

# **Terug in de tijd...**

Een commentaar op het rapport

## **RemBrand**

En het bijbehorend advies van de Raad van  
Regionaal Brandweer Commandanten

# 1. Inleiding

De Basisbrandweezorg, zoals bij wet genoemd en beoogd, blijft op alle fronten de gemeederen bezig houden. De belangrijkste redenen zijn het niet spreken van dezelfde vakinhoudelijke taal en belangenverstrengeling.

De regionalisering en de Wet op de Veiligheidsregio's (WvR) uit 2010 kennen beiden een lange historie. Vanaf de (voormalige) Brandweerwet (1985) tot nu zijn de aaneenschakeling van veranderingen en pilot(s), de wettelijke opkomsttijden en de daarvoor ingezette middelen en de wettelijke afwijkmogelijkheid, de grote struikelblokken waar het vandaag nog steeds over gaat<sup>1</sup>. En dat terwijl de Brandweerwet juist was bedoeld om eenheid te brengen op die punten. Door de komst van de Brandweerwet léék het alsof er overeenstemming was over de standaard, voertuigen, bepakk(en) en bezetting(en), de hoofdlijn in incidentbestrijding en specialismen, waarbij Voorkomen, Beperken en Bestrijden de hoofdregels waren, maar in de praktijk bleek dat er niet te zijn. Ook de wijzigingswet van 1995 waarbij brandweerinstituut Nibra en examenbureau Nbbe in het leven geroepen werden heeft onvoldoende mogen baten.

Toch heeft deze lange geschiedenis geleid tot waardevolle uitgangspunten op grond waarvan goede Basisbrandweezorg geleverd kan worden. Het komt nu vooral aan op het creëren van eenheid en controle en handhaving van de kwaliteit van de zorg die geleverd wordt.

Dit langdurige cyclische verbeteringsproces (de bekende spiraal naar boven) wordt wreed verstoord door de weg die het rapport RemBrand van de Raad van Regionaal Brandweercommandanten inslaat.

De uitvoering van het rapport RemBrand betekent een flinke stap terug in de tijd (begin jaren 80) waar het de Basisbrandweezorg betreft.

---

<sup>1</sup> Besluit veiligheidsregio's: opkomsttijden brandweer, voertuigbezetting, samenhang bouwbesluit

## 2. Samenvatting

Waarom er een brandweer is, staat niet ter discussie, maar wel hoe deze invulling geeft aan de wettelijke taken<sup>2</sup>. Gevaren zullen er altijd blijven; daarom is **eenheid van aanpak** een basisvoorwaarde om dit gevaar te minimaliseren.

Wat brand is behoeft verder geen uitleg, hij ontstaat, al dan niet door onzorgvuldig, menselijk handelen of door het bereiken van juiste ontstekings temperatuur in materie, de zelfontbranding. En het is tegeltjeswijsheid te stellen dat ieder vuur ook vanzelf dooft bij gebrek aan één der basiselementen, brandstof, zuurstof en ontbrandingstemperatuur.

Na het ontstaan, vaststelling van ongewenste situatie en melding start een dynamisch proces, van hoe de brand te beperken en te bestrijden. Dit brandbestrijdingsproces is geen vanzelfsprekendheid. **Slagkracht** is daarbij van evident belang en een andere voorwaarde voor goede basisbrandweezorg.

Het college van Burgemeester en Wethouders is belast met de organisatie van de brandweezorg en heeft daarin de grootste verantwoordelijkheid. In de praktijk is de uitvoering belegd bij de Veiligheidsregio's.

De normtijden voor de opkomst van de brandweer zijn formeel verankerd in wet en regelgeving. Alleen onder strikte voorwaarden is het bevoegd gezag (het bestuur van de veiligheidsregio c.q. de burgemeesters uit de betreffende regio) bevoegd om gemotiveerd van de tijden af te wijken. Daarnaast dient er een sluitende registratie te zijn van praktijkresultaten, die moet aantonen dat de brandweer aan de normtijden voldoet.

De huidige werkelijkheid is dat de registratie gelegenheid biedt tot het omzeilen van de vereisten zodat op papier wordt voldaan aan de normtijden. In de praktijk kan vervolgens niet adequaat worden opgetreden. Terecht wordt dit probleem gesignaleerd in het rapport RemBrand. De in het rapport geschetste oplossingsrichting door de Raad van regionaal Brandweercommandanten is echter problematisch. Het loslaten van de normtijden kan immers alleen als brandweezorg voldoende is gewaarborgd. De neerleggen van de volledige verantwoordelijkheid voor de preventie bij de burger biedt die waarborgen onvoldoende. Daarbij komt dat in veel regio's in eerste instantie (in de toekomst) niet meer uitgerukt wordt met een basisbrandweereenheid, die in staat is om alle vormen van bij de brandweer belegde zorg te kunnen leveren. In plaats van doorvragen naar de kenmerken van het incident bij de melder, wordt bij 'brandgerucht' en kleinere eenheid van 2 of 4 personen gestuurd die ter plaatse poolshoogte gaan nemen en vervolgens indien nodig een nader be-

---

<sup>2</sup> Artikel 3 lid 1(WvR) Tot de brandweezorg behoort:

a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;

b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

richt sturen om versterking om daadwerkelijke inzet te kunnen plegen. Dit is een groot verlies aan slagkracht. Dit betekent enerzijds dat het kunnen leveren van adequate zorg veel langer duurt dan de huidige normtijden voorschrijven en anderzijds dat de druk om toch zorg te leveren op de wel aanwezige brandweermensen zo groot is dat het leidt tot onveilige situaties voor het personeel, zowel binnen als buiten het pand. Het verleggen van verantwoordelijkheden veroorzaakt onaanvaardbare en onveilige situaties voor burgers en brandweermensen en zal zeker leiden tot meer slachtoffers. De stelling dat bewoners van nieuwbouwwoningen waarschijnlijk binnen 3 minuten na het ontstaan van een brand komen te overlijden, wordt niet gestaafd door ervaringen uit de praktijk. Bovendien werkt het de volgende stelling in de hand: dat een binnenaanval om deze mensen mogelijk te redden überhaupt door de brandweer niet meer ingezet hoeft te worden. Verder wordt in de voorgestelde preventieve maatregelen totaal voorbij gegaan aan burgers die niet zelfredzaam zijn. Een situatie die steeds meer voorkomt in onze samenleving; we spannen ons in om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Onder die inspanningsverplichting hoort ook adequate basisbrandweezorg. Om dat te kunnen doen is verbetering van de huidige situatie door samenwerking, handhaving en innovatie vereist. Elke verbetering die kan worden ingezet en doorgevoerd mag vervolgens echter niet teniet gedaan worden door het standaard verhogen van de opkomsttijd en het beperken van de inzet van de brandweer. Zo zetten we geen stap vooruit, maar een stap terug in de tijd!

