

Beleidsregel van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam Veiligheidsregio Zaanstreek–Waterland houdende regels omtrent brandrisico's en basisbrandweezorg

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's van kracht. Hierin is bepaald dat iedere veiligheidsregio dient te beschikken over een risicoprofiel (artikel 15 Wet veiligheidsregio's) en per juli 2011 over een beleidsplan waarin het beleid is vastgesteld ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio. De Wet veiligheidsregio's stelt dat het risicoprofiel mede de basis dient te zijn voor het beleidsplan dat iedere 4 jaar vastgesteld wordt door het bestuur. Ook levert het risicoprofiel input voor het dekkingsplan van de brandweer.

In het Regionaal Risicoprofiel (RRP) worden de brand-, ramp, en crisisscenario's binnen de veiligheidsregio beschreven. In 2018 is het RRP geactualiseerd. Dit geactualiseerde RRP Zaanstreek-Waterland 2019-2020 is op 24 juni 2019 door het Algemeen Bestuur van VrZW vastgesteld. Naast grootschalige scenario's worden brandrisico's voor de basisbrandweezorg beschreven in het brandrisicoprofiel (BRP). Het bepalen van de brandrisico's is van belang voor die situaties waar de opkomsttijden worden overschreden. Het bestuur mag onder bepaalde voorwaarden afwijken van de opkomsttijden, maar dient de afwijkingen te motiveren en moet eventueel extra (preventieve) maatregelen treffen ter compensatie van de verlengde opkomsttijd.

1.2 Het brandrisicoprofiel 2020-2023

Het BRP geeft inzicht in de brandrisico's in de regio voor de basisbrandweezorg en gaat over het scenario 'kleine brand'. Het BRP richt zich op de gebruiksfuncties van gebouwen omdat het soort gebruik van een gebouw bepaald welk brandrisico er aanwezig is. Het huidige BRP stamt uit 2015 en moet geactualiseerd worden.

1.3 Het brandrisicoprofiel 2020-2023 in relatie tot het op te stellen dekkingsplan

De actuele brandrisico's worden meegenomen in het dekkingsplan 2021-2024, dat in 2020 wordt opgesteld. Overschrijding van de opkomsttijden van gebruiksfuncties met een prioritair brandrisico kan pas worden vastgesteld nadat het dekkingsplan 2021-2024 gereed is. De opkomsttijden gaan mogelijk veranderen omdat het Veiligheidsberaad in maart 2019 het rapport 'gebiedsgerichte opkomsttijden' heeft vastgesteld. De handreiking die uitsluitsel geeft hoe er met de opkomsttijden wordt omgegaan, is pas einde van dit jaar gereed. VrZW is voornemens om het dekkingsplan 2021-2024 conform deze handreiking op te stellen. Hierna kan het beheersmaatregelenplan, voor die bouwwerken waar de opkomsttijden worden overschreden, worden geactualiseerd. In de tussentijd wordt nog uitvoering gegeven aan het huidige beheersmaatregelenplan dat doorloopt tot 2021.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een beschrijving van de werkwijze (hoofdstuk 2) en een risicobeoordeling (hoofdstuk 3). Vervolgens worden aan de risicobeoordeling prioriteiten toegekend (hoofdstuk 4) en wordt aangegeven hoe met deze prioriteiten wordt omgegaan (hoofdstuk 5).

2 Werkwijze

2.1 Inleiding

Op 30 september 2019 heeft een expertsessie plaatsgevonden om de brandrisico's te bepalen. Hier hebben experts van de afdelingen brandweezorg i.o. (BZ i.o.) en risicobeheersing (RB) aan deelgenomen. In eerste instantie is onderzocht welke gebruiksfuncties relevant kunnen zijn voor het brandrisicoprofiel. Vervolgens zijn deze gebruiksfuncties beoordeeld op impact en waarschijnlijkheid, de risicobeoordeling.

2.2 De gebruiksfuncties

Tijdens de expertsessie zijn de gebruiksfuncties die in 2015 zijn benoemd tegen het licht gehouden en geactualiseerd. Door maatschappelijke ontwikkelingen is er een verschuiving te zien in de gebruiksfuncties die mogelijk risicovol zijn ten opzichte van 2015. De geactualiseerde gebruiksfuncties zijn beschreven in tabel 1.

