



DT

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon

contact@inspectie-jenv.nl

memo

Memo n.a.v. monitoring aanbevelingen duikongeval
Koedijk - rapport 2015

Datum

12 januari 2023

Projectnaam

Account Brandweezorg

Bijlagen

1

Inleiding

In het kader van regulier toezicht heeft de Inspectie – account brandweezorg – in 2022 besloten de stand van zaken rondom waterongevallenbeheersing (hierna: WO) – en specifiek de opvolging van de aanbevelingen met betrekking tot het brandweerduiken in relatie tot het Inspectierapport '*Het duikongeval in Koedijk 4 augustus 2014*' te monitoren.

Deze memo bevat de bevindingen en beschouwingen van de Inspectie die zij uit de gevoerde gesprekken met vier veiligheidsregio's en afgevaardigden van het netwerk WO en uit de door de veiligheidsregio toegestuurde documenten heeft opgedaan. Deze gesprekken zijn gevoerd rondom de thema's robuuste organisatie, veilig werken en vakbekwaamheid. Alle gespreksverslagen zijn voor wederhoor teruggelegd. De Inspectie sluit af met een beschouwing per thema.

Aanleiding

Op 4 augustus 2014 overleed een brandweerder tijdens een inzet in Koedijk (Noord-Holland). De Inspectie heeft samen met de toenmalige Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (nu: de Nederlandse Arbeidsinspectie) het ongeval onderzocht en aanbevelingen gedaan richting VRNHN ter verbetering van (de organisatie van) het brandweerduiken in de regio. Daarnaast heeft de Inspectie alle veiligheidsregio's verzocht hun brandweerduiken kritisch te bezien in het licht van de bevindingen uit haar onderzoek.

De aanbevelingen waren (samengevat) als volgt:

Aan het Algemeen Bestuur van de VRNHN:

- Zorg voor een robuuste organisatie van het brandweerduiken in de VRNHN. Zorg dat taken en verantwoordelijkheden helder zijn belegd en maak één functionaris verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de in de veiligheidsregio werkzame brandweerduikploegen.
- Zorg voor een eenduidige en veilige werkwijze van de duikploegen. Actualiseer de regionale werkinstructie en breng deze zoveel mogelijk in lijn met de landelijke werkinstructie van Brandweer Nederland.

- Maak duidelijk welke taken de brandweerder onder welke voorwaarden mag uitvoeren.

Zorg daarbij dat de veiligheid van de brandweerder voorop staat en maak een gedegen risicoanalyse bij elke inzet. Zorg voor adequate leiding en coördinatie bij de inzet van de duikploegen.

- Zorg voor een adequate oefenorganisatie met voldoende expertise en capaciteit voor het brandweerdijken. Zorg hierbij voor een complete registratie van alle activiteiten en richt een systematiek in om de kwaliteit van zowel het oefenen als de inzet van de brandweerdikers te kunnen volgen.
- Besteed bij voortdurende aandacht aan het veiligheidsbewustzijn, zowel in de organisatie van het brandweerdijken als bij het oefenen en de inzet in de praktijk.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
12 januari 2023

Aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio's en de opvolging hiervan

De Inspectie heeft destijds geen onderzoek gedaan naar de uitvoering van het brandweerdijken in andere veiligheidsregio's. De Inspectie deed wel de oproep om de brandweerdijkstraak in het licht van bovenstaande aanbevelingen nog eens kritisch onder de loep te nemen en – voor zover van toepassing – verbeteringen te realiseren. Het veiligheidsbewustzijn verdiende hierbij nadrukkelijk en bij voortdurende aandacht, dit in het belang van een verantwoorde en veilige uitvoering in de praktijk.

Een jaar later (2015) is alle veiligheidsregio's gevraagd een stand van zaken te geven. De Inspectie was begin 2017 voornemens een herhaalonderzoek naar brandweerdijken te doen, maar heeft om diverse redenen (waaronder de oplevering van een landelijke zelfscan duiken en het rapport 'Tweede orde leren van incidenten bij waterongevallen' van het IFV) daarvan afgezien.

Voor het monitoren van de aanbevelingen van eerdergenoemd rapport heeft de Inspectie in eerste instantie gesproken met de Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord (hierna: VRNHN) en afgevaardigden van het netwerk WO (in deze: de voorzitter van het netwerk en één van de twee portefeuillehouders van de vakraad Incidentbestrijding). Vervolgens zijn in drie veiligheidsregio's (te weten Zuid-Holland Zuid, Amsterdam-Amstelland en Flevoland) gesprekken gevoerd. De keuze voor deze drie regio's is niet het resultaat van een steekproeftrekking geweest. Er is een selectie gemaakt op basis van een recent incident, een waterrijk gebied en een vanwege de reactie op de navraag in 2015.

