

Rapportage toetscommissie dekkingsplan Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

11-09-2023 - Versie 0.95 - Paul Verlaan, Jack Kusters, Vincent Oskam

1 Inleiding

Brandweer Nederland heeft de afgelopen jaren gewerkt aan een handreiking Gebieds Gebonden Opkomsttijden (hierna handreiking). Deze handreiking heeft tot doel te komen tot uniforme dekkingsplannen die transparant de daadwerkelijk te verwachten repressieve brandweezorg inzichtelijk maken aan bestuur, gemeenten en inwoners.

Afgelopen jaren heeft de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (hierna VRNHN) ambitieus gewerkt aan de ontwikkeling van een risicoprofiel en innovatieve invulling van de brandweezorg met concepten als de brandweerassistent en first responders.

Tijdens de ontwikkeling en discussie over deze concepten zijn vragen ontstaan over de juiste toepassing van de handreiking binnen de VRNHN. De RCDV heeft samen met de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) gevraagd een commissie te formeren die toetst of de handreiking correct is toegepast.

Dit rapport beschrijft de bevindingen, resultaten, conclusie en aanbevelingen van de toetsing door de commissie.

1.1 Aanleiding

De VRNHN is in 2022 begonnen met een “Veranderopgave Brandweer”. Naar aanleiding van presentaties en concept planvorming zijn vragen ontstaan over de wijze waarop de handreiking werd toegepast.

1.2 Opdracht

De opdracht van de RCDV aan de toetscommissie luidt als volgt:

“Toets of het concept dekkingsplan 2022 van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord tot stand is gekomen conform het proces, normeringskader en compenserende maatregelen, zoals vastgelegd in de Handreiking Gebiedsgerichte Opkomsttijden, vastgesteld door het Veiligheidsberaad op 1 juli 2022.”

1.3 Procesverloop

- 25-6-2022 opdrachtformulering van RCDV
- 6-10-2022 een korte Teamsvergadering met Krishna Taneja en zijn staf. Doel: kennismaking en hun toelichting op de opdracht.
- 31-10-2022 zijn documenten en presentaties in het kader van de “Veranderopgave Brandweer” en de “Methode Risicoprofiel 2.1” aan de commissie toegestuurd.
- 3-11-2022 Overleg Paul Verlaan en Lianne Stoffer met Kees Jong, Naut Hulst, Marcel Gagel, Daniël Kraaijer en Vicky Smit. Doel: toelichting rondom de opzet, het proces en de problematiek van resp. rondom het nog te concipiëren dekkingsplan van de VRNHN.
- 21 november 2022: bijeenkomst van de commissie in Tilburg (14:00-15:00)
- Commissie slapend in afwachting van het dekkingsplan.
- 7-7-2023 Concept Dekkingsplan VRNHN 2023-2027 0.8 gedeeld.
- 25-7-2023 VRNHN presenteert dekkingsplan aan commissie

2 Toetsingskader

In haar brief van 19 december 2022 heeft de minister J&V de Tweede Kamer geïnformeerd dat de handreiking GGO¹ geldt als vervanging voor de opkomsttijden zoals die zijn opgenomen in het Besluit veiligheidsregio's (AMVB). Dit vooruitlopend op de herziening van de wet Veiligheidsregio's.

De handreiking beoogt dat veiligheidsregio's hun bestuur op een uniforme en transparante wijze informeren over de capaciteit van hun repressieve brandweezorg. De toetscommissie is gevraagd te toetsen of het dekkingsplan van VRNHN correct is uitgevoerd volgens deze handreiking.

De beoordeling of de repressieve brandweezorg in de regio voldoende is, is in eerste instantie aan het bestuur van de veiligheidsregio. De toetscommissie beperkt zich tot het toetsen of het bestuur goed is geïnformeerd over de brandweezorg met het dekkingsplan conform de handreiking. Aanvullend op de toets van correcte toepassing heeft de commissie een aantal aanbevelingen opgenomen over de brandweezorg, het dekkingsplan, het (brand)risicoprofiel en de handreiking.

De handreiking kent een aantal verplichte onderdelen met beschreven werkwijze, een aantal verplichte onderdelen die vrij ingevuld kunnen worden en een aantal optionele onderdelen. Bovendien is aanvullend op de handreiking een Q&A document opgesteld met aanvullende technische handleidingen om het dekkingsplan op te stellen.

De toetscommissie beperkt zich tot het beoordelen van het beschreven dekkingsplan en gaat uit van een juiste berekening van de opkomsttijden en risicogebieden in dit plan.

