



# Onderzoek naar regionale dekkingsplannen binnen de brandweertzorg

Plan van aanpak

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Onderzoeksaanpak .....</b>	<b>4</b>
2.1 Doelstelling .....	4
2.2 Onderzoeksvragen .....	4
2.3 Afbakening .....	5
2.4 Operationalisering en onderzoeksmethode .....	5
2.4.1 Operationalisering per deelvraag .....	5
2.4.2 Verdiepende interviews.....	6
<b>3. Rapportage en communicatie .....</b>	<b>8</b>
3.1 Aankondiging .....	8
3.2 Wederhoor en rapportage .....	8

# 1. Inleiding

In november 2025 concludeerde de Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie JenV) in het onderzoeksrapport *Grenzen bereikt*<sup>1</sup> dat de Nederlandse brandweer onvoldoende voorbereid is om grote, gelijktijdige of langdurige incidenten bovenregionaal of landelijk te bestrijden. Uit dit rapport blijkt dat als er een of meerdere grote incidenten zijn buiten de eigen regio, waarbij de brandweerkorpsen uit verschillende veiligheidsregio's elkaar gaan helpen, dit direct ten koste gaat van de reguliere dekking. Met andere woorden: voor een realistische inschatting wat het land als geheel kan bieden is het noodzakelijk dat de basis in de regio's op orde en inzichtelijk is. De Inspectie JenV gaat daarom onderzoeken hoe op regionaal niveau het brand- of incidentrisico is afgedekt en hoe de brandweer dit vaststelt en over de resultaten verantwoording aflegt.

Elke vier jaar stelt het algemeen bestuur van elke veiligheidsregio een dekkingsplan voor de brandweezorg vast. In een dekkingsplan beschrijft de brandweer op welke manier zij haar repressieve organisatie<sup>2</sup>, bijvoorbeeld het aantal brandweervoertuigen in een bepaald gebied, inricht en welke dekking zij op basis daarvan verwacht te leveren. Dat wil zeggen: met welke snelheid, capaciteit, paraatheid en werkdruk de brandweer kan opkomen bij branden, rampen en crises.

Tot circa het jaar 2021 waren de dekkingsplannen objectgericht: de opkomsttijden werden per gebouw of object vastgesteld, bijvoorbeeld voor woningen boven winkels, een ziekenhuis of een school. Inmiddels is een herziene handreiking (versie 3.0) *Landelijke Uniforme Systematiek voor Dekkingsplannen*<sup>3</sup> ontwikkeld met als doel dat de dekkingsplannen gebieds- en risicogericht zijn. De opkomsttijden zijn hierin gekoppeld aan het type gebied en de daarin aanwezige risico's, zoals industrie of woonwijken. In een gebied met meer (en grotere) risico's is doorgaans een snellere opkomsttijd vereist dan in een gebied met kleinere risico's'.

Na een pilotperiode met 6 veiligheidsregio's met deze handreiking voor een gebiedsgebonden dekkingsplan is deze in 2023 overgenomen door alle 25 veiligheidsregio's in Nederland. Daarnaast hebben de veiligheidsregio's de minister van JenV verzocht om deze systematiek op te nemen in het nieuw vast te stellen *Besluit Veiligheidsregio's*. Vooruitlopend op aanpassing van de regelgeving heeft de minister de handreiking aangemerkt als een nadere invulling van het bepaalde in artikel 3.2.1 *Besluit Veiligheidsregio's ten aanzien van de opkomsttijden van de brandweer*<sup>4</sup>.

Een dekkingsplan voor de brandweer op basis van gebiedsgebonden opkomsttijden (GGO) beschrijft per gebied hoe snel de brandweer er moet zijn. De opkomsttijd is de tijd tussen de aanname van de meldkamer en het moment dat de eerste brandweervagen aankomt. De veiligheidsregio gebruikt het dekkingsplan om te bepalen waar kazernes staan of moeten komen, hoeveel mensen en voertuigen paraat zouden moeten zijn en hoe de alarmering, uitruk en routes gaan om de afgesproken tijden te halen. Het proces bestaat uit 7 stappen waarmee de brandweer cyclisch de inrichtingsfase en de uitvoeringsfase van het dekkingsplanproces doorloopt.

