

Ministerie van Veiligheid en Justitie
T.a.v. drs. H.W.M. Schoof, DG Veiligheid
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Ons kenmerk: 10u-20100866
Onderwerp: opkomsttijden brandweer
Contactpersoon: E.J.F.M. van Mierlo

Arnhem, 29 november 2010

Geachte heer Schoof,

Middels deze brief wil ik u op de hoogte brengen van de adviezen van de NVBR over de implementatie van de opkomsttijden brandweer.

Aanleiding

Op 1 oktober 2010 zijn de Wet en het Besluit veiligheidsregio's van kracht geworden. In de Wet veiligheidsregio's wordt aan de besturen van de veiligheidsregio's de verantwoordelijkheid opgedragen om een regionaal dekkingsplan voor de basisbrandweezorg vast te stellen, als onderdeel van het beleidsplan veiligheidsregio. In het Besluit veiligheidsregio's zijn de opkomsttijden van de eerste basisbrandweereenheid en de eerste 'ondersteuningseenheid voor redden en blussen op hoogte' genormeerd. De wet biedt de besturen de mogelijkheid van deze normtijden beargumenteerd af te wijken (tot maximaal 18 minuten). Doelstelling van de wetgever is om hiermee het (verlengd) lokale bestuur aan te zetten tot een bewuste afweging van brandveiligheid, waarbij risicobeheersing en preparatie/repressie integraal worden beschouwd op basis van een risicoanalyse. Dit sluit aan bij de aanbevelingen die de Inspectie OOV de afgelopen jaren heeft gedaan over het versterken van de bestuurlijke aansturing van de brandweer.

Project IBDB

Om de regio's te ondersteunen bij het opstellen van dekkingsplannen 'nieuwe stijl' heeft de NVBR, met instemming van het Veiligheidsberaad en met subsidie van het departement, het project 'Implementatiebegeleiding dekkingsplannen brandweer' (IBDB) gestart. Elke regio heeft een eigen projectleider aangewezen, die verantwoordelijk is voor het nieuwe regionale dekkingsplan en die deelneemt aan een landelijk kennisdelingsoverleg. Binnen het project zijn twee ontwikkelgroepen ingesteld, met experts op het gebied van repressie en risicobeheersing uit vijftien verschillende regio's. Binnen de ene ontwikkelgroep worden afspraken gemaakt over het dimensioneren van de dekking en het registreren van de opkomsttijden. De andere ontwikkelgroep werkt aan een brandrisicoanalyse systematiek met bijbehorend afwegingskader, dat de regio's moet helpen om de bestuurders goed te adviseren over de samenhangende maatregelenpakketten (risicobeheersing en preparatie/repressie) die het beste kunnen worden ingezet indien een regio beargumenteerd wil afwijken van de opkomsttijden die in het Besluit Veiligheidsregio's zijn vastgelegd. Deze beoogde risicobenadering voor de basisbrandweezorg is een belangrijke stap in de Strategische Reis.

Binnen het project IBDB zijn over de implementatie van de opkomsttijden een aantal eerste adviezen opgesteld, die wij graag onder uw aandacht brengen.

Dimensioneren van de brandweerdekking

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de Wet veiligheidsregio's aan de toenmalige minister Ter Horst gevraagd of het mogelijk is één landelijk model in te voeren, bijvoorbeeld het model dat het RIVM heeft ontwikkeld voor de ambulancezorg. In reactie heeft de minister in de brief d.d. 21 januari 2010 aan de Kamer het volgende standpunt medegedeeld: *“Het op rijksniveau vastleggen van de kazernespreiding in een landelijk dekkingsplan dat beheerd wordt door het RIVM, past niet bij de decentrale verantwoordelijkheid voor de brandweezorg. Een dergelijke beheerstaak voor het RIVM, verhoudt zich ook slecht tot het wettelijke takenpakket en het natuurlijke aandachtsgebied van het RIVM. Ik ben wel een voorstander van het gebruik van één landelijk afwegingskader (inclusief een rekenmodel) bij het maken van de regionale dekkingsplannen. Dit bevordert uniformiteit en eenduidigheid. Zoals ik bij de behandeling van het wetsvoorstel veiligheidsregio's in uw Kamer heb toegezegd, heb ik de suggestie van een landelijk afwegingskader ook bij het Veiligheidsberaad neergelegd en hierbij verwezen naar het model dat het RIVM gebruikt voor de ambulancespreiding. [...] De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding start binnenkort een project, dat moet leiden tot een landelijk afwegingskader voor afwijken van de opkomsttijden in het besluit. De twee rekenmethodes die nu in de veiligheidsregio's gebruikt worden en het RIVM-model dienen in dit project als uitgangspunt.”*

