



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Inrichting repressieve brandweerbzorg

Regiobeeld 25 - Flevoland

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1 | Samenvatting, conclusies en aanbevelingen | 3 |
| 1.1 | Opkomsttijden | 4 |
| 1.2 | Samenstelling basisbrandweereenheden | 6 |
| 1.3 | Beschikbaarheid personeel | 8 |
| 2 | Inleiding | 9 |
| 2.1 | Inrichting van de repressieve brandweezorg | 9 |
| 2.2 | Opbouw van het regiobeeld | 10 |
| 2.3 | Beschrijving van de brandweer Flevoland | 10 |
| 3 | Beoordeling van de regio | 12 |
| 3.1 | Opkomsttijden | 12 |
| 3.1.1 | Inleiding | 12 |
| 3.1.2 | Beoordeling op de toetspunten | 13 |
| 3.2 | Samenstelling van basisbrandweereenheden | 19 |
| 3.2.1 | Inleiding | 19 |
| 3.2.2 | Beoordeling op de toetspunten | 19 |
| 3.3 | Beschikbaarheid brandweerpersoneel | 25 |
| 3.3.1 | Inleiding | 25 |
| 3.3.2 | Beoordeling op de toetspunten | 25 |
| I | Bijlagen | |
| | Enquête brandweerpersoneel | 28 |
| II | Afkortingen | 30 |



1

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De Inspectie Justitie en Veiligheid (tot 27 oktober 2017: Inspectie Veiligheid en Justitie) (hierna: Inspectie JenV) onderzocht van september 2016 tot en met mei 2017 in welke mate de veiligheidsregio's voldoen aan de wet- en regelgeving op het gebied van de inrichting van de repressieve brandweezorg. De Inspectie JenV spitste dit onderzoek toe op drie onderwerpen, te weten:

1. opkomsttijden (is de brandweer 'op tijd?');
2. samenstelling van basisbrandweereenheden (met welke eenheden komt de brandweer ter plaatse?);
3. beschikbaarheid brandweerpersoneel (heeft de brandweer altijd voldoende mensen paraat om de eenheden te bemannen?).

Het eindrapport van dit inspectieonderzoek bestaat uit een landelijk beeld, 25 regiobeelden - waaronder het voorliggende - en de landelijke uitkomsten van de personeelsenquête die de Inspectie heeft uitgezet onder het brandweerpersoneel dat uitrukt op de brandweervoertuigen. Het regiobeeld is gebaseerd op documenten die door de veiligheidsregio ter beschikking zijn gesteld, interviews die de Inspectie JenV in de veiligheidsregio heeft gehouden en de uitkomsten van de personeelsenquête.

De bevindingen uit het onderzoek zijn afgezet tegen de negentien toetspunten uit het toetsingskader dat de Inspectie heeft opgesteld op basis van de wet- en regelgeving (zie hiervoor deze link: [Inrichting repressieve brandweezorg in elke veiligheidsregio - Toetsingskader](#)).

In dit regiobeeld geeft de Inspectie weer in hoeverre de veiligheidsregio Flevoland voldoet aan de toetspunten en daarmee aan de wet- en regelgeving. Dit levert het voorliggende beeld op.



1.1 Opkomsttijden

Het toetsingskader bevat voor dit onderwerp acht toetspunten. Deze hebben betrekking op:

Tabel a. *Toetspunten opkomsttijden*

| Toetspunt | Deelonderwerp |
|-----------|--------------------------------------|
| 1 | Actueel dekkingsplan |
| 2 | Actueel brandrisicoprofiel |
| 3 | Overzicht berekende opkomsttijden |
| 4 | Overzicht berekende overschrijdingen |
| 5 | Bestuursbesluit over opkomsttijden |
| 6 | Overzicht feitelijke opkomsttijden |
| 7 | Analyse feitelijke opkomsttijden |
| 8 | Verbetervoorstellen aan bestuur |

De veiligheidsregio beschikt over een actueel dekkingsplan, dat is gebaseerd op het brandrisicoprofiel. Dit dekkingsplan bevat een overzicht van de berekende opkomsttijden en beschrijft in hoeverre hierin wordt afgeweken van de tijdnormen uit het Besluit veiligheidsregio's (hierna: Bvr). Het algemeen bestuur stelt de tijdnormen uit het Bvr vast als de voor de regio geldende opkomsttijden. Daarbij benoemt de regio - waar nodig qua risico's - maatregelen om overschrijdingen van deze opkomsttijden te beperken of te 'verzachten'.

De veiligheidsregio verstrekt het bestuur tweemaal per jaar inzicht in de gerealiseerde opkomsttijden. De regio registreert en hanteert hierbij echter, in afwijking van het landelijk kader Uitruk op Maat, de 'voorwielen van het eerst arriverend voertuig' als maat voor de opkomsttijd bij een maatgevend incident (binnenbrand woning) en niet de 'achterwielen van het tweede voertuig', dat ter plaatse de slagkracht van een tankautospuiter, bemand met zes personen (hierna: TS6) completeert. Het bestuur heeft deze wijze van registreren vastgesteld. De regio geeft aan dat het tweede voertuig in veel gevallen niet ter plaatse komt, omdat het eerste voertuig het incident zelfstandig kon afhandelen.

Op basis van een analyse van de gerealiseerde opkomsttijden concludeert de veiligheidsregio dat de genomen maatregelen hebben geleid tot het verbeteren van de opkomsttijden. Het bestuur wordt echter niet structureel over de voortgang van de maatregelen geïnformeerd.

Conclusie

De veiligheidsregio Flevoland voldoet aan vijf van de acht toetspunten op dit onderwerp (de toetspunten 1, 3, 4, 5 en 8). Op toetspunt 2 (actueel brandrisicoprofiel) kan nog optimalisering plaatsvinden door het brandrisicoprofiel ook uit te werken voor andere objecten dan woningbranden.

Op de toetspunten 6 en 7 (registratie, respectievelijk analyse van de opkomsttijden) kan nog verbetering plaatsvinden door bij maatgevende incidenten (binnenbrand



woning) de opkomsttijden van het voertuig dat de slagkracht van een TS6 completeert te hanteren, tenzij het eerste voertuig het incident al heeft afgehandeld voordat het tweede voertuig ter plaatse is. Ook verdient het aanbeveling om het bestuur te betrekken bij de voortgang van de maatregelen die de opkomsttijden verbeteren.

Aanbevelingen

- Werk het brandrisicoprofiel ook uit voor andere risico's dan woningbrand.
- Hanteer als maat voor de opkomsttijd bij een maatgevend incident de opkomsttijd van het voertuig dat de slagkracht van een TS6 completeert, tenzij het eerste voertuig het incident al heeft afgehandeld voordat het tweede voertuig ter plaatse is.
- Informeer het bestuur over de voortgang van genomen maatregelen.



1.2 Samenstelling basisbrandweereenheden

Het toetsingskader bevat voor dit onderwerp zeven toetspunten. Deze hebben betrekking op:

Tabel b. Toetspunten samenstelling basisbrandweereenheden

| Toetspunt | Deelonderwerp |
|-----------|--|
| 9 | Besluit over samenstelling basisbrandweereenheden |
| 10 | Borgen niveau van brandweezorg |
| 11 | Borgen veiligheid en gezondheid brandweerpersoneel |
| 12 | Borgen interregionale bijstand |
| 13 | Inzicht in bereikte effecten |
| 14 | Analyse van bereikte effecten |
| 15 | Besluit tot verbetering |

Het regiobestuur heeft besloten tot toepassing van variabele voertuigbezetting. De OR heeft hierop positief geadviseerd. De brandweer Flevoland rukt derhalve uit met drie soorten basisbrandweereenheden: een TS6, een TS4 of een TSFlex (die uit vier of zes personen bestaat).

Het doel van invoeren van variabele voertuigbezetting is het verbeteren van de paraatheid, dit doel is behaald. Aan het personeel dat wordt ingezet op een TS4 of TSFlex biedt de regio een hierop toegespitst opleidings- en oefenprogramma aan. Op het eerst arriverend voertuig bevindt zich te allen tijde een bevelvoerder. De inzet van de variabele voertuigbezetting heeft geen invloed op het kunnen leveren van de afgesproken interregionale bijstand.

