

Brandweezorg in de Amsterdamse haven

Een onderzoek naar risico's en maatregelen

6 DECEMBER 2018

BESTUURLIJK RAPPORT

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het onderzoek Brandweezorg in de Amsterdamse haven. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: dit bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Samenvatting

De kans op een incident in de Amsterdamse haven is klein, maar door het relatief grote aantal bedrijven met gevaarlijke stoffen kunnen de effecten groot zijn. De toename van het aantal binnenbranden en het feit dat de opkomsttijden in de haven niet worden gehaald, vergroten de kans op escalatie van incidenten. De informatie over risico's in de haven is tegenstrijdig. In 2012 werd de kans op brand in het havengebied ingeschat als hoog. Maar in 2018 werd dit ingeschat als laag: niet door een veranderende werkelijkheid, maar door een andere definitie.

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland wil al sinds 2011 meer risicogericht werken zodat de brandweer veiliger en effectiever kan optreden. We zien deze werkwijze bij de brandweer echter nog onvoldoende terug. Dat komt omdat de brandweerorganisatie nog te verkokerd is, andere zaken aandacht vragen en de organisatie afwachtend is. Het concrete gevolg hiervan is dat er nog onvoldoende zicht is op de risico's bij (net-)niet-Brzo-bedrijven. Ook is de brandweer nog te weinig bezig met het voorkomen van incidenten bij afval- en recyclingbedrijven.

De brandweer heeft de afgelopen jaren veel maatregelen genomen om de risico's in de haven te beheersen. Bij de uitvoering zijn echter nog de nodige tekortkomingen. De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, Port of Amsterdam en bedrijven in het Amsterdamse havengebied zijn sinds 2016 bezig met de oprichting van een Gezamenlijk Brandweer Amsterdam (GBA). De verwachting is dat vanaf januari 2020 de gemeenschappelijke kazerne in de haven operationeel is. GBA kan een oplossing bieden voor verschillende geconstateerde problemen, maar niet voor alle. Er moeten voor de oprichting van deze nieuwe publiek-private samenwerking ook nog veel inhoudelijke details worden uitgewerkt.

De gemeenteraad krijgt alle informatie over brandweezorg die het college verplicht is om te geven en is voldoende geïnformeerd over de brandweezorg in de haven. Het kan echter tijdiger, duidelijker en vollediger. De Amsterdamse gemeenteraad stelt redelijk vaak vragen, ook over de brandweezorg in de haven. De jaarstukken van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland krijgen daarbij echter weinig aandacht, terwijl die wel relevante informatie bevatten.

De rekenkamer doet naar aanleiding van haar bevindingen de volgende aanbevelingen:

- 1 Voer risicogestuurd werken door in de hele brandweerorganisatie;
- 2 Stuur aan op gezamenlijke aanpak bij net-niet-Brzo-bedrijven;
- 3 Voorkom nieuwe knelpunten na oprichting GBA;
- 4 Versterk positie raad door betere informatie over brandweezorg in de haven.

Reactie College en Nawoord

Het college onderschrijft de vier aanbevelingen en geleidt deze door naar het bestuur van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. De reactie van het college wekt de indruk dat het college en de gemeenteraad weinig invloed hebben op de organisatie van de brandweezorg. De rekenkamer gaat daarom in het nawoord in op de mogelijkheden die het college en de gemeenteraad hebben om wel invloed uit te oefenen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Focus op risico's en maatregelen in haven	5
Meer binnenbrandincidenten in de haven	6
1 Stabiel aantal incidenten, meer binnenbranden, vaak afvalbranden en lange opkomsttijden.....	6
1.1 Totaal aantal incidenten stabiel, meer (zeer) grote incidenten en binnenbranden	6
1.2 Relatief veel incidenten bij afvalbedrijven	8
1.3 Opkomsttijden worden vaak niet gehaald.....	9
Brandweezorg in haven nog onvoldoende adequaat.....	10
2 Risicogericht werken nog niet ingebed in de organisatie	10
2.1 Meeste risico's zijn bekend	10
2.2 Risicogericht werken komt (nog) niet van de grond.....	11
2.3 Brandweerorganisatie is nog te verkokerd	11
2.4 Brandweerorganisatie is afwachtend	12
3 Maatregelen genomen, maar uitvoering vaak onvoldoende	13
3.1 Proactie: advisering ruimtelijke plannen in een vroeg stadium	14
3.2 Preventie: advisering omgevingsvergunning en voorlichting nog niet optimaal.....	15
3.3 Preparatie: vakbekwaamheid en voorbereidingsplannen onvoldoende op orde.....	15
3.4 Repressie: nu weinig maatregelen, hoge verwachting van gezamenlijke brandweer	16
3.5 Nazorg: Evaluaties uitsluitend bij GRIP-incidenten	16
4 Nadere invulling van GBA vraagt nog aandacht	16
4.1 GBA is oplossing voor meerdere knelpunten in de uitvoering, maar niet voor alles.....	16
4.2 Nadere invulling vraagt nog aandacht.....	17
Informatie en sturing gemeenteraad op hoofdlijnen	18
5 Informatie over haven niet altijd tijdig, helder en compleet.....	18
5.1 Raad laat geïnformeerd over relevante jaarstukken veiligheidsregio	18

5.2	Vergaderstukken veiligheidsregio openbaar, maar niet toegankelijk.....	18
5.3	Informatie over risico's in de haven tegenstrijdig en niet-compleet.....	19
5.4	Risico's en beleid lopen niet synchroon en jaarstukken gemeente zijn niet actueel	19
5.5	College informeert raad goed over transitie bij brandweer	20
6	Raad stuurt, maar niet bij jaarstukken veiligheidsregio	20
6.1	Raad in het algemeen redelijk actief op het terrein van brandweezorg	20
6.2	Maar... raad stelt geen zienswijzen op bij jaarstukken van veiligheidsregio	20
6.3	Geen specifieke aandachtspunten bij risicoprofiel en rampbestrijdingsplannen	21
	Aanbevelingen voor meer risicogestuurd werken en samenwerken.....	21
	Noodzaak om risicogestuurd te werken.....	21
7	Aanbeveling 1: Voer risicogestuurd werken door in de hele brandweerorganisatie	21
	Beter samenwerken.....	23
8	Aanbeveling 2: Stuur aan op een gezamenlijke aanpak.....	23
9	Aanbeveling 3: Voorkom nieuwe knelpunten na oprichting GBA	25
	Betere informatie aan en sturing door raad	26
10	Aanbeveling 4: Versterk positie raad door betere informatie over brandweezorg in de haven	26
	Reactie college en nawoord rekenkamer	29
11	Bestuurlijke reactie	29
12	Nawoord rekenkamer.....	29
	Onderzoeksverantwoording	33
13	Aanleiding en onderzoeksvragen.....	33
14	Aanpak	33
15	Dankwoord	35

Focus op risico's en maatregelen in haven

Bij dit onderzoek richten wij ons op risico's in de haven en de maatregelen die de veiligheidsregio heeft genomen om een bijdrage te leveren aan het beheersen van deze risico's. De veiligheidsregio moet hierbij een afweging maken en kiezen welke risico's in de regio vooral aandacht vragen en welke inzet van maatregelen dat vergt. Ook binnen de brandweerorganisatie moet afgewogen worden hoe de capaciteit zo effectief mogelijk kan worden ingezet. Daar waar we spreken over de brandweer bedoelen we óók de veiligheidsregio, de brandweer is immers onderdeel van de veiligheidsregio.

Risicobeheersing betekent niet dat de overheid volledig verantwoordelijk is voor het organiseren of afdwingen van veiligheid in de haven en dat alle risico's beheerst kunnen worden. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's binnen hun bedrijf. Voor zover de overheid daarbij wel een verantwoordelijkheid heeft via het verlenen van een omgevingsvergunning, is dat primair een verantwoordelijkheid van de omgevingsdienst en niet van de veiligheidsregio. Dat laat onverlet dat het wel een taak is van de brandweerorganisatie om met bedrijven mee te denken en hen voor te lichten over onveilige situaties in hun bedrijf en ook om de omgevingsdienst te adviseren over voorwaarden in de vergunningen.

De veiligheidsregio kan niet alles doen wat nuttig zou kunnen zijn. De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is een gemeenschappelijke regeling van de gemeente Amsterdam, Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn en de beperkte capaciteit moet in de gehele regio worden ingezet. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden op basis van een risico-inventarisatie: welke risico's worden zoveel mogelijk beheerst en welk risico's worden acceptabel geacht?

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van de brandweerzorg. De veiligheidsregio heeft als taak om het college hierover te adviseren en te zorgen voor een adequate brandweerorganisatie. Bij een gemeenschappelijke regeling staat de gemeenteraad meer op afstand. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat de gemeenteraad voldoende wordt geïnformeerd over de risico's en de afwegingen die zijn gemaakt bij het nemen van beheersmaatregelen. De informatievoorziening aan de gemeenteraad vergt dus specifieke aandacht.

Dit onderzoek richt zich op de situatie in de Amsterdamse haven. Daarom ligt het havengebied bij dit onderzoek onder een vergrootglas. Daarmee willen we natuurlijk niet zeggen dat risico's in het overige gebied van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland minder belangrijk zijn.

Meer binnenbrandincidenten in de haven

1 Stabiel aantal incidenten, meer binnenbranden, vaak afvalbranden en lange opkomsttijden

Het totaal aantal incidenten in het Amsterdamse havengebied waarbij de brandweer betrokken is, is relatief stabiel. Dit kan gaan om branden, hulpverleningsincidenten, waterongevallen of incidenten met gevaarlijke stoffen. Er is echter wel sinds 2014 een toename van het aantal binnenbranden en 2017 laat een stijging zien van het aantal (zeer) grote incidenten. Een groot deel van de branden vindt plaats bij afvalbedrijven. De toename van het aantal binnenbrandincidenten, het relatief grote aantal bedrijven met gevaarlijke stoffen en het feit dat de opkomsttijden in de haven niet worden gehaald, vergroot de kans op escalatie van incidenten.

1.1 Totaal aantal incidenten stabiel, meer (zeer) grote incidenten en binnenbranden

Totaal aantal incidenten stabiel, zowel in de regio als in de haven

Het aantal incidenten in de Amsterdamse haven beslaat zo'n 3% (gemiddeld 304 per jaar) van het totale aantal incidenten in de regio Amsterdam-Amstelland (gemiddeld 10.000 per jaar).¹ Het totale aantal incidenten in de haven is in de periode 2014 tot en met 2017 redelijk stabiel. We constateren dat het totale aantal incidenten tussen 2013 en 2018 schommelt tussen 250 (2013) en 353 (2016). Zowel het aantal incidenten in de regio Amsterdam-Amstelland als in het Westpoortgebied is de afgelopen jaren redelijk stabiel.

Kleine kans, groot effect

De kans op een incident in de Amsterdamse haven is klein, maar door de specifieke kenmerken van het gebied kunnen de effecten zeer groot zijn. In de Amsterdamse haven zijn 21 Brzo-bedrijven gevestigd. Dit zijn bedrijven met veel gevaarlijke stoffen waarvoor specifieke regelgeving van toepassing is. Het aantal incidenten bij deze bedrijven maakt gemiddeld 6% uit van het totale aantal incidenten bij bedrijven in de haven.

