

Onderzoek Operationele Prestaties Brandweer 'opkomsttijden'



Regiorapport Zeeland

- uitsluitend bestemd voor de geadresseerde regio -

INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

Inspectie Openbare orde en Veiligheid (Inspectie OOV)

Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 148, 2595 CL Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

Telefoon: (070) 426 73 43

Telefax: (070) 426 69 90

COLOFON

Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Beeld cover: Jos Tak

Drukwerk: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

December 2007

Inleiding

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, hierna de Inspectie) kijkt naar de wijze waarop de (wettelijke) brandweezorgtaak door bestuursorganen wordt uitgevoerd. In die zin is de Inspectie signalerend. Vanuit die taakopvatting wordt gekeken naar verschillende aspecten van de brandweezorg. Eerder zijn onderwerpen als gebruiksvergunningen¹, vakbekwaamheid van het brandweerpersoneel² en het lerend vermogen van de brandweerorganisatie onderzocht³. In 2006 is onderzoek gedaan naar de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg⁴. Als onderdeel van dit onderzoek is gekeken naar de opkomsttijden van de brandweer: hoe snel is de brandweer na de melding van de burger in nood ter plaatse om hulp te verlenen.

Uit het onderzoek Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg bleek 60% van de onderzochte gemeenten niet in staat geaggregeerde gegevens over de eigen opkomsttijden aan te leveren en daarmee weinig tot geen zicht op de opkomsttijden van de eigen brandweer te hebben. Van de overige gemeenten zijn de opkomsttijden vergeleken met de bestuurlijke normen, zoals vastgelegd in gemeentelijke/regionale dekkingsplannen. Daaruit bleek de meerderheid van de gemeenten de eigen vastgestelde normen flink te overschrijden.

Het kan zijn dat dit gegeven niet voldoende bekend is bij de bestuurlijk betrokkenen of dat men niet de handvatten heeft om iets te doen aan deze problematiek. In dit onderzoek 'Operationele Prestaties Brandweer' worden verschillende aspecten van de opkomsttijd nader onderzocht. De Inspectie wil niet alleen een beeld schetsen van de problematiek maar vooral ook een bijdrage leveren aan vermindering ervan. De Inspectie heeft er voor gekozen om bij dit onderzoek een handreiking te doen naar de betrokken bestuursorganen. Op twee manieren wordt hier invulling aan gegeven:

1. In een regiorapport worden de regio's individueel gerapporteerd over de repressieve dekking in de eigen regio. Op kaarten wordt zichtbaar hoe snel de brandweer op een bepaald adres kan zijn en waar de knelpunten in de dekking zitten.
2. In een landelijke rapportage worden verschillende oplossingsrichtingen geschetst om de opkomsttijden te reduceren, afkomstig van een aantal vindingrijke commandanten uit de praktijk.

¹ Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid: onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen (2003)

² Vakbekwaamheid Brandweer: kennis en vaardigheden van bevelvoerders en officieren van dienst (2004)

³ Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel: leert de brandweer van lessen uit eerdere ongevallen met brandweerlieden? (2005)

⁴ Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg: de resultaten van twee onderzoeken (2006)

Regiorapport

De Inspectie heeft een beeld willen krijgen van de kwaliteit van de brandweezorg op het gebied van de opkomsttijden. Alle regio's hebben inmiddels een regionaal dekingsplan op basis van de 'Handleiding brandweezorg' en het 'Referentiekader Project Versterking Brandweer.' In het dekingsplan wordt aangegeven wat de opkomsttijd van de brandweer per gebied is. Daarbij is tevens aangegeven in hoeveel procent van de gevallen de opkomsttijd kan worden gehaald.

Het voornemen van de Inspectie was deze bestaande regionale dekingsplannen samen te brengen in één landelijk dekingsplan. Dit bleek echter niet mogelijk omdat de plannen zodanig van elkaar verschillen (in actualiteit en in uitgangspunten voor de basisgegevens), dat dit geen eenduidig beeld zou geven. Besloten is vervolgens om voor geheel Nederland, vanuit gelijke uitgangspunten, een nieuw landelijk dekingsplan op te stellen. Het onderliggende onderzoeksmateriaal wordt in deze rapportage exclusief en individueel teruggekoppeld aan de betreffende regio.

Inzicht in de kwaliteit van de brandweezorg op het gebied van de opkomsttijden wordt in dit onderzoek verkregen door drie kaarten te maken⁵. In de eerste kaart is aan de hand van actuele gegevens berekend hoe snel de brandweer na melding van de burger in nood op een bepaald adres **kan** zijn. In een tweede kaart worden vervolgens de objecten (gebouwen/woningen/bedrijven) met bijbehorende norm opkomsttijd weergegeven, waarmee zichtbaar wordt hoe snel de brandweer op een bepaald adres **moet** zijn. In kaart drie worden beide kaarten op elkaar gelegd en wordt zichtbaar waar de overschrijdingen zitten. Dit betekent dat de brandweer op een bepaald adres naar verwachting later zal zijn dan de norm voor dat object voorschrijft.

Vanwege de grote omvang van de digitale informatie is deze geplaatst op de bij dit rapport aangeleverde DVD. In dit rapport zijn ter illustratie drie kaarten van één gemeente gegeven.

Naast de berekende mogelijk haalbare opkomsttijden is ook gekeken naar de daadwerkelijk gehaalde opkomsttijden. De berekende kaarten gaan namelijk uit van (optimistische) aannames, de praktijk is echter vaak anders. Om een beeld te krijgen van de daadwerkelijke opkomsttijden is gebruik gemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek

⁵ Ingenieursbureau SAVE/Oranjewoud heeft in opdracht van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de in dit onderzoek gebruikte digitale kaarten gemaakt. SAVE heeft in de loop der jaren een stevige positie in het brandweerveld gekregen. Zo heeft het bureau in 1992 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Handleiding Brandweezorg ontwikkeld. Verder heeft SAVE voor het merendeel van de regio's een regionaal dekingsplan opgesteld. De methodiek die door SAVE gebruikt is om de kaarten te maken is uitgewerkt in de aparte rapportage in de bijlage 'operationele Prestaties Brandweer 'opkomsttijden'; Save, 2007; projectnummer 171879).