Bij een maatgevend incident (binnenbrand woning) komt altijd de slagkracht van een TS6 ter plaatse. Dit kan ook in samengestelde vorm zijn (TS4+TS4), waarbij de twee voertuigen gelijktijdig worden gealarmeerd en vanuit verschillende posten aanrijden.

De regio beschikt niet over een 'warme' risico-inventarisatie en -evaluatie (hierna: RI&E) die is toegespitst op de werkzaamheden met een TS4. De regio beschikt over een risicoclassificatie-matrix die is opgesteld voorafgaand aan de invoering van de TS4/TSFlex. Deze is echter niet getoetst door een gecertificeerde arbodienst en staat los van de RI&E. De Inspectie is van oordeel dat hiermee niet wordt voldaan aan toetspunt 11.

Conclusie

De veiligheidsregio Flevoland voldoet aan de toetspunten 9, 10, 12, 13 en 14). De regio voldoet niet aan toetspunt 11 (borgen veiligheid en gezondheid brandweerpersoneel), omdat een RI&E op de werkzaamheden met een variabele voertuigbezetting ontbreekt. Toetspunt 15 is niet voorzien van een beoordeling, omdat de regio op dit onderwerp geen aanvullende voorstellen aan het bestuur heeft voorgelegd.



Aanbevelingen

- Stel met voorrang een RI&E op die is toegespitst op de risico's die zijn verbonden aan het uitrukken met een TS4 of TSFlex, laat deze toetsen door een gecertificeerde arbodienst of -kerndeskundige, stel een op de RI&E gebaseerd plan van aanpak op en voer dit voortvarend uit.



1.3 Beschikbaarheid personeel

Voor dit onderwerp bestaan geen normen in de wet- en regelgeving. De Inspectie JenV brengt daarom in beeld in hoeverre de veiligheidsregio zicht heeft op de aantallen beschikbare brandweerlieden, of maatregelen getroffen worden bij dreigende onderbezetting – zowel in acute situaties als structureel – en of het bestuur wordt geïnformeerd over de paraatheid van het personeel. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio niet op de toetspunten van dit onderwerp.

Het toetsingskader bevat voor dit onderwerp vier toetspunten. Deze hebben betrekking op:

Tabel c. Toetspunten beschikbaarheid personeel

| Toetspunt | Deelonderwerp |
|-----------|--|
| 16 | Inzicht in beschikbaarheid op korte en langere termijn |
| 17 | Maatregelen bij (dreigende) tekorten |
| 18 | Analyse beschikbaarheid |
| 19 | Bestuursinformatie over beschikbaarheid |

In de veiligheidsregio Flevoland zijn de teamleiders verantwoordelijk voor de paraatheid van de medewerkers van hun post(en). Zij hebben (onder andere door middel van een systeem met Precom-pagers¹) inzicht in de acute paraatheid en de problemen die zich voordoen en zijn bevoegd tot het treffen van maatregelen. Problemen met een meer structureel karakter worden besproken in het overleg van de teamleiders en het management. De veiligheidsregio heeft een notitie opgesteld over paraatheid op de langere termijn en meet en analyseert structureel de (gerealiseerde) paraatheid in de regio.

Verbetering kan nog plaatsvinden door het algemeen bestuur structureel te informeren over de paraatheid van de brandweer, bij voorbeeld in het jaarverslag. De regio stelt de individuele burgemeesters wel in kennis van de paraatheid (of problemen daarmee) in de eigen gemeente.

Het regionaal bestuur wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over de paraatheid van het personeel in de regio.

¹ Dit is een alarmontvanger die de mogelijkheid heeft om door één druk op de knop aan te geven of men bij een alarmering opkomt of niet. Daarnaast kan de gebruiker zijn niet beschikbare dagen (en/of uren van de dag) aangeven. Het systeem maakt dan binnen korte tijd een berekening of er voldoende bezetting is. Wanneer er onderbezetting is, krijgt de verantwoordelijke binnen het korps een melding van de situatie. Ook kunnen deze gegevens direct gekoppeld worden naar de meldkamer, zodat deze bij onderbezetting direct een andere eenheid kan alarmeren. Regio's maken wisselend gebruik van deze mogelijkheden.



2

Inleiding

2.1 Inrichting van de repressieve brandweezorg

De Inspectie Justitie en Veiligheid (tot 27 oktober 2017: Inspectie Veiligheid en Justitie) (hierna: de Inspectie JenV) houdt toezicht op de kwaliteit van de brandweezorg in Nederland. Een van de kerntaken binnen de brandweezorg betreft de repressieve brandweezorg, het daadwerkelijk optreden bij branden en hulpverleningen. Dit wordt in elke veiligheidsregio uitgevoerd door een (regionale) brandweer. De wijze waarop de veiligheidsregio's de repressieve brandweezorg hebben ingericht dient te voldoen aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Die bestaat vooral uit de Wet veiligheidsregio's (hierna: de Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het Bvr), maar ook uit de wetgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden. Naast deze formele wetgeving zijn op de inrichting van de repressieve brandweezorg ook branche-afspraken en -normen van toepassing. Dit geheel vormt het kader waaraan moet worden voldaan.

De Inspectie JenV heeft van september 2016 tot en met mei 2017 onderzocht in welke mate de veiligheidsregio's voldoen aan deze wet- en regelgeving. De Inspectie spitst dit onderzoek toe op drie onderwerpen, te weten:

1. opkomsttijden (is de brandweer 'op tijd?');
2. samenstelling van basisbrandweereenheden (met welke eenheden komt de brandweer ter plaatse?);
3. beschikbaarheid brandweerpersoneel (heeft de brandweer altijd voldoende mensen paraat om de eenheden te bemannen?).

Het eindrapport van dit inspectieonderzoek bestaat uit een landelijk beeld, 25 regiobeelden - waaronder het voorliggende - en de landelijke uitkomsten van de personeelsenquête die de Inspectie heeft uitgezet onder het brandweerpersoneel dat uitrukt op de brandweervoertuigen. Het regiobeeld is gebaseerd op documenten die door de veiligheidsregio ter beschikking zijn gesteld, interviews die de Inspectie JenV in de veiligheidsregio heeft gehouden en de uitkomsten van de personeelsenquête.

Het plaatsvervangend Hoofd van de Inspectie JenV heeft het regiobeeld besproken met de voorzitter van de veiligheidsregio en de commandant brandweer.



2.2 Opbouw van het regiobeeld

De opbouw van het regiobeeld volgt de drie onderwerpen uit het onderzoek en de daarbij behorende toetspunten uit het toetsingskader (zie hiervoor deze link: [Inrichting repressieve brandweezorg in elke veiligheidsregio - Toetsingskader](#)).

