

Voorstel aan : Gemeenteraad van 18 oktober 2010
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 5 oktober 2010
Nummer :
Onderwerp : Beleidsnotitie brandweer
Bijlage(n) : 1. Hoofdstuk over Haren in rapport “Inzicht in de kwaliteit van de Regionale Brandweer Groningen” (Berenschot)
2. Concept raadsbesluit
3. Jaarplan Brandweer 2010 (www.haren.nl)

Samenvatting : In de notitie worden enige beleidskaders aangegeven voor de inrichting van de brandweezorg. Daarbij wordt een recent uitgevoerd kwaliteitsonderzoek door Berenschot als leidraad gebruikt. Met de opstelling van een beleidsplan wordt gewacht op een regionaal model, dat is gebaseerd op de Wet Veiligheidsregio's.

Voorgestelde beslissing : Instemmen met de notitie en ons op te dragen de daarin opgenomen keuzes te verwerken in het op basis van het regionaal model op te stellen beleidsplan.

Grondslag beleidsplan

In artikel 3 van de door de gemeenteraad op 19 mei 2003 vastgestelde “verordening brandweezorg en rampenbestrijding” wordt bepaald, dat burgemeester en wethouders de gemeenteraad eenmaal per vier jaar een beleidsplan brandweezorg en rampenbestrijding aanbieden. Ook wordt aangegeven wat de inhoud van het beleidsplan moet zijn.

Allereerst dient het beleidsplan afgestemd te zijn op en deel uit te maken van het regionaal organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding. In het beleidsplan dient voorts een beschrijving te worden opgenomen van:

- a. de taken van de brandweer en de wijze waarop aan die taken uitvoering zal worden gegeven:
 1. de uitvoering van de brandweezorg op basis van de veiligheidsketen;
 2. het mede uitvoeren van taken van de regionale brandweer;
 3. het uitvoeren van taken in de rampenbestrijding;
 4. overige door burgemeester en wethouders opgedragen taken;
- b. de wijze waarop de medewerkers worden geoefend en de mate van geoefendheid;
- c. de financiële en personele middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van alle genoemde taken;
- d. afspraken die in regionaal verband gemaakt zijn over de uitvoering van gemeentelijke taken.

Huidig beleidsplan

Tot een vaststelling van een beleidsplan volgens de bovengenoemde opzet is het nooit gekomen. De laatste uitvoerige beschrijving van het beleid ten aanzien van de brandweer is vastgelegd in het Beleids- en Actieplan Brandweer 2002-2006. De gemeenteraad heeft in augustus 2002 ingestemd met dit plan, dat in feite vooral een evaluatie en actualisatie was van het beleidsplan uit 1997.

Nieuwe wetgeving

Twee nieuwe wetten zijn van groot belang voor het functioneren van de brandweer. Dit zijn de Wet Veiligheidsregio's en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). De totstandkoming van deze wetgeving is op rijksniveau een ware worsteling geweest. De invoering is telkens uitgesteld. We gaan er vanuit, dat beide wetten eind 2010 inderdaad zijn ingevoerd. Zoals u reeds eerder is gemeld, heeft de regio Groningen er voor gekozen niet over te gaan tot een volledige regionalisering van de brandweer. Anders dan door de toenmalige minister gewenst blijven de lokale brandweerkorpsen bestaan. Deze korpsen zullen gezamenlijk moeten bijdragen aan voldoende kwaliteitsniveau voor de gehele regio.

Doel beleidsplan

U als gemeenteraad moet bepalen hoe wij als gemeente omgaan met de risico's uit hoofde van een brand, ongeval of een ramp. Het gaat daarbij steeds om een afweging. Alle risico's ondervangen lukt niet. U kunt niet op iedere straathoek een volledig uitgeruste en bemenste brandweerauto plaatsen. Dat is onbetaalbaar. Daar zit ook direct de essentie van een beleidsplan. U weegt af welke risico's u voor de Harens inwoners wel wilt afdekken en welke niet. Bij die afweging speelt een belangrijke rol wat u daar in financiële zin voor over hebt in relatie tot andere beleidsdoelen. Voor die afweging reiken wij u in deze notitie kaders aan. Die kaders zijn in belangrijke mate gebaseerd op landelijke wetgeving en op normen die in landelijk en regionaal verband ontwikkeld zijn. Bovendien zal de gemeente straks – meer dan tot nu toe – gehouden zijn aan in regionaal verband vastgestelde kaders.

