



Inspectie Justitie en Veiligheid  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

# Inrichting repressieve brandweerbzorg

*Landelijk beeld*

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Bevindingen en analyse</b>	<b>18</b>
2.1	Opkomsttijden	18
2.1.1	Wettelijk kader	18
2.1.2	Bevindingen op de toetspunten	19
2.1.3	Historisch perspectief	21
2.1.4	Analyse opkomsttijden	24
2.2	Samenstelling basisbrandweereenheden	27
2.2.1	Wettelijk kader	27
2.2.2	Bevindingen op de toetspunten	27
2.2.3	Historisch perspectief	31
2.2.4	Analyse samenstelling basisbrandweereenheden	32
2.3	Beschikbaarheid brandweerpersoneel	34
2.3.1	Wettelijk kader	34
2.3.2	Bevindingen op de toetspunten	34
2.3.3	Historisch perspectief	35
2.3.4	Analyse beschikbaarheid brandweerpersoneel	38
	<b>Bijlagen</b>	
<b>I</b>	<b>Regiobeelden</b>	<b>40</b>
<b>II</b>	<b>Afkortingen</b>	<b>41</b>



# Voorwoord

De repressieve brandweezorg staat regelmatig in de aandacht van politiek, bestuur en media. Deze aandacht heeft naast positieve geluiden, soms ook een negatieve toon als naar aanleiding van incidenten kritiek wordt geuit dat er te weinig mensen beschikbaar waren, dat de brandweer te laat op de plaats van het incident aankwam of dat de inzet onveilig verliep.

Deze berichten zijn, in combinatie met signalen uit het veld, in 2016 aanleiding geweest voor de Inspectie Justitie en Veiligheid om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de repressieve brandweezorg in de veiligheidsregio's is ingericht. Daarbij keek de Inspectie niet uitsluitend naar de uitvoering. Ook de wijze waarop de bestaande wet- en regelgeving hieraan richting geeft maakte deel uit van het onderzoek.

De Inspectie heeft onlangs in haar Meerjarenprogramma 2018-2020 vier hoofdlijnen gepresenteerd voor haar koers voor de komende jaren. Deze hoofdlijnen zijn: toezicht gericht op de aanpak van de maatschappelijke opgaven in ketens en netwerken, periodieke rapportages over de staat van het toezichtveld, een heldere rol bij incidenten en een focus op het lerend vermogen van organisaties en ketens.

Met dit onderzoek naar de inrichting van de repressieve brandweezorg wil de Inspectie een bijdrage te leveren aan de discussie over dit onderwerp, door middel van een objectieve en onafhankelijke analyse van de beschikbare informatie en daarop gebaseerde aanbevelingen. De maatschappelijke opgave van het leveren van goede brandweezorg staat hierbij centraal. Het is een eerste rapportage over de 'staat van de brandweer' op enkele belangrijke aspecten van de repressieve brandweezorg. De Inspectie beoogt met dit rapport tevens een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van de veiligheidsregio's op dit onderwerp. De Inspectie is voornemens in 2020 opnieuw een rapportage over de 'staat van de brandweer' uit te brengen.

J.G. Bos  
*Hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid*



# Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

## Inleiding

In de afgelopen jaren heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (tot 27 oktober 2017: Inspectie Veiligheid en Justitie) (hierna: Inspectie JenV) een aantal thematische onderzoeken uitgevoerd op het gebied van de repressieve brandweezorg<sup>1</sup>, onder andere naar opkomsttijden, dekkingsplannen en natuurbranden. Tot op heden heeft dat niet geleid tot een overall beeld van de stand van zaken in alle veiligheidsregio's op dit onderwerp. De Inspectie JenV onderzoekt daarom in alle veiligheidsregio's de geplande inrichting van de repressieve brandweezorg (dat wat in plannen vastligt) en de feitelijke uitwerking daarvan. Van zowel de geplande inrichting als de feitelijke uitwerking bepaalt de Inspectie JenV in hoeverre deze aan de wet- en regelgeving voldoet. De centrale vraag van onderzoek luidt:

**'In welke mate voldoet de geplande inrichting van de repressieve brandweezorg en de feitelijke uitwerking daarvan in de veiligheidsregio's aan de geldende wet- en regelgeving?'**

Om deze vraag te beantwoorden heeft de Inspectie, aan de hand van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving een toetsingskader<sup>2</sup> opgesteld met negentien toetspunten op drie samenhangende onderwerpen:

1. opkomsttijden;
2. samenstelling van basisbrandweereenheden;
3. beschikbaarheid van brandweerpersoneel.

Met behulp van dit toetsingskader onderzocht de Inspectie onder andere de registratie en analyse van gerealiseerde opkomsttijden, de toepassing van variabele voertuigbezetting en de mate waarin het brandweerpersoneel zich veilig voelt bij de uitoefening van de repressieve taak. Het onderzoek richtte zich zowel op de geplande inrichting van de repressieve brandweezorg (dat wat in plannen vastligt) als de feitelijke uitwerking daarvan.

<sup>1</sup> Het deel van de brandweezorg waarin het daadwerkelijk optreden bij incidenten plaatsvindt.

<sup>2</sup> [Inrichting repressieve brandweezorg in elke veiligheidsregio - Toetsingskader, Inspectie Veiligheid en Justitie, februari 2017.](#)



De Inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd in alle 25 veiligheidsregio's. Per regio zijn documenten opgevraagd en interviews gehouden met de verantwoordelijke leidinggevenden en de voorzitter van de ondernemingsraad van de veiligheidsregio. Daarnaast heeft de Inspectie een personeelsenquête via internet uitgezet onder alle brandweerlieden die dienst doen op de basisbrandweereenheden.

De bevindingen op de toetspunten en de daaraan verbonden conclusies en aanbevelingen per veiligheidsregio zijn beschreven in een regiobeeld. Elk regiobeeld is besproken met de voorzitter van het algemeen bestuur en de commandant brandweer van de betreffende veiligheidsregio.

De Inspectie heeft een landelijk beeld opgesteld aan de hand van de bevindingen in de regiobeelden. Dit landelijk beeld, de 25 regiobeelden en de afzonderlijke bijlage met de uitkomsten van de personeelsenquête, vormen samen het rapport over de inrichting van de repressieve brandweezorg in Nederland.

## De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

### Opkomsttijden

#### Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor dit onderwerp wordt gevormd door de Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (hierna: Bvr). De Wvr schrijft voor dat het bestuur van een veiligheidsregio de voor de brandweer geldende opkomsttijden vastlegt in een beleidsplan (het dekkingsplan brandweer).<sup>3</sup> In het Bvr wordt dit nader uitgewerkt met tijdnormen die het bestuur dient te hanteren bij het vaststellen van de opkomsttijden. Hiervan mag het bestuur voor bepaalde locaties gemotiveerd afwijken, mits geen hogere opkomsttijd wordt vastgesteld dan achttien minuten.<sup>4</sup> Doel van de in het Bvr gestelde eisen is het bereiken van een hoger veiligheidsniveau en waarborgen van uniformiteit bij het leveren van bijstand.<sup>5</sup>

In 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie de 'Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivatie in dekkingsplannen' (hierna: Handreiking) vastgesteld om regio's die afwijkende opkomsttijden willen vaststellen tegemoet te komen in de motivering daarvan. De Handreiking maakt het mogelijk afwijkende opkomsttijden per gebied vast te stellen mits de 'markante objecten'<sup>6</sup> daarin afzonderlijk worden gezien.

Het Bvr schrijft ook voor dat het bestuur dient te zorgen voor een sluitende registratie van de gerealiseerde opkomsttijden.<sup>7</sup> Deze vormt de basis voor inzicht in

<sup>3</sup> Artikel 14, tweede lid sub f, Wet Veiligheidsregio's.

<sup>4</sup> Artikel 3.2.1 Besluit Veiligheidsregio's.

<sup>5</sup> Paragraaf 1, Nota van Toelichting bij Besluit veiligheidsregio's.

<sup>6</sup> Markante objecten zijn in elk geval de inrichtingen die vallen onder de werking van het Besluit Risico's Zware Ongevallen en de inrichtingen die gebruiksvergunningplichtig zijn.

<sup>7</sup> Artikel 3.2.3 Besluit Veiligheidsregio's.



de feitelijke prestaties en kan de basis vormen voor verbetering van de brandweezorg aan de burger.<sup>8</sup>

De in het toetsingskader geformuleerde toetspunten 1 tot en met 8 zijn gebaseerd op dit wettelijk kader.

## Bevindingen

### *Vaststellen van opkomsttijden*

Alle veiligheidsregio's beschikken over een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan, dat is gebaseerd op een brandrisicoprofiel. Deze brandrisicoprofielen verschillen sterk van vorm en inhoud. Monitoring van veranderingen in het brandrisicoprofiel vindt in een aantal veiligheidsregio's plaats, maar is nog geen gemeengoed.

Alle besturen van de veiligheidsregio's hebben opkomsttijden voor de brandweer vastgesteld, zoals voorgeschreven in de Wvr. Twee derde van de veiligheidsregio's hanteert hierbij de Bvr-tijdnormen als de opkomsttijden voor de regio. Een derde van de veiligheidsregio's wijkt hiervan gemotiveerd af. Sommige regio's die afwijken stellen alleen voor bepaalde locaties afwijkende opkomsttijden vast terwijl andere regio's voor alle locaties afwijken waarmee afwijkende opkomsttijden de standaard zijn geworden.

Regio's die afwijkende opkomsttijden vaststellen hanteren daarbij de Handreiking bij de motivering van het besluit daartoe. In een enkel geval worden daarbij niet alle stappen uit de systematiek van de Handreiking exact gevolgd, volgens de veiligheidsregio's vanwege de grote administratieve last die dat nog steeds met zich meebrengt. De besturen van de veiligheidsregio's vinden het geheel voldoen aan de Bvr-tijdnormen niet haalbaar vanwege de onacceptabel hoge kosten en grote personele consequenties die daaraan in de praktijk verbonden zouden zijn.

### *Registratie van gerealiseerde opkomsttijden*

Alle veiligheidsregio's registreren de gerealiseerde opkomsttijden. Op één uitzondering na worden de vastgestelde opkomsttijden, zowel in de veiligheidsregio's die de Bvr-tijdnormen hanteren als in de veiligheidsregio's die gemotiveerd daarvan afwijken, in de praktijk niet gehaald; men overschrijdt deze bij 10% tot 70% van de incidenten.<sup>9</sup> In tien regio's ligt de overschrijding tussen 10% en 30%, in twaalf regio's tussen 30 en 50% en in de resterende twee regio's tussen de 50% en 70%. Een aantal veiligheidsregio's 'verzacht' de overschrijdingen van de opkomsttijden door de introductie van verhullende termen als 'acceptatieminuten' of 'meettijden'. Dit verbetert de prestaties op papier, maar uiteraard niet in de praktijk, brandweerauto's zijn daardoor niet sneller ter plaatse. Sommige veiligheidsregio's nemen risicobeperkende maatregelen als 'compensatie' van overschrijdingen van de opkomsttijden. Deze hebben evenwel niet altijd een directe relatie met de objecten waar deze tijden worden overschreden.

### *Analyse en verbetering*

De veiligheidsregio's constateren dat de vastgestelde opkomsttijden worden overschreden, maar grijpen dit niet of nauwelijks aan om te sturen op verbeteringen in de repressieve brandweezorg. De vastgestelde opkomsttijden worden als 'uitgangspunt' gehanteerd en de veiligheidsregio's accepteren dat de brandweer deze in belangrijke mate overschrijdt.

<sup>8</sup> Paragraaf 3, Nota van Toelichting bij besluit veiligheidsregio's.

<sup>9</sup> Dit komt grofweg overeen met de conclusies uit het inspectierapport 'Ter Plaatsel!' uit 2012.



De manier waarop veiligheidsregio's de behaalde opkomsttijden analyseren en daarover verantwoording afleggen aan hun besturen varieert van oppervlakkig tot uitgebreid. Dit geldt ook voor de risicobeperkende maatregelen die worden genomen in de overwegingen om afwijkende opkomsttijden vast te stellen.

### Analyse van de bevindingen

#### *Het Bvr*

Het Bvr hanteert als uitgangspunt dat de veiligheidsregio's en de gemeenten op grond van de Wvr verantwoordelijk zijn voor het organiseren van een optimale brandweezorg.<sup>10</sup> Het Bvr legt daarin echter geen 'harde ondergrens' in de vorm van een minimumniveau van brandweezorg, maar biedt de veiligheidsregio's en gemeenten ruime mogelijkheden om bij het bepalen van de optimale brandweezorg lokale overwegingen een rol te laten spelen. Deze kunnen betrekking hebben op de risico's in het verzorgingsgebied of specifieke geografische omstandigheden, maar ook op financieel-economische afwegingen, mits de gemaakte keuzen maar gemotiveerd zijn en daarover op transparante wijze verantwoording kan worden afgelegd. Deze wijze waarop het stelsel van opkomsttijden in het Bvr is opgenomen maakt dat de keuzen die de veiligheidsregio's maken en de wijze waarop zij daarover verantwoording afleggen niet eenduidig hoeven te zijn. Dit blijkt ook uit het onderzoek.

