

1. Samenvatting voorstel

Op grond van artikel 14 van de Wet Veiligheidsregio's moet het bestuur van de Veiligheidsregio vierjaarlijks een dekkingsplan vaststellen. Het nieuwe dekkingsplan is opgesteld volgens de Handreiking "Landelijke uniforme systematiek voor dekkingsplannen". Doordat het landelijke project ten gevolge van COVID-19 vertraging heeft opgelopen is het oude dekkingsplan tot tweemaal toe verlengd. Inmiddels is het nieuwe plan echter gereed en zijn er, voorafgaand aan de agendering in het AB, gesprekken gehouden met de burgemeesters van de 18 gemeenten binnen de VRHM.

Het proces om te komen tot een nieuw dekkingsplan via de gebiedsgerichte aanpak heeft niet alleen geleid tot een volgend plan maar tevens tot een negental aanbevelingen. Deze aanbeveling hebben enerzijds betrekking op de doorontwikkeling van het plan zelf maar aanvullend daarop zijn er ook andere waardevolle constatering gedaan. En hoewel deze formeel los van het dekkingsplan staan lijkt het zinvol deze wel te benoemen en waar mogelijk te adresseren.

2. Algemeen

Onderwerp:	Dekkingsplan 2022 – 2025	Opgesteld door:	Klaas de Jong, Brandweezorg/PPO
		Afgestemd met:	S&B en PPO
Voorstel t.b.v. vergadering:	Algemeen Bestuur	Datum	23 juni 2022
Agendapunt:	12.	Bijlage(n):	1
Portefeuille:	C. Visser (DB) H. Zuidijk (VD)	Status:	Besluitvormend
Vervolgtraject besluitvorming:	N.v.t.	Datum:	N.v.t.

3. Besluit

Het Algemeen Bestuur:

1. besluit in te stemmen met het Dekkingsplan Brandweer Hollands Midden 2022 – 2025;
2. heeft kennis genomen van de aanbevelingen.

4. Toelichting op het besluit

Het proces om te komen tot een nieuw dekkingsplan volgens de landelijke uniforme systematiek van handreiking was een taai proces. Ten eerste heeft corona de doorlooptijd van het project getraineerd maar ook het proces zelf kende veel uitdagingen. Het was soms een zoektocht naar de juiste weg. Hoewel dit te verwachten is bij een pilot is er binnen het landelijke project met enige regelmaat bijgestuurd, gesproken over zowel opdracht als scope. Daarnaast zijn de belangen van de regio's, het Ministerie, de Inspectie van J&V en de Vakvereniging voor Brandweervrijwilligers niet altijd dezelfde.

Desondanks ligt er nu een mooi product waar de VRHM mee verder kan. Tijdens dit proces zijn er echter ook lessen geleerd. Deze komen terug in de vorm van negen aanbevelingen. In samengevatte vorm zijn het de volgende:

Aanbeveling 1:

Het dekkingsplan is een weergave van de repressieve prestatie die door de brandweer wordt geleverd. Hierbij is het van belang om op te merken dat repressie slechts één van de interventie mogelijkheden is. De brandveiligheidsketen bestaat uit proactie, preventie, preparatie, repressie, nazorg. Wanneer er naar deze keten van brandveiligheid wordt gekeken ontstaat de behoefte aan een brandweerrisicoprofiel. Het brandweerrisicoprofiel beschrijft de bedreigingen die de brandweer binnen het verzorgingsgebied kan tegenkomen. Bij het duiden van deze bedreigingen is de repressieve prestatie slechts een onderdeel van het totale risicobeeld. De data die verzameld wordt met betrekking tot het dekkingsplan kan gebruikt worden voor een brandweerrisicoprofiel. De komst van het nieuwe dekkingsplan heeft momentum gecreëerd om te starten met het opstellen van een brandweerrisicoprofiel. Een eerste versie wordt eind 2022 verwacht.

