

Aan: Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
T.a.v. het Algemeen Bestuur
Postbus 234
7300 AE Apeldoorn

Datum : 18 december 2019
Onderwerp : concept-Toekomstvisie VNOG
Bijlage(n) : brief minister JenV, 26 juli 2019
Kopie aan : de 22 gemeentebesturen van de VNOG; de commissaris van de Koning in Gelderland;
de minister van Justitie en Veiligheid; de Inspectie Justitie en Veiligheid

Geachte dames en heren,

De Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (hierna: VNOG) wordt geconfronteerd met structureel financiële tekorten. Een gemeentelijke commissie heeft onderzoek gedaan. De conclusie is dat de oorzaken liggen in de organisatiecultuur, financieel beleid en financiële techniek. Tijdens de bestuurlijke tweedaagse op 18 en 19 september 2019 heeft u met elkaar besproken wat nodig is om een toekomstbestendige VNOG te realiseren. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe toekomstvisie waarin is gekeken naar het algemeen belang van de regio en niet zo zeer naar de belangen van de afzonderlijke gemeenten.

Om het kostenplaatje weer op orde te brengen moet de brandweer op de schop. Daarom wordt op basis van een nieuw 'dekkings- en spreidingsplan' gesneden in de slagkracht van de brandweer en worden 118 vrijwilligers overbodig. Ook het samenvoegen van enkele uitrukposten hoort tot de mogelijkheden. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor het brandrisicoprofiel (lees het niveau van brandweezorg) in verschillende gemeenten binnen uw regio. Dat zorgniveau is opgenomen in het door uw algemeen bestuur op 3 september 2015 vastgestelde document 'risicogestuurde slagkracht incl. bluswaterzorg'. De nu voorliggende voorstellen hebben in kazernes en gemeenteraden geleid tot verbazing en opschudding.

De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (hierna: VBV) is een landelijk erkende overlegpartner bij beleidsontwikkelingen, die relevant zijn voor de kwaliteit van de brandweezorg en de positie van de Brandweer Vrijwilliger. Op de 56 brandweerkazernes in de VNOG zijn 1355 Vrijwilligers actief. De VBV heeft met 660 leden een omvangrijke achterban onder de Vrijwilligers in de VNOG. Die hebben wij geraadpleegd. Een groot deel van onze leden blijkt kritisch te staan tegenover uw voorstellen en heeft ons in de afgelopen maanden uitgebreid en gedetailleerd geïnformeerd over de plannen en ontwikkelingen.

Uit de reacties die wij ontvingen spreken leden vooral over het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van het nieuwe 'dekkings- en spreidingsplan' en het ontzien van de ambtelijke organisatie in de beheersing van de kosten. Ook blijkt dat door postcommandanten ingebrachte zorg- en aandachtspunten niet hebben geleid tot aanpassingen van het nieuwe 'dekkings- en spreidingsplan'. Ook sommige gemeenteraden geven aan het onwenselijk te vinden dat het gekozen lokaal bestuur en inwoners nauwelijks tot geen invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces. Dat is een zorgelijke trendbreuk met uw eerder geformuleerde standpunt, waarin u draagvlak op de werkvloer en betrokkenheid van de raden als essentiële randvoorwaarden bestempelde. De VBV is door haar achterban gevraagd om een beoordeling van de plannen en de bevindingen te delen met uw bestuur en andere belanghebbenden. Dat doen we met deze brief.

Onze conclusie is dat;

1. het nieuwe dekkings- en spreidingsplan niet voldoet aan de wettelijke eisen
2. een brandweerkundige onderbouwing ontbreekt voor de inkrimping van de slagkracht
3. de zorg voor minder zelfredzamen door het ijs zakt
4. het bestaande rekenmodel slagkracht zonder motivering wordt losgelaten
5. de democratische legitimatie voor de maatregelen ontbreekt
6. de inbreng van de vrijwilligers onvoldoende wordt gewaardeerd en slechts dient als decoratie

Voor de onderbouwing van deze conclusies verwijzen wij graag naar onderstaand 'Verslag beoordeling en bevindingen toekomstvisie VNOG'.

Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV)

Bezoek : Larikslaan 1	Telefoon : 033 - 49 62 768	Fiscaal : 81.86.45.167
3833 AM Leusden	Fax : 033 - 49 62 777	KvK-nummer : 08168567
Post : Postbus 290	Home : www.brandweervrijwilligers.nl	Bank: NL16 RABO 0309 1304 25
3830 AG Leusden	E-mail : info@brandweervrijwilligers.nl	CMHF - Verenigingsnummer 90



Met vriendelijke groet,
Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers.


Marcel Dokter
voorzitter

Verslag beoordeling en bevindingen toekomstvisie VNOG

Beoordeling

Voor de beoordeling van uw toekomstvisie hebben we gebruik gemaakt van relevante openbare vergaderstukken van uw algemeen bestuur¹ en de aan de posten en de gemeenteraden verstrekte informatie en documenten. In de digitale versie² van deze brief hebben we verwijzingen (hyperlinks) naar deze bronnen / informatie opgenomen. Uiteraard hebben we ook de standpunten van onze eigen leden, de ervaringsdeskundigen bij uitstek, betrokken. In sommige gevallen namens de gehele post. De verkregen inzichten hebben we langs de lat van vigerende wet- en regelgeving en brancherichtlijnen gelegd en vertaald naar onderbouwde bevindingen. Wij adviseren uw bestuur deze bevindingen te betrekken bij de besluitvorming in januari 2020.

Bevindingen

1. Vigerend dekkingsplan versus nieuw dekkings- en spreidingsplan

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.

Uit de bevindingen³ van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie JenV) blijkt dat de VNOG met het document 'Van risico naar slagkracht', dat is vastgesteld op 3 september 2015, beschikt over een actueel 'dekkingsplan'. Dit dekkingsplan maakt op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel f, van de wet, onderdeel uit van het door uw algemeen bestuur op 15 december 2016 vastgestelde regionaal risicoprofiel en beleidsplan.

In het betreffende rapport is de Inspectie JenV ook van oordeel dat in de VNOG nog verbetering mogelijk is door, naast de overschrijding op de eigen opkomsttijd van 8 minuten, ook zichtbaar te maken in hoeverre de Bvr tijdnormen worden overschreden. 'De regio wil nog verdere stappen zetten in het proces om te komen tot risicogerichte slagkracht en is daarover nog in overleg met het bestuur'. 'Tussentijds legt de regio geen verbetervoorstellen voor aan het bestuur', aldus de Inspectie JenV in het regiobeeld van de VNOG.

Wij merken op dat de VNOG dat met het nieuwe dekkings- en spreidingsplan nadrukkelijk wel doet, terwijl het proces 'Dekkingsplan', zoals uw algemeen bestuur dat in uw vergaderingen al verschillende keren - op 29 maart 2018 voor het laatst - heeft geagendeerd, nog steeds niet is afgerond. In elk geval is de totstandkoming van het nieuwe dekkings- en spreidingsplan niet in overeenstemming met het vigerend normenkader en het proces zoals dat is bepaald in artikel 3a, 14 en 15 van de Wet Veiligheidsregio's.

2. Gebiedsgerichte opkomsttijden en slagkracht

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft bij brief van 26 juli 2019⁴ het Veiligheidsberaad, en daarmee ook de VNOG, geïnformeerd over zijn standpunten aangaande de nieuwe systematiek van gebiedsgerichte opkomsttijden, meer specifiek; de invoering, voorwaarden en toepassing van een nieuwe landelijke systematiek voor het opstellen, vaststellen en bijstellen van dekkingsplannen.