#### *Vaststellen van opkomsttijden*

Besturen die de tijdnormen uit het Bvr hanteren bij het vaststellen van de opkomsttijden voldoen daarmee aan het Bvr en behoeven dit niet nader te motiveren. Besturen die afwijkende opkomsttijden voor bepaalde locaties willen vaststellen moeten dit volgens het Bvr zowel per locatie als qua omvang van de afwijking motiveren. Deze besturen blijken dit als een zware administratieve last te beschouwen, zo bleek uit het inspectieonderzoek uit 2012.<sup>11</sup> De Handreiking komt hun daarin tegemoet, maar sommige veiligheidsregio's ervaren deze last echter nog steeds als te groot en zetten daarom niet exact alle stappen die in de Handreiking zijn opgenomen of zoeken naar andere oplossingen in hieraan in materiële zin te voldoen. Twee derde van de besturen kiest er daarom voor de Bvr-tijdnormen als opkomsttijden vast te stellen en in de praktijk te overschrijden in plaats van afwijkende opkomsttijden vast te stellen en dit deugdelijk te motiveren.

#### *Verskil tussen vastgestelde en gerealiseerde opkomsttijden*

De vastgestelde opkomsttijden blijken in de praktijk in ruime mate overschreden te worden. Zij zijn echter niet vrijblijvend en de veiligheidsregio's zouden zich naar oordeel van de Inspectie moeten inspannen om de gerealiseerde opkomsttijden beter te laten aansluiten bij de vastgestelde opkomsttijden. Dit kan door de gerealiseerde tijden te verbeteren of (als dat uit financieel-economische overwegingen onhaalbaar is) opkomsttijden vast te stellen die realistisch haalbaar zijn (zoals één regio heeft gedaan). Regio's maken in die zin momenteel onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die het Bvr hun biedt.

#### *Analyse van gerealiseerde opkomsttijden en verbeteringen*

De Inspectie beseft dat, indien de regio's de mogelijkheden die het Bvr hun biedt wél volledig zouden benutten, de repressieve brandweezorg niet per sé hoeft te verbeteren. Wel wordt beter inzichtelijk wat de gerealiseerde opkomsttijden zijn zodat de lokale autoriteiten daarop desgewenst kunnen sturen. Hierbij kunnen

<sup>10</sup> Paragraaf 3, Nota van Toelichting bij Besluit veiligheidsregio's.

<sup>11</sup> Inspectieonderzoek Ter Plaatse!



risicobeperkende maatregelen, specifiek gericht op die gebieden of objecten waar de vastgestelde opkomsttijden toch niet kunnen worden behaald, worden overwogen. In die gevallen zou de brandweezorg aan de burgers feitelijk wel verbeteren.

Op die wijze brengen de regio's ook de relatie tussen preventieve en repressieve brandweezorg voor de burger in beeld waarmee de geleverde brandweezorg transparanter wordt. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Inspectie in 2012<sup>12</sup> dat de brandweezorg als geheel moet worden beschouwd en dat deze aan modernisering toe is. Deze aanbevelingen hebben tot nu toe – hoewel er al wel stappen zijn gezet – nog niet tot een concreet resultaat geleid.

### Conclusie opkomsttijden

De veiligheidsregio's voldoen voor wat betreft het vaststellen en registreren van de opkomsttijden van de brandweer aan de Wvr en het Bvr. De vastgestelde opkomsttijden worden slechts in één regio gehaald. In de overige veiligheidsregio's, zowel in de regio's die de Bvr-tijdnormen hanteren als in de regio's die gemotiveerd daarvan afwijken, is sprake van overschrijdingen van de vastgestelde opkomsttijden bij 10% tot 70% van het aantal incidenten.

De besturen van de veiligheidsregio's gebruiken de registratie van en verantwoording over de opkomsttijden niet als basis voor verbeteringen in de repressieve brandweezorg. Ook maken zij onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die het Bvr hun biedt om de gerealiseerde opkomsttijden beter te laten aansluiten op de vastgestelde opkomsttijden en hierbij de preventieve brandweezorg te betrekken.

Dit geheel draagt niet bij aan een verbetering van de brandweezorg, het bereiken van een hoger veiligheidsniveau en transparantie over de gemaakte keuzen. De door de wetgever beoogde doelen worden hiermee dan ook niet verwezenlijkt.

## Samenstelling van basisbrandweereenheden

### Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor dit onderwerp wordt gevormd door het Bvr dat voorschrijft dat de standaardsamenstelling van de basisbrandweereenheden de tankautospuiter is, bemand met zes personen (hierna: TS6).<sup>13</sup> Indien een veiligheidsregio tevens een andere samenstelling dan de TS6 wil toepassen, dient het algemeen bestuur daarover een expliciet besluit te nemen. Hierop heeft de ondernemingsraad (hierna: OR) adviesrecht.<sup>14</sup> Bij afwijking van de in het Bvr voorgeschreven samenstelling van basisbrandweereenheden dient aan twee voorwaarden te worden voldaan. Ten eerste moet worden voorzien in een gelijkwaardig niveau van brandweezorg en ten tweede mag geen afbreuk worden gedaan aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel.<sup>15</sup> Het Veiligheidsberaad<sup>16</sup> heeft ten behoeve van landelijke

<sup>12</sup> Inspectieonderzoek Ter Plaatse!

<sup>13</sup> Artikel 3.1.2 van het Besluit veiligheidsregio's.

<sup>14</sup> Overeenkomstig het adviesrecht van de ondernemingsraad zoals beschreven in artikel 25 van de Wet op de ondernemingsraden.

<sup>15</sup> Artikel 3.1.5, eerste lid, van het Besluit veiligheidsregio's.

<sup>16</sup> Het Veiligheidsberaad wordt gevormd door de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's.





uniformiteit deze twee voorwaarden nader uitgewerkt in het landelijk kader Uitrust op Maat (hierna: UoM).

Voor het niveau van brandweezorg aan de burger volgt uit UoM dat bij een 'maatgevend incident' (binnenbrand woning) ten minste de 'slagkracht van een TS6' ter plaatse moet komen, eventueel in een 'samengestelde vorm' (bijvoorbeeld een TS4, aangevuld met een andere TS4). Daarbij geldt als opkomsttijd van de samengestelde eenheid bij een incident het moment dat deze 'slagkracht' compleet ter plaatse is. Indien het eerste voertuig het incident geheel kan afhandelen geldt de opkomsttijd van dat voertuig als opkomsttijd van het incident. Om een gelijkwaardig niveau van brandweezorg aan de burger te leveren zou de samengestelde eenheid daarom niet later dan voorheen een TS6 bij het incident mogen zijn.

De in het toetsingskader geformuleerde toetspunten 9 tot en met 15 zijn gebaseerd op dit wettelijk kader.

### Bevindingen

Verreweg de meeste basisbrandweereenheden in de regio's zijn TS6'en, zoals bedoeld in het Bvr. In negentien veiligheidsregio's heeft het bestuur een besluit genomen om daarnaast een afwijkende voertuigbezetting te kunnen toepassen. In drie andere regio's heeft het bestuur besloten tot een (zeer) beperkte toepassing van een afwijkende voertuigbezetting, bijvoorbeeld alleen in de zomer in een beperkt gebied of enkel indien er structurele paraatheidsproblemen zijn ontstaan. Bij de bestuursbesluiten zijn de ondernemingsraden betrokken. In twee veiligheidsregio's is hierover geen expliciet bestuursbesluit genomen, maar wordt 'onderbezet uitrusten' (onder strikte voorwaarden) wel toegestaan en één veiligheidsregio onderzoekt momenteel in een pilot of 'variabele voertuigbezetting' een meerwaarde biedt.

De tankautospuut bemand met vier personen (hierna: TS4) is de afwijkende voertuigsamenstelling die het meest voor komt. Enkele veiligheidsregio's kennen ook de TS2, de SIV (Snel Interventievoertuig) of de SIE (Snelle Interventie-eenheid). Dit zijn veelal kleinere uitrustvoertuigen, bemand met twee brandweermensen. De belangrijkste redenen voor het invoeren van variabele voertuigbezetting zijn de afnemende beschikbaarheid van brandweervrijwilligers en de behoefte aan flexibiliteit in het uitrustsysteem (voor kleinere incidenten hoeft niet altijd een TS6 te worden gealarmeerd).

Om te bepalen of ook aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel geen afbreuk wordt gedaan, kijkt de Inspectie naar de organisatie van de veiligheid en de opleiding en oefening van het personeel dat dienst doet op eenheden met een afwijkende samenstelling. Daarbij betreft de Inspectie ook de mening van het personeel dat wordt ingezet op afwijkende voertuigbezettingen. De Inspectie onderzocht dit door middel van een internet-enquête onder het gehele brandweerpersoneel dat dienst doet op een van de basisbrandweereenheden in Nederland. Voor de belangrijkste resultaten uit de personeelsenquête, zie hoofdstuk 2.2.1 (bij toetspunt 11). Alle resultaten van de personeelsenquête zijn opgenomen in een apart document in de bijlagen bij dit rapport.

De 22 regio's die hebben besloten tot het toepassen van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden maken hiervan in de praktijk in meer of mindere mate gebruik. Al deze regio's onderkennen het belang van de veiligheid van het personeel daarbij. Dit wordt bevestigd door de ondernemingsraden.



## Analyse van de bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat alle regio's de slagkracht van een TS6 ter plaatse sturen. Hiermee voldoen zij aan het kader UoM dat stelt dat bij een maatgevend incident ten minste de slagkracht van een TS6 ter plaatse moet komen. De samengestelde eenheid is echter vaak later bij het incident dan voorheen een TS6. Hoewel de eerste eenheid (veelal een TS4) meestal sneller bij het brandadres blijkt te zijn dan voorheen de TS6, arriveert de tweede eenheid (die de slagkracht van de TS6 completeert) vaak later. Echter, de eerste eenheid blijkt in veel gevallen in staat te zijn het incident zelfstandig af te handelen. In sommige gevallen kan dit dus leiden tot een betere brandweezorg aan de burger, in andere gevallen mogelijk tot een lichte aantasting daarvan.

Een afwijkende voertuigbezetting leidt tot andere werkzaamheden in de uitvoering en veelal tot wijziging van de risico's daarbij. Dit dient zo spoedig mogelijk na invoering van de afwijkende voertuigbezetting inzichtelijk te worden gemaakt door middel van een specifieke Risico-inventarisatie en -evaluatie (hierna: RI&E).<sup>17</sup> Deze dient te worden getoetst door een arbodeskundige en te leiden tot een Plan van Aanpak om de risico's te vermijden of te beperken. Dit Plan van Aanpak dient geheel te worden uitgevoerd. Tevens dient het personeel dat wordt ingezet op een afwijkende voertuigbezetting hiervoor specifiek opgeleid en geoefend te zijn.<sup>18</sup>

De Inspectie constateert verschillen in de stappen die de regio's momenteel hebben gezet in de borging van de veiligheid van het personeel. Het moment van toepassing van afwijkende voertuigbezetting speelt hierbij een rol. Daarnaast is de ene regio voortvarender dan de andere. Vijf regio's hebben inmiddels alle stappen gezet en zij laten zien dat het optreden met een afwijkende voertuigbezetting mogelijk is op een manier waarbij de veiligheid van het personeel geborgd is. De Inspectie zal erop toezien dat ook de overige regio's de hun resterende stappen nog geheel afronden binnen twee jaar na invoering van een afwijkende voertuigbezetting. Alle regio's hebben dit dus uiterlijk eind 2019 afgerond en waar mogelijk eerder.

Uit de gehouden personeelsenquête blijkt dat 53% van de respondenten die meestal dienst doen op een afwijkende voertuigbezetting, aangeeft daarvoor een aanvullende opleiding te hebben gehad en 50% aangeeft daarvoor speciaal te oefenen. Deze percentages variëren naar gelang de soort van afwijkende voertuigbezetting. Bij de TSFlex zijn zij het laagst, bij de TS2/SIV het hoogst. Van de respondenten die zowel een aanvullende opleiding hebben gehad als daarvoor speciaal oefenen, vindt 85% dat zij daardoor voldoende zijn voorbereid op de inzet met deze voertuigbezettingen. Van deze respondenten vindt een meerderheid (54%) dat de inzet met een afwijkende voertuigbezetting minstens even veilig is als die met een TS6. Van de respondenten die geen aanvullende opleiding hebben ontvangen en ook niet speciaal oefenen voor de inzet met een afwijkende voertuigbezetting, vindt maar een zeer klein deel dat deze inzet minstens even veilig is als die met een TS6. Dit onderstreept het belang van specifieke opleidingen en oefeningen.

Evenals bij het onderwerp opkomsttijden stelt de Inspectie vast dat in de meeste regio's een deugdelijke evaluatie van het besluit tot toepassing van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden ontbreekt. Daardoor hebben de

<sup>17</sup> Zoals bedoeld in artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet.