Aanbeveling 2:

In 2021 heeft het bestuur ingestemd met de invoering van TS-flex. De inzet van TS-flex houdt in dat vrijwillige kazernes de mogelijkheid hebben om bij kleine incidenten met vier of vijf in plaats van zes brandweermensen op een tankautospuut uit te rukken. Het voordeel hiervan is dat kazernes minder snel buiten dienst hoeven en dus voor kleine incidenten de paraatheid vergroot wordt en de burger sneller geholpen is. Met de invoering van TS-flex kan een vrijwillige kazerne nog steeds volledig buitendienst staan, maar is er ook een variant waarbij de kazerne niet met een volledige bezetting van zes kan uitrukken maar voor kleine incidenten wel in dienst kan blijven omdat ze met vier of vijf brandweermensen kunnen uitrukken. Het nieuwe dekkingsplan geeft de mogelijkheid om de gevolgen van de accurate paraatheid op de dekking inzichtelijk te maken. Op basis van dat inzicht kan er gekozen worden om bijvoorbeeld mensen of materieel te herpositioneren om de dekking te borgen. Wanneer we data met betrekking tot paraatheid van kazernes en inzet van TS-flex verzamelen kan deze meegenomen worden in operationele besluitvorming ten behoeve van het borgen van de dekking. Om hier uitvoering aan te geven is er actuele informatie over de paraatheid nodig. Daarnaast moet belegd worden hoe besluitvorming op basis van deze informatie plaats vindt. Momenteel wordt onderzocht of en hoe deze besluitvorming belegd kan worden bij de HIN/HON functionaris. De HIN/HON functionaris monitort de paraatheid van de kazernes en draagt onder meer zorg voor de restdekking. Daarnaast zal meer en nieuwe data verzameld moeten worden ten aanzien van de paraatheid. Hier ligt een afhankelijkheid met het informatiegestuurd werken (het BI project), een prioritering volgt later dit jaar.

Aanbeveling 3 en 4:

In het dekkingsplan wordt de verwachte dekking voor de factoren Snelheid, Capaciteit, Paraatheid en Werkdruk beschreven. Bij capaciteit gaat het om slagkracht en de inzet bij grote en langdurige inzetten. Met slagkracht bedoelen we het vermogen om bij opschaling snel meerdere eenheden tot een maximum van drie tankautosputen ter plaatse te krijgen. Grotere incidenten vragen om extra capaciteit. Wanneer een kazerne bij een groot incident is ingezet zijn ze niet beschikbaar voor andere incidenten. Dit heeft een relatie met gelijktijdigheid en werkdruk met als verschil dat door de omvang van het incident de naburige kazerne veelal bij hetzelfde grote incident aanwezig is. Daardoor kunnen zij niet als achtervanger optreden bij eventuele gelijktijdigheid. Dit wordt versterkt doordat grote incidenten veelal langer duren. Hoe langer een kazerne niet beschikbaar is hoe groter de kans op een ander incident in hetzelfde gebied.

Het nieuwe dekkingsplan geeft gecombineerd met een actueel overzicht van de paraatheid de kans om de dekking beter te borgen. Zeker wanneer de hierboven beschreven elementen van slagkracht en restdekking meegenomen worden.

Om hier uitvoering aan te geven zijn reeds twee stappen gezet. De eerste is onderzoeken hoe we op basis van de systematiek van gebiedsgebonden opkomsttijden meer en nieuwe data verzamelen over

de praktijk. Deze stap is sterk verbonden met het verder vormgeven van de stap naar meer informatiegestuurd werken (BI-project). De tweede is het introduceren van de HIN/HON functionaris. De HIN/HON functionaris monitort de paraatheid van de kazernes en draagt onder meer zorg voor de restdekking. Met restdekking bedoelen we of er voldoende dekking is wanneer veel mensen en materieel zijn ingezet bijvoorbeeld bij een groot incident of wanneer er sprake is van gelijktijdige incidenten.

Aanbeveling 5:

De Brandweer Hollands Midden heeft een aantal taken, namelijk, Incidentbestrijding gevaarlijke stoffen (IBGS), Waterongevallen (WO), Technische Hulpverlening (THV) en Brand. Het huidige dekkingsplan heeft alleen betrekking op het taakveld brand. De verwachting is dat het landelijk project Gebiedsgerichte opkomsttijden zich zal verbreden tot de andere taakvelden. Vooruitlopend daarop is een uitbreiding van het dekkingsplan naar de andere drie andere wenselijk.