## **3. Onderbouwing van het commentaar**

### **3.1 Opkomsttijden, basisbrandweezorg en basisbrandweereenheid**

Brandweezorg is van oudsher een gemeentelijke verantwoordelijkheid en is dat ook gebleven onder de Wet veiligheidsregio's, zij het dat de organisatie nu op regionaal niveau belegd is. De (WvR) bepaalt dat iedere regio een dekkingsplan voor de brandweer moet hebben, dat gebaseerd is op het risicoprofiel (waarin ook de brandrisico's beschreven staan). Vanwege het maatschappelijke belang van een goede brandweezorg moet het bestuur van de veiligheidsregio dit dekkingsplan vaststellen. Bij het maken van het regionale dekkingsplan moeten de opkomsttijden die in het Besluit veiligheidsregio's staan, in acht genomen worden.

In artikel 2 van de Wet op de Veiligheidsregio's staat:

Het College van Burgemeester en Wethouders is belast met de organisatie van:

- a) De brandweezorg;
- b) De rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- c) De geneeskundige hulpverlening.

#### **3.1.1 Opkomsttijden**

Met de introductie van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) zijn de normtijden voor de opkomst van de brandweer formeel verankerd (zie bijlage 1). Waar in het verleden sprake was van streefwaarden, zijn de tijden thans bindend. Alleen onder strikte voorwaarden is het bevoegd gezag (het bestuur van de veiligheidsregio) bevoegd om gemotiveerd van de tijden af te wijken. Daarnaast dient er een sluitende registratie te zijn van praktijkresultaten, die moet aantonen dat de brandweer aan de normtijden voldoet.<sup>3</sup>

#### **3.1.2 (Kamer)vragen over opkomsttijden**

De haalbaarheid van de normtijden is een landelijk issue<sup>4</sup>. Er is politiek-bestuurlijke druk, onder andere vanuit het parlement en de gemeenteraden. Tweede Kamerleden en raadsleden stellen regelmatig vragen aan de verantwoordelijke bestuurders. Daarnaast heeft ook de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) meerdere malen burgerbrieven ontvangen waarin vragen werden gesteld of zorgen werden geuit over de opkomsttijden van de brandweer.

Bij behandeling van het onderwerp 'Opkomsttijden brandweer' in het Algemeen Overleg van de Tweede Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van 26 mei 2011 hebben Kamerleden

---

<sup>3</sup> Ministerie van Veiligheid en justitie september 2011

<sup>4</sup> Inspectie Openbare Orde & Veiligheid september 2011

de wens geuit om inzicht te krijgen in de situaties waarin de opkomsttijden niet worden gehaald en om welke redenen. Hierbij is tevens de vraag gesteld welke aanvullende preventieve maatregelen in die gevallen vervolgens worden genomen. De minister heeft de Kamercommissie toegezegd dat de Inspectie OOV deze aspecten zal meenemen in het onderzoek.

### **3.1.3 Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg<sup>5</sup>**

De benodigde omvang en samenstelling van de eerste uitruk voor een bepaald soort object zijn afgeleid van de risico's van het soort object. Het bepalen van deze capaciteit gebeurt via de 'inzet' (de uitwerking van de taken) die moet worden gedaan en de omstandigheden waaronder deze moet worden uitgevoerd. Per type object is beschreven welke taken uitgevoerd dienen te worden en met welk materieel (eerste tankautospuiter, tweede tankautospuiter, derde tankautospuiter, hulpverleningsvoertuig, redvoertuig) daartoe ter plaatse gekomen dient te worden. Veelal is bij de bepaling van het aantal voertuigen rekening gehouden met de gestandaardiseerde bezetting van het voertuig. Een extra tankautospuiter betekent concreet 6 personen extra waarbij ten minste twee ploegen beschikbaar zijn voor werkzaamheden.

Afwijken van deze normering naar beneden betekent dat in bijzondere situaties de veiligheid van personeel onvoldoende geborgd kan worden of de noodzakelijke werkzaamheden niet danwel vertraagd uitgevoerd kunnen worden. De in de Leidraad aangereikte personele en materiële omvang bij een bepaalde inzet wordt dan ook als minimale ondergrens gezien.

### **3.1.4 RemBrand**

De Raad van Regionaal Brandweercommandanten heeft een advies uitgebracht aan de Minister naar aanleiding van het rapport RemBrand. Zij hebben onder andere naar de rol van de opkomsttijden gekeken in relatie tot de bedrijfsvoering. In de eerste versie van het rapport is gesteld dat voor de wettelijke opkomsttijden geen basis aanwezig is en dat snelheid geen garantie is voor veiligheid. In de tweede, gecorrigeerde, versie is aangegeven dat: "de normen geen wetenschappelijke basis hebben, maar hun grond vinden in ervaringsgegevens en deskundigenoordeel. Met name in minder verstedelijkte gebieden zijn de nu geldende normen soms moeilijk te halen, meer dan 50% van de objecten in Nederland kan niet binnen de norm worden bereikt. Dit heeft geleid tot bestuurlijke bezwaren tegen de systematiek in het Besluit veiligheidsregio's en tot de vraag of het stelsel wel deugt. Zijn strakke opkomsttijden wel zinvol, zeker waar redding door de brandweer volgens sommige sprekers toch niet aan de orde is? Achterliggend speelt mee dat korte opkomsttijden dwingen tot een fijnmazig net van brandweerposten, met bijbehorende kosten. Dat is essentieel voor de brandweer, maar heeft uiteraard financiële effecten." (zie bijlage 2 voor de integrale teksten)

---

<sup>5</sup> Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg juli 2006

De Raad van Brandweercommandanten stelt dat zij in gesprek is met de achterban, maar uit dit voorbeeld blijkt dat dit niet het geval is. Pas nadat de eerste versie van het rapport klaar was kon de 'werkvloer' zich uitspreken, hetgeen geleid heeft tot aanpassing van het stuk. Daarbij wordt de waarde van de opkomsttijden echter nog steeds betwist.

### 3.1.5 Registratieplicht

De vereiste sluitende registratie om te toetsen lijkt thans meer op registreren om de werkelijkheid te maskeren. Er is een gebrek aan betrouwbare administratie conform goedgekeurd dekkingsplan voor de gehele eenheid Basisbrandweezorg. Er zijn zelfs functionarissen die beweren niets te maken te hebben met Inspectie V&J, maar slechts met het eigen bestuur.

#### *Hoe vindt registratie plaats?*

Een ieder die brand of broei ontdekt of deze vermoedt, is verplicht dit onmiddellijk aan de brandweer te melden.