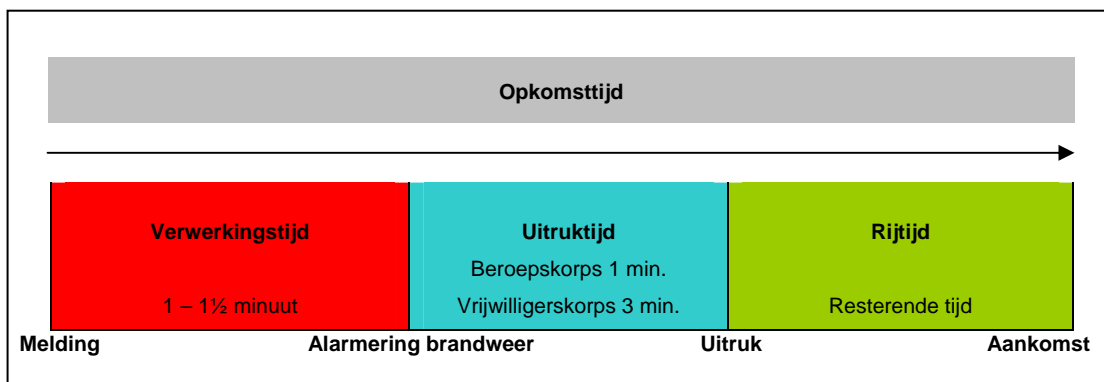
(CBS). Deze gegevens zijn gebaseerd op de door de gemeentelijke brandweer ingevulde brandrapporten.

Het is belangrijk om hier te vermelden dat – voor zowel de berekende kaarten als de werkelijk geleverde prestaties – gebruik is gemaakt van algemene en openbare informatiebronnen. Vooral voor de werkelijk geleverde prestaties (afkomstig van het CBS) kunnen hier de nodige haken en ogen aan zitten. De waarde van een informatiebron wordt namelijk bepaald door de mate waarin (brandweer)organisaties hun gegevens aanleveren. Kritiek op de informatiebron zegt daarmee tegelijkertijd ook iets over de wijze waarop informatievoorziening binnen de brandweer is geregeld.

De in dit onderzoek gebruikte informatiebronnen zijn op dit moment de enige beschikbare bronnen waar op geaggregeerd niveau gegevens gehaald kunnen worden. De Inspectie heeft bewust gebruik gemaakt van deze gegevens. Van een aantal gemeenten was slechts beperkte informatie beschikbaar omdat deze gemeenten onvoldoende gegevens aangeleverd hebben aan het CBS. Hierdoor kan het zijn dat in deze rapportage een globaal beeld geschetst wordt en dat er op detailniveau afwijkingen zijn van de lokale werkelijkheid. De Inspectie heeft een aanzet willen doen, het is aan de regio, de gemeentebesturen en de brandweer om hiermee verder te gaan en voor de eigen situatie een zo accuraat mogelijk beeld te krijgen.

Kaart 1: 'Welke tijden kunnen gehaald worden?'

De tijd tussen de melding van de burger in nood aan de meldkamer en het ter plaatse komen van de brandweer op de plaats incident, wordt de opkomsttijd genoemd. De opkomsttijd van de brandweer is opgebouwd uit een aantal componenten (zie onderstaande figuur). De **verwerkingstijd** is de tijd tussen de melding van de burger in nood aan de meldkamer van de brandweer en het alarmeren van de brandweer. De **uitruktijd** is de tijd tussen het alarmeren van de brandweer door de meldkamer en het tijdstip dat het eerste voertuig de kazerne verlaat op weg naar het brandadres. De **rijtijd** ten slotte is de tijd die het eerste voertuig nodig heeft om van de kazerne naar de plaats incident te gaan.

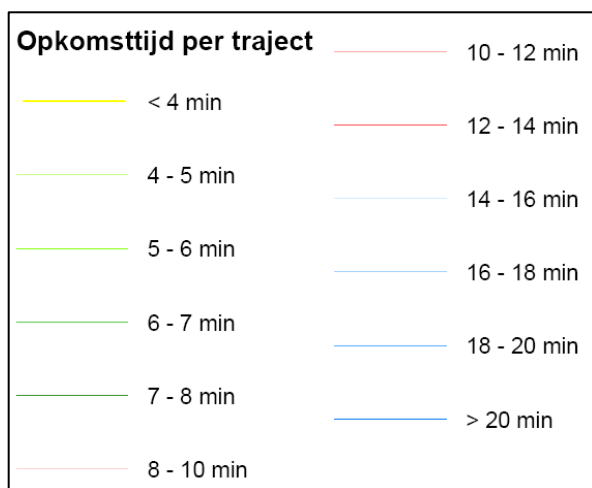


In de Handleiding Brandweezorg worden aannames over deze tijden gedaan, gebaseerd op de actuele cijfers uit de periode voor 1992. Per component van de opkomsttijd is toen bekeken welke tijd in 80% van de gevallen in de praktijk gehaald wordt. Zo wordt voor de verwerkingstijd een norm van 1 tot 1½ minuut aangehouden, voor de uitruktijd 1 minuut voor een beroepskorps en 3 minuten voor een vrijwilligerskorps. In de Handleiding Brandweezorg zijn geen expliciete tijden aangenomen voor de rijtijd. Feitelijk is dit de tijd die 'overblijft' binnen de (professionele) norm voor de opkomst(tijd). Als de (aangenomen) verwerkingstijd 1 minuut is en de uitruktijd 1 minuut voor beroeps en 3 minuten voor vrijwilligers, dan blijft op de norm voor maximale opkomsttijd van acht minuten (woningen) respectievelijk 6 en 4 minuten over voor de rijtijd.

Deze aannames uit de handleiding zijn als uitgangspunten genomen bij het maken van deze dekingskaart. Voor de verwerkingstijd is 1½ minuut aangenomen. In regionale dekingsplannen wordt tegenwoordig een uitruktijd hoger dan 3 minuten gehanteerd. Om meer in overeenstemming te komen met deze actualiteit is hier een uitruktijd van 4 minuten gebruikt. Vervolgens is per kazernelocatie berekend hoe snel de brandweer daarvandaan op een bepaald adres kan zijn. Mede met behulp van gegevens uit het Nationaal Wegenbestand is de rij snelheid voor het uitrukkende brandweervoertuig bepaald.