De toetscommissie heeft zelf geen opkomsttijd- of risicoberekeningen gemaakt. Met de uitvoering van processtap 7 van de dekkingsacht, wordt na invoering van het dekkingsplan automatisch jaarlijks getoetst of de prognose in het dekkingsplan realistisch is weergegeven.

¹ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/blg-1040764.pdf>

3 Toetsing

De toetscommissie heeft zich in eerste instantie in 2022 gericht op het Risicoprofiel en de presentatie “Vernieuwing van de brandweer”. In juli 2023 is het concept Dekkingsplan 2023-2027 opgeleverd en heeft de toetscommissie dit dekkingsplan beoordeeld.

3.1 “Risicoprofiel 2.1” en “Vernieuwing van de Brandweer”

Op 31-10-2022 zijn een aantal documenten aan de toetscommissie gestuurd.

Omdat een formeel dekkingsplan ontbrak, kon de commissie op basis van de toegezonden documenten niet concluderen dat de regio een dekkingsplan conform de handreiking heeft opgesteld.

Vernieuwing van de brandweer

In de toegezonden presentatie “Vernieuwing van de Brandweer” v. 30-5-2022 wordt op pagina 17 “Risicoprofiel” de indruk gewekt dat met het omvormen van een aantal basiseenheden naar “First Responder posten” nog steeds kan worden voldaan aan de dekkingseisen gesteld in de handreiking GGO. Deze kaart werd niet verder toegelicht.

Met een aantal vuistregel berekeningen lijkt het de toetscommissie onrealistisch dat aan het beoordelingskader van GGO voldaan kon worden met de voorgestelde posten.

Risicoprofiel

De toetscommissie was onder de indruk van het werk en de ambitie die de VRNHN toont in de ontwikkeling van het “Risicoprofiel 2.1”. In de huidige ontwikkelfase biedt het risicoprofiel onvoldoende objectieve onderbouwing om te gebruiken als gemotiveerde afwijking. Dit wordt voor de toetscommissie ook bevestigd in de reactie van Prof. dr.ir. Pieter van Gelder van 01-12-2020. Er is onvoldoende relatie tussen de risicoberekening en de benodigde opkomsttijd bij een maatgevend scenario. De toetscommissie hoopt desondanks dat de VRNHN deze ambitie voortzet, in samenwerking met andere regio’s en Brandweer Nederland, om een breed gedragen en objectief onderbouwd (brand)risicoprofiel te ontwikkelen.

3.2 Concept Dekkingsplan 2023

VRNHN heeft op 7-7-2023 een concept dekkingsplan toegestuurd en deze op 25-7-2023 gepresenteerd aan de toetscommissie.

VRNHN heeft een uitgebreid dekkingsplan opgesteld, conform de uitgangspunten van de handreiking. Het dekkingsplan geeft het bestuur een uitgebreid en realistisch beeld van de repressieve brandweezorg in de regio en de knelpunten daarin. De VRNHN heeft goed gebruik gemaakt van de mogelijkheden de dekking te specificeren voor verschillende periode van de dag en onderscheid te maken in TS-flex en TS6 (equivalent²)

Hieronder zijn de eisen uit de handreiking gesplitst en per onderdeel getoetst op het dekkingsplan van VRNHN.

1. Snelheid van minimaal de basiseenheid TS6 of TS6 equivalent is beschreven voor minimaal alle gebouwen in de regio op basis van het beoordelingskader (GGO pag. 5, 24,25)

Het dekkingsplan beschrijft de opkomsttijd van de eerste brandweereenheid en de opkomsttijd van minimaal twee eenheden als een eenheid uitrukt als TS-flex.

Dit is nader gespecificeerd naar dag en avond/nacht/weekend situatie (optioneel onderdeel). Hierbij is gebruik gemaakt van de voorgeschreven uniforme methode van kaartmateriaal en grafieken.

2. Er is een aandachtspuntenlijst van aandachtsgebieden en aandachtsobjecten, waar de repressieve brandweezorg zijn grens bereikt (GGO pag. 9)

De buurten en gebouwen in de regio zijn geclassificeerd volgens het beoordelingskader. De regio heeft gebruik gemaakt van de beschikbare industriestandaard software van SafetyCT en de beschikbare databronnen. Ze heeft de standaard aangeleverde objecten en gebieden kwalitatief beoordeeld en bijgesteld waar dit nodig was.

