

Evaluatie van de Handreiking GGO



Instituut Fysieke Veiligheid
Brandweeracademie
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Brandweeracademie (2021). *Evaluatie van de Handreiking GGO*. Arnhem: IFV

Opdrachtgever: Brandweer Nederland - Programmaraad incidentbestrijding
Contactpersoon: Max Krisman
Titel: Evaluatie van de Handreiking GGO
Datum: 22 juli 2021
Status: Eindrapport
Versie: 1.1
Auteurs: Mindel Leene, Marloes Polman en Margrethe Kobes
Projectleiders: Margrethe Kobes (vanaf april) en Thijs Geertsema (tot april)
Review: Ricardo Weewer
Eindverantwoordelijk: Ricardo Weewer

Samenvatting

In dit onderzoek wordt de toepassing geëvalueerd van de handreiking *Gebiedsgerichte opkomsttijden* binnen zes pilotregio's die op basis van die handreiking een nieuw dekkingsplan opstellen. Dit moet inzicht opleveren in hoeverre de handreiking als landelijke uniforme systematiek door de regio's kan worden toegepast, en welke knelpunten of onduidelijkheden bij het gebruik van de handreiking naar voren komen. De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek luidt als volgt:

In hoeverre leidt de toepassing van de (concept-)handreiking Gebiedsgerichte opkomsttijden door zes pilotregio's tot het opstellen van uniforme, betrouwbare, transparante en doelmatige dekkingsplannen op basis waarvan het bestuur in staat wordt gesteld keuzes te maken over de organisatie van de brandweezorg binnen een regio?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Op basis van de beschikbare informatie kunnen de volgende vragen in deze rapportage beantwoord worden:

1. Hoe is het huidige dekkingsplan binnen de pilotregio's ontworpen en ingevuld?
2. Wat zijn de belangrijkste redenen dat er een dekkingsplan moet worden op- of bijgesteld (processtap 1)?
3. Op welke wijze is de dekking beschreven aan de hand van de factoren snelheid, capaciteit, paraatheid en werkdruk (processtap 2)?

Kijkend naar de huidige dekkingsplannen van de regio's kan waargenomen worden dat er sprake is van diversiteit in de wijze waarop de dekkingsplannen zijn ontworpen en ingevuld, waarop berekeningen zijn uitgevoerd en gemaakte keuzes zijn toegelicht en verantwoord. In processtap 1 uit de handreiking worden de belangrijkste redenen voor het op- of bijstellen van een dekkingsplan in kaart gebracht. De belangrijkste bevinding is dat het resultaat van processtap 1 vooralsnog ontbreekt bij de regio's.

In processtap 2 wordt de dekking beschreven aan de hand van de factoren snelheid, capaciteit, paraatheid en werkdruk. Het blijkt dat de regio's processtap 2 niet op uniforme wijze hebben uitgevoerd. Verder heeft een aantal regio's de stap anders uitgevoerd dan in de handreiking staat beschreven. Bij het merendeel van de regio's zijn berekeningen, bewerkingen (onder andere toepaste filters en handmatige aanpassingen), verwijzingen naar brondata en de stappen die zijn uitgevoerd om tot de opkomsttijd te komen, niet of slechts in zeer beperkte mate gedocumenteerd.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat de pilot niet systematisch verloopt en de onderzoekers geen goed inzicht krijgen in de genomen keuzes en aannames binnen de uitvoering van de processtappen. Het is onduidelijk of de pilot in deze vorm de beoogde informatie zal opleveren voor het toetsen van de handreiking op de doelstellingen van uniformiteit, transparantie, betrouwbaarheid en doelmatigheid.

Inhoud

	Samenvatting	3
	Inleiding	5
1	Methode	8
1.1	Verantwoording van de gekozen onderzoeksmethode	8
1.2	Uitvoering van het onderzoek	8
1.3	Kwaliteit van het onderzoek	10
2	Analyse van de huidige dekkingsplannen	11
3	Analyse van de processtappen	12
3.1	Algemene analyse van informatie	12
3.2	Algemene waarnemingen over het pilotproces	23
4	Voorlopige bevindingen en aanbevelingen	28
4.1	Samenvattende introductie	28
4.2	Voorlopige bevindingen op hoofdlijnen	28
4.3	Evaluatieresultaten en aanbevelingen	29
4.4	Discussie	31
	Bijlage 1 Topiclijst	33
	Bijlage 2 Inventarisatie van de knelpunten	36
	Bijlage 3 Huidige dekkingsplannen	44

Inleiding

Introductie

In 2015 is het rapport *RemBrand. Brandveiligheid is coproductie* gepubliceerd. De conclusie van het rapport is dat brandveiligheid uiteindelijk altijd een ketenresultaat is. Daardoor is het zaak om binnen alle schakels van de keten verbeteringen door te voeren, passend bij de huidige en toekomstige risico's. Binnen de keten 'preparatie' zijn de opkomsttijden van de brandweer en het hierbij behorende dekingsplan tegen het licht gehouden. De wens vanuit het project RemBrand is om de opkomsttijden van de brandweer te koppelen aan het brandrisicoprofiel van een bepaald gebied. Hieruit volgend is in 2019 een (concept)handreiking *Gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO)*¹ opgesteld.

Het doel van deze handreiking is om te komen tot een landelijk uniforme systematiek waarmee risicogebieden, de bijbehorende opkomsttijden en het maken van een dekingsplan worden uitgewerkt. Deze systematiek levert realistische opkomsttijden op, en neemt daar ook afwijkingen en eventuele aanvullende maatregelen in mee. Binnen de systematiek wordt er naast snelheid gekeken naar capaciteit (en optioneel paraatheid en werkdruk). Om de werking van de handreiking in de praktijk te onderzoeken, is een pilot GGO gestart, waarin zes pilotregio's – hierna genoemd 'regio's' – een nieuw dekingsplan zullen opstellen op basis van de handreiking. Hoewel op dit moment nog niet alle processtappen van de handreiking door de regio's zijn doorlopen, is er besloten om al wel te rapporteren op basis van de informatie die op dit moment beschikbaar is. Er zijn namelijk aanwijzingen dat het proces niet systematisch en uniform verloopt. Deze (tussen)rapportage biedt de mogelijkheid om het proces bij te stellen en de regio's inzicht te geven in de aandachts- en verbeterpunten.

Doelstelling

In dit onderzoek wordt de toepassing van de handreiking binnen de pilot geëvalueerd. Dit moet inzicht opleveren in hoeverre de handreiking als landelijke uniforme systematiek door de regio's kan worden toegepast, en welke knelpunten of onduidelijkheden bij het gebruik van de handreiking naar voren komen. Door dit evaluatieonderzoek wordt inzichtelijk in welke mate de volgende doelstellingen worden behaald:

- > Uniformiteit: de toepassing van de handreiking leidt tot een uniforme werkwijze (proces) en rapportage (resultaat) in de regio's.
- > Betrouwbaarheid: de (berekende) waardes, uitgangspunten en steekproeven zijn consistent en stabiel (herhaalbaar).
- > Transparantie: de handreiking en hierop gebaseerde dekingsplannen resulteren in transparante en bruikbare input voor het proces van de besluitvorming over (de organisatie van) de brandweezorg.

¹ *Handreiking Landelijk Uniforme systematiek voor dekingsplannen*. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit voorliggende rapport gesproken over 'handreiking'.

- > Doelmatigheid: de dekkingsplannen en onderliggende producten geven op een onderbouwde wijze vorm aan het gedachtegoed van gebiedsgerichte opkomsttijden. Het gaat om een transitie van objectgerichte naar gebiedsgerichte opkomsttijden, zonder dat daarbij het niveau van brandweezorg verslechtert.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek luidt als volgt:

In hoeverre leidt de toepassing van de (concept-)handreiking Gebiedsgerichte opkomsttijden door zes pilotregio's tot het opstellen van uniforme, betrouwbare, transparante en doelmatige dekkingsplannen op basis waarvan het bestuur in staat wordt gesteld keuzes te maken over de organisatie van de brandweezorg binnen een regio?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Op basis van de beschikbare informatie kunnen drie van die vragen in deze rapportage beantwoord worden:

1. Hoe is het huidige dekkingsplan binnen de pilotregio's ontworpen en ingevuld?
2. Wat zijn de belangrijkste redenen dat er een dekkingsplan moet worden op- of bijgesteld (processtap 1)?
3. Op welke wijze is de dekking beschreven aan de hand van de factoren snelheid, capaciteit, paraatheid en werkdruk (processtap 2)?

Hoewel de hoofdvraag niet in zijn geheel beantwoord kan worden, omdat niet alle onderzoeksvragen te beantwoorden zijn, zullen de doelstellingen uniformiteit, betrouwbaarheid, transparantie en doelmatigheid wel in de beantwoording van onderzoeksvraag 1 tot en met 3 worden meegenomen.

Afbakening

Deze rapportage richt zich uitsluitend op processtappen 1 en 2, en waar mogelijk en relevant een deel van processtap 3. Hierbij komen zowel het proces van het werken met de concepthandreiking GGO als het resultaat daarvan aan de orde.

Dit evaluatieonderzoek is uitgevoerd binnen zes vooraf vastgestelde pilotregio's. Eén van de zes regio's had ten tijde van de start van de pilot al een dekingsplan opgesteld op basis van de toenmalige versie van de concepthandreiking. Omdat niet meer achterhaald kon worden welke versie van de handreiking door deze regio is gebruikt en welke onderdelen verschillen van de huidige concepthandreiking, zijn de resultaten van deze regio niet meegenomen in de beantwoording van onderzoeksvraag 2 en 3. De gegevens van deze regio zouden anders per definitie afwijken van die van de andere vijf regio's. Voor het beantwoorden van deelvraag 1 is het dekingsplan van de betreffende regio wel meegenomen, omdat het hier immers gaat om een dekingsplan dat volgens de 'oude' systematiek is opgesteld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 van dit rapport wordt ingegaan op de onderzoeksmethode die gevolgd is voor het schrijven van dit rapport. Hoofdstuk 2 geeft een korte analyse van de huidige dekingsplannen, op basis waarvan onderzoeksvraag 1 beantwoord kan worden. In hoofdstuk 3 worden de processtappen geanalyseerd en een antwoord gegeven op onderzoeksvragen 2 en 3. Het vierde en laatste hoofdstuk bevat de voorlopige bevindingen en een aantal aanbevelingen.

1 Methode

1.1 Verantwoording van de gekozen onderzoeksmethode

In dit evaluatieonderzoek is gebruikgemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk een documentstudie en het afnemen van interviews. Met deze methoden is het mogelijk het proces te volgen dat de regio's hebben doorlopen bij het toepassen van de (concept)handreiking GGO. Daarnaast wordt er op deze manier inzicht verkregen in het (tussen)resultaat dat de regio's opleveren. De tussenresultaten betreffen de documenten die de regio's als deelresultaten opleveren, waarin bijvoorbeeld een bepaalde processtap wordt beschreven. Het eindresultaat betreft het dekkingsplan² dat de regio oplevert.

In het onderzoek zijn de processtappen uit de handreiking apart en in volgorde van belangrijkheid beschouwd. Deze keuze is gemaakt om te kunnen onderzoeken: 1) of de processtappen afzonderlijk zijn toe te passen door de regio's, 2) of het resultaat dat beschreven staat in de handreiking per processtap opgeleverd kan worden, en 3) of de volgorde van het doorlopen van de processtappen (of het afwijken hiervan) van invloed is op het resultaat.

1.2 Uitvoering van het onderzoek

Het evaluatieonderzoek is gebaseerd op de informatie die door de regio's is aangeleverd en die tijdens interviews met de onderzoekers is gedeeld. De voorliggende rapportage is gebaseerd op (concept-)documenten van de regio's, informatie uit interviews, de resultaten van een knelpunten-enquête, informatie uit en observaties tijdens pilotgroepoverleggen en overleggen tussen de projectleider van het evaluatieonderzoek en de projectleider van de pilot. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe het onderzoek is uitgevoerd.

1.2.1 Huidige dekkingsplannen

De onderzoekers hebben de bestaande documenten over de huidige of meest recente dekkingsplannen van de deelnemende regio's bestudeerd. Deze bestuurlijk vastgestelde dekkingsplannen zijn bestudeerd om onderzoeksvraag 1 te kunnen beantwoorden. Hierbij is gekeken naar de wijze waarop de plannen zijn ontworpen en ingevuld en in hoeverre er verschillen bestaan tussen deze dekkingsplannen.

1.2.2 De pilot GGO

Voor de evaluatie van de pilot is een evaluatie-instrument ontwikkeld, bestaande uit een schematisch overzicht (een Excel-bestand) met thema's opgesteld per processtap uit de handreiking. Hierbij zijn zowel de verplichte als de optionele onderdelen uit de handreiking meegenomen. De keuze om op basis van de handreiking het overzicht op te stellen, is gemaakt om tot op detailniveau inzicht te krijgen in het toepassen van alle (deel)stappen die beschreven staan in de handreiking.

² De (concept) dekkingsplannen waren nog niet opgeleverd door de regio's ten tijde van het schrijven van dit rapport.

Het overzicht in het evaluatie-instrument is per regio ingevuld aan de hand van de informatie die verkregen is uit een documentstudie. Deze documentstudie heeft zich gericht op de processtappen 1 en 2. In sommige gevallen – namelijk als de stappen met elkaar verweven waren – werd in documenten gericht op processtap 1 of 2 informatie gegeven over zowel processtap 2 als processtap 3. Deze informatie is meegenomen in de analyse om de verwevenheid van processtap 2 en 3 te kunnen beschouwen.

De ingevulde informatie uit het instrument is gebruikt ter voorbereiding op de interviews met de regio's, die hebben plaatsgevonden in de periode van 1 maart tot 30 maart 2021. In eerste instantie was het doel van de interviews om een verdiepingsslag te maken in de analyse, in aanvulling op de informatie uit de documentstudie. Bij het bestuderen van de eerste brondocumenten bleek echter dat veel informatie niet was gedocumenteerd, waardoor de interviews primair zijn gebruikt voor het verkrijgen van ontbrekende informatie. De interviews vonden plaats met behulp van een semigestructureerde topiclijst, opgesteld aan de hand van de thema's in het instrument. Na het bestuderen van de informatie per regio zijn er aanvullende, regio-specifieke vragen opgesteld en toegevoegd aan de topiclijst. In bijlage 1 is de algemene topiclijst opgenomen.

Om de kwaliteit van de (gedocumenteerde) informatie te controleren, is voorafgaand aan de interviews een overzicht met de thema's en informatie uit de documenten met de regio's³ gedeeld. Tijdens het interview kon elke regio aanvullende informatie geven of reageren op informatie die al bij een thema vermeld stond. De informatie die verkregen is uit het interview is in het overzicht verwerkt, waarna dit nogmaals ter review is voorgelegd aan de betrokkenen.

Tijdens het proces zijn door middel van een enquête eventuele knelpunten (en oplossingen) geïnventariseerd. Deze enquête is uitgezet voordat de interviews plaatsvonden en is door alle regio's ingevuld. Zodoende zijn de resultaten van de enquête meegenomen in het evaluatie-instrument en de interviewvoorbereiding. Daarnaast is er een logboek bijgehouden om ontwikkelingen, knelpunten, oplossingen en interventies tijdens de pilot vast te leggen.

1.2.3 Overige informatiebronnen

Naast een documentstudie, de interviews en een knelpunten-enquête zijn pilotoverleggen (virtueel) bijgewoond. In deze overleggen zijn zaken afgestemd met de regio's en betrokkenen⁴, is de voortgang van de pilot besproken, zijn resultaten van processtappen teruggekoppeld en zijn vragen of knelpunten besproken. Daarnaast heeft er driewekelijks een overleg plaatsgevonden tussen de projectleider van de pilot en de projectleider van het evaluatieonderzoek. Er is besproken of er interventies waren gepleegd of ontwikkelingen hadden plaatsgevonden met invloed op de pilot. Tot slot zijn er, om inzicht te krijgen in de rekenkundige en technische aspecten uit de handreiking, gesprekken gevoerd met data-specialisten en de opstellers van de handreiking.

