

## CBS BRANDWEERSTATISTIEK 2004

- eindrapport -

Drs. H.A. Weening

Amsterdam, januari 2006  
RegioPlan publicatienr. 1391

RegioPlan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 - 5315315  
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek uitgevoerd door RegioPlan  
Beleidsonderzoek in opdracht van het  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties.



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Dataverzameling door CBS</b> .....	<b>3</b>
2.1	De informatiebronnen voor de Brandweerstatistiek .....	3
2.2	De gegevensverzameling door de brandweerkorpsen .....	4
2.3	De betrouwbaarheid van de Brandweerstatistiek .....	4
2.4	Gewenste verbetering van de incidentenregistratie.....	6
<b>3</b>	<b>Aantal branden</b> .....	<b>9</b>
3.1	De door het CBS gesignaleerde trends .....	9
3.2	Oorzaken van trends in buitenbranden .....	11
3.3	Speciaal beleid om het aantal buitenbranden tegen te gaan.....	11
<b>4</b>	<b>Uitruktijden, rijtijden en opkomsttijden</b> .....	<b>13</b>
4.1	Uitruktijden.....	13
4.2	Rijtijden.....	15
4.3	Opkomsttijden .....	17
<b>5</b>	<b>Aantal slachtoffers van brand</b> .....	<b>19</b>
5.1	De door het CBS gesignaleerde trends .....	19
5.2	Verklaringen voor trends .....	21
5.3	Bestuurlijke afspraken over de preventietaak .....	22
<b>6</b>	<b>Directe financiële schade door brand</b> .....	<b>23</b>
6.1	De door het CBS gesignaleerde trends .....	23
6.2	Verklaringen voor trends .....	24
<b>7</b>	<b>Loze brandmeldingen</b> .....	<b>27</b>
7.1	De door het CBS gesignaleerde trends .....	27
7.2	Definitie van een loze brandmelding .....	28
7.3	Stijging van het aantal loze brandmeldingen .....	29
7.4	De kosten van loze uitrukken .....	30
7.5	Specifiek beleid om aantal loze meldingen en uitrukken terug te dringen.....	31
<b>8</b>	<b>Conclusies</b> .....	<b>35</b>
8.1	Dataverzameling door CBS.....	35
8.2	Aantal branden .....	36
8.3	Uitruktijden, rijtijden en opkomsttijden.....	36
8.4	Aantal slachtoffers van brand.....	37
8.5	Directe financiële schade door brand.....	37
8.6	Loze brandmeldingen.....	38
	<b>Bijlage 1 Respondenten</b> .....	<b>39</b>



## 1 INLEIDING

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (DG Veiligheid) heeft RegioPlan Beleidsonderzoek gevraagd de oorzaken van een aantal door het CBS in de *Brandweerstatistiek 2004* gesignaleerde trends nader te analyseren. Het gaat vooral om het aantal branden, de uitruk-, rij- en opkomsttijden, het aantal slachtoffers van brand, de directe financiële schade door brand en loze brandmeldingen. Daarnaast wil BZK meer inzicht in de gebruikte bronnen voor en de totstandkoming van de Brandweerstatistiek.

Om tot deze analyse te kunnen komen heeft RegioPlan twintig face-to-face en telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van verschillende brandweerkorpsen en een aantal andere organisaties (voor de namen van de respondenten zie bijlage 1). Deze beperkte onderzoeksopzet maakt het niet mogelijk om representatieve uitspraken te doen. Daar was het onderzoek echter ook niet op uit. De opdrachtgever wil met name meer inzicht in de aard van de factoren die van invloed zijn op de door het CBS gesignaleerde trends.

In de volgende hoofdstukken worden de onderzoeksvragen systematisch beantwoord, nadat de onderliggende trends die door het CBS zijn gesignaleerd kort zijn weergegeven. Allereerst zal worden ingegaan op de totstandkoming van de CBS Brandweerstatistiek (hoofdstuk 2).

Vervolgens komend de verschillende trends aan de orde, met betrekking tot:

- het aantal branden (hoofdstuk 3);
- de uitruk-, rij- en opkomsttijden (hoofdstuk 4);
- het aantal slachtoffers van brand (hoofdstuk 5);
- de directe financiële schade door brand (hoofdstuk 6);
- loze brandmeldingen (hoofdstuk 7).

In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste conclusies samengevat.



## 2 DATAVERZAMELING DOOR CBS

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van de Brandweerstatistiek. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Wat zijn de informatiebronnen voor de Brandweerstatistiek?
- Op basis waarvan worden deze bronnen opgesteld?
- Hoe worden deze gegevens gemeten?

### 2.1 De informatiebronnen voor de Brandweerstatistiek

De belangrijkste informatiebron voor de jaarlijks door het CBS opgestelde Brandweerstatistiek wordt gevormd door de enquêteformulieren die door de brandweerkorpsen in Nederland worden ingevuld.<sup>1</sup> Het betreft drie soorten formulieren:

- het enquêteformulier Branden;
- het enquêteformulier Hulpverlening;
- het enquêteformulier Personeel van de gemeentelijke brandweer.

Brandweerkorpsen worden geacht over elke melding van brand en over andere hulpverleningsverzoeken, waar zij al dan niet voor uitrukken, een formulier in te vullen. Deze formulieren worden veelal een aantal keren per jaar digitaal naar het CBS doorgestuurd. Het formulier over personeel wordt eenmalig ingevuld om de stand van zaken aan het einde van het jaar weer te geven.

In 2004 heeft circa tachtig procent van de brandweerkorpsen het CBS op deze wijze informatie verschaft. Ruim de helft van de brandweerkorpsen heeft over alle incidenten de formulieren teruggestuurd. Ongeveer dertig procent heeft dit over een deel van de incidenten gedaan (bijvoorbeeld ontbrekende maanden of kwartalen). Bijna een vijfde van de brandweerkorpsen heeft helemaal geen formulieren naar het CBS gestuurd.

Van de korpsen die de formulieren niet of gedeeltelijk hebben teruggestuurd worden door het CBS schattingen gemaakt op basis van een door het CBS ontwikkelde methode.

De Brandweerstatistiek bevat ook een aantal gegevens over de kosten van de brandweezorg. Deze gegevens worden niet door de korpsen aangeleverd maar worden door het CBS zelf uit de gemeenterekeningen (2003) of de

---

<sup>1</sup> Deze enquêteformulieren zijn opgenomen in de bijlage van Brandweerstatistiek 2004, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 2005.

gemeentebegrotingen (2004) gedestilleerd. Deze gemeenterekeningen en de gemeentebegrotingen vormen de tweede bron van informatie.

## 2.2 De gegevensverzameling door de brandweerkorpsen

Het enquêteformulier Branden en het enquêteformulier Hulpverlening worden normaal gesproken ingevuld door de bevelvoerder onder wiens verantwoordelijkheid de uitruk heeft plaatsgevonden of, indien het niet tot een uitruk is gekomen, de melding door de brandweer is afgehandeld. Soms worden formulieren ingevuld door de afdeling bedrijfsvoering.

Een deel van de op het CBS-formulier gevraagde informatie wordt aangeleverd door de meldcentrales. Dit betreft de informatie die tijdens het verloop van het incident door de meldcentrale in het Geïntegreerde Meldkamer Systeem (GMS) is geregistreerd, onder andere over de datum, de meld- en inruktijden, het adres van het incident, gegevens over de melder, de inzet van verschillende hulpverleningsdiensten en het berichtenverkeer. Deze gegevens worden na afloop van het incident door de meldcentrale naar het brandweerkorps gemaïld of gefaxt. De bevelvoerder neemt de relevante gegevens over op het CBS-formulier. De door het GMS aangeleverde informatie vormt ongeveer de helft van de door het CBS gevraagde gegevens. Bij minder ernstige incidenten, waar het optreden van de brandweer beperkt was, is dit zelfs nog meer.

De informatie die niet door de alarmcentrale wordt aangeleverd, is afkomstig van de eigen waarnemingen van de bevelvoerder.

## 2.3 De betrouwbaarheid van de Brandweerstatistiek

Diverse respondenten hebben in de interviews twijfels geuit over de betrouwbaarheid van de gegevens in de Brandweerstatistiek. Twee van de respondenten baseren zich daarbij op onderzoek waartoe zij zelf opdracht toe hebben gegeven<sup>2</sup> of dat zij zelf hebben uitgevoerd.<sup>3</sup> Er worden diverse oorzaken genoemd voor de mogelijke onbetrouwbaarheid van de CBS-gegevens.

### 1. Non-respons

Zoals in paragraaf 2.1 reeds aangegeven, ontbreken van bijna de helft van de brandweerkorpsen de gegevens geheel of gedeeltelijk.

---

<sup>2</sup> Dr. W.Ph. Stol, M. Domenie en D. Kooistra, *Brandpunt op informatie*, Noordelijke Hogeschool Leeuwarden Lectoraat Integrale Veiligheid, Leeuwarden, oktober 2005.

<sup>3</sup> H.A.G. Kruise, *Van branden leren*, afstudeerscriptie in het kader van de opleiding MCDM.

## 2. Partiële non-respons

- Veel CBS-formulieren zijn onvolledig ingevuld of bevatten zelfs onjuiste informatie. Het betreft vooral de vragen over de sub-objecten, de oorzaken en de financiële schade van branden. Zo is de schade op het moment van inrukken vaak nog niet of nauwelijks goed door de bevelvoerders vast te stellen. De brandweer voelt zich er ook niet verantwoordelijk voor en is niet in staat om de financiële schade nauwkeurig vast te stellen.
- Het komt volgens Stol e.a. ook voor dat bepaalde vragen onjuist worden ingevuld, zodat een aantal vervolgvragen overgeslagen kan worden en op die manier tijd gespaard kan worden.
- Ook de aangeleverde GMS-informatie kan onjuistheden of onvolledigheden bevatten. Vooral bij gecompliceerde meldingen komt het voor dat centralisten bepaalde informatie pas later invoeren of geheel vergeten in te voeren, waardoor er onnauwkeurigheden insluipen.
- De brandweerkorpsen vullen vaak niet over alle uitrukken en meldingen een formulier in. Dit aantal is weliswaar beperkt maar niet onaanzienlijk: twee respondenten schatten het op circa tien tot vijftien procent van alle meldingen. De oorzaak hiervan is onder andere gelegen in administratieve slordigheid of miscommunicatie tussen verschillende bevelvoerders. Zo bestaat er bij incidenten waarbij uit meer dan één kazerne wordt uitgerukt soms onduidelijkheid over de vraag wie van de betrokken bevelvoerders het CBS-formulier invult. De interne informatiesystemen van de brandweerkorpsen geven geen automatische meldingen van het feit dat er nog geen CBS-formulier is ingevuld.

## 3. Dubbel werk

Er bestaat bij veel bevelvoerders irritatie over het feit dat zij de door meldcentrales aangeleverde GMS-informatie zelf opnieuw handmatig moeten invullen op het CBS-formulier. Hun motivatie zou groeien indien de GMS-informatie automatisch in het CBS-formulier geladen wordt, zodat zij slechts de ontbrekende informatie hoeven aan te vullen. Dit scheelt hen niet alleen de nodige tijd, maar voorkomt ook onnauwkeurigheden bij het overnemen van informatie.

