



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Inrichting repressieve brandweertzorg in elke veiligheidsregio

Toetsingskader

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Toetsingskader	4
2.1	Opkomsttijden	4
2.2	Samenstelling van basisbrandweereenheden	7
2.3	Beschikbaarheid van brandweerpersoneel	10
	Bijlagen	
I	Afkortingen	11



1

Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) onderzoekt de wijze waarop de veiligheidsregio's hun repressieve brandweerorganisatie hebben ingericht. De Inspectie VenJ spitst dit onderzoek toe op drie onderwerpen:

1. opkomsttijden;
2. samenstelling van basisbrandweereenheden;
3. beschikbaarheid van brandweerpersoneel.

Dit toetsingskader beschrijft de toetspunten en de daarop van toepassing zijnde normen waarop de Inspectie VenJ de veiligheidsregio's beoordeelt, de meetlat. De Inspectie VenJ hanteert voor de normen zoveel mogelijk de bestaande wet- en regelgeving op deze punten. Waar formele regelgeving niet aanwezig is, sluit de Inspectie VenJ zoveel mogelijk aan op de bestaande praktijken in het veld (zoals brancherichtlijnen) en de beginselen van behoorlijk bestuur. Voor een beperkt aantal toetspunten formuleert de Inspectie zelf een 'norm' die beschrijft op welke wijze de Inspectie VenJ dat toetspunt beschouwt.



2

Toetsingskader

De Inspectie VenJ hanteert per onderwerp een aantal toetspunten om te beoordelen of een veiligheidsregio voldoet aan de wet- en regelgeving die van toepassing is op de inrichting van de repressieve brandweezorg en hoe de beschikbaarheid van het personeel is geborgd.

2.1 Opkomsttijden

De veiligheidsregio's en de gemeenten zijn op grond van de Wet veiligheidsregio's verantwoordelijk voor het organiseren van een optimale brandweezorg en het vaststellen van opkomsttijden. De inrichting van de brandweezorg is het resultaat van een bestuurlijke kosten-batenafweging op grond van een inschatting van de brandrisico's. Als deze in een brandrisicoprofiel in beeld zijn gebracht, kunnen op basis daarvan de opkomsttijden voor de brandweer worden vastgesteld en de optimale spreiding van de brandweerposten en -voertuigen worden bepaald.

Als basis voor de opkomsttijden dienen de tijdnormen die zijn genoemd in het Besluit veiligheidsregio's (Bvr). Het bestuur heeft de bevoegdheid om andere opkomsttijden vast te stellen als de kosten-batenafweging, rekening houdend met het risicoprofiel, daartoe aanleiding geeft. Het bestuur moet in het dekkingsplan duidelijk maken waar welke opkomsttijd geldt. Als deze op bepaalde locaties afwijkt van het Bvr dient het bestuur duidelijk te maken welke opkomsttijd daar verwacht mag worden. Op deze wijze wordt de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio voor een optimale brandweezorg, de herkenbaarheid van de geldende opkomsttijden en het afleggen van verantwoording over de daarbij gemaakte afwegingen bevorderd.

De Inspectie beoordeelt de inhoud en motivering van het genomen besluit over dit 'niveau van brandweezorg' en toetst daarbij ook of het bestuur dit besluit op een zorgvuldige en ordentelijke wijze heeft genomen.

De Inspectie hanteert de volgende definities:

- *Tijdnormen*: de tijdnormen uit het Bvr voor de basisbrandweereenheden¹ bij spoedeisende uitrukken.

¹ Een basisbrandweereenheid bestaat uit zes personen die de beschikking hebben over een tankautospuiter die onder andere de taken brandbestrijding en redding kunnen uitvoeren.



- *Vastgestelde opkomsttijden*: de (afwijkende) 'tijdnormen', vastgesteld door de regio op basis van het brandrisico en een kosten-batenafweging.
- *Berekende (realiseerbare) opkomsttijden*: de berekende opkomsttijden op basis van de locaties van brandweerposten en plaatsing van de voertuigen.
- *Feitelijke (gerealiseerde) opkomsttijden*: de werkelijke (geregistreerde) opkomsttijden van de uitgerukte voertuigen.