³ Het eerste interview fungeerde ook als test voor de gekozen interviewstrategie. Op basis hiervan is ervoor gekozen om het overzicht met de informatie voorafgaand aan het interview met de regio's te delen. Bij het eerste interview was dit dus niet het geval, waardoor deze regio het overzicht alleen ná het interview heeft ontvangen.

⁴ Aanwezig bij deze overleggen waren o.a. vertegenwoordigers van de pilotregio's, de projectleider van de pilot, de Inspectie, mensen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van de handreiking en een vertegenwoordiger van de vakbond.

1.3 Kwaliteit van het onderzoek

Om de kwaliteit van de informatie zo goed mogelijk te waarborgen is, zoals eerder beschreven, de informatie gecontroleerd aan de hand van de documenten. Voor en na het interview is de informatie ter review voorgelegd aan de regio. Alle regio's hebben meegewerkt aan de interviews. Daarnaast zijn de interviews door twee onderzoekers uitgevoerd aan de hand van een semigestructureerde topiclijst. De interviews verliepen volgens een vast protocol, waarbij is getracht de (proces)stappen uit de handreiking in volgorde te bespreken. De informatie is hierdoor op dezelfde manier verkregen, wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid van de evaluatie.

Dit rapport is opgesteld op basis van het evaluatie-instrument genoemd in voorgaande paragraaf. Als informatie over een thema ontbreekt in het overzicht is dit in het rapport aangegeven als 'onbekend'. De onderzoekers hebben tijdens de dataverzameling getracht ontbrekende informatie alsnog te verkrijgen. Dit is niet in alle gevallen gelukt, veelal omdat regio's aangaven een bepaald onderdeel nog (nader) te gaan uitwerken.

Tijdens het evaluatieonderzoek zijn er knelpunten en problemen geconstateerd die potentieel van invloed zijn op de pilot. Hierbij valt te denken aan de constatering dat de regio's met verschillende versies van een rekenprogramma (softwarepakket) werken en de behoefte aan een format voor dekkingsplannen. In reactie op deze constatering heeft de pilotgroep de afspraak gemaakt om met een bepaalde versie van het rekenprogramma te werken en een format voor de dekkingsplannen ontwikkeld. Een volledig overzicht van deze knelpunten en problemen, met gekozen oplossingen, is opgenomen in bijlage 2.

Daarnaast hebben er interventies plaatsgevonden die (potentieel) van invloed zijn op het verloop van de pilot of de uitkomsten. Ook de onderzoekers hebben het proces beïnvloed door vragen te stellen, waarna regio's hebben aangegeven zaken nog nader te gaan uitwerken. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is: het KRO-bestand met meer of minder dan 750 objecten per km² wordt toegepast, in aanvulling op het CBS-buurtbestand zoals staat beschreven in de handreiking. Ook het benoemen van het ontbreken van de resultaten van processtap 1 is een voorbeeld van een interventie.

Gedurende het onderzoek zijn de bevindingen regelmatig teruggekoppeld aan de regio's. Zo is de beantwoording van de eerste deelvraag tijdens een pilotoverleg gedeeld en zijn de voorlopige onderzoeksresultaten van de activiteiten tot en met 21 april 2021 teruggekoppeld via een memo.

2 Analyse van de huidige dekkingsplannen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1: *Hoe is het huidige dekkingsplan binnen de pilotregio's ontworpen en ingevuld?*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de huidige (of meest recente) dekkingsplannen van de zes regio's bestudeerd. Deze dekkingsplannen zijn niet volgens de nieuwe handreiking, maar volgens de 'oude methodiek' opgesteld. Er blijkt sprake te zijn van diversiteit in de wijze waarop de dekkingsplannen zijn ontworpen en ingevuld. In alle dekkingsplannen wordt aan de hand van de wettelijk vastgestelde normtijden beschreven in hoeverre deze normtijden worden gehaald door in ieder geval de basisbrandweereenheid. De wijze waarop er in de dekkingsplannen een beschrijving wordt gegeven van de dekking en het halen van de normtijden is echter per regio in de uitwerking verschillend. Zo zijn er verschillen als het gaat om de scope van het dekkingsplan, die loopt van enkel de berekening en beschrijving van de opkomsttijden van de TS tot een beschrijving van normtijden of richttijden voor andere taakgebieden en specialismen. Daarnaast lopen de gebruikte methodieken voor de berekeningen van de opkomsttijden in de dekkingsplannen uiteen. Vijf regio's hebben gebruikgemaakt van hetzelfde rekenprogramma; van één regio is niet bekend welk rekenprogramma is gebruikt. En hoewel de regio's (vrijwel) dezelfde definitie en elementen hanteren voor de opkomsttijd, zijn de berekeningen en wijze van berekenen verschillend. Deze verschillen kunnen zowel het gevolg zijn van regionale omstandigheden als van uiteenlopende methodieken. Ook in transparantie, de wijze van verantwoording en de diepgang daarvan zijn er verschillen tussen de dekkingsplannen, met name op het gebied van de rekenmethodiek en de mate waarin keuzes worden verantwoord.

In bijlage 3 is een uitgebreidere analyse van de dekkingsplannen opgenomen.

3 Analyse van de processtappen

In dit hoofdstuk wordt eerst een beschrijving gegeven van de analyse per processtap. Vervolgens worden op basis van deze analyse waarnemingen over het pilotproces beschreven. De beschrijvingen betreffen, zoals eerder genoemd, slechts vijf van de zes regio's.

3.1 Algemene analyse van informatie

3.1.1 Waarnemingen bij processtap 1

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag 2: *Wat zijn de belangrijkste redenen dat er een dekkingsplan moet worden op- of bijgesteld (processtap 1)?*

Processtap 1 uit de handreiking heeft betrekking op ontwikkelingen en wijzigingen die de dekking kunnen beïnvloeden. In deze paragraaf worden de waarnemingen voor processtap 1 beschreven op basis van de bestudeerde brondocumenten en de interviews.

Tekst uit de handreiking:

1. Dekking bijstellen

De brandweer maakt inzichtelijk of ontstane veranderingen of voorgenomen ontwikkelingen invloed hebben op de regionale dekking en zo ja, in welke mate. Het vorige bestuurlijk vastgestelde dekkingsplan geldt hierbij als referentiekader. Dit levert een set van kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten op die nodig zijn bij de beschrijving van de dekking in de volgende processtap.

Uniformiteit

Alle regio's hebben ontwikkelingen en/of wijzigingen beschreven die te maken hebben met de omvang van het verzorgingsgebied, de repressieve inrichting en dergelijke. De meeste regio's geven echter geen inzicht in de mate van invloed van deze veranderingen of ontwikkelingen op de regionale dekking. Verder ontbreekt bij de meeste regio's een set van kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten als resultaat van processtap 1. Twee regio's hebben in de documenten informatie opgenomen die in zekere zin als kaders, randvoorwaarden en/of uitgangspunten gezien kan worden. Dit is echter niet expliciet en duidelijk herkenbaar weergegeven. Daarmee kan in algemene zin gesteld worden dat de regio's op uniforme wijze afwijken van de beschrijving in de handreiking.

Transparantie

In sommige gevallen wordt er gerefereerd aan beleidsdocumenten, (brand)risicoprofielen enzovoort. In andere gevallen is niet duidelijk waar de informatie vandaan komt. Sommige regio's benoemen concrete, specifieke ontwikkelingen voor de komende beleidsperiode, andere benoemen trends of ontwikkelingen die een langere periode bestrijken of die al enige

tijd spelen. Er is in de documenten niet beschreven hoe de verkenning van de ontwikkelingen of wijzingen is uitgevoerd. In de interviews is door een aantal regio's toegelicht hoe dit proces is verlopen.

Betrouwbaarheid

Uit de documenten is vaak niet op te maken of de beschreven ontwikkelingen of wijzigingen van invloed zijn op de dekking en zo ja, in welke mate. Er wordt niet gerefereerd aan vorige bestuurlijk vastgestelde dekkingsplannen. Daarmee is processtap 1 door de regio's anders uitgewerkt dan in de handreiking staat beschreven. Tijdens de interviews is slechts in beperkte mate duidelijk geworden welke ontwikkelingen en wijzigingen invloed hebben op de dekking en in welke mate. Mogelijk wordt dit in de dekkingsplannen uitgebreider omschreven, maar dat is vooralsnog onduidelijk. Omdat processtap 1 beperkt is gedocumenteerd, kan deze stap niet op uniforme wijze herhaald worden. Dit heeft invloed op de betrouwbaarheid van het resultaat.

Doelmatigheid

Zoals al eerder aangegeven, ontbreekt bij alle regio's de beoogde set van kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten. Tijdens de interviews is gesproken over het ontbreken van het resultaat bij processtap 1. Sommige regio's hebben aangegeven dat ze de tekst in de handreiking anders hebben opgevat, of dat de invloed van de dekking pas in een volgende processtap aan de orde komt. Anders dan een andere interpretatie van de tekst, zijn geen er andere knelpunten aan te wijzen die het ontbreken van het resultaat voor processtap 1 kunnen verklaren.

Vanwege het ontbreken van een resultaat bij processtap 1, kan onderzoeksvraag 2 niet beantwoord worden.

3.1.2 Algemene waarnemingen bij processtap 2

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag 3: *Op welke wijze is de dekking beschreven aan de hand van de factoren snelheid, capaciteit, paraatheid en werkdruk? (processtap 2).*

Processtap 2 van de handreiking heeft betrekking op de opkomsttijd. De opkomsttijd moet worden beschreven aan de hand van de twee verplichte factoren snelheid en capaciteit. Deze beschrijving kan uitgebreid worden met de twee optionele factoren paraatheid en werkdruk.

Tekst uit de handreiking:

2. Dekking beschrijven

Met behulp van de landelijk uniforme systematiek voor dekkingsplannen beschrijft de brandweer de verwachte dekking in het verzorgingsgebied. Hiermee maakt de brandweer inzichtelijk waar zij repressief toe in staat is onder de gegeven omstandigheden. De beschrijving bevat minimaal de twee verplichte factoren snelheid en capaciteit. Daarnaast kan de brandweer de beschrijving aanvullen met de factoren paraatheid en werkdruk. Die laatste twee zijn niet verplicht, maar geven wel meer inzicht.

Hoewel de focus in deze paragraaf op processtap 2 ligt, moet worden opgemerkt dat processtappen 2 en 3 met elkaar verweven zijn in de bestudeerde documenten van alle regio's. Bij processtap 2 wordt er in veel gevallen al een beoordeling gegeven, terwijl dit volgens de handreiking onderdeel is van processtap 3. Voorbeelden waaruit dit blijkt zijn:

- > In processtap 2 worden gebieden of buurten in relatie tot categorieën al meegenomen. Door één regio is dit tevens in de kaart verwerkt.
- > In processtap 2 wordt al gesproken in termen van 'voldoende' of 'onvoldoende', 'goed' of 'slecht'. De beschrijving heeft zo een beoordelend karakter.

Tijdens de interviews bevestigen verschillende regio's dat ze moeite hebben de processtappen uit elkaar te houden: "een beschrijving van de dekking geven, zonder al een beoordeling van de dekking te doen is lastig".

Hieronder wordt gedetailleerder ingegaan op de wijze waarop de meldkamertijd, de uitruktijd en de rijtijd zijn bepaald. De informatie is voornamelijk uit de interviews naar voren gekomen en wordt hier gepresenteerd als waargenomen feit.

Meldkamertijd

Tekst uit de handreiking:

De meldkamertijd wordt bepaald op basis van waarnemingen van een heel jaar, met een minimum van vijftig waarnemingen. Er dient gebruik te worden gemaakt van de mediaantijd. Richt je bij de bepaling van de meldkamertijd op gebouwbranden. Selecteer alleen de volledige prio 1 ritten naar daadwerkelijke gebouwbranden en filter op telefonische meldingen.

Voor zover bekend is op welke wijze de meldkamertijd is bepaald, kan gesteld worden dat dit niet op uniforme wijze wordt gedaan. Ook worden de voorgeschreven filters uit de handreiking niet (volledig) door alle betreffende regio's toegepast:

- > Sommige regio's filteren op telefonische meldingen, andere niet en nemen alle meldingen mee.
- > Sommige regio's filteren op daadwerkelijke gebouwbranden, andere nemen alle type incidenten mee.
- > De meeste regio's bepalen de mediaantijd op basis van 1 jaar met minimaal 50 waarnemingen, maar één regio kiest voor een langere periode vanwege de betrouwbaarheid.
- > Sommige regio's filteren op volledige prio-1-ritten, andere nemen alle prio-1-meldingen mee.
- > Eén regio overweegt om in plaats van de berekende meldkamertijd een meldkamertijd op basis van prestatieafspraken te gebruiken.

Uitruktijd

Tekst uit de handreiking:

De uitruktijd wordt bepaald door te filteren op volledige prio 1 ritten. De bepaling van de uitruktijd gebeurt op basis van recente hele jaren en minimaal vijftig waarnemingen.

Uit de interviews blijkt dat de filters voor de uitruktijd door twee regio's conform de handreiking te zijn toegepast. De regio's die de filters niet conform de handreiking hebben toegepast hebben:

- > prio-1-ritten meegenomen, waarbij het niet bekend is of het om volledige ritten gaat
- > geen inzicht in de filters die zijn toegepast.

De uitruktijd wordt door drie regio's berekend zoals de handreiking voorschrijft, namelijk op basis van minimaal 50 waarnemingen en hele jaren (met een minimum van 1 jaar). Van de overige regio's is niet bekend hoe de uitruktijd tot stand gekomen is.

In de berekening van de uitruktijd wordt over het algemeen uitgegaan van de basisbrandweereenheid (TS-6) uit de handreiking, terwijl het in de praktijk ook om een samengestelde TS-6 kan gaan. Het blijkt echter niet mogelijk om in de data terug te zien of er daadwerkelijk sprake was van een TS-6 of van een andere variant. Dit betekent dat bij het berekenen van de opkomsttijd gebruik wordt gemaakt van onduidelijke en mogelijk onvergelijkbare gegevens, wat leidt in basis tot een verschil tussen regio's, aangezien in sommige regio's vaker met een TS-6 wordt uitgerukt dan in andere regio's. Ook kan hiermee technisch gezien niet worden voldaan aan de in de handreiking bedoelde filtering van de brongegevens.

Twee andere zaken die leiden tot verschillen in de berekening van de uitruktijd zijn de keuze van een aantal regio's gekozen voor een (optioneel) onderscheid in de uitruktijd (zoals de dag en de avond, nacht en weekend (ANW)) en het type eenheid. Dit wordt in de handreiking toegestaan, maar kan leiden tot verschillen tussen regio's.

Rijtijd

Tekst uit de handreiking:

Gebruik een rijtijdenmodel voor de bepaling van de rijtijd naar een locatie op de weg in de buurt van een potentiële incidentlocatie. De regio bepaalt zelf voor welke objecten of coördinaten een opkomsttijd wordt berekend. Zorg dat het gebruikte rijtijdenmodel zoveel mogelijk overeenkomt met de praktijk. Dit is te toetsen door de gerealiseerde tijden met de prognose van de rijtijd te vergelijken. Voor een juiste schatting van de rijtijd dient er o.a. rekening te worden gehouden met de onderliggende wegenkaart, calamiteitenroutes en- doorsteken en realistische rijsnelheden. In het dekkingsplan wordt toegelicht welke keuzes zijn gemaakt in het rijtijdenmodel.

De handreiking biedt bij het bepalen van de rijtijd ruimte aan de regio's om hiervoor zelf een methode te kiezen. Er kan geconstateerd worden dat regio's dan ook op verschillende wijze omgaan met het berekenen van de rijtijden. Drie regio's gebruiken eenzelfde rekenprogramma en lichten de gemaakte keuzes (tot op zekere hoogte) toe. Van twee regio's is niet bekend hoe de rijtijden zijn bepaald. De volgende verschillen zijn gezien bij het bepalen van de rijtijd, ongeacht welk rekenprogramma is gebruikt:

- > Er worden verschillende wegenkaarten gebruikt als basis voor de rijtijdberekeningen.
- > Sommige regio's verrijken de wegenkaarten (met bijvoorbeeld realistische rijsnelheden), andere niet.
- > Sommige regio's passen de wegenkaart handmatig aan (bijvoorbeeld door calamiteitendoorsteken toe te voegen), andere doen geen aanpassingen.