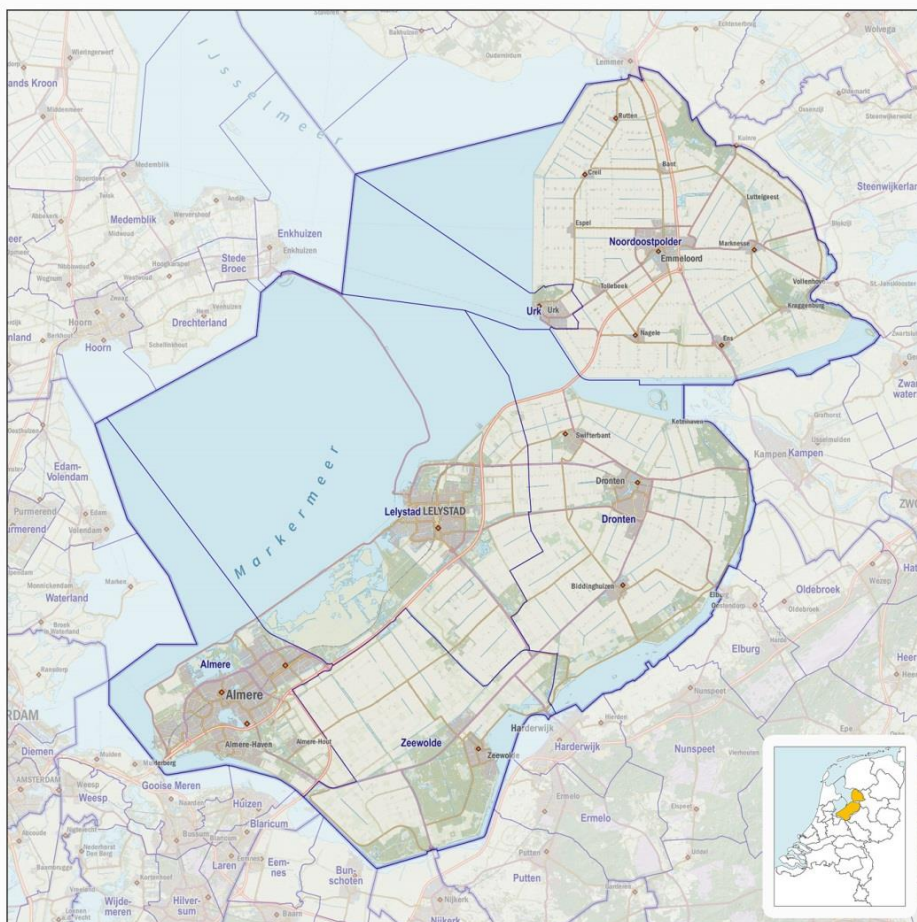
De Inspectie JenV beoordeelt per toetspunt in hoeverre de veiligheidsregio daaraan voldoet of invulling geeft en gebruikt hiervoor de bij het toetspunt beschreven 'norm' als referentie.

Elk hoofdstuk start met een korte inleiding op het onderwerp. Vervolgens geeft de Inspectie per toetspunt de beoordeling op dat punt weer en de bevindingen waarop de beoordeling berust.

2.3 Beschrijving van de brandweer Flevoland

Het verzorgingsgebied van de brandweer Flevoland ziet er als volgt uit:

Afbeelding 1. Kaart van de veiligheidsregio Flevoland met de brandweerposten
(Bron: Jan-Willem van Aalst, www.imergis.nl)





Het verzorgingsgebied van de brandweer Flevoland omvat de gehele provincie Flevoland: een grondoppervlakte van 2.412 km², bewoond door ruim 400.000 inwoners in zes gemeenten en bebouwd met 187.719² gebouwen.

De provincie bestaat uit twee delen: de Noordoostpolder, dat een voortzetting is van het vasteland, en de Flevopolder, het grootste kunstmatige eiland ter wereld. Ongeveer veertig procent van het totale oppervlak van Flevoland bestaat uit het water van het IJsselmeer, Markermeer en de Randmeren. Flevoland ligt gemiddeld vijf meter onder NAP. De regio bevat overwegend landelijk/ agrarisch gebied met daarbinnen twee stedelijke gebieden, Almere en Lelystad. Daarnaast is er in de regio een grote toestroom van toeristen naar de vele campings en recreatiewoningen en naar attracties en evenementen, zoals Walibi Holland, Lowlands en Scouting/Jamboree.

In de regio zijn met name water, vervoer en wonen de aandachtsgebieden wat betreft de risico's op rampen, crisis en branden:

- In het regionaal risicoprofiel worden overstromingen en de vervoersobjecten luchthaven (Lelystad Airport), de scheepvaartroute Amsterdam-Lemmer, de snelweg A6 en het spoor (Flevolijn, Hanzelijn) geduid als risicovol.
- Het brandrisicoprofiel gaat met name in op woningbrand. Dit is volgens de brandweer, gezien de hoeveelheid objecten dicht bij elkaar en gezien het aantal slachtoffers, het grootste (brand)risico.

De brandweer Flevoland

Brandweer Flevoland is sinds 1 januari 2009 geregionaliseerd. Vanaf dat moment is het instellen en in stand houden van de brandweerorganisatie een verantwoordelijkheid geworden van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Flevoland. Het bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten, onder voorzitterschap van de burgemeester van Almere.

Brandweer Flevoland omvat de zes voormalig gemeentelijke korpsen Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk, Zeewolde en de voormalige regionale brandweer.

In Flevoland bevinden zich 15 posten/kazernes. Deze posten zijn ondergebracht in vier teams Brandweezorg: Noord (Noordoostpolder en Urk), West (Lelystad), Oost (Dronten en Zeewolde), Zuid (Almere) die elk uit een of meer posten bestaan.

Er zijn bijna zeshonderd mensen werkzaam bij de brandweer Flevoland waarvan zo'n 170 beroeps en ruim 400 vrijwilligers.

Op jaarbasis handelt de brandweer Flevoland ruim 3.000 meldingen³ af. Hiervan vinden er circa 1.400 in Almere plaats, 800 in Lelystad en de overige 800 in de rest van Flevoland.

² Uit: dekkingsplan Flevoland 2013-2016

³ Bron: CBS cijfers 2016



3

Beoordeling van de regio

In dit hoofdstuk beoordeelt de Inspectie JenV de mate waarin de veiligheidsregio Flevoland voldoet aan de toetspunten uit het toetsingskader. Per toetspunt geeft de Inspectie de beoordeling op dat punt weer en de bevindingen waarop de beoordeling berust.

3.1 Opkomsttijden

3.1.1 Inleiding

De Inspectie JenV beoordeelt voor dit onderwerp vooral de in de regio bestuurlijk vastgestelde opkomsttijden voor de basisbrandweereenheden en de redvoertuigen. Deze zijn gebaseerd op de tijdnormen uit het Bvr. Het bestuur heeft echter de bevoegdheid daarvan gemotiveerd af te wijken en andere opkomsttijden vast te stellen. In dat geval kijkt de Inspectie naar de mate waarin het bestuur rekening heeft gehouden met het brandrisicoprofiel en of het bestuur dit besluit op een zorgvuldige en ordentelijke wijze heeft genomen.

Vervolgens kijkt de Inspectie naar de feitelijk gerealiseerde opkomsttijden en in hoeverre die overeenkomen met de bestuurlijk vastgestelde opkomsttijden. De regio dient te analyseren wat de oorzaak is van de verschillen en in hoeverre dit aanleiding geeft tot aanpassingen.



3.1.2 Beoordeling op de toetspunten

Toetspunt 1

De veiligheidsregio beschikt over een actueel dekkingsplan

Beoordeling

Het dekkingsplan is niet langer dan vier jaar geleden vastgesteld door het bestuur en is gebaseerd op het brandrisicoprofiel.

Bevindingen

Het huidige dekkingsplan is in december 2014 door het bestuur vastgesteld. Het brandrisicoprofiel, dat een aantal maanden daarvoor door het bestuur was vastgesteld, vormde hiervoor het uitgangspunt:
'Het brandrisicoprofiel is de basis waarop het dekkingsplan 2013-2016 is gebaseerd en het nieuwe beleidsplan Veiligheidsregio Flevoland 2015-2018 gebaseerd zal gaan worden. Het dekkingsplan laat zien welke repressieve organisatie tegenover brandrisico's gesteld wordt en in het beleidsplan wordt aangegeven op welke wijze gewerkt wordt aan het reduceren van de risico's en het verbeteren van de repressieve organisatie om de gevolgen van een brand adequaat te bestrijden'.
Uit: brandrisicoprofiel 2013.

In 2017 wordt een nieuw dekkingsplan ontwikkeld. Het is nu een vrij statisch document en de regio wil dat anders, maar is er nog niet uit hoe dat gerealiseerd kan worden.

Toetspunt 2

De veiligheidsregio beschikt over een actueel brandrisicoprofiel

Beoordeling

Het brandrisicoprofiel bevat overzichten van alle objecten in de regio en hun gebruiksfunctie en wordt jaarlijks geactualiseerd aan de hand van incidentcijfers. Het brandrisicoprofiel is echter alleen voor woningbranden uitgewerkt.