Opzet van deze notitie

Wij willen in deze notitie beleidsplan geen dubbeling aanbieden van informatie die u reeds ontvangt. Jaarlijks zijn voor u reeds beschikbaar een Jaarplan Brandweer en een Jaarverslag Brandweer. In deze stukken is informatie opgenomen over de inzet van de brandweer, de formatie, de oefeningen en de opleidingen. Wij gaan in deze beleidsnota niet nogmaals op deze punten in, tenzij dit in relatie tot nieuwe ontwikkelingen en afwegingen relevant is. Het Jaarplan 2010 van de brandweer is als bijlage toegevoegd. Ook hebben wij er voor gekozen u nog geen volledig beleidsplan aan te bieden. Op korte termijn moet elke gemeente namelijk op basis van de Wet Veiligheidsregio's opnieuw een beleidsplan vaststellen op basis van een regionaal vastgesteld model. Onze ambitie is, dat wij met deze notitie een opstap bieden naar dit nieuwe model en voorts alvast een

kader bieden voor datgene wat naar onze mening bij de vaststelling van het regionaal model van belang is.

In opdracht van de Regionale Brandweer Groningen is door het bureau Berenschot in de eerste helft van 2010 een integrale kwaliteitsmeting uitgevoerd bij de 17 lokale brandweerkorpsen in de provincie en het regiobureau. Deze kwaliteitsmeting geeft ook voor ons korps goed aan waar de knelpunten liggen. Het rapport van bureau Berenschot biedt daarom een goede kapstok voor de opzet van deze notitie. Ook voor uw afwegingen is het rapport een goede basis. Vindt u de scores acceptabel? Vindt u de door ons genoemde verbeterpunten voldoende? De kwaliteitsmeting van het bureau Berenschot voor de brandweer Haren is bijgevoegd. Het gehele rapport ligt bij de stukken ter inzage. Vergeleken met de andere 17 korpsen neemt ons korps een middenpositie in.

Voor het in beeld brengen van de activiteiten van de brandweer is de zogenaamde veiligheidsketen een zeer geschikt hulpmiddel. De keten gaat uit van een vijftal stappen. De eerste twee stappen - pro-actie en preventie - zijn er op gericht dat onveiligheid wordt voorkomen. Dit onder het motto “voorkomen is beter dan genezen”. Vervolgens is het van belang om goed voorbereid te zijn op een ongewenst, maar noodzakelijk optreden. Die voorbereiding heeft betrekking op twee aspecten: een goede voorbereiding op de werkelijke inzet zelf (preparatie) en een voorbereiding op alles wat los komt na de inzet (nazorg). Tenslotte is uiteraard de werkelijke inzet van belang (repressie). Ook het rapport van het bureau Berenschot volgt de veiligheidsketen en voegt daar nog twee punten aan toe: bedrijfsvoering en beleidsontwikkeling en –implementatie.

Proactie

Het is van belang reeds bij de eerste opzet van ruimtelijke plannen aandacht te hebben voor risico's. Berenschot constateert, dat de inbreng van de brandweer op dit punt onvoldoende geborgd is. Dit is op zich voor een kleine organisatie als die van onze gemeente niet bijzonder. De komende jaren zullen binnen de organisatie steeds meer procedures worden gedigitaliseerd. Dit maakt het ook nodig werkprocessen vooraf te beschrijven en vast te leggen.

In algemene zin is het voor de inbreng van de brandweeraspecten in de gemeentelijke besluitvorming nodig, dat de brandweer binnen de organisatie goed gepositioneerd is. Tot voor kort vormde de brandweer een onderdeel van de afdeling Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen (BORG). Deze indeling was vooral ingegeven door het karakter van de activiteiten voor preparatie en preventie. De ervaring van de afgelopen jaren is echter, dat de brandweer zich met deze activiteiten prima zelf kan redden. Belangrijker is de inbedding in de organisatie af te stemmen op die taken, die niet vanzelf goed gaan. We hebben er daarom recentelijk voor gekozen de brandweer onder te brengen bij de afdeling Vergunningverlening & Handhaving (V&H). De inbreng van de brandweer bij de door Berenschot gesignaleerde processen is dan beter geregeld. Ook hebben we de bestuurlijk-juridische ondersteuning van de brandweer beter gestructureerd door een directe link te leggen naar de adviseur integrale veiligheid bij de afdeling Bestuurs- en Management Ondersteuning (BMO).

De regionale brandweer heeft een afdeling risicobeheersing, die zorgt voor expertise en ondersteuning op het gebied van proactie. Zaken waarover deze afdeling adviseert zijn: externe veiligheid, zware ongevallen en vuurwerk.

