Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Vakvereniging Brandweervrijwilligers
t.a.v. de voorzitter, de heer M. Dokter
Postbus 290
3830 AG LEUSDEN

Inspectie Veiligheid en Justitie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

Contactpersoon
ing. Henny Foederer

T 070 370 30 48

Ons kenmerk
714378

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 14 december 2015
Onderwerp Maatwerk in Brandweerzorg

Geachte heer Dokter,

Bijgaand stuur ik u een afschrift van de brief die ik heb verzonden aan het bestuur van de veiligheidsregio Zeeland over Maatwerk in Brandweerzorg.

Uw vereniging heeft met regelmaat aandacht gevraagd voor dit onderwerp. Op 21 juli 2015 heeft u mij daarover ook een brief gestuurd. Tot op heden heb ik daarop naar u toe nog niet inhoudelijk kunnen reageren, omdat wij nog met de veiligheidsregio Zeeland in dialoog waren ter bepaling van ons standpunt hierin.

Ter beantwoording van de vragen in uw bovengenoemde brief verwijs ik u graag naar het gestelde in de brief aan het bestuur van de veiligheidsregio Zeeland en de bijlage daarbij.

Met vriendelijke groet,

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan het bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland
Postbus 8016
4330 EA Middelburg

Inspectie Veiligheid en Justitie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

Contactpersoon
ing. Henny Foederer

T 070 370 30 48

Datum 14 december 2015
Onderwerp Maatwerk in Brandweerzorg

Ons kenmerk
715606

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geacht bestuur,

Op 9 juli 2015 heeft uw bestuur de plannen 'Maatwerk in Brandweerzorg' vastgesteld. Deze moeten zorgen voor een efficiëntere en effectievere repressieve brandweerzorg in Zeeland die voldoet aan wet- en regelgeving. De volledige implementatie van de plannen zal nog enkele jaren in beslag nemen.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) heeft, onder andere van de Vakvereniging Brandweervrijwilligers, verschillende signalen ontvangen dat de uitgangspunten of uitwerkingen van Maatwerk in Brandweerzorg niet zouden voldoen aan de wet- en regelgeving op het gebied van de basisbrandweerzorg. De signalen zijn voor de Inspectie VenJ aanleiding geweest een quickscan uit te voeren op Maatwerk in Brandweerzorg om te bepalen in welke mate de plannen voldoen aan deze wet- en regelgeving. De uitkomst van deze quickscan treft u bijgaand aan.

De conclusie van de Inspectie VenJ is dat Maatwerk in Brandweerzorg een belangrijke verbetering van de repressieve brandweerzorg in Zeeland kan bewerkstelligen en dat deze plannen voor het grootste deel voldoen aan de wet- en regelgeving. Op enkele punten bestaat daarover echter nog onzekerheid. Deze onzekerheid kan pas worden weggenomen tijdens uitwerking en implementatie van de plannen. Zo dient de veiligheidsregio Zeeland bijvoorbeeld door een brandweerkundige onderbouwing aan te tonen dat de innovatieve wijze van inrichting van de repressieve brandweerzorg met gebruikmaking van de 'Zeeuwse TS', een gelijkwaardig niveau van veiligheid voor de burgers biedt als met de TS6 als basisbrandweereenheid. Wanneer bij de uitwerking en de implementatie van (delen van) de plannen blijkt dat deze toch niet voldoen aan wet- en regelgeving, dan kan het zo zijn dat deze dienen te worden aangepast.

Kopie

De Inspectie VenJ toetst daarom gedurende de implementatie van Maatwerk in Brandweerzorg periodiek (en afgestemd op de relevante stappen in het implementatieplan) of de uitwerking van de plannen voldoet aan wet- en regelgeving. Bij constatering dat dat niet het geval is, zal de Inspectie VenJ u hiervan op de hoogte stellen en aandringen op aanpassing.

De Inspectie VenJ zal verdere afspraken omtrent deze periodieke toetsing maken met de directeur van Veiligheidsregio Zeeland, G.J.M. Ruijs.