<sup>18</sup> Zoals bedoeld in artikel 8 van de Arbeidsomstandighedenwet.



veiligheidsregio's onvoldoende inzicht of de toepassing van een afwijkende voertuigbezetting leidt tot het resultaat dat met het besluit werd beoogd, namelijk een gegarandeerde uitruk of de gewenste flexibiliteit in het uitrukstelsel.

### **Conclusie samenstelling van basisbrandweereenheden**

Toepassing van een afwijkende voertuigsamenstelling is inmiddels in een groot aantal veiligheidsregio's gebruikelijk. In sommige gevallen kan dit leiden tot een betere brandweezorg aan de burger, in andere gevallen mogelijk tot een lichte aantasting daarvan.

Ten tijde van het onderzoek hebben nog niet alle veiligheidsregio's de noodzakelijke stappen gezet of afgerond om de veiligheid van het brandweerpersoneel te borgen. Hierbij speelt het moment waarop zij zijn overgegaan tot toepassing van een afwijkende voertuigbezetting een rol. Vijf veiligheidsregio's hebben inmiddels wel het gehele traject doorlopen. Zij laten met de daarin genomen maatregelen zien dat toepassing van afwijkende voertuigbezetting niet leidt tot aantasting van de veiligheid van het personeel.

De veiligheidsregio's hebben momenteel onvoldoende inzicht of de toepassing van een afwijkende voertuigbezetting leidt tot het resultaat dat bij het besluit tot invoering werd beoogd.

## **Beschikbaarheid van brandweerpersoneel**

De Wvr en het Bvr stellen geen eisen aan de beschikbaarheid van brandweerpersoneel. De in het toetsingskader geformuleerde toetspunten 16 tot en met 19 zijn daarom inventariserend van aard. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio's hierop niet, maar brengt wel in beeld waarnaar volgens de Inspectie aandacht dient uit te gaan.

Een belangrijke voorwaarde om zowel aan de vastgestelde opkomsttijden als de samenstelling van de basisbrandweereenheden te voldoen is de beschikbaarheid van voldoende brandweerpersoneel. Uit het onderzoek blijkt dat de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers is afgenomen wat effecten kan hebben op een snelle en effectieve brandweezorg aan de burger. In de gehouden interviews werden de veranderde besteding van vrije tijd, het niet meer werkzaam zijn in de woonplaats en het niet meer levenslang brandweervrijwilliger zijn als belangrijke oorzaken genoemd. Niet het aantal vrijwilligers, maar hun individuele beschikbaarheid voor de brandweer neemt volgens de veiligheidsregio's af. Het 'belevingsonderzoek'<sup>19</sup> van het Veiligheidsberaad waarvan het eerste deel (het landelijk beeld) in oktober 2017 ter beschikking is gesteld aan de veiligheidsregio's ter nadere duiding, kan uitsluitsel geven op de achterliggende oorzaken.

Naast een uitbreiding van de werving van vrijwilligers maakt de toepassing van een afwijkende voertuigbezetting deel uit van de maatregelen die de veiligheidsregio's hebben genomen om de verminderde beschikbaarheid op de korte termijn op te

<sup>19</sup> Onderzoek Brandweerstatistiek en beleving brandweerpersoneel. Opdracht verstrekt door het Veiligheidsberaad in maart 2016, eerste resultaten aan de veiligheidsregio's ter beschikking gesteld in oktober 2017.



vangen. Dit blijkt de problemen met de beschikbaarheid niet geheel op te kunnen lossen. Waar dit niet toereikend is zijn veiligheidsregio's soms genoodzaakt posten (voor een deel van de dag) buiten dienst te stellen, wat extra negatieve effecten heeft op de opkomsttijden in het verzorgingsgebied.

Vrijwel alle veiligheidsregio's leggen de verantwoordelijkheid voor de actuele beschikbaarheid neer bij de postcommandanten. Deze hebben zicht op de actuele beschikbaarheid en gebruiken daarbij verschillende (technische) hulpmiddelen. De postcommandanten zijn ook bevoegd beheersingsmaatregelen te treffen om problemen in de beschikbaarheid op te lossen. Dit kan onder andere door gebruik te maken van een flexibel planning- en roostersysteem, piketroosters te hanteren, flexibele ploegen in te zetten en vrijwilligers incidenteel te kazerner.

Het zicht op de ontwikkelingen op de langere termijn blijft in de meeste veiligheidsregio's veelal beperkt tot overzichten van de leeftijdsopbouw van het personeel en de op basis hiervan te verwachten uitstroom.

Informatie-uitwisseling over de beschikbaarheid van het brandweerpersoneel vindt doorgaans plaats met de lokale burgemeesters en niet met het algemeen bestuur (als verantwoordelijk bestuursorgaan van de veiligheidsregio).

### **Conclusie beschikbaarheid brandweerpersoneel**

In alle veiligheidsregio's is sprake van een afnemende beschikbaarheid van brandweervrijwilligers. De hierop genomen maatregelen lossen dit probleem niet volledig op. Dit kan leiden tot risico's voor een snelle en effectieve brandweezorg. De regio's brengen nog onvoldoende in beeld wat de reikwijdte is van dit probleem en tot welke consequenties dit kan leiden.

## **Aanbevelingen**

In de conclusies op de onderwerpen in dit onderzoek signaleert de Inspectie JenV elementen in de repressieve brandweezorg die (soms dringend) aandacht en/of verbetering behoeven. Daarbij geldt dat de onderwerpen van het onderzoek (opkomsttijden, samenstelling van basisbrandweereenheden en beschikbaarheid personeel) niet afzonderlijk zijn te beschouwen. Zij zijn wederzijds afhankelijk van elkaar en vormen tezamen de 'slagkracht' die de brandweer moet kunnen leveren in relatie tot de risico's van de object in het verzorgingsgebied. 'Slagkracht' betreft de samenhang tussen de opkomsttijd en de samenstelling van de eenheden die binnen die opkomsttijd aanwezig moeten zijn om een effectief brandweeroptreden bij een bepaald risico te waarborgen. De conclusies op de onderwerpen dienen dan ook in deze samenhang te worden beschouwd.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat, op één uitzondering na, de vastgestelde opkomsttijden niet worden gehaald. Dit geldt zowel voor de veiligheidsregio's die de Bvr-tijdnormen als opkomsttijden hanteren als voor de regio's die daarvan gemotiveerd afwijken. Het kan echter niet de bedoeling van de wetgever zijn dat het in de praktijk wel of niet halen van de vastgestelde opkomsttijden een vrijblijvende kwestie is. De regio's dienen zich naar oordeel van de Inspectie in te spannen om de gerealiseerde opkomsttijden beter te laten



aansluiten bij de vastgestelde opkomsttijden. Dit kan door de gerealiseerde tijden te verbeteren of door opkomsttijden vast te stellen die realistisch haalbaar zijn en hierbij de risicobeperkende maatregelen die worden getroffen te betrekken. De regio's maken in dat verband onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die het Bvr hun daartoe biedt.

Als gevolg van de aanbeveling van de Inspectie uit 2012 dat de brandweezorg als geheel dient te worden beschouwd en aan modernisering toe is, zijn de opkomsttijden van de brandweer al enkele jaren onderwerp van gesprek tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en het brandweerveld. Momenteel is een wijziging van het Bvr in voorbereiding. De Inspectie beveelt in dat verband aan hierbij tevens de samenhang tussen de opkomsttijden en de samenstelling van eenheden te betrekken. De regio's spreken nadrukkelijk de behoefte uit aan spoedige wijziging van het Bvr. De Inspectie beveelt dan ook aan hieraan met voortvarendheid invulling te geven.

De veiligheidsregio's dienen in de tussentijd de bestuurlijke informatievoorziening, waaronder die over opkomsttijden, wel te verbeteren, zodat het algemeen bestuur invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid voor de brandweezorg in de veiligheidsregio en zich daarover op transparante wijze kan verantwoorden.

Voor wat betreft de veiligheid van het personeel bij de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden is de Inspectie van oordeel dat de besturen van de veiligheidsregio's stappen moeten ondernemen om de praktijk in overeenstemming te brengen met de geldende wet- en regelgeving. Een groot aantal veiligheidsregio's past variabele voertuigbezetting toe, terwijl (nog) niet alle stappen in het borgen van de veiligheid van het personeel zijn gezet. De Inspectie erkent de wens en de noodzaak tot een meer flexibele inzet van brandweereenheden, maar de veiligheid van het brandweerpersoneel mag hieraan niet ondergeschikt worden gemaakt. Uit het onderzoek komt naar voren dat alle veiligheidsregio's de veiligheid en gezondheid van het personeel hoog in het vaandel hebben. Zij dienen daarom de RI&E's die zijn toegespitst op de toepassing van variabele voertuigbezetting met voortvarendheid af te ronden en het personeel specifiek op te leiden en te beoefenen. De Inspectie zal erop toezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Verder is de Inspectie van oordeel dat de beschikbaarheid van de brandweervrijwilligers hoog op de politieke en bestuurlijke agenda moet worden geplaatst, omdat een afname daarvan directe effecten kan hebben op de brandweezorg aan de burger door langere opkomsttijden en verminderde voertuigbezettingen. De veiligheidsregio's dienen sterker dan voorheen in te zetten op modern vrijwilligersmanagement met een op de regionale situatie afgestemde mix van maatregelen om de negatieve effecten op de brandweezorg aan de burgers te keren.

Op basis van het onderzoek en bovenstaande overwegingen komt de Inspectie Justitie en Veiligheid tot de volgende aanbevelingen:



### **1. Aan de minister van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's**

- a. Zet de wijziging van het stelsel over opkomsttijden en voertuigbezetting in het Besluit veiligheidsregio's voortvarend door en bewerkstellig daarmee dat de doelstellingen van het Besluit veiligheidsregio's worden bereikt. Betrek hierbij de relatie tussen de risico's van de objecten in de regio en de daarvoor benodigde slagkracht van de brandweer.
- b. Plaats de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers hoog op de agenda om negatieve effecten op de brandweezorg als gevolg van de afname in de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers te keren. Betrek hierbij de uitkomsten van het belevingsonderzoek van het Veiligheidsberaad.

### **2. Aan de besturen van de veiligheidsregio's**

- a. Breng de RI&E's die zijn toegespitst op de inzet met een afwijkende voertuigbezetting zo spoedig mogelijk op orde en rond deze geheel af.
- b. Leid het gehele personeel dat wordt ingezet op eenheden met een afwijkende samenstelling hiervoor op en beoefen hun daarop.
- c. Verbeter de bestuurlijke informatievoorziening over opkomsttijden, voertuigbezetting en beschikbaarheid van brandweervrijwilligers zodat het algemeen bestuur invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid voor de brandweezorg in de veiligheidsregio en zich daarover op transparante wijze kan verantwoorden.



# 1

## Inleiding

### Aanleiding

De brandweer komt regelmatig in het nieuws. Dit zijn niet altijd positieve berichten. Soms is er, meestal na afloop van incidenten, kritiek op het beschikbare aantal brandweermensen, dat de brandweer te laat ter plaatse was of dat de inzet onveilig zou zijn verlopen.

Deze berichten waren, in combinatie met signalen uit het veld, in 2016 aanleiding voor de Inspectie Justitie en Veiligheid om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de repressieve brandweezorg in de veiligheidsregio's is ingericht. Daarbij keek de Inspectie niet uitsluitend naar de uitvoering. Ook de wijze waarop de bestaande wet- en regelgeving hieraan richting geeft maakte deel uit van het onderzoek. Dit landelijk onderzoek is voorafgegaan door een quickscan naar de repressieve brandweezorg in de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. De resultaten van de quickscan zijn geïntegreerd in het regiobeeld Gooi en Vechtstreek en niet verwerkt in een afzonderlijk rapport.

### Doel- en probleemstelling

Met dit onderzoek wil de Inspectie JenV vaststellen in hoeverre de inrichting van de repressieve brandweezorg in de veiligheidsregio's voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. Daarom onderzoekt de Inspectie JenV de geplande inrichting van de repressieve brandweezorg (dat wat in plannen vastligt) en de feitelijke uitwerking daarvan. Van zowel de geplande inrichting als de feitelijke uitwerking toetst de Inspectie JenV in hoeverre deze aan de wet- en regelgeving voldoet.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt daarmee als volgt:

**'In welke mate voldoet de geplande inrichting van de repressieve brandweezorg en de feitelijke uitwerking daarvan in elke veiligheidsregio aan de geldende wet- en regelgeving?'**

### Afbakening

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de inrichting van de repressieve brandweezorg in de veiligheidsregio's. Of en hoe deskundig en effectief een brand wordt bestreden - een belangrijk onderdeel van de repressieve brandweezorg - maakt geen deel uit van dit onderzoek.



