

Visie brandweezorg Limburg-Noord 2011 - 2015

1 Inleiding

Limburg-Noord staat aan de vooravond van belangrijke keuzes over de invulling van de brandweezorg in de regio en de respectievelijke gemeenten. Maatschappelijke veranderingen, toekomstbeelden maar ook een terugblik op het functioneren van de brandweer hebben ertoe geleid dat er landelijk een strategische reis is gemaakt. In deze strategische reis, waarvan het resultaat is vastgelegd in het boek 'De Brandweer over morgen'¹, worden richtingen aangegeven waarin de brandweer zich gaat ontwikkelen in de nabije en verdere toekomst.

Het is niet alleen de strategische reis die ons noopt na te denken over de richting van de brandweezorg. Ook de Wet veiligheidsregio's dwingt ons om de huidige wijze van brandweezorg onder de loep te nemen en richtingen te formuleren voor de toekomst.

In deze notitie zijn bovengenoemde ontwikkelingen bij elkaar gebracht. Vanuit onze professie wordt een ander concept geformuleerd dat invulling geeft aan een goede brandweezorg in Limburg-Noord:

Een brandweezorg met een hoge maatschappelijke betrokkenheid tegen aanvaardbare kosten.

Vanwege de hoge maatschappelijke betrokkenheid is het van belang dat de visie brandweezorg samen met de andere partners in de regio wordt vormgegeven.

1.1 'De Brandweer Over Morgen'

Zoals hierboven is aangegeven staat de brandweer aan de vooravond van wellicht de belangrijkste verandering uit haar bestaan. De afgelopen jaren is door brandweer Nederland een analyse gemaakt van de richting waarin de brandweer zich zou moeten begeven. Speerpunten daarbij waren een veiligere maatschappij, een financieel beheersbare organisatie en meer sturen op risico's.

In de strategische reis is ondermeer gekeken naar maatschappelijke trends en ontwikkelingen, naar economische ontwikkelingen en naar kernwaarden en kernvaardigheden van de brandweer. Hieruit is een aantal opties voor een nieuw bedrijfsmodel ontwikkeld. Deze opties zijn vervolgens teruggebracht naar één concept voor de nieuwe brandweer in 2040; het continuïteitsconcept.

Het continuïteitsconcept kenmerkt zich door een viertal aspecten:

- De stip aan de horizon is de ontwikkeling naar een organisatie die vooral in proactieve en preventieve zin zorg draagt voor het borgen van de continuïteit van het maatschappelijk leven.
- Aan de voorkant van de veiligheidsketen neemt het veiligheidsdenken aan belang toe.

¹ De Brandweer over morgen; strategische reis als basis voor vernieuwing, NVBR 2010

- Versmalling van de conventionele brandweertaken door toepassing van nieuwe technologieën en nadruk op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid.
- Verbreding van de conventionele (fysieke) hulpverleningstaken in de richting van de zorgtaken en een veel grotere inzet van de burger.

Voor de kortere termijn, tot 2015, is in 'De Brandweer over morgen', een strategie beschreven waarin de eerste belangrijke stappen worden gezet richting 2040. Deze strategie uit zich in een tweetal concrete doelen en een zevental kernpunten:

Doel1: het continuïteitsconcept is de 'stip aan de horizon'

Het perspectief 2015 is de eerste stap in de richting van het continuïteitsconcept voor 2040. Het doel hierbij is om in de komende jaren eerst het risicobewustzijn en de zelfredzaamheid te verhogen bij burger en bedrijf. De term die we hierbij gebruiken is (brand)veilig leven of community safety.

Doel 2: Denken en doen in termen van 'maatschappelijk rendement'

De brandweer zal de komende jaren steeds meer gaan sturen op activiteiten die in relatie tot de kosten voor de samenleving het hoogste rendement opleveren. Denken in termen van outcome betekent een heel andere benadering van (brand)veiligheid, waarvoor andere en nieuwe instrumenten moeten worden toegepast en ontwikkeld.

Kernpunten:

1. Nieuwe werkwijze brandveiligheid: minder incidenten, minder slachtoffers, minder schade. Meer richten op risico's en het beperken daarvan.
2. Inrichten van een landelijk samenwerkingsverband voor de brandweer: optimale landelijke samenwerking.
3. Werken volgens risicodifferentiatie: eenheid in verscheidenheid.
4. Gebruik maken van bestaande en toekomstige moderne technologieën.
5. Intensivering van investeringen in kennisontwikkeling en informatievoorziening.
6. Visie op crisisbeheersing is het uitgangspunt.
7. Vrijwilligheid als belangrijkste basis voor lokale inbedding.

