

HOE MAAK JE ALS BRANDWEER HET VERSCHIL?

Visiedocument voor een opnieuw op te richten fysieke veiligheidsdienst

Naar aanleiding van de inspiratiesessies op het Brandweercongres 2014
(deelname door brandweerfunctionarissen van diverse geledingen en niveaus)

Oktober 2014
Ira Helsloot
Jelle Groenendaal
Dennis Stijf



Hoe maak je als brandweer het verschil?

Hoe zou een nieuw op te richten regionale fysieke veiligheidsdienst eruit kunnen zien als de brandweer niet al bestond?

De komende jaren zal er fors op de brandweer bezuinigd worden. Een kerntakendiscussie is daarom wenselijk om kaasschaven of het amputeren van voor de samenleving waardevolle brandweertaken te voorkomen. De Strategische Reis heeft hiertoe al een aanzet gegeven, maar moet op veel onderdelen nog concreet worden uitgewerkt. Dit doen we in dit visiedocument. In dit visiedocument wordt beschreven hoe de brandweezorg zou kunnen worden ondergebracht in een nieuw op te zetten organisatie die zich breder richt op het bieden van veiligheidszorg aan bewoners binnen de regio. Deze organisatie noemen we de regionale fysieke veiligheidsdienst.

Dit visiedocument is gebaseerd op vier interactieve discussies die gevoerd zijn met bezoekers van het Brandweercongres in 2014. Tijdens die sessies (een samenwerkingsverband tussen Training Base Weeze en Crisislab) is geprobeerd om met de aanwezigen te achterhalen met welke taken de brandweer het verschil kan maken en waarmee niet, onder andere op basis van een internationaal vergelijk. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen verschillende taakvelden die de nieuw op te richten regionale fysieke veiligheidsdienst zou kunnen vervullen. Deze taakvelden zijn onderverdeeld naar de verschillende schakels van de veiligheidsketen, dat wil zeggen preventie, preparatie, respons en herstel. Dit visiedocument beoogt de geest van die vier gesprekken weer te geven.



Missie en doelstelling van de regionale fysieke veiligheidsdienst

De nieuw op te richten regionale fysieke veiligheidsdienst moet een bredere missie krijgen dan de huidige regionale brandweer. In een relatief veilige samenleving als de onze kan een regionale fysieke veiligheidsdienst namelijk meer maatschappelijke waarde toevoegen wanneer zij zich niet alleen richt op het voorkomen van brand en het redden van slachtoffers, maar ook op het beperken van verschillende vormen van schade, waaronder economische, financiële en milieuschade.

Een **missie** van de regionale fysieke veiligheidsdienst kan zijn om burgers en organisaties te stimuleren om fysieke veiligheidsrisico's te limiteren en in het geval van een fysiek veiligheidsincident in redelijkheid ervoor te zorgen dat het aantal slachtoffers en schade beperkt blijft.

De term 'in redelijkheid' in de missie is bewust gekozen. Er zullen namelijk altijd financiële en organisatorische beperkingen zijn waar een regionale fysieke veiligheidsdienst rekening mee dient te houden. De kosten die de dienst maakt zullen in verhouding moeten staan met de opbrengsten.

Een **doelstelling** van de regionale fysieke veiligheidsdienst kan zijn om meer maatschappelijke waarde (in termen van aantal geredde slachtoffers, hoeveelheid schade die beperkt is, fysieke veiligheidsgevoelens van burgers etc.) toe te voegen dan kosten te maken. Of beter te presteren dan vergelijkbare landen qua risicoprofiel.



Preventie

Burgers en organisaties zijn primair zelf verantwoordelijk voor het treffen van preventieve maatregelen om fysieke veiligheidsrisico's te beperken. De regionale fysieke veiligheidsdienst helpt burgers en organisaties hierbij door gegevens over risico's bijeen te brengen en in de vorm van risicoprofielen inzichtelijk te maken en beschikbaar te stellen. Ook de 'ruwe' data over risico's en incidenten worden ter beschikking gesteld, zodat organisaties deze kunnen gebruiken bij het maken van hun eigen risicoprofielen. De regionale fysieke veiligheidsdienst communiceert proactief met zijn burgers wanneer er veranderingen in het risicoprofiel optreden.