## Onderzoeksvragen

De vraagstelling en de afbakening geven aanleiding tot de volgende deelvragen:

1. Heeft de veiligheidsregio conform de Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) de opkomsttijden voor de brandweer in de regio vastgesteld en vastgelegd in een beleidsplan (het 'Dekkingsplan brandweer')?
2. In welke mate voldoen de vastgestelde opkomsttijden aan het Besluit veiligheidsregio's (hierna: Bvr) of aan de Handreiking<sup>20</sup> van de minister van Veiligheid en Justitie daarover? Indien opkomsttijden zijn vastgesteld die afwijken van de in het Bvr genoemde tijdnormen, zijn dit dan generieke afwijkingen die gelden voor de gehele veiligheidsregio of specifieke afwijkingen voor bepaalde gebieden in de veiligheidsregio en welke motivering ligt aan het hanteren van afwijkende opkomsttijden ten grondslag? Past de afwijking binnen de in de Handreiking beschreven werkwijze?
3. Heeft de veiligheidsregio inzicht in de mate waarin de brandweer aanwezig is binnen de in het dekkingsplan vastgestelde opkomsttijden en in welke mate voldoen de feitelijke gerealiseerde opkomsttijden aan het Bvr of aan de door het bestuur vastgestelde opkomsttijden?
4. Hoe heeft de veiligheidsregio de samenstelling van de basisbrandweereenheden in de regio vastgesteld en vastgelegd in een dekkingsplan brandweer en in welke mate voldoet deze vastgestelde samenstelling van de basisbrandweereenheden aan het Bvr en het landelijk kader Uitruk op Maat (hierna: UoM). In welke mate voldoen de werkelijke samenstellingen van de brandweereenheden aan het Bvr of aan het landelijk kader UoM en is dit in overeenstemming met het dekkingsplan?
5. Hoe heeft de veiligheidsregio de beschikbaarheid van voldoende geschikt personeel voor de in te zetten voertuigen geborgd?

## Aanpak van het onderzoek

De Inspectie stelde ten behoeve van de operationalisering van het onderzoek een toetsingskader<sup>21</sup> op. Dit beschrijft negentien toetspunten en de daarop van toepassing zijnde normen waarop de Inspectie de veiligheidsregio's beoordeelt. De Inspectie hanteert voor de normen zoveel mogelijk de bestaande wet- en regelgeving op deze punten. Waar formele regelgeving niet aanwezig is, sluit de Inspectie zoveel mogelijk aan op de bestaande praktijken in het veld (zoals brancherichtlijnen) en de beginselen van behoorlijk bestuur. Voor een beperkt aantal toetspunten formuleert de Inspectie zelf een 'norm' die beschrijft op welke wijze de Inspectie dat toetspunt beschouwt. De Inspectie heeft het toetsingskader besproken met vertegenwoordigers uit het veld.

Ter beoordeling van een veiligheidsregio op deze toetspunten zijn de relevante documenten opgevraagd en zijn interviews gehouden met een aantal functionarissen in de regio. Dit zijn veelal de verantwoordelijk leidinggevend en op de verschillende onderwerpen, maar ook de voorzitter van de ondernemingsraad van de veiligheidsregio.

De bevindingen die blijken uit de documenten en de interviews zijn ter verificatie op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de betreffende commandant brandweer. Na eventuele aanpassing zijn de bevindingen verwerkt in een regiobeeld. Elk regiobeeld

<sup>20</sup> Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivering in dekkingsplannen, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2012.

<sup>21</sup> [Inrichting repressieve brandweezorg in elke veiligheidsregio - Toetsingskader](#)





is door het Hoofd van de Inspectie JenV besproken met de voorzitter van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio en de commandant brandweer.

Een bijzonder aspect van het onderzoek betreft een personeelsenquête die is uitgezet onder alle brandweermensen die dienst doen op een basisbrandweereenheid. Doel daarvan is om mede te bepalen of aan een belangrijke voorwaarde bij het toepassen van variabele voertuigbezetting in de regio's wordt voldaan, namelijk dat aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel geen afbreuk wordt gedaan. De enquête is uitgezet onder 22.494 brandweermensen waarvan er 9.504 de enquête hebben ingevuld, een respons van 42%. De respons per regio varieert van 29% tot 55%. Per regio, maar ook voor het geheel is daarmee sprake van een representatief beeld. De resultaten van de enquête zijn weergegeven in een afzonderlijk document in de bijlagen bij dit rapport.



# 2

## Bevindingen en analyse

Dit hoofdstuk bevat het algemene beeld dat is samengesteld uit de belangrijkste bevindingen op de toetspunten in de 25 regiobeelden. Bij elk onderwerp van het onderzoek (opkomsttijden, samenstelling basisbrandweereenheden en beschikbaarheid brandweerpersoneel) wordt het wettelijk kader beschreven. Vervolgens worden de toetspunten weergegeven die op het betreffende onderwerp van toepassing zijn met daarbij de bevindingen daarop. Tevens is per onderwerp een historisch overzicht opgenomen van de ontwikkelingen die daarin gedurende de jaren hebben plaatsgevonden, veelal in de vorm van documenten die daarop betrekking hebben.

De Inspectie betreft het wettelijk kader, de bevindingen op de toetspunten en het historisch overzicht in een analyse op het betreffende onderwerp. Deze analyses bieden aanknopingspunten voor verbeteringen.

### 2.1 Opkomsttijden

#### 2.1.1 Wettelijk kader

Artikel 14 van de Wvr schrijft voor dat het bestuur van een veiligheidsregio de voor de brandweer geldende opkomsttijden vastlegt in een beleidsplan. Dit wordt nader uitgewerkt in het Bvr. De daarin gestelde eisen hebben als doel '(...) een hoger veiligheidsniveau te bereiken en uniformiteit bij het leveren van bijstand te waarborgen'<sup>22</sup>. Uit het Bvr volgt dat het bestuur bij het vaststellen van de opkomsttijden de in artikel 3.2.1 van het Bvr genoemde tijdnormen dient te hanteren. Het Bvr biedt het bestuur de mogelijkheid voor bepaalde locaties gemotiveerd af te wijken van de Bvr-tijdnormen, waarbij de vastgestelde opkomsttijd niet hoger mag zijn dan achttien minuten (artikel 3.2.1, tweede en derde lid, Bvr). De Nota van Toelichting bij het Bvr stelt ten aanzien van deze afwijkingsbevoegdheid: '*het bestuur heeft de bevoegdheid om andere tijden vast te stellen als de kosten-batenafweging, rekening houdend met het risicoprofiel, daartoe aanleiding geeft*'.

---

<sup>22</sup> Paragraaf 1, Nota van Toelichting bij Besluit veiligheidsregio's.



Om tegemoet te komen aan klachten van de veiligheidsregio's over de administratieve last om per locatie de afwijkingen van de Bvr-tijdnormen te motiveren, is in 2012 door de minister van Veiligheid en Justitie de 'Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivatie in dekkingsplannen' vastgesteld. Veiligheidsregio's die willen afwijken van de Bvr-tijdnormen dienen per gemeente(deel) alle opkomsttijden grafisch weer te geven. Voor alle 'markante objecten' waarvan de tijdnormen wordt overschreden, moet de afwijking per object gemotiveerd worden. Per gemeente(deel) moeten daar bovenop per objectsoort (gebruiksfunctie) de afwijkingen en motivatie worden gemeld.

Het bestuur zorgt daarnaast voor een sluitende registratie van de gerealiseerde opkomsttijden (artikel 3.2.3 Bvr). Uit de Nota van Toelichting volgt dat deze registratie '(...) input [kan] 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'.<sup>23</sup>

De in het toetsingskader geformuleerde toetspunten 1 tot en met 8 zijn gebaseerd op dit wettelijk kader.

## 2.1.2 Bevindingen op de toetspunten

### Toetspunt 1

De veiligheidsregio beschikt over een actueel dekkingsplan

#### Bevindingen

Alle regio's beschikken over een actueel dekkingsplan of zijn vergevorderd in het actualiseren daarvan. In 21 regio's is het dekkingsplan niet ouder dan vier jaar. In de overige vier regio's is men ver in het actualiseren daarvan. Vrijwel alle dekkingsplannen zijn gebaseerd op een brandrisicoprofiel.

### Toetspunt 2

De veiligheidsregio beschikt over een actueel brandrisicoprofiel

#### Bevindingen

Alle regio's beschikken over een brandrisicoprofiel. Een standaard voor het opstellen of voor de verschijningsvorm van het brandrisicoprofiel is er niet. Daarom variëren de aangetroffen brandrisicoprofielen sterk van vorm en inhoud. In sommige regio's zijn zij zeer elementair en bevatten zij slechts een overzicht van de objecten en objectsoorten. Deze brandrisicoprofielen worden ook maar beperkt gemonitord op veranderingen. In andere regio's zijn de brandrisicoprofielen uitgebreider en bevatten soms ook een weging van de risico's. In dertien regio's bevatten de brandrisicoprofielen een overzicht van de zogeheten 'markante objecten'.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-255.html#d12827e2430>

<sup>24</sup> 'Markante objecten' is een term uit de Handreiking van de minister van Veiligheid en Justitie waaronder in elk geval de inrichtingen worden verstaan die vallen onder de werking van het Besluit Risico's Zware Ongevallen en de inrichtingen die gebruiksvergunningplichtig zijn.



Sommige regio's monitoren de veranderingen in het brandrisicoprofiel vrijwel continu, zodat de effecten voor de repressieve organisatie (zoals in de kazernevolgordetabel) direct zichtbaar worden.

### Toetspunt 3

De veiligheidsregio verstrekt het bestuur een overzicht (bijvoorbeeld in het dekkingsplan) van de berekende opkomsttijden van basisbrandweereenheden en redvoertuigen voor de objecten en objectsoorten

#### Bevindingen

21 van de 25 veiligheidsregio's verstrekken het bestuur grafische overzichten van de berekende opkomsttijden van de basisbrandweereenheden en redvoertuigen voor de verschillende objectsoorten uit het Bvr. Veelal bevatten de overzichten ook de opkomsttijden voor de hulpverleningsvoertuigen en andere bijzondere brandweereenheden. Het bestuur ontvangt deze overzichten meestal als deel van het bestuurlijk besluitvormingsproces tot vaststelling van het dekkingsplan.

### Toetspunt 4

De veiligheidsregio verstrekt het bestuur een overzicht van de berekende overschrijdingen van de tijdnormen uit het Bvr

#### Bevindingen

Een meerderheid van de regiobesturen (20 van de 25) heeft zicht op de gebieden en objecten waar de Bvr-tijdnormen volgens de berekeningen worden overschreden. Op basis hiervan kunnen de besturen in staat worden gesteld een besluit te nemen over de vast te stellen opkomsttijden voor de brandweereenheden.

### Toetspunt 5

Het bestuur besluit gemotiveerd tot acceptatie van de berekende overschrijdingen en/of stelt afwijkende opkomsttijden vast

#### Bevindingen

In alle veiligheidsregio's worden de tijdnormen uit het Bvr overschreden. De mate waarin is zeer uiteenlopend. De veiligheidsregio's gaan hier zeer divers mee om.

Acht regio's stellen voor de brandweereenheden opkomsttijden vast die afwijken van de Bvr-tijdnormen, maar overschrijden ook deze in meer of mindere mate. Slechts één regio heeft opkomsttijden vastgesteld voor alle objecten in de regio die door de brandweereenheden ook kunnen worden behaald.

Bij vaststelling van afwijkende opkomsttijden hanteren de meeste regio's de Handreiking bij de motivering van het besluit daartoe. In een enkel geval worden daarbij niet alle stappen uit de systematiek van de Handreiking exact gevolgd. Regio's wijzen de grote administratieve last die dat (nog steeds) met zich meebrengt aan als reden daarvan.



Zeventien regio's hanteren voor de opkomsttijden de Bvr-tijdnormen en accepteren de berekende overschrijdingen daarop. In veertien regio's besluit het bestuur daarbij tot het nemen van (veelal generieke risicobeperkende) maatregelen (zoals het stimuleren van het gebruik van rookmelders en het geven van voorlichting op brandpreventief gebied) als 'compensatie' van de overschrijdingen van de vastgestelde opkomsttijden.

#### **Toetspunt 6**

De veiligheidsregio verstrekt het bestuur overzicht(en) van de feitelijke opkomsttijden en de voortgang van de genomen maatregelen

#### **Bevindingen**

15 van de 25 veiligheidsregio's informeren hun bestuur actief over de feitelijke opkomsttijden. Dit gebeurt op wisselende manieren, soms in grote lijnen, soms zeer gedetailleerd. Veertien regio's informeren hun bestuur ook over de voortgang van de genomen (risicobeperkende) maatregelen. Twaalf veiligheidsregio's informeren hun bestuur jaarlijks over de feitelijke opkomsttijden voor het maatgevend incident 'binnenbrand woning' en twee andere regio's doen dat ook, maar niet jaarlijks.

#### **Toetspunt 7**

De veiligheidsregio analyseert de feitelijke opkomsttijden en de resultaten van de genomen maatregelen

#### **Bevindingen**

Van de 25 veiligheidsregio's voltooien er slechts acht de gehele Plan-Do-Check-Act-cyclus (hierna: PDCA-cyclus), zowel op het gebied van opkomsttijden als de genomen risicobeperkende maatregelen. Het merendeel van de regio's analyseert wel de opkomsttijden, maar slechts acht doen dat ook voor de risicobeperkende maatregelen. De uitvoering en diepgang van de analyses verschilt per regio.