Tabel 1

Gebruiksfuncties brandrisicoprofiel 2020-2023
Woonfunctie voor 2003
Woonfunctie na 2003
Woonfunctie overig (seniorencomplex)
Zorgclusterwoningen en groepszorgwoningen met 24-uurszorg
Celfunctie
Gezondheidszorgfunctie bed gebonden
Gezondheidszorgfunctie niet bed gebonden
Logiesfunctie
Kantoorfunctie
Winkelfunctie
Onderwijsfunctie
Industriefunctie
Sportfunctie
Bijeenkomstfunctie overige
Bijeenkomstfunctie bestemd voor opvang van kinderen jonger dan 4 jaar
Overige gebruiksfunctie

De actualisatie van de gebruiksfuncties laat een aantal verschillen zien ten opzichte van 2015. De gezondheidszorgfunctie is nu bijvoorbeeld onderscheiden in de gezondheidszorgfunctie bed gebonden en niet bed gebonden. Deze keuze is gemaakt omdat de experts van mening zijn dat de impact van brand in een gezondheidszorgfunctie waar de mensen aan bed gebonden (ziekenhuizen, verpleeghuizen) zijn aanzienlijk verschilt van een gezondheidszorgfunctie waar mensen niet aan bed gebonden zijn (huisartspraktijk, tandarts, fysiotherapiepraktijk). Ook uit landelijk onderzoek¹ blijkt dat verminderd zelfredzamen (bed gebonden) een risicogroep zijn bij brand. In een gezondheidszorgfunctie waar mensen aan bed gebonden zijn zullen hoogstwaarschijnlijk eerder slachtoffers vallen bij brand doordat deze mensen in veel gevallen niet in staat zijn zelfstandig te vluchten. Daarnaast is de woonfunctie overig toegevoegd. In deze context worden hier seniorencomplexen mee bedoeld. Ook is de gebruiksfunctie zorgclusterwoningen en groepszorgwoningen toegevoegd. Dit is een groep mensen die 24-uurs zorg krijgen vanwege verminderde zelfredzaamheid.

De onderwijsfunctie wordt in 2019 niet meer onderscheiden in een onderwijsfunctie basisonderwijs tot en met 12 jaar en een overige onderwijsfunctie. Er zit volgens de experts geen verschil in de redzaamheid van deze groepen waardoor voor deze onderwijsfuncties geen aparte risicobeoordeling plaats hoeft te vinden. De jachthavenfunctie is vervallen bij de gebruiksfuncties. Op basis van repressieve ervaring is de conclusie getrokken dat bij een brand op een boot in een jachthaven de impact minimaal is. De jachthavenfunctie is daarom niet relevant is voor het BRP 2020-2023.

2.3 Risicobeoordeling

Omdat er geen landelijke handreiking is om het brandrisico te bepalen, zijn voor de risicobeoordeling de criteria voor impact en waarschijnlijkheid zoals die ook in 2015 zijn gebruikt, als basis gehanteerd. De criteria zijn aangepast aan de huidige ontwikkelingen. Zo zijn bijvoorbeeld kwetsbare bevolkingsgroepen uitgebreid tot risicogroepen en zijn deze risicogroepen beschreven². Vervolgens zijn de gebruiksfuncties gewogen op de criteria van waarschijnlijkheid op brand en impact van brand.

Relevante nieuwbouwprojecten in de regio, die op stapel staan voor de komende vier jaar, vallen onder de bestaande gebruiksfuncties en zijn daarom niet apart opgenomen in het brandrisicoprofiel. Deze ontwikkelingen zijn wel inzichtelijk en worden als input voor het dekkingsplan 2021-2024 meegenomen.

2.3.1 Impactcriteria:

Een impactcriterium is een graadmeter voor de mate van (maatschappelijke) impact van een incident. Hierbij zijn eigenschappen van een gebruiksfunctie maatgevend. Gedacht wordt dan aan het soort gebouw en de gebruikers.

1) 'Risicogroepen en brandveiligheid'. Brandweeracademie, juli 2019

2) Risicogroepen en brandveiligheid. Brandweeracademie, juli 2019

- **Impact 1:** De aanwezigheid van risicogroepen (verminderd/verhinderd/niet zelfredzaam)
Met risicogroepen worden personen bedoeld met een lichamelijke en/of een cognitieve beperking (inclusief dementie), ouderen, bewoners van zorginstellingen, personen met verward gedrag of andere kwetsbare bevolkingsgroepen. Ook justitiabelen worden gezien als een risicogroep. Incidenten waar deze risicogroepen bij betrokken zijn worden meestal breed uitgemeten in de media. Dit wordt veroorzaakt door het maatschappelijke gevoel van de omgeving. Daarnaast wordt het repressief optreden van de brandweer bemoeilijkt door de beperkte (zelf)redzaamheid van deze mensen. Redden, ontruimen of evacueren kost daardoor meer tijd. Er is daarom een verhoogde kans voor deze risicogroepen om slachtoffer te worden bij brand.
- **Impact 2:** De aanwezigheid van kinderen en gezinnen
Incidenten waarbij een gezin om het leven komt, of (meerdere) kinderen slachtoffer worden hebben maatschappelijke verontwaardiging tot gevolg en moeten zoveel als mogelijk voorkomen worden. De (lokale) impact is groot en blijvend. Veiligheid van gezinnen en kinderen weegt zwaar binnen de maatschappelijke norm.