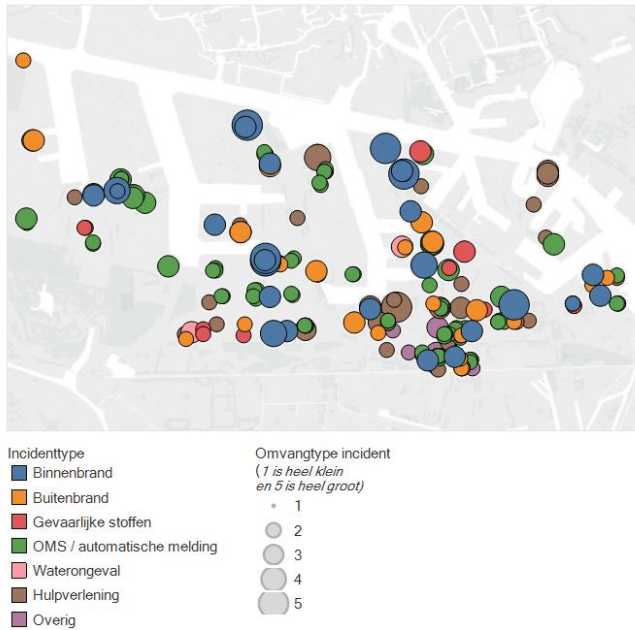
Relatief veel OMS-meldingen in haven

Van alle incidenten in de haven bestaat een groot deel uit zogenaamde OMS-meldingen (automatische meldingen). De brandweer rukt in deze gevallen uit, maar in het merendeel van de gevallen is er sprake van een loze melding. Het aandeel OMS-meldingen steeg van 42% in de periode 2012 - 2014 tot 53% in de periode 2014 tot juni 2018. Het aandeel OMS-meldingen is in de haven vergeleken met de rest van de regio vrij hoog. In de gehele regio omvatten de OMS-meldingen gemiddeld 17,5% van alle meldingen. In Westpoort is dit 42%.²

Meer binnenbranden

De meest voorkomende incidenten in de haven zijn opeenvolgend binnenbranden, buitenbranden, hulpverlening algemeen en liftopsluitingen. In onderstaande interactieve figuur^a ^b wordt duidelijk waar, welke incidenten zich voordeden en wat de omvang van het incident was. Zodra dit rapport openbaar is, kan online een incident geselecteerd worden en wordt er informatie weergegeven over de aard en omvang en locatie van de brand en de kazerne die uitrukte voor het incident.

Figuur 1.1 - Ontwikkeling incidenten in de Amsterdamse haven, 2013- 2018^c



Bron: Rekenkamer Metropool Amsterdam o.b.v. data Brandweer Amsterdam-Amstelland, document: alle_incidenten_2013-jun2018_inc_grootte_aangevuld_branche.xlsx

^aHier is een impressie van het figuur te zien:

https://public.tableau.com/shared/NQTXZJB2?:display_count=yes

^b De categorie indeling in de interactieve kaart bestaat in een aantal gevallen uit een samenvoeging van subcategorieën zoals de brandweer deze onderscheidt. De categorie 'hulpverlening' bestaat uit de subcategorieën: 'hulpverlening algemeen', 'assistentie ambulance', 'hulpverlening dieren', 're-animeren', 'beknelling/bevrijding' en 'hulpverlening water'. Dit geldt ook voor de categorie 'gevaarlijke stoffen' (bestaande uit 'meten/overlast/verontreiniging' en 'brandbare vloeistoffen'), waterongevallen (bestaande uit 'persoon te water', 'dier te water' en 'voertuig te water') en overig ('liftopsluiting', 'storm en waterschade', 'brandgerucht/nacontrole' en 'assistentie politie').

^c Van enkele locaties was geen exacte locatie bekend, dat hebben we beschreven als 'locatie deels bekend'. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een incident op de snelweg. In die gevallen is zo goed mogelijk de locatie bepaald. Verder hebben we voor de zichtbaarheid van incidenten op dezelfde locatie net een iets ander coördinaat gegeven, zodat zichtbaar is dat meerdere incidenten hebben plaatsgevonden op deze locatie.

We zien dat het aantal binnenbranden in de haven sterk is toegenomen van 17 in 2014 naar 38 in 2017. Het aantal buitenbranden in de haven schommelt. Er was een piek in 2014 (39 buitenbranden), daarna lag het aantal buitenbranden in Westpoort rond de 26 in 2016 om vervolgens weer te stijgen naar 30 in 2017. Het merendeel van de incidenten heeft de categorie klein of middel. Het aantal grote en zeer grote incidenten schommelt rond in de haven rond de vijf, met een piek van twaalf in 2017. De prognose voor 2018 is dat het aantal grote incidenten wat afneemt. De meeste grote incidenten betreffen binnenbranden. Drie van zeven zeer grote branden vonden in 2017 plaats bij het Afval Energie Bedrijf (AEB). Ook vinden bij AEB veruit de meeste incidenten plaats in de categorie klein en middel. Het aantal incidenten bij hotels en binnen de scheepvaart is beperkt. Het aantal incidenten waarbij stankoverlast wordt veroorzaakt was in 2017 acht incidenten, vergeleken met één in 2013 en twee in 2015. In 2018 zal volgens de prognose verder stijgen.

Afval Energie Bedrijf grote veroorzaker van brand

In de afgelopen jaren heeft de brandweer vaak moeten uitrukken vanwege incidenten bij het Afval Energie Bedrijf (AEB). In de periode 2013 tot en met juni 2018 vonden 38 incidenten in de categorie klein en middel plaats bij AEB. In 2017 vonden drie van de zeven grote branden bij AEB plaats. Ook van de Brzo-bedrijven vonden de meeste branden plaats bij AEB - dat sinds 2017 een Brzo-bedrijf is.

Op 5 februari 2018 is AEB door de omgevingsdienst onder verscherpt toezicht gesteld. De veiligheidsregio is hierbij ook betrokken. De reden hiervoor was dat het onderzoek naar de incidenten en de borging van de maatregelen om incidenten te voorkomen onvoldoende is. AEB heeft een verbetertraject in gang gezet om het veiligheidsniveau te verbeteren in lijn met de Brzo-regelgeving. Het college van burgemeester en wethouders wil afspraken maken met het bestuur van AEB over de timing van het verbeterplan en het toezicht van de raad van commissarissen van AEB op de uitvoering van dat plan. Het college zal de gemeenteraad hierover informeren.

Het veiligheidsbestuur zal voor AEB naar verwachting in december 2018 een rampbestrijdingsplan vaststellen. Voor AEB heeft de veiligheidsregio ook een aanvalsplan beschikbaar. AEB is niet bedrijfsbrandweerplichtig, wel bestaat de intentie dat AEB zich zal aansluiten bij de GBA.

1.2 Relatief veel incidenten bij afvalbedrijven

We constateren dat de afvalbranche is oververtegenwoordigd bij de bedrijven met incidenten in de Amsterdamse haven. In 2016 vindt 21% van de daadwerkelijke incidenten plaats in deze branche, in 2017 15% en in 2018 is de prognose dat 13% zal plaatsvinden bij afvalbedrijven. De brandweer geeft aan dat acht van de twintig bedrijven met de meeste binnenbranden tussen 2008-2017 actief is in de afvalindustrie en dat de twee bedrijven met de meeste binnenbranden beide afvalbedrijven zijn.³ In de periode 2017 tot en met

juni 2018 zien we hetzelfde beeld. In die twee jaren bestaat de top 2 uit afvalbedrijven en bij de eerste negen bedrijven met de meeste binnenbranden zijn er zes afvalbedrijven. Als verklaring voor deze oververtegenwoordiging noemt de brandweer de aard van de industrie (chemisch afval, vuilverbranding, bergen afval). Het betreft in de meeste gevallen brand door broei in afvalbergen.

1.3 Opkomsttijden worden vaak niet gehaald

Voor binnenbranden zijn wettelijke opkomsttijden vastgesteld. De opkomsttijd is de tijd tussen de melding en het moment dat de brandweer ter plaatse is. De wettelijke opkomsttijd bij binnenbranden verschilt per functie van een gebouw. Omdat de meeste objecten in het Amsterdamse havengebied een industriële functie hebben, is de wettelijke opkomsttijd bij binnenbranden vastgesteld op maximaal 10 minuten. In Figuur 1.2 wordt op een kaart aangegeven of de opkomsttijd in de haven gehaald is. Door in de online versie^d een incident te selecteren, wordt weergegeven hoeveel te laat de brandweer op locatie was.

Figuur 1.2 Realisatie opkomsttijden voor binnenbranden in de haven



Heeft de brandweer de normtijd voor de aanwezigheid gehaald?
■ wel gehaald
■ niet gehaald

Bron: Bron: Rekenkamer o.b.v. data BAA, document: alle_incidenten_2013
 jun2018_inc_grootte_aangevuld_branche.xlsx

^d Hier is een impressie van het figuur te zien:
https://public.tableau.com/views/RMA2018_Brandw_Opkomsttijd/Online?:embed=y&:display_count=yes&publish=yes

De brandweer haalt in het geval van binnenbranden in meer dan de helft van de gevallen deze norm niet. In 2013 was dit aanleiding om de haven aan te merken als risicogebied. In de gehele veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland werd in 2013 in 76% van de gevallen de norm gehaald en vanaf 2018 is de verwachting dat dit 65% zal zijn. In de haven werd in 2013 de norm in 53% van de gevallen gehaald en in de eerste helft van 2018 is dat percentage 36%.⁴ Dit betekent dat de brandweer vaak te laat op bestemming is in de Amsterdamse haven. Hierdoor kunnen branden sneller escaleren waardoor blussen meer capaciteit en tijd kan vergen.

Brandweertzorg in haven nog onvoldoende adequaat

2 Risicogericht werken nog niet ingebed in de organisatie

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland streeft sinds 2011 naar een meer risicogerichte werkwijze. Deze risicogestuurde werkwijze moet zorgen voor een veiliger en effectiever optreden van de brandweer. We zien deze werkwijze bij de brandweer echter nog onvoldoende van de grond komen. Verklaringen hiervoor zijn dat de brandweerorganisatie nog te verkokerd is, andere zaken aandacht vragen en de organisatie afwachtend is. Het ontbreekt bij de brandweer aan een actieve houding om het risicogericht werken in een vroeg stadium in de veiligheidsketen - preventie of preparatie - een plek te geven. Het concrete gevolg hiervan is dat de risico's op incidenten bij (net-)niet-Brzo-bedrijven nog onvoldoende worden beheerst.

2.1 Meeste risico's zijn bekend

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland voldoet aan de wettelijke vereisten voor het inventariseren van risico's. De veiligheidsregio inventariseert en weegt om de paar jaar de risico's in het hele gebied van Amsterdam-Amstelland af en dus ook in de haven. Dit biedt inzicht in de grootschalige risico's. Ook dragen verschillende experimenten, pilots en initiatieven binnen de brandweer bij aan het inzicht in risico's in de Amsterdamse haven. Van een volledig actueel en betrouwbaar beeld van risico's in het havengebied is echter geen sprake. Dit komt doordat er nog onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn.