- > Eén regio is voornemens om een vergelijking te maken tussen de gerealiseerde tijden en de prognose van de rijtijd⁵; de andere regio's hebben dit niet genoemd.

Uniformiteit

De opkomsttijd is in alle regio's samengesteld uit de meldkamertijd, de uitruktijd en de rijtijd. De wijze waarop de opkomsttijden zijn bepaald is door de regio's echter nauwelijks gedocumenteerd (zie onder 'transparantie'), waardoor de werkwijze niet kan worden nagegaan. Uit de interviews komt naar voren dat de regio's niet allemaal dezelfde bronnen gebruiken: de meeste regio's gebruiken de ruwe GMS-data als bron, terwijl één regio geen toegang heeft tot de ruwe data en daarom gebruikmaakt van het Veiligheidspaspoort als bron. Ook worden verschillende filters toegepast.

Transparantie

De pilotregio's is gevraagd informatie te overleggen over het proces en de resultaten van de uitvoering van de processtappen. Bij het merendeel van de regio's zijn berekeningen, bewerkingen (onder andere filters en handmatige aanpassingen), verwijzingen naar brondata en de stappen die zijn uitgevoerd om tot de opkomsttijd te komen, niet in de overlegde documenten aangetroffen. Een minderheid van de regio's heeft in beperkte mate wel gedocumenteerd wat de uitkomst is van de drie elementen die de opkomsttijd bepalen. Vanwege het ontbreken van (volledige) documentatie kan de werkwijze echter niet worden nagegaan. Verschillende regio's hebben tijdens het interview aangegeven deze informatie niet te documenteren, omdat zij van mening zijn dat een beschrijving van het totstandkomingsproces geen onderdeel uitmaakt van het dekkingsplan. Wel is in de pilotbijeenkomsten aan de orde gekomen dat het totstandkomingsproces in een ander type document vastgelegd zou moeten worden.

Betrouwbaarheid

Om ervoor te zorgen dat de resultaten uit processtap 2 herhaalbaar zijn, is het nodig om te weten wat de bron van informatie is (ruwe GMS-data), op welke wijze de broninformatie is opgeschoond (conform voorgeschreven filters) en hoe de afzonderlijke elementen van de opkomsttijd zijn berekend. De gebruikte brongegevens en de toegepaste filters zijn echter niet beschreven en er zijn verschillen in de wijze waarop de elementen van de opkomsttijd zijn berekend.

Doelmatigheid

De wijze waarop de handreiking is toegepast is slechts in beperkte mate gedocumenteerd. Tijdens de interviews bleek dat regio's veelal nog bezig zijn met het uitwerken van (deel)onderwerpen, ook al zijn bepaalde processtappen in de pilot nadrukkelijk afgerond. Noch uit de documenten, noch uit de interviews is op te maken in hoeverre ontstane of voorgenomen wijzigingen zijn meegenomen in de beschrijving van de verwachte dekking voor processtap 2. Dit geldt ook voor de overige aspecten van processtap 2. Daarom wordt de doelmatigheid hieronder niet meer besproken.

⁵ Bij processtap 2 staat bij rijtijden het volgende: "Zorg dat het gebruikte rijtijdenmodel zoveel mogelijk overeenkomt met de praktijk. Dit toets je door de gerealiseerde tijden met de prognose van de rijtijd te vergelijken. Wil je nog specifiekere inzicht, dan vergelijk je de GPS-track van de gerealiseerde tijd met het model."

3.1.3 Waarnemingen bij uitwerking van de verplichte factoren behorend bij processtap 2: snelheid en slagkracht

De handreiking stelt dat twee factoren die een rol spelen in de opkomsttijd moeten worden uitgewerkt. Het gaat om snelheid en capaciteit.

Snelheid

De verplichte factor snelheid bestaat in de handreiking uit twee onderwerpen: het maatgevend scenario en de geschatte tijd waarin de eerste hulpverlening bij een incident aanwezig kan zijn. Wat betreft de geschatte tijd maakt de handreiking onderscheid tussen 1) de snelheid waarmee een basisbrandweereenheid (TS-6) ter plaatse kan zijn, en 2) de snelste hulp ter plaatse.

De handreiking beschrijft niet specifiek wat als het maatgevend scenario moet worden beschouwd. Ook de regio's beschrijven in de aangeleverde documenten niet wat zij precies verstaan onder het maatgevend scenario.

Maatgevend scenario

In de handreiking staat: "De handreiking richt zich op de kerntaak brand als maatgevend scenario. Daarbij blijft de wettelijk voorgeschreven brandweereenheid van de TS6 van kracht." Daarmee zouden alle type branden onder het maatgevend scenario kunnen vallen.

In de bijlage 2 van de handreiking staat: "De dekkingsplannen zijn in eerste instantie gericht op het incidenttype gebouwbrand. De systematiek is echter uniform. Regio's die dit willen, kunnen dit op alle incidenttypen toepassen." Daarmee zouden alle incidenten, breder dan de kerntaak brand, onder het maatgevend scenario kunnen vallen.

In het rapport *RemBrand* dat de aanleiding voor de handreiking is geweest, wordt niet gesproken over een 'maatgevend incident' of 'maatgevend scenario'. Wel wordt er in het document veel gesproken over 'binnenbrand woning'. Dit lijkt in lijn te zijn met het 'Landelijk kader Uitruk op Maat', waarin het 'maatgevend incident' is gedefinieerd als een binnenbrand in een woning. Hierbij moeten twee dingen worden opgemerkt: 1) met de term 'maatgevend incident' wordt mogelijk niet hetzelfde bedoeld als met de in de handreiking gebruikte term 'maatgevend scenario', en 2) uit het rapport *Evaluatie van het Landelijk kader Uitruk op Maat* (IFV, 2020) blijkt dat bijna driekwart van de regio's het maatgevend scenario in de praktijk heeft verbreed naar 'gebouwbrand'.

In de Q&A van de handreiking staat: "Het beoordelingskader beschouwt gebouwbranden als maatgevend." Het beoordelingskader is echter niet van toepassing op processtap 2.

De regio's hebben het maatgevend scenario niet concreet gemaakt. Uit de interviews blijkt dat het maatgevend scenario waar regio's van uitgaan niet altijd overeenkomt met de filtering die is toegepast:

- > Sommige regio's benoemen alleen dat er uit wordt gegaan van een maatgevend scenario, terwijl andere regio's dit wel specificeren, maar op uiteenlopende wijze: maatgevend scenario brand, maatgevend scenario woningbrand en maatgevend scenario brand gebouw.
- > Van sommige regio's is het onduidelijk of er wordt uitgegaan van een basisbrandweereenheid (TS-6), terwijl er bij andere regio's zeker wordt uitgegaan van een TS-6, die al dan niet samengesteld is.

Alle regio's hebben in de brondocumenten informatie opgenomen over snelheid. De regio's geven aan de gebruikte gegevens uit GMS (of Veiligheidspaspoort) over een TS-6-uitruk te beschouwen in relatie tot de geschatte snelheid waarmee een basisbrandweereenheid (TS-6) ter plaatse kan zijn. In de werkelijkheid kan echter ook sprake zijn geweest van een uitruk met minder dan zes personen in de TS. Als reden hiervoor wordt genoemd dat uit de brondata niet te achterhalen is of het om een uitruk met zes of minder personen ging.

Vanwege eerdergenoemde reden is het voor de regio's niet mogelijk om op basis van data een onderscheid te maken tussen de opkomsttijd van een TS-6 en de snelste hulp ter plaatse. Een regio geeft aan: "Als je de snelheid berekent, bereken je automatisch de snelste hulp ter plaatse." Door één regio wordt wat betreft snelheid onderscheid gemaakt tussen de TS-6 en de TS-flex. De opkomsttijd van de TS-flex wordt berekend door de opkomsttijd van het tweede voertuig uit de data te halen (samengestelde TS-6, bestaande uit twee TS-en). Hierbij zijn de brondata voor de berekeningen van de opkomsttijd voor zowel de TS-6 als de TS-flex dezelfde.

Uniformiteit

De regio's verschillen in hun beschrijving van het maatgevend scenario, zowel wat betreft het type incident als wat betreft het type eenheid. De regio's hebben wel uniform aangegeven dat er in de berekening van de snelheid geen onderscheid te maken is tussen de opkomsttijd van een TS-6 en de snelste hulp ter plaatse.

Transparantie

In de handreiking staat niet precies omschreven wat het maatgevend scenario is. Ook in de documenten van de regio's staat niet uitgelegd wat het maatgevend scenario precies inhoudt, waardoor niet exact te achterhalen is wat de uitgangspunten zijn voor het scenario. Of er verschillen (of overeenkomsten) zijn tussen wat de regio's als maatgevend scenario beschouwen en wat hier in de handreiking mee wordt bedoeld, is op dit moment niet vast te stellen.

Betrouwbaarheid

Het is niet duidelijk of de filters die zijn toegepast en de keuze voor het maatgevend scenario binnen een regio overeenkomen. Daarnaast wordt het berekenen van de snelheid en de snelste hulp ter plaatse gedaan op basis van data waarin ook uitrukken met een TS met minder dan zes personen zijn meegenomen. Toch hebben regio's aangegeven uit te gaan van een TS-6. Vanwege de eerdergenoemde beperkingen van de data is het nu niet mogelijk om de snelste hulp ter plaatse op een valide manier te berekenen. Het berekenen van snelheid gebeurt door de meeste pilotregio's in het rekenprogramma CARE. Zolang het rekenprogramma rekenregels gebruikt zoals die in de handreiking zijn omschreven, maakt het voor de uitkomst geen verschil welk rekenprogramma wordt toegepast. Het is echter niet te achterhalen of het gebruik van CARE leidt tot een betrouwbare prognose, omdat het proces om snelheid te berekenen niet transparant is.

Capaciteit

Tekst uit de handreiking:

Capaciteit bestaat uit slagkracht en grootschalige en langdurige inzetten. Net als voor de factor snelheid is capaciteit een verplicht onderdeel van het dekkingsplan. De dekking van een regio wordt immers niet alleen bepaald door de snelheid waarmee eenheden bij een incident ter plaatse kunnen zijn, maar ook door de beschikbaarheid van voldoende eenheden bij opschaling. De basisbrandweezorg voorziet in een slagkracht tot maximaal drie tankautosputten en één bijzonder voertuig onder leiding van een officier van dienst. Het uitgangspunt is dat een inzet met meer dan drie tankautosputten grootschalig is. Met capaciteit hangen ook begrippen als voortzettingsvermogen en aflossing samen

De verplichte factor capaciteit bestaat in de handreiking uit twee onderwerpen: 1) slagkracht en 2) grootschalige en langdurige inzetten. De handreiking definieert slagkracht als “het vermogen om bij opschaling snel meerdere eenheden tot een maximum van drie tankautosputten ter plaatse te krijgen.” Verder hanteert de handreiking “het uitgangspunt dat een inzet met meer dan drie tankautosputten grootschalig is”, conform ‘Grootschalig Brandweeroptreden (GBO)’. De waarnemingen met betrekking tot beide onderwerpen worden hieronder achtereenvolgens beschreven.

Tekst uit de handreiking:

Slagkracht is het vermogen om bij opschaling snel meerdere eenheden tot een maximum van drie tankautosputten ter plaatse te krijgen. Dit is onderdeel van de basisbrandweezorg. Voor basisbrandweezorg geef je dit weer in de tijd die het kost om de capaciteit van drie basisbrandweereenheden ter plaatse te krijgen. Er zijn ook andere manieren, zoals het aantal eenheden dat binnen vijftien minuten ter plaatse kan zijn. Inzicht in slagkracht kan geografisch (op een kaartje) of in een grafiek (s-curve) worden weergegeven.

Voor slagkracht hebben alle regio's het aantal eenheden dat binnen 15 minuten ter plaatse kan zijn berekend en de opkomsttijd van de eerste drie TS'en weergegeven. Dit is conform de handreiking. Bij het merendeel van deze regio's is uit het interview of de documenten naar voren gekomen dat het om basisbrandweereenheden (TS-6) gaat. Er is echter bekend dat regio's brondata hebben gebruikt waaruit niet is af te leiden wanneer een TS met minder dan zes personen is uitgerukt. Van één regio is het onbekend of het gaat om een basisbrandweereenheid. Daarnaast zijn er, zoals eerder besproken, verschillen tussen de wijzen waarop de meldkamertijd, uitruktijd en rijtijd zijn bepaald. Omdat deze tijden samen de opkomsttijd vormen, kunnen deze verschillen doorwerken in de slagkracht.

Tekst uit de handreiking:

Voor de opschaling naar meerdere pelotons ga je uit van het Grootschalig Brandweeroptreden (GBO). Dit is een inzet met meer dan drie basisbrandweereenheden. De inzet van een peloton heeft impact op de geplande repressieve dekking. Daarom is het belangrijk hier rekenschap van te geven in het dekkingsplan. Geef deze impact bij voorkeur beschrijvend weer en benoem in ieder geval het aantal pelotons dat de regio kan leveren en de wijze waarop dit is georganiseerd. Beschrijf welke pelotons de brandweer kan formeren, inclusief bijbehorende opkomsttijd bij opschaling en hoe lang het duurt voor één of meerdere pelotons gereed kunnen zijn op een uitgangstelling

Grootschalige en langdurige inzetten is het tweede thema dat valt onder capaciteit. De volgende waarnemingen zijn gedaan:

- > Het merendeel van de regio's gaat uit van GBO, te weten de inzet van meer dan drie TS'en, conform de instructie in de handreiking.
- > Andere regio's hebben geen informatie opgenomen over grootschalige en langdurige inzetten. Deze regio's gaven tijdens de interviews aan dat het thema nog uitgewerkt⁶ dient te worden.

Er kan worden geconstateerd dat niet alle regio's bij dit onderdeel van capaciteit alle thema's hebben uitgewerkt die in de handreiking genoemd zijn. Zo is er door het merendeel van de regio's geen beschrijving gegeven van de impact van de inzet van één (of meerdere) peloton(s) op de geplande repressieve dekking of een beschrijving van de opkomsttijd bij opschaling. Enkele regio's geven wel aan rekening te houden met restdekking, maar beschrijven dit niet concreet; andere regio's geven aan dat de restdekking voldoende blijft, maar onderbouwen dit niet.

Uniformiteit

Alle regio's hebben slagkracht uniform en conform de handreiking berekend. Een kanttekening hierbij is wel dat de opkomsttijd onderdeel is van slagkracht en deze door de regio's verschillend is berekend. Voor grootschalige en langdurige inzetten gaat een deel van de regio's uit van de definitie van GBO die in de handreiking staat, maar er is niet vast te stellen of er sprake is van uniformiteit. Een deel van de regio's heeft dit thema namelijk nog niet uitgewerkt.

Transparantie

Van één regio is niet bekend of er wordt uitgegaan van een basisbrandweereenheid voor slagkracht of van een (of meerdere) andere variant(en). Wat betreft grootschalige en langdurige inzetten is niet altijd duidelijk hoe de regio's tot bepaalde resultaten komen. Daarnaast is er voor een aantal regio's (nog) geen informatie beschikbaar over dit thema.

Betrouwbaarheid

Om voor slagkracht uit te kunnen gaan van een basisbrandweereenheid, moet bekend zijn hoeveel personen er in de TS uitrukken. Het is echter niet bekend hoe er is omgegaan met data waar ook uitrukken met minder dan zes personen onder vallen. Wat betreft grootschalige en langdurige inzetten is niet duidelijk wat de uitgangspunten en keuzes zijn geweest, omdat deze niet gedocumenteerd zijn.

3.1.4 Waarnemingen bij de uitwerking van de optionele factoren van processtap 2: paraatheid en werkdruk

De handreiking geeft aan dat twee factoren voor de opkomsttijd optioneel uitgewerkt kunnen worden. Het gaat om de factoren paraatheid en werkdruk.