De handreiking biedt veiligheidsregio's een methodiek om de operationele prestaties van de brandweer gestandaardiseerd en uniform in kaart te brengen. De handreiking richt zich vooral op

---

<sup>1</sup> [Rapport Grenzen bereikt | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

<sup>2</sup> Een repressieve brandweerorganisatie is het operationele deel van de brandweer dat gericht is op het bestrijden van incidenten en het verlenen van hulp bij noodsituaties, zoals branden en ongevallen.

<sup>3</sup> [Gebiedsgerichte opkomsttijden en dekkingsplannen - BrandweerNederland.nl](#)

<sup>4</sup> Brief van Minister Justitie en Veiligheid aan het Veiligheidsberaad, kenmerk 4367735, 19 december 2022

gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO) en heeft als doel inzichtelijk te maken of de snelheid van de hulpverlening binnen de wettelijke normen valt, de dekking procesmatig te evalueren en bij te stellen, de eigen slagkracht te relateren aan de verwachte risico's en landelijke prestaties onderling vergelijkbaar te maken.

In een brief aan de Tweede Kamer van 12 maart 2024<sup>5</sup> heeft de minister van JenV de Kamer gemeld dat alle besturen van de 25 veiligheidsregio's gevraagd zijn om hun dekkingsplannen vóór 31 december 2023 op basis van de handreiking vast te stellen en de werking ervan in de praktijk te monitoren.

De Inspectie JenV ziet in de implementatie van de handreiking niet alleen een kans om inzichtelijk te maken of de brandweer aan de wettelijk vastgestelde normen (de GGO) voldoet. De handreiking kan ook helpen om de context van eventuele afwijkingen te duiden en verbetermaatregelen te stimuleren, bijvoorbeeld door te investeren in de zelfredzaamheid van burgers op specifieke locaties. In de praktijk kan het voorkomen dat opkomsttijden structureel boven de norm uitkomen door oorzaken die buiten de invloedssfeer van de brandweer liggen. Daarom is het essentieel om deze genoemde risico's inzichtelijk te maken en extra maatregelen te treffen die de risico's zoveel mogelijk beperken. Op regionaal niveau kan elke veiligheidsregio hierin inzicht verkrijgen. Om ervoor te zorgen dat ook bovenregionaal of zelfs landelijk die dialoog plaats kan vinden, is het noodzakelijk dat de dekkingsplannen van de 25 regio's eenduidig en vergelijkbaar zijn. Zonder transparant inzicht in de regionale slagkracht van de brandweer is het niet mogelijk om de juiste verbetermaatregelen te treffen.

---

<sup>5</sup> Bron: Verzamelbrief brandweezorg 29517, nr. 253

## 2. Onderzoeksaanpak

### 2.1 Doelstelling

In haar Meerjarenperspectief 2025 - 2028<sup>6</sup> vermeldt de Inspectie JenV dat de risico's die op onze samenleving afkomen steeds groter, langduriger, complexer en meer met elkaar verweven zijn, zoals ook gesignaleerd is in de veiligheidsstrategie van het Koninkrijk der Nederlanden<sup>7</sup>. Het is daarom van groot belang dat de brandweer in Nederland op goede sterkte is om deze risico's samen met andere veiligheidspartners het hoofd te bieden.

Het onderzoek van de Inspectie JenV maakt inzichtelijk in hoeverre de regionale paraatheid van de brandweer op orde is. Voor een weerbare samenleving is van essentieel belang dat de brandweer beschikt over robuuste hulpdiensten, die ook onder druk of bij een verstoring hun functie kunnen (blijven) vervullen.

### 2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre zijn de dekkingsplannen voor de brandweezorg van de 25 veiligheidsregio's uniform, transparant en navolgbaar geïmplementeerd en wat betekent dit voor de operationele slagkracht van de brandweer?

