

OP WEG NAAR TOEKOMSTBESTENDIGE BRANDWEERZORG

Inleiding

De evaluatie van de Wet veiligheidsregio's biedt de mogelijkheid brandweezorg in Nederland naar een nog hoger plan te tillen. Het rapport van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's heeft een aantal zwakke plekken blootgelegd waar we als branche iets aan willen doen. Het is onze inzet om het bestel waarbinnen de brandweer opereert te verbeteren en toekomstbestendig te maken. Hoe moet dat bestel er dan uitzien? Of beter nog, hoe moet een toekomstbestendige brandweer eruit zien en hoe creëren we op basis daarvan een passend bestel? Een goed antwoord hierop in het evaluatietraject is van groot belang.

Het gaat in dit document overwegend over de systeemkant van brandweezorg: wetten, normen, domeinen, systemen, structuren, het stelsel etc. Het geeft geen antwoord op vragen over het wezen van de brandweer, waartoe zijn we op aarde, hoe ontwikkelt onze maatschappelijke taak zich in een turbulente omgeving? Wat is onze professionele opvatting over de brandweezorg die de burger verdient? In het project Toekomstverkenning Brandweer zoeken we naar deze antwoorden. Maar de vragen over de wetsevaluatie, 'wat moet anders en hoe dan?', spelen nu. Het is onze uitdaging het systeem, het stelsel zo in te richten dat het ook in de toekomst hoogwaardige brandweezorg mogelijk blijft maken.

Leidende principes

De Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) wil richting en inhoud geven aan de voorgenoemde discussie en hanteert daarbij drie leidende principes.

1. Balans regionaal en landelijk

We willen als brandweer met 25 regio's binnen het huidige stelsel van verlengd lokaal bestuur zo dicht mogelijk bij risico's en incidenten blijven, dicht bij onze mensen op de posten, dicht bij onze gemeenten en daarmee bij onze burgers. 95% van onze inzet is immers lokaal. Sommige vraagstukken vragen echter

een andere schaal. Dit kunnen we in een decentraal stelsel oplossen door een systematischer ingericht brandweerstelsel en enkele verplichte samenwerkingsafspraken met waarborgen voor kwaliteit en continuïteit. Dit vraagt om balans tussen regionale autonomie, landelijke afspraken en eenduidige samenwerking in een gezamenlijk proces. Belangrijk daarbij is dat vergelijkbare situaties, bijvoorbeeld eisen aan brandweezorg in een grote, oude binnenstad, om een vergelijkbare inrichting van brandweezorg in vergelijkbare steden vragen.

2. Domeinen: én én

Hoewel brandweezorg en crisisbeheersing twee afzonderlijke domeinen zijn, is er op het gebied van kennis, informatiegestuurde inzet, technologie, type medewerkers en samenwerkingspartners ook veel overlap. Wie kan er nu beter dan de brandweer snel een lokale en regionale (operationele) structuur opzetten met burgers en partners bij crises en rampen? Rampenbestrijding zonder brandweer is ondenkbaar, rampen en crises kennen veel overlap. We zien dat de twee domeinen binnen het organisatorisch construct van de veiligheidsregio allebei tot hun recht kunnen komen en elkaar versterken, maar vakinhoudelijk zich wel los van elkaar moeten ontwikkelen. Het domein brandweer met de eigen betrouwbare identiteit, maatschappelijke meerwaarde, verbindende rol, lange historie en ruime ervaring moeten we zorgvuldig blijven voeden en koesteren. Een sterke brandweer maakt de veiligheidsregio (het bestuurlijk construct) en crisisbeheersing (de taak) sterk.

3. Minister aan zet bij collectieve landelijke vraagstukken

De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's beveelt een aantal keer aan dat de gezamenlijke Algemeen Besturen van de veiligheidsregio's tot oplossingen voor bovenregionale of landelijke brandweerproblematiek komen. Bij het oplossen van deze vraagstukken hecht de RCDV aan het democratisch legitimeren van besluiten. Dan kan het niet anders dan dat de Minister van JenV als stelselverantwoordelijke haar bevoegdheid uitoefent bij bovenregionale en landelijke vraagstukken, na hierover bestuurlijk door het Veiligheidsberaad te zijn geadviseerd.

10 Ambities

Met de voorgaande leidende principes in het achterhoofd komen we tot de volgende 10 ambities, die binnen een periode van vier jaar gerealiseerd gaan worden.