De punten 2, 4 maar ook 5 zullen voornamelijk op landelijke schaal uitgewerkt worden. Wat de andere punten betekenen voor Limburg-Noord is op hoofdlijnen beschreven in het hoofdstuk Toekomstbeeld.

1.2 Wet Veiligheidsregio's

Op 1 oktober 2010 zijn de Wet veiligheidsregio's en de daaraan gerelateerde besluiten van kracht geworden. In deze besluiten zijn prestatie-eisen opgenomen voor de opkomsttijden² van de eerste uitrukvoertuigen van de brandweer en voor de operationele multidisciplinaire staven. Tevens zijn in een nadere uitwerking prestatie-eisen neergelegd ten aanzien van de voertuigbezetting van een tankautospuut.

In de Wet veiligheidsregio's is ruimte gelaten om beargumenteerd af te kunnen wijken van de opkomsttijden en van de voertuigbezetting. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens vanuit het veld om de brandweezorg gedifferentieerd te kunnen invullen in

² Zie bijlage 1: Normtijden Besluit veiligheidsregio's

Nederland. De invulling van de brandweezorg zal veel meer dan nu gebaseerd moeten zijn op het risicobeeld binnen een regio³. Het Besluit veiligheidsregio's schrijft voor dat een afwijking van de normen voor opkomsttijden een verantwoordelijkheid is van het bestuur van de veiligheidsregio. Besluitvorming daarover dient dan ook in het bestuur van de veiligheidsregio plaats te vinden. De werkgever van de brandweer, het bestuur van de veiligheidsregio dan wel het college van burgemeester en wethouders, kan besluiten tot een andere bezetting van de voertuigen van de basisbrandweereenheden.

2 Situatie Limburg-Noord

2.1 Risicobeeld Limburg-Noord

De basis voor de inrichting van de brandweezorg is het risicobeeld van de regio Limburg-Noord. De regio omvat in totaal plusminus 550.000 inwoners. Het grotendeels landelijk en bosrijk gebied bestaat uit veel kleinere en enkele grotere kernen. Er is een grote verscheidenheid tussen de verschillende kernen qua karakter, uiteenlopend van een historisch maasdorp tot een verstedelijkt gebied. De regio wordt aan de ene kant begrensd door de Duitsland en aan de andere kanten door de landsgrenzen met België en de provinciegrenzen met Noord-Brabant en Gelderland. De regio wordt doorkruist door een aantal belangrijke verkeersaders (A2, A67, A73, N271, N273(Napoleonsweg), N280 en N279(Middenpeelweg)) en vaarwegen (de Maas, het Julianakanaal, Lateraalkanaal, het kanaal van Wessem naar Nederweert en de Zuid Willemsvaart) en spoorwegen (de noordzuid-verbinding Nijmegen-Venlo-Roermond en de oostwest-verbinding Duitsland-Venlo-Eindhoven).

De grootschalige risico's worden daarom mede bepaald door de vele en drukke verkeersaders en vaarwegen in het gebied. Daarnaast liggen in onze regio enkele risicovolle ondernemingen zoals de Maascentrale, Trespa, Akzo Nobel, Rotterdam Rijnpijp en DSM. Tevens dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de vele (grootschalige) evenementen binnen de veiligheidsregio. Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan een OLS, een Bospop, het Bevrijdingsfestival, de Zomerparkfeest en de Weerter Kermis.

Om een beeld te geven van de brandrisico's in onze regio zijn de meldingen van de afgelopen jaren geanalyseerd. Gemiddeld komen er ongeveer 6000 meldingen per jaar binnen bij de meldkamer. Deze 6000 meldingen leiden tot ongeveer 4500 alarmeringen van de brandweerkorpsen in onze regio. Het aantal inzetten dat hieruit volgt bedraagt ongeveer 2740. Bijna 97% van al deze inzetten is klein en monodisciplinair. Het aantal grote en vaak multidisciplinaire inzetten is zeer beperkt, namelijk ongeveer 25 per jaar.

2.2 Kwaliteit huidige brandweerorganisatie

Het bestuur heeft in 2007 in het Pact van Den Haag aangegeven dat het succes van de veiligheidsregio mede wordt bepaald door een effectieve regionalisering van het beheer van de brandweer. Tevens heeft het bestuur gekozen voor gedefinieerde basis-kwaliteitsniveaus en basis-standaarden voor elke schakel van de veiligheidsketen en voor de bedrijfsvoering. Hiertoe zijn vijf samenwerkingsgebieden geformeerd die hier momenteel invulling aan geven.