## 4. Het nut van de informatielevering

Het ontbreken van het inzicht in het direct nut van de Brandweerstatistiek voor de brandweerkorpsen versterkt de onbetrouwbaarheid. De Brandweerstatistiek wordt binnen de meeste brandweerkorpsen dan ook niet of nauwelijks voor eigen doeleinden gebruikt. Dit leidt tot een geringere betrokkenheid van de korpsen bij de CBS-statistieken. Korpsen zullen daardoor bijvoorbeeld minder geneigd en bereid zijn om zorgvuldig te controleren of er over alle binnengekomen GMS-meldingen wel een CBS-formulier is uitgegaan. Een aantal korpsen levert om deze reden niet alle gegevens of helemaal geen gegevens aan het CBS aan.

## 5. Vergelijking met de urenregistratie

Stol e.a. geeft aan dat de registratie van het aantal uren dat aan een incident besteed wordt brandweerkorpsen, een hogere mate van betrouwbaarheid heeft dan de CBS-statistieken, vooral bij vrijwilligerskorpsen. Aangezien betalingen voor uitrukken en oefeningen zijn gekoppeld aan deze urenregistratie hebben betrokkenen hier meer belang bij een zorgvuldige registratie. Het vermoeden bestaat wel dat de opgegeven en uit te betalen uren structureel iets hoger liggen dan de werkelijk bestede uren, omdat deze structureel naar boven zouden worden afgerond. Bij beroepskorpsen gaat dit volgens één respondent echter niet op, en wel om de volgende redenen:

- registratie van het aantal uren dat aan een bepaald incident is besteed, is minder van belang voor de urenitbetaling;
- eenheden melden zich vaak al als wederom inzetbaar, maar blijven toch ter plaatse voor het verlenen van hand- en spandiensten;
- de terugreis wordt vaak niet geregistreerd als werktijd behorende bij het incident;
- eenmaal terug op de kazerne hoort het eventueel inzetgereed maken van het voertuig ook bij de werktijd als gevolg van het incident, maar dit wordt eveneens niet geregistreerd;
- napraten over een incident, invullen van de incidentenregistratie (o.a. t.b.v. CBS-statistiek, en in geval van grotere incidenten het evalueren, worden ook niet verwerkt als tijd welke aan het incident is besteed.

Het CBS deelt de zorgen over de betrouwbaarheid. Als de respons, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, verder zou dalen, zou het verantwoord opstellen van de Brandweerstatistiek wel eens in gevaar kunnen komen.

## 2.4 Gewenste verbetering van de incidentenregistratie

De gegevensverzameling ten behoeve van de Brandweerstatistiek zou volgens veel respondenten beter worden als er een koppeling zou zijn met de interne incidentenregistratie en het eigen managementinformatiesysteem. Brandweerkorpsen in grotere gemeenten hebben vaak eigen softwaresystemen voor incidentenregistratie laten ontwikkelen, die hen wel de intern benodigde beleids- en managementinformatie verschaffen. Vooral de meer ontwikkelde systemen zijn dusdanig ingericht, dat zij ook de door het CBS gevraagde informatie kunnen genereren. De korpsen in kleinere gemeenten beschikken over het algemeen niet over dergelijke systemen.

Op dit moment 'verdwijnen' bij veel brandweerkorpsen de gegevens dus naar het CBS en voeden zij de korpsen niet met relevante, actuele beleids- en managementinformatie. Het CBS koppelt momenteel geen informatie terug naar de korpsen, tenzij hier expliciet om gevraagd wordt en de respons van het betreffende korps honderd procent is.

Korpsen zouden in plaats daarvan liever (online) toegang hebben tot het databestand waaruit zij snel en gemakkelijk de door hen zelf gewenste informatie kunnen destilleren. Hierdoor zouden zij bijvoorbeeld beter in staat zijn om hun eigen prestaties te vergelijken met soortgelijke gemeenten of andere gemeenten die aangesloten zijn bij de regionale brandweer of de veiligheidsregio (benchmarkfunctie).

Ook de regionale brandweer en de in ontwikkeling zijnde veiligheidsregio's zouden gebaat zijn bij een geïntegreerd registratiesysteem voor incidenten waar de brandweer bij betrokken is. Nu hebben regionale brandweercommandanten een resultaatverantwoordelijkheid zonder dat zij over de benodigde sturingsinformatie beschikken.

In dit registratiesysteem zouden de brandweerregio's een sleutelrol kunnen spelen. Zij zouden de gewenste gegevens over de brandweezorg van de korpsen in de regio kunnen verzamelen. Dit zou enerzijds de eigen informatiebehoefte vervullen en anderzijds die van het CBS. De regio's zouden hierbij ook de rol van 'berichtgever' aan het CBS kunnen overnemen van de brandweerkorpsen.

De meeste respondenten zijn van mening dat het Ministerie van BZK het voortouw zou moeten nemen om te komen tot een geïntegreerd registratiesysteem. Het ministerie zou daarbij gebruik kunnen maken van ervaringen met systemen die in verschillende korpsen en regio's reeds ontwikkeld zijn of nog in ontwikkeling zijn. Het NIBRA heeft in het verleden reeds een voorstel gedaan over de wijze waarop een dergelijk systeem ingericht zou kunnen worden.

De Brandweerregio Noord-Holland Noord wil landelijke initiatieven echter niet afwachten en is reeds bezig met de ontwikkeling van een incidentenregistratiesysteem waarop alle dertig gemeentelijke brandweerkorpsen aangesloten zouden moeten worden. Het nieuwe systeem moet de veiligheidsregio, de regionale brandweer en de gemeentelijke brandweerkorpsen betere beleids- en managementinformatie opleveren. In het huidige informatiesysteem, dat door ongeveer de helft van de korpsen in de regio wordt gebruikt, worden GMS-gegevens reeds automatisch in een database geladen. Korpsen vullen deze gegevens aan met de eigen informatie. CBS-rapportages worden ook door dit systeem gegenereerd.

De Brandweer Apeldoorn/Epe gaat van start met het project *Team onderzoek en evaluatie* (TOEV). Dit team voert permanent audits uit over uitrukken door de brandweer, door bezoeken aan de betrokken korpsen en het hierover rapporteren. Mogelijk leidt dit project tot waardevolle inzichten waar ook de informatievoorziening ten behoeve van de Brandweerstatiek zijn voordeel mee kan doen.



### 3 AANTAL BRANDEN

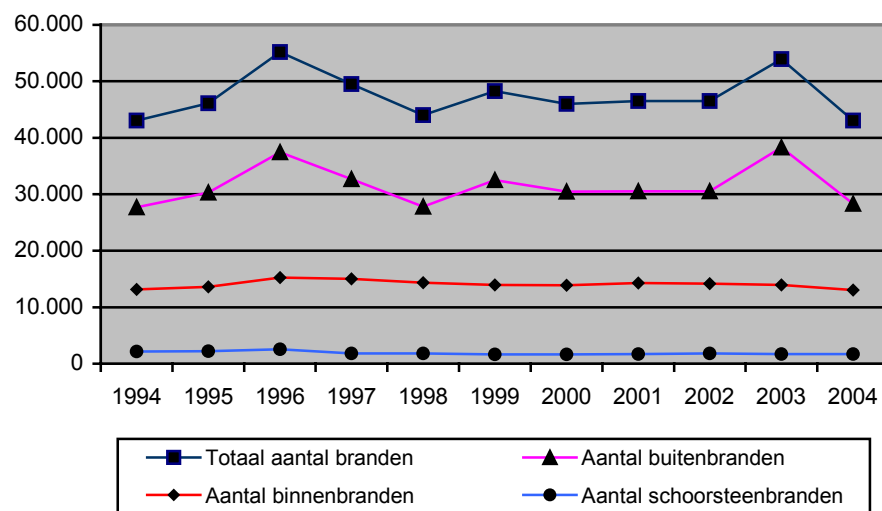
In dit hoofdstuk worden trends met betrekking tot het aantal het aantal branden besproken. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Waarom steeg het aantal buitenbranden in 2003 zo sterk?
- Waarom daalde het aantal buitenbranden in 2004 weer sterk?
- Hebben de brandweerkorpsen speciaal beleid ontwikkeld om het aantal buitenbranden tegen te gaan?

#### 3.1 De door het CBS gesignaleerde trends

- Het aantal door het CBS geregistreerde branden is in 2004 met 20 procent gedaald ten opzichte van 2003. In 2003 was er echter een toename van 16 procent ten opzichte van 2002. (zie grafiek 3.1).
- Het aantal buitenbranden nam in 2004 met 26 procent af ten opzichte van 2003, nadat er in 2003 sprake was van een piek (+26% ten opzichte van 2002).
- Het aantal binnenbranden nam in 2004 met 6 procent af ten opzichte van 2003 (-2% in 2003).
- Het aantal schoorsteenbranden nam in 2004 met 2 procent af ten opzichte van 2003 (-5% in 2003).
- De schommelingen in aantal branden in de laatste jaren worden vrijwel volledig verklaard door schommelingen in het aantal buitenbranden.
- Het aantal buitenbranden steeg in 2003 vooral buiten grote steden sterk.

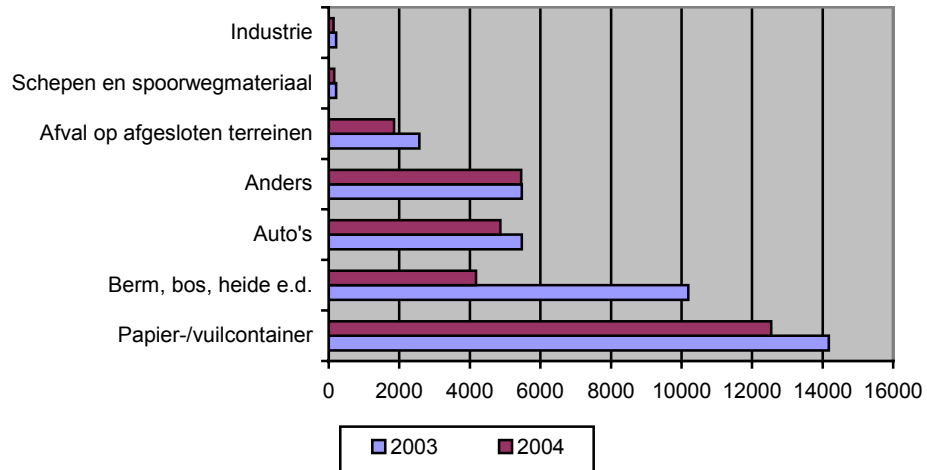
Grafiek 3.1 Aantal branden in periode 1994-2004, uitgesplitst naar soort



Bron: Brandweerstatistiek 2004, CBS.

In grafiek 3.2 worden de objecten van de buitenbranden in 2003 en 2004 aangegeven. Hieruit blijkt dat er in 2003 veel meer branden waren in bos/berm/heide en in papier- en vuilcontainers.