Burgers en organisaties die door activiteiten een risico vormen voor hun omgeving worden wettelijk verplicht gesteld om een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Hierbij kan gedacht worden aan bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan maar ook burgers of organisaties die evenementen organiseren.

Wettelijk verplichte aansprakelijkheidsverzekering

In Canada wordt de verantwoordelijkheid voor brandveiligheid bij gebouweigenaren en organisaties zelf gelegd. De verantwoordelijkheid en hiermee de aansprakelijkheid, wordt geregeld via voorwaarden die worden gesteld bij het afsluiten van verzekeringen.

Toezicht en handhaving wordt op die manier verlegd naar verzekeraars die anders dan de regionale fysieke veiligheidsdienst beter in staat zijn om een efficiënte kennisfunctie te organiseren.

Niet alle preventie wordt bij verzekeraars belegd. Voor een aantal specifieke regio-overschrijdende risico's wordt op landelijke schaal een

publieke kennisfunctie opgetuigd. Denk hierbij aan infectieziekten, overstromingen en cyberveiligheid.

De regionale fysieke veiligheidsdienst richt zich ook op de preventie van de meest voorkomende fysieke veiligheidsrisico's, namelijk de ongevallen in en om het huis. De regionale fysieke veiligheidsdienst doet dit niet alleen, maar in netwerkverband met andere maatschappelijke partners. De regionale fysieke veiligheidsdienst heeft

Community safety

De afgelopen jaren zijn in het Verenigd Koninkrijk verschillende projecten gestart om burgers meer bewust te maken van (brand)veiligheid. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van community safety units. Een community safety unit geeft in het kader van brandpreventie doelgerichte voorlichting aan burgers. Hiernaast kunnen burgers een afspraak maken om brandveiligheidsadvies te krijgen betreffende hun eigen woning.

hierbij een regiefunctie. Op basis van zijn kennisfunctie stimuleert en adviseert de dienst hoe maatschappelijke partijen burgers kunnen helpen om fysieke veiligheidsrisico's te beperken. Eén van de manieren waarop de dienst dat doet is door het geven van trainingen aan frontlijnwerkers van woningcorporaties, vrijwilligersorganisaties, sportclubs en welzijnswerkers waarin geleerd wordt hoe zij de fysieke veiligheid van burgers kunnen versterken.

Gemeentelijke toezichthouders van de openbare ruimte komen in dienst van de regionale fysieke veiligheidsdienst. Hun takenpakket wordt verbreed tot voorlichter veilig leven. Zij adviseren burgers over fysieke veiligheid in hun leefomgeving, dat wil zeggen van brandveiligheid en inbraakveiligheid tot en met het uitglijden over de badmat. De voorlichters veilig leven zijn de belangrijkste bijdrage van de regionale fysieke veiligheidsdienst aan het preventienetwerk.

Het fijnmazige netwerk van lokale brandweerposten (omgedoopt tot fysieke noodposten) blijft bestaan. Deze posten worden gebruikt als fysieke veiligheidscentra die tot doel hebben om de zelfredzaamheid van de lokale gemeenschap te versterken. De posten zullen hiertoe ter beschikking gesteld worden aan organisaties zoals het Nederlandse Rode Kruis, het Oranjekruis en reddingsdiensten voor het geven van cursussen. Ook commerciële aanbieders kunnen van fysieke noodposten gebruik maken om burgers fysieke veiligheidstrainingen te geven. Politie, zorginstellingen, woningcorporaties, huisartsen en gemeente gebruiken fysieke noodposten voor een inloopspreekuur of het geven van voorlichting. Onderwerpen die hierbij aan de orde kunnen komen zijn inbraakpreventie, verkeersveiligheid, gezond eten en persoonlijke hygiëne.