Ruimtelijke ontwikkelingen waarbij de brandweer betrokken is, zijn Haren-Noord en van Spoor tot Steeg. De brandweer toetst de ontwerpen op fysieke veiligheid. Behalve de specifieke bouwplannen hebben ook algemene ontwikkelingen de aandacht. Zo volgt de brandweer de inrichting van de openbare ruimte nauwlettend. Er mogen geen knelpunten ontstaan die de doorgang van de brandweer belemmeren. Duidelijk mag zijn, dat de verkeersmaatregelen in het kader van “duurzaam veilig” niet bijdragen aan snelle aanrijdtijden voor de brandweer. Het is daarom van groot belang dat de hoofdroutes “open” blijven. Zorgelijk is vanuit brandweerperspectief de ontwikkeling bij de spoorwegovergangen. Intensivering van het treinverkeer zal er toe leiden dat de overgangen vaker dicht zijn. Dat treft de brandweer dubbel. Veel brandweerpersoneel woont in Oosterhaar. Zij moeten eerst de spoorlijn kruisen om bij de kazerne te komen. Is de brand in Oosterhaar, dan moet vervolgens de brandweerauto de spoorlijn nogmaals zo vlug mogelijk passeren. Het openstellen van de aan te leggen fietstunnel bij het station zou voor de brandweer soulaas kunnen bieden, maar het

ziet er niet naar uit, dat het binnen aanvaardbare budgettaire grenzen mogelijk is om aan de wensen van de brandweer tegemoet te komen.

Preventie

Een belangrijk onderdeel van preventie is de toetsing van bouwplannen. De brandweer doet dit intensief. Wat zich in de waardering van Berenschot wreekt, is dat er relatief weinig is vastgelegd. Ons brandweerkorps bestaat uit doeners en niet uit schrijvers. Het is de kunst hier het goede evenwicht te vinden. Wij verwachten, dat de inbedding in de afdeling V&H hier ook tot verbetering leidt. Bovendien wordt de toetsing door de brandweer ingepast in de toetsing voor de integrale omgevingsvergunning. De brandweer als apart organisatieonderdeel met een "eigen" vergunning verdwijnt dan. Dit betekent dat automatisch tegemoet wordt gekomen aan een aantal door Berenschot gesignaleerde minpunten. Dit is de doorwerking van de eerder genoemde Wabo. Op landelijk niveau zijn criteria voor het veilig gebruik van bouwwerken vastgelegd in het "Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken" (Gebruiksbesluit). De toetsingscriteria zijn daarmee helder en eenduidig.

De invoering van de Wabo zal leiden tot een integraal gecoördineerde handhaving. De controles door de brandweer worden dan onderdeel van een integraal gemeentelijk handhavingsbeleid. De brandweer zal ook dan regelmatig controles uitvoeren. De productie ligt op ongeveer 200 controles per jaar.

Preparatie

In de rapportage van Berenschot scoort de brandweer op dit onderdeel een duidelijke voldoende. Toch zien wij zelf op dit onderdeel relatief de meest verbeterpunten.

Recente dodelijke ongevallen onder brandweerpersoneel hebben er toe geleid, dat nogmaals zeer kritisch is gekeken naar de wijze van inzet van de brandweer en naar de geoefendheid van het brandweerpersoneel. In het Besluit Personeel Veiligheidsregio's zullen nog zwaardere eisen worden opgenomen voor de scholing en geoefendheid van brandweerpersoneel. In regionaal verband zal worden gezorgd voor de implementatie van de nieuwe wetgeving. Het is de bedoeling om regionaal programmatuur aan te schaffen om alle op basis van de wetgeving noodzakelijke registraties bij te kunnen houden. Stapsgewijs zal het aantal verplichte oefeningen voor een vrijwilliger worden verhoogd van 70 uur per jaar nu naar 90 uur in 2012. Uiteraard heeft dit ook financiële consequenties.

De komende jaren zal vervanging nodig zijn van brandweermaterieel. In 2012 zal er een nieuwe tankautospuit (TAS) moeten komen. Begin 2011 zal hiervoor de bestelling geplaatst moeten worden via een regionale aanbesteding. In 2014/2015 is de Landrover afgeschreven. We beraden ons nog op de wijze van vervanging van dit voertuig. Uiteraard zijn wij in het perspectief van de noodzakelijke bezuinigingen terughoudend met het doen van grote investeringen. Wij willen echter geen vervangingsinvesteringen uitstellen die de veiligheid van het brandweerpersoneel raken.

