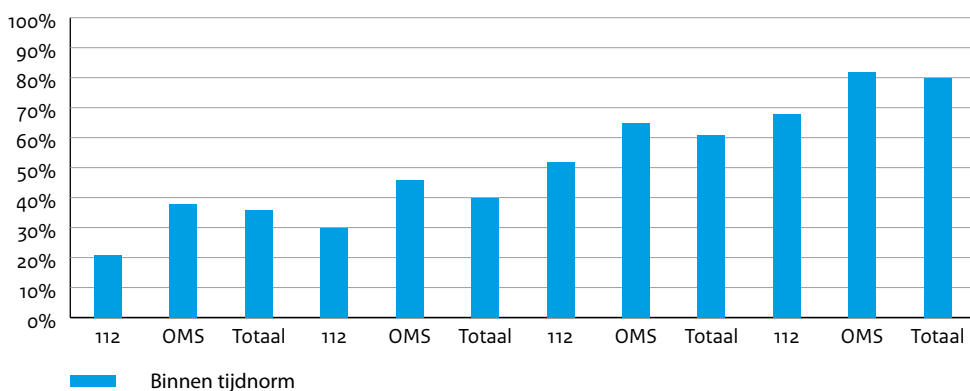
Tabel 5 Gerealiseerde opkomsttijden binnen tijdnormen Bvr in aantallen en procenten

	Aantallen		In procenten		Totaal
	Binnen tijdnorm	Buiten tijdnorm	Binnen tijdnorm	Buiten tijdnorm	
112-meldingen	10.309	9.076	53%	47%	19.385
OMS-meldingen	52.252	21.971	70%	30%	74.223
	62.561	31.047	67%	33%	93.608

De Inspectie VenJ concludeert uit de beschikbare GMS-databestanden dat de (brandweerkorpsen in de) regio's bij 1.364 uitrukken niet alleen de betreffende tijdnorm, maar ook de maximale opkomsttijd van 18 minuten hebben overschreden. Nadere analyses, op incidentniveau, in de regio's wijzen wellicht uit dat een aantal van deze overschrijdingen te wijten is aan 'onjuiste' gegevens in de GMS-databestanden, zoals statusmeldingen die veel te laat zijn gedaan. De Inspectie VenJ kan dergelijke analyses, vanwege het detailniveau, niet zelf maken en laat dit daarom over aan de regio's.

Onderstaande grafiek laat zien in welk percentage de uitrukken naar objecten met de verschillende tijdnormen binnen die tijden plaats vinden. De objecten met een lage tijdnorm (5 en 6 minuten) worden maar in circa 40% van de gevallen binnen de tijdnorm bereikt. In deze categorie bevinden zich echter wel de objecten met het grootste risico, zoals tehuizen voor verminderd zelfredzame personen.

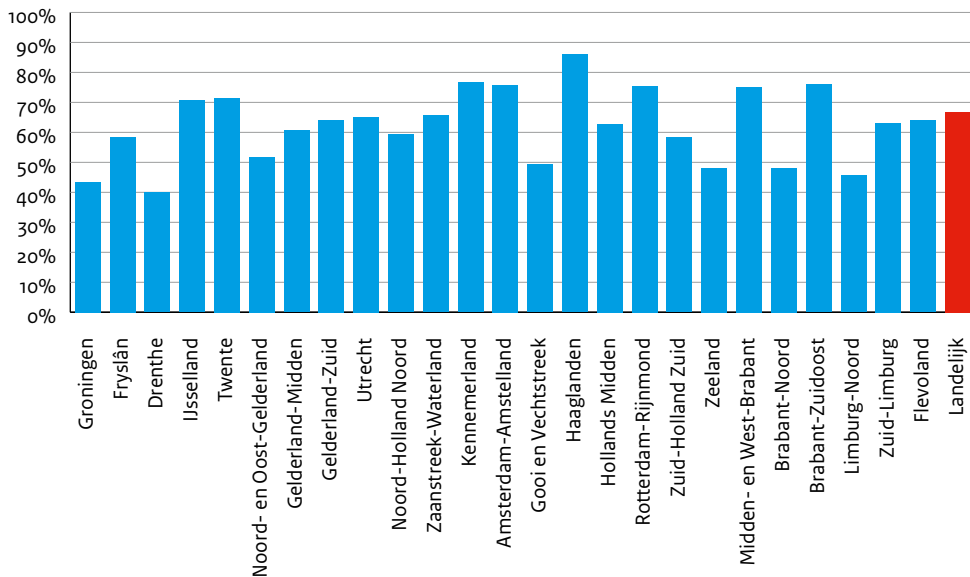
Figuur 3 Gerealiseerde opkomst binnen tijdnormen Bvr in percentages



In 1,5% van alle incidenten wordt niet alleen de betreffende tijdnorm overschreden, maar ook de maximale opkomsttijd van 18 minuten.

Onderstaande grafiek toont de prestaties die in de verschillende regio's gerealiseerd worden in het binnen de Bvr-normen bereiken van alle in het onderzoek betrokken incidenten. Opvallend zijn de grote verschillen tussen regio's. Deels zijn deze te verklaren door de dichtheid van brandweerposten in meer 'stedelijke' regio's, vooral als dit posten met een beroepsbezetting zijn. Die regio's scoren alle (en soms ruim) boven het landelijk gemiddelde van 67%.

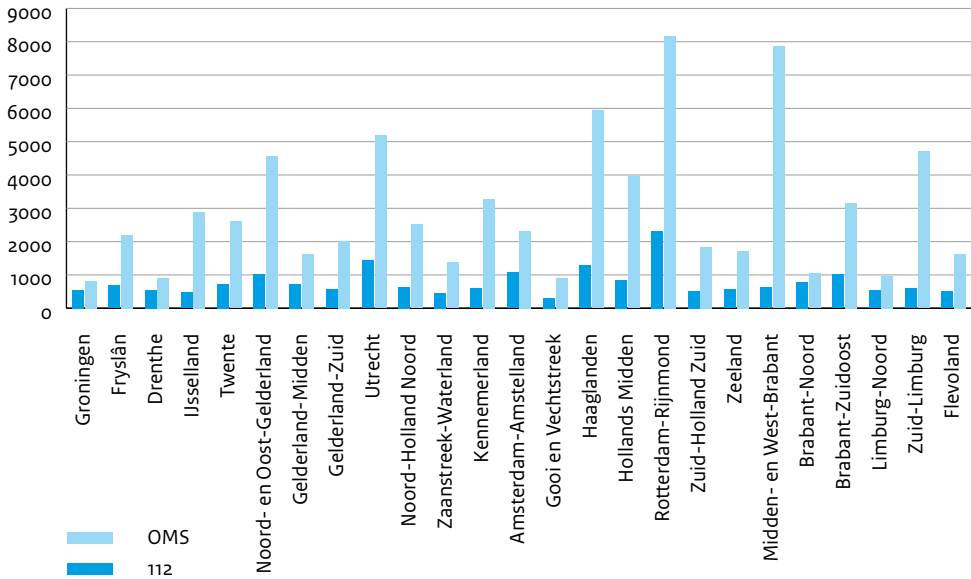
Figuur 4 Gerealiseerde opkomst per regio binnen normen Bvr in procenten (alle incidenten)



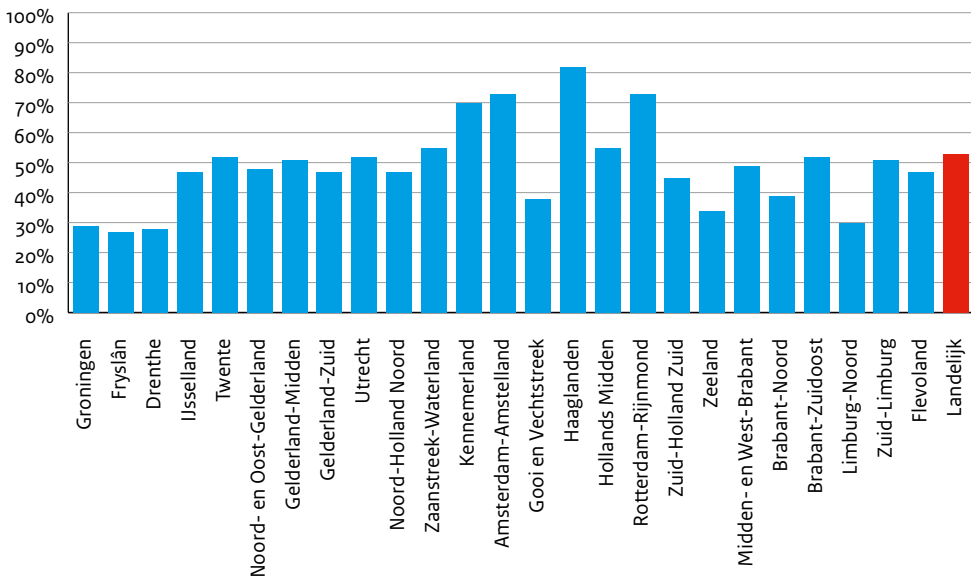
3.3.2 Prestaties in de regio's naar aard van de melding

