

VAKVERENIGING BRANDWEER VRIJWILLIGERS



EEN VEILIG BESLUIT? naar landelijke uniformering!



COLOFON

De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) kent een drietal doelstellingen.

1. Bijdragen aan ontwikkeling van het vak van Brandweer Vrijwilliger.
2. Behoud vrijwilligerschap als onmisbare vorm van burgerbetrokkenheid.
3. Belangenbehartiging bij rechtspositie en arbeidsvoorwaarden.

De VBV is verzocht door de Minister van BZK om het conceptbesluit Veiligheidsregio's te voorzien van haar opvattingen en standpunten. Zij heeft dit gedaan binnen het kader van de 1^{ste} twee doelstellingen en heeft deze nota van advies opgesteld.

Om binnen de daarvoor gestelde tijd deze nota van advies te kunnen opstellen, heeft de het dagelijks bestuur van de VBV een beroep gedaan op BMC. De heren Henk Emmens, Bart Rosengarten en mevrouw Kirsten Zindel van BMC hebben het bestuur geholpen de voorbereiding, de ledenraadpleging en het tot stand komen ervan.

De bijdragen op de ledenraadplegingen waren van grote waarde en getuigden van betrokkenheid, van kennis en van expertise. Zonder deze bijdrage had deze nota niet die inhoudelijkheid gekregen die deze nu heeft.

Met deze nota van advies beoogt het bestuur van de VBV een bijdrage te leveren aan het verbeteren op korte en langere termijn van een snel, adequaat en veilig repressief optreden van de ca. 22.000 Brandweer Vrijwilligers bij brand en hulpverlening.

Bij de samenstelling van deze nota van advies is de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht. Aan eventuele onjuiste vermeldingen kunnen geen rechten worden verleend.

Leusden 10 juni 2008, het dagelijks bestuur

Ruud van Vliet (vice-voorzitter), Pierre Spaan (penningmeester), Erwin Baron (secretaris), Ronald Kraan (lid) en Cees van Beek (voorzitter).

Vormgeving : Imotiv Communicatie
Foto's : Voorpagina J. Groenewege en Cees van Beek
Drukwerk : Olbo - thuis in alle media, Hardenberg
Website : www.brandweervrijwilligers.nl

© Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, juni 2008.

Voorwoord

Tijdens het schrijven van dit advies deden zich twee zeer indrukwekkende branden voor in ons land: de brand in Eelde in een scheepswerfloods en in Delft in een universiteitsgebouw. Bij de 1^{ste} brand raakten een drietal Brandweer Vrijwilligers in de eerste minuten na aankomst ingesloten en kwamen om. Bij de brand in Delft brandde een universiteitsgebouw volledig uit en stortte gedeeltelijk in. Tegelijkertijd kwam in de VS het rapport uit over het omkomen van 9 brandweerlieden tijdens een brand in Charleston vorig jaar. Is dit nog toevallig...?

In Eelde ontstond op 9 mei jl. brand in een loods van een scheepswerf. De binnenverkenning door 4 personen leek alleszins verantwoord; er was veel zicht, nauwelijks rook en ergens in de loods brandde het. Een enkele minuut na binnentreden van de loods verrast een plotselinge branduitbreiding de ploegen en drie collega's raken gedesoriënteerd door hitte, rook, pijn en komen om. Een dunne lijn tussen leven en dood; ook als het eenvoudig lijkt.

In Delft ontstond op 13 mei van dit jaar brand in het gebouw van "Bouwkunde" op het terrein van de Technische Universiteit. Met verbazing en ongeloof zal er gekeken zijn naar de beelden van een uit de hand lopende brand die, ondanks hard knokken (met gevaar voor eigen leven) van de eerst aangekomen brandweerploegen, onbeheersbaar bleek. Preventie en handhaving waren hier niet in staat om een voor de uitrukploegen beheersbare situatie te creëren.

In Charleston (VS) woedt op 18 juni 2007 een grote brand in een grote meubelzaak. Bij een zoekactie naar een vermiste persoon komen 9 brandweerlieden om in het 1^{ste} half uur na aankomst. Torenhoge vuurlasten, falende preventie, inadequate handhaving, onvoldoende training en falende commandovoering zijn de hoofdoorzaken van dit menselijk drama. De brand werd onbeheersbaar en een aantal van de optredende brandweerlieden betaalden met hun leven¹.

¹ Zie voorlopige NIOSH-rapport op: <http://static.wciv.com/niosh.pdf>

Wat hebben deze gebeurtenissen te maken met deze nota van advies? Moet er zo emotie bij betrokken worden? Natuurlijk is er emotie als er 3 Brandweer Vrijwilligers omkomen. Natuurlijk is er gevoel van verbondenheid als er 9 buitenlandse collega's bij een reddingspoging omkomen, en natuurlijk kijk je met ongeloof naar de beelden van de onbeheersbare brand in de TU-wijk te Delft. Je vraagt je af hoe dat alles heeft kunnen gebeuren. Het is immers je vak dat mensen gered worden, te voorkomen dat bouwwerken platbranden en dat je na afloop veilig, gezond en voldaan thuis komt. Emotie is een drijvende kracht in je beroep, bij het vakmanschap en bij de leerprocessen. Het is net zo onmisbaar als passie, kameraadschap en gemeenschapszin.

Deze branden, en vele andere, hebben voor de VBV de vraag opgeroepen of de huidige standaardbezettingen op die brandweerbase-eenheden nog wel in staat zijn snel, adequaat en veilig op te treden in gebouwen die de laatste decennia groter, ingewikkelder en uitgestrekter zijn geworden? Dat geldt niet alleen voor hoogbouw, kantoorgebouwen, boulevardcomplexen, ondergrondse bouwwerken maar ook voor de steeds groter wordende woningen! Is het ontwerpcriterium van een redding/eerste blussing met 6 personen op een base-eenheid nog wel passend? En juist deze wil de minister nu wettelijk vastleggen.