Voor vragen over het onderwerp in deze brief gelieve u contact op te nemen met de directeur Toezicht, A.P. Meijler, telefoon 070-3706141

Met vriendelijke groet,

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie

In afschrift aan:
- Commissaris van de Koning in de provincie Zeeland
- Directeur Veiligheidsregio Zeeland
- Vakvereniging Brandweervrijwilligers

Kopie

Quickscan naar de Brandweerzorg in Zeeland

1 Inleiding

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Zeeland (VRZ) heeft op 9 juli 2015 ingestemd met de in het project 'Maatwerk in Brandweerzorg' (MiB) geformuleerde uitgangspunten en plannen voor het effectiever en efficiënter organiseren van de brandweerzorg in Zeeland. De basis voor dit project is gelegen in de wens van het Algemeen Bestuur om de brandweerzorg in Zeeland op een robuuste en toekomstbestendige manier te organiseren, waarbij aandacht is voor de specifieke risico's, ligging van - en omstandigheden in Zeeland.
Bij het bestuursbesluit zijn de ingebrachte zienswijzen van de bij de VRZ aangesloten gemeenten betrokken alsmede het advies van de ondernemingsraad van de VRZ.

Na het bestuursbesluit is in de VRZ de implementatiefase van het project MiB gestart die onder andere moet resulteren in een concreet implementatieplan waarin de uitgangspunten van MiB zijn vertaald naar kazernelocaties, plaatsing en keuze van brandweervoertuigen daarbinnen en bemensing daarvan.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) heeft verschillende signalen ontvangen dat de uitgangspunten of uitwerkingen van MiB niet zouden voldoen aan de wet- en regelgeving op het gebied van de basisbrandweerzorg, onder andere van de Vakvereniging Brandweervrijwilligers. Deze signalen zijn voor de Inspectie VenJ aanleiding hierop een quickscan uit te voeren die betrekking heeft op de volgende specifieke onderwerpen:

a. afwijking van de wettelijke opkomsttijden;
b. vaststellen van opkomsttijden die de harde bovengrens van 18 minuten overstijgen;
c. afwijking van de personele bezetting van basisbrandweereenheden;
d. samenvoegen of opheffing van brandweerposten zonder dat daaraan een vastgesteld dekkingsplan ten grondslag ligt.

Deze notitie beschrijft de uitvoering van de quick-scan en de bevindingen en conclusies daaruit.

2 Uitvoering van de quick-scan

De Inspectie VenJ heeft de relevante documenten bestudeerd die bij de besluitvorming van het project MiB inzake de basisbrandweerzorg een rol hebben gespeeld. Dit zijn:

- het bestuursbesluit Maatwerk in Brandweerzorg, 9 juli 2015;
- het rapport Maatwerk in Brandweerzorg 3.0;
- de notitie Uitgangspunten Maatwerk in Brandweerzorg 1.2, 12 december 2014;
- het brandrisicoprofiel Zeeland 1.1, november 2013;
- de Houtkoolschets implementatieplan, 26 juni 2015.

Deze documenten zijn openbaar en toegankelijk via de website www.maatwerkbrandweer.nl

Vervolgens zijn de uitgangspunten van MiB en keuzes van het bestuur die betrekking hebben op de basisbrandweerzorg, afgezet tegen de relevante wet- en regelgeving, aanvullingen daarop en de huidige branchestandaarden. Dit zijn:

- het Besluit veiligheidsregio's (Bvr), hoofdstuk 3, de paragrafen 1, 2 en 3;
- de 'Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivering in dekkingsplannen' (de Handreiking) van de minister van VenJ, 22 november 2012;
- het 'Landelijk kader Uitruk op Maat' (UoM), Veiligheidsberaad, 28 november 2014.

Ten slotte heeft de IVenJ in een gesprek met vertegenwoordigers van de VRZ een nadere toelichting gekregen op de plannen en zijn vragen van de IVenJ daarover beantwoord.
Op basis van het geheel aan informatie heeft de IVenJ bevindingen, analyse en conclusies opgesteld.

