

# Bestuurlijke aansturing van de brandweertzorg

DE RESULTATEN VAN TWEE ONDERZOEKEN



Inspectie  
OPENBARE ORDE  
EN VEILIGHEID

# *Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg*

**DE RESULTATEN VAN TWEE ONDERZOEKEN:**

**“GEMEENTELIJKE AANSTURING VAN  
DE BRANDWEERZORG”**

**EN**

**“HET BESTUURLIJKE STELSEL VOOR  
DE BRANDWEERZORG”**

---

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*

---

*Den Haag*

---

*december 2006*

## **INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID**

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)*

*Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 148, 2595 CL Den Haag*

*Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag*

*Telefoon: (070) 426 73 85*

*Telefax: (070) 426 69 90*

*Website: [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl)*

## **COLOFON**

*Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*

*Lay out: Grafisch Buro van Erkelens*

*Fotografie cover: Hollandse Hoogte, Inspectie OOV*

*Drukwerk: drukkerij Hega, Den Haag*

*december 2006*

# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b>	<b>7</b>
<b>DEELRAPPORT 1:</b>	<b>19</b>
<b>GEMEENTELIJKE AANSTURING VAN DE BRANDWEERZORG</b>	
<b>(DOOR DE INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID)</b>	
<b>1 INLEIDING</b>	<b>21</b>
1.1 Aanleiding	21
1.2 Doel van het onderzoek	25
1.3 Vraagstelling	25
1.4 Beoogde effecten	26
1.5 Leeswijzer	26
<b>2 HET NEDERLANDSE BRANDWEERBESTEL IN ONTWIKKELING</b>	<b>27</b>
2.1 Inleiding	27
2.2 Brandweerwet 1952	27
2.3 Nota Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (1975)	28
2.4 Brandweerwet 1985	29
2.5 Herstructurering Brandweer/Project Versterking Brandweer; 1995	29
2.6 Recente periode (2003 - 2006)	30
2.7 Samenvatting	31
<b>3 ONDERZOEKSOPZET BESTUURLIJKE AANSTURING</b>	
<b>BRANDWEERZORG</b>	<b>33</b>
3.1 Inleiding	33
3.2 Opzet van onderzoek	34
3.3 Triangulatie resultaten interviews met uitkomst enquête	38
3.4 Onderzoek professor F. Fleurke	38
3.5 'Extra informatie' uit de interviews	38
<b>4 HET GEMEENTEBESTUUR EN DE BRANDWEERZORGTAAK</b>	<b>39</b>
4.1 Inleiding	39
4.2 Plaats in de organisatie	40

4.3	Beleidsplan	41
4.4	Aansturing door burgemeester	42
4.5	Betrokkenheid van de gemeenteraad	45
4.6	Kwaliteit van de brandweer	47
4.7	Informatievoorziening van het gemeentebestuur	49

## **5 PRESTATIES BRANDWEERZORG** **51**

5.1	Inleiding	51
5.2	Prestaties	52
5.3	Beroepsondersteuning voor niet-repressieve taken	58
5.4	Mate van uitbesteding van gemeentelijke brandweertaken aan de regio	60

## **6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN** **71**

6.1	Inleiding	71
6.2	Conclusies	71
6.3	Aanbevelingen	73

## **DEELRAPPORT 2:** **75**

### **HET BESTUURLIJKE STELSEL VOOR DE BRANDWEERZORG**

**(DOOR PROFESSOR F. FLEURKE)**

## **1 INLEIDING** **77**

## **2 ACTOREN IN HET STELSEL** **79**

## **3 INVLOEDSVERHOUDINGEN** **83**

## **4 PRESTATIES VAN DE GEMEENTEN** **87**

## **5 ZACHTE NORMEN** **89**

## **6 EVOLUTIE VAN HET STELSEL** **93**

## **7 DE VEILIGHEIDSREGIO'S** **97**

## **8 STURING IN HET STELSEL** **101**

## **9 CONCLUSIES** **103**

## BIJLAGEN

105

I	Onderzochte gemeenten	106
II	Gehanteerd normenkader	107
III	Inventarisatie beroepsondersteuning niet-repressieve taken	110
IV	Good practice voor het genereren van bedrijfsgegevens over de uitrukprestaties	121
V	Handreiking bestuurlijke informatie over prestaties van de brandweer	127
VI	'Extra informatie' uit de interviews (opmerkelijke constatering buiten de onderzoeksscope)	130
VII	Begrippenlijst	134
VIII	Literatuuroverzicht	138
IX	Lijst van geïnterviewde personen door professor F. Fleurke	140
X	Samenstelling onderzoeksteam en overzicht betrokkenen	142

**De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.**

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.

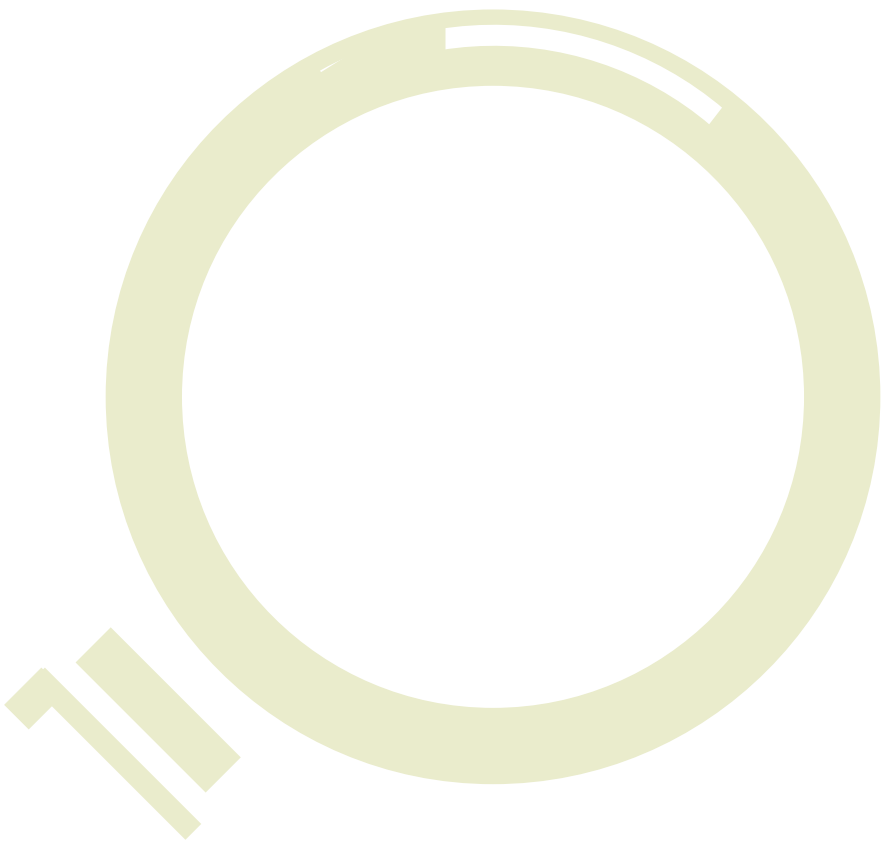


**De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.**

# Samenvatting







# Samenvatting



## INLEIDING

De brandweezorg behoort in belangrijke mate tot de autonomie van de gemeenten. Op grond van de Brandweerwet 1985 regelt de gemeenteraad de organisatie, het beheer en de taak van de brandweer per verordening. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) heeft de zorg voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

Voor een beperkt aantal taken is bepaald dat aangewezen gemeenten samen moeten werken in de vorm van een regionale brandweer. Bijvoorbeeld voor het in stand houden van een brandweeralarmcentrale en het voorbereiden van de coördinatie van de rampbestrijding.

In Nederland wordt er gehecht aan de lokale verantwoordelijkheid voor de brandweezorg. De democratische inbedding speelt daarbij een belangrijke rol. Hoe werkt nu die bestuurlijke aansturing in de praktijk?

De wijze waarop het gemeentebestuur (college van B&W en gemeenteraad) uitvoering geeft aan genoemde verantwoordelijkheden op het gebied van de brandweezorg, is de afgelopen jaren in een aantal rapporten van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) ter sprake gekomen. Uit deze onderzoeken komt naar voren dat het onzeker is of de gemeentebesturen voldoende inzicht hebben in de kwaliteit van de uitvoering van de brandweertaken. Dit beeld en het belang van bestuurlijke aansturing van de brandweer voor een kwalitatief goede brandweezorg, vormen voor de Inspectie OOV aanleiding om te onderzoeken in welke mate, op welke wijze en op basis van welke informatie het college van B&W en de gemeenteraad uitvoering geven aan hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de brandweezorg.

Met dit onderzoek beoogt de Inspectie OOV het proces van de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg inzichtelijk te maken en het gemeentebestuur bewust te maken van de zwakke plekken in dit proces.

De Inspectie wil met dit onderzoek ook vaststellen hoe de onderzoeksresultaten van de Inspectie in de toekomst het beste met het verantwoordelijke gemeentebestuur (college van B&W en gemeenteraad) kunnen worden gecommuniceerd.

Beleidsinformatie is van belang in het beleidsproces: het maakt duidelijk of beleid bijstelling behoeft. Actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie is een essentieel onderdeel van de hele beleidscyclus. Beleidsinformatie is een voorwaarde voor het college van B&W en de gemeenteraad om te kunnen sturen. Daarnaast is beleidsinformatie van belang in het kader van de verantwoording van het college van B&W

aan de gemeenteraad. Door middel van het bijvoegen van een handreiking voor de periodieke informatievoorziening over het functioneren van de brandweer beoogt de Inspectie ook de betrokken gemeentelijke actoren in staat te stellen de bestuurlijke aansturing van de brandweer te verbeteren. Zodoende wil de Inspectie OOV een bijdrage leveren aan het optimaliseren van de wijze waarop de brandweezorg in Nederland functioneert.

Het onderzoek past binnen de taak van de Inspectie OOV die staat omschreven in artikel 19 van de Brandweerwet 1985: *'...het toetsen van de wijze waarop een bestuursorgaan van ... een gemeente... uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp...'*

## ONDERZOEKSMETHODE

De Inspectie OOV heeft in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. De Inspectie OOV heeft de bestuurlijke aansturing onderzocht zowel door middel van interviews (de beleving van gemeentelijke respondenten: burgemeesters, commandanten en griffiers (136 personen totaal) over de kwaliteit van de brandweezorg) als door middel van een enquête (prestatiemeting) en een analyse van diverse gemeentelijke documenten zoals beleidsplannen, raadsbesluiten en jaarverslagen. Tevens zijn ruim 70 gemeenteraadsleden bevraagd.

De Inspectie OOV heeft een verdiepingsslag uitgevoerd naar beschikbare capaciteit voor de uitvoering van niet-repressieve taken en de uitbesteding van gemeentelijke brandweertaken aan de regio.

De Inspectie OOV heeft het onderzoek uitgevoerd bij dezelfde brandweerregio's en gemeenten als in het onderzoek 'Vakbekwaamheid Brandweer'. De Inspectie is van oordeel dat het onderzoek 'Bestuurlijke aansturing brandweezorg' eveneens een zo goed mogelijk landelijk beeld schetst. Door dezelfde regio's en gemeentelijke korpsen bij diverse onderzoeken te betrekken, krijgt de Inspectie OOV een breed beeld van de brandweezorg in deze regio's en gemeenten.

Tevens kan de Inspectie OOV in dit onderzoek ter vergelijking gebruik maken van bevindingen uit eerder onderzoek.

Voor dit onderzoek is samenwerking gezocht met professor F. Fleurke van de Vrije Universiteit van Amsterdam, een deskundige op het gebied van bestuurskunde. Daarbij is de werkwijze gevolgd dat de Inspectie de gegevens verzamelde in 47 gemeenten<sup>1</sup> over de activiteiten van de bestuurlijke organen op het gebied van brandweezorg en de prestaties van de brandweer. Professor Fleurke was adviseur bij de uitvoering van dit empirisch onderzoek en onderzocht daarnaast zelfstandig het systeem van de bestuurlijke organisatie van de brandweezorg. Daarbij ging het in het bijzonder om de werking

1 Alle gemeenten uit drie regio's en zes grote gemeenten.

van het bestuurlijke stelsel. Op verzoek van de Inspectie heeft prof. Fleurke daarbij tevens gereflecteerd op de resultaten van het empirisch onderzoek.

Over de resultaten van zijn onderzoek wordt in deelrapport 2 ('Het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg') van deze publicatie gerapporteerd.

Professor Fleurke en de Inspectie OOV hebben gedurende het onderzoek veelvuldig informatie uitgewisseld. Daarbij is een indringend beeld ontstaan over het functioneren van het bestuur op het gebied van de brandweezorg.

## AANSTURING VAN DE BRANDWEER

De basis voor de bevindingen over de aansturing van de brandweer door het gemeentebestuur vormen de opvattingen van de deelnemers aan het onderzoek over deze aansturing, alsmede de resultaten van de enquête over de prestaties van de brandweer. Voor enkele aspecten van het onderzoek heeft de Inspectie OOV tevens gebruik gemaakt van informatie uit de documentenanalyse.

### *Plaats in de organisatie*

Een brandweerkorps als zelfstandige dienst in een gemeentelijke organisatie en deelname van de brandweercommandant aan het diensthoofdenoverleg, moet waarborgen dat de belangen van de brandweer tijdig in de gemeentelijke besluitvorming worden meegenomen. De Inspectie OOV stelt vast dat aan deze waarborg veelal niet wordt voldaan. In minder dan de helft van de onderzochte gemeenten is de brandweer een zelfstandige dienst, terwijl bij driekwart van de gemeenten de brandweercommandant geen deel uitmaakt van het diensthoofdenoverleg.

### *Beleidsplan*

Het overgrote deel (80%) van de gemeenten heeft een beleidsplan 'Brandveiligheid en hulpverlening' opgesteld, waarin de gemeenten hun ambities voor de brandweer beschrijven. De looptijd van een deel (30%) van deze plannen is inmiddels verstreken. In de praktijk heeft het plan een beperkte waarde als sturingsinstrument. Periodieke voortgangsbewaking vindt volgens de helft van de respondenten niet plaats. De effecten van het plan worden veelal niet geëvalueerd.

### *Aansturing door de burgemeester*

De aansturing door de burgemeester (binnen het college van B&W verantwoordelijk voor de brandweer) geschiedt voornamelijk in het periodieke overleg tussen de burgemeester en de brandweercommandant. Het betreft volgens beide categorieën respondenten een formeel en geagendeerd overleg, waarvan echter veelal geen schriftelijke vastlegging plaatsvindt. Voor de Inspectie OOV is daarom niet controleerbaar in welke mate de aansturing van de brandweer door de burgemeester in dit overleg plaatsvindt. Zowel de burgemeester als - in mindere mate - de commandant

achten verbeteringen in de aansturing noodzakelijk. Een beperkt aantal respondenten geeft aan dat de aansturing beter regionaal kan plaatsvinden.

### ***Betrokkenheid van de gemeenteraad***

De gemeenteraad heeft kaderstellende en controlerende taken. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer kan als passief worden aangemerkt. De betrokkenheid vindt veelal plaats in het kader van de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus. Zowel in de begroting als in de verantwoording wordt door het college van B&W summier op de beoogde en gerealiseerde prestaties van de brandweer ingegaan. Raadsleden vragen vrijwel nooit om meer informatie over de prestaties van de brandweer. De opvattingen van de raadsleden, raadsgriffier en brandweercommandant over de betrokkenheid van de gemeenteraad vertonen overigens aanzienlijke verschillen. De politiek-bestuurlijke aandacht voor de brandweezorg in een gemeente blijkt beperkt te zijn.

### ***Kwaliteit van de brandweer***

De meeste respondenten zijn van mening dat de kwaliteit van de brandweer op orde is. Het oordeel van de raadsleden over de kwaliteit is meestal niet gebaseerd op beleidsinformatie, maar berust voornamelijk op perceptie. In de gemeenteraad wordt nauwelijks inhoudelijk over de kwaliteit van de brandweezorg gesproken. Opvallend zijn de verschillen in de opvattingen daarover van enerzijds de burgemeesters/commandanten/griffiers en anderzijds gemeenteraadsleden zelf. Gemeenteraadsleden blijken nauwelijks bekend met de professionele (prestatie)normen van de brandweer.

### ***Informatievoorziening aan de gemeenteraad***

Informatie is een noodzakelijke voorwaarde voor de aansturing van een organisatie. De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de uitvoering van de brandweezorg is slecht ontwikkeld. Op grond van een documentenanalyse constateert de Inspectie OOV dat in de meeste gemeenten over de uitvoering van brandweezorgtaken niet gerapporteerd wordt in termen van prestaties, maar wordt volstaan met het geven van (zeer) globale informatie, die bovendien veelal beperkt blijft tot financiële informatie. De gemeenteraad kan zijn kaderstellende en controlerende taken door het ontbreken van informatie over prestaties niet naar behoren uitoefenen.

## **PRESTATIES BRANDWEERZORG**

De Inspectie heeft drie hoofdtaken van de brandweer, te weten preventie, preparatie en repressie, waarvan kan worden aangenomen dat ze de aandacht behoren te hebben van het gemeentebestuur, nader onderzocht.

Uit gegevens van interviews, een enquête en de documentenanalyse heeft de Inspectie beoordeeld op welke wijze de brandweertaken preventie, preparatie en repressie op

gemeentelijk niveau worden uitgevoerd. De Inspectie OOV heeft de prestatiegegevens over de taken preventie en preparatie uit dit onderzoek bovendien vergeleken met gegevens uit de eerdere inspectieonderzoeken 'Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid' (2002) en 'Vakbekwaamheid Brandweer' (2004). Op deze wijze wordt het mogelijk om de ontwikkeling in de uitvoering van deze brandweertaken over een aantal jaren in dezelfde regio's en gemeenten zichtbaar te maken. Tevens heeft de Inspectie beoordeeld in welke mate deze prestatiegegevens worden benut voor aansturing.

### ***Verlening gebruiksvergunningen en controle***

Naar aanleiding van de Nieuwjaarsbrand in Volendam hebben de gemeenten in de periode 2000 tot en met 2004 een inhaalslag gemaakt bij de gebruiksvergunningverlening. Een derde van de gemeenten heeft echter nog een forse achterstand. De gemeenten hebben hun ambitie uit 2001 om de achterstand in de vergunningverlening binnen drie en een half jaar weg te werken niet gerealiseerd. De meeste gemeenten hebben de Inspectie OOV gemeld dat bij de inhaalslag voorrang is gegeven aan de meest risicovolle objecten. Dit is door de Inspectie niet nader geverifieerd. Bij de controle op de naleving van de vergunningen haalt slechts een derde van de gemeenten de eigen planning.

### ***Realistisch oefenen***

Uit de gegevens over 2001 tot en met 2004 blijkt dat weliswaar door steeds meer gemeentelijke korpsen realistisch wordt geoefend, maar een aanzienlijk aantal dient het been nog bij te trekken. De schriftelijke evaluatie van oefeningen vindt nog steeds maar zeer beperkt plaats. Nog steeds maken gemeenten onvoldoende gebruik van deze mogelijkheid om van oefeningen intensiever te leren.

### ***Uitrukprestaties***

De Handleiding Brandweezorg en het Referentiekader PVB (project 'Versterking Brandweer') geven voor woningen een advies-opkomsttijd (bij brand) van maximaal acht minuten, die de brandweer in 90% (de 'marge') van de gevallen dient te halen. De gemeenten zijn autonoom in het bepalen van de gemeentelijke (uitruk)normen en kunnen gemotiveerd van deze landelijke adviesnormen afwijken.

In het gemeentelijke beleidsplan of dekkingsplan staat veelal de norm voor de opkomsttijd (de tijd tussen de melding van de burger en het tijdstip van aankomst van de brandweer op het brandadres). Uit de gegevens, die de Inspectie OOV van de gemeenten heeft ontvangen, blijkt dat 45% van de gemeenten de landelijke adviesnorm hanteert. Zevenenveertig procent van de gemeenten wijkt daarvan af en hanteert een hogere opkomsttijd, variërend van 9 tot 15 minuten. De overige gemeenten (8%) konden geen gegevens over normen voor de opkomsttijd overleggen.

De Inspectie OOV heeft informatie over de overschrijding van de opkomsttijden bij brand en het aantal overschrijdingen van de maximale opkomsttijd over de jaren 2003

en 2004 bij de gemeenten opgevraagd. Het is onthutsend te moeten vaststellen dat 60% van de gemeenten niet in staat was deze gegevens beschikbaar te stellen, terwijl dit elementaire bedrijfsgegevens betreft. Van de gemeenten, die wel gegevens hebben aangeleverd, voldoet in 2004 twee derde van de brandweerkorpsen aan de gemeentelijk vastgestelde normen (maximale opkomsttijd inclusief aangegeven marge voor overschrijding) ten aanzien van de uitrukprestaties.

## **BEROEPSONDERSTEUNING VOOR NIET-REPRESSIEVE TAKEN**

De taken van de brandweer beperken zich niet tot de repressie. Ook pro-actie en preventie en preparatie (de zogenoemde niet-repressieve taken) maken hier deel van uit. Brandweerkorpsen hadden in het verleden moeite met het bepalen van de benodigde capaciteit voor deze taken. De branchevereniging NVBR (Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampbestrijding) heeft in 2002 een rekenmodel als brancherichtlijn gepubliceerd, waarmee de minimaal benodigde capaciteit voor de adequate uitvoering van de niet-repressieve taken kan worden bepaald.

Uit het onderzoek komt naar voren dat 15% van de 47 onderzochte gemeenten voldoet aan de norm. De andere gemeenten zitten (tot ruim) onder de minimum benodigde beroepsmatige ondersteuning. Dit betekent dat deze gemeenten niet voldoende capaciteit hebben om de niet-repressieve brandweertaken adequaat uit te voeren. De grootste afwijkingen tussen norm en werkelijke situatie doen zich voor bij de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

## **UITBESTEDING VAN GEMEENTELIJKE BRANDWEERTAKEN AAN DE REGIO**

Veel gemeenten hebben onvoldoende capaciteit om alle brandweertaken adequaat te kunnen uitvoeren. De gemeenten hebben ook de mogelijkheid om, ter compensatie van het eigen capaciteitstekort en op basis van overwegingen van effectiviteit en efficiency, gemeentelijke brandweertaken door middel van intergemeentelijke samenwerking door de regionale brandweer te laten uitvoeren. De regionale brandweer is immers als wettelijk verplicht samenwerkingsverband het meest voor de handliggende gremium waaraan een gemeente haar taken kan uitbesteden. In dit onderzoek is daarom ook gekeken naar de mate waarin gemeenten brandweertaken aan de regionale brandweer hebben uitbesteed.

Voor dertien brandweertaken heeft de Inspectie OOV de uitbesteding onderzocht. De bevindingen laten een grote variëteit zien. De Inspectie OOV constateert dat het uitvoeren van gemeentelijke brandweertaken door een gezamenlijke aanpak door

de eigen regionale brandweer in zijn algemeenheid maar (zeer) beperkt ontwikkeld is. Zeker als wordt bedacht dat het proces van regionalisering sinds 1970 inmiddels een lange geschiedenis van vele (rijks)beleidsinitiatieven kent en steeds gericht was op intensiveren en verbeteren van de regionale samenwerking. Heel opmerkelijk is dat zelfs de uitvoering van kapitaalsintensieve, repressieve brandweervoorzieningen (Hulpverleningswagen, Redvoertuig, Duikwagen, Gaspakkenteam, regionale OvD-regeling) nog maar beperkt in regionaal verband wordt georganiseerd.

De uitvoering van gemeentelijke brandweertaken blijkt nog vooral bij de gemeenten zelf te liggen. Van een aanzienlijke compensatie van het eigen capaciteitstekort voor de uitvoering van de niet-repressieve taken door uitbesteding aan de regio is geen sprake. Het hemd is blijkbaar nader dan de rok. Uit de interviews met burgemeesters en commandanten is duidelijk geworden dat eerder wordt gekozen voor samenwerking met een buurgemeente dan met de regio.

## CONCLUSIES

De Inspectie OOV concludeert dat uit het onderzoek een opvallend verschil van opvattingen duidelijk wordt tussen de burgemeester en de gemeenteraad over een aantal onderwerpen, zoals de kwaliteit van de brandweertzorg en de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer. Het thema brandweertzorg staat zelden hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. Uit het onderzoek komt naar voren dat het college van B&W en de gemeenteraad veelal niet beschikken over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over het functioneren van de brandweer. Hierdoor kan het college niet adequaat sturen en de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken niet naar behoren uitvoeren. In het licht van deze constatering is het opmerkelijk te noemen, dat het merendeel van de raadsleden van mening is dat zij voldoende relevante informatie ontvangen om een belangenafweging te kunnen maken. Gemeenteraadsleden blijken nauwelijks bekend met de professionele (prestatie)normen van de brandweer. Het oordeel over de brandweer bij de gemeenteraad is niet gebaseerd op beleidsinformatie, maar voornamelijk op percepties.

Het verschil tussen ambities en gerealiseerde prestaties van gemeenten op het gebied van de hoofdtaken van de brandweer geeft inzicht in de effecten van de bestuurlijke aansturing van de brandweer. De Inspectie OOV stelt vast dat de meeste gemeenten onvoldoende invulling geven aan hun eigen ambities. Zeer opvallend is bovendien dat meer dan de helft van de gemeenten de Inspectie OOV geen informatie heeft kunnen verschaffen over de uitrukprestaties van de eigen gemeentelijke brandweer. De Inspectie OOV concludeert dat meer dan de helft van de gemeenten geen tot een beperkt inzicht hebben in deze prestaties van de eigen brandweer. Dit beperkte inzicht is volgens professor Fleurke onder meer het gevolg van de beperkte bestuurlijke



belangstelling voor de brandweezorg, de lage politieke prioriteit en het niet-toepassen of ineffectief zijn van de toetsingsmiddelen binnen het bestuurlijke stelsel<sup>2</sup>.

Uit het onderzoek komt naar voren dat een groot deel van de gemeenten niet voldoet aan de minimumnorm voor beroepsondersteuning voor niet-repressieve brandweertaken en daardoor niet voldoende kritische massa heeft voor deze taken. De Inspectie OOV concludeert dat in veel gemeenten de brandweer niet in staat zal zijn deze niet-repressieve taken adequaat uit te voeren. De resultaten van de enquête over de prestaties van de brandweer bevestigen deze conclusie.

De gemeenten kunnen ter compensatie van bovengenoemd capaciteitstekort en uit overwegingen van effectiviteit en efficiency besluiten om brandweertaken aan de regionale brandweer uit te besteden. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten van deze mogelijkheid weinig gebruik maken. De Inspectie OOV concludeert dat de vele initiatieven van met name het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedurende de afgelopen decennia, om de uitvoering van gemeentelijke brandweertaken te verbeteren door de regionale samenwerking te stimuleren, niet tot het gewenste effect hebben geleid.

## AANBEVELINGEN

De zorg voor de veiligheid van haar burgers is een van de fundamentele taken van de overheid. Burgers hebben recht op een overheid die zorg draagt voor een veilige leefomgeving. Een kwalitatief hoogstaande brandweezorg draagt in belangrijke mate bij aan die veilige leefomgeving.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het niveau en de kwaliteit van de brandweezorg. Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken dienen de gemeentebesturen inzicht te hebben in het functioneren van de brandweer. Dit inzicht dient gebaseerd te zijn op actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeenteraad in veel gemeenten over onvoldoende informatie beschikt om haar verantwoordelijkheden naar behoren te kunnen uitoefenen. Dit wordt veroorzaakt door een te geringe politieke en bestuurlijke aandacht voor de brandweezorg. De Inspectie OOV beveelt het college van B&W en de gemeenteraad aan de brandweezorg hoger op de politieke en bestuurlijke agenda te plaatsen. Daartoe dient de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het college van B&W over de prestaties van de brandweer verbeterd te worden. De Inspectie OOV beveelt aan deze informatie in ieder geval op te nemen in de jaarlijkse begroting en verantwoording. Om te bevorderen dat gemeenteraadsleden en het college van B&W de geleverde informatie over de prestaties van de brandweezorg kunnen beoordelen dienen zij meer kennis te hebben van de professionele normen en de daarbij behorende informatie over

<sup>2</sup> Zie deelrapport 2 'Het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg'; prof. F. Fleurke.

prestaties, die gelden ten aanzien van de brandweer. De Inspectie OOV heeft daartoe een handreiking opgesteld aan de hand waarvan de gemeentelijke bestuursorganen hun informatiepositie over de brandweer kunnen verbeteren.

Tevens acht de Inspectie OOV het noodzakelijk dat de gemeenten de capaciteitstekorten voor de uitvoering van de niet-repressieve taken op korte termijn weg werken.

De Inspectie OOV beveelt de gemeenten aan de alternatieve mogelijkheid van een gezamenlijke uitvoering van deze gemeentelijke brandweertaken door de regionale brandweer serieus in overweging te nemen. De Inspectie beveelt in het bijzonder aan de kapitaalsintensieve, specialistische repressieve taken en voorzieningen in regionaal verband te gaan organiseren.

De Inspectie OOV is voornemens in 2007 nader onderzoek te doen naar de prestaties van de brandweer<sup>3</sup>.

## CONCLUSIES ONDERZOEK PROF. FLEURKE (DEELRAPPORT 2)

De verantwoordelijkheid voor de brandweezorg ligt in het hart van het lokaal bestuur. Gemeentebesturen hebben niettemin beperkte belangstelling voor de brandweezorg en de rampenbestrijding. Een eerste verklaring hiervoor is dat het gemeentebestuur in het algemeen brandweezorg ziet als een beleidsveld met een beleidsarm karakter. Het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding wordt beheerst door professionele normen, uitvoering, techniek en effectiviteits- en efficiencyoverwegingen. De teneur is de brandweezorg over te laten aan de professionals van de brandweer, bij wie de fysieke veiligheid van burgers in goede handen geacht wordt te liggen.

Een tweede reden voor de geringe belangstelling heeft betrekking op de controletaak van de gemeenteraad. De systematiek van planning & control op basis waarvan de gemeenten worden gecontroleerd is in veel gemeenten aan de organisatie van de beleidsvoering van de gemeentelijke brandweer voorbij gegaan. De gemeenteraad wordt daardoor niet in staat gesteld zijn controlerende taak uit te oefenen.

Een andere, letterlijk structurele verklaring voor de gebreken in de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg moet worden gezocht in de aard van het stelsel voor de brandweezorg zelf. Het ontbreken van een systeem van 'checks and balances' waarin een bepaald bestuursorgaan intervenueert als een ander bestuursorgaan tekort schiet zorgt ervoor dat het stelsel de fouten van gemeenten in stand houdt, of dat deze gemakkelijk worden gereproduceerd. Een van de elementaire beginselen van een bestuurlijk stelsel is dat het zodanig is ingericht dat een stelsel negatieve feedback genereert. Dit beginsel is in het stelsel voor de brandweezorg geheel afwezig.

3 Zie Werkplan Inspectie OOV 2007.

De bestuurscultuur binnen het bestuurlijke stelsel is er een van zachte bestuurlijke normen, waarbij het Rijk zich wat betreft ontwikkeling van dwingende professionele normen op de achtergrond houdt. Deze cultuur kan worden verklaard uit het geldende adagium dat het Rijk verantwoordelijk is voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria voor de brandweezorg en rampenbestrijding en de gemeentebesturen voor de inhoudelijke aspecten daarvan.

Ondanks veranderde maatschappelijke omstandigheden is hervorming van het brandweerbesteding in de vorm van regionalisering niet of nauwelijks van de grond gekomen. Er is in de geschiedenis van de ontwikkeling van het stelsel geen actor geweest, ook het Rijk als belangrijkste pleitbezorger van regionalisering niet, die de gewenste hervorming van het brandweerbesteding heeft kunnen bewerkstelligen. Het conceptvoorstel van de Wet op de veiligheidsregio's heeft, naast de regionalisering, een dimensie toegevoegd aan de discussie over de hervorming van het bestuurlijke stelsel waarin de vraag naar de plaats van het Rijk in dat stelsel centraal is komen te staan.

# Deelrapport 1

## GEMEENTELIJKE AANSTURING VAN DE BRANDWEERZORG

“DE WIJZE WAAROP DE BRANDWEERZORG IN NEDERLAND OP GEMEENTELIJK NIVEAU BESTUURLIJK WORDT AANGESTUURD”





# Inleiding

1

1.1

## AANLEIDING

De vuurwerkramp in Enschede in het jaar 2000, de cafébrand van nieuwjaarsnacht 2001 in Volendam zijn gebeurtenissen met een grote maatschappelijke impact, die in bestuurlijk opzicht betrekking hebben op verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Bij de gemeenten berust een belangrijk deel van deze verantwoordelijkheden. De wijze van toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden vloeit voort uit de bestuurlijke inrichting van Nederland als 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'. Vanuit dit principe behoort in Nederland ook de brandweezorg tot de autonome verantwoordelijkheid van de gemeenten.

### Actoren

De centrale overheid draagt, in de persoon van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de verantwoordelijkheid voor een adequaat systeem van brandweezorg. Hij draagt onder meer zorg voor wet- en regelgeving, waarin de taken met betrekking tot de brandweezorg zijn gedefinieerd en kaders zijn gesteld voor de inrichting en het functioneren van de gemeentelijke brandweezorg.

Naast de minister is er nog een aantal andere landelijke organisaties op verschillende wijze betrokken bij de sturing van de brandweezorg op landelijk niveau, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de branchevereniging Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR, waarvan de Raad van Regionale Commandanten een onderdeel is) en de Veiligheidskoepel (een strategisch samenwerkingsverband van het beraad van GHOR-burgemeesters, GGD-Nederland, brandweer, politie en VNG).

Het college van burgemeester en wethouders (B&W) en de gemeenteraad hebben als de bestuursorganen van de gemeente verschillende verantwoordelijkheden voor de lokale aspecten van de brandweezorg.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid bij verordening de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer te regelen en regels vast te stellen omtrent het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt. Als democratisch controleorgaan heeft de raad daarnaast een belangrijke toezichthoudende functie met betrekking tot de uitvoering van de brandweezorgtaken door het college van B&W.

Bij het college van B&W berust de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de brandweertaken, zoals:

- de zorg voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand,
- de zorg voor het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand,

- het benoemen, schorsen en ontslaan van het personeel van de gemeentelijke brandweer en
- het vaststellen van een gemeenschappelijke regeling met overige colleges van gemeenten in de regio, de regionale brandweer geheten<sup>4</sup>.

### *Inspectieonderzoeken*

De wijze waarop de bestuursorganen van de gemeenten uitvoering geven aan deze taken op het gebied van de brandweezorg is de afgelopen jaren in een aantal rapporten van de Inspectie OOV ter sprake gekomen. Uit deze onderzoeken komt naar voren dat het onzeker is of de gemeentebesturen voldoende inzicht hebben in de kwaliteit van de uitvoering van de brandweertaken.

Bij inspectieonderzoeken naar incidenten bleek dat het bestuur vaak niet op de hoogte was van de bestaande gebreken bij de brandweer in die gemeente.

In het onderzoek 'Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid' (2002) stelt de Inspectie dat om de voortgang te bewaken bij het inhalen van de achterstanden van gebruiksvergunningen het noodzakelijk is dat de politiek-bestuurlijke aandacht wordt gecontinueerd en zo mogelijk wordt geïntensiveerd. Hierbij kunnen de gemeenteraden een belangrijker rol spelen dan tot dan toe het geval was.

Uit het onderzoek 'Vakbekwaamheid Brandweer' (2004) van de Inspectie komt onder meer naar voren dat veel gemeenten onvoldoende op de hoogte zijn van het feit dat het brandweerpersoneel in hun gemeente niet goed op de risicovolle taak is voorbereid. De (schriftelijke) communicatie tussen de brandweercommandant en het gemeentebestuur dient verbeterd te worden.

Het beeld dat uit genoemde onderzoeken naar voren komt en het belang van bestuurlijke aansturing van de brandweer voor een kwalitatief goede brandweezorg, vormen voor de Inspectie aanleiding om te onderzoeken in welke mate, op welke wijze en op basis van welke informatie het college van B&W en de gemeenteraad uitvoering geven aan hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de brandweezorg. Met dit onderzoek beoogt de Inspectie OOV ook te beantwoorden aan een wens van de Tweede Kamer die, onder andere in kamerdebatten over voornoemde inspectierapporten<sup>5</sup>, meermalen heeft gewezen op de primaire verantwoordelijkheid van gemeentebesturen om verbetervoorstellen op het gebied van de brandweezorg te implementeren en de taak van gemeenteraden om dit proces nauwlettend in de gaten te houden.

### *Beleidsinformatie*

Het college van B&W en de gemeenteraad hebben informatie over prestaties of effecten van brandweezorg nodig om de brandweer te kunnen aansturen. Terugkoppeling en heroverweging van beleid vormen een onderdeel van het beleidsproces. In het beleidsproces kan een aantal fasen worden onderscheiden, waaronder:

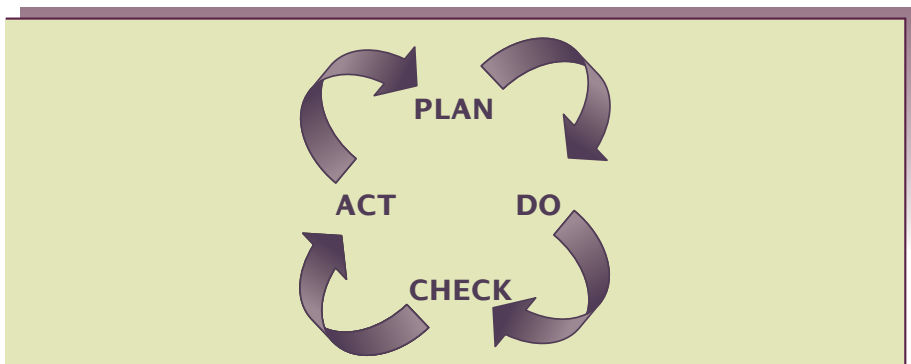
- **Beleidsbepaling (plan).** In deze fase vindt besluitvorming over het beleidsplan plaats, waarin de beoogde effecten of prestaties, de ingezette instrumenten en de kosten aan

<sup>4</sup> Artikel 1 Brandweerwet 1985.

<sup>5</sup> Verslag AO van 9 november 2004 en 27 april 2005 (Tweede Kamer, 2004-2005, 25 856, nr. 21 en Tweede Kamer, 2004-2005, 26 856, nr.30).

de orde komen. In de fase van beleidsbepaling is het van belang dat de doelstellingen van het beleid specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) worden geformuleerd.

- **Beleidsuitvoering (do).** In deze fase vinden de uitvoerende activiteiten van het beleidsplan plaats. Het beleidsplan wordt omgezet in concrete acties. Tijdens de uitvoering wordt steeds de voortgang van de activiteiten bijgehouden.
- **Evaluatie (check).** Om inzicht te krijgen in de prestaties of effecten van het beleid kan gebruik worden gemaakt van de volgende evaluatie-instrumenten: systemen van reguliere prestatiegegevens (monitoringsystemen) en periodiek evaluatieonderzoek. De monitoringsystemen (bestuurlijke en managementinformatiesystemen) zijn toegesneden op de jaarlijkse besluitvorming en verantwoording over beleid, beleidsinstrumenten en financiële middelen. Zij bevatten vaak ook informatie op basis waarvan tussentijds kan worden bijgestuurd. Evaluatieonderzoek is onderzoek, waarin - gedurende de uitvoering van het beleid of achteraf - beleid wordt getoetst en beoordeeld op doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid. In veel gevallen kan alleen met behulp van zorgvuldig opgezet onderzoek in kaart worden gebracht of het bereikte effect ook daadwerkelijk is opgetreden als gevolg van het gevoerde beleid. De functie van beleidsevaluatieonderzoek is complementair aan die van reguliere prestatiegegevens.
- **Terugkoppeling en heroverweging (act).** Op basis van de geconstateerde verschillen kan besloten worden om te interveniëren. Dit betekent dat het beleid bijgesteld, gewijzigd of zelfs beëindigd kan worden.



