



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

# **OPKOMSTTIJDEN BRANDWEER**

## **PLAN VAN AANPAK**

september 2011

## **INHOUD**

- 1 Aanleiding
- 2 Context en probleembeschrijving
- 3 Beoogd effect en onderzoeksdoelstelling
- 4 Centrale vraagstelling, hoofdvragen en afbakening
- 5 Methode van onderzoek
- 6 Organisatie van het onderzoek
- 7 Communicatie

Bijlage

## 1 AANLEIDING

Snel bij een brand of een incident komen en de brand bestrijden of hulp verlenen, dat is in essentie de taak van de brandweer. Burgers ontlenen hun gevoel van (brand)veiligheid aan de wetenschap dat de brandweer snel aanwezig is als dat nodig is. Deze 'opkomsttijd' van de brandweer is daarmee een belangrijke indicator voor het niveau van de brandweezorg in een gebied.

Met de introductie van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) zijn de normtijden voor de opkomst van de brandweer formeel verankerd. Waar in het verleden sprake was van streefwaarden, zijn de tijden thans bindend. Alleen onder strikte voorwaarden is het bevoegd gezag (het bestuur van de veiligheidsregio) bevoegd om gemotiveerd van de tijden af te wijken. Daarnaast dient er een sluitende registratie te zijn van praktijkresultaten, die moeten aantonen dat de brandweer aan de normtijden voldoet.

De haalbaarheid van de normtijden is een landelijk issue. Er is politiek-bestuurlijke druk, onder andere vanuit het parlement en de gemeenteraden. Tweede Kamerleden en raadsleden stellen regelmatig vragen aan de verantwoordelijke bestuurders. Daarnaast heeft ook de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) meerdere malen burgerbrieven ontvangen waarin vragen werden gesteld of zorgen werden geuit over de opkomsttijden van de brandweer.

Bij behandeling van het onderwerp 'Opkomsttijden brandweer' in het Algemeen Overleg van de Tweede Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van 26 mei 2011 hebben Kamerleden de wens geuit om inzicht te krijgen in de situaties waarin de opkomsttijden niet worden gehaald en om welke redenen. Hierbij is tevens de vraag gesteld welke aanvullende preventieve maatregelen in die gevallen vervolgens worden genomen. De minister heeft de Kamercommissie toegezegd dat de Inspectie OOV deze aspecten zal meenemen in het onderzoek. Daarnaast zegde hij toe het plan van aanpak van dit inspectieonderzoek aan te bieden aan de Tweede Kamer.

## 2 CONTEXT EN PROBLEMBESCHRIJVING

### Begripsbepaling

Op basis van de Wvr moet het bestuur van de veiligheidsregio eens in de vier jaar een beleidsplan opstellen. Daarin moet het bestuur beschrijven welke opkomsttijden voor de brandweer gelden en welke voorzieningen en maatregelen worden getroffen om daaraan te voldoen (art. 14, lid 2, onder f Wvr). Dit onderdeel van het beleidsplan wordt het **dekkingsplan** genoemd. Hiermee stelt het bestuur van de veiligheidsregio vast wat de maximale opkomsttijden voor welk gebied in de regio zijn. Op een kaart is zichtbaar binnen hoeveel minuten de brandweer ergens ter plaatse moet zijn. Deze normen zijn niet vrijblijvend in te vullen. De wetgever heeft in het Bvr **wettelijke tijdsnormen** opgenomen. Deze normen kunnen per type gebouw / functie verschillen.

Onder '**opkomsttijd**' wordt verstaan de tijd tussen de melding van een incident tot en met het moment dat de brandweer ter plaatse is. De opkomsttijd is opgebouwd uit drie elementen: de verwerkingstijd, de uitruktijd en de rijtijd. De *verwerkingstijd* is de tijd tussen de melding aan de meldkamer van de burger in nood en het alarmeren van de brandweer. De *uitruktijd*, 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. Daarbij geeft het Besluit aan dat het bestuur van de veiligheidsregio geen opkomsttijd mag vaststellen die hoger is dan achttien minuten.