Paraatheid

In de handreiking is paraatheid als volgt omschreven: "De mate waarin de brandweer erin kan voorzien dat een aangewezen eenheid naar een incident kan uitrukken en daadwerkelijk kan optreden".

⁶ Nog niet in alle regio's wordt de landelijke visie GBO 2.0 (Brandweer Nederland, 2018) al toegepast. Sommige regio's zijn de visie nog aan het implementeren. Conform de handreiking wordt bij processtap 3 wel aan o.a. deze visie getoetst.

In de handreiking zijn drie kenmerken van paraatheid beschreven: beschikbaarheid, gelijktijdigheid en restdekking. Volgens de handreiking dient een beschrijving van deze kenmerken te worden in het dekkingsplan.

De handreiking biedt ruimte om bij de beschrijving van paraatheid verschillende methoden toe te passen. Er zijn verschillen waargenomen in de manier waarop regio's paraatheid al dan niet hebben uitgewerkt:

- > Eén regio past geen rekenkundige methode toe, maar beschrijft de drie kenmerken op basis van een inschatting van incidenten uit het verleden.
- > Een aantal regio's passen kansberekeningen toe om gelijktijdigheid te bepalen, waarbij de ene regio dit doet voor woningbranden en de andere voor alle prioriteiten (en specifiek voor prio 1).
- > Een aantal regio's hebben geen beschrijving van paraatheid opgenomen.

Niet alle regio's die paraatheid meenemen als optionele factor geven een beschrijving van gelijktijdigheid of berekenen de kans op gelijktijdigheid. Eén regio heeft geen toegang tot de data die nodig zijn om paraatheid en de kans op gelijktijdigheid rekenkundig te kunnen bepalen.

Werkdruk

Tekst uit de handreiking:

'Werkdruk is de belasting van een eenheid. Het bepalen van werkdruk gebeurt op basis van het jaarlijkse aantal incidenten waar een eenheid voor wordt gealarmeerd, uitgedrukt in alle alarmeringen die een eenheid per jaar verwerkt, ongeacht het type melding.

De twee regio's die de factor werkdruk hebben uitgewerkt, hebben dit als volgt gedaan:

- > De eerste regio geeft een cijfermatige weergave van het aantal alarmeringen conform de handreiking en beschrijft welke posten een (voor die regio) gemiddelde, relatief hoge, of relatief lage werkdruk kennen. De kwalificering is naar oordeel van de pilotregio toegekend, hiervoor bestaat geen norm.
- > De tweede regio geeft eveneens een beschrijving, maar ondersteunt deze niet met cijfers van het aantal alarmeringen.

Andere regio's nemen werkdruk als optionele factor niet mee. Als redenen worden genoemd dat er geen toegang is tot de data, dat deze factor minder relevant wordt geacht dan de andere factoren of dat de term werkdruk nog niet is gedefinieerd.

Uniformiteit

De regio's die de optionele factoren paraatheid en werkdruk hebben uitgewerkt, hebben dit niet op uniforme wijze gedaan. De verschillen zitten met name in de keuze voor het wel of niet toepassen van een rekenkundige methode ter ondersteuning van de beschrijving van de factoren.

Transparantie

De regio's die een rekenmethode hebben toegepast, hebben deze gedeeltelijk toegelicht. Achterliggende keuzes en berekeningen zijn echter niet altijd duidelijk. Daarnaast zijn beschrijvingen vaak summier.

Betrouwbaarheid

De handreiking geeft weinig handvatten wat betreft rekenmethoden en biedt de mogelijkheid om verschillende methoden toe te passen. Het ontbreken van eenduidigheid betreffende beide thema's, gecombineerd met het ontbreken van een beschrijving van en toelichting op de gekozen methoden, heeft invloed op de betrouwbaarheid van het resultaat.

3.1.5 Kaarten en grafieken

De handreiking schrijft voor hoe de kaarten en grafieken voor snelheid en slagkracht moeten worden vormgegeven. Er is niet voorschreven hoe deze kaarten en grafieken gemaakt moeten worden. Het merendeel van de regio's maakt gebruik van verschillende softwareproducten (zoals CARE, MapInfo, PowerBI, QGIS) voor het maken van de visualisaties. Van enkele regio's is niet bekend welke software is gebruikt. Het is niet duidelijk of het gebruik van verschillende software kan leiden tot een verschillend resultaat in de visualisaties.

Het blijkt dat de dekkingskaarten ontbreken in de bestudeerde documenten of niet conform de beschrijving in de handreiking zijn uitgevoerd. De documenten zijn opgeleverd voordat er afspraken zijn gemaakt over een uniforme lay-out. De volgende waarnemingen zijn gedaan met betrekking tot de dekkingskaarten:

- > Sommige regio's maken gebruik van de optie om onderscheid te maken tussen organisatievormen (TS-6 en TS-flex), andere regio's doen dit niet.
- > Door sommige regio's wordt gebruikgemaakt van de optie om onderscheid te maken naar tijdstip van de dag, door andere niet.

Met betrekking tot de dekkingsgrafieken voor snelheid en capaciteit kan het volgende worden vastgesteld:

- > Er is afgesproken dat alle regio's een s-curve in het dekkingsplan opnemen.
- > Een van deze regio's neemt in aanvulling op de handreiking een boxplot op voor het verschil tussen de opkomsttijd van de TS-6 en de TS-flex.
- > Door sommige regio's wordt gebruikgemaakt van de optie om onderscheid te maken naar tijdstip van de dag, door andere niet.

De regio's verschillen van mening over de toegevoegde waarde van een grafiek. Het blijkt tevens dat er verschillende opvattingen bestaan over de toegevoegde waarde van een duiding van, dan wel toelichting op de kaarten en grafieken en de mate van diepgang daarvan. Sommige regio's geven aan dat het, naast het presenteren van het 'plaatje', van belang is de kaarten en grafieken goed te kunnen duiden. In de handreiking staat niet dat een duiding noodzakelijk is. In de documenten ontbreken duidingen of toelichting vooralsnog. Een meerderheid van de regio's is wel voornemens een beschrijving te geven bij kaarten en grafieken.

3.2 Algemene waarnemingen over het pilotproces

Deze evaluatie van de pilot heeft als doel om te inventariseren in hoeverre de handreiking als landelijke uniforme systematiek door de regio's kan worden toegepast, en welke knelpunten of onduidelijkheden bij het gebruik van de handreiking naar voren komen.

3.2.1 Het doorlopen van de processtappen uit de handreiking

Voordat de interviewreeks is gestart, hebben de regio's aangegeven dat zij processtappen 1 en 2 hebben doorlopen. In de projectgroep van de pilot zijn processtappen 1 en 2 eveneens nadrukkelijk afgerond en is begonnen aan de uitwerking van processtap 3. Gedurende de interviewgesprekken bleek echter uit de antwoorden op de vragen die gesteld werden, dat de processtappen 1 en 2 nog niet volledig waren afgerond. Meerdere regio's hebben tijdens of na de interviews aangegeven dat er nog aanpassingen gaan plaatsvinden. Deze aanpassingen zijn bijvoorbeeld het gevolg van nieuwe keuzes door de regio betreffende de uitgangspunten voor het beschrijven van de dekking, besluiten binnen de pilot GGO of het opnieuw doorrekenen van bepaalde stappen met aangepaste data. De aanpassingen zijn nodig om de processtappen 1 en 2 daadwerkelijk af te kunnen ronden. Regio's wachten veelal nog op een besluit dat vanuit de pilot genomen gaat worden om nog openstaande zaken af te kunnen ronden.

3.2.2 Consequent scheiden van processtappen

Zoals hiervoor beschreven, lopen de processtappen door elkaar. Bij de start van de pilot werden processtappen wel in de volgorde uit de handreiking doorlopen. Tijdens het proces werd echter duidelijk dat bepaalde zaken nadere uitwerking nodig hadden of anderszins de voortgang vertraagden. Deze zaken werden vervolgens als knelpunten benoemd en vastgelegd in een knelpuntenlijst. Aan sommige knelpunten werden acties gekoppeld en uitgevoerd, maar andere knelpunten bleven onopgelost. Ondertussen ging de pilotgroep door naar een volgende (proces)stap uit de handreiking. Dit heeft er mede toe geleid dat processtappen niet meer van elkaar gescheiden zijn uitgevoerd. Dit is anders dan in de handreiking staat beschreven.

Er bestaan verschillen in opvatting over welk thema bij welke processtap hoort. Zo denkt men verschillend over de vraag of het beschrijven van de invloed van veranderingen of voorgenomen ontwikkelingen op de regionale dekking valt binnen processtap 1, of pas in processtap 3 aan de orde moet komen. Verder ontbreekt in de bestudeerde documenten een objectieve beschrijving van de verwachte dekkingsprestaties (het resultaat van processtap 2), waardoor niet duidelijk is of processtap 2 in zijn geheel is uitgevoerd, dan wel als onderdeel van processtap 3 is beschouwd. De regio's geven aan dat het lastig is een duidelijk onderscheid te maken tussen de processtappen. Een verklaring die door een regio wordt gegeven, is dat in voorgaande dekkingsplannen de beoordeling tegelijk met het beschrijven van de dekkingsprestaties werd gedaan. De genoemde waarnemingen kunnen erop duiden dat, hoewel het systeem van GGO anders is dan de objectgerichte benadering, toch de neiging bestaat om te werken volgens het 'oude systeem'.

Er wordt geconstateerd dat het uitwerkingsniveau van onderdelen in de handreiking verschillend is: sommige onderdelen worden de handreiking (erg) gedetailleerd besproken, terwijl andere slechts op hoofdlijnen staan beschreven. Een aantal regio's geeft aan dat de handreiking, daar waar deze minder gedetailleerd is, meer uitgewerkt mag worden. Verder blijkt dat sommige regio's de handreiking letterlijk volgen en alleen het minimaal

noodzakelijke uitvoeren. Andere regio's maken gebruik van de ruimte die de handreiking biedt voor vrije interpretatie van zaken.

3.2.3 Knelpunten

Het inbrengen van knelpunten is gebeurd door alle regio's. Er is geconstateerd dat de knelpunten die meerdere regio's herkennen vaak worden onderkend als daadwerkelijk knelpunt en op de agenda komen. Knelpunten die individuele regio's ervaren worden niet altijd opgepakt. De onderzoekers hebben tijdens de evaluatie van het pilotproces de knelpuntenlijst aangevuld met knelpunten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen. De knelpuntenlijst is opgenomen in bijlage 2.

Het is niet altijd duidelijk wat de oorzaak van een bepaald knelpunt is. Ook is niet duidelijk of alle regio's dit knelpunt ervaren of alleen sommige, bijvoorbeeld vanwege specifieke kenmerken in de betreffende regio's. Een systematisch vaststelling van of dat wat in de handreiking staat eenduidig wordt opgevat en uitvoerbaar is, ontbreekt vooralsnog.

Soms wordt een oplossing voor een knelpunt aangedragen. Dit gebeurt doorgaans bij zaken die niet (tot in detail) zijn uitgewerkt in de handreiking. Er lijkt een sterke voorkeur te zijn voor het inventariseren en oplossen van technische knelpunten. Verder lijkt de focus te liggen op het wegnemen van het probleem, zonder dat daarbij wordt getoetst hoe een oplossing zich verhoudt tot het doel van de pilot en de handreiking en of het achterliggende probleem daadwerkelijk is opgelost. Ook zijn bepaalde zaken uitgewerkt zonder dat het de onderzoekers duidelijk is wat het achterliggende knelpunt precies is.

De uitwerking voor het knelpunt 'portiekflats' (zie het onderstaande kader) is een goed voorbeeld van een reeds door de pilotgroep uitgevoerde knelpuntenanalyse, en zou kunnen dienen voor de aanpak van andere knelpunten. Allereerst wordt het probleem geschetst: wat schrijft de handreiking voor, maar is nu niet uitvoerbaar, en waarom niet? Vervolgens worden mogelijke oplossingsrichtingen genoemd en afwegingen besproken. Tot slot wordt een oplossingsrichting gekozen en omgezet in een daadwerkelijke oplossing met bijbehorende toelichting.

Voorbeeld van een analyse van het knelpunt 'portiekflats'

Probleem

"Om de GGO gebiedsindeling te maken zijn gegevens van onder andere de 'portiekwoningen' nodig. [...] Het gegeven portiekflat zit niet in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)."

Mogelijke oplossingsrichtingen en afwegingen

"Om toch het gegeven portiekflat te gebruiken zijn er verschillende mogelijkheden.

- 1) Ten eerste het gebruiken van eigen gegevens (is een woongebouw een portiekflat?). Dit is het meest zuiver, maar vergt een grote inspanning of een registratie over een langere periode.*
- 2) Ten tweede het gebruiken van gegevens van derden zoals in de Kernregistratie Objecten (KRO), van gemeenten of woningcorporaties. De ervaring uit GGO laat echter zien dat deze gegevens niet consistent zijn en daardoor niet goed bruikbaar.*
- 3) Ten derde het zo goed mogelijk herleiden van de gegevens naar portiekflats."*

Gekozen oplossing en toelichting

“Op basis van woongebouwen waarvan het ontsluitingsprincipe bekend is, is gekeken of er kenmerken uit de BAG te gebruiken zijn om portiekflats te classificeren. Het gaat om gegevens die in de BAG zitten [...] en om afgeleide gegevens [...]. Met een classificatieboomalgoritme heeft de computer de bekende gegevens zo goed mogelijk proberen te classificeren. De gebruikte gegevens zijn van enkele regio's en zijn selectief. De classificatie kan nog verbeterd worden als er meer gegevens bekend zijn. De uitkomst is met steekproef nagelopen en lijkt redelijk goed portiekflats te classificeren. Het is aan te bevelen over een jaar met gegevens van meer woongebouwen de classificatie te verbeteren.”

3.2.4 Deelresultaten van de processtappen

Zoals eerder genoemd, kan geconstateerd worden dat het werken met de handreiking in de pilot niet heeft geleid tot de producten (het resultaat) zoals in de handreiking per processtap staat beschreven. In de bestudeerde documenten is door geen enkele regio een duidelijke set aan kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten beschreven (als resultaat van processtap 1). De regio's hebben echter niet aangegeven dat het opleveren van het resultaat van processtap 1 een knelpunt vormt. Het is ook niet duidelijk waarom dit onderdeel niet is uitgewerkt: is het bijvoorbeeld niet uitvoerbaar, staat het onduidelijk geformuleerd in de handreiking of wordt het als overbodig beschouwd? Het resultaat van processtap 1 zou volgens de handreiking dienen als input voor processtap 2. Het is niet duidelijk op welke andere wijze de input voor processtap 2 tot stand is gekomen. Daarnaast is, vanwege de eerdergenoemde verwevenheid tussen processtap 2 en 3, ook niet duidelijk of het resultaat van processtap 2 is opgeleverd door de regio's.

De nadruk van de pilotgroep lijkt vooral te liggen op het eindresultaat, namelijk het dekkingsplan. De meeste aandacht gaat uit naar het dekkingsplan als resultaat en er is minder aandacht voor het proces van toepassing van de handreiking. In de pilot wordt gestreefd naar uniformiteit in de presentatie van resultaten, waarbij de focus vooral ligt op een uniform resultaat. Zo wordt aandacht besteed aan het ontwikkelen van formats voor de kaarten volgens eenzelfde kleurenschema en aan een format voor het dekkingsplan. Er lijkt minder aandacht te zijn voor een uniforme interpretatie van de handreiking en voor een uniforme uitvoering van het proces om te komen tot het resultaat. Verschillen in gebruikte brondatabestanden (los van regionale verschillen) en in toegepaste filters om te komen tot de opkomsttijd zijn bijvoorbeeld door de pilotgroep niet als knelpunt geagendeerd.