³ Zie ook de Brandweer over morgen

De brandweer heeft in de afgelopen jaren kwaliteitsnormen opgesteld voor de hele veiligheidsketen. Het algemeen bestuur heeft deze kwaliteitsnormen eind 2008 omarmd. Uit een kwaliteitsmeting in de regio is gebleken dat de kwaliteit over het algemeen redelijk op orde is op twee punten na.

- De capaciteit voor proactie en preventie loopt in sommige plaatsen nog achter op de gewenste minimale norm.
- De zorgnormen liggen in onze regio met 30% ver onder de landelijke norm van 80%. Dat wil zeggen dat slechts in 30% van de uitrukken de voertuigen tijdig op de plek van het incident zijn.

3 Toekomstbeeld

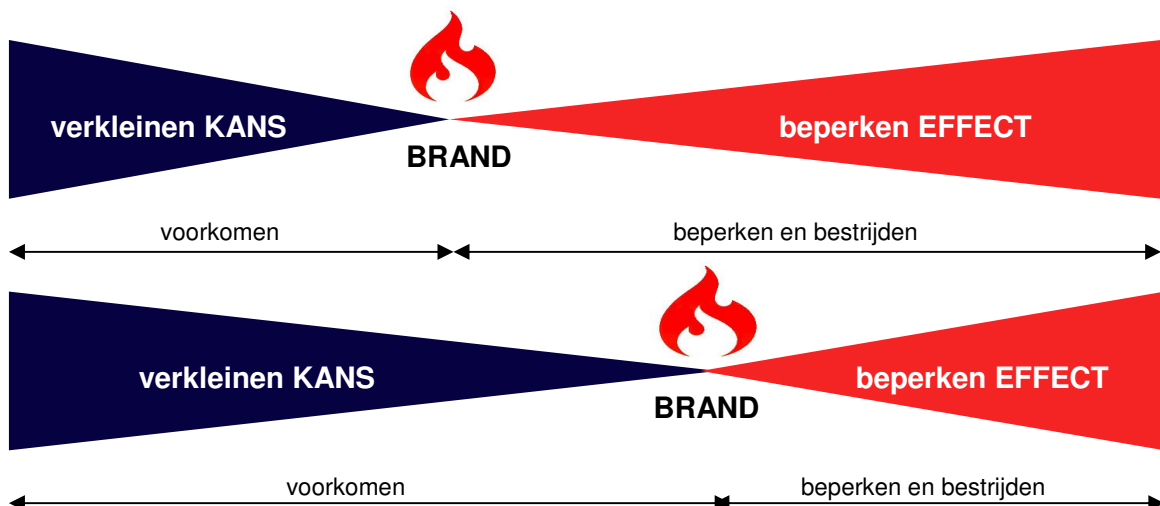
3.1 Goede brandweezorg

We spreken over goede brandweezorg als de risico's, basis en grootschalig, in voldoende mate worden afgedekt zowel aan de achterkant van de veiligheidsketen (incidentbestrijding) als aan de voorkant (risicobeheersing). De ontwikkelingen ten aanzien van de strategische reis van de brandweer en de invoering van de Wet veiligheidsregio's leiden tot een ander concept van de brandweezorg, met als doel:

Goede brandweezorg, met een hoge maatschappelijke betrokkenheid tegen aanvaardbare kosten.

Een verschuiving naar de voorkant van de veiligheidsketen betekent in de eerste plaats een verhoging van het risicobewustzijn bij burger en bedrijf. Hierdoor neemt de kans dat een brand ontstaat af. Door preventieve maatregelen zoals een rookmelder, wordt een brand eerder ontdekt en kunnen slachtoffers en schade verminderen. Als gelijktijdig ook de zelfredzaamheid van burger en bedrijf toeneemt, is de verwachting dat de effecten van het incident beperkter blijven en zal de inspanning voor repressieve inzet afnemen.

Deze verschuiving betekent ook een omwenteling van de werkwijze van de brandweer. Het vrijwilligerschap krijgt een nieuwe dimensie. De repressieve brandweerorganisatie zal zich geleidelijk aan gaan versmallen en aan de voorkant van de veiligheidsketen zal structureel meer inspanning noodzakelijk zijn. Dit is in onderstaand plaatje weergegeven.