Wettelijk verplichte<sup>6</sup> incidentmelding (burger/leek), verwerkt door (brandweer)kundig centralist, middels Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS) levert een uitrukvoorstel naar (implementatie van de centralist) aard incident. Alarmering van eenheid(heden) volgt waarna uitruk materieel (voertuig plus bezetting), zichtbaar middels statusmelding Mobile Data Terminal (MDT) zich naar incident begeeft. Waar materiaal (voertuigsoort en roepnummer) wel zichtbaar zijn vanaf statuswisseling is het aantal personen op een voertuig niet zichtbaar. Door onvolledige registratie kan er dus gerommeld worden met de opkomsttijden. Voertuigen die ter plaatse komen moeten kunnen optreden conform de regelgeving, echter als er te weinig personen in het voertuig zitten kan in beginsel geen inzet door een basiseenheid worden gepleegd.

Opschaling in verband met de omvang van het incident is van andere orde.

### 3.1.6 Wat houdt Basisbrandweezorg<sup>7</sup> in?

Wettelijke grondslag<sup>8</sup>:

Term	Eenheden
Basiseenheid	1 tankautospuiter
Basisbrandweezorg	Maximaal 3 tankautosputters, 1 redvoertuig of 1 hulpverleningsvoertuig, onder leiding van een Officier van Dienst

<sup>6</sup> Brandveiligheidsverordening (BvV)

<sup>7</sup> Wet op de Veiligheidsregio's 2010 Ministerie van Veiligheid en justitie

<sup>8</sup> Professor Hol

De huidige wetgeving (WvR) laat voor bijzondere gevallen ruimte voor inzet van basiseenheden met lagere bezettingsgraad (afwijkingsbevoegdheid) dan die van een TS-6, maar in het Besluit is de standaardbezetting van de basisbrandweereenheid (TS-6) uniform vastgesteld.

Artikel 3.1.2 bepaalt dat deze dient te bestaan uit:

- a. een bevelvoerder,
- b. een chauffeur, tevens voertuigbediener, en
- c. twee ploegen van twee manschappen.

De eenheid dient verder te beschikken over een (standaard)tankautospuit met uitrusting, in staat te zijn voor de navolgende taken:

- Brandbestrijding en redding bij brand,
- Bevrijding van beknelde en ingesloten personen en dieren,
- Optreden bij incidenten met (milieu)gevaarlijke stoffen,
- Ondersteunend optreden bij waterongevallen.

(zie bijlage 3).

Deze basiseenheid is gerelateerd aan de in het besluit vastgelegde normering van opkomsttijden. Het Besluit bepaalt dat er binnen een bepaalde tijd (afhankelijk van het type gebouw) een basiseenheid ter plaatse moet zijn. Aangezien de TS-4 (die als oplossing wordt gezien voor de lage bezettingsgraad door veel commandanten) in beginsel niet als basiseenheid wordt gezien, moet er binnen de gestelde opkomsttijd een TS-6 aanwezig zijn. Dit kan problematisch zijn, onder meer indien men afhankelijk is van vrijwilligers die niet in alle gevallen in staat zullen zijn binnen de genormeerde tijd de vereiste bezetting te formeren en uit te rukken.

Uit de Nota van Toelichting bij het Besluit blijkt echter dat de wetgever inziet dat het in sommige gevallen wenselijk is om met voertuigen op te treden met een andere bezetting dan de TS-6, bijvoorbeeld de TS-4. Daarom heeft hij in artikel 3.1.5 de mogelijkheid geschapen om af te wijken van de hierboven genoemde basisregel. Op grond van dit artikel mag van de standaardbezetting van TS-6 worden afgeweken indien dat is vastgelegd in een formeel besluit door het bestuur van de veiligheidsregio, dan wel het college van B&W, *mits daarmee wordt voorzien in een gelijkwaardig niveau van brandweezorg en er geen afbreuk wordt gedaan aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel*. In dat geval dient de TS-4 te worden beschouwd als basiseenheid. Reductie in bezetting van TS-6 naar een andere bezetting, in casu TS-4, is dus aanvaardbaar indien daar een formeel besluit van het bestuur aan ten grondslag ligt. Bovendien mag het geen negatieve gevolgen hebben



voor de doeltreffendheid van de incidentbestrijding en/of de veiligheid van personeel en burger. Indien er niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, en er desondanks toch met een TS-4, als basiseenheid wordt gewerkt, handelt de brandweer in strijd met de wet en kan de brandweer in geval van schade worden aangesproken op grond van onrechtmatige daad.

### **3.1.7 De Evaluatiecommissie Hoekstra (2013)**

In 2013 heeft de Evaluatiecommissie Hoekstra een rapport opgeleverd over de Wet *veiligheidsregio's* en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing. Hierin staan de volgende belangrijke noties:

Debat en besluitvorming over de begroting en over de afweging van baten en lasten behoort tot de taak van de gemeenteraad. De discussie over de verdeling van lasten is ingewikkeld en blijkt soms tot patstellingen te leiden. Vooral sedert de invoering van de regionale brandweer staan de aangesloten gemeenten voor de vraag hoe de lasten van de veiligheidsregio over de gemeenten te verdelen.

#### ***Advies***

De Evaluatiecommissie is geen voorstander van een verandering in de financiering. Een andere financieringsstructuur zou weliswaar het einde van moeizame discussies kunnen betekenen, maar tevens het einde van het begrotingsrecht van de gemeente. Dat legt de bijl aan de wortel van het 10 stelsel van verlengd lokaal bestuur. Uiteraard zal de gemeentelijke afdracht aan de veiligheidsregio toereikend moeten zijn voor het vereiste noodzakelijke niveau van veiligheid in de regio. De afweging van kosten en baten (in beleidsplan en begroting) is echter in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de raden van de aangesloten gemeenten. Om de transparantie betreffende kosten en baten te vergroten, dient de besteding van de budgetten inzichtelijker te worden. De veiligheidsregio's zouden met een prestatiebegroting moeten werken en de planning- en controlesystematiek zou moeten worden aangescherpt. Een prestatiebegroting maakt duidelijk welke resultaten behaald moeten worden en welke gevolgen dit heeft op de inzet van middelen (allocatie). Ook de verantwoording achteraf over de bestedingen en de daarmee geleverde prestaties zou sterk verbeterd moeten worden.

## **3.2 De nieuwe voorstellen**

In de huidige Leidraad repressieve brandweezorg staan de uitgangspunten van het beleid verwoord (zie bijlage 4).

In het rapport RemBrand met bijbehorende voorstellen wordt aan deze uitgangspunten getornd. Uit dit rapport worden hieronder enkele passages over een aantal onderwerpen aangehaald, in bijlage 5 is de volledige tekst van de paragrafen bijgevoegd.