Het Besluit Veiligheidsregio's raakt het hart van het vak van Brandweer Vrijwilliger, raakt het hart van de bestrijding en ... dat van de preventie. Deze branden tonen ook de samenhang tussen bestrijding en preventie. Immers waar preventie faalt, ontstaan onbeheersbare branden, worden reddingen onuitvoerbaar en wordt ook een prijs betaald door slachtoffers in eigen gelederen.

Wij zien het als een uitdaging om in de komende jaren partner te zijn van de minister van BZK en de gemeenten. Samen de brandveiligheid in bredere zin nader beschouwen. Meer specifiek vragen wij daarbij aandacht voor de organisatie van de brandweezorg binnen de fysieke wereld in het licht van modernere ontwikkelingen in architectuur, bouw en gebruik.

Het is onze stellige overtuiging dat nieuwe vraagstukken op het gebied van de brandveiligheid zich hebben aangediend. Deze nota van advies, waarin belangrijke aanbevelingen worden gedaan, kan worden beschouwd als een eerste voorzet om hierover het gesprek op gang te brengen.

Ook in het weekend...!



Deze foto is gemaakt op een zaterdagmorgen in september 2006 op het oefenterrein RI-CAS te Deldenerbroek (Overijssel). De tankautospuiter en de groep brandweerlieden maken deel uit van het brandweerkorps van de gemeente Zwartewaterland. Sinds 2003 oefent dit korps één dag per jaar hier onder realistische omstandigheden.

Van links naar rechts: Dick Kroes, brandmeester, tevens duikcoördinator, bevelvoerder, duiker en duikploegleider; Jean Schaapman, brandwacht en chauffeur/pompbediener, Mariël Hulsebosch brandwacht 1^{ste} klas, Appie van Olst, hoofdbrandwacht en chauffeur/pompbediener, Joke Schraa, hoofdbrandwacht, Astrid Beuzenberg, hoofdbrandwacht, instructeur en Albert Schuurman, hoofdbrandwacht.

1 INLEIDING

De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) is blij met haar erkenning door de Minister. Het feit dat ook de VBV gevraagd is mee te denken over het “Besluit² Veiligheidsregio's” is historisch. Voor het eerst in de eeuwenoude geschiedenis van de brandweer is hier sprake van directe inbreng in landelijk beleid en regionale uitvoering. Dat geeft hoop voor de toekomst van de Brandweer Vrijwilliger die zich de laatste tijd bedreigd voelt door steeds meer berichten over sluitingen van brandweerposten, verzwaring van belasting door andere vormen van opleiding, bijscholing en... zelfs afsluiting van doorstroming naar officiersrangen³.

Het personeel voor de uitruk bestaat voor meer dan 80% uit Brandweer Vrijwilligers. Zij vormen niet alleen de kern van de basisbrandweezorg⁴ maar ook de ruggengraat voor het grootschalig optreden en de rampenbestrijding. Zij zijn maatschappelijk onmisbaar als een bijzondere vorm van burgerbetrokkenheid, houden de kosten van de brandweezorg laag en zijn gedreven als het gaat om hun passie.

Die passie is: het helpen van burger en bedrijfsleven in hun stad, dorp, wijk, buurt, woonkern of landelijke gebied bij brand, ongeval en andere calamiteiten. Deze onmisbare vorm van gemeenschapszin, in combinatie met snelheid van optreden en lokale gebiedskennis, verdient het te worden vastgelegd als vertrekpunt in dit Besluit en dient bij nieuwe (beleids-)voorstellen steeds als vertrekpunt te worden genomen.

De VBV constateert daarbij dat de achterstand in de kazernes, het materieel en de professionalisering, die werd vastgesteld direct vóór en na de rampen van 2000/2001, voor het belangrijkste deel

2 Een Besluit is een regeling die de Ministerraad mag vaststellen zonder goedkeuring van de Tweede Kamer.

3 Napoleons uitspraak dat iedere soldaat de maarschalkstaf in zijn ransel heeft, geldt niet meer binnen de brandweer.

4 In meer dan 90 % van alle gemeenten verzorgen de ca. 22.000 Brandweer Vrijwilligers de eerstelijns noodhulp bij brand en ongeval.

is weggewerkt⁵. En zoals altijd, dienen zich weer nieuwe vraagstukken aan zoals wij deze in ons voorwoord hebben benoemd. Daarvoor en voor andere ontwikkelingen is, naar de mening van de VBV, echter geen nieuwe organisatievorm noodzakelijk.

De VBV is met de minister van mening dat landelijke normen v er de voorkeur verdienen boven lokale bevoegdheden. Zij ondersteunt de minister om met dit besluit hieraan uitvoering te geven. De brandweer heeft een professioneel stadium bereikt dat nu dient te worden geborgd om ook op langere termijn een goed niveau van zorg aan burger en bedrijfsleven te bieden. Daarbij dienen regels enerzijds niet als een 'knellend korset' te worden opgesteld maar anderzijds ook niet als een 'grabbelton' te worden gezien. Vakmanschap en betrokkenheid zijn daarvoor de verbindende schakels.

In dat licht, het behoud en de ontwikkeling van vakmanschap (ook in meer centralere organisaties), moet deze nota van advies worden gelezen. Deze grootheden hangen direct samen met de positie van de Brandweer Vrijwilliger binnen de nieuwe organisatievormen. Binnen de schaalvergrotingen⁶ is het vakmanschap in het algemeen afhankelijk van de factoren, zoals: invloed, zeggenschap, betrokkenheid, bewegingsruimte, autonomie voor creativiteit, innovatie en improvisatie. Organiseer je die niet, dan is een massale uittocht te vrezen, aldus de VBV en ervaringsdeskundigen⁷.