Goede brandweezorg tegen aanvaardbare kosten betekent ook dat, zeker in deze economische tijd, kritisch gekeken moet worden naar de efficiëntie van onze brandweer. Alhoewel de lokale borging voor de brandweer essentieel is en blijft, kan in tijden van grote calamiteiten een beroep gedaan worden op ondersteuning van andere regio's en het buitenland. Hiervoor is wel noodzakelijk dat werkwijze, procedures en materieel op elkaar afgestemd zijn. Standaardisatie en bovenlokale soms zelfs landelijke samenwerking zijn hiervoor essentieel.

In onderstaande paragrafen is deze goede brandweezorg voor onze regio nader uitgewerkt.

3.2 Risicobeheersing

Zoals hiervoor al is aangegeven, is een verschuiving naar de voorkant van de veiligheidsketen noodzakelijk. Daarmee kunnen belangrijke stappen worden gemaakt op het gebied van brandveiligheid en meer nog wordt de brandweezorg toekomstbestendig.

Deze verschuiving richt zich in het taakveld risicobeheersing niet op het meer van hetzelfde doen. Nieuwe strategieën, nieuwe aandachtsvelden en een andere wijze van optreden van de brandweer worden daarin voorzien. De kern van de nieuwe visie op risicobeheersing is Community Safety of (Brand)veilig leven. Dit bereik je door een verhoging van het risicobewustzijn en de zelfredzaamheid.

3.2.1 Verhoging risicobewustzijn

De overheid is niet in staat een risicoloze maatschappij te creëren. De burger en het bedrijfsleven dient zich meer bewust te zijn van de eigen verantwoordelijkheid voor hun veiligheid. Het gaat om "een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid, het bedrijfsleven, andere organisaties en de burgers". De brandweer kan een positieve bijdrage aan de brandveiligheid leveren door onder meer het oppakken van activiteiten voor (brand)veilig leven. Hierbij gaat het om het bewuster maken van burgers en organisaties van de aanwezige risico's.

De veranderende opvatting binnen het taakveld risicobeheersing vergt ook een andere benadering vanuit de brandweer en haar partners richting bedrijven, instellingen en burgers. Veel meer dan voorheen zal de samenwerking moeten worden gezocht met woningbouwverenigingen, werkgeversorganisaties, zorginstellingen, onderwijs instellingen enzovoort.

3.2.2 Verhoging zelfredzaamheid

Het belang van de eigen verantwoordelijkheid, zowel voor de individuele burger als voor ondernemingen en instellingen zal veel sterker moeten worden benadrukt. De noodzaak van zelfredzaamheid zal, mede omdat een snelle opkomsttijd van de brandweer niet in het gehele grondgebied realistisch is, worden gepropageerd en, waar nodig, afgedwongen. Een van de meest effectieve maatregelen is het gestructureerd en planmatig (laten) aanbrengen van rookmelders in woningen. Bij een snelle brandalarmering hebben mensen de grootste kans van overleven en lopen ze minder letsel op. Diverse onderzoeken maar ook de brandweerpraktijk onderschrijven deze conclusie.

De effecten van de AED-projecten in het land onderschrijven het belang van zelfredzaamheid en laten zien dat het succes kan hebben. Daarbij wordt niet alleen ingestoken op burgers maar vooral ook op het samenwerken tussen bedrijven en instanties. Voorbeelden hiervan zijn de bedrijventerreinen waar gezamenlijke BHV-organisaties en burenhulp in geval van calamiteiten al praktijk van alledag zijn. De brandweer heeft hierin een sturende en faciliterende rol.

3.3 Incidentbestrijding

Incidentbestrijding bestaat uit risicodekking voor de eerste uitruk, specialistische taken en slagkracht voor het grootschalig optreden. De lijn hierin is dat vanuit de reguliere eerste uitruk wordt opgeschaald voor het grootschalig optreden. Overigens dient hierbij vermeld te worden dat slagkracht niet alleen vanuit de eigen regionale organisatie hoeft te worden ingevuld. Samenwerking met andere veiligheidsregio's of andere partners (zoals het waterschap, Duitse of Belgische brandweerkorpsen) kan een belangrijke aanvulling zijn.

Onze visie leidt er toe dat we ook bij de incidentbestrijding een keuze op ons zien afkomen over de differentiatie van de dekkingsnorm.