Een uitsplitsing van de incidenten naar '112-meldingen' en 'OMS-meldingen' laat het volgende beeld zien:

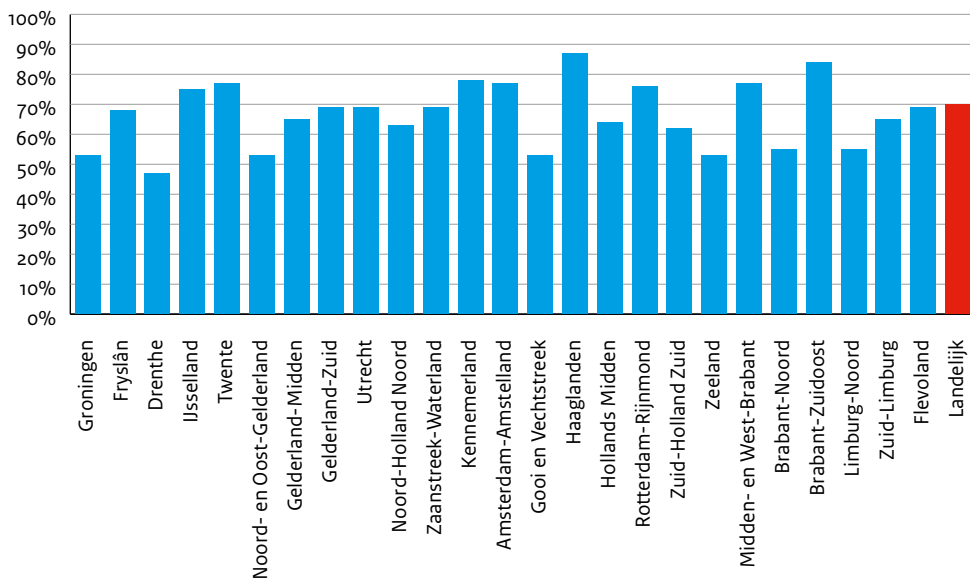
Figuur 5 Aantallen incidenten per regio, uitgesplitst in 112- en OMS-incidenten



Figuur 6 Gerealiseerde opkomst per regio binnen normen Bvr in procenten (112-meldingen)



Figuur 7 Gerealiseerde opkomst binnen tijdnormen Bvr in procenten (OMS-meldingen)



Het landelijk gemiddelde percentage uitrukken 112-meldingen dat binnen de betreffende tijdnormen wordt bereikt, bedraagt 53%. Slechts vier regio's scoren daar ruim boven.

Uitrukken naar aanleiding van een 112-melding worden in een beduidend kleiner aantal gevallen binnen de betreffende tijdnormen bereikt dan uitrukken bij een OMS-melding (53% ten opzichte van 70%). Hierbij is de kortere verwerkingstijd van de meldkamer bij OMS-meldingen een belangrijke factor.

Het hoge percentage uitrukken naar OMS-meldingen dat binnen de tijdnormen plaats vindt, samen met het relatief grote aandeel OMS-meldingen ten opzichte van 112-meldingen, maakt dit tot een zeer belangrijke factor in het landelijk totaalpercentage van 67%. Hierbij speelt een belangrijke ontwikkeling. Het Bouwbesluit 2012 vermindert voor een groot aantal categorieën bouwwerken de verplichting een brand automatisch door te melden aan de meldkamer van de brandweer. Dit leidt tot minder aansluitingen op het OMS en dus ook tot minder OMS-meldingen. Bij echte branden in deze objecten worden deze dus voortaan via 112 gemeld met een langere meldkamerwerkingsstijd tot gevolg. Dit heeft een negatief effect op het totaalpercentage. Ook de inspanningen die de regio's plegen om het aantal 'loze' meldingen terug te dringen heeft een dergelijk effect. Bij minder OMS-meldingen weegt het aandeel 112-meldingen zwaarder mee in het landelijk totaalpercentage en beïnvloedt dit dus negatief.

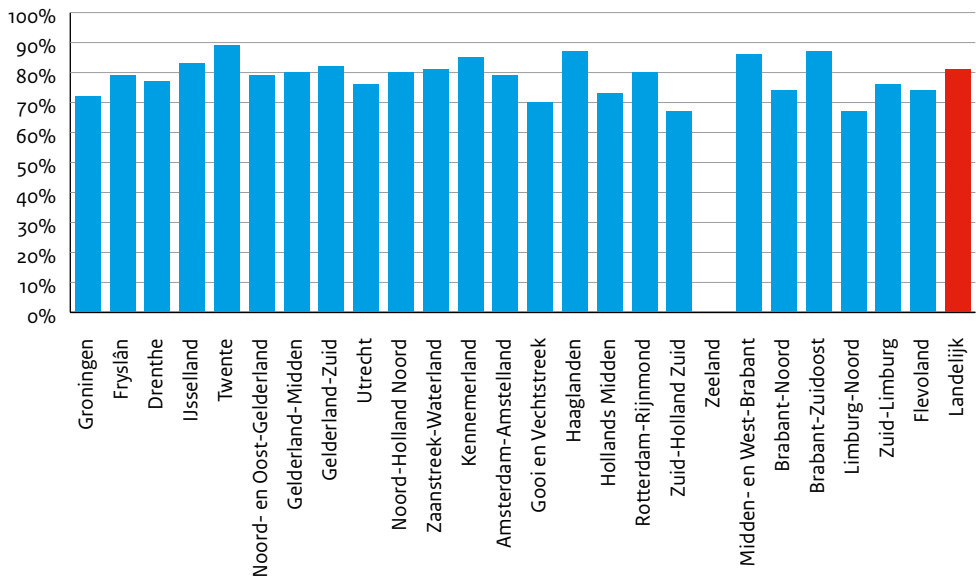
3.3.3 Prestaties in de regio's naar aard van de postbezetting

Naast de uitsplitsing op soort melding is deze ook gemaakt naar aard van de postbezetting, 'beroeps', 'vrijwillig' en 'gemengd'. Deze grafieken volgen hier.

Ter wille van de leesbaarheid van de grafieken is hier buiten beschouwing gelaten welk deel van het totaal aantal incidenten in een regio de verschillende soorten bezettingen voor hun rekening nemen. Deze gegevens zijn in de afzonderlijke regiobeelden wel weergegeven.

Verwacht mag worden dat de beroepsbezettingen in een veel groter percentage van de gevallen binnen de tijdnorm ter plaatse zijn dan dat bij vrijwillige of gemengde bezettingen het geval is. Dat blijkt ook uit de cijfers. Het gemiddelde percentage waarin beroepsbezettingen binnen de tijdnormen ter plaatse zijn, bedraagt 81%. Zij verzorgen samen daarbij 52% van het totaal aantal uitrukken. De spreiding tussen de percentages is bij beroepsbezettingen niet groot, zij scoren veelal tussen de 70% en 80%. Beroepsbezettingen bevinden zich over het algemeen in de 'stedelijke' omgevingen waardoor hun verzorgingsgebied relatief compact is (dus kortere rijtijden) en zij hebben een korte uitruktijd. Deze factoren beïnvloeden de percentages in positieve zin.

Figuur 8 Gerealiseerde opkomst beroepsbezettingen binnen tijdnormen Bvr per regio in procenten

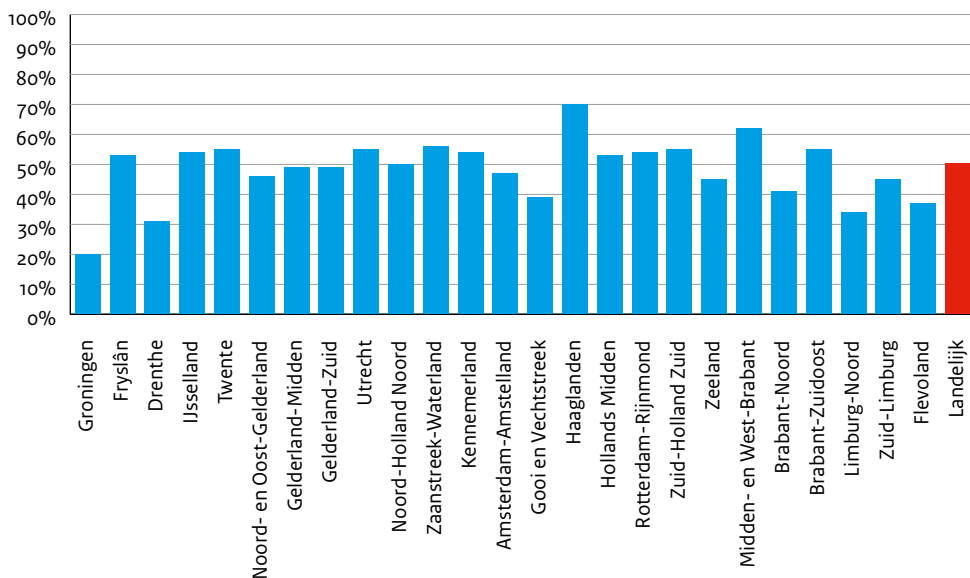


NB Zeeland kent geen post(en) met een pure beroepsbezetting en komt daarom niet voor in de grafiek.

