



Aan
Projectleider pilot Gebiedsgerichte opkomsttijden,
programmamanager uitvoeringsagenda Brandweer
Nederland

Van
Projectleider evaluatieonderzoek GGO

Datum
2 april 2021

Voorlopige resultaten Evaluatieonderzoek pilot GGO

De Programmaraad Incidentbestrijding heeft voorgesteld de pilot gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO) te beschouwen als onderzoek waarin de concept-handreiking wordt getoetst op juiste werking in de praktijk, gebaseerd op het oorspronkelijke gedachtegoed van gebiedsgerichte opkomsttijden. Het lectoraat Brandweerkunde van de Brandweeracademie (IFV) is gevraagd dit onderzoek uit te voeren. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt “In hoeverre leidt de toepassing van de (concept-)handreiking GGO door zes pilotregio’s tot het opstellen van uniforme, betrouwbare, transparante en doelmatige dekkingsplannen op basis waarvan het bestuur in staat wordt gesteld keuzes te maken over de organisatie van de brandweezorg binnen een regio?”

De afgelopen maanden is gestart met het verzamelen van data om de eerste onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Dit met als doel om uiteindelijk de hoofdvraag dit centraal staat in het evaluatieonderzoek te kunnen beantwoorden. Een eerste documentstudie is gedaan – om inzicht te krijgen in de tot dan toe beschikbare documentatie en er zijn interviews met alle pilotregio’s afgenomen. In de interviews is het doorlopen van processtappen 1 en 2 van de ‘dekkingsacht’ uit de handreiking GGO, met de pilotregio’s besproken. Hierbij is zowel ingegaan op het proces en het resultaat. Deze memo heeft als doel een globaal beeld te geven van de resultaten van het evaluatieonderzoek tot nu toe en om potentiële aandachts- en verbeterpunten in een vroeg stadium te benoemen. Hiermee willen we de pilotregio’s, de projectleider en Brandweer Nederland voorzien van informatie waarmee mogelijk gedurende de pilot kan worden geleerd en op basis waarvan waar nodig aanpassingen gedaan kunnen worden.

Deze memo geeft feitelijke informatie op basis de activiteiten die tot nu toe zijn uitgevoerd in het kader van het evaluatieonderzoek. Het betreft de stand van zaken tot en met 1 april 2021. Let op: de hier genoemde voorlopige resultaten kunnen afwijken van de definitieve resultaten in de eindrapportage van dit onderzoek.

Algemeen

De invloed van het evaluatieonderzoek op het proces

Een belangrijke conclusie op basis van de eerste interviewreeks is dat het evaluatieonderzoek invloed heeft op het proces binnen de pilotregio's om aan de hand van de handreiking te komen tot een dekkingsplan. De vragen die tijdens interviews zijn gesteld, vragenlijsten die zijn verstuurd en uit de terugkoppeling van de (voorlopige) resultaten van documentstudies, leiden bij verschillende regio's tot acties en aankondiging van herzieningen van stukken. Denk hierbij aan de beschrijving en onderbouwing van de uitgangspunten, kaders of randvoorwaarden en de berekening van een meldkamertijd op basis van de handreiking.

De waarde van de handreiking volgens de pilotregio's

Volgens de regio's helpt de handreiking bij de brede discussie waarin de aspecten paraatheid, capaciteit en snelheid een plek krijgen binnen het dekkingsplan. De handreiking helpt volgens regio's bij het schetsen van een meer realistisch en integraal beeld van de dekking op basis van de verschillende factoren.

Voortgang

De pilotregio's zijn druk bezig om op basis van de handreiking de processtappen te doorlopen. Alle regio's geven aan te werken aan processtap 3. Wij constateren echter dat er ook nog acties openstaan op de eerdere processtappen. Waar de ene regio nagenoeg klaar is om het plan richting het bestuur te sturen, is de andere regio nog de laatste hand leggen aan het bepalen van uitgangspunten, randvoorwaarden en kaders waarbinnen men het dekkingsplan op wil stellen (processtap 1). Tot op heden hebben wij nog geen concept dekkingsplan ontvangen, anders dan die van Flevoland.

Het volgen van de handreiking

Uit de documentstudie en interviews blijkt dat sommige regio's naar eigen zeggen de handreiking van a tot z volgen bij het maken van het dekkingsplan en nemen de tekst letterlijk. Andere regio's volgen de handreiking niet op de letter maar werken 'globaal' de systematiek af zoals in de handreiking staat of kijken meer naar het beoogde resultaat. Wij constateren dat hierdoor verschillen ontstaan in uitvoering en resultaat tussen de verschillende regio's. De regio's constateren bij het volgen van de handreiking dat sommige onderdelen in detail zijn uitgewerkt, maar andere onderdelen globaal zijn beschreven en/of voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. In de voorlopige resultaten zijn deze verschillen in uitvoering en interpretatie ook zichtbaar. Wanneer het wel duidelijk beschreven staat wordt ook in een aantal gevallen afgeweken van de handreiking. Een voorbeeld hiervan is het toepassen van het maatgevend scenario: waar in de handreiking wordt gesteld dat wordt gericht op gebouwbranden, wordt door een aantal regio's alle incidenten gebruikt voor het bepalen van tijden.