Vanuit efficiency dient zich een herbezinning aan op:

- Vraaggericht uitrukken.
- Grootschalig optreden.
- Heroriëntatie specialistische taken.

3.3.1 Differentiatie dekkingsnorm

Als op termijn voldaan is aan (brand)veilig leven, is het verantwoord om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid om af te wijken van de norm voor opkomsttijden, de zogenaamde zorgnorm. Deze zorgnorm geeft per gebouwtype een maximale opkomsttijd van de brandweer aan. Kazernedichtheid en bedrijfsvorm (beroeps, vrijwillig, 24-uursdienst) zijn in belangrijke mate het gevolg van deze normen.

Daarnaast is het risicobeeld mede bepalend voor de inrichting van de brandweezorg. Dit houdt in dat er een differentiatie mogelijk moet zijn in de normen voor opkomsttijden en voor de wijze waarop de brandweezorg wordt ingericht in de verschillende regio's in Nederland. Zo zullen voor de regio Rotterdam-Rijnmond andere normen kunnen gelden dan voor onze regio, gezien het grote verschil in risicobeeld. Ook binnen de regio is risicodifferentiatie mogelijk tussen landelijk gebied en stedelijke kernen.

Belangrijk is om te beseffen dat zowel de verschuiving binnen de werkwijze van de brandweer als het meer en meer afstemmen van de brandweezorg op het risicobeeld op termijn zal leiden tot een andere verdeling van huisvesting, materieel en personeel binnen de brandweer Limburg-Noord.

3.3.2 Vraaggericht uitrukken

Eén van de punten die in het kader van efficiency zeker niet onvermeld mag worden is het vraaggericht uitrukken. De brandweer rukt op dit moment uit via een standaard systematiek, namelijk standaard met 1 tankautospuiter met een bezetting van 6 brandweermensen. Deze standaard, de TS-6, wordt gebruikt voor de meeste meldingen, variërend van een binnenbrand tot een automatische melding en eenvoudige verkeersongevallen.

In de praktijk blijkt dat deze aanbodgerichte wijze van werken niet de meest effectieve en efficiënte is. In een groot aantal van de meldingen kan worden volstaan met een kleinere bezetting van het voertuig, namelijk 2 of 4 brandweermensen. Onderzoeken, van onder andere de regio Zuid-Limburg, geven aan dat plusminus 85% van de meldingen volstaan, kan worden met een Snelle Interventie Eenheid met een bezetting van 2 mensen (SIE-2). Ervaringen uit Denemarken laten cijfers zien van ongeveer 70%.

Door in te zetten op een flexibele voertuigbezetting, wellicht in combinatie met de geleidelijke aanschaf van SIE's, zal de druk op vrijwilligers afnemen. Tevens kunnen, als gevolg van een meer efficiënte wijze van inzetten, de kosten afnemen. Er zullen immers per uitruk minder medewerkers worden gealarmeerd en uitrukken.

3.3.3 Grootschalig optreden

Het beleid van het ministerie van BZK is afgelopen jaren gericht geweest op reductie van het aantal brandweercompagnieën bestemd voor interregionale bijstand. Voor onze regio betekent dat een reductie van de financiering van 2 naar 1 compagnie. Daarnaast heeft de evaluatie van de werkwijze van de brandweercompagnie geresulteerd in een nieuwe leidraad voor het grootschalig optreden. Deze leidraad wordt komende tijd nog nader uitgewerkt.

Voor enkele gebieden aan de buitenrand van de regio (vooral langs de Nederlands-Duitse grens, Belgisch-Nederlandse grens en langs de Peelrand) is het niet mogelijk om aan de opkomsttijden voor de basisbrandweezorg te voldoen. Daar moeten we noodgedwongen over de grens kijken voor oplossingen. Standaard 2-zijdig aanrijden is inmiddels voor een aantal van deze gebieden geregeld met regio- of landsgrensoverschrijdende overeenkomsten.

3.3.4 Heroriëntatie specialistische taken

De specialistische taken, zoals het duiken of het inzetten van gaspakkenteams, maken integraal onderdeel uit van de brandweer in Limburg-Noord. Deze taken worden uitgevoerd door de vrijwillige en beroepsbrandweermensen in de posten in onze regio. In het licht van onze visie dient een afweging te worden gemaakt over de invulling van deze taken binnen onze regio. Inspanningen, kosten, risico's en opbrengsten dienen daarbij tegen elkaar te worden afgewogen. Deze afwegingen kunnen leiden tot een andere invulling van deze taken.

