

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Evaluatie Handleiding
Brandweezorg en Aanvulling
Technische Hulpverlening
Eindrapport

oktober 2002

Dit rapport heeft 73 pagina's

Uitgevoerd door: Jan Arent Lameris, Robert Grem, Maaïke van
Grieken, Albert Eisinga, Rene Hiemstra

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	1
2	Inleiding	4
2.1	Aanleiding en achtergrond	4
2.2	Onderzoeksvragen en focus	5
2.3	Onderzoeksopzet- en uitvoering	5
2.4	Leeswijzer	7
3	Context en kader van het onderzoek	8
3.1	De Nederlandse brandweer	8
3.2	Handleiding Brandweezorg en Aanvulling Technische Hulpverlening	11
4	Bekendheid en toepassing van de handleiding	14
4.1	Bekendheid	14
4.2	Toepassing	15
4.3	Samenvattende conclusies	20
5	Actualiteit en bruikbaarheid van de handleiding	23
5.1	Actualiteit	23
5.2	Bruikbaarheid en waardering	27
5.3	Samenvattende conclusies	30
6	Uitbreidingsmogelijkheden van de handleiding	33
6.1	Verdieping van de handleiding	33
6.2	Uitbreiding in de breedte	35
6.3	Wijze van uitbreiding	40
6.4	Samenvattende conclusies	42
7	Algemeen kwaliteitssysteem voor de brandweer	46
7.1	Inleiding	46
7.2	Kwaliteit en de Handleiding Brandweezorg	46
7.3	Kwaliteitszorg bij de brandweer	48
7.4	Aandachtspunten bij kwaliteitszorg voor de brandweer	49
7.5	De handleidingen als basis voor een kwaliteitssysteem?	50
8	Aanbevelingen	52
8.1	De handleiding en aanvulling TH moeten behouden blijven	52
8.2	De handleiding en de aanvulling TH moeten worden geactualiseerd	52

8.3	Randvoorwaarden en invulling van kennis- en innovatiefunctie	53
A	Overzicht van geïnterviewden en klankbordgroep	56
A.1	Brandweer	56
A.2	Burgemeesters	59
A.3	Experts	60
A.4	Samenstelling van de klankbordgroep	60
B	Vragenlijsten	61
B.1	Vragenlijst evaluatie Handleiding Brandweezorg en Aanvulling TH	61
B.2	Vragenlijst voor gemeentelijke bestuurders evaluatie Handleiding Brandweezorg en Aanvulling TH	67

1 Managementsamenvatting

Voor u ligt het rapport over de evaluatie van de Handleiding Brandweezorg en de Aanvulling Technische Hulpverlening. Beide handleidingen zijn respectievelijk in 1992 en in 1996 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ontwikkeld. De handleidingen zijn bedoeld om gemeentebesturen, als verantwoordelijke voor de brandweezorg, brandweerkorpsen en regionale brandweersorganisaties te ondersteunen bij het vorm en inhoud geven aan de door hen in te vullen brandweezorg. Atos KPMG Consulting heeft in opdracht van het ministerie van BZK geëvalueerd op welke wijze en in hoeverre de handleidingen hun weg hebben gevonden naar de gemeenten en regio's en of zij hebben bijgedragen aan het doeltreffend en doelmatig beheersen en beheren van de risico's in het verzorgingsgebied. Daarnaast hebben wij onderzocht in hoeverre de handleidingen een basis kunnen vormen voor een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg.

Voor het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van bestaande documenten, maar voornamelijk van de kennis en ervaring van de gebruikers van de handleidingen in het brandweerveld. De medewerking van het veld is uitstekend te noemen. Vooral de gelegenheid om eens te spreken over de basis brandweezorg werd door veel respondenten enthousiast aangegrepen. Alle 37 brandweerregio's zijn bezocht en wij hebben interviews gehouden met (regionaal) commandanten, betrokken medewerkers en bestuurders. Verder is een workshop gehouden waarin de bevindingen uit de interviews zijn getoetst. Ten slotte is gebruik gemaakt van een klankbordgroep bestaande uit inhoudelijk deskundigen die ons bij het uitvoeren van het onderzoek en het opstellen van deze rapportage hebben begeleid. Wij zijn ervan overtuigd dat met deze werkwijze de kennis en ervaring van het veld maximaal zijn benut.

In deze managementsamenvatting beperken wij ons tot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. Onderstaand volgen eerst de belangrijkste conclusies. De handleiding is niet direct bij de introductie in 1992, maar vooral vanaf de implementatie van het Project Versterking Brandweer (PVB) in 1996 veelvuldig toegepast (thema bekendheid en toepassing). Die toepassing heeft voornamelijk op regionaal niveau plaatsgevonden, maar in een aantal gevallen ook op lokaal niveau. De toepassing heeft er in de afgelopen jaren toe geleid dat vrijwel alle brandweerregio's beschikken over een regionaal dekkingsplan. Zowel volgens de respondenten (brandweer en bestuur), als volgens de onderzoekers kan op dit punt worden gesproken van een succesvol instrument.

Hoewel de handleiding en de aanvulling TH hebben bijgedragen aan meer uniformiteit, wordt bij de toepassing van de normen uit de handleiding een behoorlijke vrijheid genomen. Over de omvang van deze bandbreedte moeten volgens de respondenten en de onderzoekers landelijk afspraken worden gemaakt. Gezien de uiteenlopende meningen in het veld zal dat naar ons oordeel nog geen eenvoudige opgave zijn.

Of de normen in de praktijk ook haalbaar zijn (het thema actualiteit en bruikbaarheid) is onduidelijk. Het ontbreekt in het brandweerveld structureel aan adequate

managementinformatie. Het ontwikkelen en landelijk toepassen van een deugdelijk managementinformatiesysteem is dan ook een belangrijke aanbeveling in dit rapport.

Over sommige fundamentele normen en werkwijzen uit de handleidingen bestaat verschil van mening in het veld. Een goed voorbeeld betreft de standaardbezetting op de tankautospuit (TS). De meningen over de omvang van deze bezetting en deels daaraan gekoppeld de inzet van kleinere voertuigen lopen sterk uiteen. Het betreft hier cruciale elementen van de werkwijze van de brandweer die naar ons oordeel aan een herbezinning toe zijn (zonder daarbij overigens te willen suggereren dat het ‘allemaal anders moet’; maar als je het niet onderzoekt, weet je het ook niet).

Hieronder volgen enkele belangrijke aanbevelingen op basis van dit onderzoek. Naar ons oordeel dienen de handleiding en de aanvulling TH te worden gehandhaafd, waarbij beide handleidingen het best kunnen worden geïntegreerd. Een actualisatie en afstemming met andere normenstelsels (de leidraden) achten wij daarbij noodzakelijk voor een goed gebruik van deze instrumenten.

Daarnaast bevelen wij aan de handleiding en de aanvulling TH vervolgens onder te brengen in een nog te ontwikkelen samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweer. Binnen de ontwikkeling en implementatie van dit systeem vinden wij de doorontwikkeling (en eventueel uitbreiding) van de normen en vervolgens de realisatie van de toetsing in de praktijk een belangrijke eerste stap. Het ontbreekt op dit moment bij de brandweer aan een adequate evaluatie en analyse van de brandweezorg, waardoor niet optimaal wordt geprofiteerd van leerervaringen. De parallelle ontwikkeling en toepassing van een managementinformatiesysteem is dan ook een essentiële randvoorwaarde voor een succesvol kwaliteitssysteem.

Bovenal bevelen wij aan twee lacunes in de huidige institutionele context van de brandweer op te vullen: regie en kennismanagement. De regiefunctie dichtten wij toe aan het ministerie van BZK. Daarbij hoort in onze ogen ook het doen realiseren van een landelijke kennis- en innovatiefunctie ten behoeve van de invulling van landelijk kennismanagement. Dat betekent naar onze mening niet dat het ministerie deze realisatie ook zelf ter hand moet nemen. Het betekent wel dat de benodigde middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Een eigen gezicht, een zekere mate van onafhankelijkheid en draagvlak in het brandweerveld zijn naar ons oordeel bepalend voor de impact van een dergelijke kennis- en innovatiefunctie. Vanuit dat perspectief voldoen de huidige instituties op basis van dit onderzoek thans niet aan het gewenste profiel en dient daarvoor een oplossing te worden gezocht. Bij het zoeken naar die oplossing zien wij twee richtingen. Enerzijds kunnen de huidige instituties (wij denken met name aan het NIBRA) daartoe worden aangepast. Anderzijds kan deze kennis- en innovatiefunctie separaat worden vormgegeven. Alvorens een keuze wordt gemaakt, moeten de voor- en nadelen van de verschillende opties breder worden afgewogen dan binnen het bestek van dit onderzoek mogelijk was.

Ten slotte merken wij op dat er in het brandweerveld een sterk draagvlak aanwezig is voor de realisatie van bovenstaande aanbevelingen. Daarbij gaat men in de interviews zelfs zo ver

dat een stroomlijning van het bestel niet uit de weg moet worden gegaan. Wij delen deze opvatting. Hoewel buiten het bestek van dit onderzoek, zijn wij van mening dat gebruik moet worden gemaakt van dit momentum. Daarbij moet men zich realiseren dat ook in economische tegenwind de kosten voor de baat uitgaan. Wij zijn ervan overtuigd dat per saldo de baten in kwaliteitswinst maar ook in efficiëntie ruim opwegen tegen de kosten.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en achtergrond

De directie Rampenbeheersing en Brandweer (DR&B) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is mede verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de Nederlandse brandweer. Om dit functioneren te waarborgen, ontwikkelt de directie onder andere beleid op het gebied van de dagelijkse brandweezorg en de rampenbestrijding voor betrokken organisaties: gemeentebesturen, (lokale) brandweerkorpsen en regionale brandweerorganisaties. De komende jaren wil de directie vanuit haar systeemverantwoordelijkheid aandacht besteden aan de kwaliteitsontwikkeling en –beheersing en deze (laten) toetsen. Daarom is besloten een tweetal handleidingen op het terrein van de brandweezorg te evalueren. Het gaat hierbij om de in 1992 in opdracht van de toenmalige directie Brandweer ontwikkelde ‘Handleiding Brandweezorg’ en om de in 1996 verschenen ‘Aanvulling Technische Hulpverlening’.* Beide handleidingen zijn bedoeld om brandweerkorpsen, gemeentebesturen, regionale brandweerorganisaties en besturen van regionale brandweerorganisaties te ondersteunen bij het vorm en inhoud geven aan de door hen in te vullen brandweezorg.

Bij de ontwikkeling en verspreiding van beide handleidingen door het ministerie van Binnenlandse Zaken is toegezegd het gebruik ervan te evalueren. De evaluatie zou als doel hebben na te gaan in hoeverre de handleidingen goed functioneren en in hoeverre aanpassingen nodig, dan wel wenselijk zijn. De evaluatie van de handleiding was oorspronkelijk voorzien in 1994, twee jaar na het verschijnen van de handleiding. Toentertijd heeft de evaluatie echter niet plaatsgevonden. Toen het Ministerie van BZK in 2001 besloot de handleidingen alsnog te evalueren, werd een tweede doelstelling aan de evaluatie toegevoegd. In de evaluatie diende tevens vastgesteld te worden in hoeverre de handleidingen onderdeel kunnen zijn van een nog te ontwikkelen samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg. De resultaten van de evaluatie zouden hierbij kunnen dienen voor het ontwikkelen en/of bijstellen van beleid, het ontwikkelen van nieuwe wegen en het afleggen van verantwoording.

Om deze vragen te beantwoorden heeft de directie R&B in 2002 Atos KPMG Consulting opdracht gegeven de evaluatie van de Handleiding Brandweezorg en de aanvulling Technische Hulpverlening uit te voeren.

* Ten behoeve van de leesbaarheid zal de ‘Handleiding Brandweezorg’ verder in dit rapport handleiding worden genoemd en de ‘Aanvulling Technische Hulpverlening’, aanvulling TH.

2.2 Onderzoeksvragen en focus

De centrale vraagstelling van de evaluatie luidt:

“Op welke wijze en in hoeverre hebben de handleidingen ‘Brandweezorg’(1992) en ‘Aanvulling Technische Hulpverlening’(1996) inmiddels hun weg gevonden naar gemeenten en regio’s en dragen zij bij aan het doeltreffend en doelmatig beheersen en beheren van de risico’s in het verzorgingsgebied? En in hoeverre kunnen deze handleidingen een basis vormen van een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg?”

Afgeleid van deze vraagstelling, zijn de volgende vijf onderwerpen benoemd die in de evaluatie aan de orde zullen komen:

- 1 de bekendheid met de handleiding en aanvulling TH;
- 2 de toepassing van de handleiding en aanvulling TH;
- 3 de actualiteit van de handleiding en aanvulling TH;
- 4 de bruikbaarheid van en waardering voor de handleiding en aanvulling TH;
- 5 de uitbreidingsmogelijkheden van de handleiding en aanvulling TH.

Omdat de handleiding dateert van 1992 is in de evaluatie nadrukkelijk rekening gehouden met het gebruik van de handleiding door de tijd heen. De reikwijdte van de evaluatie strekt derhalve verder dan de oorspronkelijk voorziene evaluatieperiode van twee jaar. Referentiepunt hierbij is en blijft het oorspronkelijke doel en functie van de handleiding. Behalve dat wordt teruggekeken op de afgelopen tien jaar, is de aandacht gericht op (de gewenste) toepassing en bruikbaarheid van de handleiding in de toekomst in relatie tot een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg.

De aanvulling TH wordt in het onderzoek beschouwd als afgeleide van de handleiding. Dit betekent dat de evaluatie zich primair richt op de handleiding en dat voor specifieke onderwerpen de aanvulling TH de evaluatie completeert.

2.3 Onderzoeksofzet- en uitvoering

Ter voorbereiding op de evaluatie van de handleiding en de aanvulling TH is allereerst een documentenanalyse uitgevoerd. In deze documentenanalyse zijn naast beide handleidingen, diverse documenten bestudeerd zoals de Brandweerwet 1985 en de referentiekaders Project Versterking Brandweer (PVB).

