



Brandweer en Dringende Geneeskundige Hulpverlening: partners in integrale civiele veiligheid

Rede door Cathy Berx
Gouverneur van de provincie Antwerpen
2014

© Cathy Berx



Provincie
Antwerpen





INHOUD

1. Inleiding	6
2. Waar komen we vandaan?	9
2.1. Inleiding	9
2.2. De Snelste Adequate Hulp	11
3. De Hervorming van de Civiele Veiligheid en de oprichting van de Hulpverleningszones	16
3.1. Inleiding	16
3.2. De territoriale afbakening	18
3.3. De financiering van de Hulpverleningszone	21
3.3.1. Inleiding	21
3.3.2. De federale dotatie	23
3.3.3. De gemeentelijke dotatie	28
a. De gemeentelijke dotatie 2.0	28
b. Moeizame afsluiting van een heikel verleden	31
c. Goed nieuws én een verzoek tot bijsturing	33
3.3.4. Andere financieringsbronnen	34
3.3.4.1. Retributies	34
3.3.4.2. De betaling voor de snelste adequate hulp	35
3.4. De inbreng van personeel en roerende en onroerende goederen	39
3.5. Het statuut van het personeel	41
3.6. De zonecommandant	46



4. Knelpunten en opportuniteiten	49
4.1. Het risico op verkokering	49
4.2. De achilleshiel die best nooit wordt geraakt: Dringende Geneeskundige Hulp	51
4.3. De brandweerzone en de ambtenaar noodplanning: opportuniteiten en valkuilen	61
4.4. De brandweeropleidingen	64
4.4.1. Algemeen	64
4.4.2. Samenwerking met de Hulpverleningszones	66
4.4.3. De toekomst van Campus Vesta: het Vlaams regeerakkoord	68
4.5. Alarmering, Dispatching en Technologie	69
4.6. Vrijwilligers bij de brandweer	73
5. Besluit	76
6. Colofon	78





1. Inleiding



Opluchting! Dat is wat iemand in nood ervaart wanneer hij of zij sirenes hoort en vervolgens de hulpdiensten ziet of hoort naderen. Terecht behoort de brandweerman of -vrouw tot één van de meest gewaardeerde en vertrouwde beroepen. Ze bieden snelle en professionele hulp wanneer de nood het hoogst is. Meer nog, ze doen dat onbaatzuchtig en soms zelfs op gevaar voor eigen lijf en leden of psychisch welzijn.

Maar ook de organisatie en het goed functioneren van de brandweer staan in toenemende mate onder druk. De uitdagingen zijn legio en complex. De hervorming van de Civiele Veiligheid en in het bijzonder de overgang van gemeentelijke korpsen naar een zonale organisatie, is allerminst vanzelfsprekend. Uitdagingen bieden steeds ook kansen. Met deze rede sluit ik me graag aan bij een goede traditie van deze provincie en haar gouverneurs, m.n. de grote aandacht die zij steeds hadden en hebben voor de hulpdiensten en de noodplanning.

Deze rede is tegelijk een eerbetoon. Een eerbetoon en hulde aan de vele generaties brandweerlieden -vrijwilligers en beroeps- die met hart en ziel hun werk doen. Voor velen gaat het om een heuse passie die zich o.m. ook uit in de bereidheid om voor mensen in nood grote offers te brengen. M.i. zijn we het ons als gemeenschap en overheid verplicht hun de gepaste middelen en context te bieden zodat zij in de beste omstandigheden kunnen blijven werken. Ook de ambulanciers én de noodhulpcentrales zal ik met overtuiging in deze hulde betrekken.



De uitvoering van de complexe brandweershervorming met de overgang van gemeentelijke korpsen naar Hulpverleningszones en de zorgwekkende problematiek van de suboptimale organisatie van de Dringende Geneeskundige Hulpverlening zijn de belangrijkste aanleiding voor deze rede. Elke verandering moet gericht zijn op verbetering en vooruitgang. De onvermijdelijke overgangperiode van de "as is" naar de "to be", gaat steevast gepaard met onzekerheid en onvolkomenheden en bijgevolg met onrust. Deze transitie moet bovendien gebeuren in een periode van zeer grote budgettaire schaarste en dus in een context die verre van ideaal is. Ik ga ervan uit en hoop dat de huidige dienstverlening minstens gehandhaafd blijft én dat niet wordt bespaard op noodzakelijke investeringen. Op het vlak van Dringende Geneeskundige Hulpverlening en brandweezorg is er weinig ruimte voor improvisatie.







2. Waar komen we vandaan?




2.1. Inleiding

De brandweer is de laatste veiligheidsdienst die nauw verweven is met het gemeentelijke niveau. Deze verwevenheid is historisch verklaarbaar en vindt haar verankering in de wet van 31 december 1963. Elke burgemeester werd verantwoordelijk gesteld voor de bescherming tegen brand en ontploffing op het grondgebied van zijn of haar gemeente. Bekijken we de wettelijke initiatieven sinds 1963 dan blijkt de duidelijke wil van de wetgever om te evolueren naar een “hogere schaal” voor de organisatie van de hulpverlening bij brand: via de gewestelijke groepen in 1967 over de hulpverleningszones zonder rechtspersoonlijkheid in 1999 naar hulpverleningszones mét rechtspersoonlijkheid in 2015¹.

In principe tot 1 januari 2015, telt het huidige brandweerlandschap 251 diensten waarbinnen onderscheid gemaakt wordt tussen vier types brandweerkorpsen. De oorsprong van deze opdeling is terug te vinden in een Koninklijk Besluit van 1967. De types zijn autonome of “C”-korpsen (99), “Z”-korpsen (122), “Y”-korpsen (25) en “X”-korpsen (5). De vereisten rond minimum personeelsbezetting en materiaaluitrusting verlopen in stijgende lijn van C naar X. Een C-korps staat enkel in voor de bescherming van het eigen grondgebied en bestaat, minstens in aanvang,

1 Wet van 15 mei 2007 betreffende de Civiele Veiligheid, *B.S.* 31 juli 2007.



geheel uit vrijwilligers. Op die manier trachtte de wetgever de besturen indirect te dwingen om zich te laten beschermen door de grotere "centrumkorpsen" en zette hij de minima voor personeel en materiaal behoorlijk hoog. De keuze om autonoom te blijven had nog andere gevolgen. Zo konden de autonome C-korpsen tot 1999 geen aanspraak maken op subsidies voor de aankoop van materiaal. Hun keuze om autonoom te blijven in 1967 impliceerde volgens de wetgever dat ze volstrekt zelfbedruipend moesten zijn.

De overige types korpsen worden omschreven als centrumkorpsen en staan, naast de bescherming van het eigen grondgebied, ook in voor de bescherming van het grondgebied van één of meer gemeenten die niet over een eigen brandweerkorps beschikken. Typisch is alleszins een toenemende beroepsbezetting van Z naar X. Waar een Z-korps in samenstelling weinig verschilt van een C-korps, bestaat een X-korps -verplicht- volledig uit beroepskrachten. Centrumkorpsen kunnen genieten van subsidies bij de aankoop van rollend materiaal en krijgen een deel van hun onkosten terugbetaald van de gemeenten die door hen beschermd worden.

De eerder aangehaalde verbondenheid met het lokale niveau is zowel een sterkte als een zwakte voor de brandweer als hulpverleningsorganisatie. De vertrouwdheid met het interventiegebied en de vaak persoonlijke betrokkenheid bij de dienst, zelfs via familiale banden, bevorderen de gedrevenheid en inzet wat uiteraard goed is voor de hulpverlening. Deze verbondenheid met de gemeente is zelfs kapitaal voor de werking met vrijwilligers. Nu het moment gekomen is om het gemeentelijke niveau ook **bestuurlijk** los te laten, is deze lokale verankering één van de vele aandachtspunten.




Het overstijgen van het gemeentelijke niveau ter versterking van het **operationele** aspect van de hulpverlening is al langer aan de gang. De complexere omgeving waarbinnen hulpdiensten opereren en de vaak specialistische kennis die noodzakelijk is om te kunnen functioneren, had al geleid tot een gedeeltelijke operationele schaalvergroting. Immers, niet alle korpsen kunnen van alles voldoende op de hoogte zijn en dus werd er gespecialiseerd rond bepaalde deelgebieden. Denk daarbij aan duikploegen en gaspakdragers, of recenter aan de meetploegen of specialisten in het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen of van incidenten waar treinen bij betrokken zijn. Ook de nood aan een multidisciplinaire aanpak van incidenten heeft geleid tot een zekere schaalvergroting en specialisatie op het vlak van nood- en interventieplanning. Specifieke opleidingen die van mensen multidisciplinaire “rampenmanagers” moesten maken of internationale “spoedteams” zoals B-Fast en V-Med, weerspiegelen deze trend.

Deze schaalvergroting bleef beperkt tot 'specialismen'. De dagdagelijkse werking bleef buiten beeld. Vele pogingen strandden om ook de zogenaamde basiszorg te uniformiseren en op elkaar af te stemmen, en zo een onderlinge inwisselbaarheid van mensen en middelen mogelijk te maken. Iedereen bleef grotendeels binnen zijn eigen grenzen “bezigt”. De notie van de “Snelste Adequate Hulp” bracht daar verandering in.

2.2. De Snelste Adequate Hulp

De introductie van de Snelste Adequate Hulp (verder SAH), waarbij het bijhorende territorialiteitsbeginsel in de hulpverlening werd verlaten, betekende een radicale breuk met het verleden. De hulpdienst die ter plaatse moet komen is niet langer automatisch de hulpdienst die bevoegd is voor de gemeente waar het incident zich afspeelt. De hulpdienst die ter plaatse komt is de dienst die het snelst met de adequate middelen ter plaatse kan komen. In feite paste de brandweer met de SAH het principe




toe dat sinds 1964 in de wet op de dringende geneeskundige hulpverlening was vastgelegd. Korpsen met een 100-ambulance waren met dit principe bekend en vragende partij.

Dit principe van de Snelste Adequate Hulp staat haaks op de logica van de wet van 31 december 1963 en heeft in de praktijk dan ook voor behoorlijk wat problemen gezorgd. Hoewel de achterliggende gedachte de evidentie zelf is, bleef de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het grondgebied bij de bevoegde burgemeester liggen. En, ondanks de mogelijkheid dat hij er zelf niet bij betrokken was, bleef de verantwoordelijkheid voor de concrete interventie bij de *bevoegde* dienstchef.

Dat de al bij al plotse invoering van de SAH in 2007 niet zo vlot verliep als verwacht heeft vooral daar mee te maken. Daarnaast bracht de nauwe betrokkenheid van, vooral, de vrijwilligers bij de werking van "hun" dienst met zich mee dat de discussies rond de toepassing van de SAH vaak ook heel emotioneel geladen waren. Toegeven dat anderen sneller hulp en bijstand kunnen bieden in "hun" achtertuin ligt nog steeds heel moeilijk. Eén en ander heeft ook te maken met de theoretische aannames omtrent alarmerings- en uitruktijden van de brandweerdiensten. Aangezien er geen statistische informatie beschikbaar was werd de SAH aangestuurd vanuit een aantal aannames, zoals een uitruktijd voor beroeps- en vrijwillige korpsen van respectievelijk twee en vijf minuten. Deze aannames werden door de korpsen zelf als onjuist aangezien, met als gevolg dat het gegeven zelf van de "snelste" integraal in twijfel werd getrokken. Niet geheel ten onterechte trouwens. Een evaluatie van de toepassing van de SAH in Vlaanderen door Gerd Van Cauwenberge, één van mijn medewerkers, bracht aan het licht dat de dienst die als snelste gealarmeerd werd uiteindelijk slechts in de helft van de gevallen ook écht als eerste ter plaatse was². Precies daarom ging de invoering van de SAH

2 Van Cauwenberghe, G., "Snelste Adequate Hulp in België: evaluatie van de toepassing sinds 15 mei 2007 en voorstellen van een verbetertraject". Eindverhandeling neergelegd tot het behalen van een statutaire benoeming bij de federale overheid, april 2009.



gepaard met een overgangsmaatregel waarbij er **“dubbel”** werd uitgerukt. Waar de theoretisch snelste dienst niet overeenstemde met de territoriaal bevoegde dienst, werd deze laatste eveneens gealarmeerd en kwam die ook ter plaatse. Dit om te voorkomen dat de theoretische basisaannames bij de alarmering zouden leiden tot kwaliteitsverlies en met name een slechtere dekking van het grondgebied. Deze dubbele uitruk was voorwerp van heel veel kritiek. Dubbel uitrijden komt immers neer op pure verspilling, tot grote frustratie van de besturen. Bij gebrek aan “maximum” op de middelen waarmee elk korps uitrukte, gebeurde het dat onevenredig, soms zelfs belachelijk veel middelen werden uitgestuurd: de spreekwoordelijke twee pompwagens voor een banale vuilnisemmerbrand... Overigens, een “maximum” aan in te zetten middelen kan niet worden opgelegd zolang de bevoegde korpschef de verantwoordelijkheid voor de interventie draagt. Een wettelijk minimum bestaat vanzelfsprekend wel.

Een Antwerps pilootproject met automatische “track and trace”-hardware op eerstelijnsvoertuigen, de zogenaamde “track and trace”, droeg bij tot de vervanging van de theoretische aannames door statistische registraties waardoor alvast de discussies afnamen³. De starttijden worden automatisch geregistreerd zodat iedereen kan zien hoe de interventie verlopen is. Deze objectieve registratie haalt een deel van de emotie uit de problematiek en bevestigde trouwens het aanvoelen van veel vrijwillige korpsen dat hun gemiddelde uitruktijd wel degelijk lager dan vijf minuten lag. De verplichting voor vrijwilligers om dicht bij de kazerne te wonen én de introductie van systemen van wacht aan huis en in de kazerne hebben immers een gunstige invloed op de opkomsttijd.

Eén en ander heeft er toe geleid dat er steeds meer hulpverlenings-overeenkomsten worden afgesloten tussen korpsen wiens

³ De Fré, M.-F., “Een instrument voor de performantie voor de hulpdiensten: een pilootproject in de provincie Antwerpen”. Eindverhandeling neergelegd tot het behalen van een statutaire benoeming bij de federale overheid, maart 2010.



interventiegebied overlapt zodat de dubbele uitrukken worden vermeden. Daardoor is ook het principe van de SAH inmiddels aanvaard.

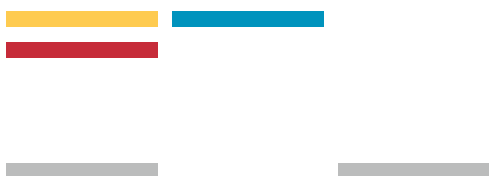
In een volgende fase zullen deze registraties van uitruktijden wel nog geïntegreerd moeten worden in de werking van het Hulpcentrum 112 waardoor de aanduiding van de "snelste" met nog grotere nauwkeurigheid kan gebeuren.