#### **Toetspunt 8**

Het bestuur besluit over de voorstellen tot verdere verbetering/optimalisering

#### **Bevindingen**

De acht regio's die de PDCA-cyclus afronden leggen ook voorstellen voor aan het bestuur ter verbetering daarvan. In drie van deze regio's bevatten de besluiten geen overwegingen die tot deze besluiten hebben geleid.

### **2.1.3 Historisch perspectief**

Het onderstaande overzicht bevat de documenten waarin de (aanbevolen) opkomsttijden voor de brandweer in Nederland zijn opgenomen, vanaf 1966 tot heden. In het overzicht is tevens een tussenvonnissen opgenomen van de rechtbank



Amsterdam uit 2002 dat belangrijk is voor de status van de 'informele regelgeving' in al deze documenten voordat in 2010 het Besluit veiligheidsregio's verscheen.

### **1966 - Richtlijnen Materieels- en Personeelssterkte Gemeentelijke Brandweer**

Tijdnormen voor opkomsttijden van de brandweer worden voor het eerst genoemd in 1966 in de (vrijwel rechtstreeks uit Engelse richtlijnen vertaalde) 'Richtlijnen Materieels- en Personeelssterkte Gemeentelijke Brandweer' (hierna: Richtlijnen) van de toenmalige Inspectie voor het Brandweezwesen. Daarin werden verzorgingsgebieden van gemeentelijke brandweren ingedeeld in een van de risicogebieden A (zeer hoog risico in oude havengebieden) tot en met F (landelijke bebouwing) en werd op basis daarvan het algemeen risicobeeld van een gemeente bepaald. Dit gaf aan met hoeveel blusvoertuigen de brandweer binnen respectievelijk 6 of 8 minuten ter plaatse moest kunnen zijn. Bijvoorbeeld bij een algemeen risicobeeld C diende een eerste blusvoertuig binnen 6 en een tweede binnen 8 minuten ter plaatse te zijn (in de gehele gemeente). Slechts voor het risicogebied F werd een opkomsttijd van 15 minuten gehanteerd. Vermeldenswaard is dat moderne woongebieden werden ingedeeld in risicogebied E en dat daarvoor een opkomsttijd met één blusvoertuig binnen acht minuten ter plaatse moest zijn (dit wijkt niet sterk af van de tijdnormen in het huidige Bvr). In 1966 waren 'autospuiten lage druk' altijd bemand met minimaal negen brandweerlieden. Later kwamen er andere voertuigen met een bemanning van minimaal zes brandweermensen.

### **1992 - Handleiding Brandweezorg**

In 1992 verscheen de Handleiding Brandweezorg (hierna: Handleiding). Daarin werd een onderbouwd verband gelegd tussen het gevaar dat personen (met een kans op ernstige verwondingen of overlijden) en (belendende) objecten (met een kans op schade) liepen als gevolg van een brand in een object en wat er nodig was aan slagkracht door de brandweer (in termen van opkomsttijden en aantal voertuigen) om dit te voorkomen of te beperken. De prestatie werd berekend op wijkniveau.

Evenals bij de eerdergenoemde Richtlijn bleef de slagkracht niet beperkt tot de opkomsttijd voor alleen het eerste voertuig, maar werd ook het tweede en soms derde voertuig in de slagkracht meegenomen. De Handleiding werd ondersteund door een computerprogramma (een noviteit in die tijd) dat gemeentelijke brandweerkorpsen kon helpen met het verkrijgen van inzicht in de (berekende) prestaties van de brandweer en gemeentebesturen kon helpen met besluitvorming hierover. De Handleiding kreeg in 1996 een 'Aanvulling technische hulpverlening' waarmee de aanbevolen slagkracht voor deze brandweertaak kon worden bepaald.

### **2002 – Tussenvonnis rechtbank Amsterdam**

De genoemde Richtlijnen, Handleiding en Leidraad waren, hoewel zij alle drie waren opgesteld in nauwe samenwerking met- en uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken, geen wettelijke standaard voor de kwaliteit van de brandweezorg. Echter, in een tussenvonnis in een civiele rechtszaak tegen de gemeente Hilversum, oordeelde de rechter dat de gemeente *'toerekenbaar onzorgvuldig is geweest in de naleving van de voor de uitvoering van haar publieke taak geldende norm'*. Dit betrof de 'aanbevolen' opkomsttijdnorm van 8 minuten voor het betreffende gebied dat in het verzorgingsgebied van een vrijwillige post was gelegen. Doordat deze, vanwege onderbezetting, niet kon uitrukken oordeelde de rechter dat de beroepsbezetting uit de hoofdpost in beginsel binnen de



genoemde 8 minuten bij het brandadres had moeten kunnen zijn en dat de organisatie van de brandweezorg in deze gemeente daarop ingericht had moeten zijn. De rechter merkte daarmee de 'informele regelgeving' in de Handleiding aan als juridisch toetskader voor de beoordeling van het handelen van de overheid op dit gebied. Vele gemeentebesturen hebben zich daarna sterker gericht op het voldoen aan deze informele regelgeving.

### **2006 - Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg**

De opvolger van de Handleiding was de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg uit 2006 (hierna: Leidraad). Deze borduurde voort op het gedachtegoed uit de Handleiding: het risico vormt de basis voor de benodigde slagkracht (opkomsttijden en aantal voertuigen) van de brandweer. De Leidraad ging hier ook van uit en verfijnde het risico door dit te benoemen per soort object. Verregaande automatisering zorgde ervoor dat precies kon worden berekend in hoeveel procent van de gevallen de brandweer ter plaatse kon zijn binnen de aanbevolen opkomsttijd voor alle objecten in een gebied (regio of gemeente) en hoe ernstig de overschrijdingen daarvan waren.

Hoewel zowel de Richtlijnen als de Handleiding al opmerkingen bevatten over het niet in alle gevallen kunnen voldoen aan de aanbevolen opkomsttijden gaat de Leidraad daarin een stap verder. De Leidraad beoordeelt de brandweezorg als 'voldoende' indien minimaal 80% van de objecten binnen de aanbevolen opkomsttijd kan worden bereikt en 95% van de objecten binnen de opvolgende tijdsnorm (bijvoorbeeld binnen 10 minuten als de oorspronkelijk tijdsnorm 8 minuten bedraagt). De overige 5% dient in elk geval binnen een maximale opkomsttijd van 18 minuten te worden bereikt om de brandweer nog enige kans te bieden om een inzet te kunnen plegen die de brand beperkt voordat deze buiten het eigen compartiment kan treden. Daarnaast rekent men in de Leidraad met een overschrijdingspercentage waarin de aantallen overschrijdingen van de opkomsttijd en de ernst daarvan worden berekend. Dit overschrijdingspercentage mag maximaal 10% bedragen om de brandweezorg nog als 'verantwoord' te kunnen aanmerken.

### **2010 - Besluit veiligheidsregio's**

In 2010 trad het Besluit veiligheidsregio's in werking (als een van de uitvoeringsbesluiten van de Wet veiligheidsregio's). Hierin zijn tijdnormen voor de opkomsttijden bij verschillende objectcategorieën opgenomen. Deze tijdnormen hadden uitsluitend betrekking op opkomsttijd van de eerste tankautospuiter bij brand. Echter, van de in de Leidraad genoemde 80%-norm was geen sprake meer.

Door het brandweerveld en de besturen van de veiligheidsregio's werd dit enerzijds als een versimpeling van het stelsel uit de Leidraad ervaren, maar anderzijds als een verzwaring van de eisen die aan de brandweezorg werden gesteld: '*De inspanningsverplichting uit de Leidraad wordt nu verheven tot resultaatsverplichting*' en '*Niet meer in 80% van de gevallen binnen de aanbevolen opkomsttijd, maar altijd binnen de voorgeschreven opkomsttijd in het Bvr*'. Het Bvr voorziet in de mogelijkheid tot gemotiveerd afwijken van de gegeven tijdnormen door het vaststellen van eigen opkomsttijden. Van die mogelijkheid blijken momenteel maar acht van de vijftientig regio's gebruik te maken.



## 2012 – Inspectieonderzoek naar opkomsttijden brandweer

De Inspectie publiceerde een onderzoek (Ter Plaatse!) waarin de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer in alle regio's zijn onderzocht. Daarin concludeerde de Inspectie onder andere dat:

- de brandweer maar in 40 tot 86% voldeed aan de Bvr-tijdnormen;
- opkomsttijd moet worden gezien in de context van de gehele kwaliteit van brandweezorg;
- de preventieve en repressieve brandweezorg met elkaar in balans moeten zijn. Het Bvr beschouwt slechts een deel van de kwaliteit van brandweezorg, namelijk de opkomsttijden en tijdnormen voor de verschillende gebruikscategorieën. Daardoor dreigt overschatting van het belang van opkomsttijd. Intensivering van de repressieve brandweezorg om volledig te kunnen voldoen aan de tijdnormen uit het Bvr brengt een verveelvoudiging van de kosten met zich mee wat dit hoogst onwaarschijnlijk maakt. Daarbij is de opbrengst in termen van minder doden of minder te hospitaliseren slachtoffers bij brand maar zeer beperkt.

De Inspectie deed op grond daarvan de aanbeveling dat de brandweezorg als geheel beschouwd en gemoderniseerd diende te worden met een evenwichtige balans tussen preventieve en repressieve brandweezorg.

## 2012 - Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivering in dekkingsplannen

Uit het inspectieonderzoek 'Ter Plaatse!' naar opkomsttijden en dekkingsplannen uit 2012 bleek een behoefte in de veiligheidsregio's naar een handzame en bruikbare handleiding over de toepassing van de in het Bvr geboden mogelijkheid tot het vaststellen van opkomsttijden die afweken van de Bvr-tijdnormen. Dit leidde tot de hier bedoelde Handreiking. Deze gaat uit van gebiedsgerichte opkomsttijden in plaats van objectgerichte opkomsttijden en vereenvoudigt ook de besluitvorming hierover.

### 2.1.4 Analyse opkomsttijden

Opkomsttijden worden gebruikt om de organisatie van de brandweer vorm te geven en in te richten. Zij bepalen in belangrijke mate waar brandweerkazernes worden gebouwd en welk aantal en soort voertuigen daarin worden geplaatst, op basis van het risico in het verzorgingsgebied van die kazerne. Aangezien bij een aantal risico's voorzienbaar meer brandweereenheden benodigd zijn dan uitsluitende de eerste tankautospuiter, dienen deze (tweede en soms derde tankautospuiter) ook te worden betrokken in de normstellingen hierover. De totaal benodigde slagkracht dient in beeld te komen.

De Inspectie JenV constateert dat er al sinds 1966 aanwijzingen bestaan over de aanbevolen opkomsttijden van de brandweereenheden bij verschillende soorten risico's. Aanvankelijk per gebied in een gemeente, vervolgens per wijk en daarna per object. In de loop der jaren zijn ze steeds gedetailleerder en soms dwingender geworden, maar ook beperkter qua reikwijdte.

Volgens de Wvr dienen besturen van veiligheidsregio's opkomsttijden voor de brandweer vast te stellen. Voor deze opkomsttijden kunnen zij de in het Bvr





opgenomen tijdnormen hanteren of daarvan afwijkende opkomsttijden vaststellen. Het Bvr biedt een tijdnorm voor de opkomsttijd van de eerste basisbrandweereenheid, niet voor de opvolgende eenheden. Dit was wel het geval in de elkaar opvolgende Richtlijnen, Handleiding en Leidraad, zoals vermeld in het Historisch perspectief.

In zeventien regio's hanteren de besturen de Bvr-tijdnormen als de opkomsttijden voor de regio. In de overige acht regio's stellen de besturen afwijkende opkomsttijden vast, maar bij zeven daarvan worden ook deze in meer of mindere mate overschreden. Het vaststellen van afwijkende opkomsttijden terwijl de 'repressieve infrastructuur'<sup>25</sup> gelijk blijft, heeft overigens slechts een effect op papier, bijvoorbeeld als aan de Bvr-tijdnormen maar bij 35% van de incidenten kan worden voldaan, maar bij een verruiming van die opkomsttijden dit nu 'op papier' bij 85% van de incidenten het geval is. Voor de burger verandert er echter niets. De brandweer is er nog even snel als voorheen.

De veiligheidsregio's geven aan dat geheel voldoen aan de Bvr-tijdnormen alleen mogelijk is met gebruikmaking van een veel grotere dichtheid aan brandweerposten dan nu. Dit brengt volgens hun dusdanig grote financiële en personele consequenties met zich mee, dat zij dit onhaalbaar vinden. Daarbij geeft een aantal burgemeesters aan dat 'afwijken' van de door de wetgever aangereikte tijdnormen een negatieve klank heeft. Zij stellen daarom liever geen afwijkende opkomsttijden vast, omdat zij dit lastig uitlegbaar vinden in hun gemeenteraden bij de verantwoording over de prestaties van de brandweer.