Door een hoge concentratie aan Brzo-bedrijven is er een aanzienlijk risico op een incident met een groot effect in de haven. De kans op een dergelijk incident is echter klein. De veiligheidsregio en de brandweer hebben een vrij compleet beeld van mogelijke risico's bij deze Brzo-bedrijven. Ook hebben de veiligheidsregio en de brandweer voldoende zicht op de risico's bij het transport over water, weg of spoor van gevaarlijke stoffen. Minder inzicht bestaat er in de bedrijfsspecifieke risico's bij net-niet-Brzo-bedrijven.

2.2 Risicogericht werken komt (nog) niet van de grond

De veiligheidsregio wil meer risicogericht werken. Dit uitgangspunt is opgenomen in het beleidsplan van de veiligheidsregio uit 2015. Twee belangrijke voorwaarden hiervoor zijn informatiegestuurd werken en samenwerken met de partners. Het risicogericht werken moet een plek krijgen in de gehele veiligheidsketen. Voor de brandweer betekent dit dat er keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten moeten worden gesteld en er meer samenhang moet komen bij het handelen binnen de activiteiten van de brandweer. De brandweer wil zich in de veiligheidsketen van de 'achterkant' naar de 'voorkant' bewegen. Dat wil zeggen van repressie naar proactie, preventie en preparatie. We constateren dat deze ambitie in de beleidsstukken naar voren komt, maar dat in de uitvoering en de keuzes die de brandweer maakt dit nog niet zichtbaar is.

Ondanks dat de brandweer veel kennis heeft en verschillende activiteiten onderneemt om risico's in beeld te brengen, is er geen sprake van een gesystemiseerd risicomangementsysteem. Risico's worden niet tussentijds geactualiseerd en er is weinig aandacht voor beheersmaatregelen. Daardoor is het niet goed duidelijk wat er moet en wat er kan. Om echt te kunnen spreken van risicogericht werken is het ook nog belangrijk dat risico's worden afgewogen, belangrijke risico's van maatregelen worden voorzien en er open en transparant wordt gecommuniceerd over risico's. Op al deze punten valt nog veel winst te behalen.

2.3 Brandweerorganisatie is nog te verkokerd

De brandweer wil om dit risicogericht werken te implementeren een afdeling Risicobeheersing opzetten. De huidige manier van werken is nog te verkokerd en de samenwerking tussen de afdelingen leidt nog niet tot de gewenste integraliteit. Dit is bijvoorbeeld terug te zien op het gebied van vakbekwaamheid waar de kazernes geacht worden te oefenen en werkbezoeken af te leggen, de afdeling Operationele Informatie de aanvalsplannen en inzetplannen dient op te stellen en te actualiseren en weer een andere afdeling de incidenten evalueert. In de afdeling Risicobeheersing moeten de verschillende afdelingen (de afdelingen Proactie, Brandveiligheid, Industriële & Externe Veiligheid, Expertiseteam Toezicht & Controle en Brandveilig Leven) die zich nu bezighouden met risicobeheersing, samen worden gebracht.

Met de nieuwe afdeling Risicobeheersing zal het komende jaar een eerste stap in de richting van een meer integrale benadering van risico's gezet worden. Maar wil dit een succes kunnen worden, zal er ook aandacht moeten worden besteed aan de cultuur. De brandweer is vanouds een uitvoeringsgerichte organisatie met een reactieve en geen informatiegestuurde cultuur. Dit blijkt ook uit het feit dat de brandweer niet met een risicomangementsysteem werkt. Dit in tegenstelling tot andere overheidssectoren zoals het sociaal domein waarin bij veel gemeenten het monitoren van risico's via een dergelijk systeem heel gebruikelijk is.

2.4 Brandweerorganisatie is afwachtend

De verantwoordelijkheid voor een brandveilige bedrijfsvoering ligt bij de bedrijven zelf. De veiligheidsregio vindt echter dat de brandweer wel de taak heeft om de bedrijven te wijzen op de aanwezige risico's en hen te overtuigen van de noodzaak om maatregelen te treffen. De brandweer brengt risicovolle bedrijven in het kader van de H0T100, Focus50, de *Risicoanalyse brandveiligheid Westpoort* en de pilot afval en recyclingbedrijven wel in beeld. Deze analyses worden echter niet gebruikt om te kijken of de brandweer bij de vergunningverlening en het toezicht op de omgevingsvergunning in voldoende mate betrokken wordt. De gewenste proactieve houding is daarmee in de praktijk nog te weinig zichtbaar.

Geen actieve houding om meer grip te krijgen op net-niet-Brzo-bedrijven

De brandweer geeft aan dat bedrijven die *net* onder de Brzo-grens vallen een risico vormen. Voor deze bedrijven gelden de strenge voorschriften in de wet- en regelgeving niet, maar bij deze bedrijven kan nog steeds een aanzienlijke hoeveelheid gevaarlijke stoffen aanwezig zijn en dus sprake zijn van grote risico's.

Bij Brzo-bedrijven wordt de brandweer door de omgevingsdienst om advies gevraagd over de verlening van de omgevingsvergunning en het toezicht op de handhaving van de voorwaarden. Voor de groep bedrijven die onder de Brzo-grens vallen is die wettelijke verplichting er meestal niet. De brandweer zou wel afspraken kunnen maken met de omgevingsdienst bij welke bedrijven zij betrokken wil worden op het gebied van de vergunningverlening of het toezicht. De brandweer weet echter zelf niet bij welke bedrijven dit nuttig zou zijn en heeft ook geen afspraken vastgelegd. De brandweer is dus nu vooral reactief en adviseert alleen als de omgevingsdienst daarom vraagt. Dit kan betekenen dat de brandweer kansen misloopt om aan de voorkant van de veiligheidsketen risico's te verminderen, waarmee wellicht grote incidenten met de daarbij passende grote inzet van brandweercapaciteit zouden kunnen worden voorkomen.

De brandweer heeft voor een aantal van deze net-niet-Brzo-bedrijven wel een aanvalsplan of een inzetplan opgesteld. Het complete overzicht om een integrale afweging te kunnen maken voor welke bedrijven planvorming noodzakelijk zou zijn, ontbreekt. Het uitwisselen van informatie met de omgevingsdienst zou een belangrijk middel kunnen zijn om dat overzicht wel tot stand te brengen. Maar ook op dat punt blijven doorbraken achterwege. Het delen van gegevens tussen de brandweer en de omgevingsdienst is lastig, omdat systemen niet op elkaar aansluiten. Het ontbreekt aan een overkoepelend datasysteem waarin risico's en maatregelen vanuit de verschillende afdelingen worden samengebracht en ook aan de capaciteit om zo'n redelijk complex systeem te ontwikkelen.

Actie om brand bij afvalbranche te beperken wordt overgelaten aan anderen

Op basis van de incidentenanalyse constateren wij dat de afvalbranche een groot aandeel heeft in het aantal binnenbranden bij bedrijven in de Amsterdamse Haven. Dit is ook een trend die landelijk te zien is. Dat lijkt tevens tot acties van allerlei kanten. De omgevings-

dienst geeft extra prioriteit aan deze branche; vanuit het directeurenoverleg veiligheid Noordzeekanaalgebied werd hier aandacht aan besteed bij het pilotproject 'recycling en nuttige toepassingen', en de landelijke Vereniging van afvalbedrijven heeft richtlijnen opgesteld om de brandveiligheid in de branche te verbeteren. Ook de Brandweer Amsterdam-Amstelland onderkent het probleem. Dat blijkt uit de *Risicoanalyse Westpoort* en uit de uitvoering van het project 'recycling en nuttige toepassingen'. Met dit project wilde de brandweer nagaan of er extra inzet nodig is bij deze bedrijven. Op basis van dit project concludeerde de brandweer in september 2018 dat de risico's bij branden bij deze bedrijven hoofdzakelijk milieurisico's zijn, en daarom een aandachtspunt zijn voor de omgevingsdienst. De brandweer had op basis van haar expertise bij het blussen kunnen adviseren over maatregelen die bedrijven zouden kunnen nemen. De brandweer wil echter zelf geen extra inzet plegen om het relatief hoge aantal incidenten in de afvalbranche in Westpoort tegen te gaan. Wel is de brandweer betrokken bij de noodzakelijke verbeteringen bij AEB om de bedrijfsvoering te verbeteren en brandveiliger te maken. Met deze passieve houding maakt de brandweer zich afhankelijk van de maatregelen die de omgevingsdienst voor deze bedrijven opneemt in de vergunning, waarmee niet zeker is dat de brandveiligheid bij deze bedrijven zal verbeteren.

3 Maatregelen genomen, maar uitvoering vaak onvoldoende

De brandweer heeft sinds 2013 in alle fasen van de veiligheidsketen maatregelen genomen om de geconstateerde risico's in de haven te beheersen. We zien echter zoveel tekortkomingen in de uitvoering van deze maatregelen dat we niet kunnen concluderen dat er sprake is van passende maatregelen die een bijdrage leveren aan het beheersen van de risico's. De tekortkomingen zien we in alle fasen van de veiligheidsketen, van proactie tot en met nazorg. Onderstaande tabel laat dit zien.

Tabel 1. Beoordeling passendheid van de maatregelen in de Amsterdamse haven

Maatregel	Aansluiting maatregel bij risico	Afweging inzet maatregel	Uitvoering maatregel
Proactie			
Advies bij ruimtelijke ontwikkelingen	+	+	+/-
Preventie			
Adviseren bij verlenen en toezicht	+	-	-

Maatregel	Aansluiting maatregel bij risico	Afweging inzet maatregel	Uitvoering maatregel
omgevingsvergunning			
Toezicht Brzo-bedrijven	+	+	+
Voorlichting	+	-	-
Preparatie			
Vakbekwaamheid	+	+/-	+/-
Materiaal	+	+	+
Planvorming	+	+/-	-
Bedrijfsbrandweer	+	+	+
Repressie			
Afspraken omliggende veiligheids-regio's	+	+	+/-
Gemeenschappelijke Brandweer Amsterdam	+	+	+/-
Nazorg			
Evaluatie GRIP-incidenten	+	+	+/-
Evaluatie incidenten	+	-	-

3.1 Proactie: advisering ruimtelijke plannen in een vroeg stadium

De brandweer is betrokken bij de ruimtelijke plannen in Westpoort, bij de ontwikkeling van Haven-Stad en een eventuele actualisatie van de Gebiedsvisie Westpoort. De brandweer geeft aan dat de beschikbare capaciteit om hierbij goed advies te geven beperkt is, waardoor de ambitie van de brandweer om meer aan de voorkant van de planvorming betrokken te zijn, niet in alle gevallen van de grond kan komen.

3.2 Preventie: advisering omgevingsvergunning en voorlichting nog niet optimaal

De brandweer heeft aandacht voor advisering bij omgevingsvergunningen en onderkent het belang van voorlichting. De brandweer maakt echter nog te weinig een risico-afweging, waardoor zij niet duidelijk kan zijn bij welke bedrijven zij betrokken wil zijn bij de advisering op de vergunningverlening (zoals bij net-niet-Brzo-bedrijven of afvalbedrijven). Tussen de omgevingsdienst en de brandweer zijn ook onvoldoende afspraken vastgelegd over wanneer de brandweer betrokken wordt bij het advies en hoe dit advies eruit moet zien. De brandweer besteedt nu relatief weinig tijd aan de voorlichting bij industriële bedrijven over de brandveiligheid, ondanks dat dit wel een aanbeveling was uit het onderzoek industriële brandbestrijding uit 2015.