1. Het kennisfundament: brandweerdoctrine

De brandweer is een professionele organisatie met gezag. Gezag ontleen we aan kennis en ervaring waarop ons handelen is gebaseerd. De brandweer organiseert risicobeheersing, dekking en inzet dan ook op basis van kennis, op door ons als branche vastgestelde brandweerkundige principes. Deze principes leggen we vast in een vijftal documenten en/of leidraden (adviserend) en een richtlijn (verplichtend), tezamen de brandweerdoctrine:

- a. Document 'Strategie en Koers Brandweer' (waartoe zijn we op aarde?) met de uitkomsten van de Toekomstverkenning.
- b. Leidraad 'Grondslagen Incidentbestrijding' (brandbestrijding (gebouw en natuur), hulpverlening, incidentbestrijding gevaarlijke stoffen, waterongevallen en commandovoering). Deze leidraad is de (conceptuele) basis voor de andere twee leidraden.
- c. Leidraad 'Regionale Maatwerkscenario's / maatwerkinzet': omschrijving taken, opkomsttijden en capaciteiten bij een vijftal lokale/regionale scenario's voor brand of ander incident in woning, chemische industrie, bedrijfsverzamelgebouw, hoogbouw en ondergronds bouwwerk.
- d. Leidraad 'Landelijke Maatwerkscenario's / maatwerkinzet': omschrijving taken, opkomsttijden en capaciteiten voor een aantal bovenregionale / landelijke scenario's (natuurbrand, grootschalige technische hulpverlening, grootschalige brand BRZO/risico-relevant bedrijf).
- e. Richtlijn Operationele Brandweereenheden. Beschrijving taken en capaciteiten van alle door de branche goedgekeurde brandweereenheden (TS2, TS4, TS6, SB, WO, HV, peloton, Quick Respons Team, blusrobot X etc). De richtlijn beschrijft naast taken ook de generieke beperkingen van een brandweereenheid (bijvoorbeeld wel of niet een binnenaanval en onder welke condities). Daarnaast beschrijft de richtlijn eisen aan personeel, materieel en geoefendheid van een eenheid. De richtlijn vervangt de handreiking Uitruk op Maat. Alle veiligheidsregio's / brandweerkorpsen verplichten zich deze richtlijn na te leven.

2. Gegarandeerde regionale dekking en slagkracht

De brandweer organiseert regionale dekking en slagkracht op transparante wijze met een in de wet verankerd proces. Het project Gebiedsgerichte Opkomsttijden biedt hier het instrumentarium voor. Onderdeel hiervan is het verplicht introduceren van normen voor brandweezorg, specialismen en slagkracht. Dit kunnen landelijke (minimum)normen zijn

van de hand van de stelselverantwoordelijke en/of regionaal vastgestelde normen vanwege het Algemeen Bestuur.

De regio bepaalt zelf de mix aan operationele brandweereenheden om het eigen risicoprofiel af te dekken, en houdt zich daarbij aan het takenpakket van deze eenheden zoals in de nieuwe richtlijn is vastgelegd. Omdat regio's voor bijstand van elkaar afhankelijk zijn, leggen de 25 regio's hun in tijd synchroon opgestelde dekkingsplannen naast elkaar om te beoordelen of aan deze behoefte wordt voldaan. Het Veiligheidsberaad toetst de gezamenlijk gemaakte afspraken en coördineert.

3. Gegarandeerde landelijke slagkracht

Een nieuw aan te stellen directeur Brandweer bij het Ministerie van JenV bewaakt namens de minister het samenhangend stelsel van brandweezorg. Het nieuwe landelijk dekkingsplan brandweezorg maakt daar deel van uit. Dit plan beschrijft de capaciteit en het voortzettingsvermogen wat nodig is om met Nederlandse brandweereenheden een zeer grootschalig incident te bestrijden, voortvloeiend uit nationale of internationale risico's en dreigingen. Het denken over grootschalig en bijzonder optreden en de doorontwikkeling van specialismen bieden hiervoor een grondslag. Eenheden van defensie en internationale bijstand vullen ons landelijk vermogen aan. De nieuwe Leidraad Landelijke Maatwerkscenario's ligt aan het dekkingsplan ten grondslag.

Wanneer de capaciteit van 25 regio's niet toereikend is voor de benodigde landelijke capaciteit, zullen de regio's in samenspraak met het ministerie een voorstel doen hoe en waar dit alsnog op te bouwen. Het ministerie stelt de middelen hiervoor beschikbaar. Wanneer operationele eenheden (bijvoorbeeld voor natuurbrandbestrijding) van een regio deel uitmaken van het landelijke dekkingsplan, staat het deze regio niet vrij deze eenheden eigenstandig aan te passen of op te heffen.