3.2.5 De (meer)waarde van de handreiking volgens de regio's

De meeste regio's zijn van mening dat de systematiek die beschreven staat in de handreiking zal leiden tot dekkingsplannen die meer recht doen aan de praktijk. Door de systematiek te volgen strookt het dekkingsplan volgens de regio's meer met de werkelijkheid dan met de 'oude' systematiek het geval was. Vanuit meerdere invalshoeken naar de dekking kijken dan alleen vanuit snelheid bezien, wordt als een meerwaarde gezien. Door een regio wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er door alleen te kijken naar snelheid een beperkt beeld ontstaat, dat anders en genuanceerder blijkt wanneer ook gekeken wordt naar paraatheid. Enkele regio's geven wel aan moeite te hebben om de relatie tussen verschillende factoren te duiden. Het merendeel van de regio's geeft aan de optionele factoren (werkdruk en paraatheid) als een meerwaarde te zien. Hierbij zien meer regio's de meerwaarde in paraatheid liggen, en niet in werkdruk. Vastgesteld kan worden, dat de factor werkdruk als meerwaarde wordt gezien wanneer er sprake is van een hoge werkdruk voor bepaalde posten; dit is minder het geval wanneer de werkdruk laag is. De regio's geven aan

dat het door het optionele karakter en het ontbreken van een (gedetailleerde) beschrijving – en volgens enkele regio's het ontbreken van een norm – lastiger en minder noodzakelijk is om de factoren werkdruk en paraatheid mee te nemen.

3.2.6 Slotbevindingen over het pilotproces

De regio's zijn in het algemeen positief over de uitvoerbaarheid van de handreiking en de mate waarin de handreiking leidt tot bruikbare resultaten. Dit komt niet overeen met de waarnemingen van de onderzoekers in de evaluatie van het pilotproces:

- > Belangrijke informatie voor het evalueren van het proces en het resultaat van de pilot is niet gedocumenteerd. Met name procesinformatie en de verantwoording van keuzes en resultaten ontbreken. Dit heeft gevolgen voor alle vier de doelstellingen (zie de inleiding). In de handreiking staat documentatie voorgeschreven die nodig is voor het opleveren van een dekkingsplan. Voor de evaluatie van de pilot, met name voor de aspecten 'uniformiteit' en 'betrouwbaarheid' is aanvullende informatie nodig. Deze aanvullende documentatie helpt de regio's bovendien om het proces herhaalbaar en minder kwetsbaar te maken. Deze informatie is doorgaans niet in de overlegde documentatie aangetroffen. Daarnaast is ook informatie die de handreiking voorschrijft niet altijd gedocumenteerd.
- > De handreiking wordt niet op alle onderdelen gevolgd conform de instructies daarin. Soms zijn hiervoor door de regio's redenen genoemd. Er zijn echter ook onderdelen die door (bijna) geen enkele regio zijn uitgewerkt en waar geen verklaring voor is (gegeven door regio's).
- > Er is sprake van interpretatieverschillen tussen de regio's wat betreft de wijze waarop gewerkt wordt met de handreiking: Sommige regio's volgen de handreiking letterlijk en voeren (enkel) uit wat er beschreven staat, andere regio's volgen de handreiking minder letterlijk en gebruiken de ruimte die er is voor vrije interpretatie van zaken.
- > Het uitwerkingsniveau van onderdelen in de handreiking is verschillend. Om resultaten te verkrijgen en processtappen te kunnen doorlopen, blijkt het in sommige gevallen noodzakelijk te zijn dat bepaalde zaken nader ingevuld worden. Een voorbeeld hiervan is het knelpunt ten aanzien van portiekflats (zie paragraaf 3.2.3).
- > Er wordt waargenomen dat processtappen in de pilot door elkaar heen worden uitgevoerd. Regio's geven aan dat activiteiten die in een bepaalde processtap genoemd worden, juist in een andere processtap uitgevoerd zou moeten worden. Processtappen worden in de uitvoering niet zo strak van elkaar gescheiden als in de handreiking. De in de handreiking genoemde deelresultaten per processtap dienen als input voor een volgende processtap. Voor processtap 1 is het deelresultaat door de meeste regio's niet opgeleverd. In volgende processtappen wordt door de regio's bovendien niet verwezen naar 'input' van een voorgaande processtap. Er is daarom niet te achterhalen in hoeverre informatie uit voorgaande processtappen is verwerkt in volgende stappen.
- > De pilotgroep lijkt gericht te zijn op het opleveren van resultaten en in mindere mate op het proces. De handreiking is echter geschreven om een uniforme systematiek, en daarmee een uniforme werkwijze, te kunnen toepassen. Regio's lijken daarentegen voornamelijk te streven naar gelijkvormige resultaten en een gelijke wijze waarop de resultaten worden gepresenteerd. Daarbij is het echter de vraag of het proces (de werkwijze) om tot de resultaten te komen ook uniform is toegepast. Er is te weinig procesinformatie gedocumenteerd om hier goed inzicht in te krijgen. De informatie die wel beschikbaar is, laat verschillen zien. Het is te verwachten dat geconstateerde verschillen en afwijkingen van de handreiking doorwerken in volgende processtappen.

4 Voorlopige bevindingen en aanbevelingen

4.1 Samenvattende introductie

In dit rapport is ingegaan op de evaluatie van de bestaande dekkingsplannen, op basis van de oude systematiek, en het doorlopen van eerste twee processtappen van de nieuwe handreiking door de pilotregio's. Kijkend naar de bestaande dekkingsplannen van de regio's kan waargenomen worden dat er sprake is van diversiteit in de wijze waarop de dekkingsplannen zijn ontworpen en ingevuld, waarop berekeningen zijn uitgevoerd en gemaakte keuzes zijn toegelicht en verantwoord.

In processtap 1 uit de handreiking worden de belangrijkste redenen voor het op- of bijstellen van een dekkingsplan in kaart gebracht (onderzoeksvraag 2). De belangrijkste bevinding is dat het resultaat van processtap 1 vooralsnog ontbreekt bij de regio's.

In processtap 2 wordt de dekking beschreven aan de hand van de factoren snelheid, capaciteit, paraatheid en werkdruk (onderzoeksvraag 3). Het blijkt dat de regio's processtap 2 niet op uniforme wijze hebben uitgevoerd. Verder heeft een aantal regio's de stap anders uitgevoerd dan in de handreiking staat beschreven. Bij het merendeel van de regio's zijn berekeningen, bewerkingen (onder andere toepaste filters en handmatige aanpassingen), verwijzingen naar brondata en de stappen die zijn uitgevoerd om tot de opkomsttijd te komen, niet of slechts in zeer beperkte mate gedocumenteerd.

Op basis van de evaluatie is een aantal voorlopige bevindingen geformuleerd.

4.2 Voorlopige bevindingen op hoofdlijnen

In het algemeen kan worden opgemerkt dat de pilot niet systematisch verloopt en de onderzoekers geen goed inzicht krijgen in de genomen keuzes en aannames binnen de uitvoering van de processtappen.

- > Er is niet veel informatie gedocumenteerd over de afzonderlijke processtappen en het toepassen van de handreiking. Verder zijn er verschillen tussen regio's in de wijze van documenteren, de uitgebreidheid ervan en voor welke thema's zaken gedocumenteerd zijn. Als iets niet (door alle regio's) is gedocumenteerd, is niet vast te stellen of er sprake is van uniformiteit, betrouwbaarheid of doelmatigheid.
- > De handreiking bestaat uit processtappen die achter elkaar moeten worden uitgevoerd. In de pilot worden de processtappen echter door elkaar uitgevoerd. De in de handreiking genoemde deelresultaten die als input dienen voor een volgende processtap, zijn vooralsnog niet opgeleverd.
- > Daar waar knelpunten worden geconstateerd, worden deze niet altijd gedocumenteerd. Ook is (vooralsnog) geen sprake van een systematische probleemanalyse, waarbij per knelpunt wordt onderzocht wat de onderliggende oorzaak is en welke oplossingen of oplossingsrichtingen de oorzaak van het probleem kunnen wegnemen. Een uitzondering

is het knelpunt 'portiekflat' (zie het tekstblok in paragraaf 33.2.3), dat als voorbeeld voor de andere knelpunt kan dienen. Wel worden diverse oplossingen uitgewerkt. Het is daarbij niet altijd duidelijk hoe een oplossing zich verhoudt tot het doel van de pilot en de handreiking.

- > Door de gehanteerde werkwijze in het pilotproces is een systematische analyse van de manier waarop de handreiking door de regio's wordt geïnterpreteerd niet mogelijk, en kan niet worden vastgesteld of hetgeen in de handreiking staat uitvoerbaar is en op gelijke wijze kan worden uitgevoerd.

Het is onduidelijk of de pilot in deze vorm de beoogde informatie zal opleveren voor het toetsen van de handreiking op de doelstellingen van uniformiteit, transparantie, betrouwbaarheid en doelmatigheid.

4.3 Evaluatieresultaten en aanbevelingen

Het proces is geëvalueerd om inzicht te krijgen in de mate waarin de doelstellingen van uniformiteit, transparantie, betrouwbaarheid en doelmatigheid behaald worden. De belangrijkste evaluatieresultaten zijn hieronder per onderdeel samengevat en uitgewerkt in aanbevelingen.

4.3.1 Uniformiteit

Uniformiteit: De toepassing van de handreiking GGO leidt tot een uniforme werkwijze (proces) en rapportage (resultaat) tussen de regio's.

De regio's hebben processtap 1 op nagenoeg uniforme wijze uitgevoerd, maar wel anders dan in de handreiking staat beschreven. Het resultaat van processtap 1 is niet opgeleverd. Processtap 2 is niet op uniforme wijze uitgevoerd en een aantal regio's heeft processtap 2 anders uitgevoerd dan in de handreiking staat beschreven. Er is een nadere analyse nodig om uit te zoeken waardoor dit verschil in uitvoering wordt veroorzaakt. Voorbeelden van verklaringen voor het verschil in uitvoering zijn:

- > de tekst uit de handreiking wordt verschillend geïnterpreteerd
- > de handreiking is op onderdelen niet duidelijk of biedt ruimte voor een verschil in uitwerking
- > de brongegevens zijn niet beschikbaar of valide
- > er is specifieke expertise nodig die niet aanwezig is
- > de ondersteunende instrumenten (bijvoorbeeld rekensoftware) zijn nog niet beschikbaar of niet geschikt
- > de samenhang van de handreiking met zaken die aan dekkingsplannen raken (zoals uitruk op maat, GBO, brandrisicoprofiel) is onduidelijk.

De oplossingsrichting is volgend op het type oorzaak. In bijlage 2 zijn de verzamelde knelpunten alvast toebedeeld aan verschillende type oorzaken, te weten interpretatie, documentatie, uitvoerbaarheid ten aanzien van brongegevens, uitvoerbaarheid ten aanzien van expertise, uitvoerbaarheid ten aanzien van software en samenhang. Mogelijk ontbreken er nog knelpunten in de lijst. Ook zijn er oplossingen opgenomen waarvan niet duidelijk is bij welk knelpunt ze zouden moeten horen.

De aanbeveling is om de knelpuntenlijst aan te vullen en als startpunt te gebruiken voor een nadere, systematische probleemanalyse. De probleemanalyse zal moeten resulteren in een overzicht van alle geconstateerde knelpunten, met oorzaken en oplossingen (of oplossingsrichtingen). Daarbij zal eveneens gekeken en getoetst moeten worden op uniformiteit, betrouwbaarheid, transparantie en doelmatigheid.

Daarnaast wordt aanbevolen om de handreiking toe te passen op broninformatie van een fictieve regio, waarbij verschillende personen onafhankelijk van elkaar het proces uit de handreiking doorlopen. Door de uitgangssituatie gelijk te stellen, is het mogelijk om eventuele interpretatieverschillen of onduidelijkheden in de handreiking in kaart te brengen.

4.3.2 Transparantie

Transparantie: de handreiking en hierop gebaseerde dekkingsplannen resulteren in transparante en bruikbare input voor het proces van de besluitvorming over (de organisatie van) de brandweezorg.

Doordat weinig overwegingen, onderbouwingen en keuzes zijn gedocumenteerd, is niet helder hoe de regio's de handreiking hebben opgevat en toegepast. De intentie om transparant te werk te gaan is er wel, want in de interviews wordt op open wijze antwoord gegeven op (gedetailleerde) vragen. Het borgen van de transparantie door zaken in documenten vast te leggen is daarmee een aandachtspunt voor verbetering. Enerzijds is de documentatie nodig om de betrouwbaarheid te kunnen waarborgen, anderzijds is voorstelbaar dat vanuit de pilot een andere wens voor invulling van de transparantie bestaat dan nodig is voor de onderbouwing van een dekkingsplan richting bestuurders.

De aanbeveling is om in het pilotproces meer aandacht te hebben voor een transparante en bruikbare input voor het proces van de besluitvorming. Er is discussie nodig om te bepalen welke onderdelen essentieel zijn om vast te leggen. Ook is het zinvol te kijken naar ondersteuning van de overige regio's om een transparante werkwijze te waarborgen, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van formats of van toelichtingen op onderdelen in de handreiking.

4.3.3 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid: De (berekende) waardes, uitgangspunten en steekproeven zijn consistent en stabiel (herhaalbaar).

Doordat weinig overwegingen, onderbouwingen en keuzes zijn gedocumenteerd, is niet helder hoe de regio's tot de prognose van de opkomsttijd (processtap 2) zijn gekomen. Zaken worden soms als 'logisch' beschouwd en lijken vooral 'in de hoeden' van experts te zitten. Dit maakt het systeem van het borgen van de betrouwbaarheid zeer kwetsbaar. Het is

voor anderen dan de betreffende expert niet altijd mogelijk om de datapreparatie en de berekeningen op eenzelfde wijze uit te voeren.

De aanbeveling is om vast te leggen welke afspraken gemaakt worden ten aanzien van de brondata, de datapreparatie en de berekeningen. Dit zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden via een regionale werkinstructie. Afwijkingen ten opzichte van de handreiking zullen vastgelegd moeten worden, met daarbij de reden voor de afwijking (zie ook de opmerking over knelpunten en oorzaken). Een andere insteek kan zijn om de datapreparatie en berekeningen van de prognose van de opkomsttijd door een landelijk expertteam uit te laten voeren. Daarmee wordt zowel de betrouwbaarheid als de uniformiteit gewaarborgd.

4.3.4 Doelmatigheid

Doelmatigheid: de dekkingsplannen en onderliggende producten geven op een onderbouwde wijze vorm aan het gedachtegoed van gebiedsgerichte opkomsttijden; een transitie van objectgerichte naar gebiedsgerichte opkomsttijden, zonder dat hierbij het niveau van brandweezorg verslechtert.

De onderbouwing voor de dekkingsplannen is vooralsnog onvoldoende geborgd vanuit de onderliggende producten op basis van de handreiking. Het product van processtap 1 ontbreekt en voor processtap 2 blijkt noch uit de documenten, noch uit de interviews, in hoeverre ontstane of voorgenomen wijzingen zijn meegenomen in de beschrijving van de verwachte dekking. Verder worden met de invulling van de pilot twee interventies gepleegd: 1) de introductie van een nieuw systeem met gebiedsgerichte opkomsttijden voor de ontwikkeling van dekkingsplannen, én 2) de ontwikkeling van nieuwe dekkingsplannen op basis van veranderingen in de regio. Voor de doelmatigheid is het nodig om te kijken naar het effect van de nieuwe systematiek op het niveau van brandweezorg vanuit één interventie. Dit helpt ook om aan het bestuur te kunnen onderbouwen of een wijziging in de dekking voortkomt uit wijzigingen in het verzorgingsgebied of de organisatie en dergelijke, of dat ze het gevolg is van de nieuwe systematiek.

De aanbeveling is om het effect op het niveau van brandweezorg te onderzoeken door:

- > een dekkingsplan (A) conform de nieuwe systematiek GGO en met actuele invoerdata te vergelijken met een dekkingsplan (B) conform de oude systematiek en met dezelfde actuele invoerdata als bij dekkingsplan (A) zijn gebruikt, óf
- > het oude dekkingsplan (C) met destijds gebruikte invoerdata te vergelijken met een dekkingsplan (D) conform de nieuwe systematiek GGO en met dezelfde invoerdata als bij dekkingsplan (C) zijn gebruikt.