3.3 Preparatie: vakbekwaamheid en voorbereidingsplannen onvoldoende op orde

Vakbekwaamheid nu onvoldoende op orde

De vakbekwaamheid van de brandweer krijgt aandacht, maar is voor de specifieke situatie in de haven nog onvoldoende op orde. Naar aanleiding van onderzoeken uit 2015 zijn er op het gebied van scheepsbrandbestrijding verbeteringen doorgevoerd, maar de verbeteringen op het gebied van industriële brandbestrijding blijven achter. Ook bij de reguliere vakbekwaamheid zijn verbeteringen noodzakelijk. De korpsleiding heeft ook hierbij actie ondernomen. De specifieke oefenactiviteiten over de bedrijven in de haven zijn nog steeds onvoldoende. Dat komt ook doordat er sinds 2011 meer focus ligt op woningbezoeken en het terugdringen van slachtoffers bij woningbranden. Daarbij speelt mee dat brandweermensen het lastig vinden de noodzakelijke bedrijfsbezoeken te plannen omdat het tijdens de uitrukdienst moet plaatsvinden. Door bedrijfsbezoeken kan de kennis van de situatie ter plaatse worden vergroot waardoor de brandweer beter voorbereid is in geval van een incident, kunnen afspraken over de communicatie met de eventueel aanwezige bedrijfsbrandweer makkelijker worden gemaakt, en kan worden gezorgd voor actuele aanvalsplannen.

Vorbereidingsplannen niet compleet en actueel

De brandweer maakt (indien noodzakelijk) rampbestrijdingsplannen voor Brzo-bedrijven, aanvalsplannen voor bedrijven met een groot risico en inzetplannen voor bedrijven met een iets minder groot risico. Het betreft altijd objecten die een verhoogd risico kennen voor het personeel van de brandweer of die een grote maatschappelijke waarde hebben. Voor de Amsterdamse haven geldt dat voor 12 Brzo-bedrijven rampbestrijdingsplannen zijn vastgesteld (2 volgen in december 2018), voor 29 bedrijven in de haven aanvalsplannen zijn opgesteld en voor 3 bedrijven in Westpoort inzetplannen zijn gerealiseerd. Twaalf van de aanvalsplannen zijn niet tijdig geactualiseerd. Daarnaast constateren wij dat de brandweer geen goede integrale risicoanalyse maakt, waarin staat voor welke bedrijven wel of geen aanvals- of inzetplan moet worden opgesteld. Het is opvallend dat er geen aanvalsplannen zijn opgesteld voor twee bedrijven uit de top 5 van bedrijven met de meeste incidenten.

3.4 Repressie: nu weinig maatregelen, hoge verwachting van gezamenlijke brandweer

De opkomsttijden in de haven zijn lang en in meer dan de helft van de gevallen (52% in 2017 en 64% in de eerste helft van 2018) wordt de normtijd niet gehaald. De verwachting is dat in 2018 voor de gehele regio in 35% van de gevallen de normtijd niet gehaald wordt.⁵ De brandweer heeft op korte termijn geen specifieke maatregelen ingezet om de opkomsttijden van de brandweer in de Amsterdamse haven te verbeteren. De veiligheidsregio werkt samen met Port of Amsterdam en bedrijven in de haven aan het opzetten van een Gezamenlijke Brandweer Amsterdam. De kazerne van de Gezamenlijke Brandweer Amsterdam is niet te verwachten voor het eerste kwartaal in 2020. Dit betekent dat de wettelijke opkomsttijden tot die tijd in veel gevallen waarschijnlijk niet zullen worden gehaald.

3.5 Nazorg: Evaluaties uitsluitend bij GRIP-incidenten

In de haven vonden in 2017 relatief meer incidenten plaats die worden opgeschaald binnen de zogenaamde GRIP-structuur (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure). Binnen de GRIP-structuur gaat het om de juiste afstemming, waarbij dit oploopt van coördinatie tussen de hulpdiensten zelf (GRIP 1) tot coördinatie op Rijksniveau (GRIP-Rijk). Deze incidenten worden geëvalueerd en deze evaluaties leiden tot aanbevelingen. De reguliere incidenten in de haven worden slechts in uitzonderlijke gevallen geëvalueerd. Daardoor blijven kansen onbenut om ervaringen bij repressie te gebruiken om preventie en preparatie te verbeteren.

4 Nadere invulling van GBA vraagt nog aandacht

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, Port of Amsterdam en bedrijven in het Amsterdamse havengebied zijn sinds 2016 bezig met de oprichting van een Gezamenlijk Brandweer Amsterdam (GBA). Deze GBA zal zowel de publieke als de private brandweertaak op zich nemen. De verwachting is dat vanaf januari 2020 de gemeenschappelijke kazerne operationeel is. GBA zal een oplossing bieden voor verschillende geconstateerde problemen, maar niet voor alle. Er moeten rond deze nieuwe publiek-private samenwerking ook nog veel inhoudelijke details voor de oprichting worden uitgewerkt.

4.1 GBA is oplossing voor meerdere knelpunten in de uitvoering, maar niet voor alles

Door het realiseren van de GBA kunnen een deel van de knelpunten in de huidige situatie rondom de brandweertzorg worden opgelost. De opkomsttijden bij incidenten in de haven kunnen worden verbeterd. Ook kan de vakbekwaamheid van het kazernepersoneel meer worden toegespitst op potentiële incidenten in de haven. Daarnaast kan de GBA vaker oefenen bij bedrijven, waardoor de GBA goed voorbereid is op bedrijfsspecifieke situaties in

het geval van een incident. De GBA kan door de opgedane specifieke kennis voorlichting geven bij bedrijven over te nemen brandveiligheidsmaatregelen.

De GBA biedt daarentegen geen oplossing voor de knelpunten waarbij meer risicogericht werken aan de voorkant van de veiligheidsketen vereist is. Het gaat hier bijvoorbeeld om de advisering ruimtelijke plannen, advisering en toezicht op de vergunningverlening, en het opstellen en actualiseren van voorbereidingsplannen.

4.2 Nadere invulling vraagt nog aandacht

Om ervoor te zorgen dat de GBA bijdraagt aan betere brandweezorg in de haven, moeten nog veel inhoudelijke details worden uitgewerkt en afspraken worden vastgelegd. Wanneer dit onvoldoende zorgvuldig gebeurt, zullen de voordelen niet worden gerealiseerd, maar wel nieuwe problemen ontstaan. De volgende punten vragen aandacht bij de nadere invulling van GBA:

- De definitieve keuze en vorm van de gemeenschappelijke regeling moet nog gemaakt worden. Het uitgangspunt is dat er sprake zal moeten zijn van een evenredige verdeling tussen het publieke belang en het private belang. Wie er precies plaats zal nemen in het algemeen bestuur is nog niet bekend. Uit de verschillende beschikbare documenten blijkt dat voor de invulling van de publieke vertegenwoordiging nog gedacht wordt aan meerdere mogelijkheden (college van burgemeester en wethouders, burgemeester, gemeenteraad, veiligheidsbestuur of brandweercommandant). Gewaarborgd moet blijven dat het college en de gemeenteraad voldoende sturing kunnen geven aan de organisatie van de brandweezorg in het Westelijk Havengebied. Ook moet worden bewaakt dat zowel het publieke als het private belang gediend blijven worden; ook wanneer Port of Amsterdam zich terugtrekt of meer bedrijven zich aansluiten.
- De continuïteit van de GBA moet gewaarborgd blijven. Tot nu toe is de animo van bedrijven om zich aan te sluiten bij de GBA niet groot. Sommige bedrijven beschouwen de organisatie van de brandweezorg als overheidstaak waaraan zij geen bijdrage willen leveren, andere zijn aarzelend omdat ook bedrijven die niet bijdragen, zullen profiteren.
- De verantwoordelijkheden rondom de brandweezorg en de bedrijfsbrandweeraanwijzing moeten goed zijn vastgelegd. De omgevingsdienst en de veiligheidsregio hebben hierover uitgangspunten vastgelegd in een brief. Die uitgangspunten moeten bij de oprichting van de GBA nog wel worden verankerd.
- De GBA moet op verschillende gebieden intensief gaan samenwerken met de BAA. Zo moet er sprake zijn van kennisoverdracht, zodat de BAA deze kennis kan gebruiken bij het risicogestuurd werken. De GBA wordt een kazerne nieuwe stijl en gaat zich niet alleen op repressie richten. Onduidelijk is bijvoorbeeld wie verantwoordelijk is voor het opstellen en actualiseren van de aanvalsplannen. Hierover moeten afspraken gemaakt worden die door beide organisaties worden gedragen.

- De GBA moet straks ook samenwerken met omliggende veiligheidsregio's zoals: Kennemerland en Zaanstreek-Waterland. Dat vergt ook het bedenken en vastleggen van afspraken met structurele aandacht voor evaluatie en verbetering.

Informatie en sturing gemeenteraad op hoofdlijnen

5 Informatie over haven niet altijd tijdig, helder en compleet

De gemeenteraad krijgt alle informatie over brandweezorg die het college verplicht is te geven en is voldoende geïnformeerd over de brandweezorg in de haven. De tijdigheid, helderheid en compleetheid kan echter beter. De begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland bevatten relevante informatie, maar worden niet tijdig aan de raad verstrekt. De overige vergaderstukken van de veiligheidsregio zijn openbaar maar niet toegankelijk via de website. De specifieke informatie die de raad ontvangt over de haven is tegenstrijdig en niet compleet. Ook beslist de raad pas jaren later over het beleid dat moet aansluiten op risico's en is de informatie in de jaarstukken van de gemeente niet altijd geactualiseerd. Positief is dat het college de raad goed informeert over de transitie bij de brandweerorganisatie.

5.1 Raad laat geïnformeerd over relevante jaarstukken veiligheidsregio

De raad ontvangt de meeste informatie over brandweezorg in de haven via de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Dit gebeurt niet vóór 1 april, zoals is afgesproken in de gemeenschappelijke regeling VrAA, maar meestal pas in juni. Hierdoor heeft de gemeenteraad relatief weinig lees- en voorbereidingstijd. De raad stelt de jaarstukken wel op tijd vast: meestal gebeurt het eind juni en dat is nog voor de afgesproken 1 juli. Deze stukken bevatten veel relevante informatie over de plannen van de gemeenschappelijke brandweerkazerne in de haven, maar ook over doelmatigheidsacties, zoals het afschaffen van het 'dedicated' duikteam en de nachtsluiting van kazerne Victor.

5.2 Vergaderstukken veiligheidsregio openbaar, maar niet toegankelijk

De jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland zijn dus informatief. Overige informatie van de veiligheidsregio, zoals de vergaderstukken van het veiligheidsbestuur, is voor raadsleden niet goed toegankelijk. Op de website van de veiligheidsregio is naast het regionaal risicoprofiel, het beleidsplan en crisisplan alleen één oude besluitenlijst (van 19 juni 2017) van het veiligheidsbestuur beschikbaar. Vergeleken met bijvoorbeeld veiligheidsrisico Kennemerland stelt de veilig-

heidsregio een heel beperkt aantal documenten beschikbaar op de openbare website. Niet alle stukken die behandeld worden in het veiligheidsbestuur zijn beschikbaar.