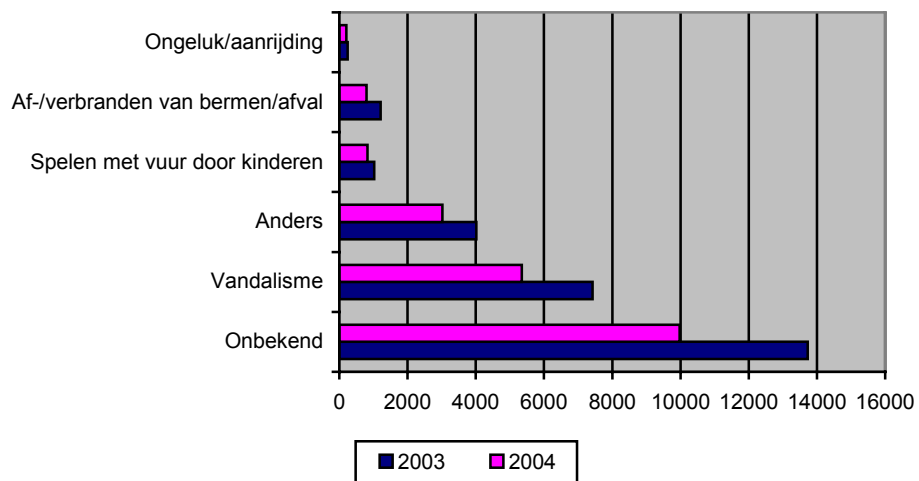
**Grafiek 3.2 Aantal branden in 2003 en 2004, uitgesplitst naar object**



Bron: *Brandweerstatistiek 2004*, CBS.

In grafiek 3.3 worden de oorzaken van de door het CBS geregistreerde buitenbranden in 2003 en 2004 aangegeven. Ook hieruit blijkt dat vooral vandalisme in 2003 veel vaker oorzaak van de buitenbrand was dan in 2004. Van veel branden is geen oorzaak bekend of wordt is er een 'andere oorzaak'.

**Grafiek 3.3 Oorzaken van buitenbranden in 2003 en 2004**



Bron: *Brandweerstatistiek 2004*, CBS.

### 3.2 Oorzaken van trends in buitenbranden

De piek in het aantal buitenbranden in 2003 wordt door de respondenten vrijwel volledig toegeschreven aan de lange periode van droog en warm weer. Vooral in buitengebieden leidde dit tot veel bos-, berm-, heide-, natuur- en hooibranden. Veel van deze buitenbranden werden door onvoorzichtigheid van mensen veroorzaakt, bijvoorbeeld door smeulende sigaretten en uit de hand gelopen kampvuurtjes. Een significant aantal buitenbranden wordt veroorzaakt door brandstichting.

Het warme weer leidde volgens diverse respondenten ook tot meer vandalisme. *“Hoe langer mensen ‘s avonds door de warmte op straat blijven, hoe meer er op een bepaald moment op het idee komen om een vuilnisbak in brand te steken”*. Brand in papier- en vuilniscontainers, afvalbakken en los afval vormt bijna de helft van het aantal buitenbranden.

2004 was volgens de meeste respondenten in veel opzichten een ‘normaler’ jaar dan 2003, hoewel door de relatief natte zomer het aantal buitenbranden uitkwam onder dat van 2002.

### 3.3 Speciaal beleid om het aantal buitenbranden tegen te gaan

In de meeste gemeenten heeft de piek in het aantal buitenbranden in 2003 niet geleid tot speciaal beleid. Het preventieve en repressieve optreden van de brandweer is er niet wezenlijk door veranderd.

De respondenten noemden echter ook enkele voorbeelden van speciaal beleid:

- In verschillende natuurgebieden zijn rookverboden ingesteld.
- In andere natuurgebieden zijn waarschuwbordjes echter juist weggehaald, om mensen niet op kwade gedachten te brengen.
- In één gemeente is een algemeen stookverbod ingesteld voor het verbranden van afval in de buitenlucht en moeten fruittelers een vergunning aanvragen voor het verbranden van hun snoeiafval.
- In één gemeenten heeft de brandweer achterstallig onderhoud laten plegen om brandweerpaden in bossen beter toegankelijk te maken, dit naar aanleiding van een bosbrand die de brandweer niet goed kon bereiken.



## 4 UITRUKTIJDEN, RIJTIJDEN EN OPKOMSTIJDEN

In dit hoofdstuk komen de uitruk-, rij- en opkomsttijden aan de orde. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Waarom nemen de opkomsttijden toe?
- Wat zijn, buiten de oplopende uitruktijden, overige achterliggende oorzaken?

Het CBS definieert de uitruk-, rij- en opkomsttijden als volgt:

- De uitruktijd is het tijdsverloop tussen het moment van melden van het incident aan de brandweer en het moment dat het eerste voertuig de kazerne verlaat.
- De rijtijd is de tijd die nodig is om van de kazerne naar de plaats van de brand te komen.
- De opkomsttijd van de brandweer is de som van de uitruktijd en de rijtijd.

Er doen zich hierbij echter wel de nodige definitieproblemen voor. Zo wordt op het CBS-formulier specifiek gevraagd naar de volgende zes tijdstippen: melding, alarmering, uitgerukt, aankomst, ingerukt en terug kazerne. In de Brandweerstatistiek wordt echter alleen gerapporteerd over de uitruktijden, rijtijden en opkomsttijden. Bij de meting van de uitruktijd blijkt echter ook de tijd te worden meegeteld die de meldcentrale nodig heeft voor het verwerken van de melding.

De definitie van de uitruktijd verdient derhalve verheldering. Het is niet 'het melden van het incident aan de brandweer', maar 'het melden van het incident aan de meldkamer'.

Nog beter zou zijn om een onderscheid te maken tussen de meldtijd en de uitruktijd. De meldtijd is dan de tijd die de meldkamer verbruikt voordat de brandweer daadwerkelijk wordt gealarmeerd. De uitruktijd is de tijd die verloopt tussen het moment van alarmering van de brandweer en het moment dat het eerste voertuig de kazerne verlaat. Op basis van de momenteel aangeleverde informatie kan het CBS deze uitsplitsing maken.

### 4.1 Uitruktijden

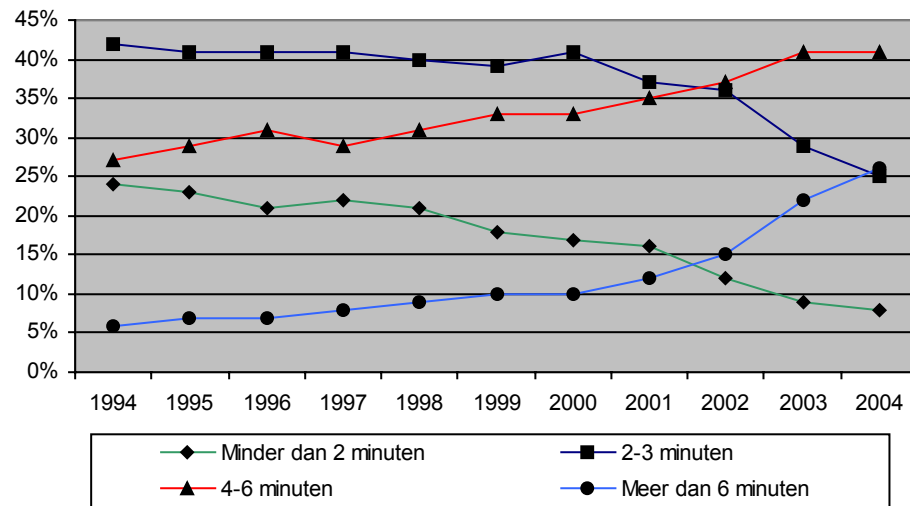
De gemiddelde uitruktijd is in 2004 verder opgelopen (zie grafiek 4.1). Het aandeel uitrukken binnen twee minuten nam af van 24 procent in 1994 tot acht procent in 2004. Het aandeel uitrukken dat meer dan zes minuten kostte, is toegenomen van zes procent in 1994 tot 26 procent in 2004.

De uitruktijd is in grotere gemeenten gemiddeld korter dan in kleinere gemeenten.

In gemeenten met minder dan twintigduizend inwoners ligt twaalf procent van de uitrukken binnen de vier minuten. In de vier grote steden blijft men bij zes van de tien branden binnen de vier minuten grens.

De uitruktijd is in grotere gemeenten gemiddeld korter dan in kleinere gemeenten.

**Grafiek 4.1** Uitrustijden 1994-2004, in percentage van totaal aantal branden



Bron: *Brandweerstatistiek 2004*, CBS.

De respondenten herkennen de door het CBS gesignaleerde trends in grote lijnen. De uitrustijden lijken in de grotere gemeenten minder onder druk te staan, omdat het brandweerpersoneel daar doorgaans is gekazerneerd en er vaak meer brandweerkazernes zijn. Een toename van de uitrustijden is vooral een probleem voor de vrijwilligerskorpsen. Vrijwilligers blijken steeds meer problemen te hebben om tijdig in de kazernes te zijn. Dit heeft onder andere de volgende oorzaken:

- Vrijwilligers wonen en werken steeds verder van de kazernes af.
- Vrijwilligers hebben veel last van het nog steeds toenemende drukke verkeer en van zich uitbreidende verkeersbepalende maatregelen (zoals rotondes, 30-kilometer zones en verkeersdrempels).
- Vrijwilligers nemen minder risico's bij het bereiken van de kazerne, vooral indien als ze weten dat het een melding van een automatische brandmeldinstallatie betreft en/of vermoeden dat het een loze melding betreft. Ook de toename van het aantal flietskasten beperkt de snelheid.

Het aantal beschikbare vrijwilligers vormt over het algemeen niet het probleem. Wel blijken vrijwilligers steeds moeilijker gemist te kunnen worden op de werkplek, waardoor zij in kantooruren niet of minder beschikbaar zijn. Eén respondent gaf aan dat zijn korps om dergelijke redenen meer vrijwilligers gaat werven om van een 300-procent-bezetting op een 400-procent-bezetting te komen. Een andere respondent meldt dat zijn korps van een 200-procent - bezetting naar een 250-procent-bezetting wil.

Het uitrukken met een lagere bezetting op de brandweerwagen dan voorgeschreven komt slechts in incidentele gevallen voor, maar alleen wanneer men er vrijwel zeker van is dat het een loze melding is of dat het onbeduidend incident betreft.

In diverse gemeenten wordt bij het vaststellen van de plaats van nieuwe kazernes nadrukkelijk de afstand tot de woningen van de vrijwilligers in ogenschouw genomen. Diverse kazernes zijn zelfs verplaatst met het doel om dichterbij de vrijwilligers te staan.