Deze nota van advies begint dan ook in hoofdstuk 2 met een korte schets van de Brandweer Vrijwilliger en de organisatievormen waarbinnen hij of zij functioneren moet en/of kan. Daarna wordt in hoofdstuk 3 een inhoudelijk bijdrage geleverd ter verbetering van het conceptbesluit. Deze nota van advies wordt in hoofdstuk 4 afgesloten met conclusies, opvattingen en aanbevelingen.

5 Centrum Beleidsadviserend Onderzoek, "Openbare Orde en Veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005. Deelrapport 584005-17", Amsterdam, 27 september 2006.

6 Deze concepten worden voornamelijk gedreven door technocratisch (eenzijdig) efficiency-denken waarbij het risico de menselijke maat te verliezen, groot is.

7 Trouw, "Massale uitstroom dreigt bij vrijwillige brandweer", 3 juni 2006 waarin Leo Zaal, als adviseur van Twijnstra en Gudde, betrokken bij tal van regionaliseringsprocessen, zijn bezorgdheid hierover uitspreekt.

2. DE BRANDWEER VRIJWILLIGER

Een eeuwenoude traditie: de Vrijwillige Brandweer. Brand blussen, eerst met emmers en handbrandsputten, toen met motorsputten en nu met moderne tankautosputten. Zij wonen in lokale gemeenschappen en voelen zich hiermee verbonden. Zij kiezen voor tal van verplichtingen zoals het volgen van opleidingen en oefenen zeer intensief. Dat legt een groot beslag op hun tijd. Naast hun hoofdberoep zijn zij 24 uur per dag oproepbaar. Bij nacht en ontij rukken zij uit om te redden, branden te blussen en hulp te verlenen bij ongevallen. Deze motivatie en inzetbereidheid van de Brandweer Vrijwilligers is bepalend voor het bestaan van de huidige Nederlandse Brandweer en voor een blijvende betaalbare brandweezorg en de rampenbestrijding.

Er zijn echter ontwikkelingen die deze vorm van burgerbetrokkenheid (ernstig) bedreigen. Zo neemt het tijdsbeslag dat op Brandweer Vrijwilligers wordt gelegd dramatisch toe⁸. Velen onder hen ervaren het inmiddels als 'overbelasting'. Daarnaast staat het model van de "vrije instroom"⁹ op de tocht. Onder druk van het opgelegde kwaliteitsstreven, de juridisering en de toegenomen arbeidsmobiliteit staat de verzorging van de opkomst, op werkdagen overdag onder druk. Het antwoord lijkt men uiteindelijk te gaan zoeken in garanties van onbetaalbare 24-uursbezettingen. En ... dan privatisering van uitruktaken, een 'falck'-overname¹⁰? Verder bedreigen de overvloed aan regels, leidraden en protocollen het vakmanschap van de praktisch ingestelde Brandweer Vrijwilliger.

Tot slot, de veel besproken én controversionele regionalisering van de gemeentelijke brandweerkorpsen. De VBV is voorstander van het bovenlokaal organiseren van de rampenbestrijding. Dat

8 Gerrit Haverkamp, "*Vuur als gemeenschappelijke vijand*", Elsevier, Den Haag, 2005.

9 Dit organisatie-model gaat ervan uit dat er met een brutobezetting van 200-300 %, er altijd 100% basisbezetting zal zijn.

10 Zie webpagina http://www.falck.com/home/business_areas/fire_services waarin de Europese en Hollandse partners worden genoemd. De strategie, die het bedrijf wereldwijd en dus ook in Nederland voorstaat, is te lezen op de volgende webpagina http://www.falck.com/home/mission_and_vision.

betekent ook een regionale operationele aansturing van de brandweer tijdens zo'n crisis of ramp. Ook zijn er wellicht aspecten van de lokale bedrijfsvoering die, om de belastbaarheid te verminderen, beter regionaal kunnen worden georganiseerd. Te denken valt aan de organisatie van lokale en bovenlokale oefeningen en trainingen, de afstemming over opleidingen, bewaking van kwaliteitseisen van het personeel en gedeelten van de bedrijfsvoering.

Het merendeel van de "normale" taken en inzet (meer dan 95%) is echter lokaal. Waarom dan toch die drang tot (zelfs "inkopen" van) centralisatie en niet de toepassing van het regeringsprincipe "decentraal, tenzij..."? Het echte probleem daarbij is dat niemand de noodzaak ervan uit kan leggen. Dat zal dan ook wel de reden zijn dat er tientallen miljoenen incidenteel geld wordt ingezet om iedereen over de streep te "trekken". Wij nodigen de minister van BZK uit de meerwaarde¹¹ aan ons uit te leggen, dan kan de VBV het wellicht begrijpen en er dan ook achter gaan staan. Niet dat door de regionalisering nu meteen alle Brandweer Vrijwilligers direct gaan afhaken, wél hebben wij grote zorgen hierover en juist die worden bevestigd door externe adviseurs¹².

Deze gesignaleerde ontwikkelingen zijn de toekomstige uitdagingen voor de VBV. Juist door het mobiliseren van hun kennis, ervaring en vakmanschap zal op eigen kracht en gezag, aan het vak en de beroepseer nieuw elan worden gegeven voor de komende 10-15 jaar; de overbelasting omgezet worden in lokale werfkracht en de vernieuwing van het vrije instroommodel worden ingezet. De harde voorwaarde hierbij moet zijn, dat bij het beleid en de uitwerking ervan, het leven, het thuisfront, het werken en de beschikbare vrije tijd van de Brandweer Vrijwilliger, hét vertrekpunt is.