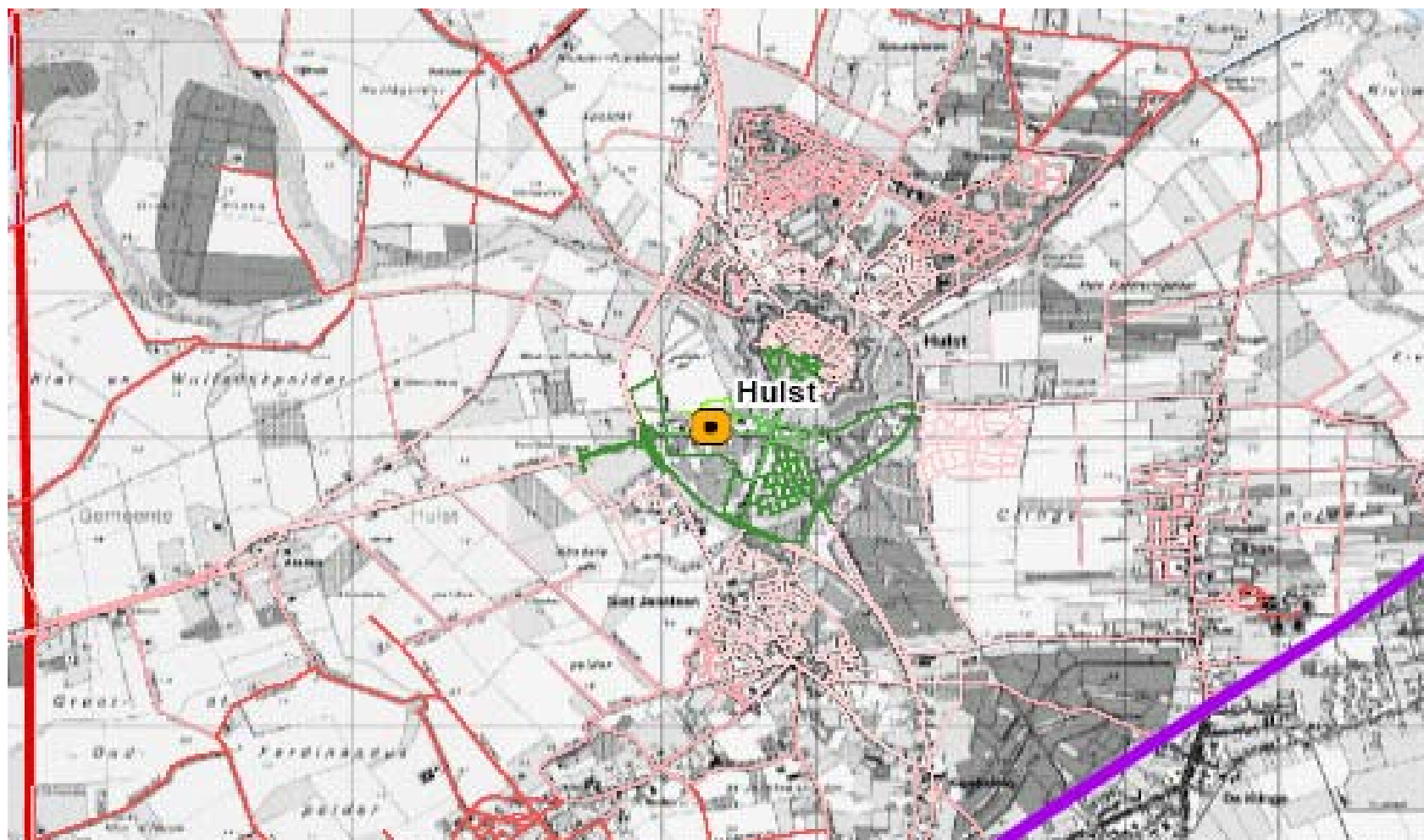
De gemaakte dekkingskaart geeft soms een optimistisch beeld van de werkelijkheid. In de eerste plaats wordt er van uitgegaan dat de hiervoor genoemde tijden uit de handleiding haalbaar zijn. Vervolgens wordt er van uitgegaan dat iedere kazerne voldoende vrijwilligers beschikbaar heeft waardoor er gegarandeerd uitgerukt kan worden. Ten slotte wordt hier uitgegaan van operationele grenzen, de opkomsttijd van het snelste voertuig wordt weergegeven, ook als deze van buiten het (territoriale) verzorgingsgebied komt.

Op de kaart is zichtbaar hoe snel de brandweer na een melding op een bepaald adres kan zijn. Tot op postcodeniveau is per wegdeel deze tijd in minuten aangegeven. Gebleken is dat vrijwel alle regio's de normen uit de Handleiding brandweertzorg hebben overgenomen en zichzelf daarmee – voor het overgrote deel van de bebouwing – een maximale opkomsttijd van 8 minuten hebben gesteld. Gekozen is daarom om de opkomsttijden tot en met 8 minuten met geel en groen aan te geven in de kaart. Opkomsttijden vanaf 8 tot 14 minuten zijn roodgetint; tijden boven de 14 minuten zijn blauwgetint (zie kaart 2).



legenda kaart opkomsttijden

Deze kaart alleen is nog onvoldoende om een goed en genuanceerd beeld van de dekking te krijgen. Uit deze kaart blijkt namelijk nog niet waar de risico's – de bebouwing: woningen, kantoorgebouwen, bedrijven – zitten. Een gebied met een opkomsttijd van 10 tot 12 minuten hoeft niet per definitie slecht te zijn. Daar hoeven immers geen objecten te staan die een snellere opkomsttijd vragen. Het is dus relevant om ook een kaart met de bebouwing te maken.



Kaart 1. Opkomsttijden Hulst, regio Zeeland

Kaart 2: 'Welke tijden moeten gehaald worden?'

In de Handleiding brandweezorg is, op basis van risico's, per type gebouw aangegeven wat de aanbevolen opkomsttijd is. Een oude etagewoning vereist bijvoorbeeld een snellere opkomsttijd (6 minuten) dan een kantoorgebouw (10 minuten). In deze kaart wordt de bebouwing in de regio aangegeven.

Met behulp van een landelijke databank⁶ zijn de WOZ-gegevens (Waardering Onroerende Zaken) per gemeente verzameld. Van de gebouwen is nu de locatie bekend evenals het type bebouwing. Aan deze gebouwen is, aan de hand van de Handleiding brandweezorg, een normtijd gekoppeld.

