

# VOORSTEL

AGP 10

Aan : Algemeen Bestuur

Datum : 3 november 2021

Bijlage(n) : 1

Peter Bandsma &  
Steller : Loek van Hemert

Onderwerp : Voortgang toekomstbestendige bluswatervoorziening

## Samenwerken aan een toekomstbestendige bluswatervoorziening

### Aanleiding

Naar aanleiding van een brand in de Urbanuskerk in Amstelveen heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie J&V) aanbevelingen gedaan rondom het thema bluswater. Ook verzocht de Inspectie aan alle veiligheidsregio's te rapporteren over het borgen van bluswatervoorziening in de regio.

Hiervan heeft uw algemeen bestuur in juli 2020 kennisgenomen en verzocht een aanpak te formuleren voor het beheer van bluswater.

Naast bovenstaande directe aanleiding, hebben de vernieuwing van het drinkwaternet in Brabant de komende jaren en de invoering van de Omgevingswet, gevolgen voor de beschikbaarheid van voldoende bluswater.

Deze drie aanleidingen worden daarom meegenomen in onderstaande aanpak over hoe VRBN verder in control komt op het thema bluswatervoorziening. De volgende onderwerpen worden behandeld:

- Een voorgestelde aanpak hoe VRBN samen met gemeenten en Brabant Water kan werken aan een toekomstbestendige bluswatervoorziening;
- Welk inhoudelijk kader daarvoor is uitgewerkt;
- Welke stappen nodig zijn om te voorzien in een toekomstbestendige bluswatervoorziening.

### Context en eerdere ontwikkelingen

Een goed functionerende bluswatervoorziening is een belangrijke randvoorwaarde voor effectieve brandweezorg en het voorkomen van schade. Voorheen kon de brandweer hierbij veelal steunen op een brandkraan, aangesloten op het waterleidingnet. Als gevolg van veranderende wetgeving en sanering van brandkranen door aanpassingen in het waterleidingnetwerk, moet de brandweer voorzien in alternatieve vormen van bluswatervoorziening, zoals waterwagens. Dit complexere samenspel tussen traditionele vormen van bluswater en alternatieve vormen, maakt dat er stappen nodig zijn om te komen tot een toekomstbestendige bluswatervoorziening.

Brandweer Brabant-Noord is al sinds 2014 gestart met ontwikkeling van een vernieuwd bluswaterconcept, als onderdeel van de vernieuwde repressie. De kern van dit concept is om ook in de toekomst te voorzien in voldoende bluswater via een alternatieve bluswatervoorziening, door middel van waterwagens. Het bijgaande filmpje presenteert dit systeem in vogelvlucht:

<https://www.youtube.com/watch?v=TI2I7jAw3v8>

Ook is er in 2016 een handreiking bereikbaarheid en bluswater opgesteld door de drie Brabantse veiligheidsregio's, om eenduidig te kunnen adviseren.

### **Inhoudelijke uitdaging: Informatiegestuurde bluswaterbehoefte via geo-analyses**

De brandweer heeft bij een adequate bluswatervoorziening veelal gesteund op procedures die historisch zo zijn gegroeid, of op basis van wetgeving die niet altijd recht deed aan de praktijk. Een belangrijke aanbeveling vanuit Inspectie J&V is dan ook om bluswatervoorziening kritisch onder de loep te nemen en waar nodig verbeteringen te realiseren. Ook speelt mee dat het bepalen van bluswatervoorziening complexer wordt door vernieuwing van het drinkwaternet en daardoor het wegvallen van brandkranen.

VRBN is ervan overtuigd dat maatwerk nodig is om een adequate bluswaterbehoefte te realiseren: voor een industriepand is deze immers anders in te vullen dan bij een reguliere woning. Ook zijn veel andere factoren van belang, zoals beschikbaarheid van brandkranen, de tijd waarin een waterwagen van de brandweer aanwezig kan zijn en de omgeving van locatie waar een incident is.

Passend bij de ontwikkeling van VRBN naar een informatiegestuurde organisatie, wordt daarom de bluswaterbehoefte objectief vastgesteld aan de hand van een set parameters. Zodat deze voor de hele regio geautomatiseerd kan worden bepaald. Zo past de bluswaterbehoefte bij de praktijk en is eenvoudig het effect van veranderende omstandigheden door te rekenen.