Bevindingen

Het brandrisicoprofiel is in februari 2014 door het bestuur vastgesteld. Het bevat een overzicht van alle objecten en objectcategorieën en een historie van incidenten. Een overzicht van de markante objecten⁴ is opgenomen in het dekkingsplan. Als bron is de 'professionele risicokaart'⁵ gebruikt. Het brandrisicoprofiel is volgens de regio vooral gebruikt om te motiveren waarom het bestuur de berekende opkomsttijden en overschrijdingen uit het dekkingsplan kon accepteren. De grootste overschrijdingen bleken na analyse namelijk niet de grootste risico's te vormen. Die bleken aanwezig te zijn bij woningbranden, omdat dat de grootste groep objecten vormt en daarin ook de meeste slachtoffers vallen. De regio heeft het brandrisicoprofiel daarom alleen voor woningbranden uitgebreid uitgewerkt. Het

⁴ Onder 'markante objecten' worden in ieder geval alle BRZO-bedrijven en de objecten die gebruiksvergunningplichtig zijn, verstaan.

⁵ De professionele risicokaart brengt voor overheden de risico's in de fysieke woon-/werkomgeving in beeld.



brandrisicoprofiel wordt jaarlijks geactualiseerd aan de hand van de in de regio voorgevallen incidenten.

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

Beoordeling

Het bestuur heeft door middel van het dekkingsplan overzichten gekregen van de berekende opkomsttijden van de basisbrandweereenheden en redvoertuigen voor alle objecten in de regio.

Bevindingen

Ten behoeve van het dekkingsplan zijn met behulp van CARE⁶ berekeningen gemaakt voor alle objecten in Flevoland uit de Basisregistratie Adressen en gebouwen. Berekend is vanuit welke van de 15 posten in Flevoland een basisbrandweereenheid en een redvoertuig het snelst bij een object kunnen zijn. Deze berekeningen zijn in (grafische) overzichten beschikbaar voor zowel de dag- als voor de avond/nacht/weekend-situatie.

Er is ook een overzicht opgesteld van objecten waarvoor opkomsttijden zijn berekend die langer zijn dan 18 minuten. Zo kunnen bijvoorbeeld ruim 1000 objecten, waaronder vakantiewoningen in de Eemhof niet binnen 18 minuten worden bereikt worden. De maximale berekende opkomsttijd in Flevoland is 21 minuten.

Het bestuur heeft geen objecten aangewezen waarbij de komst van een redvoertuig vereist is. Er is wel een overzicht beschikbaar van de opkomsttijden van de redvoertuigen in de regio.

Alle berekeningen worden jaarlijks doorgerekend ten behoeve van de kazernevolgordetabel (hierna: KVT). Ook posten buiten Flevoland zijn opgenomen in de KVT, zowel voor basisbrandweereenheden als specialistische eenheden.

Er is bij de ontwikkeling van het dekkingsplan nadrukkelijk gekeken naar de omliggende regio's. Opkomsttijden in Flevoland zijn vooral problematisch aan de randen van de regio. Door middel van convenanten met regio's die grenzen aan Flevoland is geregeld dat posten in die regio's nu als eerste uitrukken bij meldingen in de randen van Flevoland. De opkomsttijden in Flevoland zijn hierdoor verbeterd.

⁶ CARE is een softwareprogramma waarmee aan de hand van de locatie van kazernes, het wegennet en de mogelijke rijnsnelheden per object berekend wordt hoe snel de brandweer ter plaatse kan zijn.



Toetspunt 4

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

Beoordeling

Het bestuur ontvangt door middel van het dekkingsplan een overzicht met de berekende overschrijdingen.

Bevindingen

Op basis van de vanuit CARE berekende opkomsttijden van de basisbrandweereenheden is vastgesteld welke objecten binnen de Bvr-tijdnormen bereikt kunnen worden en welke niet. Dat laatste is niet per individueel object berekend, maar per gebied. De kwetsbare objecten en de bedrijven die vallen onder de werking van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (hierna: BRZO) zijn apart benoemd en bekeken.

De uitkomst van deze berekeningen is dat in Flevoland in de dagsituatie 61,2% van de objecten binnen de Bvr-tijdnorm bereikt wordt. In de avond/nacht/ weekend (ANW) situatie is dat 53,8%.

Van de 519 'markante objecten' kunnen er in de dagsituatie 354 binnen de van toepassing zijnde Bvr-tijdnorm worden bereikt. Van de zes BRZO-objecten worden er vijf binnen de betreffende tijdnorm bereikt.

Deze uitkomsten zijn in grafische vorm in het dekkingsplan opgenomen.

Toetspunt 5

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

Beoordeling

Het bestuur accepteert alle berekende opkomsttijden en alle overschrijdingen en stelt geen andere opkomsttijden vast dan de Bvr-tijdnormen. Het bestuur motiveert daarbij waarom en onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld door het nemen van preventieve maatregelen) de overschrijdingen worden geaccepteerd.

Een uitzondering hierop vormen de objecten die niet binnen 18 minuten bereikt kunnen worden. Daarvoor stelt het bestuur een opkomsttijd vast van 18 minuten en accepteert daarbij dat deze objecten niet binnen deze opkomsttijd bereikt kunnen worden.

Bevindingen

Het bestuur stelt de Bvr-tijdnormen vast als de opkomsttijden voor de regio. Daarbij accepteert het bestuur alle berekeningen en overschrijdingen - ook die van meer dan 18 minuten (zie bevindingen bij toetspunt 3) - als gegeven, als 'status quo'.

De overschrijdingen van de opkomsttijd voor de 'niet-markante objecten' zijn op basis van de berekende opkomsttijden door het bestuur geaccepteerd en vastgesteld. Het brandrisicoprofiel geeft volgens de regio geen aanleiding hier



anders mee om te moeten gaan. In de huidige economische situatie is het volgens de regio ook niet realistisch extra te investeren in meer brandweerposten of in een permanente bezetting van posten.

Om de overschrijdingen van de opkomsttijden voor de 'markante objecten' te kunnen accepteren, moeten volgens de regio worden maatregelen genomen om brand te voorkomen of te beperken. Zo wordt bijvoorbeeld 'oefenen in het object' om de plaatselijke bekendheid te vergroten en daarmee deinzetsnelheid te verhogen, genoemd als een van de maatregelen.

Voor de objecten die een berekende opkomsttijd hebben van meer dan 18 minuten stelt het bestuur een opkomsttijd vast van 18 minuten⁷. Bewoners van deze objecten worden actief geïnformeerd over de lange opkomsttijd en krijgen informatie over 'brandveilig leven'.

Toetspunt 6

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

Beoordeling

De regio rapporteert weliswaar minimaal jaarlijks aan het bestuur over de feitelijke opkomsttijden, maar hanteert hierbij uitgangspunten die afwijken van het landelijk kader Uitruk op Maat (hierna: UoM). Bij een samengestelde eenheid (TS4+TS4) registreert de regio de opkomsttijd van het eerst arriverend voertuig, ook bij een maatgevend incident. Dat zou dit echter, conform UoM, de opkomsttijd van het tweede voertuig moeten zijn. Ook verstrekt de regio niet structureel rapportages over de voortgang van genomen maatregelen aan het bestuur.

Bevindingen

De regio monitort op regionaal en gemeentelijk niveau alle opkomsttijden om te bepalen in hoeverre wordt voldaan aan de door het bestuur vastgestelde opkomsttijden. Het bestuur krijgt informatie over opkomsttijden en aantal uitrukken per gemeente in de vorm van een halfjaarlijkse- en een jaarrapportage (jaarverslag).

Per markant object is in het dekkingsplan aangegeven of hierbij een risicobeperkende maatregel (bijvoorbeeld bewustwording door voorlichting) wordt genomen (en zo ja, welke) of wat de motivering is om verder geen maatregelen te nemen. Deze maatregelen zijn niet geconcretiseerd en over de voortgang van deze maatregelen wordt niet structureel gemonitord of gerapporteerd aan het bestuur.