De evaluatie van de handleiding en de aanvulling TH kan vanuit verschillende gezichtspunten worden gezien. Dit onderzoek heeft zich voornamelijk gericht op de gezichtspunten van de doelgroepen van de handleidingen en het toekomstige samenhangende kwaliteitssysteem. Doelgroepen van de handleidingen zijn de regionale en lokale brandweerorganisaties, de regionale en lokale besturen en de bij de ontwikkeling, uitvoering of ondersteuning betrokken instellingen.

Binnen de doelgroepen zijn vervolgens sleutelfiguren geselecteerd waarmee interviews zijn gehouden. Binnen de 37 regionale brandweerorganisaties zijn interviews gehouden met de regionaal commandant (of een plaatsvervanger) en een (beleids)medewerker die het gebruik van de handleiding in zijn of haar takenpakket heeft. Hierbij is ook gebruik van de handleidingen binnen de lokale brandweerkorpsen aan de orde gekomen. Daarnaast is een aantal interviews gehouden met medewerkers van instellingen die betrokken waren bij de totstandkoming van de handleiding of betrokken waren/zijn bij de uitvoering of ondersteuning. Ten slotte is gesproken met een aantal lokale bestuurders over de bekendheid en bruikbaarheid van de handleiding in de bestuurlijke context. In bijlage A is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen.

Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een tweetal vragenlijsten, waarbij een onderscheid is gemaakt in een vragenlijst die gericht is op de gesprekken met brandweerfunctionarissen en medewerkers van betrokken instellingen en een vragenlijst voor de gesprekken met lokale bestuurders. De vragenlijsten zijn ontwikkeld op basis van de documentenanalyse en gesprekken met de opdrachtgever en de klankbordgroep. Beide vragenlijsten zijn terug te vinden in bijlage B.

Op basis van de bevindingen van de documentenanalyse en de gevoerde interviews is een analyse verricht. De belangrijkste uitkomsten van deze analyse zijn vervolgens voorgelegd en getoetst in een workshop voor de regionale brandweer en het ministerie van BZK. In deze workshop is met de deelnemers van gedachten gewisseld over de toekomstige invulling van Handleiding Brandweezorg en over een kwaliteitssysteem voor brandweezorg. De uitkomsten uit de analyse en de workshop zijn vervolgens verwerkt in de voorliggende rapportage.

De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden door een onderzoeksteam van Atos KPMG Consulting. Voor de aansturing van het onderzoek was een projectleider van BZK verantwoordelijk. De evaluatie is begeleid door een klankbordgroep, waarvan de samenstelling is opgenomen in bijlage A.

2.4 Leeswijzer

Deze rapportage kent de volgende opbouw. Allereerst is in hoofdstuk drie als referentiekader van de evaluatie de context en het kader van het onderzoek beschreven. Vervolgens is in hoofdstuk vier ingegaan op de eerste twee onderzoeksthema's: de *bekendheid* en *toepassing* van de handleidingen. In hoofdstuk vijf zijn de onderzoeksthema's *actualiteit* en *bruikbaarheid* van de handleidingen aan bod gekomen. In hoofdstuk zes wordt aandacht besteed aan het vijfde onderzoeksthema: de *uitbreidingsmogelijkheden*. De hoofdstukken vier, vijf en zes worden steeds afgesloten met een aantal samenvattende conclusies over het betreffende onderzoeksthema. In hoofdstuk zeven wordt het tweede deel van de onderzoeksvraag beantwoord: "*In hoeverre kunnen deze handleidingen een basis vormen voor een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg?*". De rapportage wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek.

3 Context en kader van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt voorafgaand aan de resultaten uit het onderzoek de context en het kader van het onderzoek beschreven. Allereerst wordt ingegaan op de ontwikkeling en positionering van de Nederlandse brandweerorganisatie en het (wettelijk) taakgebied van de brandweer. Vervolgens is de achtergrond, doelstelling en globale inhoud van zowel de Handleiding Brandweezorg, als de Aanvulling Technische Hulpverlening beschreven.

3.1 De Nederlandse brandweer

3.1.1 De brandweerorganisatie

De uitvoering van de brandweertaak is in Nederland van oudsher een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Nagenoeg alle gemeenten van Nederland beschikken dan ook over een eigen lokaal brandweerkorps. Het absolute aantal van deze gemeentelijke korpsen is de afgelopen jaren als gevolg van gemeentelijke herindelingen overigens wel teruggelopen. Voor het grootste deel wordt de lokale brandweer gefinancierd via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De burgemeester heeft het opperbevel over de brandweer. Het college van B en W is samen met de gemeenteraad verantwoordelijk voor het functioneren van het lokale korps.

De lokale brandweerkorpsen bestaan in de kleinere gemeenten grotendeels uit vrijwilligers met een beperkte beroepsopdracht. In veel van de grotere gemeenten wordt sinds het midden van de vorige eeuw gewerkt met beroepskrachten, vaak aangevuld met vrijwilligers. Ondanks de groeiende professionalisering van de Nederlandse brandweer, maken vrijwilligers nog steeds het grootste deel (circa 80%) van het repressieve brandweerpersoneel uit. Vrijwilligers ontvangen onder andere in geval van inzet een financiële vergoeding.

Lange tijd is de brandweer in Nederland een zuiver lokale aangelegenheid geweest, maar vanaf het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstonden steeds vaker regionale samenwerkingsverbanden. Mede door het van kracht worden van de Interim-regeling Rijksbijdragen Regionale Brandweren, waarmee het Rijk aangeeft medeverantwoordelijk te zijn, raakte de reorganisatie en regionalisering van de brandweer in een stroomversnelling. Met de Brandwewet 1985 krijgt deze ontwikkeling een formeel wettelijk kader en zijn gemeenten verplicht deel te nemen aan de regionale brandweer.

Deze regionale brandweerorganisaties moeten worden gezien als een vorm van verlengd lokaal bestuur en vervullen een facilitaire functie ten behoeve van de gemeenten. Met het landelijke Project Versterking Brandweer (PVB) in 1995 wordt de regionale brandweerorganisatie verder ingevuld. Doelstellingen van PVB zijn:

- Per regio dient er een samenhangende brandweerorganisatie te komen, bestaande uit gemeentelijke brandweren en regionale onderdelen, die ten tijde van grootschalige incidenten optreedt als één slagvaardige organisatie met een eenduidige operationele en bestuurlijke aansturing.

- Deze regionale brandweerorganisatie dient in staat te zijn de aanwezige risico's te beperken en te beheersen en bij te dragen aan het voorkomen van risico's.

Met het realiseren van deze doelstellingen wordt beoogd dat er een regionale regie ontstaat over het kwaliteitsniveau van de brandweezorg in alle schakels van de veiligheidsketen.

Op dit moment kent Nederland 37 regionale brandweerorganisaties, maar dit aantal neemt af. Het ministerie van BZK heeft in het kader van het streven naar territoriale congruentie en een versoepeling van de samenwerking tussen de verschillende hulpdiensten in een regio, besloten om de brandweerregio's voortaan aan te laten sluiten op de 25 bestaande politieregio's en te komen tot zogenoemde veiligheidsregio's. Binnen afzienbare tijd zal het aantal regionale brandweerorganisaties door fusies worden verminderd tot 25.

De regionale brandweerorganisaties vormen een coördinerende koepel voor de lokale korpsen in een gebied. Doordat zij de vorm van een gemeenschappelijke regeling hebben, is een (algemeen) bestuur bestaande uit de burgemeesters van de betreffende gemeenten verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de regionale brandweerorganisatie. De regionale brandweer wordt voor een groot deel gefinancierd op basis van een inwonerbijdrage door de bij de gemeenschappelijke regeling aangesloten gemeenten. De regionale brandweer houdt zich voornamelijk bezig met beleidsmatige en coördinerende zaken. De reguliere repressie blijft tot het takenpakket van de lokale korpsen behoren. De regionale brandweer coördineert de brandweezorg in een regio en is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de rampenbestrijding.

Het ministerie van BZK is mede verantwoordelijk voor de brandweezorg in Nederland. De directie RenB zorgt voor het overheidsbeleid op nationaal niveau en speelt een belangrijke ondersteunende rol op het gebied van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het ministerie heeft geen directe aansturende rol ten opzichte van de regionale en lokale korpsen. Immers, deze vallen wat betreft verantwoordelijkheid en financiering onder de gemeenschappelijke regelingen respectievelijk de gemeenten. Het ministerie stelt wel geld beschikbaar voor specifieke ontwikkelingstrajecten, die ten doel hebben de brandweezorg in Nederland te verbeteren, zoals PVB.

Op landelijk niveau zijn ook nog diverse verenigingen en instanties actief. De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg & Rampenbestrijding (NVBR), is op 1 januari 2002 ontstaan uit een fusie van de Nederlandse Vereniging voor Brandweerkorpsen (NVBK) en het College Commandanten Regionale Brandweer (CCRB). De NVBR is de branchevereniging van en voor de brandweer en rampenbestrijding in Nederland. Zij ondersteunt en stimuleert de brandweer en alle bij de rampenbestrijding betrokken organisaties bij hun zorg voor de fysieke veiligheid van onze samenleving.

Op het terrein van de Brandweer en Rampenbestrijding zijn er twee zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA) verzorgt de les- en leerstof voor alle functies binnen de brandweer en rampenbestrijding.

Het Nederlands Bureau Brandweerexamens (NBBe) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, organisatie en administratie van examens ter afsluiting van brandweeropleidingen.

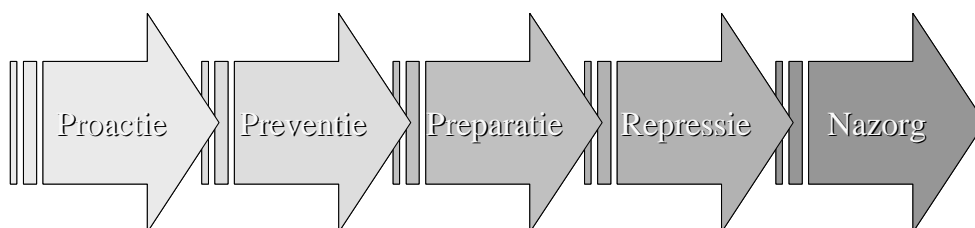
Het toezicht op de brandweer is ondergebracht bij de Inspectie OOV. Deze inspectie toetst de wijze waarop de zorg voor de openbare veiligheid belaste overheden en andere instanties hun taken uitvoeren. In dat kader verricht de inspecties onderwerpgerichte onderzoeken, algemene doorlichtingen, houdt zij toezicht op de kwaliteit van de examinering van brandweerpersoneel en verricht zij, indien daartoe aanleiding is, onderzoek naar de wijze waarop een brand, ongeval of ramp is bestreden.

3.1.2 Taakgebied van de brandweer

De tijd dat de brandweer zich alleen bezighield met het bestrijden van brand, behoort tot het verleden. Door veranderende veiligheidsrisico's en een bredere benadering van het begrip 'brandveiligheid', is het taakgebied van de brandweer aanzienlijk uitgebreid. In de Brandweerwet van 1985 is deze uitgebreide taakstelling als volgt beschreven:

'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; het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand; het beperken en bestrijden van rampen.'

Uit bovenstaande taakstelling blijkt dat de brandweer onder andere betrokken is bij alle fasen van de veiligheidsketen.



Figuur 3.1: De veiligheidsketen

- **Pro-actie** is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het voorkomen van het ontstaan daarvan. Het gaat daarbij om veiligheid als onderdeel van de besluitvorming, zoals bij bestemmingsplannen, maar ook om bluswatervoorziening, risico-zonering en verkeersroutering.
- **Preventie** omvat de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van inbreuken op die veiligheid indien die zouden optreden. Brandpreventie heeft veelal betrekking op gedetailleerde voorschriften en de uitvoering daarvan.

- **Preparatie** omvat al hetgeen dat moet worden voorbereid om incidenten te kunnen bestrijden, zoals het maken van aanvals-, rampenbestrijdings- en rampenplannen en het trainen en oefenen in de bestrijding van incidenten.
- **Repressie** is de daadwerkelijke bestrijding van incidenten en het verlenen van hulp in acute noodsituaties.
- **Nazorg** heeft betrekking op al hetgeen nodig is om zo snel mogelijk terug te keren in de ‘normale’ situatie en verhoudingen.

Met de verbreding van het takenpakket van de brandweer is ook de complexiteit van de materie waarmee de brandweerorganisatie wordt geconfronteerd toegenomen. Dit heeft niet alleen consequenties voor de organisatie-inrichting van de brandweer, maar ook voor de eisen die aan de brandweermensen en hun competenties worden gesteld. De brandweer dient op steeds meer gebieden een adequaat en kwalitatief hoogwaardig scala aan producten te bieden. Deze producten dienen niet alleen onderling op elkaar afgestemd te zijn. Er dient in het kader van de integrale veiligheid ook afstemming plaats te vinden met aanpalende taakvelden van gemeenten, politie, ambulancezorg et cetera. Het werk van de brandweer heeft zodoende steeds vaker een multidisciplinair karakter.

3.2 Handleiding Brandweezorg en Aanvulling Technische Hulpverlening

3.2.1 Handleiding Brandweezorg

In 1992 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken de Handleiding Brandweezorg uitgebracht. De handleiding richt zich op de dagelijkse brandweezorg en concentreert zich daarbij op de repressie. De doelstelling van de handleiding is de benodigde inzet bij incidenten vast te stellen. Daarnaast dient de handleiding gebruikt te kunnen worden als instrument voor het doorberekenen van de benodigde capaciteit ten opzichte van de risico's binnen een gebied. Alle gemeentebesturen en brandweerorganisaties zijn geadviseerd de handleiding te gaan gebruiken. Hierdoor zouden zij meer inzicht krijgen in de mogelijkheden om de benodigde brandweezorg te onderbouwen. Het is de bedoeling dat met behulp van de Handleiding Brandweezorg betrokkenen op gestructureerde wijze moeilijke afwegingen en bewuste keuzes kunnen maken in hun beleid ten aanzien van brandveiligheid. De handleiding is daarmee zowel een instrument voor de operationele leidinggevenden als voor het bestuur om gezamenlijk te komen tot beargumenteerd en onderbouwd brandveiligheidsbeleid in het gebied waarvoor men verantwoordelijk is.