### **3.2.1 Vorm en omvang basisbrandweezorg**

De burger mag verwachten dat veiligheid in de volle omvang goed geregeld is. Dat is pas het geval als er een evenwicht bestaat tussen de risico's die de maatschappij bedreigen en de maatregelen die worden genomen om incidenten te beperken en te bestrijden. Met andere woorden: als er een stabiel evenwicht is tussen pro-actie en preventie enerzijds en repressieve sterkte anderzijds.

De risico's worden in beeld gebracht aan de hand van een risico-inventarisatie en -analyse. Vervolgens wordt op basis van het risicoprofiel bepaald welke repressieve sterkte van de brandweezorg hierbij hoort.

### **3.2.2 Vaststelling van het risicoprofiel**

Het kwaliteitsniveau van de repressieve zorg wordt bepaald op basis van het risicoprofiel van het verzorgingsgebied. Vastgesteld dient te worden op welke incidenten, die zich in hun werkgebied kunnen voordoen, het bevoegd gezag en de brandweer voorbereid dienen te zijn. Om daarover besluiten te kunnen nemen is inzicht nodig in de risico's.

### **3.2.3 Beschikbare risico-inventarisaties**

De hulpvraag wordt beïnvloed door de omvang van de te verwachten schade-effecten en niet door de kans dat deze schade optreedt. Immers, de brandweerorganisatie wordt ingezet als het effect optreedt.

### **3.2.4 Risicoanalyse**

Op basis van de effectenanalyse wordt bepaald welke slagkracht noodzakelijk is en dus welke inzetten in het verzorgingsgebied gepleegd dienen te worden. Uitgangspunt in deze leidraad is derhalve dat de kans op een incident '1' is en dat de brandweer zich dient voor te bereiden op de effecten daarvan (maatgevend scenario basisbrandweezorg).

De lokale risico-inventarisaties dienen te worden afgestemd met regionale risico-inventarisaties (Leidraad Maatramp, Leidraad Operationele Prestaties) om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de mogelijke scenario's in een gebied. Op basis daarvan kan de noodzakelijke brandweezorg en het grootschalig optreden adequaat gevormd en georganiseerd worden.

### **3.2.5 Bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel**

De basis voor de dimensioneren van de brandweezorg in een verzorgingsgebied is een bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel. Het risicoprofiel is een korte, kernachtige omschrijving van de in het verzorgingsgebied voorkomende risico's en de analyse daarvan. Periodiek dient dit

risicoprofiel van het verzorgingsgebied te worden geactualiseerd. Het risicoprofiel zal in veel gevallen ook gebruikt worden om pro-actieve en preventieve maatregelen te entameren en daarmee risico's kleiner en meer beheersbaar te maken. Aan de andere kant wordt opgemerkt dat de repressieve organisatie moet optreden als de genomen maatregelen aan de voorkant van de keten een incident niet hebben kunnen voorkomen. De repressieve organisatie dient om deze reden gedimensioneerd te zijn op realistische scenario's.

Het besef is doorgedrongen dat met adequate risicobeheersing (preventie en proactie) meer mensenlevens gered kunnen worden dan met meer repressie. De taak van de brandweer, de klus, verandert daardoor. Gebleken is dat door gebruik van moderne materialen in woonhuizen de kans op succesvol ontvluchten, wanneer er geen rookmelders beschikbaar zijn, uiterst klein is. De giftige gassen die vrijkomen bij brand hebben tegenwoordig vrijwel meteen fatale gevolgen. In het kader van project RemBrand wordt omschreven dat de klus en inzet van de brandweer met name gericht is op het voorkomen dat een incident zich uitbreidt buiten het compartiment van waaruit de brand is ontstaan. In het ontstaanscompartiment van een brand is de rol van de brandweer in eerste aanleg beperkt, omdat daar de schade snel maximaal is. Dat wil niet zeggen dat de brandweer niet probeert reddend op te treden in dat compartiment als op basis van adequate afwegingen de veiligheid van eigen personeel is geborgd. Toch zal door de rookontwikkeling in de meeste gevallen de burger er zelf voor moeten zorgen dat hij/zij binnen enkele minuten zelf het pand kan verlaten. De giftige rook kan al na drie minuten dodelijk zijn. Dat betekent een grote mate van verantwoordelijkheid bij eigenaar of gebruiker van een object. Adequate preventieve voorzieningen, goede vluchtwegen, snelle alarmeringsmogelijkheden en adequate interne organisaties, zoals bedrijfshulpverlening (BHV), zijn zaken die goed geregeld moeten zijn. De brandweer is niet de organisatie die omissies daarin oplost door meer slagkracht te voorzien dan noodzakelijk. Dit bedrijfsmodel is zowel voor de burgers als voor de brandweermedewerkers nog wennen. Burgers zijn gewend dat de brandweer het probleem oplost en de brandweermedewerker is er van overtuigd dat hij die probleemoplossende instelling moet blijven continueren. De tijdsgeest is echter anders. Met minder middelen adequate zorg bieden, ook brandweezorg, is het adagium. Dan moet er goed gecommuniceerd worden welke kwaliteit en inspanning er kan worden geboden en waar de grenzen van deze inspanningen worden bereikt en anderen hun inspanningen moeten leveren. Rookmelders in gebouwen zijn dan ook onmisbaar geworden.

### 3.3 Ontwikkelingen, analyse en conclusie

Afstemming van de regionaal commandanten met het personeel vindt maar in beperkte mate plaats. Daarbij is het zo dat beroepskrachten en vrijwilligers niet dezelfde belangen hebben. Voor beroeps geldt dat hun broodwinning onder druk staat en er sprake is van een angstcultuur en voor de vrijwilligers dat hun locatie wordt opgeheven dan wel overgenomen door beroepskrachten vanwege een te hoge opkomsttijd.

Op 5 juni 2015 vond voor het eerst een Brandweer Event plaats te Zeist, gezamenlijke Vakorganisaties en Brandweer Nederland en met de hulp van organisatie Linxx met de thematische doelstelling "Brandweezorg, Jouw vak, Jouw toekomst. De onderwerpen waren: Vakbekwaamheid, Beroepsfitheid en Uitrust op maat. Wat de invloed is van de resultaten van deze dag is nog sterk de vraag. Bestuurders gaan ondertussen door met de ingezette koers, natuurlijk op advies van RBC. Het advies is grotendeels gebaseerd op RemBrand, dat een goed voorbeeld is van contradicties, onjuistheden en negeren van huidige wetgeving.

Het advies zet positief in op voorkomen en beperken van brand, maar volstrekt niet waar het brandbestrijding betreft. Hiermee wordt het 'zo efficiënt mogelijk borgen van de veiligheid van burgers en medewerkers' letterlijk een afbrandscenario.