Het bestuur van de veiligheidsregio is tevens verantwoordelijk gesteld voor een sluitende **registratie** van de gerealiseerde opkomsttijden. Omdat het opstellen van een dekkingsplan maatwerk is en het niet altijd mogelijk is om overal deze normen te halen, biedt het Besluit de mogelijkheid tot het bestuurlijk **gemotiveerd afwijken**. Indien het bestuur van de veiligheidsregio voor bepaalde locaties opkomsttijden vaststelt die afwijken van de wettelijke tijdnormen, motiveert het de keuze van de locatie en de mate van de afwijking.

#### **De normtijden uit het Besluit veiligheidsregio's**

Type gebouw / functie	Max. opkomsttijd
Winkels met gesloten constructie, wonen boven winkels en celfuncties	5 min.
Portiekwoningen / portieklats en wonen verminderd zelfredzamen	6 min.
Overige woon- en winkelfuncties, gezondheidszorg, onderwijs, logies	8 min.
Kantoor, industrie, sportbijeenkomst en overige gebruiksfuncties	10 min.
Gemotiveerde afwijkingen	18 min.

#### **Eerdere inspectieonderzoeken**

Begin 2007 publiceerde de Inspectie OOV het rapport *'Bestuurlijke aansturing brandweezorg'*<sup>1</sup>. Het betrof een onderzoek naar de bestuurlijke betrokkenheid van de burgemeester, het college van B&W en de gemeenteraad bij het aansturen van de brandweer, waarbij is gekeken of het bestuur inzicht had in de prestaties op een aantal hoofdtaken van de brandweer. Naast de opkomsttijden betrof dit onder meer het opleiden en oefenen en het verlenen van gebruiksvergunningen. Uit het onderzoek bleek dat het overgrote deel van de gemeentelijke brandweerkorpsen geen inzicht had in de eigen opkomstprestaties. Wegens het ontbreken van een adequate registratie kon niet worden aangegeven of de brandweer wel of niet binnen de normtijd opkwam. Daar ook gemeentebesturen hier niet vaak naar informeerden waren er onvoldoende mogelijkheden om te sturen op de opkomsttijden van de brandweer.

Als vervolg hierop voerde de Inspectie OOV in de loop van 2007 het onderzoek *'Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden', Knelpunten en oplossingen'*<sup>2</sup> uit. Hierbij is onderzocht wat de opkomsttijden van de gemeentelijke brandweerkorpsen waren op basis van de elementen 'verwerkingstijd meldkamer', 'uitruktijd' en 'rijtijd'. De resultaten van dit onderzoek waren verontrustend. Op basis van landelijke databanken (zoals het CBS) en meldkamergegevens was de conclusie dat slechts in 30 procent van de gevallen de brandweer de – toenmalig geldende professionele – normtijd van acht minuten haalde. De gemiddelde verwerkingstijd op de meldkamer

<sup>1</sup> Bestuurlijke aansturing brandweezorg, 9 februari 2007.

<sup>2</sup> Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden', Knelpunten en oplossingen, december 2007.

lag tussen de twee en drie minuten, de uitruktijd tussen de zes en acht minuten en de rijtijd tussen de vier en acht minuten.

Voorts bevatte het rapport een analyse van de knelpunten die hieraan ten grondslag lagen. Ook was geïnterviewd welke oplossingen het brandweerveld zelf al had bedacht om de knelpunten weg te nemen of te verminderen. Dit leverde een breed scala aan ideeën en good practices op die brandweer en bestuur konden inspireren tot het nemen van maatregelen om de opkomsttijden te verbeteren.

In zijn beleidsreactie<sup>3</sup> gaf de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan met zorg kennis te nemen van de bevindingen van de Inspectie OOV. De minister stelde een vergelijkbaar kwaliteitsniveau van brandweezorg in elke regio te willen hebben en besloot daartoe de normtijden wettelijk te verankeren. In het op de Wvr gebaseerde Besluit zijn vervolgens per type gebouw normtijden opgenomen.

### Parlementaire behandeling

Daarna blijft het onderwerp opkomsttijden op de maatschappelijke en de politieke agenda staan. In de Tweede Kamer en gemeenteraden worden vragen gesteld over de daadwerkelijke prestaties van de brandweer en of de wettelijke opkomsttijden gehaald (kunnen) worden. Mede naar aanleiding van verontrustende signalen wordt het onderwerp in 2011 opnieuw geagendeerd in de Tweede Kamer.