2.3.2 Waarschijnlijkheidscriteria:

Een bepalende factor voor de risicoanalyse is de kans dat een incident optreedt en dat er daadwerkelijk slachtoffers vallen. Bij de keuze voor de waarschijnlijkheidscriteria is uitgegaan van de eigenschappen van de (gebruikers van) de gebruiksfunctie. Daarnaast is gekeken naar de werkelijkheid; Waardoor ontstaat brand meestal?

- **Waarschijnlijkheid 1:** Slapend aanwezig zijn
Personen die slapend ergens verblijven hebben een verhoogde kans om slachtoffer te worden in geval van brand.
- **Waarschijnlijkheid 2:** Verhoogde kans door activiteiten en/of gebruik
In iedere gebruiksfunctie vinden kenmerkende activiteiten plaats of is specifieke apparatuur aanwezig. Deze activiteiten of apparatuur kunnen de oorzaak zijn van een verhoogde kans op brand. Daarnaast kan het gebruik van medicatie, alcohol en drugs van invloed zijn. Maar ook opzet verhoogt de kans op brand.

2.3.3 Risicobeoordeling in relatie tot het beheersmaatregelenplan 2018-2020

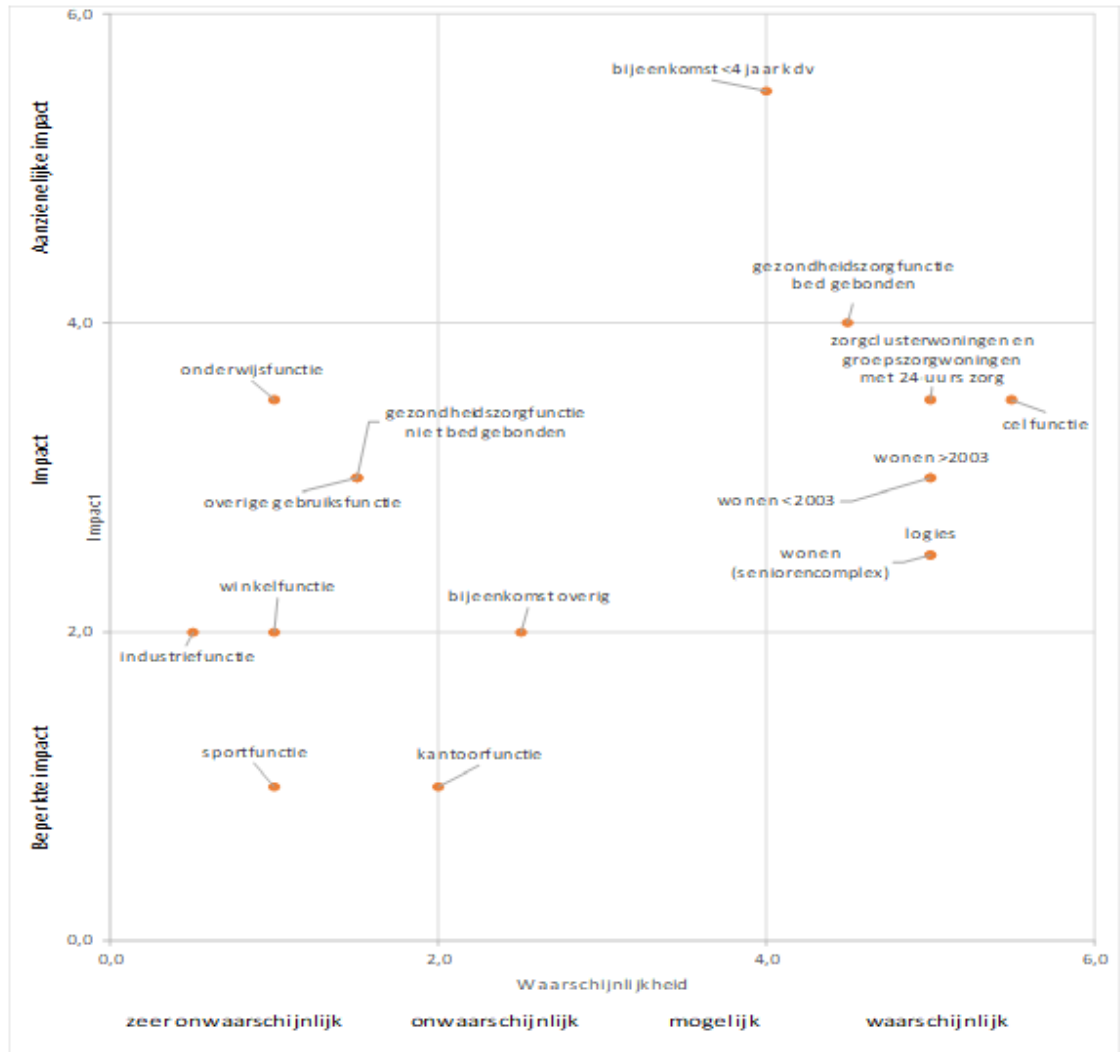
De gebruiksfuncties (par. 2.2) zijn door de experts gewogen op 'impact en waarschijnlijkheid'. Hierbij is een link gelegd naar de reeds genomen beheersmaatregelen conform het beheersmaatregelenplan 2018-2020 (vastgesteld op 29 juni 2018). Dit beheersmaatregelenplan is opgesteld naar aanleiding van het BRP uit 2015. In dit plan is beschreven welke extra maatregelen genomen worden bij die gebruiksfuncties die liggen in een gebied waar de opkomsttijden worden overschreden. Deze extra maatregelen gelden voor die gebruiksfuncties die in 2015 risicovol zijn bevonden, de prioritaire brandrisico's (cel-functie, gezondheidszorgfunctie, de bijeenkomstfunctie kinderopvang en de woonfunctie). Voor de uitvoering van de beheersmaatregelen is de woonfunctie onderverdeeld in wonen boven winkels, portiekwoningen/portiekflats en overige woonfuncties). Door beheersmaatregelen toe te passen bij die gebruiksfuncties waar het brandrisico hoog is en waar de opkomsttijden worden overschreden wordt er expliciet gekozen voor een risicogerichte aanpak.