De NVBR onderschrijft dat de decentrale verantwoordelijkheid voor en financiering van de brandweer zich niet verhoudt tot een landelijk dekkingsplan. De brandweer wijkt hierin nadrukkelijk af van de ambulancezorg, alwaar het landelijk dekkingsplan leidend is voor de financiering uit verzekeringspremies. De NVBR heeft in het project IBDB wel gesproken met het RIVM om kennis te kunnen nemen van de spreidingsmethode voor de ambulancezorg, in relatie tot de twee regionaal gehanteerde rekenmethodes (van de bureaus SAVE en AVD) voor de brandweer. Geconstateerd is dat de ambulancezorg met haar 'rijdende paraatheid' anders van aard is dan de brandweer, die uitrukt vanuit kazernes en met lokaal bepaalde bindingen, die ook hard nodig zijn om de benodigde vrijwilligers te verkrijgen en te behouden. Dit leidt ertoe dat het 'RIVM-model' minder geschikt is voor de basisbrandweezorg, hoewel er natuurlijk parallellen zijn en bepaalde onderdelen ook binnen de brandweer al jarenlang in gebruik zijn. In plaats van het overnemen van het RIVM-model, worden binnen het project IBDB landelijke afspraken gemaakt over standaardisatie van de registratie en van de presentatie van de resultaten daarvan, alsmede van het bestuurlijk afwegingskader en de principes van het onderliggende rekenmodel. Op deze wijze kunnen alle regio's de dekking op vergelijkbare wijze en met dezelfde basisaannames dimensioneren en presenteren. De dekkingsplannen worden aldus qua systematiek vergelijkbaar, al kunnen de regionale politiek-bestuurlijke keuzes over de mate van dekking natuurlijk heel verschillend zijn. De landelijke vergelijkingsbasis en het landelijke afwegingskader doen immers geen afbreuk aan het regionale bestuurlijke primaat.

De definitieve afspraken en het afwegingskader worden aan het eind van het eerste kwartaal 2011 opgeleverd en vervolgens aan het Veiligheidsberaad voorgelegd. Op dit moment vindt de NVBR het van belang om alvast te melden dat de theoretische dekking wordt gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde meldkamerverwerkingstijd, uitruktijd (per post) en - voor zover zinvol - rijtijden, zoals geregistreerd in het Geïntegreerd Meldkamersysteem. Op deze wijze kan de burger transparant worden geïnformeerd wat de daadwerkelijk verwachte opkomsttijden per gebied zijn. Door dit te koppelen aan gerichte risicocommunicatie over de bestuurlijke keuzes en eigen mogelijkheden voor nadere maatregelen weet de burger niet alleen wat hij/zij van de brandweer kan verwachten, maar wordt ook een concreet handelingsperspectief geboden waarmee de burger de brandveiligheid zelf kan verbeteren. Het dekkingsplan wordt daarmee een instrument om de brandveiligheid in den brede te verhogen en de zelfredzaamheid te verbeteren.

Het (brand)risicoprofiel

In wettelijke zin zijn “de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen” onderdeel van het beleidsplan veiligheidsregio (Wet veiligheidsregio's, artikel 14, lid 2, onderdeel f). In concreto betekent dit dat het regionaal dekkingsplan van de brandweer een bijlage is bij het beleidsplan. Het bestuur van de veiligheidsregio is verplicht een risicoprofiel voor 'branden, rampen en crises' vast te stellen, waarop het beleidsplan wordt gebaseerd. Door de NVBR, GHOR Nederland, Raad van Korpschefs en het landelijk overleg van coördinerend gemeentesecretarissen is hiervoor de landelijke Handreiking Regionaal Risicoprofiel ontwikkeld en vastgesteld. In deze Handreiking wordt echter, conform de met het ministerie en het Veiligheidsberaad afgesproken projectafbakening, uitsluitend ingegaan op rampen, crises en *grote* branden (natuurbrand, brand in kwetsbaar gebouw). Immers, de 'oude' methodiek van de Leidraad Maatramp kende ook deze afbakening en ten tijde van de start van het project Handreiking Regionaal Risicoprofiel was het dekkingsplan voor de basisbrandweezorg nog geen beoogd onderdeel van het beleidsplan en dus ook niet van het risicoprofiel. Meer fundamentele reden is dat voor de dagelijkse basisbrandweezorg een aparte risicoanalyse, zo u wilt een 'brandrisicoprofiel' nodig is, welke van een andere aard is dan het risicoprofiel voor rampen, crises en grote branden. Immers, de risicofactoren en analysemethodes zijn bij dagelijkse brandveiligheid van een andere orde dan bij rampen en crises.