Volgorde van de processtappen

Een punt wat aansluit op het bovenstaande punt is dat meerdere pilotregio's processtap 2 en 3 door elkaar halen. Of dit wel of niet wenselijk is en wat hiervan het resultaat is, is op dit punt van het onderzoek nog niet voldoende helder. In de 'oude' dekkingsplannen hing beoordeling vaak samen met het beschrijven van de dekking. Dit kan een reden zijn waarom regio's moeite hebben om processtap 2 en 3 uit elkaar te houden.

Vastleggen

Er wordt door regio's in verschillende mate vastgelegd welke keuzes gemaakt zijn, welke stappen zijn doorlopen en hoe men is gekomen tot bepaalde uitkomsten. Het is vaak moeilijk te achterhalen waar informatie vandaan komt. Een reden die hiervoor wordt gegeven door de pilotregio's is dat een dekkingsplan voornamelijk voor het bestuur wordt geschreven; een bestuur is niet geïnteresseerd in grote hoeveelheden, gedetailleerde achtergrondinformatie, zo is de redenering. Vanuit het vastgestelde criterium transparantie uit de brief van de minister is het van belang te kunnen onderbouwen hoe men gekomen is tot de resultaten. Een heldere verslaglegging van bronnen en uitgangspunten kan helpen om aan dit criterium te voldoen. Het zorgt ook voor een minder kwetsbaar proces: het proces wordt herhaalbaar voor andere personen dan de persoon of het team wat het huidige dekkingsplan heeft gemaakt.

Specialist

Binnen de pilotregio's is er een aantal regio's met specialistische medewerkers die ook zitting hebben gehad in de groep die de handreiking hebben ontworpen (FDS groep). Deze regio's kunnen relatief gemakkelijk voldoen aan alle rekenopgaves en zijn zonder veel moeite in staat om het beschreven proces te volgen. Er zijn echter ook pilotregio's die geen beschikking hebben over een (data)specialist, dan wel een (data)specialist die bedreven is in het werken met GIS, CARE, BAG, GIS (en ondersteunende) systemen en statistiek. Specialisten hebben invloed op de mate van diepgang, de analyse en expertise binnen pilotregio's. Regio's geven aan dat het zonder een bedreven (data)specialist een lastige opgave is om de handreiking GGO toe te passen.

Tijdens de interviews zijn data specialisten in staat antwoord te geven op inhoudelijke vragen die voortkomen uit de aangeleverde stukken. Denk hierbij aan uitgangspunten, filters en berekeningswijzen. Deze informatie blijkt niet of nauwelijks gedocumenteerd te zijn in de aangeleverde stukken.

Flevoland

De regio Flevoland al in 2019 een dekkingsplan opgeleverd op basis van de toenmalige handreiking. Hier zijn waardevolle ervaringen opgedaan en lessen geleerd over het toepassen van de handreiking GGO. Denk hierbij aan het toepassen van Uitruk op Maat binnen GGO, het gebruik van uitgangspunten uit de handreiking, het indelen van gebieden en het bestuurlijke proces. Hier kunnen de overige regio's van leren in het maken van hun dekkingsplannen. Echter is ook in de interviews aangegeven door de vertegenwoordiger van de regio Flevoland dat men niet bereid is aanpassingen of aanvullingen te doen op het huidige dekkingsplan. Men is niet voornemens nieuwe overzichtsafbeeldingen toe te voegen of een invulling gegeven binnen het dekkingsplan aan paraatheid en werkdruk. Dit heeft invloed op de mate van uniformiteit tussen de zes dekkingsplannen binnen de pilot.

Processtap 1: dekking bijstellen

Invloed op dekking

Bij processtap 1 weten de pilotregio's ontwikkelingen of wijzingen te benoemen in hun documenten of (voorlopige) dekkingsplan. Echter blijkt de koppeling met de invloed op de dekking en de mate van invloed lastiger te maken. Bij geen van de regio's is er een duidelijke set aan kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten gezien zoals gevraagd in de handreiking. Er worden in de documenten diverse ontwikkelingen / voorgenomen wijzigingen benoemd, echter blijft het vaak bij een beschrijving. Volgens de handreiking is het doel van processtap 1 om de invloed van ontwikkelingen in de regio in beeld te brengen. De informatie uit processtap 1 moet bij stap 2 een vervolg krijgen bij het beschrijven van de dekking. De koppeling tussen de resultaten uit processtap 1 en 2 ontbreekt tot nu toe bij de pilotregio's. De conclusie voor het evaluatieonderzoek is dat binnen de pilot processtap 1 nog niet is afgerond door de pilotregio's. Dit heeft als gevolg dat de betreffende onderzoeksvraag nog niet kan worden beantwoord, of negatief wordt beantwoord.