3.4 Bestuurlijke betrokkenheid

Een risicoloze samenleving bestaat niet. Het bevoegd gezag moet steeds vaker een bestuurlijke afweging maken over de acceptatie van risico's. (Brand)veiligheid moet daarbij concurreren met andere maatschappelijke belangen als milieu, economie en welzijn. Voor een goede afweging moeten politiek- bestuurlijke antwoorden gegeven worden op de vragen: "Wat mag (brand)veiligheid kosten" en "welk niveau van (brand)veiligheid hanteren we in termen van slachtoffers, schade, etc.?"

De wet- en regelgeving is voortdurend in ontwikkeling. Verschillende ministeries werken aan wetten en bijbehorende besluiten op dit gebied. Het is voor de positionering van (brand)veiligheid van groot belang dat de NVBR proactief en in een vroegtijdig stadium als

adviseur betrokken is bij de ontwikkeling van relevante wetgeving. Op regionaal niveau krijgen we te maken met onder andere de komst van de WABO en de komst van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en de daarbij behorende takendiscussie.

Bij toezicht gaat het om het beoordelen (controleren) of een bepaalde situatie aan de gestelde normen voldoet. De brandweer is enerzijds toezichthouder en adviseur, én anderzijds toezichthouder en handhaver. Om een adequaat niveau van brandveiligheid te krijgen en te houden, zijn toezicht en handhaving onmisbare instrumenten.

4 Personele consequenties

Het zal evident zijn dat deze verandering van werkwijze belangrijke consequenties zal hebben voor de medewerkers van de brandweer in onze regio. De verschuiving naar de voorkant van de veiligheidsketen zal andere kennis, kunde en attitude vergen van onze brandweermensen. Naast investeringen om de kennis en kunde te laten aansluiten op deze nieuwe taakuitoefening, is het vooral belangrijk om te investeren in een cultuurverandering. De brandweer zal namelijk veel meer dan voorheen proactief stakeholders en doelgroepen moeten gaan benaderen. Deze cultuurverandering sluit naadloos aan bij de besturingsfilosofie zoals deze vorig jaar door het bestuur van de Veiligheidsregio is omarmd.

Het zijn niet alleen de investeringen die in dit kader genoemd dienen te worden, eveneens zal een andere invulling van de repressieve organisatie effecten hebben op het werk van het personeel.

Het is belangrijk om oog te hebben voor deze consequenties en voor het proces en de middelen die nodig zijn om onze medewerkers mee te nemen op de weg naar een nieuwe brandweer en hen klaar te maken voor de taken die voortvloeien uit deze visie.

5 Financiële consequenties

Een andere kijk op de brandweezorg, zal op termijn kunnen leiden tot substantiële en structurele besparingen. Dit wordt onderschreven door het rapport van de Commissie Mans⁴.

Maar ook hier gaat de kost voor de baat uit. Het is niet mogelijk om van vandaag op morgen een dergelijke grote verandering door te voeren. Investeren in de voorkant van de veiligheidsketen kost tijd. Een herinrichting van de brandweerorganisatie is niet een proces dat snel en eenvoudig is uit te voeren. Het is dan ook niet mogelijk om de kostenbesparingen al in 2011 in te boeken. Middelen die vrijkomen als gevolg van het efficiënter inzetten van personeel en materieel in 2011, zijn nodig om de opbouw van de organisatie aan de voorkant van de veiligheidsketen in de komende periode mogelijk te kunnen maken. Deze extra middelen zijn met name nodig om onze medewerkers en onze organisatie klaar te maken voor "de brandweer van over morgen".

Het is echter vanuit onze professie onze overtuiging dat we de hierboven geschetste beweging nu moeten inzetten om een goede brandweezorg te realiseren met een hoge maatschappelijke betrokkenheid tegen aanvaardbare kosten.

⁴ Commissie Mans: Inzet gereed: financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden, juni 2010

6 Voorstel

De “Brandweer over morgen” en de Wet veiligheidsregio’s leiden tot een andere kijk op de inrichting van de brandweezorg in de regio Limburg-Noord. Een andere kijk die kan leiden tot een effectievere en meer efficiënte inzet van middelen, waarmee een goed niveau van zorg kan worden gerealiseerd. Waarbij er sprake is van grote maatschappelijke betrokkenheid en waarbij de zorg wordt aangeboden tegen aanvaardbare kosten.

Voorgesteld wordt in te stemmen met de Visie brandweezorg Limburg-Noord 2011-2015.