5.3 Informatie over risico's in de haven tegenstrijdig en niet compleet

Hoewel de informatievoorziening over het algemeen goed is, kan de informatie over risico's in de Amsterdamse haven beter. Zo is de wisselende duiding van de haven als 'hotspot' verwarrend. 'Hotspot' betekent: veel risicovolle bedrijven, lange opkomsttijden van de brandweer en grote effecten van branden. In 2012 ontving de raad het regionaal risicoprofiel waarin de Amsterdamse haven (Westpoort) als 'hotspot' werd benoemd. Maar in 2018 is volgens het risicoprofiel van de brandweer de haven weer 'hotspot-af'. De raad krijgt echter in de *Ontwerpbegroting 2019* van de veiligheidsregio juist weer te horen dat het Westelijk Havengebied een risicohotspot is. De verschillen in duiding hebben weinig te maken met een verandering in de werkelijkheid, maar met een andere manier van rekenen en interpreteren. Daardoor werd de kans op brand en daarmee het brandrisico in het *Dekkingsplan 2013* ingeschat als hoog en in het *Dekkingsplan 2018-2021* als laag. Dat wekt verwarring in de hand. Naast de GBA die in 2020 in de haven zal worden opgericht, kiest de veiligheidsregio ervoor minder inspanningen te leveren in de haven. De veiligheidsregio gaf aan dat het accent sinds 2011 ligt bij preventieve woningbezoeken in de stad en dat er daardoor door de kazernes minder tijd kan worden besteed aan het bezoeken van bedrijven.⁶

Verder is de informatie over de risico's in Westpoort ook niet volledig. Zo is de raad niet geïnformeerd over de *Risicoanalyses Westpoort* die de brandweer in 2015 en 2017 heeft opgesteld en waarvan de meeste recente in 2018 is vastgesteld door het veiligheidsbestuur. Ook is de raad niet volledig geïnformeerd over bedrijven in de haven die vanwege de risico's onder toezicht worden gesteld. Bij AEB was dit wel het geval, maar daar is de gemeente ook aandeelhouder. Bij Main is de raad pas geïnformeerd nadat er meerdere keren schriftelijke vragen door raadsleden zijn gesteld over de activiteiten van Main en Main in de media was geweest.

5.4 Risico's en beleid lopen niet synchroon en jaarstukken gemeente zijn niet actueel

Het college is van mening dat het risicoprofiel elke vier jaar geactualiseerd moet worden. Tussen de laatste twee risicoprofielen zat echter 5,5 jaar. Vervolgens duurt het ook weer lang voordat de beleidsmatige consequenties worden getrokken. Bij het laatste risicoprofiel (2017) zal het college waarschijnlijk pas in 2019 het beleidsplan (dat uit het risicoprofiel voortvloeit) aan de raad voorleggen. Het niet-synchroon lopen van het risicoprofiel en het beleidsplan kan ervoor zorgen dat de maatschappelijke opdracht waar de veiligheidsregio nu en in de toekomst voor gesteld staat (=beleidsplan) en de risico's waar de veiligheidsregio nu en in de toekomst mee te maken kan krijgen, niet goed overeenkomen. Ook bevatten de jaarstukken van de gemeente zelf (zoals de begroting en de jaarrekening) vaak

weinig nieuwe, actuele informatie waardoor het lastig is om snel een actueel zicht te krijgen op de brandweezorg.

5.5 College informeert raad goed over transitie bij brandweer

Op basis van onze analyse van documenten in het raadsarchief, constateren we dat het college de gemeenteraad naast de verplichte informatie, ook regelmatig extra informeert over brandweezorg op basis van de actieve informatieplicht. Daarbij ligt de prioriteit vooral bij informatie over het transitieproces bij de brandweer.

5.6 Raad in het algemeen redelijk actief op het terrein van brandweezorg

Vooraf in 2013, 2016, 2017 en 2018 was de raad actief op het gebied van brandweezorg. Het meest maakt de raad gebruik van de mogelijkheid om mondelinge of schriftelijke vragen te stellen. Dit gebeurt meestal naar aanleiding van informatie van het college of berichten uit de media. Een enkele keer verzamelt de raad informatie door bijvoorbeeld een werkbezoek aan te vragen of een verslag op te vragen. Er worden over de brandweezorg weinig moties ingediend of actualiteit aangevraagd. Verhoudingsgewijs besteedt de raad hier redelijk veel aandacht aan het Amsterdamse havengebied.

6 Raad stuurt, maar niet bij jaarstukken veiligheidsregio

De Amsterdamse gemeenteraad maakt regelmatig gebruik van zijn mogelijkheden om op het terrein van de brandweezorg invloed uit te oefenen. De raad stelt bovendien vaak vragen, en verhoudingsgewijs ook redelijk vaak over de brandweezorg in de haven. De jaarstukken van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland krijgen daarbij weinig aandacht, terwijl die wel relevante informatie bevatten. De raad maakt ook geen gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze op te stellen bij die jaarstukken.

6.1 Maar... raad stelt geen zienswijzen op bij jaarstukken van veiligheidsregio

Zowel bij de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland als omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied zag de raad sinds 2014 geen noodzaak om een zienswijze op te stellen. De jaarstukken van de omgevingsdienst gaan zelden in op de brandweezorg (en worden vaak te laat vastgesteld), maar de jaarstukken van de veiligheidsregio bevatten daarentegen wel relevante informatie die zich leent voor het opstellen van een zienswijze. Zo is de raad in juni 2018 via de ontwerpbegroting van de veiligheidsregio geïnformeerd over de voornemens betreffende het afschaffen van het 'dedicated' duikteam en de nachtelijke sluiting van kazerne Victor. Over dat laatste, de sluiting van kazerne Victor, werden een paar maanden later (in oktober 2018) door de raad alsnog vragen gesteld vanwege signalen van verontruste burgers.

6.2 Geen specifieke aandachtspunten bij risicoprofiel en rampbestrijdingsplannen

Ook heeft de raad sinds 2014 nog nooit gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij de burgemeester te pleiten voor een rampbestrijdingsplan voor een bepaald object. De raad kan het regionaal risicoprofiel aangrijpen om eigen aandachtspunten mee te geven aan de veiligheidsregio. Alleen in 2012 maakte de raad hier gebruik van.

Aanbevelingen voor meer risicogestuurd werken en samenwerken

De brandweer is sinds 2011 verwickeld in een veranderingsproces naar een moderne brandweer. Dit vergt de nodige energie van de organisatie. Het is een moeizaam proces waar langzaam resultaten zichtbaar worden. Als onderdeel daarvan werkt de brandweer ook naar een organisatie waar niet alleen de focus ligt op het bestrijden van branden, maar ook een actieve rol is weggelegd voor risicogestuurd werken.⁷ Dit proces vergt een lange adem.

We denken dat - naast de oprichting van de Gezamenlijke Brandweer Amsterdam - het daadwerkelijk succesvol implementeren van een risicogerichte werkwijze, samenwerking met ketenpartners en een goede uitwisseling van informatie belangrijk zijn voor het beheersen van de risico's in de haven.

Onze aanbevelingen zijn gericht op de bijdrage die het college kan leveren om de risico's in het Amsterdamse havengebied beter te beheersen. Een goede informatievoorziening aan de gemeenteraad is daarvoor ook relevant, maar heeft natuurlijk ook een waarde op zich.

Onze aanbevelingen luiden daarom als volgt:

- Voer risicogestuurd werken in door de gehele brandweerorganisatie;
- Stuur aan op een gezamenlijke aanpak bij niet-Brzo-bedrijven;
- Voorkom nieuwe knelpunten bij de oprichting van een Gezamenlijke Brandweer Amsterdam;
- Versterk de positie van de gemeenteraad door betere informatie over de brandweezorg in de haven.

Noodzaak om risicogestuurd te werken

7 Aanbeveling 1: Voer risicogestuurd werken door in de hele brandweerorganisatie

Met risicogestuurd werken kan de brandweezorg in de haven worden verbeterd en risico's beter worden beheerst. Risicogericht werken komt echter slechts moeizaam

van de grond. De brandweer wil een nieuwe afdeling Risicobeheersing oprichten, maar het werkelijk in gang zetten van deze werkwijze in de gehele brandweerorganisatie zal meer inspanning vergen. Het college kan hierbij een stimulerende rol spelen.

Achterliggende bevindingen

Door de veiligheidsregio worden de vereiste regionale risicoprofielen opgesteld. Er wordt vervolgens onvoldoende duidelijk gemaakt in hoeverre beheersing van de risico's gewenst is en welke maatregelen daaraan moeten bijdragen. De brandweer heeft de meeste risico's in de haven vrij goed in beeld. Bij de net-niet-Brzo-bedrijven en bedrijven in afvalbranche is dat minder het geval en worden er ook geen acties ondernomen om die risico's beter te beheersen.

Bij de brandweer wil men al sinds 2011 meer risicogestuurd werken. De brandweer wil een afdeling Risicobeheersing oprichten en werft momenteel een verandermanager Risicobeheersing. De brandweerorganisatie is echter momenteel nog te verkokerd en afwachtend, waardoor het delen van inzichten en het handelen op basis van risico's nog lang niet vanzelfsprekend is. Laat staan dat deze werkwijze gebruikt wordt om concrete acties te bepalen en de processen te verbeteren.

De brandweer begint gebruik te maken van data-analyse om de risico's te bepalen. Het delen van informatie met de omgevingsdienst is hiervoor belangrijk. De datasystemen en wijze van registreren zijn echter erg verschillend en het maken van een overkoepelend datasysteem is daardoor lastig en kostbaar. Voor de situatie in de haven geldt dat er nog geen sprake is van risicogericht werken bij de advisering en toezicht op de vergunningen, voorlichting en planvorming.

Maak actieplan en stimuleer risicogestuurd werken in de gehele organisatie

De oprichting van de afdeling Risicobeheersing en de beoogde aanstelling van een verandermanager risicogericht werken, kunnen bijdragen aan het meer bewust worden van het risicogericht werken en het creëren van randvoorwaarden. De risicogerichte manier van denken en werken moet echter binnen de gehele brandweerorganisatie een plek krijgen. Dit blijkt een moeizaam proces. Er ligt een visie op risicogestuurd werken, maar het is nu tijd voor de concrete stappen. Risico's moeten niet alleen in kaart worden gebracht en worden benoemd, maar er moet ook nadrukkelijk een keuze gemaakt worden voor welke risico's op welke manier beheerst zullen worden en voor welke risico's geen maatregelen genomen zullen worden. Het lijkt ons verstandig als het college aan de brandweer vraagt om snel - halverwege 2019 moet kunnen - met een actieplan te komen om het risicogericht werken daadwerkelijk te implementeren en ook helder te maken welke keuzes hierbij gemaakt worden. Het is belangrijk dat ook de raad over dit laatste goed geïnformeerd wordt.