Voorlichtingsactiviteiten over brandveiligheid en veiligheidsdagen die momenteel op posten georganiseerd worden blijven vanzelfsprekend bestaan. Hierbij wordt ook ruimte geboden aan commerciële aanbieders van preventieadvies al dan niet gecertificeerd door de regionale fysieke veiligheidsdienst.

Preparatie

De regionale fysieke veiligheidsdienst prepareert zich alleen op fysieke veiligheidsrisico's die regelmatig optreden. Preparatie van fysieke veiligheidsrisico's met een kleine kans maar groot effect vindt op een landelijke schaal plaats, maar alleen op een manier waarbij de kosten in verhouding staan met de baten.



Acute brandweer- ambulance, en andere fysieke veiligheidszorg wordt uitgevoerd door de fysieke nooddienst. De fysieke nooddienst prepareert dus niet alleen voor brandweertaken, maar ook voor basis medische noodhulp. Dit betekent concreet dat de huidige ambulancezorg onderdeel gaat uitmaken van de fysieke nooddienst. Daarnaast verricht de fysieke nooddienst ook basale politietaken zoals het afzetten van de openbare weg in het geval van een calamiteit.

Medische noodhulp

Nederland is internationaal gezien uniek in de strikte driedeling tussen de politie, brandweer en ambulance. In België wordt bijvoorbeeld 70% van de ambulanceritten verzorgd door beroeps- en vrijwillige brandweerlieden. In Zweden verleent de brandweer bij 90% van de verkeersongevallen de medische eerste hulp. Zij hebben daartoe een basale medische training. In Frankrijk verleent de brandweer veelal eveneens de ambulancezorg bij ongevallen en noodsituaties. Dit wordt gedaan door de Véhicule de Secours et d'Assistance aux Victimes (VSAV).

De fysieke nooddienst wordt voor het grootste deel bemand met parttime hulpverleners. Alleen in (stedelijke) gebieden met een hoog risicoprofiel wordt met fulltime hulpverleners (beroepscontract) gewerkt. Fulltime medewerkers van de nooddienst krijgen een dienstverband van 40-uur per week in ploegendienst. De 24-uurs roosters worden afgeschaft.

De opleiding en training van noodhulpverleners wordt afgestemd op het risicoprofiel en zijn geënt op het realiseren van de doelstelling van de dienst. In de meeste gevallen zal dit betekenen dat een eenheid van de fysieke noodhulp minder taken hoeft te kunnen verrichten dan de huidige bezetting van een basisbrandweer- of ambulancevoertuig. Dit betekent dat minder opleiding en training nodig is om de basis fysieke veiligheidszorg te kunnen verrichten. Concreet kan bijvoorbeeld gedacht



worden aan het vervangen van de offensieve binnenaanval in landelijke of industriegebieden door defensieve tactieken in combinatie met een campagne om rookmelders in woningen te installeren.

Modulair onderwijssysteem

In België is er binnen de brandweeropleiding, zowel binnen de lagere als hogere rangen, sprake van een modulair onderwijssysteem. Binnen dit systeem kunnen hulpverleners de modules volgen die voor hen het meest relevant zijn.

Voor een aantal incidenttypen komen (landelijke of interregionale) teams met leidinggevendenden die specifiek voor één incidenttype opgeleid en getraind zijn en zodoende ook veel ervaringskennis kunnen opdoen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een teams leidinggevendenden voor grootschalige incidentbestrijding. Deze kunnen snel ter plaatse worden gebracht door middel van helikopters of krijgen op afstand een actueel beeld van het plaats incident door de snelle inzet van drones.

Preparatie op sporadisch voorkomende incidenttypen zoals grotere ongevallen met gevaarlijke stoffen en natuurbranden wordt beperkt. Hiervoor in de plaats komen afspraken met gespecialiseerde bedrijven (OGS) en boeren (natuurbrand).