Eenzijds richt de handleiding zich op de brandweerorganisatie in het algemeen en de lokale korpsen in het bijzonder. Hiertoe is voor iedere ‘klus’ beschreven welke aanpak en welk materieel benodigd zijn. Ook kan met behulp van de handleiding en het bijgeleverde computerprogramma (op basis van statistische ervaringsgegevens uit het verleden) worden berekend welke capaciteit en welke spreiding van capaciteit noodzakelijk is, gegeven de

risico's in een gebied. Hiermee is de handleiding ook gericht op de regionale brandweerorganisaties. De regionale brandweer kan de handleiding gebruiken voor het ontwikkelen van een regionaal dekkingsplan.

Anderzijds richt de handleiding zich op de bestuurlijke betrokkenen. Door middel van de handleiding kunnen de risico's van een gebied in kaart worden gebracht en kunnen op basis van 'objectieve criteria' bestuurlijke keuzes gemaakt worden ten aanzien van de (beperking of uitbreiding) van capaciteit van de brandweer en de spreiding ervan. Bestuurders wordt hiermee een handvat geboden om hun keuzes ten aanzien van het brandveiligheidsbeleid te objectiveren.

De handleiding is aan de ene kant een instrument om de benodigde inzet en capaciteit te bepalen. Aan de andere kant herbergt de handleiding een 'nieuwe' filosofie in zich: het aanpassen van inzet en (spreiding van) capaciteit aan de aanwezige risico's in een gebied en het effectief en efficiënt inzetten van de beschikbare middelen.

De handleiding is al 1992 vergezeld van een door bureau SAVE ontwikkeld computerprogramma. Met behulp van dit computerprogramma kunnen de vereiste dekking en de bestaande dekking naast elkaar worden gezet en kan worden berekend welke gevolgen veranderingen in de samenstelling van de brandweer of de omgeving van het korps hebben voor de spreiding van de capaciteit. Met behulp van dit programma kan op basis van een risico-inventarisatie een dekkingsplan voor het betreffende gebied worden ontwikkeld.

Toenmalige aanbevelingen in de handleiding

In de handleiding is door de begeleidingscommissie ook een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van het gebruik en de actualisatie van de handleiding. De begeleidingscommissie stelde in 1992 voor:

- Alle gemeentebesturen en brandweerorganisaties te adviseren de handleiding te gaan gebruiken. Hierdoor krijgen zij meer inzicht in de mogelijkheden om het brandveiligheidsbeleid te onderbouwen.
- Het systeem te onderhouden en uit te breiden met de overige taakvelden van de brandweer, te beginnen met de technische hulpverlening.
- De inhoud van het systeem met meer statistische gegevens te verbeteren en aan te vullen. Om voldoende relevante gegevens beschikbaar te krijgen is aanpassing van de rapportage door brandweerkorpsen aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) noodzakelijk.
- Het gebruik van het systeem te volgen en na twee jaar te evalueren.

3.2.2 Aanvulling Technische Hulpverlening

In 1996 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken in vervolg op de handleiding Brandweezorg de 'Aanvulling Technische Hulpverlening' uitgebracht. Deze aanvulling TH gaat uit van dezelfde filosofie als de Handleiding Brandweezorg, te weten: het aanpassen van inzet en capaciteit aan de risico's die in een zorggebied bestaan en het effectief en efficiënt inzetten van de beschikbare middelen.

De aanvulling richt zich echter niet op het taakgebied van brandbestrijding, maar op het taakgebied van technische hulpverlening. Hieronder wordt met betrekking tot de aanvulling TH verstaan: het brandweer optreden met een spoedeisend karakter bij:

- 1 beknellingen,
- 2 waterongevallen en
- 3 ongevallen met gevaarlijke stoffen.

De aanvulling TH is net als de handleiding, bedoeld voor lokale- en regionale brandweerkorpsen en besturen. De aanvulling TH is voor het grootste deel gericht op de hulpverlening bij (auto)ongevallen. Hierbij komen zowel het ontzetten door middel van hydraulisch materieel als redding met behulp van duikteams aan de orde. Daarnaast wordt in de aanvulling TH kort aandacht besteed aan de inzet en (spreiding van) capaciteit van gaspakkenteams. De aanvulling is niet gestoeld op historische gegevens met betrekking tot de hulpverlening, maar biedt veeleer een ideaal situatie.

Toenmalige aanbevelingen in de Aanvulling Technische Hulpverlening

Ook de aanvulling TH bevat een aantal aanbevelingen. De belangrijkste conclusie is dat er efficiencywinst valt te behalen door met minder mensen uit te rukken. Hiertoe wordt voorgesteld bij beknellingen in personenauto's voortaan uit te rukken met zes personen met een tankautospuit (TS) waarop middelzware hydraulische apparatuur is gemonteerd. Dit in plaats van een uitruk van een TS met zes personen en een hulpverleningsvoertuig (HV) met twee personen. Dit levert niet alleen een besparing in de inzet van personeel op, maar scheelt ook in opkomsttijd (tien in plaats van vijftien minuten). Daarnaast wordt voorgesteld waterongevallen voortaan te benaderen met een TS en een kleine duikploeg. Hierbij worden slechts tien personen ingezet.

Opgemerkt wordt dat de opkomsttijd en het optreden van de brandweer zodanig moeten zijn dat de medische hulpverlening optimaal wordt ondersteund. Een snelle opkomst bij technische hulpverlening is belangrijk, maar nog belangrijker is dat de brandweer zorgvuldig en effectief handelt en goed samenwerkt met het ambulancepersoneel.

4 Bekendheid en toepassing van de handleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven in welke mate en op welke wijze de handleiding en de aanvulling TH bekend zijn bij de betrokkenen. Daarnaast wordt geschetst op welke wijze en op welke momenten de handleiding en de aanvulling TH zijn toegepast. Op basis van de gegevens die hierover zijn voortgekomen uit de gevoerde interviews worden vervolgens door Atos KPMG Consulting conclusies getrokken ten aanzien van het gebruik van de handleiding.

4.1 Bekendheid

In deze paragraaf is op basis van de gevoerde interviews weergegeven in hoeverre men in het brandweerveld bekend is met de (inhoud van de) handleiding en de aanvulling TH.

De Handleiding Brandweezorg is alom bekend...

Uit de interviews blijkt dat zowel bestuurders als brandweerm medewerkers goed bekend zijn met de handleiding. Van de introductie van de handleiding in 1992 door het ministerie van Binnenlandse Zaken staat de meeste respondenten alleen nog bij, dat het document met een begeleidende brief naar de gemeentelijke korpsen is verzonden. Omdat het een handleiding betrof en vooral geen (dwingende) richtlijnen, is de handleiding in die periode in eerste instantie ter kennisgeving aangenomen. Pas later hebben veel respondenten zich verdiept in de inhoud van de handleiding.

Een bijkomende reden dat de handleiding ter kennisgeving is aangenomen, is dat een aantal brandweersorganisaties claimt al voor de verschijning van de handleiding in 1992 gebruik te hebben gemaakt van een gelijksoortige systematiek/filosofie. Zo is in 1982 voor de gemeente Amsterdam een dekkingsplan met kwantitatieve onderbouwing ontwikkeld door bureau O&E. Een aantal aspecten van dit dekkingsplan heeft volgens sommigen een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de Handleiding Brandweezorg. Ook is een aantal regio's in 1992 betrokken geweest bij de ontwikkeling van de normeringen en hebben zij zodoende reeds kennisgenomen van de handleiding en deels zelfs met de toepassing ervan. Het merendeel van de geïnterviewde brandweerm medewerkers heeft overigens geen goed beeld van hoe de documenten tot stand zijn gekomen. De aannames waarop de in de documenten weergegeven normen zijn gebaseerd, zijn doorgaans niet bekend, maar staan tegelijkertijd bij hen niet of nauwelijks ter discussie.

De doelstelling en globale strekking van de handleiding zijn bekend bij bestuurders én brandweer. Daarentegen loopt de mate waarin de geïnterviewde brandweerm medewerkers parate kennis hebben van de normen in de verschillende regio's sterk uiteen. Volgens de geïnterviewden is men ook op operationeel niveau op de hoogte van de belangrijkste normen uit de handleiding, maar wordt dit niet in alle gevallen gerelateerd aan de Handleiding Brandweezorg. Voor het merendeel van de geïnterviewde bestuurders geldt dat de bekendheid met de handleiding zich beperkt tot de toepassing van de normen uit de handleiding in (regionale) dekkingsplannen.

.... maar niet onder dezelfde naam

Hoewel de Handleiding Brandweezorg bekend is bij alle respondenten, is dit niet altijd onder dezelfde naam. In een groot aantal interviews is gesproken over de 'SAVE-handleiding' en de 'SAVE-normen'. Dit is te verklaren omdat SAVE de verdere ontwikkeling van het bijbehorende computerprogramma, waar de meeste regio's op dit moment het meest mee te maken hebben, op zich heeft genomen. Bovendien ondersteunt SAVE het merendeel van de brandweerregio's bij het toepassen van de computerprogramma's en het opstellen van regionale dekkingsplannen.

De aanvulling TH is bekend, de reikwijdte ervan niet altijd

Ook van het bestaan van de aanvulling TH zijn de geïnterviewden op de hoogte. Hierbij is er wel een verschil tussen respondenten van de regionale brandweer en geïnterviewde bestuurders. Waar de handleiding ook bij de meeste bestuurders goed bekend is, is de aanvulling TH dit beduidend minder. Bij de meeste brandweerrespondenten is bekend welke taakgebieden deze aanvulling beschrijft. Voor alle (brandweer)respondenten is duidelijk dat de aanvulling TH de hulpverlening betreft bij beknellingen. Niet iedereen staat helder voor de geest dat de aanvulling TH ook betrekking heeft op de hulpverlening bij waterongevallen en gevaarlijke stoffen.

4.2 Toepassing

In deze paragraaf wordt op basis van de gevoerde gesprekken geschetst op welke wijze, in welke mate en op welke momenten de handleiding en de aanvulling zijn toegepast.

De Handleiding Brandweezorg is vaak pas bij het PVB in gebruik genomen

Zoals reeds is aangegeven is de Handleiding Brandweezorg bij het uitkomen ervan in 1992 voornamelijk door de brandweerkorpsen ter kennisgeving aangenomen. De daadwerkelijke toepassing heeft in de meeste gevallen pas plaatsgevonden vanaf 1996, bij de implementatie van het Project Versterking Brandweer (PVB). In het kader van PVB zijn in die tijd de eerste regionale dekkingsplannen opgesteld, waarbij voor de normen gebruik is gemaakt van de Handleiding Brandweezorg.

De Handleiding Brandweezorg vormt de basis voor regionale dekkingsplannen

In nagenoeg alle brandweerregio's is de Handleiding Brandweezorg toegepast bij het opstellen van regionale dekkingsplannen. Het gebruik van de handleiding is dan ook vaak geïnstigeerd door de regionale brandweerorganisatie. Op gemeentelijk niveau zijn gegevens verzameld met betrekking tot de aard en type van objecten en verkeerssituaties teneinde met behulp van de handleiding de risico's te kunnen bepalen. Deze gegevens zijn ingevoerd in het bij de handleiding behorende computerprogramma (vaak in een ge-update versie) en de resultaten hiervan zijn gebruikt voor het opstellen van het regionaal dekkingsplan.

Met de exercitie van het regionaal dekkingsplan kon tegelijkertijd worden vastgesteld of de beschikbare capaciteit en de spreiding ervan adequaat waren. De resultaten hiervan liepen per regio uiteen. In enkele regio's bleek de brandweezorg grotendeels overeen te komen met de normen en waren slechts beperkte herschikkingen zoals dat van het wagenpark nodig. In andere regio's bleken grote verschillen in slagkracht te bestaan tussen de verschillende korpsen en posten, waardoor vaak via een overgangsregeling de sterkte opnieuw werd verdeeld. In weer andere regio's heeft de toepassing van de handleiding geleid tot het verplaatsen, het bouwen of zelfs sluiten van enkele kazernes. Niet in alle gevallen waar zich een dergelijke afwijking tussen normen en praktijk voordeed, is gekozen voor aanpassing van de locatie. Vanwege de woon/werksituatie van vrijwilligers, of maatschappelijke inbedding van het brandweerkorps is door bestuurders in dergelijke gevallen gemotiveerd afgeweken van de resultaten van de toepassing van de handleiding. Respondenten verklaren dit door te stellen dat de Handleiding Brandweezorg weliswaar van grote betekenis is, maar niet altijd doorslaggevend. Ook andere argumenten van meer politieke, financiële (desintegratiekosten) en emotionele aard spelen een belangrijke rol om te komen tot een bepaalde spreiding en inzet van capaciteit.

De toepassing van de handleiding vindt meer op regionaal dan op lokaal niveau plaats

De Handleiding Brandweezorg is hoofdzakelijk op regionaal niveau in casu bij het opstellen van regionale dekkingsplannen toegepast. Slechts enkele gemeenten binnen de brandweerregio's hebben ook individueel de handleiding toegepast. Vaak gaat het hierbij om de centrumgemeente of om gemeenten die met een gemeentelijke herindeling te maken krijgen. Bij gemeentelijke herindeling ontstaat een nieuw verzorgingsgebied en doorgaans ook een gezamenlijk korps, waardoor het vaak nodig is de dekking van het gebied opnieuw vast te stellen.

Opvallend is dat in regio's waar de regionale brandweer een minder sterke positie inneemt de handleiding vaker op lokaal niveau wordt toegepast. Hierbij gaat het vooral om het bepalen van de uitruksterktes, de locatie van de gemeentelijke kazerne(s) en het afsluiten van onderlinge bijstandsregelingen

Toepassing van de Handleiding Brandweezorg is vaak eenmalig

De belangrijkste en meest gebruikte toepassing van de handleiding is bij het opstellen van het regionaal dekkingsplan. Omdat een dergelijk plan doorgaans eenmalig voor onbepaalde tijd wordt opgesteld, blijft ook de toepassing van de handleiding beperkt. Alleen indien er sprake is van nieuwe strategische keuzes, zoals bij fusies van regio's, gemeentelijke herindelingen en nieuw beleid, wordt de handleiding gebruikt om het dekkingsplan te actualiseren. De meeste respondenten geven aan het regelmatig actualiseren van het dekkingsplan niet nodig te vinden, omdat er daarvoor te weinig nieuwe ontwikkelingen zijn in hun regio. De ontwikkelingen die er zijn hebben volgens hen vaak relatief weinig impact op de inzet en spreiding van capaciteit.