Processtap 2: dekking beschrijven

Inzicht in dataverwerking

Er is getracht om inzicht te krijgen in dataverwerking (diepteanalyse) binnen processtap 2. Dit is slechts ten dele gelukt, mede doordat we bij een aantal regio's nog niet hebben kunnen spreken met de betreffende (data)specialisten en/of geen beschikking hebben gekregen over de benodigde stukken.

Brondata

Twee van de zes regio's geven aan geen toegang te hebben tot brondata vanuit GMS. In plaats hiervan wordt gebruik gemaakt van gegevens uit een ander datamanagementsysteem (Veiligheidspaspoort). Hierbij is onduidelijk of en welke filters er zijn toegepast en of de gewenste dataset compleet is. Ook is bij de betreffende regio's onbekend wat de databron van veiligheidspaspoort is. Het gebruik van potentieel onvolledige of onjuiste datasets kan sterke invloed hebben op de betrouwbaarheid van de berekening van meldkamertijd en opkomsttijden. Ook geven de betreffende regio's aan dat het berekenen van paraatheid en werkdruk lastig, dan wel onmogelijk is op basis van enkel deze data uit Veiligheidspaspoort.

Berekenen van opkomsttijden

Bij de pilotregio's is getracht inzicht te krijgen in de wijze waarop meldkamertijden per regio en uitruktijden & rijtijden per post zijn berekend. Hierbij vallen een aantal zaken op:

- > Regio's passen verschillende filters toe om de incidenten te selecteren op basis waarvan alle bovengenoemde tijden worden berekend. Denk hierbij aan het toch meenemen van prio 2 ritten, het schakelen in prioriteit, het selecteren van enkel woningbranden, het meenemen van OMS meldingen en het wel of niet verwijderen van afgebroken ritten.
- > Binnen een enkele regio is wijkt de berekende meldkamertijd conform de handreiking GGO af van eerder berekende meldkamertijd.
- > De tijden in GMS zijn op basis van statustijden. Statussen gebeurt handmatig en is daardoor foutgevoelig. Een pilot van GPS statussen in Hollands Midden laat zien dat er een verschil zit tussen uitruk statussen en daadwerkelijk de kazerne uit rijden.
- > Voor regio's die hun gegevens uit Veiligheidspaspoort halen is onbekend wat de betrouwbaarheid van deze gegevens is, en waar deze al op zijn gefilterd.

Al deze punten samen hebben directe invloed voor de omvang van uitrukgebieden van posten.

CARE

Het is binnen het onderzoek duidelijk geworden dat alle pilotregio's CARE gebruiken voor het bepalen van uitrukgebieden en het maken van gebiedsindeling. Er zijn een aantal zaken die belangrijk zijn om te benoemen binnen het gebruik van CARE:

- > In CARE moeten handmatig de meldkamertijd en uitruktijd per post worden ingegeven. Deze tijden zijn dominant in de bepaling van uitrukgebieden en hiermee de geprojecteerde dekking.
- > Om interregionale dekking mee te kunnen nemen in CARE moeten alle posten van omliggende regio's handmatig worden ingevoerd. Hierbij zijn pilotregio's afhankelijk van informatie uit die omliggende regio's. Er is niet beschreven in de handreiking dat dit proces moet worden uitgevoerd, laat staan in welke straal men eenheden uit andere regio's in CARE moet zetten.
- > CARE kent inmiddels een GGO module met daarin verwerkte uitgangspunten. Het is niet bekend of alle regio's met dezelfde versie van CARE hebben gewerkt toen de overzichtstekeningen werden gemaakt.
- > In CARE moet een kaartset van het wegennetwerk worden geselecteerd met een bepaalde mate van diepgang (wel/niet wegafsluitingen etc). Onduidelijk is of alle pilotregio's met dezelfde kaart hebben gewerkt en eventueel handmatig aanpassingen hebben gedaan.
- > CARE maakt gebruik van een BAG kaartlaag. Inmiddels weten we dat diverse pilotregio's aanpassingen hebben gedaan aan de BAG kaartlaag en conversies hebben gedaan om gebruiksfuncties aan objecten te kunnen koppelen. Met verschillende (goede) redenen. Dit levert potentieel verschillen op tussen de regio's.
- > Er is door regio's bij de leverancier van CARE verzocht een aantal wijzigingen door te voeren binnen de kaartlagen.

Er zijn ook regio's die (daarnaast) van andere GIS systemen gebruik maken.

Op basis van deze informatie zijn we binnen het evaluatieonderzoek nog niet in staat de onderzoeksvraag m.b.t. processtap 2 te beantwoorden Wij constateren wel dat er diverse verschillen ontstaan tussen de regio's op basis van bovengenoemde punten.