De grafiek met behaalde percentages voor vrijwillige bezettingen toont een beeld met meer spreiding dan bij beroepsbezettingen. Vrijwillige bezettingen komen vooral voor in de minder stedelijke omgevingen. De dichtheid van brandweerposten is daar relatief laag waardoor een groot verzorgingsgebied per post ontstaat. Rijttijden zijn daardoor vaak langer. Daarbij komt dat met een gemiddelde meldkamerverwerkingstijd van 1,5 minuut en een uitruktijd van circa 4 minuten er nog maar 2,5 minuut rijtijd overblijft om bij een object met een tijdnorm van 8 minuten ter plaatse te komen. Objecten met een tijdnorm van 5 minuten kunnen in het geheel niet op tijd bereikt worden en objecten met een 6 minuten norm maar in uitzonderlijke gevallen.

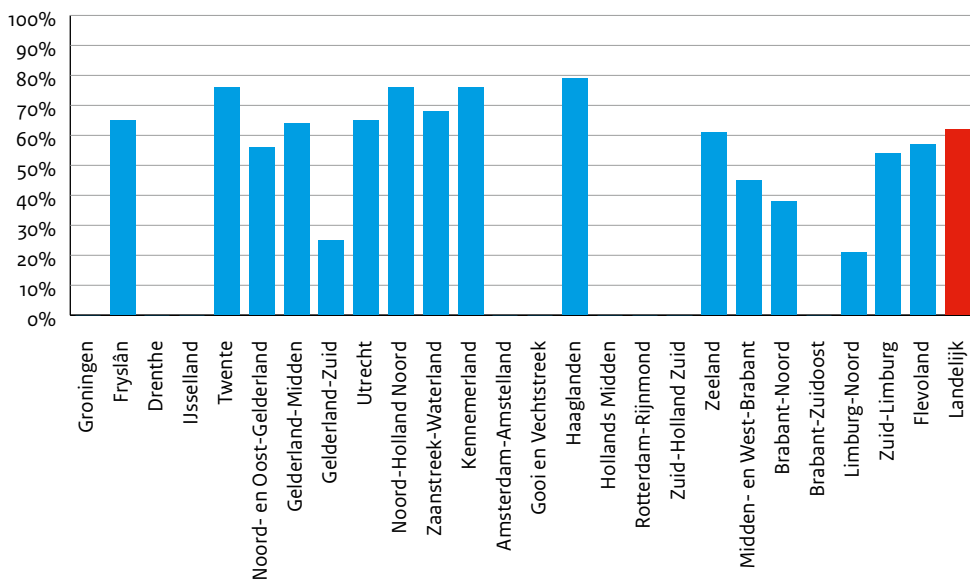
Vrijwillige bezettingen verzorgen circa 43% van het totaal aantal uitrukken en zijn daarbij in 50% van de gevallen binnen de geldende tijdnorm ter plaatse.

Figuur 9 Gerealiseerde opkomst vrijwillige bezettingen binnen tijdnormen Bvr per regio in procenten



De grafiek met behaalde percentages voor gemengde bezettingen is voor de volledigheid hieronder opgenomen. Vanwege de grote diversiteit in soorten mengvormen vallen geen conclusies aan deze grafiek te verbinden. Gemengde bezettingen verzorgen circa 5% van het aantal uitrukken en zijn daarbij in 62% van de gevallen binnen de geldende tijdnorm ter plaatse.

Figuur 10 Gerealiseerde opkomst gemengde bezettingen binnen tijdnormen Bvr per regio in procenten



NB. Waar geen gegevens in deze grafiek staan, komen de gemengde bezettingen niet in de betreffende regio's voor.

3.3.4 Meldkamerverwerkingstijden

De aanname van de melding is de start van het uitrukproces van de brandweereenheid. Meldingen kunnen op twee manieren op de meldkamer binnenkomen, als telefonische melding via de 112-centrale (112-melding) of als automatische melding via het OMS. Bij een OMS-melding ziet de centralist direct waarvan de melding afkomstig is en kan de alarmering van de brandweer vrij snel daarna gebeuren. Bij 112-meldingen moet de centralist de melder 'uitvragen' om vast te kunnen stellen waar de brand is, wat er brandt en of spoedeisend optreden van de brandweer is vereist. Dit kost uiteraard meer tijd dan een OMS-melding. Vanwege deze verschillen zijn de bandbreedten³⁰ van de meldkamerverwerkingstijden van 112- en OMS-meldingen apart door de Inspectie VenJ berekend en weergegeven.

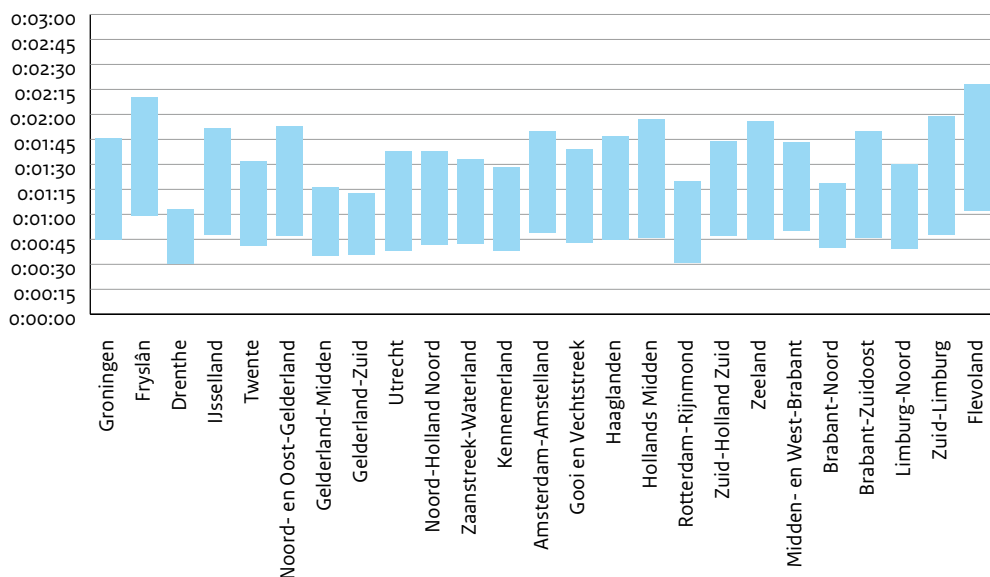
In brandweerkringen gaat men er van uit dat een 112-melding binnen 1,5 minuut moet zijn afgehandeld, daarna moet de brandweereenheid zijn gealarmeerd of hoeft de melding niet te leiden tot een

³⁰ De weergegeven bandbreedte wordt begrensd door de 20- en 80-percentiel van alle gerealiseerde tijden. Voor een uitleg hierover, zie de onderzoeksverantwoording in Bijlage III.

spoedeisende uitruk. De referentiekaders van het Project Versterking Brandweer (uit 1997) spreken van een streeftijd van 30 seconden. De Handleiding gaat er van uit dat de verwerkingstijd in de meldkamer 1 tot 1,5 minuut bedraagt. De Leidraad spreekt over een 'bestuurlijk vast te stellen streefwaarde' van 1 minuut. Op deze richttijden wordt vaak ook de verwachte brandweerdekking in de dekkingsplannen berekend.