Per postcodegebied kunnen meerdere typen objecten staan met dus verschillende normtijden. Een oude etagewoning kan in hetzelfde postcodegebied staan als een kantoorgebouw. De vraag is of voor dat postcodegebied de norm voor de hoge risico-objecten (etagewoning) geldt of de norm voor de lagere risico-objecten (kantoorgebouw). Gekozen is voor het maatgevende risico: de normtijd waaraan 80% van de objecten in het postcodegebied moet voldoen.

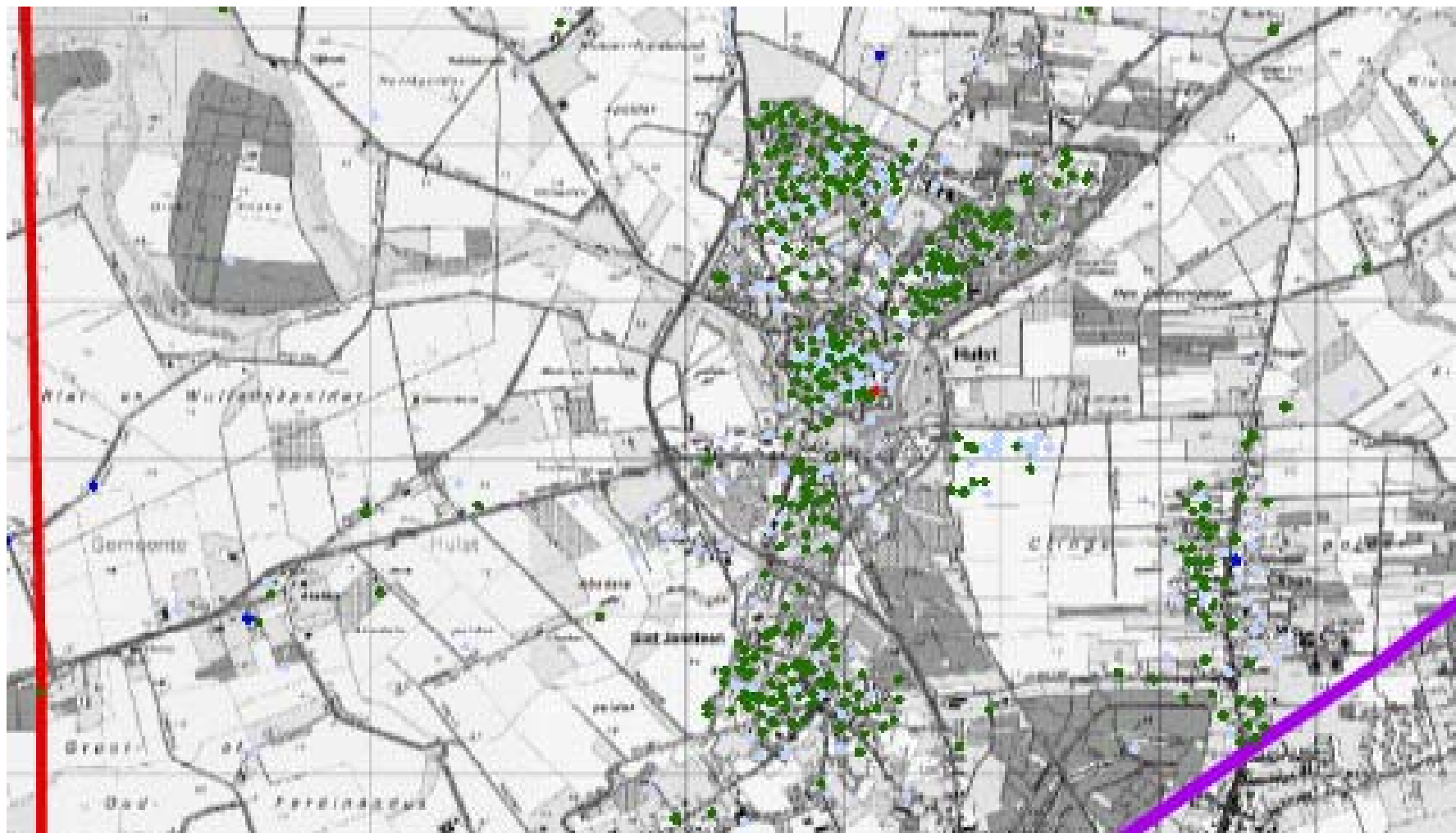
In het rood en blauw zijn de objecten met de hoogste risico's en dus kortste aanbevolen opkomsttijd aangegeven, respectievelijk 5 en 6 minuten. In het groen zijn de objecten met een opkomsttijd van 8 minuten aangegeven en in het lichtblauw objecten met een opkomsttijd van 10 minuten.

Eis	
•	5 minuten
•	6 minuten
•	8 minuten
•	10 minuten

Legenda kaart bebouwing

Op de kaart is hiermee nu zichtbaar waar de hoogste risico's zitten en waar de brandweer dus sneller ter plaatste moet zijn. Vaak is dit de historische binnenstad waar nog veel oude woningen staan. Ook zichtbaar op de kaart is de expansie van gemeenten met nieuwbouwwijken aan de randen van de stad.

⁶ De WOZ-gegevens zijn verkregen via Dataland. Deelname van gemeenten aan Dataland geschiedt op vrijwillige basis. Ruim 300 gemeenten zijn op dit moment op de databank aangesloten. Van de overige gemeenten is geen informatie bekend en blijven dus blanco op de kaart.



Kaart 2. Maatgevend risico Hulst, regio Zeeland

Kaart 3: 'Wat is de overschrijding?'

Om een goed en genuanceerd beeld van de dekking in de regio te krijgen is het nodig beide voorgaande kaarten op elkaar te leggen. In de eerste kaart staan de tijden die de brandweer (theoretisch) **kan** halen, in de tweede kaart staat per object de tijd die de brandweer **moet** halen op basis van de vastgestelde norm opkomsttijd. De kaart die hieruit ontstaat geeft de negatieve afwijkingen, de overschrijding, weer⁷.

Een paarse stip geeft aan dat de brandweer daar 2 minuten later is dan de norm die voor objecten in dat postcodegebied gelden. Een oranje stip geeft een overschrijding van 3 minuten aan.

Verschil

- 2 min.
- 3 min.
- 4 min.
- 5 min.
- 6 min.
- 7 min.
- > 7 min.

Legenda kaart overschrijdingen

De kaart is verder cijfermatig uitgewerkt in onderstaande tabel.