Andere respondenten geven juist aan dat de handleiding ook nu nog regelmatig wordt gebruikt. Bijvoorbeeld als een kazerne moet worden vernieuwd, of wanneer een nieuwbouwwijk of nieuw industrieterrein wordt ontwikkeld. In die gevallen wordt de handleiding gebruikt om te bepalen welke plek de meest geschikte zou zijn als locatie voor een te bouwen post. Ook zijn er regio's waarin het regionaal dekkingsplan elke vijf jaar wordt geactualiseerd, maar deze regio's zijn veruit in de minderheid.

De Handleiding Brandweezorg biedt objectieve normen voor bestuurlijke argumentatie

De besluitvorming over de brandweersorganisatie, zoals in het geval van een (regionaal) dekkingsplan, is een bestuurlijke aangelegenheid. De handleiding dient in die gevallen als objectieve onderbouwing voor het maken van inhoudelijke afwegingen en het nemen van besluiten over bijvoorbeeld de verplaatsing en sluiting van kazernes, de vervanging van materieel en de ontwikkeling van woonwijken en industriegebieden. De handleiding en in het bijzonder het computerprogramma maken het mogelijk de situatie waar zich knelpunten voordoen voor bestuurders inzichtelijk te maken. Ook kunnen de consequenties van bepaalde keuzes worden doorgerekend.

Het gebruik van de handleiding als argumentatie naar besturen wordt door de regionale brandweersorganisaties over het algemeen als prettig ervaren. Dit betekent overigens niet dat bestuurders de consequenties (financiën, opheffen kazerneposten) hiervan in alle gevallen willen delen. De uiteindelijke afweging door het bestuur wordt politiek bepaald en dan gelden soms andere argumenten dan de normen uit de handleiding. Het merendeel van de geïnterviewde regionale brandweerfunctionarissen betreurt het dat de normen soms worden gepolitiseerd, en is van mening dat de uitkomsten van bijvoorbeeld de dekkingsplannen zo emotioneel mogelijk dienen te worden bekeken. Als voorbeeld wordt vaak een nabijgelegen gemeente genoemd waar volgens de normen uit de handleiding de brandweer van de centrumgemeente eerder ter plaatse kan zijn. Een gebiedsoverdracht is dan echter vaak onbespreekbaar. Een soortgelijke weerstand wordt eveneens ondervonden van plaatselijke commandanten. In weer andere regio's worden de handleidingen lokaal opgepakt als een soort 'wet'. Burgemeesters zijn er volgens de brandweerfunctionarissen in deze regio's op gesteld om met een objectieve norm te werken en zien de normen uit de handleiding als een 'moeten van BZK'. De handleiding heeft daardoor wel een functie bij het bewaken van de normen, maar wordt soms ook teveel gebruikt als bezuinigingsinstrument.

De handleiding wordt in enkele regio's ook gebruikt om gemeenten vanuit de regionale brandweer te ondersteunen bij het schrijven van een notitie risicobeheer. In deze notitie wordt een beschrijving gegeven van de risico's in een gemeente en van de gewenste beheerssituatie. Op basis hiervan wordt een gemeentelijk beleidsplan brandveiligheid/hulpverlening opgesteld. Dit plan wordt elke vier jaar geactualiseerd en bevat de keuzes die de gemeente op het gebied van brandveiligheid en hulpverlening heeft gemaakt.

De handleiding stimuleert een verandering van territoriale naar operationele grenzen

Het opstellen van een regionaal dekkingsplan is in veel regio's aanleiding geweest voor een heroriëntatie op de grenzen van de lokale brandweezorg. Voorheen werd het uitrukgebied van een post veelal bepaald door de gemeentelijke grenzen. Bij het opstellen van een regionaal dekkingsplan blijkt steeds vaker dat deze territoriale grenzen beter vervangen kunnen worden door operationele grenzen. In sommige gebieden kan het korps van de aangrenzende gemeente eerder ter plaatse zijn dan het lokale korps.

De handleiding wordt in veel regio's gebruikt als communicatiemiddel naar de gemeenten om de operationele grenzen bespreekbaar te maken. Het overgaan van gemeentelijke naar operationele grenzen stuit nog wel eens op weerstand, maar met het beschikbaar komen van de handleiding kan de discussie hierover worden gevoerd op basis van rationele in plaats van emotionele argumenten.

Enkele respondenten geven overigens aan dat bij het wegvallen van de gemeentelijke grenzen een nieuwe barrière is opgeworpen. Zij ergeren zich aan de starheid van de regionale grenzen. Een betere interregionale en landsgrensoverschrijdende samenwerking zou volgens hen gestimuleerd moeten worden.

Toepassing van de Handleiding Brandweezorg wordt in veel gevallen uitbesteed

De toepassing van de Handleiding Brandweezorg is in veel gevallen uitbesteed. Veel van de betrokkenen geven aan dat het verzamelen en invoeren van de gegevens in het computerprogramma een dermate arbeidsintensief proces is, dat zij dit met de beschikbare capaciteit niet kunnen opvangen. Zeker in de beginfase, toen de basisgegevens nog verzameld moesten worden en het ook niet mogelijk was om gebruik te maken van databestanden van andere organisaties, legde de toepassing van de handleiding tijdelijk een grote capacitaire druk op de organisatie. Door veel brandweerorganisaties is daarom het invoeren van de basisgegevens uitbesteed of is gebruik gemaakt van uitzendkrachten.

Een andere reden voor 'uitbesteding van de handleiding' is de complexiteit van de programmatuur en de berekeningen. De kennis die hiervoor nodig is kan volgens sommige respondenten niet worden opgebouwd in de regionale organisaties, omdat de dekkingsplannen vaak maar eens in de vijf jaar worden bijgesteld. Om deze reden is ondersteuning gevraagd van een extern adviesbureau dat over de benodigde kennis en expertise beschikt. In de meeste gevallen ging het daarbij om het bureau SAVE, dat ook de verdere ontwikkeling van het bij de handleiding behorende computerprogramma op zich heeft genomen.

Een derde reden voor uitbesteding die is genoemd, is de behoefte aan een onafhankelijke derde. Ook hier geldt meestal dat het gaat om de inhuur van het bureau SAVE. De rol van SAVE verschilt wel per regio. In enkele regio's neemt SAVE alleen de toetsing van de door de regio uitgevoerde berekeningen ter hand. In andere regio's voert SAVE de gehele berekening behorende bij de handleiding uit.

De inbreng van SAVE zorgt er volgens de geïnterviewden voor dat de berekende consequenties boven ieder twijfel verheven zijn, terwijl alleen door de brandweer berekende gevolgen soms met argwaan worden bekeken.

Een vierde reden om een externe partij in te schakelen wordt gevonden in de interpretatieverschillen en onnauwkeurigheden die optreden als de gegevens door de lokale korpsen worden verzameld. Er is geen eenduidige standaard voor de rijsnelheid, wegen en knooppunten, zodat het soms moeilijk is de informatie op gemeentelijk niveau ook op regionaal niveau goed op elkaar aan te laten sluiten. Hierbij speelt ook de discussie over operationele grenzen een rol. Indien uit de gegevens zou blijken dat een andere gemeente sneller te plekke kan zijn in een bepaalde wijk, dan wordt volgens de geïnterviewden vaak de rijsnelheid wat aangepast, zodat het eigen korps toch nog op tijd ter plekke kan zijn. Een bureau als SAVE hanteert een eenduidige manier van het verzamelen van gegevens en is geen belanghebbende. Bovendien geldt hier het axioma dat vreemde ogen dwingen.

Hoewel het uitbesteden van bovenstaande werkzaamheden bij de meeste respondenten niet ter discussie staat, is er in een aantal regio's wel kritiek op de wijze waarop de ondersteuning plaatsvindt. Eén van de kritiekpunten is dat bij het opstellen van een dekkingsplan, de gemaakte afwegingen en achterliggende onderbouwingen niet in alle gevallen worden gedeeld met de opdrachtgever. Hierdoor is de brandweerorganisatie niet volledig op de hoogte van alle 'ins and outs' van het eigen dekkingsplan. Een ander kritiekpunt is dat kennis en ervaring die wordt opgedaan tijdens het opstellen van een regionaal dekkingsplan onvoldoende wordt overgedragen aan de brandweerorganisatie.

De Handleiding Brandweezorg wordt naar eigen inzichten gebruikt

De Handleiding Brandweezorg wordt in alle regio's toegepast, maar kent bijna evenveel verschillende wijzen van toepassing. Slechts enkele van de respondenten geven aan dat zij de handleiding strikt volgen en alle daarin genoemde normen als zodanig hanteren. De meeste regio's hanteren de handleiding in minder strikte zin. De handleiding biedt volgens hen 'voldoende ruimte voor interpretatie'. Vooral het aantal uitrukken dat wordt doorberekend verschilt per regio. Veel regio's geven aan een berekening van de 1^e en 2^e uitruk ruim voldoende te vinden. Daarna vindt volgens hen opschaling plaats, waarbij andere normen gaan gelden.

Een vraag die de regio's zich op eigen initiatief vaak wel hebben gesteld tijdens het berekenen van de dekking is: moet je voor een bepaald object uitrukken met twee eenheden of is één eenheid van hogere kwaliteit voldoende. In het regionaal dekkingsplan is vaak rekening gehouden met dergelijke kwaliteitseisen, hoewel hier in de handleiding geen uitspraken over worden gedaan.

Indien opkomstnormen niet worden gehaald, investeren veel regio's in proactie en preventie. Door het gebruik van rookmelders en sprinklerinstallaties is de kans dat men een oncontroleerbare brand aantreft als men de norm van acht minuten overschrijdt, aanzienlijk verkleind. In dat geval behoeft volgens de geïnterviewde brandweerm medewerkers niet strikt te worden vastgehouden aan de normen.

Niet alle onderdelen van de systematiek van de handleiding worden letterlijk overgenomen. Wel wordt vrijwel overal de hoofdlijn/filosofie gehanteerd om de brandweezorg op een adequaat niveau te brengen. De handleiding is voor velen een aanvulling op de dagelijkse praktijk, zodat men er voor kiest niet de gehele handleiding naar de letter te volgen, maar eruit te halen wat voor hen bruikbaar is. Zoals één van de respondenten stelde: "Toepassing vond plaats met gezond boerenverstand: het goede neem je over en de rest laat je zitten. Je hoeft het immers niet toe te passen, het mag."

De aanvulling wordt lang niet overal consequent toegepast

Hoewel de bekendheid van de aanvulling TH die van de Handleiding Brandweezorg vrijwel evenaart, is de toepassing ervan minder goed te achterhalen bij de regio's. Veel regio's zeggen weliswaar de aanvulling toe te passen, maar bij nadere beschouwing blijkt dat deze toepassing veelal niet strikt en volledig is. Wat bruikbaar is, wordt uit de aanvulling TH overgenomen en voor hetgeen volgens de regio's niet bruikbaar is worden eigen normen en standaarden gehanteerd. Dit is opvallend aangezien de aanvulling TH in tegenstelling tot de handleiding een meer praktische leidraad was (in plaats van een theoretisch rekenmodel).

In enkele regio's is de aanvulling TH in het geheel niet toegepast. Ook wordt de aanvulling TH alleen gebruikt om te bezien of de normen gehaald worden. In andere regio's wordt de aanvulling strikter gevolgd. Daar is men bijvoorbeeld overgegaan tot het inzetten van de Tankautospuiter (TS) voor de eerste uitruk, in plaats van een Hulpverleningsvoertuig (HV). Maar ook daar wordt lokaal wel eens van de aanvulling afgeweken, op basis van de specifieke omstandigheden van de lokale situatie of omdat de leidinggevenden er voor zichzelf een striktere norm op na houden.

4.3 Samenvattende conclusies

Naar aanleiding van de uitkomsten uit de interviews, zoals in de vorige paragrafen beschreven, komt Atos KPMG Consulting tot de volgende conclusies en aanbevelingen

Bekendheid en toepassing zijn voor een deel toeval

Voor het merendeel van de respondenten is het niet duidelijk hoe de handleiding en de aanvulling TH precies tot stand zijn gekomen en wie daarbij betrokken waren. De introductie van de handleiding vond plaats in 1992. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zond het document naar de gemeentelijke korpsen in het land met een begeleidende brief. De respondenten in het onderzoek hebben geen herinnering aan verdere communicatie door het ministerie van Binnenlandse Zaken over de handleiding.

De introductie van de handleiding en de aanvulling vond plaats in de sfeer van vrijblijvendheid. Als gevolg hiervan hebben de respondenten bij het ontvangen van de handleiding veelal slechts kennis genomen van de inhoud en hebben zij weinig behoefte gevoeld de handleiding toe te passen. Een meer gerichte introductie van de handleiding had de bekendheid en toepassing in de periode van 1992 tot 1995 wellicht kunnen vergroten.

Hoewel de handleiding afkomstig is van het ministerie van Binnenlandse Zaken, associëren veel respondenten de handleiding met het bureau SAVE en niet met het ministerie. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er in de periode vanaf 1992 tot heden weinig aandacht aan de handleiding is geschonken door het departement. De evaluatie van de handleiding werd uitgesteld en de actualisatie van het bijbehorende computerprogramma en de systematiek werden door bureau SAVE verder ter hand genomen.

Handleidingen worden pas gebruikt als daar een directe aanleiding voor is

De meerderheid van de respondenten heeft te kennen gegeven de handleiding pas sinds 1996 daadwerkelijk in gebruik te hebben genomen. De aanleiding hiervoor was het PVB, waarin onder meer het regionale dekkingsplan aan de orde kwam. Zoals al eerder is gesteld, is de handleiding bij de verspreiding in 1992 bestudeerd, maar voelden weinig respondenten vóór het PVB de behoefte de handleiding daadwerkelijk toe te passen. Een dergelijke handreiking wordt dus pas gebruikt als daar een directe aanleiding toe is.

