

Onderwerp: Bestuurlijke richting Brandrisicoprofiel en Dekkingsplan

Behandelwijze	Ter meningsvorming
Portefeuillehouder	Burgemeester De Zwart-Bloch
Auteur	Frank van der Meer, directeur brandweezorg Martin Mager
Bijlagen	1. Memo toelichting Brandrisicoprofiel en Dekkingsplan
Vergaderdatum	30 mei 2018
Agendapunt	4
Verzoek	
Het algemeen bestuur wordt gevraagd zich, naar aanleiding van de discussie in de bestuursconferentie van 30 mei 2018, een mening te vormen over een set van bestuurlijke keuzen als onderdeel van het proces 'vaststellen Brandrisicoprofiel en Dekkingsplan'. De definitieve bestuurlijke besluitvorming van het Brandrisicoprofiel en Dekkingsplan (3.0) volgt na uitwerking van de bestuurlijke richting.	

Inleiding

In 2012 is het huidige Brandrisicoprofiel en in 2013 het Dekkingsplan 2.0 bestuurlijk vastgesteld. Deze bestuurlijke documenten zijn, als onderdeel van de incidentbestrijdingsorganisatie brandweer binnen Gooi en Vechtstreek, toe aan revisie. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft hier ook op aangedrongen in het regiobeeld, als onderdeel van de landelijke rapportage die zij, naar wij hopen, binnenkort uit zullen brengen.

Vooruitlopend op het Brandrisicoprofiel en het Dekkingsplan 2.0 is in samenspraak met de werkvloer een belangrijke basis gelegd voor een nieuwe operationele organisatie voor de incidentbestrijdingsorganisatie door Brandweer Gooi en Vechtstreek. Aanleiding hiervan is de bezettingsproblematiek bij veel vrijwillige posten gedurende de doordeweekse dag situatie. Verder werd ook in toenemende mate roosterproblematiek ervaren bij het 24/7 gekazerneerd bemensen van de TS2's door middel van dagdienstpersoneel, 24 uurspersoneel en vrijwilligers.

Het proces dat is doorlopen met de medewerkers van de afgelopen jaren ziet er – kort en bondig – als volgt uit:

Q4 2015	Start voorbereiding proeven
2016	Uitvoering proeven en verzamelen input werkvloer
2017	Jaar van ontwerp organisatorische elementen brandweezorg in nauwe samenspraak met werkvloer
Q1 2018	Start uitwerking Brandrisicoprofiel en Dekkingsplan
30 mei	Meningsvorming bestuurlijke kaders Brandrisicoprofiel en Dekkingsplan

Gedurende bovengenoemd proces is een set van uitgangspunten geformuleerd die leidend zijn geweest bij de uitwerking van de nieuwe operationele organisatie. Op basis van deze uitgangspunten kan personeel en materiaal geplaatst worden waar dit voor de incidentbestrijding van belang is. Dit alles wordt georganiseerd vanuit een systeem dat, qua organisatie, in belangrijke mate gericht is op het inrichtingsprincipe van de huidige vrijwillige bezetting op posten, aangevuld met beroepskrachten waar dit noodzakelijk is.

De bestuurlijke borging van de operationele brandweezorg vindt, overeenkomstig het bepaalde in de Wet veiligheidsregio's plaats met de vaststelling van een (herzien) Brandrisicoprofiel en daarop gebaseerd Dekkingsplan. De komende maanden zal dit proces ambtelijk verder voorbereid en afgerond worden.

Om de uitwerking van het Brandrisicoprofiel en het Dekkingsplan inhoudelijk uit kunnen werken is het van belang om, op basis van diverse (landelijke) ontwikkelingen / opties, bestuurlijke richting te krijgen.