De regio heeft kinderen en ouderen benoemd als doelgroepen voor Brandveilig Leven. Het nemen van die risicobeperkende maatregelen is (nog) niet geheel uitgevoerd, aangezien risicobeheersing in de gemeenten Almere en Noordoostpolder nog een gemeentelijke taak is en niet de taak van de veiligheidsregio. Dat levert volgens de regio spanningen op bij een regionale uitrol van maatregelen.

⁷ Uit: dekkingsplan 2013-2016 pag. 19



De regio meet de opkomsttijden van het eerst arriverend voertuig. Ook bij het maatgevend incident (binnenbrand woning) registreert de regio de opkomsttijd van het eerste voertuig - ook als dat een tankautospuiter, bemand met vier personen (hierna: TS4) is - als de opkomsttijd voor dat incident. Het bestuur heeft hiertoe - in afwijking van UoM - besloten, omdat de ervaringen uitwezen dat in een groot deel van die incidenten de 2e TS niet ter plaatse komt. De regio wil de snelste zorg aan de burger leveren en het 1e voertuig levert die zorg. Het tweede voertuig wordt gelijktijdig met het eerste voertuig gealarmeerd.

Toetspunt 7

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

Beoordeling

De regio analyseert of de gerealiseerde opkomsttijden voldoen aan de door het bestuur vastgestelde opkomsttijden en rapporteert hierover aan het bestuur. Ook rapporteert de regio aan het bestuur over de effecten die de genomen operationele maatregelen hebben op de opkomsttijden, maar zoals al bij toetspunt 7 vermeld, hanteert de regio hierbij een (deels) onjuist uitgangspunt.

Bevindingen

De afgelopen jaren heeft de regio een aantal veranderingen op het gebied van repressieve dekking doorgevoerd. Zo hebben, naast de post Almere-Stad die al een 24-uurs bezetting had, ook de posten Almere-Haven en Almere-Buiten een 24-uurs bezetting gekregen, waardoor uitruktijden en opkomsttijden aanmerkelijk zijn verbeterd. Daarna is de kazerne Almere-Haven (die nu Almere-Veluwsekant heet) verplaatst en is de kazerne in Zeewolde verplaatst naar het midden van het dorp. Ook dit laat een verbetering zien van de uitruktijden, zo constateert de regio. De verwerkingstijden van de meldkamer bij incidenten aan de randen van de regio zijn verbeterd met de invoering van 'Snelalarm' waarbij eenheden van buiten de regio rechtstreeks door de meldkamer Flevoland worden gealarmeerd.

De regio heeft zich ten doel gesteld om in 70% van de uitrukken binnen de door het bestuur vastgestelde opkomsttijden ter plaatse te zijn. Daaraan voldoet de regio volgens de rapportages grotendeels. De regionale opkomsttijden laten redelijk stabiele cijfers zien, de brandweer is in 60 tot 70 % van de gevallen op tijd aanwezig.

Er zijn wel grote verschillen in de regio. In Almere en Lelystad (posten met een 24-uursbezetting) worden goede opkomsttijden gerealiseerd. In de andere gemeenten en de buitengebieden (met een vrijwillige bezetting) worden er slechtere opkomsttijden gerealiseerd en zijn deze minder stabiel. Gelet op het geringe aantal uitrukken kunnen enkele overschrijdingen daar al een grote invloed hebben op de gemeentelijke opkomstpercentages.



Toetspunt 8

Het bestuur besluit over de voorstellen tot verdere verbetering/optimalisering

Beoordeling

De bestuursbesluiten, die hebben geleid tot acceptatie en vaststelling van de opkomsttijden, bevatten de overwegingen en de voorwaarden die tot het betreffende besluit hebben geleid.

Bevindingen

Het bestuur heeft, na consultatie van alle gemeenteraden, alle berekende opkomsttijden en overschrijdingen geaccepteerd. Het bestuur vond - gelet op de huidige economische situatie en de daarbij opgelegde taakstellingen - het niet realistisch om maatregelen te nemen die structureel extra geld kosten. De prestaties van de afgelopen jaren zijn geaccepteerd. De extra kosten die anders gemaakt moeten worden wegen niet op tegen de baten, zo oordeelde het bestuur. Er is bijvoorbeeld berekend dat er voor een 100% tijdige opkomst 30 extra kazernes nodig zijn.



3.2 Samenstelling van basisbrandweereenheden

3.2.1 Inleiding

De Inspectie JenV beoordeelt voor dit onderwerp vooral de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden. Standaard bestaat deze uit zes personen, een bevelvoerder, een chauffeur en vier manschappen. Het bestuur heeft de bevoegdheid hiervan af te wijken, mits het bestuur daarvoor een duidelijke reden heeft. Indien wordt afgeweken moet het bestuur rekening houden met twee expliciet in het Bvr omschreven voorwaarden. Deze hebben betrekking op de brandweezorg aan de burger en op de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel. Bij de beoordeling of aan deze voorwaarden wordt voldaan betreft de Inspectie JenV ook de resultaten van de internet-enquête onder het brandweerpersoneel naar de veiligheidsgevoelens bij de verschillende samenstellingen van basisbrandweereenheden.

Indien een afwijkende samenstelling wordt toegepast is, naast de bepalingen uit het Bvr, ook het landelijk kader Utruk op Maat (hierna: UoM) van toepassing. De Inspectie JenV beoordeelt of de regio zich houdt aan de bepalingen van deze brancherichtlijn.

Bij de toepassing van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden dient de regio na enige tijd te evalueren in welke mate het beoogde doel van de toepassing daarvan is bereikt. Hierbij dient de regio ook de voorwaarden die het Bvr verbindt aan de mogelijkheid tot een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden te betrekken. Uit de evaluatie dient te blijken of er aanleiding bestaat tot aanpassingen.

3.2.2 Beoordeling op de toetspunten

Toetspunt 9

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

Beoordeling

Het bestuur heeft navolgbaar en gemotiveerd gekozen voor de inzet van een TS4 en TSFlex. De OR heeft hierover positief geadviseerd. De primaire grondslag voor een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheid is het beter kunnen garanderen van de paraatheid van een post.

Bevindingen

De veiligheidsregio Flevoland maakt al sinds 2010 gebruik van de inzet van een TS4. Op dit moment zet men, afhankelijk van de post en beschikbaarheid van mensen, een TS4, TSFlex of TS6 in (telkens hetzelfde voertuig, maar met andere bezetting, 4 of 6 mensen).

In 2009 werd de brandweer in Almere op de twee vrijwilligersposten geconfronteerd met beschikbaarheidsproblemen overdag. De oplossing die de uitruk kon garanderen en de belasting van de vrijwilligers terug kon brengen tot een acceptabel niveau was volgens de regio de invoering van een TS4, in plaats van de



gebruikelijke TS6. Op basis van een beleidsstuk met de voor- en nadelen van variabele voertuigbezetting stemde het bestuur in met het starten van een pilot met een TS4 in Almere.

Het kunnen garanderen/realiseren van voldoende paraatheid en dus het borgen van de brandweezorg vormt in Flevoland het primaire doel van de invoering van variabele voertuigbezetting.

Voor de pilot met de TS4 in Almere is het personeel niet speciaal geworven, iedereen die werkzaam was op de twee (pilot)posten werd op de TS4 ingezet. Wel heeft iedereen een door de regio ontwikkelde aanvullende opleiding gevolgd en is er geoefend met het uitrukken met een TS4, ook in combinatie met een TS6.

In september 2012 is door het veiligheidsbestuur besloten de pilotfase van variabele voertuigbezetting voor de gemeente Almere te beëindigen. De voor Almere gekozen methode van kazernering en tweezijdig aanrijden op brandmeldingen in gebouwen met een 2 x TS4 werd gelijk geacht aan de in de Wet veiligheidsregio's genoemde basisbezetting (van 6 personen). Tevens concludeerde het bestuur dat met de (aantoonbaar) snellere opkomsttijden en tweezijdig aanrijden ook werd voldaan aan de in de wet genoemde voorwaarden voor gemotiveerd afwijken.

