

Rapport van de rekenkamercommissie Borsele

Onderzoek naar de brandweezorg van Borsele in de Westerscheldetunnel

Veiligheid, verantwoordelijkheid en financiering

Datum: 15 november 2005

Leden rekenkamercommissie: Berry Kooiker en Dingeman Welleman (raadsleden), Rein van Poppel (secretaris/onderzoeker), Henk Luijendijk (voorzitter)

Inhoud rapport

Hoofdstuk 1. Inleiding en inhoud rapport	3
Hoofdstuk 2. Probleemstelling	5
Hoofdstuk 3. Aanpak en begrenzing van het onderzoek.....	6
Hoofdstuk 4. Verantwoordelijkheden	7
Hoofdstuk 5. Normen en uitvoering.....	9
Hoofdstuk 6. Aangescherpte norm veiligheidscollege.....	11
Hoofdstuk 7. Financiën en risico's.....	13
Hoofdstuk 8. Eindconclusie en samenvatting adviezen	14
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen	15
Bijlage 2: De verantwoordelijkheden van de gemeente Borsele en betrokken partijen.....	16
Bijlage 3: Normstelling door de gemeenteraad van Borsele.....	20
Bijlage 4: Rapport Planvorming Incidentbestrijding Westerscheldetunnel	21
Bijlage 5: Haalbaarheid normen Regionale Brandweer Zeeland en raad Borsele	22
Bijlage 6: Tekening van brandweerroutes naar de Westerscheldetunnel.....	23
Bijlage 7: Overzicht toerekenbare kosten brandweezorg Westerscheldetunnel	24

Hoofdstuk 1. Inleiding en inhoud rapport

Bij brandweezorg gaat het vaak om minuten. Bij een ongeluk in een tunnel, zoals in de Mont Blanc tunnel (1999), kunnen minuten cruciaal zijn. Bij de beoordeling van de brandweertaak van de gemeente Borsele in de Westerscheldetunnel zijn de minuten die verstrijken tussen een incident in de tunnel en de aankomst van de brandweer ter plaatse (de zgn. opkomsttijd van de brandweer) een basisonderwerp. Het zo beperkt mogelijk houden van deze opkomsttijd is belangrijk om de veiligheid van de passanten en het behoud van de tunnel te garanderen. Daarnaast heeft deze opkomsttijd een directe relatie met de kosten van de brandweezorg, omdat het terugbrengen van de opkomsttijd van de brandweer met slechts enkele minuten hogere kosten betekent.

De keuze van de rekenkamercommissie voor het onderwerp brandweezorg in de Westerscheldetunnel kwam tot stand na overleg met de gemeenteraad van Borsele, het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en het managementteam. Alle partijen waren van mening dat meer inzicht in de brandweezorg rond zaken als veiligheid, normen, kosten en financiering, een hoge prioriteit heeft. Dit inzicht is vooral belangrijk om als gemeente Borsele, de medeverantwoordelijkheid te kunnen dragen voor alle aspecten van de brandweezorg in de tunnel. Op grond van de Tunnelwet Westerschelde is de tunnel een openbare weg en daarmee primair het domein van de hulpdiensten. Hieronder zijn de belangrijkste redenen beschreven voor het onderzoek naar brandweezorg in de Westerscheldetunnel.

Verantwoordelijkheden van de gemeente Borsele

De belangrijkste aanleiding voor dit onderzoek is de discussie over de invulling van de brandweezorg in de Westerscheldetunnel door het gemeentebestuur van Borsele. In een tunnel van 6.6 km zonder uitvalstroken is een incident moeilijk bereikbaar en kan een brand makkelijk escaleren. Om levens te redden is snel optreden dus van groot belang. Het ministerie van BZK geeft voor gangbare situaties aanbevelingen voor de snelheid van optreden op de plaats van het incident. De Regionale Brandweer Zeeland, en onlangs het veiligheidscollege, hebben specifieke aanbevelingen voor de tunnel gedaan. Ook de gemeenteraad heeft een norm gesteld voor de snelheid van optreden. Gezien de ervaringen in de praktijk, waarbij de “normen” voor de opkomsttijd van de brandweer worden overschreden, heeft vooral de burgemeester als opperbevelhebber van de brandweer behoefte aan duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarnaast is er behoefte aan duidelijkheid over de hardheid en de haalbaarheid van de normen voor opkomsttijden (het ter plaatse aanwezig zijn bij een incident) van de brandweer.

Toenemend ongevalrisico

Door het sterk toenemende verkeer in de Westerscheldetunnel nemen de risico's voor de Borselse brandweer sterk toe. Aanvankelijk werd uitgegaan van 12.000 passages per etmaal. Nu worden op topdagen meer dan 20.000 passages geregistreerd. De kans op incidenten en dat de tunnel zelf vol met auto's staat na een incident, is hierdoor groter geworden. Daardoor komt de aanrijdtijd van de brandweer nog meer onder druk te staan.

Slechte toevoerwegen vanuit Borssele

Een andere aanleiding voor het onderzoek waren signalen van de brandweer dat de toegankelijkheid van de tunnel vanaf de nieuw te bouwen kazerne in Borssele te wensen overlaat. Er is geen directe toegang op de toevoerweg van de tunnel. Gebruik moet worden gemaakt van smalle polderwegen, wat meer tijd kost (ruim 3 minuten meer dan gepland). Daarnaast moet op dit moment voor toegang tot de tunnel nog een handmatige slagboom met hangslot worden geopend. Dit probleem geldt ook voor de overige hulpdiensten, zoals politie en ambulance.

Financiële kosten en risico's

Een vierde aanleiding voor het onderzoek heeft te maken met de financiële gevolgen voor Borssele van de brandweertaak in de tunnel. Het budget voor brandweezorg in de gemeente heeft nu al voor 35% betrekking op de tunneltaak van de gemeente. Verdere invulling van de norm en inspelen op het toegenomen risico, zal tot gevolg hebben dat de brandweerkosten nog verder oplopen. Daarnaast bestaan er onduidelijkheden over mogelijke financiële risico's die de gemeente zou kunnen lopen. Wij denken hierbij aan de toewijzing van een schadeclaim als gevolg van het overschrijden van de opkomsttijd van de brandweer na een incident.

Inhoud van het rapport

Het rapport is opgebouwd uit zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt het waarom van het onderzoek gegeven. In hoofdstuk 2 worden de probleemstelling en de onderzoeksvragen geformuleerd. Hoofdstuk 3 bevat de aanpak en de begrenzing van het onderzoek. De bevindingen en adviezen komen aan bod in de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7. Deze hoofdstukken bevatten een achttal adviezen ter verbetering van de huidige situatie. Hoofdstuk 8 bevat de eindconclusie en een samenvatting van de adviezen.