Het gaat hierbij om ontwikkelingen / opties zoals:

- **Gebiedsgerichte opkomsttijden op basis van Rapport RemBrand:**
Een door het Veiligheidsberaad omarmde alternatieve opzet voor de in het Besluit veiligheidsregio's vastgestelde normtijden voor verschillende gebruiksfuncties. Een opzet die meer recht zal gaan doen aan realistisch haalbare normtijden in relatie tot te leveren kwaliteit van brandweezorg. Dat betekent: van objectgerichte normtijden naar gebiedsgerichte normtijden. Definitieve besluitvorming over het onderwerp gebiedsgerichte opkomsttijden heeft nog niet plaats gevonden. Het streven is om dit in de derde tranche van de Wet op de veiligheidsregio's (Wvr) te borgen.
- **Uitruk op Maat:**
Een eveneens door het Veiligheidsberaad vastgestelde en landelijk gedragen kader op incidentbestrijding. De omvang en het uitbreidingsrisico van een incident bepalen hierbij de inzet ("gedifferentieerd uitrukken"). Dat betekent: het incident bepaalt de benodigde slagkracht (Dus; het benodigde voertuig voor het aangegeven incident en niet meer standaard meerdere voertuigen) in plaats van standaard een brandweerauto met 6 brandweermensen.
- **Brandveilig Leven in relatie tot risicobeheersmaatregelen**
Risicobeheersmaatregelen die zich richten op de burger zelf en minder op het nemen van fysieke maatregelen als motivatie voor objecten en gebieden waar de opkomsttijden niet gehaald kunnen worden. Een ontwikkeling in Brandveilig Leven ontwikkelingen richten zich meer op gebieden / wijken door inzet van bijvoorbeeld een wijkbrandweerman of versterken van de lokale betrokkenheid van de lokale brandweerpost.
- **Inrichting van bestuurlijke prestatieverantwoording conform de Wvr.**
De bestuurlijke verantwoording richting het lokaal bestuur vindt nu alleen plaats op basis van opkomsttijden. In de aanbevelingen van Inspectie J&V wordt tevens aangegeven dat rendement van de bestrijding van een incident ook onderdeel is van de totale prestatie. Ook binnen het proces rond project RemBrand wordt gesproken over 'kwaliteit meten' in relatie tot bestuurlijk verantwoorden. Hiermee kan gesteld worden dat bestuurlijke verantwoording van operationeel optreden leidt tot de optelsom: tijd+rendement = kwaliteit.

In bijgevoegde notitie worden alle hiervoor genoemde ontwikkelingen / opties nader toegelicht.

Probleem

Op basis van de eerder genoemde ontwikkelingen/toepassingen is het voor zowel het Brandrisicoprofiel als het Dekkingsplan noodzakelijk een aantal bestuurlijke afwegingen te maken. Zonder de bestuurlijke afwegingen is het niet mogelijk om invulling te geven aan de inhoud van het Brandrisicoprofiel en het Dekkingsplan. Dit heeft alles te maken met de bestuurlijke verantwoordelijkheid rond de genoemde onderwerpen. Afwegingen die niet zomaar door de organisatie zelf gemaakt mogen worden.

Oplossingsrichtingen

Op de bestuursconferentie van 30 mei wordt over de volgende ontwikkelingen en bijbehorende oplossingsrichtingen/opties van gedachten gewisseld en wordt bestuurlijk richting gevraagd:

- Toepassing gebiedsgerichte opkomsttijden op basis van Rapport *RemBrand*: bestuurlijk afwijken van normtijden van verschillende gebruiksfuncties uit het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) op basis van een alternatief systeem.
- Toepassing *Uitruk op Maat*: bestuurlijk afwijken van het alarmeren van een basisbrandweereenheid voor alle incidenten.
- Toepassing Brandveilig Leven: bestuurlijk afwijken van opkomsttijden i.r.t. risico objecten in het brandrisicoprofiel.

- Wijze van bestuurlijke rapportage over prestatiegegevens repressieve organisatie, welke behoefte heeft het bestuur hierin?

Ontwikkeling 1: Toepassing RemBrand

Gebiedsgerichte opkomsttijden op basis van Rapport RemBrand is een landelijke ontwikkeling – in opdracht van en omarmd door het Veiligheidsberaad – die een verschuiving beoogt van normen voor objectgerichte opkomsttijden naar normen voor gebiedsgerichte opkomsttijden. Binnen Brandweer Nederland zijn diverse regio's al bezig met de voorbereiding voor implementatie van RemBrand binnen hun Brandrisicoprofiel.

