



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Gebiedsgerichte opkomsttijden brandweer

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Doelstelling	7
2.1	Doelstelling	7
2.2	Centrale onderzoeksvraag	7
2.3	Deelvragen	7
2.4	Samenhang met andere onderzoeken	7
2.5	Afbakening	8
3	Onderzoekopzet	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Operationalisering	9
3.3	Methoden van onderzoek en op te leveren producten	10
4	Communicatie	11
4.1	Communicatie	11
	Bijlagen	
I	Bijlage Afkortingen	12



1

Inleiding

Inleiding

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) schrijft voor dat het bestuur van een veiligheidsregio de voor de brandweer geldende opkomsttijden vastlegt in een beleidsplan (het dekkingsplan brandweer).¹ Het Besluit veiligheidsregio (Bvr) definieert de opkomsttijd als de tijd die verstrijkt tussen de ontvangst van de melding bij de meldkamer brandweer en het ter plaatse komen van de vereiste brandweereenheid.² Om te komen tot vaststelling van de opkomsttijden voor de brandweer beschrijft het Bvr een systeem dat uitgaat van verschillende categorieën gebouwen met daarbij behorende opkomsttijden (5, 6, 8 of 10 minuten). Het richt zich daarbij op de opkomsttijd van de eerste basisbrandweereenheid (TS6). Het bestuur dient daarbij te zorgen voor een sluitende registratie van de gerealiseerde opkomsttijden. Deze vormt de basis voor inzicht in de feitelijke prestaties en kan de basis vormen voor verbetering van de brandweezorg aan de burger. Het bestuur mag voor bepaalde locaties gemotiveerd afwijken, mits geen hogere opkomsttijd wordt vastgesteld dan achttien minuten. Doel van de in het Bvr gestelde eisen is het bereiken van een hoger veiligheidsniveau en waarborgen van uniformiteit bij het leveren van bijstand.³

In 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie de 'Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivatie in dekkingsplannen' vastgesteld om regio's die afwijkende opkomsttijden willen vaststellen tegemoet te komen in de motivering daarvan.⁴ Deze handreiking maakt het mogelijk afwijkende opkomsttijden per gebied vast te stellen mits de 'markante objecten' daarin afzonderlijk worden gezien.⁵

In navolging op het inspectierapport 'Ter plaatse' (2012) brengt de Inspectie het rapport 'Dekkingplannen 2013' uit. Dit rapport biedt vooral inzicht in de mate waarin de veiligheidsregio's hun dekkingsplannen op orde hebben gebracht en in hoeverre de door de minister van JenV ter beschikking gestelde handreiking van 2012 daarbij is gebruikt. Het rapport beveelt onder andere aan dat brandweezorg als geheel beschouwd en gemoderniseerd dient te worden met een evenwichtige

¹ [Wvr](#)

² [Bvr](#)

³ Uit het [rapport 'Inrichting Repressieve brandweezorg'](#), 2018. Inspectie Justitie en Veiligheid.

⁴ Zie bijlage 2, pagina 33 in het [rapport Dekkingplannen 2013](#). Inspectie Justitie en Veiligheid

⁵ De 'Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivatie in dekkingsplannen' geeft aan dat onder 'markante objecten' in ieder geval alle BRZO-bedrijven en de objecten die gebruiksvergunning plichtig zijn, worden verstaan. Het betreft hier geen limitatieve kwalificering.



balans tussen preventieve brandweezorg en repressieve brandweezorg.⁶ Naast snelle opkomsttijden is brandveiligheid voor de burger namelijk van meer factoren afhankelijk, waaronder het voorkomen van brand en het preventief beperken van de effecten.