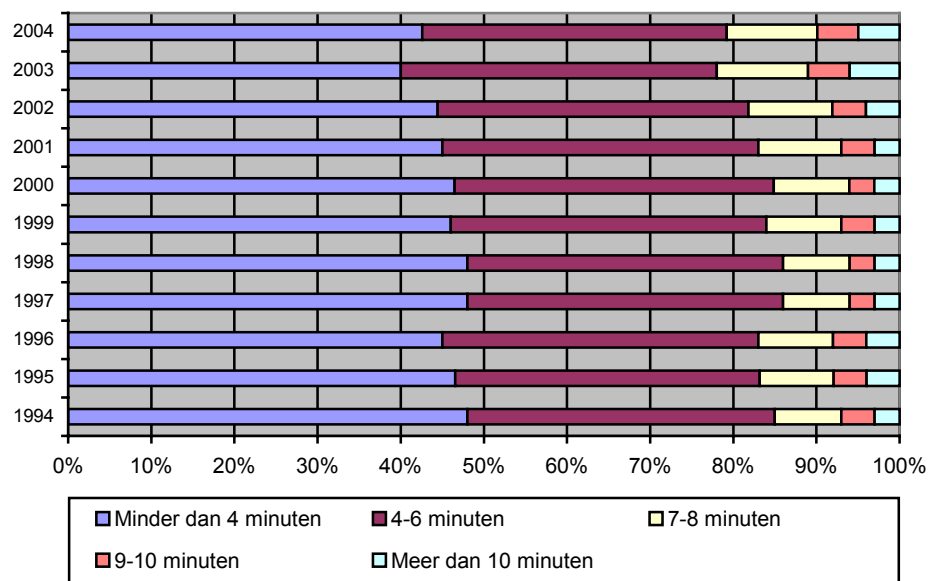
Er bestaan bij veel korpsen klachten over de tijd die meldcentrales gebruiken voor het verwerken van de melding, voordat zij de brandweer daadwerkelijk alarmeren. Het volledig doorlopen van het computergestuurde GMS-programma zou te veel kostbare tijd van centralisten opslokken. Het streven is veelal om binnen één minuut de brandweer te alarmeren, maar in de praktijk ligt deze tijd vaker op circa twee minuten en soms loopt deze zelfs op tot drie minuten. De verwerkingstijd van meldingen neemt toe door melders die verward zijn of een slechte beheersing hebben van de Nederlandse taal. Centralisten hebben in dergelijke gevallen bijvoorbeeld moeite om vast te stellen wat het probleem is, welke hulpdienst gewenst wordt en op welk adres het incident plaatsvindt. Eén van de respondent maakte melding van een onderzoek naar de mogelijkheid dat meldcentrales meldingen door twee personen laten behandelen. Eén centralist zou zich daarbij volledig kunnen richten op de melder (informatie onttrekken, geruststellen en dergelijke), terwijl de andere centralist zich volledig op het contact met de hulpdiensten kan richten.

In veel beroepskorpsen wordt een norm voor de uitruktijd van één minuut gehanteerd (exclusief de door de meldkamer verbruikte tijd). Bij vrijwilligerskorpsen kan deze norm oplopen van vier tot tien minuten, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden.

## 4.2 Rijtijden

- De gemiddelde rijtijd is in 2004 iets afgenomen ten opzichte van 2003 (zie grafiek 4.2).
- De gemiddelde rijtijd is in 2004 nog wel hoger dan in 1994.
- In 2004 is bij twintig procent van de branden sprake van een rijtijd van meer dan zes minuten.
- Het aandeel branden met een rijtijd onder de zes minuten neemt procentueel iets toe.
- In 2004 is bij vijf procent van de branden sprake van een rijtijd van meer dan tien minuten.

**Grafiek 4.2 Rijtijden 1994-2004, in percentages van totaal aantal branden**



Bron: *Brandweerstatistiek 2004*, CBS.

De meeste respondenten zijn het erover eens dat de rijtijden een minder groot probleem vormen dan de uitruktijden. Een door het CBS gesignaleerde afname van de gemiddelde rijtijd in 2004 wijst volgens hen echter niet op structurele verbeteringen. Kleine verschillen zouden bijvoorbeeld ook te wijten kunnen zijn aan meer of minder 'prio-1-uitrukken' en 'prio-2-uitrukken' (respectievelijk met en zonder gebruik van sirene en zwaailicht).

Er bestaat bij de brandweerkorpsen wel voortdurende zorg over de rijtijden. Brandweerkorpsen onderhouden intensieve contacten met de gemeenten over nieuwe bouwlocaties, de aanleg van verkeersbepurende maatregelen (zoals rotondes, 30-kilometerzones en verkeersdrempels), evenementen en opbrekingen. In veel gemeenten doen zich echter steeds meer tijdelijk of structureel moeilijk oplosbare verkeersknelpunten voor die een gevaar vormen voor de rijtijden van de brandweer.

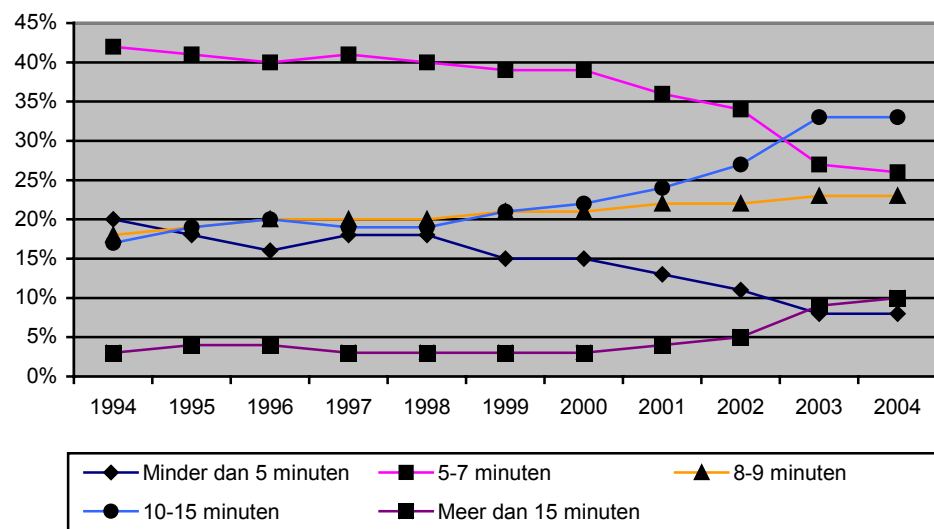
In sommige gevallen anticipeert de brandweer op mogelijk te lange rijtijden, door bijvoorbeeld bij evenementen tijdelijk brandweervoertuigen op strategische plaatsen te positioneren.

Ook worden specialistische voertuigen bij voortdurende over de kazernes geherpositioneerd, vooral wanneer er een uitvalt.

### 4.3 Opkomsttijden

- De opkomsttijd is in 2004 vrijwel gelijk aan het jaar ervoor, maar de meerjarentrend is negatief (zie grafiek 4.3).
- Bij 34 procent van het aantal branden is de opkomsttijd minder dan acht minuten.
- Het aandeel van de buitenbranden waarbij de opkomsttijd minder dan acht minuten bedraagt, is door de jaren heen kleiner dan bij de binnenbranden.
- De opkomsttijd van minder dan acht minuten varieert van 19 procent van de branden in Friesland tot 45 procent in Zuid-Holland.
- De opkomsttijd neemt toe naarmate een gemeente minder inwoners heeft.
- Bij gemeenten met minder dan vijftigduizend inwoners duurt het bij meer dan de helft van de branden langer dan tien minuten voordat de brandweer ter plaatse is.

Grafiek 4.3 Opkomsttijden 1994-2004, in percentages van totaal aantal branden



Bron: Brandweerstatistiek 2004, CBS.

De toenemende opkomsttijden worden door de respondenten vooral geweten aan de toenemende uitruktijden.

De gerealiseerde opkomsttijden vormen een belangrijke maat voor de geboden brandweezorg. Het Ministerie van BZK heeft in dit kader de 'Handleiding Brandweezorgnorm' opgesteld die door brandweerkorpsen worden gebruikt om opkomsttijden vast te stellen voor de verschillende gebieden en objecten binnen hun verzorgingsgebied. Brandweerkorpsen hebben over het algemeen redelijk zicht op de mate waarin zij voldoen aan de in hun gemeente geldende zorgnormen.

Over het algemeen zullen de brandweezorgnormen niet in alle gevallen gehaald worden. In stedelijke gebieden, waar aanzienlijk strengere normen gelden, worden de normen over het algemeen vaker gehaald dan in landelijke

gebieden, waar veelal minder strenge normen gelden. De norm wordt over het algemeen dan ook als een richtlijn gehanteerd.<sup>1</sup> In de meeste gemeenten worden hierover bestuurlijke afspraken gemaakt. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat tachtig procent van de uitrukken binnen de brandweezorgnorm moet plaatsvinden. In de jaarlijkse strategische beleidsplannen worden eventuele aanpassingen van dergelijke doelstellingen vastgelegd om door het bestuur geaccordeerd te worden.

Het overschrijden van de in de handleiding genoemde brandweezorgnorm wordt door veel respondenten niet per se als negatief gekwalificeerd. Bij grote branden is een snelle opkomsttijd van groot belang, maar bij kleine incidenten ziet de brandweer bij het aanrijden vaak bewust af van het nemen van veel risico's. Bij prio-2-uitrukken worden brandweezorgnormen dan ook vaker overschreden dan bij prio-1-uitrukken, zonder dat dit als bezwaarlijk wordt gezien. Ook wordt het halen van de brandweezorgnorm voor de eerste uitruk belangrijker geacht als voor de tweede uitruk.

Eén respondent merkt hierover op dat de brandweezorgnorm voor de brandweer in zijn gemeente (een opkomsttijd van 6 minuten) relatief te zwaar is in vergelijking met die voor de ambulancezorg (een opkomsttijd van 15 minuten).

Brandweerkorpsen proberen op verschillende manieren de opkomsttijden te beperken of de negatieve uitwerking van te lange opkomsttijden te beperken:

- Er wordt vaker uit twee kazernes van hetzelfde brandweerkorps uitgerukt.
- Er wordt vaker een beroep gedaan op korpsen uit buurgemeenten, vooral voor incidenten in het verzorgingsgebied die dicht bij kazernes uit de buurgemeente liggen.
- Vrijwilligerskorpsen doen vaker een beroep op beroepskorpsen (zowel op andere kazernes uit de eigen gemeente als op korpsen uit buurgemeenten).

Ook zien velen de in de afgelopen jaren sterk gegroeide aandacht voor preventie als een strategie om de stijgende opkomsttijden bij wijze van spreken te compenseren. Ten eerste leiden meer en betere automatische brandmeldinstallaties, rookmelders (nu ook standaard in nieuwbouwwoningen) en sprinklers tot snellere meldingen, waardoor kleine branden minder vaak tot middelgrote en grote branden uitgroeien. Ten tweede wordt de brandveiligheid in nieuwbouw door het gebruik van andere, betere bouwmaterialen steeds groter, zodat branden zich minder snel kunnen uitbreiden.

De toenemende opkomsttijden en overschrijdingen van de brandweezorgnorm leiden door dergelijke verbeteringen niet noodzakelijkerwijs tot meer schade en slachtoffers.

---

<sup>1</sup> Het uitleggen van geldende normen als richtlijnen wordt ook wel aangeduid met de term 'informele regelgeving'. Zie hierover onder ander: Boogers, M.J.G.J.A., Brandsen, T., & Tops, P.W. (2003). *Rampen, regels, richtlijnen: de betekenis van informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding*. Dongen: Pijnenburg.