TUIS

In Duitsland wordt de respons op grotere ongevallen met gevaarlijke stoffen geregeld door de industrie zelf. Deze organisatie heet het Transport-Unfall-Informationen- und Hilfeleistungssystem (TUIS)

De inhoud van de les- en leerstof voor opleidingen en trainingen van de fysieke nooddienst wordt gestandaardiseerd en landelijk beheerd en doorontwikkeld door de Academie Fysieke Veiligheid (AFV). Onder coördinatie van de Academie Fysieke Veiligheid wordt door onderzoekers van de academie zelf, universiteiten en kennisinstituten onderzoek verricht naar de effectiviteit van hulpverleningstechnieken en de organisatie van de fysieke hulpverlening.

Hiertoe dragen alle regionale fysieke veiligheidsdiensten een bepaald percentage af van hun jaaromzet aan de academie. Het onderzoek wordt mede uitgevoerd door praktijkmensen van de fysieke nooddienst zodat de onderzoeksresultaten direct in de praktijk kunnen worden benut. Als onderdeel van de carrière van leidinggevendenden van de fysieke veiligheidsdienst, werken zij een jaar aan de academie.

Regionale fysieke veiligheidsdiensten sluiten voor zover mogelijk langjarige contracten af met verschillende oefencentra in Nederland en daarbuiten. In ruil hiervoor beloven de oefencentra te investeren in hun infrastructuur en faciliteiten mede op basis van de inzichten uit onderzoek en de behoefte die uit het veld naar voren komen.

Om het realisme van oefeningen te verbeteren, worden bij oefeningen zoveel mogelijk gebruik gemaakt van 'echte burgers' die zonder handelingsinstructie vooraf bij de oefening betrokken raken. Daarnaast worden er ook burgeroefeningen georganiseerd. Bij deze oefeningen worden burgers 'uit het niets' geconfronteerd met een geënceneerd ongeval en is het aan de fysieke nooddienst om 'in te voegen' op de natuurlijke reactie van betrokken burgers.

Respons

De fysieke nooddienst treedt overeenkomstig zijn doelstelling alleen op wanneer de verwachte baten hoger zijn dan de kosten en het daarmee dus maatschappelijke waarde toevoegt. In het concrete voorbeeld van een grote industriebrand zal dit al snel betekenen dat wordt ingezet op de belendingen en alles in het werk wordt gesteld om verontreinigd bluswater te voorkomen.

Binnen de fysieke nooddienst kunnen medewerkers specialismen kiezen, maar de basistaken worden door alle medewerkers beheerst. Tijdens een piekbelasting kan zo snel alle noodzakelijke hulp, al dan niet samen met spontaan toegesnelde burgers, verleend worden.

Zelfredzaamheid burgers

In bijvoorbeeld Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken wordt in wetgeving en beleid ingegaan op de zelfredzaamheid van burgers. Private organisaties in Denemarken zijn bijvoorbeeld verplicht om bij calamiteiten goederen en middelen af te staan ten bate van brand- of rampbestrijding.

Uitruk op maat biedt de potentie om veel maatschappelijke waarde toe te voegen tegen lage maatschappelijke kosten. Omdat de effecten van uitrukken op maat nog onduidelijk zijn, zal de fysieke nooddienst veel data verzamelen over zijn optreden zodat op termijn met een redelijke mate van betrouwbaarheid bepaalde voertuigsamenstellingen gekoppeld

kunnen worden aan incidenttypen- en kenmerken. In de tussentijd wordt het uitrukken op maat alleen gestart voor incidenten die evident met andere (lees kleinere of grotere) voertuigbezettingen afgedaan kunnen worden.

De regionale fysieke veiligheidsdienst kan de fysieke veiligheidszorg zelf leveren of laten uitvoeren door commerciële aanbieders. Combinaties zijn ook mogelijk, zoals de publiek private samenwerking in de Rotterdamse haven (Gezamenlijke Brandweer). Uitbesteden van fysieke veiligheidszorg is vooral interessant voor specialistische taken (zoals OGS) en gebieden waar efficiënt gewerkt moet worden om maatschappelijk rendement te leveren of waar het belang van private partijen hoog is (denk aan industriegebieden).