De toetspunten 1 tot en met 8 overziend, constateert de Inspectie dat veiligheidsregio's en hun besturen worstelen met de PDCA-cyclus die hier als rode draad doorheen loopt. Een goede inventarisatie van de brandrisico's in een brandrisicoprofiel en een daarop gebaseerd dekkingsplan vormen de basis van de geplande repressieve brandweezorg. De feitelijke uitvoering moet vervolgens informatie opleveren over de mate van realisatie daarvan en aanknopingspunten bevatten voor bijstelling en verbetering. Dit gebeurt maar in beperkte mate.

Indien veiligheidsregio's opkomsttijden vaststellen en vastleggen in een beleidsplan, voldoen zij op dat punt aan de Wvr. Zij hebben daarbij de mogelijkheid om de Bvr-tijdnormen als opkomsttijden te hanteren of daarvan afwijkende opkomsttijden vast te stellen. In het laatste geval moeten zij de locatie en mate van afwijking motiveren. In 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie de 'Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivatie in dekkingsplannen' vastgesteld om regio's die afwijkende opkomsttijden willen vaststellen tegemoet te komen in de motivering daarvan. De Handreiking maakt het mogelijk afwijkende opkomsttijden per gebied vast te stellen mits de 'markante objecten' daarin afzonderlijk worden bezien.

Het grootste deel van de veiligheidsregio's hanteert de Bvr-tijdnormen, maar deze worden in de praktijk overschreden. Het achterliggende doel van de Bvr-tijdnormen en de mogelijkheid tot afwijken is, volgens de Nota van Toelichting bij het Bvr, 'het bevorderen van 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'. De registratie

<sup>25</sup> De locatie van brandweerposten en brandweereenheden en soorten bemanningen (beroepsbrandweermensen of brandweervrijwilligers).



van en verantwoording over de opkomsttijden worden door de veiligheidsregio's niet of nauwelijks gebruikt als basis voor verbeteringen in de repressieve brandweezorg. Wel zijn in alle regio's de inspanningen op het gebied van risicobeheersing in meer of mindere mate geïntensiveerd. Omdat dit veelal generieke maatregelen betreft, is een relatie met de gebieden waar de opkomsttijden worden overschreden niet direct zichtbaar en leidt dit in de praktijk niet tot een aantoonbare verbetering van de brandweezorg. Daarmee worden de door de wetgever beoogde doelen, een verbetering van de brandweezorg, een hoger veiligheidsniveau en transparantie over de gemaakte keuzen niet verwezenlijkt.

Ten slotte merkt de Inspectie op dat het Bvr, naast de mogelijkheid om af te wijken van de Bvr-tijdnormen, de besturen van de veiligheidsregio's ook de mogelijkheid biedt om te besluiten tot een andere samenstelling van brandweereenheden. Deze afwijkingen staan in het Bvr los van elkaar. Uit het onderzoek blijkt dat zij elkaar onmiskenbaar beïnvloeden en beide van invloed zijn op de kwaliteit van de brandweezorg aan de burger. Om die reden zouden zij in samenhang moeten worden beschouwd. In de in het Historisch overzicht genoemde Richtlijnen, Handleiding en Leidraad was hiervan sprake, maar het Bvr legt deze samenhang niet.



## 2.2 Samenstelling basisbrandweereenheden

### 2.2.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor dit onderwerp wordt gevormd door het Bvr. Het Bvr schrijft in artikel 3.1.2 voor dat de standaardsamenstelling van de basisbrandweereenheden de tankautospuiter is, bemand met zes personen (hierna: TS6). Indien een veiligheidsregio tevens een andere samenstelling dan de TS6 wil toepassen, dient het algemeen bestuur daarover een expliciet besluit te nemen, conform artikel 3.1.5, Bvr. Hierop heeft de ondernemingsraad (hierna: OR) adviesrecht op grond van artikel 25 van de Wet op de ondernemingsraden. Bij afwijking van de in het Bvr voorgeschreven samenstelling van basisbrandweereenheden dient aan twee voorwaarden te worden voldaan: ten eerste moet worden voorzien in een gelijkwaardig niveau van brandweezorg en ten tweede mag geen afbreuk worden gedaan aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel. Het Veiligheidsberaad<sup>26</sup> heeft ten behoeve van landelijke uniformiteit deze twee voorwaarden nader uitgewerkt in het landelijk kader UoM.

De in het toetsingskader geformuleerde toetspunten 9 tot en met 15 zijn gebaseerd op dit wettelijk kader.

### 2.2.2 Bevindingen op de toetspunten

#### Toetspunt 9

Het bestuur neemt een gemotiveerd besluit over de samenstelling van basisbrandweereenheden indien wordt afgeweken van de standaardsamenstelling

#### Bevindingen

Een van de veiligheidsregio's past in het geheel geen afwijkende voertuigbezetting toe. In twee regio's heeft men geen besluit tot toepassing van een afwijkende voertuigbezetting genomen, maar laat men toe dat er incidenteel onderbezet wordt uitgerukt.

In de overige 22 veiligheidsregio's hebben de besturen een gemotiveerd besluit genomen over de toepassing van een andere dan de standaardsamenstelling van brandweereenheden. Bij deze besluiten hebben de besturen ook de ondernemingsraden betrokken.<sup>27</sup> De redenen voor de besluiten zijn veelal problemen in de beschikbaarheid van voldoende brandweervrijwilligers. In enkele gevallen speelt de behoefte aan flexibiliteit in het uitruksysteem daarbij een rol.

<sup>26</sup> Het Veiligheidsberaad wordt gevormd door de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's.

<sup>27</sup> Conform het adviesrecht van de ondernemingsraad zoals beschreven in artikel 25 van de Wet op de ondernemingsraden.



### Toetspunt 10

Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden tast het niveau van brandweezorg aan de burgers niet aan

#### Bevindingen

Alle regio's alarmeren voor een 'maatgevend incident' (binnenbrand woning) de slagkracht van een TS6. De (complete) samengestelde eenheid is echter veelal later bij het incident dan voorheen een TS6. Hoewel de eerste eenheid (veelal een TS4) meestal sneller bij het brandadres blijkt te zijn dan voorheen de TS6, arriveert de tweede eenheid (die de slagkracht van de TS6 completeert) veelal later. De eerste eenheid blijkt echter in veel gevallen in staat te zijn het incident zelfstandig af te handelen. Dit geheel afwegende brengt de Inspectie tot het oordeel dat het niveau van brandweezorg aan de burger hierdoor niet hoeft te worden aangetast. Daarnaast is in vrijwel alle regio's geborgd dat op het eerst arriverende voertuig een bevelvoerder aanwezig is.

### Toetspunt 11

Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden doet geen afbreuk aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel

#### Bevindingen

De besluiten tot toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden kunnen in de uitvoering leiden tot risico's in de veiligheid en gezondheid van het betrokken brandweerpersoneel. Uit het onderzoek blijkt:

- De veiligheidsregio's hebben de veiligheid van het personeel over het algemeen hoog in het vaandel. Dit wordt bevestigd door de ondernemingsraden.
- 22 veiligheidsregio's hebben een besluit genomen tot het (in meer of mindere mate) toepassen van een afwijkende voertuigbezetting.
  - Hiervan hebben er veertien een specifieke Risico-inventarisatie en -evaluatie<sup>28</sup> (hierna: RI&E) opgesteld en bij één regio is dit in een gevorderd stadium.
  - Van deze veertien zijn er elf die de RI&E al hebben laten goedkeuren door een arbodeskundige.
  - Van deze elf hebben er negen een Plan van Aanpak (hierna: PvA) opgesteld om de geconstateerde risico's te vermijden of te beperken.
  - Van deze negen hebben er vijf dit PvA al geheel uitgevoerd. Deze regio's laten zien dat de toepassing van een afwijkende voertuigbezetting veilig kan geschieden.
  - Van de 22 regio's die een afwijkende voertuigbezetting toepassen leiden er veertien hun personeel speciaal daarvoor op.
  - Van deze 22 regio's beoefenen er zeventien hun personeel speciaal daarop. Hieronder bevinden zich dertien regio's die het personeel ook speciaal opleiden voor de inzet met afwijkende voertuigbezettingen.

Om aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel geen afbreuk te doen, is onder andere van belang dat het personeel zich voldoende voorbereid voelt voor de inzet met een afwijkende voertuigbezetting en dat zij de taken die daarbij

<sup>28</sup> Zoals bedoeld in artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet.



een rol spelen goed kunnen uitvoeren. Om hierop enig zicht te krijgen heeft de Inspectie alle 22.494 manschappen en bevelvoerders van de brandweer in Nederland uitgenodigd deel te nemen aan een internet-enquête hierover. 9.504 respondenten hebben hieraan gehoor gegeven en de enquête ingevuld, een respons van 42%. De belangrijkste resultaten uit de enquête zijn hieronder weergegeven. Alle resultaten staan in een afzonderlijk document in de bijlagen bij dit rapport.

Uit de gegeven antwoorden blijkt dat een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden inmiddels ruim wordt toegepast. Iets meer dan 44% van de respondenten heeft hiermee enige ervaring en 13% van de respondenten treedt zelfs meestal op met een afwijkende voertuigbezetting.

Uit de gehouden personeelsenquête blijkt dat 53% van de respondenten die meestal dienst doen op een afwijkende voertuigbezetting, aangeeft daarvoor een aanvullende opleiding te hebben gehad en 50% aangeeft daarvoor speciaal te oefenen. Deze percentages variëren naar gelang de soort van afwijkende voertuigbezetting. Bij de TSFlex zijn zij het laagst, bij de TS2/SIV het hoogst. Van de respondenten die zowel een aanvullende opleiding hebben gehad als daarvoor speciaal oefenen, vindt 85% dat zij daardoor voldoende zijn voorbereid op de inzet met deze voertuigbezettingen. Van deze respondenten vindt een meerderheid (54%) dat de inzet met een afwijkende voertuigbezetting minstens even veilig is als die met een TS6. Van de respondenten die geen aanvullende opleiding hebben ontvangen en ook niet speciaal oefenen voor de inzet met een afwijkende voertuigbezetting, vindt maar een zeer klein deel dat deze inzet minstens even veilig is als die met een TS6. Dit onderstreept het belang van specifieke opleidingen en oefeningen.

Uit de antwoorden op de vragen over het veiligheidsgevoel bij de inzet met een afwijkende voertuigbezetting blijkt verder dat er verschillende zaken zijn die dit veiligheidsgevoel beïnvloeden, zoals de reden waarom een afwijkende voertuigbezetting is ingevoerd, of men inmiddels ervaring heeft met een afwijkende voertuigbezetting, of men daar specifiek voor opgeleid en/of geoefend is en zelfs de duur van de opleiding beïnvloedt deze mening. Dit zijn dan ook factoren om rekening mee te houden bij de invoering (in sommige regio's) of verdere implementatie van een afwijkende voertuigbezetting.



### **Toetspunt 12**

Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden doet geen afbreuk aan de afspraken omtrent het leveren van interregionale bijstand

#### **Bevindingen**

De besluiten tot toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden doen geen afbreuk aan het kunnen leveren van de afgesproken interregionale bijstand. In alle regio's zijn ruim voldoende TS6'en beschikbaar om de afgesproken interregionale bijstand te kunnen leveren.

### **Toetspunt 13**

De veiligheidsregio heeft inzicht in de bereikte resultaten van de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden

#### **Bevindingen**

De veiligheidsregio's die hebben besloten tot toepassing van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden, passen maar in beperkte mate een beleidsevaluatie op deze besluiten toe. Daardoor is er ook maar beperkt inzicht in de bereikte effecten van de genomen besluiten en of deze tot de gewenste resultaten hebben geleid. Weliswaar evalueren veertien regio's de inzetten van de deze basisbrandweereenheden, maar 'vertalen' dat niet naar een evaluatie van het ingezette beleid om afwijkende voertuigbezettingen toe te passen.

### **Toetspunt 14**

De veiligheidsregio analyseert de resultaten van de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden om maatregelen te kunnen nemen ter verbetering hiervan

#### **Bevindingen**

Omdat de veiligheidsregio's niet of nauwelijks beleidsevaluaties uitvoeren op de besluiten tot toepassing van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden, kunnen zij de resultaten daarvan ook niet analyseren. Als gevolg daarvan worden ook geen verbetermogelijkheden zichtbaar.

### **Toetspunt 15**

Het bestuur besluit over voorstellen tot verbetering/optimalisering

#### **Bevindingen**

De besturen van de veiligheidsregio's worden betrokken bij de besluiten tot het instellen van een afwijkende samenstelling en bij de implementatie daarvan. Daarna worden aan de besturen nauwelijks voorstellen tot verbetering of optimalisering voorgelegd.



### 2.2.3 Historisch perspectief

Het onderstaande overzicht bevat de ontwikkelingen vanaf 1945 tot heden met betrekking tot het aantal brandweerlieden op een blusvoertuig.