## 5 AANTAL SLACHTOFFERS VAN BRAND

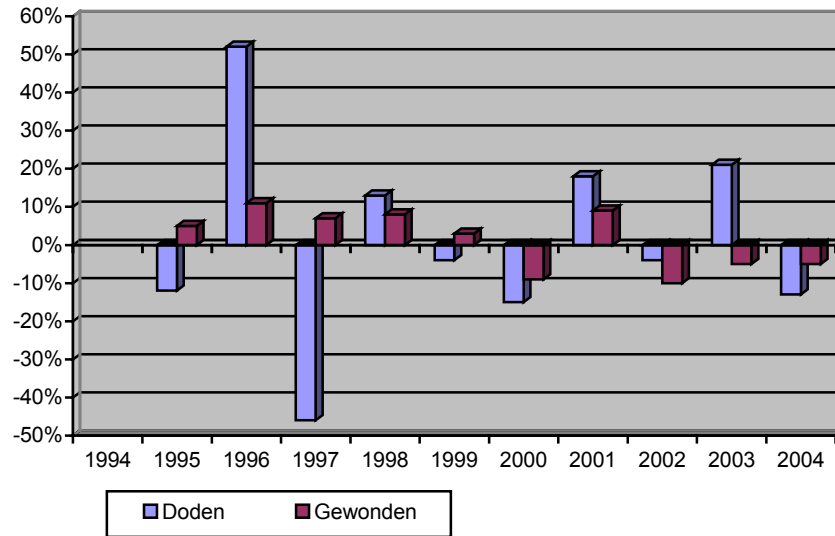
Dit hoofdstuk behandelt het aantal slachtoffers van brand. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Hoe kan verklaard worden dat het aantal slachtoffers van brand in 2004 is afgenomen?
- Wat is de oorzaak van de stijging van het aantal doden in 2003 ten opzichte van 2002?
- Wat is de relatie tot de zichtbare trend van het aantal branden?
- Is er sprake van een relatie tussen het aantal uitgevoerde preventietaken en voorlichting en het aantal slachtoffers als gevolg van brand?
- Worden er bestuurlijke afspraken gemaakt ten aanzien van de preventietaak?

### 5.1 De door het CBS gesignaleerde trends

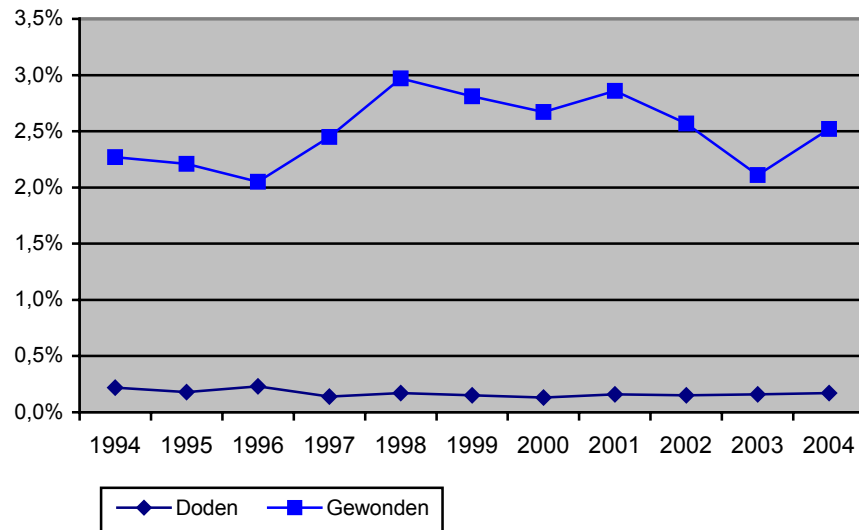
- Het aantal slachtoffers van brand (gewonden én doden) is in 2004 ten opzichte van 2003 met vijf procent afgenomen (zie grafiek 5.1).
- In 2003 was het aantal doden nog met twintig procent toegenomen en het aantal gewonden met vijf procent afgenomen ten opzichte van 2002.
- Het aantal doden is in 2004 met dertien procent afgenomen.
- Het aantal gewonden is in 2003 met vijf procent afgenomen.
- Het aantal reddingen is in 2004 met zeventien procent afgenomen.
- Het percentage doden op het totaal aantal branden lag in 2004 op 0,17 procent (0,16% in 2003). Dat is exact het gemiddelde percentage sinds 1994 (gemiddeld 80 doden per jaar) (zie grafiek 5.2).
- Het percentage gewonden op het totaal aantal branden lag op 2,5 procent (2,1% in 2003). Dat is ook het gemiddelde percentage sinds 1994 (gemiddeld 1180 gewonden per jaar).
- Ruim de helft van de doden valt bij branden in woningen.

**Grafiek 5.1** Percentuele toe- of afname van aantal slachtoffers van branden ten opzichte van vorige jaar, 1994-2004



Bron: *Brandweerstatistiek 2004*, CBS.

**Grafiek 5.2** Percentage doden en gewonden op totaal aantal branden, 1994-2004



Bron: *Brandweerstatistiek 2004*, CBS.

## 5.2 Verklaringen voor trends

Het aantal doden door branden waarmee een brandkorps jaarlijks te maken krijgt, is over het algemeen erg laag. Volgens verschillende respondenten doen zich jaarlijks verspreid over het land een aantal incidenten voor die samen verantwoordelijk zijn voor een significant aantal doden. Voor de jaarlijkse fluctuaties in het aantal doden (op een gemiddelde van 80 per jaar sinds 1994) zijn dan ook moeilijk structurele verklaringen te geven.

Slachtoffers vallen vaak door te late melding en door een ongelukkige samenloop van omstandigheden. De brand hoeft ook helemaal niet groot te zijn om slachtoffers te veroorzaken. Zo sterven jaarlijks een aantal bejaarden in hun stoel (thuis of in zorginstellingen) doordat zij rokend in slaap gevallen zijn. Soms is alleen hun stoel verbrand en is er nauwelijks schade aan de kamer. Eén respondent verzuchtte dat het vooral de zwakkeren in de samenleving zijn die slachtoffer worden van brand: ouderen, bewoners van slecht onderhouden huizen, bewoners van illegale pensions en dergelijke.

Ook is jaarlijks een behoorlijk aantal doden dat aan branden worden toegeschreven reeds overleden onder verdachte omstandigheden voordat de brand ontstond. In dergelijke gevallen wordt vaak brand gesticht om een misdrijf te verdoezelen. Ook zelfdoding door brandstichting komt relatief veel voor.

Volgens de meeste respondenten is er geen duidelijke oorzakelijke relatie tussen het aantal slachtoffers en het aantal branden. Ze zien eerder een oorzakelijke relatie tussen het beperkte aantal slachtoffers en de intensivering van de preventie en de voorlichting. Door toepassing van strengere bouwvoorschriften en de toename van het aantal automatische brandmeldinstallaties, rookmelders en sprinklers worden branden eerder ontdekt en groeien minder branden uit tot middelgrote en grote branden. Daardoor wordt het aantal slachtoffers enigszins beperkt. Vooral door het nemen van preventieve maatregelen in oude, meer brandgevaarlijke woningen kan hier nog veel winst behaald worden, tegen relatief lage kosten. Diverse respondenten verwijzen in dit verband naar goede ervaringen die in Engeland opgedaan zijn met grootschalige plaatsing van rookmelders in woningen. Nederland zou dat voorbeeld volgens hen moeten volgen, maar volgens één respondent ontbreekt de *sense of urgency* in Nederland daarvoor nog. Het privé-domein zou te veel en ten onrechte als 'heilig' worden verklaard.

Verschillende respondenten merken op dat de koppeling tussen repressie en preventie nog vaak ontbreekt. Betere analyses van de oorzaken van branden en een betere registratie van deze oorzaken zou meer richting moeten geven aan de invulling van de preventieve taken van de brandweer.

Bij een beoordeling van het aantal branden en slachtoffers zou ook gekeken moeten worden naar de omvang van de bevolking en het aantal woningen en bedrijfspanden. Globaal is het aantal branden en slachtoffers tussen 1994 en 2005 vrij constant gebleven, terwijl de bevolking in die periode met zes procent is toegenomen en het aantal woningen met twaalf procent. Het aantal bedrijfspanden groeide in de periode 1998-2004 met bijna acht procent (*Bron: CBS*).

Ten slotte moet opgemerkt worden dat de eerste prioriteit van de repressie is om te voorkomen dat er slachtoffers vallen. Het beperken van de schade komt altijd op de tweede plaats.

### **5.3 Bestuurlijke afspraken over de preventietaak**

In alle brandweerkorpsen is de omvang van de afdeling preventie de laatste jaren sterk gestegen. Ook vrijwilligerskorpsen hebben nu één of meer beroepskrachten in dienst die invulling geven aan de preventietaak. Een zeer belangrijk onderdeel van de preventietaak wordt gevormd door toetsing van de eisen en toezicht op de juiste installatie van automatische brandmeldinstallaties en de opvolging van loze meldingen die ze veroorzaken. Hierbij wordt intensief samengewerkt met de afdeling bouwzaken van de gemeente.

De brandweer kan over het algemeen makkelijk bij bedrijven en instellingen binnenkomen. Indien zij is aangewezen als toezichthouder kan de brandweer in alle publieke gebouwen en bedrijven om toegang verzoeken.

Voorlichtingsactiviteiten richten zich vooral op instellingen (scholen, zorginstellingen, gevangenissen en dergelijke). Hierbij is ook veel aandacht voor het functioneren van bedrijfshulpverleners.

In de meest gemeenten worden in beleidsplannen duidelijke en scherpe doelstellingen geformuleerd over de preventietaak van de brandweer, die bestuurlijk worden geaccordeerd. Vaak zijn dit jaarplannen, soms ook meerjarenplannen.

In veel gemeenten wordt ook zeer regelmatig (bijvoorbeeld per kwartaal) gerapporteerd over uitvoering van de plannen en wordt het bereiken van doelstellingen geëvalueerd. Diverse respondenten merken op dat het draagvlak voor de brandweezorg bij bestuur en plaatselijke politiek groot is, zowel voor de repressieve als preventieve taken.

## 6 DIRECTE FINANCIËLE SCHADE DOOR BRAND

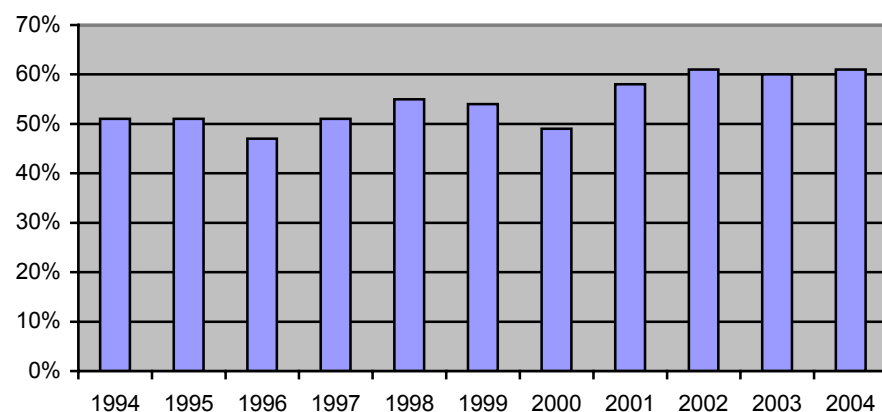
Dit hoofdstuk gaat over de directe financiële schade door brand. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Wat zijn, naast de afname van het aantal branden, oorzaken van de zichtbare trend?
- Wat is de oorzaak van de piek in 2003?
- Zijn de oorzaken zowel in de private als de publieke sector te vinden en wat zijn dan die oorzaken?