Om de hoofdonderzoeksvraag te beantwoorden, gaat de Inspectie JenV zich focussen op drie deelonderzoeksvragen, elk gericht op een van de aspecten uniformiteit, transparantie en navolgbaarheid. Op basis van de bevindingen van elk van de drie aspecten worden vervolgens de implicaties besproken voor de mate van inzicht die de plannen bieden op de operationele slagkracht van de brandweer.

- Uniformiteit<sup>8</sup>: Hoe passen de 25 veiligheidsregio's de werkwijze uit de handreiking (versie 3.0) Landelijke Uniforme Systematiek voor Dekkingsplannen toe in hun dekkingsplannen, hoeveel wijken die plannen af van de handreiking, en gebeurt dat afwijken overal op dezelfde manier?
- Transparantie<sup>9</sup>: In hoeverre en via welke cyclische inrichtingsfase en de uitvoeringsfase van het gestandaardiseerde dekkingsplanproces – zoals beschreven in de handreiking – wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van de dekkingsplannen, wat is de periodiciteit daarvan, en welke effecten heeft deze verantwoordingspraktijk op kwaliteitsborging, bestuurlijke besluitvorming en (landelijke) operationele effectiviteit?
- Navolgbaarheid<sup>10</sup>: Zijn de dekkingsplannen zo duidelijk en compleet vastgelegd dat eenieder, met dezelfde gegevens en rekenregels zoals bijvoorbeeld normtijden en

---

<sup>6</sup> Meerjarenperspectief 2025 - 2028 Inspectie JenV | Inspectie Justitie en Veiligheid

<sup>7</sup> Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Rapport) | Rijksoverheid.nl

<sup>8</sup> Uniformiteit betekent gelijkvormigheid en het op dezelfde manier uitvoeren van werkwijzen of regels.

<sup>9</sup> Transparantie betekent openheid en duidelijkheid over handelen, informatie en besluitvorming.

<sup>10</sup> Navolgbaarheid betekent dat handelingen, keuzes of besluiten duidelijk te begrijpen en te reconstrueren zijn voor anderen.

wegingen, de stap van risicoprofiel naar dekking en inzet kan volgen en tot vergelijkbare uitkomsten komt?

## 2.3 Afbakening

De Inspectie JenV richt zich uitsluitend op de dekkingsplannen die vanaf 2022 zijn vastgesteld in de 25 veiligheidsregio's. De tot 2021 vastgestelde dekkingsplannen waren objectgericht: de opkomsttijden werden per gebouw of per object bepaald (ziekenhuis, school, enzoverder). De sinds 2022 vastgestelde gebiedsgebonden dekkingsplannen zijn naar de verwachting van de Inspectie JenV gebieds- en risicogericht. De opkomsttijden zijn gekoppeld aan het type gebied en de risico's hierin (industrie, woonwijk).

## 2.4 Operationalisering en onderzoeksmethode

De Inspectie JenV maakt hierbij gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve dataverzamelings- en analysemethoden.

Om de hoofdvraag te beantwoorden analyseert de Inspectie JenV de dekkingsplannen van alle 25 veiligheidsregio's in Nederland vanaf 2022. Hiervoor is diverse data nodig zoals meldkamerdata, geo-data en gis-data (bijvoorbeeld gegevens over locaties, objecten, netwerken en gebeurtenissen) bij de regio's die zijn toegepast, rekendata voor afstanden, data voor werkelijke rijafstanden op de voertuigen die de Inspectie JenV gaat opvragen bij de regio's. Daarnaast betreft zij in haar analyse de risicoprofielen per regio, de meerjareninvesteringsplannen, en de jaarlijkse rapportages met bestuurlijke keuzes op basis van het dekkingsplan. De meerjareninvesteringsplannen geven inzicht in de toekomstige capaciteit, materieel, personeel en strategische keuzes. Hiermee wordt onder meer duidelijk of en hoe de brandweer de operationele paraatheid, responscapaciteit en inzetbaarheid wil versterken of aanpassen aan toekomstige risico's.