Brandweerfunctionarissen hebben graag speelruimte in de normen voor maatwerk

De handleiding en de aanvulling TH zijn als handreiking gepresenteerd en niet als dwingend normenkader. Dit heeft sterk bijgedragen aan de positieve ontvangst ervan. Een dwingend stelsel werd en wordt door de respondenten met de nodige argwaan bekeken en eventuele onvolkomenheden in een dergelijk stelsel zullen een negatieve ontvangst versterken. Omdat de handleiding niet strikt hoeft te worden toegepast, werd het gebruik ervan aantrekkelijk. Het bood de mogelijkheden de handleiding aan te passen voor de specifieke omstandigheden van de eigen situatie. De respondenten beseffen dat zij, indien er is afgeweken van de normen en er een incident plaatsvindt, moeten komen met een goede argumentatie voor het niet strikt toepassen van de handleiding. Zij zijn echter van mening dat zij afwijkingen die ingegeven zijn door de lokale situatie goed kunnen verdedigen. Hoewel de handleiding niet uniform wordt toegepast, wordt de filosofie ervan door alle betrokkenen erkend en gedeeld.

De handleiding wordt als dwingend gepresenteerd wanneer dit van pas komt

Hoewel de handleiding als handreiking is gepresenteerd, worden de beschreven normen, vooral door besturen, soms toch als dwingend ervaren. Dit lijkt echter alleen zo te zijn in situaties waarin deze 'dwang' goed van pas komt. De dwang wordt dan gebruikt als doorslaggevend argument ('het moet zo van het ministerie van BZK') om tot een bepaalde beslissing te komen (verplaatsing van een kazerne, aanschaf van materieel en dergelijke). Indien dit niet nodig is, wordt de handleiding ook niet als dwingend gepresenteerd.

Hoewel de handleiding niet vaak wordt gebruikt, blijft er behoefte aan bestaan

De handleiding is in de meeste regio's eenmalig gebruikt om een regionaal dekkingplan op te stellen. Alleen indien er zaken in de omgeving veranderen, door bijvoorbeeld het bouwen van een nieuwe woonwijk, wordt het dekkingplan met behulp van de handleiding aangepast. Verder wordt de handleiding soms gebruikt om te berekenen wat de gevolgen zouden zijn als een uitrukpost wordt verplaatst. Hoewel de handleiding dus slechts af en toe ter hand wordt genomen, geven de meeste respondenten aan toch behoefte te houden aan de handleiding. Zij beschouwen de handleiding als handig instrument om scenario's door te rekenen bij bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen, fusies van brandweerregio's et cetera. De verwachting is dat deze situaties zich in de toekomst zullen blijven voordoen, zodat de behoefte aan de handleiding blijft bestaan.

De evaluatie komt op het goede moment

Bij het opstellen van de handleiding in 1992 is aanbevolen het gebruik van de handleiding na twee jaar te evalueren. Het daadwerkelijke evaluatiemoment ligt echter in 2002, acht jaar later. Dat die aanbeveling uit 1992 niet is opgevolgd, heeft onbedoeld positieve gevolgen. Indien het gebruik van de handleiding al in 1994 was geëvalueerd, was de kans groot geweest dat de handleiding, vanwege het geringe gebruik in die tijd, negatief was beoordeeld. Dit late moment van evaluatie heeft als voordeel dat het gebruik na 1996, de introductie van PVB, kon worden meegenomen. Hieruit blijkt dat de handleiding uiteindelijk veelvuldig is gebruikt en de achterliggende filosofie goed bekend is bij alle betrokkenen.

5 Actualiteit en bruikbaarheid van de handleiding

In dit hoofdstuk is beschreven in hoeverre de inhoud van de handleiding en de aanvulling TH door betrokkenen als actueel wordt ervaren. Daarnaast is ingegaan op de bruikbaarheid van beide handleidingen en de waardering die door de geïnterviewden aan deze documenten wordt gegeven. Ten slotte is door Atos KPMG Consulting een aantal samenvattende conclusies geformuleerd over de actualiteit, bruikbaarheid en waardering van de handleiding.

5.1 Actualiteit

In deze paragraaf is weergegeven in hoeverre de inhoud van de handleiding en de aanvulling TH door de geïnterviewden als 'up to date' wordt ervaren.

De (opkomst)tijden uit de Handleiding Brandweezorg worden nog steeds van toepassing geacht

Het merendeel van de geïnterviewden heeft aangegeven dat de in 1992 vastgestelde opkomsttijden uit de Handleiding Brandweezorg nog onverminderd van toepassing zijn. De opkomsttijden zijn dan ook breed geaccepteerd en geïncorporeerd – zowel op bestuurlijk, als operationeel niveau - in de verschillende brandweerregio's en gelden nog steeds als referentiekader bij het vaststellen van de benodigde brandweezorg. De brede acceptatie en actualiteit van de opkomsttijden blijken onder meer uit de omstandigheid dat de opkomsttijden in geen enkele brandweerregio naar boven zijn bijgesteld, terwijl dit door het ontbreken van een wettelijke status van de normen wel tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Van één brandweerregio is bekend dat de opkomsttijden naar beneden zijn bijgesteld. In de betreffende regio gelden opkomsttijden van zes in plaats van acht minuten en vijf in plaats van zes minuten.

Een ontwikkeling die zich na 1992 heeft voortgezet en die van directe invloed is op de actualiteit van de genormeerde opkomsttijden, is de toenemende hinder van verkeersveiligheidsmaatregelen en de groeiende verkeerscongestie. In veel brandweerregio's zijn zogenoemde 'duurzaam veilig'-projecten ontwikkeld, die gericht zijn op het verhogen van de verkeersveiligheid op de wegen. Doorgaans betekent dit de aanleg van rotondes en verkeersdrempels waardoor rijnsnelheden kunnen worden beperkt. Ook voor de brandweer heeft dit tot gevolg dat rijnsnelheden teruglopen waardoor het lastiger is de genormeerde opkomsttijden te realiseren. Hier staat tegenover dat een verbetering van de verkeersveiligheid een vermindering van het aantal verkeersongevallen beoogt en dus een verminderde vraag naar brandweerinzet voor technische hulpverlening.

Of de (opkomst)tijden uit de Handleiding Brandweezorg ook haalbaar zijn is onbekend

Ondanks dat de genormeerde opkomsttijden breed worden geaccepteerd en gedragen binnen de brandweerorganisatie, kunnen de geïnterviewden niet onderbouwen of de normen worden gehaald. Gevoelsmatig bestaat de indruk dat in het merendeel van de incidenten de genormeerde opkomsttijden worden gehaald, maar harde gegevens daarvoor ontbreken.

Bij nagenoeg alle brandweerregio's is aangegeven dat er geen adequate managementinformatie voor handen is waarmee vastgesteld kan worden of de normen worden gerealiseerd. Als één van de redenen wordt hiervoor gegeven dat de systemen waarin de gegevens worden vastgelegd, zoals voor het CBS, tekort schieten in de rapportagemogelijkheden. Basisgegevens zoals de meld-, uitruk- en rijtijden¹ worden weliswaar geregistreerd, maar kunnen niet op eenvoudige wijze uit de vaak verschillende systemen worden verkregen. Daarnaast wordt de onnauwkeurigheid en onbetrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens genoemd. Klokken van de meldkamer en de brandweer staan niet altijd gelijk, maar ook de 'eigen' tijden zijn niet altijd betrouwbaar. Er zijn voorbeelden bekend dat de uitruk officieel al wordt gemeld, terwijl men nog niet startklaar is, of dat ter plaatse wordt gemeld, terwijl men er nog niet is. Dergelijke afwijkingen verkleinen de betrouwbaarheid van managementinformatie.

Hoewel er bij de brandweerregio's een duidelijke behoefte bestaat aan adequate en betrouwbare managementinformatie met betrekking tot het realiseren van de normen, wordt tegelijkertijd gewaarschuwd voor het tot doel verheffen van deze normen. Gesteld wordt, dat een fixatie op de realisatie van de acht minuten opkomsttijd de onderliggende doelstelling vertroebelt: het waarborgen van acceptabele veiligheid. Het te strikt hanteren van de normen, creëert daarmee een schijnveiligheid, aldus een aantal respondenten. Aan de andere kant worden op basis van de normen de (regionale) dekkingsplannen vastgesteld en is het van het grootste belang te weten of de normen realistisch zijn voordat grote investeringen zoals bijvoorbeeld de bouw van een nieuwe kazerne worden gedaan.

Standaardbezetting op de TS staat ter discussie

Over de actualiteit van de genormeerde standaardbezetting op een TS lopen de meningen uiteen. Unaniem wordt onderschreven dat een bezetting van zes brandweermensen (1 chauffeur, 2 bevelvoerder, 3 en 4 aanvalsploeg, 5 en 6 is 2^e aanvalsploeg en waterploeg) de ideale situatie is. In de praktijk slaagt niet elke brandweer er in op elk tijdstip van de dag aan deze normering te voldoen. Geïnterviewden geven aan dat steeds vaker sprake is van onderbezetting, waardoor in eerste instantie met minder dan de gewenste zes brandweermensen wordt uitgerukt. In dergelijke gevallen wordt de bezetting in een later stadium aangevuld door brandweermensen die zich op eigen gelegenheid naar de plaats van het incident begeven. Als oorzaken van onderbezetting wordt een tekort aan budget, maar ook de gebrekkige beschikbaarheid van vrijwilligers tijdens kantooruren aangevoerd.

De situatie van onderbezetting heeft tot gevolg dat een aantal geïnterviewden de normering van zes niet langer actueel acht. Door deze betrokkenen is de behoefte aan meer differentiatie met betrekking tot de bezetting uitgesproken. "In welke gevallen kan en mag ik met een bezetting van vier of zelfs twee brandweermensen uitrukken?" Als voorbeeld wordt aangehaald dat voor het blussen van een containerbrand met de inzet van twee brandweermensen kan worden volstaan.

¹ De meldtijd, uitruktijd en rijtijd vormen tezamen de opkomsttijd. De opkomsttijd wordt gedefinieerd als de tijd tussen melding bij de brandweeralarmcentrale en aankomst van de voertuigen bij het incident.

Tegenstanders van het aanpassen van de bezetting voeren aan dat vanuit het oogpunt van veiligheid niet getornd mag worden aan de standaardbezetting van zes. Liever een keer met te veel personeel uitrukken, dan met te weinig, is het devies. Zo kan een containerbrand die overslaat naar een gebouw niet met twee brandweermensen worden bedwongen en moet je alsnog om assistentie vragen, luidt de kritiek.

De objectenlijst moet worden uitgebreid en gespecificeerd...

De bijlage bij de Handleiding Brandweezorg bestaat uit een groot aantal gedefinieerde objecttypes en daaraan verbonden risico's. Volgens een aantal geïnterviewden is de lijst niet (langer) volledig en dient deze te worden uitgebreid en bovendien verder te worden gespecificeerd. De ervaring is dat niet voor elk gebouw een toereikende beschrijving bestaat. Als voorbeeld worden afwijkende objecten, zoals grote industriecomplexen genoemd. De inschatting van geïnterviewden is dat met een uitbreiding tot ongeveer 250 objectomschrijvingen kan worden volstaan en dat een dergelijk aantal goed hanteerbaar is.

Wat verder ontbreekt in de huidige objectenlijst, is de staat waarin een gebouw zich bevindt. Te veel wordt uitgegaan van 'normale' omstandigheden. In de praktijk blijken echter grote verschillen te bestaan tussen ogenschijnlijk gelijksoortige objecten. De slechte staat van een object brengt verhoogde risico's voor de brandweer met zich mee, wat weer consequenties heeft voor de benodigde brandweerinzet. Een vergelijkbare opmerking is gemaakt met betrekking tot het verschil tussen nieuwbouw en oudbouw. Van nieuwe materialen en technieken die worden gebruikt, dient een nieuwe risico-inventarisatie te worden gemaakt en kan niet worden volstaan met de geïnventariseerde risico's van bestaande oudbouw.

Ten slotte is in de objectenlijst naar de mening van een aantal respondenten onvoldoende rekening gehouden met de hoogte van objecten. Hierdoor kan het voorkomen, dat een ladderwagen op grond van de handleiding niet noodzakelijk wordt geacht, terwijl de praktijksituatie dat wel vereist.

...de objectenlijst is te gedetailleerd en dient te worden ingekort

Tegengesteld aan de wens tot verbreding en verdieping van de objectenlijst, heeft een aantal geïnterviewden expliciet aangegeven de huidige objectenlijst te specifiek te vinden en te pleiten voor een ingekorte en bovendien vereenvoudigde objectenlijst. Het streven naar een volledige en gedetailleerde objectenlijst komt de flexibiliteit en de bruikbaarheid van de lijst niet ten goede. In veel regio's is dan ook waarneembaar dat de objectenlijst pragmatisch is toegepast door bijvoorbeeld alleen de objecten met een hoog risico in te voeren.

Zowel de voorstanders, als de tegenstanders van uitbreiding van de objectenlijst van mening dat de huidige lijst niet langer actueel is en dat een update noodzakelijk is. De tegenstanders stellen daarbij echter voor om niet te gedetailleerd te normeren, maar meer op hoofdlijnen. Dit komt de transparantie en bruikbaarheid van de lijst ten goede. Hierbij wordt verwezen naar de voorganger van de objectenlijst die bestond uit een geografische risico-indeling in de klassen A tot en met F.

Deze indeling was weliswaar eenvoudig van opzet, maar tegelijkertijd overzichtelijk en bruikbaar. (Overigens is in een aantal interviews aangegeven dat de klasse-indeling veel te simpel van opzet was en niet aansloot op de meer complexe praktijk.) Een vernieuwde objectenlijst zou aan deze criteria dienen te voldoen. Tevens wordt gepleit om de objectenlijst te koppelen aan GMS in de alarmcentrale. Dit vergroot het inzicht in de bruikbaarheid en geldigheid van de normen en bevordert actualisatie indien dat nodig is.

Integreren van preventie in de handleiding kan leiden tot bijstellen van de normen

De Handleiding Brandweezorg richt zich primair op de repressieve brandweezorg. Een groot aantal geïnterviewden vindt deze benadering te beperkt. Wat volgens hen ontbreekt is een relatie met preventie. Het inverdieneffect dat met preventie kan worden gerealiseerd, wordt nu nauwelijks meegenomen in de berekeningen.