Aan de bepaling van de "snelste" dienst hangen behalve operationele ook belangrijke financiële gevolgen vast. Omwille van die nochtans fel bekritiseerde "dubbele uitruk", waarbij zowel de snelste als de territoriaal bevoegde dienst ter plaatse kwam, werd ervoor geopteerd om de toepassing van de SAH bij voorkeur kosteloos te houden. Het wederzijds opschuiven van interventiegebieden zou, op het einde van de rit, immers een nuloperatie zijn. Wel werd, in bepaalde gevallen, gesuggereerd om verbruiksgoederen te vergoeden, maar meer zeker niet. De toepassing van de SAH verloopt tot vandaag, op een ondertussen stopgezette betalende overeenkomst tussen Edegem en Mortsel na, dan ook met gesloten beurzen.





3. De Hervorming van de Civiele Veiligheid en de oprichting van de Hulpverleningszones



3.1. Inleiding



De wereld verandert in een razendsnel tempo. De opportuniteiten maar ook de risico's worden groter en complexer. De afgelopen jaren bleek steeds veelvuldiger dat de brandweerorganisatie niet is aangepast aan de hoogtechnologische noden van onze samenleving. Verschillende ministers en staatssecretarissen deden pogingen om de brandweer te hervormen, maar zonder resultaat. Te vaak was het wachten op een grote ramp om voldoende politiek draagvlak te verkrijgen.

De dramatische gasontploffing te Ghislenghien van 30 juli 2004 zorgde voor een regelrechte schokgolf en bracht één en ander in beweging. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Patrick Dewael, riep in september 2004 de Begeleidingscommissie voor de Hervorming van de Civiele Veiligheid in het leven. Hij wenste de hervorming niet top-down door te voeren vanuit een spreekwoordelijke ivoren toren maar zich te baseren op een brede consensus. Zeer bewust betrok de minister alle actoren bij de totstandkoming van de nieuwe wetgeving. Zo bestond de




Begeleidingscommissie voor de Hervorming van de Civiele Veiligheid uit de vertegenwoordigers van: de Vlaamse en de Waalse Brandweerefederaties, de Vlaamse en Franstalige Verenigingen van Steden en Gemeenten, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het kabinet én de administratie van de minister van Binnenlandse Zaken. Ere-gouverneur Camille Paulus zat de Commissie voor. Een logische keuze. Immers, iedereen erkende ook toen al de pioniersrol die provincie Antwerpen altijd al speelde en speelt op het vlak van civiele veiligheid en brandweerorganisatie.

De belangrijkste taak van de commissie bestond erin om voorstellen te formuleren om de huidige hulpverlening te optimaliseren. Voorstellen die, zoals gevraagd door de minister, op een zo ruim mogelijke consensus zouden berusten van de Brandweerefederaties én van de vertegenwoordigers van Steden en Gemeenten. Voorafgaand werd echter bepaald dat de Dringende Geneeskundige Hulp en de Civiele Bescherming buiten de opdracht van de commissie bleven.

Het eindverslag van de commissie werd in januari 2006 overhandigd aan de minister van Binnenlandse Zaken. Het document bevat het fundament van de wet van 15 mei 2007 betreffende de Civiele Veiligheid en is opgebouwd vanuit drie basisprincipes:

1. Het recht voor elke burger de snelste adequate hulp te genieten;
2. Het recht voor elke burger om tegen een gelijkwaardige bijdrage, eenzelfde basisbescherming te genieten;
3. Het creëren van de noodzakelijke schaalvergroting.




Om hieraan uitvoering te geven, riep de wet een structuur op drie niveaus in het leven.

1. Het **regelgevende niveau** of het beleidskader op federaal niveau.
2. Het **organiserende niveau**. Op het bovenlokale niveau worden zogenaamde hulpverleningszones, nieuwe juridische entiteiten met rechtspersoonlijkheid, in het leven geroepen. Iedereen de snelste adequate hulp garanderen, impliceert dat de gemeente-, provincie- en gewestgrenzen geen belemmering meer vormen voor de interventies van de hulpdiensten. De hulpverleningszones zijn verantwoordelijk voor de civiele veiligheid op hun grondgebied. Ze staan in voor de coördinatie van het netwerk van brandweerposten én voor de kwaliteit van de door hen geleverde dienstverlening. De bijstand die op dit niveau moet worden georganiseerd, reikt in elk geval verder dan de basisdienstverlening.
3. Het **uitvoerende niveau** ten slotte bestaat uit het netwerk van brandweerposten dat de basisbrandweezorg voor zijn rekening neemt. Dit netwerk moet beantwoorden aan minimumnormen op het vlak van materieel en personeel.

Na de publicatie van de wet in de zomer van 2007, werd een aparte cel 'hervorming' opgericht. Elk van de werkgroepen opgericht binnen deze cel werd belast met de uitvoering van een belangrijk onderdeel van de wet van 15 mei 2007. Deze wet is immers een zogenaamde kaderwet die refereert aan een hele reeks Koninklijke en Ministeriële Besluiten voor de effectieve uitvoering ervan.

3.2. De territoriale afbakening

In februari 2009 werden de hulpverleningszones territoriaal afgebakend bij Koninklijk Besluit. Officieel telt België op dit ogenblik 34



vervreemding aan de basis wat de rekrutering van vrijwilligers ernstig zou hypothekeken.

Verschillende ideeën kwamen tijdens de besprekingen aan bod zoals de toenmalige zones⁴ of zones op 'mensenmaat' dan wel zones die samenvallen met de politiezones. Over één punt was de commissie het snel eens: elke provincie moet minstens één hulpverleningszone tellen en elke gemeente moet deel uitmaken van een hulpverleningszone. Uiteindelijk werd alleen deze voorwaarde in de wet van 15 mei 2007 opgenomen. De uiteindelijke afbakening werd overgelaten aan de Koning die deze vastlegt op voorstel van een Nationaal Raadgevend Comité. Dit comité laat zich op zijn beurt adviseren door de provinciale raadgevende comités, die hiervoor speciaal werden opgericht in elk van de provincies. Ze worden voorgezeten door de respectieve gouverneurs. De bepaling van de grootte van de Hulpverleningszones werd met andere woorden overgelaten aan de gouverneur, die als commissaris van de federale regering een cruciale rol speelt op het vlak van civiele veiligheid. Komt daarbij dat de gouverneurs het terrein, de gemeenten en de concrete context kennen en kunnen bijdragen tot een goed overlegde consensus.

Zoals gezegd ontstonden al van bij het ontstaan van de Hulpverleningszones verschillende meningen over de juiste omvang van de zones. Over de ultieme doelstelling was iedereen het roerend eens: burgers de garantie bieden op een maximale bescherming in geval van een ernstig incident. De praktijk zal uitwijzen of de huidige afbakening van de zones er effectief toe bijdraagt dat snel en adequaat gereageerd kan en zal worden in geval van nood.

Dat het operationele criterium onvoldoende doorwoog bij de afbakening van de zones is zeker een gemiste kans. Dat de lokale gemeenten hun keuze moesten maken op een ogenblik dat ze slechts over minimale

4 Ministerieel Besluit van 15 december 2000 tot bepaling van de geografische uitgestrektheid van de hulpverleningszones van de provincie Antwerpen.



objectieve informatie beschikken, geldt zeker als verzachtende omstandigheid. Het resultaat blijft niettemin suboptimaal.

Stilaan kwam/komt die duidelijkheid er wel. De discussie over de gemeentelijke financiering van de zones leidde/leidt er wel toe dat meerdere gemeenten hun aansluiting bij deze of gene zone willen herzien. De zoneafbakening is dus allesbehalve definitief. Ook brandweezorg is dynamisch en dus moeten de grenzen van de zones kunnen wijzigen, met het oog op een grotere slagkracht en/of dienstverlening. Voorwaarden voor grenscorrecties en/of wijzigingen van de samenstelling van zones moeten m.i. wel gebaseerd zijn op pertinente en onderbouwde veiligheidsoverwegingen. Louter financiële motieven volstaan m.i. niet. Shopping en/of “cherry picking” bewijzen de gemeenschap geen dienst.

3.3. De financiering van de Hulpverleningszone

3.3.1. Inleiding


Een ander heikel punt is de financiering van de brandweerdiensten binnen de nieuwe Hulpverleningszones in combinatie met de –hopelijk definitieve - afsluiting van het verleden. Op dit moment dragen de gemeenten de volledige werkings- en investeringskosten van de brandweerdiensten. Ook gemeenten die op dit moment “beschermd” worden door de centrumkorpsen in de gewestelijke groepen dragen bij in de kosten die door deze korpsen worden gemaakt. Voor hun bescherming betalen de gemeenten zonder eigen brandweerkorps een deel van de kosten die worden gemaakt door de brandweerkorpsen die hen



beschermen. De berekening van dit aandeel gebeurt in verschillende stappen.

Eerst wordt bekeken welke onkosten van de brandweerkorpsen in aanmerking komen voor terugvordering. Vervolgens wordt bepaald welk aandeel de gemeenten met brandweerkorps zélf moeten dragen. Eens dat bedrag is vastgesteld kan men bepalen hoeveel door de beschermde gemeenten terugbetaald moet worden. De terug te vorderen bedragen worden per type korps samengeteld, en vervolgens herverdeeld over de gemeenten die beschermd worden door eenzelfde type korps. Zo zullen álle gemeenten die binnen eenzelfde provincie beschermd worden door een Z-korps een deel van de terug te betalen onkosten van álle Z-korpsen dragen.

De inbreng van de federale overheid beperkt zich momenteel tot steeds dalende tussenkomsten bij de aankoop van rollend materieel en subsidies aan de opleidingscentra voor Civiele Veiligheid. Dankzij deze federale investering in de opleiding van brandweerlieden verlaagt de opleidingskost voor de gemeenten. De grote kloof tussen de kosten van de brandweer voor de gemeenten en de federale toelage werd in het verleden al aangekaart door de Commissie voor de Hervorming van de Civiele Veiligheid. In overleg met de VVSG en UVCW (de Waalse tegenhanger van de VVSG) werd afgesproken dat de globale gemeentelijke uitgaven voor de brandweer niet mogen stijgen. Bovendien zullen de bijdragen van de gemeenten resp. van de federale overheid op termijn gelijk moeten zijn. Op dit moment bedraagt de verhouding tussen de gemeentelijke resp. de federale bijdrage 90/10.



De wet voorziet, op termijn althans, in een 50/50-verhouding. De discussie over de concrete draagwijdte en effectieve realisatie ervan is verre van gesloten. Ook de implementatie van dit wettelijk verankerd engagement, blijft een erg belangrijk aandachtspunt.

In elk geval, ook in de toekomst zullen de zones dus worden gefinancierd via een combinatie van een gemeentelijke en een federale dotatie, allicht steeds meer aangevuld met inkomsten uit vergoedingen voor opdrachten.

3.3.2. De federale dotatie


Aanvankelijk gaf de federale overheid een verschillend gewicht aan de parameters voor de berekening van **elk** van de dotaties. Zo woog de factor "bevolking" sterker door in de gemeentelijke dotatie. In de federale dotatie kreeg de parameter "risico" het grootste gewicht. De achterliggende gedachte was dat de federale dotatie vooral zou worden aangewend voor de bovengemeentelijke en gespecialiseerde brandweezorg. De gemeentelijke dotatie zou eerder dienen, en dus overeenstemmen met, de kosten voor de basiszorg van de brandweer. Uiteindelijk werd deze benadering verworpen. In de praktijk zouden voor de federale dotatie immers té grote verschillen ontstaan tussen de verschillende gebieden en gewesten. Uiteindelijk werd beslist om de federale dotatie te baseren op de factoren 'bevolking' en 'oppervlakte'. Het kadastraal en het belastbaar inkomen evenals de risico's bleken elkaar in de praktijk op te heffen als gevolg van het gewicht dat eraan was toegekend in de berekeningsformule. Zo vertegenwoordigde de 'residentiële bevolking' 70% van het gewicht, de 'actieve bevolking' 15% en de 'oppervlakte' eveneens 15%. Kadastraal inkomen, belastbaar inkomen en risico's waren elk goed voor respectievelijk -5%, -5% en 10%. Deze laatste drie parameters verloren bijgevolg elke relevantie.

Met deze nieuwe formule werden federale middelen keurig volgens de gekende 60/40-verhouding verdeeld over Vlaanderen en Wallonië. Ze wordt zowel gebruikt voor het bepalen van de federale subsidie als voor de basisdotatie aan de prezone vanaf 2010 tot nu.

Concreet worden de bedragen waarop de Zones aanspraak kunnen maken, verkregen door de percentages uit de Koninklijke Besluiten toe te passen op de bedragen uit deze tabel.

IN MILJOEN EURO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Basisdotatie aan de zones	€ 21,747	€ 30,890	€ 32,364	€ 31,292	€ 31,292	€ 31,292	€ 31,292
2. Bijkomende dotaties aan de 34 zones			€ 19,563	€ 65,158	€ 95,875	€ 99,091	€ 102,308
2.1. Hulp bij de rekrutering / investering			€ 19,563	€ 42,063	€ 69,563	€ 69,563	€ 69,563
2.2. Harmonisatie weddeschalen				€ 19,205	€ 19,205	€ 19,205	€ 19,205
2.3. Mandaattoelage zonecommandanten				€ 0,674	€ 0,674	€ 0,674	€ 0,674
2.4. Eindeloopbaanregeling				€ 3,216	€ 6,433	€ 9,649	€ 12,866
3. Dotatie aan brandweer Brussel			€ 1,633	€ 2,633	€ 3,133	€ 3,633	€ 4,133
4. Indirecte hulp	€ 33,152	€ 33,152	€ 25,542	€ 25,462	€ 33,836	€ 36,963	€ 36,463
4.1. Subsidie opleiding	€ 8,411	€ 8,411	€ 10,387	€ 13,338	€ 18,681	€ 21,808	€ 21,308
4.2. Subsidie materieel aan de 34 zones	€ 24,741	€ 24,741	€ 15,155	€ 12,124	€ 15,155	€ 15,155	€ 15,155
5. Totaal	€ 54,899	€ 64,042	€ 79,102	€ 124,545	€ 164,136	€ 170,979	€ 174,196

Tabel die de brandweertoelages aan de brandweezerzones in kaart brengt voor de periode 2012-2018




Hoe groot de federale dotatie aan elke volwaardige zone zal zijn, is nog niet gekend. Ze hangt immers af van de beschikbare kredieten van de federale overheid. "De hervorming van de brandweer wordt gerealiseerd volgens een realistische timing en is een sleutelprioriteit van de regering", aldus het regeerakkoord van de federale regering Michel I. Bovendien geven de regeringspartijen aan dat de inspanningen voor de financiering van deze hervorming voorgezet zullen worden. Erg goed nieuws! De werkingsmiddelen van de brandweer mogen immers niet in het gedrang komen door de algemene besparingen die, gelet op de huidige economische context, noodzakelijk zijn. In elk geval, de federale dotatie zal bestaan uit een basisdotatie en bijkomende dotaties.

