Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Inrichting repressieve brandweerzorg

Regiobeeld 16 - Hollands Midden

Inhoudsopgave

1	**Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**	**3**
1.1	Opkomsttijden	4
1.2	Samenstelling basisbrandweereenheden	5
1.3	Beschikbaarheid personeel	7
2	**Inleiding**	**8**
2.1	Inrichting van de repressieve brandweerzorg	8
2.2	Opbouw van het regiobeeld	9
2.3	Beschrijving van de brandweer Hollands Midden	9
3	**Beoordeling van de regio**	**11**
3.1	Opkomsttijden	11
3.1.1	Inleiding	11
3.1.2	Beoordeling op de toetspunten	12
3.2	Samenstelling van basisbrandweereenheden	16
3.2.1	Inleiding	16
3.2.2	Beoordeling op de toetspunten	16
3.3	Beschikbaarheid brandweerpersoneel	20
3.3.1	Inleiding	20
3.3.2	Beoordeling	20
	Bijlagen	
I	**Enquête brandweerpersoneel**	**22**
II	**Afkortingen**	**24**

1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De Inspectie Justitie en Veiligheid (tot 27 oktober 2017: Inspectie Veiligheid en Justitie) (hierna: Inspectie JenV) onderzocht van september 2016 tot en met mei 2017 in welke mate de veiligheidsregio's voldoen aan de wet- en regelgeving op het gebied van de inrichting van de repressieve brandweerzorg. De Inspectie JenV spitste dit onderzoek toe op drie onderwerpen, te weten:

1. opkomsttijden (is de brandweer 'op tijd'?);
2. samenstelling van basisbrandweereenheden (met welke eenheden komt de brandweer ter plaatse?);
3. beschikbaarheid brandweerpersoneel (heeft de brandweer altijd voldoende mensen paraat om de eenheden te bemannen?).

Het eindrapport van dit inspectieonderzoek bestaat uit een landelijk beeld, 25 regiobeelden - waaronder het voorliggende - en de landelijke uitkomsten van de personeelsenquête die de Inspectie heeft uitgezet onder het brandweerpersoneel dat uitrukt op de brandweervoertuigen. Het regiobeeld is gebaseerd op documenten die door de veiligheidsregio ter beschikking zijn gesteld, interviews die de Inspectie JenV in de veiligheidsregio heeft gehouden en de uitkomsten van de personeelsenquête.

De bevindingen uit het onderzoek zijn afgezet tegen de negentien toetspunten uit het toetsingskader dat de Inspectie heeft opgesteld op basis van de wet- en regelgeving (zie hiervoor deze link: Inrichting repressieve brandweerzorg in elke veiligheidsregio - Toetsingskader).

In dit regiobeeld geeft de Inspectie weer in hoeverre de veiligheidsregio Hollands Midden voldoet aan de toetspunten en daarmee aan de wet- en regelgeving. Dit levert het voorliggende beeld op.

1.1 Opkomsttijden

Het toetsingskader bevat voor dit onderwerp acht toetspunten. Deze hebben betrekking op

Tabel a. *Toetspunten opkomsttijden*

Toetspunt	Deelonderwerp
1	Actueel dekkingsplan
2	Actueel brandrisicoprofiel
3	Overzicht berekende opkomsttijden
4	Overzicht berekende overschrijdingen
5	Bestuursbesluit over opkomsttijden
6	Overzicht feitelijke opkomsttijden
7	Analyse feitelijke opkomsttijden
8	Verbetervoorstellen aan bestuur

De veiligheidsregio beschikt over een actueel dekkingsplan, dat is gebaseerd op het brandrisicoprofiel. Het brandrisicoprofiel is nu actueel en de regio neemt zich voor om dit jaarlijks te actualiseren, maar dat is nog niet geborgd. Het dekkingsplan bevat een overzicht van de berekende opkomsttijden, de overschrijdingen ten opzichte van de Bvr-tijdnormen en de door het bestuur vastgestelde opkomsttijden. Voor de markante objecten[1] en de circa twintig objecten die niet binnen 18 minuten bereikt kunnen worden neemt de regio risicobeperkende maatregelen. Deze zijn echter generiek van aard en hebben geen directe relatie met deze objecten.

De veiligheidsregio verstrekt het bestuur jaarlijks een overzicht van de gerealiseerde opkomsttijden en in hoeverre die overeenkomen met de bestuurlijk vastgestelde opkomsttijden. Dit blijkt in 98% het geval te zijn. Het bestuur wordt echter niet structureel over de voortgang van de risicobeperkende maatregelen geïnformeerd.

Conclusie

De veiligheidsregio Hollands Midden voldoet aan de toetspunten 1, 3, 4, 5, 7 en 8. Op de toetspunten 2 (brandrisicoprofiel) en 6 (risicobeperkende maatregelen) kan nog optimalisering plaatsvinden (zie aanbevelingen).

Aanbevelingen

- Borg dat veranderingen in het brandrisico sneller verwerkt worden in het brandrisicoprofiel, zodat de gevolgen voor de kazernevolgordetabel, de materieelspreiding en het dekkingsplan sneller daarin kunnen worden verwerkt.
- Maak specifiek herkenbaar welke risicobeperkende maatregelen worden genomen bij de markante objecten en de objecten die niet binnen 18 minuten bereikt kunnen worden.

[1] Onder 'markante objecten' worden in ieder geval alle bedrijven die vallen onder de werking van het besluit Risico's Zware Ongevallen en de objecten die gebruiksvergunningplichtig zijn, verstaan. Definitie uit de Handreiking opkomsttijden registratie van afwijkingen en motivering in dekkingsplannen (minister van Veiligheid en Justitie, 22 november 2012).