3 Bevindingen, analyse en conclusies

De VRZ heeft een fundamenteel traject doorlopen dat is begonnen met het opstellen van een brandrisicoprofiel, via een uitgebreide inventarisatie van mogelijkheden en beperkingen tot aan keuzes voor de inrichting van de basisbrandweerzorg in Zeeland.

De bevindingen, analyse en conclusies van de Inspectie VenJ op de vier in de aanleiding voor deze quick-scan genoemde onderwerpen zijn als volgt.

a. Afwijking van de wettelijke opkomsttijden.
Bevindingen: In het brandrisicoprofiel Zeeland kiest de VRZ voor een aanpak op objecttypen en gebieden. Men modelleert de standaard opkomsttijd op een woningbrand, omdat slachtoffers en gewonden met name daarbij vallen. Volgens de VRZ is woningbrand het brandtype dat veruit het vaakst voorkomt in Zeeland en de VRZ kiest ervoor om het model te baseren op de grootste categorie branden. Voor woningbranden kiest de VRZ voor een standaardopkomsttijd van 10 minuten en men motiveert dit uitgebreid.

Voorts rubriceert de VRZ het gehele verzorgingsgebied in zeven gebiedstyperingen die men qua risico afzet tegen die van een woningbrand. Men beargumenteert of het risico van een gebiedstypering hoger of lager is dan dat van een woningbrand. Bij een lager risico hanteert men vervolgens een opkomsttijd die twee minuten langer mag zijn dan die bij woningbranden, dus 12 minuten. Bij een hoger risico een opkomsttijd die twee minuten korter moet zijn dan die bij een woningbrand, dus 8 minuten.

Ten aanzien van de bijzondere objecten in deze gebieden geeft de VRZ aan dat bij de vaststelling van het dekkingsplan zal worden bezien wat de feitelijk te verwachten opkomsttijd is en zo nodig aanvullende maatregelen zal treffen. Voor BRZO-bedrijven hanteert de VRZ een opkomsttijd van 12 minuten, omdat deze bedrijven daar met de inrichting van hun bedrijfsbrandweren rekening hebben gehouden.

Analyse: Het bestuur van de VRZ stelt van het Bvr afwijkende opkomsttijden vast. Dat mag, mits men de afwijking en de omvang daarvan motiveert. De VRZ doet dit echter niet per

object (zoals in het Bvr is bepaald). De motivering per functietypering (per gebied in het verzorgingsgebied) is echter wel overeenkomstig het gestelde in de Handreiking.
De uitwerking van de genomen besluiten moet nog wel plaats vinden in het implementatieplan. Pas dan kan de Inspectie VenJ definitief beoordelen of de bestuurlijke uitgangspunten en -besluiten ook binnen de wet- en regelgeving en nadere afspraken zijn vertaald.

Conclusie: Het bestuur handelt, mits overeenkomstige uitvoering wordt gegeven aan het besluit, binnen de nadere uitleg die de minister van VenJ in zijn Handreiking heeft gegeven aan het Bvr.

b. Vaststellen van opkomsttijden die de harde bovengrens van 18 minuten overstijgen.
Bevindingen: De VRZ hanteert planmatig het uitgangspunt dat in heel Zeeland binnen 18 minuten brandweerzorg moet worden geboden. In het bestuursbesluit is hiervoor ook expliciete aandacht en men treft twee maatregelen bij de keuze en plaatsing van voertuigen om hieraan zoveel als mogelijk tegemoet te komen. Het bestuur realiseert zich echter ook dat, door de uitgestrektheid van het verzorgingsgebied, het uitgangspunt van 18 minuten in de praktijk wellicht niet altijd en overal gerealiseerd kan worden. Het bestuur geeft daarbij aan dat het de minister van VenJ zal informeren over de gebieden waarin een opkomsttijd van 18 minuten niet altijd en overal haalbaar is en over de aanvullende risicobeheersingsmaatregelen die het bestuur voorstelt, indien zich in die gebieden objecten bevinden. De exacte inhoud van deze aanvullende maatregelen is in het bestuursbesluit over MiB niet opgenomen.