### **Beheersmatige uitdaging: Het netwerk rondom bluswater**

Naast een inhoudelijke uitdaging voor toekomstbestendige bluswatervoorziening, geldt ook een beheersmatige uitdaging, die vraagt om een netwerkbenadering. Het vraagt om een goed samenspel tussen VRBN, gemeenten en Brabant Water. Zo adviseert de Inspectie J&V dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder belegd moeten worden.

## **Stappen richting een toekomstbestendige bluswatervoorziening**

Bluswater is een voorbeeld van een uitdaging waar VRBN voor staat in zijn ontwikkeling naar een informatiegestuurde netwerkorganisatie. Een toekomstbestendige bluswaterbehoefte realiseren kent daarom drie onderdelen:

### **1. Verantwoordelijkheden beleggen**

Dit onderdeel beschrijft een voorgestelde aanpak voor het vastleggen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom bluswater.

*Resultaat:* Bevoegdheden rondom bluswater zijn vastgelegd en VRBN en gemeenten komen tegemoet aan aanbevelingen vanuit inspectie J&V en de nieuwe situatie als gevolg van invoering van de Omgevingswet.

### **2. Informatiegestuurde systematiek voor bepalen bluswaterbehoefte**

Informatiegestuurde aanpak voor het objectief en onderbouwd bepalen van de bluswaterbehoefte in een bepaald gebied, op basis van een set parameters.

*Resultaat:* bluswaterbehoefte voor heel Brabant-Noord in beeld via een geo-analyse en een set van maatregelen om een adequate bluswatervoorziening te realiseren. Zo blijft VRBN zicht houden op bluswatervoorziening als gevolg van sanering van brandkranen.

### **3. Uitvoering: Operationeel beeld en beheer op orde**

De sanering van brandkranen door Brabant Water is maatgevend voor het uitvoeren van een nieuw bluswaterconcept. Dit onderdeel beschrijft de voorgestelde beheersaanpak door gemeenten en acties door de brandweer voor effectief optreden bij een brand.

## Onderdeel 1: Beleggen verantwoordelijkheden bluswater

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom bluswatervoorziening zijn een samenspel van Veiligheidsregio/Brandweer, Gemeenten en Brabant Water. Het goed beleggen van de verantwoordelijkheden vraagt om acties van alle organisaties. Het is een belangrijke randvoorwaarde om te zorgen voor een effectieve uitvoering en het zorgen voor een adequate bluswatervoorziening. De inspectie J&V heeft geadviseerd deze verantwoordelijkheden explicieter vast te leggen. Daarnaast verandert met invoering van de Omgevingswet de mogelijkheden tot advisering over bluswater.

### Rol veiligheidsregio

De veiligheidsregio is vanuit de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) belast met het in stand houden van een brandweer. Onderdeel hiervan is een adequate beschikbaarheid van bluswater. Bluswatervoorziening is namelijk randvoorwaardelijk voor de kwaliteit van brandweeroptreden. De brandweer voorziet daarom in operationele procedures een informatiepositie over beschikbaarheid van bluswater en een eigen bluswatervoorziening in de vorm van waterwagens.

Ook is de veiligheidsregio vanuit de Wvr adviseur aan het bevoegd gezag over risico's en het voorkomen, beperken en bestrijden van brand. De sector Risicobeheersing van de brandweer adviseert daarom bij ruimtelijke ontwikkelingen en bouwplannen over het effect op bluswatervoorziening.

### Rol gemeenten

Gemeenten zijn vanuit de Wvr verantwoordelijk voor brandweezorg, meer specifiek ook voor bluswater, zo blijkt uit een brief van het Ministerie van J&V<sup>1</sup>. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor 'het bereiken en in stand houden van een veilige leefomgeving', als een van de maatschappelijke doelen van de komende Omgevingswet. Deze doelstelling is onder andere uitgewerkt in waarborgen van veiligheid in ruimtelijke ontwikkelingen. Waarbij gemeenten bij de vorming van Omgevingsplannen *rekening houden met het belang van het beperken en bestrijden van incidenten* (artikel 5.2 Besluit kwaliteit leefomgeving). Daarbij wordt nadrukkelijk gewezen op de rol van de veiligheidsregio als adviseur bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Gemeenten hebben daarmee de mogelijkheid om normen te stellen rondom bereikbaarheid en bluswater, aangezien deze effect hebben op de mogelijkheden tot bestrijding van incidenten.