1.2 Samenstelling basisbrandweereenheden

Het toetsingskader bevat voor dit onderwerp zeven toetspunten. Deze hebben betrekking op:

Tabel b. *Toetspunten samenstelling basisbrandweereenheden*

Toetspunt	Deelonderwerp
9	Besluit over samenstelling basisbrandweereenheden
10	Borgen niveau van brandweerzorg
11	Borgen veiligheid en gezondheid brandweerpersoneel
12	Borgen interregionale bijstand
13	Inzicht in bereikte effecten
14	Analyse van bereikte effecten
15	Besluit tot verbetering

De standaard-samenstelling van de basisbrandweereenheden bij de brandweer Hollands Midden is de tankautospuit, bemand met zes personen (hierna: TS6). Slechts in de zomerperiode, waarin sommige posten met een onderbezetting te maken kunnen krijgen, rukt men soms uit met een of meer onderbezette eenheden waarmee ter plaatse van het incident altijd de slagkracht van een TS6 kan worden samengesteld. De regio noemt dit de ‘combinatieregeling’. Het bestuur besluit jaarlijks tot toepassing van deze regeling, mede op basis van de resultaten daarvan uit het voorafgaande jaar.

Het doel van de combinatieregeling is te garanderen dat altijd een eenheid ter plaatse komt binnen een zo kort mogelijke tijd. Dit doel wordt bereikt. Echter, bij toepassing van de combinatieregeling kan het incidenteel gebeuren dat zich, in tegenstelling tot het landelijk kader Uitruk op Maat (hierna: UoM), in de eerste eenheid geen bevelvoerder bevindt. In die gevallen bevindt deze zich dan altijd wel in de tweede eenheid.

De regio heeft de mogelijke risico’s bij het optreden met onderbezette eenheden, zoals bij de toepassing van de combinatieregeling, niet verwerkt in de Risico-inventarisatie en –evaluatie (hierna: RI&E). Het personeel dat te maken kan krijgen met een uitruk met een onderbezette eenheid wordt hierop niet speciaal opgeleid of geoefend.
De regio heeft in het oefenprogramma voor het komende jaar een training opgenomen om de weerbaarheid tegen verbaal en fysiek geweld te vergroten.

De inzet van de combinatieregeling heeft geen invloed op het kunnen leveren van de afgesproken interregionale bijstand.

Conclusie

De veiligheidsregio Hollands Midden voldoet voor het grootste deel van het jaar aan alle zeven toetspunten op dit onderwerp. Indien de zogenaamde combinatieregeling wordt toegepast (in een beperkt deel van het jaar en in een beperkt gebied) voldoet de regio maar deels aan de toetspunten 10 (niveau van brandweerzorg aan de burgers) en 11 (veiligheid en gezondheid brandweerpersoneel).

Aanbevelingen

- Vermijd bij toepassing van de combinatieregeling de mogelijkheid dat een voertuig als eerste eenheid ter plaatse komt zonder dat zich daarin een bevelvoerder bevindt. Pas zo nodig de combinatieregeling daarop aan.
- Neem de specifieke uitrukomstandigheden bij de toepassing van de combinatieregeling op in de 'warme' RI&E.
- Leid het personeel dat dienst kan doen op een eenheid met een afwijkende bezetting op voor deze specifieke omstandigheden en oefen hen daarop.

1.3 Beschikbaarheid personeel

Voor dit onderwerp bestaan geen normen in de wet- en regelgeving. De Inspectie JenV brengt daarom in beeld in hoeverre de veiligheidsregio zicht heeft op de aantallen beschikbare brandweerlieden, of maatregelen getroffen worden bij dreigende onderbezetting – zowel in acute situaties als structureel – en of het bestuur wordt geïnformeerd over de paraatheid van het personeel. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio niet op de toetspunten van dit onderwerp.

Het toetsingskader bevat voor dit onderwerp vier toetspunten. Deze hebben betrekking op:

Tabel c. *Toetspunten beschikbaarheid personeel*

Toetspunt	Deelonderwerp
16	Inzicht in beschikbaarheid op korte en langere termijn
17	Maatregelen bij (dreigende) tekorten
18	Analyse beschikbaarheid
19	Bestuursinformatie over beschikbaarheid

De regio belegt de verantwoordelijkheid voor de paraatheid van een post bij de ploegchef. De brandweermensen beschikken over een app op hun mobiele telefoons waarmee zij hun beschikbaarheid kunnen aangeven. De ploegchef ziet wanneer onderbezetting dreigt of daadwerkelijk optreedt en kan dan diverse maatregelen nemen om dit op te lossen. Indien dat niet lukt, stelt de ploegchef de post buiten dienst bij de meldkamer.

De ploegchefs informeren de clustercommandanten over ontwikkelingen in de paraatheid. Die nemen zelf acties om problemen van meer structurele aard op te lossen of informeren de directeur Incidentbestrijding indien er sprake is van een regionaal probleem.

De regio stelt de burgemeester van een gemeente wel in kennis van mogelijke problemen in de beschikbaarheid van het brandweerpersoneel in die gemeente, maar informeert het algemeen bestuur niet over de beschikbaarheid van het brandweerpersoneel in de regio.