Vervolgens brengt de Inspectie in 2018 het rapport 'Inrichting Repressieve Brandweezorg' uit waarbij zij in alle veiligheidsregio's de geplande inrichting van de repressieve brandweezorg (dat wat in plannen vastligt) en de feitelijke uitwerking daarvan onderzocht. Daarbij is van zowel de geplande inrichting als de feitelijke uitwerking bepaald in hoeverre deze aan de wet- en regelgeving voldeed. De Inspectie stelt in dit onderzoek vast dat nagenoeg geen enkele veiligheidsregio scherpe en realistische opkomsttijden heeft vastgesteld. Daar waar veiligheidsregio's mogen besluiten tot andere opkomsttijden, haalt slechts één van de 25 veiligheidsregio's de door het bestuur vastgestelde opkomsttijden. De Inspectie stelt dat dit niet bijdraagt aan transparante keuzes van het bestuur op dit onderwerp en het geeft de burger weinig tot geen inzicht in hoe snel de brandweer na alarmering aanwezig kan zijn. Zij beveelt onder andere aan de wijziging van het stelsel over opkomsttijden en voertuigbezetting in het Bvr door te zetten om daarmee te bewerkstelligen dat de doelstellingen van het Besluit veiligheidsregio's worden bereikt. Hier dient de relatie tussen de risico's van de objecten in de regio en de daarvoor benodigde slagkracht van de brandweer bij betrokken te worden. Een van de andere aanbevelingen is het verbeteren van de bestuurlijke informatievoorziening over opkomsttijden, voertuigbezetting en beschikbaarheid van brandweervrijwilligers zodat het algemeen bestuur invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid voor de brandweezorg in de veiligheidsregio en zich daarover op transparante wijze kan verantwoorden.

Handreiking landelijk uniforme systematiek voor dekkingsplannen

Het veiligheidsberaad (VB) wil al enige tijd naar een ander systeem, dat van gebiedsgerichte opkomsttijden. De minister heeft met het VB afgestemd dat hij de veiligheidsregio's de ruimte wil geven om te komen tot een ander systeem van opkomsttijden, mits dat met een uniforme systematiek over alle regio's gebeurt. Hiertoe heeft Brandweer Nederland in 2019 de (concept) 'Handreiking landelijk uniforme systematiek voor dekkingsplannen' (hierna: handreiking) vastgesteld. Die beoogt een landelijk uniforme werkwijze voor de brandweer. Naast een beschrijving van de systematiek in zeven processtappen (afbeelding 1), biedt deze handreiking ook rekenvoorschriften, zodat de regio's op onderdelen vergelijkbaar worden. Door de beschreven systematiek toe te passen, kan de brandweer met het dekkingsplanproces meer recht doen aan de huidige praktijk. Dat doet zij door niet alleen inzicht te geven in de factor snelheid, maar ook in factoren als capaciteit, paraatheid en werkdruk.

⁶ Deze aanbeveling betreft een herhaling uit het Inspectierapport 'Ter plaatse', 2012. Inspectie Justitie en Veiligheid.



Afbeelding 1. 'Dekkings-acht' met zeven processtappen voor het maken van een dekkingsplan
(Bron: Handreiking landelijk uniforme systematiek voor dekkingsplannen. 2019).

Na oplevering van de concept handreiking heeft het VB de minister van Justitie en Veiligheid in april 2019 verzocht om de systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden en de uitwerking ervan te verwerken in het Bvr.⁷ Vooruitlopend op de wijzigingen in de regelgeving is tevens verzocht een afspraak te maken over het implementeren van de systematiek van de gebiedsgerichte opkomsttijden door de veiligheidsregio's. De minister laat daarop in juli 2019 weten dat hij positief tegenover de ontwikkelde systematiek staat. Hij geeft daarbij onder andere aan dat het belangrijk is dat, een gelijkwaardig niveau van brandweezorg kan worden bereikt en de brandveiligheid zo mogelijk verder kan verbeteren.⁸ De minister stemt onder een aantal randvoorwaarden in met het verzoek om de systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden en de uitwerking ervan op te nemen in het Bvr. De randvoorwaarden zijn als volgt beschreven:

⁷ Veiligheidsberaad, kenmerk V006, 9 april 2019.

⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid, kenmerk 2653525, 26 juli 2019.