### Gezamenlijkheid vereist bij ruimtelijke aspecten en concrete initiatieven

Uit voorgaande alinea's blijkt dat de wettelijke verantwoordelijkheid rondom bluswater zowel gemeentelijk als bij de veiligheidsregio is belegd. Gemeente en brandweer zijn rondom bluswater met elkaar verweven en afhankelijk van elkaar: enerzijds gemeenten als lokaal normensteller en anderzijds brandweer als regionaal adviseur en uitvoerder.

Het beleggen van verantwoordelijkheden op dit thema, vraagt dan ook om een coproductie tussen de 16 gemeenten in Brabant-Noord gezamenlijk met de Brandweer. Daarbij wordt de volgende procesaanpak voorgesteld rondom enerzijds het borgen van *ruimtelijke aspecten* aan bluswatervoorziening en anderzijds eisen te stellen bij *concrete (bouw) initiatieven*.

### Borging van ruimtelijke aspecten van bluswatervoorziening

- De brandweer is adviseur voor gemeenten rondom bereikbaarheid en bluswatervoorziening bij ruimtelijke aspecten. De normen daarvoor zijn op dit moment landelijk gesteld, maar worden met de komst van de Omgevingswet gedecentraliseerd in de zogenaamde "Bruidsschat" die een plaats krijgt in de gemeentelijke Omgevingsplannen. In Omgevingsplannen stellen gemeenten eisen rondom bereikbaarheid van hulpdiensten en bluswatervoorziening. De brandweer adviseert daarover en levert voorstellen.
- Voor de brandweer is het noodzakelijk dat de decentraal bepaalde regels vanuit de Bruidsschat na invoering van de Omgevingswet eenduidig in Brabant-Noord worden

---

<sup>1</sup> Brief van de Directie Nationale Veiligheid van 22 oktober 2010 "De bluswatervoorziening is een taak die bij gemeenten lag en ligt. De keuze om de bluswatervoorziening eventueel regionaal in te richten is dan ook een keuze die gemeenten en veiligheidsregio's in gezamenlijk moeten nemen."

ingevoerd. Daarvoor wordt voorgesteld in gezamenlijkheid met de afdelingen ruimtelijke ordening te werken aan een '*Bouwsteen bereikbaarheid en bluswater*' voor in het gemeentelijke Omgevingsplan. Om zo te voldoen aan de wettelijke doelen rondom een 'veilige leefomgeving' en effectief optreden van hulpdiensten.

- De leden van het algemeen bestuur dragen er in hun gemeente zorg voor dat het belang van goede brandweezorg en een adequate bluswatervoorziening wordt meegewogen wanneer de '*Bouwsteen bereikbaarheid en bluswater*' wordt aangeboden om op te nemen in het Omgevingsplan.
- Zo kan de brandweer rekenen op een eenduidig basisniveau van bluswatervoorziening in heel de regio. Daarmee is het *ruimtelijke aspect* geborgd en kan bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden geanticipeerd op bluswaterbehoefte.

### **Borging van bluswatervoorziening bij concrete (bouw) initiatieven**

Beoordeling van toereikende bluswatervoorziening bij concrete initiatieven is een bevoegdheid van individuele colleges van burgemeester en wethouders. Deze volgt onder andere uit het Besluit bouwwerken leefomgeving: *Een bouwwerk heeft zodanige voorzieningen voor de bestrijding van brand, dat brand binnen redelijke tijd kan worden bestreden.*

De Brandweer adviseert het college of een bouwwerk voldoet aan deze vereisten. Daarvoor gebruikt de Brandweer de handreiking bluswater en bereikbaarheid. Materieel gezien is deze handreiking daarmee een beleidsregel: een uitleg over een wettelijk voorschrift, in dit geval rondom de relevante artikelen in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Eerder heeft uw Algemeen Bestuur de steun uitgesproken over het *Beleid Bereikbaarheid en Bluswater* uit 2016. Inmiddels is dit document opgevolgd door een nieuwe landelijke *Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019*. Wil de advisering door de brandweer juridisch standhouden is het nodig dat deze handreiking wordt vastgesteld door individuele colleges. Zodat deze formeel onderdeel uitmaakt van de te stellen eisen rondom bluswater. Vaststelling van de beleidsregels bereikbaarheid en bluswater is mogelijk op de volgende wijze:

De brandweer biedt de landelijke handreiking '*Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019*' als beleidsregel ter vaststelling aan, en voorziet in een format collegevoorstel. De handreiking bevat zowel de inhoudelijke uitleg van het begrip 'adequate bluswatervoorziening', als procesmatige aspecten rondom het geven van advies.