Figuur 1: Deming circle

Binnen de gemeente zijn diverse actoren betrokken bij het beleidsproces. De gemeenteraad stelt kaders/normen/doelstellingen (een visie) vast op basis waarvan beleid wordt geformuleerd en stelt de middelen hiervoor beschikbaar (beleidsbepaling).

De burgemeester moet binnen de gegeven kaders en middelen zorgen voor de randvoorwaarden opdat de brandweer voldoet aan de afgesproken prestatie-eisen.

De brandweer voert het beleid (operationeel) uit (beleidsuitvoering). Het is dan vooral de burgemeester die periodiek contact heeft met de commandant over de uitvoering



van het plan. Het gemeentebestuur controleert vervolgens of de uitvoering op de afgesproken wijze gaat en of de afgesproken prestaties geleverd worden binnen de gegeven randvoorwaarden (monitoren van prestaties). Als blijkt dat het afwijkt van wat afgesproken is dan kan de gemeenteraad bijsturen (terugkoppeling).

Beleidsinformatie<sup>6</sup> is van belang in het beleidsproces: het maakt duidelijk of beleid bijstelling behoeft. Actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie is een essentieel onderdeel van de hele beleidscyclus. Of het gaat om het ontwikkelen en implementeren van nieuw beleid of het eventueel bijsturen van bestaand beleid. Beleidsinformatie is een voorwaarde voor het college van B&W en de gemeenteraad om te kunnen sturen. Daarnaast is beleidsinformatie van belang in het kader van de verantwoording van het college van B&W aan de gemeenteraad. Beleidsinformatie dient een integraal onderdeel te zijn van de jaarverslagen van de gemeente.

De informatie, die het sturend orgaan nodig heeft om te kunnen sturen, dient aan te sluiten bij zijn behoefte. De informatie aan de verschillende sturende organen dient ook van het juiste aggregatieniveau te zijn. Ideaal is als de informatie en de informatie-behoefte tussen de verschillende niveaus (gemeentelijk brandweerkorps, college van B&W en de gemeenteraad) op elkaar zijn afgestemd. Dit houdt in dat de burgemeester als verantwoordelijk bestuurder voor de brandweer over meer gedetailleerde informatie zal beschikken dan de gemeenteraad.

### ***Het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg***

Professor F. Fleurke van de Vrije Universiteit van Amsterdam heeft op verzoek van de Inspectie OOV geadviseerd bij de opzet en uitvoering van het empirisch onderzoek bij de gemeenten.

Daarnaast heeft hij zelfstandig onderzoek gedaan naar de bestuurlijke organisatie van de brandweer in het bijzonder naar het functioneren van het bestuurlijke stelsel op dit terrein. Immers niettegenstaande het autonome karakter van de lokale verantwoordelijkheid voor de brandweezorg is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor het landelijk systeem van brandweezorg. Naast de minister is er nog een aantal landelijke organisaties, zoals de VNG, de brandweerkoepel NVBR, de Raad van regionale commandanten, de (multidisciplinaire) Veiligheidskoepel, betrokken bij de aansturing van de brandweezorg op landelijk niveau. Professor Fleurke heeft onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop, binnen dit bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg, vanaf het landelijk niveau invulling gegeven wordt aan de aansturing van de brandweezorg. In het kader van dit onderzoek zijn de belangrijkste knelpunten in kaart gebracht. Daarbij heeft de Inspectie hem tevens gevraagd te reflecteren op de bevindingen van dit empirisch onderzoek. De resultaten van het onderzoek van professor Fleurke zijn gevat in een separaat in deze publicatie opgenomen rapportage (deelrapport 2).

6 Definitie beleidsinformatie: gestructureerde en nader toegelichte gegevens over de doelstellingen van het beleid, de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.


## 1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek heeft als doel het verkrijgen van inzicht in en beoordelen van de wijze waarop de bestuurlijke aansturing van de gemeentelijke brandweezorg plaatsvindt. Het onderzoek richt zich op de rol die de burgemeester (als lid van het college van B&W), de gemeenteraad en de brandweercommandant in de aansturing vervullen. De resultaten van het onderzoek naar de prestaties gelden daarbij tevens als graadmeter. De Inspectie OOV heeft zich tevens tot doel gesteld de gemeenten bij hun taakuitvoering te ondersteunen. Op basis van de onderzoeksresultaten heeft de Inspectie een handreiking opgesteld aan de hand waarvan gemeenten hun informatiepositie en de aansturing van de brandweezorg kunnen verbeteren. De Inspectie wil met dit onderzoek ook vaststellen hoe haar onderzoeksresultaten in de toekomst het beste met het verantwoordelijke gemeentebestuur (college van B&W en gemeenteraad) kunnen worden gecommuniceerd.

## 1.3 VRAAGSTELLING

De hoofdvraag van het onderzoek is:

**“Op welke wijze en op basis van welke informatie wordt de brandweezorg in Nederland op gemeentelijk niveau bestuurlijk aangestuurd?”**



De hoofdvraag naar de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg is opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

- Op welke wijze wordt de brandweezorg door het college van B&W en de gemeenteraad aangestuurd? Bij deze vraag zal onderscheid worden gemaakt naar inbreng van deze gemeentelijke actoren.
- Op basis van welke informatie vindt de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg plaats? Het onderzoek naar deze vraag vindt vooral plaats op basis van de opvattingen van de gemeentelijke actoren, de resultaten van de enquête en de documentenanalyse. Daarbij is van belang of aansturing plaats vindt op basis van informatie over de prestaties van de drie hoofdtaken (preventie, preparatie en repressie) van de brandweer. Om te kunnen sturen, dienen het college van B&W en de gemeenteraad te beschikken over actuele, betrouwbare en relevante informatie over deze prestaties van de brandweer.

## 1.4 BEOOGDE EFFECTEN

Met dit onderzoek beoogt de Inspectie OOV in de eerste plaats om het proces van de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg inzichtelijk te maken voor de verantwoordelijke gemeentelijke bestuursorganen en hen bewust te maken van de geconstateerde zwakke plekken in dit proces. Door middel van het bijvoegen van een *good practice* voor het genereren van gegevens over uitrukprestaties en een *handreiking* voor de periodieke informatievoorziening over het functioneren van de brandweer beoogt de Inspectie ook de betrokken gemeentelijke actoren in staat te stellen de bestuurlijke aansturing van de brandweer te verbeteren (zie bijlage IV en V). Zodoende wil de Inspectie OOV een bijdrage leveren aan het optimaliseren van de wijze waarop de brandweezorg in Nederland functioneert.

## 1.5 LEESWIJZER

Hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding, de doelstelling, de vraagstelling en de beoogde effecten van het onderzoek. Hoofdstuk 2 geeft in grote lijnen een historische schets van de bestuurlijke ontwikkelingen in het brandweerbesteding van de afgelopen vijftig jaar. Hoofdstuk 3 bevat de opzet van dit onderzoek.

In de hoofdstukken 4 en 5 komen respectievelijk de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg in de gemeente en de prestaties van de brandweer aan de orde.

Tenslotte bevat hoofdstuk 6 de conclusies van het onderzoek en doet de Inspectie OOV aanbevelingen om gesignaleerde knelpunten te verbeteren.

Het rapport begint met een samenvatting.

In een in deze publicatie opgenomen deelrapport 2 worden de resultaten beschreven van het eigen onderzoek door professor Fleurke naar het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg. Daarin wordt tevens gereflecteerd op de resultaten van het empirisch onderzoek van de Inspectie.

# Het Nederlandse brandweerbestedel in ontwikkeling

2

## 2.1 INLEIDING

Onderwerp van onderzoek van dit rapport is de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg in Nederland. Om de werking van het huidige proces van bestuurlijke aansturing en de voorstellen tot wijziging van dat proces goed te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om in grote lijnen kennis te nemen van de historische ontwikkelingen in het Nederlandse brandweerbestedel. Met onderstaande historische schets wordt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen gegeven.

## 2.2 BRANDWEERWET 1952

De brandweezorg is van oudsher een autonome verantwoordelijkheid van de gemeente. In het brandweerbestedel van voor de Tweede Wereldoorlog wordt door de rijksoverheid alleen de verplichting gesteld dat de brandweer een uitgavenpost is van de gemeente en dat de Gedeputeerde Staten budgetcontrole doen. Gemeenten worden verder vrijgelaten in de wijze waarop zij uitvoering geven aan de brandweertaak.

Na een kortstondige, op harmonisering/centralisatie gerichte, herinrichting van het brandweerbestedel die tijdens de Tweede Wereldoorlog wordt ingevoerd door de Duitse bezetter, wordt de brandweezorg met het 'Tijdelijke Brandweerbesluit' na de oorlog als autonome verantwoordelijkheid weer toebedeeld aan gemeenten. Voornoemd besluit kent daarbij wel de kanttekening dat het niet de bedoeling is om terug te keren naar de situatie van volledige gemeentelijke autonomie van voor de oorlog. Met het besluit wordt de burgemeester verantwoordelijk voor de brandweezorg en het benoemen en ontslaan van personeel, maar wordt aan de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid gegeven om een aantal nadere voorschriften vast te stellen en aanwijzingen te geven.

Het Tijdelijke Brandweerbesluit vormt de basis voor de uiteindelijke Brandweerwet die in 1952 wordt ingevoerd. In deze wet wordt de decentrale structuur van de brandweezorg vastgelegd en krijgen de verschillende actoren in het stelsel duidelijk omschreven bevoegdheden. De wet laat de gemeentelijke autonomie voor wat betreft de brandweezorg intact maar geeft het Rijk tegelijkertijd een toezichhoudende functie naast de bevoegdheid nadere voorschriften vast te stellen. Gemeentebesturen worden aangezet om een brandbeveiligingsverordening en een organisatie- en beheersverordening voor de gemeentelijke brandweer vast te stellen.

## 2.3 **NOTA HULPVERLENING BIJ ONGEVALLLEN EN RAMPEN (1975)**

In de jaren vijftig komt steeds meer de nadruk te liggen op de taken van de brandweer bij de rampenbestrijding en hulpverlening bij oorlogssituaties. Als antwoord op de nieuwe dreiging van de Koude Oorlog wordt in 1952 de organisatie Bescherming Bevolking (BB) opgericht, een organisatie gericht op verlenen van grootschalige hulp bij rampen of oorlogssituaties. De gemeentelijke brandweerkorpsen maken ook deel uit van de BB.

In de jaren '60 klinkt voor het eerst de voorzichtige roep om hervorming van de organisatie van de brandweer, waarbij vooral kritiek wordt geleverd op de decentrale inrichting van het brandweerbestel die aan het goed functioneren van de brandweer in de weg zou staan. Door de vrijwel absolute autonomie van de gemeentelijke brandweerkorpsen zou de brandweer steeds meer de aansluiting verliezen bij de technische en maatschappelijke ontwikkelingen. Een aantal grote incidenten in de eerste helft van de jaren '60 maakt de noodzaak tot herinrichting van het brandweerbestel in regionaal verband verder duidelijk.

Na verschillende malen gemeentebesturen, door middel van aansporing in brieven, in de gelegenheid te hebben gesteld de noodzakelijk geachte regionale samenwerking te bewerkstelligen, worden in de jaren zeventig door de minister van Binnenlandse Zaken diverse werkgroepen ingesteld om mogelijke samenwerkingsvormen te bestuderen. De stuurgroep 'Coördinatie Hulpverleningsdiensten' doet in haar eerste interim-rapport gelijk een aantal 'controversiële' aanbevelingen. Eén daarvan is het samenvoegen van de brandweer en BB tot één 'Hulpverleningsdienst'. Een ander belangrijke aanbeveling is het aanvaarden van medeverantwoordelijkheid voor deze dienst door het Rijk, hetgeen volgens de stuurgroep impliceert dat de rijksoverheid voortaan ook een substantiële financiële bijdrage zou moeten gaan leveren.

Op basis van de rapporten van de stuurgroep en evaluatierapporten van incidenten als de ramp bij DSM in Zuid-Limburg in 1973, waar het aan eenheid van optreden door de brandweer ontbrak, wordt een conceptnota over hulpverlening bij ongevallen en rampen opgesteld die in 1975 door het kabinet Den Uyl wordt vastgesteld. In de nota wordt de brandweer niet samengevoegd met de BB, maar aangewezen als kern van de hulpverlening in vreedstijd. De Rijksoverheid aanvaardt verder medeverantwoordelijkheid voor de (grootschalige) hulpverlening.

Om de regionale samenwerking tussen brandweerkorpsen te stimuleren worden vanaf het midden van de jaren zeventig, op basis van de Interim-regeling Rijksbijdragen Regionale Brandwieren, structureel financiële middelen beschikbaar gesteld aan de regionale brandweer. De rijksoverheid gaat zich steeds intensiever met de brandweer bemoeien, met als gevolg dat de aansturing een, zij het beperkt, centralistisch karakter krijgt.

## 2.4 **BRANDWEERWET 1985**

Het op regionalisering van de brandweer gerichte beleid heeft slechts beperkt effect. Hoewel gemeentelijke brandweerkorpsen regionaal naar elkaar toe groeien, voldoen slechts weinig regionale brandweren ook daadwerkelijk aan de richtlijnen die het ministerie heeft opgesteld.

Vanwege de trage voortgang besluit het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1985 om het beleid van regionalisering van de brandweer in een wettelijke regeling op te nemen. Vanuit de gevoelde noodzaak om de grootschalige hulpverlening en rampenbestrijding adequater te organiseren worden gemeenten in de Brandweerwet 1985 verplicht tot samenwerking in de vorm van een regionale brandweer. Deze samenwerking dient in een gemeenschappelijke regeling op grond van de gelijknamige wet (WGR) te worden vastgelegd.

In de nieuwe Brandweerwet wordt een beperkt aantal gemeentelijke taken toegekend aan de regionale brandweer. Zo wordt de regionale brandweer onder meer verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van een regionale alarmcentrale. Het staat gemeenten verder vrij andere gemeentelijke brandweerzorgtaken gemeenschappelijk aan te pakken op grond van overwegingen van efficiency en effectiviteit. De brandweer krijgt daarbij de kernfunctie voor de voorbereiding van de rampbestrijding. De regionale brandweer wordt belast met de voorbereiding van de coördinatie van de rampbestrijding.

## 2.5 **HERSTRUCTURERING BRANDWEER/PROJECT VERSTERKING BRANDWEER; 1995**

Halverwege de jaren '90 lijkt de tijd rijp voor volledige regionalisering van de brandweer. Het project 'Herstructurering Brandweer', in 1994 opgestart door minister van Binnenlandse Zaken mw. C.I. Dales, richt zich op de totstandkoming op termijn van een regionaal (aangestuurde) brandweerorganisatie, naar analogie van het politiemodel. Dit voorstel haalt echter niet de eindstreep.

Als alternatief start het ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met de Koninklijke Brandweer Vereniging (de bestuurlijke brandweerkoepeel), in 1995 het project 'Versterking Brandweer' (PVB), dat primair gericht is op de versterking van de gemeentelijke brandweerkorpsen. Beoogd wordt zicht te krijgen op de mate waarin de gemeentelijke brandweer versterking nodig heeft voor een adequate uitvoering van de taken die voldoet aan de professionele normen. De nieuwe gedachte is om 'van onderop', dus vanuit de gemeenten met een regierol voor de regionale brandweren, de versterking te laten plaatsvinden.

Zodoende betekent het PVB een trendbreuk met het op regionalisering gerichte beleid van de voorgaande twintig jaar. Waar eerst regionalisering ten behoeve van de

grootschalige hulpverlening en rampenbestrijding centraal stond, wordt nu eveneens de aandacht gevraagd voor de versterking van gemeentelijke brandweren. Alle regio's krijgen opdracht een regionaal 'Versterkingsplan' (aangeduid als Organisatieplan) op te stellen en bestuurlijk vast te stellen. In de Eindrapportage Project Versterking Brandweer<sup>7</sup> wordt aangegeven dat alle regio's een dergelijk plan hebben opgesteld en in het regiobestuur hebben vastgesteld. Alle gemeenten krijgen voorts de 'opdracht' de versterkingsambities uit het plan per gemeente uit te werken en de (noodzakelijke) versterking bij de gemeentelijke brandweer te gaan realiseren (januari 2000 tot heden). In mei (2000) vond de Vuurwerkramp in Enschede plaats, zeven maanden later de Cafébrand in Volendam. Deze twee incidenten, die een enorme maatschappelijke impact hebben, tonen de noodzaak van versterking van de brandweer nog eens extra aan.

## 2.6 RECENTE PERIODE (2003 - 2006)

Het begin van de 21e eeuw wordt gekenmerkt door gebeurtenissen die de maatschappij (en het veiligheidsbeleid) flink beïnvloeden. Eerder zijn al de rampen in Enschede en Volendam genoemd die flinke beroering in de Nederlandse samenleving veroorzaken. De aanslagen in de Verenigde Staten (11 september 2001), Madrid (11 maart 2004) en Londen (7 juli 2005), de oorlogen in Irak en Afghanistan (2003) zorgen voor een toenemend gevoel van internationale dreiging van terreur en crisis.

Naar aanleiding van deze veranderde veiligheidssituatie met tot voor kort onbekende bedreigingen rijst de vraag of Nederland - met het staande veiligheidsconcept en de manier waarop de rampenbestrijdings- en brandweerorganisatie zijn ingericht - in staat is deze dreiging het hoofd te bieden. Het antwoord wordt gevonden in het project Veiligheidsregio (2003). De minister van BZK geeft daarbij aan dat *"uit diverse evaluatierapporten na rampen die de afgelopen jaren zijn opgetreden, is gebleken dat de bestuurlijke organisatie onder de loep moet worden genomen op het gebied van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiering"*.<sup>8</sup> De complexiteit van de huidige taakverdeling maakt gezamenlijke voorbereiding op en optreden bij rampenbestrijding moeilijk.

In de memorie van toelichting bij het conceptvoorstel van wet op de Veiligheidsregio's stelt het ministerie van BZK dat de bestuurlijke en operationele slagkracht vergroot moet worden. Op gemeentelijk niveau is vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Schaalvergroting door regionalisering biedt volgens het ministerie belangrijke mogelijkheden voor verbetering. Gemeenten kunnen een beroep doen op de deskundigheid, capaciteit en technische middelen van de regio. Met de veiligheidsregio kiest BZK voor een multidisciplinair model waarin het beheer van de hulpverleningsorganisaties (brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) op regionaal niveau wordt geplaatst.

7 Stuurgroep PVB, Eindrapportage Project Versterking Brandweer 'Van project naar proces.....': November 1999, Den Haag. Deze eindrapportage is in december 1999 aan de gemeenten aangeboden.

8 Veiligheidsregio's, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003-2004, 29517, nr.1.

De ontwikkeling van de veiligheidsregio is een complex proces, waarbij vele, zeer diverse doelen dienen te worden gerealiseerd. Zo gaat het onder meer om een zeer intensieve verdere regionalisering van de brandweer, maar tevens de versterking van de multidisciplinaire samenwerking op het gebied van de crisisbeheersing. Tevens dient de geneeskundige organisatie (GHOR) verder te worden versterkt en de financiering van de veiligheidsregio te worden uitgewerkt. Voor vele regio's gaat het om een buitengewoon zware en complexe opgave.

De veiligheidsregio's maken de bestuurlijke afwegingen en nemen beslissingen ten aanzien van de voorbereiding op en de bestrijding van zware ongevallen, branden, rampen en crises. De gemeenten behouden overigens het gezag (bevelsbevoegdheid) over het optreden bij brand en rampen. Met deze operatie krijgt de aansturing van de brandweer, als onderdeel van het regionaal veiligheidsbestuur, een centralistisch karakter<sup>9</sup>. Medio 2006 is het conceptvoorstel van wet 'Wet op de Veiligheidsregio's', waarin de uitvoering van de gemeentelijke brandweertaken aan het bestuur van de veiligheidsregio wordt opgedragen, ter consultatie voorgelegd.

## 2.7 SAMENVATTING

De afgelopen decennia zijn meerdere initiatieven ontplooid om het Nederlandse brandweerbesteding te hervormen. Deze initiatieven zijn te verdelen in projecten gericht op versterking van de gemeentelijke uitvoering van de brandweezorg en voorstellen waarmee getracht wordt de regionalisering dan wel centralisering van de brandweer te bewerkstelligen.

Ondanks het feit dat de roep om een effectievere organisatie van de brandweer op regionaal niveau al in de jaren zestig gehoord kan worden, leiden de verschillende informele en indirecte pogingen tot regionalisering van de brandweer die tot midden jaren tachtig worden ondernomen, niet tot het gewenste effect. Gemeenten blijven tot die tijd vrijwel volledig vrij om gemeentelijke brandweertaken wel of niet gemeenschappelijk in regioverband aan te pakken.

Een eerste formele stap naar, zij het beperkte, regionalisering wordt pas gezet met de Brandweerwet 1985 die voorziet in de overgang van een aantal taken van de gemeenten naar de regionale brandweer. De noodzakelijkheid van deze stap wordt daarbij niet beredeneerd vanuit het perspectief van een effectieve brandweezorg, maar voornamelijk gevonden in het belang van een efficiënte en grootschalige aanpak van hulpverlening en rampenbestrijding.

Met de voorzichtige trend naar regionalisering, ingezet met de Brandweerwet, wordt halverwege de jaren negentig alweer gebroken. In reactie op eerder ingezette, gestrande



initiatieven van rijkswege om de brandweer regionaal te herstructureren wordt in 1995 het project 'Versterking Brandweer' gelanceerd, dat zich juist primair richt op de versterking van de gemeentelijke brandweerkorpsen. Regionalisering krijgt wel enige aandacht in de vorm van een opdracht aan de regio's om (de totstandkoming van) een regionaal 'Versterkingsplan' te regisseren en vast te stellen.

Externe omstandigheden, in de vorm van nieuwe en voorheen ongekende bedreigingen van de nationale veiligheid, zetten de regionalisering van de brandweer weer op de beleidsagenda. Met de ontwikkeling van de veiligheidsregio's, waar de herstructurering van de brandweer als regionaal aangestuurde organisatie een belangrijk onderdeel van uitmaakt, lijkt de ontwikkeling richting regionalisering definitief kritische massa te krijgen.

# Onderzoeksopzet Bestuurlijke aansturing brandweezorg

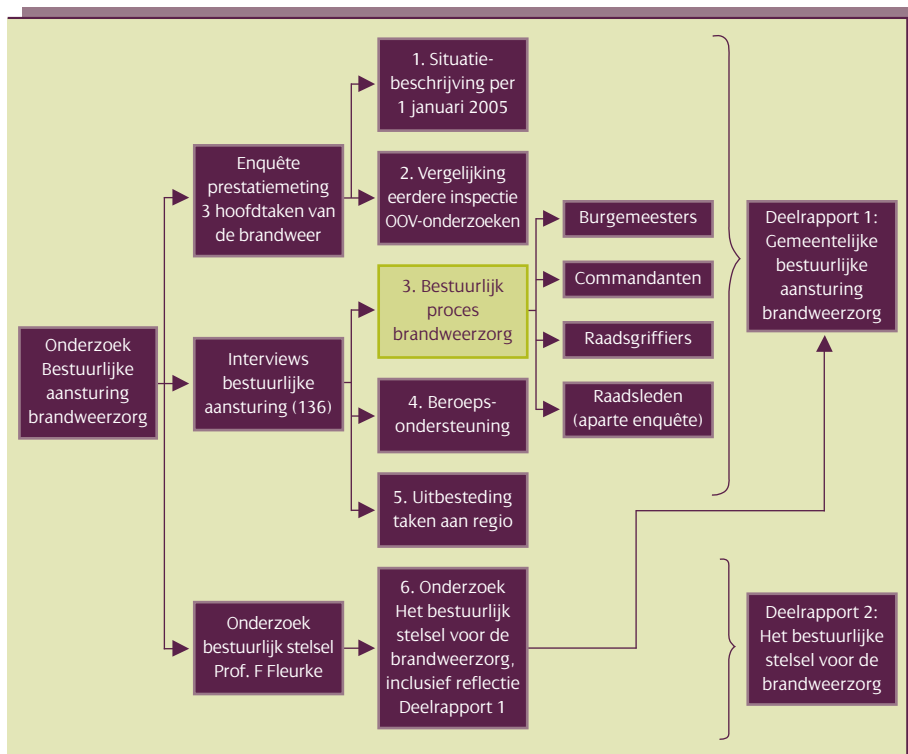
3

3.1

## INLEIDING

Het doel van het onderzoek is onder meer inzicht te krijgen in de werking van de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek naar de Bestuurlijke aansturing brandweezorg is opgezet en welke onderzoeksinstrumenten ter uitvoering van het onderzoek zijn ingezet.

De Inspectie heeft bij dit onderzoek meerdere onderzoeksinstrumenten ingezet. Het gecombineerde resultaat van de inzet van deze instrumenten geeft inzicht in de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg in Nederland, alsmede in de effecten daarvan.



Figuur 2: Overzicht onderzoeksonderdelen

De Inspectie heeft de bevindingen van de afzonderlijke gemeenten aan de betrokken respondenten voorgelegd. De respondenten zijn in de gelegenheid gesteld deze bevindingen waar nodig aan te vullen, te corrigeren en te commentariëren.

## LANDELIJK BEELD

In het onderzoek 'Vakbekwaamheid Brandweer' heeft de Inspectie OOV op basis van een onderzoek bij vier brandweerregio's over de jaren 2001 en 2002 een landelijk beeld geschetst van de vakbekwaamheid. Deze regio's zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- landelijke spreiding (noord, midden, zuid);
- zowel regio's met een grote verstedelijking als regio's met een landelijk karakter;
- verdeling van grote en kleine gemeenten zoveel mogelijk overeenkomstig de landelijke verdeling;
- zowel gemeenten met een beroepskorps, gemeenten met een gemengd korps als gemeenten met een korps vrijwel volledig bestaande uit vrijwilligers.

De volgende brandweerregio's voldoen het meest aan de genoemde criteria en zijn hiertoe onderzocht:

- Hulpverleningsregio Haaglanden
- Regionale brandweer Drenthe
- Regionale brandweer Zaanstreek Waterland
- Regionale brandweer Zuidoost Noord-Brabant

Omdat het aantal grotere gemeenten in de vier regio's te klein was om landelijk geldende uitspraken te doen, zijn op basis van landelijke spreiding vier grotere gemeenten aan de selectie toegevoegd, te weten:

- 's-Hertogenbosch
- Groningen
- Utrecht
- Zwolle

In totaal zijn, bij het onderzoek naar vakbekwaamheid in 2004, 61 gemeenten betrokken. Het onderzoek Bestuurlijke aansturing brandweezorg is bij dezelfde brandweerregio's en gemeenten uitgevoerd. Door gemeentelijke herindeling en de beperkte medewerking in één regio is in het onderzoek Bestuurlijke aansturing brandweezorg het aantal onderzochte gemeenten echter gedaald tot 47<sup>10</sup> gemeenten, verspreid over drie regio's en zes daarbuiten liggende grotere gemeenten. Ondanks deze wijziging in de steekproef voldoet de onderzochte groep gemeenten aan de vier bovengenoemde criteria. De Inspectie meent, op basis van bovenstaande benadering, dat hiermee ook bij dit onderzoek een landelijk beeld kan worden geschetst.

## 3.2 OPZET VAN ONDERZOEK

### OPVATTINGEN OVER AANSTURING

De Inspectie heeft de burgemeester (als verantwoordelijke binnen het college van B&W voor de brandweer), de commandant van de brandweer en raadsgriffier in de betrokken

<sup>10</sup> Zie bijlage I voor een totaaloverzicht van de onderzochte gemeenten.

gemeenten naar hun opvattingen gevraagd over een aantal aspecten van aansturing, zoals de plaats van de brandweer in de gemeentelijke organisatie, de aansturing door de burgemeester, de betrokkenheid van de gemeenteraad, de kwaliteit van de brandweer en de informatievoorziening. Door middel van een schriftelijke enquête onder gemeenteraadsleden heeft de Inspectie de opvattingen van raadsleden geïnventariseerd. De gehanteerde vragenlijsten zijn weergegeven op de internetsite van de Inspectie OOV: [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).

Door middel van interviews met de burgemeester, brandweercommandant en raadsgriffier alsmede het schriftelijk bevragen van gemeenteraadsleden is nagegaan op welke wijze binnen de gemeenten de brandweer wordt aangestuurd. Deze personen zijn geïnterviewd op basis van de specifieke positie die zij innemen in het bestuurlijke proces van de brandweezorg:

- De *burgemeester* is gehoord als bestuurlijk verantwoordelijke voor de brandweezorg, voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en voorzitter van de gemeenteraad.
- De *raadsgriffier* is geïnterviewd vanwege de positie die deze inneemt ten aanzien van de gemeenteraad. De griffier biedt ondersteuning aan de gemeenteraad bij haar controlerende en kaderstellende taak en adviseert en informeert de raad(sleden) bij belangrijke ontwikkelingen.
- De *brandweercommandant* is, als schakel tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur van de gemeente, te beschouwen als een sleutelfiguur voor de brandweer.
- De *raadsleden* zijn gehoord vanwege hun kaderstellende en controlerende rol.

### PRESTATIES HOOFDTAKEN

De Inspectie heeft de betrokken burgemeesters een enquête voorgelegd waarmee de Inspectie de prestaties ten aanzien van de drie hoofdtaken van de brandweer heeft geïnventariseerd. Om deze prestaties te kunnen duiden en in perspectief te kunnen plaatsen, zijn de bevindingen van deze enquête vergeleken met de bevindingen van eerdere inspectieonderzoeken. De Inspectie heeft voorts bij de gemeenten relevante documenten opgevraagd om hun reacties op de vragen van de enquête te kunnen verifiëren.

De taken van de brandweer maken deel uit de veiligheidsketen. De complete keten bestaat uit vijf schakels, namelijk: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Tot de hoofdtaken van de brandweer behoren preventie (voorkomen en beperken van brand), preparatie (een goede voorbereiding op de repressieve taak) en repressie (de daadwerkelijke bestrijding van brand en andere inbreuken).

In het kader van het onderzoek Bestuurlijke aansturing brandweezorg zijn deze drie hoofdtaken van de brandweer onderzocht. Daarbij is met name gekeken naar de wijze waarop de brandweer bij de uitvoering van deze drie taken (die vanwege hun grote belang bestuurlijke aandacht nodig hebben) door het gemeentebestuur wordt aangestuurd. Het gaat daarbij om de volgende taken en de daarbij mogelijke bestuurlijke aansturing:

- Preventie: de mate waarin er door het gemeentebestuur beleid is vastgesteld ten aanzien van de gebruiksvergunningen, de controles en de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan dat beleid. *Bestuurlijke aandacht is van belang waar het gaat om het vaststellen van de categorieën gebouwen die gebruiksvergunningplichtig zijn en het bepalen van de tijd die acceptabel is voor het inlopen van eventuele achterstanden in de verlening van gebruiksvergunningen. Dit geldt eveneens voor de periodieke controles van gebouwen met een gebruiksvergunning.*
- Preparatie: de mate waarin sprake is van realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen voor bevelvoerders en hoe zich dit verhoudt tot het bestuurlijk vastgestelde beleid. *Bestuurlijke vaststelling van oefenplannen is geboden, vanwege het objectieve belang van realistische oefeningen voor de praktijk van de brandweezorg en ook omdat de werkgever op grond van de Arboregeling verantwoordelijk is voor adequate opleiding en training van de eigen werknemers.*
- Repressie: de feitelijk gerealiseerde opkomsttijden bij branden in relatie tot het bestuurlijk vastgestelde beleid. *Bij het vaststellen van (maximale) opkomsttijden van de brandweer speelt een aantal, vanuit bestuurlijk perspectief beschouwd gevoelige/grote belangen een rol. Niet alleen heeft de vaststelling grote financiële consequenties (de sterkte en het aantal uitrukposten van de brandweer worden in belangrijke mate bepaald door de gekozen opkomsttijden), ook het primair te beschermen belang, de veiligheid van de burgers, is in het geding. De vraag is of gemeentebesturen bij het bepalen van de opkomsttijden deze belangenafweging maken en op basis van welke informatiepositie zij dit doen.*

De afronding van het project 'Versterking Brandweer' en de aanscherping van de Modelverordening brandveiligheid en hulpverlening van het VNG vormen begin 2000 voor gemeenten het startsein (en een 'opdracht') om - aan de hand van een op te stellen Beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening - de (eventueel) noodzakelijke versterking van de taken van de eigen brandweer vast te stellen en de realisatie daarvan ter hand te nemen. De enquêteresultaten over de prestaties van de hoofdtaken van de brandweer uit dit onderzoek geven inzicht in de effecten van het project op de uitvoering van taken van de brandweer.

### **Analyse van beleidsdocumenten**

De Inspectie heeft de burgemeesters de enquête over de prestaties van de brandweer voorgelegd en hen tevens gevraagd de verstrekte informatie met relevante documenten te onderbouwen. Doel van de enquête is om vast te stellen welke prestaties door de brandweer in de onderzochte perioden zijn geleverd en in het bijzonder in hoeverre er vooruitgang is geboekt. Een relevante vraag is dan bijvoorbeeld: Hoe staat het, gezien de voornemens uit 2000-2001 van de gemeentebesturen om de geconstateerde (grote) achterstand bij de verlening van gebruiksvergunningen binnen de gestelde termijn weg te werken, met deze achterstand?

De Inspectie heeft de relevante documenten van de gemeenten voor de jaren 2003 en 2004 geanalyseerd. De uitkomsten van dit onderzoek geven de situatie per 1 januari 2005 weer. Ten tijde van het onderzoek waren nog geen gegevens over 2005 beschikbaar.

### **Vergelijking met eerdere onderzoeken van de Inspectie OOV<sup>11</sup>**

Twee van de drie taken die onderdeel uitmaken van de prestatiemeting zijn eerder door de Inspectie OOV onderzocht. Het betreft de preventietaak afgifte gebruiksvergunningen ('Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid') en de preparatietaak brandbestrijdingsoefeningen ('Vakbekwaamheid Brandweer').

De vergelijking van de resultaten van deze enquête met de eerder uitgevoerde onderzoeken geeft inzicht in de vooruitgang die de gemeenten geboekt hebben met betrekking tot deze taken. Op die manier ontstaat een beeld van het effect van de daadwerkelijke versterking van de gemeentelijke brandweren, met bijzondere aandacht voor de prestaties die op het gebied van preventie (sinds 2000) en preparatie (sinds 2001) zijn geleverd tot en met peildatum 1 januari 2005.

### **BEROEPSONDERSTEUNING**

In eerdere onderzoeken (onder meer het project Versterking Brandweer/PVB) is vastgesteld dat de brandweer vaak kampt met een capaciteitstekort voor de niet-repressieve taken. Daarom is in dit onderzoek de commandant gevraagd naar de (structureel) beschikbare capaciteit binnen het brandweerkorps voor de uitvoering van deze taken. In 2002 heeft de brandweerkoepel NVBR<sup>12</sup> een brancherichtlijn gepubliceerd, waarmee elke gemeente zelf kan berekenen hoeveel capaciteit aan beroepsondersteuning minimaal benodigd is voor een adequate uitvoering van de niet-repressieve taken. Daarom is tevens gevraagd naar de capaciteit waarover het korps volgens de aangeduide brancherichtlijn zou moeten beschikken. De mate waarin korpsen door het gemeentebestuur in staat worden gesteld om aan deze professionele norm te voldoen, geeft aan in hoeverre het bestuur heeft gezorgd voor de randvoorwaarden voor het uitvoeren van deze brandweezorgtaken. Daarmee is het een zekere indicator voor de effecten van de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg.

De resultaten uit de interviews gaven voor veel gemeenten een onduidelijk beeld van de situatie. Daarom heeft de Inspectie in samenwerking met adviesbureau Oranjewoud/Save een verdiepingsslag uitgevoerd met een terugkoppeling van de verkregen gegevens aan de respectievelijke gemeenten. Daarbij is de beschikbare capaciteit voor de niet-repressieve taken van alle korpsen uit de steekproef in kaart gebracht. Aangezien de steekproef ook grotere gemeenten met een beroepskorps betreft (korpsen waar het rekenmodel niet zonder meer op van toepassing is), is gebruik gemaakt van een aangepaste versie van het rekenmodel. Voor een uitleg en verantwoording van het gehanteerde model, zie bijlage III.

### **UITBESTEDING GEMEENTELIJKE BRANDWEERTAKEN AAN DE REGIO**

Gemeentelijke brandweezorgtaken kunnen ook adequaat worden uitgevoerd door deze uit te besteden aan het samenwerkingsverband van de regionale brandweer c.q. gezamenlijk uit te voeren in regionaal verband. Op die wijze kunnen eventuele eigen capaciteitstekorten worden gecompenseerd. Om inzicht te krijgen in de mate waarin

11 T.a.v. preventie: Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid. Inspectie OOV samen met de VROM-Inspectie, 2002. T.a.v. preparatie: Vakbekwaamheid Brandweer. Inspectie OOV, 2004. T.a.v. repressie heeft de Inspectie niet eerder een representatief onderzoek verricht, waardoor vergelijking niet mogelijk is.

12 Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding, een vereniging van gemeentelijke en regionale commandanten

deze samenwerking door gemeenten ook daadwerkelijk wordt gezocht, is tijdens het interview met de commandant gevraagd naar de uitbesteding van gemeentelijke brandweertaken aan het eigen regionale samenwerkingsverband. Omdat uit de gegeven antwoorden geen scherp 'beeld' was af te leiden, is ook voor dit aspect een verdiepingsslag door de Inspectie uitgevoerd. Daarbij is bij de acht betrokken<sup>13</sup> regionale brandweercommandanten geïnformeerd naar de uitvoering van gemeentelijke brandweertaken door de regio. De Inspectie heeft hiermee inzicht gekregen in de mate waarin binnen acht regio's (van de totaal vijftientig regio's) gemeenten hun brandweertaken aan de regio hebben uitbesteed dan wel in regionaal verband worden uitgevoerd. Voor een gemeente met een capaciteitstekort voor de uitvoering van de niet-repressieve taken, is de mate van uitbesteding van deze gemeentelijke brandweertaken aan de regio een indicator voor de effecten van de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg.

### 3.3 TRIANGULATIE RESULTATEN INTERVIEWS MET UITKOMST ENQUÊTE

In het onderzoek Bestuurlijke aansturing brandweezorg is de beleving van de respondenten gezet naast de concrete feiten en bevindingen uit de enquête ('prestatiemeting') en de van de gemeenten verkregen documenten, alsmede uit nader onderzoek naar de 'Beroepsondersteuning' en de 'Uitbesteding van gemeentelijke brandweertaken aan de regio'. Door middel van deze zogenoemde triangulatie, waarbij de resultaten van verschillende onderzoeksmethoden tegen elkaar worden afgezet, wordt geanalyseerd in hoeverre de beleving van de respondenten overeenkomt of verschilt met de feiten en bevindingen uit de enquête, de documenten en de genoemde nadere onderzoeken.

### 3.4 ONDERZOEK PROFESSOR F. FLEURKE

Voor een beschrijving van de opzet van het onderzoek van professor F. Fleurke wordt verwezen naar zijn separate rapportage<sup>14</sup>.