Er is gekozen voor een aantal beheersmaatregelen die het brandrisico verlagen en die specifiek toegepast zijn op een bepaalde gebruiksfunctie. Dit zijn: voorlichting voor doelgroepen, het stimuleren van de aanwezigheid van rookmelders in woningen, het uitvoeren van veiligheidschecks, het houden van ontruimingsoefeningen, het uitvoeren van een risicogerichte controle en het Keurmerk Veilig Ondernemen. De reeds genomen maatregelen zullen in een aantal gevallen leiden tot verlaging van het risico.

3 Risicobeoordeling

Voor de risicobeoordeling is de totale groep experts gesplitst in 2 groepen. Deze groepen hebben onafhankelijk van elkaar de verschillende gebruiksfuncties gescoord op basis van de criteria van waarschijnlijkheid en impact. Per gebruiksfunctie zijn de waarschijnlijkheids- en de impactcriteria zorgvuldig gewogen en beargumenteerd. De scoringsmethode en de uitkomsten van de scoring is in bijlage 1 opgenomen. Dit heeft geresulteerd in het brandrisico per gebruiksfunctie, welke is weergegeven in het onderstaande risicodiagram.

Risicodiagram



4. Prioritering brandrisico's

Op basis van de risicobeoordeling is vast komen te staan welke gebruiksfuncties een hoog brandrisico hebben. Het betreft de gebruiksfuncties:

- Bijeenkomstfunctie < 4 jaar (kinderopvang)
- Celfunctie
- Gezondheidszorgfunctie bed gebonden
- Zorgclusterwoningen en groepszorgwoningen met 24-uurs zorg
- Woonfunctie voor en na 2003
- Woonfunctie overig (seniorencomplex)
- Logiesfunctie

De prioritaire brandrisico's zijn die risico's waar je als eerste iets aan wil doen omdat deze gebruiksfuncties het meest risicovol zijn. De prioritaire brandrisico's in het BRP 2020-2023 komen voor een groot deel overeen met de prioritaire brandrisico's die in 2015 zijn vastgesteld. In 2015 waren de prioritaire brandrisico's de volgende: de celfunctie, de gezondheidszorgfunctie, de bijeenkomstfunctie kinderopvang en de woonfunctie.