Tot de preparatie behoort ook de zorg voor voldoende bluswatervoorzieningen. Bij een aantal grote branden elders in het land is gebleken, dat de bluswatervoorziening niet altijd voldoende is. Binnen de regio Groningen is een inventarisatie gemaakt van de situatie in de provincie Groningen. Daarbij zijn vooraf uitgangspunten geformuleerd voor een adequate bluswatervoorziening. Binnen de bebouwde kom geldt een criterium van 50 meter. Eén tankautospuit kan dan vanaf een brandkraan een onafgebroken bluswatervoorziening opbouwen. Buiten de bebouwde kom is 200 meter als criterium vastgesteld. Deze afstand kan door twee tankautosputten met een deugdelijke bluswatervoorziening overbrugd worden. In onze gemeente is de bluswatervoorziening voor ongeveer 50 percelen onvoldoende. Dit betekent, dat bij brand in deze percelen de brandweer niet adequaat kan optreden. Het gaat vooral om vrijstaande woonhuizen en tot woonhuis verbouwde boerderijen aan de onverharde wegen in het buitengebied. Het zal erg duur worden om voor deze percelen brandkranen aan te leggen. Er is daarom gezocht naar een andere oplossing. Een goede oplossing, die ook elders reeds wordt toegepast, is om een tankautospuit uit te rusten met een schuimblusinstallatie. Dit is een systeem, waarbij met minder water een snellere blussing van de brandhaard kan plaatsvinden. Met de standaardwatervoorziening in de tankautospuit zelf kan een langere blustijd worden gerealiseerd. Dit biedt de mogelijkheid om indien nodig meer voertuigen uit de regio ter assistentie op te roepen en om alsnog over een grotere afstand een bluswatervoorziening tot stand

te brengen. Wij zijn voornemens u voor te stellen om de nieuw aan te schaffen tankautospuit uit te rusten met een schuimblusinstallatie. Dit vergt een extra investering van € 50 duizend.

Repressie

In 2005 is het Regionaal Repressief Dekkingsplan voor de regio Groningen opgesteld. In dit plan wordt een indicatie gegeven van de basisbrandweezorg, die wordt gedefinieerd als het vermogen om “in voldoende mate, voldoende snel en met voldoende middelen” bij een incident te arriveren. Anders dan in het rapport van Berenschot gesteld, is het plan wel door ons college vastgesteld (15 november 2005). Binnen het brandweerkorps is het Regionaal Repressief Dekkingsplan volledig geïmplementeerd. Zo is op basis van de aanbevelingen in het dekkingsplan in 2007 het hulpverleningsvoertuig (HV2) niet vervangen door een nieuw hulpverleningsvoertuig, maar door een tweede tankautospuit. Omdat de aanrijdtijden naar Noordlaren te lang zijn, zijn met het brandweerkorps Tynaarlo (post Zuidlaren) afspraken gemaakt over een eerste uitruk vanuit Zuidlaren naar Noordlaren.

In het jaarverslag wordt verantwoording gegeven over de gerealiseerde opkomsttijden in relatie tot de gewenste opkomsttijd van 10 minuten. Uit de rapportages blijkt, dat we met de huidige voorzieningen (materieel, personeel, locatie kazerne en verkeersstructuur) kunnen voldoen aan de in het dekkingsplan geformuleerde eisen. Vraag is of deze eisen ook in de toekomst gelden. De wet Veiligheidsregio's bepaalt over de opkomsttijd (= tijd tussen melding brand en aankomst brandweer) het volgende:

1. *Het bestuur van de veiligheidsregio hanteert bij het vaststellen van de opkomsttijden van een basisbrandweereenheid de volgende tijdnormen:*
 - a. *vijf minuten bij gebouwen met een winkelfunctie met een gesloten constructie, gebouwen met een woonfunctie boven een gebouw met een winkelfunctie of gebouwen met een celfunctie;*
 - b. *zes minuten bij portiekwoningen, portieklats of gebouwen met een woonfunctie voor verminderd zelfredzamen;*
 - c. *acht minuten bij gebouwen met een andere woonfunctie dan bedoeld onder a en b, of met een winkelfunctie, gezondheidszorgfunctie, onderwijsfunctie of logiesfunctie, en*
 - d. *tien minuten bij gebouwen met een kantoorfunctie, industrie functie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie.*
2. *Indien het bestuur van de veiligheidsregio voor bepaalde locaties opkomsttijden vaststelt die afwijken van de tijdnormen, motiveert het de keuze van de locatie en de mate van de afwijking.*
3. *Het bestuur van de veiligheidsregio stelt geen opkomsttijd vast die hoger is dan achttien minuten.*

Wij kunnen nog niet overzien wat de consequenties zijn van de nieuwe criteria voor onze lokale situatie. Uiteraard hangt dit ook af (lid 2) welke afwijkende tijdnormen het bestuur van de veiligheidsregio (waarin de burgemeesters zitting hebben) vaststelt. Wij stellen u voor als voorlopig onderdeel uit te spreken, dat de huidige situatie voor onze gemeente voldoende is. Verscherping van de criteria kan leiden tot hoge kosten. Meest voor de hand liggend is dan, dat we meer personeel in vaste dienst nodig hebben.