### 3.5 'EXTRA INFORMATIE' UIT DE INTERVIEWS

In het onderzoek is op basis van de interviews en de behandeling van de enquête tevens informatie verkregen die de Inspectie als waardevolle extra informatie beschouwd, buiten het primaire onderzoeksdoel om. Dit betreft onder andere informatie over: *Lokale verschillen in norm-opkomsttijden, Integrale vergunningverlening en handhaving versus gebruiksvergunningverlening en controle, Vrijwilligersproblematiek en Competenties van het brandweermanagement*<sup>15</sup>.

13 Overeenkomstig de steekproef van het onderzoek. Drie volledige regio's en 6 grote individuele gemeenten, verdeeld over 5 regio's = in totaal 8 regio's.

14 Deelrapport 2 'Het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg'; prof. F. Fleurke.

15 Deze informatie is in bijlage VI van het rapport kort weergegeven.

# Het gemeentebestuur en de brandweezorgtaak

4

4.1

## INLEIDING

Op welke wijze geven het college van B&W en de gemeenteraad invulling aan de gemeentelijke brandweezorgtaak? In dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag naar de verhouding en interactie tussen de lokale bestuursorganen en de brandweerorganisatie behandeld. Alhoewel dit proces sterk politiek-bestuurlijk gekleurde elementen kent, is voor dit onderzoek gekozen voor een praktijkgerichte benadering: voor de burger is de brandweezorg immers een concrete overheidstaak (de brandweer moet op tijd zijn en professioneel handelen).

Van sturing van de brandweezorgtaken (preventie, preparatie en repressie) kan alleen sprake zijn als het bestuur beschikt over de juiste informatie en de instrumenten om te sturen. Voor een deel is er objectieve, feitelijke informatie voorhanden, zoals de *plaats* van de brandweer in de gemeenteorganisatie en de aanwezigheid van beleidsplannen. De plaats van de brandweer in de organisatie geeft inzicht in de mate waarin de belangen van de brandweezorg direct betrokken zijn bij het besluitvormingsproces in de gemeente. De aanwezigheid van beleidsplannen en met name de status<sup>16</sup> hiervan geeft de Inspectie eveneens inzicht in de mate van betrokkenheid van het gemeentebestuur in dit proces.

Naast deze feitelijke informatie heeft de Inspectie, door middel van interviews of een enquête, de meningen van de burgemeester (binnen het bestuur verantwoordelijk voor de brandweer), de gemeenteraadsleden, de raadsgriffier en de brandweercommandant over een aantal aspecten van de brandweezorg geïnventariseerd, zoals de kwaliteit van de brandweezorg en de contacten tussen de commandant brandweer en de burgemeester (meestal de portefeuillehouder) over de dagelijkse brandweezorg (een belangrijke aanwijzing over de bestuurlijke betrokkenheid bij de uitvoering van de brandweezorg). Een aantal interviewresultaten is vergeleken met informatie uit gemeentelijke documenten.

De Inspectie besteedt in dit onderzoek speciale aandacht aan de informatievoorziening. Ofwel de vraag of de verschillende participanten in het bestuurlijk proces brandweezorg ten behoeve van hun taak kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie. De gegevens over deze elementen van het bestuursproces zijn verkregen uit persoonlijke interviews met de burgemeester, commandant en griffier in 47 gemeenten<sup>17</sup>. De bevindingen uit deze interviews zijn door middel van verslagen teruggekoppeld met de respondenten. Naast de interviews met de burgemeester, commandant en griffier

<sup>16</sup> Al dan niet vastgesteld door het college van B&W of de gemeenteraad.

<sup>17</sup> Zie voor de gehanteerde vragenlijsten de internetpagina van de Inspectie OOV: [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).



heeft de Inspectie ook ruim 70 raadsleden om hun mening over de gang van zaken met betrekking tot de gemeentelijke brandweer gevraagd<sup>18</sup>.

## 4.2 PLAATS IN DE ORGANISATIE

### INLEIDING

De plaats van de brandweer in de gemeentelijke organisatie geeft de formele structuur aan waarbinnen de brandweer wordt aangestuurd. Het is voor de bestuurlijke aansturing relevant of de brandweer een zelfstandige organisatie is die in direct contact staat met het gemeentelijke bestuur, of dat het een onderdeel is van een afdeling binnen de gemeente en daardoor op grotere afstand staat van het bestuur. Naarmate de afstand tussen de brandweer en het bestuur groter wordt, zal de directe aansturing door het bestuur minder worden.

Het is verder ook van belang om te weten wat de positie is van de commandant in de gemeentelijke organisatie. Relevant is bijvoorbeeld de vraag of deze functionaris deelneemt aan de vergaderingen van het managementteam van de gemeente, in veel gemeenten ook wel 'diensthoofdenoverleg' geheten.

### NORMERING

De brandweer dient binnen de gemeentelijke organisatie als zelfstandig dienstonderdeel onder de gemeentesecretaris te zijn gepositioneerd. Dat biedt een waarborg dat de belangen van de brandweer tijdig in de gemeentelijke besluitvorming worden meegewogen. De commandant van de brandweer dient deel te nemen aan het diensthoofdenoverleg.

### BEVINDINGEN

Veertig procent van de brandweerkorpsen is een zelfstandige dienst in de gemeentelijke organisatie. Dit betekent dat deze korpsen organisatorisch en beheersmatig direct onder de gemeentesecretaris vallen. Zestig procent van de brandweerkorpsen is onderdeel van een gemeentelijke afdeling of dienst. Bij driekwart van de gemeenten maakt de commandant geen deel uit van het diensthoofdenoverleg.

#### Conclusie

De plaats van de brandweer in de gemeentelijke organisatie biedt in de meeste gemeenten geen waarborg dat de belangen van de brandweer tijdig in de gemeentelijke besluitvorming worden meegewogen.



<sup>18</sup> Zie hiervoor de internetpagina van de Inspectie OOV: [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).

## 4.3 BELEIDSPLAN

### INLEIDING

In de Brandweerwet is voorgeschreven dat de gemeenteraad een verordening voor de brandweer dient vast te stellen. In de toelichting bij de Modelverordening brandveiligheid en hulpverlening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is aangegeven dat het bijbehorende Beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening een noodzakelijk instrument is om de uitvoering van de brandweezorgtaken in samenhang te kunnen beoordelen. De Inspectie beschouwt het beleidsplan als een belangrijk instrument waarin de strategie en de te bereiken doelen voor de aangegeven periode moeten worden aangegeven. Op basis hiervan kunnen dan de benodigde middelen om deze te realiseren worden toegekend.

### NORMERING

De gemeente dient de beschikking te hebben over een actueel Beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening, waarin de ambities van de brandweezorg voor een afgesproken periode (bijvoorbeeld vier jaar) zijn beschreven. Dit beleidsplan wordt na vaststelling in de gemeenteraad door het bestuur als sturingsinstrument gebruikt, waarbij periodieke voortgangsrapportage plaatsvindt en - zo nodig - tussentijds kan worden bijgesteld. Na de afgesproken periode vindt een evaluatie van de bereikte effecten plaats.

### BEVINDINGEN

Ruim 80% van de gemeenten heeft een beleidsplan opgesteld, hiervan is ruim de helft vastgesteld door de gemeenteraad. Van 30% van deze opgestelde plannen is de looptijd inmiddels verstreken. Diverse gemeenten geven aan dat geen nieuw beleidsplan wordt opgesteld omdat de huidige regionale ontwikkelingen dusdanig bepalend zijn voor het gemeentelijke beleid dat de gemeenten een afwachtende houding aannemen ten aanzien van het actualiseren van de gemeentelijke plannen. Voor deze gemeenten geldt dat zij het oude plan blijven hanteren als beleidsplan, of er worden tijdelijke plannen opgesteld om de periode naar regionalisering te overbruggen.

Bijna 20% van de gemeenten heeft nog geen beleidsplan, waarvan de helft heeft aangegeven dat een beleidsplan in ontwikkeling is.

De helft van de burgemeesters en ruim 60% van de commandanten geven aan dat het beleidsplan als sturingsinstrument wordt gebruikt. Echter de helft van deze respondenten geeft aan dat er geen periodieke voortgangsbewaking met betrekking tot de uitvoering van het beleidsplan plaatsvindt. Voorts is het opmerkelijk is dat één op de vijf respondenten niet weet of er sprake is van periodieke voortgangsbewaking.

Ook is gevraagd of de effecten van het beleidsplan worden geëvalueerd.

Worden de effecten van het beleidsplan geëvalueerd?	Commandant	Burgemeester
<i>Ja</i>	17%	37%
<i>Nee</i>	66%	50%
<i>Weet niet</i>	17%	13%

Tabel 1: Effecten beleidsplan

Uit de tabel komt naar voren dat de burgemeester en de commandant duidelijk verschillen van inzicht over de mate waarin de effecten van het beleidsplan worden geëvalueerd. Er wordt geen apart moment uitgetrokken om het beleidsplan te evalueren. Volgens een aantal respondenten vindt de evaluatie via het reguliere begrotings- en verantwoordingsproces plaats.

#### Conclusie

Het merendeel van de gemeenten heeft een (vastgesteld) beleidsplan. Echter van een deel van deze plannen is de looptijd inmiddels verstreken. Periodieke voortgangsbewaking met betrekking tot de uitvoering van het beleidsplan vindt in beperkte mate plaats. De effecten van het beleidsplan worden veelal niet geëvalueerd.

Het beleidsplan voor de brandweer is een bekend verschijnsel in de gemeenten, maar in de beleidspraktijk heeft het plan een beperkte waarde als sturingsinstrument.



## 4.4 AANSTURING DOOR BURGEMEESTER

### INLEIDING

Aansturing van de brandweer vindt plaats vanuit twee perspectieven. De bedrijfsmatige sturing binnen de gemeentelijke organisatie geschiedt door de gemeentesecretaris of een afdelings-/diensthoofd, waarvan de brandweer deel uitmaakt. Voor de inhoudelijke beleidssturing is één van de leden van het college van B&W - in de regel de burgemeester - verantwoordelijk. Het onderzoek heeft zich gericht op de laatste vorm van sturing, namelijk de interactie tussen de portefeuillehouder en de brandweer.

### NORMERING

Om van bestuurlijke aansturing te kunnen spreken, dient er periodiek contact te zijn tussen brandweer en burgemeester over de brandweerbzorg, waarvan schriftelijke vastlegging plaatsvindt. De brandweer verstrekt de burgemeester inzicht in de stand van zaken/voortgang van de diverse activiteiten.

## BEVINDINGEN

De burgemeester is altijd binnen het college van B&W verantwoordelijk voor de brandweer. In twee van de gemeenten is er geen sprake van periodiek overleg met de commandant.

Aan de burgemeesters en commandanten is gevraagd, hoe zij bestuurlijk aansturen respectievelijk worden aangestuurd.

Waaruit blijkt dat de brandweer bestuurlijk wordt aangestuurd?	Commandant	Burgemeester
<i>Via plannen of nota's</i>	36%	15%
<i>Via overleg met burgemeester</i>	77%	74%
<i>Via het overleg in raad of raadscommissie</i>	2%	2%
<i>Nergens uit</i>	11%	0%
<i>Anders</i>	15%	10%

Tabel 2: Bestuurlijke aansturing

Periodiek overleg tussen burgemeester en commandant wordt het meest genoemd als instrument om de brandweer bestuurlijk aan te sturen. In meer dan de helft van de gevallen is er twee tot driewekelijks overleg, in ongeveer een kwart van de gevallen is er elke vier tot zes weken overleg. Het betreft formeel, geagendeerd overleg, waarvan echter veelal geen schriftelijke vastlegging plaatsvindt.

De Inspectie kan, vanwege het meestal ontbreken van een schriftelijke verslaglegging van dit overleg, niet vaststellen in hoeverre met deze werkwijze sprake is van effectieve bestuurlijke aansturing.

Volgens een derde van de commandanten vindt aansturing onder meer plaats via plannen en nota's. Dit beeld wordt door een beperkt aantal burgemeesters bevestigd. Uit de documentenanalyse blijkt dat in de meeste gemeenten over de uitvoering van brandweertaken niet gerapporteerd wordt in termen van prestaties, maar wordt volstaan met het geven van (zeer) globale informatie.

Ongeveer 70% van de commandanten geeft aan dat zij aanwezig zijn bij het overleg in de commissie, indien daar relevante zaken met betrekking tot de brandweezorg aan de orde zijn. Tijdens raadsvergaderingen gaat de commandant soms mee als ambtelijke ondersteuning van de burgemeester. Waar nodig geeft de commandant toelichting.

De helft van de commandanten geeft aan geen verbeteringen noodzakelijk te achten in de wijze waarop de brandweer bestuurlijk wordt aangestuurd. Een kwart van de burgemeesters deelt deze opvatting. Een klein aantal burgemeesters en commandanten (één op de tien) vindt dat de brandweer beter regionaal aangestuurd kan worden.

Enkele commandanten (15%) stellen het op prijs als de brandweer meer structureel aan de orde komt in de gemeenteraad of het college van B&W. Meer interactie tussen het bestuur en de brandweer leidt volgens deze commandanten tot meer bestuurlijke

aandacht voor het functioneren van de brandweer. Het periodieke overleg tussen brandweer en bestuur dient schriftelijk vastgelegd te worden, zodat er sprake is van gestructureerde voortgangsrapportage met behulp waarvan de burgemeester de brandweer beter kan aansturen.

Wat vindt u de twee belangrijkste verantwoordelijkheden van u t.a.v. de brandweezorg?	Commandant	Burgemeester
<i>Adequaat beheer</i>	85%	85%
<i>Verantwoording aan gemeentebestuur (college van B&amp;W en gemeenteraad)</i>	23%	30%
<i>Dienstverlening aan de burger</i>	36%	33%
<i>Anders</i>	6%	10%

Tabel 3: Belangrijkste verantwoordelijkheden

De beheersmatige aspecten van de brandweezorg worden door de burgemeester en de commandant verreweg als belangrijkste verantwoordelijkheden gezien. Het gaat dan om bedrijfsmatige en technische aspecten zoals organisatie, personeel, materieel en huisvesting. De commandant ziet zich vooral als manager van zijn brandweerorganisatie en de burgemeester ziet zich vooral als manager van de gemeente waar de brandweer deel van uitmaakt.

Het leveren van een bijdrage aan een beleidsinhoudelijke discussie over de kwaliteit van brandweezorg binnen het gemeentebestuur wordt door een kwart van de respondenten als een van de belangrijkste verantwoordelijkheden genoemd.

Naast de managementrol van de commandant in het korps dient een commandant ook oog te hebben voor politiek-bestuurlijke kwesties binnen de gemeente. Slechts een kwart van de commandanten beschouwt dit als een verantwoordelijkheid van een commandant. In de door de Inspectie OOV uitgevoerde risicoanalyse, waarin experts uit het brandweerveld problemen hebben geïdentificeerd, wordt het vaak ontbreken van een politiek-bestuurlijke antenne, ofwel politieke sensitiviteit bij het brandweermanagement, als een probleem gezien<sup>19</sup>.

Dat de commandanten zichzelf vooral een beheersmatige verantwoordelijkheid toedichten is voor de hand liggend, maar dat burgemeesters dit ook doen is opvallend. De verwachting van de Inspectie was dat de burgemeesters zich - als bestuurder - meer politiek-bestuurlijk zouden opstellen ten opzichte van de brandweer.

19 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Rapportage risicoanalyse domein brandweezorg 2006, maart 2006.

**Conclusie**

De aansturing van de brandweer geschiedt voornamelijk in het periodieke overleg tussen de burgemeester en de commandant, echter veelal zonder schriftelijke vastlegging van dit overleg. De burgemeester en - in minder mate - de commandant achten verbeteringen in de aansturing van de brandweer noodzakelijk. Een beperkt aantal respondenten geeft aan dat de aansturing beter regionaal kan plaatsvinden. De commandant en burgemeester dichten zichzelf voornamelijk een beheersmatige taak toe.



## 4.5 BETROKKENHEID VAN DE GEMEENTERAAD

### INLEIDING

De gemeenteraad is betrokken bij het gemeentelijke beleid van de brandweezorg. Beeldvorming over de kwaliteit van de brandweezorg bij de raadsleden bepaalt de mate van betrokkenheid van de raad. Als de raad geen negatieve geluiden over het functioneren van de brandweer ontvangt en/of het bestuur geen knelpunten signaleert, dan zal de brandweer als onderwerp niet hoog op de politieke agenda staan.

### NORMERING

De taak van de gemeenteraad bij de aansturing van de brandweezorg ligt vooral op het vlak van beleidsvaststelling en beleidscontrole. De gemeenteraad dient met het oog op het belang van de brandweezorgtaak voor de veiligheid en gezondheid van haar burgers betrokken te zijn bij het functioneren van de brandweer.

### BEVINDINGEN

Aan gemeenteraadsleden, commandanten en raadsgriffiers heeft de Inspectie gevraagd waaruit de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer blijkt. De gegevens in onderstaande tabel laten verschillende vormen van betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer zien. De meest in het oog springende vorm is de aandacht die raadsleden geven aan de brandweezorg tijdens de vergadering van de gemeenteraad. Met name tijdens de raadsvergaderingen blijkt de betrokkenheid van de gemeenteraad. Tussen enerzijds de commandant en de raadsgriffier en anderzijds de raadsleden bestaan hierover echter aanzienlijke verschillen. Ook vertonen deze groepen een opmerkelijk verschil van inzicht over de mate waarin de raad informatie opvraagt over de brandweer.

Incidenteel brengen raadsleden een bezoek aan de brandweer. De respondenten zijn van mening dat dan sprake is van informele bijeenkomsten en geen beleidsinhoudelijke bijeenkomsten.

Waaruit blijkt de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer?	Commandant	Griffier	Raadsleden
<i>De gemeenteraad gaat (incidenteel) op bezoek bij de brandweer. (bijv. tijdens een (jaarlijkse) informatiebijeenkomst)</i>	30%	23%	30%
<i>Specifieke informatie opvragen (bijv. specifieke voortgangsrapportages)</i>	9%	14%	34%
<i>Opstelling tijdens de raadsvergadering (bijv. vragen stellen, discussie over beleidsplan; geen hamerstuk)</i>	38%	34%	65%
<i>Emotionele betrokkenheid/affiniteit bij de brandweer<sup>20</sup></i>	9%	16%	-
<i>Nergens uit</i>	19%	5%	4%

Tabel 4: Betrokkenheid

Hoewel er sprake is van betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer, moet deze als tamelijk passief worden geduid. De brandweer staat in de meeste gemeenten drie tot vijf keer per jaar op de raadsagenda, inclusief de behandeling van regionale stukken. Het geschiedt dan veelal in het kader van de reguliere begroting- en verantwoordingscyclus. Zowel in de begroting als in de verantwoording wordt door het bestuur summier op de (beoogde) prestaties op het terrein van de brandweertzorg ingegaan.

De meeste raadsbesluiten hebben betrekking op:

- kazernes. Het gaat dan om nieuwbouw, renovatie, verplaatsing of fusies van kazernes;
- budget voor materieel en personeel;
- vaststelling van beleidsplannen, verordeningen of nota's.

Gemeenteraadsleden blijken nauwelijks bekend met de professionele normen van de brandweer. Besluiten van het bestuur van de regionale brandweer ervaren de meeste raadsleden als voldongen feiten. Raadsleden vragen vrijwel nooit om meer informatie over de prestaties van de brandweer.

### Conclusie

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer kan als passief worden aangemerkt. De opvattingen van de respondenten over de betrokkenheid van de gemeenteraad vertoont aanzienlijke verschillen. Er is bij gemeenteraadsleden sprake van onbekendheid met de professionele normen van de brandweer. De politiek-bestuurlijke aandacht voor de brandweertzorg is beperkt.



<sup>20</sup> De raadsleden is niet gevraagd of emotionele betrokkenheid/affiniteit bij de brandweer een indicator is voor de betrokkenheid van hen bij de brandweer.

## 4.6 KWALITEIT VAN DE BRANDWEER

### INLEIDING

Met 'kwaliteit' en 'voldoende' (zie ook tabel 5) wordt in dit onderzoek bedoeld de mate waarin de brandweer in staat is haar taken volgens de (eigen) vastgestelde normen ten uitvoer te brengen. Als de betrokken bestuurders en raadsleden menen dat de kwaliteit van de brandweezorg niets te wensen over laat, zal er weinig aandrang bestaan tot actieve bestuurlijke aansturing. De aandrang tot actieve bestuurlijke aansturing ontstaat in de regel als het gemeentebestuur (college van B&W of de gemeenteraad) signalen over knelpunten in de uitvoering van de brandweezorg ontvangt of als de beleids- of verantwoordingsinformatie van de brandweerorganisatie aanleiding geeft tot nieuwe beleidsinspanningen.

### NORMERING

Het bestuur en de gemeenteraad dienen inzicht te hebben in de kwaliteit van de brandweezorg. Dit inzicht dient gebaseerd te zijn op de prestaties van de brandweer.

### BEVINDINGEN

De Inspectie heeft opvattingen van de commandanten, burgemeesters, raadsgriffiers en leden van gemeenteraden over de kwaliteit van de brandweezorg in hun gemeente geïnventariseerd.

Vindt u de kwaliteit van de brandweezorg in uw gemeente voldoende?	Commandant	Burgemeester	Raadsgriffier <sup>21</sup>	Raadsleden <sup>22</sup>
<i>Ja, alles in orde</i>	43%	65%	79%	77% (Ja)
<i>Ja, maar duidelijke verbeterpunten noodzakelijk en gaande</i>	36%	26%	7%	
<i>Nee, in ontwikkeling/op enkele aspecten wel voldoende</i>	17%	4%	2%	15% (Nee)
<i>Nee, niets op orde</i>	4%	0%	0%	
<i>Niet genoemd/weet niet/niet van toepassing</i>	0%	4%	12%	8%

Tabel 5: Kwaliteit brandweezorg

Het oordeel van de respondenten over de kwaliteit van de brandweezorg in hun gemeente is ingegeven door de mate waarin volgens deze respondenten de brandweer in staat is haar brandweezorgtaken ten uitvoer te brengen. Opvallend is het grote verschil van inzicht tussen enerzijds de commandant en anderzijds de raadsgriffier en - in mindere mate - de burgemeester. De commandant beoordeelt de kwaliteit van de brandweer minder positief dan de andere respondenten.

Driekwart van de raadsleden beoordelen de kwaliteit van de brandweezorg in hun gemeente als voldoende. De raadsleden baseren hun oordeel onder meer op het aantal

21 Raadsgriffiers is de volgende vraag voorgelegd: "Vindt men (griffier en gemeenteraad) in de gemeente de kwaliteit van de brandweezorg voldoende?".

22 Raadsleden hebben als antwoordmogelijkheid alleen 'Ja' of 'Nee' kunnen antwoorden.



klachten, hun gevoel en soms op prestaties van de brandweer op bepaalde onderdelen, zoals de mate van oefenen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het oordeel over de kwaliteit van de brandweerbzorg door de gemeenteraadsleden meestal niet gebaseerd is op beleidsinformatie, maar voornamelijk op perceptie berust. De Inspectie heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre dit geldt voor de burgemeester, door het ontbreken van vastgelegde informatie uit het periodiek overleg met de commandant.

Wordt er in de gemeenteraad gesproken over de kwaliteit van de brandweerbzorg?	Commandant	Burgemeester	Raadsgriffier
<i>Ja</i>	21%	33%	24%
<i>Nee</i>	68%	63%	67%
<i>Niet genoemd/weet niet/niet van toepassing</i>	10%	5%	9%

Tabel 6: Brandweer in gemeenteraad

Uit het onderzoek komt naar voren dat de kwaliteit van de brandweerbzorg volgens de respondenten zeer beperkt in de gemeenteraad ter sprake komt. Ongeveer een kwart van de respondenten geeft aan dat de gemeenteraad spreekt over de kwaliteit van de brandweer. Als onderwerpen worden genoemd: gebruiksvergunningen en controles (9%), opleiden en oefenen (5%), opkomsttijden, overschrijdingspercentages en dekking (15%).

Een groot deel van de commandanten, burgemeesters en raadsgriffiers (respectievelijk 68%, 63% en 67%) geeft aan dat de gemeenteraad nauwelijks inhoudelijk over de kwaliteit van de brandweer spreekt. De keren dat er wel over de kwaliteit gesproken wordt, gaat het voornamelijk over het repressieve optreden van de brandweer, in het bijzonder het al of niet sluiten of samenvoegen van (een) kazerne(s).

De gemeenteraadsleden herkennen zich niet in dit beeld. De raadsleden melden dat er in de gemeente wordt gesproken over preventie inzake gebruiksvergunningen en controles (90%), opleiden en oefenen (69%) repressiegerelateerde zaken als de opkomsttijden, overschrijdingspercentages en de dekking (63%).

### Conclusie

Het beeld dat de meeste respondenten hebben van de kwaliteit van de brandweerbzorg is dat deze op orde is. Opvallend zijn de grote verschillen tussen de respondenten.

Het oordeel over de kwaliteit van de brandweerbzorg door de gemeenteraadsleden is meestal niet gebaseerd op beleidsinformatie, maar berust voornamelijk op perceptie.

In de gemeenteraad wordt volgens de commandant, de burgemeester en de griffier nauwelijks inhoudelijk over de kwaliteit van de brandweerbzorg gesproken. Raadsleden denken hier anders over. Zij menen wel over de kwaliteit van de uitvoering van de preventie, de preparatie en de repressie te spreken.



## 4.7 INFORMATIEVOORZIENING VAN HET GEMEENTEBESTUUR

### INLEIDING

De brandweer dient te worden aangestuurd op de aspecten: bedrijfsmatig (“loopt de organisatie?”) en op prestaties (“presteert de organisatie?”). Om hierover een oordeel te kunnen vormen, heeft het bestuur specifieke informatie nodig. Het bestuur van de gemeente dient er zorg voor te dragen dat op het terrein van de brandweezorg een kwaliteitssysteem functioneert, dat betrouwbare informatie verschaft over de prestaties van de brandweer, zowel op het gebied van de preventie, de preparatie als op repressief terrein.

Om de brandweer te kunnen beoordelen en aan te sturen, is het noodzakelijk dat er inzicht bestaat in de prestaties op deze drie hoofdtaken.

De kerntaak van de brandweer is de repressieve taak: het zo snel mogelijk hulp verlenen aan burgers in noodsituaties (brand, beknelling, ongevallen met gevaarlijke stoffen, enz.). De opkomsttijd (de tijd tussen de melding van de burger en het ter plaatse zijn van de eerste brandweereenheid bij het brandadres) is daarbij een belangrijk kwaliteitskenmerk. Tijdens het onderzoek stelde de Inspectie vast dat elke gemeente in een (regionaal) dekkingsplan een eigen norm heeft vastgelegd voor de maximum opkomsttijd, die bij de meeste uitrukken naar brand dient te worden gehaald.

### NORMERING

Teneinde inzicht te krijgen in de prestaties van de eigen brandweer, dient het gemeentebestuur (college van B&W en gemeenteraad) in ieder geval voorzien te zijn van actuele informatie met betrekking tot de drie kerntaken van de brandweer: de preventieve taak, de preparatie en de repressieve taak. De informatie dient betrouwbaar, specifiek en relevant te zijn, bijvoorbeeld aan de hand van prestatie-indicatoren. De beschikbaarheid van deze informatie is essentieel wil het college in staat zijn de brandweer aan te sturen en wil de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak uit kunnen oefenen.

### BEVINDINGEN

Driekwart van de raadsleden is van mening dat zij voldoende relevante informatie ontvangen om een belangenafweging te kunnen maken ten aanzien van de brandweezorg: een korte toelichtende nota bij de jaarlijkse begrotingsstukken als relevante informatie over de brandweer wordt genoemd. Daar staat tegenover dat ook driekwart van de raadsleden het wenselijk acht om van de zijde van het college van B&W een beleidsnota met alternatieven en consequenties te ontvangen om zelf beleidskeuzes te kunnen maken. Raadsgriffiers geven hierbij aan dat het nog niet gebruikelijk is dat de raad dergelijke informatie over de brandweer ontvangt.

Een significant deel van de raadsgriffiers (40%) is van oordeel dat de raad niet van voldoende informatie wordt voorzien. Belangrijkste punt dat hierbij werd genoemd, is dat het college van B&W onvoldoende rapporteert in termen van prestaties. Raadsleden krijgen zo geen inzicht in de ‘producten’ van de brandweer.

Raadsleden verkrijgen hun informatie voornamelijk via de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus. In de begroting en jaarverslag is summier informatie over de brandweer opgenomen. De informatie vanuit periodieke management- of bestuurs-rapportages is voornamelijk financieel van aard. Het gaat daarbij vaak alleen om beperkte informatie over afwijkingen ten opzichte van de lopende begroting. Uit de documentenanalyse blijkt dat in de meeste gemeenten over de uitvoering van brandweertaken niet gerapporteerd wordt in termen van prestaties, maar wordt volstaan met het geven van (zeer) globale informatie.

De Inspectie heeft vastgesteld dat ongeveer 60% van de onderzochte korpsen niet in staat bleek gegevens te leveren over de uitrukprestaties. Er is dan geen inzicht in hoe vaak de bestuurlijk vastgestelde eigen norm-opkomsttijd gehaald of overschreden is en wat de omvang is van de eventuele overschrijding. Als reden hiervoor gaven de commandanten administratieve, technische en bedrijfsmatige oorzaken, zoals:

- Het tijdstip van ter plaatse komen wordt niet altijd goed vastgelegd; de bevelvoerder van het eerste voertuig geeft dit niet altijd door of de meldkamer legt dit niet altijd vast;
- De gegevens zijn niet altijd betrouwbaar onder meer omdat ontbrekende (tijd)gegevens pas (veel) later worden ingevuld;
- In de meeste regionale alarmcentrales is er geen koppeling van het elektronische (CBS-<sup>23</sup>)rapport en GMS (Geïntegreerd Meldkamer Systeem); daardoor is het doorsturen van door de meldkamer ingevulde CBS-rapporten naar de betrokken gemeente voor verdere invulling een bewerkelijk en kwetsbaar traject;
- GMS kent ondanks veelvuldige verzoeken in het ontstaanstraject geen module voor managementrapportages; inzicht in prestaties kunnen dus niet direct uit GMS worden verkregen; de brandweer hanteert soms eigen 'applicaties' om deze uitrukprestaties te genereren;
- Naar de mening van deze commandanten vraagt het genereren van informatie over bijvoorbeeld uitrukprestaties een forse inspanning, waarvoor de capaciteit ontbreekt.

### Conclusie

Informatie is een noodzakelijke voorwaarde bij de aansturing van een organisatie. Het blijkt dat informatievoorziening aan de gemeenteraad over de uitvoering van de brandweezorg slecht ontwikkeld is. Door het college (en de brandweer) wordt meestal niet gerapporteerd in termen van prestaties. De beleidsinformatie aan het college van B&W en de gemeenteraad is summier en blijft veelal beperkt tot financiële informatie. De gemeenteraad kan zijn kaderstellende en controlerende taken door het ontbreken van relevante informatie niet naar behoren uitoefenen.



# Prestaties brandweezorg

5

5.1

## INLEIDING

Informatie is een voorwaarde voor het college van B&W en de gemeenteraad om de uitvoering van de brandweezorg bij te sturen. Tevens is informatie van belang in het kader van de verantwoording van het college van B&W aan de gemeenteraad. Naast financiële informatie is ook informatie over de prestaties van de brandweer van belang om te kunnen sturen.

In het onderzoek heeft de Inspectie OOV bij de betrokken gemeenten ook enkele prestaties met betrekking tot de uitvoering van onderstaande taken van de brandweezorg in kaart gebracht:

- **Preventie:** het uitvoeren van gebruiksvergunningen en de controle op de naleving door de brandweer in relatie tot het bestuurlijk vastgestelde beleid. Het verlenen van een gebruiksvergunning is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarvan de feitelijke uitvoering veelal bij de gemeentelijke brandweer berust;
- **Preparatie:** het oefenen van realistische binnenbrandbestrijding voor bevelvoerders en de evaluatie van deze oefeningen in relatie tot het bestuurlijk vastgestelde beleid;
- **Repressie:** opkomsttijden bij branden in relatie tot het bestuurlijk vastgestelde beleid.

Door middel van interviews, een enquête en een documentenanalyse heeft de Inspectie OOV beoordeeld op welke wijze deze taken van de brandweezorg op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd.

In dit hoofdstuk worden de prestaties met betrekking tot de bovengenoemde brandweertaken weergegeven. Daarnaast heeft de Inspectie OOV de (prestatie)gegevens over de taken preventie en preparatie uit dit onderzoek vergeleken met gegevens uit de inspectieonderzoeken 'Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid' (2002) en 'Vakbekwaamheid Brandweer' (2004). Op deze wijze wordt het mogelijk om de ontwikkeling in de uitvoering van deze brandweertaken over een aantal jaren zichtbaar te maken.

De ontwikkeling in de uitvoering van de preventietaak (uitvoering gebruiksvergunningen) en de preparatietaak (realistische brandbestrijdingsoefeningen) heeft betrekking op de periode 2000 tot 2005 en daarmee op een groot deel van de periode na beëindiging van het project 'Versterking Brandweer' (de eindrapportage is op 21 december 1999 aan de gemeenten aangeboden). Hiermee wordt dus tevens een beeld geschetst van het effect van de versterking van de gemeentelijke brandweer op de genoemde brandweertaken.

De Inspectie heeft niet eerder onderzoek gedaan naar de opkomsttijden bij brand (repressie). De ontwikkeling van deze prestaties over een aantal jaren kan dan ook niet worden gegeven. De Inspectie is voornemens in 2007 nader onderzoek te doen naar de prestaties van de brandweer.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Zie Werkplan Inspectie OOV 2007.

In de interviews kreeg de Inspectie OOV geen helder beeld van de beroepsondersteuning voor de uitvoering van de niet-repressieve brandweertaken en de mate van uitbesteding van gemeentelijke brandweertaken aan de regio. De Inspectie OOV heeft deze aspecten daarom vervolgens afzonderlijk en diepgaander onderzocht.

## 5.2 PRESTATIES

De prestatiegegevens geven de Inspectie OOV een beeld van de mate waarin de gemeenten op een aantal brandweertaken presteren. De Inspectie heeft de prestaties over de jaren 2003 en 2004 verzameld. De uitvoering van het onderzoek vond plaats in de periode december 2005 tot en met juni 2006, waardoor veel gemeenten nog geen informatie over de gevraagde prestaties over 2005 konden leveren.

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de gemeenten presteren ten aanzien van hun eigen ambitie. Hierbij wordt geen uitspraak gedaan over de kwaliteit van de ambitie en van de prestaties.

### RESULTATEN PREVENTIE

#### *Achterstand in gebruiksvergunningverlening*

Uit het onderzoek 'Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid' (GAB) van de Inspectie OOV (onderzoekperiode 2000-2001) komt naar voren dat ultimo 2001 slechts 10% van de onderzochte gemeenten geen tot een kleine achterstand van maximaal 20% bij de verlening van gebruiksvergunningen had. Uit de gegevens, die de gemeenten de Inspectie OOV hebben aangeleverd blijkt dat op 1 januari 2005 deze situatie sinds 2001 is verbeterd, namelijk vier van de tien onderzochte gemeenten hebben geen tot een kleine achterstand in de verlening van gebruiksvergunningen. Het aantal gemeenten met een grote achterstand (een achterstand in de vergunningverlening van meer dan 40%) is afgenomen. Eén op de drie onderzochte gemeenten kampt echter nog steeds met een grote achterstand. De meeste gemeenten hebben aangegeven bij de inhaalslag voorrang te hebben gegeven aan de meest risicovolle objecten.

Deze informatie is niet door de Inspectie OOV geverifieerd.

Alle gemeenten hebben de Inspectie over dit aspect informatie gegeven.

Afgifte gebruiksvergunningen	2001	2004
<i>Geen tot een geringe achterstand in de verlening van gebruiksvergunningen (minder dan 20% nog niet verleend)</i>	10%	40%
<i>Grote achterstand verlening gebruiksvergunningen (meer dan 40% van de vergunningen nog niet verleend)</i>	77%	34%

Tabel 7: Trendweergave Preventie

De ambitie van de gemeenten zoals gesteld in het rapport GAB om de achterstand in drie en een half jaar weg te werken, is niet gehaald. Deze periode inmiddels is verstreken<sup>25</sup>. Dit beeld wordt bevestigd door de 'Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2005' van de VROM-Inspectie en de Inspectie OOV<sup>26</sup>.

De Inspectie OOV heeft de prestaties van de gemeenten vergeleken met hun eigen ambities. In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling in de afgifte van gebruiksvergunningen ten opzichte van de eigen planning weergegeven. Uit de tabel komt naar voren dat in de afgelopen periode bij een derde van de gemeenten een positieve ontwikkeling heeft plaatsgevonden. De Inspectie merkt op dat echter bij ruim een derde van de gemeenten de planning niet wordt gehaald. In 2004 hebben bijna drie op de tien gemeenten geen planning opgesteld of hebben geen of ontoereikende gegevens beschikbaar.

Afwijking van planning	2001	2004
<i>Meer</i>	6%	15%
<i>Gelijk</i>	15%	19%
<i>Minder</i>	32%	38%
<i>Geen planning</i>	28%	17%
<i>Niet bekend</i>	19%	11%

Tabel 8: Uitvoering ten opzichte van eigen planning

#### CONTROLE VAN GEBRUIKSVERGUNNINGEN

De brandweer dient de naleving van de voorwaarden van de gebruiksvergunningen periodiek te controleren. De gemeenten deelden de Inspectie OOV mee dat de frequentie van de controles meestal afhangt van het risico van het object en de mate waarin de gebruiksvoorschriften door de vergunninghouder worden nageleefd. In de gemeentelijke beleidsplannen dienen daarom planningen te worden opgenomen, waarin het beleid ten aanzien van de controlefrequenties tot uitdrukking komt. Ten opzichte van deze eigen planningen presteren de onderzochte gemeenten als volgt:

Afwijking van planning	2001	2004
<i>Meer</i>	2%	17%
<i>Gelijk</i>	30%	21%
<i>Minder</i>	23%	30%
<i>Geen planning</i>	26%	11%
<i>Niet bekend</i>	19%	21%

Tabel 9: Uitvoering controles ten opzichte van eigen planning

25 De ambitie van 3,5 jaar is gebaseerd op onderzoeksgegevens uit een enquête onder alle gemeenten in Nederland (GAB). Dit was ten tijde van het onderzoek, gemiddeld over alle gemeenten, de periode die stond voor de inhaalslag. Hierbij zij opgemerkt dat de meeste plannen uit het onderzoek GAB van vóór 2001 waren, waardoor gesteld kan worden dat anno 2005 de ambitie niet waargemaakt is.

26 Deze rapportage is in juni 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 000 XI, nr.124)

Zowel het aantal gemeenten dat de planning realiseert als het aantal gemeenten dat de planning niet realiseert, is in de periode 2000 tot en met 2004 toegenomen. Het aantal gemeenten zonder planning is in deze periode duidelijk verminderd. Opmerkelijk is dat één vijfde van de gemeenten de Inspectie OOV geen gegevens over de uitvoering van controles kon verschaffen. Een derde van de gemeenten realiseert de eigen planning voor de controle van de gebouwen met een gebruiksvergunning.

Uit de interviews met de burgemeester komt naar voren dat slechts in een beperkt aantal gemeenten het college van B&W de gemeenteraad voorziet van separate voortgangsrapportages over de realisatie van de doelstellingen ten aanzien van het wegwerken van de achterstand in het verlenen van gebruiksvergunningen en de controle op de naleving van de gebruiksvergunningen.