### 2.4.1 Operationalisering per deelvraag

Deelvraag 1: Hoe passen de 25 veiligheidsregio's de werkwijze uit de handreiking (versie 3.0) Landelijke Uniforme Systematiek voor Dekkingsplannen toe in hun dekkingsplannen, hoeveel wijken die plannen af van de handreiking, en gebeurt dat afwijken overal op dezelfde manier?

Om de eerste deelonderzoeksvraag te beantwoorden voert de Inspectie JenV een kwalitatieve documentenanalyse uit waarbij ze voor alle dekkingsplannen in kaart brengt of en in hoeverre de handreiking is toegepast. Hiervoor gaat de Inspectie JenV de meest recentelijke gepubliceerde dekkingsplannen van alle 25 veiligheidsregio's in Nederland gebruiken. De inclusiecriteria zijn hierbij dat de dekkingsplannen 1) vastgesteld zijn door het algemeen bestuur van een veiligheidsregio en 2) opgesteld zijn tussen januari 2022 en medio 2026.

Voor de analyse wordt elk dekkingsplan door minimaal twee inspecteurs onafhankelijk van elkaar onderzocht (vier ogenprincipe) door het doorlopen van een vragenlijst gebaseerd op de zeven processtappen van de zogenaamde dekkingsrichtlijn zoals beschreven in de handreiking:

- Processtap 1: Dekking bijstellen
- Processtap 2: Dekking beschrijven
- Processtap 3: Dekking beoordelen
- Processtap 4: Dekkingsplan
- Processtap 5: Bijstellen uitvoering
- Processtap 6: Uitvoeren dekking
- Processtap 7: Beoordelen uitvoering

Voor elke vraag wordt beoordeeld in hoeverre de dekkingsplannen aan een norm wel, gedeeltelijk of niet voldoet. Hiernaast gaat de Inspectie JenV onderzoeken of mogelijke afwijkingen van de dekkingsplannen ten opzichte van de handreiking consistent zijn over alle 25 veiligheidsregio's heen.

Deelvraag 2: In hoeverre en via welke cyclische inrichtingsfase en de uitvoeringsfase van het gestandaardiseerde dekkingsplanproces – zoals beschreven in de handreiking – wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van de dekkingsplannen, wat is de periodiciteit daarvan, en welke effecten heeft deze verantwoordingspraktijk op kwaliteitsborging, bestuurlijke besluitvorming en (landelijke) operationele effectiviteit?

De Inspectie JenV onderzoekt of en hoe verantwoording wordt afgelegd over de implementatie van de dekkingsplannen (bottom-up). Daarbij wordt gekeken of die verantwoording op een gestandaardiseerde en frequente wijze – bijvoorbeeld via een jaarlijkse rapportage – plaatsvindt richting het algemeen bestuur van de veiligheidsregio's, en wat de gevolgen daarvan zijn (zoals bijvoorbeeld aanpassing van het dekkingsplan of een extra preventieprogramma in een bepaald gebied). De Inspectie JenV bekijkt hiertoe de jaarverslagen, bestuursrapportages en meerjaren-investeringsplannen vanaf 2022 om erachter te komen hoe verbeteringen ten opzichte van de bevindingen in de dekking tot stand komen.

Hiernaast gaat de Inspectie JenV ook onderzoeken hoe de governance rond de implementatie van de handreiking vorm heeft gekregen (top-down) via gremia als Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) en de vakraden (Incidentbestrijding, Brandveiligheid en Risico- en Crisisbeheersing).

Deelvraag 3: Zijn de dekkingsplannen zo duidelijk en compleet vastgelegd dat eenieder, met dezelfde gegevens en rekenregels zoals bijvoorbeeld normtijden en wegingen, de stap van risicoprofiel naar dekking en inzet kan volgen en tot vergelijkbare uitkomsten komt?