Bijlagen

1. Lijst van geïnterviewde personen
2. De verantwoordelijkheden van de gemeente Borssele en betrokken partijen
3. Het Rapport Planvorming Incidentbestrijding Westerscheldetunnel
4. Normstelling door de gemeenteraad van Borssele
5. Haalbaarheid normen regionale brandweer en raad Borssele
6. Tekening van brandweerroutes naar de Westerscheldetunnel
7. Overzicht toerekenbare kosten brandweezorg Westerscheldetunnel

Hoofdstuk 2. Probleemstelling

De rekenkamercommissie heeft voor de start van het onderzoek de hoofdprobleemstelling als volgt verwoord: *kan de gemeente Borsele op dit moment de verantwoordelijkheid aan met betrekking tot de brandveiligheid in de Westerscheldetunnel? Zo niet, wat zijn de belangrijkste adviezen om wel aan de daaraan te stellen eisen te voldoen?*

Deze probleemstelling heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn met betrekking tot de brandveiligheid in de Westerscheldetunnel de verantwoordelijkheden van de gemeente Borsele en de overige betrokken partijen?
- Aan welke normen voor opkomsttijden moet de brandweer bij incidenten voldoen en voldoet de brandweer van Borsele hieraan in de praktijk?
- Indien de brandweer in de praktijk niet aan de normen voldoet, wat zijn dan de knelpunten hierbij en kunnen deze worden opgelost?
- Wat zijn de kosten van de brandweezorg in de Westerscheldetunnel nu?
- Zijn de financiële risico's en toekomstige kosten goed in te schatten en beheersbaar?

Hoofdstuk 3. Aanpak en begrenzing van het onderzoek

Bij het onderzoek hebben wij, naast documenten die betrekking hebben op brandweezorg in het algemeen, gebruik gemaakt van rapporten over de brandveiligheid van de tunnel, met name:

- het Rapport Planvorming Incidentbestrijding Westerscheldetunnel (in opdracht van Regionale Brandweer Zeeland opgesteld door SAVE, 2002).
- Het rampbestrijdingsplan Westerscheldetunnel, besluit burgemeesters Borsele en Terneuzen 21 februari 2003.
- Het Calamiteitenbestrijdingsplan Westerscheldetunnel, NV Westerscheldetunnel 30 juni 2003.
- De eindrapportage Rampenbestrijding Westerschelderegio, opgesteld in opdracht van de Commissaris van de Koningin en vastgesteld door het Veiligheidscollege Zeeland in april 2005.

Verder hebben wij de situatie getoetst aan het beleidsplan Brandweezorg en Rampenbestrijding 2005-2008 gemeente Borsele, raadsbesluit 7 oktober 2004. Deze rapporten hebben wij bestudeerd om inzicht te krijgen in verantwoordelijkheden en normen voor opkomsttijden van de brandweer. Het cijfermateriaal van de Regionale Brandweer Zeeland en de brandweer Borsele over incidenten hebben wij gebruikt om een beeld te vormen van de werkelijke opkomsttijden. Verder hebben wij relevante raads- en collegebesluiten bestudeerd en de kosten voor brandweezorg geanalyseerd. De leden van de rekenkamercommissie hebben gesprekken gevoerd met de belangrijkste betrokkenen (zie bijlage 1).

De probleemstelling is gericht op het onderzoeken van de huidige situatie en het doen van verbetervoorstellen. De planvorming bij de opzet van de tunnelbrandweer valt dan ook buiten het bereik van dit onderzoek.

De normstelling heeft betrekking op het gehele traject, van incident tot de start van de hulpverlening ter plaatse. De conclusies in ons rapport zijn niet gebaseerd op een statistisch verantwoorde steekproef van incidentgegevens, omdat (betrouwbare) gegevens hiervoor nog niet beschikbaar zijn. Wel zijn wij van mening dat het beschikbare cijfermateriaal, aangevuld met overige informatie, voldoende basis vormt om verbetervoorstellen te doen.

Bevindingen en adviezen (hoofdstukken 4, 5, 6 en 7)

Hoofdstuk 4. Verantwoordelijkheden

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor het zelf vaststellen en invullen van het niveau van brandweezorg. Dit gebeurt in het algemeen op basis van door het ministerie van BKZ opgestelde richtlijnen. Voor de Westerscheldetunnel zijn er specifieke richtlijnen gegeven in het Rapport Planvorming Incidentbestrijding Westerscheldetunnel door de Regionale Brandweer Zeeland.

De burgemeesters van Terneuzen en Borsele hebben gezamenlijk een rampbestrijdingsplan opgesteld voor de Westerscheldetunnel en hebben ook een convenant gesloten voor de uitvoering van de brandweezorg in de tunnel. Hierin zijn met name de verantwoordelijkheden bij het optreden van incidenten beschreven. De gemeenteraad, het gemeentebestuur, de burgemeester en de gemeentelijke brandweer hebben elk een eigen taak. De raad stelt verordeningen en het beleidsplan vast, kent budget toe en houdt toezicht. Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering van de brandweertaak (personeel, opleiding, oefening en materieel). De burgemeester voert het opperbevel bij rampen, brand en ongevallen (zie bijlage 2, waarin ook op de verantwoordelijkheid van N.V. Westerscheldetunnel en de provincie Zeeland wordt ingegaan).

Versterken toezichtfunctie gemeenteraad

In het geval van de Westerscheldetunnel heeft de gemeenteraad de kaderstellende rol vormgegeven door het vaststellen van het Brandweerbeleidsplan. In dit plan wordt met name ingegaan op de benodigde capaciteit van de brandweer. Met betrekking tot de eisen voor de brandbestrijding heeft de raad een uitspraak gedaan over de opkomsttijd: 10 minuten vanaf het moment van alarmering tot aan de ingang van de tunnel (zie hoofdstuk 5). De raad heeft dus wel een norm gesteld voor de opkomsttijd van de brandweer in de tunnel, maar hij is echter nog niet in staat de toezichthoudende rol op de brandweer uit te voeren, omdat de brandweerorganisatie niet terugkoppelt over de werkelijke opkomsttijden (zie bijlage 3).

Advies 1

Wij adviseren de raad om deze toezichthoudende rol wel onmiddellijk uit te gaan voeren aan de hand van voor deze rol benodigde informatie.

Versterken toezichtfunctie van een onafhankelijk toezichtorgaan

Het huidige toezicht op het gemeentelijke niveau van de brandweezorg berust bij de Commissaris van de Koningin. Het toezicht vindt met name plaats door de beoordeling van het door de gemeenten Borsele en Terneuzen opgestelde rampbestrijdingsplan voor de tunnel. Daarnaast vallen ook het regionale 'beheersplan voor rampenbestrijding' en de hierop betrekking hebbende periodieke rapportages, onder het toezicht van de Commissaris.

We zijn echter van mening dat voor een uniek en risicovol object als de Westerscheldetunnel dit 'externe toezicht' nog onvoldoende is ingevuld. Het grote belang van goede brandweezorg in de tunnel en de bijzondere maatschappelijke en financiële risico's voor de tunneldirectie en de gemeenten Borsele en Terneuzen vereisen naar onze mening diepgaand onafhankelijk toezicht door een onafhankelijk toezichtorgaan. Van dit toezicht kan ook een sterk leereffect uitgaan met een win-win-effect voor alle betrokken partijen.