### RESULTATEN PREPARATIE

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling in de prestaties van de gemeenten in de jaren 2001 tot en met 2004 met betrekking tot de preparatietaak 'realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen voor bevelvoerders' weergegeven (in dit onderzoek beperkt de Inspectie OOV zich tot het oefenen van bevelvoerders). Voor de jaren 2001 en 2002 heeft de Inspectie OOV gebruik gemaakt van de gegevens uit haar rapport 'Vakbekwaamheid Brandweer' (2004).

#### *Realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen voor bevelvoerders*

In het rapport Vakbekwaamheid Brandweer heeft de Inspectie na consultatie van een landelijke klankbordgroep een toetsingskader ontwikkeld, waarin wordt aanbevolen om bevelvoerders tweemaal per jaar realistisch te laten oefenen met een binnenbrandbestrijding.

Het aantal gemeenten dat minimaal tweemaal per jaar de bevelvoerders realistisch laat oefenen in het bestrijden van binnenbranden is flink toegenomen. Op 1 januari 2005 voldoet ruim de helft van de gemeenten aan de aanbeveling in het toetsingskader. Een op de tien gemeenten kan de Inspectie geen gegevens over dit aspect verstrekken.

Aantal oefeningen	2001	2004
<i>Meer dan twee keer per jaar</i>	11%	9%
<i>Twee keer per jaar</i>	4%	47%
<i>Minder dan twee keer per jaar</i>	53%	30%
<i>Geen oefeningen</i>	30%	6%
<i>Niet bekend</i>	2%	9%

Tabel 10: Realistisch oefenen van bevelvoerders

### **Schriftelijke evaluatie realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen voor bevelvoerders**

Om te kunnen leren van de oefenervaring is het van belang dat de repressieve inzetten van de brandweer schriftelijk worden geëvalueerd. Zonder goede evaluatie kan onjuist handelen onopgemerkt blijven en voor gevaarlijke situaties zorgen. Uit de enquête en het interviews met de commandanten blijkt dat het schriftelijk evalueren van realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen nog steeds beperkt voorkomt. In de gemeenten, waar toch aan evaluatie gedaan wordt, beperkt deze zich meestal tot een mondelinge evaluatie.

Schriftelijke evaluatie	2001	2004
<i>Gemeenten die realistische oefeningen schriftelijk evalueren</i>	11%	17%
<i>Gemeenten die niet schriftelijk evalueren of er geen zicht op hebben</i>	89%	83%

Tabel 11: Schriftelijke evaluatie van realistische oefeningen

Uit de informatie van de gemeenten komt naar voren dat één zesde van de gemeentelijke korpsen de realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen voor bevelvoerders schriftelijk evalueert. Ten opzichte van 2001 is er sprake van een beperkte stijging, namelijk van 11% naar 17%. Nog steeds maken veel korpsen onvoldoende gebruik van deze mogelijkheid om van oefeningen te leren.

Uit de interviews met de burgemeester komt naar voren dat slechts in één gemeente het college van B&W de gemeenteraad voorziet van separate voortgangsrapportages over de mate van oefenen door het gemeentelijke korps.

## **RESULTATEN REPRESSIE**

### **Norm-opkomsttijd bij brand**

In 1992 heeft de minister van Binnenlandse Zaken een Handleiding Brandweezorg gepubliceerd, waarin landelijke richtlijnen zijn opgenomen voor de maximale opkomsttijden van de (gemeentelijke) brandweer bij brand. Tevens zijn tijdens het project Versterking Brandweer de zgn. Landelijke referentiekaders PVB gepubliceerd met aanvullende richtlijnen voor onder meer de opkomsttijd bij brand. De Handleiding geeft advies-opkomsttijden, die in de praktijk de status hebben van een brancherichtlijn<sup>27</sup>. Gemeenten kunnen van deze richtlijn afwijken en hun eigen norm vastleggen in het Beleidsplan of het (regionale) dekkingsplan. In de Handleiding is onderscheid gemaakt tussen verschillende typen gebouwen met bijhorende risico's. De Handleiding geeft voor woningen<sup>28</sup> een advies-opkomsttijd van maximaal 8 minuten. In de genoemde referentiekaders wordt aangegeven dat de aanbevolen opkomsttijd in maximaal 10% van de gevallen met niet meer dan 2 à 3 minuten overschreden mag worden om nog van een voldoende niveau van repressieve zorg te kunnen spreken. Met andere woorden de brandweer dient de vastgestelde (maximale) opkomsttijd in 90% (de 'marge') van de gevallen te halen. Deze uitruknorm voor brand heeft dus betrekking op twee aspecten.

27 Ook de rechter hanteert deze brancherichtlijn; zie o.m. de uitspraak van 18 december 2002, waarbij de rechtbank oordeelt dat de gemeente Hilversum onrechtmatig jegens de eigenaar heeft gehandeld, vanwege het na 18 minuten arriveren van de brandweer op het brandadres.

28 Voor woningen in oude binnensteden geldt een maximale opkomsttijd van 6 minuten.



Alle gemeenten beschikken over een dekkingsplan<sup>29</sup> op basis van de 'Handleiding brandweezorg' en het Referentiekader PVB. In het dekkingsplan wordt voor de gemeente aangegeven wat de maximale opkomsttijd van de brandweer is. Daarbij is tevens aangegeven in hoeveel procent van de gevallen de opkomsttijd dient te worden gehaald.

In onderstaande tabel zijn de gemeentelijk vastgestelde norm-opkomsttijd bij brand ten opzichte van de landelijke richtlijn van acht minuten in 2004 weergegeven. De gemeenten zijn autonoom in het bepalen van de (maximale) opkomsttijden van de eigen gemeentelijke brandweer en kunnen gemotiveerd van de (advies)tijden en de marge in de Handleiding Brandweezorg afwijken. Deze norm-opkomsttijden zijn in het zogenaamde (meestal regionaal tot stand gekomen) 'dekkingsplan' opgenomen.

Gemeentelijk beleid t.o.v. landelijke norm	
<i>Gemeenten met vastgestelde opkomsttijd lager dan of gelijk aan de landelijke norm (<math>\leq 8</math> min.)</i>	45%
<i>Gemeenten met vastgestelde opkomsttijd hoger dan landelijke norm (<math>&gt; 8</math> min.)</i>	47%
<i>Gemeenten waarvan de vastgestelde opkomsttijd niet bekend is</i>	8%

Tabel 12: Vastgestelde norm-opkomsttijden

Uit de gegevens die de Inspectie OOV van de gemeenten heeft ontvangen blijkt dat vijfenveertig procent van de gemeenten de landelijke richtlijn aanhoudt als norm. Zevenenveertig procent van de gemeenten wijkt daarvan af en hanteert een hogere norm-opkomsttijd variërend van negen tot vijftien minuten. Bijna een op de tien gemeenten kon geen gegevens over vastgestelde norm-opkomsttijden overleggen.

### **Overschrijding van de opkomsttijden bij brand**

In de Referentiekaders PVB is aangegeven dat bij maximaal 10% van de uitrukken naar brand een overschrijding van de vastgestelde opkomsttijd mag plaatsvinden. Één vijfde van de gemeenten heeft deze toegestane overschrijding als norm overgenomen. De helft van de gemeenten wijkt van dit onderdeel van deze Referentiekaders af en heeft een ruimer percentage voor de toegestane overschrijding vastgesteld (variërend van 20 tot 35%). Drie van de tien van de gemeenten kon geen gegevens overhandigen over de norm die zij hanteren voor de maximaal toegestane overschrijding.

Overschrijding opkomsttijden	2003	2004
Gemeenten zonder overschrijding maximale opkomsttijd	26%	35%
Gemeenten met overschrijding maximale opkomsttijd, maar binnen aangegeven marge	43%	30%
Gemeenten met overschrijding maximale opkomsttijd en overschrijding aangegeven marge	31%	35%

Tabel 13: Overschrijding opkomsttijden t.o.v. eigen gemeentelijk beleid

<sup>29</sup> Als onderdeel van het regionaal dekkingsplan.

De overschrijding van de opkomsttijden bij brand zijn bepaald aan de hand van de door de gemeenten vastgestelde maximale opkomsttijd en het aantal overschrijdingen van de maximale opkomsttijd. De Inspectie OOV heeft deze informatie over de jaren 2003 en 2004 bij de gemeenten opgevraagd.

Slechts 40% van de gemeenten heeft de Inspectie OOV deze gegevens kunnen overhandigen. Van deze gemeenten voldoet twee derde in 2004 aan de gemeentelijk vastgestelde normen ten aanzien van de opkomsttijden en de marge. Ten opzichte van 2003 blijven in 2004 de korpsen vaker binnen de maximale opkomsttijd (een stijging van 26% naar 35%).

*Het is onthutsend te moeten vaststellen dat meer dan de helft van de gemeenten (60%) niet in staat was gegevens beschikbaar te stellen over deze eigen gerealiseerde uitrukprestaties, terwijl dit elementaire bedrijfsgegevens betreft.*

Uit de interviews met de burgemeester komt naar voren dat de gemeenteraden meestal niet worden voorzien van separate voortgangsrapportages over de opkomsttijden van het gemeentelijke korps.

### Conclusies

Er sprake van een inhaalslag bij het wegwerken van de achterstand gebruiksvergunningen.

De meeste gemeenten hebben aangegeven bij de inhaalslag voorrang te hebben gegeven aan de meest risicovolle objecten, hetgeen door de Inspectie OOV niet nader is geverifieerd. Een derde van de gemeenten heeft echter nog een grote achterstand. De ambitie van de gemeenten om vanaf 2001 binnen drie en een half jaar de achterstand in het verlenen van gebruiksvergunningen te hebben weggewerkt is niet gerealiseerd.

Bij de controle op de naleving van de vergunningen haalt slechts een derde van de gemeenten de eigen planning.

Steeds meer korpsen voldoen aan de aanbeveling over realistisch oefenen van bevelvoerders, maar een aanzienlijk aantal korpsen dient het been nog bij te trekken. Schriftelijk evalueren van oefeningen vindt nog steeds maar zeer beperkt plaats.

Onthutsend is dat het merendeel van de gemeenten (60%) geen informatie heeft kunnen geven over de uitrukprestaties van de gemeentelijke brandweer, terwijl dit elementaire bedrijfsgegevens betreft. Van de gemeenten, die deze informatie wel hebben aangeleverd, voldeed zowel in 2003 als 2004 twee derde van de brandweerkorpsen aan de eigen gemeentelijke normen voor de opkomsttijden.

Uit de informatie van de burgemeester komt naar voren dat de gemeenteraad niet tot zeer beperkt wordt voorzien van informatie over de brandweerprestaties. De gemeenteraad krijgt onvoldoende informatie op grond waarvan de raad het gemeentelijke brandweerkorps kan aansturen.



## 5.3 BEROEPSONDERSTEUNING VOOR NIET-REPRESSIEVE TAKEN

### INLEIDING

De taken van de brandweer beperken zich niet tot de repressie. Ook pro-actie/preventie en preparatie (de zogenoemde 'niet-repressieve taken') behoren tot de taken van de brandweer. De 'warme taak' (repressie) wordt voor een groot deel uitgevoerd door vrijwilligers (de brandweer in Nederland bestaat voor 85% uit vrijwilligers). De niet-repressieve brandweertaken worden voornamelijk uitgevoerd door beroepspersoneel.

Om deze niet-repressieve taken op een adequate wijze uit te voeren is capaciteit nodig. Brandweerkorpsen hadden in het verleden moeite met het bepalen van de benodigde capaciteit voor deze taken. Per gemeente werd de beroepsmatige ondersteuning op zeer verschillende wijze ingevuld. De branchevereniging voor de brandweer (de NVBR<sup>30</sup>) heeft in 2002 een rekenmodel gepubliceerd, waarmee op eenvoudige wijze kan worden bepaald hoeveel beroepsmatige ondersteuning per (gemeentelijk) korps nodig is (de 'professionele norm').

Met deze professionele norm kan elke gemeente op basis van de eigen gemeentelijke gegevens berekenen hoeveel capaciteit er minimaal nodig is om genoemde taken op een adequate wijze uit te voeren. De Inspectie OOV heeft in samenwerking met adviesbureau Oranjewoud/Save bij de 47 onderzochte gemeenten vastgesteld wat de beschikbare capaciteit voor deze taken is (peildatum voorjaar 2006) en wat deze volgens de NVBR-norm minimaal zou moeten zijn. In deze paragraaf worden de resultaten beschreven, waarbij ook wordt gepresenteerd in welke mate de onderzochte gemeentelijke brandweerkorpsen voldoen aan deze professionele norm.

Het college van B&W is wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de brandweertaken in de gemeente. Om deze taken adequaat te kunnen uitvoeren dient de brandweer over voldoende personele capaciteit te beschikken. De mate waarin voldoende capaciteit voor de niet-repressieve taken (volgens de professionele norm) beschikbaar is, is een zekere indicator voor het effect van de bestuurlijke aansturing van de brandweertaken.

### DE 'PROFESSIONELE' NORM

Het rekenmodel van de NVBR maakt een onderverdeling in de categorieën:

- Algemene zaken en bedrijfsvoering
- Pro-actie en preventie
- Preparatie, repressie<sup>31</sup> en nazorg

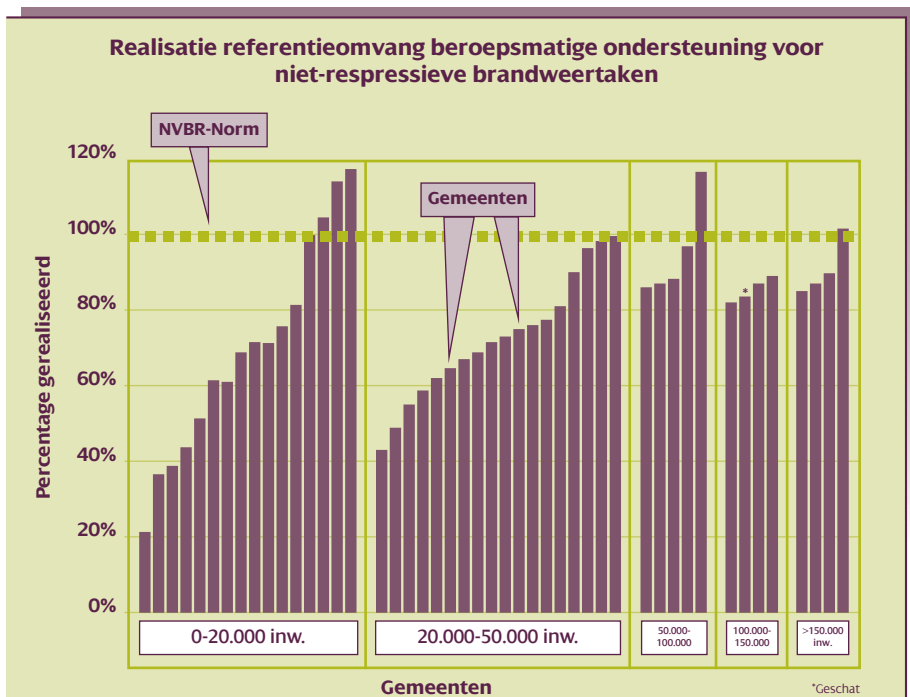
Door diverse gemeentefafhankelijke variabelen in het rekenmodel in te voeren komt per categorie naar voren hoeveel capaciteit daarvoor minimaal benodigd is. Het gaat om variabelen als: het aantal inwoners, de korpssterkte, aantal voertuigen, structurele

<sup>30</sup> Nederlandse Vereniging voor Brandweertaken en Rampenbestrijding.

<sup>31</sup> Exclusief de omvang van het uitrukpersoneel, maar wel inclusief de omvang van de tijd die het repressief personeel besteedt aan de diverse neventaken op de genoemde drie hoofdbestedingen.

benodigde capaciteit volgend uit het preventieactiviteitenplan (prevap) en benodigde capaciteit volgens de Leidraad Oefenen. De methodologische verantwoording van het rekenmodel wordt in bijlage III beschreven.

De totaal beschikbare capaciteit van een gemeente voor deze taken is afgezet tegen de voor deze gemeente berekende capaciteit volgens de NVBR-norm. Het resultaat is in figuur 3 weergegeven, waarin per gemeente in procenten is weergegeven in welke mate voldaan wordt aan deze norm. In deze figuur betekent 100% dat in de gemeente de berekende minimale capaciteit (conform de NVBR-norm) volledig aanwezig is. Percentages onder de 100% geven een tekort aan capaciteit weer. Als gemeente X bijvoorbeeld 50% scoort en volgens de NVBR-norm is 6,2 fte. benodigd, dan betekent dit dat 3,1 fte. werkelijk beschikbaar is.



Figuur 3: Beroepsondersteuning niet-repressieve taken

#### BEVINDINGEN

De professionele norm geeft aan hoeveel capaciteit er minimaal nodig is om de beschouwde brandweezorgtaken op een adequate wijze uit te voeren. Zeven van de 47 onderzochte gemeenten voldoen aan de norm, waarvan vier gemeenten over meer capaciteit beschikken dan de minimumnorm.

De andere gemeenten zitten (tot ruim) onder het minimum van de benodigde beroepsmatige ondersteuning. Dit betekent dat deze gemeenten volgens de professionele norm niet voldoende capaciteit hebben om hun gemeentelijke brandweertaken adequaat uit te voeren. Uit de gegevens van de gemeenten komt naar voren dat de grootste afwijkingen tussen norm en werkelijke situatie zich voordoen bij de categorie preparatie, repressie en nazorg.

De tekorten zitten vooral bij de gemeenten tot 50.000 inwoners. Bij de grotere gemeenten is geen sprake van grote tekorten. De kleinere gemeenten halen gemiddeld 70% van de norm, voor de grotere gemeenten geldt een percentage van gemiddeld ruim 90%. Zowel in de groep tot 20.000 inwoners als de groep tussen 20.000 en 50.000 heeft 85% van de gemeenten een tekort aan beroepsmatige ondersteuning. Hierbij moet bedacht worden dat het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten (bijna 400 van de 458<sup>32</sup> gemeenten) tot deze twee categorieën gemeenten behoren. Slechts vijf van de 34 gemeenten in deze categorieën hebben de minimaal benodigde capaciteit.

Door gemeentelijke herindelingen kent Nederland steeds minder gemeenten. De grondgedachte daarbij is dat kleine gemeenten bepaalde taken niet zelfstandig adequaat kunnen uitvoeren. Het samenvoegen tot een grotere schaal zou hiervoor een mogelijke oplossing zijn. Als gekeken wordt naar de brandweertaken en in het bijzonder de beroeps capaciteit voor niet-repressieve taken, dan gaat deze hypothese hier niet op voor gemeenten tot 50.000 inwoners.

#### **Conclusie**

De Inspectie OOV constateert dat een groot deel (85%) van de gemeenten niet voldoet aan de minimumnorm voor beroepsondersteuning voor niet-repressieve brandweertaken. Bij deze gemeenten is sprake van onvoldoende kritische massa voor de uitvoering van deze taken.

Dit zal tot gevolg hebben dat in deze gemeenten de brandweer niet in staat is deze taken adequaat uit te voeren.



## **5.4 MATE VAN UITBESTEDING VAN GEMEENTELIJKE BRANDWEERTAKEN AAN DE REGIO**

### **INLEIDING**

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat veel gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om alle brandweertaken adequaat te verrichten. De gemeenten hebben ook de mogelijkheid om ter compensatie gemeentelijke brandweertaken door middel van intergemeentelijke samenwerking door de regionale brandweer te laten uitvoeren. De regionale brandweer is immers als wettelijk verplicht samenwerkingsverband het meest voor de handliggende gremium waaraan een gemeente haar taken kan uitbesteden.

In dit onderzoek wordt de bestuurlijke aansturing van de gemeentelijke brandweezorg-taken onderzocht. In hoofdstuk 2 is geschetst dat in het verleden enkele gemeentelijke taken bij wet op regionaal niveau zijn geplaatst. De belangrijkste taken die in de Brandweerwet van 1985 aan de regionale brandweer zijn opgedragen zijn:

- De voorbereiding van de coördinatie van de rampenbestrijding.
- Het instellen en in stand houden van een regionale alarmcentrale (meldkamer).
- Het organiseren van deskundigheid op het gebied van gevaarlijke stoffen (ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen; inclusief meetploegen).
- Het verzorgen van opleidingen en het verzorgen van oefeningen met het oog op optreden in groter verband.

In dit onderzoek is ook gekeken naar de mate waarin gemeenten brandweezorgtaken aan de regionale brandweer hebben uitbesteed. De Inspectie OOV heeft acht van de vijftientig regionale commandanten gevraagd<sup>33</sup>, welke van de volgende taken zij voor de gemeenten uitvoeren:

Welke gemeentelijke brandweezorgtaken zijn uitbesteed aan/worden uitgevoerd door de regio?	
Preventie	<i>Gebruiksvergunningverlening</i>
	<i>Controle/Handhaving bij gebruiksvergunningen</i>
	<i>Specialistische advisering (complexe projecten; pro-actie)</i>
Preparatie	<i>(Realistisch) oefenen van manschappen</i>
	<i>Oefenen van leidinggevenden (bevelvoerders, OVD's)</i>
	<i>Het maken van plannen (aanvalsplannen, bereikbaarheidskaarten etc.)</i>
Repressie	<i>Het verzorgen van brandweeroopleidingen</i>
	<i>Specialistische repressieve taken (regionale dekking met regionale financiering; duiken (DW), gaspakken (GPK), redvoertuig (RV), hulpverleningsvoertuig (HV)</i>
	<i>Regionale OVD/CvD regeling (per regio/district)</i>
Nazorg	<i>Dekkingsplan</i>
	<i>Bedrijfsopvangteam</i>
Overig	<i>Evalueren van incidenten</i>
	<i>Aantal fte. van de gemeentelijke brandweer in regionale dienst</i>
	<i>Gemeentelijke bijdrage aan de regio in 2006 in Euro's per inwoner</i>
	<i>Aantal inwoners in de regio</i>

Tabel 14: Lijst uit te besteden taken

In de afgelopen jaren zijn bovendien in een aantal besluiten (AMvB's<sup>34</sup>) nieuwe taken (verplichte specialistische advisering) aan de regionale brandweer opgedragen.

De Inspectie OOV heeft in dit onderzoek onderzocht in hoeverre gemeenten voldoen aan de minimumnorm voor beroepsondersteuning voor niet-repressieve taken. Daarbij is vastgesteld dat in veel gemeenten sprake is van een tekort aan capaciteit (zie paragraaf 5.3). Als een gemeente door een tekort aan capaciteit voor niet-repressieve taken niet in staat is om bepaalde taken adequaat uit te voeren, kan een oplossing zijn om extra te investeren in capaciteitsuitbreiding van de brandweer. Een andere

<sup>33</sup> Overeenkomstig de steekproef van het onderzoek. Drie volledige regio's en 6 grote individuele gemeenten, verdeeld over 5 regio's = in totaal 8 regio's.

<sup>34</sup> Besluit externe veiligheid inrichtingen, Besluit risico's zware ongevallen, Vuurwerkbesluit.

mogelijkheid kan zijn - mede op basis van overwegingen van effectiviteit en efficiency - taken uit te besteden aan de regionale brandweer. De mate waarin gemeentelijke brandweertaken worden uitgevoerd door de regio is in dit soort situaties een indicator voor het effect van de bestuurlijke aansturing van de brandweertaken. Deze paragraaf gaat over de uitbesteding van gemeentelijke brandweertaken, die niet wettelijk aan de regionale brandweer zijn opgedragen. Afspraken over samenwerking tussen een aantal gemeenten zijn niet in het onderzoek betrokken. In het kader van dit onderzoek wordt hier gefocust op de uitvoering door het (bij wet opgedragen) samenwerkingsorgaan.

### **BEVINDINGEN**

De Inspectie OOV heeft in het kader van dit onderzoek gezien welke gemeentelijke brandweertaken (met als peildatum 1 januari 2006) zijn uitbesteed aan of gezamenlijk worden uitgevoerd door de regio. Aan acht commandanten van regionale brandweer is gevraagd welke van de dertien brandweertaken uit tabel 14 de regio's voor de gemeenten uitvoeren c.q. aan hen zijn uitbesteed.

Het gaat hier om uitvoering van gemeentelijke brandweertaken, die niet wettelijk aan het regionaal brandweer zijn opgedragen, maar die zeer wel door de regio kunnen worden uitgevoerd.

In de tabellen (15 en 16) zijn dertien gemeentelijke brandweertaken genoemd, waarvan de regio's hebben aangegeven of deze voor de gemeenten worden uitgevoerd. In tabel 17 zijn voor een compleet beeld ook de wettelijke taken van de regio geplaatst. Hierna zijn de resultaten in tabellen 18 tot en met 19 weergegeven.

Welke gemeentelijke brandweezorgtaken zijn uitbesteed aan/worden uitgevoerd door de regio?						
	Gemeentelijke brandweezorgtaken	Regio (I)	Regio (II)	Regio (III)	Regio <sup>35</sup> (IV)	
Preventie	Gebruiksvergunningverlening	Nee	Nee	Nee	Ja, voor 6 van de 9 regio-gemeenten (67%)	
	Controle/Handhaving bij gebruiksvergunningen	Nee	Nee	Nee	Ja, voor 6 van de 9 regio-gemeenten (67%)	
	Specialistische advisering (complexe projecten; pro-actie)	Ja	Ja	Ja	Ja, voor 6 van de 9 regio-gemeenten (67%)	
Preparatie	(Realistisch) oefenen van manschappen	Nee	Nee, alleen faciliterend	Soms	Ja, voor 3 van de 9 regio-gemeenten (33%)	
	Oefenen van leidinggevendenden (bevelvoerders, Ovd's)	Ja	Nee, alleen faciliterend	Meestal	Ja	
	Het maken van plannen (aanvalsplannen, bereikbaarheidskaarten etc.)	Nee	Nee	Nee	Nee	
	Het verzorgen van brandweeropleidingen	Ja	Ja	Voor enkele gemeenten	Ja	
Repressie	Specialistische repressieve taken (regionale dekking met regionale financiering; 1. duiken (DW), 2. gaspakken (GPK), 3. Redvoertuig (RV), 4. Hulpverleningsvoertuig (HV))	1. DW	Nee	Nee	Nee	Nee
		2. GPK	Nee	Ja	Ja	Nee
		3. RV	Nee	Nee	Nee	Nee
		4. HV	Nee	Nee	Nee	Nee
	Regionale Ovd/CvD regeling (per regio/district)	Geen Ovd, wel CvD	Geen Ovd, wel CvD	Geen Ovd, wel CvD	Nee	
	Dekkingsplan	Ja	Ja	Ja	Ja	
Nazorg	Bedrijfsopvangteam	Nee	Nee	Nee	Nee	
	Evalueren van incidenten	Nee	Nee	Nee	Nee	
Overig	Aantal fte. van de gemeentelijke brandweer in regionale dienst	1	Geen	Geen	3,26	
	Gemeentelijke bijdrage aan de regio in 2006 in Euro's per inwoner	4,70	4,34	2,60	7,20	
	Aantal inwoners in de regio	1.153.492	483.093	982.862	311.088	

Tabel 15: Uitbestede taken

35 Deze regionale brandweer gaat per 1-1-2007 alleen de huidige wettelijke taken uitvoeren. Contracten met gemeenten om ook niet-wettelijke gemeentelijke brandweezorgtaken uit te voeren komen dan te vervallen.



Welke gemeentelijke brandweertaken zijn uitbesteed aan/worden uitgevoerd door de regio?						
	Gemeentelijke brandweertaken	Regio (V)	Regio (VI)	Regio (VII)	Regio (VIII)	
Preventie	Gebruiksvergunningverlening	Nee	Nee	Nee	Ja, voor 11 van de 24 regio-gemeenten (46%)	
	Controle/Handhaving bij gebruiksvergunningen	Nee	Nee	Nee	Ja, voor 5 van de 24 regio-gemeenten (21%)	
	Specialistische advisering (complexe projecten; pro-actie)	Ja	Ja/Nee	Ja	Ja	
Preparatie	(Realistisch) oefenen van manschappen	Nee	Nee	Ja <sup>36</sup>	Nee	
	Oefenen van leidinggevendenden (bevelvoerders, OvD's)	Ja	Ja	Ja	Ja	
	Het maken van plannen (aanvalsplannen, bereikbaarheidskaarten etc.)	Nee	Nee	Nee	Nee	
	Het verzorgen van brandweeropleidingen	Ja	Ja	Ja	Ja	
Repressie	Specialistische repressieve taken (regionale dekking met regionale financiering; 1. duiken (DW), 2. gaspakken (GPK), 3. Redvoertuig (RV), 4. Hulpverleningsvoertuig (HV))	1. DW	Nee	Ja	Ja	Ja
		2. GPK	Nee	Ja	Ja	Ja
		3. RV	Nee	Nee	Nee	Nee
		4. HV	Nee	Nee	Nee	Ja, voor 21 van de 24 regio-gemeenten (86%)
	Regionale OvD/CvD regeling (per regio/district)	Ja	Ja	Geen OvD, wel CvD	Ja	
	Dekkingsplan	Ja	Ja	Ja	Ja	
Nazorg	Bedrijfsopvangteam	Ja	Ja	Ja	Ja	
	Evalueren van incidenten	Ja	Nee	Ja	Ja	
Overig	Aantal fte. van de gemeentelijke brandweer in regionale dienst	0,25	3	Geen	5,15	
	Gemeentelijke bijdrage aan de regio in 2006 in Euro's per inwoner	4,95	6,21	2,56	2,42	
	Aantal inwoners in de regio	307.306	607.523	723.668	575.100	

Tabel 16: Uitbestede taken

### PREVENTIE EN PRO-ACTIE

De belangrijkste taken op het gebied van pro-actie en preventie zijn het afgeven en controleren van gebruiksvergunningen en specialistische advisering (bijvoorbeeld bij complexe projecten). Het blijkt dat de **gebruiksvergunningverlening en controle** op de naleving daarvan voornamelijk een gemeentelijke aangelegenheid is. De gemeenten in zes van de acht regio's houden dit in eigen beheer. In één regio hebben gemeenten aparte contracten met de regio afgesloten.

De laatste jaren is **specialistische advisering** voor een aantal aspecten een wettelijke taak voor de regionale brandweer geworden<sup>37</sup>. De wetgever heeft deze taken bij de regionale brandweer gelegd. De regio's blijken deze taken ook voor vrijwel al hun gemeenten uit te voeren.

### PREPARATIE

Preparatie valt uiteen in planvorming aan de ene kant en opleiden en oefenen aan de andere kant. Het **maken van plannen** (aanvalsplannen, bereikbaarheidskaarten etc.) is door geen enkele gemeente aan de regio uitbesteed.

Het **verzorgen van (brandweer)opleidingen** is een wettelijke taak van de regionale brandweer. Het blijkt dat alle regio's dit ook doen, meestal door een regionaal opleidingsinstituut. Binnen één regio verzorgt de regionale brandweer slechts voor een aantal gemeenten de opleidingen.

Op het gebied van (realistisch) oefenen kan een onderscheid gemaakt worden **tussen het oefenen van manschappen** en het **oefenen van leidinggevenden**. Het realistisch oefenen van manschappen wordt door drie regio's uitgevoerd. Voor twee van de drie regio's geldt dit slechts voor enkele gemeenten binnen de regio. Het oefenen van leidinggevenden (bevelvoerders en OvD's) wordt door zeven van de acht regio's uitgevoerd.

### REPRESSIE

De repressie bestaat uit meer dan alleen brand blussen, het gaat ook om redden en technische hulpverlening. Voor deze specialistische taken zijn er speciale voertuigen/voorzieningen nodig, zoals **een duikwagen, een gaspakkenteam, een redvoertuig (ladderwagen en of hoogwerker) en een hulpverleningsvoertuig**. Bij deze voorzieningen is sprake van kapitaalsintensieve investeringen en beheerskosten. Een redvoertuig kost bijvoorbeeld Euro 900.000,- bij aanschaf, de beheerskosten van het voertuig bedragen daarna nog Euro 40.000,- per jaar.

Op grond van overwegingen van efficiency en effectiviteit kan voor dergelijke voertuigen/voorzieningen regionale samenwerking een oplossing zijn. De Inspectie OOV heeft gekeken naar de mate waarin sprake is van regionale dekking met regionale financiering (betaald uit gemeentelijke bijdragen). Uit de gegevens blijkt dat in vijf van de acht regio's geen of zeer beperkt specialistische repressieve taken door de regio worden uitgevoerd (zie tabel 18 en 19).

<sup>37</sup> Algemene maatregelen van bestuur: Besluit externe veiligheid inrichtingen, Besluit risico's zware ongevallen, Vuurwerkbesluit.

In drie regio's is er sprake van het regionaal aanschaffen en beheren van duikwagens. Verder is in vijf regio's het gaspakkenteam regionaal georganiseerd. Het redvoertuig wordt nergens regionaal georganiseerd, het hulpverleningsvoertuig in één regio.

Een Officier van Dienst (OvD) is een belangrijke operationele functie voor de gemeente. Deze leidinggevende moet worden ingezet als er twee tankautospuiten of meer uitrukken naar een incident. Het is voor de meeste gemeenten een enorme opgave om zelfstandig voldoende, goed gekwalificeerde OvD's in dienst te hebben voor de invulling van een dergelijke piketfunctie. Het ligt voor de hand één of meer (bij een groter verzorgingsgebied) regionale OvD-piketten te organiseren. Het lokaal bestuur dient deze operationele gemeentelijke taak dan door middel van een - door de burgemeesters getekende - regionale operationele regeling te mandateren.

In drie van de acht regio's is er een **regionale OvD regeling** (zie tabel 18 en 19). In de andere vijf regio's zijn er incidenteel afspraken tussen twee of meer gemeenten, waarin de officieren van die gemeenten een gezamenlijk OvD-piket draaien. Maar dit gaat dus buiten de regio om.

Wel hebben alle regio's een **regionale CvD regeling**. De Commandant van Dienst (CvD) betreft één operationele functie voor de hele regio. De CvD treedt alleen op bij heel grote of bijzondere incidenten. Vaak participeren de commandanten van de kerngemeenten in een dergelijk piket.

Iedere regio beschikt over een **regionaal dekkingsplan** waarin de dekking (maximale opkomsttijden en maximale overschrijdingspercentages enz.) van alle individuele gemeenten uit de regio zijn samengevoegd.

### NAZORG

Het **bedrijfsopvangteam** (BOT) vangt brandweermensen op en biedt nazorg na een ingrijpend incident en biedt nazorg. In vier regio's hebben de gemeenten deze taak regionaal georganiseerd.

Bij het **evalueren van incidenten** gaat het er vooral om of er een regionale 'leeragent'<sup>38</sup> is ingesteld. De regie van het evalueren ligt dan bij de regio. In drie van de acht regio's is het evalueren van incidenten regionaal georganiseerd.

### OVERIG

Het streven van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is dat (op termijn) het personeel van de gemeentelijke brandweer in dienst treedt van de regionale brandweer, als onderdeel van het regionaliseren van het beheer van de brandweer. De Inspectie OOV heeft gevraagd hoeveel fte's er op peildatum 1 januari 2006 in regionale dienst zijn. In drie regio's zijn geen medewerkers van de gemeentelijke brandweer in regionale dienst en in twee regio's zeer beperkt (0,25 fte. en 1 fte.). In de overige drie regio's gaat het om enkele fte's (3 tot 5).

<sup>38</sup> Zie ook de aanbeveling uit het rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel' van de Inspectie OOV van december 2004.

Verder betaalt iedere gemeente een vast bedrag per inwoner aan de regio. Een groot deel van de regionale taken wordt gefinancierd uit deze gemeentelijke bijdrage. Gemiddeld dragen de gemeenten € 3,47 per inwoner bij. De verschillen zijn groot: van € 2,56 tot € 7,20 per inwoner.

### Conclusie

Het resultaat van dit onderzoeksaspect laat een grote variëteit zien. In drie regio's hebben de gemeenten relatief weinig taken aan de regionale brandweer uitbesteed. Deze regio's voeren, naast de wettelijke taken, twee of drie gemeentelijke brandweertaken uit. Vervolgens is er een middengroep van vier regio's die vijf tot zeven van de dertien benoemde taken uitvoert. Slechts één regio voert tien van de dertien taken uit.

Opmerkelijk is dat de uitvoering van kapitaalsintensieve, repressieve brandweervoorzieningen nog maar heel beperkt in regionaal verband wordt georganiseerd.

De Inspectie OOV constateert dat het uitvoeren van gemeentelijke brandweertaken via een gezamenlijke aanpak door de eigen regionale brandweer in zijn algemeenheid maar (zeer) beperkt ontwikkeld is. Zeker als wordt bedacht dat het proces van regionalisering sinds 1970 inmiddels een lange geschiedenis van vele rijksbeleidsinitiatieven kent en steeds gericht was op intensiveren en verbeteren van de regionale samenwerking.

De uitvoering van gemeentelijke brandweertaken blijkt nog vooral bij de gemeenten zelf te liggen. Het hemd is blijkbaar nader dan de rok. Uit de interviews met burgemeesters en commandanten is duidelijk geworden dat eerder wordt gekozen voor samenwerking met een buurgemeente dan met de regio.



Welke van de (13) gemeentelijke brandweertaken zijn uitbesteed aan/worden uitgevoerd door de regio?																		
	Wettelijke taken regio					Gemeentelijke brandweertaken die door de regio worden uitgevoerd												
Regio (VIII)	A	B	C	D	E	GBV	Contr	Oef.	DW	GPK	HV	OvD	DKP	BOT	Eval.			
						GBV		L							Inc.			
Regio (VII)	A	B	C	D	E	Oef.	Oef.	DW	GPK	DKP	BOT	Eval.						
						M	L					Inc.						
Regio (VI)	A	B	C	D	E	Oef.	DW	GPK	OvD	DKP	BOT							
						L												
Regio (V)	A	B	C	D	E	Oef.	OvD	DKP	BOT	Eval.								
						L				Inc.								
Regio (IV)	A	B	C	D	E	GBV	Contr	Oef.	Oef.	DKP								
						GBV		M	L									
Regio (III)	A	B	C	D	E	Oef.	GPK	DKP										
						L												
Regio (II)	A	B	C	D	E	GPK	DKP											
Regio (I)	A	B	C	D	E	Oef.	DKP											
						L												
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13

Wettelijke taken regio		Gemeentelijke brandweertaken (13 stuks) die door de regio worden uitgevoerd			
<b>A</b>	Vorbereiding op de coördinatie van de rampenbestrijding	<b>GBV</b>	Gebruiksvergunningen verlenen	<b>RV</b>	Redvoertuig
<b>B</b>	Alarmcentrale (meldkamer)	<b>Contr.</b>	Controle/Handhaving	<b>HV</b>	Hulpverleningsvoertuig
		<b>GBV</b>	gebruiksvergunningen		
<b>C</b>	Ongevalbestrijding Gevaarlijke Stoffen (OGS) organiseren	<b>Oef.</b>	(Realistisch) Oefenen	<b>OvD</b>	regeling (OvD-piket)
		<b>M</b>	manschappen		
<b>D</b>	(Brandweer)opleidingen / oefenen grootschalig optreden	<b>Oef.</b>	Oefenen leidinggevenden	<b>DKP</b>	Dekkingsplan
		<b>L</b>			
<b>E</b>	Specialistische advisering	<b>Planv.</b>	Planvorming	<b>BOT</b>	Bedrijfsopvangteam (BOT)
		<b>DW</b>	Duikwagen	<b>Eval.</b>	Evalueren van incidenten
				<b>Inc.</b>	
		<b>GPK</b>	Gaspakken		

Tabel 17: Uitbestede taken

Welke kapitaalsintensieve (zowel qua investering als beheerskosten) brandweervoorzieningen zijn uitbesteed aan/worden uitgevoerd door de regio?						
Regio (VIII)	DW	GPK	HV	OvD		
Regio (VII)	DW	GPK				
Regio (VI)	DW	GPK	OvD			
Regio (V)	OvD					
Regio (IV)						
Regio (III)	GPK					
Regio (II)	GPK					
Regio (I)						

Tabel 18: Uitbesteding kapitaalsintensieve, repressieve brandweervoorzieningen

Welke kapitaalsintensieve (zowel qua investering als beheerskosten) brandweervoorzieningen zijn uitbesteed aan/worden uitgevoerd door de regio?						
Regio (VIII)	DW	GPK	HV	OvD		
Regio (VI)	DW	GPK	OvD			
Regio (VII)	DW	GPK				
Regio (V)	OvD					
Regio (III)	GPK					
Regio (II)	GPK					
Regio (IV)						
Regio (I)						

**Kapitaalsintensieve brandweervoorzieningen<sup>39</sup>**

DW	Duikwagen	GPK	Gaspakken	RV	Redvoertuig
HV	Hulpverleningsvoertuig	OvD	Officier van Dienst regeling (OvD-piket)		

Tabel 19: Uitbesteding kapitaalintensieve, repressieve brandweervoorzieningen

39 N.B. Uitvoering door de regio betekent in het kader van dit onderzoek: 'regionale dekking en regionale financiering'.



# Conclusies en aanbevelingen

6

6.1

## INLEIDING

Brandweezorg wordt voornamelijk bepaald en uitgevoerd door de gemeenten. De gemeenten dragen zorg voor het niveau, de kwaliteit en de aanwezigheid van de noodzakelijke voorzieningen. De zeggenschap, de bekostiging en het afleggen van verantwoording over het functioneren van de brandweezorg ligt bij de gemeentelijke politieke organen.