Tabel a. Toetspunten 'Opkomsttijden'

Nr.	Toetspunt	Normen / toelichting
1	De veiligheidsregio beschikt over een actueel dekkingsplan ² .	Het dekkingsplan is: <ul style="list-style-type: none"> • niet langer dan 4 jaar geleden vastgesteld door het bestuur; • gebaseerd op het brandrisicoprofiel.
2	De veiligheidsregio beschikt over een actueel brandrisicoprofiel.	<ul style="list-style-type: none"> • Het brandrisicoprofiel bevat in elk geval: <ul style="list-style-type: none"> ○ een overzicht van de locaties en soort van objecten; ○ een overzicht van de markante objecten³. • De veiligheidsregio monitort veranderingen en verwerkt deze in het brandrisicoprofiel.
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.	<ul style="list-style-type: none"> • Het overzicht bevat: <ul style="list-style-type: none"> ○ de situering van de brandweerposten; ○ een overzicht van de berekende opkomsttijden van basisbrandweereenheden en redvoertuigen; ○ minimaal een grafische weergave van berekende opkomsttijden.
4	De veiligheidsregio verstrekt het bestuur een overzicht van de berekende overschrijdingen van de normtijden uit het Bvr.	<ul style="list-style-type: none"> • Het overzicht bestaat minimaal uit een grafische weergave van de berekende overschrijdingen.
5	Het bestuur besluit gemotiveerd tot acceptatie van de berekende overschrijdingen en/of stelt afwijkende opkomsttijden vast.	<ul style="list-style-type: none"> • Het bestuur maakt op basis van een kosten/batenanalyse een keuze uit: <ul style="list-style-type: none"> ○ toepassing van de tijdnormen uit het Bvr (geen afwijkingen); ○ toepassing van de Handreiking van de minister van VenJ om afwijkende opkomsttijden vast te stellen. • Het bestuur kan maatregelen nemen als ondersteuning van de motivering om overschrijdingen te accepteren of afwijkende opkomsttijden vast te stellen.

² De Wvr spreekt in artikel 14, lid 2, onder f. over 'de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de aanwezigheid van brandweerposten in de gemeenten alsmede de overige voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen'. Het brandweerveld noemt dit in de regel 'het dekkingsplan', hoewel die term in de Wvr niet wordt genoemd. In sommige regio's wordt dit ook door middel van een andere benaming aangegeven.

³ De 'markante objecten' zijn in elk geval de BRZO-inrichtingen en de inrichtingen met een gebruiksvergunning.



Inzicht in opkomsttijden

Het Bvr verplicht het bestuur van de veiligheidsregio om alle feitelijke opkomsttijden te registreren. Deze registratie kan input leveren voor een herziening van de kazernevolgordetabel, het materieelspreidingsplan, het dekkingsplan of het risicoprofiel. Uit de registratie blijkt immers of de opkomsttijden in een bepaald gebied gehaald of overschreden worden. Analyse daarvan kan inzicht leveren in mogelijke verbeteringen, zoals het nemen van maatregelen op het gebied van brandpreventie, ruimtelijke ordening of repressieve brandweezorg. De Inspectie toetst of inzicht wordt verkregen over de geleverde repressieve brandweezorg waardoor ook verantwoording en verbetering mogelijk is.

Tabel b. Toetspunten 'Inzicht in opkomsttijden'

Nr.	Toetspunt	Normen / toelichting
6	De veiligheidsregio verstrekt het bestuur overzicht(en) van de feitelijke opkomsttijden en de voortgang van de genomen maatregelen.	<ul style="list-style-type: none"> • De veiligheidsregio stelt minimaal een maal per jaar een rapportage op (of zoveel vaker als de veiligheidsregio daartoe aanleiding ziet) met daarin: <ul style="list-style-type: none"> ○ de feitelijke opkomsttijden van de tankautospuit (TS) en van het redvoertuig; ○ voor het maatgevend scenario 'woningbrand'^{4,7} de gehele opkomsttijd, totdat de slagkracht van een TS6 ter plaatse is; ○ de voortgang van de genomen maatregelen.
7	De veiligheidsregio analyseert de feitelijke opkomsttijden en de resultaten van de genomen maatregelen.	<ul style="list-style-type: none"> • De analyse biedt inzicht in (de oorzaken van) structurele problemen met betrekking tot de opkomsttijden en bevat – indien van toepassing – voorstellen tot verdere verbetering/optimalisering.
8	Het bestuur besluit over de voorstellen tot verdere verbetering/optimalisering.	<ul style="list-style-type: none"> • Het besluit bevat de overwegingen die leiden tot het besluit.

⁴ Indien een samenstelling van een basisbrandweereenheid wordt toegepast die afwijkt van de bepalingen in het Bvr, is het landelijk kader Uitrust op Maat van toepassing. Dat spreekt over het 'maatgevend scenario' woningbrand waarbij in elk geval 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.