4.4 Discussie

De evaluatie van de pilot is grotendeels uitgevoerd met deelresultaten van de processtappen als basis. De verwachting van de onderzoekers was dat op basis van de documentatie van de processtappen een analyse uitgevoerd kon worden gefocust op de uniformiteit, transparantie, betrouwbaarheid en doelmatigheid van de werkwijze conform de handreiking.

De evaluatie was daarom in eerste instantie ingestoken als een dossieronderzoek, waarbij de deelresultaten van de processtappen als primaire informatiebron voor de evaluatie dienen. Daarnaast was het plan om verdiepende interviews te houden. Al snel bleek echter dat veel van de deelresultaten ontbraken en de andere aangeleverde documenten te weinig informatie bevatten voor de evaluatie. Doordat de documentatie minder gedetailleerd was dan verwacht, of zelfs ontbrak, was het niet mogelijk om op basis van een documentenstudie alleen de toepassing van de handreiking te evalueren. De interviews zijn gebruikt om te proberen ontbrekende informatie alsnog te verkrijgen, maar ook na de interviews was de informatie niet volledig.

De vragen die in de interviews zijn gesteld, hadden vooral betrekking op de werkwijze bij het uitvoeren van de berekeningen en data-analyse. Het is echter niet bij alle regio's gelukt om betrokkenen te spreken die daadwerkelijk de data-analyse hebben uitgevoerd. Daardoor bleven veel vragen alsnog onbeantwoord. Desondanks waren de geïnterviewden zeer bereid om ons inzicht te geven in het proces, voor zover de informatie daarover bij hen bekend was.

Onder andere om zicht te krijgen op de knelpunten of onduidelijkheden bij het gebruik van de handreiking hebben de onderzoekers de pilotbijeenkomsten vanaf het begin van de pilot bijgewoond. Daarbij was de verwachting dat de pilot zou bestaan uit een systematische aanpak middels het doorlopen van de processtappen en het inventariseren van knelpunten en onduidelijkheden. Dit zou bijvoorbeeld hebben gekund door de handreiking per stap uit te voeren, te inventariseren op welke wijze de tekst uit de handreiking door de verschillende regio's werd geïnterpreteerd, hoe de regio's de betreffende processtap doorliepen en welke problemen er tijdens de uitvoering naar voren kwamen.

In de praktijk is de aanpak echter meer ad hoc gebleken. Er worden wel knelpunten en onduidelijkheden in de pilotbijeenkomsten besproken, en ook is er gedurende het proces door de regio's een knelpuntenlijst bijgehouden die tijdens overleggen is besproken. Maar de regio's lijken minder kritisch te zijn geweest over het proces van uitvoering: hoewel ze bijvoorbeeld aangeven dat ze de stappen hebben afgerond, is er geconstateerd dat onderdelen van de handreiking niet zijn uitgewerkt. Er blijkt niet gecontroleerd te worden of daadwerkelijk alles is gedaan wat in de handreiking staat, en of de producten die de handreiking beschrijft daadwerkelijk zijn opgeleverd of kunnen worden opgeleverd.

De evaluatie werd bemoeilijkt doordat de regio's niet allemaal even ver in het proces waren. Daardoor was het lastig om alle benodigde informatie in de interviews te verzamelen. Verder verschilden de hoeveelheid informatie en diepgang daarvan per regio. Het gebrek aan informatie heeft een nadelige invloed gehad op de vergelijking tussen de werkwijzen van de betrokken regio's.

Van de zes deelnemende regio's zijn personen uit vier regio's betrokken geweest bij het opstellen van de concept handreiking. Dit heeft mogelijk invloed gehad op de discussies. Zo is het voorstelbaar dat onduidelijkheden die al bij de totstandkoming van de handreiking aan de orde zijn gekomen, in de pilot niet opnieuw zijn besproken. Daardoor is niet duidelijk in hoeverre de deelnemers aan de pilot representatief zijn voor de overige negentien veiligheidsregio's die in de toekomst met de handreiking moeten werken.

Literatuurlijst

Brandweer Nederland (2015). *RemBrand. Brandveiligheid is coproductie*. Arnhem: Brandweer Nederland.

Brandweer Nederland (2018). *Doorontwikkeling grootschalig brandweeroptreden visie 2.0*. Arnhem: Brandweer Nederland.

Brandweer Nederland (2019). *(concept) Handreiking Landelijk uniforme systematiek voor dekkingsplannen*. Arnhem: Brandweer Nederland.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *Evaluatie van het Landelijk kader Uitruk op Maat*. Arnhem: IFV.

Bijlage 1 Topiclijst

Voor de interviews is gebruikgemaakt van een semigestructureerde topiclijst, eventueel aangevuld met regio specifieke vragen. De topiclijst is opgenomen in deze bijlage.

Introductie

- > Waar staat de regio in het proces?
- > Hoe is de regio met de handreiking aan de slag gegaan?
- > Hoe gaat het werken met de handreiking?
- > Wat vindt de regio van de handreiking?
- > Is de handreiking uitvoerbaar? Waarom (op welke onderdelen) wel / niet?
- > Op welke wijze worden keuzes inzichtelijk gemaakt?
- > Wil de regio nog iets opmerken over de handreiking, het proces of andere zaken?

Processtap 1

Ontwikkelingen / wijzingen

- > Hoe heeft de regio deze processtap aangepakt?

Mate van invloed op de dekking

- > Wat is de invloed van [specifiek te benoemen] ontwikkelingen op de dekking?

Kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten

- > Zijn er kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd (of is de regio voornemens dat nog te doen)? Zo ja, welke?
- > Gaan er nog wijzingen of aanvullingen voor deze processtap plaatsvinden? Zo ja, (hoe) wordt dit gedocumenteerd?

Processtap 2

Prognose opkomsttijd

- > Hoe is de regio tot de prognose van de opkomsttijd gekomen?

Gegevens verzamelen en opschonen

- > Hoe zijn gegevens verzameld (en evt. verrijkt)?
- > Is er rekening gehouden met statusfouten?
- > Hoe zijn de gegevens opgeschoond?

Bepaling en filters meldkamertijd

- > Hoe is de meldkamertijd bepaald? Welke filters zijn toegepast?
- > Op basis van hoeveel waarnemingen en over welke periode is de tijd bepaald?

Bepaling en filters uitrustijd

- > Hoe is de uitrustijd bepaald? Welke filters zijn toegepast?
- > Is er onderscheid gemaakt (bijv. type eenheid of organisatievorm, tijdstip op de dag)?
- > Op basis van hoeveel waarnemingen en over welke periode is de tijd bepaald?
- > Zijn er gevallen waarin er minder dan 50 waarnemingen waren of het niet mogelijk was om een goede tijd te bepalen? Zo ja, hoe is hiermee omgegaan?

Rijtijdbepaling en rijtijdenmodel

- > Hoe is de rijtijd bepaald?
- > Welk rijtijdenmodel is gebruikt?
- > Zijn er keuzes gemaakt met betrekking tot de rijtijden, het rijtijdenmodel of kaartlagen? Zo ja, welke?
- > Hebben er (handmatige) aanpassingen plaatsgevonden? Zo ja, welke? Waarom?
- > Is er een vergelijking gemaakt tussen de prognose en gerealiseerde tijden? Zo ja of nee, waarom wel of niet?

Snelheid

- > Welke maatgevend scenario is het uitgangspunt?
- > Is de basisbrandweereenheid het uitgangspunt?
- > Hoe zijn de opkomsttijd van de basisbrandweereenheid en die van de snelste hulp ter plaatse bepaald?
- > Heeft de regio variabele voertuigbezetting meegenomen? Zo ja, hoe is hiermee omgegaan?
- > Hoe zijn de dekkingskaarten en grafieken tot stand gekomen?
- > Is er onderscheid gemaakt in de dekking (naar tijdstip van de dag, eenheidstype, etc.)?

Capaciteit: slagkracht

- > Hoe is slagkracht weergegeven? Welke keuzes zijn gemaakt?
- > Hoe is de visuele presentatie gedaan? Welke keuzes zijn gemaakt?

Capaciteit: grootschalige en langdurige inzetten

- > Is er uitgegaan van GBO bij opschaling naar meerdere pelotons? Zo ja, hoe is hiermee omgegaan?
- > Hoe is de beschrijving van de impact van de inzet van pelotons op de geplande repressieve dekking inzichtelijk gemaakt?
- > Hoe is de beschrijving van welke pelotons de brandweer kan formeren tot stand gekomen? Welke keuzes zijn gemaakt?
- > Hoe is de beschrijving van de opkomsttijd bij opschaling gedaan? Welke keuzes zijn gemaakt?

Paraatheid

- > Waarom is deze factor wel / niet uitgewerkt?
- > Hoe is de impact van paraatheid inzichtelijk gemaakt? Welke keuzes zijn gemaakt?
- > Hoe is de beschrijving van de invloed van beschikbaarheid gedaan? Welke keuzes zijn gemaakt?
- > Hoe is de beschrijving of berekening van de invloed van gelijktijdigheid gemaakt? Welke keuzes zijn gemaakt (met betrekking tot de methodiek)?
- > Hoe is de beschrijving van de restdekking gedaan? Welke keuzes zijn gemaakt (o.a. in de samenstelling van pelotons)?

Werkdruk

- > Waarom is deze factor wel / niet uitgewerkt?
- > Hoe is werkdruk bepaald? Welke keuzes zijn gemaakt (en waarom)?

Scheiding tussen processtappen 2 en 3

- > Hoe is de scheiding tussen processtappen 2 en 3?
- > Waarom lopen deze processtappen door elkaar heen?

Bijlage 2 Inventarisatie van de knelpunten

Tijdens de pilot zijn knelpunten geïnventariseerd. In onderstaande tabellen zijn per thema de knelpunten en acties of oplossingsrichtingen weergegeven. De knelpunten hebben betrekking op processtappen 1, 2 en enkele op processtap 3. Onderstaande lijst is tot stand gekomen op basis van een knelpunten-enquête, de interviews, waarnemingen van de onderzoekers (onder andere tijdens pilotbijeenkomsten) en de brondocumenten van de regio's.

Tabel 4.1 Knelpunten op gebied van de interpretatie van de handreiking

Knelpunten / problemen	Acties / oplossing
Verskil in de mate van specificering (op detailniveau) van onderdelen in de handreiking. Soms schrijft de handreiking precies en gedetailleerd voor wat er gedaan moet worden, op andere onderdelen wordt ruimte gelaten aan de regio's voor een eigen invulling.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>
Er zijn tussen de regio's verschillen in de filtering die op de brongegevens worden toegepast, vermoedelijk omdat de definitie van het maatgevend scenario verschillend wordt geïnterpreteerd.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>
Er is behoefte aan een duidelijke definitie of beschrijving van paraatheid.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>
De handreiking biedt geen technische of rekenkundige uitwerking van paraatheid en gelijktijdigheid. Regio's passen verschillende methoden toe voor het bepalen dan wel berekenen van paraatheid en werkdruk.	Er zijn voorstellen gedaan om (onderdelen van) paraatheid op dezelfde manier te laten uitwerken door de regio's. Dit moet nog geïmplementeerd worden, zodat alle regio's het uitwerken uniform kunnen uitvoeren.
Uit de interviews komt naar voren dat 'werkdruk' vooral wordt gerelateerd aan 'veel uitrukken' en in regio's met relatief weinig uitrukken wordt 'werkdruk' dan ook niet als een relevante factor gezien. Meerdere regio's constateren dat er sprake is van een lage werkdruk. De beschrijving, interpretatie en duiding van dit thema worden lastig gevonden: 'Wat is werkdruk en waar ligt de norm (voor hoge of lage werkdruk)?' 'Hoe ga je om met een lage werkdruk?'.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>

Knelpunten / problemen	Acties / oplossing
De handreiking maakt onderscheid tussen processtappen 2 en 3, maar in de pilot lopen processtappen 2 (beschrijving) en 3 (beoordeling) door elkaar heen.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>
Regio's gaan op verschillende manieren om met Uitruk op Maat (UoM) / Variabele voertuigbezetting. Bij het opstellen van de handreiking is UoM niet meegenomen. Er wordt geen aandacht aan UoM besteed in de eerste twee processtappen.	In de Q&A is iets opgenomen over UoM.
Er zijn discussies over de meerwaarde van de s-curve.	Sommige regio's nemen geen s-curve op.
Het lijkt niet duidelijk te zijn dat de handreiking voorschrijft dat processtap 1 resulteert in een set aan kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten. Deze informatie ontbreekt in de documenten van de meeste regio's en is niet opgenomen in het format voor het dekkingsplan.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>
De handreiking staat optionele verschillen toe, zoals het maken van onderscheid tussen verschillende tijdstippen van de dag, uitruksituaties, organisatievormen etc. Deze verschillen kunnen van invloed zijn op de berekeningen en de weergave van de opkomsttijd en de uniformiteit. De keuze voor het meenemen van een dergelijk onderscheid zou gemotiveerd moeten worden.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>
Of er verschillen (of overeenkomsten) zijn tussen wat de regio's als maatgevend scenario beschouwen en wat hier in de handreiking mee wordt bedoeld, is op dit moment niet vast te stellen.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>

Tabel 4.2 Knelpunten op gebied van documentatie

Knelpunten / problemen	Acties / oplossing
<p>Er is maar in zeer beperkte mate procesinformatie gedocumenteerd (transparantie ontbreekt). Voorbeelden van ontbrekende informatie zijn: de input voor berekeningen in een rekenprogramma, de filters die een regio toepast, etc. Deze informatie is echter wel belangrijk voor de evaluatie van de betrouwbaarheid en uniformiteit. De handreiking schrijft niet voor dat dergelijke informatie moet worden gedocumenteerd.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>
<p>Er zijn verschillen in de wijze van rapporteren en documenteren tussen regio's. Onder andere zijn er verschillen in diepgang, onderwerpen of thema's die wel of niet benoemd worden en in de volgorde waarin bepaalde zaken aan bod komen.</p>	<p>De ontwikkeling van een format voor het opstellen van het dekkingsplan.</p>
<p>Er zijn verschillen als het gaat om het beschrijven van relevante ontwikkelingen of veranderingen bij processtap 1. De ene regio beschrijft trends en (toekomstige) ontwikkelingen op hoofdlijnen, de andere regio is meer specifiek. Ook worden er al bestaande ontwikkelingen genoemd.</p>	<p>Een lijst met thema's wordt aan het format voor dekkingsplannen toegevoegd.</p>
<p>De kaarten voor snelheid en slagkracht verschillen. De lay-out verschilt in de meeste gevallen met die uit de handreiking en ook tussen regio's zijn er verschillen.</p>	<p>Er is in de pilotgroep een standaard lay-out ontwikkeld als aanvulling op wat er in de handreiking staat.</p>
<p>Bij de uitvoering van thema's waarbij de handreiking meer ruimte biedt voor eigen interpretatie door de regio, is het vaak niet duidelijk hoe de regio tot resultaten is gekomen. Een beschrijving van de methode of een toelichting op de gemaakte keuzes ontbreekt in de meeste gevallen.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>

Tabel 4.3 Knelpunten op het gebied van de uitvoerbaarheid: brongegevens

Knelpunten / problemen	Acties / oplossing(en)
<p>Categorie-3-gebieden in de regio zijn niet altijd verenigbaar met de beschrijving van de gebieden zoals in de handreiking staat. Het gebruik van 'CBS-buurtten' zonder extra toevoeging lijkt niet afdoende. Het resultaat vertoont dan inconsistenties bij steekproeven.</p>	<p>Voor gebieden met categorie 3 is afgesproken dat wordt uitgegaan van het CBS-buurttenbestand en het KRO-bestand met 500 objecten per km² (processtap 3).</p>
<p>Niet elke regio heeft toegang tot de ruwe GMS data, waardoor benodigde gegevens voor het maken van berekeningen ontbreken.</p>	<p>De gegevens die absoluut noodzakelijk zijn om GGO te kunnen toepassen worden nu vanuit VeiligheidsPaspoort verkregen.</p>
<p>Een regio krijgt een deel van de gegevens via een externe partij aangeleverd. Niet alle voorgeschreven stappen en berekeningen uit de handreiking kunnen worden doorlopen.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>
<p>Het is niet mogelijk om in de data te onderscheiden of er met een TS-6 of minder dan zes mensen is uitgerukt. De consequentie daarvan is dat de data niet valide zijn voor de toepassing zoals in de handreiking staat beschreven.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>
<p>De witte kaart (GGD) voor gezondheidszorgobjecten blijkt volgens regio's niet bruikbaar: er staan veel objecten op die vanuit de optiek van risicobeheersing geen risicovolle objecten zijn en daarom niet in de selectie zouden moeten voorkomen.</p>	<p>Regio's gaan zelf de objecten eruit filteren die voor hen relevant zijn. Het is niet bekend of de regio's van plan zijn om de werkwijze voor de filtering te documenteren.</p>
<p>De categorie portiekflat zit niet in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Portiekwoningen zijn woningen in portiekflats (rechtstreeks ontsloten in hetzelfde gezamenlijke inpandige trappenhuis). Om toch de categorie portiekflat te gebruiken zijn er verschillende mogelijkheden.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uitgaan van eigen gegevens is het meest zuiver, maar vergt een grote inspanning of een registratie over een langere periode. 2. Gebruikmaken van gegevens van derden, zoals van de Kernregistratie Objecten (KRO), van gemeenten of woningcorporaties. De ervaring uit GGO laat zien dat deze gegevens niet consistent zijn en daardoor niet goed bruikbaar. 3. Gebruikmaken van een classificatie op basis van kenmerken uit de BAG van woongebouwen waarvan het ontsluitingsprincipe bekend is.⁷

⁷ Middels een classificatieboom van algoritmes kan een selectie gemaakt worden: > 1 woningen in woongebouw + aantal woningen < 6 + als oppervlakte gebouw tussen 380 en 600 m² = classificatie portiekwoning, of als oppervlakte < 380 m² + bouwjaar > 1940 = classificatie portiekwoning.