Niet meer een norm vaststellen per object, maar een norm vaststellen op basis van het overwegende karakter van bebouwing van een gebied.

Voordeel 1:

Toepassing van gebiedsgerichte opkomsttijden leidt naar verwachting tot hogere dekkingsprestaties.

Voordeel 2:

Een Brandrisicoprofiel, gebaseerd op gebiedsgerichte opkomsttijden is duurzamer. Kleine veranderingen in risico-objecten zullen minder impact hebben op de gebiedsgerichte inzet.

Nadeel 1:

De streefnormen zijn voor de gebiedsgerichte opkomsttijden minder strak dan voor objectgerichte opkomsttijden. Klakkeloos overnemen van deze tijden zou theoretisch kunnen zorgen voor hogere opkomsttijden terwijl het dekkingspercentage toeneemt (hogere opkomst = lagere kwaliteit?). Een hoge dekkingsprestatie zegt niets over de kwaliteit van brandweezorg, het zorgt voor vals beeld van kwaliteit als alleen cijfers leidend zijn. Het eerder genoemde onderdeel 'rendement' bij incidentbestrijding is daarmee een belangrijk deelaspect geworden

Nadeel 2:

Onverkort overnemen van het systeem van gebiedsgerichte opkomsttijden lijkt nog niet mogelijk aangezien deze werkwijze nog niet wettelijk verankerd is. De bedoeling is om deze wijziging mee te nemen in de 3^e tranche wijziging Wvr. Door, naast de huidige systematiek van opstellen van een Brandrisicoprofiel, ook al een 'doorkijk' te maken naar het systeem van gebiedsgerichte opkomsttijden wordt tijdig geanticipeerd op wetswijziging.

Ontwikkeling 2: Toepassing Uitruk op Maat

Bestuurlijk afwijken (Bvr, art. 3.1.5) op de bezetting van een basisbrandweereenheid voor alle incidenten is mogelijk. De bijbehorende vraag die hierbij past is; 'voor welk incident, is wat voor een slagkracht en potentieel in eerste aanleg nodig?'

Met toepassing van het principe van Uitruk op Maat hoeft niet meer voor alle incidenttypen een volledige basisbrandweereenheid gealarmeerd te worden, maar kan afhankelijk van de incidentmelding worden volstaan met een beperktere inzet. In aansluiting op de omschrijving in de wet zal ook in het nieuwe Dekkingsplan bij maatgevende incidenten een volwaardige (samengestelde) basisbrandweereenheid ter plaatse te komen.

Voordeel 1:

Efficiëntere inzet van personeel en materieel, geen overdaad meer ter plaatse wat ten goede komt aan de restdekking.

Voordeel 2:

Dekkingsprestaties worden positief beïnvloed omdat besloten wordt dat voor een aantal meldingen een op zichzelf staand voertuig met beperkte bezetting te alarmeren.

Voordeel 3:

Met inzet van uitruk op maat worden in voorkomende gevallen minder vrijwilligers belast met noodzaak tot opkomst. Dit kan verlagend werken voor belasting van vrijwillig personeel. Daarnaast kan het ook bijdragen aan de continuïteit van brandweezorg in verband met het gegeven dat op de doordeweekse dagen er sprake is van toenemende schaarste.

Nadeel 1:

Brandweer Gooi en Vechtstreek is landelijk koploper op waar het gaat om variabele voertuigbezetting. Dit heeft vaker geleid tot verschil van mening en bestuurlijke discussie met de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV). Bekend is dat niet bij 100% van de medewerkers draagvlak is voor het systeem van Uitruk op Maat. In dat kader is het belangrijk dat de werkvloer gedurende het gehele proces betrokken is geweest. Alle werkgroepen hebben het systeem van Uitruk op Maat onderschreven. Het is van belang dat Uitruk op Maat gedragen wordt door diegenen die uiteindelijk met het systeem moeten werken en dat dit afgestemd is afgestemd met de OR in verband met veiligheid en gezondheid.