De Inspectie JenV onderzoekt of duidelijk is hoe de dekkingsplannen tot stand zijn gekomen. De stappen die bij de totstandkoming zijn gezet moeten makkelijk te volgen zijn en moeten te reconstrueren zijn voor anderen. Daarbij wordt gekeken of informatie, aannames en keuzes helder en compleet door de veiligheidsregio's zijn opgeschreven. Denk aan hoe gebiedsgerichte opkomsttijden (GGO) zijn ingesteld, welke normtijden gelden en hoe wegingen zijn bepaald. Gecontroleerd wordt of rekenmethoden en besluiten zijn vastgelegd, en of zichtbaar is wat later is aangepast en wanneer. Ook wordt beoordeeld of de stap van risicoprofiel naar dekking en inzet logisch en duidelijk is uitgelegd. Tot slot wordt getoetst of een ander met dezelfde informatie het plan kan namaken en tot vergelijkbare uitkomsten kan komen. Daarbij wordt gelet op de borging van kwaliteit, zoals datakwaliteitscontroles, interne reviews en besluitverslagen.

Voor de analyse gaat de Inspectie JenV de benodigde datasets opvragen bij de 25 veiligheidsregio's en het NIPV. Op basis van de beschikbare data en afhankelijk van de bevindingen gaat de Inspectie JenV een aantal verdiepende interviews voeren met een aantal veiligheidsregio's en/of het NIPV.

#### 2.4.2 Verdiepende interviews

Afhankelijk van de bevindingen uit de drie deelvragen gaat de Inspectie JenV een aantal functionarissen interviewen, met als doel te achterhalen hoe de vertaling van het risicoprofiel naar het dekkingsplan tot stand komt en wat dit betekent voor de personele en materiële slagkracht.

Daarnaast komt mogelijk in een aantal interviews de governance rond de implementatie van het nieuwe dekkingsplan aan de orde met als doel te bepalen in hoeverre de RCDV en de vakraden (Incidentbestrijding, Brandveiligheid en Risico- en Crisisbeheersing) de implementatie tot nu toe hebben begeleid en hebben samengewerkt aan het vergroten van de uniformiteit.

Te denken valt aan:

- Portefeuillehouders Vakraden Incidentbestrijding en Risico- en Crisisbeheersing
- Portefeuillehouder(s) RCDV dekkingsplannen
- Adviseur(s) risicobeheersing van veiligheidsregio's
- Specialist(en) risicoduiding van veiligheidsregio's
- Hoofd(en) materieel, materiaal bij veiligheidsregio's.
- Voorzitter(s) van het Algemeen Bestuur (of bestuurlijke portefeuillehouders brandweer)

## 3. Rapportage en communicatie

### 3.1 Aankondiging

De Inspectie JenV kondigt haar onderzoek schriftelijk aan bij de 25 veiligheidsregio's. Het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's ontvangt een afschrift van het plan van aanpak. Ook publiceert de inspectie het plan van aanpak op haar website.

### 3.2 Wederhoor en rapportage

De te interviewen functionarissen krijgen vooraf het protocol van de werkwijze van de Inspectie JenV toegestuurd met daarin opgenomen het interviewprotocol. De geïnterviewden ontvangen na het gesprek de interviewverslagen voor wederhoor volgens het interviewprotocol.

Afhankelijk van de uitkomsten wordt bepaald wat de meest geëigende vorm van publicatie is (rapport, brief of alternatief product – hierna rapportage). Deze rapportage is een weergave van alle betrokken partijen tezamen en is niet individueel herleidbaar, er worden geen aparte regio-beelden opgesteld. Het concepteindproduct wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

De rapportage wordt door de inspecteur-generaal aangeboden aan de minister van JenV. Deze heeft uiterlijk zes weken de tijd om de rapportage naar de Tweede Kamer te sturen, al dan niet te voorzien van een beleidsreactie. De Inspectie JenV plaatst de rapportage dan op hetzelfde tijdstip op haar website. Als de minister de rapportage niet binnen die zes weken naar de Tweede Kamer stuurt, maakt de Inspectie JenV deze openbaar door het na die periode zelf op haar site te plaatsen. Ook verspreidt de Inspectie JenV de rapportage (digitaal) onder de 25 veiligheidsregio's en andere partijen die bij dit onderzoek zijn betrokken.

## **Inspectie Justitie en Veiligheid**

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

### **Dit is een uitgave van**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
**Contactformulier** | [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

Juni 2026

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