De aandachtspuntenlijst is per gemeente opgenomen in de bijlage. Er is aangegeven voor welke objecten de opkomsttijd niet wordt behaald, maar niet wat de verwachte opkomsttijd voor die objecten wel is. Enkele gemeenten/gebieden hebben tijdens werkdagen gedurende de dag-uren (kritieke) paraatheidsproblemen, maar de beoordeling voor de factor capaciteit blijft 'voldoende'. Welke consequenties de kritieke (paraatheid)situatie in de kustgebieden in relatie tot natuurbranden heeft en of de getroffen maatregelen effectief zijn, wordt in het plan onvoldoende duidelijk.

In de technische bijlage wordt aangegeven dat bepaalde risico objecten zoals ondergrondse bouwwerken niet worden meegenomen in de systematiek en dat de binnenstad van bijvoorbeeld Alkmaar onterecht niet als oude binnenstad wordt gekenmerkt.

Regio's kennen hun eigen risico objecten en gebieden het beste.

De systematiek is uiteraard niet waterdicht en de handreiking nodig regio's uit om

² Een TS6 equivalent is bijvoorbeeld de opkomsttijd van twee TS-flex, die samen minimaal hetzelfde aan functionarissen en materieel ter plaatse brengen als één TS6.

gemotiveerd risico objecten toe te voegen en gebieden gemotiveerd een andere categorie te geven als dit nodig wordt geacht.

VRNHN heeft deze objecten nu wel geïnventariseerd in gesprekken met experts en posten, maar deze niet opgenomen in de beoordeling van de dekking.

3. De dekking is omschreven voor minimaal het redvoertuig, hulpverleningsvoertuig en indien aanwezig een waterongevallenwagen (WO) (GGO pag. 3, 13)

De opkomsttijd van het redvoertuig, hulpverleningsvoertuig en waterongevallen voertuig is beschreven en grafisch weergegeven.

De beoordeling van het redvoertuig³ is uitgevoerd op basis van het beoordelingskader op pagina 11 van de handreiking, waar het redvoertuig alleen is genormeerd voor risiconiveau 1 gebieden. Er wel aangegeven in welke niveau 1 gebieden de opkomsttijd van het RV niet wordt behaald, maar niet welke opkomsttijd daar wél wordt behaald. Het vermelden van de daadwerkelijk verwachte opkomsttijd helpt het bestuur deze overschrijding te beoordelen.

Voor zowel het hulpverleningsvoertuig als het waterongevallenvoertuig is wel de verwachte dekking weergegeven. Maar deze is niet of beperkt gerelateerd aan het risico of historische incidenten waarbij deze voertuigen nodig waren. Er is inzichtelijk gemaakt waar de eenheden niet voldoen aan de opkomsttijd, maar er ontbreekt een duiding of beoordeling (processtap 3) wat deze overschrijding betekent in relatie tot het verwachte risico.

De eenheden voor het bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen en watervoorziening worden wel beschreven, maar de beoordeling van opkomsttijden en prestaties ontbreken. Voor de ondersteunende eenheid voor de bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen geldt een referentiewaarde van 30 minuten (pagina 13, handreiking GGO).

4. De slagkracht (opkomsttijd van drie eenheden) wordt weergegeven en beoordeeld op basis van het beoordelingskader. (GGO pag. 28)

De regio heeft voor alle gebieden de opkomsttijd van de tweede en derde eenheid berekend. Dit is ook gesplitst voor verschillende perioden dag en avond/nacht/weekend, om zo een realistisch beeld te krijgen van de dekking op verschillende momenten. Voor deze beoordeling zijn de voorgeschreven kaarten en grafieken gebruikt.

Voor de factor snelheid is expliciet rekening gehouden met de posten die als TS-flex kunnen uitrukken. Voor de factor slagkracht is het onduidelijk of rekening is gehouden met de TS6 equivalent, als de tweede of derde eenheid als TS-flex uitrukt.

Het omschrijven van de impact van beschikbaarheid van personeel is een verplicht onderdeel van het dekkingsplan, maar het is geen verplicht onderdeel in het beoordelingskader.

5. Beoordeling Grootschalig Brandweer Optreden (GGO pag. 30)

³ De handreiking is inconsistent over de (al dan niet optionele) normen voor het redvoertuig en maximale opkomsttijd. Hierover doet de commissie apart een aanbeveling aan de werkgroep handreiking GGO.

De handreiking verwijst naar de vigerende Visie Grootchalig Brandweeroptreden 2.0 van september 2018. Deze visie stelt eisen aan de samenstelling en opkomsttijd na alarmering van pelotons binnen de regio en op uitgangstellingen aan de regiogrens voor interregionale bijstand.