Tegelijkertijd gaf het bestuur de commandant brandweer het mandaat variabele voertuigbezettingen ook op andere locaties toe te passen indien dit aantoonbaar een snellere brandweezorg biedt. Dit onder de randvoorwaarden dat bij branden in gebouwen altijd wordt uitgerukt met een dusdanige voertuigcombinatie dat de slagkracht van de TS6 op de plaats incident ter plaatse komt en dat variabele voertuigbezetting draagvlak heeft bij het brandweerpersoneel op de desbetreffende locatie.

De OR heeft ingestemd met de pilot in Almere en is gedurende de pilotfase in Almere regelmatig geïnformeerd over evaluaties na een inzet van een TS4. De OR heeft eveneens goedkeuring gegeven aan het invoeren van variabele voertuigbezetting op andere posten, mits de post aangeeft 'hieraan toe te zijn' en alle mensen van die post hiervoor zijn opgeleid. Een pilot met een Snel Interventievoertuig (hierna: SIV) in Flevoland heeft eveneens na goedkeuring van bestuur en OR in 2015 plaatsgevonden. Deze pilot is beëindigd omdat de toegevoegde waarde van uitrukken met een SIV op een gekazerneerde post niet evident was. De ervaringen van de bemanning met het uitrukken van een SIV waren overigens positief.



Toetspunt 10

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

Beoordeling

Er bevindt zich altijd een bevelvoerder in het eerst arriverend voertuig. Bovendien is geregeld dat bij het maatgevend incident (binnenbrand woning) altijd de slagkracht van een TS6 ter plaatse komt. Of deze slagkracht ook altijd binnen de door het bestuur vastgestelde opkomsttijd aanwezig is, wordt niet aangetoond. Onduidelijk blijft dan ook of het niveau van brandweezorg door de inzet van variabele voertuigbezetting (op zijn minst) hetzelfde is gebleven. Anderzijds wordt de TS4/TSFlex toegepast waar de paraatheid onvoldoende is. Daardoor kan een voertuig in elk geval (met vier brandweerlieden) uitrukken en hoeft niet te wachten op de vijfde en zesde persoon. In die zin wordt het niveau van brandweezorg niet aangetast.

Bevindingen

In Flevoland wordt momenteel met een TS6, een TSFlex en met een TS4 uitgerukt. Op alle voertuigen zit een bevelvoerder. Bij een maatgevend incident (binnenbrand woning) moeten minimaal 6 mensen uitrukken. Dus er rukken twee voertuigen met ieder minimaal vier mensen (2x TS4/TSFlex) uit of een TS6, of een TSFlex met 6 mensen. De bevelvoerder dient bij een uitruk met een TSFlex altijd aan de meldkamer door te geven met hoeveel mensen hij is uitgerukt, zodat de meldkamer of de Officier van Dienst weet of een 2e voertuig moet worden gealarmeerd (in het geval dat de eerste TS met minder dan zes personen uitrukt). Overigens wordt bij posten die uitrukken met een TSFlex standaard bij de melding van een maatgevend incident 2x een TSFlex gealarmeerd door de meldkamer. Mocht blijken dat de TSFlex met 6 mensen is uitgerukt, dan kan de eerst aanrijdende bevelvoerder besluiten om de tweede (al gealarmeerde) TS af te bestellen.

De regio registreert ook bij een maatgevend incident de opkomsttijd van het 1e voertuig als opkomsttijd van het incident. Wanneer het 2e voertuig ter plaatse is en of dat binnen de door het bestuur vastgestelde opkomsttijd wordt daardoor niet vastgesteld.



Toetspunt 11

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

Beoordeling

De huidige Risico-inventarisatie en -evaluatie (hierna: RI&E) dateert van 2011. Hierin zijn de risico's van het uitrukken met een TS4/ TSFlex niet opgenomen. Het bijbehorende plan van aanpak wordt jaarlijks geactualiseerd, maar bevat geen acties ten behoeve van variabele voertuigbezetting. De regio beschikt niet over een, door een arbokerndeskundige getoetste en goedgekeurde, voor de inzet van TS4/ TSFlex aangepaste RI&E, ondanks dat de TS4/ TSFlex inmiddels in een groot deel van de regio het standaardvoertuig is. De regio heeft wel een (eigen, niet door de Arbodienst getoetste) risicoclassificatie-matrix opgesteld voor de inzet met een TS4/TSFlex.

De regio heeft vastgelegd wanneer en onder welke voorwaarden een post overgaat tot de inzet van een TS4. Dit gebeurt pas als het personeel aangeeft dit te willen. Alle personeelsleden van een post worden dan speciaal opgeleid en geoefend voor de inzet van de TS4.

De regio besteedt aandacht aan de weerbaarheid van het personeel tegen verbaal en fysiek geweld.

Door middel van bijeenkomsten op kazernes stelt het management zich onder andere op de hoogte van de veiligheidsbeleving van de repressieve medewerkers. Daaruit komen volgens de regio geen gevoelens van onveiligheid meer naar voren.

Bevindingen

Voordat een post overgaat op de inzet van een TS4 of TSFlex moet iedereen verplicht een (door de regio ontwikkelde) opleiding volgen. Ook wordt er geoefend met een TS4. Daarvoor is niet een specifiek oefenplan beschikbaar. Een TS4 of TSFlex is op de meeste posten inmiddels het standaardvoertuig geworden.

Ten behoeve van de inzet van variabele voertuigbezetting zijn vooraf inzetprocedures gemaakt. Er zijn scenariokaarten voor brand, hulpverlening, gevaarlijke stoffen en waterongevallen.

Wanneer het eerst aankomend voertuig bij een woningbrand een TS4 is, dan bepaalt de bevelvoerder van dat voertuig of een binneninzet op dat moment veilig en verantwoord met de vier aanwezige mensen uitgevoerd kan worden of dat daarmee gewacht moet worden tot het 2e voertuig is gearriveerd.

De regio beschikt over een RI&E uit 2011. Deze is opgesteld en goedgekeurd door de Arbodienst respectievelijk een arbokerndeskundige. Het bijbehorende plan van aanpak wordt jaarlijks geactualiseerd (en bevat anno 2016 vooral maatregelen ten behoeve van duiken en geen maatregelen ten behoeve van variabele voertuigbezetting).

Ten tijde van de ontwikkeling van de RI&E 2011 vond de pilot met de TS4 in Almere plaats. Bij het bij de RI&E behorende belevingsonderzoek is een aantal vragen over veiligheidsgevoelens specifiek uitgezet bij de bemanning van de TS4 in Almere. Daaruit kwamen volgens de brandweer geen bijzonderheden.



De structurele inzet van de TS4 in Almere en later de TSFlex op andere posten in de regio heeft niet geleid tot een nieuwe RI&E. Voorafgaande aan de invoering van de TS4/TSFlex en de SIV heeft de regio risicoclassificatie-matrices opgesteld. Deze maken echter geen deel uit van de RI&E en zijn niet goedgekeurd door de arbokerndeskundige. In 2017 worden volgens de regio alle RI&E's ('warm', 'koud' en 'nat') geactualiseerd.

Brandweermensen in Flevoland geven aan dat zij zelden worden geconfronteerd met geweld tegen personeel. De regio beschikt over een procedure 'Omgang met agressie en geweld' en er wordt soms over gesproken op oefenavonden, maar het volgen van een cursus omgaan met geweld en agressie wordt door de regio niet zinvol gevonden en is derhalve niet aangeboden.

De brandweer Flevoland meet (nog) niet structureel of het personeel zich veilig en tevreden voelt bij de taakuitvoering. Een á twee keer per jaar voeren de commandant en het hoofd brandweezorg per post een 'benen op tafel'-gesprek met de personeelsleden van die post. In deze gesprekken komen gevoelens van onveiligheid in relatie tot de inzet van een TS4 of TSFlex aan de orde, maar dat wordt steeds minder. Onveiligheid blijkt volgens de regio vaak met onbekendheid samen te hangen. De regio is van mening dat door de invoering van variabele voertuigbezetting 'af te laten hangen' van het draagvlak van mensen op een post, veel verzet/frustratie hierover wordt ondervangen ondervangt.