### **De rol van Brabant Water**

Brabant Water is gestart met het vernieuwen van het leidingnetwerk in Brabant dat veelal in de jaren vijftig is aangelegd en daarmee aan het einde is gekomen van zijn levensduur. Deze sanering en vernieuwing heeft een doorlooptijd van vele jaren, met het zwaartepunt op de komende 10 jaar. Voor de brandweer betekent deze vernieuwing dat in ons gebied ook een aantal brandkranen gesaneerd worden en de brandweer gaat steunen op zijn eigen netwerk van waterwagens en watertransport.

VRBN betaalt huur aan Brabant Water voor het in stand houden en gebruik van brandkranen. Het saneren van brandkranen betekent dat ook het aandeel operationele brandkranen in de regio afneemt. In dat geval is het logisch dat ook de vergoeding die VRBN betaalt aan Brabant Water op gelijke voet afneemt met het saneren van brandkranen.

Daarnaast stelt VRBN zich op het standpunt dat ze betaalt voor *operationele* brandkranen. Brabant Water zou daarom een systeem van beheer en onderhoud moeten delen, zodat VRBN zich kan verzekeren van werkende brandkranen en een actuele informatiepositie daarover.

## Onderdeel 2: Informatiegestuurde systematiek voor bepalen bluswaterbehoefte

Het drinkwaternet in Brabant wordt vernieuwd, daardoor gaan er op termijn steeds meer brandkranen verdwijnen. Het is voor VRBN echter wel van belang zicht te houden op het bluswater aanbod in een bepaald gebied. Daarom wordt een informatiegestuurde methode ontwikkeld om dit te bepalen.

Een adequate bluswaterbehoefte is grofweg afhankelijk van twee parameters:

- *De vraag naar bluswater*  
Een regulier modern woonhuis kent een lagere vraag naar bluswater in het geval van een brand, dan een oud industriepand van voor 1960. De bluswater systematiek stelt aan de hand van het bouwjaar, oppervlakte en gebruiksfunctie de verwachte vraag naar bluswater vast.
- *Het aanbod van bluswater*  
Het aanbod van bluswater is afhankelijk van nabijheid van een brandkraan of geboorde waterput, de opkomsttijd van een waterwagen van de brandweer of de beschikbaarheid van openwater, zoals een rivier of recreatieplas.

De informatiegestuurde systematiek combineert de verwachte vraag en het aanbod van bluswater met elkaar. Op basis daarvan wordt een niveau bepaald in hoeverre het aanbod van bluswater passend is voor de verwachte vraag tijdens een brand. Of dat er aanvullende voorzieningen en maatregelen nodig zijn om te zorgen voor een adequate bluswaterbehoefte.

### Aanvullende voorzieningen en maatregelen

Wanneer bij een brand in een gebied of pand mogelijk onvoldoende aanbod van bluswater is, is het zinvol aanvullende maatregelen te treffen. Zodat betrokkenen zich bewust zijn van het risico, er maatregelen getroffen worden om risico's te beperken. Ook kan het een keuze zijn het restrisico te accepteren. Hiervoor ontwikkelt de brandweer een aantal instrumenten zoals:

- Een voorstel om het aanbod van bluswater te vergroten via bijvoorbeeld een geboorde waterput.
- Het verschaffen van voorlichting aan inwoners over de beperkingen van brandweerinzet.
- Op specifieke objecten tweezijdig aanrijden om sneller meer water ter beschikking te hebben.

## Onderdeel 3: Beheer en uitvoering op orde

Onderdeel 1 van dit voorstel borgt de verantwoordelijkheden rondom bluswater en mogelijkheden van de brandweer om te adviseren op een adequate bluswatervoorziening. Onderdeel 2 zorgt voor een goed beeld van de benodigde bluswaterbehoefte en eventuele risicovolle gebieden in een gemeente.

Het is vervolgens nodig om deze twee onderdelen goed te laten landen in de uitvoeringsfase. Deze fase treedt op wanneer Brabant Water in een bepaald gebied gaat starten met aanpassingen aan het waterleidingnetwerk, ze noemen dit de *streefstructuur*. Voor de brandweer betekent dit dat het aanbod van bluswater verandert door het saneren van brandkranen.

Wanneer er sprake is van aanpassingen die het aanbod van bluswater raken, wordt de betreffende gemeente hierover, waar nodig bestuurlijk, geïnformeerd. In samenspraak kunnen dan keuzes worden gemaakt over eventuele aanvullende maatregelen rondom bluswater.