De bijkomende dotatie bestaat op haar beurt uit vier onderdelen die elk betrekking hebben op de financiering van vier aparte speerpunten. Dit wil niet per definitie zeggen dat de zone deze middelen ook verplicht moet inzetten om deze speerpunten te financieren. De middelen worden als een lump sum overgedragen. De zones kunnen hun middelen vrij inzetten voor zover en in de mate ze voldoen aan hun wettelijke en reglementaire verplichtingen. De vier speerpunten voor de bijkomende dotaties zijn 1) de eindeloopbaanmaatregelen, 2) de harmonisatie van het statuut, 3) de mandaattoelage van de zonecommandant en 4) de operationele werking van de zone.

De eerste twee thema's vertegenwoordigen een **vast percentage** van het totale beschikbare budget dat op één bepaald moment in de tijd wordt vastgelegd en niet meer evolueert.

De verhouding tussen het aantal operationele beroepskrachten in een zone op 1 januari 2013 versus alle operationele beroepskrachten in België is bepalend voor de eindeloopbaanmaatregelen. Verder moet de zone zich beraden over de overdracht van de pensioenen van de gemeenten naar de zone. Vanaf 1 januari 2015 wordt de Hulpverleningszone bovendien een afzonderlijke juridische entiteit. Bijgevolg sluit ze van



rechtswege en onherroepelijk aan bij het gesolidariseerde pensioenfonds van de RSZPPO. Daarnaast vindt er vanaf 1 januari 2015 ook een overdracht plaats van vastbenoemd administratief en operationeel personeel van de gemeente naar de Hulpverleningszone. De Hulpverleningszone betaalt een basisbijdrage bovenop de loonmassa van het vastbenoemde personeel gelijk aan 41%. In de praktijk zal er geen sprake zijn van een overdracht van de lopende pensioenlasten op 31 december 2014. Enkel pensioenen geopend na 2015 zullen worden aangerekend aan de Hulpverleningszone.

Wat de berekening van de **responsabiliseringsbijdrage** betreft, wordt de basisbijdrage voor het brandweerpersoneel benoemd vóór 1 januari 2015 fictief aangerekend aan de gemeente, ook al wordt deze door de Hulpverleningszone betaald. Voor de berekening van de bijdrage voor het jaar 2015 en de volgende jaren gaat men er met andere woorden van uit dat, hoewel dit juridisch niet het geval is, de gemeente of de intercommunale de werkgever is gebleven van de naar de Hulpverleningszone **overgedragen** personeelsleden (maar niet van het personeel dat door de zone is angeworven vanaf 1 januari 2015). Eveneens wordt aangenomen dat de gemeenten de bezoldiging hebben betaald alsook de basispensioenbijdragen aan de bijdragevoet verschuldigd door de zone. Dit geldt overigens zowel voor het brandweerpersoneel als voor het vastbenoemd administratief personeel van de brandweerdiensten.

Deze juridische fictie maakt het mogelijk om (positieve en negatieve) verschillen te vermijden in het bedrag van de responsabilisering dat vóór resp. na de brandweershervorming (eventueel) verschuldigd is door de gemeenten. De overgang zal geleidelijk plaatsvinden aangezien de op



31 december 2014 lopende pensioenen van personeelsleden van de brandweerdiensten ten laste zijn gebleven van de gemeente.

Bijkomend argument is dat de voor de responsabilisering gebruikte loonmassa fictief het naar de zone overgedragen actieve personeel bevat en bijgevolg slechts geleidelijk zal dalen in functie van hun pensionering. Voor de overname van die pensioenlasten werd niet in een specifieke regeling voorzien.

De **harmonisatietoelage** op haar beurt bestaat uit het verschil in loonmassa van het operationeel personeel op 1 januari 2013 en de loonmassa op 1 januari 2015. Bijkomende kosten verbonden aan de harmonisatie van elk personeelslid dat na de start van de zones beslist om van statuut te veranderen, zullen met andere woorden niet worden verrekend. Verschillende betrokken partijen vrezen daarom nu al dat ook de samenstelling van deze dotatie heel wat kritiek zal uitlokken.

Tot hiertoe was er steeds sprake van de verloning van het 'operationele personeel' van de zone. Het administratief personeel daarentegen, dat volgens de huidige regeling vaak opdrachten uitvoert voor de brandweer, komt bij de bepaling van de personeelskaders, noch in het geldelijk statuut ter sprake. Dat is het gevolg van wetswijziging uit 2013 die bepaalt dat de zone zelf een regeling voor haar administratief personeel moet uitwerken. Voordien was de Koning bevoegd voor de kaders en statuten van zowel het operationeel als het administratief personeel van de zone. Dat niet in een federale dotatie is voorzien om deze zogenaamde verborgen meerkost op te vangen, maakt de discussie over de gemeentelijke dotatie des te actueler. De gevolgen bleven niet lang uit: het besef dat voortaan administratieve krachten integraal op de gemeentelijke dotatie zullen terechtkomen, heeft zijn impact op de personeelsinschattingen. Op dit moment worden ze vaak bijgesteld naar amper 1 VTE per gemeente met een brandweerkorps.



3.3.3. De gemeentelijke dotatie

a. De gemeentelijke dotatie 2.0

Stilaan wordt duidelijk dat elke zone het overgrote deel van zijn werkingsmiddelen zal moeten halen uit de gemeentelijke dotaties. Die zullen het resultaat zijn van een verdeelsleutel die moet worden toegepast op een zonaal vast te stellen budget. Tot 2013 voorzag de wet erin dat deze "gemeentelijke" verdeelsleutel in onderling overleg tussen de gemeenten tot stand moest komen en uit dezelfde elementen moest bestaan als de verdeelsleutel voor de bepaling van de federale basisdotatie. Het gewicht dat aan elk van de parameters werd toegekend was wel anders. Ondertussen werd deze regeling gewijzigd en afgesproken dat de gemeentelijke dotatie aan de zone voortaan "in overleg en bij consensus" binnen de zone tot stand moet komen. Van enige referentie aan parameters die de besturen in onderling overleg moeten aanwenden is gelukkig en terecht geen sprake meer.


In de absoluut te vermijden hypothese dat de gemeenten van een zone onderling *niet* tot een unaniem akkoord komen, zal de gouverneur de dotatie van elk van die gemeenten moeten bepalen. Let wel: het gaat hierbij niet alleen om de verdeelsleutel die tot de dotatie zal leiden maar ook om de dotatie zelf. Mijn diensten zullen bijgevolg ook steeds over het geraamde budget van de zone moeten beschikken, tenzij ze in de toekomst zullen worden gevraagd om ook die oefening over te nemen van de zone.



Voor de berekening van de dotatie zal ik voortaan rekening moeten houden met een aantal gekende en vertrouwde elementen maar ook met parameters waarmee ik tot nog toe geen rekening moest houden en waarvoor de vraag rijst of en hoe ze moeten worden aangewend en ingevuld.

De ministeriële rondzendbrief van 14 augustus 2014 bepaalt dat de gemeentelijke dotatie, bij gebrek aan een *unaniem* akkoord binnen een zone, moet worden bepaald op basis van zeven factoren: 1. de residentiële en de actieve bevolking, 2. de oppervlakte, 3. het kadastraal inkomen, 4. het belastbaar inkomen, 5. de risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente, 6. de gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente en 7. de financiële draagkracht van de gemeente. De rondzendbrief verplicht mij elk van de factoren in min of meerdere mate te gebruiken. Bovendien moet de parameter "actieve en residentiële bevolking" een gewicht van minstens 70% krijgen.

Daarnaast krijg ik de vrijheid om per zone een andere formule uit te werken. Zo kan ik werken aan een evenwichtige oplossing op maat die rekening houdt met de lokale omstandigheden. Al te grote verschillen tussen de zones onderling zullen we zeker vermijden. Te grote onderlinge verschillen kunnen immers aanleiding geven tot procedures voor de Raad van State wegens schending van het gelijkheidsbeginsel. De mogelijkheid voor de gouverneur om maatwerk te leveren wordt immers vaak als "willekeur" bestempeld door diegenen die zich benadeeld voelen. Een jarenlang aanslepende procedure voor de Raad van State zoals bij het vaststellen van de brandweerbijdragen is helaas niet uitgesloten.



Hoewel men zich, al dan niet terecht, vragen kan stellen bij de intrinsieke en actuele waarde van criteria als kadastraal en belastbaar inkomen, zijn de eerste vijf factoren waarmee we rekening moeten houden wel objectief en voor iedereen op uniforme wijze vast te stellen.

De overige drie factoren zijn dat veel minder. Zo moeten we rekening houden met een aantal punctuele risico's op het grondgebied van een gemeente, zoals ziekenhuizen, luchthavens en Seveso-sites. Hoewel deze punctuele risico's een zekere planning en uitrusting van de hulpdiensten vergen, blijft de vraag in welke zin we er rekening mee moeten houden. De aanwezigheid van deze risico's vereist inderdaad bepaalde investeringen. Tegelijk genereert de aanwezigheid van bepaalde bedrijven of instellingen ook belastinginkomsten voor de gemeente waar ze gelegen zijn. Of nog: moeten andere gemeenten binnen een zone mee opdraaien voor de kosten die voortkomen uit beleidskeuzes binnen een gemeente, terwijl de inkomsten die eruit voortvloeien enkel voor de gemeente en niet voor de zone zijn?

Een laatste parameter waarmee ik rekening moet houden bij de bepaling van de gemeentelijke dotatie aan de hulpverleningszone is de "financiële draagkracht van de gemeenten" mede in het licht van de afrekening van de achterstallen in de brandweerbijdragen. Deze loodzware afrekening hangt als een zwaard van Damocles boven dit hele verhaal. Zoals eerder vermeld wordt eerst bepaald welke kosten van de centrumkorpsen in aanmerking komen om vervolgens, in een tweede stap, te bepalen hoeveel van deze kosten door de centrumgemeenten zelf moeten worden betaald.


b. Moeizame afsluiting van een heikel verleden

De wettelijke basis die de tweede stap in deze berekening mogelijk maakte, en die de gouverneur uitgebreide bevoegdheden gaf om, rekening houdend met lokale omstandigheden, het eigen aandeel van de centrumgemeenten te bepalen, werd in 2010 vernietigd door de Raad van State. Binnen de provincie Antwerpen was 2005 op dat ogenblik het laatste jaar waarvan de definitieve rekening bekend was⁵.

De voorschotten die werden opgevraagd van 2006 tot en met 2012 waren dus stuk voor stuk gebaseerd op 2005, het jaar van de laatste afrekening. Sinds die datum zijn de werkingskosten van de brandweerdiensten sterk toegenomen omwille van de stijgende levensduurte en de toegenomen professionalisering van de brandweer. Dat er bijgevolg een inhaaloperatie voor de beschermde gemeenten noodzakelijk was, is geen verrassing. Bovendien beperkt de nieuwe rechtsbasis, die sinds maart 2013 van kracht is, de mogelijkheden van de gouverneur om de in aanmerking te nemen kosten aan te passen, terwijl het aantal in aanmerking te nemen kosten werd uitgebreid. Door deze wel zeer ongelukkige samenloop van omstandigheden vielen de terug te vorderen bedragen veel hoger uit dan verwacht en initieel aan de gemeenten werd gecommuniceerd. Mijn beslissing van 16 juni 2014 waarmee de afrekening van de werkingsjaren 2006 tot 2010 werd overgemaakt aan de gemeentebesturen, veroorzaakte dan ook de nodige deining én stootte op verzet van de gemeenten die soms veel meer dan initieel gedacht moe(s)ten bijdragen aan de beschermende gemeenten.

En of dat nog niet volstaat, zal een definitieve afrekening voor het werkingsjaar 2011 dra volgen. Daarbovenop moeten ook de kwartaalvoorschotten voor de werkingsjaren 2012, 2013 en 2014 worden geïnd, waarna voor die jaren ook nog de definitieve eindafrekeningen

5 De gemeenten van de centrumkorpussen moeten hun goedgekeurde rekeningen opsturen. In de praktijk duurde het steeds meerdere jaren voor alle rekeningen beschikbaar waren.




moeten volgen. De impact van dit alles op de financiën en in het bijzonder op de cashflow van de gemeenten die nog moeten betalen is vaak enorm. Ik heb dan ook het grootste begrip voor de moeilijkheden die dit veroorzaakt.

Ondertussen hebben een aantal beschermde gemeenten en de stad Antwerpen een procedure ingeleid bij de Raad van State tegen mijn besluit inzake de brandweerbijdragen. De ene groep gemeenten vindt dat ze te veel moeten betalen, de andere dat ze te weinig ontvangt. De uitkomst van deze procedures is erg onvoorspelbaar en niet perse in het voordeel van de gemeenten die nog moeten betalen. Temeer omdat ik maximaal gebruik heb gemaakt van de correctiemechanismen waarin de regelgeving voorziet om tot het meest billijke resultaat te komen. Als ook die laatste corrigerende bepalingen helemaal zouden wegvallen, zou de impact voor de gemeenten die nu een beroep instelden bij de Raad van State nog veel ingrijpender kunnen zijn en de rekening navenant veel groter. Zeker in de hypothese dat de stad Antwerpen gelijk krijgt van de Raad van State zullen de financiële gevolgen voor de gemeenten behorend tot de gewestelijke groep Antwerpen moeilijk te overzien zijn.

Gelet op de procedure bij de Raad van State besliste ik aanvankelijk om de inning van de te recupereren bedragen uit te stellen tot de einduitspraak van de Raad. Door een zeer recente beslissing van een burgerlijke rechtbank moest ik op deze beslissing terugkomen.

Op 26 september ll. veroordeelde de Rechtbank van Eerste Aanleg van Namen de Belgische Staat op vraag van een centrumgemeente wegens nalatigheid in een dossier met betrekking tot de afrekening van de brandweerbijdragen. Door het wegvallen van de wettelijke basis voor de berekening van de brandweerbijdragen had de gemeente de gelden waarop ze aanspraak kon maken te laat ontvangen. Bijgevolg moest die gemeente op zoek naar andere inkomsten om haar brandweerdienst te kunnen financieren. De rechtbank achtte het oorzakelijk verband tussen



de fout door nalatigheid én de door de gemeente geleden schade bewezen en veroordeelde de Belgische Staat tot de vergoeding van de geleden schade.

Deze uitspraak heeft tot gevolg dat beschermende gemeenten die nog achterstallen te goed hebben van de beschermde gemeenten op hun beurt via de burgerlijke rechter schadevergoedingen zouden kunnen vorderen voor de geleden schade. Sommige gemeenten lieten al weten dergelijke stappen te overwegen. Daarom gaf de FOD Binnenlandse Zaken mij formeel de opdracht om mijn besluit van 7 april 2014, door hen goedgekeurd op 19 mei 2014, effectief uit te voeren. Bovendien werd me opgedragen om zo snel als mogelijk ook de achterstallige kwartaalbijdragen voor 2013 en 2014 op te vragen. Zeker nu de discussie over de gemeentelijke verdeelsleutel nog aan de gang is, komt deze ongewilde en onvermijdelijke koerswijziging bijzonder ongelegen.

c. Goed nieuws én een verzoek tot bijsturing

Het goede nieuws is dat bij het ter perse gaan van deze rede allicht alle zones in de provincie Antwerpen erin geslaagd zijn om een zonale verdeelsleutel voor 2015 goed te keuren. Dit is zonder meer een huzarenstukje waarvoor ik alle burgemeesters en heel in het bijzonder de voorzitters van de prezonecolleges erg erkentelijk ben en feliciteer.