Nazorg

Ons brandweerkorps levert nazorg van een hoog kwaliteitsniveau. Dit blijkt uit de reacties van inwoners, die - helaas - geconfronteerd zijn met een inzet van de brandweer. Het blijkt ook uit de hoge score op dit onderdeel in de rapportage van bureau Berenschot.

Bedrijfsvoering

De negatieve score in het rapport Berenschot op dit onderdeel hebben wij deels reeds ondervangen met dit plan. Wij zullen ons nog beraden op de vaststelling van een verordening Brandveiligheid en Rampenbestrijding. Onze voorkeur gaat uit naar het direct vaststellen van een regeling die voldoet aan de Wet Veiligheidsregio's.

Organisatorisch hebben wij dit voorjaar besloten de brandweer onder te brengen bij de afdeling V&H en de samenwerking met de gemeente Groningen over de invulling van het commando te beëindigen. Materieel had de gemeente Groningen deze samenwerking eind 2009 reeds stopgezet door niet meer in de vervulling van het commando te voorzien. Het brandweerkorps Haren functioneert nu weer onder een eigen commandant. Voor de samenwerking met Groningen op operationeel niveau maakt dit geen verschil.

Ons brandweerkorps maakt onderdeel uit van de gemeentelijke bestuursdienst. Het is niet gebruikelijk, dat de afdelingen binnen de bestuursdienst structureel vorm geven aan de gewenste ondersteuning door andere afdelingen. Daar waar dat nodig is, kan de brandweer gebruik maken van de diensten van de stafafdelingen.

De huisvesting van de brandweer voldoet niet meer aan de eisen. Het is nodig een nieuwe brandweerkazerne te realiseren. Voor een onderzoek daarnaar is in 2010 een budget beschikbaar. Wij oriënteren ons momenteel op nieuwbouw voor de brandweer en bureau Woonomgeving op de huidige locatie. Voor de brandweer zijn de aanrijdtijden van groot belang. Vanaf de huidige locatie zijn de meest kwetsbare gebouwen in de gemeente goed bereikbaar. Wij zullen u binnen afzienbare tijd nadere voorstellen aanbieden en vervolgens in meerjarenperspectief bezien wanneer voor nieuwbouw financiële ruimte vrij gemaakt kan worden.

Wij beschikken over voldoende personeel om een goede invulling te geven aan de brandweezorg. Wel signaleren wij al jarenlang een aantal ontwikkelingen dat tot zorg stemt en om voortdurende aanpassingen vraagt. Zo is er binnen onze gemeente een disbalans tussen de locatie van de kazerne en de woonlocaties van de meeste korpsleden. De meeste korpsleden wonen in Oosterhaar. Dit betekent, dat de opkomsttijd van het personeel naar de kazerne relatief lang is. Pogingen om meer brandweerpersoneel te huisvesten in de nabijheid van de kazerne zijn tot nu toe zonder resultaat gebleven. Een andere ontwikkeling is, dat steeds minder vrijwilligers in de gemeente zelf werkzaam zijn. Gevolg hiervan is, dat met name de dagbezetting onder druk staat. Vroeger was veel personeel van de buitendienst tevens vrijwilliger bij de brandweer. Dit is nu geen vanzelfsprekende zaak meer. Wij streven er wel naar om bij vervulling van vacatures de voorkeur te geven aan sollicitanten die ook inzetbaar zijn bij de brandweer. Het alternatief is, dat wij gebruik moeten gaan maken van beroepskrachten. Dit is duur. Om die reden is ook de samenwerking met de gemeente Groningen gestrand. Zolang wij in Haren een korps met goed gekwalificeerde vrijwilligers in stand kunnen houden, is dat vele malen goedkoper dan het in samenwerking met Groningen inzetten van beroepsbrandweerkrachten.

Voorstel

Wij stellen u voor in te stemmen met de notitie en ons op te dragen de daarin opgenomen keuzes te verwerken in het op basis van het regionaal model op te stellen beleidsplan.

Haren, 21 september 2010

burgemeester en wethouders,

secretaris

burgemeester