Uit de door de Inspectie JenV gehouden internet-enquête onder het brandweerpersoneel blijkt dat:

- 43 (46%) van de 94 respondenten die vooral dienst doen op een voertuig met een afwijkende voertuigbezetting aangeven dat zij dit niet onveiliger vinden dan het optreden met een TS6;
- 35 (37%) respondenten aangeven aan dat zij dit onveiliger vinden dan het optreden met een TS6 en;
- 16 (17%) hierover geen uitgesproken mening hebben.

Toetspunt 12

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

Beoordeling

De regio beschikt over voldoende TS6'en om de afgesproken interregionale bijstand te kunnen leveren.

Bevindingen

In Flevoland zijn in alle posten voertuigen geplaatst met zeven zitplaatsen en een standaard bekapping. Deze kunnen dienst doen als TS4, maar ook als TS6. Voor het leveren van interregionale bijstand stuurt de regio altijd een TS6.



Toetspunt 13

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

Beoordeling

De regio registreert in een managementsysteem onder andere de gerealiseerde paraatheid, de reden voor de regio om variabele voertuigbezetting in te zetten.

Bevindingen

Na de pilotfase is de regio gestopt met schriftelijke evaluaties van elke inzet met een TS4. Momenteel evalueert men de inzet van een TS4 na afloop op de kazerne met de ploeg door middel van een zogeheten After Action Review. Brandweer Flevoland registreert in METRICS (een managementinformatiesysteem) onder andere de prestaties op het gebied van paraatheid, opkomsttijden en geoefendheid personeel. Hierover rapporteert men elk kwartaal.

Toetspunt 14

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

Beoordeling

De regio analyseert de bereikte resultaten in relatie tot het beoogde doel. Ze concludeert daarbij dat de inzet van variabele voertuigbezetting tot de gewenste gegarandeerde paraatheid van posten leidt.

Bevindingen

De cijfers uit METRICS worden periodiek in het managementteam besproken. De conclusie is dat de paraatheid bijna 100% is en dat daarmee het doel waarom de regio is overgegaan tot het inzetten van een TS4/TSFlex, is gerealiseerd.

De invoering van andere operationele of preventieve maatregelen dan die reeds genomen zijn, wordt (nog) niet overwogen.

Toetspunt 15

Het bestuur besluit over voorstellen tot verbetering/optimalisering

Beoordeling

De regio heeft het bestuur geen voorstellen tot verbetering voorgelegd.

Bevindingen

Aangezien de regio concludeert dat de inzet van TS4/TSFlex voldoet aan het gestelde doel, de gegarandeerde paraatheid van de posten, worden aan het bestuur geen andere voorstellen voorgelegd.



3.3 Beschikbaarheid brandweerpersoneel

3.3.1 Inleiding

De Inspectie JenV onderzoekt voor dit onderwerp vooral de wijze waarop de veiligheidsregio borgt dat er te allen tijde voldoende brandweermensen beschikbaar zijn om uit te kunnen rukken als dat nodig is. Vooral waar sprake is van van huis opkomende vrijwilligers blijkt dat problemen op te kunnen leveren.

Waar het vroeger voldoende was om een groot aantal brandweermensen te alarmeren in geval van brand en er dan ook altijd voldoende opkwamen naar de post, is dat de laatste jaren onder druk komen staan. Dit brengt de noodzaak met zich mee dat de veiligheidsregio inzicht moet hebben in het aantal beschikbare brandweerlieden, zowel in actuele omstandigheden als in de ontwikkelingen daarin op langere termijn.

Voor dit onderwerp bestaan geen normen in de wet- en regelgeving. De Inspectie JenV brengt daarom in beeld in hoeverre de veiligheidsregio zicht heeft op de aantallen beschikbare brandweerlieden, of maatregelen getroffen worden bij dreigende onderbezetting – zowel in acute situaties als structureel – en of het bestuur wordt geïnformeerd over de paraatheid van het personeel. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio niet op deze toetspunten.

3.3.2 Beoordeling op de toetspunten

Toetspunt 16

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

Bevindingen

De brandweer Flevoland wordt al jaren geconfronteerd met uitdagingen om de beschikbaarheid/paraatheid van vrijwillig repressief personeel te garanderen. Problemen met de paraatheid van mensen spelen met name overdag op vrijwilligersposten. De pilot in 2010 tot invoering van een TS4 in Almere was een gevolg hiervan.

Flevoland is verdeeld in vier teams Brandweezorg met elk een teamleider. De teamleider is in eerste instantie verantwoordelijk voor de paraatheid in zijn gebied.

Flevoland kent twee manieren van inroosteren van personeel. De posten in Almere en Lelystad zijn 24 uur per dag bezet (gekazerneerd) met op de dag ingeroosterde beroepsmensen en met in de avond en weekenden ingeroosterd beroeps- én vrijwillig personeel. Almere en Lelystad hebben op dit moment geen problemen met de paraatheid (meer). In het noorden en oosten van de regio, waar de posten worden bemand door vrijwilligers met vrije instroom, is het erg lastig om overdag voldoende mensen te krijgen die kunnen uitrukken. De brandweervrijwilliger is, zo constateert men ook in Flevoland, een ander type vrijwilliger geworden. Brandweer is tegenwoordig een van de vele activiteiten die iemand onderneemt. Bovendien



moet je om overdag uit te kunnen rukken in de buurt van een post werken en dat is ook steeds minder het geval.

De regio heeft dan ook besloten dat alle posten met vrije instroom een beschikbaarheidssysteem met Precom-pagers⁸ moeten gaan gebruiken. Daarmee krijgt de teamleider op postniveau inzicht in de acute beschikbaarheid van het personeel. De vrijwilligers geven via een pager of smartphone aan of ze beschikbaar zijn en kunnen opkomen bij een alarmering. Op de kazernes waar gewerkt wordt met deze pagers bevinden zich digitale borden waarop te lezen is wie op dat moment beschikbaar is voor welke functie en wie er opkomen bij een alarmering. De betrouwbaarheid van dat bord is sterk afhankelijk van de discipline van de vrijwilliger om zijn beschikbaarheid nauwkeurig en op tijd te melden en dat is op dit moment nog een punt van aandacht. Het beschikbaarheidssysteem is op alle posten met vrije instroom volledig geïmplementeerd.

De regio heeft in haar plan 'Beleid Paraatheid Brandweer Flevoland' (januari 2015) vastgelegd wat ze onder paraatheid verstaat en hoe ze die regionaal en per post (in de toekomst) denkt te kunnen garanderen.

De gerealiseerde paraatheid van de posten wordt gemonitord in METRICS (zie toetspunt 13). Per kwartaal stelt de regio vast of de gerealiseerde paraatheid aan de norm heeft voldaan. Zo niet, dan kan het management passende maatregelen nemen. Deze zijn afhankelijk van het tijdelijk of structureel karakter van de problemen.

Toetspunt 17

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

Bevindingen

De teamleider is in eerste instantie verantwoordelijk voor de paraatheid in zijn gebied en hij onderneemt acties bij onderbezetting op zijn post(en). Hij tracht daarbij in eerste instantie of er personeel 'geleend' kan worden bij andere posten of ploegen. Als hij de onderbezetting niet kan oplossen, dan meldt hij dat aan de Officier van Dienst. Die meldt de post vervolgens buiten dienst bij de meldkamer.

Elke maand bespreken de teamleiders met elkaar de paraatheid van hun posten en delen met name het 'verhaal achter de cijfers' uit het beschikbaarheidssysteem. Dat verhaal komt vaak van de mensen zelf, die weten precies wanneer en waarom er problemen in de paraatheid zijn. Wanneer er bij een post tijdelijke problemen met de paraatheid zijn, kan bijvoorbeeld door hen worden besloten om tijdelijk met minder mensen van 2 kanten uit te rukken. Of men kan afspreken dat een bevelvoerder van een post X gaat rijden naar een melding van post Y. De uitruktijd wordt dan wel langer, maar dat wordt beter geacht dan helemaal niet uitrukken vanaf die post.