11 En het dan het niet te hebben over inzetten van vrijwilligers overdag in andere posten want dat gebeurt nu ook al in gemeentelijke korpsen, of dat gemeentelijke korpsen nodig zijn om de rampenbestrijding op orde te krijgen. De vraag is wat schiet de Brandweer Vrijwilliger er nu echt mee op? Minder belasting, betere facilitering, uiteindelijk invloed en zeggenschap, een positie?

12 Zie <http://www.twynstragudde.nl/tg.htm?ch=def&id=8101>

Als we hen niet kunnen binden énblijven boeien, komt de brandweezorg en de rampenbestrijding in Nederland (op termijn) zwaar in de knel. Daarbij is een positie van eminent belang. Landelijk aan de voorkant bij beleidsprocessen, in de veiligheidsregio's in gemeenschappelijke regelingen bij de uitvoering.

Boeien en uitdagen, kameraadschap en teamwerk zullen in de kazernes de sleutels zijn voor de toekomst.

Klaar voor de toekomst!



Toekomstige boegbeelden: jong, stoer, leergierig en vol motivatie.

Links: John Maatman (aspirant onderbrandmeester bij de brandweerpost Olst) en rechts Roel Boerkamp (brandwacht 1^{ste} klas bij de brandweerpost Wesepe). Foto genomen op de Brandweerbeurs te Hardenberg, mei 2008.

3 INHOUD AMvB

Onze bijdrage richt zich met name op de artikelen over de samenstelling van de brandweerbasisseenheid; over de beslissingsmogelijkheden van het bevoegd gezag daarover; over de opkomsttijden en over standaardisatie van materieel en uitrusting. Opeenvolgend zullen wij deze aan de orde stellen.

3.1 Samenstelling brandweerbasisseenheid.

Bij het vastleggen van de bezetting van de tankautospuiter moeten we twee soorten inzet onderscheiden: de inzet voor bijstand en de inzet voor lokale repressie bij een maatgevende brand.

Bijstand

Voor bijstand moet de ontvangende leidinggevende vooraf weten welke eenheden hij kan verwachten, zowel voor wat betreft het soort materieel en uitrusting, als het aantal mensen en hun professionaliteit. Als VBV ondersteunen wij dit streven. De standaardbezetting van een tankautospuiter voor bijstand is 6 personen, gebaseerd op de Leidraad Brandweercompagnie. In de visie van de VBV kan deze worden verhoogd van 6 naar 8 (of anders de maximale bezetting van het voertuig). Bij een grote brand met ingesloten burgers, lekkage van een tankwagen met gevaarlijke stoffen die woonomgevingen bedreigen, een spoorwagongeluk of een vliegtuigcrash zijn in de eerste uren direct veel handen noodzakelijk. De slagkracht van de brandweercompagnieën kan hiermee met een derde (!) worden verhoogd; zonder noemenswaardige kostenverhoging.

Lokale repressie

Bij normeringen voor de basisbrandweezorg is de maatgevende brand hét uitgangspunt. Immers de standaardbezetting van een basisseenheid is ontworpen op brand waarbij redding en bijbehorende blussing noodzakelijk is. Voor dit uitgangspunt gelden andere overwegingen dan voor bijstand in het grootschalig optreden en de rampenbestrijding. Adequaate, snel en veilig moet zo'n klus worden geklaard in uiteenlopende typen gebouwen en woningen. De standaardnorm hiervoor is 6 personen.

De vraag luidt echter of de basisbezettingen op die brandweereenheden nog wel in staat zijn snel, adequaat en veilig op te treden in gebouwen die de laatste decennia aanmerkelijk groter, ingewikkelder en uitgestrekter zijn geworden? En dat geldt niet alleen voor hoogbouw, kantoorgebouwen, boulevardcomplexen, ondergrondse bouwwerken maar ook voor de steeds groter wordende woningen en woningcomplexen! Zetten een lastigere bereikbaarheid van het pand èn van de brand; langere aanvalswegen èn meer benodigde hulpmiddelen; toenemende onoverzichtelijkheid die effectiviteit van de eerste klap niet op de tocht? Gewoon heel plat: "Hebben de 1^{ste} basiseenheden nog wel een kans van slagen als het er "echt" toe doet?"

Ons vak wordt in teamverband uitgeoefend. Die teambezetting van de 1^{ste} brandweerbasis eenheid moet binnen de afgesproken opkomsttijd aankomen. De eerste klap uitdelen en dat team bepaalt met de aanpak voor een groot gedeelte het succes of falen. En... precies daarover gaat het in dit Besluit. De organisatie van de brandweerbasiszorg wordt namelijk voor het eerst wettelijk beschreven. Daarmee wordt ons vakmanschap "vastgelegd" in organisatie, regels en voorschriften en daarom is het goed dat wij er nu bij zijn om invloed uit te oefenen.

Zorgen

De VBV heeft aanmerkelijke zorgen over de brandveiligheid in Nederland. Als de brand in het TU-gebouw in Delft een afspiegeling is van de huidige stand van brandveiligheid in de moderne ingewikkeldheid, hoe kunnen basiseenheden bemenst door Brandweer Vrijwilligers dan nog kans van slagen hebben? Had dit gebouw, het hart van de Technische Universiteit, niet juist hét toonbeeld moeten zijn van leiderschap en innovatie van brandveiligheid binnen moderne architectuur en wijze van bouwen? Of was dit gewoon een geval van pech hebben? Wij willen niet vooruitlopen op de onderzoeksrapporten maar de VBV verwacht weinig positiefs! Juist daar waar het vandaan zou moeten komen, heeft het ontbroken, niets betekend of in ieder geval gefaald - het gebouw is verloren gegaan. En hoeveel van dergelijke bouwwerken (met ingebouwde onveiligheid) staan er niet in Nederland?