4. Actuele opleidingen in een nieuw onderwijsstelsel

Het is al vaak gezegd: de brandweer is een kennis- en ervaringsvak. De nieuwe brandweerdoctrine vraagt om daarop aangepaste opleidingen en bijscholingen. De lengte van de opleidingen (niet de hoeveelheid leerstof), de wisselende kwaliteit van instructie, de inzet van allerhande instructeurs van binnen en buiten en de kleinschaligheid van veel regionale opleidingsinstituten maken aanpassing van het systeem van vakbekwaamheid, dus van opleidingen, brandweerscholen en het onderwijsstelsel dringend noodzakelijk. Nieuw en al afgerond wetenschappelijk onderzoek naar factoren die bepalend zijn voor succesvolle brandweerinzet op straat zullen leiden tot verbeteringen bij vakbekwaamheid.

We treden in overleg met werkgevers en betrokken ministeries om te bevorderen dat alle nieuwe vrijwilligers het recht hebben in dagopleidingen een diploma te halen (maatschappelijke dienstplicht?). Een dagopleiding duurt ongeveer 30 dagen en kan binnen het tijdsbestek van enkele maanden afgerond worden.

Deze versnelling verbetert de motivatie en beschikbaarheid van vrijwilligers aanzienlijk.

We bundelen alle brandweeropleidingen voor manschappen en bevelvoerders in zes interregionale brandweerscholen die voorzieningen voor realistische trainingen nabij hebben. De regio's bemensen de scholen met een mix van vaste en gedetacheerde instructeurs. Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) is mede-eigenaar / coördinator van deze scholen, zodat kenniscirculatie en inhoudelijke en didactische ontwikkelingen overal op dezelfde manier worden benut. Het NIPV bevordert toegepast onderzoek, kennisdeling en aandacht voor het lerend vermogen van brandweerpersoneel. Dit gaat hand in hand met de wettelijke rol van het NIPV als toetsers/examinator en certificerende instantie. Daarnaast ontwikkelen we een partnership met ROCs en maken we een onderwijskundige basis met reguliere leerlijnen. Daarmee realiseren we dat brandweerdiploma's ook MBO-erkend worden (maatschappelijke waarde en tweede loopbaan relevant) en benutten we het potentieel van ROCs om een MBO niveau 3 brandweeropleiding te ontwikkelen als opmaat naar nieuwe vrijwilligers en beroepsbrandweer.

Het brandweervak stoelt op kennis en ervaring. Veel collega's hebben langdurige dienstverbanden. Een eenmalig behaald diploma is niet genoeg voor blijvende vakbekwaamheid. We willen onderzoeken hoe we kunnen borgen dat brandweered medewerkers periodiek bijscholen op nieuwe kennis en vaardigheden, en hoe we als branche kunnen aantonen dat we ons optreden regelmatig bijstellen om aan nieuwe ontwikkelingen te blijven voldoen. Dit vraagt onder andere om het steeds actueel houden van de brandweerdoctrine.

5. Vitaliteit beroeps en vrijwilligers: op weg naar duurzame inzetbaarheid

Het brandweervak is mentaal en fysiek behoorlijk belastend. Een groot aantal repressieve dienstjaren is dan eigenlijk niet wenselijk. Dat staat op gespannen voet met de aard van een ervaringsvak dat je vooral op straat leert van collega's, waarbij een lang verblijf juist wenselijk is. Bovendien zijn belasting en belastbaarheid individueel bepaald. Er is niet één simpele oplossing voor deze dilemma's. De brandweer zal een mix ontwikkelen van korte en lange dienstverbanden en combi-functies warm-koud, waarmee we balans zoeken tussen langjarige ervaring en tijdig gezond stoppen. De arbeidsarrangementen gaan dan verder dan de klassieke 24-uurs beroepsdienst en het 100% vrijwilligersschap.

In onze landelijke agenda brandweezorg bestaat duurzame inzetbaarheid uit 5 speerpunten: Veiligheid, Betrokkenheid, Organisatie, Gezondheid en Ontwikkeling. De RCDV werkt daarbinnen samen met vakbonden en medezeggenschap een aantal sporen uit:

- Onderzoek naar en feiten verzamelen over gezondheid en (bijna) ongevallen, er zijn immers nog geen landelijke gegevens over

arbeidsveiligheid. Drager hiervan is het kenniscentrum arbeidsveiligheid van het NIPV, dit moet van en voor alle korpsen worden;