Analyse: Het bestuur tracht (planmatig) overal in Zeeland een opkomsttijd te realiseren die korter is dan 18 minuten, maar moet wel accepteren dat dit wellicht in de praktijk niet altijd en overal haalbaar is. In die gevallen neemt het bestuur aanvullende maatregelen die het veiligheidsniveau toch op peil houden.

Conclusie: Het bestuur van de VRZ stelt feitelijk geen opkomsttijd vast die hoger is dan 18 minuten en voldoet daarmee aan het Bvr, artikel 3.1.1, lid 3. Het bestuur neemt daarbij wel het risico dat dit uitgangspunt in de praktijk niet altijd haalbaar is en kondigt aan in die gevallen aanvullende maatregelen te nemen.

c. Afwijking van de personele bezetting van basisbrandweereenheden.
Bevindingen: In 24 uitrukposten in Zeeland vervangt de VRZ in de komende vijf jaar de huidige TS6 (een basisbrandweereenheid/tankautospuit met een bezetting van zes brandweerlieden) door een 'Zeeuwse TS' (een tankautospuit met een bemensing van minimaal vier brandweerlieden en een uitrusting en bepakking die is toegespitst op het zelfstandig kunnen optreden van dit voertuig). De VRZ heeft reeds een pilot gedraaid met inzet van een soortgelijk voertuig en leidt de bemanning voor de Zeeuwse TS speciaal op voor de inzet met dit voertuig. Hierop is ook een specifieke Risico-inventarisatie en Evaluatie (RI&E) uitgevoerd.
De VRZ zet de Zeeuwse TS in bij alle incidenten in het verzorgingsgebied van zo'n voertuig en geeft aan dat men verwacht dat 75 tot 80% van deze incidenten zelfstandig door deze TS

kunnen worden afgehandeld. Bij incidenten die de omvang van het 'maatgevend scenario' (de woningbrand) hebben of groter, alarmeert de VRZ direct een extra voertuig mee. Dit kan een TS6 zijn, maar ook een tweede Zeeuwse TS. Ter plaatse van het brandadres vormen de beide voertuigen dan (samengesteld) minimaal de slagkracht van een TS6. De VRZ hanteert voor de eerste Zeeuwse TS (bij woningbranden) een opkomsttijd van tien minuten, terwijl het tweede voertuig vijf minuten later mag komen. De VRZ motiveert dit door te stellen dat het eerste voertuig dan de verkenning en verdere voorbereidende werkzaamheden heeft afgerond en dat de tweede TS dus direct ingezet kan worden.

Analyse: Het bestuur van de VRZ maakt gebruik van de mogelijkheid om af te wijken van de standaardbezetting van de basisbrandweereenheid, zoals deze wordt beschreven in artikel 3.1.5 van het Bvr. Het bestuur is daartoe bevoegd als aan beide voorwaarden bij dit artikel is voldaan, namelijk 'voorzien in een gelijkwaardig niveau van brandweerzorg' en er 'geen afbreuk wordt gedaan aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel'.

Ten aanzien van de voorwaarde over de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel vindt de Inspectie VenJ dat het bestuur alles in het werk stelt om daaraan te voldoen. Het personeel van de Zeeuwse TS wordt speciaal hiervoor opgeleid en geoefend en de risico's van de inzet door een Zeeuwse TS zijn in beeld gebracht door de hiertoe speciaal opgestelde Risico-inventarisatie en -Evaluatie (RI&E) met benoemde maatregelen om deze risico's te beperken (NB. De Inspectie VenJ beschikt niet over de specialistische kennis om de inhoudelijke kwaliteit van deze RI&E te beoordelen. Dat maakt de 'beoordeling' hiervan door de Inspectie VenJ enigszins beperkt. De VRZ laat de betreffende RI&E binnenkort wel toetsen door de I-SZW). Met deze maatregelen zijn de risico's van de inzet van de Zeeuwse TS vergelijkbaar met die van een 'normale' TS6. De Inspectie VenJ kan in dit stadium van de invoering van de Zeeuwse TS nog niet de feitelijke uitwerking van deze maatregelen beoordelen, maar gaat er van uit dat deze conform de voornemens daartoe zullen worden uitgewerkt en uitgevoerd.