Van gemeenten wordt verwacht dat ze de afspraken na afloop van het nieuwe bluswaterconcept in een gebied opnemen in bijvoorbeeld hun beheersplan openbare ruimte. Zodat praktische zaken als de herkenbaarheid en beschikbaarheid van brandkranen geborgd worden.

De afgelopen periode is achter de schermen hard gewerkt aan het ontsluiten van informatie om te achterhalen of de voorgestelde werkwijze rondom beheer en uitvoering haalbaar is en welke verbeteringen deze op termijn kunnen opleveren.

In pilots in verschillende gemeenten is vervolgens vastgesteld, dat het verbeteren van de informatiepositie bijdraagt aan het in beeld brengen van de werkelijke situatie en mogelijke knelpunten.

## Financiën

De meer- of minderkosten als gevolg van het treffen van maatregelen voor een adequate bluswatervoorziening zijn op dit moment niet uit te drukken. Hetzelfde geldt voor de verwachte kosten die beheer en uitvoering met zich meebrengen. Deze kosten zijn alleen te ramen in gezamenlijkheid, het vraagt om maatwerk per gebied dat door Brabant Water gesaneerd gaat worden. Het uitgangspunt is dat we aanpassingen aan het bluswaternet door Brabant Water doorvertaald willen zien in de financiën. Zodat er ruimte ontstaat om vervolgaanpassingen aan het bluswaterconcept van Brabant-Noord mogelijk te financieren zijn vanuit het principe *oud voor nieuw*. Het dilemma daarbij is dat:

- Financiën sterk afhankelijk zijn van inhoudelijke overwegingen die op dit moment onduidelijk zijn, zoals beschreven in onderdeel 1. Bijvoorbeeld, in hoeverre is er in een bepaald gebied een streefnet van Brabant Water aanwezig of moet door VRBN of gemeenten extra maatregelen worden getroffen?
- Financiën sterk afhankelijk zijn van fasering in de tijd: Het vervangingsvraagstuk van het waterleidingnet wordt door Brabant Water 'complex en dynamisch' genoemd. Aangezien sanering van leidinglengte waarschijnlijk een piek krijgt vanaf 2044, terwijl een vervangingsprogramma pas jaarlijks concreet wordt gemaakt.
- Financiën sterk afhankelijk zijn van het ambitieniveau. Een overweging is ook om de huidige situatie en het ontstaan van een aantal 'rode vlekken' te accepteren, of pas over een langer tijdpad op te lossen.

## Monitoring en evaluatie

De voortgang van de drie onderdelen die beschreven staan in dit voorstel, wordt opgenomen in de P&C-cyclus van VRBN. Daarnaast wordt bij financiële regionale implicaties rondom bluswatervoorziening dit onderwerp opnieuw geagendeerd voor bestuurlijke afstemming.

Individuele gemeenten worden benaderd wanneer VRBN wordt geattendeerd door Brabant Water als het waterleidingnet gesaneerd of veranderd wordt. Zodat in samenspraak de gevolgen op bluswatervoorziening in kaart worden gebracht.

## Procesgang

Processtap	Datum
Managementteam	13 september 2021
Dagelijks Bestuur	6 oktober 2021
Algemeen Bestuur	3 november 2021

## Voorstel

Het Algemeen Bestuur wordt voorgesteld als volgt te besluiten:

1. Te accepteren dat VRBN een transitieperiode zeker tien jaar in gaat in het streven naar een adequate bluswatervoorziening. Dit in verband met de vernieuwing van het drinkwaternet door Brabant Water.
2. Een vervolg richting een toekomstbestendige bluswatervoorziening alleen mogelijk is in co-creatie. Daarom wordt voorgesteld de commandant brandweer opdracht te geven om:
  - a. Een informatiegestuurde systematiek uit te werken voor het bepalen van de bluswaterbehoefte en -voorziening;
  - b. de landelijk vastgestelde handreiking 'Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019' als beleidsregel ter vaststelling aan te bieden aan de colleges in Brabant-Noord;
  - c. te werken aan een gemeentelijke pilot voor goed beheer en onderhoud, waarin ook de mogelijke meer- en minderkosten in kaart worden gebracht;
  - d. in gesprek te blijven met Brabant-Water over sanering van het drinkwaternet en de gevolgen daarvan voor VRBN.

**Akkoord**      Ja            Nee            Afwijkend besluit     

Secretaris: drs. M.J.H. van Schaijk

Paraaf: .....

## Bijlage(n)

1. Handreiking Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid 2019 Brandweer Nederland