Het doel van dit onderzoek is geweest het verkrijgen van inzicht in en beoordelen van de wijze waarop de bestuurlijke aansturing van de gemeentelijke brandweezorg plaatsvindt. De Inspectie OOV heeft daartoe gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. De Inspectie heeft de bestuurlijke aansturing onderzocht zowel door middel van interviews (de beleving van respondenten over de kwaliteit van de brandweezorg) als door middel van een enquête (prestatiemeting) en een analyse van diverse gemeentelijke documenten zoals beleidsplannen, raadsbesluiten en jaarverslagen.

6.2

## CONCLUSIES

### AANSTURING

Om de brandweezorg te kunnen aansturen is het van belang dat het college van B&W en de gemeenteraad beschikken over actuele, betrouwbare en relevante informatie. Dergelijke beleidsinformatie is essentieel voor een goed verloop van de beleidscyclus. Daarnaast is beleidsinformatie van belang in het kader van het afleggen van de verantwoording door het college van B&W aan de gemeenteraad.

In het onderzoek is naar de opvattingen over de brandweer van de burgemeester, de gemeenteraad, de raadsgriffier en de brandweercommandant gevraagd. Opvallend is het verschil van mening tussen de burgemeester en de gemeenteraad over een aantal onderwerpen, zoals de kwaliteit van de brandweezorg en de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer. Op grond van het aanzienlijke verschil tussen de opvattingen uit de interviews, de bevindingen uit de enquête en nader onderzoek en de analyse van de documenten constateert de Inspectie dat het oordeel over de kwaliteit van de brandweezorg voornamelijk gebaseerd is op percepties.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het thema brandweezorg niet hoog op de politiek-bestuurlijke agenda staat. Zo komt de kwaliteit van de brandweezorg slechts beperkt ter sprake in de gemeenteraad. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is summier, concentreert zich op hoofdlijnen en is veelal van financiële aard.



In de meeste gemeenten worden de prestaties van de brandweer voor de gemeenteraad niet inzichtelijk gemaakt. Op grond van de bevindingen uit de enquête en de documentenanalyse moet geconcludeerd worden dat de gemeente meestal niet over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over het functioneren van de brandweer beschikt. Hierdoor kan het college van B&W niet adequaat sturen en kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken niet naar behoren waarmaken. In het licht van deze feitelijke constatering is het opmerkelijk te noemen dat het merendeel van de raadsleden toch van mening is dat zij voldoende relevante informatie ontvangen om een belangenafweging te kunnen maken. Zij blijken onvoldoende bekend met de professionele (prestatie)norm van de brandweer.

### **PRESTATIES**

Het verschil tussen ambities en prestaties van gemeenten op het gebied van de brandweertzorg geeft naar de mening van de Inspectie inzicht in het effect van de aansturing van de brandweer. Vastgesteld moet worden dat de gemeenten vaak onvoldoende invulling geven aan hun eigen ambities. Een zeer opvallende bevinding hierbij is bovendien dat het merendeel van de gemeenten de Inspectie geen informatie heeft kunnen verschaffen over de uitrukprestaties van de gemeentelijke brandweer. Wil de kwaliteit van brandweertzorg goed beoordeeld kunnen worden, dan moet deze informatie wel aanwezig zijn. De Inspectie concludeert dat meer dan de helft van de gemeenten geen tot een beperkt inzicht heeft in de prestaties van de brandweer.

Als verklaring hiervoor geeft professor F. Fleurke in zijn rapportage “Het bestuurlijke stelsel voor de brandweertzorg” (deelrapport 2) onder meer aan, dat de bestuurlijke belangstelling voor de brandweertzorg beperkt is, de politieke prioriteit laag is en de toetsingsmiddelen binnen het bestuurlijke stelsel niet worden toegepast of ineffectief zijn (er is geen negatieve feedback aanwezig).

De Inspectie heeft onderzocht of er gemeenten zijn die wel beschikken over betrouwbare informatie over het daadwerkelijk presteren van de brandweer. Op basis van dit onderzoek is een good practice van een dergelijk brandweerkorps opgesteld (zie bijlage IV) die gemeenten kunnen hanteren om bedrijfsgegevens over de uitrukprestaties van de brandweer te genereren.

### **BEROEPSONDERSTEUNING NIET-REPRESSIEVE TAKEN**

De capaciteit die de gemeentelijke brandweer ter beschikking heeft om uitvoering te geven aan niet-repressieve taken is voor de Inspectie een zekere indicator voor de effectiviteit van de bestuurlijke aansturing. Uit het onderzoek komt naar voren dat een groot deel van de gemeenten niet voldoet aan de minimumnorm voor beroepsondersteuning voor niet-repressieve brandweertaken en daardoor niet voldoende kritische massa heeft voor deze taken. De Inspectie concludeert dat in veel gemeenten de brandweer niet in staat zal zijn deze niet-repressieve taken adequaat uit te voeren.

Deze tekortkomingen in de capaciteit zijn al in het project ‘Versterking Brandweer’ (1995) onderkend. Een mogelijke oplossing voor dit knelpunt kan de uitbesteding van (een deel van) deze taken aan de regionale brandweer zijn. Daarvan wordt echter zeer beperkt gebruik gemaakt (zie volgende paragraaf).

#### UITBESTEDING AAN DE REGIONALE BRANDWEER

De Nederlandse gemeenten kunnen uit overwegingen van effectiviteit en efficiency zelf besluiten om brandweertaken aan de regionale brandweer uit te besteden. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten van deze mogelijkheid slechts weinig gebruik maken. Zo is er bijvoorbeeld maar in drie van de acht onderzochte regio's sprake van een regionale Officier van Dienst regeling. Kapitaalsintensieve voorzieningen zoals een Duikwagen, een Redvoertuig, een Hulpverleningswagen en een Gaspakkenteam worden nog vrijwel niet in regionaal verband georganiseerd. De Inspectie concludeert dat de initiatieven van met name het ministerie van BZK om de uitvoering van gemeentelijke brandweertaken te verbeteren door intensivering van de regionale samenwerking te bevorderen niet tot het gewenste effect hebben geleid.

### 6.3 AANBEVELINGEN

De zorg voor de veiligheid van de burgers is een van de fundamentele taken van de overheid. Burgers hebben recht op een overheid die zorg draagt voor een veilige leefomgeving. Een kwalitatief hoogstaande brandweezorg draagt in belangrijke mate bij aan die veilige leefomgeving. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het niveau en de kwaliteit van de brandweezorg. Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken dienen gemeentelijke bestuursorganen inzicht te hebben in het functioneren van de brandweer. Dit inzicht dient gebaseerd te zijn op actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat het college van B&W en de gemeenteraad in veel gemeenten over onvoldoende informatie beschikt om haar taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Dat is de rode draad bij de bevindingen van dit onderzoek.

Dit heeft in de eerste plaats zijn oorzaak in een geringe politieke en bestuurlijke aandacht bij het college van B&W en de gemeenteraad voor de brandweezorg. De Inspectie beveelt deze bestuursorganen daarom in de eerste plaats aan de brandweezorg hoger op de politieke en bestuurlijke agenda te plaatsen. Daarnaast dient ook de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het college van B&W over de prestaties van de brandweer, met de uitrukprestaties als belangrijkste voorbeeld, verbeterd te worden. De Inspectie beveelt aan deze beleidsinformatie in ieder geval op te nemen in de jaarlijkse begroting en verantwoording. Om te bevorderen dat gemeenteraadsleden en het college van B&W de geleverde informatie over de prestaties van de brandweezorg ook beter kunnen beoordelen dienen zij meer kennis te hebben van de

professionele normen die gelden ten aanzien van de brandweer. De Inspectie heeft daartoe een handreiking opgesteld aan de hand waarvan de gemeentelijke bestuursorganen hun informatiepositie over de brandweer kunnen verbeteren.

Tevens acht de Inspectie OOV het noodzakelijk dat de gemeenten de capaciteitstekorten voor de uitvoering van de niet-repressieve taken op korte termijn weg werken.

De Inspectie OOV beveelt daarbij de gemeenten aan de alternatieve mogelijkheid van een gezamenlijke uitvoering van deze gemeentelijke brandweertaken door de regionale brandweer serieus in overweging te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor de kapitaalsintensieve, specialistische repressieve taken en voorzieningen.

De Inspectie OOV is voornemens in 2007 nader onderzoek te doen naar de prestaties van de brandweer.<sup>40</sup>

# Deelrapport 2

HET BESTUURLIJKE STELSEL VOOR DE BRANDWEERZORG  
(DOOR PROFESSOR F. FLEURKE)





# Inleiding

1

In dit deelrapport wordt de bestuurlijke omgeving van de lokale brandweezorg in kaart gebracht en geanalyseerd. De vragen die daarbij worden gesteld zijn: Welke actoren spelen in het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg een rol en over welke taken en verantwoordelijkheden beschikken deze actoren? Hoe is het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg vorm gegeven en wat is de verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de verschillende bestuursniveaus? Wat zijn de invloedsverhoudingen in het stelsel? Welke gebreken kunnen in het stelsel worden onderscheiden, gelet op de resultaten van het onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg en de prestaties van gemeenten? En tenslotte, welke ontwikkelingsgang heeft het bestuurlijke stelsel tot op heden doorgemaakt en hoe kan vanuit de beschrijving daarvan de sturing in het stelsel worden gekarakteriseerd?

Voor dit deelonderzoek werden 20 deskundigen geïnterviewd. De geïnterviewden kunnen worden gerekend tot de kring van insiders, die zich op het terrein van de brandweezorg veel kennis en ervaring hebben verworven, hetzij vanuit hun positie als burgemeester of (regionaal) brandweercommandant, hetzij vanuit hun positie in bovenlokale instanties die deel uitmaken van het stelsel voor de brandweezorg, zoals het ministerie van BZK, de provincie, brancheverenigingen en het kennisinstituut Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV, voorheen Nibra). Een lijst met geïnterviewde personen is als bijlage IX aan dit rapport toegevoegd.



# Actoren in het stelsel

2

In het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg spelen verscheidene actoren een rol: de gemeenten, de regionale besturen, de provincies, het Rijk, de inspectie OOV, brancheverenigingen en het NIFV. In deze paragraaf beschrijven wij de rol van deze actoren in het stelsel aan de hand van hun taken en verantwoordelijkheden.

## DE GEMEENTEN

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beheer over de brandweer en voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en al wat daarmee samenhangt. In verband daarmee geeft de Brandweerwet de gemeenteraad de opdracht een verordening op de brandveiligheid vast te stellen, waarin de organisatie, het beheer en de taken van de gemeentelijke brandweer zijn vastgelegd. Met het toezicht op de naleving ervan zijn belast de bij besluit van het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren. Voorts belast de Wet rampen en zware ongevallen het college van B&W met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente en met alle daarmee verband houdende activiteiten. In dat kader stelt de gemeenteraad een rampenplan vast en stelt de burgemeester voor elke naar plaats, aard en gevolgen voorzienbare ramp of zwaar ongeval een rampbestrijdingsplan vast. Daarnaast hebben gemeenten uit hoofde van andere wetgeving taken die direct samenhangen met de zorg voor de fysieke veiligheid van burgers en hun bezittingen, zoals op het terrein van bouw- en woningtoezicht, milieu, gemeentewerken, burgerzaken, de sociale dienst en voorlichting. Zo verlenen gemeenten bouw-, milieu- en gebruiksvergunningen en oefenen daarop het eerstelijns toezicht uit.

## REGIONALE BESTUREN

Rampen en zware ongevallen overstijgen dikwijls het gebied van de afzonderlijke gemeenten. Daarom heeft de wetgever in de Brandweerwet 1985 bepaald dat gemeenten een gemeenschappelijke regeling inzake het bestuur van een regionale brandweer moeten treffen teneinde een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering te bewerkstelligen van de brandweertaken en overigens een goede geneeskundige en politionele hulpverlening bij een ramp of ongeval te bevorderen. Sinds 2004 schrijft de wet daarbij tevens voor dat de gebiedsindeling van de brandweerregio's congruent moet zijn met de gebiedsindeling van de GHOR-regio's<sup>41</sup> en de politieregio's, omdat dit een belangrijke bestuurlijk-organisatorische voorwaarde is voor samenwerking. De belangrijkste taken die de Brandweerwet aan het bestuur van de regionale brandweer voorschrijft zijn:

- het instellen en in stand houden van een regionale brandweeralarmcentrale;
- het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
- het vaststellen van een (regionaal) beheersplan waarin het beleid en de organisatie ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding is vastgelegd;

41 GHOR staat voor: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen. De GHOR-regio's, de zgn. witte kolom, bestaan deels uit een serie publieke instanties (zoals de GGD), private partijen (zoals ziekenhuizen) en partijen die soms publiek, soms privaat zijn georganiseerd (zoals ambulancediensten).



- het (doen) verzorgen van brandweeropleidingen en oefeningen met het oog op het optreden in groter verband;
- het organiseren van deskundigheid en voorzieningen voor de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen;
- het geven van algemene en specialistische adviezen over brandpreventie aan de bij de gemeenschappelijke regeling aangesloten gemeentebesturen;
- daarnaast is op grond van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en het Vuurwerkbesluit een aantal specialistische adviestaken aan de regionale brandweer toegekend die betrekking hebben op complexe inrichtingen resp. vuurwerkopslag.

De gemeenten zijn vrij om uit overwegingen van effectiviteit en doelmatigheid taken op het terrein van de brandweezorg uit te besteden aan de besturen van de regionale brandweer. Daarvan wordt weinig gebruik gemaakt. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV naar de gemeentelijke aansturing van de brandweer blijkt dat slechts in twee van de acht onderzochte regio's relatief veel taken zijn uitbesteed<sup>42</sup>. Slechts in de 3 van de 8 onderzochte regio's is sprake van een regionale Officier van Dienst regeling. Enkele uitzonderingen daargelaten, is de regionale brandweer niet de spil in het stelsel voor de brandweezorg geworden, waarnaar het Rijk als pleitbezorger van regionale beleidsvoering streeft.

### HET RIJK

Het Rijk is verantwoordelijk voor het stelsel van de brandweezorg als geheel. Op grond daarvan heeft het de taak wet- en regelgeving tot stand te brengen die de noodzakelijke randvoorwaarden schept voor een samenhangende uitoefening van de taken van de verantwoordelijke besturen en hun diensten. Daarnaast toetst het Rijk de kwaliteit van de veiligheidsketen, bevordert het de totstandkoming van kwaliteitseisen, draagt het zorg voor een adequate bekostigingsstructuur en treft het aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden, zoals verbindingen, het waarschuwingssysteem (sirenenet) en het daarvoor benodigde materieel. Tenminste eenmaal per vier jaar wordt de Tweede Kamer over het functioneren van het stelsel geïnformeerd.

Teneinde zijn systeemverantwoordelijkheid te realiseren, heeft het Rijk - in casu het ministerie van BZK - drie beleidsdirecties ingesteld: de directie Brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, de directie Crisisbeheersing en de directie Strategie. Het beleidsonderwerp brandweezorg ressorteert onder de eerstgenoemde directie. Deze directie adviseert de minister in het bijzonder over de kwaliteit- en prestatie-eisen, die aan de organisatie, het personeel en het materieel van de brandweer- en GHOR-organisaties moeten worden gesteld.

### DE PROVINCIE

De provincie is verantwoordelijk voor het toezicht op de gemeentelijke planvorming op het terrein van de rampenbestrijding. Het gaat daarbij om het gemeentelijk rampen-

plan en het rampbestrijdingsplan, alsmede de beheersplannen van de regionale brandweren. Dit betreft klassiek, interbestuurlijk toezicht waarbij op basis van het verzamelen van informatie over het resultaat van de gemeentelijke planvorming en de oordeelsvorming daarover kan worden geïntervenieerd, dat wil zeggen sancties kunnen worden toegepast. Tot aan de brand in Volendam maakten gedeputeerde staten resp. de commissaris in de provincie weinig gebruik van de wettelijke mogelijkheid (en plicht) om de rampenplannen en rampbestrijdingsplannen van gemeenten te toetsen. Toezicht was niet populair; het lag meer in de geest van de tijd om in de verhouding tussen provincie en gemeenten, zo nodig, te overleggen en de gemeenten van advies te dienen. Het uitwisselen van informatie, het op voet van gelijkheid onderhandelen, het elkaar 'onbevangen ontmoeten', het 'in de slag gaan met netwerken', leefde sterk. Na het verschijnen van het rapport-Alders over de café-ramp in Volendam hebben de provincies hun terughoudende opstelling laten varen en inventariseren en toetsen zij deze plannen van de gemeenten<sup>43</sup>. Voor alle duidelijkheid, het provinciale toezicht op de gemeentelijke planvorming houdt niet in dat de provincies de prestaties van gemeenten op het terrein van de brandveiligheid toetsen.

De enige planvorm op provinciaal niveau betreft het coördinatieplan. Dit plan wordt vastgesteld door de commissaris in de provincie en wordt ter kennisgeving aan de minister en de burgemeesters in de provincie gezonden.

### INSPECTIE

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) heeft onder meer tot taak (art. 19, Brandweerwet 1985): 'Het namens de minister van BZK toetsen van de wijze waarop een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie en andere openbare lichamen uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp'. De Inspectie OOV doet op grond daarvan onder meer, soms samen met andere betrokken rijksinspecties (Inspectie VROM, IGZ en zonodig IVW en Arbeidsinspectie), onderzoek naar de wijze waarop gemeenten en regio's hun taken uitvoeren met betrekking tot de voorbereiding van de rampbestrijding. Deze zogenaamde Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) richt zich per regio op de drie regionale hulpverleningsdiensten (brandweer, geneeskundige hulpverlening, politie) en de voor de rampenbestrijding relevante gemeentelijke diensten binnen de regio. Per regio wordt onderzocht of deze diensten in staat zijn om een ramp of zwaar ongeval effectief te bestrijden<sup>44</sup>. Daarnaast verricht de Inspectie, al of niet naar aanleiding van een incident, onderzoek naar aspecten van de (uitvoering van de) gemeentelijke brandweerzorg, zoals de gebruiksvergunningverlening en de handhaving daarvan, de vakbekwaamheid en het veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel (thematisch onderzoek). De rapporten van de Inspectie beogen aan te zetten tot kwaliteitsverbetering via het openbaar maken van de bevindingen die uit het door

43 In de beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004, getiteld 'De veiligheidsketen gesmeed', werd onder meer een aanscherping van het provinciaal toezicht aangekondigd. Deze aanscherping is uitgewerkt in art. 7-9 van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding van 13 april 2004 tot wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen.

44 Handleiding Algemene Doorlichting Rampenbestrijding, Inspectie OOV, oktober 2004.

haar verrichte onderzoek voortvloeiën. Het toezicht van de Inspectie heeft derhalve niet het karakter van interveniërend toezicht waarbij de nadruk ligt op bevoegdheden en dwangmiddelen, maar van signalerend toezicht waarbij voorlichting en samenwerking voorop staan<sup>45</sup>.

Met het onderzoek naar incidenten is de onafhankelijke Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) primair belast. Ook de Inspectie OOV heeft de bevoegdheid incidenten te onderzoeken, zelfstandig of ter assistentie van de genoemde Onderzoeksraad zoals bij de Schipholcellenbrand.

#### **BRANCHEVERENIGINGEN**

Op het terrein van de brandweezorg functioneren verscheidene brancheverenigingen: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) die als belangenbehartiger van de gemeenten optreedt; de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening (KNVBH): de bestuurlijke koepel van de brandweer bestaande uit burgemeesters; de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) die de koepel vormt van de brandweercommandanten en operationele managers; en de Veiligheidskoepel die alle brancheorganisaties op het terrein van de rampenbestrijding overkoepelt: de KNVBH, de NVBR, de raad voor de GHOR (bestuurlijke koepel op het terrein van de geneeskundige hulpverlening bij rampen), GGD Nederland, de Raad van regionaal geneeskundige functionarissen (Raad van RGF'en) en de VNG. Brancheverenigingen hebben twee functies. Zij behartigen de belangen van de organen door wie zij in het leven zijn geroepen en zij adviseren het Rijk over het te voeren beleid en de voorgenomen wet- en regelgeving. De belangrijkste koepel in het stelsel is de VNG; de gemeenten spelen immers de hoofdrol in het stelsel en zijn de belangrijkste gesprekspartner van het Rijk. Daarnaast doet ook de NVBR van zich spreken. Het betreft dan vooral haar rol bij de kwaliteitsontwikkeling in het stelsel, in het bijzonder ten aanzien van het ontwikkelen van professionele normen voor de brandweer. Maar uiteindelijk zijn het de gemeenten zélf die besluiten over het al of niet toepassen van de gegeven adviezen.

#### **NIFV**

De taak van het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid is kennisontwikkeling en -toepassing. Het instituut draagt bij aan de vakontwikkeling voor brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, crisisbeheersing en leiderschapsontwikkeling. Het speelt geen bestuurlijke rol in het stelsel voor de brandweezorg.

45 In de literatuur wordt dit zacht toezicht genoemd. Eijlander gebruikt daarvoor – ten onrechte – de term modern toezicht. P. Eijlander, e.a. Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen, Sdu Uitgevers bijv., Den Haag, 2002, p. 36, 148.

# Invloedsverhoudingen

3

Binnen de algemene bestuursstructuur die de randvoorwaarden voor de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten bepaalt, zijn vele bestuurlijke stelsels te onderkennen die per beleidsterrein of sector zijn georganiseerd en die onderling sterk kunnen variëren. Er kunnen centrale bestuursstelsels zijn waarbij de zeggenschap, de bekostiging en verantwoording in één centrale hand liggen, er zijn decentrale stelsels waarin de gemeenten in vergaande mate zelfstandig zijn, zowel waar het gaat om de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitvoering van een bestuurstaak en er zijn gemengde modellen waarbij zowel sprake is van een zekere mate van zelfstandigheid van gemeenten als van sturing via centrale normen en doelstellingen. Om te bepalen in welke categorie van stelsels de brandweezorg valt te plaatsen, onderscheiden we de volgende dimensies: reikwijdte en lokalisatie van de taak, mate van centrale programmering en aard en omvang van het beleidsinstrumentarium.

## REIKWIJDTE EN LOKALISATIE VAN DE BRANDWEERZORG

Voor de bestuurlijke organisatie voor de brandweezorg zijn twee wetten van primair belang, namelijk de Brandweerwet (1985) en de Wet rampen en zware ongevallen (1985). In de Brandweerwet wordt bepaald dat het college van B&W de zorg heeft voor:

- a het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
- b het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

De Wet rampen en zware ongevallen belast het college van B&W met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente. De wet verstaat onder een ramp of een zwaar ongeval: een gebeurtenis,

- 1 waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en;
- 2 waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Het voorgaande betekent dat de taken van de gemeente zich uitstrekken over alle schakels van de fysieke veiligheidsketen, te weten: pro-actie (het wegnemen van de structurele oorzaken van branden, rampen en crises), preventie (het voorkomen van de directe oorzaken ervan), preparatie (de voorbereiding op de bestrijding ervan), repressie (de daadwerkelijke bestrijding) en de nazorg (het zoveel en zo spoedig mogelijk terugkeren naar de normale situatie, onderzoek en evaluatie). De reikwijdte van de taak waarop het bestuurlijk regime van beide wetten van toepassing is, is groot. In beginsel is een gehele tak van overheidszorg direct hetzij indirect - via verlengd regionaal bestuur - in gemeentelijke handen gelegd. Hierop bestaan slechts één uitzondering:

als rampen, zware ongevallen of crises de gemeentegrenzen overstijgen, zijn specifieke bestuurlijke regimes op operationeel niveau van kracht, waarbij eenhoofdige organen (de burgemeester, de commissaris van de Koningin, alsmede de minister van BZK) de besluitnemers zijn.

#### MATE VAN CENTRALE PROGRAMMERING

De centrale programmering van de taak brandweezorg strekt zich uit tot drie elementen. In de eerste plaats kan de minister bij algemene maatregel van bestuur regels geven met betrekking tot personeelszaken, opleidingseisen en de kwaliteit van het brandweer- en reddingsmateriaal. Het gaat daarbij om veelal algemeen aanvaarde professionele normen, waarvan de toepassing weliswaar een beperking van de bestedingsvrijheid van het gemeentelijke budget met zich meebrengt, maar niet een materiële inperking inhoudt van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Als adagium geldt: Het Rijk is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria voor de rampenbestrijding, de gemeentebesturen voor de inhoudelijke aspecten daarvan<sup>46</sup>. De minister maakt in de praktijk zeer spaarzaam gebruik van de bevoegdheid tot het voorschrijven van professionele normen. Een belangrijke overweging daarbij is dat met het voorschrijven van zulke verbindende inhoudelijke kwaliteitscriteria financiering door het Rijk van de daarmee gemoeide extra uitgaven van de gemeenten wordt uitgelokt.

Het tweede element van centrale programmering houdt een verplichting in tot keuring van de gemeentelijke rampenplannen en de regionale beheersplannen door de provincie. De bedoeling hiervan is de aanwezigheid van deze plannen en de kwaliteit daarvan uit het oogpunt van publiek belang zeker te stellen. Van materiële inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij het voeren van een beleid op het terrein van de brandweezorg is in dit verband echter geen sprake.

Het derde element van centrale programmering betreft de bekostiging van de taak. De financiering van de brandweezorg en de rampenbestrijding vindt plaats uit de algemene uitkering van het Rijk aan het Gemeentefonds, een specifieke uitkering: de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR) en - afhankelijk van de omvang van de gemeentelijke uitgaven - uit eigen middelen<sup>47</sup>. De totale hoeveelheid middelen die op jaarbasis aan de brandweezorg en de rampenbestrijding wordt besteed, belooft 925 miljoen euro. Hiervan wordt 204 miljoen euro aan de rampenbestrijding op regionaal niveau uitgegeven, dit is 22% van de totale uitgaven. Het Rijk betaalt daarvan (rijksbijdrage aan de regio) 64 miljoen euro<sup>48</sup>; het resterende bedrag (140 miljoen euro)

46 Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, p. 38 (systeemverantwoordelijkheid) en p. 43-44.

47 Naarmate een gemeente meer geld uitgeeft aan de brandweezorg en rampenbestrijding, is de kans groter dat zij daarvoor moet putten uit eigen middelen. De uitgaven van gemeenten voor de brandweezorg en rampenbestrijding variëren sterk: van 44 tot 88 euro per inwoner. De gemeenten geven gemiddeld 52 euro per inwoner uit. Deze cijfers zijn ontleend aan het CBS-document: W.J. den Dulk, Uitgaven van gemeenten stijgen in 2006 tot 43,5 miljard euro, 27 maart 2006, p. 2, tabel 2.

48 Een deel van de BDUR dient te worden besteed aan het geneeskundige hulpverleningsaspect (GHOR) van de rampenbestrijding.

wordt door de gemeenten zelf opgebracht<sup>49</sup>. Hoewel aan de doeluitkering van het Rijk voorwaarden kunnen worden verbonden, normeert zij de gemeentelijke beleidspraktijk niet inhoudelijk. Met de doeluitkering wordt immers beoogd de gemeenten te stimuleren de rampenbestrijding op regionaal niveau te organiseren.

#### AARD EN OMVANG VAN HET BELEIDSINSTRUMENTARIUM

Het instrumentarium dat met de Brandweerwet en de Wet rampen en zware ongevallen is gecreëerd betreft eerst en vooral planvorming op gemeentelijk en regionaal niveau. Dit betreft een drietal planvormen. De eerste planvorm is het gemeentelijke rampenplan dat de gemeenteraad voor het hele gebied van de gemeente vaststelt en dat in ieder geval aan een aantal minimumeisen moet voldoen. In de tweede plaats stelt de burgemeester - op basis van een risico-inventarisatie in zijn gemeente - voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn een rampbestrijdingsplan vast, waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen. De derde planvorm is het regionale beheersplan. Voor de totstandkoming en vaststelling daarvan is het bestuur van de regionale brandweer, gelet op zijn coördinerende rol voor de rampenbestrijding, verantwoordelijk. Het beheersplan bevat de beleidsvoornemens ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en is bindend en kaderstellend voor de bijdragen van de regionale brandweer, het bestuur van het samenwerkingsverband GHOR en het bestuur van de politieregio. De provincie kan op grond van haar toezichthoudende taak rechtstreeks in de gemeentelijke en regionale planvorming ingrijpen; de Inspectie OOV heeft over de hele linie van de brandweezorg en rampenbestrijding een signalerende, informatieve taak. De enige planvorm die niet op gemeentelijk niveau is voorgeschreven, betreft het provinciaal coördinatieplan. Dit plan wordt vastgesteld door de commissaris in de provincie en wordt ter kennisgeving aan de minister en de burgemeesters in de provincie gezonden.

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Hij doet zich bijstaan door een door hem samengestelde gemeentelijke rampenstaf. Degene die de leiding over de brandweer heeft, is tevens belast met de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft. De commissaris in de provincie heeft een aanwijzingsbevoegdheid, in geval van een ramp of een zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis of in geval van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Hij kan alsdan in de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval voorzien en zich laten bijstaan door een door hem samengestelde provinciale rampenstaf. De minister kan aanwijzingen verstrekken indien het algemeen belang zulks dringend eist aan de commissaris in de provincie. Beide wetten voorzien in het verlenen van onderlinge bijstand tussen de bestuursorganen op de verschillende overheidsniveaus. In de Wet rampen en zware ongevallen zijn enkele bijzondere bepalingen opgenomen met betrekking tot de bestrijding van rampen en

<sup>49</sup> De in de hoofdttekst genoemde cijfers zijn ontleend aan een adviesaanvraag van de minister van BZK aan de Raad voor de financiële verhoudingen betreffende de bekostigingswijze veiligheidsregio's d.d. 13 september 2006, p. 3.

zware ongevallen in buitengewone omstandigheden alsmede de voorbereiding daarop. Een aparte regeling is in de Brandweerwet opgenomen voor bedrijfsbrandweren. Het college van burgemeester en wethouders kan een inrichting aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig als deze in geval van brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid. Met het toezicht op naleving hiervan zijn belast de bij besluit van de minister van BZK aangewezen ambtenaren.

#### **TYPERING VAN HET STELSEL IN TERMEN VAN CENTRALISATIE EN DECENTRALISATIE**

Samenvattend is de brandweezorg te typeren als een bestuurlijk stelsel dat de verantwoordelijkheid voor een gehele tak van overheidszorg in gemeentelijke handen legt.

Het stelsel kent een minimum aan centrale programmering, waarbij alleen enkele zachte *checks*, in de vorm van interveniërend toezicht van de provincie op de gemeentelijke en regionale planvorming en signalerend toezicht van de (rijks)inspectie OOV, zijn aangebracht. Het stelsel voorziet er voorts in dat de gemeenten zelf - en in regionaal verband - zorgdragen voor het niveau, de kwaliteit en de totstandkoming van de gewenste voorzieningen. De gemeenten zijn in zeer beperkte mate afhankelijk van het Rijk als bekostiger van de brandweezorg en rampenbestrijding, namelijk voor nog geen 7% van de kosten. De conclusie is dat het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg behoort tot de categorie van decentrale stelsels, waarbij de zeggenschap, bekostiging en het afleggen van verantwoordelijkheid bij de gemeentelijke politieke organen zijn gelegd. Als er één taak is die in het hart van het lokaal bestuur ligt, dan is dat wel de brandweer.

## Prestaties van de gemeenten

4

Uit het onderzoek van de Inspectie OOV naar de gemeentelijke aansturing van de brandweer komt een aantal knelpunten naar voren. De meest in het oog springende knelpunten zijn dat de informatievoorziening over de beleidsvoering aan het gemeentebestuur onvoldoende is, dat een derde van de gemeenten nog een grote (>40%) achterstand heeft met het verlenen van gebruiksvergunningen, dat in een aanzienlijk aantal gemeenten nog steeds onvoldoende realistisch wordt geoefend en dat in meer dan de helft van de onderzochte gemeenten geen gegevens beschikbaar zijn over de uitrukprestaties van de brandweer (zie Deelrapport 1). Tevens heeft een aanzienlijk deel van de gemeenten onvoldoende personeel in dienst voor de uitvoering van de niet-repressieve taken. Hoe komt het dat deze knelpunten die al in het project 'Versterking Brandweer' (1995-2000) werden onderkend zich nog steeds voordoen?

De primaire verklaring moet natuurlijk worden gezocht bij de gemeenten zelf. Voor veel gemeenteraadsleden is de brandweezorg en rampenbestrijding, behalve wanneer zich incidenten voordoen, geen beleidsterrein van aanhoudende zorg. De belangstelling is beperkt en de politieke prioriteitstelling laag. Daarvoor kunnen twee redenen worden aangevoerd. De eerste reden is dat de politieke marges klein zijn, dat wil zeggen de beleidsruimte voor politieke instructie is beperkt. Het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding wordt beheerst door professionele normen, uitvoering, techniek en effectiviteits- en efficiencyoverwegingen. Raadsleden zien het als een beleidsarme taak binnen het gemeentelijk bestel, waarvoor in tegenstelling tot vele andere taken van de gemeenten zoals ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, welzijn, verkeer & vervoer, milieu, economische zaken & werkgelegenheid, milieu en werk & inkomen, de vrijheid tot het maken van zelfstandige politieke keuzen waarbij ook andere waarden dan effectiviteit en efficiency in het geding zijn, beperkt is. De teneur is de brandweezorg over te laten aan de professionals van de brandweer, bij wie de fysieke veiligheid van burgers in goede handen geacht wordt te liggen.

Een tweede reden voor de geringe belangstelling van raadsleden voor de brandweezorg heeft betrekking op de controletaak van de gemeenteraad. In gemeenten is vanaf midden jaren 80 als gevolg van (relatief) teruglopende budgetten steeds meer belangstelling ontstaan voor het effectiviteits- en efficiencyvraagstuk. De overheid moet niet worden afgerekend op plannen, beleid of intenties, maar op daadwerkelijk tot stand gebrachte prestaties en concrete voorzieningen, tegen zo laag mogelijke kosten ('value for money'). Dat leidde tot een grootscheepse reorganisatie van bestaande structuren en werkwijzen in gemeenten en tot de opkomst van de systematiek van 'planning & control'. Deze systematiek kan worden omschreven als de tijdige bijsturing van het planningsproces op basis van een adequate monitoring van de uitvoering van dat planningsproces, ofwel als een *feedback loop* in de bedrijfsvoering van de gemeente<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Voor een goede uiteenzetting van de methodiek van planning & control, zie: P.L. Polhuis, 'Planning & control op finalistische grondslag', in: G.W. Noomen e.a. (red.), *Politologische reflecties. Uit de praktijk van politiek en openbaar bestuur*, VU Uitgeverij, Amsterdam, p. 49-61.



De systematiek van programmasturing en -verantwoording is echter in veel gemeenten aan de organisatie van de beleidsvoering van de gemeentelijke brandweer voorbij gegaan. De gemeenteraad wordt daardoor niet in staat gesteld zijn controlerende taak uit te oefenen. Dat het ook anders kan, blijkt uit de *good practice* in sommige andere gemeenten<sup>51</sup>.

Er is echter ook nog een andere verklaring te geven voor de hardnekkige knelpunten in de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg. Deze verklaring moet worden gezocht in de aard van het stelsel voor de brandweezorg zelf. In het algemeen gesproken is een bestuurlijk stelsel voorzien van checks and balances. Wanneer een bepaald bestuursorgaan tekort schiet, is er een bestuursorgaan op een hoger bestuursniveau dat overeenkomstig de organische theorie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bijstand verschaft, in de vorm van regelgeving, toezicht, financiering of in het uiterste geval in de vorm van daadwerkelijke hulp. Het bijzondere van het stelsel voor de brandweezorg is nu dat daarin niet is voorzien. Het Rijk beperkt zich voornamelijk tot het scheppen van organiek georiënteerde regelgeving, de provincie is slechts aanwezig als preventieve toetsingsinstantie van de gemeentelijke planvorming, de Inspectie mag slechts signaleren en adviseren en de advisering van de regionale brandweer aan de gemeentebesturen is vrijblijvend. Voor een taak als de fysieke veiligheid, waarbij het aankomt op discipline in de uitvoering, zijn dit bij uitstek zachte bestuursinstrumenten. De conclusie is dat in het stelsel nagenoeg geen checks and balances zijn ingebouwd en dat het stelsel de fouten van gemeenten in stand houdt, ofwel deze gemakkelijk worden gereproduceerd. Een van de elementaire beginselen van een bestuurlijk stelsel is dat het zodanig is ingericht dat een stelsel negatieve feedback genereert. Dit beginsel is in het stelsel voor de brandweezorg geheel afwezig.

## Zachte normen

5

De gemeentebesturen mogen dan wel voor de inhoudelijke aspecten van kwaliteitscriteria voor de rampenbestrijding verantwoordelijk zijn gesteld<sup>52</sup>, dit neemt niet weg dat zij voor de ontwikkeling daarvan afhankelijk zijn van andere actoren en instanties in het stelsel. Het gaat dan met name om het Rijk, de VNG en de brandweerkoefels. Daarbij spelen twee soorten kwaliteit een rol: de kwaliteit van de samenwerking van de brandweer met de andere bij rampen betrokken hulpverleningsorganisaties en de professionele normen die aan de brandweer moeten worden gesteld op het terrein van de personeelssterkte, opleidingseisen en de kwaliteit van het brandweer- en reddingsmateriaal.