Gemeente	Overschrijding	Frequentie (maal/jaar)	Overschrijding bij 1 min. sneller	Frequentie bij 1 minuut sneller
Borsele	52%	7,0	35%	5,0
Goes	39%	11,5	23%	7,5
Hulst	86%	14,0	58%	10,0
Kapelle	11%	0,5	7%	0,5
Middelburg	3%	4,0	1%	1,5
Noord-Beveland	167%	14,0	139%	12,5
Reimerswaal	32%	3,0	23%	2,0
Schouwen-Duiveland	35%	21,5	18%	11,5
Sluis	44%	15,0	31%	11,5
Terneuzen	27%	12,0	13%	6,5
Tholen	37%	4,5	26%	3,0
Veere	24%	10,5	11%	5,0
Vlissingen	11%	10,0	4%	6,0

⁷ Voor de gemeenten waar geen WOZ-gegevens van bekend zijn kon de vergelijking niet gedaan worden en blijven dus leeg.

Het overschrijdingspercentage geeft in principe aan welk percentage van de gebouwen in het betreffende gemeente met meer dan 1 minuut vertraging ten opzichte van de aanbevolen opkomsttijd bereikt wordt. Grotere overschrijdingen worden zwaarder meegeteld.

De overschrijdingsfrequentie per jaar geeft aan hoeveel malen per jaar in een bepaalde gemeente bij een relevante brand in een gebouw meer dan 1 minuut later dan aanbevolen wordt gearriveerd.

Er is een zekere relatie tussen overschrijding en de brandfrequentie. De vraag kan namelijk gesteld worden hoe erg een overschrijding van de opkomsttijd is als het maar 1 á 2 keer per jaar voorkomt. Is het kosteneffectief om een brandweerorganisatie in te richten voor 1 relevante brand per jaar? De Inspectie zelf hanteert hier geen normen voor en doet ook daar ook geen uitspraak over⁸. De afweging of iets effectief is, blijft immers een zaak van de gemeente zelf.

⁸ Om de gemeente hieromtrent toch enige handvatten te geven wijst de Inspectie op een in regionale dekkingsplannen veel gebruikte norm die is ontwikkeld door ingenieurbureau SAVE. In de rapportage in de bijlage is deze norm beschreven.



Kaart 3. Overschrijding normen opkomstijden Hulst, regio Zeeland

Operationele gegevens

De kaarten geven een berekende weergave van de repressieve dekking. De kaarten zijn gebaseerd op (optimistische) aannames aan de hand waarvan de dekking is berekend. Relevant is het om ook naar de werkelijk geleverde prestaties te kijken. Om een beeld te krijgen van de problemen op het gebied van opkomsttijden is door de Inspectie gezocht naar de daadwerkelijk geleverde opkomstprestaties.

Uit het onderzoek Bestuurlijke Aansturing Brandweezorg bleek dat 60% van de gemeenten niet in staat was gegevens (op geaggregeerd niveau) over de uitrukprestaties te leveren. Het verder bevragen van gemeenten naar deze gegevens zou daarom niet effectief zijn. Gezocht is vervolgens naar mogelijkheden om op een andere manier aan (betrouwbare) gegevens over de uitrukprestaties te komen.

Hier is gebruik gemaakt van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Na iedere uitruk vult de bevelvoerder het Brand- of Hulpverleningsrapport ten behoeve van de CBS-statistieken in. Op basis hiervan publiceert het CBS jaarlijks de Brandweerstatiiek⁹. Tot op provincieniveau worden aspecten van brand en hulpverlening statistisch weergegeven. Een onderdeel daarvan is de opkomsttijd. Aan het CBS is gevraagd om op regioniveau de verwerkingstijden, uitruktijden, rijtijden en totale opkomsttijden te leveren.

Dit heeft voor de regio Zeeland geleid tot de volgende resultaten¹⁰:

Verwerkingstijd

verwerkingstijd	% binnen tijd van:					
	1 min.	2 min.	3 min.	4 min.	5 min.	6 min.
Zeeland	18	47	71	81	86	88
Nederland	23	61	82	89	92	94

Bron: CBS

In de Handleiding Brandweezorg wordt gesteld dat in 80% van de gevallen een verwerkingstijd 1 tot 1½ minuut gehaald kan worden. Uit bovenstaande tabel blijkt dat de

⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, (2006), Brandweerstatiiek 2006.

¹⁰ De gegevens betreffen alleen binnenbranden en schoorsteenbranden van het jaar 2006. Er is geen correctie toegepast aangaande de niet-ingezonden brandrapporten. De gegevens geven dus een beeld van de daadwerkelijk ingezonden brandrapporten. Hierdoor kunnen de gegevens die in dit regiorapport zijn gepresenteerd afwijken met de gegevens in de CBS Brandweerstatiiek. In de CBS Brandweerstatiiek vindt wel correctie plaats voor de niet-ingezonden brandrapporten. In de eerste rij staan de gegevens van alle aanwezige brandrapporten in de regio, in de rij 'Nederland' staan de gegevens van alle bij CBS beschikbare brandrapporten (dus zonder correctie).

verwerkingstijd in de regio in 18% van de gevallen binnen 1 minuut is en in 47% van de gevallen binnen 2 minuten.

Uit deze gegevens blijkt dat de maximale verwerkingstijd in de regio Zeeland, die in 80% van de gevallen gehaald wordt, tussen de 3 en 4 minuten zit.

Uitruktijd

Uitruktijd	% binnen tijd van:								
	1 min.	2 min.	3 min.	4 min.	5 min.	6 min.	7 min.	8 min.	9 min.
Zeeland	5	6	10	22	42	62	76	86	91
Nederland	8	21	44	60	72	82	90	94	97

Bron: CBS

In de Handleiding Brandweezorg wordt gesteld dat in 80% van de gevallen een uitruktijd van 1 minuut bij beroepspersoneel en 3 minuten bij vrijwilligers gehaald kan worden. Uit bovenstaande tabel blijkt dat slechts 10% van de gevallen de uitruktijd binnen de 3 minuten zit. In 76% van de gevallen is de uitruktijd binnen 7 minuten en in 86% binnen 8 minuten.

Uit deze gegevens blijkt dat de maximale uitruktijd in de regio Zeeland, die in 80% van de gevallen gehaald wordt, tussen de 7 tot 8 minuten zit.