- Om de goede informatiepositie van de gemeenteraad te borgen, dient deze minimaal jaarlijks over de gerealiseerde brandweezorg (waaronder de opkomsttijden) in de betreffende gemeente te worden geïnformeerd.
- Inwoners, alsmede bedrijven en eigenaren van objecten in het gebied waarin de 18 minuten-norm blijkens het dekkingsplan niet kan worden gehaald, worden hierover actief geïnformeerd. Daarbij worden de redenen van de overschrijding besproken en de te nemen maatregelen om te komen tot een aanvaardbaar niveau van brandweezorg in het gebied bepaald.
- Vanuit het oogpunt van transparante verantwoording over de geleverde brandweezorg dienen de opkomsttijden van alle brandweereenheden te worden geregistreerd. Deze registratie vormt de basis voor het benodigde inzicht in de combinatie taak en slagkracht, wat tevens voor Uitruk op Maat van belang is.
- Ten behoeve van een eenduidige aanpak vraagt de minister om, namens alle 25 besturen van de veiligheidsregio's, een uniforme werkwijze vast te stellen, in de vorm van een procesbeschrijving/handleiding, om te komen tot het opstellen, vaststellen en bijstellen van dekkingsplannen, afstemming met personeelsvertegenwoordigingen, en voor een uniforme registratie van de opkomsttijden.

De minister laat in deze brief tevens weten dat het van belang is om in enkele veiligheidsregio's ervaringen op te doen met de toepassing van de concept handreiking en eventuele aanpassingen te verwerken in het concept.

Aanleiding onderzoek

Een pilot – uitgevoerd in zes regio's – dient uit te wijzen of deze concept handreiking leidt tot uniforme dekkingsplannen en indien nodig tot bijstelling van de handreiking. Voor de pilot heeft zich een groot aantal regio's gemeld bij de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV). De RCDV heeft besloten de regio's Groningen, IJsselland, Flevoland, Amsterdam-Amstelland, Hollands Midden en Zeeland aan te wijzen als pilotregio's. De keuze voor deze regio's is gemaakt op basis van spreiding over het gehele land en de diversiteit aan soorten veiligheidsregio's met specifieke risico's.

Bij een positieve uitkomst van de pilot zal de minister het Bvr aanpassen naar gebiedsgerichte opkomsttijden. Daarbij vindt de minister het belangrijk dat de Inspectie JenV mee kijkt bij deze pilot zodat zij kan toetsen hoe de uitwerking van de nieuwe systematiek in de praktijk plaatsvindt en daarmee inzicht kan krijgen in de toetsbaarheid van de te wijzigen regelgeving over opkomsttijden.

Met het oog op de gewenste wijzigingen in de huidige regelgeving (Bvr) zijn het verzoek van de minister en de aanbevelingen van eerdere rapporten van de Inspectie aanleiding om onderzoek te doen of de handreiking leidt tot volledige, uniforme en navolgbare dekkingsplannen die toetsbaar zijn.



2

Doelstelling

2.1 Doelstelling

Om te bepalen of de handreiking leidt tot toetsbare regelgeving onderzoekt de Inspectie of de bestuurlijk vastgestelde dekkingsplannen van de pilotregio's de processtappen van de handreiking hebben doorlopen en eenduidige normen zijn toegepast.

Hiermee wil de Inspectie bijdragen aan transparante informatievoorziening over de brandweezorg aan besturen en burgers van de veiligheidsregio's.

2.2 Centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

In welke mate leidt de handreiking tot dekkingsplannen die volledig, navolgbaar, uniform en daardoor toetsbaar zijn?

2.3 Deelvragen

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen

1. In welke mate bevat de handreiking eenduidige normen voor de factoren snelheid, capaciteit, paraatheid en werkdruk?
2. Hoe worden de processtappen zoals genoemd in de handreiking doorlopen?
3. Hoe zijn de vastgestelde dekkingsplannen onderbouwd en welke extra maatregelen heeft de veiligheidsregio getroffen wanneer sprake is van afwijkingen in de uitvoering van de processtappen?
4. In welke mate leidt de handreiking tot het gebruik van eenduidige begrippen, normen en maatregelen in de dekkingsplannen?

2.4 Samenhang met andere onderzoeken

Het VB heeft aan de lector Brandweerkunde van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) gevraagd om een evaluatieonderzoek van de pilots uit te voeren. Die evaluatie moet duidelijk maken of de uniforme systematiek werkt en de brandweezorg niet verslechtert. De Brandweeracademie van het IFV voert dit evaluatieonderzoek uit.