Ontwikkeling 3: Toepassing Brandveilig Leven

Bestuurlijk afwijken (Bvr, art. 3.1.5) op de vastgestelde normtijden is mogelijk. Daar waar het niet mogelijk is om te voldoen aan de norm kunnen risicobeheersmaatregelen worden getroffen. De vraag hierbij is hierbij: 'welk pakket van maatregelen is kan worden ingezet voor het afwijken van normtijden?'

Met inzet van meer wijkgerichte maatregelen (in aansluiting op gebiedsgerichte opkomsttijden) naast de al toegepaste maatregelen op het gebied van Brandveilig Leven wordt het mogelijk om aspecten van brandveiligheid en zelfredzaamheid binnen woongebieden te versterken. Een dergelijke ontwikkeling past goed in de al lopende ontwikkelingen binnen risicobeheersing.

Voordeel 1:

Met buurt- en wijkgerichte maatregelen naast de al bekende wordt een breder bereik gerealiseerd op het vlak van risicobewustzijn en zelfredzaamheid.

Voordeel 2:

Dergelijke maatregelen kunnen heel goed vanuit de lokale posten en (wijk)brandweermensen worden uitgevoerd..

Voordeel 3:

Brandveiligheid en risicobewustzijn krijgt meer een buurt- en wijkgericht gezicht.

Nadeel 1:

Een dergelijke aanpak vraagt om planmatige inzet waar capaciteit voor ingezet moet worden. Inzet van vrijwilligers is hierin een belangrijk element. Op dit moment is nog niet voldoende inzichtelijk of er binnen de posten voldoende draagvlak is voor dit onderwerp. Wel is duidelijk dat, wanneer dit de buurt, wijk of kern rond de eigen posten betreft, draagvlak sneller aanwezig is.

Ontwikkeling 4: Wijze van rapporteren van opkomsttijden

Van oudsher wordt brandweezorg in Nederland gemeten door middel van opkomsttijden van een tank-autospuiter met zes brandweermensen (bij een maatgevend incident). Het uitrukken met een samengestelde eenheid, of kleinere eenheden biedt operationeel veel voordelen, maar maakt registratie en rapportage lastig. Het is daarom van belang om de prestaties te rapporteren op basis van een samenstel van onderdelen:

% eerste aankomende voertuig binnen geldende norm

% 2^e aankomend voertuig binnen 5 minuten (indien van toepassing)

% 2^e aankomend voertuig binnen geldende norm

Rendement (kwalitatieve bijdrage) van eerste voertuig (naar aanleiding van rapport Inspectie J&V).

= Prestatie

Voordeel 1:

Een transparantere wijze van rapporteren richting bestuur en gemeenten. Daarnaast wordt het mogelijk, door een concretere vorm van prestatie verantwoord, om richting burgers en maatschappij te communiceren over de kwaliteit van brandweezorg.

Voordeel 2:

In combinatie met Uitruk op Maat biedt dit (ook zonder RemBrand) kans op versterking van dekkingsprestaties doordat een aanzienlijk aantal van alle incidenten kan worden afgehandeld met een TS2 of TS-FLEX en er dus niet op een tweede voertuig hoeft te worden gewacht (en gerapporteerd).

Overall-overzicht vragen aan algemeen bestuur

RemBrand:

- Vindt het bestuur de ontwikkeling van gebiedsgerichte opkomsttijden van dusdanig belang dat dit al, vooruitlopend op wetgeving, meegenomen dient te worden in de uitwerking van het Brandrisicoprofiel?
- Binnen het Brandrisicoprofiel zal, daar waar sprake is van normoverschrijding, bestuurlijk gemotiveerd afgeweken gaan worden. Hiertoe dienen risicobeheersingsmaatregelen tegenover gesteld te worden. Vindt het bestuur het acceptabel dat, in de uitwerking van risicobeheersingsmaatregelen, in belangrijke mate de gebiedsgerichte aanpak van Brandveilig Leven (ter versterking van zelfredzaamheid en brandveiligheid in de wijk) wordt opgenomen? Hiermee ook ruimte biedend aan de maatschappelijk sterke brandweerpost en / of wijkbrandweerman als voorbeeld.