### 6.1 De door het CBS gesignaleerde trends

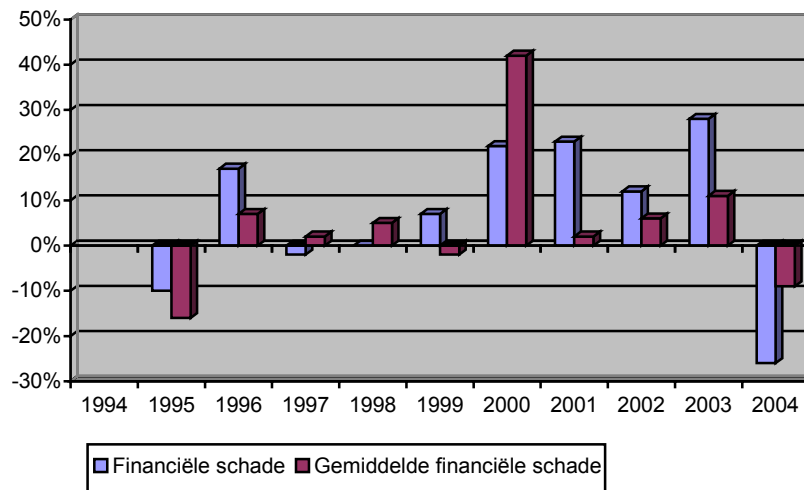
- Van alle branden leidde in 2004 61 procent tot directe financiële schade. Dat was tien procentpunten hoger dan in 1994 (zie grafiek 6.1).
- De directe financiële schade door brand bedroeg in 2004 € 944 miljoen. Dit was een afname van 26 procent ten opzichte van 2003 (zie grafiek 6.2).
- De gemiddelde schade van de branden met directe financiële schade bedroeg in 2004 € 35.764. Dit was bijna negen procent lager dan in 2003 (zie grafiek 5.2).
- Zowel de dalende directe financiële schade als de lagere gemiddelde directe financiële schade betekent een trendbreuk, na jarenlange stijgingen.

**Grafiek 6.1** Percentage branden met directe financiële schade op totaal aantal branden, 1994-2004



Bron: *Brandweerstatiek 2004*, CBS.

**Grafiek 6.2** Percentuele toe- en afname van directe financiële schades bij branden met financiële schade ten opzichte van vorige jaar, 1994-2004



Bron: *Brandweerstatistiek 2004*, CBS.

## 6.2 Verklaringen voor de trends

Deze onderzoeksvragen bleken voor de respondenten heel moeilijk te beantwoorden. Zoals in paragraaf 2.3 reeds werd opgemerkt, zijn de gegevens op de CBS-formulieren over schade over het algemeen weinig betrouwbaar. De brandweerkorpsen zijn ook niet verantwoordelijk voor het nauwkeurig vaststellen van de materiële schade. Aangezien de politie verantwoordelijk is voor het technisch onderzoek, krijgt de brandweer ook in die fase weinig zicht op de schade.

Vaak wordt op het CBS-formulier ingevuld dat de schade 'onbekend' is, of wordt een vrij willekeurig geschat bedrag genoteerd. Op het moment van inrukken is de materiële schade vaak nog moeilijk vast te stellen. Ook is dan nog niet goed vast te stellen wat de materiële schade voor derden is (vooral rook- en waterschade). Daarnaast valt de onnauwkeurigheid van de geschatte hoogte van de schade van de 'kleinere' branden in het niet bij de onnauwkeurigheid dan wel het schadebedrag van een 'miljoenenbrand'. Alleen bij grote branden is er later nog wel eens contact over de oorzaak van de brand en de geleden schade, bijvoorbeeld met verzekeringsmaatschappijen.

De meeste respondenten vermoeden wel dat de brandweer er enerzijds beter in slaagt om de schade door branden te beperken. Door strengere preventieve maatregelen worden branden eerder gemeld en door strengere bouwvoorschriften kunnen branden zich minder snel uitbreiden. Door compartimentering brandt er eerder slechts één cel volledig uit in plaats van het hele pand. Ook door het hanteren van betere blustechnieken wordt de

schade van branden beperkt. Zo werd er vroeger meer met lage druk en veel water geblust, tegenwoordig wordt er meer met hoge druk en weinig water geblust.

Anderzijds is de waarde van de inboedels van woningen en bedrijfspanden de afgelopen jaren sterk gestegen. Een relatief kleine brand kan daarom toch relatief grote schades veroorzaken. Vooral branden in industriële complexen leiden al snel tot miljoenenschades. Ook het grotere gebruik van kunststoffen veroorzaakt vaak grotere schades. Het grotere gebruik van isolatiemateriaal leidt tot meer koolmonoxidevergiftigingen. Ten slotte heeft het redden van slachtoffers voor de brandweer absolute prioriteit, boven het beperken van de schade.

Het onderzoek heeft geen informatie opgeleverd op basis waarvan de vraag beantwoord kan worden of de oorzaken voor de piek in de directe financiële schade in 2003 zowel in de private als de publieke sector te vinden zijn en wat hiervan de oorzaak is.



## 7 LOZE BRANDMELDINGEN

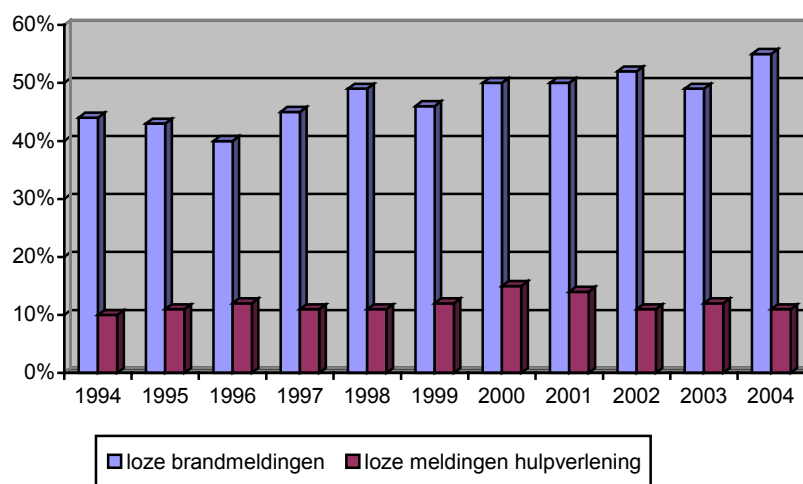
In dit hoofdstuk worden de loze brandmeldingen behandeld. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Waarom is er een stijging van het aantal loze meldingen? Wat zijn de oorzaken naast werkzaamheden en storing van apparatuur?
- Wie betaalt de kosten van loze uitrukken?
- Voeren gemeenten specifiek beleid om het aantal loze meldingen en uitrukken terug te dringen?

### 7.1 De door het CBS gesignaleerde trends

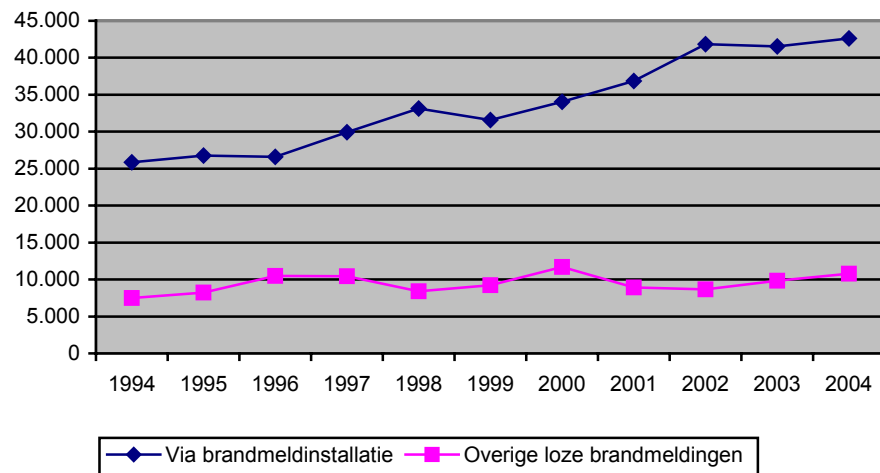
- Bij meer dan de helft van de brandmeldingen (55% in 2004) blijkt het om een loze melding te gaan. In 2003 was dit nog 49 procent en in 1996 nog maar 40 procent. Bij meldingen voor hulpverleningen was dit in 2004 maar 11 procent (zie grafiek 7.1).
- Het aantal brandmeldingen waarbij het om loze melding bleek te gaan, is sinds 1994 met 60 procent toegenomen, van 33.324 tot 53.413 (zie grafiek 7.2).
- Het aantal loze brandmeldingen via automatische brandmeldinstallaties steeg vanaf 1994 met 65 procent. Het aantal overige loze brandmeldingen steeg met 44 procent.
- Het aandeel meldingen via automatische brandmeldinstallaties op het totaal aantal loze brandmeldingen steeg tussen 1994 en 2004 licht, van 78 naar 80 procent.

**Grafiek 7.1 Aandeel loze brandmeldingen en loze meldingen hulpverlening op totaal aantal loze meldingen, 1994-2004**



Bron: Brandweerstatistiek 2004, CBS.

**Grafiek 7.2 Soorten loze brandmeldingen, 1994-2004**



Bron: *Brandweerstatistiek 2004*, CBS.

## 7.2 Definitie van een loze brandmelding

Het CBS definieert een loze brandmelding als “een al dan niet opzettelijke melding zonder dat er brand is”.

Op het CBS-formulier worden de volgende soorten loze brandmelding onderscheiden:

1. Baldadige melding.
2. Vermeende melding (brandgerucht).
3. Brandmeldinstallatie t.g.v. werkzaamheden.
4. Brandmeldinstallatie t.g.v. storing apparatuur.
5. Brandmeldinstallatie t.g.v. onvoldoende onderhoud.
6. Brandmeldinstallatie anders.
7. Anders.
8. Onbekend.

In de meeste gevallen is duidelijk of er sprake is van een loze melding, maar in een aantal situaties wordt een melding soms wel en soms niet als een loze brandmelding aangemerkt. Zo reageren bijvoorbeeld veel rookmelders snel op stoomontwikkeling in de keuken. Maar als de rookmelder afgaat, is er in principe geen sprake van een loze brandmelding, aangezien de rookmelder immers goed functioneert. Er is waarschijnlijk eerder sprake van een ongelukkige plaatsing van de rookmelder en van een onnodige melding. Ook het verrichten van laswerkzaamheden in de buurt van een rookmelder kan dergelijke onnodige meldingen veroorzaken.

Dergelijke meldingen worden ook wel ongewenste of onechte brandmeldingen genoemd. Onder een ongewenste brandmelding kan worden verstaan<sup>1</sup>: een

<sup>1</sup> Deze definities zijn afkomstig uit *Voorstel plan van aanpak terugdringen loze (brand)meldingen*, opgesteld door de Brandweer Nijmegen.

brandmelding door de aanwezigheid van op brand lijkende verschijnselen, die niet het gevolg zijn van een brand. Dit kunnen zijn:

- gebruiksmeldingen, zoals baldadige melding (eerder vals dan loos);
- meldingen als gevolg van werkzaamheden;
- projecteringsmeldingen, waarbij de installatie feitelijk adequaat reageert op verschijnselen als stoom, maar de gekozen melder(locatie) of sturing van de installatie niet aansluiten op het gebruik van de ruimte(n).

Onder een onechte brandmelding kan worden verstaan: een brandmelding die niet het gevolg is van brand of op brand lijkende verschijnselen, maar bijvoorbeeld door storing van de apparatuur of onvoldoende onderhoud.