Advies 2

Wij adviseren de burgemeester te stimuleren dat een onafhankelijk toezichtorgaan in ieder geval de volgende zaken gaat beoordelen:

- Juistheid en haalbaarheid van de normen voor de brandweezorg van Borsele.
- Invulling van deze normen in de praktijk.
- Vergelijking van werkelijke opkomsttijden met normtijden.
- Beoordelen van verbeteringsplannen voor de brandweerorganisatie mede aan de hand van evaluatierapporten over incidenten en oefeningen in de tunnel.

Registreren opkomsttijden en uitvoeren evaluaties

Bij ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van door de brandweer Borsele en de Regionale Brandweer Zeeland geregistreerde gegevens over incidenten in de tunnel. De registratie van gegevens over werkelijke incidenten moet verder worden verbeterd om de sturing van de brandweezorg met betrouwbare informatie beter te kunnen ondersteunen. Daarnaast is betrouwbare informatie over werkelijke incidenten nodig om verantwoording te kunnen afleggen over de werkelijke gang van zaken (met name opkomsttijden) tijdens incidenten. Bij de verbetering van de registratie van opkomsttijden dient ook te worden geregeld dat de tijdsduur van het traject vanaf de ingang van de tunnel tot de aankomst bij het incident wordt geregistreerd.

Advies 3

Wij adviseren de burgemeester om - vooruitlopend op een verbetering van de informatievoorziening van de regionale brandweer die mogelijk in het tweede kwartaal van 2006 operationeel zal zijn - ook de operator van de NV Westerscheldetunnel de opkomsttijden te laten registreren en deze gegevens periodiek te evalueren. Deze gegevens kunnen worden gebruikt voor het maken van verantwoordingsinformatie voor toezichthouders (raad en externe instantie) over het brandweeroptreden. Verder kunnen deze gegevens dienen voor het maken van evaluatierapporten van het brandweeroptreden.

Hoofdstuk 5. Normen en uitvoering

De belangrijkste norm voor de brandbestrijding is de norm voor de opkomsttijd van de brandweer. Het Rapport Planvorming Incidentbestrijding Westerscheldetunnel (Regionale Brandweer Zeeland, 2002) gaat uit van een opkomsttijd van 18 minuten na een incident. Het gaat hier om de tijd tussen het incident en de aankomst van de brandweer bij het incident. Deze norm is gebaseerd op de overlevingskansen van de tunnelgebruikers bij een incident en op het behoud van de tunnel. Dit rapport werkt de 'streefnorm' van 18 minuten verder uit. Volgens het rapport kan de opkomsttijd variëren van 10 tot 24 minuten, 10 minuten tot de ingang van de tunnel en 24 minuten bij incidenten aan het einde van de tunnel bij moeilijke toegankelijkheid (zie bijlage 4).

Ook de gemeenteraad heeft in het kader van zijn kaderstellende rol een uitspraak gedaan over de opkomsttijd van de brandweer, al betreft het hier een deel van het traject. De raad heeft ingestemd met de afspraak dat de brandweer in elk geval binnen 10 minuten na alarmering (door de centrale van de regionale brandweer) bij de ingang van de tunnel moet zijn. Omdat de gemiddelde tijdsduur van incident tot alarmering 3 minuten is, bedraagt de norm van de gemeenteraad in feite 13 minuten (van incident tot begin tunnel). Deze norm is dus 30% hoger dan de norm van de regionale brandweer.

De opkomsttijden schematisch weergegeven:

Opkomsttijd in minuten van incident tot aankomst ingang tunnel

	Norm regionale brandweer	Norm gemeenteraad	Werkelijk gemiddelde
Alarmering	3	3	3
Uitrukken	1	4	5
Rijden	6	6	8.5
Totaal	10	13	16.5

Volgens het rapport Planvorming Incidentbestrijding Westerscheldetunnel is vervolgens maximaal 6.5 minuut nodig om van de tunnelingang op de plaats van het incident aan te komen, mits via de ongevalsbuis kan worden gereden. Moet noodgedwongen gebruik worden gemaakt van de niet-ongevalsbuis, dan duurt het maximaal 14 minuten om van de tunnelingang bij het ongeval te komen. De gemeenteraad heeft geen norm gesteld voor dit deel van het traject, ook zijn geen werkelijke tijden bekend. Voor meer informatie zie bijlage 5.

Bovenstaande tabel bevat geen tijd van ingang tunnel tot plaats incident, waarvoor een norm is gesteld in het rapport van de regionale brandweer. Afhankelijk van de plaats van het incident is hiervoor 0 tot 6.5 minuut nodig als via de ongevalsbuis kan worden aangerezen. Moet dat via de niet-ongevalsbuis, dan komt er volgens dit rapport maximaal 14 minuten bij de tijd vanaf de ingang van de tunnel.

Haalbaarheid normen van regionale brandweer en raad Borsele

Uit de beperkt beschikbare informatie over de werkelijke opkomsttijden bij incidenten hebben we berekend dat de werkelijke gemiddelde opkomsttijd van alarmering tot aan de ingang van de tunnel circa 13.5 minuut bedraagt. We moeten ons hierbij wel

realiseren dat de incidenten relatief kleine ongevallen waren, die direct via de ongevalsbuis benaderd zijn. De door de raad gestelde opkomsttijd van 10 minuten werd derhalve gemiddeld met 3.5 minuten (35%) overschreden. En als we bedenken dat de gemiddelde opkomsttijd van incident tot ingang tunnel 16.5 minuten (13.5 + 3) bedraagt, wordt de norm van de regionale brandweer zelfs met 6.5 minuten (65%) overschreden. Indien een relatief zwaar ongeval zou plaatsvinden met een tijdrovende benadering door de brandweer, kan deze overschrijding gemakkelijk verder toenemen.

De gemeente Borsele heeft ervoor gekozen om volledig te vertrouwen op de inzet van vrijwilligers. Zij hebben dit vertrouwen zeker niet beschaamd als gekeken wordt naar geleverde prestaties, zoals het volgen van uitgebreide trainingen en het snel paraat zijn wanneer dat nodig is.

Advies 4

We adviseren het gemeentebestuur om de hardheid van de opkomstnorm samen met de andere bij de veiligheid van de tunnel betrokken partijen te beoordelen. Indien uit deze beoordeling zou blijken dat de brandweer de brandweezorg met 6.5 minuut moet versnellen tot 10 minuten van moment incident tot ingang tunnel, zijn hiervoor naar onze mening twee geschikte mogelijkheden.