De feitelijke metingen in het onderzoek geven het volgende beeld:

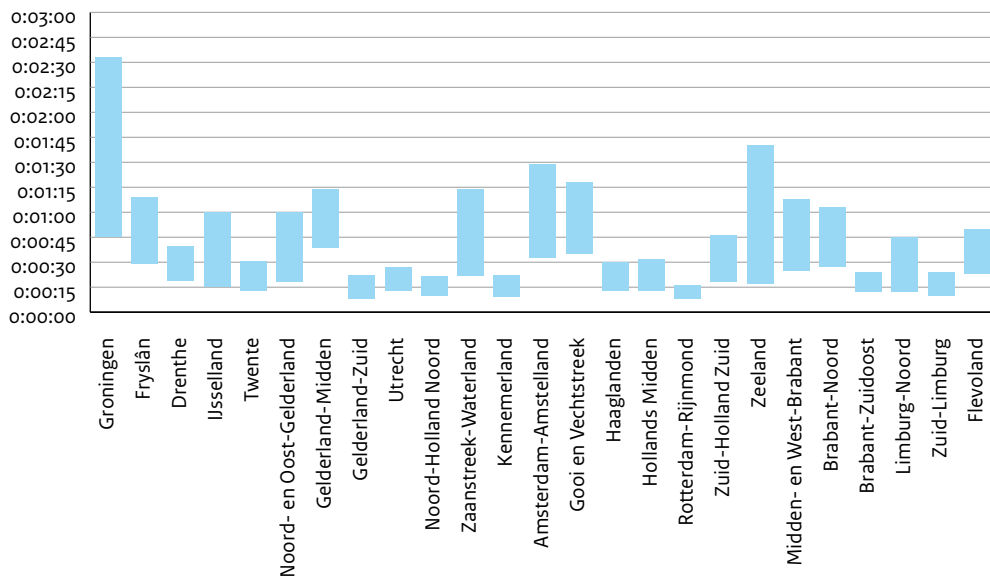
Figuur 11 Bandbreedte verwerkingstijd meldkamers 112-meldingen



Slechts in 9 van de 25 regio's is het merendeel van de 112-meldingen binnen 1,5 minuut afgehandeld. De streeftijd van 1 minuut wordt slechts in 1 regio behaald. Daarmee komt de aanname in veel dekkingsplannen dat deze 1 tot 1,5 minuut bedraagt in een schril contrast met de werkelijkheid te staan. Voor het bepalen van de brandweerdekking in een dekkingsplan zouden de regio's de werkelijke verwerkingstijden van de eigen meldkamer mee moeten nemen in de berekeningen in plaats van uit te gaan van 1 tot 1,5 minuut. Daarmee krijgen de dekkingsplannen een meer reële onderbouwing dan tot op heden het geval is.

Tevens zouden regio's met relatief langere verwerkingstijden zich dienen af te vragen wat hiervan de oorzaken zijn en waar mogelijk maatregelen te nemen om deze verder omlaag te brengen.

Figuur 12 Bandbreedte verwerkingstijden meldkamers OMS-meldingen



Opvallend in dit beeld is het grote verschil tussen de regio's waar de verwerkingstijden een kleine bandbreedte vertonen en die waarbij die veel groter is. Dit kan komen doordat sommige regio's de melding (indien mogelijk) nog bij het betreffende object verifiëren voordat deze tot alarmering van de brandweer leidt. Dat kan het verschil echter maar deels verklaren. Kennelijk is het, gezien het aantal regio's dat daar in slaagt, mogelijk deze verwerkingstijd te beperken tot minder dan 30 seconden. Van de overige regio's zou verwacht mogen worden dat zij zich gaan inspannen om deze tijd ook tot minder dan 30 seconden te beperken.

NB. De grafiek geeft de cijfers weer van de onderzoeksperiode. Door recente samenvoegingen van meldkamers (zoals in de Meldkamer Noord-Nederland en de Meldkamer Oost-Nederland) kan de actuele situatie er nu anders uitzien.

3.3.5 Bandbreedte uitruktijden

De uitruktijd vangt aan bij de alarmering van (het personeel van) de betreffende brandweereenheid en stopt op het moment wanneer het GMS de statusmelding 'uitgerukt' ontvangt. Zoals vermeld in hoofdstuk 2.3 maakt de (technische) vertragingstijd van het alarmeringssysteem P2000 onlosmakelijk deel uit van de gemeten uitruktijd. Deze vertragingstijd bedraagt tussen de 7 en 20 seconden.

De Handleiding hanteert een aanname van 1 minuut voor de uitruktijd van een (gekazerneerde) beroepsbezetting en 3 minuten voor een (niet-gekazerneerde) bezetting door vrijwilligers. Op deze aannames zijn ook de eerste dekkingsplannen gebaseerd. De Leidraad spreekt over 'bestuurlijk vast te stellen streefwaarden' van 1 minuut voor een beroepsbezetting, 4,5 minuut voor een vrijwillige

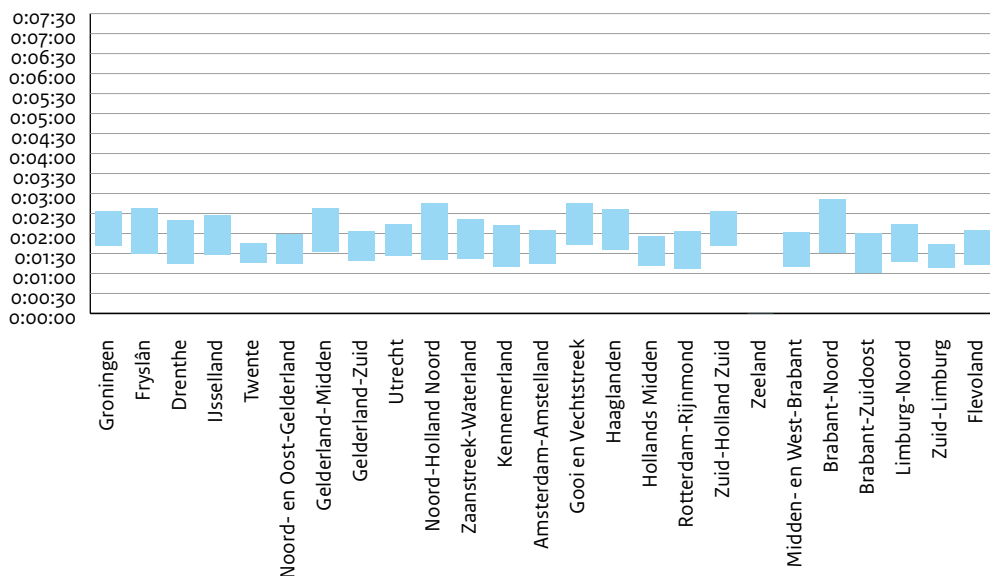
(niet-gekazerneerde) bezetting overdag en 3,5 minuut in de nachtsituatie (de standaard-streeftijd bedraagt 3,5 minuut voor een vrijwillige bezetting en overdag wordt daar 1 minuut aan toegevoegd voor het zich door het drukker verkeer bewegen van de vrijwilliger).

Soms worden dekkingsplannen binnen regio's gemaakt op basis van deze streefwaarden en soms op basis van daadwerkelijk berekende (reële) uitruktijden voor de diverse mogelijke bezettingen van de uitrukposten in een regio. Dat laatste geeft natuurlijk een veel betrouwbaarder beeld van de mogelijke dekking dan op basis van de streefwaarden.

De Inspectie VenJ heeft de uitruktijden uitgesplitst naar drie verschillende soorten bezettingen, 'beroeps', 'vrijwillig' en 'gemengd'. De verschillen tussen de beroeps- (gekazerneerde) en vrijwillige bezetting (niet gekazerneerd) zijn evident. Omdat niet elke vorm puur beroeps of vrijwillig is, maar ook mengvormen voorkomen (bijvoorbeeld: tijdens kantoortijden een kleine beroepsbezetting aangevuld met vrijwilligers en daarbuiten geheel vrijwilligers) is ook de uitrukbezetting 'gemengd' in het onderzoek meegenomen. Vanwege de grote variëteit in vormen zijn daaraan echter nauwelijks eenduidige conclusies te verbinden. Voor de volledigheid is het betreffende beeld hieronder wel opgenomen.