#### 1945 tot circa 1980 - Afname van negen naar zes brandweerlieden

Het aantal brandweerlieden op een basisbrandweereenheid is in de loop van de periode tussen circa 1945 en 1975 afgenomen van negen naar zes, vooral als gevolg van technische ontwikkelingen zoals de invoering van de tankautospuit (die water aan boord heeft zodat een waterploeg overbodig wordt) en van portofoons (wat een ordonnans die berichten mondeling overbodig maakt). De laatste stap werd gezet in de jaren '80 toen de TS6 het standaard-blusvoertuig werd, bemand met een bevelvoerder, een chauffeur/pompbediener en twee ploegen van elk twee brandweerlieden. Naast deze basisbrandweereenheid komen door de jaren heen verschillende andere vormen van brandbestrijdingseenheden voor, veelal vanuit de lokale behoefte aan flexibiliteit en een op het incident toegespitste uitrukform. Zo werd de 'tweede uitruk' in de grotere steden meestal bezet door vier brandweermensen en soms ook voorzien van een kleiner uitrukvoertuig dat ook kon worden ingezet in natuurgebieden. Naar 'normale' branden rukte men gewoon met een standaard TS6 uit.

#### 2006 - Ontwikkelingen van TS6 naar TS4

De Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg (2006) merkt de tankautospuit die wordt bemand met vier personen (hierna: TS4) aan als een mogelijke ontwikkelrichting en innovatie. In de jaren daarna voeren verschillende brandweerkorpsen onderzoeken en pilots uit om met dergelijke (of nog andere) voertuigbezettingen op te gaan treden. Het ene korps doet onderzoek vanwege een verminderde beschikbaarheid van vrijwilligers, het andere korps onderzoekt of de opkomsttijden daarmee kunnen worden verbeterd of dat de brandweezorg efficiënter kan worden ingericht. In juni 2008 organiseert de NVBR praktijkdagen die zijn gewijd aan dit thema, omdat op dat moment in het brandweerveld landelijk sterk de gedachte leeft om de bezetting op de TS te veranderen.

#### 2010 - Besluit veiligheidsregio's: TS6 is de standaard

In 2010 treedt het Besluit veiligheidsregio's in werking waarin de samenstelling van de basisbrandweereenheid wordt vastgesteld op zes personen. Op grond van het brandrisicoprofiel mocht daarvan worden afgeweken, zo schreef de wetgever in de Nota van toelichting bij het Bvr.<sup>29</sup> Dit bood de ruimte om voor kleine klussen met minder mensen uit te rukken (of voor grotere klussen met meer mensen). Voorwaarden om te mogen afwijken waren een gelijkwaardig niveau van brandweezorg aan de burgers en geen afbreuk doen aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel. Veel regio's starten met pilots om te ervaren wat een afwijkende voertuigbezetting 'oplevert' en welke nadelen er aan verbonden zijn. In juli 2012 publiceert de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (hierna: NVBR) het rapport 'Uitruk op maat' over het project Variabele voertuigbezetting.<sup>30</sup> Op dat moment zijn er 42 initiatieven bij de NVBR bekend.

<sup>29</sup> Nota van toelichting Bvr, Staatsblad 2010, 255, pagina 29.

<sup>30</sup> [Rapport Uitruk op maat van het NVBR-project Variabele voertuigbezetting.](#)



## 2014 - Landelijk kader Uitruk op Maat

Het Veiligheidsberaad stemt in november 2014 unaniem in met het landelijk kader Uitruk op Maat. Doel hiervan is enige uniformiteit aan te brengen in de 'wildgroei' aan keuzen die rondom het toepassen van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden een rol spelen. Het kader bevat onder andere bepalingen over de slagkracht van de eenheden die (eventueel in samengestelde vorm) ter plaatse dienen te komen bij een 'maatgevend incident' (binnenbrand woning), de soort eenheden die toegepast mogen worden, de wijze van registreren van de opkomsttijden en de aanwezigheid van bevelvoerders. De minister heeft niet afwijzend gereageerd op dit kader en heeft het aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>31</sup>

Begin 2017 zijn tien regio's gestart met het aanleggen van een dataverzameling om de effecten van de toepassing van variabele voertuigbezetting onderbouwd te kunnen aangeven.

### 2.2.4 Analyse samenstelling basisbrandweereenheden

Het aantal brandweerlieden op een brandweereenheid dient afgestemd te zijn op de taak die de eenheid moet kunnen verrichten. Dit volstrekt logische principe is in de loop der jaren altijd van toepassing geweest. Na een aantal technische ontwikkelingen die van invloed waren op de omvang of uitvoering van de taak en dus ook op het aantal brandweerlieden, is de bezetting van een standaard tankautospuiter al sinds de tachtiger jaren 'genormeerd' op zes. Slechts voor andere taken dan brandbestrijding in gebouwen werden formeel andere of kleinere eenheden ingezet met daarop aangepaste voertuigbezetting. Informeel gebeurde het natuurlijk wel dat eenheden voor brandbestrijding met minder dan zes brandweerlieden uitrukten. Als men te lang op het zesde bemanningslid moest wachten, werd er toch uitgerukt. De burger in nood moest immers worden geholpen.

In 2010 legde de wetgever het aantal van zes brandweerlieden op een tankautospuiter vast in het Bvr. Inmiddels nam de beschikbaarheid van voldoende vrijwilligers echter af waardoor brandweerorganisaties soms gedwongen werden de keuze te maken om niet uit te rukken (omdat er geen zes brandweerlieden beschikbaar waren) of om toch met vier brandweerlieden uit te rukken en ter plaatse de uit te voeren taak aan te passen of (in de tijd gezien) op te splitsen. Niet meer de taak was het leidend principe, maar het aantal beschikbare brandweerlieden. Dit heeft uiteraard effecten op de omvang van de initiële taak die verricht kan worden. Zolang dit veilig gebeurt hoeft daartegen in principe geen bezwaar te zijn mits de totale taak uiteindelijk maar wel wordt uitgevoerd en de burger wordt geholpen.

Nadat veel regio's een of meer experimenten hadden uitgevoerd met een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden en daarin de meest uiteenlopende keuzen hadden gemaakt, bracht het Veiligheidsberaad met het landelijk kader Uitruk op Maat enige sturing in de keuzen die hierbij gemaakt moeten worden. Vrijwel alle veiligheidsregio's conformeren zich inmiddels aan het kader Uitruk op

<sup>31</sup> [Aanbieding Landelijk kader Uitruk op Maat door minister VenJ aan de Tweede Kamer](#) (Tweede Kamer, 2013 - 2014, 29517, nr. 82)





Maat of zetten daarin nog belangrijke stappen (zoals het borgen dat op alle voertuigen een bevelvoerder aanwezig is).

Inmiddels is er een groot aantal TS4- (of vergelijkbare) eenheden in het land. Naast de TS6 kan de TS4 worden beschouwd als het tweede standaard-blusvoertuig van de brandweer. Dat deze wijze van optreden ook mogelijk is zonder dat de veiligheid van het personeel wordt aangetast bewijst een toenemend aantal veiligheidsregio's.

De toetspunten 9 tot en met 15 overziend constateert de Inspectie dat er vier gebieden zijn waarin de regio's (in het algemeen) nog stappen moeten zetten indien zij afwijken van de standaardsamenstelling van basisbrandweereenheden. Dit betreft:

1. helderheid over de taken die met een afwijkende voertuigbezetting kunnen worden verricht;
2. afronden van alle benodigde stappen om geen afbreuk te doen aan de veiligheid van het personeel, te weten het opstellen van een specifieke RI&E, goedkeuring daarvan door een arbodeskundige, opstellen van een daarop gebaseerd PvA en geheel uitvoeren van dat PvA;
3. borgen van de vakbekwaamheid (opleiding en oefening) van al het personeel dat dienst doet op een afwijkende voertuigbezetting;
4. beleidsevaluaties op de genomen besluiten tot het instellen van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden.



## 2.3 Beschikbaarheid brandweerpersoneel

### 2.3.1 Wettelijk kader

Een wettelijk kader op dit onderwerp is er niet. De in het toetsingskader geformuleerde toetspunten 16 tot en met 19 zijn daarom inventariserend van aard. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio's hierop niet, maar brengt wel in beeld waarnaar volgens de Inspectie aandacht dient uit te gaan.

### 2.3.2 Bevindingen op de toetspunten

#### **Toetspunt 16**

De veiligheidsregio heeft inzicht in de beschikbare medewerkers op korte en lange termijn

#### **Bevindingen**

Bijna alle regio's kampen met een probleem in de beschikbaarheid van voldoende vrijwilligers. De omvang van dit probleem verschilt sterk per regio. De problemen manifesteren zich het meest op werkdagen tijdens kantooruren. De regio's hanteren verschillende methoden voor het verkrijgen van inzicht in en het regelen van voldoende beschikbaarheid van vrijwilligers. Voor de actuele beschikbaarheid wijzen de regio's vaak de postcommandanten aan als verantwoordelijke functionaris hiervoor. Aan de ontwikkelingen in de beschikbaarheid op langere termijn besteden de meeste regio's maar weinig aandacht.

Problemen in de beschikbaarheid doen zich in de praktijk uitsluitend voor bij de vrijwillige posten, niet bij die met een beroepsbezetting.

#### **Toetspunt 17**

De veiligheidsregio neemt maatregelen bij (dreigende) acute problemen in de beschikbaarheid van personeel

#### **Bevindingen**

Bij acute (of dreigende) problemen in de beschikbaarheid van vrijwilligers kan de verantwoordelijke persoon op postniveau (veelal de postcommandant) een aantal maatregelen nemen om deze op te lossen. In een groeiend aantal regio's wordt deze daarbij ondersteund door technische hulpmiddelen, zoals 'slimme' alarmontvangers of apps waarmee de individuele beschikbaarheid van brandweervrijwilligers kan worden doorgegeven.



### Toetspunt 18

De veiligheidsregio analyseert de beschikbaarheid gedurende langere tijd om maatregelen te kunnen nemen ter verbetering daarvan

#### Bevindingen

De regio's hebben nog onvoldoende zicht op de achterliggende factoren die leiden tot beschikbaarheidsproblemen onder hun vrijwilligers. Een analyse van de afnemende beschikbaarheid is in de meeste regio's niet aanwezig. Concrete zorgpunten zijn er (momenteel) vooral in de dagsituatie op werkdagen en in de beschikbaarheid van specifieke functies, zoals bevelvoerders en chauffeurs.

### Toetspunt 19

De veiligheidsregio verstrekt het bestuur een overzicht van de feitelijke beschikbaarheid van het personeel gedurende het jaar en de genomen maatregelen bij problemen daarin

#### Bevindingen

Beschikbaarheid van brandweervrijwilligers is vooral een gespreksonderwerp op lokaal niveau met de individuele burgemeesters. Weinig regio's rapporteren structureel over de beschikbaarheid van het brandweerpersoneel en ontwikkelingen daarin aan het algemeen bestuur. Waar dit wel gebeurt is dat op hoofdlijnen.

## 2.3.3 Historisch perspectief

Onderstaand is een (niet-limitatieve) opsomming opgenomen van publicaties waarin de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers een belangrijke rol speelt. Stuk voor stuk bevatten en beschrijven zij (telkens weer opnieuw) aanknopingspunten en aanbevelingen om het onderwerp beter of nadrukkelijker op de agenda te zetten.

### 1991 tot 1998 - Onderzoeken in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken

Twee onderzoeken resulteren in de publicaties 'Vrijwilligers bij de brandweer' (1991) en 'Brandweer en vrijwilligers' (1998). Uit deze onderzoeken bleek dat zowel in 1991 als in 1998 geen sprake was van grote problemen bij het in stand houden van een adequaat aantal vrijwilligers. Deze problemen werden door de gezamenlijke brandweercommandanten echter wel verwacht, met name in het op peil houden van het aantal officieren.

### 2004 - Handreiking Beschikbaarheid Vrijwilligers

Met de eerste Handreiking Beschikbaarheid Vrijwilligers bood de NVBR de commandanten brandweer hulp bij wat ze zouden kunnen doen als er knelpunten waren in de beschikbaarheid van vrijwilligers.<sup>32</sup> Onderzoek wees uit dat gemeenten in toenemende mate werden geconfronteerd met het probleem dat steeds minder vrijwilligers 24 uur per dag, 365 dagen per jaar beschikbaar waren. De redenen daarvoor waren volgens deze Handreiking onder andere een te grote belasting, veranderende sociale verbanden en een verminderde bereidheid van de werkgevers

<sup>32</sup> Handreiking Beschikbaarheid Vrijwilligers, Nederlandse Vereniging Brandweer en Rampenbestrijding, 2004



van vrijwilligers om hun binnen werktijd ter beschikking te stellen aan de brandweer.

De handreiking gaat uit van vier genormeerde dienstmodellen:

1. het vrije instroom profiel (VIP), vrijwillige opkomst dus onzeker;
2. het consignatie profiel (VOP), geborgde daadwerkelijke opkomst;
3. het kazerne profiel (KAP), vrijwilligers gekazerneerd;
4. het beroeps profiel (BEP), beroepspersoneel.

Per profiel zijn verschillende instrumenten opgenomen over rechtspositie, convenanten (tussen de brandweer, de vrijwilliger en diens werkgever), vergoedingen, verzekering en over wetgeving op gebied van arbeidstijden.