Dat maakt dat zowel de Brandweeracademie als de Inspectie de pilot volgen. De Brandweeracademie doet dit vanuit het doel te evalueren en inzicht te krijgen in de verschillen tussen de huidige en de nieuwe methode, de Inspectie vanuit het doel te toetsen of de handreiking toetsbare dekkingsplannen oplevert.

In het voortraject is vastgesteld dat de Brandweeracademie en Inspectie veelal op zoek zijn naar dezelfde data. Er is daarom vanuit een efficiëntie-oogpunt voor gekozen om informatie te delen tussen deze twee partijen. Verzamelde ruwe data, documenten en overige onderzoeksdata (de brondata) worden daarom integraal gedeeld met de betrokken inspecteurs van de Brandweeracademie van het IFV en omgekeerd. Dit is door de Brandweeracademie met de vertegenwoordigers van de pilotregio's afgestemd.

2.5 Afbakening

De Inspectie richt zich in haar onderzoek op de veiligheidsregio's die deelnemen aan de pilot. Deze beschikken binnen de planning van de pilot over zowel een concept dekkingsplan als een bestuurlijk vastgesteld dekkingsplan. De dekkingsplannen omvatten tevens de – tijdens de pilot ontwikkelde – aanpassingen van de handreiking.

De processtappen vijf, zes en zeven van de handreiking betreffen respectievelijk de 'uitvoering bijstellen', 'dekking uitvoeren' en 'uitvoering beoordelen'. Deze processen vragen om daadwerkelijke implementatie in meldkamersystemen, uitvoering in de praktijk en beoordeling in de praktijk. Deze stappen zullen door de pilot fictief worden doorlopen en daarom zal de Inspectie deze processtappen niet meenemen in dit onderzoek.



3

Onderzoeksopzet

3.1 Inleiding

De Inspectie onderzoekt processtap 1 t/m 4 van de handreiking. Daarmee gaat het om een onderzoek naar de planvorming en niet naar de (daadwerkelijke) uitvoering.

3.2 Operationalisering

Om te bepalen of de gehanteerde systematiek leidt tot dekkingsplannen die volledig, navolgbaar, uniform en daardoor toetsbaar zijn gaat de Inspectie als volgt te werk:

Deelvraag 1: In welke mate bevat de handreiking eenduidige normen voor de factoren snelheid, capaciteit, paraatheid en werkdruk?

De Inspectie bekijkt of de normen in de handreiking (en mogelijke aanpassingen hierop, voortkomend uit de pilot) zo zijn omschreven dat duidelijk is voor (onder andere) de Inspectie op basis van welke informatie en afwegingen de normen invulling krijgen in de dekkingsplannen.

Deelvraag 2: Hoe worden de processtappen zoals genoemd in de handreiking doorlopen?

Om te bepalen of de handreiking leidt tot dekkingsplannen die volledig zijn onderzoekt de Inspectie of de processtappen 1 t/m 4 van de handreiking zijn doorlopen en of elke afzonderlijke processtap in zijn geheel is uitgevoerd.

Deelvraag 3: Hoe zijn de vastgestelde dekkingsplannen onderbouwd en welke extra maatregelen heeft de veiligheidsregio getroffen wanneer sprake is van afwijkingen in de uitvoering van de processtappen?

De Inspectie bekijkt of veiligheidsregio's aangeven dat ze afwijken in de uitvoering van de processtappen (dat dus bewust doen), motiveren waarom ze afwijken, welke extra of alternatieve maatregelen zij treffen en, ten slotte, motiveren waarom ze voor deze maatregelen kiezen. Daarnaast bekijkt de Inspectie of er een balans is tussen preventie en repressie.



Deelvraag 4: In welke mate leidt de handreiking tot het gebruik van eenduidige begrippen, normen en maatregelen in de dekkingsplannen?

Om deze deelvraag te beantwoorden onderzoekt de Inspectie of de dekkingsplannen onderling vergelijkbaar zijn en leiden tot uniformiteit.