De feitelijke metingen in het onderzoek geven de volgende beelden voor achtereenvolgens 'beroeps', 'vrijwillige' en 'gemengde' bezettingen:

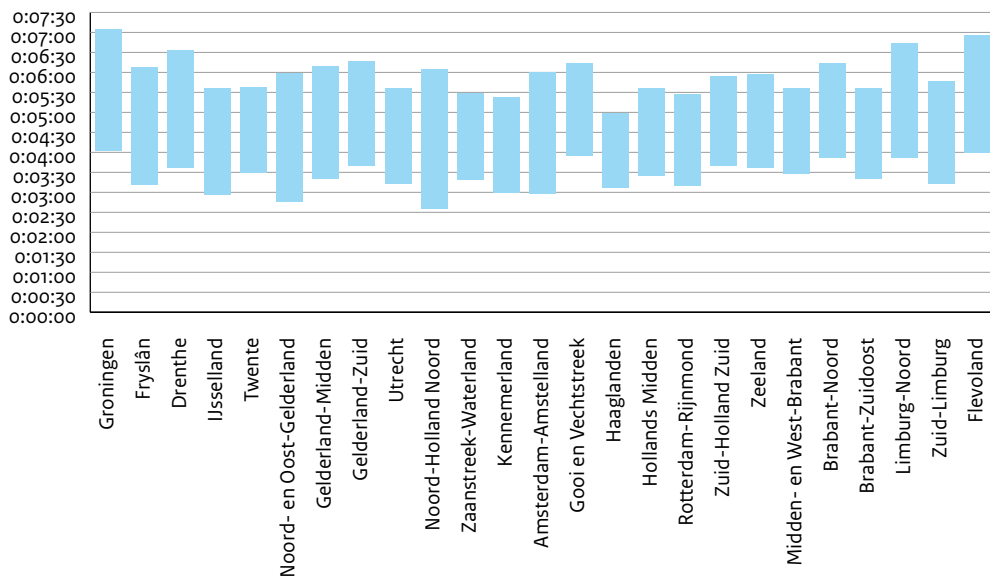
Figuur 13 Bandbreedte uitruktijden beroepsbezettingen



NB. Zeeland kent geen post(en) met een pure beroepsbezetting en komt daarom niet voor in de grafiek.

De bandbreedten van de uitruktijden voor beroepsbezettingen liggen gemiddeld tussen de 1:20 minuut en 2:10 minuut. Geen enkele regio haalt de streefwaarde van 1 minuut voor beroepsbezettingen. Opvallend is dat de regio Haaglanden, die het best scoort waar het gaat om de gerealiseerde opkomst binnen de Bvr-normen, een relatief lange uitruktijd heeft voor de beroepsbezettingen in de regio.

Figuur 14 Bandbreedte uitruktijden vrijwillige bezettingen



De uitruktijden voor vrijwillige bezettingen vertonen een grotere bandbreedte dan die bij beroepsbezettingen. Dit komt door de verschillen in de dag-/nachtsituaties en die in de infrastructuur rondom de betreffende uitrukposten en het woon- en werkgebied van de vrijwilligers. Over het geheel genomen bevinden de uitruktijden van de vrijwilligers zich tussen de 3:15 minuut en 6:00 minuut met enkele uitschieters daarboven en daaronder. De streefwaarden uit de Leidraad (3,5 en 4,5 minuut) worden daarbij ruim overschreden.

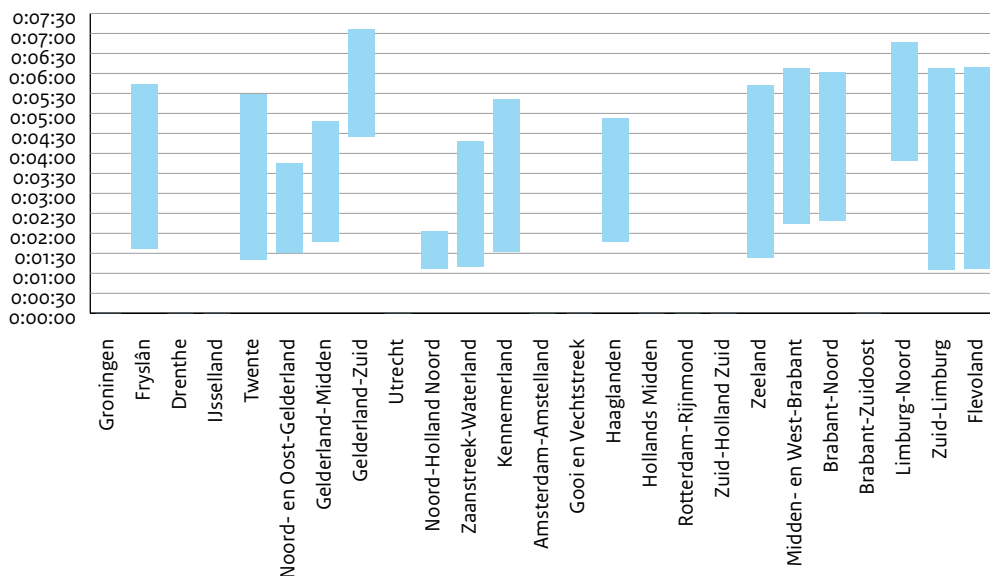
De Inspectie OOV concludeert in haar onderzoek³¹ uit 2007 naar de operationele prestaties van de brandweer al dat ten opzichte van het begin van de jaren negentig de uitruktijd van de vrijwilligers in de dagsituatie is gestegen van 3 minuten naar tussen de 6 en 8 minuten. Uit het huidige onderzoek blijkt dat de uitruktijd van vrijwilligers ten opzichte van die constatering weliswaar is afgenomen, maar nog altijd ruim boven de tijden uit de jaren negentig ligt. Of een verdere afname nog mogelijk is, valt te betwijfelen. Vrijwilligers bevinden zich immers bij een alarmering doorgaans niet op de brandweerpost en dienen zich dus naar die post te spoeden om uit te kunnen rukken. Deze reistijd door het verkeer kost tijd, met een door de omstandigheden bepaalde ondergrens. Slechts door intensief beleid op het werven en behouden van vrijwilligers in de directe omgeving van de brand-

³¹ Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden', Knelpunten en oplossingen, december 2007, zie E-bijlage 5.

weerpost, kan deze tijd beperkt worden. De mogelijkheden daarvoor ontbreken echter in veel situaties. De Inspectie VenJ verwacht daarom dat de uitruktijden voor vrijwillige bezettingen niet substantieel omlaag kunnen.

Voor de volledigheid is onderstaand het beeld opgenomen van de uitruktijden van gemengde postbezettingen. Gezien de grote variatie in soorten mengvormen van gekazerneerde en niet-gekazerneerde bezettingen in deze categorie zijn hieraan geen conclusies verbonden.

Figuur 15 Bandbreedte uitruktijden gemengde bezettingen



NB. Waar geen gegevens in deze grafiek staan, komen gemengde bezettingen niet in de betreffende regio's voor.

3.4 Prestaties in de regio's ten opzichte van het eigen dekkingsplan

De Inspectie VenJ heeft ook onderzocht in hoeverre de regio's voldoen aan hun eigen dekkingsplan. Beschouwd op regionaal niveau, voldoet geen enkele regio aan het eigen dekkingsplan. De resultaten variëren sterk en zijn onderling niet vergelijkbaar door de diversiteit in de dekkingsplannen. Daarom zijn de resultaten alleen opgenomen in de regiobeelden en niet in een landelijk overzicht.

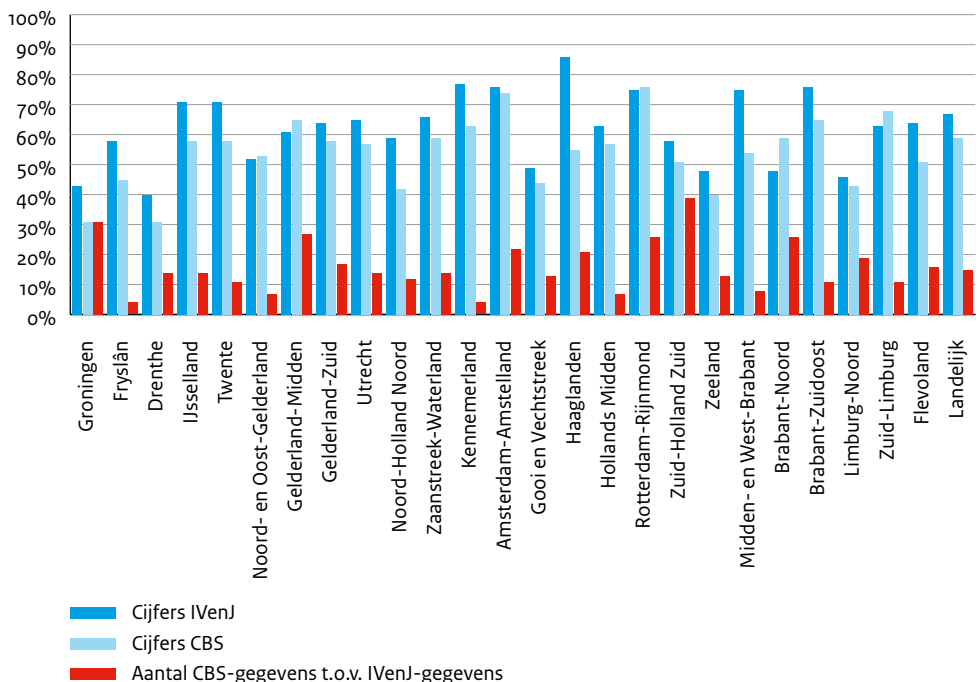
3.5 Vergelijking met regioregistraties en CBS-statistiek

De Inspectie VenJ heeft getracht de uitkomsten uit het inspectieonderzoek te vergelijken met de registraties uit de regio's over opkomsttijden en met de CBS-statistiek. Verwacht werd dat deze, omdat zij alle gebruik maken van hetzelfde bronbestand, eenzelfde beeld zouden opleveren. Mogelijke verschillen zouden verklaard kunnen worden door een andere wijze van filtering op de GMS-gegevens of door de mate waarin de uitrukgegevens naar het CBS worden opgestuurd.