Bekend is dat de bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot de regionale dekkingsplannen nog niet in alle regio's is afgerond. De minister van Veiligheid en Justitie wil daar niet op wachten, maar snel duidelijkheid kunnen geven over de prestaties van de brandweer. In zijn brief<sup>4</sup> van 24 mei 2011 aan de Tweede Kamer geeft hij aan dat hij, samen met het Veiligheidsberaad, de Inspectie OOV heeft gevraagd onderzoek te doen naar de opkomsttijden van de brandweer. 'De inspectie zal in het onderzoek helderheid verschaffen over de prestaties van de brandweer in relatie tot de vastgestelde wettelijke opkomsttijden, nagaan in hoeverre de veiligheidsregio's de opkomsttijden bestuurlijk hebben vastgesteld en welk kader daarvoor wordt gehanteerd.'

### Probleembeschrijving

Uit het bovenstaande komt naar voren dat onvoldoende inzicht bestaat in de daadwerkelijk gerealiseerde opkomsttijden van de brandweer. Ook is er geen inzicht in welke veiligheidsregio's al beschikken over een vastgesteld dekkingsplan en in hoeverre deze plannen voldoen aan de normtijden in het Bvr, dan wel welke gemotiveerde beleidskeuzes, met betrekking tot het afwijken van de norm tot een maximum van achttien minuten, zijn gemaakt.

---

<sup>3</sup> Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nr. 2007-526507, 10 december 2007.

<sup>4</sup> Brief minister van Veiligheid en Justitie, 29517, nr. 49, 24 mei 2011.

### 3 BEOOGD EFFECT EN ONDERZOEKSDOELSTELLING

Het onderzoek van de Inspectie OOV heeft als doel helderheid te verschaffen over de vraag of de veiligheidsregio's over een wettelijk voorgeschreven en bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan beschikken, waarin normen voor de opkomsttijd zijn opgenomen. Daarnaast moet het onderzoek inzicht bieden in de daadwerkelijk geleverde prestaties van de brandweer waar het de opkomsttijden betreft.

Door inzicht te bieden in de feitelijke situatie van opkomsttijden en dekkingsplannen wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een optimale situatie waarbij de brandweer binnen de vastgestelde en geaccepteerde normtijden daadwerkelijk aanwezig is bij een brand of incident.

### 4 CENTRALE VRAAGSTELLING, HOOFDVRAGEN EN AFBAKENING

De **centrale vraagstelling** voor dit onderzoek luidt:

***Heeft elke veiligheidsregio een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan, dat een realistische weergave is van in de praktijk haalbare opkomsttijden en worden daarin eventuele afwijkingen van de wettelijke normen onderbouwd?***

De centrale vraag wordt uitgesplitst in drie hoofdvragen:

#### **1. Beschikken de veiligheidsregio's over een actueel bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan?**

- a. Hebben de veiligheidsregio's een dekkingsplan?
- b. Zijn de dekkingsplannen bestuurlijk vastgesteld?
- c. Zijn in de dekkingsplannen de opkomsttijden per categorie beschreven?
- d. Voldoen de opkomsttijden in het dekkingsplan aan de gestelde normen uit het Bvr?
- e. Indien de in de dekkingsplannen opgenomen opkomsttijden afwijken van de gestelde normen uit het Bvr, welke argumentatie hanteren de veiligheidsregio's dan hiervoor?

*Toelichting:*

*Uit de beantwoording van deze vragen moet blijken welke opkomsttijden het bestuur hanteert en presenteert aan de burger. In dekkingsplannen legt het bestuur van een veiligheidsregio vast welke voorzieningen en maatregelen getroffen zijn en welk niveau van brandweezorg daarmee behaald moet worden.*

*De vastgestelde opkomsttijden zullen worden afgezet tegen de wettelijke normen. Bij afwijkingen wordt bekeken of hiervoor argumentatie aanwezig en of deze argumentatie bestuurlijk is vastgesteld. Immers, het kan zijn dat een bestuur op basis van een kosten-batenanalyse besluit voor een bepaald gebied een langere opkomsttijd te hanteren. Het onderzoek voorziet in een inventarisatie van de argumenten die het bestuur hanteert bij eventuele afwijkingen van de wettelijke normen.*

*Omdat geen normen bestaan voor de motivering van de afwijkingen toetst de Inspectie OOV deze niet inhoudelijk. Wel wordt gezien of sprake is van een zekere eenduidigheid in de argumentatie of dat veiligheidsregio's onafhankelijk van elkaar eigen argumenten hanteren om afwijkingen te motiveren.*

**2. Sluiten de gerealiseerde opkomsttijden aan bij de vastgestelde dekkingsplannen en de wettelijke normen uit het Besluit veiligheidsregio's?**

- a. Welke opkomsttijden realiseert de brandweer daadwerkelijk in de praktijk?
- b. Hoe verhouden de gerealiseerde opkomsttijden zich tot de in het dekkingsplan vastgestelde norm?
- c. Hoe verhouden de gerealiseerde opkomsttijden zich tot de norm uit het Bvr?