De Inspectie bekijkt of veiligheidsregio's begrippen, normen en maatregelen gebruiken die zijn voorgeschreven in de handreiking. Wanneer veiligheidsregio's begrippen, normen en maatregelen gebruiken die niet tot de handreiking te herleiden zijn, achterhaalt zij wat de bron van deze begrippen, normen en maatregelen is en of de veiligheidsregio's dezelfde/op dezelfde manier (aanvullende) termen gebruiken.

3.3 Methoden van onderzoek en op te leveren producten

Fase 1

Documentenstudie concept dekkingsplannen

Wanneer er volgens de planning van de pilot zes conceptdekkingsplannen gereed zijn (processtappen 1 t/m 3) beoordeelt de Inspectie of deze dekkingsplannen uniform, navolgbaar, volledig en daardoor toetsbaar zijn. Daarnaast beoordeelt de Inspectie of er sprake is van een balans tussen preventieve en repressieve brandweezorg.

De Inspectie zal de vertegenwoordiger(s) van de pilotregio bevragen wanneer het conceptdekkingsplan daar toe aanleiding geeft.

Verificatie bevindingen

De Inspectie koppelt haar bevindingen terug aan de directbetrokkenen van de pilotregio's (pilotleden), projectleider van de pilot, projectleider evaluatieonderzoek Brandweeracademie en portefeuillehouder RCDV.

Fase 2

Documentenstudie vastgestelde dekkingsplannen en eindrapportage

Wanneer de eerdere concept dekkingsplannen van de pilotregio's bestuurlijk zijn vastgesteld, is daarmee processtap vier volledig doorlopen. Op basis hiervan beoordeelt de Inspectie het resultaat van deze processtap op uniformiteit, navolgbaarheid, volledigheid en toetsbaarheid zoals de Inspectie dat eerder deed met de conceptdekkingsplannen op basis van processtappen 1 t/m 3. Zij betreft hierbij ook of de eerdere terugkoppeling leidt tot verbetering van de kwaliteit van de vastgestelde dekkingsplannen. Tevens kijkt zij naar hoe en in welke mate de afwijkingen tussen de concept- en vastgestelde dekkingsplannen zijn gemotiveerd.

Het totaal van alle bevindingen resulteert in een oordeel van de Inspectie: of de handreiking leidt tot de beoogde uniformiteit, navolgbaarheid en volledigheid van dekkingsplannen, inclusief de beoogde balans tussen preventieve en repressie brandweezorg, op basis waarvan de nieuwe handreiking toetsbaar is. De bevindingen deelt zij met de projectleider van de Brandweeracademie. Op basis van bovenstaande doet de Inspectie aanbevelingen.



4

Communicatie

4.1 Communicatie

Na vaststelling van dit plan van aanpak kondigt de Inspectie haar onderzoek schriftelijk aan bij de 25 veiligheidsregio's, projectleider pilot en projectleider Brandweeracademie. Het DGPenV ontvangt een afschrift van dit plan van aanpak. Ook publiceert de Inspectie het plan van aanpak op haar website.

Volgens het protocol van de werkwijze van de Inspectie wordt de conceptrapportage voor wederhoor voorgelegd aan de eindverantwoordelijke van de pilotregio's, projectleider pilot, projectleider Brandweeracademie en portefeuillehouder RCDV.^{9 10} Na verwerking van de wederhoor volgt de eindrapportage.

De eindrapportage wordt na vaststelling door de IG aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid. Vervolgens biedt de minister de rapportage aan aan de Tweede Kamer. Daarmee is de rapportage openbaar. De Inspectie plaatst haar rapportage vervolgens op haar website. Tevens verspreidt de Inspectie de rapportage (digitaal) onder de 25 veiligheidsregio's, projectleider pilot, projectleider Brandweeracademie en portefeuillehouder RCDV.

⁹ Deze rapportage kan een brief, rapport of andere vorm betreffen.

¹⁰ In afschrift aan Programma Coördinator Incidentbestrijding Brandweer Nederland



I

Bijlage Afkortingen

Bvr	Besluit veiligheidsregio's
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
RCDV	Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's
VB	Veiligheidsberaad
Wvr	Wet veiligheidsregio's



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Maart 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*