Bevindingen, beschouwing en aanbeveling(en) per thema

Robuuste organisatie

Aanbeveling rapport 2015:

Zorg voor een robuuste organisatie van het brandweerdijken. Zorg dat taken en verantwoordelijkheden helder zijn belegd en maak één functionaris verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de in de veiligheidsregio werkzame brandweerdijkploegen.

Bevindingen

Alle vier de regio's hebben de afgelopen jaren energie gestoken in hun organisatie rondom het brandweerdijken. Ze geven aan dat het dijen en de organisatie ervan inmiddels duidelijk in de organisatie gepositioneerd zijn.

Hoewel de vier bevroegde regio's het brandweerdijken elk anders inrichten en organiseren, beschikken zij allemaal over een functionaris die zich actief bezighoudt met de in de veiligheidsregio werkzame brandweerdijkploegen. Dat wil niet zeggen dat deze functionaris in alle gevallen direct verantwoordelijk is voor de dagelijkse leiding van deze ploegen. Daar waar dat niet het geval is, wordt met deze functionaris op de inhoud afgestemd.

De vier regio's geven alle aan dat het dijen op voldoende aandacht van het managementteam (MT) kan rekenen en dat het onderwerp dijen dan wel WO binnen het MT is geborgd.¹ Brandweerdijken is, net als brandbestrijding, hulpverlening en incidentbestrijding gevaarlijke stoffen, een taak binnen deze brandweerregio's. Deze taak is en wordt binnen deze regio's niet ter discussie gesteld. Het netwerk WO daarentegen uit zorgen over de betrokkenheid van het management bij WO.

Het netwerk WO bestaat uit een voorzitter en een afvaardiging van de 25 veiligheidsregio's; 25 regionale functionarissen die betrokken zijn bij WO. Het netwerk voert tweemaal overleg. De voorzitter van dit netwerk WO is tevens voorzitter van de kerngroep WO. Deze kerngroep bestaat verder uit zes districtsvoorzitters (conform de overlegstructuur van Brandweer Nederland zijn voor WO de 25 veiligheidsregio's verdeeld in zes districten. Elk district heeft een districtsvoorzitter WO). De kerngroep WO komt een keer per zes weken samen alwaar de laatste ontwikkelingen worden besproken. De voorzitter van de kerngroep / netwerk WO stemt af met de twee portefeuillehouders Incidentbestrijding. De regio's geven aan deze overlegvormen te waarderen, zowel de inrichting ervan als de inhoudelijke kennis en ontwikkeling van het vakgebied.

Deze vier eerdergenoemde regio's voeren, naast landelijk, ook regionaal overleg waarbij de omvang, vorm en/of samenstelling van dit overleg regionaal wordt bepaald. In deze verschillend georganiseerde overlegsoorten zijn directe medewerkers als dijkers, dijkploegleider, dijkinstructeurs, bevelvoerders, evenals coördinerende medewerkers en afdelingen waaronder vakbekwaamheid en ARBO (wisselend) vertegenwoordigd.

Vanuit brandweer Nederland kent WO een samenwerkingsverband met Civiel- en Defensiedijken in de vorm van de Stichting Werken Onder Overdruk. Dit betreft een beheersstichting voor dijkarbeid gerelateerde zaken maar ook wet- en regelgeving.

Beschouwing

- In 2015 constateerde de Inspectie in VRNHN weinig betrokkenheid van het management bij het brandweerdijken. Het netwerk WO geeft nu als een van de verbeterpunten de betrokkenheid van management bij WO aan. Hoewel de vier regio's waarmee is gesproken aangeven dat het management voldoende

¹ WO omvat de taken dijen, oppervlakteredding (OVR) en grijpredding.

betrokken is, vindt de Inspectie het zorgelijk dat er blijkbaar nog steeds regio's kunnen zijn waar de betrokkenheid niet op orde is.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Veilig werken

Aanbeveling rapport 2015:

Zorg voor een eenduidige en veilige werkwijze van de duikploegen. Actualiseer de regionale werkinstructie en breng deze zoveel mogelijk in lijn met de landelijke werkinstructie van Brandweer Nederland. Maak duidelijk welke taken de brandweerdruiker onder welke voorwaarden mag uitvoeren. Zorg daarbij dat de veiligheid van de brandweerdruiker voorop staat en maak een gedegen risicoanalyse bij elke inzet. Zorg voor adequate leiding en coördinatie bij de inzet van de duikploegen. Besteed bij voortdurende aandacht aan het veiligheidsbewustzijn, zowel in de organisatie van het brandweerdruiken als bij het oefenen en de inzet in de praktijk.