2 Inleiding

2.1 Inrichting van de repressieve brandweerzorg

De Inspectie Justitie en Veiligheid (tot 27 oktober 2017: Inspectie Veiligheid en Justitie) (hierna: de Inspectie JenV) houdt toezicht op de kwaliteit van de brandweerzorg in Nederland. Een van de kerntaken binnen de brandweerzorg betreft de repressieve brandweerzorg, het daadwerkelijk optreden bij branden en hulpverleningen. Dit wordt in elke veiligheidsregio uitgevoerd door een (regionale) brandweer. De wijze waarop de veiligheidsregio's de repressieve brandweerzorg hebben ingericht dient te voldoen aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Die bestaat vooral uit de Wet veiligheidsregio's (hierna: de Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's (hierna: het Bvr), maar ook uit de wetgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden. Naast deze formele wetgeving zijn op de inrichting van de repressieve brandweerzorg ook branche-afspraken en -normen van toepassing. Dit geheel vormt het kader waaraan moet worden voldaan.

De Inspectie JenV heeft van september 2016 tot en met mei 2017 onderzocht in welke mate de veiligheidsregio's voldoen aan deze wet- en regelgeving. De Inspectie spitst dit onderzoek toe op drie onderwerpen, te weten:

1. opkomsttijden (is de brandweer 'op tijd'?);
2. samenstelling van basisbrandweereenheden (met welke eenheden komt de brandweer ter plaatse?);
3. beschikbaarheid brandweerpersoneel (heeft de brandweer altijd voldoende mensen paraat om de eenheden te bemannen?).

Het eindrapport van dit inspectieonderzoek bestaat uit een landelijk beeld, 25 regiobeelden - waaronder het voorliggende - en de landelijke uitkomsten van de personeelsenquête die de Inspectie heeft uitgezet onder het brandweerpersoneel dat uitrukt op de brandweervoertuigen. Het regiobeeld is gebaseerd op documenten die door de veiligheidsregio ter beschikking zijn gesteld, interviews die de Inspectie JenV in de veiligheidsregio heeft gehouden en de uitkomsten van de personeelsenquête.

Het Hoofd van de Inspectie JenV heeft het regiobeeld besproken met de voorzitter van de veiligheidsregio, de portefeuillehouder brandweerzorg in het bestuur en de directeur veiligheidsregio.

2.2 Opbouw van het regiobeeld

De opbouw van het regiobeeld volgt de drie onderwerpen uit het onderzoek en de daarbij behorende toetspunten uit het toetsingskader (zie hiervoor deze link: Inrichting repressieve brandweerzorg in elke veiligheidsregio - Toetsingskader).

De Inspectie JenV beoordeelt per toetspunt in hoeverre de veiligheidsregio daaraan voldoet of invulling geeft en gebruikt hiervoor de bij het toetspunt beschreven 'norm' als referentie.

Elk hoofdstuk start met een korte inleiding op het onderwerp. Vervolgens geeft de Inspectie per toetspunt de beoordeling op dat punt weer en de bevindingen waarop de beoordeling berust.

2.3 Beschrijving van de brandweer Hollands Midden

Het verzorgingsgebied van de brandweer Hollands Midden ziet er als volgt uit:

Afbeelding 1. *Kaart van de veiligheidsregio Hollands Midden met de brandweerposten (Bron: Jan-Willem van Aalst, www.imergis.nl)*

Het verzorgingsgebied

Het verzorgingsgebied van de brandweer Hollands Midden omvat een grondoppervlakte van 786 km2, wordt bewoond door bijna 769.000 inwoners en is bebouwd met ruim 390.500 gebouwen. De noordkant van het gebied is dichter bevolkt en bebouwd dan de zuidkant. De helft van het aantal inwoners woont hier op een kwart van het grondgebied. Dit betreft het stedelijk gebied rondom Leiden, inclusief de Duin- en Bollenstreek. Daarnaast is er in dit gebied met name in de zomermaanden een extra toestroom van toeristen naar de kustgemeenten. In de rest van de regio, een overwegend landelijk / agrarisch gebied, bevinden zich twee stedelijke gebieden, te weten rondom Alphen aan den Rijn en Gouda. In de regio bevinden zich drie bijzondere aandachtsgebieden voor brandrisico's:

1. De monumentale binnensteden van Gouda, Leiden en Schoonhoven.
2. Het duin- en bosgebied in de gemeenten Katwijk en Noordwijk. Dit is dunbevolkt, maar wordt door het recreatieve gebruik (campings en vakantieparken) aangemerkt als een bijzonder brandrisico, vooral in perioden van droogte.
3. De Groene Harttunnel in het tracé van de Hogesnelheidslijn. Dit is een bijzonder object vanwege de ondergrondse ligging en de beperkte ontvluchtingsmogelijkheden in geval van calamiteiten in de tunnel.

De brandweer Hollands Midden

De brandweer Hollands Midden bestaat uit ongeveer 1400 brandweermannen en -vrouwen. Zij verrichten hun werk vanuit 47 brandweerposten in de regio.

Op jaarbasis handelt de brandweer Hollands Midden ongeveer 7000 meldingen af. Ruim 2000 hiervan betreffen meldingen uit automatische brandmeldinstallaties. Ongeveer twee derde van het aantal incidentmeldingen is afkomstig uit het stedelijk gebied rondom Leiden, inclusief de Duin- en Bollenstreek.

3 Beoordeling van de regio

In dit hoofdstuk beoordeelt de Inspectie JenV de mate waarin de veiligheidsregio Hollands Midden voldoet aan de toetspunten uit het toetsingskader. Per toetspunt geeft de Inspectie de beoordeling op dat punt weer en de bevindingen waarop de beoordeling berust.