De minister geeft in zijn brief ook aan dat het nieuwe instrument, waarin de slagkracht centraal is gesteld, inzicht geeft in de prognose en realisatie van gebiedsgerichte opkomsttijden, inclusief de motivatie van afwijkingen en flankerend beleid. De systematiek is in goed overleg met o.a. de VBV vastgelegd in een (concept)handreiking. De implementatie van de nieuwe systematiek is nog niet geformaliseerd.

In een brief van 15 oktober 2019⁵ aan de Tweede Kamer verwijst de minister ook nog naar een breed gesteunde motie die de regering heeft verzocht, onder verwijzing naar het lopend onderzoek naar gebiedsgerichte opkomsttijden, ervoor zorg te dragen dat gebiedsgerichte opkomsttijden er in geen geval voor mogen zorgen dat de brandweezorg verslechtert. De minister onderschrijft dat het belangrijk is dat de huidige kwaliteit van de brandweezorg behouden blijft. Hij hecht eraan dat het bestuur van een



veiligheidsregio haar verantwoordelijkheid neemt en realistische opkomsttijden vaststelt, waarbij een actieve informatieverstrekking in acht wordt genomen richting burgers en gemeenteraden.

Wij merken op dat de VNOG in de 'algemene uitgangspunten'⁶ onder meer verwijst naar de nieuwe landelijke systematiek. Echter, de beschrijving en toepassing ervan is in het voorliggende nieuwe dekkings- en spreidingsplan niet in overeenstemming met de nieuwe landelijke systematiek en de dekking ingrijpend verslechterd. In lijn met de opmerkingen van de postcommandanten, zien wij ook geen steekhoudende, lees brandweerkundige, motivering voor de mening van de 'externe commissie' over de huidige 'methodiek slagkracht'. Dat geldt ook voor de bewering dat de eis voor opschaling bij brand (13 minuten voor de 2e t/m 4e TS) te hoog is.

Hoe hoger het risico des te slagvaardiger de brandweezorg. In de projectgroep 'RemBrand Brandveiligheid is coproductie' werd over slagkracht het volgende uitgangspunt verwoord: "*De spreiding van voertuigen moet niet alleen worden bekeken voor de eerste tankautospuiter, maar ook voor de tweede. Bij die branden waar de risicobeoordeling aangeeft dat direct twee tankautosputten worden geleverd, geldt voor de tweede tankautospuiter in principe dezelfde opkomsttijd als voor de eerste tankautospuiter.*" De geadviseerde opkomsttijd (15 min.) voor de tweede tankautospuiter in de VNOG is niet brandweerkundig gemotiveerd en strookt niet met de in bijlage 3 en 4 van de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg geadviseerde normtijden voor gebouwen met een bovengemiddeld risico.

3. **Belang adequate bluswatervoorziening / tweede tankautospuiter**

Volgens de algemeen directeur is één tankautospuiter per kazerne voldoende⁷. Echter, door alleen maar kazernes te hebben met één tankautospuiter wordt niet alleen de slagkracht, maar ook de bluswatervoorziening, veerkracht en het uithoudingsvermogen van de brandweer ernstig aangetast. De verklaring in de media dat meerdere kazernes beschikken over een extra voertuig, omdat het materieel vanuit de historie simpelweg voorhanden is, vinden wij derhalve absurd.

In bijlage 4 van de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg zijn op grond van praktijkexpertise inzetvoorstellen opgenomen voor de opkomsttijd en de dimensionering van de slagkracht bij brand in verschillende gebouwtypen. Het inzetvoorstel voor een brand in een woongebouw met niet zelfredzame bewoners (seniorencomplex) is bijvoorbeeld bepaald op 2 tankautosputten met 12 brandweelieden binnen een opkomsttijd van 8 minuten. Dit specifieke inzetvoorstel maakte op 30 juli 2018 het verschil tussen leven en dood bij een brand in Breukelen, waar de lokale brandweer met twee tankautosputten kon uitrukken.