In Hollands Midden is reeds afgesproken dat het huidige dekkingsplan de komende jaren modulair wordt door ontwikkeld op basis van de andere taakvelden. Hiermee vergroten we het inzicht in de dekking die geleverd wordt en de gehele prestatie van de brandweer.

Aanbeveling 6:

Het dekkingsplan is gebiedsgericht. Dit wil zeggen dat er naar de prestatie in een gebied wordt gekeken. Er wordt echter één uitzondering gemaakt, namelijk voor zogenaamde aandachtobjecten. Dit zijn gebouwen voor slapende niet zelfredzame personen, portiekwoningen en woongebouwen hoger dan 20 meter die een opkomsttijd van meer dan tien minuten hebben.

Bij het opleveren van het dekkingsplan is een ook een overzicht van de aandachtobjecten binnen Hollands Midden geleverd. Het is van belang dat de brandweer, de organisaties die gehuisvest zijn in deze objecten en gemeentes samenwerken ten behoeve van de brandveiligheid van deze objecten. Ten aanzien van objecten met een zorgfunctie is reeds een programma gestart om de brandveiligheid te vergroten. Voor hoogbouw, portiekwoningen en woonbouw hoger dan 20 meter de Veiligheidsregio aan een plan van aanpak, deze wordt in het najaar verwacht. In dit plan wordt rekening gehouden met een prioritering aan de hand van de opkomsttijden in overeenstemming met het nieuwe dekkingsplan.

Aanbeveling 7:

Het nieuwe dekkingsplan is gebaseerd op gebiedsgebonden in plaats van objectgebonden opkomsttijden. Dit wil zeggen dat de regio is opgedeeld in buurten (conform CBS-norm). Vervolgens krijgt elke buurt een categorisering (1, 2 of 3) gebaseerd op het overheersende karakter van de buurt. Hiermee wordt bedoeld dat het type bebouwing wat het meest voorkomt in de buurt de categorie bepaald. Voor elke categorie is een tijdsnorm voor de opkomsttijd bepaald. De tijdsnorm is een bandbreedte, met een maximaal aantal minuten waarbinnen de brandweer aanwezig moet zijn. Deze nieuwe benadering zorgt voor een vergelijkbaar en transparant dekkingsplan wat recht doet aan de repressieve prestaties op straat. Het is van belang om ons te realiseren dat gebiedsontwikkeling ook invloed heeft op de dekking. Bijvoorbeeld, een buurt kan veranderen van een categorie 3 naar 2 door de bouw van een nieuwe woonwijk. Het kan zijn dat de opkomsttijd door het veranderen van de categorie niet meer binnen de bandbreedte valt die hoort bij de nieuwe categorie. Het is daarom van belang dat de Veiligheidsregio in een vroegtijdig stadium betrokken is bij gebiedsontwikkelingen zodat de effecten op de dekking meegenomen worden in de besluitvorming. De ontwikkeling van objectgebonden naar gebiedsgebonden wordt door de Veiligheidsregio meegenomen in de advisering richting gemeenten en partners. Echter is het ook van belang dat gemeente de Veiligheidsregio actief betrekken in een vroeg stadium van gebiedsontwikkeling zodat eventuele effecten op de dekking inzichtelijk worden gemaakt.

Aanbeveling 8:

Met de komst van het nieuwe dekkingsplan ontstaat er behoefde aan het verzamelen van nieuwe data ten behoeve van monitoring en verantwoording van de opkomsttijden ten opzichte van het dekkingsplan. De veiligheidsregio Hollands Midden heeft in het Regionaal Beleidsplan 2020-2023 opgenomen om meer informatie gestuurd te werken. Momenteel wordt middels het project Business Intelligence (BI) hier concreet invulling aangegeven. De aandacht gaat hierbij uit naar centrale data verwerking en opslag, op basis waarvan informatieproducten (dashboards) gemaakt worden die de organisatie helpen bij verantwoorden en sturen. Gezien de overeenkomst in doelstelling is het zeer wenselijk wanneer het verzamelen van data en verantwoording hierover met betrekking tot het dekkingsplan aansluit bij de ontwikkelingen rondom informatiegestuurd werken van het BI project. Het bestuur zal op basis van het nieuwe dekkingsplan geïnformeerd worden over de gepresteerde opkomsttijden. Een eerste dashboard met de prestatie ten opzichte van de geprognoseerde opkomsttijden is reeds gemaakt. Het streven is om komend jaar dit dashboard verder uit te werken zodat deze als verantwoordingsinstrument gebruikt kan worden voor het bestuur.