*Toelichting:*

*Voor de beantwoording van de tweede hoofdvraag wordt bekeken wat de opkomsttijden waren van de brandweer in de periode 1 juli 2009 – 30 juni 2011. Tevens wordt bezien hoe de elementen 'verwerkingstijd meldkamer', 'uitruktijd' en 'rijtijd' zich binnen deze opkomsttijden tot elkaar verhouden.*

*De opkomsttijden zullen worden afgezet tegen de wettelijke normen en tegen de (eventuele) eigen bestuurlijk vastgestelde normen. Dit geeft inzicht in welke mate de brandweer daadwerkelijk aan de opkomstnormen voldoet.*

*De resultaten worden per regio in beeld gebracht, op basis waarvan een landelijk beeld wordt opgesteld. Dit gebeurt niet alleen in cijfermatige overzichten, maar wordt ook gevisualiseerd in kaarten en grafieken.*

**3. Hoe verhouden de uitkomsten van dit onderzoek zich met de uitkomsten van eerdere onderzoeken van de Inspectie OOV?**

*Toelichting:*

*Hoewel dit onderzoek niet kan worden gezien als een vervolg op het inspectieonderzoek 'Operationele Prestaties Brandweer 'Opkomsttijden' van december 2007 – de normtijden uit het Bvr waren toen nog niet van kracht – kunnen de resultaten wel worden afgezet tegen eerdere uitkomsten. Op die manier kan een indicatie worden gegeven van de ontwikkelingen in de opkomstprestaties van de brandweer.*

## **Afbakening en reikwijdte**

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1 juli 2009 – 30 juni 2011 en wordt uitgevoerd in alle veiligheidsregio's. De in de maanden juli, augustus en september 2011 (bestuurlijk) vastgestelde dekkingsplannen worden eveneens in het onderzoek meegenomen.

In dit onderzoek worden alleen de meldingen met de kwalificatie 'prioriteit 1' betrokken. Hierbij is bepalend het tijdstip waarop de eerste complete basisbrandweereenheid<sup>5</sup> op de plaats van het incident arriveert.

---

<sup>5</sup> Ingevolge artikel 3.1.2 van het Besluit veiligheidsregio's bestaat een basisbrandweereenheid uit een bevelvoerder, een chauffeur, tevens voertuigbediener en twee ploegen van twee manschappen. De eenheid beschikt over een tankautospuiter met uitrusting.

## **5 METHODE VAN ONDERZOEK**

Bij alle veiligheidsregio's worden de meest actuele dekkingsplannen en de hiermee verband houdende documenten opgevraagd. Hierbij komt specifiek de vraag aan de orde of de dekkingsplannen bestuurlijk zijn vastgesteld. Daarnaast krijgen de veiligheidsregio's een vragenlijst toegezonden, waarin een nadere toelichting wordt gevraagd op de inhoud en de motivering van de dekkingsplannen, met name indien sprake is van afwijkingen van de in het Bvr genoemde normtijden.

Voor wat betreft de daadwerkelijke prestaties wordt informatie vanuit drie bronnen verzameld.