Zoals aangegeven in de brief d.d. 13 juli jl. van het ministerie aan de Tweede Kamer, vormen beide soorten risicoanalyses wel tezamen het in de wet bedoelde risicoprofiel. Naar aanleiding van deze brief is met onze contactpersonen binnen het departement de volgende interpretatie overeengekomen. Het risicoprofiel is een 'containerbegrip': het bestaat uit aparte delen, die separaat tot stand kunnen komen en separaat kunnen worden vastgesteld, maar waarvoor wel in beide gevallen geldt dat consultatie van (o.a.) de gemeenteraden verplicht is. Met name in dat laatste licht vinden wij het van groot belang om het onderscheid nogmaals expliciet bij u te benadrukken. Wij vinden namelijk dat enerzijds rampen en crises en anderzijds de basisbrandweezorg een eigenstandige bestuurlijke afweging vergen, zowel binnen het bestuur van de veiligheidsregio als binnen de gemeenteraden. De politiek-bestuurlijke afwegingen zouden vertroebeld worden wanneer de rampen en crises (doorgaans kleine kans met groot gevolg) op vergelijkbare wijze worden beschouwd als de dagelijkse branden (grote kans met kleiner gevolg). Dagelijkse branden zouden bij een gelijkvormige risicoanalyse gewoon 'wegvallen in de marge' in het licht van rampen en crises, terwijl de dagelijkse brandweezorg juist de basis vormt om mede grootschalige situaties aan te kunnen. Bovendien ligt de budgetverantwoordelijkheid voor de basisbrandweezorg (in tegenstelling tot de rampenbestrijding en crisisbeheersing) in alle niet-geregionaliseerde regio's niet bij het bestuur van de veiligheidsregio, maar bij de individuele gemeenten. Dit maakt een geïntegreerde politiek-bestuurlijke afweging onmogelijk en onwenselijk.

Extra punt van aandacht bij deze overeengekomen interpretatie van het risicoprofiel is de invoeringstermijn. De Handreiking Regionaal Risicoprofiel is november 2009 opgeleverd; in beginsel tijdig voor de regio's om de wettelijke invoeringstermijn (uiterlijk 31 maart 2011) te halen. De analysemethodiek voor brandrisico's (het 'brandrisicoprofiel') is nog in ontwikkeling binnen het genoemde project IBDB. Hier kon pas later mee worden gestart, omdat pas veel later bekend was dat de basisbrandweezorg onderdeel werd van het beleidsplan en risicoprofiel. Wij wijzen u er dan ook op dat de regio's tijdig over een risicoprofiel kunnen beschikken, maar nog zonder een separaat 'brandrisicoprofiel'. Dit laat overigens onverlet dat de regio's de huidige dekking al wel kunnen beschrijven in het beleidsplan, binnen de wettelijke termijn. Het beleidsplan geeft in dat geval een overzicht van de huidige dekking ('de IST-situatie'). In de genoemde brief aan de Tweede Kamer is dit ook als doel beschreven: het vastleggen van de status quo.

Vervolgens kunnen de regio's, op basis van de nieuwe analysemethodiek, werken aan de door het bestuur gewenste aanpassingen van de dekking, in relatie tot risicobeheersingsmaatregelen ('SOLL-situatie'). Kortom, de regio's moeten in staat zijn om tijdig een risicoprofiel voor rampen en crises en een beleidsplan inclusief 'dekkingsplan 1.0' vast te stellen. Een separaat brandrisicoprofiel, als basis voor een 'dekkingsplan 2.0', is echter niet binnen dezelfde termijn haalbaar.

Afsluitend

Vanzelfsprekend zullen wij u op de hoogte houden van de verdere resultaten van het project IBDB. In het eerste kwartaal van 2011 willen wij graag de dialoog aangaan met diverse bestuurders van het Veiligheidsberaad om te bewerkstelligen dat het afwegingskader voor de dekkingsplannen aansluit bij de bestuurlijke beelden en wensen.

In de hoop u, op dit moment, met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G.A.J.M. van Strien'. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'S' at the end.

ing. G.A.J.M. van Strien
Portefeuillehouder risicobeheersing

Deze brief is ook verzonden naar het Veiligheidsberaad
t.a.v. mr. Th.C. de Graaf, voorzitter