Maak beter gebruik van beschikbare data

Om risicogestuurd werken goed vorm te geven, moet gebruikgemaakt kunnen worden van

allerlei beschikbare gegevens. Dit kunnen eigen data zijn, maar ook data van andere organisaties of andere ketenpartners, zoals de omgevingsdienst. De brandweer schetst dit ook zelf als een randvoorwaarde om risicogericht te kunnen werken. Het aan elkaar koppelen van bestanden en het maken van analyses die zinvolle informatie opleveren, is complex. De brandweer wil graag verder op die weg, maar mist de capaciteit om dit snel van de grond te krijgen. We denken ook dat dit belangrijk is en raden het college aan om de brandweer te vragen om de (on)mogelijkheden van de gewenste koppeling van informatiesystemen te inventariseren. Op basis van die inventarisatie kunnen keuzes worden gemaakt tussen wat wel en niet opportuun is; niet alles wat zou kunnen is altijd (direct) nodig.

Gebruik risicogericht werken voor het nemen van meer maatregelen voor de haven

Ook zonder dat alle randvoorwaarden al optimaal zijn, kan in de haven worden begonnen met risicogericht werken. Concreet kan begonnen worden met het duidelijk in beeld brengen welke bedrijven (die net onder de Brzo-grens vallen en bedrijven uit de afvalbranche) een risico vormen op het gebied van brandveiligheid en welke maatregelen bij die bedrijven kunnen worden genomen om te proberen de risico's in te perken. Voor deze analyse kan gebruik worden gemaakt van de informatie die er al is op basis van bijvoorbeeld de HOT100 analyse, de Focus50 en de Westpoortanalyse. Betrek hierbij ook de kennis en informatie van andere organisaties, zoals de omgevingsdienst, de Port of Amsterdam, de Vereniging van Afvalbedrijven en landelijke informatie (zoals de *Handreiking Brandweeradvisering omgevingsvergunning milieu* van BrandweerBRZO). Op basis van deze informatie zou de brandweer kunnen bepalen welke maatregelen genomen kunnen worden om de risico's beter te beheersen. Daarbij kan het gaan om maatregelen in alle fasen van de veiligheidsketen, ook daar waar de brandweer geen primaire verantwoordelijkheid draagt, maar wel een belangrijke adviesrol kan vervullen, richting bedrijven, omgevingsdienst en de gemeente. Te denken valt hier aan de advisering op vergunningverlening, het toezicht op de vergunning, het opstellen van voorbereidingsplannen en voorlichting. Het zou goed zijn als college en raad de brandweer zouden stimuleren om die weg in te slaan.

Beter samenwerken

8 Aanbeveling 2: Stuur aan op een gezamenlijke aanpak

De veiligheidsregio moet meer en beter samenwerken met andere organisaties. Dit kan van toegevoegde waarde zijn bij het beheersen van risico's bij (net-)niet-Brzo-bedrijven. De betrokken bedrijven, ondernemersorganisaties, AMAS, Port of Amsterdam, de veiligheidsregio, de omgevingsdienst en de gemeente kunnen de samenwerking verbeteren om zo beter gebruik te kunnen maken van elkaars expertise. Samenwerking is ook belangrijk bij de noodzakelijk actualisering van de gebiedsvisie Westpoort.

Achterliggende bevindingen

De veiligheidsregio noemt samenwerken met partners in samenhang tot de ambitie om meer risicogestuurd te gaan werken. We constateren echter dat bij de brandweer nog onvoldoende sprake is van samenwerking binnen en buiten de brandweerorganisatie. Zo wordt er intern nog te weinig integraal samengewerkt, bijvoorbeeld bij het opstellen van voorbereidingsplannen door de afdeling Planvorming, de kazernes en de dataspecialisten. Daarnaast hebben de brandweer en de omgevingsdienst, beide vanuit hun eigen expertise, inzicht in risico's, maar zoeken ze elkaar daarin nog te weinig op. De omgevingsdienst en de brandweer hebben niet vastgelegd wanneer de brandweer betrokken wordt bij de advisering op de verlening van of het toezicht op de omgevingsvergunning. Ook komt de samenwerking met bedrijven nog onvoldoende van de grond. Er is een *Gebiedsvisie Westpoort* uit 2009. Vanwege de potentiële ontwikkelingen in dit gebied kijken de gemeente en Port of Amsterdam naar mogelijke actualisatie van deze gebiedsvisie. De brandweer is bij dit proces betrokken.

Verbeter de samenwerking tussen de omgevingsdienst en de veiligheidsregio

Het college van burgemeester en wethouders is meestal het bevoegd gezag voor de verlening van omgevingsvergunningen en belast met de organisatie van de brandweezorg. Het college heeft er dan ook belang bij dat beide organisaties voldoende gebruikmaken van elkaars expertise op het gebied van brandweezorg in het algemeen en bij net-niet-Brzo-bedrijven in het bijzonder. Wij bevelen het college dan ook aan om beide organisaties aan te sporen deze situatie te verbeteren.

Op de volgende punten is het van belang dat de samenwerking verbetert:

- Zorg dat beide organisaties afspraken maken over de bedrijven, waarbij de veiligheidsregio betrokken wordt bij de advisering en toezicht op de omgevingsvergunning, in gevallen waarvoor geen wettelijke verplichting geldt;
- Zorg dat beide organisaties afstemmen op welke manier de brandweer het beste advies kan geven, zodat het advies van de veiligheidsregio ook door de omgevingsdienst bruikbaar is;
- Zorg dat beide organisaties de verwachtingen uitspreken over de invulling van de signaalfunctie door de brandweer;
- Zorg dat beide organisaties gaan samenwerken bij vergunningverlening en het toezicht op de afvalbranche als het gaat om te nemen brandveiligheidsmaatregelen.

Zorg dat de veiligheidssituatie bij net-niet-Brzo-bedrijven beter in beeld komt

We hebben al op verschillende plaatsen aandacht gevraagd voor de risico's van de net-niet-Brzo-bedrijven, die vaak een vergelijkbaar risico vormen met de Brzo-bedrijven, maar een veel minder streng toezichtregiem kennen. Ook daar zou een betere samenwerking tussen de brandweer en de omgevingsdienst veel kunnen schelen. We willen in dit ver-

band wijzen op het 'Brabants model', een project dat is uitgevoerd door de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's in Brabant. Hierbij zijn de brandveiligheidsrisico's, milieurisico's en de veiligheidscultuur bij de net-niet-Brzo-bedrijven op een gedetailleerd niveau in beeld gebracht. Hiervoor zijn eerst criteria opgesteld om te bepalen welke bedrijven risicovol zijn. Vervolgens hebben zowel de veiligheidsregio als de omgevingsdienst deze bedrijven bezocht om de risico's per bedrijf in beeld te brengen. Dit heeft onder meer geleid tot een branchegerichte aanpak en individuele aanpak bij bedrijven om de veiligheid bij de bedrijven te verbeteren. Met deze aanpak krijgen zowel de omgevingsdienst als de veiligheidsregio de risicovolle bedrijven beter in beeld, zodat ze maatregelen kunnen nemen (zoals het verbeteren van de planvorming bij de brandweer). Het kan ook leiden tot een verbetering van de veiligheidssituatie bij bedrijven, doordat bedrijven zich bewust worden van de risico's waarvan ze wellicht eerder niet op de hoogte waren, en indien noodzakelijk tot een handhavingstraject.

Actualiseer de gebiedsvisie Westpoort

Gezien de ontwikkelingen in dit gebied lijkt het zinvol om vanuit verschillende perspectieven en belangen opnieuw te kijken naar de visie voor de ontwikkeling van Westpoort (die nu stamt uit 2009) waarbij rekening wordt gehouden met risico's die samenhangen met de vermenging van industrie en wonen. Door het opstellen van een geactualiseerde gebiedsvisie Westpoort waarbij de risico's voor het gehele gebied integraal in kaart worden gebracht (zoals visie ontwikkeling van de haven, aanwezigheid bedrijven en kantoorlocaties, en toekomstige woningbouwlocaties), kan worden afgewogen welke maatregelen kunnen bijdragen aan een betere beheersing van de risico's en welke risico's aanvaardbaar worden geacht.

9 Aanbeveling 3: Voorkom nieuwe knelpunten na oprichting GBA

De Gezamenlijke Brandweer Amsterdam (GBA) zal vanaf het eerste kwartaal van 2020 de publieke en de private brandweertaak in het Amsterdamse havengebied op zich nemen. De verwachting is dat deze GBA zal zorgen voor verbetering van de brandweezorg in de haven. De oprichting van de GBA kan echter ook zorgen voor nieuwe knelpunten. De komende periode worden de details van de GBA verder uitgewerkt. Wij adviseren om de potentiële knelpunten de komende tijd goed in beeld te brengen en maatregelen te nemen om problemen te voorkomen.

Achterliggende bevindingen

In 2016 is gestart met de voorbereidingen voor de oprichting van een Gezamenlijke Brandweer Amsterdam. Bij de oprichting van de GBA zijn de veiligheidsregio, Port of Amsterdam en de bedrijven in de haven betrokken. Nadat voldoende bedrijven bereid waren deel te nemen in de GBA, is medio 2018 definitief besloten tot oprichting van de GBA. Inmiddels is ook de locatie voor de kazerne gevonden. Inhoudelijke af-

weging en uitwerking zullen de komende tijd moeten worden uitgewerkt en vastgelegd. Het gaat hier onder meer om het besturingsmodel waarbij het uitgangspunt is dat het publieke en het private belang evenredig vertegenwoordigd zijn. Welke partij vanuit de overheid zal deelnemen in de gemeenschappelijke regeling is nog onduidelijk. De beoogde planning is dat de GBA vanaf 1 januari 2020 operationeel zal zijn.

Wees helder over besturingsmodel en de eventuele invloed van de gemeente hierop

We willen zowel bij het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad aandacht vragen voor de mate waarin zij invloed willen uitoefenen op deze Gezamenlijke Brandweer Amsterdam. Het idee achter het besturingsmodel is dat er een evenredige verdeling komt tussen het publieke en het private belang. Het publieke belang zal worden vertegenwoordigd door de gemeente Amsterdam of door de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en de havenmeester. Van belang is dat zowel het college als de gemeenteraad voldoende sturing kan uitoefenen op de organisatie van de brandweezorg in de haven. Ter vergelijking: bij de gemeenschappelijke brandweer in Rotterdam wordt het algemeen bestuur gevormd door vijf leden, waarvan er twee leden zijn vanuit de gemeenteraad en drie vanuit het bedrijfsleven.

Maak keuzes over overige aandachtspunten

Daarnaast willen we benadrukken dat de potentiële risico's goed in beeld worden gebracht van de constructie waarbij sprake is van een publiek-private samenwerking. Wij denken hierbij in ieder geval aan de volgende punten:

- Risico's voor wat betreft de continuïteit;
- Onduidelijkheid verantwoordelijkheden;
- Onduidelijkheid over de samenwerking en taakafbakening tussen de GBA, Brandweer Amsterdam-Amstelland, omliggende veiligheidsregio's en de omgevingsdienst.

Als er een goede inventarisatie is gemaakt, moeten vervolgens keuzes worden gemaakt en besluiten worden genomen. Ten slotte moet dit goed worden vastgelegd bij de oprichting van het openbaar lichaam GBA.

Betere informatie aan en sturing door raad

10 Aanbeveling 4: Versterk positie raad door betere informatie over brandweezorg in de haven

De komende jaren gaat er veel veranderen in de Amsterdamse haven: er worden veel woningen gebouwd, de haven wil zich richten op nieuwe brandstoffen, de cruisevaart groeit. In die omstandigheden is het nog belangrijker dat de raad goed

geïnformeerd is, zodat de gemeenteraad invloed kan uitoefenen op de kaders en zijn controlerende rol kan uitvoeren. De informatievoorziening over brandweezorg in de haven kan tijdiger, completer en duidelijker en de gemeenteraad kan actiever sturen door via het stellen van vragen goed gebruik te maken van de aanwezige informatie.