Het BRP 2020-2023 bevat een aantal wijzigingen ten opzichte van het BRP uit 2015. De gezondheidszorgfunctie is nu onderscheiden in de gezondheidszorgfunctie voor bed gebonden patiënten en de gezondheidszorgfunctie voor niet bed gebonden patiënten. De gezondheidszorgfunctie die als risicovol wordt gezien, is alleen de gezondheidszorgfunctie voor bed gebonden patiënten. De gezondheidszorgfunctie voor niet bed gebonden patiënten wordt als veel minder risicovol beoordeeld. Daarnaast zijn de functies

zorgclusterwoningen en groepszorgwoningen met 24-uurszorg toegevoegd aan de lijst met gebruiksfuncties waarop een risicobeoordeling heeft plaats gevonden. Deze gebruiksfuncties zijn in het Bouwbesluit 2012 toegevoegd en waren nog niet meegenomen in het BRP 2015. Deze gebruiksfuncties zijn nu ook als risicovol beoordeeld.

Het brandrisico van een seniorencomplex is voornamelijk toegenomen door een wijziging in de bouwregelgeving, waardoor het niveau van brandveiligheid lager ligt dan in het verleden. Daarnaast worden door de vergrijzing senioren steeds minder zelfredzaam terwijl ze toch zelfstandig wonen. Het feit dat de logiesfunctie nu ook als een prioritair risico wordt gezien komt door de toename van toeristen en dus ook van logiesvoorzieningen voor toeristen. Hierdoor neemt de waarschijnlijkheid op brand toe.

5. Vervolg

In 2020 wordt het dekkingsplan 2021-2024 opgesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de input vanuit dit BRP. De opkomsttijden gaan in 2020 mogelijk veranderen omdat het Veiligheidsberaad in maart 2019 het rapport 'gebiedsgerichte opkomsttijden' heeft vastgesteld. De handreiking die uitsluitend geeft hoe er met de opkomsttijden wordt omgegaan, is pas eind 2019 gereed. VrZW is voornemens om het dekkingsplan 2021-2024 conform deze handreiking op te stellen.

Op het moment dat in het dekkingsplan invulling gegeven is aan de opkomsttijden, kunnen ook de overschrijdingen van de opkomsttijden worden vastgesteld. In die gevallen waar de opkomsttijden worden overschreden, zal de aanwezigheid van gebruiksfuncties met een prioritair risico in die gebieden in kaart worden gebracht. De combinatie van het dekkingsplan en het BRP geeft vorm aan de kwaliteit van de brandweezorg. Voor die objecten waar de opkomsttijden worden overschreden, moeten aanvullende maatregelen ter compensatie, oftewel beheersmaatregelen, worden genomen om een gelijkwaardig niveau van veiligheid te benaderen. Hiertoe zal in 2021 een nieuw beheersmaatregelenplan worden opgesteld waarin die maatregelen worden uitgewerkt.

Bijlage 1

Per gebruiksfunctie zijn de waarschijnlijkheids- en de impactcriteria zorgvuldig gewogen en beargumen- teerd en gescoord. De volgende scores waren van toepassing:

- 0 Criterium is geheel niet van toepassing
- 1 Criterium is enigszins van toepassing
- 2 Criterium is van toepassing
- 3 Criterium is zeer van toepassing

Dit heeft geresulteerd in het brandrisico per gebruiksfunctie door het optellen van de scores (tabel 2). De scores zijn hierna gemiddeld zodat ze te vergelijken zijn met de scores van 2012 en 2015. In de kolom beheersmaatregelen wordt middels een X aangegeven of er bij deze gebruiksfunctie al beheersmaatregelen zijn toepast bij die objecten waar de opkomsttijd wordt overschreden. Voor de gebruiksfuncties waar in de kolom X2 staat, worden in overleg met de gemeenten vanaf 2020 gefaseerd beheersmaatregelen toegepast.

Tabel 2

	Imp 1	Imp 2	W 1	W 2	Beheers- maatrege- len
bijeenkomstfunctie <4 jaar (kinderopvang)	3	2,5	3	1	X
Celfunctie	3	0,5	2,5	3	X
Gezondheidszorgfunctie bed gebonden	3	1	3	1,5	X
Zorgclusterwoningen en groepszorgwoningen met 24-uurszorg	2,5	1	2,5	2,5	X2
Wonen > 2003	1	2	2,5	2,5	X2
wonen < 2003	1	2	2,5	2,5	X2
Wonen overig (seniorencomplex)	2	0,5	2,5	2,5	X2
logiesfunctie	1,5	1	3	2	
Gezondheidszorgfunctie niet bed gebonden	2	1	0,5	1	X
onderwijsfunctie	1,5	2	0	1	
bijeenkomstfunctie overig	1	1	1	1,5	
Overige gebruiksfunctie (tunnel/parkeergarage)	1	1	0,5	1	
winkelfunctie	1	1	0	1	
industriefunctie	1	0	0	2	
sportfunctie	1	1	0	0,5	
kantoorfunctie	1	0	0	1	