⁸ Dit zijn alarmontvangers met de mogelijkheid om door één druk op de knop aan te geven of men bij een alarmering opkomt of niet. Daarnaast kan de gebruiker zijn niet beschikbare dagen (en of uren van de dag) aangeven. Het systeem maakt dan binnen korte tijd een berekening of er voldoende bezetting is. Wanneer er onderbezetting is, krijgt de verantwoordelijke binnen het korps een melding van de situatie. Ook kunnen deze gegevens direct gekoppeld worden naar de meldkamer, zodat deze bij onderbezetting direct een andere eenheid kan alarmeren. Regio's maken wisselend gebruik van deze mogelijkheden.



Het kazerneringsysteem voor vrijwilligers (zoals nu in Almere en Lelystad wordt toegepast) is ontstaan uit de behoefte altijd voldoende mensen beschikbaar te hebben om uit te kunnen rukken. Dat is voor die posten, samen met de inzet van een TS4, ook een afdoende maatregel gebleken. Andere posten zouden ook graag zo'n systeem invoeren, maar dat is volgens de regio te duur. Een gekazerneerde vrijwilliger kost namelijk veel meer dan een vrijwilliger met vrije instroom. Zeker voor posten met relatief weinig uitrukken, wegen de kosten niet op tegen de baten.

Toetspunt 18

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

Bevindingen

Brandweer Flevoland heeft eigen criteria opgesteld voor het realiseren van de paraatheid en rapporteert daarover per kwartaal via METRICS. Dit is een managementinformatiesysteem dat een aantal parameters over paraatheid, opkomsttijd, gerealiseerde opleidingen en oefeningen en beleving personeel bevat.

Voor de posten met meerdere TS'en is de norm voor paraatheid van de 1e TS-bemanning 100% en van de 2^e TS 98%. Voor posten met 1 TS bedraagt die norm ook 98%. Volgens METRICS (2016) wordt de 100%-norm niet altijd/overal behaald, de 98%-norm wel.

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

Problemen met de paraatheid worden besproken in het managementteam, zeker als (de door teamleiders) voorgestelde oplossingen (zoals wervingsacties) personele of financiële consequenties met zich meebrengen. Het bestuur wordt in grote lijnen geïnformeerd. Los daarvan wordt elke burgemeester structureel door de teamleider (of door het hoofd brandweezorg of de commandant brandweer) geïnformeerd hoe het staat met de paraatheid van de post(en) in diens gemeente.



I

Bijlage Enquête brandweerpersoneel

Het repressief optreden van de brandweer bevat per definitie een bepaalde mate van onveiligheid. Het is aan de werkgevers, de veiligheidsregio's, om de veiligheidsrisico's zoveel als mogelijk te beperken en het brandweerpersoneel adequaat te informeren en voor te bereiden op onveilige situaties in het werk door middel van opleidingen, oefeningen en trainingen. Dit is een algemene verplichting vanuit de Arbeidsomstandighedenwet.

Indien een veiligheidsregio wil besluiten tot een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden, mag zij daarbij geen afbreuk doen aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel. Dit is als nadrukkelijke voorwaarde opgenomen in het Besluit veiligheidsregio's. Deels kan dit worden bereikt door middel van objectief te beoordelen acties, zoals een deugdelijke risico-inventarisatie en -evaluatie en maatregelen om de geconstateerde risico's te beperken. Echter, ook de veiligheidsgevoelens van deze mensen spelen hierin een belangrijke rol. Om daarop zicht te krijgen heeft de Inspectie JenV een internet-enquête uitgezet onder het gehele brandweerpersoneel in alle veiligheidsregio's dat dienst doet op een basisbrandweereenheid. Niet alleen onder de brandweermensen die daadwerkelijk dienst doen op een afwijkend samengestelde basisbrandweereenheid, maar ook onder hen die daarmee (nog) geen ervaring hebben.

De vragen in de internet-enquête hebben betrekking op:

- Algemene gegevens, zoals leeftijd en dienstjaren en of de respondent beroepsmatig of als vrijwilliger aan de brandweer verbonden is.
- De soort voertuigen waarmee de respondent uitrukt (TS6, TS4, TS2/SIV).
- Of de respondent een speciale opleiding of oefening heeft genoten als hij/zij uitrukt met een ander voertuig dan de TS6 en hoe deze die opleiding en oefening waardeert.
- Of de respondent zich in het algemeen veilig voelt bij zijn/haar repressieve werkzaamheden.
- Of de respondent zich wel eens onveilig heeft gevoeld, of hij/zij dat gemeld heeft en wat er met die melding is gedaan.
- Een aantal stellingen over de veiligheid bij repressief optreden.

De Inspectie JenV analyseert een aantal van de gevraagde gegevens op regionaal niveau en andere gegevens op landelijk niveau. De gegevens die beïnvloed worden door specifieke regionale omstandigheden (door de wijze van organiseren van de repressieve organisatie) zijn in dit regiobeeld weergegeven.



Algemene gegevens

- De enquête is uitgezet onder 392 medewerkers.
- 122 medewerkers hebben de enquête ingevuld, dit is een respons van 31%.
- 28 (23%) van de respondenten doen vooral dienst op een TS6.
- 94 (77%) van de respondenten doen vooral dienst op een voertuig met een afwijkende voertuigbezetting (TS4).
- 76 (62%) van de respondenten zijn vrijwilliger en 46 (38%) zijn beroeps.

Opleiding en oefening voor het optreden met een afwijkende voertuigbezetting

- Van de 94 respondenten die vooral dienst doen op een voertuig met een afwijkende bezetting, geven er 75 (80%) aan hiervoor een speciale opleiding te hebben ontvangen. 66 (88%) van de 75 geven aan dat die opleiding hen voldoende heeft voorbereid op de inzet met een afwijkende voertuigbezetting.
- Van de 94 respondenten die vooral dienst doen op een voertuig met een afwijkende bezetting, geven er 69 (73%) aan hiervoor speciaal geoefend te worden. 57 (83%) van de 69 respondenten geven aan dat zij zich voldoende geoefend vinden voor de inzet met een afwijkende voertuigbezetting.

Vinden de respondenten optreden met een afwijkende voertuigbezetting onveiliger dan met een TS6?

Afwijkende voertuigbezetting

- 43 (46%) van de 94 respondenten die vooral dienst doen op een voertuig met een afwijkende voertuigbezetting, geven aan dat zij dat niet onveiliger vinden dan het optreden met een TS6;
- 35 (37%) respondenten geven aan dat zij dat onveiliger vinden dan het optreden met een TS6;
- 16 (17%) hebben hierover geen uitgesproken mening.

Standaard voertuigbezetting

- 8 (29%) van de 28 respondenten die vooral dienst doen op een voertuig met een standaard voertuigbezetting, geven aan dat zij het optreden met minder dan zes personen niet onveiliger vinden dan het optreden met een TS6;
- 12 (43%) respondenten geven aan dat zij dat onveiliger vinden dan het optreden met een TS6;
- 8 (29%) hebben hierover geen uitgesproken mening.

Veiligheid heeft de hoogste prioriteit binnen onze organisatie

- 25 (89%) van de medewerkers die vooral dienst doen op een TS6 zijn het eens met deze stelling;
- 63 (67%) van de medewerkers die vooral dienst doen met een afwijkende voertuigbezetting zijn het hier mee eens.



II

Bijlage Afkortingen

Afkorting

Bvr
Inspectie JenV
OR
RI&E
SIV
TS
UoM
VB
Wvr

Betekenis

Besluit veiligheidsregio's
Inspectie Justitie en Veiligheid
Ondernemingsraad
Risico-inventarisatie en -evaluatie
Snel interventievoertuig
Tankautospuiter
Uitruk op Maat
Veiligheidsberaad
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

November 2017

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