3.1 Opkomsttijden

3.1.1 Inleiding

De Inspectie JenV beoordeelt voor dit onderwerp vooral de in de regio bestuurlijk vastgestelde opkomsttijden voor de basisbrandweereenheden en de redvoertuigen. Deze zijn gebaseerd op de tijdnormen uit het Bvr. Het bestuur heeft echter de bevoegdheid daarvan gemotiveerd af te wijken en andere opkomsttijden vast te stellen. In dat geval kijkt de Inspectie naar de mate waarin het bestuur rekening heeft gehouden met het brandrisicoprofiel en of het bestuur dit besluit op een zorgvuldige en ordentelijke wijze heeft genomen.

Vervolgens kijkt de Inspectie naar de feitelijk gerealiseerde opkomsttijden en in hoeverre die overeenkomen met de bestuurlijk vastgestelde opkomsttijden. De regio dient te analyseren wat de oorzaak is van de verschillen en in hoeverre dit aanleiding geeft tot aanpassingen.

3.1.2 Beoordeling op de toetspunten

Toetspunt 1
De veiligheidsregio beschikt over een actueel dekkingsplan

Beoordeling
Het dekkingsplan is in 2016 door het algemeen bestuur vastgesteld en daarmee zeer actueel. Het dekkingsplan is gebaseerd op het brandrisicoprofiel.

Bevindingen
De veiligheidsregio Hollands Midden beschikt over een Dekkingsplan 2016-2019 dat door het algemeen bestuur op 31 maart 2016 is vastgesteld. De veiligheidsregio brengt per gemeente in kaart wat de berekende opkomsttijd is voor alle objecten in die gemeente en in hoeverre deze voldoen aan de tijdnormen uit het Bvr. De regio stemt het dekkingsplan af met de omliggende veiligheidsregio's. Met vijf van de zes buurregio's zijn afspraken gemaakt over interregionale operationele grenzen.

Toetspunt 2
De veiligheidsregio beschikt over een actueel brandrisicoprofiel

Beoordeling
Het brandrisicoprofiel bevat de locaties en de soort van objecten, waaronder de markante objecten. Het maakt deel uit van het korpsbeleidsplan. De regio beschouwt het brandrisicoprofiel jaarlijks om (indien nodig) de kazernevolgordetabel daarop te kunnen aanpassen.

Bevindingen
Het brandrisicoprofiel maakt deel uit van het Korpsbeleidsplan Brandweer Hollands Midden 2016-2018. Dit brandrisicoprofiel bevat een overzicht van alle objecten en objectcategorieën (waaronder de markante objecten) en is gebruikt bij het opstellen van het dekkingsplan en de kazernevolgordetabel.

Toetspunt 3
De veiligheidsregio verstrekt het bestuur een overzicht (bijvoorbeeld in het dekkingsplan) van de berekende opkomsttijden van basisbrandweereenheden en redvoertuigen voor de objecten en objectsoorten

Beoordeling
De veiligheidsregio verstrekt het algemeen bestuur in het dekkingsplan overzichten van de berekende opkomsttijden voor de basisbrandweereenheden voor de verschillende objecten en objectsoorten.

Bevindingen
De regio verstrekt het bestuur een overzicht van de berekende opkomsttijden van de basisbrandweereenheden voor alle objecten. Aangezien de regio geen objecten heeft aangewezen waarvoor een redvoertuig direct gewenst is, geldt volgens het Bvr voor redvoertuigen geen specifieke opkomsttijd. De spreiding van redvoertuigen over de regio waarborgt een relatief snelle opkomst van een redvoertuig bij

bijvoorbeeld portiekflats. De berekende opkomsttijden zijn zichtbaar gemaakt in grafische overzichten. Deze zijn uitgesplitst per Bvr-tijdnorm (5, 6, 8, 10 en 18 minuten). In deze overzichten is ook de mate van overschrijding zichtbaar.

Toetspunt 4
De veiligheidsregio verstrekt het bestuur een overzicht van de berekende overschrijdingen van de tijdnormen uit het Bvr

Beoordeling
In het dekkingsplan bevinden zich grafische overzichten met de berekende opkomsttijden en de overschrijdingen ten opzichte van de tijdnormen uit het Bvr.

Bevindingen
De regio verstrekt het bestuur grafische overzichten (per gemeente en over de gehele regio) van de berekende opkomsttijden en de overschrijdingen van de tijdnormen uit het Bvr. In de overzichten vergelijkt de regio de berekende opkomsttijden met de Bvr-tijdnormen en beschikt daarmee (per gemeente en regionaal) over een overzicht van de mate van afwijking op deze tijdnormen. De regio geeft aan in 31% van de gevallen te kunnen voldoen aan de Bvr-tijdnormen. Dit percentage verschilt per objectcategorie uit het Bvr, van 5% (bij objecten met een tijdnorm van vijf minuten) tot 76% (bij objecten met een tijdnorm van 10 minuten). In meer dan 95% van de gevallen kan de brandweer Hollands Midden ter plaatse zijn binnen 15 minuten. Daar waar de regio niet kan voldoen aan de Bvr-tijdnormen intensiveert de regio de inspanningen op het gebied van risicobeheersing. Deze kunnen bestaan uit bouwkundige-, installatietechnische of organisatorische maatregelen (de zogenaamde BIO-maatregelen). Deze activiteiten zijn ondergebracht in de reguliere werkprocessen van de directie Risicobeheersing.