### MULTIDISCIPLINAIRE SAMENWERKING

Wanneer zich een brand, ongeval, ramp of andere calamiteit voordoet, heeft de brandweer vrijwel altijd te maken met twee beleidsterreinen: openbare orde en gezondheidszorg. Voor deze beleidsterreinen bestaan apart georganiseerde bestuurlijke stelsels, die hun grondslag vinden in afzonderlijke wetten, regelingen en verantwoordelijkheden. Het overgrote deel van de activiteiten op deze beide beleidsterreinen is primair gericht op het handhaven van de openbare orde, respectievelijk het verlenen van gezondheidszorg. De hoeveelheid activiteiten die in onderlinge samenhang met de brandweer wordt verricht is naar verhouding beperkt en kan dan ook niet als ordenend principe voor de organisatie van de desbetreffende bestuurlijke stelsels gelden. De samenwerking van de brandweer met de politie en de geneeskundige hulpverleningsorganisaties is daarom niet gezocht in een integratie van de bestuurlijke stelsels of van onderdelen daarvan - dat zou leiden tot duplicering van organisaties - maar is gezocht in het tot stand brengen van een bestuurlijke coördinatiestructuur op regionaal niveau, waarbij de samenwerkende organisaties (de rode, witte en blauwe kolom) in principe intact worden gelaten. Daarbij is kenmerkend dat het Rijk - tot dusver - de samenwerking tussen deze kolommen met ieder hun eigen vocabulaires, classificatieschema's en organisatieculturen niet bewerkstelligt via de inzet van macht, maar de samenwerking tracht te bevorderen met zachte vormen van sociale beheersing, zoals informatie-uitwisseling, overleg, het doen van voorstellen of het in het vooruitzicht stellen van convenanten.

### ONTWIKKELING VAN PROFESSIONELE NORMEN

De minister van BZK kan bij algemene maatregel van bestuur kwaliteitsnormen aan de brandweer opleggen. Het kan daarbij gaan om de personeelssterkte, opleidingseisen en de kwaliteit van het brandweer- en reddingsmateriaal. Van deze bevoegdheid is maar heel beperkt gebruik gemaakt. Bijvoorbeeld het Besluit Brandweerpersoneel, dat recent geactualiseerd is, geeft kwaliteitseisen voor het brandweerpersoneel (onder meer voor opleiding en bijscholing). Voor de overige kwaliteitsnormen van de brandweer bestaan geen wettelijke eisen.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, p. 38 (systeemverantwoordelijkheid) en p. 43-44.

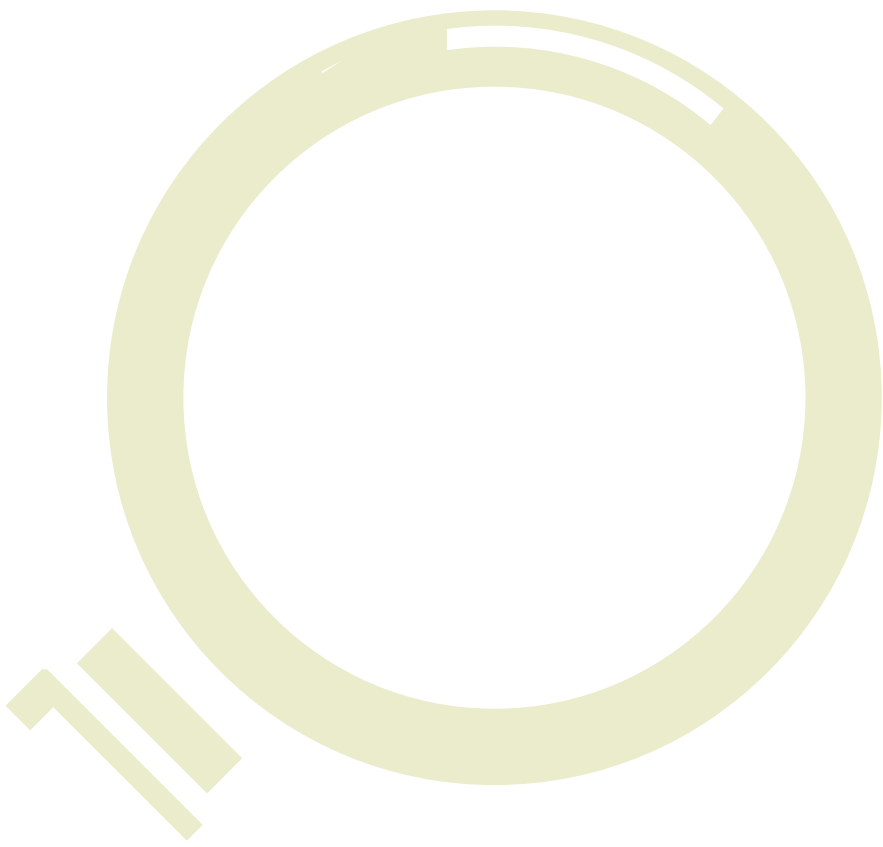
Voor enkele brandweertaken is een zogenaamde brancherichtlijn tot stand gekomen door middel van overleg met en vaststelling door een beleidsnetwerk rond de lokale brandweezorg. In dit netwerk laten zich vooral de VNG en de brandweerkoepels gelden, waarvan de NVBR - de koepel van operationele managers/commandanten - de meest actieve is. Er is dan sprake van *negotiated rule-making*, zonder dat de ontwikkelde normstelling wettelijk wordt verankerd. Het voordeel daarvan is dat de normstelling door de uitvoerders van de regelgeving gemakkelijker wordt geaccepteerd en geïnternaliseerd dan wanneer de regelgeving (eenzijdig) zou worden opgelegd, maar daar staat tegenover dat als de kosten hoger worden ingeschat dan de baten, de uitvoerders van de normstelling deze gaan hanteren als ware het vuistregels, waarvan men de vrijheid heeft die in meerdere of mindere mate in de beleidsvoering toe te passen. Een voorbeeld hiervan is de Handleiding Brandweezorg van 1992 van het ministerie van BZK met advies-opkomsttijden, waaraan de gemeenten niet gebonden zijn en waarvan de naleving sterk varieert. Een ander relevant voorbeeld is de praktijkrichtlijn die de NVBR heeft opgesteld voor de personele capaciteit die noodzakelijk is voor de uitvoering van de preventie- en preparatietaken van de brandweer. In het onderzoek van de Inspectie OOV naar de gemeentelijke aansturing van de brandweer is aangetoond dat een overgroot deel van de 47 onderzochte gemeenten een tekort heeft aan beroepsmatige ondersteuning<sup>53</sup>, waardoor een zorgvuldige uitvoering van deze taken in het gedrang komt.

Ook onderzoeker Van Vollenhoven zocht naar harde (brandveiligheids)normen. Hij constateerde dat er voor gevangenisgebouwen een publicatie is van het ministerie van BZK uit 1995 dat als titel draagt 'Brandbeveiligingsconcept cellen en celgebouwen'. Hij stelde echter tevens vast dat deze publicatie, net zo als de Handleiding Brandweezorg van 1992, geen wettelijke status heeft. Maar omdat dit het beste en enige is wat er op dit gebied bestaat en het document een breed gedragen visie presenteert op de brandbeveiliging van dit type gebouwen, hanteerde Van Vollenhoven het in zijn onderzoek als harde norm.

In opdracht van het ministerie van BZK is inmiddels een opvolger van de Handleiding Brandweezorg gereed gekomen met als titel 'Leidraad voor het repressieve brandweeroptreden'. Het document is ruim een jaar geleden bij het ministerie opgeleverd, maar nog niet verzonden aan het brandweerveld, omdat nog niet beslist is over de status er van. De drempel is dat bij een harde norm moet worden betaald.

Het verschijnsel zachte normen in de harde wereld van de fysieke veiligheidssector is intrigerend. Het kan worden verklaard uit het al eerder genoemde geldende adagium: 'Het Rijk is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria voor de rampenbestrijding, de gemeentebesturen voor de inhoudelijke aspecten daarvan.' Dit adagium weerspiegelt de interbestuurlijke verhoudingen in het bestaande stelsel. Als taakverdeling geldt dat het Rijk over het algemene beleid

gaat en dat de gemeenten en hun koepels in het kader van hun zorgplicht over de inhoudelijke normen gaan. Deze laatste hanteren daarbij in het gunstigste geval onderlinge visitatie en *benchmarking* als zelfregulerende toetsingsmiddelen. Ook hier geldt dat de interbestuurlijke verhoudingen in het stelsel zodanig zijn, dat wanneer deze toetsingsmiddelen niet worden toegepast of ineffectief zijn, er geen actor is die verantwoordelijk is voor het aanbrengen van correcties. Er is geen stelselmatige negatieve feedback georganiseerd.



## Evolutie van het stelsel

6

Bestuurlijke stelsels zijn niet statisch. Zij reflecteren veranderde of veranderende maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen. Dynamiek in een stelsel ontstaat wanneer nieuwe beleidsoriëntaties en probleemanalyses botsen met de bestaande interbestuurlijke verhoudingen van dat stelsel. De pleitbezorgers van nieuwe probleemanalyses streven veranderingen in het stelsel na die de bij deze probleem-analyses passende oplossingen uitvoerbaar maken en kunnen faciliteren. De inrichting van een bestuurlijk stelsel is daarom niet een stabiel gegeven. Beleidsdoelstellingen en beoordelingsmaatstaven veranderen, soms zeer geleidelijk, soms abrupt, onder druk van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, of door modegevoelige trends als gevolg van veranderingen in de dominante politieke cultuur. Dit betekent niet dat beleids-wijzigingen gemakkelijk kunnen worden omgezet en verankerd in nieuwe interbestuurlijke verhoudingen. Instituties en institutionele verhoudingen zijn gefundeerd in waardenoriëntaties en dit brengt met zich mee dat de dynamiek van bestuurlijke stelsels meestal gepaard gaat met jarenlange politieke en bureaupolitieke strijd tussen actoren die het vigerende stelsel willen hervormen (de activisten) en actoren die het bestaande bestuurlijke stelsel willen handhaven (de verdedigers). In deze paragraaf zullen we zien dat een dergelijke evolutionaire ontwikkeling ook valt waar te nemen in het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg. De belangrijkste activist in dit proces is het Rijk, de belangrijkste verdedigers van het bestaande bestuurlijke stelsel zijn de gemeenten en hun belangenbehartiger, de VNG.

Dertig jaar lang heeft het Rijk onafgebroken pogingen ondernomen het decentrale stelsel voor de brandweezorg te regionaliseren, dat wil zeggen op een hoger centraal plan te brengen. Al in 1976 werd een specifieke uitkering van het Rijk<sup>54</sup> in het leven geroepen om samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen te bevorderen. In de meeste regio's leverde dit weinig op. Daarom werd in de Brandweerwet van 1985 de formele regel opgenomen dat gedeputeerde staten de gemeenten aanwijzen waarvan de besturen verplicht zijn een gemeenschappelijke regeling te treffen, teneinde een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering te bewerkstelligen van de brandweertaken en voorts een goede geneeskundige en politionele hulpverlening bij een ongeval of ramp te bevorderen. Het motief hiervoor was dat de schaal van de gemeente in het algemeen te klein werd geacht om op een doeltreffende wijze de rampenbestrijding en de hulpverlening daarbij van andere disciplines te organiseren.

In de wet werd een beperkt takenpakket aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen opgelegd, met als kerntaken: het instellen en in stand houden van een regionale brandweeralarmcentrale (de meldkamerfunctie); het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen; en het (doen) verzorgen van brandweeropleidingen en oefeningen met het oog op het optreden in groter

verband. De gemeenten werden aangemoedigd om op grond van overwegingen van effectiviteit en efficiency ook andere gemeentelijke brandweertaken in het takenpakket van de gemeenschappelijke regeling op te nemen.

Halverwege de jaren '90 leek het Rijk regionalisering af te willen dwingen, nadat gebleken was dat het in gang gezette proces van regionalisering onvoldoende resultaten opleverde. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Dales bracht in 1994 de nota 'Herstructurering Brandweer' uit, die als eindbeeld een regionaal aangestuurde brandweerorganisatie schetste, naar analogie van de in 1993 tot stand gebrachte politieregio's<sup>55</sup>. Dit zou het einde betekenen van de gemeentelijk aangestuurde brandweer en zou een doorbreking zijn van de primaire bevoegdhedenstructuur van het bestaande stelsel. Het voorstel riep veel bestuurlijke weerstand op, in het bijzonder bij gemeenten en burgemeesters die vreesden voor het verlies van zeggenschap over de brandweer. De VNG en de Nederlandse Brandweer Federatie stelden zich op het standpunt dat verdere regionalisering versterking van de intergemeentelijke samenwerking moest inhouden, waaraan binnen de structuur van de bestaande wetgeving vorm moest worden gegeven. Zij verwierpen met kracht de gedachte om voor de brandweer functionele regio's met een eigen wettelijke basis in te stellen. De nota verdween na het overlijden van de minister in de prullenbak.

Dit beleidsvoornemen werd in 1995 gevolgd door het project 'Versterking Brandweer', dat samen met de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening werd voorbereid. Terwijl de doelstelling van het beleid van minister Dales was om op termijn een zelfstandige regionale brandweer tot stand te brengen en de gemeentelijke brandweerkorpsen op te heffen, werd in het nieuwe beleid gekozen voor een aanpak die primair gericht was op versterking van de gemeentelijke brandweerkorpsen. De analyse daarbij was dat in veel gemeenten de uitvoering van de taken van de brandweer sterk te lijden had van kwaliteits- en capaciteitsproblemen en dat er onvoldoende urgentie was om daaraan financieel tegemoet te komen. Met het project werd in eerste instantie beoogd meer inzicht te krijgen in de gebreken van de organisatie van de brandweer in termen van capaciteit en professionele normen. De strategie was om van onderaf, dus vanuit de gemeenten met een regierol voor de regionale brandweerbesturen, het proces van versterking van de organisatie van de brandweer te organiseren. Daartoe werd eerst de brandweerregio's gevraagd een regionaal versterkingsplan - aangeduid als 'organisatieplan' - op te stellen en dit plan bestuurlijk vast te stellen. Eind 1999 was dit proces voltooid<sup>56</sup>. Vervolgens kreeg elke gemeente vanuit de regio de 'opdracht' de versterkingsambities uit te werken en de noodzakelijk geachte versterking bij de gemeentelijke brandweer te realiseren. Deze doelstelling is anno 2006 nog steeds niet bereikt, zo blijkt uit het onderzoek van de Inspectie OOV (zie Deelrapport 1).

55 Ook speelde de minister met de gedachte om de brandweertaken, als zou worden besloten tot het instellen van rechtstreeks gekozen regionaal bestuur, in te bedden in die nieuwe integrale bestuurslaag. Zie 'De brandweer verlegt haar grenzen', eindrapport afstemmingsorgaan regionale brandweeren, september 1993, par. 3.8.

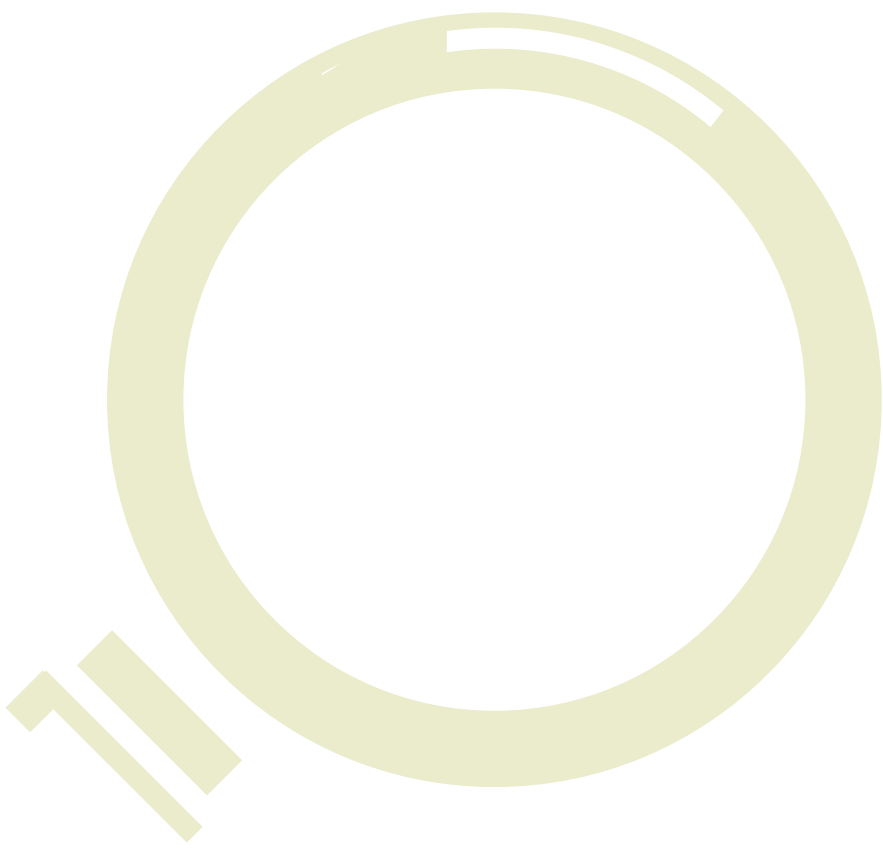
56 Eindrapport van het project 'Versterking Brandweer', december 1999.

Het project 'Versterking Brandweer' is als een bijzondere fase in de ontwikkeling van het stelsel te beschouwen. Terwijl aanvankelijk het bestuurlijke herstructureringsproces van de brandweer ten behoeve van een effectieve rampenbestrijding en een gecoördineerde hulpverlening (afstemming tussen brandweer, geneeskundige diensten en politie) centraal stond, werd vanaf 1995 de prioriteit gelegd bij de noodzaak de gemeentelijke brandweren zelf te versterken. Dit veranderde aan het begin van de 21e eeuw. De aanslagen in de Verenigde Staten ('11/9') en meer in het algemeen de toegenomen dreiging van grote nationale en internationale rampen, crises en calamiteiten brachten de begrippen veiligheid en veiligheidsbeleid hoog op de nationale politieke agenda. In 2003 stelde de minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer: 'Uit diverse evaluatierapporten na rampen die de afgelopen jaren zijn opgetreden, is gebleken dat de bestuurlijke organisatie onder de loep moet worden genomen op het gebied van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiering'<sup>57</sup>. Dit vormde het begin van een rijksbeleid gericht op de vorming van veiligheidsregio's. Daarmee keerde de urgentie van het beleid gericht op de bestuurlijke herstructurering van het brandweerstelsel terug, zij het dat deze herstructurering in een breder proces van sociale en bestuurlijke institutionalisering op het terrein van veiligheid en crisisbeheersing is geplaatst.

Uit het voorgaande valt op te maken dat twee ontwikkelingen het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg onder druk hebben gezet en in beweging hebben gebracht. De eerste ontwikkeling is dat tezamen met het gegroeide belang van een effectieve rampenbestrijding relatief nieuwe maatschappelijke bedreigingen en risico's op de voorgrond zijn getreden. Daarvoor moet een verankering in de structuur en de besluitvorming van het stelsel worden gevonden. De andere ontwikkeling is dat vanwege de gebleken prestaties van de brandweer - met name op het terrein van de rampenbestrijding - een groter maatschappelijk en politiek besef is ontstaan van de noodzaak tot kwaliteitsverbetering van de brandweer en voor een heldere normering daarvoor. Ook dit vergt een herbezinning op de bestaande interbestuurlijke verhoudingen in het stelsel. De sleutelbegrippen daarbij zijn: schaalvergroting, regionalisering, interdisciplinaire samenwerking en kwaliteitsnormering. Onderwerpen die zonder uitzondering rechtstreeks de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de brandweezorg en de rampenbestrijding raken.

<sup>57</sup> Veiligheidsregio's, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003-2004, 29517, nr.1.





## De veiligheidsregio's

7

Hiervoor is beschreven dat het Rijk al lange tijd tracht duurzame gemeentelijke samenwerking op het terrein van de brandweezorg en rampenbestrijding tot stand te brengen en daarvoor een adequate bestuurlijke structuur te vinden. Ook nadat het project 'Versterking Brandweer' was opgestart, ging dit proces, zij het op een laag pitje, door. Maar het bracht niet de spontane regionalisering van de brandweer annex samenwerking met de andere hulpverleningsorganisaties die men er van gehoopt en verwacht had. Bij de gemeenten bestond weinig animo een stevig regionaal bestuur op te zetten en dit bestuur van een ruim mandaat te voorzien. Het resultaat was dat de bestuurspraktijk van de gemeenschappelijke regelingen voor de brandweerregio's een betrekkelijk kaal aanzien bood. Veel meer dan de wettelijk verplichte taken - het voorbereiden van de coördinatie van de rampbestrijding, het verzorgen van opleidingen van brandweerpersoneel, het verzorgen van grootschalige oefeningen en het periodiek opstellen van een regionaal beheersplan rampenbestrijding met behulp van overleg met de desbetreffende gemeenten, GHOR en politie en samenwerking op het vlak van meldkamer - was er in de meeste regio's niet te bekennen<sup>58</sup>. De inzet van invloedsmiddelen van het Rijk - te weten, artikel 5 van de Brandweerwet, een specifieke uitkering en overreding - bleek te beperkt om de brandweerregio's tegen de weerstand van de gemeenten in tot bloei te brengen.

Met de introductie van het bestuurlijke concept veiligheidsregio in 2003 sloeg het Rijk een meer gerichte weg in om tot bestuurlijke reorganisatie van het stelsel te komen. De argumentatie daarvoor was dat de huidige bestuurlijke organisatie, die - met wijzigingen - is gebaseerd op wetgeving uit 1985, niet meer is toegesneden op de grootschalige veiligheidsrisico's die zich in de huidige gecompliceerde en technologisch hoog ontwikkelde samenleving voordoen. Onder een veiligheidsregio wordt verstaan een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Het uitgangspunt voor de bestuurlijke vormgeving van veiligheidsregio's was, opnieuw, de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarmee hield het Rijk vast aan de lijn die altijd is gevolgd bij het streven naar een bestuurlijke herstructurering van het brandweerbestedel, afgezien van de periode Dales. Deze minister had immers, zoals we hebben gezien, een voorkeur voor een functioneel regionaal bestuur, naar analogie van de politieregio's in de Politiewet.

De keuze voor regionaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen werd uitgewerkt met behulp van het onderscheid gezag en beheer, of zoals elders is uitgedrukt, met behulp van het onderscheid tussen regionaal denken en lokaal doen<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Zie ook het rapport van het adviesbureau Cap Gemini: 'Nulmeting Veiligheidsregio's', 2004.

<sup>59</sup> Zie het rapport van de VNG, 'Krachten bundelen voor veiligheid: regionaal denken, lokaal doen', 2002. Zie ook, onder dezelfde titel, het artikel van C. Pels Rijcken, in: Tijdschrift voor de Politie, 64, nr. 12.

Het gezag, dat wil zeggen de primaire beslissingsbevoegdheid over de daadwerkelijke inzet van de hulpverleningsorganisaties, moet blijven liggen bij de gemeente, in casu de burgemeester. Het beheer, dat wil zeggen de beslissingen ter zake het in onderlinge samenhang effectief en efficiënt functioneren van de hulpverleningsorganisaties (brandweer, GHOR en op een later tijdstip ook de politie) zou moeten komen te berusten bij de in te stellen veiligheidsbesturen. Als kerntaken van de regionale veiligheidsbesturen werden geformuleerd:

- 1 Het opstellen, vaststellen en uitvoeren van een multidisciplinair beleidsplan rampen- en crisisbeheersing.
- 2 Het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer en de 112-centrale (hoewel het feitelijk functioneren van de 112-centrale in handen van de politie kan blijven).
- 3 Het beheer en beleid ten aanzien van de regionale brandweer en GHOR, inclusief de taken die in het kader van de regionalisering van het beheer van de gemeentelijke brandweer overgaan naar de regionale brandweer.
- 4 Het toetsen en adviseren van het gemeentelijk en sectorale pro-actie- en preventie-beleid ten behoeve van het (regionale) crisisbeheersingsbeleid.

Volgens het 'Kabinetstandpunt Veiligheidsregio's'<sup>60</sup> zou een veiligheidsbestuur moeten bestaan uit de burgemeesters van de in de regio gelegen gemeenten. De voorzitter is de burgemeester uit de regio die tevens de korpsbeheerder (en voorzitter van het regionale college van politie) is. In dit voorstel behield de provincie de rol van toezichthouder op de gemeentelijke en regionale planvorming, overeenkomstig de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding die op 1 juli 2004 in werking is getreden<sup>61</sup>. Ze kreeg in het voorstel dus niet de rol van toezichthouder op de regionale veiligheidsbesturen. De bestaande financieringssystematiek werd, overeenkomstig de desbetreffende regelgeving van de Wet gemeenschappelijke regelingen, gehandhaafd. Dit betekent dat de financiering door de gemeenten uitgangspunt bleef en dat de gemeenten financieel zouden moeten waarborgen dat de regionale veiligheidsbesturen tot ontwikkeling worden gebracht en kunnen worden geëxploiteerd. Als in de loop van de tijd zou blijken dat de veiligheidsregio's niet volledig door de gemeenten gefinancierd kunnen worden, bestaat de mogelijkheid dat een aantal regionale taken door het Rijk wordt gefinancierd. De rol van het Rijk in het ontwikkelingsproces was ordenend en faciliterend. De Tweede Kamer heeft in een algemeen overleg op 19 juli 2004 op hoofdlijnen met dit voorstel voor bestuurlijke herstructurering ingestemd<sup>62</sup>.

In het voorstel van de minister van BZK om te komen tot veiligheidsbesturen op regionaal niveau werden negen niveaus (stappen) geformuleerd die samen het basisniveau - een minimale bestuurlijke en organisatorische infrastructuur - voor de veiligheidsregio's

60 Kabinetstandpunt Veiligheidsregio's, Kamerstukken 2003-2004 29517, nr. 1.

61 Opmerkelijk is dat de provincie in de volgende fase van het reorganisatieproces, het in het voorjaar van 2006 in consultatie gebrachte concept voorstel van Wet op de veiligheidsregio's, uit het beoogde bestuurlijke stelsel is weggesneden. Het Rijk, in casu de Inspectie OOV en de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ), neemt daarin tevens de positie in van toezichthouder op het functioneren van de veiligheidsregio's.

62 Tweede Kamer, verslag van een algemeen overleg, 19 juli 2004, 29517, nr. 2.

vormen<sup>63</sup>. De gemeenten en de besturen van de regionale brandweren en GHOR werd gevraagd al het mogelijke te doen dit basisniveau uiterlijk 1 juli 2006 gerealiseerd te hebben. De invoering werd van rijkswege gepremieerd met een eenmalige bijdrage van 150.000,- euro per regio. Bovendien werd een stimuleringsregeling (5 miljoen euro) in het leven geroepen, waarmee regio's, gemeenten en hulpverleningsdiensten kunnen investeren in de totstandkoming van veiligheidsregio's. Deze regeling is in samenwerking met de Veiligheidskoepel - het overkoepelende orgaan op het terrein van de rampenbestrijding - tot stand gekomen en wordt 'in gezamenlijkheid' uitgevoerd<sup>64</sup>. Het kabinet zal, zo werd aangekondigd, de minimale bestuurlijke en organisatorische infrastructuur vervolgens wettelijk verankeren.

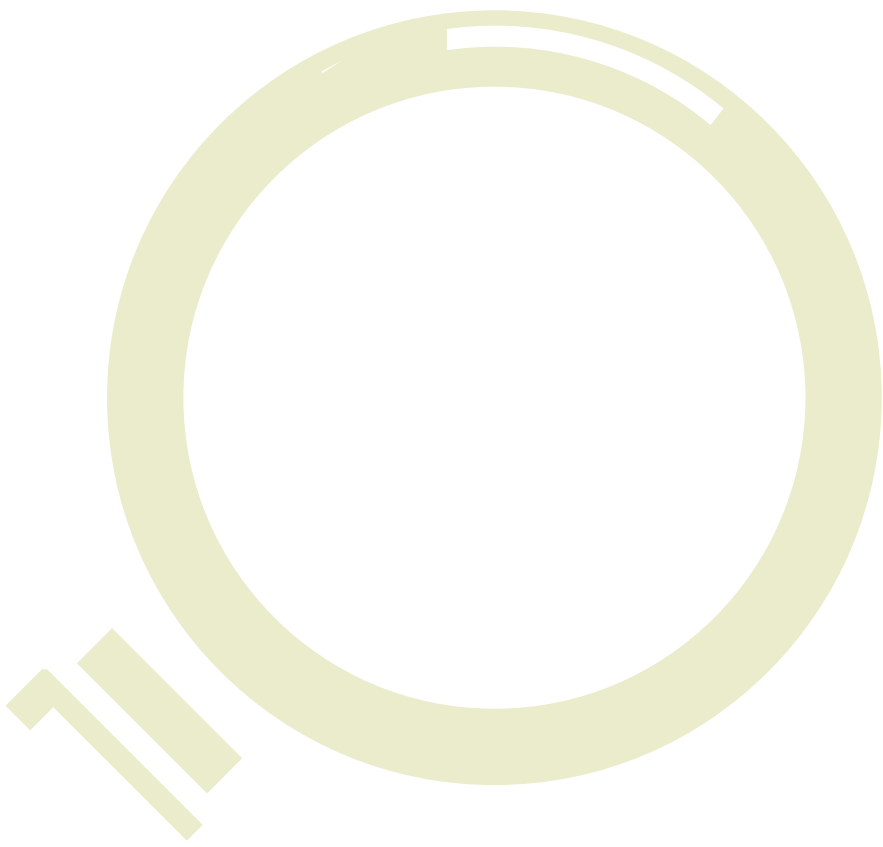
Daarnaast werd er de nadruk op gelegd dat - met het oog op een effectievere rampenbestrijding en het behalen van schaal- en kwaliteitsvoordelen - de veiligheidsregio's zich verder zouden moeten ontwikkelen dan het beschreven basisniveau, zowel voor wat betreft het aantal instanties dat deelneemt als voor wat betreft het aantal taken dat wordt ingebracht. Er is sprake van een groeimodel. In hoeverre en in welke mate de taakstelling van de regio wordt uitgebreid, wordt aan de besturen van de veiligheidsregio's, dat wil zeggen de samenwerkende gemeenten, overgelaten. Ook de verdere invulling en vormgeving van de bestuurlijke en organisatorische infrastructuur is een zaak van de dan functionerende besturen van de veiligheidsregio's<sup>65</sup>.

Ook ten aanzien van dit voorstel tot regionalisering blijkt in de gelederen van de gemeenten, de gemeentelijke brandweren alsook in de besturen van de brandweerregio's aanzienlijke weerstand te bestaan. Uit onze interviews blijkt dat de kritiek betrekking heeft op een reeks van zaken: op de uitgangspunten van het bestuurlijke concept veiligheidsregio's ('de probleemanalyse is te algemeen en abstract'); de structurering van de veiligheidsregio's ('er is onvoldoende helderheid over de positie van de gewenste regionale veiligheidsbesturen ten opzichte van de gemeenten en het Rijk, zowel in juridisch, bestuurlijk als financieel opzicht'); de regievoering door het Rijk ('het model is met horten en stoten gepresenteerd') en op de condities voor het veranderingsproces ('er is onvoldoende aandacht besteed aan de weerstanden in het veld tegen verandering'). Wij beogen hier niet een uitvoerige procesanalyse te maken, die de tegenkrachten en argumenten tegen de voorstellen alsmede de oorzaken daarvan in kaart kan brengen. Een dergelijke analyse valt buiten het bestek van dit inspectieonderzoek. Wel stellen we ons de vraag wat de geschiedenis van de ontwikkeling van het bestuurlijke stelsel voor de brandweerzorg, in het bijzonder de recente periode waarin getracht werd onder regie van het Rijk regionale veiligheidsbesturen in te voeren, ons kan leren over de aard van sturing in het stelsel.

63 Zie het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, Kamerstukken 2003-2004 29517, nr. 1 en het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, Kamerstukken 2003-2004 29668, nr. 1. Zie ook de brief van de minister van BZK van 27 april 2005 en in het bijzonder de brief van de minister van BZK van 21 november 2005.

64 De Veiligheidskoepel overkoepelt alle koepels op het terrein van de rampenbestrijding: NVBR, KNVBH, GHOR, GGD Nederland, Raad van RGF'en en VNG.

65 Brief van de minister BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 april 2005.



## Sturing in het stelsel

8

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het onderhoud van het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg en rampenbestrijding. Tegelijk bewaakt hij het algemene bestuurlijke kader - de gedecentraliseerde eenheidsstaat - tegen ongerechtvaardigde inbreuken vanuit de beleidssectoren. Wanneer als gevolg van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen een nieuwe beleidsagenda ontstaat, gaat de 'eigenaar' daarvan op zoek naar een beleidsadres dat hem helpt of in staat stelt het door hem voorgestane beleid te realiseren. Dat kan een reeds bestaande instantie in de bestuurlijke organisatie zijn (bijvoorbeeld de provincie), maar meestal wordt een nieuwe hulpstructuur in het leven geroepen. In het geval van het veiligheidsbeleid en crisisbeheersing<sup>66</sup> ontbreekt het vanuit het perspectief van het Rijk aan een bestuurlijke instantie met een schaalgrootte en slagkracht, die tegemoet komt aan de maatschappelijke en economische schaal van het beleidsprobleem. Het ministerie heeft er daarom voor gekozen een nieuwe hulpstructuur in de vorm van regionale veiligheidsbesturen in het leven te roepen die tegemoet kan komen aan de eisen van het nationaal georiënteerd veiligheidsbeleid.

Teneinde de spanning tussen zijn generieke en specifieke verantwoordelijkheid te verminderen en wellicht ook om de interbestuurlijke gevoeligheden tussen het Rijk en de decentrale overheden van de afgelopen jaren te ontzien, heeft het departement - tot het voorjaar 2006 - gekozen voor een vorm van sturing waarbij de gemeenten in hun rol van brandweerregiobesturen het initiatief werd gelaten. Het ministerie zelf moedigde aan, premiëerde, faciliteerde en bood aan de regiobesturen te helpen bij het realiseren van een basis voor de nieuwe bestuurlijke constructie. In de bestuurskundige theorie wordt dit communicatieve sturing genoemd, waarin weliswaar het adviseren, het overtuigen en het uitwisselen van informatie en redelijke argumenten voorop staat, maar waarin tevens wederzijdse (onderhuidse) invloedsoefening plaatsvindt gericht op het realiseren van ieders zienswijze. Het proces van invoering van veiligheidsbesturen, opgevat als proces van verandering van de interbestuurlijke verhoudingen in het stelsel, bood dan ook de aanblik van een spel van 'mastery and mystery', waarin elementen van vrijwilligheid en zachte dwang elkaar afwisselen en waarbij de spelers van het spel - het Rijk, de regiobesturen, de koepels, de gemeenten - elkaars gevangenen zijn. Wat we zagen bij het ontwikkelen van professionele normen, doet zich ook hier voor. De nadruk ligt op het vinden van draagvlak; er is geen actor in de bestaande gedecentraliseerde interbestuurlijke verhoudingen die een doorslaggevende rol speelt bij de gewenste hervorming van het brandweerbestel.

De minister van BZK lijkt thans deze rol te willen gaan vervullen. In het voorjaar van 2006 heeft hij besloten als wetgever op te treden. Hij heeft een concept voorstel van Wet op de veiligheidsregio's in consultatie gebracht, zonder de resultaten van het sinds

<sup>66</sup> Met het oog op de noodzaak van het ontwikkelen van nieuw beleid op dit terrein heeft het ministerie van BZK een nieuwe beleidsdirectie Crisisbeheersing ingesteld die functioneert naast de oude beleidsdirectie Brandweer, nu de beleidsdirectie Brandweer en GHOR geheten.

2002 ingezette communicatieve sturingsproces af te wachten. Met de wettelijke verandering van veiligheidsbesturen in 25 regio's wordt beoogd, net als in de achterliggende jaren het geval was, een slagvaardige organisatie op het terrein van de brandweer en de rampenbestrijding tot stand te brengen. Veel wat in het concept voorstel van Wet is opgenomen komt neer op het codificeren van wat reeds in de bestaande bestuurlijke praktijk is bereikt, zoals de ontwerpers van het wetsontwerp stellen<sup>67</sup>. Maar met het uitbrengen van het concept voorstel van Wet op de veiligheidsregio's is de probleem-analyse van het vraagstuk veranderd. Het gaat niet meer alléén om betere samenwerking in regionaal verband en het vinden van een effectieve vorm daarvoor, het gaat nu vooral om de vraag welke rol de rijksoverheid in het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg moet spelen. Het probleem van regionalisatie is daarmee veranderd in een opgave voor een wezenlijke verandering in de interbestuurlijke verhoudingen van het stelsel.

Het is hier niet de plaats om het wetsontwerp te analyseren en te beoordelen in het licht van de theorie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Evenmin ligt het op onze weg hier te onderzoeken of het type regionalisering dat in het wetsontwerp besloten ligt, soelaas biedt voor de zwakheden in het stelsel. Dat zijn vraagstukken die buiten de scope van dit inspectieonderzoek naar de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg vallen.

## Conclusies

9

- 1 Het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg behoort tot de categorie van decentrale stelsels, waarbij de zeggenschap, bekostiging en het afleggen van verantwoordelijkheid bij de gemeentelijke politieke organen zijn gelegd. Als er één taak is die in het hart van het lokaal bestuur ligt, dan is dat wel de brandweer.
- 2 Voor de beperkte belangstelling van gemeentebesturen voor de brandweezorg kunnen op gemeentelijk niveau twee verklaringen worden gegeven. Het bestuur ziet de brandweer in het algemeen als een beleidsarme taak binnen het gemeentelijk bestel, waardoor de behoefte aan het geven van politieke instructie gering is. De teneur is de brandweezorg over te laten aan de professionals van de brandweer, bij wie de fysieke veiligheid van burgers in goede handen geacht wordt te liggen. De tweede verklaring is dat de systematiek van programma-sturing en -verantwoording in veel gemeenten aan de organisatie van de beleidsvoering van de gemeentelijke brandweer voorbij is gegaan, waardoor de gemeenteraad niet in staat wordt gesteld zijn controlerende taak uit te oefenen.
- 3 In het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg zijn nagenoeg geen *checks and balances* ingebouwd, waardoor het stelsel de fouten van gemeenten in stand houdt, ofwel deze reproduceert.
- 4 Het Rijk bewerkstelligt de samenwerking tussen de hulpverleningsorganisaties met ieder hun eigen vocabulaires, classificatieschema's en organisatieculturen niet via de inzet van macht, maar bevordert deze samenwerking met behulp van zachte vormen van sociale beheersing, zoals informatie-uitwisseling, overleg, het doen van voorstellen of het in het vooruitzicht stellen van convenanten.
- 5 Het verschijnsel zachte bestuurlijke normen doet zich in de op het eerste oog harde wereld van de brandweezorg vrij algemeen voor. Het kan worden verklaard uit het geldende adagium dat het Rijk verantwoordelijk is voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria voor de brandweezorg en rampenbestrijding en de gemeentebesturen voor de inhoudelijke aspecten daarvan. Dit heeft geleid tot een bestuurspraktijk waarbij het Rijk zich bij de ontwikkeling van professionele normen op de achtergrond houdt.
- 6 De evolutie van het stelsel voor de brandweezorg verloopt uitermate traag, ondanks de veranderde maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen.
- 7 Met uitzondering van enkele regio's, is de regionale brandweer niet de spil in het stelsel voor de brandweezorg geworden, waarnaar het Rijk als pleitbezorger van regionale beleidsvoering gedurende 30 jaar heeft gestreefd.
- 8 Uit de geschiedenis van de ontwikkeling van het stelsel blijkt dat er geen actor in de bestaande gedecentraliseerde interbestuurlijke verhoudingen is die een doorslaggevende rol speelt bij de gewenste hervorming van het brandweerbestel. De nadruk ligt op het vinden van draagvlak.
- 9 Met het uitbrengen van het concept voorstel van Wet op de veiligheidsregio's is de probleem-analyse van het regionaliseringsvraagstuk veranderd. Het gaat niet meer alléén om betere samenwerking in regionaal verband en het vinden van een effectieve vorm daarvoor, het gaat nu vooral om de vraag welke rol de rijksoverheid in het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg moet spelen. Het probleem van regionalisatie is daarmee veranderd in een opgave voor een wezenlijke verandering in de interbestuurlijke verhoudingen van het stelsel.