2.2 Samenstelling van basisbrandweereenheden

Het Bvr beschrijft de (standaard)samenstelling/-bezetting van de basisbrandweereenheid en biedt het bestuur van de veiligheidsregio de mogelijkheid om hiervan beargumenteerd af te wijken. Het proces tot een besluit daarover begint met een inventarisatie van de risico's en het vaststellen van de noodzaak tot afwijken van de standaardsamenstelling. Daarnaast dient aan drie voorwaarden te worden voldaan:

1. Aan het besluit tot afwijken ligt een vakinhoudelijke motivering ten grondslag waarbij de veiligheid van de burgers een centrale plaats verdient. De kwaliteit van de geboden brandweezorg moet ook bij een afwijkende samenstelling van de uitrukkende eenheid (blijven) voldoen aan de maatschappelijke behoefte aan goede brandweezorg.
2. De keuze voor een afwijkende samenstelling mag geen afbreuk doen aan de veiligheid en de gezondheid van het brandweerpersoneel. Het bestuur dient er als een verantwoordelijk werkgever voor zorg te dragen dat de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, conform artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet, ook is geborgd bij een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheid en de inzetmogelijkheden en -procedures die daaraan zijn verbonden.
3. Voorgenomen besluiten tot vaststellen van (afwijkende) samenstellingen van basisbrandweereenheden dienen te worden voorgelegd en besproken met de Ondernemingsraad (OR) van de organisatie.

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er tevens zorg voor dat voldoende capaciteit beschikbaar blijft ten behoeve van de afgesproken interregionale bijstand.

De Inspectie beschouwt de inhoud en motivering van het genomen besluit over de toepassing van de (afwijkende) samenstelling van basisbrandweereenheden en toetst daarbij ook of het bestuur dit besluit op een zorgvuldige en ordentelijke wijze heeft genomen.

Tabel c. Toetspunten 'Samenstelling van basisbrandweereenheden'

Nr.	Toetspunt	Normen / toelichting
9	Het bestuur neemt een gemotiveerd besluit over de samenstelling van basisbrandweereenheden indien wordt afgeweken van de standaardsamenstelling.	<ul style="list-style-type: none"> • De samenstelling van basisbrandweereenheden is standaard tenzij een expliciet besluit wordt genomen tot afwijken daarvan. • De reden voor het toepassen van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden en het beoogde doel daarvan zijn omschreven in het besluit. • De primaire grondslag voor afwijking van de samenstelling van basisbrandweereenheden is het brandrisicoprofiel. • Het bestuur maakt een keuze uit verschillende modellen op basis van kosten en baten waarbij de veiligheid van de burgers een centrale plaats inneemt. • Een voorgenomen besluit over toepassing van afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden is voorgelegd aan de OR.



10	Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden tast het niveau van brandweezorg aan de burgers niet aan.	<ul style="list-style-type: none"> • Bij het maatgevende scenario 'Woningbrand' komt minimaal de slagkracht van een TS6 ter plaatse. • In de eerst arriverende eenheid bevindt zich een bevelvoerder.
11	Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden doet geen afbreuk aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel.	<ul style="list-style-type: none"> • De risico's die kunnen optreden bij de inzet van een afwijkende samenstelling van basisbrandweereenheden zijn geïnventariseerd en geëvalueerd en voorzien van een Plan van Aanpak (PvA). Dit geheel vormt de Risico-inventarisatie en -Evaluatie (RI&E). • De RI&E is getoetst door een gecertificeerde arbodienst of gecertificeerde arbo-kerndeskundige. • Het PvA is geheel uitgevoerd. • Het personeel dat deel uitmaakt van een afwijkende samenstelling van een basisbrandweereenheid is hiervoor geselecteerd, opgeleid en geoefend. • De veiligheidsregio besteedt aandacht aan de weerbaarheid van het personeel tegen verbaal of fysiek geweld. • De veiligheidsregio onderzoekt en borgt dat het personeel, dat wordt ingezet op een afwijkende samenstelling van een basisbrandweereenheid, zich veilig voelt bij de inzet met deze samenstelling.
12	Een besluit tot een afwijkende samenstelling van de basisbrandweereenheden doet geen afbreuk aan de afspraken omtrent het leveren van interregionale bijstand.	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn voldoende TS6'en beschikbaar om de interregionale bijstandsafspraken na te kunnen komen.

Inzicht in samenstelling van brandweereenheden

De Inspectie verwacht dat de veiligheidsregio de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden evalueert en hierbij met name ingaat op de reden(en) voor het toepassen van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden. De vraag of het beoogde doel is bereikt dient eveneens deel uit te maken van de evaluatie. Daarnaast verwacht de Inspectie dat de veiligheidsregio's de resultaten nader analyseert en – indien van toepassing – voorstellen doet voor verbetering. De Inspectie brengt in beeld in hoeverre de veiligheidsregio het bestuur inzicht geeft in de uiteindelijk geleverde brandweezorg. De hier opgenomen toetspunten (13 tot en met 15) hebben een inventariserend karakter.