Aanbeveling 9:

Brandveiligheid is van ons allemaal. Er zijn vele actoren die brandveiligheid beïnvloeden. Denk aan brandveilig meubilair, gebouwen met een brandveilig ontwerp of goede vluchtwegen. Het is dus van belang dat we ons beseffen dat brandveiligheid veel meer is dan alleen de opkomsttijden van de brandweer. De brandveiligheidsketen bestaat uit proactie, preventie, preparatie, repressie, nazorg. Een grote bijdrage aan brandveiligheid zit in de proactie- preventiefase. Het is daarom van belang dat we de activiteiten en projecten die op dit thema worden uitgevoerd continueren. Bovendien kunnen inzichten met betrekking tot de dekking meegenomen worden in het uitvoeren en prioriteren van deze projecten en activiteiten.

Het project Brandveilig Leven is een goed voorbeeld van de inzet die reeds door de Veiligheidsregio Hollands Midden wordt gedaan aan de risicobeheersing kant. Op het gebied van risicogericht toezicht loopt het project Geen Nood bij Brand. Het nieuwe dekkingsplan geeft inzicht in de verwachte opkomsttijden voor gebieden. Deze gebiedsgebonden benadering zal ook worden ingezet bij initiatieven rondom de thema's.

5. Kader

De pilot GGO en het daaruit volgende dekkingsplan staan niet op zichzelf. In 2018 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid een onderzoek gedaan naar de repressieve brandweezorg. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Inspectie een tweetal aanbevelingen gedaan. De eerste hiervan had betrekking op het verbeteren van de informatievoorziening omtrent opkomsttijden. Hierbij ging het specifiek om de aansluiting tussen vastgestelde en gerealiseerde opkomsttijden. In het antwoord wat destijds is gegeven heeft de VRHM laten weten dat dit inderdaad een ontwikkelpunt betreft en dat dit onderdeel uitmaakt van zowel het Regionaal Beleidsplan als het nieuw op te stellen dekkingsplan.

Met de oplevering van dit nieuwe dekkingsplan voldoet VRHM aan haar verplichting voor wat betreft het verbeteren van de informatievoorziening over opkomsttijden. Daarnaast zijn we nu in staat om de tijden zoals verwoord in het dekkingsplan constant te monitoren. Daarmee kunnen vastgestelde en gerealiseerd tijden worden vergeleken. Dit laatste maakt geen onderdeel uit van het dekkingsplan zelf maar wel van de bijbehorende verantwoording.

6. Consequenties

Met het vaststellen van het dekkingsplan voldoet het bestuur aan haar wettelijke verplichting.

7. Aandachtspunten / risico's

Het wettelijk kader waarop de methodiek achter dit plan is gebaseerd is nog niet vastgesteld. Naar aanleiding van de uitkomsten van de landelijke pilot zal de Minister deze te zijner tijd aanbieden aan de kamer. De regio's die hebben deelgenomen aan de pilot mogen vooruitlopend op deze besluitvorming het nieuwe dekkingsplan al volgens de nieuwe systematiek vaststellen. Gezien de overeenstemming die is bereikt tussen de veiligheidsregio's, Ministerie, Inspectie J&V en VBV is het aannemelijk dat de nieuwe methodiek ook in wetgeving wordt geborgd.

8. Implementatie en communicatie

Het Dekkingsplan Brandweer Hollands Midden 2022-2025 wordt geagendeerd voor de vergadering van het Algemeen Bestuur van 23 juni 2022.

9. Bijlagen

Dekkingsplan Brandweer Hollands Midden 2022-2025

10. Historie besluitvorming

Zowel de deelname aan de landelijke pilot GGO als de verlengingen van het vorige dekkingsplan zijn geagendeerd in het AB.