Tabel 4.4 Knelpunten op gebied van de uitvoerbaarheid: expertise

Knelpunten / problemen	Acties / oplossing
<p>Het lukt niet in alle regio's om met de data te werken en berekeningen te maken om resultaten te krijgen. Regio's geven aan dat het zonder een bedreven (data)specialist een lastige opgave is om de handreiking GGO toe te passen.</p>	<p>Een dataspecialist ondersteunt de regio bij data- en rekenvraagstukken.</p>
<p>De snelste hulp ter plaatse berekenen blijkt lastig, deze informatie ontbreekt dan ook bij de meeste regio's. Uit de broninformatie is niet te halen of een TS-6 of een andere variant is uitgerukt. Dit is ook niet altijd te voorspelen, tenzij er posten zijn aangewezen die (uitsluitend) uitrukken met een TS met minder dan zes personen.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>
<p>Gelijktijdigheid is niet uniform berekend en is door de regio's als een ontwikkelpunt aangegeven. De handreiking biedt hier weinig handvatten voor, zodat regio's zelf een keuze maken voor een bepaalde methodiek.</p>	<p>Het gaat te ver om de doorontwikkeling al in deze pilot mee te nemen.</p>
<p>Het blijkt lastig om de oude systematiek voor het maken van dekkingsplannen los te laten en volledig volgens de handreiking GGO te werken. De processen die bij GGO duidelijk via processtappen van elkaar zijn gescheiden, liepen voorheen (in oude dekkingsplannen) door elkaar. In de pilot lopen de processen ook door elkaar en worden processtappen niet met deelresultaten afgesloten voordat een ander proces wordt begonnen.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>

Tabel 4.5 Knelpunten op gebied van de uitvoerbaarheid: software

Knelpunten / problemen	Acties / oplossing
Er bestonden verschillen tussen de regio's in de resultaten uit eenzelfde toegepaste rekenprogramma. Dit kwam door het gebruik van verschillende versies van CARE.	Afspraak om voor de pilot met een specifieke versie van CARE te werken.
De huidige rekenmodule in CARE blijkt niet (volledig) geschikt voor GGO.	Er hebben tijdens de pilot aanpassingen plaatsgevonden in de rekenmodule van CARE.
	In CARE zijn aanpassingen gedaan vanuit GGO die invloed hebben op toepassing van dit rekenprogramma in niet-pilotregio's.
Paraatheid is lastig in een kaart weer te geven, omdat paraatheid een momentopname is en bovendien niet (altijd) voorspelbaar.	Regio's kiezen er zelf voor al dan niet een duiding bij kaarten op te nemen.
Verschillende regio's hebben moeite de kaarten en grafieken zoals ze staan beschreven in de handreiking te produceren.	Een data-analist helpt de regio's bij het maken van de visualisaties. Er worden afspraken gemaakt dat alle regio's dezelfde lay-out aanhouden qua kleurstelling.
Het rekenprogramma dat door meerdere regio's is toegepast kent een GGO-module met daarin verwerkte uitgangspunten. Het is niet bekend of alle regio's met dezelfde versie van het rekenprogramma hebben gewerkt toen de overzichtstekeningen werden gemaakt.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>
Het rekenprogramma dat door meerdere regio's is toegepast maakt gebruik van een BAG-kaartlaag. Uit de interviews is gebleken dat diverse regio's met verschillende (goede) redenen aanpassingen hebben gedaan aan de BAG-kaartlaag en conversies hebben gedaan om gebruiksfuncties aan objecten te kunnen koppelen. Dit levert potentieel verschillen op tussen de regio's.	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>
Er is door regio's bij de leverancier van het rekenprogramma CARE verzocht een aantal wijzigingen door te voeren binnen het rekenprogramma. Er wordt niet bijgehouden om welke wijzigingen het gaat (transparantie ontbreekt), of alle regio's baat hebben bij deze wijzigingen en in hoeverre de wijzigingen	<i>(nog) geen actie / oplossing.</i>

van invloed zijn op eerder gedane berekeningen of verkregen resultaten.

Tabel 4.6 Knelpunten op het gebied van de samenhang

Knelpunten / problemen	Acties / oplossing
<p>Paraatheid blijkt lastig te relateren aan de andere verplichte factoren.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>
<p>Ten aanzien van capaciteit is onduidelijk hoe GGO en GBO zich tot elkaar verhouden. Meerdere regio's geven aan dat ze dit nog aan het uitzoeken zijn.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>
<p>De vraag leeft bij sommige regio's hoe GGO zich verhoudt tot andere taakgebieden dan brand.</p>	<p>Er wordt aangegeven dat de handreiking zowel brand als maatgevend scenario omvat. Maar de systematiek is generiek en kan breder gebruikt worden. Voor de toepassing voor andere taakgebieden is ze dan min of meer gelijk, alleen in normering niet.</p>
<p>Samenhang tussen GGO en het brandrisicoprofiel lijkt er niet te zijn.</p>	<p>Brandrisicoprofiel is geen onderdeel van GO.</p>
<p>De kaarten uit CARE zien er conform de handreiking anders uit dan conform de oude systematiek. Sommige regio's vinden het lastig dit verschil te verklaren en uit te leggen aan het bestuur. Het is niet duidelijk of er sprake is van een verandering in de dekking of dat het verschil wordt veroorzaakt door iets anders.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>
<p>Uitrukken met minder dan 6 personen op een TS zijn geen onderdeel van GGO (voor het beschrijven van de dekking). Het uitgangspunt is de TS-6. Dit strookt in meerdere regio's niet met de dagelijkse praktijk. Voor regio's die 'uitruk op maat' toepassen blijkt het lastig om, op basis van historische gegevens, een prognose van de opkomsttijd voor een TS-6 te maken. De historische gegevens bestaan uit een mengeling van uitrukken met een TS-6 en TS-en met minder dan 6 personen. Deze kunnen niet uit de GMS-gegevens gefilterd worden.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>
<p>Uit de interviews blijkt ook dat er vragen leven bij verschillende regio's over de manier waarop de samenhang tussen verschillende factoren (in de kaarten) geduid kan worden.</p>	<p><i>(nog) geen actie / oplossing.</i></p>

Bijlage 3 Huidige dekkingsplannen

Algemeen

De huidige of meest recente dekkingsplannen van de zes regio's zijn bestudeerd. In onderstaande tabel is weergegeven welk dekkingsplan per regio is gebruikt. De dekkingsplannen zijn gevonden door ze online op te zoeken. Wanneer er online geen plan werd gevonden, is aan de regio gevraagd het meest recente dekkingsplan toe te sturen. De dekkingsplannen dateren uit de periode 2015 tot en met 2021.

Regio A	Regio B	Regio C	Regio D	Regio E	Regio F
Dekkingsplan 2018 – 2021	Dekkingsplan 2013 – 2016	Dekkingsplan 2016 – 2020	Dekkingsplan 2016-2019	Dekkingsplan 2015-2018	Rapportage 2015

Scope van de dekkingsplannen

Het merendeel van de regio's heeft als uitgangspunt voor de repressieve dekking de basisbrandweereenheid (tankautospuiter) genomen en dit ook in het plan benoemd. Voor een van de regio's geldt dat naast de opkomsttijden van basisbrandweereenheden ook die van redvoertuigen, hulpverleningsvoertuigen en tweede tankautosputten zijn meegenomen in het dekkingsplan.

Sommige dekkingsplannen hebben een bredere scope dan alleen de basisbrandweereenheden; zo wordt er in een aantal dekkingsplannen aandacht besteed aan redvoertuigen, technische hulpverlening en waterongevallen of worden naast het taakgebied brand ook andere taakgebieden benoemd.

Sommige regio's hanteren de TS-6 als uitgangspunt. Andere regio's nemen andere vormen van voertuigbezetting mee in het dekkingsplan, zoals een TS-2 / first responder. Bij een enkele regio is het onduidelijk of de TS-6 al dan niet het uitgangspunt is voor het beschrijven van de dekking. In sommige regio's wordt ook aandacht besteed aan de dekking van voertuigen voor specialistische taken.

Definities

De term dekkingsplan en wat dit al dan niet omvat wordt door de regio's als volgt omschreven:

- > “In dit document is aangegeven hoe de operationele prestaties van het korps, bij repressieve taken, zich verhouden met de daaraan te stellen eisen.”
- > “Het dekkingsplan bevat de kwaliteit van brandweezorg en geeft aan in hoeverre de brandweer aan haar wettelijke taken kan voldoen. Het geeft ook aan welke objecten niet tijdig kunnen worden bereikt.”
- > “Het dekkingsplan, dat in dit rapport wordt geactualiseerd, is een weergave van de beoogde prestaties van de brandweerorganisatie van de Veiligheidsregio.”
- > “Het dekkingsplan geeft aan in hoeverre de brandweer aan haar wettelijke taken voor wat betreft de opkomsttijden, zoals die op dit moment zijn vastgesteld, kan voldoen. Het geeft ook aan welke objecten niet tijdig (conform de wet) kunnen worden bereikt. Ook wordt een doorkijk gegeven op welke thema's de brandweezorg daar waar nodig, in brede zin, kan worden verbeterd.”
- > “Het dekkingsplan beschrijft de mate waarin de brandweer in de regio kan voldoen aan de opkomsttijden zoals die zijn vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's. Het gaat hierbij om de opkomsttijden van de eerste basis brandweereenheid. Waar niet aan de gestelde opkomsttijd wordt voldaan, geeft dit dekkingsplan inzicht in de locatie en de mate van overschrijding en de eventueel te nemen maatregelen om te komen tot een aanvaardbare situatie”.

In ieder dekkingsplan staat al dan niet meer of minder gedetailleerd omschreven wat een dekkingsplan is, op welke wijze dit tot stand is gekomen en welke wettelijk kaders worden gehanteerd. Eén regio geeft een expliciete definitie van de term 'dekking': “De dekking gaat over de positionering van brandweereenheden in de regio en wordt uitgedrukt in de tijd waarbinnen eenheden, na een melding, voor de uitoefening van hun taak ter plaatse kunnen zijn. Eenvoudig gezegd betekent een snelle opkomsttijd een goede dekking. [...] De mate waarin de normtijden uit het Besluit veiligheidsregio's behaald (kunnen) worden drukt de brandweer uit in het dekkingspercentage. Dit geldt overigens alleen voor meldingen op het grondgebied van de Veiligheidsregio.”

Berekenen van de opkomsttijden en rekenmethodiek

De mate waarin de gebruikte rekenmethodiek wordt beschreven in de dekkingsplannen en in hoeverre deze beschrijving transparant is, varieert per regio. Hieronder wordt per regio een beschrijving gegeven van hetgeen in de dekkingsplannen is opgenomen over de rekenmethodiek, de daarbij gemaakte keuzes en verantwoording.

Het merendeel van de regio's heeft gebruikgemaakt van eenzelfde rekenprogramma voor het maken van het dekkingsplan. Van één regio is niet bekend welke software is gebruikt voor de berekeningen.

Regio A

(Brand)risicoprofiel

In het dekkingsplan wordt er een globale toelichting gegeven op de wijze waarop risicoprofielen voor de vier taakgebieden⁸ zijn opgesteld en berekend. Daarna volgen er gedetailleerdere uitgangspunten voor de wijze van berekenen. Er wordt beschreven waarom bepaalde data zijn gebruikt of ontbreken en op hoofdlijnen worden keuzes toegelicht. Formules voor onderliggende berekeningen zijn opgenomen in een bijlage, waarin ook wordt toegelicht welke mutaties in de data zijn toegepast.

Keuzes en uitgangspunten bij het berekenen van de dekking

Er wordt toegelicht op basis van welke databronnen de kazernevolgordetabel (KVT) is gemaakt en welk toepassingsbereik is gehanteerd. Over de uitgangspunten en data waarmee het systeem rekent, wordt het volgende gezegd: "Om het systeem te kunnen laten rekenen, kiest de regio uitgangspunten, die vaak gebaseerd zijn op gemiddelde praktijkmetingen. De uitkomsten blijven echter theoretische berekeningen en prognoses." Er is een overzicht opgenomen van uitgangspunten en waardes, inclusief toelichting. Op basis hiervan zijn een aantal keuzes te onderscheiden:

- > Opkomsttijden van de (pilot) TS-4 worden niet meegenomen in het dekkingsplan.
- > Er wordt een onderscheid gemaakt tussen DAG-situatie en ANW- (avond, nacht, weekend) situatie met afgebakende tijden. De redenen voor dit onderscheid zijn beschreven.
- > Het snelste voertuig (de regio gaat uit van een TS-6) is weergegeven in de prognose.
- > De verwerkingstijd van de meldkamer voor objectbranden zoals gerapporteerd aan het bestuur wordt gebruikt.
- > De gemiddelde uitruktijden van voertuigen zijn berekend over twee jaar. Er zijn per kazerne en tijdstip (DAG & ANW) voor de vier taakgebieden uitkomsten weergegeven voor de eerste TS en (indien aanwezig) de tweede TS.

Regio B

Keuzes en uitgangspunten bij het berekenen van de dekking

Er wordt in het dekkingsplan van de regio beknopt toegelicht hoe de opkomsttijd is samengesteld en hoe deze tijden in de theoretische dekking zijn meegenomen:

- > Verwerkingstijd van 1 minuut.
- > Uitruktijd op basis van 70% percentiel van uitruktijden prio 1 melding van 2012 tot en met juni 2013.
- > Rijtijd op basis van het routenavigatie-rekenprogramma (CARE).

Verder wordt er een onderscheid gemaakt tussen de dag-situatie en de avond-, nacht- en weeksituatie.

Eerst wordt de berekende dekking per post in een tabel weergegeven voor verschillende voertuigen. Vervolgens wordt in tabellen een overzicht gegeven van de berekende dekking per gemeente. Hierbij is gekozen voor een totaaloverzicht; het overzicht per gebruiksfunctie van de objecten is in een bijlage toegevoegd. Tot slot wordt het dekkingsplan in een tabel vergeleken met het dekkingsonderzoek uit 2011 en wordt een korte verklaring gegeven van de verschillen. In bijlagen wordt dieper ingegaan op het gebruik van de BAG en het

⁸ Brandbestrijding, hulpverlening, waterongevallen en bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

berekenen van de opkomsttijden voor de eerste TS (en de volgende TS'en bij opschaling en de andere taakgebieden).