# Bijlagen





## Bijlage: Onderzochte gemeenten

Regio	Gemeente
1	Zuidoost Noord-Brabant
2	Asten
3	Bergeijk
4	Best
5	Bladel
6	Cranendonck
7	Deurne
8	Eersel
9	Eindhoven
10	Geldrop - Mierlo
11	Gemert - Bakel
12	Helmond
13	Laarbeek
14	Nuenen c.a.
15	Oirschot
16	Reusel - De Mierden
17	Someren
18	Son en Breugel
19	Valkenswaard
20	Veldhoven
21	Waalre
22	Zaanstreek - Waterland
23	Beemster
24	Edam - Volendam
25	Landsmeer
26	Oostzaan
27	Purmerend
28	Waterland
29	Wormerland
30	Zaanstad
31	Zeevang
32	Groningen
33	Groningen
34	IJssel - Vecht
35	Zwolle
36	Haaglanden
37	Delft
38	's-Gravenhage
39	Utrechts Land
40	Utrecht
41	Drenthe
42	Aa en Hunze
43	Assen
44	Borger - Odoorn
45	Coevorden
46	De Wolden
47	Emmen
	Hoogeveen
	Meppel
	Midden - Drenthe
	Noordenveld
	Tynaarlo
	Westerveld
48	Brabant-Noord
49	's-Hertogenbosch

# Bijlage: Gehanteerd normenkader



## INLEIDING

Bij het onderzoek Bestuurlijke aansturing brandweezorg is met behulp van een (schriftelijke) enquête onderzocht hoe het staat met de prestaties van de brandweer op het gebied van de preventie, de preparatie en de repressie. Daarbij is voor de beoordeling van de resultaten onder meer een 'norm' (toetsingskader) gehanteerd. Onderstaand wordt de gehanteerde 'normen' voor de diverse (hoofd)taken kort geduid.

## NORM PREVENTIE

Gebruiksvergunningen en daarbij behorende controles zijn belangrijke instrumenten, die bij de brandpreventie worden gehanteerd voor het waarborgen van de brandveiligheid van gebouwen. Voor de inzet van deze instrumenten door de gemeenten is in het bijzonder de Woningwet van belang. De Woningwet is niet alleen van toepassing op woningen, maar ook op andere gebouwen en bouwwerken. De Woningwet is de basis voor twee belangrijke regelingen: het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Het Bouwbesluit bevat technische voorschriften omtrent het bouwen en de staat van gebouwen en andere bouwwerken.

De Bouwverordening moet, naast administratieve bepalingen in verband met het verlenen van bouwvergunningen, op grond van artikel 8 van de Woningwet, gebruiksvoorschriften voor woningen en andere gebouwen bevatten. Deze moet door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is een model-Bouwverordening opgesteld. Deze model-verordening wordt door de gemeenten als basis voor de eigen Bouwverordening gebruikt.

In deze model-Bouwverordening is bepaald dat:

Het verboden is zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden, waarin:

- a meer dan vijftig personen tegelijk aanwezig kunnen zijn of
- b bedrijfsmatige opslag van bepaalde brandgevaarlijke stoffen plaatsvindt of
- c nachtverblijf, bedrijfsmatig of in het kader van verzorging, voor meer dan tien personen wordt verschaft of
- d huisvesting voor bejaarden in het kader van de Wet op de bejaardenoorden wordt verschaft of
- e dagverblijf voor meer dan tien kinderen jonger dan 12 jaar, of meer dan tien lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten wordt geboden.

De gemeente kan uiteraard bij de vaststelling van de verordening andere maatstaven aanleggen. Het is van belang, dat de gemeente zich daarbij realiseert dat het verlenen

en controleren van de gebruiksvergunningen veel menskracht vergt. De ervaring leert echter dat de gemeenten deze model-Bouwverordening, met de daarbij behorende verplichting tot de verlening van gebruiksvergunningen nagenoeg ongewijzigd overnemen.

Bij het onderzoek Bestuurlijke aansturing brandweerzorg is de mate bezien waarin de gemeente (op de peildatum) de achterstand bij de verlening van gebruiksvergunningen heeft ingelopen. Vervolgens is het gemeentelijke beleid ten aanzien van preventie als referentiekader gebruikt. Onderzocht is in hoeverre de door gemeente zelf vastgestelde ambitie met betrekking tot het wegwerken van de achterstand in vergunningverlening wordt gehaald. Dit geldt ook voor de door de gemeente zelf vastgestelde ambities met betrekking tot de controles van gebouwen met een gebruiksvergunning.

### NORM PREPARATIE

In het rapport van de Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding 'Realistisch oefenen op oefencentra: de binnenbrand' is de 'professionele norm' beschreven om minimaal éénmaal per half jaar een realistische binnenbrandbestrijdingsoefening te houden voor elk operationele brandweerfunctionaris.

Tijdens het onderzoek Vakbekwaamheid brandweer is deze norm na consultatie van een breed samengestelde begeleidingscommissie omgezet naar (minimaal) twee realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen per jaar. Hierdoor zijn korpsen niet verplicht een half jaar te wachten met het plannen van de volgende oefening en wordt het karakter van meerdaagse oefeningen als die in Engeland en Zweden meer recht gedaan. Deze 'professionele norm' van twee realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen per jaar wordt ook in het onderzoek Bestuurlijke aansturing brandweerzorg gehanteerd. Bij de enquête van dit onderzoek zijn met name vragen gesteld over het (realistisch) oefenen van de grootste groep leidinggevendenden bij de brandweer, de bevelvoerders (landelijk ca. 2.000). Deze groep was ook onderwerp van onderzoek bij 'Vakbekwaamheid Brandweer'.

De oefeningen die in dit onderzoek belicht zijn, hebben specifiek betrekking op bevelvoerders van de brandweer die de bevelvoering oefenen tijdens een realistische brandbestrijdingsoefening, die minimaal voldoen aan de volgende criteria<sup>68</sup>:

- 1 het doel van de oefening is: de bevelvoerder kan op een effectieve wijze leiding geven aan de bestrijding van een binnenbrand en draagt daarbij zorg voor de veiligheid van eigen personeel, omstanders en slachtoffers;
- 2 de oefening is gehouden op een oefencentrum onder realistische omstandigheden met in ieder geval echte hitte, echte rook en echt vuur;
- 3 de deelnemers dragen persoonlijke bescherming, waar nodig inclusief adembescherming;
- 4 er is tijdens de oefening een veiligheidsfunctionaris aanwezig;
- 5 de oefening is geleid door een instructeur van het oefencentrum;
- 6 de bevelvoerder rukt met een tankautospuit met bemanning uit voor een binnenbrandmelding. Ter plaatse aangekomen moet hij overzicht krijgen over de totale situatie en tot de aankomst van de Officier van Dienst de coördinatie voeren.

68 Deze criteria zijn gebaseerd op 'oefenkaart 718-C' behorende bij de 'Leidraad oefenen'.

Voor een zo groot mogelijk leereffect bij een oefening is het eveneens van belang de oefening (persoonlijk per bevelvoerder) schriftelijk te evalueren. Daarom is bij dit onderzoek tevens gevraagd naar dit aspect van de preparatietaak.

### NORM REPRESSIE

In 1992 heeft de minister van Binnenlandse Zaken een Handleiding Brandweezorg gepubliceerd, waarin landelijke richtlijnen zijn opgenomen voor de maximale opkomsttijden van de (gemeentelijke) brandweer bij brand. Tevens zijn tijdens het project Versterking Brandweer de zgn. Landelijke referentiekaders PVB gepubliceerd met aanvullende richtlijnen voor onder meer de opkomsttijd bij brand. De Handleiding geeft advies-opkomsttijden, die in de praktijk de status hebben van een brancherichtlijn<sup>69</sup>. Gemeenten kunnen van deze richtlijn afwijken en hun eigen norm vastleggen in het Beleidsplan of het (regionale) dekkingsplan. In de Handleiding is onderscheid gemaakt tussen verschillende typen gebouwen met bijhorende risico's. De Handleiding geeft voor woningen<sup>70</sup> een advies-opkomsttijd van maximaal 8 minuten. In de genoemde referentiekaders wordt aangegeven dat de aanbevolen opkomsttijd in maximaal 10% van de gevallen met niet meer dan 2 à 3 minuten overschreden mag worden om nog van een voldoende niveau van repressieve zorg te kunnen spreken. Met andere woorden de brandweer dient de vastgestelde (maximale) opkomsttijd in 90% (de 'marge') van de gevallen te halen. Deze uitruknorm voor brand heeft dus betrekking op twee aspecten.

Alle gemeenten beschikken over een dekkingsplan<sup>71</sup> op basis van de 'Handleiding brandweezorg' en het Referentiekader PVB. In het dekkingsplan wordt voor de gemeente aangegeven wat de maximale opkomsttijd van de brandweer is. Daarbij is tevens aangegeven in hoeveel procent van de gevallen de opkomsttijd dient te worden gehaald.

69 Ook de rechter hanteert deze brancherichtlijn; zie o.m. de uitspraak van 18 december 2002, waarbij de rechtbank oordeelt dat de gemeente Hilversum onrechtmatig jegens de eigenaar heeft gehandeld, vanwege het na 18 minuten arriveren van de brandweer op het brandadres.

70 Voor woningen in oude binnensteden geldt een maximale opkomsttijd van 6 minuten.

71 Als onderdeel van het regionaal dekkingsplan.

# *Bijlage: Inventarisatie beroepsondersteuning niet-repressieve taken*



## THEMATISCH ONDERZOEK BESTUURLIJKE AANSTURING BRANDWEERZORG

*Ondersteuning inventarisatie gemeentelijke gegevens  
over de beroepssterkte voor niet-repressieve taken*

EINDRAPPORT  
PROJECTNR. 166561-X05  
12 OKTOBER 2006

### ***Opdrachtgever***

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

datum vrijgave	beschrijving revisie	goedkeuring vrijgave
13-10-2006	Eindrapport	JvdS

# Inhoudsopgave

## **1 INLEIDING**

### 1.1 Werkzaamheden

## **2 UITGEVOERDE WERKZAAMHEDEN**

### 2.1 Te leveren gegevens

### 2.2 Uitvoering

## **3 TOELICHTING METHODIEK/WERKWIJZE ONDERZOEK NAAR BRANDWEERZORGNIVEAU IN 47 GEMEENTEN**

### 3.1 Inleiding

### 3.2 Verantwoording per onderwerp

#### 3.2.1 Aantal inwoners per gemeente

#### 3.2.2 Korpssterkte

#### 3.2.3 Voertuigen

#### 3.2.4 Brandkranen en -putten

#### 3.2.5 Fte's nu

### 3.3 Preventie en oefenen

#### 3.3.1 Preventie inspanning (structureel)

#### 3.3.2 Ondersteuning van het oefenen

### 3.4 De bepaling van de benodigde sterkte

#### 3.4.1 Het NVBR-model

#### 3.4.2 Tekort aan fte's

## **4 UITKOMSTEN**



# 1 *Inleiding*

## 1.1 **WERKZAAMHEDEN**

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) is bezig met de uitvoering van een onderzoek naar de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg. Daartoe is door de IOOV informatie verzameld bij een 47-tal gemeenten. Dit heeft plaatsgevonden door middel van het afnemen van interviews en het invullen van vragenlijsten.

Ten behoeve van de uitwerking van de gegevens heeft de Inspectie ondersteuning gevraagd. Deze is speciaal gericht op het achterhalen van de aanwezige personele capaciteit en de bepaling van de benodigde capaciteit van de beroepsondersteuning in gemeenten.

Deze ondersteuning is geleverd door Oranjewoud/Save. In dit rapport leveren we de resultaten van de uitgevoerde inventarisatie en de verwerking van de aangetroffen gegevens.

# 2 *Uitgevoerde werkzaamheden*

## 2.1 **TE LEVEREN GEGEVENS**

Bij het leveren van de gevraagde gegevens staan twee doelen centraal:

- het bepalen van de totale benodigde capaciteit aan beroepsondersteuning voor een gemeentelijk korps. Dit heeft zoals afgesproken plaatsgevonden met het ook bij de BRUL toegepaste rekenmodel "Beroepsondersteuning" (cf. NVBR, inclusief de door de NVBR aanbevolen aanpassingen). Dit speelt bij 41 gemeenten.

En als onderdeel daarvan voorzover door de gemeenten niet uitgevoerd:

- het bepalen van het benodigde personeel ten behoeve van preventie
- daarnaast is voor een aantal gemeenten (13 stuks) de schatting van de aanwezige capaciteit verbeterd.

## 2.2 **UITVOERING**

De inventarisatiewerkzaamheden zijn uitgevoerd aan de hand van dossieronderzoek bij de IOOV. Per gemeente zijn de daar aanwezige gegevens per gemeente gebundeld in ordners. We hebben geen gebruik gemaakt van de gescande documenten. We hebben

ons daarbij vooral gericht op het achterhalen van de kentallen ten behoeve van de invoer van het rekenmodel van de NVBR.

Daarnaast hebben we waar nodig internet gebruikt voor het achterhalen van de aanwezige (primaire) voertuigen voor de schatting van de omvang van onderhoudswerkzaamheden.

## 3 *Toelichting methodiek/werkwijze onderzoek naar brandweezorgniveau in 47 gemeenten*

### 3.1 **INLEIDING**

Bij het verzamelen en verwerken van de aanvullende gegevens voor de van belang zijnde gemeenten door Save zijn in overleg met de inspectie verschillende keuzes gemaakt in de manier van onderzoek, het vaststellen van preventiegegevens en het analyseren van de tijd die korpsen moeten besteden aan oefenen. Hieronder zullen deze keuzes nader worden toegelicht.

### 3.2 **VERANTWOORDING PER ONDERWERP**

#### 3.2.1 **AANTAL INWONERS PER GEMEENTE**

Voor het vaststellen van het aantal inwoners voor de te onderzoeken gemeenten is gebruik gemaakt van de gegevens van de door de IOOV afgenomen interviews en in een beperkt aantal gevallen aanvullend gegevens van het Internet.

#### 3.2.2 **KORPSSTERKTE**

Voor het vaststellen van de korpssterkte van de gemeenten is gebruik gemaakt van de gegevens die uit de interviews van de IOOV naar voren kwamen, ofwel gegevens van het Internet.

Bij de verwerking hebben we aangenomen dat per 6 repressieve personeelsleden 1 bevelvoerder en 5 brandwachten aanwezig zijn. Dit ten behoeve van de berekening van de inspanning ten behoeve van het ondersteunen van het oefenen.

#### 3.2.3 **VOERTUIGEN**

In het NVBR-model wordt de benodigde inspanning ten behoeve van het eerstelijns onderhoud bepaald aan de hand van het aantal voertuigen. Het aantal voertuigen per

korps is bepaald door gegevens van het Internet te gebruiken, of gegevens die bij de IOOV beschikbaar waren. Bij het aantal voertuigen gaan we uit van primaire voertuigen (tankautospuiten, redvoertuigen, HV's, etc.). Het onderhoud van bijv. dienstauto's laten we buiten beschouwing. De hoeveelheid uren die daarmee gemoeid zijn is marginaal.

### 3.2.4 **BRANDKRANEN EN -PUTTEN**

De benodigde beroepsmatige inspanning ten behoeven van het onderhoud van brandkranen en brandputten is niet meegenomen in de berekening. De reden is dat deze taak in de meeste gemeenten niet of niet meer door de beroepsondersteuning wordt uitgevoerd, maar bijvoorbeeld tegen betaling is uitbesteed aan de betreffende drinkwater maatschappij. Bij de omvang van het budget moet daar wel rekening mee worden gehouden. Ook wanneer die taak door vrijwilligers wordt uitgevoerd, hetgeen in een aantal gemeenten ook voorkomt.

### 3.2.5 **FTE'S NU**

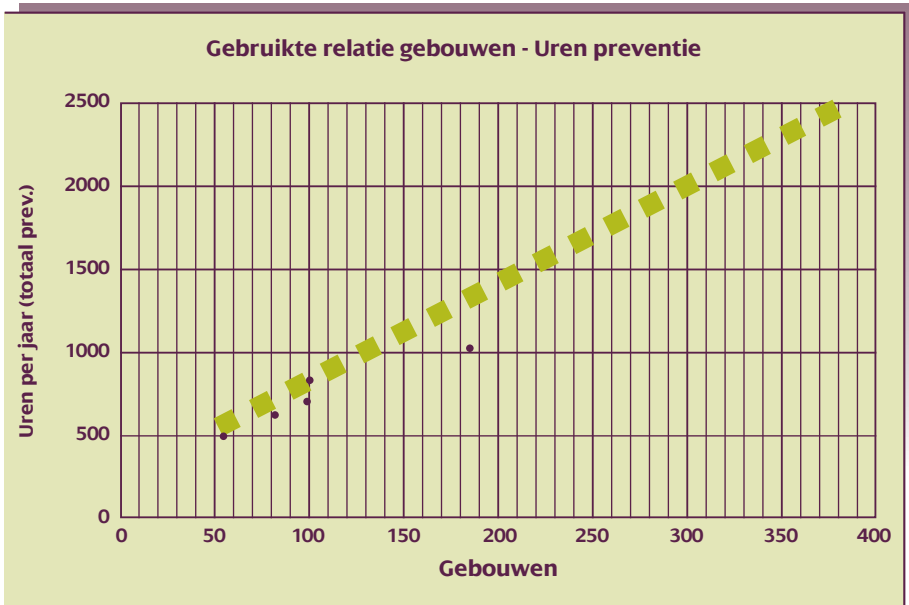
Het aantal fte's dat gemeentelijke brandweerkorpsen beschikbaar hebben voor niet-repressieve werkzaamheden is direct bepaald aan de hand de gegevens die bij de IOOV beschikbaar waren (interviews etc.). In de meeste gevallen waren die getallen ook al door de inspecteurs uit de beschikbare informatie gehaald en verwerkt. Bij sommige korpsen werd melding gemaakt van fte's die waren aangevraagd bij de gemeenteraad, maar waar nog geen beslissing over was genomen. Deze fte's zijn dan ook niet meegenomen in de berekening.

Daarnaast is voor de korpsen waarvan geen adequate gegevens voorhanden waren, een raming gemaakt op basis van de wel aanwezige gegevens. Dit geldt vooral voor beroepskorpsen die geen goede afweging kunnen maken omdat repressief personeel ook niet-repressieve taken heeft. Dit gegeven zou in de commentaarfase dan in de gemeenten gecontroleerd kunnen worden.

## 3.3 **PREVENTIE EN OEFENEN**

### 3.3.1 **PREVENTIE INSPANNING (STRUCTUREEL)**

De Prevap gegevens waren bij enkele korpsen voorhanden en daar is dan ook gebruik van gemaakt. Van andere gemeentes waar dat niet het geval was is een raming gemaakt op basis van de wel voor alle gemeenten aanwezige gegevens over gebruiksvergunning-plichtige gebouwen. Er waren niet voldoende gegevens voorhanden voor een ruwe schatting aan de hand van het uitgebreide Prevap model van Save. Aan de hand van een aantal kleinere gemeenten (die komen hier in dit bestand het meest voor) waar Save een gedetailleerd onderzoek heeft uitgevoerd is een verband afgeleid tussen het aantal gebouwen dat in aanmerking komt voor een gebruiksvergunning en de totale preventie inspanning. Dus inclusief advisering bouwaanvragen, voorlichting etc. Dit nu gebruikte (globale) verband is aangegeven in de volgende grafiek.



Figuur 3.1: Gebruikte relatie tussen aantal gebouwen en uren benodigd voor preventie in een gemeente.

Er is alleen gekeken naar de structurele werkvoorraad op het gebied van pro-actie en preventie; er is niet gekeken naar inhaalslagen op het gebied van gebruiksvergunningen en dergelijke omdat die werkzaamheden niet-structureel van aard zijn.

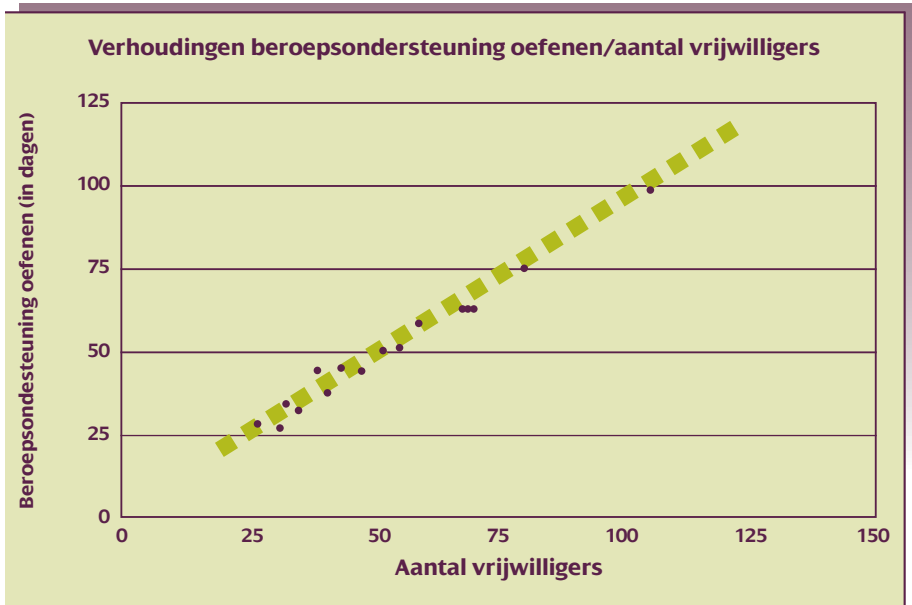
### 3.3.2 ONDERSTEUNING VAN HET OEFENEN

Voor het aantal fte's wat een brandweerkorps structureel moet besteden aan oefenen is gebruik gemaakt van de norm uit de landelijke Leidraad Oefenen. Deze norm bepaalt door middel van een berekening hoeveel tijd een korps structureel kwijt is om de manschappen te oefenen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van deze methodiek, echter met een kanttekening: voor vrijwillige korpsen met beroepsondersteuning is uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- Het oefenen van vrijwillige manschappen gebeurt voor 25% door de beroepsondersteuning van een korps en voor 75% door vrijwillige instructeurs. Deze instructeurs zijn veelal vrijwilligers en vormen geen onderdeel van de beroepsondersteuning maar krijgen wel een uurvergoeding voor de geleverde werkzaamheden. Hier moet in het benodigde budget rekening worden gehouden. De tendens is echter dat de instructie steeds meer ondersteund wordt door beroepskracht. De 25% is een factor die Save in recente onderzoeken voor gemeenten heeft gebruikt en door ons na overleg met veel gemeenten reëel wordt geacht.
- Het oefenen van bevelvoerders van vrijwillige korpsen gebeurt voor 30% door de

beroepsondersteuning en voor 70% door de vrijwilligers zelf.

Het gebruikte verband tussen aantal vrijwilligers en de benodigde beroepsondersteuning is aangegeven in onderstaande grafiek.



Figuur 3.2: Gebruikte relatie tussen aantal vrijwilligers en uren benodigd voor beroepsondersteuning oefenen in een gemeente.

Dit betekent dat de beroepsondersteuning respectievelijk 25 en 30% van de voorbereidingstijd e.d. voor de oefeningen voor hun rekening nemen.

Voor het vaststellen van de benodigde fte's is alleen het oefenen van de basis van manschappen en bevelvoerders berekend. Specialistische taken als duiken, hv en gaspakdrager, zijn niet meegerekend. Deze taken zijn namelijk niet in elk korps structureel aanwezig. Daarnaast is ook het oefenen van officieren niet meegenomen, aangezien dat vaak op regionaal niveau gebeurt.

### 3.4 DE BEPALING VAN DE BENODIGDE STERKTE

#### 3.4.1 HET NVBR-MODEL

De bepaling van de benodigde sterkte heeft plaatsgevonden aan de hand van het zogenoemde NVBR-model (2002). De benodigde invoergegevens daarvoor zijn:

- het aantal inwoners van de gemeente

- de korpssterkte (repressief)
- het aantal voertuigen
- het aantal brandkranen en putten (niet meegenomen)
- het huidig aantal fte's
- structureel benodigd aantal fte's ten behoeve van pro-actie en preventie
- fte's ten behoeve van ondersteuning oefenen

Per gemeente worden die gegevens ingevoerd in het rekenmodel waarmee vervolgens de omvang van de benodigde beroepsondersteuning wordt bepaald. Voor een toelichting op de rekenwijze verwijzen we kortheidshalve naar de beschrijving van de NVBR (opgenomen in addendum 2). Het daar genoemde advies tot verhoging van de uitkomsten met 20% (excl. preventie en oefenen) hebben we reeds overgenomen en is conform de BRUL-systematiek die we als uitgangspunt hebben genomen in de in dit rapport gepresenteerde resultaten verwerkt.

### ***Grotere gemeenten***

Zoals eerder opgemerkt, is het standaardrekenmodel niet goed bruikbaar voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. In het rekenmodel wordt er onder meer van uitgegaan dat een aantal ondersteunende taken elders in de gemeentelijke organisatie worden behartigd. Brandweerkorpsen in de grote(re) gemeenten beschikken doorgaans wel over een eigen formatie voor deze taken. Ook houdt het model onvoldoende rekening met de beroepskrachten in de uitrukdienst. Dit zowel voor wat betreft de werkzaamheden die zij uitvoeren (overigens verschilt dit ook weer per gemeente) en bijvoorbeeld de wijze waarop het oefenen wordt ingevuld.

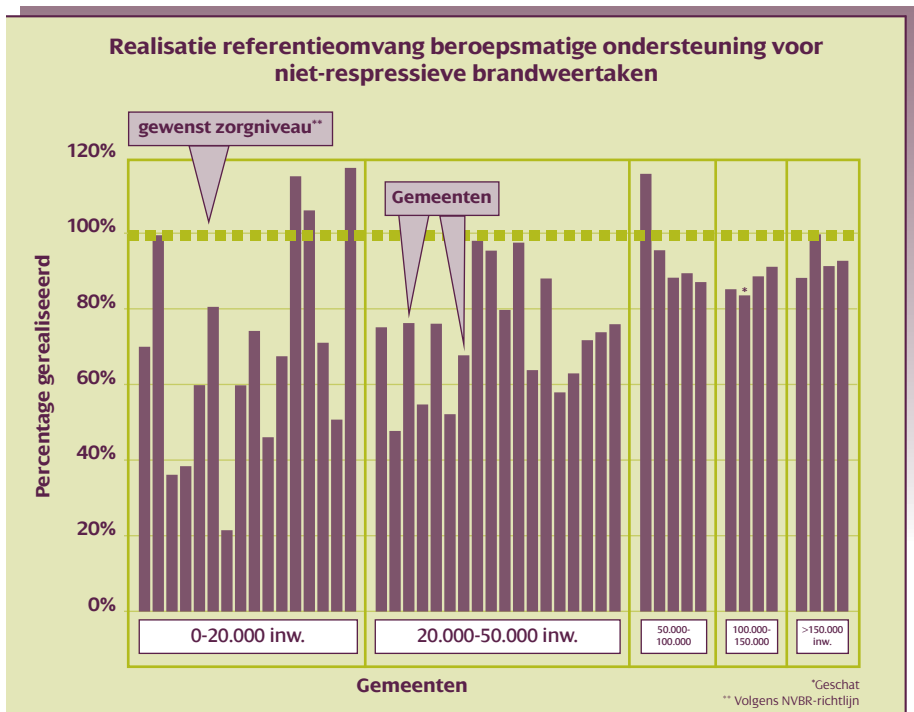
#### **3.4.2 TEKORT AAN FTE'S**

Uit de berekeningen komt voor elk korps naar voren hoeveel fte's het korps benodigd heeft voor een uitvoering van taken op een redelijk/voldoende niveau (zeg een "rapportcijfer 7"). Door dit te vergelijken met de aanwezige ondersteuning per aspect kan worden nagegaan of de brandweermanorganisatie in een gemeente structureel te weinig heeft (of teveel) om haar taken naar behoren uit te voeren. Voor deze uitkomst is puur gekeken naar de taken die de brandweer moet uitvoeren per gemeente en ook hoeveel fte's deze gemeente daarvoor structureel vrij heeft gemaakt binnen de organisatie. Er wordt dus niet gekeken naar niet-structurele taken die zijn uitbesteed of worden ingevuld met een tijdelijke uitbreiding van de formatie van een korps om deze taken uit te voeren; deze fte's zijn niet in de berekening meegenomen.

## 4 Uitkomsten

In de addenda zijn voorlopig de volgende uitkomsten opgenomen

- Addendum 1: Samenvatting per gemeente, deze bevat:
  - een overzicht in grafiekvorm van de verzamelde gegevens per gemeente
- Addendum 2: Toelichting op het NVBR-model 2002



Addendum 1: Samenvatting per gemeente in grafiekvorm

## Rekenmodel Beroepsondersteuning 2002

Rekeneenheden	Aantal	Rekeneenheid		
Aantal inwoners van uw gemeente	0	0,00		
Korpssterkte (aantal actieve brandweerlieden)	0	0,00		
Aantal voertuigen	0	0,00		
Aantal brandkranen	0	0,00		
Bestaand aantal fte's	0	0,00		
Uitkomst berekening Preventie Activiteitenplan (PREVAP)				
BZK-Handleiding		0,00		
Uitkomst berekening Leidraad Oefenen (Nibra-handleiding)		0,00		
	<b>Rekeneenheden</b>	<b>Mensdagen per eenheid</b>	<b>Aantal eenheden</b>	<b>Totaal aantal mensdagen</b>
<b>Korte omschrijving taak</b>				
<b>A Algemene zaken en bedrijfsvoering</b>				
Beleidsmatige en bestuurlijke taak				
1 Management en leidinggevenden brandweerkorps	Per korpslid	1,50	0,00	0,00
2 Beleidsontwikkelingen	Per 10.000 inw.	6,00	0,00	0,00
3 Maken van jaarplannen/beleidsplannen/ management rapportages	Per 10.000 inw.	3,00	0,00	0,00
4 In- en extern overleg	Per 10.000 inw.	5,00	0,00	0,00
5 Regionaal overleg en advisering regionaal beleid	Per 10.000 inw.	10,00	0,00	0,00
6 Representatie/voorlichting	Per 10.000 inw.	4,00	0,00	0,00
7 Begroting/investeringsbeleid/budgetbeheer	Per 10.000 inw.	4,00	0,00	0,00
8 Gemeente-ambtenaar rampenbestrijding	Per 10.000 inw.	15,00	0,00	0,00
9 OR/OC	Per jaar	15,00	-	15,00
<b>Totaal A</b>				<b>15,00</b>
<b>B Proactie</b>				
1 Ontwikkelen van scenario's Br en Hv, Risicoanalyse etc.	Per 10.000 inw.	4,00	0,00	0,00
2 Advisering in het kader van stadsontwikkelin/R.O.	Per 10.000 inw.	3,00	0,00	0,00
3 Integrale veiligheid	Per 10.000 inw.	5,00	0,00	0,00
<b>Totaal B</b>				<b>0,00</b>
<b>C Preventie</b>				
1 Preventie activiteitenplan (BZK handleiding Prevap)			Uitkomst Prevap	0,00
2 Advisering in het kader van stadsontwikkeling/R.O.	Per 100	4,00	0,00	0,00
<b>Totaal C</b>				<b>0,00</b>
<b>D Preparatieve taken</b>				
1 Organisatie				
- Opstellen voorschriften, roosters	Per korpslid	0,20	0,00	0,00
- Opstellen actualiseren meerjarenplan	Per 10.000 inw.	2,00	0,00	0,00
- Aanleveren informatie t.b.v. alarmcentrale	Per jaar	3,00	-	3,00
- Verslaglegging/korpsoverleg/jaarverslag etc.	Per 10.000 inw.	6,00	0,00	0,00
- Administratie/brand- en hulpverleningsrapporten	Per 10.000 inw.	4,00	0,00	0,00



<b>2 Opleiding en oefening</b>				
- Leidraad Oefenen (uitkomst aantal mensdagen van het rekenmodel)			Uitkomst LO	0,00
- Bijscholing vakgebied/literatuurstudie	Per 10.000 inw.	2,00	0,00	0,00
- Deelname (reionale) oefencommissie o.d.	Per jaar	5,00	-	5,00
<b>3 Materieel/Verbindingen/Uitrusting</b>				
- Beheer/onderhoud middelen, uitrusting, gereedschap	per korpslid	1,20	0,00	0,00
- Advies aanschaf/standaardisatie/vervanging	per 10.000 inw.	5,60	0,00	0,00
- Uitvoering/administratie controles/keuringen	per korpslid	0,40	0,00	0,00
- Onderhoud 1e lijns	per voertuig	6,00	0,00	0,00
- Deelname technische commissie o.d.	per jaar	5,00	-	5,00
- Uitvoering ARBO-beleid	per korpslid	0,20	0,00	0,00
<b>Totaal D</b>				<b>13,00</b>
<b>E Repressieve taak</b>				
1 Operationele taak	per jaar	10,00	-	10,00
2 Voorbereiding leiding/coördinatie rampen operationeel	per 10.000 inw.	5,00	0,00	0,00
3 Vervulling regionale functie Rampenbestrijding	per jaar	20,00	-	20,00
4 Het voorbereiden van bijstand en logistieke zaken	per 10.000 inw.	2,00	0,00	0,00
<b>Totaal E</b>				<b>30,00</b>
<b>F Nazorg</b>				
1 Contr. 'Salvage' opvang slachtoffers, traumatische ervaring pers.				
2 Kwaliteitszorg	per 10.000 inw.	6,00	0,00	0,00
3 Oplevering/overdracht incident				
<b>Totaal F</b>				<b>0,00</b>
<b>Totaal aantal mensdagen</b>				<b>58,00</b>
<b>Samenvatting rekenmodel</b>				
A Algemene zaken - Bedrijfsvoering	0,00			
B Proactie	0,00			
C Preventie	0,00			
D Preparatieve taken	0,00			
E Repressieve taken	0,00			
F Nazorg	0,00			
<b>Totaal aantal mensdagen</b>	<b>0,00</b>			
<b>BEROEPSONDERSTEUNING</b>				
Totaal aantal fte's (1 fte = 190 mensdagen)	0,00			
Bestaand aantal fte's	0,00			
Extra benodigd aantal fte's (36 urige werkweek)	0,00			

**Nederlandse Vereniging voor  
Brandweezorg & Rampenbestrijding**  
Copyright NVBR

**Informatie:**  
Bureau NVBR  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
telefoon: 026 - 3552462  
fax: 026 - 3515051  
e-mail: info@nvbr.nl

De basis van dit rekenmodel stamt uit 1996. Wij adviseren u de uitkomsten, m.u.v. de uitkomsten van de PREVAP en de Leidraad Oefenen, te verhogen met 10% tot 20% i.v.m. de toenemende werkdruk.

NB:

Het rekenmodel beroepsondersteuning rekent geen formatie voor de ambtenaar rampenbestrijding.

Het rekenmodel beroepsondersteuning is een handreiking die voor de eigen gemeentelijke situatie geïnterpreteerd moet worden.

## Addendum 2: Toelichting op het NVBR-model (2002)

# *Bijlage: Good practice voor het genereren van bedrijfsgegevens over de uitrukprestaties*

## IV

### INLEIDING

In dit onderzoek is onder andere gekeken naar de prestaties van de brandweer op de drie hoofdtaken preventie, preparatie en repressie. Aan brandweerkorpsen is gevraagd hier gegevens over te leveren. Bij deze exercitie is gebleken dat het merendeel van de brandweerkorpsen niet in staat is betrouwbare informatie over de uitrukprestaties te geven. Van de ondervraagde korpsen heeft ongeveer 60% geen gegevens over deze uitrukprestaties kunnen overleggen, 40% was hier wel toe in staat.

De door de commandanten veelgenoemde oorzaken - voor het niet beschikbaar hebben van deze informatie - zijn samen te vatten onder de noemer 'technische en organisatorische problemen'. Ook werd vaak gesteld dat het veel capaciteit kost om dit bij te houden, capaciteit die de korpsen volgens deze commandanten niet hebben.

Het 'op tijd' komen bij een brand - of ander noodsituatie - is één van de belangrijkste te leveren prestaties van de brandweer. Het zou daarom ook één van de belangrijkste aspecten moeten zijn waarop de brandweer wordt aangestuurd. Het hebben van managementinformatie over de uitrukprestaties is daarbij van cruciaal belang.

Door hier een 'good practice' te beschrijven over de werkwijze in een korps waar het goed lukt om uitrukgegevens vast te leggen, wordt aan korpsen een handvat geboden. De korpsen die moeite hebben met het bijhouden van deze uitrukprestaties kunnen hierbij inspiratie opdoen en er wellicht wat van leren.

### WERKWIJZE BRANDWEER HEERHUGOWAARD

De good practice over het genereren van managementinformatie over de uitrukprestaties, betreft de werkwijze bij de brandweer van gemeente Heerhugowaard in de regio Noord-Holland Noord. Heerhugowaard is een gemeente met 47.313 inwoners op een gebied van 40 km<sup>2</sup> en wordt gevormd door de plaatsen Broekhorn, Butterhuizen, De Noord, Draai, Frik, Heerhugowaard, Kabel, 't Kruis, Veenhuizen en Verlaat.

Het gemeentelijke brandweerkorps bestaat uit 65 personen waarvan 55 vrijwilligers in de uitrukdienst en 16 beroepskrachten voor de niet-repressieve taken (sommige beroepskrachten zijn tevens vrijwilliger). Jaarlijks heeft de brandweer gemiddeld 400 meldingen.

De regio Noord-Holland Noord (NHN) bestaat uit 29 gemeenten. De geïntegreerde meldkamer brandweer en CPA Noord-Holland Noord bevindt zich in de gemeente Alkmaar.

### SYSTEEM

De meldkamer van de regio Noord-Holland Noord gebruikt een zelfontwikkeld systeem (SIMBA) om gegevens uit GMS te halen. Dit omdat GMS zelf geen (bruikbare) managementmodule heeft.

Om eenvoudig de uitrukprestaties te kunnen bijhouden is er een koppeling nodig tussen het meldkamersysteem (GMS) en de CBS-rapportage. Op de meldkamer komt een melding binnen van een incident (meldingstijd) en wordt de brandweer gearmeerd. Als de eerste tankautospuiter arriveert bij het incident, dan meldt deze zich - met het statusplottingsysteem in het voertuig - ter plaatse. De tijd tussen de melding en het ter plaatse komen van de eerste tankautospuiter is de opkomsttijd.

In de meldkamer Noord-Holland Noord worden de meldingstijd en de tijd van aankomst ter plaatse met behulp van C-2000 (verbindingsnetwerk) en de zogenaamde statusbox goed vastgelegd in het GMS-databestand. Alle andere tijden in het proces kunnen ook vastgelegd worden.

Na iedere uitruk moet een brandrapport c.q. hulpverleningsrapport opgesteld worden ten behoeve van de CBS statistieken<sup>72</sup>. In regio NHN is op de meldkamer zelf een koppeling ontwikkeld tussen GMS en de CBS-rapportage. Landelijke initiatieven op dit vlak hebben (nog) geen succes gehad. Deze koppeling heet SIMBA, wat staat voor Statistisch Informatie Systeem Meldkamer Brandweer/Ambulance. De meldkamer stuurt nu een zover mogelijk ingevuld CBS-rapport via SIMBA direct elektronisch naar het betreffende gemeentelijke brandweerkorps. In andere regio's moeten dat veelal nog via de fax.