In het door uw algemeen bestuur op 15 december 2016 vastgestelde risicoprofiel 2017-2020 lezen we bovendien dat op advies van experts het scenario 'Brand in gebouw met verminderd zelfredzame personen' is herzien en gewijzigd in 'Thuiswonende Verminderd Zelfredzamen'. "*De komende 15 jaren zullen 2 miljoen inwoners van Nederland 80 jaar of ouder zijn. De risico's op verschillende veiligheidstopics zullen daarmee drastisch toenemen.*" zo luidt de motivering van uw eigen experts.

Voor de VBV, maar ook de gemeenteraden, burgers, bedrijven en instellingen is niet duidelijk op grond van welke objectieve overwegingen uw algemeen bestuur een verhoging (lees: bijna een verdubbeling) van de opkomsttijd van de tweede tankautospuiter van 8 naar 15 minuten voor dit soort brandscenario's, waar elke seconde telt, aanvaardbaar vindt. Kijkend naar de actuele en zorgelijke situatie rond de brandveiligheid in zorg- en seniorencomplexen en de vele praktijkvoorbeelden, kwalificeren wij het ongefundeerd verhogen van de opkomsttijd van de tweede tankautospuiter van 8 naar 15 minuten en het uit de operationele sterkte halen van 17 (!) tweede tankautosputten in verschillende gemeenten, als onverantwoord en zorgwekkend. Omdat 15 minuten wachten betekent dat je die mensen en de eerste tankautospuiter aan hun lot / of een onmogelijke opgave overlaat. De verwijzing naar de zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van de bewoners is in dat opzicht ongepast en misplaatst.

4. **Rol externe commissie**

De algemeen directeur van de VNOG heeft een externe commissie, bestaande uit 3 bevriende collega's, gevraagd om een onafhankelijk en professioneel oordeel te geven over het dekkings- en spreidingsplan van de VNOG: welk en hoeveel materieel is nodig voor de uitvoering van de brandweertaken? De commissie is van mening dat de methodiek van risicogestuurde slagkracht beklemmend en vertragend werkt en beoordeelt na enkele bijeenkomsten met teamleiders de uitgewerkte scenario's als operationeel verantwoord en onderschrijft daarmee de mogelijkheid om op onderdelen materieel en materiaal af te stoten.

De VBV merkt op dat met het oog op de bezuinigingsopdracht die conclusie niet echt verrassend is. Wel bijzonder is dat deze conclusie niet gedragen wordt door een transparante, brandweerkundig



gevalideerde onderbouwing (zie ook onze opmerkingen onder punt 2), terwijl dat met het vigerende, rekenmodel voor risicogestuurde slagkracht van de VNOG nadrukkelijk wel het geval is. 'Risicogestuurde slagkracht is een vernieuwde manier om naar risico's te kijken en de daarbij behorende slagkracht', aldus het onafhankelijk oordeel van externe deskundigen zoals René Hagen, lector brandpreventie en Ricardo Weever, lector brandweerkunde bij het IFV. Het rekenmodel van de VNOG geniet landelijk aanzien en sluit aan op de nieuwe landelijke systematiek voor het opstellen, vaststellen en bijstellen van dekkingsplannen.

5. Maatwerk per gemeente / democratische legitimatie

In verschillende gemeenten is verzocht om maatwerk. Kijkend naar het antwoord op vraag 20 in de lijst⁸ met vragen naar aanleiding van de bestuurlijke tweedaagse, biedt de VNOG de raden daarvoor geen ruimte. Dat lijkt in tegenspraak met de in de Wet veiligheidsregio's verankerde rol en positie van de gemeenteraden, maar ook met uw voornemen zoals vermeld in het plan van aanpak Dekkingsplan van 14 december 2017 om de gemeenteraden goed te betrekken bij de totstandkoming van het dekkingsplan en maatwerk per gemeente te leveren. De reden van deze koerswijziging hebben wij gemist.