Toetspunt 5
Het bestuur besluit gemotiveerd tot acceptatie van de berekende overschrijdingen en/of stelt afwijkende opkomsttijden vast

Beoordeling
Het algemeen bestuur stelt de berekende opkomsttijden vast als de opkomsttijden die in de veiligheidsregio Hollands Midden van toepassing zijn.

Bevindingen
Het bestuur van de regio heeft besloten afwijkende opkomsttijden vast te stellen en deze te baseren op de berekende (realiseerbare) opkomsttijden van de repressieve organisatie. De organisatie beschouwt dit als de prestatieafspraak die met het bestuur is gemaakt. Bij het bestuursbesluit tot afwijkende opkomsttijden overweegt het bestuur dat het '*onmogelijk en financieel onwenselijk is om op korte en/of middellange termijn extra brandweerposten te realiseren*' en dat '*het onwaarschijnlijk is dat het realiseren van extra brandweerposten de meest efficiënte oplossing is voor het verbeteren van de brandweerzorg in de volle breedte (kosten versus resultaat)*'. De regio kan per object aangeven wat de berekende overschrijding is.

Toetspunt 6
De veiligheidsregio verstrekt het bestuur overzicht(en) van de feitelijke opkomsttijden en de voortgang van de genomen maatregelen

Beoordeling
De regio rapporteert jaarlijks over de feitelijke opkomsttijden. De genomen risicobeheersingsmaatregelen zijn generieke maatregelen die niet zijn te herleiden naar objecten waar overschrijding van de Bvr-tijdnormen aan de orde is.

Bevindingen
Jaarlijks stelt de regio de kazernevolgordetabel bij op basis van de operationele prestaties in het voorgaande jaar. Dit gebeurt op basis van een vastgestelde procedure. Vervolgens informeert de regio het bestuur over de verdeling van de uitrukgebieden van de verschillende kazernes.
De regio monitort op regionaal en gemeentelijk niveau alle opkomsttijden om te bepalen in hoeverre wordt voldaan aan de bestuurlijk vastgestelde opkomsttijden. Dit blijkt in 98% van de gevallen te zijn. De regio ziet daarom geen redenen om de organisatie anders in te richten. In enkele afgelegen gebieden in de regio kan de brandweer niet binnen de in het Bvr genoemde maximale opkomsttijd van 18 minuten per plaatse zijn. In totaal betreft dit circa 20 objecten. Met de daar aanwezige bewoners zijn de gemeenten en de regio in gesprek gegaan om hen op deze omstandigheid te wijzen en handreikingen te bieden ter vergroting van hun veiligheid.
De regio past bij markante objecten die niet binnen de Bvr-tijdnormen kunnen worden bereikt, alsmede bij afgelegen objecten die niet binnen 18 minuten kunnen worden bereikt, risicobeheersingsmaatregelen toe. Deze activiteiten zijn ondergebracht in de reguliere werkprocessen van de afdeling Risicobeheersing. Zij hebben geen rechtstreekse relatie met de prestaties van de repressieve organisatie.

Toetspunt 7
De veiligheidsregio analyseert de feitelijke opkomsttijden en de resultaten van de genomen maatregelen

Beoordeling
De regio analyseert de feitelijke opkomsttijden uitgebreid en rapporteert hierover aan het bestuur. Over de getroffen maatregelen wordt op regionaal niveau gerapporteerd.

Bevindingen
De regio stelt vast dat de feitelijke opkomsttijden voor 98% overeenkomen met de door het bestuur vastgestelde opkomsttijden en daardoor geen aanleiding geven tot aanpassingen in de repressieve organisatie. Op regionaal niveau rapporteert de regio de resultaten van de genomen maatregelen.

Toetspunt 8
Het bestuur besluit over de voorstellen tot verdere verbetering/optimalisering

Beoordeling
Alle bestuursbesluiten bevatten de overwegingen die tot het betreffende besluit hebben geleid.

Bevindingen
De bestuursbesluiten op het gebied van het dekkingsplan en opkomsttijden bevatten expliciet de overwegingen die tot de betreffende besluiten hebben geleid.

3.2 Samenstelling van basisbrandweereenheden

3.2.1 Inleiding

De Inspectie JenV beoordeelt voor dit onderwerp vooral de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden. Standaard bestaat deze uit zes personen, een bevelvoerder, een chauffeur en vier manschappen. Het bestuur heeft de bevoegdheid hiervan af te wijken, mits het bestuur daarvoor een duidelijke reden heeft. Indien wordt afgeweken moet het bestuur rekening houden met twee expliciet in het Bvr omschreven voorwaarden. Deze hebben betrekking op de brandweerzorg aan de burger en op de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel. Bij de beoordeling of aan deze voorwaarden wordt voldaan betrekt de Inspectie JenV ook de resultaten van de internet-enquête onder het brandweerpersoneel naar de veiligheidsgevoelens bij de verschillende samenstellingen van basisbrandweereenheden.

Indien een afwijkende samenstelling wordt toegepast is, naast de bepalingen uit het Bvr, ook het landelijk kader Uitruk op Maat (hierna: UoM) van toepassing. De Inspectie JenV beoordeelt of de regio zich houdt aan de bepalingen van deze brancherichtlijn.

Bij de toepassing van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden dient de regio na enige tijd te evalueren in welke mate het beoogde doel van de toepassing daarvan is bereikt. Hierbij dient de regio ook de voorwaarden die het Bvr verbindt aan de mogelijkheid tot een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden te betrekken. Uit de evaluatie dient te blijken of er aanleiding bestaat tot aanpassingen.