Standaardbezetting 4-6-8 personen?

Daarbij komt dat er al enige tijd discussies over bezettingen van brandweerbasisseenheden gaande zijn die tenderen naar vermindering van 6 naar 4 personen. Ervaringen (met buitenbranden en loos alarmen) lijken hierbij centraal te staan, vergelijkingen met buitenland (o.a. Angelsaksische landen) alsmede de verminderde beschikbaarheid van Brandweer Vrijwilligers overdag en economische motieven¹³. In dit kader speelt ook op vele plaatsen in ons land de discussie over brandmelders in woningen en het daarmee oprekken van opkomsttijden naar 15 minuten (en sluiten van brandweerposten?). Welke richting gaat dit op? Later aankomen; met minder mensen; geen reddingen meer, letsel eigen personeel en het pand brandt af? Kennelijk.

Wij stellen: om in die omstandigheden een snelle en veilige redding en adequate blussing bij een maatgevende brand te kunnen garanderen, moet de menskracht juist in de beginfase van de inzet een minimale maat hebben. Dit betekent voor lokale repressie, dat de bezetting op een tankautospuiter op minimaal 6 personen moet worden gesteld, waarbij afhankelijk van het lokale risicoprofiel een groter aantal mogelijk moet zijn. Of dat voldoende is, moet blijken uit nader onderzoek, zeker als wij daarbij ook het aspect veiligheid in beschouwing nemen.

Veiligheid

Bij het optreden in bouwwerken met toenemende grootte, ingewikkeldheid en uitgestrektheid is de veiligheid van het optredende brandweerpersoneel een steeds belangrijker factor geworden. Daarbij komt dat de isolatiegraad van de hedendaagse bouwwerken onvergelijkbaar is met die van een paar decennia terug. Dit in combinatie met sterk gewijzigde brandkarakteristieken door de introductie van kunststofinterieurs in gebouwen, noodzaakt tot een herbezinning van de huidige standaard voertuigbezettingen, de aanpak bij brand, redding en organisatie van veiligheid. Het is niet meer van deze tijd dat bij een redding en blussing het

¹³ Menno van Duin, "Zes op de tankautospuiter altijd noodzakelijk?", Brand & Brandweer, pag. 184-185, april 2005. Jolanda Haven, "Werving in volle gang", Brand & Brandweer, pag. 566-567, november 2007.

risico voor eigen optredend personeel steeds verder toeneemt. De grenzen zijn in de visie van de VBV meer dan bereikt. De levens van de brandweermensen mogen niet onnodig in de waagschaal worden gesteld door onvoldoende menskracht in de 1^{ste} linie.

Veiligheid dient een absolute voorwaarde te zijn binnen opkomst, uitruk en repressieve inzet. Nader onderzoek moet plaatsvinden, óf, en op welke wijze, aanvullende voertuigbezetting en/of een organisatie van veiligheid binnen het operationele optreden moet worden ingesteld. Hierbij kan worden gedacht aan de aanstelling van een veiligheidsfunctionaris, het gereed staan van een (veiligheids- of stand-by ploeg, een stand-by voertuig, al dan niet in combinatie met het gebruik van (elektronische) hulpmiddelen zoals warmtebeeldcamera's en andere innovatieve ontwikkelingen. Kortom, veiligheid dient ingebouwd te worden in het ontwerp van het operationele optreden.

Neem daarbij dan als voorbeeld de chemische sector. Het is daar werkelijk onbestaanbaar dat veiligheid niet als een absoluut ontwerp- en modificatiecriterium wordt gehanteerd. Of het nu nieuwe fabrieken betreft, of oudere. Veiligheid is daar geen jas die naar believen aan- en uitgetrokken wordt maar een volstrekt vast onderdeel in denken, ontwerpen, engineering, bouwen, bedrijven, beheren en slopen. "Ingebakken" in gedrag, techniek en organisatie. Een levensvoorwaarde. Wij geven hier één organisatie als voorbeeld, er zijn er echter vele: het Center for Chemical Process Safety of the American Institute of Chemicals Engineers¹⁴ dat tientallen vakuitgaven kent, werkt met levende en dynamische expertnetwerken waar het gaat om de vakinhoud en daadwerkelijke veiligheid in en op de vele honderdduizenden fabrieken wereldwijd die werken met gevaarlijke stoffen.

Duiken

In de opsomming bij ondersteuningseenheden wordt de duikeenheid niet genoemd. Deze dient te worden opgenomen. Duikeenheden functioneren volledig als brandweerbaseiseenheid.

¹⁴ Zie website <http://www.aiche.org/ccps/>

3.2 Bevoegd gezag

In dit artikel 3.1.5 komt opnieuw het eerder genoemde verschil naar voren tussen enerzijds het vastleggen van de standaardbezetting t.b.v. bijstand en anderzijds de voertuigbezettingen t.b.v. de lokale brandweezorg.

De omgekeerde wereld!

Het bevoegd gezag wordt in het conceptbesluit de mogelijkheid geboden af te wijken indien de lokale omstandigheden dit noodzakelijk maken, mits de dekking voor bijstand maar gewaarborgd blijft. Feitelijk is, in tegenstelling tot nu toe, de standaardbezetting voor bijstand de norm geworden. Met andere woorden: bijstand is bepalend voor de lokale organisatie van de brandweezorg. Datgene dat bijna nooit gebeurt (5%) wordt leidend verklaard voor datgene waar de Brandweer Vrijwilligers dagelijks mee bezig zijn (95%). De lokale brandweer, verankerd in de lokale gemeenschappen, wordt met dit Besluit feitelijk landelijk georganiseerd vanuit de gedachte, de rampenbestrijding op orde te krijgen. Een kennelijk onontkoombare ontwikkeling naar centralisatie die ondanks negatieve ervaringen in andere sectoren (bijv. zorg en onderwijs) wordt voortgezet.