Het nemen van preventieve maatregelen zoals brandwerende bouw en het installeren van professionele rookmelders, is van invloed op de genormeerde opkomsttijd. Zo is bij de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk in één van de brandweerregio's gekozen voor het installeren van professionele rookmelders en te volstaan met een kazerne die buiten de reikwijdte van de acht minuten opkomsttijd ligt. Berekend is dat op deze manier de brandweer eerder ter plaatse kan zijn dan in gevallen waar de brand op andere wijze wordt gedetecteerd (lees: later) en de kazerne zich binnen de reikwijdte van de acht minuten opkomsttijd bevindt.

Ook het vergroten van de eigen weerbaarheid door bijvoorbeeld gebruik te maken van bedrijfshulpverleningseenheden en het aanbrengen van sprinklerinstallaties, heeft effect op de normen en wordt volgens de respondenten te weinig betrokken in de Handleiding Brandweezorg. Het investeren in de voorkant van de veiligheidsketen neemt aan belang toe, omdat in veel brandweerregio's is het steeds moeilijker om op elk moment van de dag de opkomsttijd van acht minuten te realiseren.

Critici waarschuwen echter voor een overschatting van het positieve effect dat van preventie uitgaat. Zij redeneren dat de preventie in alle gevallen aanvullend is en dat preventie nooit ten koste mag gaan van de primaire taak van de brandweer: repressie.

De normen uit de aanvulling TH zijn door technische voortgang verouderd

In tegenstelling tot de normen uit de Handleiding Brandweezorg, zijn de normen uit de aanvulling TH niet allemaal meer actueel. Het voorgeschreven materieel op de TS voldoet volgens de geïnterviewden niet langer aan de huidige eisen bij inzet. Door voortschrijdende technologische ontwikkelingen in bijvoorbeeld de auto-industrie is de standaarduitrusting op de TS ontoereikend geworden om adequaat te kunnen ingrijpen. Er zijn diverse voorbeelden bekend van ongevallen met personenauto's, waarbij met het materieel op de TS het dak niet verwijderd kon worden en alsnog de assistentie van een HV2 (lees: extra uitruk) moest worden ingeroepen. Het op tijd ter plaatse zijn van een TS creëert in die gevallen dan ook een situatie van schijnveiligheid.

In veel brandweerregio's is er inmiddels voor gekozen een aantal TS-voertuigen als HV2 in te richten. Toch blijkt dit niet eenvoudig te zijn, omdat de TS niet over voldoende ruimte en draagvermogen beschikt. Door de respondenten is aangeraden de standaarduitrusting van de TS nog eens kritisch te bezien. 'Het is niet meer van deze tijd om een half brandweermuseum naar elk incident mee te nemen en materieel dat je echt nodig hebt op de kazerne te laten', aldus één van de geïnterviewden.

In een aantal regio's is aangegeven dat het op dit moment niet binnen de gehele regio mogelijk is om voor de HV2 aan de opkomsttijd van vijftien minuten te voldoen. In overleg met het bestuur is in die gevallen gekozen voor een opkomsttijd van twintig minuten. Andere regio's stellen hier tegenover dat de opkomsttijd van vijftien minuten indertijd gekozen is omdat dat ook de norm van de GGD is en de GGD vaak betrokken is bij incidenten waarbij ook technische hulpverlening noodzakelijk is. Daar de brandweer doorgaans eerder ter plaatse is dan de GGD, neemt zij een deel van de taken van de ambulance over. Opnieuw een argument om de standaarduitrusting op de TS uit te breiden met technische hulpverleningsinstrumenten.

Een andere norm waar men moeite mee heeft om te realiseren is de norm voor reddend duiken. Niet iedere regio kan voor het betreffende domein garanderen binnen 15 minuten met een duikteam ter plaatse te zijn. Bovendien is in veel gevallen het vereiste team van vier duikers bijgesteld naar drie. Door geïnterviewden is gesteld dat deze bijstellingen 'acceptabel onveilig' zijn.

5.2 Bruikbaarheid en waardering

In deze paragraaf is de mening van de geïnterviewden weergegeven over de bruikbaarheid van de handleiding en de aanvulling TH in de afgelopen jaren. Hierin is tevens de waardering van geïnterviewden voor beide handleidingen betrokken.

Bruikbaarheid Handleiding Brandweezorg is verbeterd, maar is nog niet optimaal

Uit de interviews blijkt dat het toepassen van de handleiding bij alle regio's veel tijd en moeite heeft gekost. In het bijzonder wordt daarbij bedoeld op het verzamelen en invoeren van de basisgegevens in het computerprogramma. Waar voorheen gebruik werd gemaakt van een grove indeling van zes risico-klassen, diende bij de handleiding op objectniveau nauwkeurig de risico's te worden bepaald. De inspanning die gemoeid is met het inventariseren van deze risico's, levert weinig nieuwe informatie op en voegt dan ook onvoldoende toe aan de reeds aanwezige informatie met betrekking tot de dekking van het eigen verzorgingsgebied, aldus enkele respondenten.

De kritiek richt zich voornamelijk op de eerste keer dat de handleiding in een regio, vaak medio jaren negentig, werd toegepast. Als verzachtende omstandigheid geldt daarbij dat de eerste versie van het computerprogramma, technisch zeer eenvoudig was en koppelingen met andere databestanden nog niet mogelijk waren.

Inmiddels is er een aantal verbeterde versies van het computerprogramma door het bureau SAVE ontwikkeld en is daarmee de bruikbaarheid van de handleiding toegenomen. Zo is aan de handleiding de mogelijkheid toegevoegd de woon- en werkplek van een brandweerfunctionaris toe te voegen om zo in combinatie met de rijksnelheden te berekenen hoe snel de betreffende brandweerman ter kazerne kan zijn. Hieraan is bij veel korpsen grote behoefte om op die manier de inzetbaarheid van vrijwilligers te kunnen bepalen. Ook het koppelen van bijvoorbeeld onroerend goedbestanden van gemeenten en routeplanners aan het computerprogramma hebben de bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid bevorderd.

Toch bestaat er ook op deze versies weer kritiek. Een aantal respondenten is van mening dat hierdoor het programma te complex is geworden om te onderhouden en dat men te afhankelijk wordt van externe ondersteuning. Zij verwachten dan ook dat de verdere ontwikkeling van het computerprogramma wordt gecoördineerd en bewaakt door het ministerie van BZK als beleidsmaker op het gebied van brandweezorg.

Handleiding en aanvulling TH hebben bijgedragen aan uniformiteit van de brandweer

Het merendeel van de geïnterviewden is van mening dat de Handleiding Brandweezorg en de aanvulling TH hebben bijgedragen aan de uniformiteit van de brandweer. Het opstellen van landelijke normen heeft gezorgd voor een verdere standaardisatie en professionalisering van de brandweerorganisatie in Nederland. Met de handleiding en de aanvulling TH is er een referentiekader op het gebied van brandweezorg ontstaan, waardoor het mogelijk is geworden onderlinge sterktes en dekkingsniveaus uit te wisselen.

Hoewel de normen geen wettelijk en dwingend karakter hebben, worden ze soms wel als zodanig ervaren. Wat belangrijk wordt gevonden, is keuzevrijheid te laten in de normen. De handleiding was een goede stap in dit proces, waarbij delen van de handleiding volledig zijn toegepast en sommige delen juist helemaal niet. Er bestaan nu nog steeds wel verschillen tussen korpsen en regio's, maar er is nu wel één richtlijn en één 'afrekenmechanisme'. "Je bent niet verplicht de handleiding te volgen, maar als er dan iets mis gaat moet je wel goed kunnen beargumenteren waarom je de handleiding niet gevolgd hebt", aldus één van de respondenten.

Koppeling tussen handleiding en de effecten in de praktijk is beperkt

Door een groot aantal geïnterviewden wordt een koppeling tussen het toepassen van normen uit de handleiding en de effecten daarvan in de dagelijkse praktijk gemist. De handleiding wordt te theoretisch en bovendien te statisch van karakter gevonden. Afgezien van het feit dat het bij de meeste brandweerregio's ontbreekt aan adequate managementinformatie, geeft de handleiding volgens deze respondenten nauwelijks antwoord op vragen over de effecten van de toepassing van de normen in de praktijk. Als concreet voorbeeld wordt genoemd, dat het op tijd ter plaatse zijn volgens de normen uit de handleiding, niet het volledige antwoord is op de vraag of de dekking en de kwaliteit daarvan voldoende is. Praktijkervaring leert dat er in geval van hoge objecten veel tijd nodig is, voor dat met de daadwerkelijke repressie kan worden begonnen.

Een aantal respondenten waarschuwt daarom voor het tot doel verheffen van de handleiding, waardoor de dagelijkse realiteit uit het oog wordt verloren. De oplossing is gelegen in het verbeteren van de handleiding door meer rekening te houden met de effecten in de praktijk. Dit betekent dat er op lokaal niveau op structurele wijze evaluatie dient plaats te vinden en de leereffecten hiervan worden meegenomen bij het toepassen van de handleiding. De handleiding zal echter altijd moeten worden gezien als een hulpmiddel.

Bruikbaarheid Handleiding Brandweezorg schiet tekort bij opschaling

In een aantal brandweerregio's is aangegeven dat het toepassen van de normen uit de Handleiding Brandweezorg tekortschiet bij het berekenen van de inzet van derde en vierde eenheden. De eerste, tweede en derde uitruk kunnen op basis van de handleiding berekend worden. Daarna is er sprake van het opschalingproces van de rampenbestrijding, waarvoor de normen uit de Leidraad Operationele Prestaties gelden. Het toepassen van de Handleiding Brandweezorg wordt in die gevallen als onhandig, omslachtig, inefficiënt en onnodig omschreven.

Bovenstaande wordt niet gedeeld door regio's waar zich relatief veel en grotere incidenten voordoen. In deze regio's zijn de normen uit de Handleiding Brandweezorg wel toegepast voor de uitruk van meer dan twee eenheden. Daarbij gaat het vaak om incidenten en uitrukken die gelijktijdig plaatsvinden, waarbij geen sprake is van opschaling.

Handleiding Brandweezorg is nog te veel manipuleerbaar

Ondanks de positieve waardering voor de bruikbaarheid van de handleiding, vindt een aantal respondenten de resultaten hiervan nog te veel manipuleerbaar. Het ontbreken van duidelijke richtlijnen voor rijnsnelheden maakt het ten dele mogelijk het dekkingsgebied te manipuleren. Dit speelt vooral een rol in situaties waarin de territoriale grenzen niet overeenkomen met de operationele grenzen. In die gevallen kan het voorkomen dat binnen de territoriale gemeente/regiogrenzen een naburig brandweerkorps eerder ter plaatse kan zijn dan het eigen korps. Door bij de toepassing van de handleiding de rijnsnelheden op de aanrijroutes te verhogen, kan het dekkingsgebied worden vergroot en getracht worden te komen tot de voor het eigen korps gewenste uitkomsten. Of dit ook daadwerkelijk realistisch is, wordt dan uit het oog verloren. Hoewel deze geïnterviewden de mogelijkheden voor manipulatie afkeuren, wensen zij geen inflexibele handleiding.

Aanvulling TH is van minder toegevoegde waarde

De aanvulling TH wordt door geïnterviewden als van minder toegevoegde waarde dan de Handleiding Brandweezorg beschouwd. Deels heeft dit te maken met de onder actualiteit reeds beschreven verouderde normen, waardoor de bruikbaarheid van de aanvulling TH is beperkt. Daarnaast wordt als verklaring gegeven dat een onderliggende filosofie bij de aanvulling TH wordt gemist. Bovendien vindt het merendeel van de respondenten dat de inhoud van aanvulling TH geïntegreerd dient te zijn met de Handleiding Brandweezorg. Het separate karakter komt de bruikbaarheid van de aanvulling TH niet ten goede.

5.3 Samenvattende conclusies

Op basis van de bevindingen uit de interviews, zoals in de vorige paragrafen beschreven, heeft Atos KPMG Consulting de volgende conclusies geformuleerd met betrekking tot actualiteit en de bruikbaarheid van de handleidingen.

De uitgangspunten van de Handleiding Brandweezorg zijn nog steeds actueel

De Handleiding Brandweezorg en de daarbij behorende normen zijn wat betreft filosofie en uitgangspunten nog steeds actueel. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het nut en de noodzaak van de handleiding door geen van de geïnterviewden in twijfel is getrokken. Unaniem is onderkend dat de Handleiding Brandweezorg een belangrijke verbetering is geweest ten opzichte van geografische risico-indeling in klassen. De onderliggende risico-inventarisatie en de daarmee samenhangende inzet van capaciteit wordt nog steeds van toepassing geacht. Ook de normering van de opkomsttijden staat niet ter discussie en is breed geaccepteerd en geïncorporeerd – zowel op uitvoerend als leidinggevend niveau- in de brandweerorganisatie.

Er bestaat behoefte aan actualisatie van de normen

Het merendeel van de normeringen uit de handleiding wordt door de geïnterviewden nog steeds van toepassing geacht. Desalniettemin bestaat er bij de respondenten een nadrukkelijke behoefte om de normen te actualiseren. De normen dateren van 1992 en inmiddels is er dus ruim tien jaar ervaring opgedaan, die nog niet is verwerkt in de normen. Voor een update van de handleiding wordt gesuggereerd gebruik te maken van best-practices leerervaringen. Praktijkvoorbeelden zijn van grote toegevoegde waarde voor het bepalen van de gewenste repressie-inzet bij incidenten.

Een deel van de respondenten heeft verzocht de objectenlijst verder uit te breiden en te specificeren. De objectenlijst zou niet langer volledig zijn en herziening behoeven. Anderen stellen daar tegenover dat de objectenlijst dient te worden vereenvoudigd, omdat het onmogelijk en onwenselijk is voor iedere afwijking een aparte objectomschrijving te maken. Zij zien meer heil in het evalueren of de daadwerkelijke inzet bij objecten overeenkomt met de theoretisch onderbouwde normering.

De normen uit de aanvulling TH zijn niet langer actueel

In tegenstelling tot de normen uit de Handleiding Brandweezorg, zijn de normen uit de aanvulling TH niet allemaal meer actueel. Het voorgeschreven materieel op de TS voldoet volgens de geïnterviewden niet langer aan de huidige eisen bij inzet. Door technische voortgang is een groot aantal normeringen verouderd. In een groot aantal regio's zijn daarom eigen normen opgesteld of is gekozen voor het TS-voertuigen in te richten met HV2-materieel.