Een complete vergelijking met de eigen registraties van de regio's blijkt onmogelijk. De meeste regio's houden wel een registratie bij van de gerealiseerde opkomsttijden die zijn vastgelegd in het GMS. Slechts weinig regio's koppelen deze ook aan de bijbehorende tijdnorm en analyseren dit. De overige regio's kunnen geen analyse maken van de gerealiseerde opkomsttijden in relatie tot het Bvr, maar ook niet in relatie tot hun 'eigen' tijdnormen (al dan niet afwijkend van het Bvr). Een algehele vergelijking tussen de resultaten van het inspectieonderzoek en de eigen registratie van de regio's is daarmee onmogelijk.

Het CBS produceert jaarlijks de Brandweerstatistiek. De Inspectie VenJ heeft de brongegevens hiervoor over de periode juli 2009 tot en met december 2010 ter beschikking gekregen van het CBS, uitgesplitst per regio. Daarmee is een vergelijking gemaakt met de onderzoeksresultaten uit het eigen inspectieonderzoek. Deze vergelijking is hieronder grafisch weergegeven.

Figuur 16 Vergelijking tussen cijfers Inspectie VenJ en CBS van gerealiseerde opkomsttijden binnen tijdnormen Bvr en het aantal CBS-gegevens ten opzichte van het aantal IVenJ-gegevens.



De 'CBS-resultaten' vallen in 20 regio's lager uit dan de resultaten uit het inspectieonderzoek maar zijn in 5 regio's ook hoger. De verschillen zijn echter niet overal even groot, ook procentueel niet. Een belangrijke reden voor deze variatie in verschillen is waarschijnlijk de mate waarin de regio's (of brandweerkorpsen daarin) gegevens aanleveren aan het CBS. Het CBS geeft aan dat daarin de laatste jaren een verbetering heeft plaatsgevonden en inmiddels 82% van de branden is opgenomen in de Brandweerstatistiek 2010³². Hoe de verdeling daarvan over de regio's is, is de Inspectie VenJ niet bekend.

Het CBS heeft over 2010 circa 15.000 binnenbranden geregistreerd. De door het CBS aan de Inspectie VenJ geleverde brongegevens over de periode juli 2009 tot en met december 2010 bevatten 14.400 branden in objecten met een in het Bvr genoemde gebruikscategorie. Indien dit aantal wordt geëxtrapoleerd naar de volledige onderzoeksperiode, betreft dat 19.200 branden. De Inspectie VenJ heeft zelf in het onderzoek gebruik gemaakt van 93.608 incidenten (branden in Bvr-objecten ná filtering), bijna vijfmaal zoveel. Door deze verschillen in aantal in het onderzoek betrokken incidenten valt een vergelijking tussen de resultaten ook slecht te maken. In de grafiek is zichtbaar welk percentage gegevens het CBS per regio heeft gebruikt ten opzichte van de gegevens die de Inspectie VenJ heeft gehanteerd. Dit varieert tussen 4 en 39%. Verdere verschillen zijn de afronding op hele minuten die het CBS hanteert in vergelijking tot het inspectieonderzoek op basis van GMS-gegevens met registratie tot op de seconde. Ook geeft het CBS aan dat de categorie 'gebouw onbekend' relatief hoog is. Daaraan kan dus geen tijdnorm uit het Bvr gekoppeld worden wat de cijfers ook beïnvloedt. De Inspectie VenJ vindt dat door deze grote verschillen geen betrouwbare vergelijking kan worden gemaakt tussen de CBS-cijfers en de bevindingen uit het inspectieonderzoek.

3.6 Vergelijking met eerdere onderzoeken van de Inspectie OOV

In het rapport 'Bestuurlijke aansturing brandweezorg' uit 2007 constateerde de Inspectie OOV: 'Het overgrote deel van de gemeentelijke brandweerkorpsen heeft geen inzicht in de eigen opkomstprestaties. Wegens het ontbreken van een adequate analyse van de gerealiseerde opkomsttijden kan niet worden aangegeven of de brandweer wel of niet binnen de tijdnorm opkomt. Omdat ook gemeentebesturen hier niet vaak naar informeren zijn er onvoldoende mogelijkheden om te sturen op de opkomsttijden van de brandweer'.

In veel regio's is de aansturing van de brandweer inmiddels overgegaan van gemeentebesturen naar regiobesturen en zijn gemeentelijke brandweerkorpsen opgegaan in regionale korpsen. Echter, nog steeds blijkt dat het overgrote deel van de brandweerkorpsen geen inzicht heeft in de eigen opkomstprestaties. Een adequate analyse van de gerealiseerde opkomstprestatie ontbreekt in veel regio's waardoor besturen nog steeds onvoldoende mogelijkheden hebben om te sturen op de opkomsttijden van de brandweer. Daarin is sinds 2007 weinig verbeterd.

In het rapport "Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden', Knelpunten en oplossingen", ook uit 2007, constateerde de Inspectie OOV dat een neerwaartse trend in de repressieve prestaties van de brandweer aanwezig leek te zijn ten opzichte van onderzoeken uit het begin van de jaren negentig. De Inspectie OOV vond dat 'verontrustend'. Exacte gegevens op basis waarvan heldere kwantitatieve

³² Brandweerstatistiek 2010, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, 2011

conclusies kunnen worden getrokken, waren in 2007 niet aanwezig. De enig beschikbare bron was het databestand van het CBS waarvan bekend was dat het in die tijd niet goed gevuld werd door de brandweerkorpsen.

Uit het huidige onderzoek van de Inspectie VenJ – over zowel de 112- als OMS-meldingen – blijkt een minder negatief beeld. Hoewel de resultaten van beide onderzoeken onderling niet goed vergelijkbaar zijn, concludeert de Inspectie VenJ wel dat de neerwaartse trend zich niet verder heeft doorgezet.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen die betrekking hebben op de onderzoeksvragen. De Inspectie VenJ heeft door het uitvoeren van het onderzoek echter ook veel kennis verkregen over de kwaliteit van brandweerzorg, de plaats van opkomsttijd daarin en de (on)mogelijkheden van bestuurders en brandweerorganisaties om daarin sturend te zijn. De conclusies die de Inspectie VenJ daaruit trekt zijn, met de daaruit voortvloeiende aanbevelingen eveneens in dit hoofdstuk opgenomen.

Conclusies

De Inspectie VenJ concludeert uit het onderzoek het volgende:

Ten aanzien van de dekkingsplannen

1. Alle regio's beschikken over een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan.
 - Zeven regio's hebben na invoering van de Wvr een nieuw dekkingsplan vastgesteld, soms met tijdnormen conform het Bvr, soms met afwijkende tijdnormen.
 - In veertien regio's is na invoering van de Wvr het bestaande dekkingsplan 'herbevestigd' met als doel binnen afzienbare tijd tot een nieuw dekkingsplan te komen. Hierin komen bestuurlijke keuzes over de tijdnormen in relatie tot de totale kwaliteit van brandweerzorg aan de orde. Op basis daarvan worden de benodigde repressieve prestaties bepaald.
 - Vier regio's hebben na invoering van de Wvr geen (nieuw of hernieuwd) dekkingsplan vastgesteld. Zij werken nog met het dekkingsplan van vóór de inwerkingtreding van de Wvr.
 - Regio's hanteren uiteenlopende argumenten om af te wijken van de tijdnormen uit het Bvr. Een algemene lijn die voor alle regio's toepasbaar zou kunnen zijn valt hieruit niet te destilleren.
2. Het Bvr is niet eenduidig in de definitie van het begrip 'locaties' bij het gemotiveerd afwijken van de tijdnormen uit het Bvr. De minister van VenJ geeft het de betekenis van 'object', regio's leggen het ruimer uit. Dit behoeft dringend nadere uitwerking.
3. Geen enkele regio heeft de objecten waarvoor tijdnormen vastgesteld zijn die afwijken van het Bvr per object aangewezen. De discussie met de minister van VenJ over het afwijken op objectniveau of anderszins speelt hierbij nadrukkelijk een rol.