Alle brandweerkorpsen van de regio Noord-Holland Noord hebben via de site van de Meldkamer Noord-Holland Noord de gegevens van hun incidenten direct beschikbaar en kunnen deze aanvullen met gegevens voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). SIMBA heeft alle gegevens centraal beschikbaar en hierdoor kan er op ieder moment managementinformatie worden verzameld en periodiek en eenduidig naar het CBS worden verzonden ([www.mknhn.nl](http://www.mknhn.nl)).

Met behulp van SIMBA worden de gegevens uit GMS gehaald, vervolgens kan met het digitale SIMBA-formulier het CBS-rapport ingevuld worden. In de regio Noord-Holland Noord maakt de helft van de korpsen gebruik van dit 'SIMBA'-formulier. Zij vullen het formulier online in, waarna de meldkamer zorg draagt voor doorzending aan het CBS. De andere helft van de korpsen gebruikt systemen als Fireman en Care. Zij dragen zelf zorg voor aanbidding aan het CBS, maar halen de gegevens wel met SIMBA uit GMS.

72 Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert elk jaar de Statistiek der Branden en Hulpverleningen, gebaseerd op door de gemeentelijke brandweerkorpsen aangeleverde informatie over branden en (technische) hulpverleningen.

**WAT LEVERT HET OP?**

Door het systematisch bijhouden/controleren van de opkomsttijden kan management-informatie over diverse aspecten van de uitrukprestatie verkregen worden.

De brandweer Heerhugowaard houdt bijvoorbeeld elektronisch bij hoeveel en welke typen branden en meldingen er per jaar zijn. Dit gebeurt wekelijks, zodat het routinematig werk is en de hoeveelheid werk te overzien is.

Vervolgens wordt periodiek gekeken naar het overschrijdingspercentage, in hoeveel gevallen deed de brandweer er langer over om bij een incident te komen dan in de norm (in het dekkingsplan) voorgeschreven staat? Ook hierbij kunnen weer verschillende aspecten worden onderscheiden. Zo wordt bijgehouden wat de overschrijding in het geheel is, maar wordt dit ook nog gespecificeerd per ploeg, per dagdeel (overdag, avond en nacht) en per type melding.

Verder kan nog onderscheid gemaakt worden in het overschrijdingspercentage in de dagsituatie en het overschrijdingspercentage in de nachtsituatie. Zo wordt het verschil duidelijk tussen overdag wanneer de vrijwilligers nog bij hun reguliere werkgevers zitten en 's avonds buiten werktijd.

Door dit soort verbanden aan te brengen zijn de prestaties van de brandweer zichtbaar én kunnen ze op waarde geschat worden. Aan de ene kant kunnen deze gegevens gebruikt worden om de ploegen bijvoorbeeld aan te sturen. Per ploeg is immers de overschrijding bekend.

Aan de andere kant kunnen deze gegevens richting het bestuur gebruikt worden om te rapporteren. Bijvoorbeeld kunnen de vaker voorkomende problemen in de dagsituatie zo gekwantificeerd en zichtbaar gemaakt worden. Het bestuur wordt zo optimaal geïnformeerd en in staat gesteld beleidsmatige keuzes te maken.

In Heerhugowaard is bijvoorbeeld op basis van de uitruk-informatie over het jaar 2005 een ambtelijk voorstel over aanpassingen in de organisatie richting het bestuur gegaan. Op hoofdlijnen bevat het voorstel een organisatorische aanpassing van de repressieve organisatie, een meer verplichtend karakter tot opkomen voor de vrijwilligers en het aanpassen van de norm-opkomsttijden voor nieuwbouwwijken. Het bestuur heeft besloten om die voorgestelde aanpassingen te doen.

**WAT VRAAGT HET AAN CAPACITEIT VAN HET BRANDWEERKORPS?**

Het koppelingssysteem SIMBA is in de periode 2000-2001 ontwikkeld door een medewerker van de meldkamer van de regio Noord-Holland Noord. De regio heeft het systeem beschikbaar gesteld aan alle andere regio's, omdat er geen (landelijk) koppelingssysteem beschikbaar is. Regio Noord-Holland Noord doet zelf het softwarebeheer doen en zorgt voor actualisering van het systeem.

De brandweerorganisaties moeten zelf wel capaciteit inzetten om uit het systeem de benodigde gegevens te halen. De medewerker preparatie van de brandweer Heerhugowaard geeft aan dat het ongeveer 1,5 per uur week kost om de uitrukgegevens te completeren in SIMBA. Voor het maken van de jaarlijkse totaaloverzichten van de uitrukprestaties is ongeveer twee dagen nodig. Afhankelijk van de noodzaak om verder te analyseren kost het meer tijd. Het maken van de totaaloverzichten is nu nog deels handwerk, maar de veiligheidsregio Noord-Holland Noord is dit onderdeel verder aan het ontwikkelen zodat alle overzichten altijd direct oproepbaar zijn. Pas dan is het systeem optimaal, maar kernpunt blijft dat de brandweerkorpsen de gegevens zelf structureel moeten bijhouden en controleren om betrouwbare statistieken en overzichten te kunnen genereren.

### TEN SLOTTE

Uit deze beschrijving, van de werkwijze in het brandweerkorps van gemeente Heerhugowaard, blijkt dat het bijhouden en vastleggen van de uitrukgegevens en daarna een totaaloverzicht van de uitrukprestaties maken, technisch gezien geen onmogelijkheid is. Met een koppeling tussen GMS en CBS-brandrapporten worden alle benodigde gegevens vastgelegd. Vervolgens is het aan het brandweerkorps zelf om daar bruikbare informatie van te maken.

Van de, in het onderzoek Bestuurlijke aansturing brandweezorg, onderzochte brandweerkorpsen is ongeveer 60% niet in staat om uitrukprestaties inzichtelijk te maken. Het zou goed zijn als deze gemeenten een 'good practice' op dit gebied in de eigen regio ontwerpen en vaststellen.

Het belang van het bijhouden van uitrukgegevens is duidelijk gemaakt. In het kader van bestuurlijke aansturing brandweezorg is het van belang om uitrukprestaties helder in beeld te brengen. Het wel of niet op tijd komen bij een incident is - zeker voor de burger - belangrijke informatie over prestaties van de brandweer. Het gaat tenslotte over prestaties betreffende de belangrijkste taak, de 'kerntaak', van deze organisatie.

## Addenda - Overschrijding uitgesplitst naar soort melding

**Overschrijding uitgesplitst naar soort melding**

Totaal aantal 1 minuut te laat				Totaal aantal 2 minuten te laat			
Aantal	Automaat	5	7,69 %	Aantal	Automaat	6	9,23 %
	Binnenbrand	5	7,69 %		Binnenbrand	7	10,77 %
	Buitenbrand	2	3,08 %		Buitenbrand	2	3,08 %
	Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %		Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %
	Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %		Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %
Totaal aantal 3 minuten te laat				Totaal aantal 4 minuten te laat			
Aantal	Automaat	3	4,62 %	Aantal	Automaat	3	4,62 %
	Binnenbrand	1	1,54 %		Binnenbrand	0	0,00 %
	Buitenbrand	3	4,62 %		Buitenbrand	2	3,08 %
	Hulpverlening spoedeisend	1	1,54 %		Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %
	Ongeval gevaarlijke stoffen	1	1,54 %		Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %
Totaal aantal 5 minuten te laat				Totaal aantal 6 minuten te laat			
Aantal	Automaat	2	3,08 %	Aantal	Automaat	0	0,00 %
	Binnenbrand	1	1,54 %		Binnenbrand	0	0,00 %
	Buitenbrand	0	0,00 %		Buitenbrand	1	1,54 %
	Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %		Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %
	Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %		Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %
Totaal aantal 7 minuten te laat				Totaal aantal 8 minuten te laat			
Aantal	Automaat	2	3,08 %	Aantal	Automaat	1	1,54 %
	Binnenbrand	0	0,00 %		Binnenbrand	0	0,00 %
	Buitenbrand	0	0,00 %		Buitenbrand	0	0,00 %
	Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %		Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %
	Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %		Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %
Totaal aantal 9 minuten te laat				Totaal aantal 10 minuten te laat			
Aantal	Automaat	0	0,00 %	Aantal	Automaat	1	1,54 %
	Binnenbrand	0	0,00 %		Binnenbrand	0	0,00 %
	Buitenbrand	0	0,00 %		Buitenbrand	0	0,00 %
	Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %		Hulpverlening spoedeisend	0	0,00 %
	Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %		Ongeval gevaarlijke stoffen	0	0,00 %

## Cijfers inclusief overdagsituatie

	Ploeg 1	Ploeg 2	Ploeg 3	Ploeg 4	Ploeg 5	Ploeg 6	
Totaal aantal prio 1 meldingen per ploeg	17	8	6	8	7	19	(totaal 65)
Totaal aantal relevante overschrijdingen per ploeg	9	3	5	5	3	12	(totaal 37)
Percentage relevante meldingen te laat per ploeg	<b>52,94</b>	<b>37,50</b>	<b>83,33</b>	<b>62,50</b>	<b>42,86</b>	<b>63,16</b>	

Dit is dus het overschrijdingspercentage per ploeg (korpsbreed ligt dit op 56,92 %)

Ter vergelijking:

de 56,92 % is als volgt verdeeld over de ploegen: 13,8 4,6 9,2 7,7 3,1 18,5

Overschrijdingspercentage per periode is al volgt opgebouwd:	Ploeg 1	Ploeg 2	Ploeg 3	Ploeg 4	Ploeg 5	Ploeg 6
06:30 - 18:30	23,53	12,50	50,00	50,00	14,29	36,84
18:30 - 00:00	17,65	12,50	33,33	12,50	14,29	0,00
00:00 - 06:30	11,76	12,50	0,00	0,00	14,29	26,32
<b>Totaal</b>	<b>52,94</b>	<b>37,50</b>	<b>83,33</b>	<b>62,50</b>	<b>42,86</b>	<b>63,16</b>

## Cijfers zonder dagsituatie

	Ploeg 1	Ploeg 2	Ploeg 3	Ploeg 4	Ploeg 5	Ploeg 6	
Totaal aantal prio 1 meldingen per ploeg	13	7	3	4	6	12	(totaal 45)
Totaal aantal relevante overschrijdingen per ploeg	5	2	2	1	2	5	(totaal 17)
Percentage relevante meldingen te laat per ploeg	<b>38,46</b>	<b>28,57</b>	<b>66,67</b>	<b>25,00</b>	<b>33,33</b>	<b>41,67</b>	

Dit is dus het overschrijdingspercentage per ploeg (korpsbreed ligt dit op 37,78 %)

Ter vergelijking:

de 37,78 % is als volgt verdeeld over de ploegen: 11,11 4,44 4,44 2,22 4,44 11,11

Overschrijdingspercentage per periode is al volgt opgebouwd:	Ploeg 1	Ploeg 2	Ploeg 3	Ploeg 4	Ploeg 5	Ploeg 6
06:30 - 18:30	23,08	14,29	66,67	25,00	16,67	0,00
18:30 - 00:00	15,38	14,29	0,00	0,00	16,67	41,67
<b>Totaal</b>	<b>38,46</b>	<b>28,57</b>	<b>66,67</b>	<b>25,00</b>	<b>33,33</b>	<b>41,67</b>

# Handreiking bestuurlijke informatie over prestaties van de brandweer



## INLEIDING

Bij bijna alle onderzoeken van de Inspectie OOV is gebleken dat de brandweer nauwelijks informatie heeft over de eigen prestaties. Het gevolg is dat de werklust die een onderzoek van de Inspectie met zich meebrengt voor de betreffende gemeente zeer groot is. Immers alle informatie waar de Inspectie om vraagt moet op een tijdrovende manier worden achterhaald. Soms is de informatie niet meer te achterhalen. Dit levert dan een slechte beoordeling op in het door de Inspectie gehanteerde beoordelings- en waarderingssysteem.

Op zich zou iedere (brandweer)organisatie moeten beschikken over een management-informatiesysteem. Op basis van de gegevens die een dergelijk systeem oplevert, kan worden beoordeeld of het ontwikkelde beleid voldoet of dat dit beleid moeten worden aangepast. Ook kan dit systeem worden gebruikt om het gemeentebestuur (raad en college) omtrent de brandweerpresetaties te informeren.

Hierna wordt een aanzet tot een 'Handreiking: bestuurlijke informatie over de prestaties van de brandweer' gegeven. Deze aanzet is gebaseerd op de prestatie meting uit het rapport 'Bestuurlijke aansturing brandweezorg', maar kan natuurlijk gemakkelijk worden uitgebreid met andere brandweertaken. De handreiking is ingedeeld op basis van de schakels van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

Deze handreiking geeft directe informatie over de prestaties van de brandweer en kan per jaar worden ingevuld. Het is echter mogelijk dit vaker te doen (half jaar, kwartaal). In een aparte rapportage kan vervolgens worden aangegeven wat de reden(en) van bepaalde constatering(en) is (zijn) en welke mogelijke oplossingen er voor de gemeente denkbaar zijn.

Daarmee worden 'harde' gegevens gescheiden van de noodzakelijke analyse. Daardoor ontstaat inzichtelijke management informatie.

## HANDREIKING

### 1 Pro-actie

Meestal zal de brandweer niet zelfstandig taken op het gebied van de pro-actie uitvoeren, maar een bijdrage leveren aan activiteit(en) van een andere (gemeentelijke) organisatie(s). Eén en ander kan hier worden vermeld.



## 2 Preventie

### Gebruiksvergunningen

Omschrijving	Actueel	Gepland
Hoeveel bouwwerken komen in aanmerking voor een gebruiksvergunning?		
Voor hoeveel bouwwerken is daadwerkelijk een gebruiksvergunning afgegeven?		
Afwijking afgifte gebruiksvergunningen t.o.v. planning	+ of - .....%	
Wat is het aantal controles m.b.t. het brandveilig gebruik van bouwwerken?		
Afwijking van het aantal gehouden controles t.o.v. planning	+ of - .....%	

Naar wens kunnen hier nog andere preventieve taken van de brandweer worden opgenomen, zoals de advisering in het kader van bouwvergunningen en/of milieuvergunningen.

## 3 Preparatie

### Realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen

Omschrijving	Actueel	Gepland
Hoeveel realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen zijn er gehouden/gepland?		
Afwijking aantal gehouden realistische binnenbrandbestrijdingsoefeningen t.o.v. planning	+ of - .....%	
Hoeveel binnenbrandbestrijdingsoefeningen zijn er schriftelijk geëvalueerd?		
Afwijking aantal gehouden t.o.v. aantal schriftelijk geëvalueerde binnenbrandbestrijdingsoefeningen	+ of - .....%	

Deze vraag betreft het gehele brandweerpersoneel. Naar wens kan hier een uitsplitsing naar manschappen, bevelvoerders en/of officieren worden opgenomen. Dezelfde soort vragen kunnen worden opgenomen voor andere soorten oefeningen, zoals hulpverleningsoefeningen en duik oefeningen. Daarnaast kunnen hier nog andere belangrijke brandweertaken m.b.t. de preparatie, zoals het opstellen (en bijhouden) van rampbestrijdingsplannen, aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten worden opgenomen.

#### 4 Repressie

##### Opkomsttijd bij brand

Omschrijving	Actueel	Gepland
Wat is de maximale opkomsttijd bij brand voor het eerste voertuig?		.....min
In hoeveel procent van de gevallen mag deze opkomsttijd maximaal worden overschreden?		.....%
Hoeveel maal is er voor brand uitgerukt?	..... maal	
Hoe vaak is de maximale opkomsttijd voor brand overschreden?	..... maal	
In hoeveel procent van de gevallen is deze opkomsttijd overschreden?	.....%	.....%
Wat is de gemiddelde overschrijding van deze opkomsttijd?		

Deze vraag betreft de opkomsttijd bij brand. Naar wens kan hier ook de opkomsttijd bij hulpverlening, zoals beknellingen, ongevallen met gevaarlijke stoffen en waterongevallen worden opgenomen.

#### 5 Nazorg

Hier kunnen belangrijke brandweertaken m.b.t. de nazorg worden opgenomen, bijvoorbeeld de nazorg van brandweerpersoneel na schokkende gebeurtenissen.

# *Bijlage: 'Extra informatie' uit de interviews (opmerkelijke constateringingen buiten de onderzoeksscope)*



1

## INLEIDING

In dit onderzoek zijn verschillende aspecten onder de 'paraplu' van Bestuurlijke aansturing brandweezorg onderzocht. Hierbij zijn tal van bronnen geraadpleegd. Zo zijn gesprekken gevoerd met commandanten, burgemeesters en raadsgriffiers, is documentatie opgevraagd en bekeken én is een enquête over de prestaties van de brandweer door de commandant ingevuld. Dit heeft geleid tot een enorme hoeveelheid beschikbare gegevens.

Niet alle verzamelde informatie is nodig of kan gebruikt worden voor het doel van dit onderzoek. Enkele bevindingen die zijn opgedaan vallen buiten de directe onderzoeksscope, maar zijn toch van belang voor het onderwerp 'brandweezorg'. Omdat deze bevindingen van de Inspectie OOV relevante achtergrondinformatie geven, worden deze hier los van het hoofdverhaal kort aangestipt.

2

## LOKALE VERSCHILLEN IN 'NORM-OPKOMSTTIJDEN'

Uit gesprekken in de regio's blijkt dat het huidig 'concept brandweezorg' leidt tot forse verschillen in de vastgestelde (maximale) norm-opkomsttijd voor de brandweer. Dat is in overeenstemming met de Brandweerwet 1985 waarin de zorg voor brandveiligheid is opgedragen aan het college van B&W van de gemeente. Het college heeft zelf de bevoegdheid het niveau van brandveiligheid in hun gemeente vast te stellen. Een voorbeeld hiervan betreft de eigen normering van de opkomsttijden.

De Handleiding brandweezorg<sup>73</sup> stelt dat de brandweer, bij de meeste bestaande woningen, binnen 8 minuten na een brandmelding ter plaatse moet zijn om hulp te verlenen. Rekening houdend met incidentele en bijzondere omstandigheden is de regel dat de brandweer in 90% van de gevallen op tijd (dus binnen de norm) moet zijn. Er mag dus een maximale overschrijding van 10% zijn.

Deze norm van 8 minuten is een professionele norm van de brandweer. Het gemeentebestuur heeft echter de bevoegdheid een andere norm voor het eigen verzorgingsgebied vast te stellen. In sommige gemeenten (met een oude binnenstad) is deze norm op

<sup>73</sup> De Handleiding brandweezorg van het ministerie van BZK (van 1992) geeft voor diverse typen gebouwen onder meer maximum aan te houden (advies)opkomsttijden voor de (gemeentelijke) brandweer, die in 90% van de gevallen dienen te worden gehaald.

6 minuten gesteld. In bijvoorbeeld de regio Drenthe opteren de gemeenten voor maximale opkomsttijden van 14 en 15 minuten.

Kiest de gemeente voor een hogere norm-opkomsttijd dan maximaal 8 minuten, dan stelt de Handleiding brandweezorg dat er ter compensatie adequate preventieve maatregelen genomen moeten worden. In de ene gemeente wordt dit gedaan door huisrookmelders te verstrekken en/of te promoten.

Uit onderzoeken is gebleken dat door een huisrookmelder de burger, in de nacht(slaap)-situatie, een brand 6 á 7 minuten eerder ontdekt. Dit betekent dat de brandweer meestal 6 á 7 minuten eerder wordt gealarmeerd. Op die manier ontstaat de situatie dat de brandweer toch weer tijdig na het ontstaan van de brand aanwezig kan zijn.

Met andere woorden de doelstelling van de professionele norm weer wordt gehaald.

Tussen de gemeenten zijn er weer grote lokale verschillen in het beleid ten aanzien van de compensatie met huisrookmelders. Aan de ene kant van het spectrum staan gemeenten die integraal aan alle huishoudens in de gemeente een rookmelder hebben verschaft. Daarbij controleert de gemeente jaarlijks door middel van een steekproef in welke mate de rookmelders nog adequaat functioneren.

Andere gemeenten kiezen ervoor om alleen de verafgelegen buitengebieden te voorzien van rookmelders. Aan de andere kant van het spectrum staan gemeenten die de rookmelder alleen promoten met voorlichting via een brochure. De verantwoordelijkheid om een rookmelder aan te schaffen ligt volgens deze besturen dan bij de burger zelf.

De diversiteit aan opkomsttijden en (eventuele) compenserende preventieve maatregelen betekent dat er aanzienlijke verschillen in niveau van brandweezorg zijn.

De burger in gemeente A kan er op rekenen dat de brandweer binnen zes minuten voor de deur staat, terwijl de burger in gemeente B binnen een kwartier wordt geholpen.

De burger in gemeente X krijgt ter compensatie van lange opkomsttijden een huisrookmelder van de gemeente, terwijl de burger in gemeente Y deze zelf moet aanschaffen.

### 3

## **INTEGRALE VERGUNNINGVERLENING VERSUS GEBRUIKSVERGUNNINGVERLENING EN CONTROLE**

Er is een ontwikkeling gaande naar integrale vergunningverlening en handhaving binnen de gemeente in plaats van bijvoorbeeld meer regionale samenwerking op het gebied van preventie. Mede onder invloed van de ontwikkeling naar een omgevingsvergunning van het ministerie van VROM, concentreren de gemeenten alle type vergunningverleningen in één gemeentelijke afdeling. Medewerkers van deze afdeling zijn 'allround' en kunnen alle vergunningen afhandelen. Alleen voor complexere zaken wordt straks voor de gebruiksvergunning soms nog de brandweer ingeschakeld.

Een aantal van de - voor dit onderzoek onderzochte - gemeenten was proefgemeente voor het departement van het ministerie van VROM voor de gemeentelijke invoering van de 'omgevingsvergunning'. Het eigen personeel van de brandweer voor de gebruiksvergunningen en de controle daarvan, was in de proefgemeenten reeds overgeplaatst naar de centrale gemeentelijke afdeling Vergunningen.

Als deze gesignaleerde ontwikkeling doorzet zal deze preventietaak op den duur bij de brandweer verdwijnen en in één gemeentelijke organisatie geconcentreerd worden. Dit heeft voor de vergunningaanvragers duidelijke voordelen, maar voor de brandweer ook duidelijke nadelen. Het gevaar is namelijk dat, met het verdwijnen van deze preventietaak uit de brandweerorganisatie, relevante informatie van deze afdeling over de brandbeveiliging (brandveiligheid) van de belangrijke gebouwen in de gemeente niet meer direct beschikbaar is voor het operationele deel van de organisatie.

De huidige informatiepositie van de brandweer op dit punt zal door afspraken met de nieuwe controleafdeling moeten worden geborgd. Dat blijkt in de dagelijkse praktijk vaak moeilijk te realiseren. Daarmee dreigt de brandweer door deze ontwikkeling qua informatiepositie flink op afstand te worden gezet.

Een mogelijk 'redmiddel' zou nog kunnen worden gevonden in het continueren van de controletaken bij de brandweerorganisatie. Op die wijze blijft zicht bestaan op de brandveiligheid in gebouwen die vergunningplichtig zijn.

#### 4 **VRIJWILLIGERSPROBLEMATIEK**

Veel gemeentelijke brandweerkorpsen kampen met hetzelfde (dreigende) probleem: hoe borg je de beschikbaarheid van voldoende vrijwilligers? Het blijkt dat het steeds moeilijker wordt om overdag tijdens werktijd een tankautospuit (tijdig) volledig te bemensen. Hiervoor is een aantal oorzaken te noemen.

Ten eerste is de vrijwilliger niet altijd meer de betrokken brandweerman of -vrouw als weleer. De maatschappij verandert en men kan de eigen vrije tijd aan talrijke zaken besteden. Een tijdrovende bezigheid als de brandweer is niet voor een ieder meer zo aantrekkelijk.

Verder blijkt het voor de vrijwilliger moeilijker het één en ander met de reguliere werkgever af te stemmen. De werkgever heeft er immers geen direct belang bij dat een werknemer een aantal keer per week een paar uur afwezig is.

Een ander punt is de opkomsttijd van de vrijwilliger van huis of werk naar de kazerne. De norm van 8 minuten opkomsttijd is opgebouwd uit een aantal componenten. De tijd

dat de burger in nood 1-1-2 belt en het moment dat de brandweer wordt gealarmeerd, bedraagt over het algemeen 1 tot 2 minuten. Vervolgens moeten de vrijwilligers vanuit huis of werk naar de kazerne komen; in de Handleiding brandweezorg (de 'professionele norm') is deze tijd op 3 minuten gesteld. Dan blijven er nog vier minuten over om zich om te kleden en naar de plaats incident te rijden.

In de praktijk blijkt dat de opkomsttijd van de vrijwilligers naar de kazerne toe soms hoger is dan de aangenomen 3 minuten. Voordat er zes man gereed op een tankauto-spuut zitten om uit te rukken, zijn soms al 8 minuten of meer verstreken. De maximale (norm)opkomsttijd van 8 minuten is dan al overschreden nog voordat er uitgerukt is. Nader onderzoek is opportuun om te kunnen vaststellen waar en in welke mate dit voorkomt bij de brandweer.

## 5 **COMPETENTIES VAN HET BRANDWEERMANAGEMENT**

De brandweer verschilt bestuurlijk en beheersmatig in essentie niet bijzonder veel van andere gemeentelijke organisaties. Het is een vakafdeling met de commandant als directeur. De commandant moet daarom naast inhoudelijke brandweerkennis ook dezelfde competenties hebben die de andere directeuren in een gemeenteorganisatie hebben.

Een van die competenties is het hebben van een politiek-bestuurlijke antenne en vaardigheden om in de lokale politieke arena kunnen functioneren. In deze arena gaat het onder andere om het op gezette tijden profileren van de eigen organisatie door bijvoorbeeld periodiek te rapporteren over de prestaties van de brandweer, het zoeken naar draagvlak en het verkrijgen van middelen om zo het eigen beleid te kunnen realiseren.

Experts uit het brandweer- en beleidsveld geven in de risicoanalyse<sup>74</sup> van de Inspectie OOV aan, dat bij de brandweer politiek-bestuurlijke competenties minder ontwikkeld zijn waardoor een adequate aansluiting bij het gemeentebestuur vaak onvoldoende is. Dit beeld wordt in de gesprekken met de bestuurders vaak genoemd. De brandweer is vaak bezig met de dagelijkse (operationele) zaken en heeft minder affiniteit met het bestuurlijke proces. Dientengevolge geven ze er minder prioriteit aan. Vaardigheden als netwerken, lobbyen of het schrijven van een beleidsnota zijn minder aanwezig.

## Bijlage: Begrippenlijst



AmvB	Algemeen maatregel van Bestuur
Bedrijfsopvangteam (BOT)	Team dat nazorg levert aan brandweermensen na een traumatisch incident.
Beleidsplan Brandveiligheid en Hulpverlening	Plan van de gemeentelijke brandweer, waarin de strategie en te bereiken doelen voor een te bepalen periode worden vastgelegd; het plan dient door het bestuur als sturingsinstrument te worden gebruikt met een periodieke voortgangsrapportage.
Bevelvoerder	Degene die belast is met het bevel over een blus- of hulpverleningseenheid.
Beroepsondersteuning niet-repressieve taken	De in de gemeente benodigde beroepscapaciteit voor een adequate uitvoering van de niet-repressieve taken (algemene ondersteuning, preventie/pro-actie en preparatie/nazorg).
BEVI	Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
CvD	Commandant van Dienst; commandant die volgens rooster is belast met de coördinatie van en de verantwoordelijkheid voor de inzet bij grote branden en ongevallen.
Deelplannen	Met een deelplan wordt in deze rapportage bedoeld op een beleidsplan dat één van de terreinen van het beleidsplan Brandveiligheid en Hulpverlening dekt. Bijvoorbeeld een preventieactiviteitenplan, een opleidingsplan of een dekkingsplan.
Dekkingsplan	Een dekkingsplan geeft, op basis van het aanwezige materieel in kazernes, de ligging van de kazernes en de rijsnelheden, een rekenkundig model van de dekking in een gebied. Met andere woorden, hoe snel het eerste brandweervoertuig na alarmering ter plaatse kan zijn.
Duikwag	Specialistisch voertuig, ingericht en uitgerust voor hulpverlening bij waterongevallen.
Gaspakkenteam	Specialistisch team qua persoonlijke bescherming specifiek toegerust voor hulpverlening bij ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen aanwezig zijn.
Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid (GAB)	Onderzoek van de Inspectie OOV uit 2002. Dit onderzoek richtte zich op het gemeentelijke beleid rondom de verlening van gebruiksvergunningen.
Gemeentebestuur	Gemeentelijke bestuursorganen in de vorm van de burgemeester, het college van B&W en de gemeenteraad.

GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem; bedieningssysteem van de alarmcentrale/meldkamer dat door centralisten van de alarmcentrale wordt gebruikt om meldingen te verwerken.
Handleiding Brandweezorg	De Handleiding Brandweezorg is bedoeld om gemeentebesturen, als verantwoordelijke voor de brandweezorg, brandweerkorpsen en regionale brandweeorganisaties een hulpmiddel te bieden bij het 'ontwerpen' van het repressieve deel van een gemeentelijke brandweeorganisatie. De handleiding is geen wettelijk voorschrift, maar heeft de status van een brancherichtlijn. De handleiding geeft maximale opkomsttijden voor diverse typen gebouwen.
Hulpverleningsvoertuig	Specialistisch voertuig, ingericht en uitgerust voor technische hulpverlening.
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (OOV)	De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).
KNVBH	Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening. De bestuurlijke koepel van de brandweer bestaande uit burgemeesters.
Nazorg	Nazorg is alle zorg om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale verhoudingen. Dit betekent de opvang van betrokkenen en het personeel na een incident en de rapportage en evaluatie van de incidenten.
NIFV Nibra	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid. Voorheen Nibra (Nederlands Instituut voor brandweer en rampenbestrijding).
Norm-opkomsttijden	De maximale opkomsttijd van een gemeentelijke brandweer, die in (een vast te leggen) percentage (meestal 90%) van de uitrukken naar brand dient te worden gehaald.
NVBC	Nederlandse Vereniging voor Brandweercommandanten (Brandweervereniging-NVBC), thans NVBR
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding, de branchevereniging voor de brandweer, voorheen Brandweervereniging-NVBC
Opkomsttijd	Tijd tussen de brandmelding van de burger en het moment dat de brandweer ter plaatse is op het brandadres.



OvD	Officier van Dienst; officier die volgens rooster is belast met de coördinatie van en de verantwoordelijkheid voor de inzet bij branden en ongevallen.
Overschrijding(spercentage)	Dit getal geeft aan in hoeveel gevallen de brandweer later dan de maximale opkomsttijd ter plaatse is.
Organisatieplan	Een regionaal vastgesteld plan, waarin de versterkingsambities van de gemeentelijke brandweren in de regio zijn vastgelegd.
Planvorming	Preparatieve taak ter voorbereiding op de daadwerkelijke repressie. Dit omvat het maken van bereikbaarheidskaarten, aanvalsplannen, overzichten van aanwezige waterkranen en bronnen etc.
Preparatie	Preparatie is de voorbereiding op het daadwerkelijke optreden van de brandweer. Onder andere door het opleiden en oefenen van het personeel, de aanwezigheid van het juiste materieel en juiste middelen, de aanwezigheid van procedures en een adequate informatievoorziening.
Prevap	Preventieactiviteitenplan; handleiding voor het systematisch uitvoeren van het brandpreventiebeleid in een gemeente.
Preventie	Preventie omvat de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van gevolgen van inbreuken op die veiligheid indien die zouden optreden.
Pro-actie	Dit is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het voorkomen van het ontstaan daarvan. Bijvoorbeeld het structureel adviseren over (brand-)veiligheid bij ruimtelijke en infrastructurele plannen.
Project Versterking Brandweer (PVB)	Project bedoeld om de kwaliteit van de gemeentelijke brandweren te versterken voor een adequate uitvoering van de brandweertaken volgens de professionele normen.
Realistisch oefenen	Het oefenen op een oefencentrum onder realistische omstandigheden met in ieder geval echte hitte, echte rook en echt vuur. Ook wel 'realistische brandbestrijdingsoefeningen'.
Redvoertuig	Specialistisch voertuig (Ladderwagen of Hoogwerker) primair ingericht en uitgerust voor het redden van mensen uit hogere gebouwen.
Repressie	Repressie is het daadwerkelijk bestrijden van brand en het verlenen van hulp in noodsituaties.
Risicoanalyse domein	Onderzoek van de Inspectie OOV uit 2006 waarin aan

brandweezorg	experts uit het brandweer- en beleidsveld gevraagd is de belangrijkste knelpunten te inventariseren die de kwaliteit van de brandweezorg bedreigen.
Tankautospuit	Basisvoertuig van de brandweer dat als eerste uitrukt naar een incident.
Vakbekwaamheid brandweer	Onderzoek van de Inspectie OOV uit 2004. Aan de hand van een toetsingskader en een beoordelings- en waarderingssystematiek is onderzocht wat de vaardigheid is van bevelvoerders en officieren van dienst.
Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel	Onderzoek van de Inspectie OOV uit 2004 waarin is onderzocht in welke mate de brandweer leert van incidenten.
Versterkingsplan	Een regionaal vastgesteld plan, waarin de versterkingsambities van de gemeentelijke brandwerven in de regio zijn vastgelegd.

# Bijlage: Literatuuroverzicht

VIII

- Brandweerwet 1952.
- Brandweerwet 1985.
- Cap Gemini: *Nulmeting Veiligheidsregio's*, 2004.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, W.J. den Dulk, *Uitgaven van gemeenten stijgen in 2006 tot 43,5 miljard euro*. Voorburg/Heerlen, 27 maart 2006.
- Centraal Bureau van de Statistiek. *Brandweerstatiiek 2005*, Voorburg/Heerlen, 2006.
- Eijlander, P., e.a. *Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid: onderzoek naar het gemeentelijk beleid inzake gebruiksvergunningen*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2002.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Rapportage risicoanalyse domein brandweezorg: wat zijn de belangrijkste knelpunten en afbreukrisico's die het functioneren van de brandweer bedreigen?*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2006.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Vakbekwaamheid brandweer: kennis en vaardigheden van bevelvoerders en officieren van dienst*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2004.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. *Handleiding Algemene Doorlichting Rampenbestrijding*. Oktober 2004.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel: leert de brandweer van lessen uit eerdere ongevallen met brandweelieden?*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2004.
- Koppers, G.P., *Vijftig jaar: Inspectie voor het brandweerwezen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Brandweer/Inspectie voor het brandweerwezen. 's-Gravenhage, 1990.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nota Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (1975)*, 's-Gravenhage, 1975.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *De brandweer verlegt haar grenzen, eindrapport afstemmingsorgaan regionale brandweren*, september 1993.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004, De veiligheidsketen gesmeed*, 17 december 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheidsregio's*, 2003-2004, 29517, nr. 1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Basisniveaus veiligheidsregio*, 21 november 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*. Juni 2004.

- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Adviesaanvraag van de minister van BZK aan de Raad voor de financiële verhoudingen betreffende de bekostigingswijze veiligheidsregio's*. 13 september 2006.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Het nieuwe Bouwbesluit. Anders maar wél eenvoudiger. Brandveiligheid*. Juni 2002.
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, *Beroepsondersteuning vrijwillige brandweer: Het blauwe boekje*, 4e druk, 1996.
- Polhuis, P.L., Planning & control op finalistische grondslag, in: G.W. Noomen e.a. (red.), *Politologische reflecties. Uit de praktijk van politiek en openbaar bestuur*, VU Uitgeverij, Amsterdam.
- Rozendal, J.L. Schoenmakers, P. Sinning, *Rood aan zet: over de toekomst van de brandweer*, *Twijnstra Gudde*, Amersfoort, 2005.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. *Nr. 132 Besluit van 27 februari 2006 tot wijziging van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen*. 2006.
- Stuurgroep PVB, *Eindrapportage Project Versterking Brandweer 'Van project naar proces.....!'* 's-Gravenhage, november 1999.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, *Tweede Kamer 2000-2001, 27 157, nr. 20*, 23 maart 2001.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. *Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, Kamerstukken 2003-2004 29 517*, nr. 1. 2004.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. *Kamerstukken 2003-2004 29 668*, nr. 1. 2004.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, *Tweede Kamer 2004-2005, 25 856*, nr. 21. Verslag Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie BZK. 9 november 2004.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, *Tweede Kamer, 2004-2005, 26 856*, nr.30. Verslag Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie BZK. 27 april 2005.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Krachten bundelen voor veiligheid: regionaal denken, lokaal doen*, 2002. Zie ook, onder dezelfde titel, het artikel van C. Pels Rijcken, in: *Tijdschrift voor de Politie*, 64, nr. 12.
- Wet op de veiligheidsregio's (werktitel); conceptvoorstel van wet 2006.
- Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding 2004.
- Wet rampen en zware ongevallen 1985.
- Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen 1991.

# *Bijlage: Lijst van geïnterviewde personen door professor F. Fleurke*



IX

## **1 Burgemeesters**

- A.H. Brouwer-Korf, Burgemeester Utrecht, tevens Vz. Veiligheidskoepel
- R. Bandell, Burgemeester Dordrecht, tevens Vz. Bestuurlijk overleg burgemeesters GHOR-regio's
- R.S. Cazemier, Burgemeester Dongeradeel
- B.B. Schneiders, Burgemeester Heemskerk
- W.P.M. Urlings, Burgemeester Hoogeveen, tevens oud Vz. KNVBH (bestuurlijke brandweerkoepel)

## **2 Brandweercommandanten**

- J.D. Berghuijs, Commandant Brandweer Rotterdam en Regionaal Commandant Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond, tevens Vz. NVBR (koepel operationele managers/commandanten)
- R.K. Brons, Commandant Brandweer Den Haag en Regionaal Commandant Regionale Brandweer Haaglanden
- F. Heerink, Commandant Brandweer Assen en Regionaal Commandant Regio Drenthe
- G.J. Olsder, Commandant Brandweer Barneveld
- F. van Oosten, Commandant Brandweer Leiden en Regionaal Commandant Regio Hollands Midden
- H. van de Veen, Commandant Brandweer Dongeradeel

## **3 Regionale beheersorganisaties**

- A.J.W. Remmerswaal, Secretaris bestuur Hulpverleningsregio Haaglanden

## **4 Ministerie van BZK**

- A.L.C. Roelofs, Directeur Brandweer en GHOR van het ministerie van BZK
- A.M.M. van Leest, directie Crisisbeheersing van het ministerie van BZK

## **5 Provincies**

- H. Borghouts, CdK Noord-Holland
- H.A. Visée, Hoofd openbare orde en integrale veiligheid van de provincie Zuid-Holland

**6 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid**

- H.W. Jonker, Coördinerend Sr. Inspecteur
- H.J.I.M. de Rooij, Hoofd Inspectie OOV

**7 VNG**

- C. Pels Rijcken, Directeur Bestuurlijke Zaken

**8 NIFV/Nibra/kenniscentrum**

- W. Papperse, Directeur

## *Bijlage: Samenstelling onderzoeksteam en overzicht betrokkenen*



### **Onderzoeksteam**

Ir. W.J.M. van Dijk (projectleider)

Prof. Dr. F. Fleurke (hoogleraar Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam)

Dhr. J.N. van Gool BPM (projectsecretaris)

Drs. A. Jagan

Ing. R. Taal

### **Adviseurs**

Adviesbureau Oranjewoud/Save

Prof. Dr. P. Verschuren (hoogleraar Methodologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen)









*Inspectie*

OPENBARE ORDE  
EN VEILIGHEID