Adequate managementinformatie over haalbaarheid van de normen ontbreekt

Of de normen nog actueel zijn, is onvoldoende vast te stellen, omdat het bij nagenoeg alle brandweerregio's ontbreekt aan betrouwbare en nauwkeurige managementinformatie. De respondenten zijn dan ook niet in staat hun opmerkingen over de normen met harde gegevens te onderbouwen, en moeten zich beperken tot ervaringen en gevoelsmatige indrukken. Belangrijkste argumenten voor het ontbreken van adequate managementinformatie zijn het tekortschieten van de registratiesystemen en het tekort aan ondersteuning om de gegevens te verwerken en te analyseren.

Er bestaat overigens bij het merendeel van de geïnterviewden wel een duidelijke behoefte aan managementinformatie met betrekking tot de realisatie van de normen. Managementinformatie maakt het mogelijk een vergelijking te maken tussen de theorie van de handleiding en de dagelijkse praktijk. Hierdoor worden leerervaringen opgedaan en kan eventuele bijstelling van zowel de inzet als de normen plaatsvinden. Alleen op die manier is het mogelijk te komen tot een structurele en permanente verbetercyclus.

De bruikbaarheid van de handleiding zou verder kunnen worden vergroot

De bruikbaarheid van de handleiding heeft voornamelijk bij de eerste toepassing te wensen overgelaten. Het heeft de meeste brandweerregio's veel tijd en energie gevegd om de basisgegevens te verzamelen en in te voeren. Inmiddels is door het bureau SAVE het bij de handleiding behorende computerprogramma sterk verbeterd, waardoor de gebruiksvriendelijkheid is toegenomen.

De bruikbaarheid van de handleiding zou kunnen worden vergroot door in de handleiding de check op de aansluiting tussen praktijk en theorie te integreren. Dit betekent dat in de handleiding wordt aangegeven op welke wijze en wanneer dient te worden gemeten. Daarnaast kan worden aangegeven hoe de gegevens moeten worden gewaardeerd: bij welke overschrijding van de normen is reden tot zorg.

Initiatief en regie met betrekking tot actualisatie dient bij BZK te liggen

De handleiding is weliswaar door BZK uitgebracht, maar de betrokkenheid bij de verdere ontwikkeling van de handleiding is in de praktijk komen te liggen bij het bureau SAVE. Hierdoor is de aandacht bij BZK voor de Handleiding Brandweezorg afgenomen. Toch is door het merendeel van de geïnterviewden aangegeven dat BZK als beleidsmaker als enige partij in aanmerking komt voor het actualiseren van de handleiding. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor het aanpassen van de handleiding dient te liggen bij BZK. Dat daarbij gebruik wordt gemaakt van externe partijen doet daar niets aan af.

Handleiding en aanvulling TH zouden geïntegreerd moeten worden

De aanvulling TH wordt mede door de verouderde normeringen van minder toegevoegde waarde beschouwd dan de Handleiding Brandweezorg. Bovendien komt het separate karakter van de aanvulling TH de bruikbaarheid niet ten goede. Alle respondenten zijn dan ook van mening dat beide documenten het best tot één nieuwe Handleiding Brandweezorg kunnen worden geïntegreerd.

6 Uitbreidingsmogelijkheden van de handleiding

In de interviews is de respondenten gevraagd naar mogelijke en wenselijke uitbreiding van de handleiding. Hierbij is een onderscheid te maken in *verdieping* van de handleiding (uitbreiding en uitdieping van de handleiding zelf) en *verbreding* van de handleiding (het ontwikkelen van soortgelijke handleidingen voor andere taakgebieden van de brandweer). In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de mogelijkheden van verdieping en verbreding. Vervolgens zijn door Atos KPMG Consulting enkele conclusies getrokken ten aanzien van de uitbreidingsmogelijkheden van de handleiding.

6.1 Verdieping van de handleiding

In deze paragraaf is weergegeven welke mogelijkheden geïnterviewden zien voor uitbreiding en uitdieping van de handleiding zelf.

Uitbreiding van de handleiding met extra normen is wenselijk

Bij het uitbreiden van de handleiding met extra normen wordt gedacht aan normen ten aanzien van rijsnelheden en verkeersbelemmeringen, zodat snel en objectief berekend kan worden welke opkomsttijden gelden en welke invloed het aanleggen van bijvoorbeeld rotondes en verkeersdrempels heeft op de opkomsttijden. Bij het toevoegen van normeringen voor rijsnelheden en verkeersbelemmeringen is het wel de vraag of de inzichten die dit oplevert, opwegen tegen de tijd die het invoeren ervan in het computerprogramma kost. Eén van de mogelijkheden is dat korpsen/regio's ook zelf uitrekenen wat de vertraging is die 'duurzaam veilig'-objecten opleveren. Hierbij wordt wel aangetekend dat extra getallen voor betrokken bestuurders vaak weinig tot de verbeelding spreken en dat het beter is de politiek verantwoordelijken een keer mee te nemen in een tankautospuit en hen aan den lijve te laten ondervinden hoe belemmerend rotondes en verkeersdrempels voor de brandweer zijn. Het merendeel van de respondenten geeft aan geen behoefte te hebben aan de toevoeging van normen voor verkeersmaatregelen aan de handleiding. Wel bestaat er brede behoefte aan referentietijden.

Bij de brandweezorg speelt de maatschappelijke impact van incidenten een grote rol. Op dit moment wordt bij de uitruk echter weinig rekening gehouden met deze impact. Pas bij de nazorg wordt hier aandacht aan besteed. Mogelijk kan er in de toekomst ook bij de repressie rekening worden gehouden met de maatschappelijke impact. Zo kunnen bepaalde objecten (gemeenschapshuizen, moskeeën, buurthuizen en dergelijke) bijvoorbeeld op grond van de maatschappelijke impact een verkorte opkomsttijd vereisen.

Handleiding Brandweezorg zou beter kunnen aansluiten op de lokale situatie

Vooruitgestrekte regio's met kleine verspreide kernen, weinig tot geen grote steden en lange afstanden hebben behoefte aan een meer op hun situatie toegesneden handleiding. De handleiding is volgens hen meer gericht op regio's met enkele grotere gemeenten en een hoge bebouwingsgraad.

Er wordt gewaarschuwd dat er nu in kleine kernen een relatief dure brandweezorg ontstaat, die minder kwaliteit en snelheid kan bieden dan voorheen. Vaak zijn regionale brandweren gedwongen tot het uitbreiden van het aantal professionele/beroeps brandweermensen om de dekking op orde te houden en dit brengt veel extra kosten met zich mee.

Als mogelijke oplossing wordt een differentiatie in korpsen genoemd. In België heeft men bijvoorbeeld X-Y-Z-korpsen, waarbij de Z korpsen kleine lokale branden bestrijden en veel vrijwilligers herbergen. Y-korpsen zijn deels vrijwillig en deels beroeps en bestrijden met name branden tot middelbrand, terwijl de X-korpsen (beroeps) als versterking worden opgeroepen bij gemeentegrensoverschrijdende incidenten of incidenten vanaf middelbrand.

Voordeel van deze differentiatie is ook dat de lokale posten, die vaak een grote invloed hebben op de leefbaarheid van een dorp, behouden kunnen blijven. Vooral in kleinere gemeenten heeft de brandweer veel sociale verbindingen en speelt zij een prominente rol in de samenleving.

De aansluiting op andere leidraden moet verbeterd worden

De Handleiding Brandweezorg beslaat een beperkt gebied van de repressie. De handleiding richt zich op de repressie tot middelbrand, waarna opschaling en multidisciplinair optreden begint en de Leidraad Maatramp en Operationele Prestaties van kracht worden. Omdat de situaties waarin deze leidraden van toepassing zijn, volgen op de repressieve situatie van de Handleiding Brandweezorg, is het van belang dat de handleiding en de leidraden goed op elkaar aansluiten. De handleiding vormt de basis voor de brandweezorg. De basis brandweezorg is op haar beurt weer de basis voor de Leidraad Operationele Prestaties en de Leidraad Maatramp. De meningen over de (gewenste) kwaliteit van de aansluiting tussen de verschillende handleidingen zijn echter verdeeld.

Meerdere respondenten waarschuwen ervoor dat wanneer er op grond van de Handleiding Brandweezorg een post/lokaal korps wordt opgeheven, er in de rampenbestrijding een tekort aan materieel en personeel kan ontstaan. De koppeling met de leidraad maatramp loopt gevaar omdat de Handleiding Brandweezorg in sommige gevallen gebruikt wordt als bezuinigingsinstrument. Daardoor wordt de bezetting wel erg krap afgemeten en is er collectief misschien te weinig capaciteit beschikbaar voor de bestrijding van rampen. Dit is deels het gevolg van het feit dat de individuele gemeenten bij rampenbestrijding voor een collectieve voorziening betalen. Individuele gemeenten proberen daar toch zoveel mogelijk op te bezuinigen, omdat het individuele nut niet op voorhand helder is ('hoe vaak zou je gebruik maken van die voorzieningen?'). Anderen wijzen deze waarschuwing echter van de hand omdat de handleiding en de leidraad op geheel andere niveaus spelen.

Het wordt vaak als lastig ervaren dat de risico-inventarisaties die voor de Handleiding Brandweezorg zijn gedaan, niet (rechtstreeks) kunnen worden overgezet naar de risico-inventarisatie in het kader van Maatramp.

Het zou beter zijn de leidraad en de handleiding wel op elkaar aan te laten sluiten, omdat een goede basis brandweezorg onontbeerlijk is voor de rampenbestrijding en omdat beide documenten zich bezighouden met risico-inventarisaties. Dit laatste is van belang, omdat er nu deels dubbel werk wordt gedaan om gevaarlijke bedrijven te inventariseren. Als korpsen nu bezig zijn met de inventarisatie voor maatramp, zou die informatie ook verwerkt moeten kunnen worden in de risico-inventarisatie voor de handleiding, en andersom.

Wel wordt er gewaarschuwd de Leidraad Maatramp niet te sterk te koppelen aan de Handleiding Brandweezorg. Hoewel de basis voor rampenbestrijding en de inventarisatie van risico's gelegd wordt in de Handleiding Brandweezorg, is de Leidraad Maatramp vanwege zijn multidisciplinaire benadering van een andere orde en dient deze afzonderlijk te blijven.

Theorie en praktijk zouden beter op elkaar aan moeten sluiten

Een vergelijking tussen de theorie van de handleiding en de praktijk van de repressie vindt tot op heden niet of nauwelijks plaats. Het nut van die evaluatie wordt wel gevoeld, maar er zijn geen goede instrumenten beschikbaar om die evaluatie uit te voeren. De gegevens die in de brandrapporten worden opgenomen zijn niet voldoende om de vergelijking mee te maken. De brandrapporten zijn sterk op het CBS gericht en zijn niet praktisch bruikbaar voor de korpsen. De lokale bruikbaarheid van dat soort databestanden zou sterk verbeterd kunnen worden. De bedrijfsvoering van de brandweer dient gericht te zijn op het verzamelen van gegevens voor het beoogde gebruik.

Niet alleen de regionale brandweerorganisaties geven aan behoefte te hebben aan een vergelijking tussen theorie en praktijk. Ook het Nibra en de Inspectie OOV hebben hier behoefte aan. Enerzijds, omdat zij van mening zijn dat een volgend systeem voor brandweezorg meer gebaseerd moet zijn op de realiteit en minder op aannames ('zijn de huidige normen wel realistisch?'). Anderzijds, omdat niet duidelijk is in hoeverre de brandweerkorpsen nu aan de normen voldoen. Dit laatste is ook een punt van zorg van de lokale bestuurders. Zij geven aan dat gemeenten steeds meer met prestatie-indicatoren en normen werken en derhalve van de dienst brandweer ook verlangen over de prestaties en normen van de brandweer te worden geïnformeerd.

6.2 Uitbreiding in de breedte

In deze paragraaf wordt weergegeven welke wensen geïnterviewden hebben ten aanzien van (het ontwikkelen van) normen en handleidingen voor andere taakgebieden van de brandweer.

Naast een verdere uitdieping van de Handleiding Brandweezorg, bestaat er grote behoefte aan een uitbreiding van normen en handleidingen naar andere gebieden. Voor alle schakels van de veiligheidsketen zouden normen en kwaliteitscriteria moeten worden geformuleerd.

Nu gaat het bij normen uit de handleiding meer om de kwantiteit (is er voldoende materieel en personeel op tijd terplekke) en minder om de kwaliteit (is het materieel kwalitatief op orde en is het personeel voldoende opgeleid en geoefend). Overigens waarschuwen respondenten tegelijkertijd dat voorkomen moet worden dat de brandweer 'dood gereguleerd' wordt en er een situatie ontstaat waarin de brandweer op papier alles op orde heeft, maar in de praktijk het uiteindelijk toch niet voor elkaar heeft.

Er zouden handleidingen ontwikkeld moeten worden voor de gehele veiligheidsketen

Er is behoefte aan een handleiding preventie die gericht is op de zelfredzaamheid van burgers

Veel respondenten zijn van mening dat er op preventief terrein veel meer zou moeten gebeuren. Vooral de zelfredzaamheid van de burger zou gestimuleerd kunnen, en moeten worden. Er is behoefte aan voorlichting op landelijk niveau, ondersteund met lokale informatie. Een mogelijkheid zou zijn om voorlichting over de gevaren van brand op te nemen in de lesstof op scholen. Hierbij zou het dan niet alleen over brandveiligheid van huizen/gebouwen moeten gaan, maar ook bijvoorbeeld over kleding en inventaris en hun invloed op je overlevingskansen. Ook zou er aandacht moeten worden besteed aan 'wat te doen als er brand uitbreekt'. Op het gebied van preventie/voorlichting zou daarom een handleiding ontwikkeld kunnen worden waarin het minimumniveau van voorlichting en dergelijke beschreven wordt. Niet iedereen is overigens overtuigd van een normenstelsel op het gebied van voorlichting. De brandweer zou zelf moeten zorgdragen voor voorlichting en burgers moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen.