Rijtijd

rijtijd	% binnen tijd van:									
	1 min.	2 min.	3 min.	4 min.	5 min.	6 min.	7 min.	8 min.	9 min.	10 min.
Zeeland	8	14	27	46	63	74	80	84	88	91
Nederland	4	13	28	48	66	77	84	90	93	94

Bron: CBS

In de Handleiding Brandweezorg zijn geen expliciete tijden aangenomen voor de rijtijd. Feitelijk is dit de tijd die 'overblijft' binnen de (professionele) norm voor de opkomst(tijd). Als de (aangenomen) verwerkingstijd 1 minuut is en de uitruktijd 1 minuut voor beroeps en 3 minuten voor vrijwilligers, dan blijft op de norm voor maximale opkomsttijd van 8 minuten (woningen) respectievelijk 6 en 4 minuten over voor de rijtijd.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in 46% van de gevallen een rijtijd binnen 4 minuten gehaald wordt en in 74% van de gevallen in 6 minuten.

Uit deze gegevens blijkt dat de maximale rijtijd in de regio Zeeland, die in 80% van de gevallen gehaald wordt, rond de 7 minuten zit.

Totale opkomsttijd

Opkomsttijd	% binnen tijd van:									
	1 min.	2 min.	3 min.	4 min.	5 min.	6 min.	7 min.	8 min.	9 min.	10 min.

Zeeland	0	0	0	0	1	3	6	11	22	34
----------------	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----

Nederland	0	1	1	3	7	15	28	41	54	64
-----------	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----

	% binnen tijd van:									
	11 min.	12 min.	13 min.	14 min.	15 min.	16 min.	17 min.	18 min.	19 min.	20 min.

Zeeland	47	59	67	73	78	83	86	87	88	90
----------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Nederland	73	80	84	88	90	92	93	94	95	95
-----------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Bron: CBS

De maximale (totale) opkomsttijd bij woningen die in 80% van de gehaald dient te worden, is in de Handleiding Brandweezorg op 8 minuten gesteld. Uit bovenstaande tabel blijkt dat in 11% van de gevallen een opkomsttijd binnen 8 minuten wordt behaald. Een opkomsttijd van 15 minuten wordt in 78% van de gevallen gehaald.

Uit deze gegevens blijkt dat de maximale opkomsttijd in de regio Zeeland, die in 80% van de gevallen gehaald wordt, tussen de 15 en 16 minuten zit.

Aanleverdiscipline aan het CBS

aantal gemeenten	Regio	Geschatte % ingestuurde meldingen	aantal gemeenten volledig gerespondeerd	percentage gemeenten volledig gerespondeerd
13	Zeeland	88		
451	Nederland	80		

Bron: CBS

Juiste gegevens zijn essentieel voor het management om de brandweerorganisatie aan te sturen en voor het gemeentebestuur om besluiten op te nemen. Zoals gesteld is hier gebruik gemaakt van CBS-gegevens. De waarde van deze gegevens wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin brandweerorganisaties hun gegevens aanleveren. In bovenstaand tabel is te zien in welke mate gemeenten in de regio volledige gegevens aanleveren.

Deze tabel is echter niet volledig. Daarom worden hier ook de CBS-gegevens over 2005 genoemd. Van de 13 gemeenten leverden toen 9 gemeenten (69%) alle gegevens aan. Het geschatte percentage ingestuurde meldingen bedroeg 86,7%¹¹.

¹¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, (2005), Brandweerstatiiek 2005.

Handreiking

In het landelijk gepubliceerde rapport 'Operationele prestaties brandweer: opkomsttijden' wordt ingegaan op de verklaringen en oplossingen voor de problemen rondom opkomsttijden. Hiervoor is een brainstormsessie met brandweercommandanten en andere experts uit het brandweerveld georganiseerd. De resultaten van de sessie zijn verder uitgevraagd in diepte-interviews. Tevens is een hulpmiddel ontwikkeld waarmee gemeenten hun eigen lokale situatie kunnen analyseren. Hierna is de slotbeschouwing uit dat rapport opgenomen:



De meest basale taak van de brandweer is "brand bestrijden". Hierbij is het van belang dat de brandweer tijdig bij een incident ter plaatse is om effectief hulp te kunnen verlenen. De tijd tussen de melding (door de burger in nood) aan de meldkamer en het ter plaatse komen van de brandweer op de plaats incident, wordt de opkomsttijd genoemd. De opkomsttijd wordt als een belangrijk kwaliteitskenmerk van de brandweer beschouwd.

De opkomsttijd is ook voor de burgers van groot belang. Zij ontlene hun gevoel van (brand)veiligheid aan de wetenschap dat de brandweer snel voor de deur staat als je ze nodig hebt.

Nogal wat factoren, zoals verkeersbelemmerende maatregelen (verkeersdrempels) en de toegenomen mobiliteit van de brandweervrijwilligers, hebben de in de afgelopen jaren een negatieve invloed gehad op het in de praktijk bereiken van de bestuurlijk vastgestelde norm voor de opkomsttijden.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft in 2006 de bestuurlijke aansturing van de brandweer onderzocht. Daarbij bleek dat 60% van de gemeenten geen informatie kon verschaffen over de operationele prestaties in de vorm van opkomsttijden. Van de gemeenten die wel informatie over de opkomsttijden konden leveren bleek de meerderheid hun eigen vastgestelde normen flink te overschrijden.

Knelpunten

Het grootste knelpunt is de uitruktijd, deze is in de afgelopen jaren (minimaal) verdubbeld. Vaak blijkt dat na de verwerking van de melding in de meldkamer (verwerkingstijd) en het opkomen en uitrukken van de vrijwilligers (uitruktijd), de norm van de maximale opkomsttijd van 8 minuten al verstreken is. Op dit moment heeft de tankautospuiter de kazerne nog niet verlaten om naar het brandadres te rijden (rijtijd).

De problemen in de uitruktijd spelen vooral binnen vrijwilligerskorpsen. Vrijwilligers moeten van het woon/werkadres eerst nog naar de kazerne komen. De uitruktijd van 3 minuten, die in de Handleiding Brandweezorg is aangenomen, was gebaseerd op omstandigheden uit begin jaren 90, maar is nu voor veel korpsen niet meer haalbaar.

Het systeem van vrijwilligheid binnen de brandweer is een groot en zeer waardevol goed. Bovendien is er vaak geen effectief en betaalbaar alternatief mogelijk. Een volledige beroepsbrandweer is erg kostbaar, zeker gezien het in veel gemeenten beperkte aantal relevante branden. Veel kazernes krijgen onvoldoende meldingen om de grote kostenstijging (beroepspost) te rechtvaardigen. Brandweezorg gebaseerd op vrijwilligheid is in de meeste situaties het enige betaalbare en effectieve systeem.