Twee kapteins op een schip?

Als het dan niet anders is, dan leidt dit tot de vraag of er dan ook nog een ander bevoegd gezag moet komen, naast dat van de minister. Een gezag dat lokale omstandigheden meeweegt in de standaardbezetting van brandweerbasiseenheden. De minister noemt in het conceptbesluit, het college van burgemeester en wethouders of het veiligheidsbestuur. De vraag is echter, nu de eerste landelijke dekkingsplannen zijn verschenen, of dit aan het (verlengde) lokale bestuur moet worden overgelaten. Immers ieder van de 443 gemeentebesturen heeft zo zijn eigen inzicht. Dat geldt ook voor de 25 regionale veiligheidsbesturen.

Daarbij komt dat in het duale systeem de colleges van burgemeester en wethouders in toenemende mate besluiten om belangrijke onderwerpen op het gebied van brandweezorg naar zich "toe te halen". De raad wordt weliswaar geïnformeerd en

echter moet op hoofdlijnen besluiten. Denk bijvoorbeeld aan verandering van spreiding van kazernes en daarbij het sluiten van een of meer brandweerposten of de regionalisering van de lokale commandanten. De gemeenteraden hebben daarin niet meer die rol die zij hadden in het zogenaamde monistische stelsel. Daardoor wordt de besluitvorming anders ingericht, moet de raad op hoofdlijnen sturen en staat zij meer op afstand. Deze ontwikkeling, in combinatie met een centralere aansturing in het vooruitzicht waarbij regionale doorzettingsmacht tot in de lokale brandweerposten komt, heeft de vraag voor de VBV opgeroepen of afwijkingen van de standaardbezetting van de 1^{ste} lijnssterkte en (wijzigingen in) dekkingsplannen niet beter door de landelijke Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOO&V) kunnen worden beoordeeld. Deze dienst kan op een onafhankelijke wijze de landelijke dekkingsplannen en afwijkingen daarvan te beoordelen waarna de minister vaststelt.

Verplichte consultatie

De VBV stelt wel voor om aan de vaststelling van nieuwe dekkingsplannen, of onderdelen daarvan, een verplichte consultatie van de gemeente(n) vooraf te verbinden. In de reactie aan IOO&V moet ook de visie van de lokale brandweerposten, hetzij beroeps, hetzij vrijwillig, een vast onderdeel zijn. De lokale post- of kazernecommandant is degene die voor zijn verzorgingsgebied het gemeentebestuur adviseert. Dit advies moet voor de IOO&V herkenbaar zijn. Zo blijft lokale inbreng en dagelijkse praktijk gewaarborgd binnen centraal aangestuurde organisaties zoals veiligheidsregio's. De minister neemt, gelet op het advies van I&OOV, gehoord hebbende de gemeente(n) en het/de lokale betreffende korps(en) een voorgenomen besluit. Dit voorgenomen besluit wordt ter instemming of ter advisering (afhankelijk van de impact) voorgelegd aan de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel waaronder de VBV. Hierna neemt de minister een definitief besluit. Hiermee wordt de tweeslachtigheid vermeden, landelijke uniformiteit en standaardisatie aan de burger gegarandeerd. Een en ander naar analogie van vele andere wettelijke regelingen en besluiten.

3.3 Opkomsttijden.

Het landelijk vaststellen van opkomsttijden is belangrijk om de kwaliteit van de brandweezorg tegen een aanvaardbare prijs zeker te stellen. De VBV steunt dit voornemen. Van belang daarbij is dan wel dat ten behoeve van de uniformiteit en standaardisatie van hulp aan burgers, er één methodiek wordt gekozen, vastgelegd en niet alleen (zo)maar één tabel uit een model.

De huidige rekenmethodiek om verzorgingsgebieden te bepalen, is gebaseerd op het uitgangspunt dat bij in gebruikname van gebouwen, aan de opgelegde eisen uit de milieu-, bouw- en gebruiksvergunning wordt voldaan. Hiermee is de relatie gelegd tussen preventie en repressie; tussen voorkomen en bestrijden; tussen preventie-eisen die het voorkómen en beperken van brand regelen en de repressie-eisen aan de slagkracht waarmee de optredende brandweer de burger redt en de brand blust. Vastleggen van de te hanteren methodiek brengt dus het evenwicht aan.

Door de eenzijdige wijze waarop de opkomsttijden nú in het conceptbesluit zijn verwoord en vastgelegd, kan een behoorlijke scheefgroei ontstaan. Kazernes kunnen nu gesloten worden daar waar de meeste branden zijn en geplaatst worden daar waar de minste zijn. Een onwenselijke (en kostbare) herbelegging van de brandweercapaciteit. Dit risico wordt nog versterkt doordat de beschrijving van artikel 3.2.4 en de toelichting daarop van elkaar afwijken. Een eenzijdige toepassing van alleen een tabel van normtijden brengt het gevaar met zich mee dat het halen van die normen tot doel wordt verheven.

Het uitgangspunt zoals beschreven in de toelichting bij het conceptbesluit dat de brandweer binnen 30 minuten na het ontstaan van een brand levensreddend kan optreden en de brand kan bestrijden, vinden wij onjuist. Zoals ook SAVE in zijn rapport beschrijft¹⁵, is er niet zoiets als een omslagpunt in het verloop van een brand: elke minuut telt en daarom moeten opkomsttijden ook zo kort

15 Reactie Save op Besluit Veiligheidsregio's, "Eisen Brandweezorg", Deventer, 16 april 2008.

mogelijk worden gehouden. Om die reden is er ook geen “één op één” relatie tussen preventie en repressie; de VBV beschouwt deze relatie dan ook niet als communicerende vaten: elke minuut die aan de voorkant van de veiligheidsketen wordt gewonnen, kan niet zonder meer aan de opkomsttijd worden toegevoegd.