Efficiënte inzet vraagt om een geoliede organisatie met flexibiliteit. Een brandweer die gedreven is, gezamenlijk optrekt en slechts 1 doel voor ogen heeft. Niet mijn brandweer, maar onze brandweer; Basisbrandweezorg binnen de wettelijke kaders van opkomsttijd, meetbaar voor bestuur én burgers!

Dat betekent bijvoorbeeld optimaal gebruik maken van de inzetbaarheid van de brandweeraliën. Als overal in het land op dezelfde wijze wordt gewerkt is iemand inzetbaar ongeacht waar hij woont of werkt. De hedendaagse informatietechnologie stelt ons in staat om brandweermensen te matchen in hun werk overdag en hun woonplaats.

Afscheid nemen van de Basisbrandweezorg en haar gestandaardiseerd materiaal, waarin jaren van ervaring zijn verweven zal zich wreken, zoals al meerdere malen is voorgekomen. Zeker als het model evaluatierapport wordt genegeerd of eigen versies en interpretaties worden gebruikt. Hoe kan de klant aantonen dat de geboden zorg juist was, als het voor hem niet meetbaar, toetsbaar en reproduceerbaar is. Datzelfde geldt voor de brandweeorrganisatie bij te verwachten claims? Onlangs, 25 juli 2015, kwam het in Houten tot een voorbeeld waarbij bomen zagen schijnbaar prioriteit kreeg boven brand blussen. De Inspectie doet nu, op verzoek van de regio, onderzoek en de burger mag vrezen voor het resultaat.

Overal beroeps zou te duur zijn maar andere scenario's zoals meer beroepskernen, zonder regio grenzen en aanvulling vrijwilligers, tot burgers aan toe, lijken niet in beeld of te zijn/worden onderzocht, hoewel daar toch wel degelijk slagkracht kan worden gewonnen. Brandgerucht is het nieuwe middel in de strijd tegen wettelijke opkomsttijd. Het betekent

dat na de melding niet wordt doorgevraagd door de centralist, maar er wordt een kleinere eenheid gestuurd om de situatie ter plaatse op te nemen. Deze kleine eenheid (bv TS-4) is niet geëquipeerd voor alle inzetten en kan bijvoorbeeld niet een woning betreden voor een mogelijk levensreddende handeling. Dit scenario mag niet het maatgevend scenario worden voor woningbrand en of binnenbrand object. Om dat toch te kunnen verdedigen wordt de rookmelder als zaligmakende oplossing opgevoerd. Dat is ze niet; hoeveel procent van de rookmelders functioneert naar behoren? Net als eisen aan de brandveiligheid van meubels. Wie controleert dit vervolgens? Of wordt dat op het bordje van verzekeraars gelegd en krijgt niemand zijn schade nog vergoed? En weliswaar mag van meubels enige kwaliteit worden verwacht, maar niet dat het gebruikte brandvertragende middel het milieu onevenredig belast. Bovendien is het meubilair maar 20% van de inrichting en een geïmpregneerde (frituur)pan of droger zal niet op de markt komen. En ook de aan de woningsprinkler en haar waterbesparende sproeikop kleven bezwaren.

### **Analyse RemBrand**

RemBrand: Brandweer Nederland stelt in het rapport 'Brandveiligheid is coproductie' een pakket aan maatregelen voor die samen een grote verbetering van brandveiligheid opleveren. De belangrijkste maatregelen zijn:

- Van objectgerichte- naar gebiedsgerichte opkomsttijden
- Verplichte rookmelders voor alle woningen
- Brandveiligheidseisen voor meubilair
- Integrale aanpak brandveiligheid door gemeenten
- Brandveiligheid integreren in het (technisch) onderwijs
- Samenwerken met verzekeraars

Waar blijven de wetenschappelijk onderbouwde en op ervaring gestoelde opkomsttijden? Opkomsttijden per risico-indeling naar object maakt plaats voor risico-indeling naar gebied. De brandweer devalueert daarmee haar product, niet in kosten maar in kwaliteit. Een rode auto bij een incident doet vermoeden dat er adequaat zal worden opgetreden maar de werkelijkheid is dat dit vaak in eerste instantie niet zal gebeuren, omdat de veiligheid van de manschappen een inzet niet toelaat (TS4). Aan het vóórkomen van incidenten valt in redelijkheid niet te ontkomen, maar bij gebrek aan snelle slagkracht is de ernst van de incidenten uiteindelijk groter. Juist objectgerichte risicoanalyse zou meer en meer gewogen brandweezorg moeten bieden, waarbij lessen uit verleden daadwerkelijk worden geleerd en toegepast. Consistentie in beleid is een vereiste. Een samenleving kan en moet zich voorbereiden maar als hulp het laatste redmiddel is, kan daar geen concessie aan worden gedaan. Elke keer op-

schalen bij gebrek aan eerste slagkracht is een slecht lapmiddel. De gevolgen zijn: meer brand en hulpverlening, meer slachtoffers, meer schade. Een desastreuze ontwikkeling. Het gegeven in het rapport 'RemBrand' en het daaraan gekoppeld advies van de RBC, is een slecht advies aan de minister; het is niet in het belang van de burgers maar slechts ter voorkoming van enige en mogelijke aansprakelijkheidsstelling door burgers van bestuurders die de wettelijke taak, benoemd in de wet op de Veiligheidsregio's, hebben aanvaard.

M.H.M. van Troost

(Voormalig)Beroepsbrandweerofficier

Springstofspecialist

Onafhankelijk onderzoeker

Kaderlid FNV, lid Beleid Advies Commissie (BAC-Brandweer)

## Bijlage 1

Ten aanzien van de opkomsttijden is het volgende opgenomen in het Bvr<sup>9</sup>:

- **Artikel 3.2.1**

- 1.** Het bestuur van de veiligheidsregio hanteert bij het vaststellen van de opkomsttijden van een basisbrandweereenheid de volgende tijdnormen:
  - a.** vijf minuten bij gebouwen met een winkelfunctie met een gesloten constructie, gebouwen met een woonfunctie boven een gebouw met een winkelfunctie of gebouwen met een celfunctie;
  - b.** zes minuten bij portiekwoningen, portieklats of gebouwen met een woonfunctie voor verminderd zelfredzamen;
  - c.** acht minuten bij gebouwen met een andere woonfunctie dan bedoeld onder a en b, of met een winkelfunctie, gezondheidszorgfunctie, onderwijsfunctie of logiesfunctie, en
  - d.** tien minuten bij gebouwen met een kantoorfunctie, industrie functie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie.
- 2.** Indien het bestuur van de veiligheidsregio voor bepaalde locaties opkomsttijden vaststelt die afwijken van de tijdnormen, motiveert het de keuze van de locatie en de mate van de afwijking.
- 3.** Het bestuur van de veiligheidsregio stelt geen opkomsttijd vast die hoger is dan achttien minuten.