1. Allereerst worden veiligheidsregio's – gelijktijdig met het opvragen van de dekkingsplannen - verzocht uit het eigen registratiesysteem cijfers over de opkomsttijden te verstrekken. Op die manier wordt tevens inzicht verkregen in de manier waarop de veiligheidsregio's zelf de registratie uitvoeren.
2. Daarnaast worden gegevens verzameld uit het Gemeenschappelijke Meldkamersysteem (GMS). In het GMS zijn de gegevens betreffende de meldingen, de uitrijtijden en de aankomsttijden opgeslagen. Deze gegevens geven inzicht in de opkomsttijden van de brandweer zoals vastgelegd in de meldkamer. De Inspectie OOV zal de GMS-gegevens opvragen over de periode 1 juli 2009 – 30 juni 2011. Alle GMS-gegevens worden eerst gecontroleerd op juistheid en volledigheid. Onvolledig ingevulde meldingen, fouten en overige onvolkomenheden worden buiten beschouwing gelaten.
3. Ten slotte wordt de databank van het CBS geraadpleegd. Het CBS verzamelt via brand- en hulpverleningsrapporten gegevens over de opkomsttijden van de brandweer. Deze rapporten dient de brandweer bij elke uitruk in te vullen. Naast karakteristieken over de brand, moeten ook de tijdstippen worden ingevoerd. Deze tijdstippen krijgt de brandweer automatisch aangeleverd via de meldkamer ter verificatie. Daar deze methodiek ook is toegepast bij het onderzoek uit 2007 is een vergelijking van de resultaten mogelijk.

De Inspectie OOV gaat ervan uit dat - als deze drie bronnen een vergelijkbaar beeld geven - er sprake is van voldoende betrouwbare gegevens. Bij grote verschillen tussen de beelden van deze drie bronnen zal de Inspectie nader onderzoek doen naar de betrouwbaarheid van de gegevens.

## **6 ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK**

Naast capaciteit van de Inspectie OOV wordt ook gebruik gemaakt van een extern bureau, dat is gespecialiseerd in het vertalen van de GMS-gegevens en het in kaart brengen van de opkomsttijden van de brandweer. Dit bureau verzamelt de benodigde gegevens bij de veiligheidsregio's, waarna de Inspectie OOV de gegevens analyseert ten behoeve van de rapportage.

Daarnaast wordt een externe klankbordgroep geformeerd ter begeleiding van het onderzoek. Hierbij wordt gedacht aan een bestuurder namens het Veiligheidsberaad, een hoogleraar, een manager van de politie of de GHOR en een vertegenwoordiger van een consumentenorganisatie.



Het onderzoek wordt uitgevoerd in de tweede helft van 2011. In deze periode worden de volgende activiteiten verricht.

Periode	Activiteiten
juli – aug 2011	Vorbereiding onderzoek, kennisgeving aan veiligheidsregio's, opvragen gegevens, opstellen plan van aanpak.
sept – nov 2011	Verzamelen, verwerken en analyseren gegevens.
dec 2011 – jan 2012	Rapportage.
feb 2012	Aanbieding rapportage aan minister van Veiligheid en Justitie.

## **7 COMMUNICATIE**

De rapportage is bestemd voor de minister van Veiligheid en Justitie, zodat deze de Tweede Kamer kan informeren. De rapportage is tevens bestemd voor de besturen van de veiligheidsregio's en voor de (regionale) brandweerkorpsen, zodat zij inzicht krijgen in de onderlinge prestaties en de argumenten die bij eventuele afwijkingen van de normtijden worden gehanteerd. Ook andere relevante organisaties worden in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek en de rapportage wordt op de website van de Inspectie OOV geplaatst.

Daarnaast kan het onderwerp extra aandacht krijgen in de vorm van een themabijeenkomst / symposium.

## **Wet van 11 februari 2010, houdende bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wvr)**

### **Artikel 14**

1. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio.
2. Het beleidsplan omvat in ieder geval:
  - a. een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, en van de politie, alsmede van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
  - b. een uitwerking, met inachtneming van de omstandigheden in de betrokken veiligheidsregio, van door Onze Minister vastgestelde landelijke doelstellingen als bedoeld in artikel 37;
  - c. een informatieparagraaf waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen de onder a bedoelde diensten en organisaties;
  - d. een oefenbeleidsplan;
  - e. een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie, bedoeld in artikel 10, onder b;
  - f. de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen.
3. Het bestuur stemt het beleidsplan af met de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio's en van de betrokken waterschappen, en met het beleidsplan, bedoeld in artikel 31 van de Politiewet 1993, van het regionale politiekorps.