Preventie kan dan ook nooit zwakke plekken in een dekkingplan compenseren en zo een kosteneffectieve brandweezorg zekerstellen¹⁶. Dat kan immers al snel leiden tot een verschuiven van lasten naar burger en bedrijfsleven (hogere preventie-eisen) en om daarmee lagere maatschappelijke kosten te bereiken (minder posten en personeel). Een opvallende ophoging van 2 minuten in de gebouwcategorie van nieuwbouwwoningen, gebouwd na 2004, van 8 naar 10 minuten lijkt als het ware uit de lucht gegrepen en wordt nergens wetenschappelijk onderbouwd evenals het oprekken van de maximale opkomsttijd van 15 naar 18 minuten zoals wordt aangegeven in de concept Leidraad Repressieve Brandweezorg. Althans wij hebben dat nergens kunnen ontdekken.

Betrouwbaarheid CBS gegevens

Oplopende opkomsttijden lijken onvermijdelijk, echter de vraag voor de VBV is waar de oorzaken daadwerkelijk liggen. Nu lijkt het beeld te ontstaan dat langere opkomsttijden vooral te wijten zouden zijn aan de beschikbaarheid van Brandweer Vrijwilligers overdag op doordeweekse werkdagen. De VBV heeft inmiddels op basis van eigen onderzoek en raadpleging van BZK documenten¹⁷ de nodige twijfel over de betrouwbaarheid van de CBS-gegevens. Het moet bijvoorbeeld glashelder worden welk aandeel de (sterk) gestegen verwerkingstijden van de Regionale Alarmcentrales nu daadwerkelijk hebben in de steeds maar oplopende opkomsttijden¹⁸. Datzelfde geldt voor de registratie van tijden bij

16 Hiermee bedoelen wij niet dat de VBV tegen preventie is, bijvoorbeeld door installatie van rookmelders in huizen in landelijke gebieden. Integendeel, dit steunen wij. Echter dit moet niet leiden tot een standaardreflex dat de winst aan de voorkant van de veiligheidsketen er aan de achterkant kan worden afgetrokken. Hoe eerder de brandweer aankomt, hoe beter.

17 Drs. H.A. Weening Regioplan Beleidsonderzoek, “CBS statistiek 2004, eindrapport”, Regioplan publicatienummer 1391, Amsterdam, januari 2006.

18 Het CBS noemt deze factor in haar webbericht bij de publicatie van de Brandweerstatistiek van 2006 als enige in relatie tot de stijging van de opkomsttijden.

brand met (prio 1) en zonder spoed (prio 2). Momenteel worden die tijden op één hoop gegooid. Tot slot: aan de betrouwbaarheid moet echt iets gebeuren. Momenteel wordt er beleid gemaakt dat mogelijk gebaseerd is op foutieve uitgangspunten, onvolledige registraties en/of bevindingen. De VBV is van mening dat de betrouwbaarheid van de CBS-gegevens een speerpunt van BZK zou moeten worden. Immers hier hangen vele onderwerpen mee samen: opkomsttijden, gemeentelijke planvorming, verkeersveiligheid, beschikbaarheid Brandweer Vrijwilligers overdag, beeld naar burgers, etc.

3.4 Standaardisatie en uitwisselbaarheid materieel.

Standaardisatie en de uitwisselbaarheid van materieel zijn belangrijk. Daarom moet worden gewerkt met standaardbestekken met minimumeisen. Hieronder volgen wel enkele kanttekeningen.

Verouderd

In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat de huidige bestekken verouderd zijn. Bij aanpassing van de bestekken moet gebruik worden gemaakt van de beschikbare kennis in het veld, bij voorbeeld in een werkgroep met vertegenwoordigers van beroepscollega's en de VBV. Modernisering!

Lokale aanvulling

In de tweede plaats moeten de minimum standaardbestekken voldoende ruimte laten om op lokaal niveau accenten te kunnen leggen. Dit betekent dat ook de Brandweer Vrijwilliger in staat moet worden gesteld invloed uit te oefenen op de aanschaf van nieuw materieel en uitrusting. Zij zijn immers de vrijwillige professionals¹⁹ die met dat materieel 10 - 15 jaar moeten werken. Dit bevordert niet alleen een optimale lokale brandweezorg maar leidt bovendien tot een grotere betrokkenheid en de motivatie. Lokaal maatwerk!

¹⁹ De VBV ziet de Brandweer Vrijwilligers als Professionele Vrijwilligers. Zij ziet hen absoluut niet als parttimers waarin een werkgever-werknemer relatie zit opgeborgen. Dat acht de VBV o.a. strijdig met het karakter van het vrijwilligerschap als bijzondere vorm van burgerbetrokkenheid (motie Anker 2007).

Massa is niet altijd kassa

Standaardisatie kan centralere inkoop rechtvaardigen, mits dat leidt tot kwaliteitsverhoging én structurele kostenverlaging. Bij de kostenverlaging dient niet alleen gelet te worden op de aanschafprijs maar ook op andere bijkomende kosten. Om die redenen zou een economisch afwegings/beslismodel moeten worden ontwikkeld waarmee alle eenmalige en structurele kosten en baten kunnen worden berekend en afgewogen²⁰. Lokaal tenzij!

²⁰ Voorkomen moet worden dat toestanden ontstaan die herinneren aan het vroegere RijksInkoopbureau. Als je daar bezemstelen bestelde, kwamen deze te laat, waren te kort, pasten niet in de bezem en waren 4x zo duur als bij de lokale winkel.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De VBV kan zich volledig vinden in het streven van de minister om landelijke kwaliteitseisen aan de brandweerorganisatie te stellen en zodoende uniforme operationele standaarden voor de burger te waarborgen en te verbeteren.