- Onderzoek naar mentale en fysieke belasting, de gevolgen en beheersmaatregelen (onderzoek Universiteit Maastricht);
- Op basis daarvan onderzoek naar aanpassen tweede loopbaanbeleid en leeftijdsbewuste repressieve inzetbaarheid;
- Onderzoek naar alternatieve brandweerfuncties en inzetmogelijkheden voor bijvoorbeeld de niet-ademluchtdragende brandweerasistent;
- Introductie mentale PPMO en stresspreventie- of vitaliteitsprogramma's;
- Onderzoek naar dubbele aanstelling bij aanname, de eerste meerjarig bij de brandweer gevolgd door een tweede loopbaan bij partners als douane, politie, ambulancedienst, gemeenten en de NS;
- Onderzoek naar structurele verbreding van de hulpverleningstaken van de brandweer, passend bij het type brandweermens.
- Onderzoek naar alternatieve roostervormen en hun consequenties voor een 24-uurs kazerne (12-12 uurs, 9-15 uurs).

Deze sporen leiden tot een bruikbaar instrumentarium voor vitaal beleid en duurzame inzetbaarheid. Omdat niet alle regio's identiek zijn, kunnen regio's besluiten een deel van dit instrumentarium naar eigen inzicht te gebruiken, of een deel als collectief voor iedereen in te voeren.

6. Brandveiligheid en informatie

Voor risicobeheersing en brandveiligheid wordt de rol van de brandweer als adviseur en deskundige steeds belangrijker. Onze brandweerdoctrine richt zich op de totale breedte van brandweezorg, dus naast incidentbestrijding ook op risicobeheersing. Op het gebied van brandveiligheid is brandbestrijding en brandpreventie als het ware een vakgebied, dat onlosmakelijk met elkaar is verbonden. Immers, de lessen die tijdens de brandbestrijding worden geleerd zijn van belang om goed te kunnen adviseren op gebied van preventie. We weten allemaal dat het vangnet, de brandbestrijding, zijn beperkingen heeft. Daarom is het van groot belang betrokken te zijn bij het beperken van risico's aan de voorkant van de vlinderdas, dus ook bij brandpreventie. Brandpreventie is meer dan alleen regels. Het richt zich ook op het voorkomen dat branden ontstaan en op consumentenproducten opdat deze minder bijdragen aan brand- en rookontwikkeling.

Een steeds complexere samenleving kent daarnaast steeds complexere, vaak onderling verbonden risico's. De brandweer heeft integrale deskundigheid op deze risico's en moet bij incidenten ook nog adequaat kunnen optreden in deze hoogrisico omgeving. Daarom blijven risicobeheersing en incidentbestrijding in elkaars verlengde liggen.

Complexe risico's vragen om hoogwaardige kennis. Deze zal niet in alle 25 regio's afzonderlijk opgebouwd kunnen worden. We zullen daarom, naar analogie van GBO/SO, verspreid over het land expertteams in moeten richten die kennis bundelen en regio's ondersteunen bij deze adviesaanvragen. Vanuit een stevige positie kan de brandweer ook als regisseur van het dossier brandveiligheid optreden; niet alleen

adviseren aan bevoegd gezag, maar ook het registreren van het dossier brandveiligheid waarbij ook andere partners meedoen zoals ministeries, (koepels van) producenten, etc.

Voor het kunnen vervullen van deze rol is een stevige informatiepositie dus van groot belang. De nieuwe orde en verantwoordelijkheidsverdeling bij het organiseren van veiligheid zijn immers geholpen met goede onderlinge informatievoorziening, zodat we samen met partners efficiënte keuzes kunnen maken wie op welke manier risico's het meest adequaat kan afdekken. Het is evident dat adequate informatie over risico's en oplossingen daarna ook het proces van incidentbestrijding naar een hoger niveau kan tillen. De datagedreven samenleving heeft belang bij datagedreven veiligheid.

7. Vakbekwame top van de brandweerorganisatie

De brandweer mag zich gelukkig prijzen met ontzettend veel gemotiveerde, goed opgeleide vakmensen, zowel bij onze vrijwilligers als beroeps. In de branche speelt de vraag of er aan de top van onze regio's voldoende vakkennis geborgd is om de brandweer adequaat te leiden. Het Algemeen Bestuur van een veiligheidsregio stelt de regionaal commandant brandweer aan, aan die functie zitten geen wettelijke vereisten. Wat moet je doen om überhaupt een hoge brandweerrang te mogen dragen, is de rang gekoppeld aan de functie of aan een opleiding, al dan niet met diploma? En is zo'n opleiding er dan wel, is deze goed genoeg? Deze discussie verdient een antwoord. Daarbij vinden we diversiteit en pluriformiteit van blijvend belang, ook horizontaal ingestroomde collega's blijven op alle niveaus welkom. We kiezen als brandweer onze collega's aan de top dus niet zelf, maar daaronder wel. Dus gaan we met elkaar een programma voor strategisch personeelsbeleid en talentmanagement bouwen. Functies bij ministeries, het NIPV en andere kennisinstituten en het Europese Officers Development Program van de FEU schragen deze ambitie. Een programma voor bindend en collectief leiderschap dat de Raad nu ontwikkelt, is hierbij een belangrijke bouwsteen.