3.2.2 Beoordeling op de toetspunten

Toetspunt 9
Het bestuur neemt een gemotiveerd besluit over de samenstelling van basisbrandweereenheden indien wordt afgeweken van de standaardsamenstelling

Beoordeling
Het bestuur neemt jaarlijks een gemotiveerd besluit tot toepassing van de in deze regio opgestelde ‘combinatieregeling’. Het doel daarvan is te garanderen dat de uitruk altijd plaats kan vinden. Het besluit is ter advisering voorgelegd aan de OR.

Bevindingen
De veiligheidsregio Hollands Midden hanteert als standaardsamenstelling van de basisbrandweereenheden de tankautospuit met zes brandweermedewerkers, te weten een bevelvoerder, een chauffeur en vier manschappen (hierna: TS6). Slechts in bijzondere omstandigheden wijkt de regio af van de standaard-samenstelling van basisbrandweereenheden. Dit is met name het geval in de zomerperiode waarin sommige brandweerposten met onderbezetting te kampen krijgen. Speciaal daarvoor heeft de regio een zogenaamde ‘combinatieregeling’ ingesteld die tot doel heeft te allen tijde een brandweereenheid ter plaatse te krijgen binnen een zo kort mogelijke termijn. Deze kan bestaan uit een of twee onderbezette eenheden die uit verschillende posten uitrukken naar het incident en samengesteld de slagkracht van

een TS6 vormen. In zijn uitvoering komt de combinatieregeling overeen met een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden. De Inspectie beoordeelt deze regeling daarom zoveel mogelijk langs de toetspunten op dit onderwerp. Bij het bestuursbesluit tot het toepassen van de combinatieregeling zijn de redenen en het doel daarvan omschreven. Het toepassen van de combinatieregeling is afgestemd met de OR.

Toetspunt 10
Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden tast het niveau van brandweerzorg aan de burgers niet aan

Beoordeling
Bij de toepassing van de combinatieregeling komt bij een maatgevend incident[2] altijd de slagkracht van een TS6 ter plaatse. Het kan echter voor komen dat in het eerst arriverende voertuig geen bevelvoerder aanwezig is. Deze bevindt zich dan in het tweede voertuig.

Bevindingen
De toepassing van de combinatieregeling in de zomerperiode heeft tot doel de brandweerzorg zoveel als mogelijk op peil te houden, ondanks de beperkte beschikbaarheid van brandweerpersoneel in die tijd. Het uitgangspunt is dat altijd de slagkracht van een TS6 ter plaatse komt en daaraan wordt voldaan. Het kan (sporadisch) gebeuren dat in het eerst aankomende voertuig geen bevelvoerder aanwezig is, maar een bevelvoerder bevindt zich dan wel in het tweede voertuig. Daarnaast alarmeert/informeert de meldkamer bij een 'combinatie-alarmering' ook de Officier van Dienst om de operationele leiding bij het incident te borgen.

Toetspunt 11
Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden doet geen afbreuk aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel

Beoordeling
De regio gaat er van uit dat de omstandigheden bij de toepassing van de combinatieregeling hetzelfde zijn als bij de uitruk met een TS6. Het kan echter gebeuren dat er twee voertuigen van verschillende posten uitrukken en dat zij niet gelijktijdig op de plaats incident arriveren. Daardoor zijn de omstandigheden niet gelijk aan het optreden met een TS6. Deze zijn niet apart in een Risico-inventarisatie en -evaluatie (hierna: RI&E) verwerkt. Het personeel is niet speciaal opgeleid en geoefend voor de inzet met een onderbezette TS. De regio heeft in het oefenprogramma voor het komende jaar een training opgenomen om de weerbaarheid tegen verbaal en fysiek geweld te vergroten. Uit de analyse van de internet-enquête onder het repressief personeel blijkt dat het personeel in grote meerderheid vindt dat veiligheid in de organisatie de hoogste prioriteit heeft.

[2] Indien een samenstelling van een basisbrandweereenheid wordt toegepast die afwijkt van de bepalingen in het Bvr, is het landelijk kader Uitruk op Maat van toepassing. Dat spreekt over het 'maatgevend incident' (binnenbrand woning) waarbij minstens de slagkracht van een TS6 (eventueel in samengestelde vorm) ter plaatse moet komen. Als opkomsttijd hanteert UoM daarbij de opkomsttijd van het voertuig dat de slagkracht van de TS6 completeert.

Bevindingen

De regio gaat er vanuit dat de omstandigheden bij de toepassing van de combinatieregeling hetzelfde zijn als bij de uitruk met een TS6 en ook dat ter plaatse van het incident altijd volgens de normale procedures en werkwijzen wordt opgetreden, zoals die ook voor een TS6 gelden. Het kan echter gebeuren dat er twee voertuigen van verschillende posten uitrukken en dat zij niet gelijktijdig op de plaats incident zijn. Die omstandigheden zijn niet apart in een RI&E verwerkt.
In het binnen de brandweer Hollands Midden onlangs gehouden medewerker-tevredenheidsonderzoek zijn geen specifieke vragen gesteld over de mate waarin het repressief personeel zich veilig voelt bij het repressief optreden.

De brandweer Hollands Midden maakt niet structureel gebruik van een afwijkende voertuigbezetting. Daarom is in de analyse van de internet-enquête het optreden met een afwijkende voertuigbezetting buiten beschouwing gelaten. Wel blijkt dat het personeel in grote meerderheid van mening is dat veiligheid in de organisatie de hoogste prioriteit heeft.