- **Artikel 3.2.2**

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt vast voor welke objecten de inzet van een ondersteuningseenheid voor redden en blussen op hoogte altijd noodzakelijk is. Het bestuur stelt bij deze objecten voor de ondersteuningseenheden dezelfde opkomsttijden vast als voor de basisbrandweereenheden.

- **Artikel 3.2.3**

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt zorg voor een sluitende registratie van de gerealiseerde opkomsttijden.

---

<sup>9</sup>Besluit van 24 juni 2010, houdende regels inzake de organisatie en de taken van de veiligheidsregio's en de gemeentelijke brandweer, alsmede de financiële bijdrage van het Rijk (Besluit veiligheidsregio's)

## Bijlage 2

### Rapport RemBrand fase I <sup>10</sup> :

De wettelijk vastgelegde opkomsttijd van de brandweer bij incidenten is nergens op gebaseerd. In 1966 dook voor het eerst een normtijd op, die staat voor de maximale duur tussen de melding van een incident en de aankomst van het eerste hulpvoertuig. Waar die normtijden toen vandaan kwamen valt echter niet meer te achterhalen.

Dat werd maandag bekendgemaakt door onderzoeksinstituut TNO, dat in opdracht van het Veiligheidsberaad onderzoek deed naar de relatie tussen de opkomsttijd en brandveiligheid. Volgens TNO bestaat er geen wetenschappelijke onderbouwing voor de normtijden. Bovendien zijn de onderzoekers van mening dat snelheid geen garantie is voor het scheppen van een veiliger leefomgeving.

Het Veiligheidsberaad is het landelijk overleg van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. De voorzitters zijn de burgemeesters van de grootste gemeente in elke afzonderlijke regio. Het beraad verbaasde zich over een rapport van de Inspectie van Veiligheid en Justitie, waarin werd gesteld dat de brandweer niet goed presteerde omdat de hulpverleners bij een op de drie branden te laat arriveerden. Ook zouden volgens de inspectie maar 5 van de 25 regio's hun zaakjes op orde hebben.

### Rapport RemBrand (fase II, definitief):

Normen voor de opkomsttijden bestaan in Nederland al sinds het jaar 1872 (Amsterdam, opkomsttijd 4 minuten). Sinds 1966 golden normen vanwege de Inspectie voor het Brandweerwezen als advies aan de gemeenten. Later zijn deze normen als te bereiken gemiddelden opgenomen in de brancherichtlijnen Handleiding Brandweezorg 1992 en de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg 2006 – al zijn ze niet exact hetzelfde. Nu zijn deze – objectgerichte - normen vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's, waarmee de status veranderde van een branchenorm als gemiddelde met inspanningsverplichting naar wettelijk vastgelegde maximumtijd, met de mogelijkheid om bestuurlijk hogere opkomsttijden vast te stellen op grond van inhoudelijke motivering. Deze normen hebben geen wetenschappelijke basis, maar komen voort uit ervaringsgegevens en deskundigenoordeel. Met name in minder verstedelijkte gebieden zijn de nu geldende normen soms moeilijk te halen, meer dan 50% van de objecten in Nederland kan niet binnen de norm worden bereikt. Dit heeft geleid tot bestuurlijke bezwaren tegen de systematiek in het Besluit veiligheidsregio's en tot de vraag of het stelsel wel deugt. Zijn strakke opkomsttijden wel zinvol, zeker waar redding door de brandweer volgens sommige sprekers toch niet aan de orde is? Achterliggend speelt mee dat korte opkomsttijden dwingen tot een fijnmazig net van brandweerposten, met bijbehorende kosten. Dat is essentieel voor de brandweer, maar heeft uiteraard financiële effecten.

---

<sup>10</sup> RemBrand fase I (definitief 23 januari 2013)



## Bijlage 3

<b>Operationele uitgangspunten voor het optreden van een tankautospuut</b>
<b>Algemeen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ De Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg;</li><li>▪ De Leidraad Brandweercompagnie;</li><li>▪ De Referentiekaders Gewenst Zorgniveau van het Project Versterking Brandweer (PVB);</li><li>▪ De standaard bemensing van een tankautospuut bestaat uit 6 personen;</li><li>▪ De standaard bepakking van een tankautospuut conform de voorschriften van Commissie Repressie (NBF).</li></ul>
<b>Brandbestrijding en redding bij brand</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Een tankautospuut dient 2 stralen hoge druk af te kunnen leggen vanaf de watertank, een brandkraan of open water;</li><li>▪ Een tankautospuut dient 4 handstralen lagedruk in te kunnen zetten;</li><li>▪ Een tankautospuut dient het aflegsysteem met een waterkanon uit te kunnen voeren (conform de Leidraad Brandweercompagnie);</li><li>▪ Een tankautospuut dient het watertransportsysteem 200 uit te kunnen voeren (conform de Leidraad Brandweercompagnie);</li><li>▪ Een tankautospuut dient aan te kunnen sluiten op de watertransportsystemen 1000 en 2500 (conform de Leidraad Brandweercompagnie);</li><li>▪ Een tankautospuut dient de inzetten voor één tankautospuut zoals beschreven in deze leidraad zelfstandig af te kunnen handelen.</li></ul>
<b>Bevrijding van beknelde en ingesloten personen en dieren</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Een tankautospuut dient de inzet "Beknelling personenauto" uit deze leidraad zelfstandig af te kunnen handelen;</li><li>▪ Een tankautospuut dient een aanvang te kunnen maken met de hulpverlening bij ernstiger ongevallen dan het eerder genoemde ontwerpscenario;</li><li>▪ Een tankautospuut dient dicht bij de plaats van het ongeval te kunnen komen en verlichting daarvan te verzorgen (lichtmast);</li><li>▪ Een tankautospuut dient toegang te kunnen verschaffen bij relatief eenvoudig geblokkeerde toegangen (deuren van woonhuizen en dergelijke).</li></ul>
<b>Optreden bij incidenten met (milieu)gevaarlijke stoffen</b>

- Een tankautospuit dient een eerste verkenning te kunnen doen bij alle ongevallen waarbij (mogelijk) gevaarlijke stoffen zijn betrokken;
- Een tankautospuit dient een directe inzet te kunnen doen indien er een levensbedreigende situatie is voor 1 of meerdere personen;
- Een inzet met chemicaliënoveralls moet gedaan kunnen worden door 1 ploeg met de bevelvoerder of door 2 ploegen;
- Een tankautospuit dient een eerste inzet te kunnen doen voor kleine incidenten met milieubelastende stoffen.

#### **Optreden bij waterongevallen**

- Een tankautospuit wordt ter ondersteuning van een duikploeg ingezet bij waterongevallen.