In de eerste plaats kan de opkomsttijd kan met 3 minuten worden verminderd door naast de bestaande toegangsweg (vanaf de Sloeweg) een extra baan aan te leggen voor brandweer, ambulances en politie. De kosten worden geschat op 1³/₄ miljoen euro. Op dit moment gaan kostbare minuten verloren doordat de hulpdiensten de ingang van de tunnel meestal niet via de enkelbaans toegangsweg kunnen bereiken. Ze moeten de ingang bereiken via smalle plattelandswegen, waarbij het risico van obstakels en dus extra oponthoud groot is. Ook de andere hulpdiensten als politie en ambulancedienst kunnen van de voorgestelde verbetering profiteren (zie bijlage 6). In de tweede plaats kan de opkomsttijd nog eens met 3.5 minuut worden teruggebracht door te zorgen dat de brandweerpost Borssele in ieder geval tijdens de spitstijden in de tunnel een parate bezetting voor de eerste inzet heeft, zodat geen kostbare tijd verloren gaat met het oproepen van vrijwilligers.

Bij invoering van deze laatste maatregel blijft de brandweer van Borsele buiten de spitstijden de norm van de regionale brandweer het 3.5 minuut overschrijden. Wij adviseren het gemeentebestuur om over dit punt overleg te voeren met de andere bij de veiligheid van de tunnel betrokken instanties met aandacht voor aspecten als toelaatbaarheid overschrijding en alternatieve oplossingen. Uiteraard moeten ook over de financiering van de door Borsele geleverde brandweezorg afspraken worden gemaakt.

Hoofdstuk 6. Aangescherpte norm veiligheidscollege

Dit voorjaar heeft het veiligheidscollege het door de provincie Zeeland geïnitieerde rapport 'Rampbestrijding Westerschelderegio' vastgesteld. Dit rapport bevat een verdere aanscherping van de streefwaarde voor de opkomsttijd van de brandweer. Deze wordt teruggebracht van 18 naar 15 minuten. Deze norm heeft wel betrekking op het totale traject van incident tot aankomst bij het incident. De norm voor de opkomsttijd zoals beschreven in het vorige hoofdstuk heeft slechts betrekking op de tijdsduur tussen alarmering en aankomst bij de ingang van de tunnel. De norm/streefwaarde van 15 minuten geldt ongeacht plaats en toegankelijkheid (via incidentbuis of tijdrovende 'niet-incidentbuis') van het incident.

De norm is dus teruggebracht met 3 minuten. Daarnaast is ze verder aangescherpt doordat de aankomsttijd nu inhoudt dat de brandweer niet alleen bij het incident is gearriveerd maar tevens alles in gereedheid heeft gebracht voor het blussen. Verder geldt de norm van 15 minuten niet alleen voor de eerste inzet van het snelle interventievoertuig, maar ook voor het schuimblusvoertuig.

Haalbaarheid van de aangescherpte norm?

In hoofdstuk 5 hebben we beschreven dat de werkelijke gemiddelde opkomsttijd van incident tot aankomst bij de ingang van de tunnel 16.5 minuut bedraagt. Om bij de plaats van het incident te komen, heeft de brandweer afhankelijk van de plaats van het incident theoretisch berekend nog eens 0 tot 14 minuten nodig te hebben. Van de werkelijke tijdsduur voor het traject 'ingang tunnel tot aan de plaats van het incident' zijn tot nu toe geen gegevens vastgelegd (zie hiervoor hoofdstuk 5). We moeten dus uitgaan van theoretische berekeningen. De gemiddelde theoretische opkomsttijd van incident tot de plaats van het incident bedraagt gezien het gestelde in de alinea hierboven 16.5 tot 30.5 minuten. De norm van 15 minuten is, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben beschreven, niet haalbaar met de huidige capaciteit en mogelijkheden van de Borselse brandweer.

Na implementatie van advies 4, zal de werkelijke opkomsttijd tot aan de plaats van het incident met 6.5 minuut kunnen worden teruggebracht. Deze bedraagt dan 10 tot 24 minuten afhankelijk van de plaats van het ongeval in de tunnel.

Hierbij moeten we nog de kanttekening maken dat dit alleen geldt als tijdens de spijttijden in de kazerne in Borssele vier personen aanwezig zijn om het snelle interventievoertuig direct te bemannen. Voor het schuimblusvoertuig zal de opkomsttijd 4 minuten langer duren en afhankelijk van de plaats van het ongeval in de tunnel 14 tot 28 minuten bedragen. Dit komt omdat de bemanning hiervan bestaat uit vrijwilligers die eerst opgeroepen moeten worden. Een oplossing voor dit knelpunt zou zijn, dat dit voertuig bij het tolplein wordt gestald en door tunnelpersoneel wordt bemenst.

Na implementatie van advies 4 geldt echter ook voor incidenten buiten de spitsuren dat deze door beide voertuigen pas tussen 15 en 19 minuten bereikt kunnen worden. Gezien bovenstaande calculaties kunnen we concluderen dat de nieuwe streefnorm van 15 minuten, zelfs na implementatie van de voorgestelde adviezen, beperkt haalbaar is voor de brandweer van Borsele (en ook die van Terneuzen).

Advies 5

In het kader van dit onderzoek heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissaris van de Koningin en de rekenkamercommissie over de haalbaarheid voor Borsele van de nieuwe norm van 15 minuten. Naar aanleiding van dit gesprek

heeft de Commissaris besloten een werkgroep bijeen te roepen om de hiervoor beschreven normenproblematiek verder uit te werken.

We adviseren het gemeentebestuur om vooruitlopend op de start van deze werkgroep aanvullend cijfermateriaal te vervaardigen. Dit moet naar onze mening in ieder geval betrekking hebben op haalbare opkomsttijden van incident tot daadwerkelijk optreden voor de verschillende brandweervoertuigen, binnen en buiten de spitstijden.

Hoofdstuk 7. Financiën en risico's

Kosten brandweezorg voor de tunnel

De aan de brandweezorg en rampenbestrijding voor de Westerscheldetunnel toe te rekenen kosten bedragen nu voor de gemeente Borsele €360.000 per jaar. De voorgenomen uitbreiding van de beroepsformatie van de brandweer leidt tot stijging van de kosten van uitrukken en oefenen met €35.000. Ons advies nummer 4, om gedurende de spits over voldoende bezetting voor het snel interventievoertuig te beschikken, leidt tot een extra verhoging van het budget met €75.000 per jaar. Hierbij is uitgegaan van voldoende beroepsbezetting gedurende 36 uur per week. De geschatte jaarkosten voor Borsele van de brandweezorg in de tunnel komen hiermee op €470.000 (€21 per inwoner. Zie bijlage 7).

De extra brandweerkosten als gevolg van het voldoen aan de nieuwe eisen in het rapport van de provincie over de rampbestrijding in de Westerschelderegio, zijn nu nog niet te voorzien.