Toetspunt 12

Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden doet geen afbreuk aan de afspraken omtrent het leveren van interregionale bijstand

Beoordeling

De toepassing van de combinatieregeling in de regio heeft geen invloed op het aantal TS6’en dat beschikbaar is voor interregionale bijstand.

Bevindingen

De regio past uitsluitend TS6’en toe. Slechts in de combinatieregeling wordt daarvan afgeweken, maar dat geldt maar voor een beperkt deel van de regio (en in een beperkte periode). Dit heeft geen invloed van betekenis op het leveren van bijstand.

Toetspunt 13

De veiligheidsregio heeft inzicht in de bereikte resultaten van de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden

Beoordeling

De regio evalueert jaarlijks de bereikte resultaten van de toepassing van de combinatieregeling.

Bevindingen

De regio evalueert de resultaten van de combinatieregeling en betrekt deze bij de beslissing om de regeling voor het komende jaar weer toe te passen. De regio beschouwt niet specifiek de beschikbaarheid voor interregionale bijstand.

Toetspunt 14
De veiligheidsregio analyseert de resultaten van de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden om maatregelen te kunnen nemen ter verbetering hiervan

Beoordeling
De regio analyseert de bereikte resultaten in relatie tot het beoogde doel.

Bevindingen
De regio analyseert de resultaten van de toepassing van de combinatieregeling en beziet of daarmee het beoogde doel is bereikt. De resultaten kunnen aanleiding zijn om de regeling aan te passen of te beëindigen.

Toetspunt 15
Het bestuur besluit over voorstellen tot verbetering/optimalisering

Beoordeling
Bij het jaarlijkse besluit tot toepassing van de combinatieregeling voor dat jaar betrekt het bestuur de evaluatie over het voorgaande jaar en de analyse van de bereikte resultaten.

Bevindingen
Het bestuur wordt elk jaar geïnformeerd over de continuering van de combinatieregeling. Hierbij informeert de regio het bestuur ook over de evaluatie en analyse van de bereikte resultaten in de voorgaande periode.

3.3 Beschikbaarheid brandweerpersoneel

3.3.1 Inleiding

De Inspectie JenV onderzoekt voor dit onderwerp vooral de wijze waarop de veiligheidsregio borgt dat er te allen tijde voldoende brandweermensen beschikbaar zijn om uit te kunnen rukken als dat nodig is. Vooral waar sprake is van van huis opkomende vrijwilligers blijkt dat problemen op te kunnen leveren.

Waar het vroeger voldoende was om een groot aantal brandweermensen te alarmeren in geval van brand en er dan ook altijd voldoende opkwamen naar de post, is dat de laatste jaren onder druk komen staan. Dit brengt de noodzaak met zich mee dat de veiligheidsregio inzicht moet hebben in het aantal beschikbare brandweerlieden, zowel in actuele omstandigheden als in de ontwikkelingen daarin op langere termijn.

Voor dit onderwerp bestaan geen normen in de wet- en regelgeving. De Inspectie JenV brengt daarom in beeld in hoeverre de veiligheidsregio zicht heeft op de aantallen beschikbare brandweerlieden, of maatregelen getroffen worden bij dreigende onderbezetting – zowel in acute situaties als structureel – en of het bestuur wordt geïnformeerd over de paraatheid van het personeel. De Inspectie beoordeelt de veiligheidsregio niet op deze toetspunten.

3.3.2 Bevindingen

Toetspunt 16
De veiligheidsregio heeft inzicht in de beschikbare medewerkers op korte en lange termijn

Bevindingen
De brandweer Hollands Midden is zich er van bewust dat er zich paraatheidsproblemen kunnen voordoen. Op postniveau is daarom georganiseerd dat de leidinggevende van de kazerne, de ploegchef, verantwoordelijk is voor de paraatheid van zijn ploeg. Hij bewaakt daarbij ook de minimaal benodigde aanwezigheid van bevelvoerders en chauffeurs. De ploegchefs maken daartoe gebruik van een applicatie op de mobiele telefoons van de medewerkers, de zogenaamde AG5-app. Daarop kunnen individuele medewerkers aangeven of zij beschikbaar zijn of niet. De ploegchef ziet op zijn mobiele telefoon wanneer onderbezetting dreigt of optreedt. Hij kan dan maatregelen treffen om het tekort op te heffen (bijvoorbeeld door contact te leggen met individuele brandweermensen) en als hij daarin niet slaagt, stelt hij de betreffende eenheid bij de meldkamer ‘buiten dienst’. Als daarna weer voldoende mensen beschikbaar zijn, stelt hij de eenheid weer ‘in dienst’.
De ploegchefs informeren de clustercommandanten over ontwikkelingen in de paraatheid van hun medewerkers. Afhankelijk van de oorzaak van de problemen kunnen deze de ontwikkelingen melden bij de directeur Incidentbestrijding van de brandweer Hollands Midden of zelf gerichte acties nemen om het probleem op te lossen. Acties voor de langere termijn moeten worden vastgesteld door de directeur Incidentbestrijding. Daarmee bestaat op regionaal niveau zicht op deze acties.