Gerealiseerd moet wel worden dat er aan het systeem van vrijwilligheid soms knelpunten kunnen kleven. De vrijwillige brandweer bestaat bij de gratie van voldoende en snelle beschikbaarheid van mensen. Hoe heb en houd je voldoende mensen om een snelle eerste uitruk te garanderen? Hiermee is meteen de kwetsbaarheid van het systeem benoemd.

Daarnaast is er vaak beperkte bestuurlijke aandacht om de problematiek rond opkomsttijden daadwerkelijk op te pakken. Het wel of niet halen van de gestelde normen wordt vaak niet altijd als politiek urgent beschouwd. Hierdoor wordt er vaak niet strak gestuurd op het behalen van deze normen en worden ook geen maatregelen genomen om dit te verbeteren (zie rapport Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg, 2006).

In de afweging met andere beleidsonderwerpen heeft de brandweer vaak minder prioriteit. Een voorbeeld zijn de vele verkeersregulerende maatregelen die de rijtijd van de brandweer fors (negatief) beïnvloeden. Verkeersveiligheid wordt (politiek-bestuurlijk) vaak belangrijker geacht dan de opkomsttijden van de brandweer. In veel gemeenten vindt geen samenhangende afweging tussen deze twee beleidsonderwerpen plaats, ook omdat brandweerkorpsen de consequenties niet altijd expliciet voor het voetlicht brengen.

Oplossingen

Het kan zijn dat de problematiek rondom opkomsttijden niet voldoende bekend is bij de bestuurlijk betrokkenen of dat men de handvatten niet heeft om hier iets aan te doen. De Inspectie OOV heeft ervoor gekozen om bij dit onderzoek naar de opkomsttijden vooral het accent te leggen op de mogelijkheden die er zijn om de opkomsttijden te verbeteren.

Dit onderzoek heeft een heel scala aan ideeën en maatregelen opgeleverd die bij kunnen dragen aan het verbeteren van de opkomsttijden. Het doel van deze rapportage is dat er lokaal een discussie opgang komt over de verbetering van opkomsttijden, resulterend in een plan van aanpak.

Om dit proces te ondersteunen en de (bestuurlijke) keuzes te vergemakkelijken is er in dit rapport een hulpmiddel opgenomen die het op eenvoudige wijze mogelijk maakt de verschillende (lokale) knelpunten en oplossingen in beeld te brengen.

Conclusies

Als het gaat om het verkorten van opkomsttijden constateert de Inspectie OOV op grond van de veertien 'Oplossingsrichtingen' (zie bijlage) dat de mogelijkheden daartoe primair liggen bij de verwerkingstijd (van de meldkamer) en de uitruktijd (tijd tussen het alarmeren van de brandweermensen en het uitrijden uit de kazerne). Bij de rijtijd gaat het in de praktijk vaak om het beperken van het verder oplopen van deze tijd door de besluitvorming over verkeersregulerende maatregelen in de gemeente in die zin te beïnvloeden als brandweer.

In Nederland liggen de verwerkingstijden vaker tussen de 2 en 3 minuten. Als in het buitenland (bijvoorbeeld de Verenigde Staten) reguliere verwerkingstijden tussen de 20 en 30 seconden bedragen, dan moet een (aanzienlijke) vermindering mogelijk zijn.

Een deel van de 'Oplossingsrichtingen' gaat over het sneller beschikbaar zijn van (voldoende) vrijwilligers. Daarmee kan in een aantal situaties de uitruktijd worden verkort.

De Inspectie OOV realiseert zich dat met name bij gemeenten met hoge overschrijdingspercentages van de normopkomsttijden deze niet in alle gevallen tot aanvaardbare proporties zullen kunnen worden teruggebracht. In die gemeenten zijn meer fundamentele problemen aan de orde zoals te weinig kazernes en/of geen optimale situering van de huidige kazerne(s). Verbetering vraagt dan ingrijpender maatregelen (extra kazerne(s), vaker een permanente bezetting, verplaatsing kazernes).

De Inspectie OOV wijst met nadruk op de in de eerste 'Oplossingsrichting' beschreven maatregel (rookmelders in alle woningen; zie bijlage) die een heel ander perspectief biedt voor alle gemeenten met lange opkomsttijden. De ontdekkingstijd van brand wordt (met name in de gevaarlijke nachtsituatie) door gebruik van rookmelders aanzienlijk teruggebracht. Door de rookmelder gewaarschuwde bewoners kunnen hun eigen pand dan sneller ontvluchten en de brandweer zal sneller worden gealarmeerd. Lange opkomsttijden worden dan (deels) gecompenseerd omdat de bewoners vaker zichzelf in veiligheid kunnen brengen en de brandweer eerder ter plaatse is.

Hulpmiddel

Om een goed beeld te krijgen van de (lokale) problematiek rondom opkomsttijden geeft de Inspectie OOV een aantal eenvoudige hulpmiddelen. In het onderzoek Bestuurlijke Aansturing Brandweezorg is bijvoorbeeld een format beschreven waarin de brandweerorganisatie kwantitatieve informatie over de eigen prestaties aan het bestuur kan presenteren. Hier is daaruit het onderdeel over de opkomsttijden weergegeven.

Omschrijving	Gepland	Actueel
Wat is de maximale opkomsttijd bij brand voor het eerst voertuig? minuten	
In hoeveel procent van de gevallen mag deze opkomsttijd maximaal worden overschreden? %	
Hoeveel maal is er voor brand uitgerukt?	 maal
Hoe vaak is de maximale opkomsttijd voor brand overschreden?	 maal
In hoeveel procent van de gevallen is deze opkomsttijd overschreden?	 %
Wat is de gemiddelde overschrijding van deze opkomsttijd?		

Kwantitatief hulpmiddel

Op basis van deze kwantitatieve cijfers kan gezien worden of er sprake is van een 'probleem'. Als de opkomsttijden langer en de overschrijdingen groter zijn dan bestuurlijk is afgesproken, is er – in ieder geval op papier – sprake van een probleem. Een kwalitatieve analyse is vervolgens nodig om te bepalen hoe ernstig dit probleem is. Hierna kan na een bestuurlijke afweging bepaald worden of er aanleiding is om maatregelen te nemen.