# Besluit van 24 juni 2010, houdende regels inzake de organisatie en de taken van de veiligheidsregio's en de gemeentelijke brandweer, alsmede de financiële bijdrage van het Rijk (Bvr)

## 2 OPKOMSTTIJDEN

### Artikel 3.2.1

1. Het bestuur van de veiligheidsregio hanteert bij het vaststellen van de opkomsttijden van een basisbrandweereenheid de volgende tijdnormen:
  - a. **vijf** minuten bij gebouwen met een winkelfunctie met een gesloten constructie, gebouwen met een woonfunctie boven een gebouw met een winkelfunctie of gebouwen met een celfunctie;
  - b. **zes** minuten bij portiekwoningen, portiekflats of gebouwen met een woonfunctie voor verminderd zelfredzamen;
  - c. **acht** minuten bij gebouwen met een andere woonfunctie dan bedoeld onder a en b, of met een winkelfunctie, gezondheidszorgfunctie, onderwijsfunctie of logiesfunctie, en
  - d. **tien** minuten bij gebouwen met een kantoorfunctie, industrie functie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie.
2. Indien het bestuur van de veiligheidsregio voor bepaalde locaties opkomsttijden vaststelt die afwijken van de tijdnormen, motiveert het de keuze van de locatie en de mate van de afwijking.
3. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt geen opkomsttijd vast die hoger is dan achttien minuten.

### Artikel 3.2.2

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt vast voor welke objecten de inzet van een ondersteuningseenheid voor redden en blussen op hoogte altijd noodzakelijk is. Het bestuur stelt bij deze objecten voor de ondersteuningseenheden dezelfde opkomsttijden vast als voor de basisbrandweereenheden.

### Artikel 3.2.3

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt zorg voor een sluitende registratie van de gerealiseerde opkomsttijden.

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Opkomsttijden basisbrandweezorg

De regels inzake brandweezorg beogen de algemene veiligheid van personen bij branden en gevaren te dienen. Het gaat hierbij om het redden van levens en het voorkomen dat de brand naar belendende panden overslaat.

De burger is zelf primair verantwoordelijk voor het voorkomen van brand. Een juiste aansluiting van brandgevaarlijke installaties en apparaten en het aanbrengen van rookmelders en brandmeldinstallaties is geen verantwoordelijkheid van de overheid. Het bestuur van de veiligheidsregio kan hierin adviseren doch kan deze verantwoordelijkheid niet overnemen. De normen in dit besluit hebben niet de strekking burgers te beschermen tegen vermogensschade.

De veiligheidsregio's en de gemeenten zijn op grond van de wet verantwoordelijk voor het organiseren van een optimale brandweezorg en het vaststellen van opkomsttijden. De inrichting van de brandweezorg is het resultaat van een bestuurlijke kosten-batenafweging op grond van een brandrisico-inschatting als onderdeel van het risicoprofiel dat het bestuur van de veiligheidsregio vaststelt op grond van artikel 15 van de wet.

De bestuurlijke afweging over de inrichting van de brandweezorg moet resulteren in het zogenoemde dekkingsplan dat, op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel f, van de wet, onderdeel uitmaakt van het beleidsplan. Het risicoprofiel vormt de basis hiervoor. Als de brandrisico's in beeld zijn gebracht, kunnen op basis daarvan de opkomsttijden worden vastgesteld en de optimale spreiding van de brandweerkazernes en -posten worden bepaald.

Bij het vaststellen van de opkomsttijden vormen de tijdnormen die in artikel 3.2.1 van dit besluit zijn opgenomen het vertrekpunt. Deze normen gelden, tenzij het bestuur in het dekkingsplan een andere opkomsttijd vaststelt. Het bestuur heeft de bevoegdheid om andere tijden vast te stellen als de kosten-batenafweging, rekening houdend met het risicoprofiel, daartoe aanleiding geeft. Het bestuur moet in het dekkingsplan duidelijk maken op welke plaatsen een opkomsttijd geldt die afwijkt van de tabel en welke opkomsttijd daar verwacht mag worden. De opkomsttijd mag niet hoger worden vastgesteld dan achttien minuten.

Op deze wijze wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's voor een optimale brandweezorg, de kenbaarheid van de geldende opkomsttijden en het afleggen van verantwoording over de daarbij gemaakte afwegingen bevorderd.

In het besluit wordt het bestuur tevens verplicht om alle in de praktijk gerealiseerde opkomsttijden te registreren. Deze registratie kan input geven voor de periodieke herziening van het risicoprofiel en daarmee het dekkingsplan. Uit de registratie blijkt immers of de opkomsttijden in een bepaald gebied gehaald of overschreden worden. Die overschrijdingen kunnen aanleiding zijn om maatregelen te nemen op het gebied van preventie, ruimtelijke ordening of brandweezorg. Hiermee kan beter inzicht worden verkregen over de geleverde brandweezorg waardoor ook verantwoording en verbetering mogelijk is.