De handreiking vraagt ook de restdekking te beschrijven in het geval van grootchalig optreden.

Het dekkingsplan geeft aan dat de opkomsttijd voor een peloton interregionale bijstand aan de regiogrens binnen de norm behaald kan worden.

De resterende dekking in de regio is beschreven voor de situatie dat een peloton is ingezet, deze dekking is beoordeeld met het beoordelingskader uit de handreiking snelheid en capaciteit.

De opkomsttijden van de GBO-pelotons binnen de eigen regio zijn niet beschreven in het dekkingsplan.

6. Beschikbaarheid van vrijwilligers is beschreven (GGO pag. 31)

In de praktijk is het lastig de beschikbaarheid kwantitatief te bepalen. Registraties en systemen hiervoor ontbreken of zijn hier onvoldoende toe ingericht.

VRNHN heeft de inschatting van beschikbaarheid en bezetting van een post weergegeven in een stoplichtmodel. Dit model is ingevuld aan de hand van gesprekken met de postcommandanten, voor zowel de dag als avond/nacht/weekend situatie.

Deze methode geeft zowel voor het dekkingsplan als voor de organisatie een beeld van de knelpunten en aandachtspunten van de beschikbaarheid in de regio. Het dekkingsplan laat ook goed zien wat het effect hiervan is op de daadwerkelijke dekking in de praktijk. In ieder geval voor de opkomsttijd van de eerste basisbrandweereenheid. Voor de slagkracht lijkt deze impact te ontbreken.

Het is aan te bevelen deze registratie verder te ontwikkelen en uit te breiden met meerdere gegevensbronnen. Niettemin geeft dit een goede eerste inschatting en een realistischer beeld dan simpelweg aannemen dat een post beschikbaar is bij gebrek aan data.

7. De kans op gelijktijdigheid en de gevolgen is beschreven (GGO pag. 32)

De VRNHN heeft een dashboard ontwikkeld waaruit blijkt dat de kans op gelijktijdigheid klein is. Gezien het gemiddelde aantal uitrukken per post is dit realistisch. De impact van gelijktijdigheid is dan ook niet opgenomen in het dekkingsplan.

8. De werkdruk van posten is beschreven (GGO pag. 33)

Voor alle posten is de werkdruk beschreven als frequentie per week en per dag voor dag en avond/nacht/weekend situatie.

9. Onderste helft dekkingsacht, uitvoeringsproces (GGO pag. 15 t/m 17)

De onderkant van de dekkingsacht hoeft pas één jaar na invoering van het dekkingsplan uitgevoerd te worden. Deze stappen zijn ook nog niet beschreven in het dekkingsplan.

De onderkant van de dekkingsacht is bedoeld om te toetsen of hetgeen in het dekkingsplan is beloofd aan het bestuur, ook daadwerkelijk wordt waargemaakt in de praktijk. Hieruit blijkt of de ingeschatte opkomsttijden in de praktijk realistisch zijn.

4 Conclusie

De regio heeft technisch de handreiking gevolgd en een uitgebreid dekkingsplan opgeleverd conform de uitgangspunten van de handreiking, waarmee het bestuur een realistisch beeld krijgt van de repressieve brandweezorg. De regio heeft goed gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de dekking te beoordelen naar verschillende tijden van de dag en heeft een zo goed mogelijke schatting gemaakt van de beschikbaarheid van oproepbaar personeel. Knelpunten en aandachtspunten in de dekking zijn transparant benoemd en het effect van mogelijke maatregelen zijn waar mogelijk inzichtelijk gemaakt met dezelfde systematiek.

De gebieden en objecten waar de opkomsttijd wordt overschreden zijn inzichtelijk gemaakt, maar de verwachte opkomsttijd van deze gebieden en objecten wordt niet genoemd. Dit maakt het lastig om de impact van de overschrijding te duiden.

De risicogebieden zijn gedefinieerd op basis van het voorgeschreven kader. De handreiking nodigt regio's uit om deze gebieden en objecten gemotiveerd bij te stellen waar nodig. Een regio kent haar eigen risico's het beste. In het dekkingsplan wordt aangegeven dat de voorgeschreven methodiek specifieke risico objecten en gebieden onderschat of negeert. Maar het risiconiveau van deze objecten en gebieden is niet gemotiveerd aangepast of opgenomen in de beoordeling in het dekkingsplan.