Toch zijn de aanpassingen van de wet van 2007 ook op dit vlak wenselijk. Zo zou voor de goedkeuring van de verdeelsleutel voor de gemeentelijke dotatie een al dan niet gekwalificeerde meerderheid van 2/3de of de helft plus één moeten volstaan. Een vetorecht voor elk van de gemeenten in elke zone werkt immers contraproductief en is niet meer van deze tijd.



3.3.4. Andere financieringsbronnen

3.3.4.1. Retributies

Naast de federale en gemeentelijke toelagen kan de hulpverleningszone ook andere financieringsbronnen aanboren. Eén daarvan is de invoering van retributies voor bepaalde diensten en/of interventies.

In artikel 4 van het Koninklijk Besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegene die gratis zijn⁶ wordt bepaald dat de hulpverleningszone [...] voor de operationele dienst voor het beheer waarvan zij instaat, de lijst opstelt met de opdrachten waarvan de kosten verhaald worden evenals hun tarief.

Uit deze bepaling van het Koninklijk Besluit zou men kunnen afleiden dat de toekomstige hulpverleningszones over een wettelijke basis beschikken om retributies te heffen. Toch blijft de vraag of dit in overeenstemming is met art. 170 GW. Vallen de hulpverleningszones met andere woorden onder het toepassingsgebied van dit artikel? Om alle toekomstige misverstanden en problemen uit te sluiten, vroeg ik de minister of de zoneraden van de hulpverleningszone wel degelijk de bevoegdheid hebben om met ingang van 1 januari 2015 een retributiereglement uit te vaardigen en de opbrengsten te innen. De minister heeft dit standpunt

⁶ Gewijzigd door het Koninklijk Besluit van 14 oktober 2013 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegene die gratis zijn, B.S. 28 oktober 2013.



ondertussen beaamd. Onduidelijk blijft wie het toezicht zal uitoefenen op dergelijke zonale beslissingen.

3.3.4.2. De betaling voor de Snelste Adequate Hulp

Een recente wetswijziging⁷ maakt het mogelijk om de zone-overschrijdende tussenkomsten, met of zonder onderlinge overeenkomst, betalend te maken. Deze wijziging vloeit voort uit de vaststelling dat de toepassing van de SAH op een aantal plaatsen een eenzijdige uitbreiding van het interventiegebied van de brandweerdienst tot gevolg had.

In dergelijke gevallen was het moeilijker om met gesloten beurzen te blijven werken dan in een context waar men zowel hulp biedt als waar hulp geboden wordt.

Zonder overeenkomst is het niet uit te sluiten dat elke interventie buiten de eigen zone aanleiding kan geven tot betwiste en niet-betaalde facturen of gerechtelijke vorderingen. Dit kan, op zijn beurt, leiden tot een beschermende reflex bij het inplannen van hulpverleningsposten, wat van de grenzen tussen de hulpverleningszones opnieuw operationele grenzen zou maken. Het spreekt voor zich dat dit het oorspronkelijke opzet van de SAH en het ideaal van het netwerk van hulpverleningsposten zonder operationele grenzen, volledig teniet zou doen.

In grote lijnen zijn er, voor de betaling van de interventies naar aanleiding van de toepassing van de SAH, twee werkwijzen mogelijk. Ofwel betaalt de zone, op basis van een te bepalen periode uit het verleden, een soort van verzekering voor de bijstand, ofwel betaalt de zone per interventie

7 Wet van 21 december 2013 houdende algemene bepalingen, artikel 66.




volgens bepaalde vastgelegde vergoedingsregels die bij voorkeur identiek zijn voor heel België.

De eerste werkwijze is te vergelijken met een verzekering. De korpsen met een permanentie in de kazerne, zijn hier alvast voorstander van. De aanwezigheid van beroepskrachten in de kazerne is immers een vaste kost, ongeacht de noodzaak tot interventie. Mogelijk zou het korps dan kunnen kijken naar de verhouding van het aantal oproepen buiten de eigen zone tegenover het totale aantal oproepen voor een bepaalde periode. In functie daarvan kunnen ze de “verzekeringspremie” bepalen op basis van een gelijkwaardig deel van de algemene werkingskost van de dienst.

Voordeel van dergelijke aanpak is dat de andere zone vooraf zal weten hoeveel de kost van de SAH bedraagt zodat ze deze kost in de begroting kan opnemen. Nadeel is wel dat de zone een bijdrage betaalt zelfs indien er geen interventies zouden plaatsvinden. Bovendien moet in een mechanisme worden voorzien waarbij deze bedragen op vaste tijdstippen geëvalueerd én aangepast kunnen worden. Tegelijk rijzen er heel wat vragen bij het democratisch deficit vervat in deze werkwijze.

Op dit ogenblik is er geen enkele betrokkenheid mogelijk bij het bepalen van die werkingskosten. Bovendien: waarom zou een bepaalde zone een deel van bepaalde investeringen moeten dragen, als het materiaal dat aangekocht wordt met die middelen allicht nooit zal worden ingezet binnen die zone? Het beste voorbeeld hiervan zijn de blusboten. Voor zone Antwerpen/Zwijndrecht zijn die zeer relevant voor interventies in de haven. In zone Rand zullen die allicht nooit worden ingezet. Als Zone Antwerpen interventies uitvoert in zone Rand betaalt deze laatste zone



minstens ook voor een deeltje voor materiaal waarop ze allicht nooit een beroep zal doen.

De korpsen zonder permanentie in de kazerne, kunnen zich dan weer het beste vinden in een model waarbij de eigenlijke uitruk geval per geval, berekend en vergoed moet worden. Deze tweede aanpak heeft het voordeel dat de zone niet moet betalen als er geen interventies plaatsvinden. Voorts zullen bijkomende bepalingen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de toekomst elke interventie in vraag gesteld wordt: was het, op basis van de SAH, wel nodig om zo lang en met zoveel mensen en middelen aanwezig te zijn in geval van een incident? En daarbij aansluitend: momenteel is enkel de minimale uitruk per type interventie wettelijk omschreven. Een bovenplafond, een omschrijving van de maximale uitruk, bestaat alsnog niet en is ook moeilijk denkbaar in het licht van de aansprakelijkheid van de zonechef. Tot slot heeft een vergoeding per interventie een behoorlijke impact op de administratie van een zone. Deze aanpak veroorzaakt immers veel overhead zoals het nauwkeurig opstellen van interventieverslagen en vorderingen. De meerkost daarvan mag niet worden onderschat.

Rijst de vraag hoe we deze evolutie en alle negatieve consequenties maximaal vermijden. Zonder duidelijke regelgeving zijn het de zones die onderling tot een akkoord moeten komen, al dan niet via een soort van informele arbitrage. Maar net in die specifieke situaties waarin ze niet of moeilijk tot een akkoord kunnen komen, is er nood aan eenduidige richtlijnen. Bij gebrek daaraan neemt het risico op betwistingen tussen zones onderling sterk toe en daar wint niemand bij. Een goede verstandhouding tussen de zones is immers cruciaal en daar wil ik maximaal toe bijdragen. Voor alles wil ik vermijden dat een gebrek aan onderling akkoord leidt tot gerechtelijke procedures. Die zijn heilloos en kosten bovendien handenvol geld. Geschillen en procedures impliceren



immers een verlies aan geld en energie die niet constructief geïnvesteerd worden in optimale brandweezorg en een veiligere samenleving.

De Snelste Adequate Hulp betalend maken kan, zonder de nodige omkadering en bijsturing, nog een ander pervers effect hebben. Ze zal de bereidheid van zones om zowel operationeel als bestuurlijk over de grenzen heen te kijken hypothekeren of minstens verkleinen. Daarmee wordt één van de cruciale pijlers van de hervorming meteen vakkundig onderuit gehaald. Om al deze redenen pleit ik voor heldere richtlijnen zodat de interzonale facturatie overal op een zo uniform mogelijke manier gebeurt. Het federale regeerakkoord lijkt hieraan tegemoet te komen: "de interventieprocedures van de brandweer zullen na overleg worden gestandaardiseerd". Deze standaardisering geldt hopelijk als aanknopingspunt voor de standaardisering van de interzonale facturatie. Hopelijk en allicht draagt dit bij tot een noodzakelijk en zo groot mogelijk draagvlak. Immers, de interzonale facturatie moet legitiem, correct én transparant zijn zodat ze breed wordt gedragen en aanvaard.






3.4. De inbreng van personeel en roerende en onroerende goederen

Wat betreft de inbreng van personeel, roerende en onroerende goederen schrijft de wet betreffende de Civiele Veiligheid enkel de minimale personeelsbezetting en het hulpverleningsmateriaal per type korps voor. Dat heeft tot gevolg dat de eigenlijke omkadering en uitrusting van de verschillende korpsen quasi uitsluitend het gevolg zijn van de bestuurlijke wil of terughoudendheid om bepaalde investeringen te doen, die niet noodzakelijk in verhouding staan tot de risico's op het grondgebied van een gemeente. De logica van de indeling per korpstype, en de bijstand van X- over Y- naar Z- en C-korpsen, werd dus door de praktijk achterhaald.

Zolang deze **investeringen** tot de gemeentelijke autonomie behoren, rijzen er relatief weinig problemen. De gemaakte afwegingen zijn immers een puur gemeentelijke aangelegenheid, en kunnen door de kiezer worden afgestraft of beloond. Wie betaalde, bepaalde en droeg de gevolgen van de eigen beslissingen. Bij een bovengemeentelijke organisatie van de zones ligt dat anders, zeker wanneer de lokale besturen een compensatie vragen voor de beslissingen die ze autonoom en allicht zonder overleg met de toen toekomstige leden van de zone namen. Ook om dit probleem behoorlijk op te lossen is behoorlijke regelgeving noodzakelijk. Zo rijst de vraag of een gemeente nog met recht en rede compensatie kan vragen voor een derde halfzware autopomp die ter beschikking wordt gesteld van de zone wanneer uit de risicoanalyse blijkt dat twee dergelijke hulpmiddelen volstaan voor het beschermingsgebied van de hulpverleningspost? Moet de hele zone mee opdraaien voor heel recente investeringen in onroerende goederen die, gelet op hun ligging of omvang, de plaatselijke noden ruim overschrijden?



Nogal wat besturen kozen ervoor om de beslissing m.b.t. de overdracht van middelen over de start van de zones te tillen. Omwille van de complexiteit en de omvang van de hervorming is dat een zeer legitieme optie. In andere zones worden andere keuzes gemaakt zoals de kosteloze overdracht van middelen aan de zone.

Hetzelfde geldt voor de vaak heel uiteenlopende **personeelsbezetting** bij gelijkaardige korpsen die gelijkaardige risico's moeten afdekken. Nu ook de personeelskost geen gemeentelijke aangelegenheid meer is, rijst de vraag in hoeverre beslissingen uit het verleden de werking van de zone mogen blijven belasten. Moet elke post zijn huidige bemanning behouden? Moet die worden uitgebreid of afgeslankt? Moet elke post blijven bestaan? Moeten er nieuwe worden opgericht? Moet er worden geherlokaliseerd?

Overigens, niet alleen de samenstelling van de personeelskaders was een kwestie van gemeentelijke autonomie, ook de verloning van het personeel viel daaronder. Verschillen in betaling van de manschappen (per begonnen uur, per begonnen kwartier, minimaal twee uur, minimaal één uur, wachtvergoedingen, diplomatoelagen, enzovoort) zijn een belangrijke belemmering bij het invoeren van een uniform personeelsstatuut bij de start van de zones.

Het Zonaal Operationeel Plan, het document waarmee de zonecommandant aangeeft welke middelen en mensen noodzakelijk zijn om de risico's binnen de zone af te dekken, zal hierover duidelijkheid (moeten) scheppen. Rijst de vraag of de zonecommandant, wiens profiel op dit moment eerder operationeel gekleurd is, over de nodige vaardigheden, daadkracht en vooral draagkracht zal beschikken om hem of haar dergelijke bestuurlijke, moeilijke en complexe beslissingen te laten



nemen in een zoneraad die samengesteld wordt door de burgemeesters die het tot voor kort “alleen” voor het zeggen hadden.


3.5. Het statuut van het personeel

De toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de hulpverleningszones heeft tot doel dat de hulpverleningszone autonoom rechtshandelingen kan stellen. Dankzij deze juridische hoedanigheid kan de hulpverleningszone deelnemen aan het rechtsverkeer en optreden als werkgever. Hoewel de zones zelf personeel kunnen aanwerven, is het gewenst en zelfs noodzakelijk dat zij op 1 januari 2015 over voldoende en bekwaam personeel beschikken om de hun door de wet van 15 mei 2007 toegekende opdrachten zo efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren. Daarom voorziet de wet in de mogelijke overdracht van zowel het operationeel als het administratief personeel van de gemeenten naar de zones.⁸ Deze overdracht gebeurt automatisch bij de integratie van de gemeentelijke brandweerdiensten in de hulpverleningszones, en dit zowel voor het operationeel, administratief als technisch personeel dat ingeschreven is in de kaders van de huidige brandweerdiensten.

Het automatische karakter van deze overdracht, betekent niet dat dit ook ‘vanzelf’ gebeurt. De hulpverleningszone wordt ‘automatisch’ de nieuwe werkgever van dit personeel, op wie in principe het nieuwe administratieve statuut⁹ van toepassing is. Deze ogenschijnlijk eenvoudige

8 Artikelen 203-205 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007.

9 Koninklijk Besluit van 19 april 2014 tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszone (B.S. 1/10/2014).




overgang verbergt nog heel wat praktische problemen en onduidelijkheden.

Zo draagt een uniform personeelsstatuut wezenlijk bij tot een vlotte mobiliteit van veiligheidspersoneel tussen hulpverleningsposten en zelfs tussen zones. Zolang ook de aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden voor de leden van de dienst die geen officieren zijn vielen onder de gemeentelijke autonomie, was mobiliteit met behoud van graad in de huidige regelgeving onmogelijk. Deze onmogelijkheid om elders “ervaring” op te doen zonder steeds opnieuw onderaan de ladder te moeten beginnen, beschouwde de Commissie voor de Hervorming van de Civiele Veiligheid terecht als een belangrijke belemmering voor de ontplooiing en ontwikkeling van het veiligheidspersoneel. Mobiliteit met behoud van graad moest daarom mogelijk gemaakt worden, zowel tussen de posten en zones onderling als tussen het beroeps- en vrijwillig kader.