Hieronder wordt de herkomst en onderbouwing van de in het besluit opgenomen tijdnormen beschreven. De tijdnormen zijn ontleend aan de handleiding Brandweezorg inclusief de Technische Aanvulling en de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg.

Bij het vaststellen van de tijdnormen is rekening gehouden met de bestaande bouwregelgeving. Het Bouwbesluit 2003 en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken vormen hiervoor de basis.

Waar de bouwregelgeving gericht is tot gebruikers en ondernemers, is dit besluit uitsluitend gericht tot het bevoegd gezag van de brandweer.

Bij de vergunningverlening voor bouwwerken wordt ervan uitgegaan dat de brandweer binnen dertig minuten na aanvang van de brand ter plaatse is om de bestrijding ter hand te nemen. Bij vijftien minuten ontdekkingstijd en zeven minuten voorbereidingstijd blijven er acht minuten over voor de opkomsttijd. Acht minuten is ook de tijd die door bestuurders en de brandweerprofessie als een acceptabele tijd wordt beschouwd.

Het effect van de brandbestrijding en de mogelijkheden tot redding van eventuele slachtoffers nemen af met de tijd die verstrijkt, dus hoe eerder de brandweer arriveert en begint met de bestrijding, hoe groter de effectiviteit. De tijdfactor is opgebouwd uit de ontdekkingstijd, de opkomsttijd en de werktijd. Uit ervaringscijfers blijkt dat de ontdekkingstijd, de tijd van het ontstaan van de brand tot aan het ontdekken ervan gemiddeld vijftien minuten duurt. De opkomsttijd is de tijd vanaf het moment dat de meldkamer de melding in ontvangst neemt tot aan het moment dat de brandweer bij de brand arriveert. In die tijd moeten de eventuele vrijwilligers nog naar de kazerne komen, de brandweerlieden moeten zich aankleden en zich verplaatsen naar de locatie waar de brand is. Ter plaatse is nog gemiddeld zeven minuten nodig om een adequate inzet voor te bereiden (slangen uitrollen en aansluiten, persoonlijke veiligheidsmaatregelen te nemen door de brandweerlieden, de situatie verkennen en dergelijke).

Voor de reddingstaak is de zelfredzaamheid van de aanwezigen in een gebouw een belangrijke factor. De zelfredzaamheid is in hoge mate afhankelijk van het type gebruik. In een kantoorgebouw zijn de mensen beter in staat zichzelf te redden dan bijvoorbeeld in een verpleeghuis. Dit maakt dat bij bepaalde bouwwerken een langere opkomsttijd acceptabel is en bij andere bouwwerken een kortere opkomsttijd noodzakelijk is. Dit komt tot uitdrukking in de differentiatie in de tijdnormen die in artikel 3.2.1 is aangebracht. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar of beheerder van een gebouw om er voor te zorgen dat de brandweer snel toegang heeft tot het object.

De tijdnormen zijn ingedeeld naar vier objectcategorieën. Daarnaast is er een maximale opkomsttijd van achttien minuten die in geen geval overschreden mag worden. De tijdnormen gelden alleen voor zogenoemde prioriteit 1 meldingen. Deze meldingen vinden ingevolge de Brancherichtlijn optische en geluidssignalen brandweer alleen plaats bij een dringende taak van de brandweer. Volgens diezelfde richtlijn is er sprake van een dringende taak bij een uitruk naar een brand, brandgevaar of ongeval waarbij redelijkerwijs kan worden verwacht of de kans aanwezig is dat een mens acuut gevaar loopt, een uitruk naar een brand waarbij redelijkerwijs verwacht kan worden dat al dan niet door uitbreiding acuut gevaar voor de omgeving bestaat, een uitruk na een automatische brandmelding, een uitruk naar een gebouw waarbij de automatische blusinstallatie in werking is getreden of een uitruk naar een ongeval met gevaarlijke stoffen waarbij redelijkerwijs verwacht kan worden dat een mens acuut gevaar loopt of aanzienlijke maatschappelijke of milieuschade ontstaat. De genoemde brancherichtlijn vindt zijn grondslag in de Regeling optische en geluidssignalen 2009.