Advies 6

Tot en met het jaar 2005 heeft de gemeente Borsele de brandweerkosten voor de Westerschelde kunnen dekken uit door Zeeland Seaports en het Rijk verstrekte gelden (in totaal 1 miljoen euro). We adviseren het gemeentebestuur om de financiering van de brandweerkosten voor de komende jaren te bespreken met de overige betrokken partijen. Het rapport 'Rampbestrijding Westerschelderegio' gaat uit van de eindverantwoordelijkheid van de tunneleigenaar voor de veiligheid van zijn tunnel. Zeker nu minister Zalm overweegt om de tunnel in private handen over te doen, is het op korte termijn goed regelen van de financiering van de veiligheid opportuun.

Mogelijke financiële claims

Een belangrijk punt is naar onze mening het financiële risico dat Borsele kan lopen indien onverhoopt een brand plaatsvindt met financiële schade en waarbij de uitvoeringsnorm voor de opkomsttijd van de brandweer wordt overschreden. Op dit moment is het nog onduidelijk wat de juridische consequenties (financiële claims) kunnen zijn van normoverschrijding. Over deze problematiek is in Nederland nog niet veel jurisprudentie bekend. Op dit moment is het aansprakelijkheidsrisico voor claims door de gemeente afgedekt tot een bedrag van 5 miljoen euro per gebeurtenis.

Advies 7

Wij adviseren het gemeentebestuur om samen met de overige bij de veiligheid van de Westerscheldetunnel betrokken partijen, de mogelijke financiële (en juridische) risico's bij een (aanzienlijke) overschrijding van de norm in kaart te brengen. Ook moet worden onderzocht wie eventueel aansprakelijk gesteld kan worden en of deze risico's nu al voldoende gedekt zijn.

Hoofdstuk 8. Eindconclusie en samenvatting adviezen

Op dit moment voldoen bij de gemeente Borsele de functies beleid, uitvoering en toezicht met betrekking tot de brandveiligheid in de tunnel nog niet aan de daaraan te stellen eisen en normen. Om hieraan wel te voldoen en om de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg in de tunnel goed te kunnen dragen, adviseren we de raad en het gemeentebestuur de volgende zaken aan te pakken:

1. Het met ingang van dit jaar uitvoeren van toezicht op brandweezorg door de gemeenteraad van Borsele.
2. Het versterken van het onafhankelijke toezicht door een onafhankelijk toezichtorgaan.
3. Het betrouwbaar registreren van de opkomsttijden bij incidenten door de regionale brandweer en ook door de operator van de NV Westerscheldetunnel (voor het kunnen afleggen van verantwoording en het beter kunnen leren van incidenten).
4. Het versnellen van de opkomsttijden bij incidenten door het aanleggen van een extra baan voor hulpdiensten, naast de bestaande eenbaansweg door de N.V. Westerscheldetunnel.
5. Als de bij de veiligheid van de tunnel betrokken partijen dat noodzakelijk achten, zal tijdens de spittijden (van 7.00 tot 19.00 uur) de opkomsttijd versneld kunnen worden door ervoor te zorgen dat de brandweerpost Borssele tijdens die spittijden in ieder geval een parate bezetting voor de eerste uitruk heeft. Hierdoor gaat geen kostbare tijd verloren door het oproepen van vrijwilligers.
6. Het gemeentebestuur moet i.v.m. de door de provincie verder aangescherpte normen voor brandweezorg, de haalbaarheid en de gevolgen hiervan voor de brandweer zo spoedig mogelijk inschatten. Het gemeentebestuur moet informatie hierover dan inbrengen in de door Commissaris van de Koningin opgestarte werkgroep voor een nadere bestudering van de nieuwe normering.
7. De financiering van de hoge en sterk oplopende kosten voor brandweezorg in de tunnel wordt voor een gemeente als Borsele onbeheersbaar. Het is essentieel dat de financiering wordt besproken en geregeld met de overige voor de tunnel verantwoordelijke partijen.
8. De mogelijke financiële (en juridische) risico's bij incidenten, waarbij een (aanzienlijke) overschrijding van de norm optreedt, moet goed worden ingeschat, zodat deze op een adequate wijze kunnen worden afgedekt.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen

De burgemeester van Borsele, de heer E.J. Gelok

De commandant brandweer van Borsele, de heer J. de Feijter

Het hoofd van de afdeling bestuursondersteuning van Borsele, de heer Ph. de Vree

N.V. Westerscheldetunnel: de heer ir. M. Buis, directeur, en mevrouw N.R. Vinke,

afdelingshoofd

Het hoofd van de sector bestuurszaken en bedrijfsvoering van de Regionale Brandweer

Zeeland, de heer M.J. Matthijsse

Provincie Zeeland: de Commisaris van de Koningin in de provincie Zeeland, de heer drs.

W.T. van Gelder en de heer drs. ing J.A. Zonnevillage van de afdeling Kabinet, Juridische

Zaken en Bestuursondersteuning.

Bijlage 2: De verantwoordelijkheden van de gemeente Borsele en betrokken partijen

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de tunnel heeft betrekking op drie gebieden: rampenbestrijding, brandweezorg en de bouw- en de gebruiksvergunning. De Wet rampen en zware ongevallen en de Brandweerwet leggen de verantwoordelijkheid voor het niveau van brandweezorg en rampenbestrijding bij de gemeenten neer. Dit maakt dat de gemeenten zelf het niveau moeten invullen. De gemeenteraad, burgemeester en wethouders en de burgemeester hebben elk een eigen taak. De raad stelt verordeningen en plannen vast, kent budget toe en houdt toezicht. Maatgevend voor het niveau van de brandweezorg is het door de raad vastgestelde beleidsplan 2005-2008. Burgemeester en wethouders stellen een rampenplan vast en zijn verantwoordelijk voor de voorziening in personeel, opleiding, oefening en materieel van de brandweer. De burgemeester stelt het rampbestrijdingsplan Westerscheldetunnel vast en voert het opperbevel bij rampen en bij brand en ongevallen. Verlenen en afgeven van de vergunningen is een taak van het college van burgemeester en wethouders.

Hierna gaan wij dieper in op de verantwoordelijkheden van de gemeentelijke bestuursorganen en ook op de rol van de andere betrokken partijen.

College van burgemeester en wethouders

Het college is verantwoordelijk voor afgeven en handhaven van de bouw- en de gebruiksvergunning. Op grond van artikel 2 van de Wet rampen en zware ongevallen is men belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen (de Geneeskundige hulpverlening bij rampen is opgedragen aan de bestuurscommissie GHOR, een onderdeel van de GGD). Artikel 1 van de Brandweerwet legt er ook de zorg neer voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al wat daarmee verband houdt. Een deel van de bevoegdheden is gemandateerd, zodat anderen rechtshandelingen verrichten onder hun verantwoordelijkheid. Het afgeven van bouw- en gebruiksvergunningen geschiedt respectievelijk door het hoofd van de afdeling Bouwen en wonen en door de commandant van de brandweer. Handhaving van beide vergunningen is de taak van de afdeling Bouwen en wonen, waarbij de controle op de naleving van de gebruiksvergunning bij de brandweer ligt.