Toetspunt 17
De veiligheidsregio neemt maatregelen bij (dreigende) acute problemen in de beschikbaarheid van personeel

Bevindingen
De postcommandanten kunnen bij dreigende problemen in de beschikbaarheid een beroep doen op de zgn. 'opstappersregeling'. Ook kunnen zij proberen individuele brandweermensen weer beschikbaar te krijgen. Als zij daarin niet slagen, stellen zij de meldkamer ervan op de hoogte dat de betreffende brandweereenheid 'buiten dienst' gesteld moet worden. De combinatie van deze maatregelen leidt volgens de regio tot een zo maximaal mogelijke beschikbaarheid van het brandweerpersoneel

Toetspunt 18
De veiligheidsregio analyseert de beschikbaarheid gedurende langere tijd om maatregelen te kunnen nemen ter verbetering daarvan

Bevindingen
De clustercommandanten lossen paraatheidsproblemen binnen hun cluster zelf op en indien dat niet lukt, lichten zij de directeur Incidentbestrijding daarover in. Op die wijze bestaat op regionaal niveau een beeld van de problemen die niet op clusterniveau kunnen worden opgelost en welke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn.

Toetspunt 19
De veiligheidsregio verstrekt het bestuur een overzicht van de feitelijke beschikbaarheid van het personeel gedurende het jaar en de genomen maatregelen bij problemen daarin

Bevindingen
Het algemeen bestuur wordt niet standaard geïnformeerd over de paraatheid van het brandweerpersoneel. De regio geeft aan dat daar ook nog geen aanleiding voor is geweest. Wel informeert de regio de burgemeester indien in een gemeente een onderschrijding wordt verwacht.

I Bijlage Enquête brandweerpersoneel

Het repressief optreden van de brandweer bevat per definitie een bepaalde mate van onveiligheid. Het is aan de werkgevers, de veiligheidsregio's, om de veiligheidsrisico's zoveel als mogelijk te beperken en het brandweerpersoneel adequaat te informeren en voor te bereiden op onveilige situaties in het werk door middel van opleidingen, oefeningen en trainingen. Dit is een algemene verplichting vanuit de Arbeidsomstandighedenwet.

Indien een veiligheidsregio wil besluiten tot een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden, mag zij daarbij geen afbreuk doen aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel. Dit is als nadrukkelijke voorwaarde opgenomen in het Besluit veiligheidsregio's. Deels kan dit worden bereikt door middel van objectief te beoordelen acties, zoals een deugdelijke risico-inventarisatie en -evaluatie en maatregelen om de geconstateerde risico's te beperken. Echter, ook de veiligheidsgevoelens van deze mensen spelen hierin een belangrijke rol. Om daarop zicht te krijgen heeft de Inspectie JenV een internet-enquête uitgezet onder het gehele brandweerpersoneel in alle veiligheidsregio's dat dienst doet op een basisbrandweereenheid. Niet alleen onder de brandweermensen die daadwerkelijk dienst doen op een afwijkend samengestelde basisbrandweereenheid, maar ook onder hen die daarmee (nog) geen ervaring hebben.

De vragen in de internet-enquête hebben betrekking op:

- Algemene gegevens, zoals leeftijd en dienstjaren en of de respondent beroepsmatig of als vrijwilliger aan de brandweer verbonden is.
- De soort voertuigen waarmee de respondent uitrukt (TS6, TS4, TS2/SIV).
- Of de respondent een speciale opleiding of oefening heeft genoten als hij/zij uitrukt met een ander voertuig dan de TS6 en hoe deze die opleiding en oefening waardeert.
- Of de respondent zich in het algemeen veilig voelt bij zijn/haar repressieve werkzaamheden.
- Of de respondent zich wel eens onveilig heeft gevoeld, of hij/zij dat gemeld heeft en wat er met die melding is gedaan.
- Een aantal stellingen over de veiligheid bij repressief optreden.

De Inspectie JenV analyseert een aantal van de gevraagde gegevens op regionaal niveau en andere gegevens op landelijk niveau. De gegevens die beïnvloed worden door specifieke regionale omstandigheden (door de wijze van organiseren van de repressieve organisatie) zijn in dit regiobeeld weergegeven.

Algemene gegevens

- De enquête is uitgezet onder 1128 medewerkers.
- 553 medewerkers hebben de enquête ingevuld, dit is een respons van 49%.
- 97% van de respondenten doen vooral dienst op een TS6.
- 3% van de respondenten doen vooral dienst op een voertuig met een afwijkende voertuigbezetting (TS2, TS4 of TSFlex). Aangezien de Veiligheidsregio Hollands Midden zelf uitsluitend werkt met een TS6 als standaardbezetting van een basisbrandweereenheid, laat de Inspectie deze respondenten buiten beschouwing.
- 85% van de respondenten is vrijwilliger en 15% is beroeps.

Opleiding en oefening voor het optreden met een afwijkende voertuigbezetting

Aangezien de Veiligheidsregio Hollands Midden zelf uitsluitend de TS6 als standaardbezetting van de basisbrandweereenheden gebruikt, blijft dit punt voor deze regio buiten beschouwing.

Vinden de respondenten optreden met een afwijkende voertuigbezetting onveiliger dan met een TS6?

- 113 (20%) van de 553 respondenten geven aan dat zij het optreden met minder dan 6 personen niet onveiliger vinden dan het optreden met een TS6;
- 314 (57%) geven aan dat zij dat onveiliger vinden dan het optreden met een TS6;
- 126 (23%) hebben hierover geen uitgesproken mening.

Veiligheid heeft de hoogste prioriteit binnen onze organisatie

- 85% van de TS6-medewerkers is het eens met deze stelling.

II Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
OR	Ondernemingsraad
RI&E	Risico-inventarisatie en –evaluatie
SIV	Snel interventievoertuig
TS	Tankautospuit
UoM	Uitruk op Maat
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.inspectievenj.nl

November 2017

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