Het nieuw voorgestelde statuut stroomlijnt de aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden voor alle graden en zelfs over de graden heen. In combinatie met centraal georganiseerde aanwervingsexamens, draagt het er bovendien toe bij dat iedereen die wordt aangeworven aan dezelfde voorwaarden voldoet en over vergelijkbare capaciteiten beschikt. Mobiliteit tussen posten en kaders wordt dus eindelijk mogelijk. Opwaartse mobiliteit blijft een zeer belangrijke motivatiefactor voor het veiligheidspersoneel want zorgt ervoor dat de bekwaamste mensen sneller doorgroeien. De hele organisatie vaart daar wel bij.

Het ontwerp van Koninklijk Besluit dat de opleiding van het toekomstig zonepersoneel regelt, zou wel eens een rem kunnen inhouden op de opwaartse mobiliteit. Immers, wie niet over de nodige graadanciënniteit in de lagere graad beschikt mag zelfs niet beginnen aan opleidingen voor het behalen van een hogere graad. Meer concreet: om toegelaten te worden tot de opleiding voor het behalen van het brevet sergeant, moet een kandidaat over drie jaar graadanciënniteit beschikken als korporaal.



Steengoed of niet: iedereen die carrière wil maken bij de brandweer zal dat stap voor stap moeten doen en soms zelfs ter plaatse halt houden zolang er geen ruimte is om de nodige anciënniteit op te bouwen. Dit kon allicht ambitieuzer en dus beter.

Waar lokale statuten onderling te veel verschillen, ontstaan perverse effecten en veel frustratie. Als er binnen een zone evenveel statuten met uiteenlopende voor- en nadelen bestaan als er korpsen zijn dan is een motiverend personeelsbeleid totaal onmogelijk. Immers: waarom zou een vrijwilliger zonder vooruitzicht op bevordering kiezen voor een vergoedingssysteem waarbij hij voor elke interventie minstens één uur vergoed wordt, als hij volgens zijn oude grondreglement voor elke interventie minstens twee uur betaald wordt?

Ook daarom is het cruciaal dat de (pre)zones bijzonder sterk inzetten op het gelijkstellen van de gemeentelijke grondreglementen binnen de zone, nog vóór de zonewerking van start gaat. Alleen zo blijven de verschillen tussen het oude of het nieuwe statuut beperkt wat de zones bovendien toelaat om de administratieve overlast tot een minimum te herleiden.


Vandaag voert heel wat gemeentepersoneel ook taken uit voor de brandweer. Meer concreet gaat het om gemeentelijke medewerkers die het loon van de brandweer betalen, de kazerne poetsen, het wagenpark onderhouden en zo verder. Deze medewerkers staan in de praktijk zelden ingeschreven op de lijst van het brandweerpersoneel. Zij zullen dus niet mee worden overgedragen bij de overgang naar de zones.

Bijgevolg zullen de hulpverleningszones zelf snel het nodige personeel moeten aanwerven zodat ook deze taken naar behoren kunnen worden vervuld. Een alternatief is dat deze medewerkers alsnog, en voor de overgang naar de zones, op het brandweerkader worden ingeschreven.



Ook bestaat het risico dat de administratieve omkadering van de zone in de aanvangsfase erg minimalistisch zal worden ingevuld met alle bijkomende gevolgen van dien. De grotere centrumkorpsen beschikken nu reeds, zij het in wisselende mate, over een eigen administratie die ook opgenomen is in het kader van de brandweerdienst. Voor deze mensen bepaalt de wetgever dat ze “de facto” overgaan naar de zone wanneer deze van start gaat. Een duidelijk standpunt. Toch blijft het ondenkbaar dat personeel onder de bevoegdheid van de zone valt op het moment dat de zone voor dit personeel nog geen statuut heeft uitgewerkt. Dat intussen grondig wordt nagedacht over alternatieven zoals de uitbesteding van bepaalde aspecten van de werking aan private ondernemingen of aan oplossingen via tijdelijke detacheringen van gemeentepersoneel, is kenschetsend. Een degelijke administratieve ondersteuning blijft in elk geval absoluut noodzakelijk om de operationele werking van een zone te waarborgen. Zullen brandweerlieden zonder morren blijven uitrukken als hun loonadministratie in het honderd loopt? Het is alvast een zeer goede zaak dat de federale begeleidingscommissie die de implementatie van de wet op de civiele veiligheid behoorlijk nauwgezet opvolgt, en een antwoord tracht te formuleren en te communiceren op alle openstaande vragen en problemen in het bijzonder, ook met de gewesten overlegt om de eventuele problemen tot een beheersbaar minimum te beperken.

Vanaf 1 januari 2015 zal het **operationele personeel** in principe worden overgedragen met behoud van hun graad of met toekenning van een gelijkwaardige graad. Deze graden moeten worden geïdentificeerd. De regels over de overeenstemming van de oude graden met de nieuwe graden worden bepaald in het nieuwe administratief statuut voor het operationele personeel. Ook de salarissen en de premies onder het oud en nieuw statuut moeten voor elke brandweerman berekend worden. Immers, elk personeelslid kan blijven opteren voor zijn/haar “oud” geldelijk statuut. Om deze keuze te kunnen maken, moet elke medewerker over voldoende kennis van zaken kunnen beschikken. Bovendien moet hij/zij inzicht hebben in wat zijn/haar (nieuwe) graad en salaris zullen inhouden: op welk salaris zal hij/zij recht hebben? En op welke premies kan hij/zij



aanspraak maken? Ook de verlofregelingen moet hij/zij met kennis van informatie kunnen vergelijken. Veel van deze randvoorwaarden zijn nog niet ingevuld. Ze werden immers aan de discretionaire bevoegdheid van de zone overgelaten. De kans is dan ook erg groot dat nagenoeg iedereen in het begin voor het oud statuut zal kiezen. Zodra alle parameters gekend zullen zijn, kunnen medewerkers nog steeds opteren voor het nieuw statuut.

Voor het **administratief en technisch personeel** zal dat a fortiori het geval zijn. Voor hen is momenteel in de meeste zones nog niet in een nieuw zonaal administratief statuut voorzien.

Daarmee zijn niet alle technische uitdagingen van de baan. Zo rijzen nog niet onbelangrijke vragen op het vlak van de uitbetaling van de lonen vanaf 1 januari 2015, verzekeringen, pensioenen, het gesubsidieerde gemeentepersoneel (GESCO's). Ook deze vragen zijn "voer" voor de begeleidingscommissie. Op verzoek van de Begeleidingscommissie stuurde de FOD Binnenlandse Zaken op 10 oktober ll. een brief aan alle gemeentebesturen met enkele antwoorden op praktische vragen met betrekking tot de start van de zones. En, op vraag van de Begeleidingscommissie, werkt de Afdeling Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid constructief mee aan pragmatische oplossingen voor de vele praktische problemen. In een overzichtelijke FAQ kunnen de meest gestelde vragen en concrete antwoorden worden nagelezen¹⁰.

10 http://www.protectioncivile.be/sites/5043.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Reforme_textes/2014-11-07_FAQ_en_handleiding_zones_2015_NL.pdf



3.6. De Zonecommandant

Op 12 mei 2014 werd het Koninklijk Besluit tot vaststelling van het functieprofiel van de zonecommandant gepubliceerd. Behalve het functieprofiel bevat dit besluit ook bepalingen betreffende de selectie en de evaluatie van de zonecommandant. Het besluit voorziet wel in de nodige overgangsbepalingen, met een zogenaamde cascaderegel. De organisatie is immers in transitie en nieuw. Als de eerste "ronde" geen geselecteerde kandidaat oplevert omdat geen enkele kandidatuur ontvankelijk was of omdat geen enkele kandidaat voldeed volgens de selectiecommissie, dan wordt de vacature opnieuw opengesteld voor kandidaten die voldoen aan de tweede aanstellingsvoorwaarden.

Om in aanmerking te komen voor de eerste openverklaring moet een kandidaat:

- houder zijn van een diploma niveau A;
- houder zijn van het brevet van dienstchef;
- een nuttige ervaring hebben van ten minste drie jaar in de functie van dienstchef van één van de brandweerdiensten van de zone;
- een nuttige ervaring hebben in minstens de graad van kapitein.



Voor de tweede openverklaring wordt de beperking van de voorwaarde nuttige ervaring hebben in de functie van dienstchef **in één van de brandweerdiensten van de zone** geschrapt. Hierdoor komen ook kandidaten van buiten de zone in aanmerking, op voorwaarde uiteraard dat ze voldoen aan de overige voorwaarden.

In de praktijk heeft deze regeling tot gevolg dat er weinig zones zullen zijn met meer dan één kandidaat. In sommige zones voldoet zelfs geen enkele kandidaat aan de voorwaarden voor een eerste benoeming. Vele verdienstelijke officieren die niet over een A-brevet beschikken kunnen hun kans niet wagen. Bovendien sluit de minimale graad van kapitein alle commandanten van de autonome C-korpsen uit, aangezien zij maximaal de graad van luitenant konden behalen. En dat is een gemiste kans. Deze scherpe eisen die erg veel talent uitsluiten, bewijzen de brandweerorganisatie geen dienst. De zonecommandant moet immers, naast uitstekende operationele kwaliteiten, ook een empathische en resultaatgerichte veranderingsmanager zijn die de vele verschillende korpsculturen tot een slagvaardig en performant geheel kan smeden. Het risico bestaat dat dit niet overal in dezelfde mate zal lukken.





4. Knelpunten en opportuniteiten



4.1. Het risico op verkokering



De hulpverleningszones zijn nieuwe entiteiten met eigen rechtspersoonlijkheid die hun positie moeten en vooral willen veroveren. Zeker in het begin is de kans bijzonder groot dat nieuwe organisaties zich eerst op zichzelf terugplooiën en weinig oog zullen hebben voor externe samenwerking en overleg. Dat blijkt nu al. Zones geven een maximale invulling aan hun pas verworven autonomie. Leidinggevendenden concentreren zich volledig en uitsluitend op het adequaat organiseren en stroomlijnen van operationele interne processen met als gevolg dat er vijf verschillende methodes van aanpak zullen bestaan. Zowel voor de risicoanalyses, de externe consulting, de 'track and trace'-toepassingen als de dispatching en alarmeringssoftware werden bijvoorbeeld verschillende leveranciers aangesproken. Dit bemoeilijkt de gegevensintegratie en – analyse op provinciaal, regionaal of federaal niveau. Een gemiste kans.

Integratie van de operationele en organisatorische processen en procedures van de diverse korpsen vergt zoveel energie dat er amper nog ruimte overblijft om met de buurzones te overleggen. Hopelijk leidt dit niet tot ernstige problemen bij zonegrensoverschrijdende incidenten. Het



zal allicht veel tijd en energie vergen om alle procedures en processen terug op elkaar af te stemmen.

Dat tot nu toe geen enkele zone gebruik maakt van het wetsartikel¹¹ dat toelaat om samenwerkingsverbanden met andere zones of overheden aan te gaan, en hiervoor zelfs nog geen enkele aanzet is gegeven, toont aan dat er nog veel werk aan de winkel is. Hoewel de wetgever niet expliciet refereert aan de opdracht voor de gouverneurs om daartoe bij te dragen, zullen we geen kans onbenut laten om ons daar verder voor in te zetten. Zeker zodra de zones de bijstand van mijn dienst en mezelf inroepen om te bemiddelen, te coördineren, te faciliteren...Om echt te slagen in die ambitie is een zo groot mogelijk draagvlak bij alle zones vereist. We zullen er aan blijven werken. Ook vanuit de optiek van de noodplanning is dat cruciaal. Die samenwerkingsverbanden mogen ook niet stoppen aan de provinciegrenzen. Hetzelfde geldt trouwens voor de SAH. Waar nodig doen we er als gouverneurs goed aan om in onderling overleg provinciegrensoverschrijdende afspraken te faciliteren.

Waar we alvast werk van willen maken is een professioneel en erg toegankelijk forum waar expertise en goede praktijken kunnen worden uitgewisseld en gebundeld. Als zo'n forum bovendien actief bijdraagt tot de samenwerking en het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten die bijdragen tot win-wineffecten en synergie, dan wint uiteindelijk iedereen. Voorts moet een optimum worden gezocht zowel voor de overheadkost als voor de inzet van hooggespecialiseerd personeel. Dit zal maar kunnen via samenwerking, zelfs met het delen van specifieke taken, over de grenzen van de zones heen.

11 Artikel 21.1 & 21.2 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.



4.2. De achilleshiel die best nooit wordt geraakt: Dringende Geneeskundige Hulp

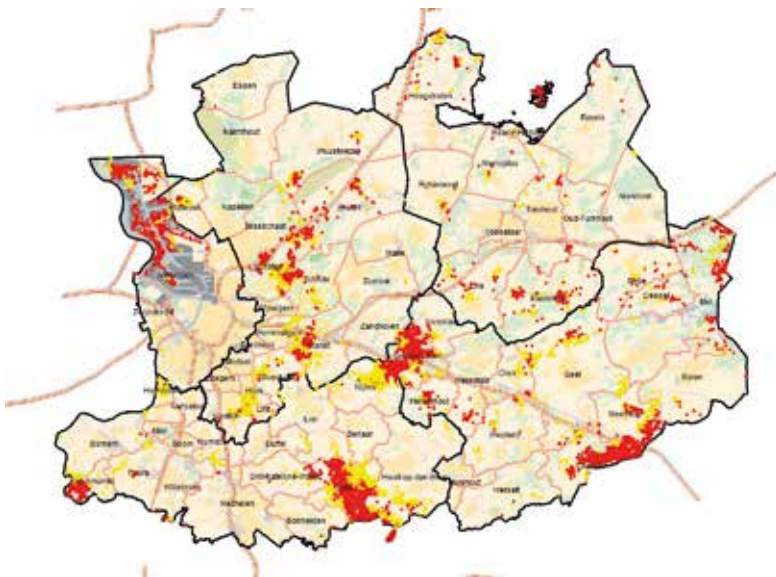
Momenteel verzekeren ziekenwagens (minimaal bemand door twee hulpverleners-ambulanciers) en de MUG (mobiele urgentiegroep bemand door een urgentiearts en een spoedverpleegkundige) de Dringende Geneeskundige Hulpverlening. Het Paramedisch Interventieteam (PIT: een ambulance bemand door een spoedverpleegkundige en een hulpverlener-ambulancier) geldt als tussenoplossing, maar is de testfase nog steeds niet ontgroeid.

De ambulance heeft tot doel een patiënt in nood te stabiliseren, door zo nodig levensreddende handelingen toe te passen en hem in de best mogelijke omstandigheden te vervoeren naar het dichtstbijzijnde erkende ziekenhuis. De MUG kan al op de plaats van het incident beginnen met de eigenlijke reanimatie en/of doorgedreven medische behandeling. In zeker opzicht is de MUG een "mobiele spoeddienst".

De gemeentelijke brandweerkorpsen beheren twee derden van de ziekenwagens in onze provincie. Alles samen staan ze in voor 35% van de ritten. De overige zijn verdeeld over ziekenhuizen, kruisverenigingen¹² en private ambulancediensten (voornamelijk Falck-Ambumed).