Om de doelstelling van de fysieke nooddienst te realiseren, is een aansturing noodzakelijk die past bij taakomgeving en de frontlijneenheden die worden ingezet. Dit vraagt om noodhulpofficieren die in staat zijn om te bepalen met wat voor soort incident ze te maken hebben en welke manier van sturing hierbij noodzakelijk is. Aangezien het stuurvermogen van een noodhulpofficier beperkt is, zullen er afhankelijk van de aard en omvang van het incident meerdere officieren ter plaatse komen met ieder een functionele rol (veiligheidsofficier, bluswaterofficier, meetofficier, etc.).

Private brandweer

In Denemarken wordt het grootste deel van de brandweezorg privaat georganiseerd. De grootste private aanbieder is Falck, die de brandweezorg uitvoert in ruim 2/3^{de} deel van de Deense gemeenten. De meeste brandweerlieden binnen Falck hebben een vrijwillig dienstverband.

Evaluaties incidenten/calamiteiten

In Duitsland hebben de opleidingscentra een belangrijke taak bij het uitvoeren van evaluaties. De resultaten hiervan worden direct in de opleiding en training van brandweerlieden gebracht. In de Verenigde Staten worden onderzoeken naar de oorzaken en achtergronden van branden uitgevoerd door Fire Marshalls. Deze vaak ervaren brandweerlieden voeren onderzoek uit en zijn bevoegd om wapens te dragen en burgers te arresteren wanneer zij verdacht worden van brandstichting.

In de responsfase is er tevens een belangrijke rol weggelegd voor spontaan opkomende burgers. Indien ze een relevante bijdrage leveren aan de incidentbestrijding worden ze opgenomen binnen de emergente hulpverleningsorganisatie. Ze krijgen dan bijvoorbeeld een hesje en kunnen afhankelijk van kennis en achtergrond ook een coördinerende rol toegewezen krijgen.

Een trend die nu al gaande is en die in de toekomst steeds sterker zal worden, is dat de effectiviteit van de noodhulpverlening beoordeeld wordt door de publieke en politieke perceptie over dat optreden, niet alleen door de werkelijke effectiviteit ervan. De regionale fysieke veiligheidsdienst is op nieuwe en traditionele mediaplatforms aanwezig om feiten te delen zodat burgers en organisaties deze kunnen meewegen in de beeldvorming.

Herstel

Na ieder fysiek veiligheidsincident wordt data verzameld en onderzoek verricht. Eén van de leidende vragen is hierbij steeds of er doelgericht gewerkt is en hoe dit in het vervolg nog beter zou kunnen.



De fysieke nooddienst organiseert na incidenten een buurtbijeenkomst voor omwonenden om informatie te geven over de werkzaamheden die zijn verricht en geeft incident-gerelateerde voorlichting. Hierbij is ook aandacht voor normale en abnormale menselijke reacties op heftige gebeurtenissen en hoe hiermee om te gaan.

Door de regionale fysieke veiligheidsdienst wordt geprobeerd om de lokale gemeenschap te stimuleren en te helpen om zoveel mogelijk zelf bij te dragen aan de herstelwerkzaamheden. Dit vanuit het idee dat het zelf herstellen van schade zowel preventief als helend kan werken binnen een gemeenschap en de sociale cohesie kan versterken. De dienst probeert hiertoe netwerken te smeden en leerervaringen van eerdere incidenten te delen. De regionale fysieke veiligheidsdienst neemt daarom ook de taken van de huidige Stichting Salvage op zich.

Rampenbestrijdingsorganisatie

In Duitsland biedt de rampenbestrijdingsorganisatie Technisches Hilfswerk technische en logistieke ondersteuning voor onder andere de brandweer, politie en ngo's. Deze organisatie bestaat voor 99% uit vrijwilligers.