Controle op de naleving van de gebruiksvergunning vindt plaats door middel van jaarlijkse controle door de brandweerkorpsen van Borsele en Terneuzen. Het oordeel en eventuele op- en aanmerkingen worden per brief gemeld aan de directeur van de N.V. Westerscheldetunnel. Er is geen overzicht waaruit blijkt welke zaken worden gecontroleerd. Controle in 2004 vond plaats op 5 maart. Controle in 2005 vindt plaats in november. Inmiddels heeft de N.V. een logboek voor inspectie- en onderhoudswerkzaamheden actief, dat nuttige diensten bewijst bij de controle.

Aandachtspunt

Een checklist invoeren voor controle op afwijkingen van de gebruiksvergunning en daarin tevens onderwerpen opnemen voor controle op afwijkingen van de bouwvergunning. Zo ontstaat inzicht in de diepgang van de controle en blijkt bijvoorbeeld ook welke zaken niet jaarlijks behoeven te worden gecontroleerd.

Gemeenteraad

De raad stelt verordeningen vast, kent budget toe en houdt toezicht. Relevante verordeningen in dit verband zijn de Bouwverordening op grond artikel 8 van de Woningwet, de Verordening brandveiligheid en hulpverlening op grond van artikel 1 van de Brandweerwet. Belangrijk voor de uitvoering is het Beleidsplan brandweezorg en rampenbestrijding 2005/2008 op grond van laatstgenoemde verordening.

Uitvoering van het beleidsplan is van belang voor de kwaliteit van de brandweezorg in de Westerscheldetunnel. De bevindingen zijn dan ook het vermelden waard: het korps Borssele is de eerste uitruk naar een calamiteit in de Westerscheldetunnel. Het korps van Ovezande rukt gelijktijdig uit. De omvang van een korps is 15 personen, terwijl voor Borssele met het oog op de bemensing van de speciale voertuigen voor de Westerscheldetunnel wordt uitgegaan van 20 personen. De werkelijke korpsomvang van Borssele is op dit moment 15 personen, van Ovezande 16 personen.

- Het opleidingsniveau van de leden van beide korpsen voldoet sinds 1 juli 2005 aan de eisen van het besluit Brandweerpersoneel met uitzondering van twee nieuwe brandweerlieden van het korps Ovezande.
- De “Leidraad oefenen” en de publicatie “Beter oefenen bij de brandweer” van het ministerie van BZK geven normen weer. De ondergrens voor oefenen is 70 uur per jaar. Voor de Westerscheldetunnel geldt daarnaast een afzonderlijk oefenplan met een gemiddelde belasting van 17 uur per jaar. Aan de groep Borssele werd 106 uur aan oefeningen aangeboden, waarvan 25 uur specifiek voor de tunnel. Aan de groep Ovezande 96 uur, waarvan 20 uur voor de tunnel. Het aanbod voldoet dus aan de norm. Over deelname aan de oefeningen kan de brandweer geen uitsluitel geven. Na uitbreiding van de beroepsformatie wordt een uitgebreidere registratie per persoon ingevoerd: de kwaliteitstoets en –registratie, zoals aangegeven in het beleidsplan.

Burgemeester

De burgemeester voert het opperbevel bij rampen en zware ongevallen (artikel 11 Wet rampen en zware ongevallen) en bij brand en ongevallen (artikel 173 Gemeentewet). Hij stelt ook de rampbestrijdingsplannen, waaronder dat voor de Westerscheldetunnel, vast. Opperbevel is de bestuurlijke, coördinerende taak, maar heeft ook betrekking op het geven van bevelen ter voorkoming, beperking en bestrijding van gevaar. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ontruimen van gebouwen, het afsluiten van wegen en het verwijderen van nieuwsgierigen.

Regionale brandweer

Op grond van artikel 3 van de Brandweerwet is bij gemeenschappelijke regeling de Regionale Brandweer Zeeland in het leven geroepen. De Brandweerwet eist een beheersplan en een organisatieplan voor de operationele prestaties van de regionale brandweer. Artikel 5 van de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) geeft aan wat in het beheersplan wordt opgenomen: het beleid t.a.v. de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en t.a.v. de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding. Op grond van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding moesten het beheersplan en het organisatieplan voor 1 juli 2005 zijn vastgesteld. Het beheersplan is vastgesteld. In de raad van regionale commandanten is afgesproken dat voor het organisatieplan een model wordt ontwikkeld. Het nieuwe beheersplan gaat niet in op de prestaties van individuele gemeenten en biedt geen basis om een norm aan te ontlenen. Er is sprake van een groeimodel dat richting geeft aan verbeteringen, maar niet ingaat op de benodigde capaciteit en geen concrete eisen stelt aan de kwaliteit van de rampenbestrijding, waarvan de gemeentelijke brandweer een onderdeel uitmaakt. Het toezicht van de Commissaris van de Koningin op het beheersplan had ten tijde van het onderzoek in de praktijk nog geen invulling gekregen.

De regionale brandweer heeft in het rampbestrijdingsplan Westerscheldetunnel een coördinerende taak gekregen.

Commissaris van de Koningin

De WRZO bepaalt dat, indien een rampbestrijdingsplan ontbreekt, niet aan de wettelijke eisen voldoet of niet actueel is, de commissaris hierin kan voorzien. Voor dit toezicht is

inmiddels een toetsingskader, gebaseerd op een algemene maatregel van bestuur, van toepassing. Dit toetsingskader bevat onder meer de vraag of "is aangegeven welke personele en materiële inzet in relatie tot de tijdsfactor noodzakelijk is om uitvoering te geven aan de operationele uitgangspunten". Met andere woorden welke middelen zijn nodig om binnen de gestelde normtijd aan de slag te zijn. Ten aanzien van deze uitgangspunten moet worden getoetst of de doelstellingen van het rampbestrijdingsplan en de daarbij behorende bestuurlijke dilemma's alsmede de daarop afgestemde prioriteitsstelling duidelijk zijn geformuleerd. Het kader geeft ook aan dat getoetst moet worden of rekening is gehouden met de evaluaties van oefeningen van een eerdere versie van het plan.

Van ambtelijke zijde is door de provincie aangegeven dat het vastgestelde toetsingskader geen ruimte biedt om te oordelen over de beschikbare middelen (dit is geen wettelijke taak van de CvdK). Het doel van een rampbestrijdingsplan is het op een gestructureerde wijze ordenen van taken, bevoegdheden en processen van de verschillende bij de bestrijding van de ramp of het zwaar ongeval betrokken organisaties, zoals gemeenten. De enige vraag vanuit de toetsende rol is of (goed) is nagedacht over personele en materiële inzet in relatie tot de tijdsfactor. Het gaat om een multidisciplinair plan. Een burgemeester maakt de afweging wat betreft de acceptatie van een mogelijke discrepantie tussen hulpvraag en hulpaanbod gekoppeld aan een bepaald risico-object.