12 Rode Kruis, Vlaamse Kruis,...

Onderstaande kaart geeft de huidige dekking voor de combinatie Ambulance-PIT-MUG weer en geeft naar analogie met de brandweeruittrekkertijden, een simulatie weer van de blinde vlekken inzake uittrekkertijden voor de Dringende Geneeskundige Hulpverlening.



De huidige organisatie van de Dringende Geneeskundige Hulpverlening staat al jaren onder druk wegens een structurele onderfinanciering door de FOD Volksgezondheid. Een eventuele, op zich verdedigbare, verstrenging van de opleidingsvereisten van het DGH-personeel en de partiële overdracht van een gemeentelijke naar een zonale brandweer, zullen de druk op de organisatie van de DGH zeker niet doen afnemen.

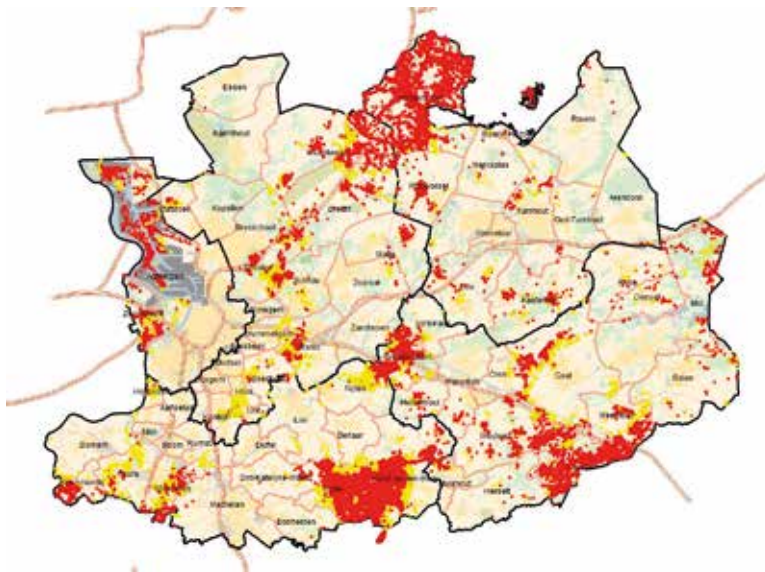


Initieel voorzag de FOD Volksgezondheid in een verhoging van het aantal verplichte lessen. Om het voortbestaan van de hulpverlener-ambulancier/vrijwilliger bij de brandweer te verzekeren wordt best voorzien in goede overgangs- of begeleidingsmaatregelen zoals de erkenning van afstandsonderwijs en/of zelfstudie.


Gemeenten zonder ambulancedienst stellen de structurele opname van de ambulances bij de brandweer in de zone steeds luider in vraag. Het gaat m.n. over de gemeenten die worden bediend door hetzij privé-ambulances beheerd door ziekenhuizen, Rode Kruis of private maatschappijen hetzij door ambulances uit naburige gemeenten waarvoor ze niet moeten tussenkomen in de kosten. Voor hen is de inbedding van de DGH-functie binnen de zone een extra kost waarmee ze nooit rekening hadden gehouden. Zij percipiëren dat ook zo.

Ook hier moet de solidariteit spelen tussen de dichtbevolkte en de meer landelijke gemeenten. In het eerste geval is er meer kans dat de DGH rendabel kan worden georganiseerd, al dan niet in combinatie met het niet-dringende ziekenvervoer. In de landelijkere gebieden is dit niet het geval en moet de overheid de niet-rendabele DGH (blijven) waarborgen. Dit is overigens de belangrijkste reden waarom de DGH zo vaak bij de brandweer is ondergebracht: de combinatie van twee continudiensten zorgt voor efficiëntiewinst.

Onderstaande kaart geeft de dekkinggraad weer als de brandweer zich uit de DGH-organisatie zou terugtrekken.



Hoewel de brandweer in onze provincie "slechts" instaat voor 35% van de ritten, zou het schrappen van de brandweerambulanciers niets minder dan de doodsteek betekenen voor de organisatie van de DGH. Zeker in landelijke gebieden zou de impact dramatisch zijn voor (de Dringende Geneeskundige Hulp aan) mensen in nood. Net in landelijke gebieden is er nood aan een synergie tussen brandweer en ambulance, zodat hulpverleners een voldoende trefkans hebben op interventies en zo hun professionaliteit (los van het statuut is er voldoende ernst en professionele kennis bij de hulpverleners) behouden.



In het bijzonder ook op dit vlak is er geen enkele ruimte voor improvisatie en/of experiment. Overigens, nu al is de Dringende Geneeskundige Hulp niet volledig waterdicht en gebiedsdekkend georganiseerd. Zo is zelfs de huidige dekking verre van optimaal. Meer zelfs: de actuele dekking inzake DGH is minder fijnmazig en sluitend dan die van de brandweer. En dit terwijl het risico op medische incidenten met nood aan Dringende Geneeskundige Hulp substantieel hoger ligt dan incidenten waarvoor dringende brandweershulp noodzakelijk is.

Of nog, in vele gevallen is de aanrijtijd van de brandweer korter om haven en goed te redden dan deze van een ziekenwagen die cruciaal is om mensenlevens te redden. Redenen genoeg om iedereen, en in de eerste plaats de FOD Volksgezondheid maar ook de gemeenten en de zones, op te roepen om zich constructief en solidair te blijven inzetten voor, en te blijven investeren in, de Dringende Geneeskundige Hulp. Alleen zo kan de bevolking er voldoende zeker van zijn dat te allen tijde de gepaste dringende medische bijstand kan en zal worden verleend tegen een aanvaardbare snelheid.

De federale overheid moet zo snel als mogelijk zorgen voor een adequate financiering. In de tussentijd mogen de hulpverleningszones in geen geval brandweerambulances afstoten. Met hun gezamenlijke rondzendbrief van 1 oktober 2014 bevestigen de ministers van Volksgezondheid en Binnenlandse Zaken dat de brandweerzone verantwoordelijk is en blijft voor opdrachten voor Dringende Geneeskundige Hulpverlening. Ze vragen de volledige medewerking van de hulpverleningszones om de continuïteit van de dringende geneeskundige hulpverlening te garanderen. "De organisatie, tarifiering en terugbetaling van het vervoer voor Dringende Geneeskundige Hulpverlening wordt geëvalueerd en geactualiseerd. Met de gemeenschappen wordt afgestemd met het oog op een goede coördinatie van het niet-dringend medisch vervoer", aldus het regeerakkoord. Dat de federale regering ook de financiering van de DGH onder de loep zou genomen hebben is hoopgevend, maar vooral noodzakelijk én erg dringend. Ze overweegt een vrij aanzienlijk budget vrij




te maken voor de DGH. Alleen indien het bedrag echt substantieel is, zullen de vele problemen eindelijk worden opgelost.

Deze oproep ontslaat ons nog niet van de plicht om op zoek te gaan naar alternatieven. Temeer omdat de responstijd van de ambulances, de tijd tussen het verwittigen van de hulpdiensten en hun aankomst ter plaatse, nu al tussen de 8 en 15 minuten ligt. Voor veel medische incidenten is deze tijdsspanne te lang. Voor de patiënt telt elke seconde. Immers, hoe langer hij/zij moet wachten, hoe groter het risico op onomkeerbare schade. Rijst de vraag of en hoe de aangepaste hulp sneller kan.

We denken in de eerste plaats aan een betere inzet van de beschikbare rijkdom aan medisch geschoold personeel die in elke stad of gemeente aanwezig is. Mogelijk en allicht zijn deze medische geschoolden bereid om – in noodgevallen – hun expertise ook buiten de diensturen of na hun pensioen ter beschikking te stellen. Ook kunnen vrijwilligers worden opgeleid in de aanwending van reanimatietechnieken en het gebruik van automatische defibrilatoren (AED-toestellen). De FOD Volksgezondheid wijzigde eerder al de wetgeving zodat dit mogelijk wordt. De FOD registreert de aanvragen. Tot op vandaag is deze databank nog steeds niet geïntegreerd in de hulpcentrales. Met de gepaste omkadering via gespecialiseerde software, een goede structuur en een zeker statuut kan deze aanpak de bestaande organisatie vervolledigen, zeker indien beschikbare middelen ook optimaal worden ingezet.


Verpleegkundigen (residentieel of ambulans via kruisverenigingen), artsen of ander medisch gekwalificeerd personeel en vrijwilligers zouden zich bijvoorbeeld via hun smartphone beschikbaar kunnen melden, zodat zij stand-by en dus inzetbaar kunnen zijn bij medische incidenten in hun straat, wijk, sportaccommodatie, werkplek, tijdens het winkelen of andere vormen van recreatie, etc. Via de mobiele technologie wordt steeds de dichtstbijzijnde medisch gekwalificeerde persoon verwittigd. Dergelijke initiatieven kunnen niet alleen een behoorlijk aantal mensenlevens



redden; ze bevorderen bovendien de sociale cohesie en de burgerparticipatie.

Voorbeelden uit het buitenland zoals Zweden en Californië tonen aan dat dergelijke "Rapid Responders" met een degelijk software- en oproepsysteem in 60% van de gevallen eerder ter plaatse zijn dan de reguliere ambulances waardoor de overlevingskansen van bijvoorbeeld hartpatiënten verdriedubbelden. Hoewel dergelijke initiatieven niet zomaar te transponeren zijn naar de Belgische situatie, verdienen ze aandacht. Het is uiteraard wel zo dat dergelijke initiatieven zeer gericht moeten zijn en niet mogen leiden tot een kwaliteitsvermindering in de dringende geneeskundige hulpverlening, bijvoorbeeld door een reductie van het aantal ambulances, of het creëren van een structureel tussenniveau met een basisscholing onder de 120 uur.


Idealiter wordt een dergelijke organisatie uitgebouwd en ingebed in bestaande structuren en -waarom ook niet- in de hulpverleningszones die ruime ervaring hebben met vrijwilligerswerk en beschikken over de ideale randvoorwaarden daarvoor. Wel is er nood aan goede kwaliteitswaarborgen. Aan medische kwaliteit mag in geen geval worden ingeboet. Ook de algemene en structurele inbedding van cursussen EHBO op school, op het werk of via verenigingen is meer dan wenselijk.



Naast het blijven motiveren van de juiste mensen is mee zijn met en inspelen op de almaar sneller evoluerende technologie de grootste uitdaging. Wie datacommunicatie en databeheer zegt, bedoelt ook “elastic cloud”¹³, “internet of things”¹⁴, “share-points”¹⁵ etc.

De brede verspreiding van mobiele apparaten als tablets, phablets en smartphones maakt het alvast mogelijk om de veiligheidsdienstverlening sneller, beter, met inzet van alle beschikbare resources én locatie-gebaseerd te organiseren. Ook daartoe voorziet het regeerakkoord in een aantal aanzetten. Toch is het een publiek geheim dat zowel de overheid als de hulpdiensten zelden bij machte zijn om de nieuwste evoluties en ontwikkelingen inzake technologie op de voet te volgen en er adequaat gebruik van te maken. Dan dreigt het gevaar dat investeringen in

-
- 13 Men gaat op dynamische wijze meer of minder middelen (rekenkracht, bandbreedte, geheugen,...) van de cloudinfrastructuur toewijzen aan een bepaalde softwaretoepassing. Op deze manier zorgt men ervoor dat er te veel noch te weinig middelen worden toegewezen aan een bepaalde toepassing op een bepaald moment. Zo worden geen onnodige kosten gemaakt en kan de beschikbare cloudhardware optimaal worden benut. Bovendien neemt de betrouwbaarheid van de cloudapplicatie toe omdat de elastische cloudinfrastructuur in staat is om pieken op te vangen door ze dynamisch meer rekenkracht toe te wijzen.
- 14 The “internet of things” is een term die vele definities kent en vele ladingen dekt. In essentie komt het erop neer dat men fysieke objecten (“things”) op grote schaal wil integreren in een informatienetwerk. Informatietoepassingen zullen kunnen interageren met het slimme object via het internet. Zo kan het object informatie verstrekken over zijn status en omgeving, of kunnen andere actoren (mensen of andere “things”) in het netwerk de status van het object wijzigen. De bedoeling is dat voortaan “things” zelf op meer actieve wijze informatie aanleveren en verwerken. Vandaag staat de mens nog te centraal in het informatieaanleverings- en verwerkingsproces, wat kan worden geïnterpreteerd als een flessenhals voor de potentiële mogelijkheden van informatietechnologie. Het “internet of things” moet hiervoor een oplossing bieden en informatietechnologie revolutioneren. Eigenlijk spreekt men nu al van het “internet of everything”.
- 15 Share-point is een beheerssysteem van Microsoftdocumenten waarin eenvoudige workflows kunnen worden gemaakt en beheerd, inclusief versiebeheer en autorisaties.



achterhaalde technologiegeneraties elkaar blijven opvolgen waardoor hulpdiensten achterop hinken en belangrijke opportuniteiten missen.


In elk geval, als beschikbare hulpverleners via een mobiel toestel op een beveiligde manier hun beschikbaarheid en locatie opgeven dan kan de hulpcentrale 112 hen gericht oproepen voor een noodgeval.

Extra interessant wordt het wanneer - in de hypothesen dat de interventietijd met "statische" ambulances te hoog oploopt- deze hulpverleners via hun mobiel toestel informatie ontvangen over de locatie, de aard van het incident, de aanrijroute en de nabije aanwezigheid van relevante infrastructuur en materieel, zoals bv. medische hulpmiddelen als AED's.

Allicht is de hulpverleningszone de beste structuur om deze "Rapid Response"-logistiek te organiseren. De dispatching van de brandweer zal meer dan waarschijnlijk op zonaal niveau gebeuren. Welnu, de alarmering van de Rapid Responders kan mee worden ingebed in de dispatchcentrale. De zone staat idealiter in voor het administratief en geldelijk beheer van het systeem. En de betrokken hulpverleners zouden mee kunnen genieten van het voordelige nieuwe statuut van het operationeel personeel van de brandweezones. De regelgeving voorziet immers in deze mogelijkheid. Het heeft als bijkomend voordeel dat ook het belangrijke verzekeringsaspect zo wordt afgedekt.


Zelfs in de hypothese dat de zones de DGH-functie zouden willen afstoten c.q. niet of suboptimaal zouden opnemen, zou de software een gemeente of een groep van gemeenten moeten toelaten een Rapid Response op hun grondgebied te organiseren.

Momenteel onderzoeken we de mogelijkheden en de betaalbaarheid van "Rapid Response". Mogelijke oplossingen en technologieën zijn pas echt



relevant als ze de mogelijkheid openhouden om een platform te ontwikkelen dat nieuwe technologieën en concepten permanent integreert.