### 2005 - Vuur als gemeenschappelijke vijand

In zijn promotieonderzoek<sup>33</sup> noemt Gerrit Haverkamp vrijwilligerswerk 'een noodzakelijke activiteit om een samenleving in stand te houden en een kerntaak van de overheid. De brandweervrijwilliger neemt daarin een bijzondere positie in door de permanente beschikbaarheid, risicovolle werkzaamheden en confrontaties met leven en dood'. Hij benoemt diverse ontwikkelingen, waaronder een toenemende invloed van sociaaleconomische omstandigheden op het vrijwilligerswerk bij de brandweer, de verandering van vrijblijvendheid naar verplichting en de daaruit voortvloeiende verzakelijking van het vrijwilligerswerk en een toenemende professionalisering. Hij ziet ook bedreigingen zoals de invloed van de werkgevers in het hoofdberoep en de partners van vrijwilligers, een toename van de eisen aan vakbekwaamheid en van de belasting van vrijwilligers, een toename van de juridisering en aansprakelijkheid van brandweervrijwilligers en de leeftijdsopbouw van het vrijwillige brandweerkorps.

Als aanbevelingen benoemt Haverkamp onder andere: meer samenwerking tussen organisaties in de veiligheidssector, een grotere aandacht voor weerbaarheid, zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van burgers, meer aandacht voor werkgevers in het hoofdberoep, meer aandacht voor vakbekwaamheid en vermindering van de belasting van brandweervrijwilligers en een eenduidige aansturing van vrijwilligers bij de brandweer.

### 2007 - Kabinetsvisie op het behoud van de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers

De kabinetsvisie die de minister van Binnenlandse Zaken in november 2007 aan de Tweede Kamer stuurt, gaat over de kwaliteit van het brandweerpersoneel (waaronder het kwaliteitsstelsel voor vakbekwaamheid en het Besluit kwaliteit brandweerpersoneel) en de beschikbaarheid van vrijwilligers.<sup>34</sup>

De minister stelt dat het nieuwe functiegerichte kwaliteitsstelsel zal leiden tot een minder hoge belasting van brandweerpersoneel (een van de geconstateerde redenen van afname van de beschikbaarheid) en dat het stelsel geen negatieve gevolgen zal hebben voor het behoud van de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers. De minister onderkent dat deze beschikbaarheid vooral overdag onder druk staat, onder andere als gevolg van een afnemende bereidheid van hoofdwerkgevers om medewerkers als brandweervrijwilliger te laten functioneren. Daarom is een professioneel relatiebeheer met de werkgevers in het

<sup>33</sup> [Vuur als gemeenschappelijke vijand, dr. G. Haverkamp, 2005.](#)

<sup>34</sup> [Kabinetsvisie op het behoud van de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers, minister van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 2007.](#)



hoofdberoep van de vrijwilligers noodzakelijk. De minister ondersteunt dit met een 'Handleiding relatiebeheer vrijwillige brandweer'.

Verdere ideeën over het behoud van de beschikbaarheid van vrijwilligers moeten volgens de minister vooral uit het brandweerveld komen. De minister kan daarbij slechts faciliteren of ideeën formaliseren door deze om te zetten in wet- en regelgeving, zoals is gebeurd bij de totstandkoming van het Besluit kwaliteit brandweerpersoneel.

### 2011 - Vrijwillig dienen en verdienen

Adviesbureau Berenschot publiceert in mei 2011 het onderzoeksrapport 'Vrijwillig dienen en verdienen', in opdracht van de VNG en vakbonden.<sup>35</sup> Naast de al door Haverkamp gesignaleerde ontwikkelingen en bedreigingen constateert Berenschot een toenemende werkdruk voor de brandweervrijwilliger en een toenemende bureaucrativering (regels en voorschriften) die het werk als brandweervrijwilliger in negatieve zin beïnvloeden.

Berenschot concludeert dat er een groot onderscheid is tussen verschillende groepen vrijwilligers en in de bedrijfsvoeringsmodellen waarin zij functioneren, dat er een onbalans is tussen toenemende belasting (als gevolg van de vereiste professionalisering) en de belastbaarheid van vrijwilligers en dat de veronderstelde oplossingen teveel in arbeidsvoorwaarden worden gezocht.

Berenschot beveelt aan om een expliciet onderscheid te maken tussen de vrijwilliger en de parttimer en adviseert daarin drie categorieën te benoemen:

1. de niet-repressieve vrijwilliger (geen repressieve taken, maar bijvoorbeeld voorlichting en onderhoudswerkzaamheden);
  2. de vrijwilliger voor repressieve taken met een nader te bepalen principe van instroom (van geheel vrije instroom naar vrijwel zekere instroom);
  3. de parttimer (een vrijwilliger die structureel en planmatig wordt gekazerneerd).
- De beloningsstructuur dient op deze categorieën te worden aangepast. Daarnaast vraagt Berenschot onder andere nadrukkelijk aandacht voor de belasting van vrijwilligers, omdat de grens hierin bereikt lijkt.

### 2013 - Visie van, voor en door vrijwilligers bij de brandweer

Brandweer Nederland en de Vakvereniging brandweervrijwilligers publiceren in 2013 gezamenlijk de 'Visie van, voor en door vrijwilligers bij de brandweer'<sup>36</sup>. Hierin schetsen zij de trends die van invloed zijn op de brandweervrijwilliger alsmede de bouwstenen en succesfactoren om ook over tien jaar de lokale brandweerpost met vrijwilligers effectief te laten functioneren.

Kern van de visie is: *'Vrijwilligers zijn nu en in toekomst de hoeksteen in de brandweerorganisatie. Zij vormen met hun brandweerpost de lokale sleutel naar een diepere inbedding van de brandweer in de lokale samenleving waarbij zij niet alleen uitrukken voor brand en hulpverlening, maar ook de burgers helpen brand te voorkomen en te leren beperken'.*

De visie bevat aanbevelingen voor de minister van Justitie en Veiligheid, burgemeesters, commandanten brandweer en vrijwilligers teneinde de bestaande

<sup>35</sup> [Vrijwillig dienen en verdienen, Berenschot, 2011.](#)

<sup>36</sup> [Visie van, voor en door vrijwilligers, Brandweer Nederland en Vakvereniging Brandweervrijwilligers, 2013.](#)



vrijwilligers te behouden, mee te nemen in ontwikkelingen en nieuwe vrijwilligers te werven en te binden.

### **2017 - Belevingsonderzoek veiligheidsberaad**

De minister VenJ verzocht begin 2016 aan het Veiligheidsberaad een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren onder het brandweerpersoneel zodat een representatief en gedragen landelijk beeld verkregen kan worden van wat er speelt onder het brandweerpersoneel, zowel onder vrijwilligers als beroeps. In dit onderzoek zouden thema's als regionalisering, Uitruk op Maat, vrijwilligersbeleid, opkomsttijden, arbeidsveiligheid en de verhouding tussen management/werkvloer aan de orde kunnen komen. Inmiddels zijn de eerste resultaten van het onderzoek (het landelijk beeld) bekend geworden en voor nadere duiding ter beschikking gesteld aan de veiligheidsregio's. Begin 2018 wordt dit aangevuld met de regionale beelden waarna de gehele rapportage door het Veiligheidsberaad zal worden aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid. Mogelijk bieden deze rapportages aanknopingspunten voor achterliggende oorzaken van de afnemende beschikbaarheid en aanknopingspunten om een vernieuwde visie op vrijwilligheid te ontwikkelen.

### **2.3.4 Analyse beschikbaarheid brandweerpersoneel**

Over het doelmatig organiseren van voldoende beschikbaarheid van brandweervrijwilligers wordt al enkele decennia nagedacht. In de vorige eeuw is hiernaar wel onderzoek verricht, maar was er geen directe aanleiding om de alarmbel te luiden.

De Richtlijnen uit 1966 (zie het onderwerp Opkomsttijden) gingen nog uit van een benodigd aantal vrijwilligers dat 150% bedraagt van het aantal feitelijke uitrukfuncties. Vrijwilligers kwamen vaak op jonge leeftijd bij de brandweer en bleven tot hun functioneel-leeftijdsontslag aan het korps verbonden. Niet zelden ging het vrijwilligerschap over van vader op zoon en maakten verschillende leden uit een familie deel uit van de vrijwillige brandweer.

Tegen het eind van de vorige eeuw kwam daarin een omslag. De werkgelegenheid in de dorpen en kleine steden liep terug en de lokale middenstand (een belangrijke leverancier van brandweervrijwilligers) zag zich in toenemende mate onder druk komen staan van grootwinkelbedrijven. Met name overdag liep daardoor de beschikbaarheid van brandweervrijwilligers terug, reden om hieraan landelijk aandacht te schenken. Dit geschiedde in opvolgende studies en handreikingen vanuit het veld of het Rijk die met toenemend ernstiger toon aandacht vroegen voor de beschikbaarheid van vrijwilligers.

In dit onderzoek heeft de Inspectie in beeld gebracht wat de regio's ondernemen om te borgen dat de beschikbaarheid van brandweerpersoneel voldoende is voor de eenheden die uit moeten kunnen rukken. De toetspunten 16 tot en met 19 zijn daarom inventariserend van aard.

De Inspectie constateert dat in veel regio's nog steeds sprake is van een afname in de beschikbaarheid van voldoende vrijwilligers om de uitrukvoertuigen te bemannen. Als gevolg hiervan zijn veel regio's overgegaan tot het instellen van een



afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden, zeker overdag op werkdagen, de periode waarin het probleem zich het nadrukkelijkst manifesteert. Waar ook dat niet leidt tot de garantie dat de eenheden kunnen uitrukken, worden deze regelmatig buiten dienst gesteld. Dit heeft een direct effect op de opkomsttijden in de gehele regio, want andere eenheden krijgen er een stuk verzorgingsgebied bij.

De Inspectie ziet dat de regio's steeds meer aandacht besteden aan de actuele beschikbaarheid. De verantwoordelijkheid daarvoor leggen zij laag in de organisatie, bij de postcommandanten. Deze benutten steeds meer hulpmiddelen op de actuele beschikbaarheid te monitoren en in te grijpen bij (dreigende) problemen. Dit lijkt, in elk geval voor de korte termijn, een effectief middel.

Daarnaast constateert de Inspectie dat maar weinig regio's inzicht hebben in de ontwikkelingen op langere termijn in de beschikbaarheid van hun vrijwilligers. Dit beperkt zich vaak tot een overzicht van de geplande uitstroom op basis van leeftijd en daarop aangepaste werving. Tot slot ziet de Inspectie dat het vooral de individuele burgemeesters zijn die geïnformeerd worden over problemen in de beschikbaarheid van vrijwilligers in hun gemeente. Het bestuursorgaan van de regio (het algemeen bestuur) wordt hier nog maar beperkt bij betrokken, terwijl het een grote bedreiging vormt voor (een belangrijk deel van) de taakuitoefening van de veiligheidsregio.



# I

## Bijlage Regiobeelden

De Inspectie JenV heeft voor elke veiligheidsregio een regiobeeld opgesteld. Het regiobeeld is in elke regio door het Hoofd van de Inspectie JenV besproken met de voorzitter van het algemeen bestuur en de betreffende commandant brandweer.

De regiobeelden zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

- Regiobeeld 01 - Groningen
- Regiobeeld 02 - Fryslân
- Regiobeeld 03 - Drenthe
- Regiobeeld 04 - IJsselland
- Regiobeeld 05 - Twente
- Regiobeeld 06 - Noord- en Oost-Gelderland
- Regiobeeld 07 - Gelderland-Midden
- Regiobeeld 08 - Gelderland-Zuid
- Regiobeeld 09 - Utrecht
- Regiobeeld 10 - Noord-Holland Noord
- Regiobeeld 11 - Zaanstreek-Waterland
- Regiobeeld 12 - Kennemerland
- Regiobeeld 13 - Amsterdam-Amstelland
- Regiobeeld 14 - Gooi en Vechtstreek
- Regiobeeld 15 - Haaglanden
- Regiobeeld 16 - Hollands Midden
- Regiobeeld 17 - Rotterdam-Rijnmond
- Regiobeeld 18 - Zuid-Holland Zuid
- Regiobeeld 19 - Zeeland
- Regiobeeld 20 - Midden- en West-Brabant
- Regiobeeld 21 - Brabant-Noord
- Regiobeeld 22 - Brabant-Zuidoost
- Regiobeeld 23 - Limburg-Noord
- Regiobeeld 24 - Zuid-Limburg
- Regiobeeld 25 - Flevoland





# II

## Bijlage Afkortingen

### Afkorting

Bvr  
Inspectie JenV  
PDCA  
PvA  
RI&E  
SIE  
SIV  
TS  
UoM  
JenV  
Wvr

### Betekenis

Besluit veiligheidsregio's  
Inspectie Justitie en Veiligheid  
Plan-Do-Check-Act  
Plan van Aanpak  
Risico-inventarisatie en -evaluatie  
Snelle Interventie Eenheid  
Snel interventievoertuig  
Tankautospuit  
Uitruk op Maat  
Justitie en Veiligheid  
Wet veiligheidsregio's



### **Missie Inspectie Justitie en Veiligheid**

*De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.*

#### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[Contactformulier](#) | [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl)

December 2017

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*