Uit de Brandweerstatistiek wordt niet duidelijk hoeveel ongewenste en onechte brandmeldingen er jaarlijks zijn. Dit komt onder andere doordat de oorzaak van meldingen op de CBS-formulieren niet altijd wordt vastgesteld. Aangenomen wordt dat het door het CBS genoemde aantal loze meldingen aanmerkelijk hoger zou uitvallen indien alle werkelijke ongewenste en onechte brandmeldingen meegeteld zouden worden.

Ten slotte worden vaak branden die wel plaatsvinden, maar door de interne organisatie zijn geblust, als een loze brandmelding geregistreerd. Alleen een zorgvuldige nacontrole van loze meldingen kan ervoor zorgen dat deze branden niet als echte branden worden meegeteld. De Brandweer Nijmegen schat dat 0,5 tot 1,5 procent van de loze meldingen om deze reden wel degelijk als brand geteld zou moeten worden.

### **7.3 Stijging van het aantal loze brandmeldingen**

De sterke stijging van het aantal loze meldingen wordt vooral veroorzaakt door de geweldige toename van het aantal automatische brandmeldinstallaties en rookmelders in absolute aantallen. Meer installaties zullen gewoonweg meer loze meldingen veroorzaken. Vooral het aantal meldingen van zorginstellingen is sterk toegenomen.

De indruk van veel respondenten is dat het gemiddelde aantal meldingen per brandmeldinstallatie op zich niet toeneemt. De gebruikers raken steeds meer gewend aan de installaties, waardoor slordigheden met het gebruik minder vaak voorkomen.

Ook de kwaliteit van installaties wordt beter. In plaats van de goedkopere ionisatierookmelders, wordt steeds meer gebruik van optische melders, hitemelders en multi-sensormelders. Overigens zal vanaf 1 januari 2006 de verkoop van ionisatierookmelders voor huishoudelijk gebruik in het geheel niet meer mogelijk zijn.

De toename van het aantal particuliere alarmcentrales (PAC's) leidt ook tot een toename van het aantal loze meldingen. PAC-meldingen worden door de meldkamer gezien als telefonische meldingen, waarop automatisch de brandweer wordt gealarmeerd en deze zal uitrukken. Meldingen van 'geëiste' brandmeldinstallaties (op basis van een bouwvergunning of bouwbesluit) die altijd doormelden naar de meldkamer, worden door de meldkamer wel als zodanig herkend. Snel handelen van de gebruiker kan ertoe leiden dat de melding wordt ingetrokken voordat de brandweer wordt gealarmeerd en een onnodige uitruk voorkomen kan worden.

#### **7.4 De kosten van loze uitrukken**

Het in rekening van de kosten van loze uitrukken komt incidenteel nog voor. Het 'geldende tarief' voor een loze uitruk ligt tussen € 300 en € 500. Het sturen van een rekening wordt vooral als afschrikking gebruikt voor gebruikers van installaties die vaker loze meldingen afgeven dan volgens de norm (NEN-voorschriften) wordt toegestaan. Deze norm is veelal vastgelegd in de aansluitvoorwaarden van de meldkamer. Het opleggen van boetes heeft echter een zwakke juridische basis. De rechter zal het opleggen van de boete met andere woorden vaak onrechtmatig noemen, omdat de brandweer geacht wordt uit te rukken na een brandmeldingen. Baldadige meldingen zouden eerder in aanmerking komen voor een rekening, maar de identiteit van personen achter deze meldingen is vaak moeilijk te achterhalen.

De materiële kosten van loze uitrukken zijn voor beroepskorpsen relatief niet zo erg groot. Behalve kosten voor de brandstof van de uitgerukte voertuigen worden er immers weinig extra kosten gemaakt.

Voor vrijwilligerskorpsen zijn de kosten relatief hoger, omdat de vrijwilligers ook voor loze uitrukken een vergoeding uitbetaald krijgen. Eén respondent rekende voor dat de kosten van alle loze uitrukken bij elkaar oplopen tot maximaal vijf procent van het totale budget van zijn vrijwillige korps. Het terugdringen van het aantal loze uitrukken met twintig procent zou met andere woorden een besparing van een procent opleveren.

Veel van de respondenten vinden de immateriële kosten van loze uitrukken schadelijker dan de materiële kosten. Dit betreft dan vooral de negatieve invloed op de motivatie van het brandweerpersoneel. Bij vrijwilligers heeft een relatief groot aantal loze meldingen en uitrukken in korte tijd op den duur ook een negatieve uitwerking op de opkomsttijd.

Ook de nodeloze verstoring van het verkeer door het gebruik van zwaailicht en sirene kan worden gezien als een immateriële kostenpost.

## 7.5 Specifiek beleid om aantal loze meldingen en uitrukken terug te dringen

Alle respondenten van brandweerkorpsen geven aan dat er in hun korps is gekozen voor een bepaalde aanpak van loze meldingen en uitrukken. Er zijn tussen deze aanpakken echter grote verschillen. De belangrijkste elementen van de aanpakken worden hieronder kort besproken.

### 1. *Verifiëren of niet*

In sommige gemeenten wordt alleen uitgerukt na meldingen van automatische brandmeldinstallaties nadat de melding geverifieerd is. Er wordt daarbij telefonisch contact gezocht met de gebruiker om uit te sluiten dat er sprake is van een loze melding. Men is zich ervan bewust dat deze werkwijze risico's inhoudt, omdat het een eventuele uitruk enigszins vertraagt.

### 2. *Doorrijden of terugkeren*

Vaak blijkt dat er sprake is van een loze melding nadat de brandweer is uitgerukt, maar voordat het object waar de melding vandaan komt bereikt is. In sommige gemeenten keren de voertuigen direct terug naar de kazernes als de meldkamer hiervan melding maakt. In andere gemeenten rijden de voertuigen in principe door naar het object. Als er sprake was van een prio-1-uitruk, zullen meestal sirene en zwaailichten worden uitgeschakeld. Het daadwerkelijk verschijnen van de brandweer na een loze melding zal veelal een afschrikkende werking hebben op de gebruikers van brandmeldinstallaties. De uitgerukte eenheid zal de oorzaak van de loze melding vaststellen en aanwezig zijn bij het resetten van de eventueel aanwezige brandmeldinstallaties door het bedrijf of de instelling. Soms wordt daarna ook een korte inspectie uitgevoerd van de aanwezige preventieve maatregelen. Vaak wordt dit overgelaten aan de afdeling preventie.

### 3. *Opvolging door afdeling preventie*

In de meeste gemeenten worden loze meldingen door de afdeling preventie aangegrepen om klanten met een (verplichte) brandmeldinstallatie aan te spreken, schriftelijk of middels een bezoek. Soms wordt dit systematisch na elke loze melding gedaan. Vaak wordt dit gedaan nadat er enige loze meldingen zijn geweest. Doel van deze bezoeken is het nemen van preventieve maatregelen door de gebruiker (van technische en/of organisatorische aard), die moeten leiden tot beperking van het aantal loze meldingen.

### 4. *Gevolgen voor het gebruik van een brandmeldinstallatie*

Bij de aansluiting van een brandmeldinstallatie op de meldkamer worden aansluitvoorwaarden overeengekomen waaraan de gebruiker zich dient te houden. Hierbij wordt ook vaak een norm gegeven voor het aantal toegestane loze meldingen. Het zich niet houden aan deze aansluitvoorwaarden kan tot

het afsluiten van de klant leiden. Dit heeft vrijwel altijd direct gevolgen voor het gebruik.

In de meeste gevallen zal het wijzen op mogelijke consequenties leiden tot de gewenste verbetering. Het daadwerkelijk afsluiten van de klant komt echter maar sporadisch voor. Dit zou namelijk kunnen bijdragen aan het creëren van een onveilige situatie. Brandweerkorpsen zien het investeren in het bewuste gebruik van de brandmeldinstallatie namelijk vaak als een basis voor samenwerking met de klant om samen aan de brandveiligheid te werken.

##### *5. Gevolgen voor gebruik van gebouw*

Indien de brandweer van mening is dat de gebruiker onvoldoende preventieve maatregelen heeft getroffen, kan deze in het uiterste geval beperkingen aan het gebruik van een gebouw opleggen of zelfs de gebruiksvergunning van een gebouw intrekken. Het opleggen van beperkingen op het gebruik van een gebouw, nadat de doormelding naar de meldkamer is stopgezet, vormt in Nijmegen het sluitstuk van het project Terugdringing Loze Brandmeldingen. Aangezien dit ingrijpende gevolgen heeft voor de gebruiker, is het dreigen met deze sanctie vaak afdoende om de gewenste verbeteringen te realiseren. Over de aanpak in Nijmegen wordt in onderstaande box meer informatie gegeven, omdat het een voorbeeld is van een aanpak die wellicht navolging verdient van andere gemeenten.

#### **Project Terugdringing Loze Brandmeldingen van de Brandweer Nijmegen**

In Nijmegen is in 2004 een project van start gegaan met als doel het aantal loze meldingen naar een acceptabele hoeveelheid terug te dringen.

In 2003 waren er in Nijmegen 584 loze meldingen die tot een uitruk leidden. In 2005 zou het aantal loze meldingen ten opzichte van 2003 met 25 procent verminderd moeten zijn. Nevendoelen van de aanpak zijn:

- bewustwording van brandveilig gebruik;
- inzicht in nut en noodzaak van de installatie vergroten, zowel voor de gebruiker als voor het eigen personeel;
- behoud/terugkeren van de scherpste en motivatie van eigen personeel;
- vermindering/vermijdbare repressieve druk;
- inzicht in oorzaken van meldingen waardoor een geschikte aanpak mogelijk is.

Ten eerste worden loze brandmeldingen intern beter geregistreerd en geanalyseerd. Hiertoe is een apart formulier opgesteld. Door het gebruik van het formulier is in 2004 en 2005 sprake geweest van een aanmerkelijk hoger aantal loze meldingen dan op grond van 2003 verwacht mocht worden (meer dan 900!). Waarschijnlijk waren veel van de loze meldingen in 2003 niet meegeteld.

Ten tweede wordt een vaste aanpak van de loze melder gehanteerd:

- bij een brandmelding rijdt de uitgeruchte eenheid altijd door naar het pand;
- ter plaatse wordt de locatie van de melding achterhaald, gecontroleerd of er wel/niet sprake is van brand en de oorzaak van de loze melding vastgesteld;
- per kwartaal wordt de top 20 van loze melders aangeschreven om hen te wijzen op mogelijke gevolgen van 'het overschrijden van de acceptabele drempel';
- per kwartaal wordt de top 10 van loze melders bezocht door preventiemedewerkers, die erop aandringen de situatie te verbeteren.

Het sanctieregime bestaat uit drie stappen:

- de gebruiker ontvangt eerst een vriendelijke brief met de stand van zaken omtrent het aantal loze meldingen, de oorzaken en de te treffen maatregelen;
- de gebruiker ontvangt een tweede, juridisch getinte brief met daarin de stand van zaken en een waarschuwing (vooraankondiging);
- de gebruiker ontvangt een derde brief waarin maatregelen worden aangekondigd; deze maatregelen kunnen zijn:
  - kosten van uitrukken in rekening brengen;
  - publicatie verrichten (schandpaaleffect);
  - blokkeren van doormelding naar de GMK, met als gevolg dat het gebruik van het pand beperkt of mogelijk gestaakt moet worden.

Op basis van betere registratie van loze meldingen en de nieuwe aanpak hoopt de Brandweer Nijmegen in 2006 het aantal loze meldingen substantieel terug te dringen.