Ten aanzien van de opkomsttijden

4. De brandweerkorpsen in Nederland voldoen gemiddeld in 67% van het aantal uitrukken aan de tijdnormen uit het Bvr. De percentages verschillen sterk per regio en lopen uiteen van 43% tot 86%. In geen enkele regio wordt volledig voldaan aan de kwaliteitseisen (tijdnormen en dekkingspercentage) uit de eigen dekkingsplannen.
5. In vijf van de vijftientig regio's is managementinformatie over opkomsttijden beschikbaar. Deze regio's koppelen de gerealiseerde opkomsttijden aan de van toepassing zijnde tijdnormen en analyseren dit. In sommige andere regio's vindt deze analyse plaats in vergelijking met generieke tijden. In de overige regio's blijft een analyse van de repressieve prestaties in het geheel achterwege. Daardoor is het moeilijk het bestuur goed te informeren en genereert men geen informatie om het dekkingsplan te kunnen vergelijken met de werkelijkheid en op basis daarvan bij te sturen.

Ten aanzien van de vergelijking met eerdere onderzoeken

6. Een adequate analyse van de gerealiseerde opkomsttijden ontbreekt nog steeds in veel regio's. Besturen hebben daardoor onvoldoende mogelijkheden om te sturen op de opkomsttijden van de brandweer. Onderzoek van de Inspectie OOV uit 2007³³ toonde dit ook al aan.
7. Hoewel in 67% van de gevallen voldaan wordt aan het Bvr, tonen de resultaten van het huidige onderzoek een minder negatief beeld dan de conclusie 'verontrustend' uit het onderzoek van de Inspectie OOV uit 2007. De daarin geconstateerde neerwaartse trend heeft zich niet verder doorgezet.

Voorts concludeert de Inspectie VenJ:

8. De verwerking en het gebruik van informatie in de regio's kan en moet worden verbeterd. Hierin moet worden betrokken:
 - Het koppelen van gerealiseerde opkomsttijden aan tijdnormen voor de betreffende objecten.
 - De beperkte levering van informatie door de brandweerkorpsen in de regio's aan het CBS. Het CBS beschikt over de statistische gegevens van 82% van de branden³⁴, maar dit geldt zeker niet voor branden in de objectcategorieën van het Bvr. Het CBS beschikt hierbij maar over de gegevens van 20% van de in het inspectieonderzoek betrokken incidenten. De resultaten van het inspectieonderzoek kunnen daarom niet vergeleken worden met de CBS-Brandweerstatistieken.
9. Opkomsttijd moet worden gezien in de context van de gehele kwaliteit van brandweezorg.
 - De preventieve en repressieve brandweezorg moeten met elkaar in balans zijn. Het Bvr beschouwt slechts een deel van de kwaliteit van brandweezorg, namelijk de opkomsttijden en tijdnormen voor de verschillende gebruikscategorieën. Daardoor dreigt overschatting van het belang van opkomsttijd.
 - Intensivering van de repressieve brandweezorg om volledig te kunnen voldoen aan de tijdnormen uit het Bvr brengt een verveelvoudiging van de kosten met zich mee wat dit hoogst onwaarschijnlijk maakt. Daarbij is de opbrengst in termen van minder doden of minder te hospitaliseren slachtoffers bij brand maar zeer beperkt.
 - Het behalen van de tijdnormen moet niet ten koste gaan van de kwaliteit van de gehele brandweezorg.

³³ Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden', Knelpunten en oplossingen, Inspectie OOV, Den Haag, 2007.

³⁴ Bron: Brandweerstatistiek 2010, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, 2011

Aanbevelingen

- Aan de minister van VenJ en het Veiligheidsberaad:
 - a. Maak helder op basis van welke criteria gemotiveerd afgeweken kan worden van de tijdnormen uit het Bvr en spreek dit landelijk af. Betrek daarbij de ongewenste ‘administratieve romplomp’ en ‘generieke afwijkingen’. Kom hierbij ook tot nadere uitwerking van het begrip ‘locatie’ (op objectniveau of anderszins).
 - b. Stem de gebruikscategorieën uit het Bvr en de objectcategorieën uit de BAG op elkaar af en wijs hieraan de betreffende tijdnormen eenduidig toe.
- Aan de regio’s:
 - c. Breng en houd de dekkingsplannen op orde en stel deze bestuurlijk vast. Wijs de locaties (op basis van de criteria uit aanbeveling a.) waar de tijdnormen uit het Bvr niet kunnen worden gehaald expliciet aan en stel de nieuwe tijdnorm en de motivering daarvoor vast.
 - d. Onderzoek waar en hoe opkomsttijden binnen de bestaande mogelijkheden nog kunnen verbeteren en voer dit uit. Betrek hierbij de kennis en ervaringen uit vergelijkbare regio’s.
 - e. Ontwikkel een landelijk uniform managementinformatiesysteem voor de brandweezorg en voer dit in. Betrek daarbij:
 - De NVBR-projecten Aristoteles en Cicero.
 - De regionaal ontwikkelde producten, zoals het in de regio Noord-Holland Noord, onder andere voor opkomsttijden, ontwikkelde systeem Plato.
 - De verbetering van het aanleveren van statistische gegevens over de uitrukken van de brandweer aan het CBS teneinde de Brandweerstatiek betrouwbaarder te krijgen. Betrek hierbij de uitkomsten van het project tot modernisering van de Brandweerstatiek van het CBS
 - Een directe koppeling tussen de gebruiksfuncties van de objecten uit het Bvr en de BAG in het te ontwikkelen Nieuwe Meldkamersysteem (NMS), zodat de betreffende tijdnorm ook direct vastligt en de basis vormt voor analyse van opkomsttijden.
- Aan de minister van VenJ, het Veiligheidsberaad en de regio’s:
 - f. Beschouw en moderniseer de brandweezorg als geheel met een evenwichtige balans tussen preventieve en repressieve brandweezorg. Doe dit voor alle regio’s uniform.

Bijlagen

De bijlagen bij dit rapport zijn deels in gedrukte vorm (op de volgende pagina's) opgenomen en deels als E(lectronische)-bijlagen op de bijgaande CD-ROM.

De bijlagen in drukvorm zijn:

- I. Samenstelling Klankbordgroep
- II. Lijst met afkortingen
- III. Onderzoeksverantwoording

De E-bijlagen zijn:

1. Richtlijnen Materieels- en Personeelssterkte gemeentelijke brandweer
2. Handleiding Brandweezorg
3. Evaluatie Handleiding Brandweezorg en Aanvulling Technische Hulpverlening
4. Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg
5. Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden', Knelpunten en oplossingen
6. 'Inzet Gereed', Financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden
7. Regiobeeld Groningen
8. Regiobeeld Fryslân
9. Regiobeeld Drenthe
10. Regiobeeld IJsselland
11. Regiobeeld Twente
12. Regiobeeld Noord- en Oost-Gelderland
13. Regiobeeld Gelderland-Midden
14. Regiobeeld Gelderland-Zuid
15. Regiobeeld Utrecht
16. Regiobeeld Noord-Holland Noord
17. Regiobeeld Zaanstreek-Waterland
18. Regiobeeld Kennemerland
19. Regiobeeld Amsterdam-Amstelland
20. Regiobeeld Gooi en Vechtstreek
21. Regiobeeld Haaglanden
22. Regiobeeld Hollands Midden
23. Regiobeeld Rotterdam-Rijnmond
24. Regiobeeld Zuid-Holland Zuid
25. Regiobeeld Zeeland
26. Regiobeeld Midden- en West-Brabant
27. Regiobeeld Brabant-Noord
28. Regiobeeld Brabant-Zuidoost
29. Regiobeeld Limburg-Noord
30. Regiobeeld Zuid-Limburg
31. Regiobeeld Flevoland

I Samenstelling Klankbordgroep

De klankbordgroep is als volgt samengesteld:

- Th.L.N. (Theo) Weterings, burgemeester Haarlemmermeer.
- R.F.J. (Rob) Frek, directeur Veiligheidszorg Veiligheidsregio Utrecht namens de NVBR.
- R.P. (Ruud) van Vliet, vice-voorzitter Vakvereniging Brandweervrijwilligers.
- B. (Bert) Wijbenga, voorzitter Raad van Bestuur Woningcorporatie Woonbron en voormalig korpschef politie Flevoland.
- A.P. (Annemiek) Nelis, onderzoeksmanager Onderzoeksraad voor Veiligheid.