Het zijn dergelijke systemen die ons beter uitrusten voor de toekomst. Ze doen allerm minst afbreuk aan de dringende noodzaak van een sluitende federale financiering van de Dringende Geneeskundige Hulp. De maatschappelijke verantwoordelijkheid voor één van de meest kritieke kerntaken van de overheid reikt immers verder dan de gemeenten en de zones.



4.3. De brandweerzone en de ambtenaar noodplanning: opportuniteiten en valkuilen

De brandweerzones kunnen een duidelijke meerwaarde betekenen voor de organisatie en de invulling van de functie van ambtenaar noodplanning. Vandaag verplicht het KB van 16/02/2006 betreffende de nood- en interventieplannen de gemeenten om te beschikken over een ambtenaar noodplanning. Deze persoon is zowel in de voorbereidende fase (risicoanalyse, opmaken van noodplannen, oefeningen, ...) als tijdens noodsituaties de rechterhand van de burgemeester en de drijvende kracht achter de noodplanwerkzaamheden in de gemeente.

Personeel vinden en opleiden dat het uitgebreide takenpakket van de ambtenaar noodplanning deskundig kan invullen en bovendien 24/7 aanspreekbaar is en wil zijn, is allesbehalve vanzelfsprekend. Samenwerken met andere gemeenten biedt steeds vaker soelaas. Als organisatie met rechtspersoonlijkheid en robuuste schaal voor professionalisme en veerkracht, is de brandweerzone een geschikt niveau om deze krachtenbundeling door samenwerking te realiseren.

Intergemeentelijke samenwerking betekent o.m. dat medewerkers zich specifiek op de noodplanning kunnen concentreren. Dat is alvast een grote stap vooruit ten aanzien van de huidige situatie waarbij een al dan niet willekeurig aangeduide medewerker de taken van ambtenaar noodplanning opgenomen ziet in zijn/haar takenpakket. Formeel-juridisch is het zelfs mogelijk dat bijv. een conciërge wordt aangeduid als ambtenaar noodplanning! Intergemeentelijke samenwerking daarentegen biedt schaalvoordelen want draagt bij tot expertiseopbouw en professionalisme. En, hoe groter de expertise, de competentie en het netwerk, hoe beter risico's zullen worden ingeschat, hoe vaker kan worden geoefend, hoe beter de permanentie kan worden verzekerd en hoe sterker




de burgemeesters zullen worden ondersteund in geval van een ramp of incident.

Er zijn ook belangrijke randvoorwaarden: de verschillende financiële regelingen moet sluitend zijn. Ook deze kritische succesfactoren onderbouwen een pleidooi voor samenwerking op het niveau van de brandweerzone. Minder evident is de eventuele financiering van de ambtenaren noodplanning door de brandweerzone. Noodplanning is immers een multidisciplinaire opdracht en dus geen exclusieve taak van de brandweer. Dat mag het ook nooit zijn!

Mocht men er dus voor opteren om de functie van ambtenaar noodplanning binnen de brandweerzone in te vullen, dan nog blijft een duidelijke link met de gemeente(n) cruciaal. Dat is trouwens niet enkel bestuurlijk-financieel het geval maar ook inhoudelijk. Ambtenaren noodplanning moeten immers niet enkel de besturen maar ook de lokale context kennen. Dat alles draagt immers bij tot een goede vertrouwensband met de burgemeester en de hulpdiensten.

Al staan we nog lang niet zover, multidisciplinaire veiligheidsregio's lijken de toekomst. Tot dan blijven de hulpverlening- of brandweerzones monodisciplinair georganiseerd. Een ambtenaar noodplanning die bij uitstek vanuit een multidisciplinair perspectief moet denken en werken kan en mag niet exclusief worden "ingekapseld" in een monodisciplinaire structuur. Dat zou neerkomen op de ontkenning van zijn of haar bestaansreden en rol.

In de hypothese dat deze functie in de context van de zone wordt georganiseerd, zal creatief moeten worden gezocht naar een weloverwogen plaats van zijn of haar rol binnen het organigram van de zone. Dat is bijna net zo belangrijk als de juiste keuze voor de juiste m/v op de juiste plaats. Of en in welke mate de noodplanambtenaar multidisciplinair kan werken, kijken, denken en adviseren is de ultieme



toetssteen. Lukt dat niet binnen de zone dan moet(en) de ambtenaren noodplanning aan de gemeente(n) verbonden blijven.

Het voordeel dat de zone biedt is dat er – mits ze gebruik maakt van een aparte structuur – een pool van noodplanambtenaren kan worden opgericht die zowel voor één enkele gemeente als voor transversale dossiers kunnen worden ingezet, waardoor hun ervaring in noodsituaties kan toenemen.

Eerst en vooral moet vermeden worden dat de ambtenaar noodplanning in geval van nood ook kan worden opgevorderd voor een operationele inzet. Daarenboven moet de ambtenaar noodplanning door alle disciplines in zijn functie worden erkend. Dat vergt veel samenwerking in het bijzonder ook met de medische discipline en met de politie(zone). Het slechtste wat er kan gebeuren is dat, ten gevolge van de te nauwe band met Discipline 1 of de Brandweer, de andere disciplines eigen ambtenaren noodplanning gaan claimen. Een dergelijke optie zou niet enkel onbetaalbaar maar bovendien nefast zijn. Minstens even cruciaal is de verdere borging van de inzet van de ambtenaren noodplanning in afwachting van een mogelijke samenwerking binnen de zone.

Ook vandaag stellen de brandweerkorpsen nogal wat ambtenaren noodplanning tewerk, hetzij als administratieve dan wel als operationele medewerker(s). Het komt de gemeenten toe om te beslissen over hun toekomst: blijven ze medewerker van de gemeenten of zullen ze hun onvervangbare functie binnen de zone opnemen? Het allerbelangrijkste is uiteraard dat elke burgemeester te allen tijde beroep kan blijven doen op een goede ambtenaar noodplanning: beslagen in de materie en met grote kennis van het terrein én van alle hulpdiensten en partners. Mijn “Ronde van de Gemeenten” -de werkbezoeken die ik breng samen met de collega’s van de deputatie én medewerkers- leert me dat de burgemeesters zich zeer scherp rekenschap geven van dit belang aan continuïteit. Ook mijn dienst Noodplanning en ikzelf blijven zeer sterk




inzetten op het versterken van het netwerk van noodplanningsambtenaren in de provincie Antwerpen evenals op de ondersteuning van steden en gemeenten op het vlak van de noodplanning.

4.4. De brandweeropleidingen

4.4.1. Algemeen

Met de oprichting van de v.z.w. Brandweerschool in 1985 was de provincie Antwerpen één van de grote voorlopers. In 1995 werd ook de ambulanciersopleiding toevertrouwd aan PIBA, het Provinciaal Instituut voor Brandweer- en Ambulanciersopleiding. In 2001 werd een gloednieuw oefencentrum in gebruik genomen op een terrein van 70 ha te Ranst. De provincie Antwerpen financierde het volledige project.

In 2004 nam de provincie Antwerpen bovendien, in behoorlijk moeilijke omstandigheden, de stedelijke politieschool over. In 2011 verhuisde ook de politieopleiding naar Ranst. Om recht te doen aan de nieuwe realiteit werd v.z.w. PIBA omgevormd tot het autonoom Provinciebedrijf Campus Vesta. Veel belangrijker dan die papieren omvorming was en is de visie en missie van Campus Vesta gedragen door een cultuur van multi- en interdisciplinair samenwerken. Ook in geval van een incident of ramp zijn de hulpdiensten op mekaar aangewezen. In het verlengde daarvan bleef de provincie Antwerpen godzijdank fors investeren in o.m. nieuwe, aangepaste gebouwen en een schietstand. Sinds haar ontstaan nam de v.z.w. PIBA een cruciale en innovatieve rol op.



Dankzij het werk van ambitieuze en visionaire “doeners” slaagde PIBA erin het niveau van de hulpverlening substantieel en duurzaam te verbeteren. In 2002 stelde de v.z.w. Rampenfonds provincie Antwerpen zo’n 750.000 euro ter beschikking voor innovatieve projecten die de brandweezorg binnen de provincie verder en structureel zouden verbeteren. Sommigen herinneren zich mogelijk nog enkele van deze projecten.

De resultaten ervan werken door tot op vandaag en/of blijven erg tastbaar. Meer concreet gaat het om: 1. Een dekkingsplan voor de brandweezorg in de provincie Antwerpen. Dit leidde tot de vaststelling dat er een onmiddellijke efficiëntiewinst van 10% kon worden geboekt indien de gemeentegrenzen operationeel zouden worden verlaten. De totstandkoming van het begrip Snelste Adequate Hulp is er het rechtstreekse gevolg van; 2. De bouw van een containerconstructie waarmee brandweermannen in situ ervaring konden opdoen met het flashover-fenomeen. Inmiddels behoort dit onderdeel tot het standaard opleidingspakket van stagiair-brandweerman voor heel het land; 3. De opleiding Adviseur Gevaarlijke Stoffen werd op punt gesteld. De AGS’ ers in vakjargon hebben ondertussen al zeer grote diensten bewezen als expert bij noodsituaties met gevaarlijke stoffen. Ook dit initiatief krijgt navolging buiten de provinciegrenzen.

Zeker ook in de wereld van de brandweeropleiding is stilstaan achteruitgaan. Blijven investeren in innovatie en nieuwe oefenobjecten in functie van de goed onderbouwde noden van het terrein blijft dan ook de opdracht.



4.4.2. Samenwerking met de Hulpverleningszones


Opleidingen organiseren en attesten uitreiken op basis van de nieuwe regelgeving voor de hulpverleningszones, is nu de eerste prioriteit voor Campus Vesta. Immers, alle provinciale opleidingsinstituten zullen hun aanbod grondig moeten aanpassen en aanvullen.

Vanaf 1 januari 2015 zullen de opleidingscentra minstens eenmaal per jaar een federaal geschiktheidsattest moeten verstrekken voor het basiskader (brandweerman) en voor het hoger kader (kapitein).

Dit attest heeft o.m. betrekking op een competentietest. Voorts worden een operationele handvaardigheidstest afgenomen en lichamelijke geschiktheidsproeven ingericht die 2 jaar geldig zijn. Bij de aanwerving kan de zoneraad een bijkomende proef opleggen en deze toevertrouwen aan een opleidingscentrum voor de civiele veiligheid.

Komt daarbij dat de centra ook de bevorderingsproeven zullen moeten organiseren. Deze bestaan uit geschiktheidstesten waaronder één praktische proef. De inhoud en de voorwaarden van de proeven kunnen door de minister worden opgelegd en zijn op dit ogenblik nog niet gekend. De jury moet voor minstens de helft uit officieren van de zone(s) bestaan.

Cruciaal en uitermate verstandig is de verplichting tot permanente vorming. Het principe van 24 uur vorming per jaar is verworven. Wel is het uitkijken naar de verdere modaliteiten. De opleidingscentra moeten zich met kennis van zaken kunnen voorbereiden. En dat veronderstelt dat alle opleidingsvereisten en modaliteiten zo snel als mogelijk, idealiter samen met de centra, worden afgewerkt.



De opleidingsinstituten plannen deze opleidingsuren best in nauw overleg met de zones én met de dienst Dringende Geneeskundige Hulpverlening. De vrijwilligers mogen immers –de binnen de 14 dagen te compenseren- dringende interventies uitgezonderd, maximaal 24 uur dienst verrichten per week.

Financieringsproblemen zullen ook op dit vlak rijzen. Voor de subsidiëring van de opleidingen is nog steeds een aanwezigheid van 75% vereist. Haalt een cursist dit niet dan gaat “zijn of haar” subsidie verloren. Of nog: niet de cursist maar wel het opleidingsinstituut wordt gesanctioneerd voor eventueel absentieïsme.

Elk afgeleverde federale geschiktheidsattest levert het opleidingsinstituut 58 euro per persoon op. Met dit bedrag kan de opleiding niet kostendekkend worden georganiseerd. Voor de bevorderingsproeven geldt hetzelfde.


Ook de subsidiebedragen voor hogere opleidingen zijn gelijklopend. Evenmin wordt rekening gehouden met het organiseren van examens en mogelijke herexamens.

Investeren in een zeer goede verstandhouding, samenwerking en overleg met de zones zal voor Campus Vesta cruciaal zijn om aan de nieuwe normen en uitdagingen te voldoen. Voor zover dat nog niet gebeurd zou zijn, lijkt het aangewezen dat Campus Vesta nu al actief contact zoekt met de zones, peilt naar hun noden en verwachtingen en zo klantvriendelijk mogelijk inspeelt op die noden en verwachtingen. Goede afspraken monden best uit in structurele samenwerkingsverbanden.

4.4.3. De toekomst van Campus Vesta: het Vlaams regeerakkoord

De provincies zullen verder worden afgeslankt, stipuleert het Vlaams regeerakkoord. In de toekomst zullen provincies zich exclusief moeten focussen op hun zogenaamde grondgebonden bevoegdheden én op onderwijs. Ze zullen niet langer bevoegd zijn voor de zogenaamde persoonsgebonden aangelegenheden. De mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing, zal vervallen. In steden met meer dan 200.000 inwoners zullen provincies in principe ook geen gebiedsgebonden initiatieven meer mogen nemen. Ze oefenen er ook niet langer bovenlokale taken uit.

Of en in welke mate die beslissing ook een impact heeft op Campus Vesta blijft enigermate onzeker. Zij het dat de bevestiging van de onderwijsbevoegdheid van de provincies ook voor Campus Vesta cruciaal kan zijn. Op voorwaarde althans dat de provincies blijvend de nodige middelen kunnen genereren om in de opleiding van de hulpdiensten te blijven investeren. Waar de opleidingsinstituten voor brandweer, politie en DGH op termijn ook terechtkomen, zij blijven een absolute noodzaak. Zij leiden het veiligheidspersoneel op dat elke dag opnieuw instaat voor een veilige en leefbare samenleving. De afgelopen decennia investeerden de provincies zeer zwaar en doordacht in deze cruciale sector. De provincies deden dit, zoals zo vaak, omdat geen enkele andere overheid, de federale op kop, deze belangrijke verantwoordelijkheid opnam. Het gaat daarenboven om een kapitaalintensieve pijler van het veiligheidsbeleid waarin voortdurend en goed moet worden geïnvesteerd op een innovatieve en creatieve manier. Welke andere overheid dan de provincie zou in voorkomende geval op een even hoogstaande manier als inrichtende macht kunnen en/of willen optreden? Als de federale en/of Vlaamse overheid onverhoopt toch voor een andere structuur en/of organisatie zouden opteren dan gebeurt dit best met de grootst mogelijke omzichtigheid: geen ondoordachte en onomkeerbare beslissingen nemen




zonder absolute zekerheid over de (meer)waarde van het alternatief dat ook op het terrein goed moet werken.