Regio C

Keuzes en uitgangspunten bij het berekenen van de dekking

De volgende keuzes met betrekking tot het berekenen van de dekking staan beschreven in het dekkingsplan van de regio:

- > De opkomsttijd van de eerste (snelste) tankautospuit wordt aangehouden.
- > Het dekkingspercentage wordt berekend met een generieke alarmeringstijd van 1 minuut. Er is niet toegelicht waarom.
- > Voor de uitruktijd van de brandweerposten is gerekend met een gemiddelde uitruktijd per post, zoals door de veiligheidsregio is vastgesteld aan de hand van de beschikbare gerealiseerde uitruktijden uit het verleden (2012 t/m 2014). Het is onbekend wat deze gemiddelde tijden zijn en waarom de keuze voor deze jaren is gemaakt.
- > De rijtijd is berekend door middel van een softwaresysteem. Met dit systeem zijn verschillende berekeningen gemaakt, rekening houdend met bevoegdheden bij prio 1, de snelheden die hiermee gepaard gaan en gemiddelde rijsnelheden per type weg. Het is onbekend welke software is gebruikt, of deze gevalideerd is en welke deel van de berekeningen met deze software is gemaakt.

Regio D

Keuzes en uitgangspunten bij het berekenen van de dekking

Berekenen van de opkomsttijden

Door middel van tabellen en een grafiek is inzichtelijk gemaakt wat de opkomsttijden zijn per tijdsnorm voor de regio, zowel absoluut als cumulatief. De mate van overschrijding ten opzichte van de norm van het object is gevisualiseerd, evenals de overschrijding per tijdsnorm. Een boxplot geeft inzicht in de minimale en maximale tijden (en de spreiding van tijden), evenals de mediaan. De opkomsttijd per norm wordt op deze manier inzichtelijk gemaakt, net als de opkomsttijden per gebruiksfunctie. Een overzicht met de spreiding van alle gemeenten in de regio is weergegeven in een grafiek. Per gemeente is weergegeven wat de opkomsttijd is voor 80% van de objecten.

Er wordt toegelicht hoe de dekkingsgraad zich verhoudt tot het vorige dekkingsplan en er wordt een duiding gegeven. Daarnaast wordt een mogelijke verklaring gegeven voor de toename van het aantal objecten in de 5-minuten-tijdsnorm, namelijk dat de BAG mogelijk is verfijnd bij de bronhouder. Verder wordt er een andere duiding gegeven van de dekking voor de objecten met een bepaalde tijdsnorm.

Objecten uit de BAG

Om het aantal objecten in beeld te brengen is gebruikgemaakt van de BAG. Volgens de opstellers van het dekkingsplan is dit de meest betrouwbare bron van informatie die voorhanden is. Er wordt wel opgemerkt dat een vertekend beeld kan ontstaan door de manier waarop de BAG omgaat met de registratie van gebouwen: "Zo bevat een winkelcentrum bijvoorbeeld 50 winkels en winkeltjes. Voor de brandweer is dit één object, in de registratie zijn dit 50 objecten. Ook is de BAG een verzameling van gemeentelijke gegevens." De wijze waarop er met dit verschil wordt omgegaan is niet beschreven. Er wordt verwezen naar het rapport *Ter plaatse* waarin objectsoorten op dezelfde manier zouden zijn

geclassificeerd. Het is volgens de opstellers van het dekkingsplan tot op heden nog niet mogelijk om alle tijdnormen uit de BAG samen te stellen. Volgens hen was het niet mogelijk om een diepgaande analyse te doen op basis van de BAG: “Het blijkt dat de bedoelde informatie zoals gesteld in de Wvr niet afdoende uit de BAG te herleiden is. Dit is een landelijk probleem dat ook landelijk om een oplossing vraagt.”

Berekenen van uitruktijden

Voor de uitruktijden zijn gegevens uit GMS gebruikt. Die zijn volgens de opstellers het meest betrouwbaar en compleet. Er is een selectie gemaakt van alle uitrukken, omdat alleen uitrukken van de eerste TS met hoge prioriteit (prio 1) van belang zouden zijn. De periode waarover de GMS-data zijn verzameld is niet gespecificeerd.

Uitgangspunten bij en rekenprogramma voor de berekeningen

De volgende uitgangspunten en toelichting bij de berekeningen uit het dekkingsplan zijn relevant om te vermelden:

- > CARE is gebruikt om de verwerkingstijd van de meldkamer te berekenen.
- > Alleen tijden van binnenbranden en automatische brandmeldingen (OMS-meldingen) zijn onderzocht. OMS-meldingen maken een derde uit van de incidenten in de regio. Ze worden sneller afgehandeld en kennen daarom een kortere tijd. In CARE kan maar met één tijd gewerkt worden en daarom is gekozen voor de zwaarste klasse: de verwerkingstijd voor binnenbranden.⁹ Als motivering wordt gegeven: “Daar waar het er om spant is het noodzakelijk dat de prognose een redelijke kans biedt om deze ook daadwerkelijk te halen.”
- > Voor de uitruktijden is gekeken naar de prestaties van de afgelopen drie jaar. Er is voor gekozen om onderscheid te maken tussen werktijd en buiten werktijd. In het rapport is ervoor gekozen de percentielwaarde P75 te berekenen van de situatie binnen en buiten werktijd en daarvan het gemiddelde te nemen. Dit is volgens de opstellers voldoende gedetailleerd. Er wordt opgemerkt dat verschillende organisatievormen van invloed kunnen zijn op de uitruktijd. Of in de berekeningen aandacht is besteed aan de organisatievormen is onbekend.
- > Rijtijden zijn berekend in CARE waarbij alle wegen zijn opgenomen die gebruikt worden in het navigatiesysteem (route-informatiesysteem) dat binnen de regio wordt gebruikt.

Regio E

Keuzes en uitgangspunten bij het berekenen van de dekking

De opkomsttijd (verwerkingstijd van de meldkamer, de uitruktijd en de rijtijd) wordt toegelicht. Er wordt aangegeven dat deze tijd is berekend met specifieke software, onbekend is echter welke. Daar waar de opkomsttijd meer dan één minuut hoger ligt dan de wettelijke normtijd, is er volgens de regio sprake van een afwijking.

Het bestuurlijk kader wordt geschetst, waarin een aantal keuzes en uitgangspunten staan met betrekking tot het berekenen van de dekking:

- > Er worden geen objecten aangewezen waarnaar standaard een redvoertuig moet uitrukken.

⁹ Alle objecten met OMS-aansluiting zijn gecorrigeerd met een bepaalde tijd om weer uit te komen op de lagere verwerkingstijd voor OMS-meldingen.

- > Voor de grensgebieden rondom de Veiligheidsregio wordt een gebied van 15 km (en vice versa) in het dekkingsplan meegenomen.
- > Het dekkingsplan wordt getoetst aan het brandrisicoprofiel. Voor de motivering van de afwijkingen van de wettelijke normtijden wordt de Handreiking van de minister van VenJ gebruikt. Afhankelijk van het risicoprofiel worden voorstellen gedaan voor risicobeheersende maatregelen. Hierbij wordt een koppeling gelegd met de visie op risicobeheersing, zelfredzaamheid, bestuurlijke kaders en risicogerichtheid.
- > De uitruktijd van een post wordt bepaald aan de hand van de mediaan van de uitruktijden van de afgelopen drie jaren. Alleen prio 1-alarmeringen en -uitrukken worden meegenomen). Het huidige dekkingsplan is berekend met reële streefnormen. Het kan daarom iets andere uitkomsten hebben. Die uitkomsten benaderen wel meer de realiteit dan in het verleden, toen het plan gebaseerd was op theoretische uitgangspunten.
- > Er worden per post twee uitruktijden berekend: 'binnen werktijd' en 'buiten werktijd'.
- > De verwerkingstijd van de meldkamer wordt bepaald aan de hand van de mediaan van de verwerkingstijden van de afgelopen drie jaren.
- > Het principe van operationele grenzen is in het gehele verzorgingsgebied, inclusief de grensgebieden, van toepassing. Dit betekent dat bij elk incident die eenheid wordt gealarmeerd die de snelste zorg aan de burger kan leveren. Dit kan dus ook een eenheid uit een grensregio zijn en vice versa. Er wordt geen extra tijd berekend voor interregionaal alarmeren.
- > Uitruktijden worden bepaald door middel van het (automatisch) statussen van de voertuigen (met GPS wordt bepaald wanneer een voertuig de kazerne verlaat en wanneer het op de plaats van het incident aankomt).
- > De daadwerkelijk behaalde opkomsttijden worden getoetst aan de theoretische tijden van het dekkingsplan. Er wordt tweemaal per jaar gerapporteerd over de opkomstprestaties. Werkelijke opkomsttijden vormen de basis voor het jaarlijks herzien van het dekkingsplan.

In de bijlage wordt meer informatie weergegeven over de gehanteerde basisgegevens en de wijze van berekenen:

- > De objectgegevens komen uit het brandrisicoprofiel van de regio uit 2013.
- > De opkomsttijden zijn berekend met het rekenprogramma CARE.
- > Voor de dekkingskwaliteit van de eerste TS wordt onderscheid gemaakt tussen avond, nacht en weekend enerzijds en overdag tijdens werkdagen anderzijds.
- > De opkomsttijden zijn bepaald op basis van de incidentgegevens over de jaren 2011, 2012 en 2013 en het rijroutemodel zoals gehanteerd in het rekenmodel CARE. Ook de posten uit de buurregio's zijn in de berekening van de opkomsttijden meegenomen.
- > Bij de toegevoegde waarde van de post is alleen gekeken naar de eerste TS. Andere zaken dan de opkomst van de eerste TS, zoals grootschalig optreden of een inzet bij gelijktijdige incidenten, zijn buiten beschouwing gelaten. Er wordt aangegeven dat een bredere afweging noodzakelijk is.
- > De inzetfrequentie van de eerste en tweede TS is berekend per post. Het belang van de eerste TS is nader omschreven. Tot slot wordt er ingegaan op de dekking van de tweede TS, de toegevoegde waarde per post en de dekking van redvoertuigen en hulpverleningsvoertuigen.

Regio F

In de rapportage van de regio is voor een gebiedsgerichte aanpak gekozen in plaats van een objectgerichte aanpak.

Keuze en uitgangspunten bij het berekenen van de dekking

Keuzes en uitgangspunten in relatie tot gebiedsgerichte opkomsttijden

De regio maakt gebruik van een gebiedsindeling (CBS wijk en gebiedsindeling 2012) en kiest daarmee een gebiedsgerichte benadering voor waar brandweezorg geboden moet worden. Er wordt beschreven dat de Wvr en de in het Bvr genoemde opkomstnormering niet altijd realiseerbaar zijn en dat slachtkracht, met name overdag, onder druk staat. Onbekend is of er mutaties zijn uitgevoerd om tot de gebiedsindeling en het overheersende karakter van de gebieden te komen.

De gebieden zijn gekarakteriseerd naar de aard van de bebouwing, de (brand)risico's, objectrisico's en bijbehorende normtijden, en de scenario's die de brandweer tegenkomt bij het optreden. Op basis van deze karakteristieken zijn passende brandweezorg en het aantal kazernes, voertuigen en de bezetting ingericht. Naast brandbestrijding wordt ook aandacht besteed aan andere taken en specialismen.

Operationele uitgangspunten

Voor het bepalen van de operationele uitgangspunten en het indelen van de karakteristieken van de gebieden worden onder andere de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- > Standaard wordt er gemodelleerd op woningbrand, omdat dit type brand binnen de maatgevende incidenten het meeste voorkomt.
- > Als basisnorm voor slachtkracht is gehanteerd dat voor een woonwijk gewerkt wordt volgens de principes van het landelijk beleidskader Uitruk op Maat; waarbij de eerste eenheid bij een maatgevend incident samengesteld mag zijn uit twee keer een regionale variant op een TS (die met zes of minder mensen en met vier als ondergrens kan uitrukken). De opkomsttijd voor een maatgevend incident voor dit type voertuig wordt voor woonwijken gesteld op 10 minuten. Het tweede voertuig mag maximaal 5 minuten later arriveren, met als reden dat na de eerste verkenning een tweede voertuig beschikbaar is als back-up bij de inzet.
- > Voor enkele gebieden is de opkomstnorm aangepast; deze is dan gesteld op 8 minuten voor de eerste eenheid in binnensteden en op 12 minuten in landelijk gebied of in woonwijken gebouwd na 2003.
- > Er is gekeken naar het aantal maatgevende uitrukken; het is onbekend op welke wijze dit is gedaan.

Data voor analyse TS, RV en HV

De volgende zaken en data hebben een rol gespeeld bij de analyse voor de basiszorgvoertuigen (TS) en ondersteunende voertuigen (RV en HV):

- > Per gebied: risico's, aantal objecten, bebouwingsdichtheid, aantal monumenten en aantal inwoners.
- > Potentieel scenario voor elk gebied.
- > Aanvullende bijzondere risico's, waarbij is gekeken naar objecten (op basis van BAG-gegevens zoals ingevoerd in CARE). Verder is er gekeken naar bijzondere objecten en plannen en tot slot naar de top-10 objecten uit het brandrisicoprofiel.
- > BRZO-risico's.

- > Aantal maatgevende incidenten¹⁰ (prio 1 meldingen, m.u.v. OBMS-meldingen), per verzorgingsgebied van een post.
- > De levensvatbaarheid van de posten: het aantal vrijwilligers en of dat voldoende is om voertuigen te bemensen.
- > Het type slagkracht en de mogelijkheden bij veranderingen daarvan (bij het toepassen van UoM).

Het is onbekend waarom juist deze ‘bouwstenen’ zijn meegenomen en of de data valide en betrouwbaar zijn. Volgens de opsteller wordt er met verschillende beschikbaarheidsprofielen voor vrijwilligers gewerkt. Het is echter onbekend op welke wijze dit is gedaan.

Opkomsttijden en normtijden

Er wordt in alle dekkingsplannen gerefereerd aan de tijdnormen voor de opkomsttijd in het Besluit veiligheidsregio's. In de dekkingsplannen van alle regio's wordt de opkomsttijd genoemd en in de meeste gevallen ook toegelicht. In een aantal plannen worden definities gegeven van de opkomsttijd. De definities van de verschillende regio's komen grotendeels overeen. In één regio is de opkomsttijd van het redvoertuig voor specifieke gebouwtypen gekoppeld aan die van de eerste basisbrandweereenheid

In het dekkingsplan van regio A wordt inzichtelijk gemaakt welke objecten binnen en buiten de normtijd vallen en worden dekkingspercentages gegeven. Regio B geeft aan de hand van percentages weer hoe vaak een object op tijd of te laat wordt bereikt. Op basis van de analyse en de beschrijving van de dekking zijn in alle dekkingsplannen, met uitzondering van het dekkingsplan van regio F, aandachtspunten en maatregelen geformuleerd.

Het merendeel van de regio's hanteert eenzelfde wijze om het halen van de normtijden voor in ieder geval de eerste basisbrandweereenheid inzichtelijk te maken. In één regio is de opkomsttijd van het redvoertuig voor specifieke gebouwtypen gekoppeld aan die van de eerste basisbrandweereenheid; daarom wordt er ook aandacht besteed aan de opkomsttijd voor dit type voertuig.

Drie regio's beschrijven ook hoe er wordt omgegaan met overschrijdingen bij zogenoemde 'markante objecten'. In sommige dekkingsplannen worden maatregelen en/of aanbevelingen om de brandveiligheid te verhogen en de opkomsttijden te verkorten meer in algemene zin geformuleerd. In andere dekkingsplannen wordt dit per gebied of op objectniveau gedaan. Twee regio's kiezen ervoor om (in een deel van) het dekkingsplan uit te gaan van een gebiedsgerichte in plaats van, of als aanvulling op objectgerichte opkomsttijden.

¹⁰ De maatgevende incidenten omvatten: brand in objecten, ongevallen met beknelling en ongevallen met gevaarlijke stoffen.