In het voorliggende conceptbesluit zitten echter een aantal spanningen opgesloten. Het conceptbesluit hinkt in een aantal opzichten op twee gedachten. Aan de ene kant de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en aan de andere kant normen en uitgangspunten voor de basisbrandweezorg. Enerzijds het landelijk vastleggen van opkomsttijden en voertuigbezettingen en anderzijds plaatselijk bevoegd gezag benoemen dat hiervan kan afwijken. Deze spanningen bevorderen de duidelijkheid niet. De VBV is voorstander voor een éénduidige en consistente lijn in het Besluit.

Of je beschouwt de rampenbestrijding en basisbrandweezorg in elkaars verlengde en je maakt het onderscheid duidelijker en stelt minimumeisen, óf je schrijft alleen de sterkte en kwaliteit t.b.v. de rampenbestrijding voor en laat de lokale brandweezorg aan gemeenten en regio's over.

In het eerste geval zijn gemeenten en regio's gewoon uitvoerende overheidsorganen. Dat is gebruikelijk. Dit vindt bijvoorbeeld plaats bij de uitvoering van vele Algemene Maatregelen van Bestuur op het gebied van milieu. Ook het Bouwbesluit (bouwvergunningverlening, de meest verleende vergunning?) en het komende Gebruiksbesluit (gebruiksmeldingen en gebruiksvergunningen) zijn landelijk vastgesteld om voor iedere burger dezelfde eisen en voorwaarden te hanteren. Uniformering van eisen is daarbij uitgangspunt geweest zoals ook nu in het voorliggende conceptbesluit het geval is.

Het zal duidelijk zijn: de VBV is vóór

- landelijke normering van opkomsttijden met één methodiek (geen los tabelletje; de huidige Save-methodiek voldoet),
- één landelijke inspectiedienst die dekkingsplannen en opkomsttijden beoordeelt met consultatie vooraf van gemeenten, postcommandanten en landelijke brandweervakorganisaties, inclusief de VBV, waarna de minister vaststelt,
- standaardbezettingen van basiseenheden met minimum van 6 personen, 8 in geval van bijstand,
- het noemen van duikeenheden als basiseenheid en
- modernisering van standaardbestekken (met lokaal maatwerk).

De VBV verzoekt de minister onderzoek te doen naar

- de mogelijkheid de positie van Brandweer Vrijwilliger vast te leggen in het Besluit,
- het mogelijk achterblijven van de preventie in moderne, ingewikkelde en uitgestrekte bouwwerken waarbij VBV adviseert ontwikkelingen zoals Fire Safety Engineering²¹ mee te nemen,
- de noodzakelijke minimale slagkracht van de basiseenheden in snel veranderende fysieke omgevingen,
- harde veiligheidsvoorwaarden van eigen personeel tijdens operationeel optreden,
- de onderbouwing van het oprekken van opkomsttijden bij woningen van 8 naar 10 minuten en in landelijke gebieden van 15 naar 18 minuten in concept Leidraad Repressieve Brandweezorg en
- een eenduidig economisch rekenmodel dat balans zoekt tussen eenmalige en structurele kosten en baten bij centrale(re) inkoop.

TOT SLOT

Het bestuur van de VBV dankt haar achterban voor de inbreng en de minister van BZK voor de mogelijkheid van consultatie. Zij verwacht hiermee een basis gelegd te hebben voor een betere en meer betrouwbare brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, mede uitgevoerd door Brandweer Vrijwilligers. Zij werkt graag mee aan onderzoeken en oplossingen die nieuwe veiligheidsvraagstukken oproepen.

²¹ Recentelijk zijn er initiatieven voor FSE gestart door de Hanze Hogeschool te Groningen en het NIFV.

6+2=8 OP EEN TS?



"Hier en daar wordt al in ons land geëxperimenteerd met afwijkende voertuigbezettingen".

WAAROM?

Wij hebben sterk de indruk dat economische motieven de belangrijkste drijfveer vormen voor lopende 'experimenten' met minder dan de huidige standaardbezetting van 6 personen. Wij achten primaire slagkracht en de veiligheid van onze brandweelieden van eminent belang en vinden dat dergelijke 'experimenten' niet thuis horen op de 'werkvloer' van ons gevaarlijke vak.

ONZE CONCLUSIES

Tijdens onze ledenraadplegingen in op 22, 23, 24 en 25 april jl. in respectievelijk Barneveld, Alphen aan den Rijn, Grave en Vledder zijn alle voor- en nadelen uitvoerig besproken en was de conclusie unaniem: 6 personen is het minimum. Aan extra mensen wordt een duidelijke meerwaarde toegekend (extra handjes en 'veiligheidsfunctionaris').

EEN ERVARING

Een collega schreef in het kader van de ledenraadpleging het volgende: "...en hier rukken wij met 4 personen uit. Bij een binnenbrand is dit geen pretje en ook niet bij een beknelling. Je bent altijd aan het opschalen en aan het begin ga je toch naar binnen. Want er staan altijd mensen buiten te kijken en als je blijft wachten op de tweede tankautospuiter, dan staat er weer een verhaal van de brandweer in de krant".

De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers heeft de volgende publicaties uitgegeven:

Nummer 1 “Een veilig Besluit?” Juni 2008

*De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) stelt zich tot doel de belangen van de ca. 22.000 Brandweer Vrijwilligers in Nederland te behartigen. De ontwikkeling van het brandweervak staat daarbij centraal. Het behoud van deze mooie vorm van lokale burgerbetrokkenheid en rechtspositionele onderwerpen zijn daarnaast onderwerpen waar de Vakvereniging zich voor inzet. Meer informatie:
www.brandweervrijwilligers.nl.*