Het rijk

Naast bindende wetten en algemene maatregelen van bestuur vaardigt het rijk richtlijnen uit. In het beleidsplan Brandweezorg en Rampenbestrijding is te zien dat ook de gemeente Borsele dergelijke handleidingen als richtsnoer voor het eigen beleid neemt. Bij een beoordeling door een rechter of een gemeentebestuur adequaat heeft gehandeld, spelen deze richtlijnen een rol.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van BZK toetst of de werkelijkheid overeenstemt met de gemaakte plannen. Het gaat om onderzoek ter plaatse, zoals het testen van de alarmering. Dit vormt een aanvulling op het "administratieve" toezicht door de Commissaris van de Koningin.

Gemeente Terneuzen

De burgemeesters hebben op 11 december 2002 een convenant gesloten voor calamiteiten in de tunnel. De burgemeester van Terneuzen is belast met de bestuurlijke coördinatie van de hulpverlening en rampbestrijding indien een calamiteit heeft plaatsgevonden in de Westbuis van de tunnel. De burgemeester van Borsele is belast met de Oostbuis. Verder is het rampbestrijdingsplan door beide burgemeesters vastgesteld. Het rampbestrijdingsplan is de formele basis voor het gemeentelijk optreden in de Westerscheldetunnel. Een actueel en geoefend rampbestrijdingsplan is een belangrijke kwaliteitswaarborg.

NV Westerscheldetunnel

De verantwoordelijkheid en inzet van de tunnelexploitant bij de uitvoering van het rampbestrijdingsplan is volgens het Calamiteiten Bestrijdingsplan Westerscheldetunnel (N.V. Westerscheldetunnel 2003) als volgt:

GRIP 0/1: Alarmering bij de Gezamenlijke Meldkamer Zeeland vindt onverwijld plaats door de operator. Op werkdagen tussen 6.00 en 20.00 uur is een tunnelwacht van de NV Westerscheldetunnel binnen 15 minuten ter plaatse. Daarbuiten binnen een halfuur.

GRIP 2: Bovendien wordt de calamiteitencoördinator van de NV Westerscheldetunnel ingezet, die buiten werktijd binnen 45 minuten ter plaatse is.

Vanaf GRIP 3 of op verzoek van de burgemeester is de directie of een vertegenwoordiger binnen 3 uur ter plaatse.

Als er zich een incident voordoet, creëert de operator via verkeersmaatregelen een veilige situatie in de tunnel. De taken van de tunnelwacht kunnen tot zijn komst worden waargenomen door de berger. De tunnelwacht wordt bezet door ten minste één medewerker

met training in het gebruik van kleine brandblusmiddelen. De tunnelwacht beschikt over een speciaal voertuig met hulpmiddelen voor eerste maatregelen ter plaatse van incidenten. De calamiteitencoördinator kan tot aankomst telefonisch zijn werkzaamheden verrichten en wordt tot zijn aankomst door de tunnelwacht vervangen. De coördinator neemt maatregelen ter plaatse en adviseert het commando plaats incident of commando rampterrein van de openbare hulpverleningsdiensten.

Toezicht op de uitvoering en actualisering van het calamiteitenbestrijdingsplan is geen gemeentelijke taak. De prestaties openbaren zich wel bij evaluaties van incidenten en bevindingen bij de controles van de gebruiksvergunning.

Bijlage 3: Normstelling door de gemeenteraad van Borsele

Standpunt ministerie BZK

In een brief van 12 maart 2004 van het ministerie van BZK aan de Commissaris van de Koningin in Zeeland staat over de brandweerinzet in de Westerscheldetunnel het volgende: "Ten aanzien van de opkomsttijden bericht ik u, dat hiervoor in Nederland in algemene zin geen wettelijke norm is vastgelegd. Wel is vanuit het ministerie van BZK de handleiding Brandweezorg opgesteld, waarin richtlijnen zijn gegeven hoe met dit onderwerp om te gaan. De keuze hoe lang de brandweer maximaal mag doen over het bereiken van een incident is geheel de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur". De opkomsttijden volgens de handleiding Brandweezorg voor brandbestrijding hebben echter betrekking op verschillende categorieën gebouwen en zijn daardoor niet toepasbaar op een bouwwerk zoals de Westerscheldetunnel.

Jurisprudentie

Dit betekent niet dat een gemeente de vrije keuze heeft bij het bepalen van de norm. Uit bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank van Amsterdam (Hilversum 99-2633) blijkt dat een overschrijding van een norm van 8 minuten met 10 minuten in de gegeven omstandigheden leidde tot het oordeel dat de gemeente toerekenbaar onzorgvuldig is geweest.

Overwegingen over een mogelijke norm

De vraag is dan ook welke norm het gemeentebestuur aan de brandweer moet opleggen. De snelste manier voor ingrijpen door de brandweer zouden een 24-uurs bezette brandweerposten aan de noord (- en zuid)oever zijn. Met het oog op de zeer hoge kosten (€700.000 per jaar aan personeelskosten per gemeente) hebben de gemeenten Terneuzen en Borsele daarvan afgezien. Bij het ontwerpen van de brandweezorg is hiervan dan ook niet uitgegaan (zie bijlage 4 Rapport Planvorming Incidentbestrijding Westerscheldetunnel). Wanneer de voorgenomen uitbreiding van de beroepsformatie van Borsele een feit zal zijn, zal er tijdens kantooruren wel een parate ploeg voor de eerste uitruk op de kazerne van Borssele aanwezig zijn. De brandweezorg in de tunnel is op dit moment nog gebaseerd op de inzet van vrijwilligers.

Dit heeft gevolgen voor de opkomsttijd. Bovendien hangt de opkomsttijd af van de plaats van het incident in de tunnel. Om toch over een heldere norm te beschikken, is de opkomsttijd tot de ingang van de tunnel als ijkpunt genomen. Het raadsvoorstel voor de vergadering van 6 mei 2004 gaat uit van deze opkomsttijd van 10 minuten na alarmering, namelijk 4 minuten voor de aankomst van de vrijwilligers op de kazerne plus uitrukken en 6 minuten rijtijd volgens Rapport Planvorming. De consequentie is dat de totale opkomsttijd met 3 minuten toeneemt ten opzichte van het Rapport Planvorming. Dit rapport gaat immers uit van de aanwezigheid van een parate ploeg in de kazerne. Voor het uitrukken is dan slechts 1 minuut nodig in plaats van 4.

Naar analogie van de handleiding Brandweezorg zou aanvullend kunnen worden gesteld dat de normtijd in 80% van de gevallen gehaald moet worden. Verder strekt de norm zich niet uit over het gehele af te leggen traject. Ook na het bereiken van de ingang van de tunnel kunnen, afhankelijk van de beschikbare tunnelbuis, grote tijdsverschillen ontstaan.