Voor de kwalitatieve analyse kan gebruik gemaakt worden van het onderstaande hulpmiddel, dat is gebaseerd op de bevindingen uit het onderzoek. In de eerste twee kolommen zijn de in het onderzoek genoemde problemen per onderdeel van de opkomsttijd weer samengevat. Voor de eigen lokale situatie kan in de derde kolom concreet beschreven worden wat het probleem is. Vormden de verkeersregulerende maatregelen in de gemeente bijvoorbeeld een probleem voor de opkomsttijd van de brandweer, dan kan in deze kolom precies aangegeven worden waar die belemmeringen zitten en welk effect dit heeft op de opkomsttijden.

In de volgende twee kolommen zijn per probleem de in het onderzoek genoemde mogelijke oplossingen samengevat. In de lege kolom kan aangegeven worden welke mogelijke oplossingen voor de eigen lokale situatie zouden kunnen werken. Daarbij kan inspiratie gehaald worden uit de verschillende beschreven voorbeelden van oplossingsrichtingen zoals aangeduid in de laatste kolom.

Met het presenteren van beide hulpmiddelen hoopt de Inspectie het gemeentebestuur en de brandweerorganisatie de juiste instrumenten te bieden om het probleem rondom opkomsttijden in kaart te brengen om vervolgens zonedig die maatregelen te nemen om de overschrijdingen van de (norm)opkomsttijden te verminderen.



Onderdeel opkomsttijd	Problemen uit de handreiking	Lokale problemen	Oplossingsrichtingen uit de handreiking	Lokale oplossingsrichtingen	Voorbeelden van oplossingsrichtingen
Verwerkingstijd meldkamer	<ul style="list-style-type: none"> - lange procedures - groot aantal loze meldingen 		<ul style="list-style-type: none"> - stroomlijning procedures - handhavingsbeleid loze meldingen 		<ul style="list-style-type: none"> - 'Handhavingsbeleid loze meldingen' (Ede)
Uitruktijd	<ul style="list-style-type: none"> - beschikbaarheid vrijwilligers - lange opkomst naar kazerne - motivatie vrijwilligers 		<ul style="list-style-type: none"> - creatief personeelsbeleid - afstemming werkgevers - huisvestingsbeleid - gedifferentieerd uitrukken - creatief inzet personeel en voorzieningen - beperking loze meldingen - secundaire arbeidsvoorwaarden - managen van vrijwilligers 		<ul style="list-style-type: none"> - 'Vrijwilligers bij verschillende kazernes' (Vught) - 'Samenwerking bedrijfsbrandweer' (Olst-Wijhe) - 'BHV-personeel in de uitrukdienst' (Bloemendaal) - 'Kazerne naar de vrijwilliger' (Deventer) - 'Eén ploegalarmering' (Veghel) - 'Van 5 naar 4 ploegendienst' (Slochteren) - 'Binnenstadploeg' (Alkmaar) - 'Vergroten naamsbekendheid brandweer' (Tilburg)
Rijtijd	<ul style="list-style-type: none"> - suboptimale locatie vrijwilligers - verkeersregulerende maatregelen 		<ul style="list-style-type: none"> - herlocatie kazernes - proactie - dynamische verkeersregelingen - preparatie en repressie - educatie overige weggebruikers 		<ul style="list-style-type: none"> - 'Operationele grenzen' (Aa en Hunze) - 'Mix van maatregelen' (Barnveld) - 'Dynamische afsluitingen' (Hoorn)
Algemeen/bestuurlijke zaken	<ul style="list-style-type: none"> - weinig prioriteit voor bestuur - weinig inhoudelijke kennis - te scherpe normen 		<ul style="list-style-type: none"> - informatievoorziening - duidelijkheid status norm - differentiatie norm - scherper preventiebeleid 		<ul style="list-style-type: none"> - 'Preventieve maatregelen' (Rotterdam)

Slotbeschouwing

Met dit onderzoek heeft de Inspectie beoogd inzicht te krijgen in de kwaliteit van de brandweezorg op het gebied van de opkomsttijden. Op basis van algemeen verkrijgbare gegevens (over infrastructuur en bebouwing) is berekend wat de repressieve dekking is in Nederland.

Het onderliggende onderzoeksmateriaal wordt in deze rapportage exclusief aan de betrokken regio beschikbaar gesteld. Het doel hiervan is de regio (een actueel) inzicht te geven in de eigen situatie. Beoogd wordt om betrokken organisaties te stimuleren zonnodig maatregelen te nemen om deze situatie te verbeteren.

Zo zou in de eerste plaats de informatievoorziening onder de loep genomen kunnen worden. Het is opmerkelijk te noemen dat basale gegevens over de kerntaak van de brandweer (snelle opkomst bij noodgevallen) niet op een eenvoudige manier te verkrijgen zijn. Het bevragen van gemeenten over accurate informatie bleek geen optie omdat uit eerder onderzoek van de inspectie (Bestuurlijke aansturing van de Brandweezorg, 2006) bleek dat 60% van de gemeenten niet in staat is gegevens over de eigen uitrukprestaties op geaggregeerd niveau te overleggen.

Voor dit onderzoek is daarom gebruik gemaakt van algemene landelijke informatiebronnen. De door de brandweerorganisaties geleverde gegevens aan deze informatiebronnen zijn niet altijd compleet waardoor wellicht de in deze rapportage gepresenteerde resultaten op sommige punten kunnen afwijken van de werkelijkheid.

Aanbevolen wordt om de eigen situatie op detailniveau zo helder mogelijk in beeld te brengen. Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de regionale meldkamer. In het geïntegreerd meldkamersysteem (GMS) worden automatisch de verschillende tijden (verwerkingstijd, uitruktijd en rijtijd) van de brandweer vastgelegd.

De hier gepresenteerde resultaten geven een eerste inzicht in de knelpunten. Brandweezorg is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het is dan ook aan het gemeentebestuur om te besluiten of deze knelpunten – in afweging met andere beleidsterreinen – aanleiding geven om actie te ondernemen. De Inspectie heeft de aandacht willen vestigen op dit belangrijke thema. De Inspectie is er van overtuigd dat in het samenspel van gemeenten en regio op dit terrein grote verbeteringen te bereiken zijn.

Het rapport 'Operationele Prestaties Brandweer: opkomsttijden', met de daarin opgenomen handreikingen beoogt betrokkenen te inspireren (zodanig) één of meer passende maatregelen voor de eigen situatie te bedenken.