Datum

12 januari 2023

Bevindingen

In de landelijke werkinstructie (hierna: WI) zijn de taken van de duikploeg en de verschillende functies van de duikploeg opgenomen. Sinds 2015 is de WI meerdere keren geactualiseerd en verbeterd. De bezochte regio's geven aan deze WI een-op-een te volgen, al dan niet aangevuld met regionale aspecten. De verplichte aspecten als werkplan/Taak Risico Analyse (TRA) en Last Minute Risico Analyse (LMRA) die onderdeel van de WI zijn, worden door de duikploegen toegepast. Het gebruik en de inhoud van deze producten wordt al dan niet door functionarissen uit de regio's gemonitord.

Deze regio's hebben allemaal een 'natte' risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E).² De RI&E's zijn binnen de vier regio's in de laatste periode opnieuw geactualiseerd en hebben geleid tot een verbeterplan.

Het in kaart brengen van de regionale risico's valt onder de werkgeversverantwoordelijkheid van de betreffende veiligheidsregio. Destijds is een landelijke zelfscan ontwikkeld als hulpmiddel/instrument voor het in kaart brengen van die risico's. Het periodiek toepassen van de zelfscan levert een continu proces op waarbij van de vorige scan geleerd wordt. Het is aan de regio om te bepalen of zij dit instrument wil inzetten om die risico's in kaart te brengen of gebruik maakt van andere instrumenten. Een van de regio's geeft aan dat zij deze zelfscan heeft toegepast, overige regio's geven aan hiervoor andere instrumenten te gebruiken. Er zijn verschillende redenen waarom de regio's de landelijke zelfscan niet toepassen: een regio heeft al meer dan voldoende verbeterpunten vanuit andere onderzoeken en/of de RI&E, een andere regio zet andere producten in zoals een regionale zelfscan of risicodialoog. Er is onlangs een nieuwe versie van de landelijke zelfscan ontwikkeld door het netwerk arbeidsveiligheid.

De vier regio's geven aan (vooralnog) met SCUBA te blijven duiken. Overgang naar oppervlakteluchtvoorziening (OLV) is voor deze regio's (nog) geen optie.³

² Bij het ontwikkelen van de RI&E methodiek voor de brandweer is afgesproken dat de grijpredding, dat als taak wordt uitgevoerd door de basis brandweereenheid, onderdeel is van de warme RI&E. Duiken en oppervlakteredding zijn specialistische taken die vallen onder deze natte RI&E. Bron: [20201222-BWNL-Natte-RIE.pdf \(nipv.nl\)](#)

³ OLV is een voorziening die de duiker continu van lucht vanaf de waterkant voorziet.

Regio's geven aan actief te zijn met (het onderzoeken van) innovatieve mogelijkheden bij de inzet.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Beschouwing

- Het valt op dat de gesproken regio's nauwelijks gebruik maken van de landelijke zelfscan, maar een eigen scan of ander instrument ontwikkeld hebben of gebruiken.
- De natte RI&E en de daaruit volgende verbeterplannen zijn overal aanwezig.
- Hoewel regio's actief bezig zijn met het onderzoeken of en waar innovaties mogelijk zijn, gebeurt dit vooral binnen de eigen regio. De informatie wordt al dan niet gedeeld in het landelijk netwerk. Anders dan dit ziet de Inspectie weinig samenwerking met andere regio's.

Datum
12 januari 2023

Vakbekwaamheid

Aanbeveling rapport 2015:

Zorg voor een adequate oefenorganisatie met voldoende expertise en capaciteit voor het brandweerdrukken. Zorg hierbij voor complete registratie van alle activiteiten en richt een systematiek in om de kwaliteit van zowel het oefenen als de inzet van de brandweerdrukken te kunnen volgen.

Bevindingen

De regio's geven aan dat zij de inzet en oefeningen kwantitatief (aantal/aanwezigheid) registreren. Drie van de vier regio's geven aan tevens kwalitatief te registreren. De Inspectie heeft geen zicht hoe deze kwalitatieve registratie plaatsvindt.⁴

De duikploegen oefenen allemaal minimaal conform de vereisten voor hercertificering. Alle duikers en duikploegleiders zijn gecertificeerd voor duikarbeid. Ook gedurende Covid-19, waarin het oefenen soms een uitdaging was, is hier geen afbreuk aan gedaan.