II Lijst met afkortingen

BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GMS	Gemeenschappelijk Meldkamersysteem
IOOV	Inspectie Openbare Orde en veiligheid
NIFV	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
NMS	Nieuwe Meldkamersysteem
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
OMS	Openbaar meldsysteem
UMS	Unit Meldkamersystemen
VenJ	Veiligheid en Justitie
vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland
Wvr	Wet veiligheidsregio's

III Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage worden drie onderwerpen behandeld:

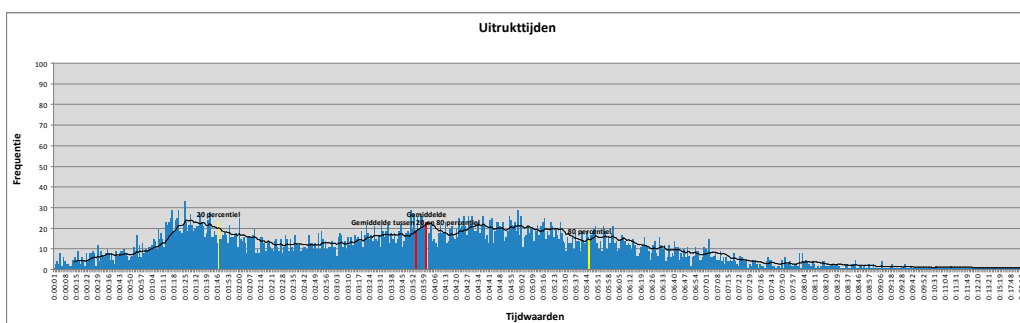
1. Een uitleg van het in het rapport gehanteerde begrip bandbreedte.
2. De toegepaste werkwijze ten gevolge van het niet geheel compleet zijn van de gegevens van de regio Groningen.
3. Een uitleg over de geconstateerde onnauwkeurigheid in de onderzoeksdata en het gevolg daarvan op de validiteit van de bevindingen en conclusies.

1. Bandbreedte

Om inzichtelijk te maken tussen welke tijden het merendeel van de onderzochte gegevens zich bevinden maakt de Inspectie VenJ gebruik van het begrip ‘bandbreedte’. Deze is in een aantal gebruikte grafieken zichtbaar als een balk tussen twee tijdseenheden. In feite is dit de afstand tussen twee statistische begrippen, namelijk de 20-percentiel en de 80-percentiel van alle meetgegevens. Dit is hieronder uitgelegd.

Als alle gemeten tijdwaarden van bijvoorbeeld ‘uitruktijden’ in oplopende volgorde naast elkaar worden gezet en wordt bepaald hoe vaak een bepaalde tijdwaarde voorkomt, kan dit worden weergegeven in een grafiek zoals de onderstaande.

Figuur 17 Voorbeeld van spreiding en frequentie van tijdwaarden van uitruktijden



Zichtbaar is dat er zeer korte tijden gemeten zijn, maar ook zeer lange. Het aantal maal dat een dergelijke korte of lange tijd voorkomt, bepaalt de relatieve waarde daarvan voor het totaalbeeld. Doorgaans komen zeer korte tijden maar enkele malen voor en zeer lange ook, zoals zichtbaar is in de grafiek. In het verband van uitruktijden zijn dit onwaarschijnlijke tijden en wellicht meetfouten.

Van de gemeten gegevens kan het gemiddelde bepaald worden, maar dit zegt niets over de spreiding van de gegevens. Het gemiddelde kan bijvoorbeeld 3:59 minuut zijn, terwijl de gegevens zich bevinden tussen 0:01 en 30:12 minuut.

Statistische beschouwingen maken gebruik van het begrip percentiel om een uitspraak te doen over de spreiding van waarden. Indien alle gemeten waarden (stel 6500 stuks) op een rij gezet worden en in 100 gelijke delen (65 stuks) verdeeld worden is een percentiel zo'n honderdste deel. In dit onderzoek wordt de 20- en 80-percentiel toegepast.

De 20-percentiel is dan de (gemiddelde) waarde die hoort bij het 20^e stuk van de 100 gelijke delen. In aantallen gezien ligt er dan 20% van alle gemeten waarden onder de 20-percentiel. Daarmee worden de onwaarschijnlijk korte tijden uitgesloten van de bandbreedte.

En zo is de 80-percentiel de (gemiddelde) waarde die hoort bij het 80^e stuk van de 100 gelijke delen. In aantallen gezien ligt er dan ook 20% van alle gemeten waarden boven de 80-percentiel. Daarmee worden ook de onwaarschijnlijk lange tijden uitgesloten van de bandbreedte.

De bandbreedte bevat daarmee 60% van alle meetwaarden, maar het zijn wel de waarden die er toe doen, zeker in vergelijkingen met de andere regio's.

In de grafiek zijn de 20- en 80-percentiel in geel ingetekend. In rood staan de gemiddelde waarden en het gemiddelde van alles tussen de 20- en 80-percentiel. Deze waarden verschillen slechts 7 seconden van elkaar.

2. Ontbrekende gegevens Groningen

Van de regio Groningen zijn uiteindelijk niet over de gehele onderzoeksperiode (van 1 juli 2009 tot en met 30 juni 2011) alle GMS-gegevens beschikbaar gekomen. In de samenvoeging van de meldkamers van Groningen, Friesland en Drenthe naar de Meldkamer Noord zijn de gegevens over het eerste half jaar van de onderzoeksperiode niet op een dusdanige wijze meegenomen dat zij momenteel reproduceerbaar zijn. Ook de regio Groningen zelf kan deze gegevens niet meer reproduceren.

Om de beschikbare gegevens (van 1 januari 2010 t/m 30 juni 2011) te valideren als betrouwbaar voor de gehele onderzoeksperiode zijn de volgende stappen uitgevoerd:

- De gegevens zijn verdeeld in drie halve jaren: eerste halfjaar 2010, tweede halfjaar 2010 en eerste halfjaar 2011.
- Van deze halve jaren zijn de individuele percentages bepaald waarin de brandweer in Groningen binnen de tijdnormen uit het Bvr ter plaatse kwam. Deze blijken alle binnen 3 procentpunt van het gehele percentage van de regio Groningen af te liggen.
- Eenzelfde verdeling in drie halve jaren is gemaakt voor drie andere regio's. Eén regio met een vergelijkbaar totaalpercentage en twee regio's met een min of meer vergelijkbare brandweerorganisatie in de regio. Ook daarvan zijn de individuele percentages bepaald over deze halve jaren. Ook

die blijken alle binnen 3 procentpunt van het algehele percentage van die betreffende regio af te liggen.

- Op grond van deze vergelijkingen is de Inspectie VenJ van mening dat de beschikbare gegevens van de regio Groningen ook een getrouw beeld geven voor de gehele onderzoeksperiode.

3. Geconstateerde onnauwkeurigheid in onderzoeksdata

Een controle op de resultaten van de koppeling tussen objectcategorieën uit de BAG en de bijbehorende tijdnormen uit de Bvr toonde aan dat in circa 1,7% van de gevallen de gevonden tijdnorm afweek van de tijdnorm die op grond van de gebruikscategorie werd verwacht. Een steekproefsgewijze controle van deze afwijkingen op objectniveau maakte zichtbaar dat in sommige gevallen de onjuiste gebruikscategorie was toegekend maar wel de juiste tijdnorm. In sommige andere gevallen was de juiste gebruikscategorie toegekend, maar een onjuiste tijdnorm. De afwijkingen waren ongeveer gelijk in alle regio's. De grootste aantallen afwijkingen waren te vinden in de gebruikscategorieën 'bijkomstfunctie' en 'overige gebruiksfunctie', beiden met een Bvr-tijdnorm van 10 minuten. Samen vormen zij 1% van de totale afwijking van 1,7%.

Het zou kunnen zijn dat al deze 1,7% van de incidenten nu als 'buiten de tijdnorm ter plaatse' zijn beschouwd. Dit is overigens niet nader onderzocht. Voor de conclusies zou dit kunnen betekenen dat de opkomst binnen de tijdnormen van het Bvr maximaal 1,7% hoger zou liggen dan nu in de grafieken is vermeld. Aangezien echter ook voldoende incidenten zijn aangetroffen waarbij de tijdnorm juist, maar de gebruikscategorie onjuist was, is eerder te verwachten dat de afwijking maximaal rond 1% kan liggen. Daarom is deze onnauwkeurigheid niet verder meegenomen in de conclusies.

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
T 070 426 73 43
F 070 426 69 90
www.ivenj.nl

Layout: BZK, Grafische en Multimediale Diensten
Foto omslag: nationale beeldbank

© Inspectie Veiligheid en Justitie | Juni 2012

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Publicatienr: J-14396