## Bijlage 4

### Leidraad repressieve basisbrandweezorg;

- Basisbrandweezorg dient éénduidig, betaalbaar en kwalitatief goed te zijn georganiseerd, met identieke zorg richting de burger in Nederland;
- Het risicobeeld is maatgevend bij de inrichting van de basisbrandweezorg. Als uitgangspunt geldt de uitvoering op lokaal niveau op basis van operationele grenzen, stevig bouwend op vrijwilligheid;
- Basisbrandweezorg is het optreden bij brand en ongevallen (inclusief kleine incidenten gevaarlijke stoffen en waterongevallen) binnen de operationele grenzen van een post en is vastgelegd door afdwingbare prestatie-eisen op basis van risicoanalyse per verzorgingsgebied;
- De gestandaardiseerde tankautospuit is de basiseenheid op iedere post.

### *Bestuurlijke kaders:*

- De leidraad is een handvat voor u als bestuurder om de basisbrandweezorg naar hendaags inzicht te kunnen organiseren en daarvoor bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen;
- Geen grote operationele en financiële consequenties voor 'brandweer Nederland' in de zin van meer en andere voertuigen met een veel lagere opkomsttijd, maar meer inzicht in risico's en bestrijdingsmogelijkheden om betere bestuurlijke afwegingen mogelijk te maken. Dit uitgaande van het feit dat de eerdere Handleiding Brandweezorg 1992 en de Aanvulling Technische Hulpverlening 1996 reeds werden nagevolgd;
- De leidraad dient toepasbaar te zijn op het niveau van de veiligheidsregio, het interlokale samenwerkingsverband en lokaal;
- Om repressieve inzet over lokale grenzen kwalitatief eenduidig te borgen is het van belang dat de lokale brandweezorg op het niveau van de veiligheidsregio bestuurlijk en operationeel wordt afgestemd.

Een leidraad is een publicatie die door het ministerie en/of het betreffende branchenetwerk als richtlijn is genormeerd en waarbij gemotiveerde afwijking mogelijk is.

## Bijlage 5

### De conclusie van RemBrand:

#### Vorm en omvang basisbrandweezorg:

Veiligheidsbeleid kan worden bestudeerd aan de hand van de verschillende schakels van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Het woorddeel 'keten' wijst erop dat de schakels onderling verbonden zijn. **De burger mag verwachten dat veiligheid in de volle omvang goed geregeld is.** Dat is pas het geval als er een evenwicht bestaat tussen de risico's die de maatschappij bedreigen en de maatregelen die worden genomen om incidenten te beperken en te bestrijden. Met andere woorden: als er een stabiel evenwicht is tussen pro-actie en preventie enerzijds en repressieve sterkte anderzijds.

De risico's worden in beeld gebracht aan de hand van een risico-inventarisatie en -analyse. Vervolgens wordt op basis van het risicoprofiel bepaald welke repressieve sterkte van de brandweezorg hierbij hoort. In dit hoofdstuk wordt het eerste gedeelte van het proces-schema nader uitgewerkt:



#### Vaststelling van het risicoprofiel

Het kwaliteitsniveau van de repressieve zorg wordt bepaald op basis van het risicoprofiel van het verzorgingsgebied. Vastgesteld dient te worden op welke incidenten, die zich in hun werkgebied kunnen voordoen, het bevoegd gezag en de brandweer voorbereid dienen te zijn. Om daarover besluiten te kunnen nemen is inzicht nodig in de risico's.

#### Beschikbare risico-inventarisaties

Het doel van een risico-inventarisatie is een overzicht te krijgen van mogelijke risicovolle objecten/activiteiten per gemeente en het vergaren van voldoende gegevens over deze objecten om de schade-effecten en de hulpvraag te kunnen bepalen. De hulpvraag wordt beïnvloed door de omvang van de te verwachten schade-effecten en niet door de kans dat deze schade optreedt. Immers, de brandweerorganisatie wordt ingezet als het effect optreedt. Op gemeentelijk niveau is een risico-inventarisatie op grond van de WRZO<sup>11</sup> verplicht. Daarnaast is informatie over risico's bekend op basis van risicokaarten, milieuvergunningen, routing gevaarlijke stoffen, brandweerbeleidsplannen en de repressieve ervaring van de

---

<sup>11</sup> BRZO, artikel 3 (na wijziging door Wet Kwaliteitsverbetering Rampenbestrijding), 1985.

brandweerorganisatie over de afgelopen jaren. Dat betekent dat gemeenten en daarmee brandweren inzicht hebben in de risico's die binnen hun verzorgingsgebied voor kunnen komen<sup>12</sup>.

Ten behoeve van het beschrijven van het risicoprofiel kunnen de volgende parameters gebruikt worden. Deze opsomming is niet limitatief en kan desgewenst aangescherpt worden, bijvoorbeeld met ondergrondse buisleidingen, evenementen etcetera.

## Risicoanalyse

Na de risico-inventarisatie volgt de risico- en effectenanalyse. Deze analyses dienen een indicatie te geven van de te verwachten omvang en effecten van een incident. Het gaat dan over de vraag: wat kan er gebeuren? Het antwoord op deze vraag vormt een reeks gebeurtenissen die kunnen leiden tot ongewenste gevolgen, ook wel ongevalsscenario's genoemd. De effectenanalyse heeft tot doel inzicht te geven in de omvang en effecten van de mogelijke incidenten die in een verzorgingsgebied kunnen gebeuren. Deze effecten, in de vorm van scenario's, vormen de basis voor de organisatie van brandweezorg. Op basis van de effectenanalyse wordt bepaald welke slagkracht noodzakelijk is en dus welke inzetten in het verzorgingsgebied gepleegd dienen te worden. Uitgangspunt in deze leidraad is derhalve dat de kans op een incident '1' is en dat de brandweer zich dient voor te bereiden op de effecten daarvan (maatgevend scenario basisbrandweezorg).

De lokale risico-inventarisaties dienen te worden afgestemd met regionale risico-inventarisaties (Leidraad Maatramp, Leidraad Operationele Prestaties) om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de mogelijke scenario's in een gebied. Op basis daarvan kan de noodzakelijke brandweezorg en het grootschalig optreden adequaat gevormd en georganiseerd worden.

## Bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel

De basis voor de dimensioneren van de brandweezorg in een verzorgingsgebied is een bestuurlijk vastgesteld risicoprofiel. Het risicoprofiel is een korte, kernachtige omschrijving van de in het verzorgingsgebied voorkomende risico's en de analyse daarvan. Periodiek dient dit risicoprofiel van het verzorgingsgebied te worden geactualiseerd. Het risicoprofiel zal in veel gevallen ook gebruikt worden om pro-actieve en preventieve maatregelen te entameren en daarmee risico's kleiner en meer beheersbaar te maken. Aan de andere kant wordt opgemerkt dat de repressieve organisatie moet optreden als de genomen maatregelen aan de

---

<sup>12</sup> Overigens worden risico-inventarisaties steeds meer multidisciplinair en integraal uitgevoerd. Afstemming met de multidisciplinaire partners ligt voor de hand.

voorkant van de keten een incident niet hebben kunnen voorkomen. De repressieve organisatie dient om deze reden gedimensioneerd te zijn op realistische scenario's.