Achterliggende bevindingen

De gemeenteraad ontvangt jaarlijks de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Dit gebeurt niet tijdig, maar deze stukken bevatten veel relevante informatie. De overige vergaderstukken van de veiligheidsregio zijn openbaar, maar niet toegankelijk via de website. De specifieke informatie die de raad ontvangt over de haven is tegenstrijdig en niet compleet. Ook beslist de raad pas jaren later over het beleid dat moet aansluiten op risico's en is de informatie in de jaarstukken van de gemeente niet altijd geactualiseerd.

Het college zou op de volgende onderdelen de positie van de raad kunnen verbeteren:

Meer integraal inzicht in incidenten en risico's in de stad en haven

De gemeenteraad wordt nu via het *Regionaal risicoprofiel* van de veiligheidsregio om de paar jaar geïnformeerd over de algemene risico's in de regio Amsterdam-Amstelland. De weergave van de risico's in het risicoprofiel ligt op hoofdlijnen. Daarnaast ontvangt de raad op hoofdlijnen jaarlijks via de *Brandweermanitor* informatie over incidenten in de regio. Vervolgens wordt in het *Dekkingsplan* aangegeven hoe de dekking in de regio georganiseerd wordt.

Wat ontbreekt, is een integraal en samenhangend overzicht waarin aandacht is voor de relatie tussen concrete incidenten, ingeschatte risico's en de dekking in de regio. Doordat deze informatie nu in verschillende documenten is opgenomen, valt het nu nauwelijks op dat de veiligheidsregio het risicoprofiel van de haven laag inschat - ondanks de kans op zeer grote incidenten. Dit komt vanwege het feit dat de kans klein is dat deze incidenten zich daadwerkelijk zullen voordoen. Dit heeft tot gevolg dat de prioriteit elders in de regio ligt.

Monitor de voortgang bij het risicogestuurd werken en samenwerking

We hebben bij de eerste aanbeveling het college geadviseerd om te stimuleren dat de brandweer snel komt met een actieplan om het risicogericht werken daadwerkelijk te implementeren. En bij de tweede aanbeveling om de samenwerking tussen brandweer en omgevingsdienst te stimuleren. Als de raad vanuit zijn controlerende taak monitort, is het belangrijk dat hij inzicht heeft in de voortgang van risicogestuurd werken en de samenwerking met de omgevingsdienst. Om dit te kunnen realiseren, moet de raad hierover wel worden geïnformeerd.

Denk na over informatievoorziening aan raad over gemeenschappelijke brandweer

Het college moet ervoor zorgen dat de gemeenteraad voldoende op de hoogte blijft van de ontwikkelingen rondom de oprichting van de Gezamenlijke Brandweer Amsterdam. Aangezien het voornemen is een gemeenschappelijke regeling op te richten, bestaat het risico voor de gemeenteraad dat de afstand groot wordt. Vanuit dat perspectief is het voor de raad belangrijk om mee te denken en te praten over de invulling van het algemeen bestuur van de op te richten GBA. Zorg dat het college de gemeenteraad goed informeert over de keuzes rond de oprichting van de gezamenlijke brandweer, en houdt daarbij ook voor ogen over welke zaken en op welke manier de gemeenteraad geïnformeerd zou kunnen en willen worden nadat de Gezamenlijke Brandweer Amsterdam eenmaal is opgericht. Maak hierover als raad concrete afspraken met het college.

Nodig raad uit vragen te stellen en zienswijze op te stellen bij jaarstukken VrAA, risicoprofiel en beleidsplan

Het college vraagt de raad elk jaar expliciet in te stemmen met de raadsvoordracht en geen zienswijze aan het veiligheidsbestuur mee te geven. Mogelijk werd dit advies soms iets te vanzelfsprekend overgenomen. De raad beperkte zich de laatste jaren tot het soms stellen van enkele mondelinge vragen over de jaarstukken van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (VrAA), daarbij ging het echter nooit over de haven, Westpoort of de gemeenschappelijke brandweerkazerne die in Westpoort gaat komen. Van een integraal debat over de prestaties en financiering van de veiligheidsregio is geen sprake. Dat is jammer: een landelijke commissie (Hoekstra) adviseerde naar aanleiding van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's om ten minste jaarlijks een integraal debat in de raad te voeren, zowel over de door de veiligheidsregio te leveren prestaties als de daarvoor benodigde middelen.⁸ Nodig de raad expliciet uit vragen te stellen, mee te denken bij de jaarstukken van de veiligheidsregio en om de paar jaar mee te denken bij het regionaal risicoprofiel, het dekkingsplan en beleidsplan van de veiligheidsregio. Of organiseer eens per jaar een integraal debat.

Dring aan op openbare en toegankelijke informatie van de veiligheidsregio

Op basis van de Wet veiligheidsregio's en de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn de vergaderstukken van het veiligheidsbestuur openbaar. Deze stukken zijn echter niet allemaal te verkrijgen via de website van de veiligheidsregio. Overigens constateerden we dat na het feitelijk wederhoor van dit rapport een aantal meer actuele documenten zijn toegevoegd aan de website van de veiligheidsregio. Dat is mooi, maar het kan nog beter. Om de transparantie van de besluitvorming nog meer te vergroten, zou het goed zijn om bij het veiligheidsbestuur aan te dringen op het toegankelijk maken van alle beleids- en vergaderstukken van het veiligheidsbestuur via de website van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Hiervoor kan het voorbeeld van de Veiligheidsregio Kennemerland gebruikt worden. Het voordeel hiervan is dat indien gewenst de informatie sneller kan worden achterhaald en gemeenteraden (en burgers) hun controlerende taak beter kunnen uitoefenen.

Reactie college en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft op 20 november 2018 het conceptrapport aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Het college heeft op 4 december 2018 schriftelijk gereageerd.

11 Bestuurlijke reactie

Geachte heer De Ridder,

Op 29 november 2018 ontving het college van burgemeester en wethouders uw concept bestuurlijk rapport over Brandweezorg in de Amsterdamse haven. Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie van het college

De Rekenkamer Amsterdam heeft onderzocht of de brandweezorg in de Amsterdamse haven adequaat is gezien de risico's en of de gemeenteraad hier voldoende bij betrokken wordt. De Rekenkamer stelt vast dat er sprake is van 'adequate brandweezorg' als het veilig is in de haven, risico's bekend zijn en wanneer bewuste afwegingen gemaakt worden om risico's en eventuele gevolgen wel of niet te minimaliseren.

Reactie op conclusies

De Rekenkamer heeft in haar rapport in beeld gebracht of de brandweezorg in de Amsterdamse haven adequaat is. Het college wil benadrukken dat in 2013 door de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland geconstateerd is dat de brandweezorg in de Amsterdamse haven verbeterd zou moeten worden. Vanaf dat moment zijn diverse inspanningen gedaan om dit te bewerkstelligen, zoals het nemen van de tussentijdse maatregelen en het proces tot realisatie van de gemeenschappelijke brandweer in de haven. Dit traject zal leiden tot een brandweerkazerne waarin overheid en bedrijven participeren en de brandweezorg in de haven verbetert. In de afgelopen maanden zijn in dit proces belangrijke stappen gezet. De gemeenschappelijke regeling is in de maak, de financiering is rond, het commitment van betrokken partijen is er en de bouwplannen zijn in gang gezet. De brandweerkazerne zal uiteindelijk een brede rol moeten spelen in het verbeteren van de veiligheid in het Amsterdamse havengebied.

Dit betekent overigens niet dat het nu onveilig is. De Rekenkamer constateert dat het aantal incidenten in de Amsterdamse haven zo'n 3% beslaat van het totale aantal incidenten in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (304 incidenten op een totaal van 10.000) én dat de kans op incidenten klein is. Desalniettemin zijn de potentiële effecten van een incident groot. Dat maakt dat er binnen de brandweer afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop er wordt ingezet bij incidenten in de haven. Eén van die afspraken is dat er bij een melding van incident snel meer mensen en materieel worden ingezet. Hierdoor lijkt het— op basis van de cijfers— alsof er meer grote en zeer grote incidenten zijn, maar feitelijk is

hier vooral sprake van een snellere opschaling van het incident om meer mensen en materieel beschikbaar te krijgen.

De Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek toegespitst op brandweezorg in de Haven. De Veiligheidsregio heeft echter een brede verantwoordelijkheid voor brandweezorg in de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel. Binnen de Veiligheidsregio moet daarom een afweging worden gemaakt waar de inzet op risicobeheersing, brandpreventie en brandbestrijding plaats vindt. De prioriteit van de Veiligheidsregio ligt op het terugdringen van slachtoffers. Aangezien de meeste slachtoffers vallen bij woningbranden ligt de prioriteit op het gebied van risicobeheersing en brandpreventie vooral daar. Gezien deze achtergrond staat de aandacht die er vanuit de bestaande kazernes aan risicobeheersing en brandpreventie in de Haven geschonken kan worden onder druk. In de nieuwe brandweerkazerne in de Haven zal de focus op het gebied van risicobeheersing en brandpreventie primair bij het havengebied liggen.

Reactie op aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot de volgende vier aanbevelingen:

1. Voer risicogestuurd werken door in de hele brandweerorganisatie;
2. Stuur aan op een gezamenlijke aanpak bij net-niet-Brzo-bedrijven;
3. Voorkom nieuwe knelpunten na oprichting GBA (Gezamenlijke Brandweer Amsterdam);
4. Versterk positie raad door betere informatie over brandweezorg in de haven.

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van de Wet veiligheidsregio's belast met de organisatie voor de brandweezorg. Voor de uitvoering van de brandweezorg zijn de taken en bevoegdheden van het college conform de Wet veiligheidsregio's overgedragen aan het bestuur van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Dat maakt dat het college de aanbevelingen niet onverkort kan uitvoeren.

Het college van burgemeester en wethouders onderschrijft de aanbevelingen van de Rekenkamer. Het college van burgemeester en wethouders zal de aanbevelingen doorgeleiden naar het bestuur van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Specifiek voor aanbevelingen 1. (risicogestuurd werken) en 3. (voorkom nieuwe knelpunten) geldt dat we de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland vragen om deze zaken op te pakken tijdens de verdere uitwerking van de afspraken binnen de Gezamenlijke Brandweer Amsterdam ('havenkazerne'). De opvolging van aanbeveling 2. (gezamenlijke aanpak net-niet-Brzo-bedrijven) vraagt om een gezamenlijke aanpak met partners als de Omgevingsdienst en Inspectie SZW. Daarnaast is het van belang om hier landelijk uniformiteit in aan te brengen. Het college zal daarom de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland vragen zich in te spannen om dit via het Landelijk Expertise Centrum Omgevingsveiligheid op de agenda te krijgen.