**Tabel d.** Toetspunten 'Inzicht in samenstelling van basisbrandweereenheden'

Nr.	Toetspunt	Normen / toelichting
13	De veiligheidsregio heeft inzicht in de bereikte resultaten van de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden.	<ul style="list-style-type: none"> • De veiligheidsregio evalueert de bereikte resultaten en betreft hierbij onder andere: <ul style="list-style-type: none"> ○ de redenen en doelen van de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden; ○ de voorwaarden die hieraan in het Bvr zijn gesteld; ○ de beschikbaarheid voor interregionale bijstand.
14	De veiligheidsregio analyseert de resultaten van de toepassing van afwijkende samenstellingen van basisbrandweereenheden om maatregelen te kunnen nemen ter verbetering hiervan.	<ul style="list-style-type: none"> • De evaluatie biedt inzicht in de verschillen tussen beoogde en bereikte resultaten en in de mogelijke oorzaken hiervan. • Tevens bevat de evaluatie – indien van toepassing – voorstellen tot verbetering.
15	Het bestuur besluit over voorstellen tot verbetering/optimalisering.	<ul style="list-style-type: none"> • Het besluit bevat de overwegingen die leiden tot het besluit.



2.3 Beschikbaarheid van brandweerpersoneel

Een belangrijke voorwaarde om te voldoen aan zowel de vastgestelde opkomsttijden als de samenstelling van basisbrandweereenheden is de beschikbaarheid van voldoende repressieve medewerkers. Zij zijn het immers die de voertuigen moeten bemannen die binnen de vastgestelde opkomsttijden bij het brandadres dienen te zijn. Van de veiligheidsregio wordt daarom verwacht dat zij een zo groot mogelijke zekerheid hebben dat de brandweereenheden snel en met voldoende personeel kunnen uitrukken. Daartoe moeten zij op een of andere manier inzicht hebben in de beschikbaarheid van het repressief personeel. En, bij onvoldoende beschikbaarheid, dienen maatregelen getroffen te kunnen worden om deze weer op het gewenste niveau te krijgen, zowel in acute situaties van onvoldoende beschikbaarheid als bij structurele problemen. De Inspectie onderzoekt op welke wijze de veiligheidsregio inzicht heeft in de beschikbaarheid, problemen daarin en of maatregelen kunnen worden genomen bij acute of structurele problemen. Ook onderzoekt de Inspectie of het bestuur wordt geïnformeerd over de beschikbaarheid van personeel. De hier opgenomen toetspunten (16 tot en met 19) hebben een inventariserend karakter.

Tabel e. Toetspunten 'Beschikbaarheid personeel'

Nr.	Toetspunt	Normen / toelichting
16	De veiligheidsregio heeft inzicht in de beschikbare medewerkers op korte en lange termijn.	<ul style="list-style-type: none"> • De Inspectie brengt in beeld in hoeverre de veiligheidsregio inzicht heeft in de beschikbaarheid van personeel en betreft hierbij onder andere of aandacht wordt besteed aan: <ul style="list-style-type: none"> ○ de actuele beschikbaarheid van personeel; ○ de beschikbaarheid achteraf; ○ een prognose van de beschikbaarheid. • Tevens onderzoekt de Inspectie of de veiligheidsregio dit inzicht heeft op postniveau en/of op regionaal niveau.
17	De veiligheidsregio neemt maatregelen bij (dreigende) acute problemen in de beschikbaarheid van personeel.	<ul style="list-style-type: none"> • De Inspectie onderzoekt in hoeverre de veiligheidsregio inzicht heeft of de maatregelen leiden tot het beoogde resultaat. Hierbij komt tevens aan de orde in hoeverre de veiligheidsregio de verantwoordelijkheden om maatregelen te mogen nemen heeft toebedeeld en geborgd.
18	De veiligheidsregio analyseert de beschikbaarheid gedurende langere tijd om maatregelen te kunnen nemen ter verbetering daarvan.	<ul style="list-style-type: none"> • De Inspectie brengt in beeld in hoeverre de analyse inzicht biedt in (de oorzaken van) structurele problemen in de beschikbaarheid en of de analyse – indien van toepassing – voorstellen tot verbetering bevat.
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.	<ul style="list-style-type: none"> • De Inspectie onderzoekt in hoeverre de veiligheidsregio het bestuur informeert. De veiligheidsregio kan hiervoor aparte rapportages opstellen, maar het overzicht kan ook onderdeel uitmaken van bestaande bestuurlijke rapportages.



I

Bijlage Afkortingen

Afkorting

Bpvr

Bvr

OR

PvA

RI&E

TS

VenJ

Wvr

Betekenis

Besluit personeel veiligheidsregio's

Besluit veiligheidsregio's

Ondernemingsraad

Plan van Aanpak

Risico-inventarisatie en -evaluatie

Tankautospuit

Veiligheid en Justitie

Wet veiligheidsregio's



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie 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 veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

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

Februari 2017

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