Dimensioneren op realistische scenario's betekent overigens niet dat een brandweerorganisatie al het materieel om dit scenario te bestrijden zelfstandig in huis dient te hebben. Die keuzes worden later gemaakt, als het gaat om de gewenste organisatievorm. In gezamenlijkheid is het vaak beter en doelmatiger te organiseren dat realistische scenario's bestreden kunnen worden. Dat betekent echter ook dat in dat gezamenlijk gebouwde veiligheidsweb een verandering in de repressieve slagkracht niet langer eenzijdig doorgevoerd kan worden.

Bedrijfsmodel brandweer Nederland: meer risicobeheersing! De brandweer in Nederland is in ontwikkeling. De weg naar de voorkant van de keten zoals beschreven in "De brandweer Onderweg naar Morgen" is stevig ingezet en krijgt op steeds meer punten vorm. Het besef is doorgedrongen dat met adequate risicobeheersing (preventie en proactie) meer mensenlevens gered kunnen worden dan met meer repressie. De taak van de brandweer, de klus, verandert daardoor. Gebleken is dat door gebruik van moderne materialen in woonhuizen de kans op succesvol ontvluchten, wanneer er geen rookmelders beschikbaar zijn, uiterst klein is. De giftige gassen die vrijkomen bij brand hebben tegenwoordig vrijwel meteen fatale gevolgen. In het kader van project RemBrand wordt omschreven dat de klus en inzet van de brandweer met name gericht is op het voorkomen dat een incident zich uitbreidt buiten het compartiment van waaruit de brand is ontstaan. In het ontstaanscompartiment van een brand is de rol van de brandweer in eerste aanleg beperkt, omdat daar de schade snel maximaal is. Dat wil niet zeggen dat de brandweer niet probeert reddend op te treden in dat compartiment als op basis van adequate afwegingen de veiligheid van eigen personeel is geborgd. Toch zal door de rookontwikkeling in de meeste gevallen de burger er zelf voor moeten zorgen dat hij/zij binnen enkele minuten zelf het pand kan verlaten. De giftige rook kan al na drie minuten dodelijk zijn. Dat betekent een grote mate van verantwoordelijkheid bij eigenaar of gebruiker van een object. Adequate preventieve voorzieningen, goede vluchtwegen, snelle alarmeringsmogelijkheden en adequate interne organisaties, zoals bedrijfshulpverlening (BHV), zijn zaken die goed geregeld moeten zijn. De brandweer is niet de organisatie die omissies daarin oplost door meer slagkracht te voorzien dan noodzakelijk. Dit bedrijfsmodel is zowel voor de burgers als voor de brandweermedewerkers nog wennen. Burgers zijn gewend dat de brandweer het probleem oplost en de brandweermedewerker is er van overtuigd dat hij die probleemoplossende instelling moet blijven continueren. De tijdsgeest is echter anders. Met minder middelen adequate zorg bieden, ook brandweezorg, is het adagium. Dan moet er goed gecommuniceerd worden welke kwaliteit en inspanning er kan worden geboden en waar de grenzen van deze inspanningen worden bereikt en anderen hun inspanningen moeten leveren. Rookmelders in gebouwen zijn dan ook onmisbaar geworden. VRZ heeft naast het project Maatwerk in Brandweezorg de afgelopen periode ook

stevig ingezet op het ontwikkelen van een visie op risicobeheersing. In het zogenaamde vlienderdasmodel wordt gezien wat er allemaal kan worden gedaan om de kans op incidenten te verkleinen en waar mogelijk de effecten te verkleinen.

#### Risicobeheersing

Daar waar een verdere reductie van kansen en effecten niet mogelijk is, blijft repressie noodzakelijk om incidenten te bestrijden. Er wordt echter aan de voorkant alles aan gedaan om de effecten zo klein mogelijk te houden en daarmee de veiligheid van burgers en medewerkers zo efficiënt mogelijk te borgen. Preventie en de mogelijke repressieve zorg zijn, voorafgaand aan het oprichten van een object, thema's die ook bij de gemeenten en provincie als standaard dient te worden meegenomen ten tijde van planologische ontwikkelingen. Wanneer een ontwikkeling van een risico-object in een gebied plaatsvindt, waar het onmogelijk is om een daarop afgestemde adequate brandweezorg tijdig te kunnen leveren, dient de overheid af te wegen of de ontwikkeling op die locatie wel gewenst is. Dit kan een verzwaring van noodzakelijke brandweezorg (en dus extra kosten) met zich meebrengen.

#### Commissie Hoekstra:

Debat en besluitvorming over de begroting en over de afweging van baten en lasten behoort tot de taak van de gemeenteraad. De discussie over de verdeling van lasten is ingewikkeld en blijkt soms tot patstellingen te leiden. Vooral sedert de invoering van de regionale brandweer staan de aangesloten gemeenten voor de vraag hoe de lasten van de veiligheidsregio over de gemeenten te verdelen.

#### Advies

De Evaluatiecommissie is geen voorstander van een verandering in de financiering. Een andere financieringsstructuur zou weliswaar het einde van moeizame discussies kunnen betekenen, maar tevens het einde van het begrotingsrecht van de gemeente. Dat legt de bijl aan de wortel van het 10 stelsel van verlengd lokaal bestuur. Uiteraard zal de gemeentelijke afdracht aan de veiligheidsregio toereikend moeten zijn voor het vereiste noodzakelijke niveau van veiligheid in de regio. De afweging van kosten en baten (in beleidsplan en begroting) is echter in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de raden van de aangesloten gemeenten. Om de transparantie betreffende kosten en baten te vergroten, dient de besteding van de budgetten inzichtelijker te worden. De veiligheidsregio's zouden met een prestatiebegroting moeten werken en de planning- en controlesystematiek zou moeten worden aangescherpt. Een prestatiebegroting maakt duidelijk welke resultaten behaald moeten worden en welke gevolgen dit heeft op de inzet van middelen (allocatie). Ook de verantwoording achteraf over de bestedingen en de daarmee geleverde prestaties zou sterk verbe-

terd moeten worden.

Het Veiligheidsberaad heeft het landelijk kader eind 2014 aangeboden aan de minister van Veiligheid en Justitie. Na vaststelling van het kader, is de implementatie van het kader gestart onder regie van de Raad van Brandweercommandanten (RBC), in goede afstemming met het personeel.