4.5. Alarmering, Dispatching en Technologie

“Na een benchmark en desgevallend ook een marktbevraging, zal de regering een optimale werking verzekeren van het radiocommunicatienetwerk van de veiligheidsdiensten om op structurele wijze de veiligheid te garanderen van zowel de burgers als de politie- en hulpdiensten. De regering zal blijven investeren in de kwaliteit van de behandeling van noodoproepen bestemd voor de hulpdiensten en dit via het unieke nummer 112 (multidisciplinaire aanpak). Er zal een meer betrouwbare ICT-architectuur ontwikkeld worden voor de noodoproepcentra in overleg met Volksgezondheid, Civiele Veiligheid en Politie, die openstaat voor de nieuwe technologieën en gemakkelijker en minder duur is om te laten evolueren. De regering zal blijven investeren in een multidisciplinaire calltaking met duidelijk afgebakende rollen en verantwoordelijkheden”, aldus het federaal regeerakkoord.

Ik treed die woorden heel graag bij. Elke burger in nood moet de hulpdiensten onmiddellijk kunnen (laten) verwittigen. De overheid moet ervoor zorgen dat hulpoproepen snel en kwalitatief hoogstaand worden beantwoord én dat de hulpdiensten zo snel als mogelijk ter plaatse zijn. Immers, elke seconde telt. Voor dit alles wordt gebruikgemaakt van aangepaste technologie. De huidige alarmering, dispatching en het beheer van noodsituaties lopen vaak niet zoals verwacht. De belangrijkste reden is dat nog steeds geen optimaal gebruik wordt gemaakt van de meest recente technologische hulpmiddelen. Dat kan anders en beter. Het regeerakkoord beaamt dat. Een performant systeem is bij voorkeur modulair opgebouwd. Concrete toepassingen worden best zo geconcipieerd en georganiseerd dat ze inpasbaar zijn in een algemeen



platform dat enigermate organisch kan groeien¹⁶. Dat houdt ook in dat investeringen gefaseerd verlopen en te allen tijde kunnen worden geëvalueerd en bijgestuurd.

Bijkomende software-installaties zijn te mijden, want afhankelijk van dure licenties en weinig wendbaar. Bovendien moeten interventies van een systeembeheerder of sitebeheerder tot een minimum worden herleid.

Wat is er inhoudelijk nodig: een handzaam platform dat alle hulpdiensten op het terrein toelaat om alle relevante informatie m.b.t. slachtoffers te delen. Zeker de levensbelangrijke info en applicaties moeten te allen tijde up-to-date beschikbaar en transparant zijn in geval van acute noodsituaties.

Eventuele wettelijke beperkingen moeten zo snel als mogelijk worden opgelost, zodat een systeem ontstaat dat vertrekt vanuit de geobjectiverde hulpvraag van de burger in nood.

Ook alle noodzakelijke data moeten snel en efficiënt ter beschikking worden gesteld op een geïntegreerde en gebruiksvriendelijke manier via een internetapplicatie. Meer concreet: gegevens uit verschillende bronnen moeten verstandig worden gecombineerd en geïntegreerd¹⁷. Dan is het niet meer nodig om alle informatie steeds weer te bundelen op "één megasite" die steeds weer moet worden gevoed met informatie uit andere databanken met alle risico's op fouten en crash van dien. Een dynamisch en hedendaags systeem vindt alle informatie in real time en integreert die. Elke informatiebeheerder blijft wel zelf verantwoordelijk voor de inhoud

16 Ook gebaseerd op Distributing Computing: niets staat nog centraal opgeslagen bv. op main frames.

17 Bv. Treinbewegingen mét lading, databanken in verband met de vervoerde stoffen, weersverwachting KMI (wind etc.), hydrografische gegevens (afwatering naar...) en rioolkaarten...



en het beheer van de data. Deze manier van werken zal kostenefficiënter zijn en biedt meer waarborgen op het vlak van kwaliteit.

De alarmering van alle hulpdiensten voor de hele provincie en voor alle disciplines gebeurt centraal door een geïntegreerde 112-centrale met zogenaamde neutrale, bij voorkeur meertalige en goed opgeleide calltakers. Een burger in nood die 112 vormt, komt uit bij zo'n neutrale calltaker. Afhankelijk van de aard van het noodgeval, zal deze calltaker doorschakelen naar één of meerdere betrokken hulpdiensten. De calltaker zelf is geen lid van één van de hulpdiensten. Deze werkwijze maakt het makkelijker om alle noodzakelijke middelen naar aanleiding van een noodoproep te alarmeren. Goed opgeleide neutrale calltakers zullen ook sneller multidisciplinair denken dan calltakers die tot een bepaalde hulpdienst behoren. Immers, "if all you've got is a hammer, every problem looks like a nail".

Deze manier van alarmeren is een verworven evidentie. Op het niveau van de calltaking is het een project dat, los van de eerder aangehaalde technische bekommernissen, zijn deugdelijkheid bewezen heeft.

Of het effectief aansturen en beheren van de middelen van alle hulpdiensten op het terrein, of het "dispatchen" van de middelen, ook op provinciale schaal moet worden georganiseerd, is een heel andere vraag. Het dispatchen van brandweershulp is immers veel meer gediversifieerd en dus heel anders dan het aansturen van politionele of medische middelen. Meer nog, zelfs de samenstelling, bemanning en specialismen binnen de brandweer zijn heel anders dan die binnen de overige disciplines. Desondanks is schaalvergroting ook mogelijk bij de dispatching.

Dit kan bijvoorbeeld door overdag zonaal te dispatchen maar 's nachts zones samen te voegen voor de dispatching. 's Nachts zijn er immers veel minder oproepen. Met de besparingen in het achterhoofd is het logisch om personeel zeker 's nachts zo optimaal mogelijk in te zetten.



Alleen al om de SAH correct uit te voeren moeten we in alle objectiviteit weten wie waar het **snelst** kan zijn. Maar om het luik "**adequaaf**" correct in te vullen moeten we steeds ook weten welke mensen en middelen beschikbaar zijn op het moment van de oproep. Anders dan bij de politionele diensten en/of de ambulanciers speelt de beschikbaarheid van de **vrijwilligers** een grote rol bij de brandweer. De alarmcentrale kan dan wel bepalen welke post het snelst ter plaatse kan zijn, het is de operationele organisatie van de zone die, o.a. via de beschikbaarheidsmodules voor haar vrijwillige personeelsleden, zal bepalen wie effectief ter plaatse komt.

De zone beheert de mensen en de middelen die ze nodig heeft om haar opdracht te vervullen. De zone weet bijgevolg ook welke middelen waar aanwezig zijn en welke mensen bepaalde specialismen onder de knie hebben. De zone kan, via haar personeelsbeleid, weten welke personeelsleden recent een opfrissing gekregen hebben via opleiding of wie op papier wél over de juiste brevetten beschikt maar in de praktijk zelden effectief uitrukt omdat hij weinig beschikbaar is.

Redenen genoeg om te argumenteren dat het aansturen van de middelen van de brandweer, na de centrale alarmering, best op het niveau van de zones plaatsvindt.

Dat staat verbindingen tussen de provinciale alarmcentrales en de zonale (dispatch)centrales en tussen de zonale centrales onderling, niet in de weg. Wel integendeel. Dergelijke verbindingen zijn meer dan ooit cruciaal. Zowel om in geval van nood de andere zone in (pre)alarm te kunnen plaatsen als met het oog op een zekere redundantie in het systeem. In elk geval, conceptueel en operationeel komt de opdeling alarmering c.q. dispatching tussen provinciaal resp. zonaal niveau het best overeen met de concrete noden van de brandweer. Een dergelijke organisatie biedt de beste garantie dat niet alleen de snelste maar ook adequate hulp wordt uitgestuurd.



4.6. Vrijwilligers bij de brandweer

Meer dan 80% van de brandweerlieden is vrijwilliger. Zij zijn onmisbaar. Ook in de hedendaagse brandbestrijding. Zij zijn van onschatbare waarde want een toonbeeld van burgerbetrokkenheid. Vrijwillige brandweerlieden zijn gepassioneerde en competente hulpverleners bij incidenten in hun stad, dorp, wijk, woonkern of industriegebied. Ondanks hun statuut van "vrijwilliger", twijfelt niemand aan de professionaliteit van hun inzet!

Hun gemeenschapszin in combinatie met de snelheid van interventie en lokale gebiedskennis en betrokkenheid moeten we koesteren en borgen. De federale regering Michel I heeft dat goed begrepen. Het nieuwe regeerakkoord stipuleert: "De regering zal maatregelen treffen, zodat de vrijwilligers vertegenwoordigd worden binnen de overlegorganen en ook na de brandweershervorming een belangrijke plaats blijven innemen binnen de brandweer. De regering zal mogelijkheden voorzien voor de brandweervrijwilligers, zodat de combinatie van de vrijwillige brandweer, een hoofdberoep, een gezin en een sociaal leven buiten de brandweer haalbaar wordt gehouden, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de opleidingsvereisten."

Hieruit blijkt dat de aandacht die de basiswet van 2007 en de uitvoeringsbesluiten terecht besteden aan de vrijwilligers, concreet zal worden ingevuld. De eisen op het gebied van opleiding en oefenen zijn terecht wel fors toegenomen. Dit is nodig, niet in het minst voor de veiligheid van de vrijwilligers zelf. Bovendien, vlammen en rook maken geen onderscheid tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Ze zijn voor iedereen even genadeloos!



De allergrootste uitdaging blijft: hoe behouden en versterken we de betrokkenheid van de lokale vrijwilligers bij “hun” post. De noodzakelijke schaalvergroting houdt immers het risico in dat alles té centraal wordt aangestuurd. De noodzaak aan uniforme operationele en andere procedures verzoenen met voldoende ruimte voor een lokale inbreng en aanpak, blijft één van de meest kritische succesfactoren. Een grote uitdaging zowel voor de bestuurders als de zonecommandant.








5. Besluit




Wat de toekomst brengen zal, weet niemand. De samenleving in het algemeen en burgers in nood zijn allicht het meest gediend met een échte Integrale Veiligheid binnen een samenwerkingsstructuur en -verband waarin álle disciplines: brandweer, Dringende Geneeskundige Hulpverlening én politie verenigd zijn, zonder afbreuk te doen aan de specificiteit van elk van de disciplines.



Ook hier: eenheid in verscheidenheid, verscheidenheid in eenheid voor meer en multidisciplinair opgevatte integrale veiligheid. Immers, als alle veiligheidsactoren hun expertise en inzet bundelen dan boeken ze samen, in een multidisciplinair teamverband, de beste en meest efficiënte resultaten. Tot spijt van wie het benijdt, allicht is de territoriale schaal van de provincie ook op dit vlak de meest aangewezen.

De zones kunnen een interessante tussenstap zijn op weg naar die grotere schaal. Deze evolutie spoort bovendien perfect met de huidige tendens waarbij bijvoorbeeld ook de parketten op provinciale schaal worden georganiseerd. Wallonië gaat zelfs nog een stapje verder om dit mogelijk te maken.

Zo verplicht het Waals Gewest de provinciebesturen om een percentage van hun middelen te besteden aan de implementatie van de brandweershervorming en de verdere integratie van de hulpdiensten. Een kleine gerichte extra belasting van ca. €1 voor civiele veiligheid in het



algemeen en/of Dringende Medische Hulpverlening zoals in o.m. Oost-Vlaanderen zou al veel soelaas bieden.

De rol van de gemeenten en de burgemeesters is daarmee verre van uitgespeeld. Schaalvergroting gaat best gepaard met duidelijke opdrachten voor en engagementen van gemeenten om meer lokale initiatieven te versterken en te ondersteunen vanuit een krachtige, multidisciplinaire organisatie. Alleen via lokale besturen en bestuurders zullen we er als samenleving in slagen om vooral ook burgers sterker te betrekken bij de realisatie van integrale politionele en civiele veiligheid. Zelfs bij de voorkoming en de bestrijding van rampen kunnen burgers en bedrijven een sterkere rol spelen dan vandaag.

Last but not least, ook het onderling afstemmen en stroomlijnen van werkwijzen boven de zonale grenzen heen blijft een kritische succesfactor voor het welslagen van de ambitie en finaliteit van de hervorming. Alles zal ik eraan doen om te vermijden dat de gemeentelijke verkokering wordt vervangen door harde grenzen tussen de hulpverleningszones onder het motto: "Samen sterk voor meer (civiele en integrale) veiligheid". Een brand of ramp is nooit "iemand's" brand of incident, maar wel een potentiële bedreiging voor burgers. Wie hem blust of zorgt voor de terugkeer naar de normale situatie met een zo klein mogelijke impact of schade is minder belangrijk dan het resultaat: veiligheid, gezondheid én zekerheid!





6. COLOFON



De ideeën voor deze openingsrede zijn, behalve door de actualiteit, verder gerijpt uit gesprekken met tal van experts op het terrein. Aan allen die ik ongewild onrecht aandoe omdat ik u niet expliciet vermeld: voel u aangesproken door mijn algemene dankbaarheid. Voor alles dank ik alle brandweerlieden, de dringende geneeskundige hulpverleners én de 70 burgemeesters van de provincie Antwerpen. Het zijn immers de burgemeesters die de complexe brandweershervorming op het terrein moeten waarmaken in een context van behoorlijk veel onzekerheid en budgettaire krapte. Een organisatie, zeg maar een “instituut” hervormen dat terecht kan bogen op grote waardering en een zeer groot vertrouwen bij de bevolking op een zodanige manier dat de feilloze werking op geen enkel moment in het gedrang komt, is zonder meer een huzarenstuk.

Extra dank ben ik verschuldigd aan de burgemeesters Bart De Wever, Bart Somers, Jan Jambon, als voorzitter van zone Rand opgevolgd door Koen Metsu, Ward Kennes en Jan Peeters. Als voorzitters van “hun” prezone namen zij vastberaden, volgehouden en met de nodige diplomatie en overredingskracht het voortouw om de transitie naar heuse Hulpverleningszones waar te maken. Ook de zonecommandanten ben ik erg dankbaar en erkentelijk. Dank ook aan de leden van de Begeleidingscommissie voor de manier waarop ze omgaan met vragen en



opmerkingen. Het is goed dat ze met de nodige openheid en pragmatiek mee zoeken naar oplossingen voor vaak zeer concrete pijnpunten.

De grootste blijk van dank komt toe aan Luc Maes, arrondissementscommissaris, Gerd Van Cauwenberghe en Marie-France De Fré, federale attachés Civiele Veiligheid en Wapens én aan federaal gezondheidsinspecteur Wim Haenen. Zij werkten de aanzet en vele ideeën verder uit. Ook mijn kabinetschef Hans Ides en kabinetssecretaris Nathalie Milio dank ik van harte. Dankzij Anne-Marie Druyts van de grafische dienst van de provincie Antwerpen oogt de vormgeving ook dit jaar fraai en aantrekkelijk.

U lezer, wil ik bedanken voor de tijd en interesse om deze tekst aandachtig te lezen en kritisch na te denken over de erin verwerkte ideeën en suggesties. Hopelijk inspireren ze u en bieden ze u een andere kijk op de complexe uitdagingen waar het brandweerlandschap én de Dringende Geneeskundige Hulpverlening vandaag mee worden geconfronteerd.

Cathy Berx