De gemeenteraden die unaniem en openlijk pleiten voor behoud van de aanwezige slagkracht op hun kazernes, lijken niet ontvankelijk in hun streven. Des te meer opmerkelijk is dan dat de gemeente Apeldoorn voor € 305.000,- (in afwijking van de overige hoogwerkers in de VNOG) een modificatie van de hoogwerker van post Centrum Apeldoorn kan laten doorvoeren en u tonnen euro's uitgeeft aan de paraatheid van de kazernes in Doetinchem en Zutphen en gelijktijdig een door schaarste in functies getroffen kazernes elders een consignatieregeling ontzegt. Een plausibele reden waarom uw algemeen bestuur de inbreng van de gemeenteraden ondergeschikt acht aan uw keuzes voor het gehele collectief, is ons ontgaan.

Ingevolge artikel 2, 3 en 3a Wvr heeft het gemeentebestuur (college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad) de verantwoordelijkheid op het gebied van de brandveiligheid en een verordenende bevoegdheid met betrekking tot de brandweezorg. Dat betekent dat de 22 deelnemende gemeenten in de VNOG het beleid van de veiligheidsregio bepalen en niet omgekeerd. De Wet veiligheidsregio's is daar volstrekt helder in.

6. Vrijwilligers

De brandweezorg in de VNOG leunt op 1355 Vrijwilligers. "Gemotiveerde – vrijwillige en beroeps – brandweermensen zijn cruciaal, draagvlak is belangrijk!", zo luidde de boodschap in 2014. Maar nu worden zo'n 118 vrijwilligers in de VNOG overbodig. Duidelijk is ook dat de plannen op de posten veel vragen oproepen en op de kazernes waar materieel gaat verdwijnen een grote impact hebben. Wij citeren uit een reactie namens een post: "*In onze ogen is er met een veel te zakelijke insteek gekeken naar het geheel, en zijn de allerbelangrijkste schakels in het geheel ondergeschikt gemaakt, de mensen die het uiteindelijk moeten en zullen doen als die pager gaat. Die mensen die midden in de nacht opstaan, een volle wagen midden in het winkelpad laten staan of wat dan ook, waar komen zij in dit verhaal voor?*" Dat is de vraag die ook de VBV zich heeft gesteld na het lezen van de verzamelde reacties die bij de 56 posten zijn opgehaald, maar niet zijn gedeeld met de lokale bestuurders.

De reacties laten veel overeenkomsten zien met de reacties van onze leden en weerspiegelen zorg voor de toekomst. De VNOG geeft aan goed te hebben geluisterd naar alle inbreng, maar doet er niets mee.

Samengevat vindt de VBV het voorgenomen besluit ondeugdelijk en onvoldoende democratisch. Het ingrijpend reduceren van de dekking en slagkracht van de brandweer is immers van wezenlijke invloed op de kwaliteit van de in artikel 25 van de Wet veiligheidsregio's omschreven taken van de brandweer in de VNOG. Er is naar onze mening geen sprake meer van een gelijkwaardig niveau van brandweezorg voor de burger. De VBV zal haar leden, de 22 gemeentebesturen en de toezichthouders informeren over haar bevindingen.

¹ <https://www.vnog.nl/vnog/bestuur/30-algemeen-bestuur-vergaderstukken>

² https://www.brandweervrijwilligers.nl/20191217_reactie_vbv_op_concept_toekomstvisie_vnog/

³ Rapport IJenV, 'Inrichting repressieve brandweezorg Regiobeeld 06 - Noord- en Oost-Gelderland'

⁴ Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan het Veiligheidsberaad, 26 juli 2019

⁵ Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, 29517 nr. 177

⁶ Algemene Uitgangspunten Spreidingsplan VNOG

⁷ Artikel De Stentor: Gelderse brandweer geeft ruk aan de noodrem: 'We hebben meer voertuigen dan nodig'

⁸ Vragen naar aanleiding van de bestuurlijke tweedaagse van de VNOG 2019