Wij hebben daarom de mening van de commandant van de Regionale Brandweer Zeeland gevraagd. De regionale brandweer is eveneens van mening dat er geen landelijke norm is voor tunnels, omdat een tunnel niet als gebouw in de zin van de Woningwet wordt aangemerkt. Dus geldt de opkomsttijd voor verkeersongevallen: 15 minuten. Dit is gebaseerd op de richtlijn voor hulpverlening op de openbare weg van de Handleiding Brandweezorg. Over dit antwoord van de regionale brandweer merken wij op dat voorbij wordt gegaan aan de moeilijke bereikbaarheid van incidenten in de tunnel.

Bijlage 4: Rapport Planvorming Incidentbestrijding Westerscheldetunnel

Dit rapport is in april 2002 opgesteld door adviesbureau SAVE in opdracht van de regionale brandweer Zeeland. Hierin wordt – na eerdere voorstudie - aangegeven welke middelen nodig zijn voor brandbestrijding en hulpverlening in de tunnel door de brandweren van Borsele en Terneuzen. Ook wordt aangegeven hoeveel tijd nodig is om tot daadwerkelijke inzet te komen. Dit rapport vormt de basis voor de door Borsele en Terneuzen gekozen aanpak.

Relatie met het rampbestrijdingsplan

Zowel de burgemeesters van Borsele en Terneuzen als de openbare hulpverleningsdiensten onderschrijven de conclusies van het rapport (raadsvoorstel 5 september 2002). De burgemeesters hebben de maatgevende scenario's overgenomen in het rampbestrijdingsplan voor de Westerscheldetunnel.

De hierin gehanteerde norm voor de opkomsttijd

Een algemene richtlijn voor de opkomsttijden van de brandweer (uitruk + aanrijdtijd) is gegeven in de handleiding Brandweezorg. De aanbevolen opkomsttijd voor een tankautospuiter is, afhankelijk van de risicoklasse van het object, veelal 8 tot 10 minuten. Voor de specifieke situatie in de Westerscheldetunnel is deze handleiding echter niet bruikbaar. De opkomsttijd varieert door de plaats van het incident in de tunnel, zeker in een situatie waarin brandweervoertuigen het incident niet via de incidentbuis kunnen bereiken. De handleiding geeft bovendien normen voor verschillende typen gebouwen. Voor tunnels is geen passende typering beschikbaar. Zij worden ook niet aangemerkt als gebouw, maar als bouwwerk.

Het Rapport Planvorming legt daarom geen verband met de handleiding Brandweezorg. Een start van de inzet of werkzaamheden van de brandweer tot 12 minuten na alarmering wordt als 'goed' gekwalificeerd, tot 18 minuten als nog 'voldoende' en daarboven als 'onvoldoende'. De herkomst van deze kwalificaties is niet vermeld. Bij navraag bij de commandant van de brandweer is gebleken dat dit is bepaald aan de hand van het volgende uitgangspunt. Tot 18 minuten is het nog mogelijk om zwaargewonde slachtoffers binnen een uur te stabiliseren; wordt dit zogenaamde 'gouden uur' overschreden, dan zal 20 à 30 % overlijden.

De praktijk modelmatig benaderd

De eerste inzet van de brandweer vindt plaats met een zogenaamd 'snel interventievoertuig' vanaf de kazerne Borsele. Dit is een wendbaar voertuig dat geschikt is voor vervoer van brand- en hulpverleningsmateriaal en vier personen (chauffeur, bevelvoerder en twee brandweermensen). Bij het voorkomen van escalatie is de snelheid van deze eerste eenheid vooral van belang.

Het Rapport Planvorming toont een variatie in het tijdstip van eerste inzet van de brandweer. Op tal van locaties is inzet binnen 18 minuten niet mogelijk. De snelste manier om een incident te bereiken, is om er via de incidentbuis heen te rijden. In gevallen waarin dat niet mogelijk is, kan de tijd tot de eerste inzet volgens een modelmatige benadering oplopen tot 24 minuten. De brandweervoertuigen moeten dan via de naastgelegen buis naar de bij het incident gelegen dwarsverbinding rijden en de brandweermensen moeten te voet naar het incident.

Bijlage 5: Haalbaarheid normen Regionale Brandweer Zeeland en raad Borsele

De brandweerstatistiekformulieren bevatten informatie over het tijdstip van melding, alarmering, uitrukken en aankomst bij het incident. Ook de regionale brandweer levert uitdraaien met gegevens over het verloop van brandweeroptreden. Hoewel de NV Westerscheldetunnel daar niet toe verplicht is, beschikt men ook over summier gegevens. Bij het onderzoek is gebleken dat de brandweerstatistiekformulieren en de gegevens van de regionale brandweer niet altijd op elkaar aansluiten. Uiteindelijk hebben wij- mede gebruik makend van de gegevens van de NV- een overzicht samengesteld met de meest waarschijnlijke tijdstippen.

Opkomsttijd uitrukken Westbuis, exclusief alarmering (3 minuten).

Datum	Tijdstip Alarmering	Tijdstip uitruk	Tijdstip aankomst ingang tunnel	Uitruktijd	Rijtijd	Opkomsttijd ingang tunnel
11-01-04	3.25	3.35	3.43	10 minuten	8 minuten	18 minuten
19-01-04	17.17	17.21	17.30	4 minuten	9 minuten	13 minuten
25-08-04	15.36	15.40	15.48	4 minuten	8 minuten	12 minuten
10-12-04	16.54	16.57	17.04	3 minuten	7 minuten	10 minuten
20-06-05	6.43	6.48	6.59	5 minuten	11 minuten	16 minuten
2-07-05	12.11	12.17	12.23	6 minuten	6 minuten	12 minuten

Vanaf januari 2004 tot en met juli 2005 werd 10 maal uitgerukt. In twee gevallen is de aangegeven tijd op de uitdraai van de regionale brandweer onwaarschijnlijk dan wel tegenstrijdig met andere gegevens. Er resteren 6 uitrukken naar de Westbuis, waarvoor de brandweer van Borsele primair verantwoordelijk is. De gemiddelde opkomsttijd is 13.5 minuut na alarmering, waarvan ruim 5 minuten voor uitrukken en ruim 8 voor het rijden naar de ingang van de tunnel. De door de gemeenteraad gestelde norm is 10 minuten, 4 voor uitrukken en 6 voor rijden. De twee uitrukken naar de Oostbuis zijn buiten beschouwing gelaten, omdat de brandweer van Terneuzen hiervoor primair verantwoordelijk is.

Op een verzoek om de geconstateerde tijden te checken, heeft de regionale brandweer ons er op gewezen dat het ter plaatse kloppen van eenheden niet geschiedt door middel van statusplotting (druk op de knop voor automatische vastlegging zoals in ambulances). Gezien dit feit kan het voorkomen dat het ter plaatse melden in de 'chaotische fase' minder prioriteit krijgt dan de daadwerkelijke inzet. De regionale brandweer verwacht dat statusplotting in het tweede kwartaal van 2006 operationeel zal zijn.

Bijlage 6: Tekening van brandweerroutes naar de Westerscheldetunnel

Bijlage 7: Overzicht toerekenbare kosten brandweezorg Westerscheldetunnel