Het integraal oefenen, een van de aanbevelingen van de Inspectie, blijkt binnen de gesproken regio's grotendeels via kennisoverdracht te gebeuren. De duikers hebben veelal vaste momenten waarop zij oefenen. Wisselend per regio haken eenheden, waaronder het hulpverleningsvoertuig en redvoertuig, daarbij aan. Soms ook een tankautospuiter. Bevelvoerders verkrijgen kennis van de duiktaak omdat WO in de bevelvoerdersopleiding is opgenomen. Twee regio's geven aan dat behoorlijk wat bevelvoerders ook zijn opgeleid tot duikploegleider en dus als zodanig kunnen worden ingezet (waardoor ook zo kennis van de duiktaak aanwezig is). Voor de officiersopleiding geldt dat WO (of dit nu duiken, OVR of grijpredding is) niet in de opleiding is opgenomen, hoewel dit een van de vier basistaken van brandweer Nederland is. Binnen deze vier regio's worden de Officieren van Dienst (OvD) op deze taak (bij)geschoold via regionale themadagen, tijdens OvD-trainingen en/of -overleg.

Beschouwing

- Het integraal oefenen betreft veelal kennis uitwisselen en ervaringen delen voor bevelvoerders en OvD-en in plaats van praktisch oefenen met z'n allen. De Inspectie realiseert zich dat het in de praktijk ook nauwelijks te

⁴ Aangezien het een monitoring is en geen verdiepend onderzoek heeft de inspectie zich beperkt tot gesprekken en documenten en niet ter plekke dossiers en registratiesystemen ingezien.

organiseren is om alle TS-en, manschappen en Ovd-en te laten oefenen met de (paar) duikteams van de regio.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Samenvattend

De Inspectie heeft aan de hand van de gevoerde gesprekken en de geleverde documenten geconstateerd dat de regio's hebben geïnvesteerd in de organisatie van het duiken, het veilig werken en de vakbekwaamheid en daarin sinds 2015 behoorlijke stappen hebben gezet. De vier regio's waarmee gesprekken zijn gevoerd, zijn zich bewust van de risico's van het brandweerdijken: overal is een natte RI&E met verbeterplan aanwezig en bij een oefeningen of inzet wordt standaard een TRA aan de waterkant gedaan.

Datum

12 januari 2023

Conclusie Inspectie

Middels regulier toezicht heeft de Inspectie in haar gesprekken met een aantal regio's met name ingezoomd op het brandweerdijken. Ze heeft geen signalen ontvangen die een verdiepend onderzoek nu noodzakelijk maakt.

De Inspectie heeft minder zicht op hoe oppervlakterredding en grijpredding binnen de WO is (in)gericht en wordt uitgevoerd. Zicht krijgen op deze twee onderdelen van WO kan een van de topics van regulier toezicht zijn voor de komende jaren, waarmee het zicht op de gehele taak WO compleet kan worden.

Lerend vermogen

De Inspectie is voornemens zich te laten uitnodigen voor een bijeenkomst van het netwerk waterongevallen zodat zij daar de inhoud en opbrengst van het reguliere toezicht kan delen, om op die manier het lerend vermogen van alle veiligheidsregio's op het gebied van waterongevallen te versterken.

Aanbevelingen n.a.v. memo monitoring Koedijk.

1. Robuuste organisatie

Aanbeveling aan de 25 veiligheidsregio's en brandweer Nederland-Netwerk WO

Maak – waar nodig – voortvarend werk van betrokkenheid bij en de borging van de WO-taak door het management.

2. Veilig werken

Aanbeveling aan de 25 veiligheidsregio's en brandweer Nederland-Netwerk WO

Voer binnen het netwerk WO het gesprek waarom geen gebruik wordt gemaakt van de landelijke zelfscan; bij gebruik van eenzelfde instrument in het hele land is het (landelijk) zicht op risico's en een mogelijke oplossing daarvoor immers eerder te realiseren.

3. Vakbekwaamheid

Aanbeveling aan de 25 veiligheidsregio's en brandweer Nederland-Netwerk WO

Het is en blijft van groot belang om Ovd-en, bevelvoerders en via hen ook de manschappen goed op de hoogte te houden van (nieuwe) procedures en materieel bij WO. Blijf investeren in deze kennisdeling en blijf waar mogelijk zo veel en vaak mogelijk samen oefenen.