Ten aanzien van de voorwaarde over het gelijkwaardig niveau van veiligheid vindt de Inspectie VenJ dat momenteel nog niet voldoende kan worden vastgesteld of het bestuur van de VRZ daaraan voldoet. De VRZ stelt te willen voldoen aan het landelijk kader Uitruk op Maat (UoM). Hoewel de uiteindelijke slagkracht van het (samengestelde) brandweerpotentieel ter plaatse bij een woningbrand (of een groter scenario) minimaal gelijk zal zijn aan dat van een TS6, komt de tweede Zeeuwse TS maximaal 5 minuten later dan de eerste Zeeuwse TS. Daartegenover staat dat de Zeeuwse TS een grotere slagkracht bezit dan de 'standaard' TS4 waarvan UoM uitgaat. In hoeverre deze twee factoren elkaar compenseren, valt slechts in de praktijk te beoordelen. De Inspectie VenJ vindt echter wel dat dit innovatieve concept vooralsnog het voordeel van de twijfel mag worden gegeven. Na beoordeling in de praktijk zal de Inspectie VenJ hierover een nader standpunt innemen.

Conclusie: Het bestuur van de VRZ voldoet aan de voorwaarde voor de veiligheid van het brandweerpersoneel bij afwijkingen van de voertuigbezetting en krijgt vooralsnog het

voordeel van de twijfel ten aanzien van de voorwaarde van een gelijkwaardig niveau van veiligheid voor de burgers.

d. Samenvoegen of opheffing van brandweerposten zonder dat daaraan een vastgesteld dekkingsplan ten grondslag ligt.
Bevindingen: Op grond van verschillende overwegingen, waaronder het (potentieel) beschikbare personeelsbestand van een uitrukpost en deels overlappende verzorgingsgebieden, kiest de VRZ voor het opheffen of samenvoegen van een flink aantal uitrukposten. De Tweede Kamer heeft in januari 2013 ingestemd met de motie Kooiman (30 821, nr 17) waarin '*de regering wordt verzocht de veiligheidsregio's ertoe aan te zetten dat zij geen brandweerposten sluiten voordat zij een dekkingsplan hebben waar de locaties met afwijkende normtijden gemotiveerd zijn vastgesteld*'. De minister van VenJ heeft de veiligheidsregio's daartoe vervolgens opgeroepen.

Analyse: Het opheffen of samenvoegen van uitrukposten is een bevoegdheid van het bestuur van de VRZ waarover de wet- en regelgeving geen nadere uitspraak doet. De resultaten van MiB worden tijdens de implementatie geïntegreerd in het dekkingsplan, waarbij wordt toegewerkt naar de situatie als vastgesteld in het rapport Maatwerk in Brandweerzorg waarin ook de afwijkende opkomsttijden en dergelijke zijn vastgelegd. Het dekkingsplan vormt daarmee een dynamisch plan dat telkens bijgesteld wordt na elke fase van implementatie.

Conclusie: Het bestuur van de VRZ beschikt over een actueel dekkingsplan waarin de effecten van op te heffen of samen te voegen posten zijn verwerkt en doet daarmee recht aan de genoemde oproep van de minister van VenJ.

Samenvattend constateert de Inspectie VenJ dat met het besluit van het algemeen bestuur van de VRZ over Maatwerk in Brandweerzorg d.d. 9 juli 2015, een belangrijke verbetering in de repressieve brandweerzorg in Zeeland bewerkstelligd kan worden, ondanks sommige onzekerheden bij de uitwerking daarvan. De implementatie van de plannen verdient daarom in de komende jaren nog wel extra aandacht van de IVenJ. Daarbij zal de IVenJ periodiek toetsen of de uitwerking ook de resultaten oplevert die in de plannen zijn bedacht. En zo niet, welke bijstelling nodig is om te blijven voldoen aan wet- en regelgeving of er zeker van te zijn dat er geen onaanvaardbare gevaren optreden voor de veiligheid van de Zeeuwse bevolking of het brandweerpersoneel.

Inspectie Veiligheid en Justitie
2 december 2015