Uitruk op Maat:

- Uitruk op Maat stelt het incident voorop. Dit betekent dat er niet meer standaard van een tank-autospuit met 6 brandweermensen hoeft te worden uitgegaan bij alarmering. Is het bestuur van mening dat dit principe past bij de huidige ontwikkelingen in de maatschappij, waarbij effectiviteit en maatwerk steeds meer uitgangspunt zijn? (aan de hand van voorbeelden zal op 30 mei hier meer inzicht in worden gegeven)
- Kan het bestuur zich vinden in het gegeven dat Uitruk op Maat een uitgangspunt zal zijn in het nieuwe Dekkingsplan?

Brandveilig Leven:

- Brandveilig Leven gaat uit van het versterken van zelfredzaamheid, brandveiligheid en risicobewustzijn. In een proef met de wijkbrandweerman zijn al goede ervaringen opgedaan in de wijkgerichte aanpak hiervan. Is het bestuur van mening dat het principe van wijkgerichte aanpak een goed instrument is als onderdeel van het bestuurlijk gemotiveerd afwijken bij normtijden?
- Kan het bestuur zich vinden in het gegeven dat Brandveilig Leven binnen wijken en buurten bijdraagt aan de versterking van zelfredzaamheid, brandveiligheid en risicobewustzijn met brede inzet van de lokale posten en (wijk)brandweermensen?

Dekkingsplan

- De doelstelling van het nieuwe Dekkingsplan is dat dit Dekkingsplan een dynamisch karakter dient te krijgen. Hiermee wordt bedoeld: slagkracht waar het kan, continuïteit waar het moet. Dit kan betekenen dat, binnen de kaders van het vastgestelde Dekkingsplan, er verplaatsing van materieel noodzakelijk geacht wordt op basis van rapportages en prestaties zonder dat dit leidt tot hernieuwde besluitvorming. Onderschrijft het bestuur deze vorm van een dynamisch Dekkingsplan? Indien dit zo is, welke kaders dienen hierbij gehanteerd te worden?

Bestuurlijke verantwoording

- Momenteel vindt prestatieverantwoording alleen plaats middels presentatie van opkomstcijfers. Dit is, zo is de algemene mening binnen gemeenteraden, een niet altijd duidelijke vorm. Vindt het bestuur het wenselijk, ofwel noodzakelijk, dat er een set van bestuurlijke prestatie indicatoren wordt opgesteld die leiden tot een transparantere vorm van bestuurlijk verantwoorden (een en ander in aansluiting op de rapportage van Inspectie Justitie en Veiligheid)?

Vervolg

Met dit voorstel is een start gemaakt met de bestuurlijke besluitvorming rond de operationele brandweezorg binnen Gooi en Vechtstreek. Dit stuk en de bijbehorende notitie dienen als basis voor de toelichting, inclusief discussie tijdens de bestuursconferentie van 30 mei. Het vervolgproces voor bestuurlijke besluitvorming wordt als volgt gezien:

14 mei	Dagelijks bestuur (memo)
30 mei	Bestuursconferentie (memo, meningsvorming)
Daags na 30 mei	RIB

18 juni	Dagelijks bestuur (Brandrisicoprofiel)
4 juli	Algemeen bestuur (Brandrisicoprofiel, besluitvorming)
Daags na 4 juli	RIB
17 september	Dagelijks bestuur (Dekkingsplan)
september	Werkgroep gemeenteraadsleden
3 oktober	Algemeen bestuur (Dekkingsplan, besluitvorming)
Daags na 3 okt.	RIB

De rol van de raad bij het dekkingsplan zal nog nader worden uitgewerkt.

Na afloop van de bestuursconferentie zal, zoals ook in het planoverzicht wordt aangegeven, een raad-informatiebrief (RIB) worden opgesteld. Deze RIB zal tot doel hebben (nieuwe) raadsleden te informeren over het proces dat loopt rond de opstelling en vaststelling van het brandrisicoprofiel en dekkingsplan 3.0.