Voor de beoordeling van de opkomsttijd van de eerste basiseenheid is expliciet aangegeven dat rekening is gehouden met de opkomsttijd van de tweede eenheid als de eerste eenheid als TS-flex uitrukt. Voor de beoordeling van de slagkracht (opkomsttijd eerste drie eenheden) is dit niet benoemd. Als een tweede en/of derde eenheid (ook) als TS-flex uitrukt, heeft dit invloed op de daadwerkelijke slagkracht die binnen de genormeerde tijd wordt geleverd.

In het dekkingsplan is de opkomsttijd op de regiogrens van een peloton Grootschalig Brandweer Optreden (GBO) voor interregionale bijstand beschreven. Ook is de impact van GBO op de restdekking beschreven. De opkomsttijden van pelotons uit de Visie GBO binnen de eigen regio zijn niet opgenomen in het dekkingsplan.

De ondersteuningseenheid voor bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen is wel genoemd, maar de verwachte opkomsttijden en de beoordeling hiervan ontbreken. In de handreiking wordt een referentiewaarde van 30 minuten genoemd. Er is ook geen relatie gelegd tussen de dekking en risico objecten in de regio.

5 Aanbevelingen

5.1 Aanbevelingen tav het dekkingsplan

- Neem de genoemde risico objecten en gebieden die niet zijn opgenomen in de standaardberekening, op in de berekeningen, beoordeling en de aandachtspuntenlijst waar dat nodig wordt geacht. Motiveer deze wijzigingen in het dekkingsplan. De regio kent deze risico's het beste.
- Beschrijf de realistische slagkracht in de gebieden waar de slagkracht afhankelijk is van TS-flex posten. Besteed hier ook expliciet aandacht aan de impact op het natuurbrandpeloton, met name in de zomermaanden in relatie tot het risico. De kans op een natuurbrand en het aantal inwoners nemen dan toe, terwijl de beschikbaarheid van vrijwilligers afneemt.

Enkele gemeenten/gebieden tijdens werkdagen gedurende de dag-uren (kritieke) paraatheidsproblemen, maar is de beoordeling voor de factor capaciteit 'voldoende'. Welke consequenties de [kritieke \(paraatheid\)situatie](#) in de kustgebieden in relatie tot natuurbranden heeft en of de getroffen maatregelen effectief zijn, wordt in het plan niet duidelijk. Als de situatie rond de brand aan de [Onderdijk op 2 juni jl.](#) kan worden beschouwd als realistisch scenario, vragen deze problemen om wezenlijk meer aandacht en daadkracht.

- Neem de verwachte opkomsttijden van de ondersteuningseenheid bestrijding incidenten met gevaarlijke stoffen op in het dekkingsplan. Beoordeel deze verwachte opkomsttijd en beschikbaarheid van repressief personeel ten opzichte van de referentiewaarde en geef een duiding van deze dekking ten opzichte van het verwachte risico met gevaarlijke stoffen in de regio. Beschrijf hier ook het interregionaal specialistisch IBGS-peloton.
De minister heeft bij [brief van 27 september 2022](#) de voorzitter van het Veiligheidsberaad verzocht om helderheid te verschaffen over de stand van zaken rond IBGS.
- Geef bij de beschrijving van de opkomsttijden van de HV en WO een duiding van de opkomsttijd in relatie tot het verwachte risico of bijvoorbeeld historische incidenten. Betrek hierbij de Visie(s) van Brandweer Nederland waar relevant.
- Start op tijd met het inrichten van processtap 7 van de dekkingsacht. Daarvoor is gegevensverzameling essentieel. Monitoren en registreren van de opkomst van personeel, buitendienststellingen en onderbezetting bij alarmering is nodig om inzicht te verkrijgen en te beoordelen of de geschetste opkomsttijden realistisch zijn in de praktijk.

Ook al hoeft het nog niet, het is goed mogelijk om de processtappen reeds uit te voeren op basis van de realisaties van afgelopen jaar of jaren. Het kan zelfs betekenen dat in de praktijk snellere opkomsttijden mogelijk zijn dan nu berekend zijn, wat gunstig kan zijn in aandachtsgebieden en bij aandacht objecten.

5.2 Aanbevelingen tav de brandweezorg

- Gelet op de ervaren knelpunten in de operationele paraatheid, lijkt het zinvol nadere invulling te geven aan de samenwerking met het Korps Marine Brandweer.
- Gegeven de [ervaren paraatheidsproblemen](#) verdienen de scenario's voor natuurbrand en de situatie op en rondom het terrein van de Onderzoekslocatie Petten (OLP) extra aandacht.

Een verkenning naar een verdergaande samenwerking met de Onderzoekslocatie kan hier mogelijk in bijdragen.