Het bestuur van de veiligheidsregio zal worden gevraagd om — in de context van het volledige takenpakket van de veiligheidsregio en met voornoemde aandachtspunten — de opvolging van de aanbevelingen ter hand te nemen en over de voortgang te rapporteren

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Femke Halsema
burgemeester

Wil Rutten
waarnemend secretaris

12 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor zijn reactie. Het college geeft aan de vier aanbevelingen te onderschrijven. De rekenkamer vindt dit positief. Het college is voornemens de aanbevelingen door te geleiden naar de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. De reactie van het college wekt de indruk dat het college en de gemeenteraad weinig invloed hebben op de organisatie van de brandweezorg. De rekenkamer wil daarom in dit nawoord aandacht besteden aan de mogelijkheden die het college en de gemeenteraad hebben om wel invloed uit te oefenen.

Adequate brandweezorg vraagt goede uitvoering van maatregelen

In onze opvatting is er sprake van ‘adequate brandweezorg’ als de risico’s bekend zijn, bewuste afwegingen gemaakt worden om risico’s en eventuele gevolgen wel of niet te minimaliseren en vooral als de maatregelen goed worden uitgevoerd. De brandweezorg in de haven is grotendeels adequaat, de risico’s zijn in beeld en er zijn maatregelen genomen ter verbetering. We concluderen wel dat de afwegingen onvoldoende transparant zijn en dat er nog de nodige tekortkomingen zijn in de uitvoering van de maatregelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het risicogericht werken, vakbekwaamheid (oefenen en planvorming) en samenwerking tussen de omgevingsdienst en de brandweer. Deze tekortkomingen hebben niet alleen betrekking op de situatie in de haven, maar op de brandweezorg in de gehele regio. De reactie van het college gaat hier niet op in.

Keuzes zijn niet altijd navolgbaar

Het college geeft aan dat de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland een brede verantwoordelijkheid heeft voor de brandweezorg in meerdere gemeenten en dat dit betekent dat er afwegingen gemaakt moeten worden. De rekenkamer ziet dit ook en onderschrijft dat er prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt moeten worden. De rekenkamer kan zich voorstellen dat het veiligheidsbestuur ervoor kiest om vooral het aantal slachtoffers bij woningbranden te beperken. Deze keuze betekent echter wel dat de aandacht vanuit de

bestaande kazernes aan risicobeheersing en brandpreventie in de haven onder druk staat. De kans op een incident in de haven is klein, maar kan grote gevolgen hebben. De keuze tussen inzet in de haven en inzet bij woningbranden is niet inzichtelijk gemaakt en niet gedeeld met de gemeenteraad.

College kan zelf meer doen

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan dat zij de aanbevelingen niet onverkort kan uitvoeren, omdat de uitvoering van de brandweezorg taken en bevoegdheden zijn van de veiligheidsregio. Het college is echter wel belast met de organisatie van de brandweezorg en heeft daarmee een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om brandweezorg binnen de gemeente. Het college moet in dit kader dan ook het belang van de gemeente Amsterdam binnen de veiligheidsregio benadrukken. Het college kan dit onder meer doen door richting te geven aan het gewenste sturingsmodel van de gemeenschappelijk brandweerkazerne Amsterdam die in 2020 in de haven gerealiseerd wordt (GBA) en de gewenste nadere uitwerking van de details. Ook kan het college aandringen op een actieplan met concrete stappen voor risicogericht werken. Het college kan ook vanuit andere rollen invloed uitoefenen op verbetering van de brandweezorg in de haven. Het college kan als opdrachtgever van de omgevingsdienst en deelnemer in het veiligheidsbestuur aansturen op een betere samenwerking tussen de omgevingsdienst en de brandweer op het gebied van brandveiligheid bij bedrijven in de haven. De rekenkamer vindt het positief dat het college de veiligheidsregio vraagt zich in te spannen om de aanpak net-(niet-)Brzo-bedrijven landelijk op de agenda te krijgen. We hopen echter dat dit niet leidt tot het wachten op initiatieven van anderen. Tot slot kan de gemeente in het kader van de ontwikkeling van de ruimtelijke plannen voor de haven sturen op een actualisatie van de gebiedsvisie Westpoort en een actieve rol van de brandweer bij de planvorming.

Gemeenteraad moet in staat zijn om invloed uit te oefenen

Het college moet de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad faciliteren, ook op het gebied van brandweezorg. Het college gaat in de reactie niet in op de wijze waarop zij invulling wil geven aan aanbeveling 4. De informatievoorziening aan de gemeenteraad kan worden verbeterd door meer samenhang te creëren tussen de documenten, eens per jaar een integraal debat te voeren over de veiligheidsregio, de voortgang van risicogericht werken te monitoren, afspraken te maken over hoe de raad geïnformeerd wordt over de gemeenschappelijke brandweerkazerne en een zienswijze op te stellen bij de jaarstukken van de veiligheidsregio. Wij adviseren daarom de gemeenteraad om het college te vragen op welke manier het zelf de aanbevelingen wil uitvoeren. De raad kan daarbij nadrukkelijk aangeven hoe hij geïnformeerd wil worden.

Onderzoeksverantwoording

13 Aanleiding en onderzoeksvragen

De rekenkamer deed eind 2016 een verkennend onderzoek naar de brandweezorg in Amsterdam. Uit de vier opties die daaruit naar voren kwamen om nader te onderzoeken, kozen wij voor het uitvoeren van een diepgaand onderzoek naar de brandweezorg in de Amsterdamse haven en de betrokkenheid van de gemeenteraad. De overwegingen hiervoor waren:

- de grote risico's in de haven vanwege de vele industriële bedrijven met gevaarlijke stoffen;
- incidenten lijken toe te nemen en informatie hierover is niet eenduidig;
- verwachte verandering bij brandweezorg in haven.

Dit heeft geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek:

Is de brandweezorg in de Amsterdamse haven adequaat gezien de risico's en wordt de gemeenteraad er voldoende bij betrokken?

Van 'adequate brandweezorg' is sprake als het veilig is in de haven, risico's bekend zijn en wanneer bewuste afwegingen gemaakt worden om risico's en eventuele gevolgen wel of niet te minimaliseren.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden hebben wij onderstaande deelvragen geformuleerd:

- 1 Welke incidenten doen zich voor in de haven?
- 2 Op welke manier gaat de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland om met risico's?
- 3 In hoeverre zijn de risico's bekend bij de veiligheidsregio en brandweer?
- 4 In hoeverre zijn er voor de risico's passende beheersmaatregelen genomen?
- 5 In hoeverre ontvangt de gemeenteraad voldoende informatie over brandweezorg in de haven en maakt ze gebruik van de sturingsmogelijkheden?

14 Aanpak

De aanpak voor dit onderzoek was als volgt:

De onderzoeksopzet is op 15 maart 2018 aangeboden aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam, de Brandweer Amsterdam-Amstelland en de Veiligheidsregio Am-

sterdam-Amstelland. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart 2018 tot en met oktober 2018. Vervolgens zijn de voorlopige bevindingen via feitelijk wederhoor voorgelegd aan de Brandweer Amsterdam-Amstelland, de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en de gemeente Amsterdam. Tot slot werd het college van B en W tijdens het bestuurlijk wederhoor in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Elk hoofdstuk dat oordelen van de rekenkamer bevat en niet-beschrijvend van aard is, begint met een beschrijving van het beoordelingskader en de aanpak. De aanpak van dit onderzoek bestond grofweg uit:

Data-analyse

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van incidenten in de haven, heeft de rekenkamer data opgevraagd bij Brandweer Amsterdam-Amstelland. Deze data hebben we met name gebruikt om de incidenten in de Amsterdamse haven in beeld te brengen.

Interviews

We hebben twee werkbezoeken afgelegd: één aan brandweerkazerne Osdorp en één werkbezoek aan het Brzo-bedrijf Oiltanking in de haven. Daarnaast voerden we met circa 31 personen gesprekken (soms telefonisch). Deze mensen werkten onder andere bij de Brandweer Amsterdam-Amstelland, de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Port of Amsterdam, de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland of hadden een specifieke expertise. Vergeleken met andere rekenkameronderzoeken viel het ons op dat de gesprekken met mensen van Brandweer Amsterdam-Amstelland en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied soms moeizaam verliepen. Dit was geen kwestie van onwil, maar hing meer samen met de heersende cultuur en de manier waarop binnen de organisaties gewerkt wordt. Het was vooral lastig om tijdens een gesprek alle benodigde informatie boven tafel te krijgen. Vaak waren daar meerdere gesprekken met mensen voor nodig. Soms spraken mensen elkaar in verschillende gesprekken tegen. Bij de omgevingsdienst duurde het soms vier maanden voordat een gespreksverslag geaccordeerd werd en gereageerd werd op een uitvraag van data.

Documentenanalyse

Voor alle hoofdstukken is gebruikgemaakt van een groot aantal documenten die zijn opgevraagd bij de Brandweer Amsterdam-Amstelland, Port of Amsterdam, Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en de gemeente Amsterdam. Het viel niet mee om over de documenten te kunnen beschikken. De documenten van de veiligheidsregio zijn niet toegankelijk via de website van de veiligheidsregio. Vaak was het lastig om informatie te verkrijgen of om duidelijk te krijgen waar de stukken te vinden zijn. De betrokkenen wezen veelal naar elkaar. Relevante stukken ontvingen we daardoor pas in een laat stadium. Ook werd ons duidelijk dat de brandweer een uitvoeringsorganisatie (gericht op het blussen van branden) is, waar weinig officiële besluitvorming plaatsvindt.

15 Dankwoord

Tot slot willen wij onze dank uitspreken aan alle personen en organisaties die hebben meegewerkt aan ons onderzoek naar brandweezorg in de haven. Het betreft naast alle medewerkers van de Brandweer Amsterdam-Amstelland, ook de medewerkers van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, de gemeente Amsterdam, Port of Amsterdam en andere deskundigen die wij gesproken hebben. Het was een lang en intensief traject, vandaar onze speciale dank voor alle betrokkenen die dit onderzoek mede mogelijk hebben gemaakt.

¹ Brandweer Amsterdam-Amstelland, *Risicoanalyse brandveiligheid Westpoort*, 29 mei 2018, p. 9.

² Brandweer Amsterdam-Amstelland, *Risicoanalyse Brandveiligheid Westpoort*, 16 maart 2015.

³ Brandweer Amsterdam-Amstelland, *Risicoanalyse brandveiligheid Westpoort*, 29 mei 2018.

⁴ Brandweer Amsterdam-Amstelland, *Brandweezorg en de beschikbaarheid van de brandweer. Het dekkingsplan Amsterdam-Amstelland*, maart 2013, p. 13 & Brandweer Amsterdam-Amstelland, *Dekkingsplan 2018-2021. De inrichting van de repressieve brandweezorg van Brandweer Amsterdam-Amstelland*, conceptversie 14 november 2017, p. 14.

⁵ Brandweer Amsterdam-Amstelland, *Dekkingsplan 2018-2021. De inrichting van de repressieve brandweezorg van Brandweer Amsterdam-Amstelland*, conceptversie 14 november 2017, p. 14.

⁶ Veiligheidsregio, brief *Reactie op conceptnota Brandweezorg in de haven*, 7 november 2018.

⁷ Veiligheidsregio, *Ontwerp beleidsplan 2015*, p. 3.

⁸ Instituut voor Fysieke Veiligheid, ir. C. Bergsma, *De rol van de gemeenteraad in relatie tot de veiligheidsregio*, oktober 2015.