## 8 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies weergegeven. Daarbij wordt ook gezien in hoeverre de door het CBS gesignaleerde trends worden beïnvloed door interne en externe factoren. *Interne factoren* hebben geheel of grotendeels te maken met de interne organisatie van het brandweerkorps. *Externe factoren* liggen volledig buiten de interne organisatie van het brandweerkorps, bijvoorbeeld bij landelijke wet- en regelgeving, gemeentelijke en regionale bestuursorganen, bedrijven en burgers.

### 8.1 Dataverzameling door CBS

Ongeveer 80 procent van de Nederlandse brandweerkorpsen levert aan het CBS informatie over de incidenten waar zij bij betrokken zijn. Dit kunnen zijn: branden, hulpverlening bij andere incidenten en loze meldingen. Ook leveren zij informatie over de omvang van het personeel. Het CBS destilleert zelf gegevens over de kosten van de brandweezorg uit gemeenterekeningen en gemeentebegrotingen

Een belangrijk deel van de door het CBS gevraagde informatie over de incidenten krijgt de brandweer van het Geïntegreerde Meldkamer Systeem (GMS). De bevelvoerder, onder wiens verantwoordelijkheid een uitruk plaatsvindt of een loze melding wordt afgehandeld, vult deze gegevens op het CBS-enquêteformulier verder aan.

Van de korpsen die de formulieren niet of gedeeltelijk hebben teruggestuurd, worden door het CBS schattingen gemaakt op basis van een door het CBS ontwikkelde methode.

Over de betrouwbaarheid van de Brandweerstatistiek bestaat twijfel en zorg. De *non-respons* neemt toe: van bijna de helft van de brandweerkorpsen ontbraken over 2004 de gegevens geheel of gedeeltelijk. Ook de *partiële non-respons* is zorgwekkend. Veel CBS-formulieren zijn onvolledig ingevuld of bevatten zelfs onjuiste informatie, bijvoorbeeld over oorzaken en financiële schade van branden. De respons wordt verder niet bevorderd door het feit dat men GMS-informatie opnieuw handmatig moet invullen op het CBS-formulier. Ook het ontbreken van inzicht in het direct nut van de Brandweerstatistiek voor de brandweerkorpsen versterkt de onbetrouwbaarheid.

Het CBS deelt deze zorgen. Als de respons in kwantitatieve en kwalitatieve zin nog verder daalt, komt het verantwoord opstellen van de Brandweerstatistiek in gevaar.

De gegevensverzameling voor de Brandweerstatistiek kan beter worden als er een koppeling is met de incidentenregistraties en

managementinformatiesystemen van de brandweerkorpsen. Ook de Brandweerregio's en de Veiligheidsregio's (in oprichting) zouden gebaat zijn bij een geïntegreerd registratiesysteem voor incidenten waar de brandweer bij betrokken is. De brandweerregio's zouden de gewenste gegevens over de brandweezorg van de korpsen in de regio kunnen verzamelen en naar het CBS kunnen optreden als 'berichtgever'.

Het initiatief om een geïntegreerd registratiesysteem te ontwikkelen zou van het Ministerie van BZK moeten komen. Het ministerie zou daarbij gebruik kunnen maken van ervaringen met systemen die in verschillende korpsen en regio's reeds ontwikkeld zijn of nog in ontwikkeling zijn.

## **8.2 Aantal branden**

Uit de door het CBS geregistreerde gegevens blijkt dat er in 2003 aanmerkelijk meer branden waren dan in de jaren daarvoor en in 2004. Dit wordt vrijwel volledig verklaard door het grote aantal buitenbranden.

Deze trend lijkt vooral veroorzaakt te zijn door incidentele, externe factoren. Ten eerste was er in 2003 sprake van uitzonderlijke klimatologische omstandigheden (lange droogte en warmte). 2004 was klimatologisch veel meer een normaal jaar. Vooral door deze omstandigheden was ook het vandalisme in 2003 hoger dan normaal. Er waren vooral veel brandstichtingen in papier- en vuilcontainers, afvalbakken en los afval, die ongeveer de helft van het aantal buitenbranden uitmaakt.

De piek in het aantal buitenbranden in 2003 heeft over het algemeen niet geleid tot speciaal beleid. Aan preventieve maatregelen in natuurgebieden is hier en daar wel meer zorg besteed.

## **8.3 Uitruktijden, rijtijden en opkomsttijden**

De uitruktijden zijn in de afgelopen jaren langzaam toegenomen. Deze trend wordt vooral door twee externe factoren veroorzaakt.

Ten eerste hebben vrijwilligers steeds meer problemen om tijdig in de kazernes te zijn. Zij wonen en werken steeds verder van de kazernes af. Zij hebben vooral last van drukker wordend verkeer en verkeersbeperkende maatregelen. Ook nemen zij minder risico bij het bereiken van de kazerne, vooral wanneer het een melding is van een automatische brandmeldinstallatie en men een loze melding vermoedt.

Ten tweede gebruiken de meldcentrales meer tijd voor het verwerken van meldingen voordat zij de brandweer alarmeren. Het lukt vaak niet om binnen één minuut de brandweer te alarmeren.

De rijtijden vormen een minder groot probleem. Er zijn wel steeds meer tijdelijk of structureel moeilijk oplosbare verkeersknelpunten die de rijtijden negatief beïnvloeden.

De opkomsttijden lopen de afgelopen jaren langzaam op, maar dat lijkt vooral veroorzaakt te worden door de toenemende uitruktijden. De door het Ministerie van BZK gestelde brandzorgnormen worden niet in alle gevallen gehaald, vooral in landelijke gebieden. De norm wordt door brandweerkorpsen over het algemeen als een richtlijn gehanteerd. In de meeste gemeenten worden hierover bestuurlijke afspraken gemaakt.

Brandweerkorpsen proberen de opkomsttijden te beperken door bijvoorbeeld vaker uit twee kazernes tegelijk uit te rukken.

## **8.4 Aantal slachtoffers van brand**

Het aantal slachtoffers is de laatste jaren vrij stabiel, terwijl de bevolking en het aantal woningen en bedrijfspanden wel zijn toegenomen. De brandweerkorpsen hebben echter slecht zicht op trends. De meeste korpsen krijgen in een jaar maar met weinig slachtoffers te maken. Vaak valt een aanmerkelijk deel van de slachtoffers bij een beperkt aantal incidenten. Slachtoffers vallen vaak door externe factoren waar de brandweer weinig vat op heeft: te late melding, ongelukkige samenloop van omstandigheden en verdachte omstandigheden (bijvoorbeeld brand na zelfdoding).

Er lijkt geen duidelijke oorzakelijke relatie tussen het aantal slachtoffers en het aantal branden. Er lijkt eerder een verband tussen het aantal slachtoffers en de intensivering van de preventie en de voorlichting door de brandweer (een interne factor). Ook door strengere bouwvoorschriften en een toename van het aantal automatische brandmeldinstallaties, rookmelders en sprinklers (externe factoren) worden branden eerder ontdekt en breiden zij zich minder snel uit. Hierdoor blijft ook het aantal slachtoffers beperkt. Het nemen van meer preventieve maatregelen in oude, meer brandgevaarlijke woningen kan nog veel winst behaald worden.

In alle brandweerkorpsen wordt er bestuurlijk, beleidsmatig en in de uitvoering steeds meer aandacht geschonken aan preventie en voorlichting. Er wordt relatief veel tijd besteed aan vergunningen voor en controle van automatische brandmeldinstallaties.

## **8.5 Directe financiële schade door brand**

De brandweer is niet verantwoordelijk voor het nauwkeurig vaststellen van de materiële schade door brand. Op de CBS-formulieren wordt vaak ingevuld dat

de schade 'onbekend' is of wordt een vrij willekeurig geschat bedrag opgeschreven. De brandweer heeft daardoor ook slecht zicht op trends.

Interne factoren die bijdragen aan beperking van de schade zijn de strengere preventieve maatregelen en bouwvoorschriften. Ook betere blustechnieken dragen bij aan beperking van de schade door brand.

Een interne factor die negatief kan uitwerken op de financiële schade door brand is de absolute prioriteit die door de brandweer gegeven wordt aan het redden van slachtoffers.

Een externe factor die van invloed is op de financiële schade door branden is de toegenomen waarde van de inboedels van woningen, bedrijfspanden.

Branden op industriële complexen leiden al snel tot miljoenschades.

## 8.6 Loze brandmeldingen

Het aantal loze brandmeldingen is in de afgelopen tien jaar met 60 procent gestegen. De belangrijkste, externe factor hiervoor is de sterke toename van het aantal loze brandmeldingen door automatische brandmeldinstallaties en rookmelders, vooral afkomstig uit zorginstellingen. De toename van het aantal particuliere alarmcentrales (PAC's) leidt ook tot een toename van het aantal loze brandmeldingen.

Het in rekening van de kosten van loze uitrukken komt vanwege de zwakke juridische basis slechts incidenteel voor, vooral als afschrikkend middel. De materiële kosten van loze uitrukken zijn voor beroepskorpsen relatief lager dan voor vrijwilligerskorpsen. De immateriële kosten van loze uitrukken, zoals de negatieve invloed op de motivatie van het brandweerpersoneel en een nodeloze verstooring van het verkeer, is zorgwekkender.

Het beleid van brandweerkorpsen om loze meldingen en uitrukken terug te dringen, verschilt sterk. Men richt zich daarbij vooral op gebruikers van automatische brandmeldinstallaties. Onderdelen van dit beleid kunnen zijn:

- pas uitrukken na telefonische verificatie van de melding;
- direct terugkeren naar de kazerne of doorrijden naar het object, vooral om de oorzaak van de melding vast te stellen en de brandmeldinstallaties te inspecteren;
- opvolging door afdeling preventie door het aanspreken van gebruikers;
- consequenties verbinden aan overtreding van de norm voor het toegestane aantal loze meldingen (veelal vermeld in de aansluitvoorwaarden van de meldkamer);
- beperkingen opleggen aan het gebruik van een gebouw, ten gevolge van stopzetting van doormelding van de brandmeldinstallatie naar de meldkamer.

**BIJLAGE 1****RESPONDENTEN**

Dhr. M. Siliakus	Regiobrandweer Friesland
Dhr. J. Burger	Brandweer Woerden
Ir. J.S. Steenaert	Brandweer Nijmegen
Drs. R.C. van Tilburg	Brandweer Rotterdam
Dhr. J. Kuipers	Brandweer Den Haag
Ing. R.A. Maljaars	Brandweer Stadsgewest Vlissingen-Middelburg
Dhr. P. Bandsma	Brandweer Venray
Dhr. H.A.G. Kruse	Brandweer Apeldoorn
Dhr. E. Pluim	Brandweer Ommen
Dhr. W.Boonstra	Brandweer Noordoostpolder
Dhr. P.J.J.M. Verspeek	Brandweer Oss
Dhr. R. Hanekamp	Brandweer Deventer
Mw. E. Lieben	Brandweer Utrecht
Dhr. K. Schoon	Hulpverleningsdienst Groningen
Dhr. T. Overtoom	Alarmcentrale Amsterdam
Dhr. W. Buteyn	Meldkamer Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
Prof.dr. B.J.M. Ale	NIBRA
Dhr. R. Blokland	NVBR
Dhr. F. Treur	Verbond van Verzekeraars
Dhr. F. Huls	CBS