8. Bedrijfsbrandweer in partnerschap

De RCDV onderzoekt of en hoe het collectief van bedrijfsbrandweren bij voor hen relevante besluiten bij ons kan aansluiten. Maken ze deel uit van de branche of niet, welke dienstverlening organiseert het NIPV voor hen? Daarnaast zien we een trend bij hoog-risico ondernemingen om met hun bedrijfsvoering net onder de BRZO-drempel te blijven. Daarmee voorkomen ze een aanwijzing en betalen ze vervolgens niet (meer) mee aan publiek-private bedrijfsbrandweezorg. Deze dreigt dan onbetaalbaar te worden voor de wel-aangewezen bedrijven en overheden. Met partners onderzoeken we of een gebiedsgebonden aanwijzing en een daaraan gekoppelde collectieve, solidaire financiering voor alle bedrijven in een hoog-risicogebied soelaas kan bieden.

Met de bedrijfsbrandweren bouwen we het landelijk maatwerkscenario voor BRZO en hoog-risicobedrijven en beoordelen we of de private en publieke capaciteiten soelaas bieden. Daarnaast beoordelen we of kostbare

en schaarse assets (schuimvoorraden, zwaar pompmateriaal, etc.) doelmatiger in een nieuw publiek-privaat initiatief kunnen worden geconcentreerd. Met dit alles blijven we als brandweer een serieuze partner in het landelijk BRZO+ overleg.

9. Governance brandweer en financiering

De branche Brandweer Nederland bestaat uit het collectief van 25 regionale brandweerkorpsen en NIPV. Voor de bedrijfsbrandweren zoeken we een oplossing. De branche wordt bestuurd door de RCDV, waarin de directeur NIPV zitting heeft. De branche is zo sterk als de wil en bereidheid van alle spelers in het veld om samen te werken, afspraken te respecteren en elkaar ruimte te geven voor regionaal maatwerk. De RCDV versterkt de samenwerkingsafspraken met het NIPV en ziet toe op goede taakuitvoering en doelmatige besteding van bij het instituut ingelegde gelden.

De versterkte stelselafspraken, die moeten leiden tot gegarandeerde regionale en landelijke brandweercapaciteiten, zullen periodiek collegiaal gevisiteerd worden. In de vierjarige cyclus van dekkingsplannen bouwen we operationele visitaties in om van elkaar te leren, te verbeteren en zo op elkaar te kunnen blijven vertrouwen. Dit draagt belangrijk bij aan ons lerend vermogen. De Inspectie JenV zal daarnaast periodiek de in de wet vastgelegde afspraken toetsen. Op dit moment komt ongeveer 15% van het budget van de veiligheidsregio uit de BDUR van het ministerie. De RCDV streeft ernaar dat de zichtbare basisbrandweezorg in elke regio via de gemeenten gefinancierd blijft, en alle overige kosten via de BDUR. Het is immers aan gemeenten en raden prima uit te leggen dat je betaalt voor wat je in de eigen gemeente aan brandweezorg ziet. Het aandeel Rijksfinanciering wordt daarmee hoger.

10. Het brandweerbestel

Toekomstbestendige brandweezorg gaan we inbedden in een toekomstbestendig bestel. Het bestel bevat het geheel aan wettelijke, bestuurlijke en brancheafspraken waarmee we enerzijds in gezamenlijkheid de continuïteit van ons werk, onze organisaties en onze branche borgen, en anderzijds ruimte maken voor regionaal maatwerk en innovaties. Als branche hebben we zelf een opvatting over dit bestel, we willen dit in de nieuwe Wet Crisisbeheersing en Brandweezorg (wellicht mooie naam voor de opvolger van de Wvvr) goed verankeren.

In de bijlage schetsen we een drielaags model waaruit dit brandweerbestel kan bestaan. De lagen vloeien logisch voort uit de hierboven beschreven ambities. Bij het verder programmatisch uitwerken van de hierboven beschreven ambities stellen we steeds de vraag: hoe beschrijven we dit in het bestel? Wat is er inhoudelijk te doen? Wie mag daar op welk niveau toe besluiten? En hoe slaat dat neer in wet- en regelgeving?

Bijlage



Het ontwerp voor het Brandweerbestel in één oogopslag; *Branchebeleid niet uitgesloten*