Er is geen behoefte aan uitbreiding van de preventienormen die op gebouwen en objecten van toepassing zijn. Wel is de materie dusdanig complex dat de toepassing van de normen wordt bemoeilijkt. Daarom zou het beter zijn om de preventienormen te vereenvoudigen en meer praktisch bruikbaar te maken dan nog extra normen toe te voegen. Hierbij wordt onderkend dat er een golfbeweging gaande is met betrekking tot bijvoorbeeld woning- en bouwregelgeving. De stringente regelgeving voor de brandveiligheid is bijvoorbeeld enige tijd geleden verdwenen uit de woningwet en bouwregelgeving, maar komt nu weer terug.

Er is wel behoefte aan een handleiding pro-actie, maar niet aan een handleiding preparatie

Er blijkt behoefte te zijn aan een handleiding voor pro-actie. Reden is dat het steken van energie in het voorkomen van problemen op gemeentelijke of regionale schaal als zinvoller wordt gezien dan het beperken van schade achteraf. Er zijn al wel enige normen ten aanzien van pro-actie ontwikkeld, maar vooral de voorlichting naar andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie (ruimtelijke ordening, verkeer & vervoer en dergelijke) is voor verbetering vatbaar. In de voorbereiding van gemeentelijke en regionale plannen ontbreekt de samenwerking met de brandweer nog veelal. De brandweer heeft moeite om zich op die terreinen 'in te vechten'. Daarom zou er een handleiding voor gemeentelijke afdelingen moeten worden ontwikkeld, waarin beschreven wordt op welke momenten de brandweer betrokken zou moeten worden bij de planvorming.

Deze normen zouden landelijk moeten worden bepaald (en geaccepteerd) en geen lokale aangelegenheid moeten zijn. Het feit dat er nauwelijks geschiedenis is op het gebied van proactie wordt gezien als een belemmering voor het ontwikkelen van een handleiding op dit gebied.

Op het gebied van preparatie lijkt weinig behoefte te bestaan aan een handleiding of normenstelsel. In de gesprekken wordt preparatie niet genoemd als gebied waar uitbreiding van de normen wenselijk is.

Ook voor andere aspecten van repressie is behoefte aan een handleiding

Hoewel de Handleiding Brandweezorg zich richt op de reguliere repressie, bestaat er nog behoefte aan aanvullende normen en handleidingen voor andere aspecten van repressie. De normen zouden vooral concreter moeten worden. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan over vereiste opleidingsniveaus of hoe een brand zich in het algemeen ontwikkelt. Aan procedures voor het blussen bestaat weinig behoefte: "Procedures zijn er genoeg, die zitten gewoon in je opleiding." Het kwaliteitssysteem moet zich daarom vooral op secundaire aspecten van repressie richten (opleidingseisen, ontwikkelingscurven brand) en minder op de primaire aspecten van repressie.

Een andere mogelijkheid voor uitbreiding zijn normen voor het redden van slachtoffers. De brandweer is nu (door middel van kleding en bijvoorbeeld perslucht) goed beschermd tegen veel van de gevaren die kunnen ontstaan bij het betreden van brandende panden. De slachtoffers die zij uit een pand redden, moeten het hierbij echter zonder deze bescherming doen. Er zou daarom een werkwijze moeten worden ontwikkeld die slachtoffers beter beschermt tegen de gevaren die ze tegenkomen bij de evacuatie uit een pand. Een van de mogelijkheden is het standaard meenemen van perslucht en beschermend materiaal om slachtoffers mee te beschermen.

Nazorg/evaluatie zijn onontgonnen gebieden

Er is nauwelijks aandacht voor de laatste schakel van de veiligheidsketen: de nazorg. Hierbij gaat het niet zozeer om de opvang van bewoners en brandweer na een incident, want dit komt bij incidenten vaak wel aan de orde². Het gaat vooral om de evaluatie in structurele zin. Grote incidenten worden vaak nog wel geëvalueerd, maar van de overige incidenten (het merendeel van de inzetten), worden geen evaluaties gehouden en ontbreekt het aan adequate managementinformatie.

Veel respondenten, zowel brandweercommandanten, als bestuurders, vinden het een gemis dat het op dit moment niet of nauwelijks kwaliteitsmetingen plaatsvinden bij de brandweer. Het zou goed zijn om te weten hoe de realisatie zich verhoudt tot de planning.

² Enkele bestuurders pleiten wel voor meer aandacht voor nazorg voor betrokkenen. Hiervoor moet vooral meer geld beschikbaar komen vanuit de landelijke overheid, waarmee persoonlijk leed verzacht kan worden.

Het ontbreekt op dit moment bij de brandweer aan een adequate evaluatie en analyse van de brandweezorg, waardoor niet optimaal wordt geprofiteerd van leerervaringen. Het formuleren van kwaliteitscriteria en het ontwikkelen en implementeren van een managementinformatiesysteem zijn noodzakelijk om te komen tot een goede vergelijking van planning en realisatie. Op deze wijze worden veel keuzes expliciet gemaakt en is inzichtelijk wat men wel en niet kan verwachten van de brandweer.

Er is behoefte aan ketenoverstijgende normen voor ‘doelgroepen’

Innovatie van brandweezorg wordt verwelkomd, maar een kleiner operationeel voertuig heeft (nog) weinig draagvlak

Zoals al uit hoofdstuk vijf bleek, is er behoefte aan geactualiseerde normen ten aanzien van de inzet van materieel. Met name in sterk verstedelijkte gebieden lijkt een fysiek kleiner voertuig erg handig, vooral als het een smaller voertuig betreft. Nu brengt het manoeuvreren van grote tankautospuiten door de smalle straten, zeker van historische binnensteden moeilijkheden met zich mee. Een fysiek kleiner voertuig is dan gemakkelijker in te zetten.

Over een voertuig met een kleinere bezetting lopen de meningen sterk uiteen. Waar mogelijkheden worden gecreëerd in het differentiëren van de inzet, wordt meteen gewaarschuwd voor de beoordelingsfouten die hiermee kunnen ontstaan. De idee van een kleinere bemanning op een kleiner voertuig wordt negatief beoordeeld, omdat een dergelijk voertuig alleen voor hele kleine incidenten of verkenning kan worden gebruikt. De tegenstanders van een kleinere bezetting zijn van mening dat uit een melding moeilijk op te maken valt hoe groot een incident is. Een uitruk met een kleiner voertuig kan dan al snel de verkeerde beslissing zijn. Zij waarschuwen dat er bij een te kleine eerste inzet uiteindelijk meer mensen nodig zijn, omdat men dan te laat is om de brand in de kiem te smoren. De respondenten vinden de eenvoud van altijd met TS uitrukken dé kracht van het huidige brandweersysteem. De kans op beoordelingsfouten is dan veel kleiner en een kleine overbezetting bij brand is volgens hen geen probleem.

Voor grotere incidenten wordt een inzet van zes mensen onontbeerlijk geacht. Het aantal van zes man geldt voor velen als het absolute minimum van bezetting bij de huidige wijze van brandweezorg. Als er toch met minder mensen uitgerukt moet worden, zijn sterke veranderingen in de filosofie van de hulpverlening/brandweezorg noodzakelijk. Met de inzet van een kleiner voertuig met een kleinere bezetting kan minder worden uitgericht als men ter plekke is. Hierdoor gaat niet alleen de veiligheid van de burgers omlaag, maar komt ook de veiligheid van het personeel in het geding, omdat zij meer risico's gaan nemen om toch hulp te kunnen bieden. Een kleiner voertuig zou slechts als ‘extra’ naast de reguliere voertuigen kunnen fungeren, niet als vervanging.

Ook om andere redenen staan veel van de respondenten negatief tegenover de inzet van een kleiner voertuig. Allereerst waarschuwen zij ervoor dat een kleiner voertuig niet voldoende hulpverleningsmiddelen kan bevatten. Op dit moment hebben veel korpsen al moeite alle middelen een plaats te geven op een TS.

Aan de andere kant geven deze respondenten toe dat niet alle middelen meteen nodig zijn. Er zijn middelen die niet gebruikt worden in levensbedreigende situaties en deze zouden best op een materiaalwagen kunnen worden gezet. Als grootste probleem van een kleiner voertuig wordt de geringe capaciteit van de watertank gezien. Nu ondervindt men soms al problemen met de capaciteit van de watertank van tankautospuiten. Daarnaast vrezen respondenten dat de inzet van een kleiner voertuig door gemeentebesturen zal worden aangegrepen om te bezuinigen op de brandweer en haar voertuigen.

Dat er naar andere mogelijkheden gekeken wordt, wordt enthousiast ontvangen. Een enkeling oppert de mogelijkheid dat de brandweer fuseert met een ambulancevoorziening, waardoor 'paramedics' ingeschakeld kunnen worden en het aantal posten verminderd kan worden. Hierbij wordt aanbevolen goed te kijken naar de toepasbaarheid van het model van Rapid Intervention Teams (RIT).

Voor het in te zetten personeel zouden diverse normen moeten worden ontwikkeld

Naast normen voor materieel is er grote behoefte normen ten aanzien van het in te zetten personeel. Deze normen hebben een divers karakter.

Normen met betrekking tot de piketten van OvD, CvD, ROGS, WVD etc worden als mogelijkheid genoemd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om normen met betrekking tot het aantal OvD's dat nodig is om een piket goed te vullen. Ook leven er vragen of het bijvoorbeeld mogelijk is de bevelvoerder van de autospuiter een aanvullende opleiding te geven, zodat de opkomsttijd van de OvD kan worden verruimd.

Naar zeggen van enkele respondenten is de kwaliteit van de brandbestrijding door de jaren heen minder geworden. Er is geen opleiding meer voor 'blussen' en brandweermannen worden zonder veel begeleiding op pad gestuurd. Veel managers staan te ver af van de praktijk, waardoor hun beslissing tot wel of niet ingrijpen niet altijd goed uitpakt. Een gebrek aan praktijkervaring kan leiden tot verkeerde beslissingen, met alle gevolgen van dien. Het zou daarom voor managers verplicht moeten zijn om een aantal keer per jaar mee te draaien in de praktijk, om zo de noodzakelijke praktijkervaring op te doen en de kennis op peil te houden.

Normen met betrekking tot de kwaliteit van het in te zetten personeel worden het meest genoemd als uitbreidingsmogelijkheid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om normen waarin beschreven wordt welke mate van geoefendheid nodig is om bepaalde incidenten te bestrijden en praktische richtlijnen over de frequentie waarmee de praktijkkennis van een brandweermedewerker getest moet worden. Maar ook wordt gepleit voor normen ten aanzien van de inzet van personeel in andere schakels van de veiligheidsketen, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van preventiemedewerkers. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de bevoegdheden van functionarissen en een heldere taakomschrijving.

Op basis van ervaringen van de brandweer moeten normen voor 'de buitenwereld' worden ontwikkeld

Bij de toekomstige planontwikkeling op het gebied van de ruimtelijke ordening valt veel te leren uit de ervaringen die de brandweer heeft opgedaan. Normen/richtlijnen die onder andere in de handleiding worden genoemd om het risico te bepalen, zouden als veiligheidsnorm overgeheveld moeten worden naar andere gebieden. Reden hiervoor is dat niet alleen volkshuisvesting veel kan leren over brandveiligheid in huizen, maar dat ook verkeer en vervoer veel kan opsteken van in hoeverre maatregelen in het kader van "Duurzaam Veilig" de repressie/opkomst belemmeren en daardoor misschien wel grotere risico's met zich meebrengt voor de veiligheid van de burger. Deze kennis en ervaring van de brandweer moet daartoe echter wel worden ontsloten en toegankelijk worden gemaakt.

Voor de (multidisciplinaire) samenwerking met andere diensten en instellingen zouden normen ontwikkeld moeten worden

Naast normen voor instellingen die opereren op beleidsterreinen die de brandweezorg beïnvloeden, is er behoefte aan normen ten aanzien van de samenwerking met deze en andere instellingen. Zo heeft de grensoverschrijdende samenwerking aandacht. In sommige regio's is sprake van structurele grensoverschrijdende samenwerking, maar hier bestaan geen richtlijnen voor. De bestaande handleidingen besteden er te weinig aandacht aan, terwijl er veel vragen leven over de wijze waarop de samenwerking kan worden vormgegeven. De verschillen in cultuur en opbouw tussen de eigen regio en die van de buurlanden zijn vaak groot, zodat het verstandig is om een standaard wijze van samenwerking te ontwikkelen met de verschillende buurlanden. Ook zou het goed zijn beter af te stemmen over de effecten van rampen over de grens. Er zouden dan wel richtlijnen ontwikkeld moeten worden over het niveau waarop deze afstemming plaatsvindt. Handleidingen zouden daarom in de toekomst meer aandacht moeten geven aan grensoverschrijdendheid, multidisciplinaire samenwerking en aan opschaling.

6.3 Wijze van uitbreiding

In deze paragraaf wordt op basis van de gevoerde interviews beschreven op welke wijze eventuele uitbreidingen tot stand zouden moeten komen.

De meeste respondenten geven aan naast de Handleiding Brandweezorg en de Aanvulling Technische Hulpverlening behoefte te hebben aan handleidingen en normen op andere gebieden. De respondenten hebben hierbij echter wel hun voorkeuren als het gaat om de vrijblijvendheid of dwingendheid van nieuwe handleidingen, de wijze waarop deze nieuwe handleidingen tot stand komen en de rol die BZK daarbij speelt.

Het navolgen van nieuwe normen zou niet wettelijk afgedwongen moeten worden

De normen uit de handleiding en aanvulling TH hebben geen wettelijke status en kunnen derhalve als vrijblijvend worden opgevat. Het is daarom belangrijk bij de ontwikkeling of herziening van normen, de gebruikers van de normen te betrekken, zodat een breed draagvlak voor de normen wordt gecreëerd. Door enkele respondenten is naar voren gebracht dat een effectieve werking van de normen ook door wetgeving kan worden bereikt. Door de normen in een wet vast te leggen, zijn ze afdwingbaar en kunnen ze minder gemakkelijk ter discussie worden gesteld. Toch stelt het merendeel van de respondenten dat wetgeving niet de beste manier is om normen af te dwingen. Wetgeving is vaak statisch van karakter en laat zich niet eenvoudig aanpassen. Dit knelpunt doet zich niet voor bij een handleiding die indien de praktijksituatie dat vereist op elk moment kan worden aangepast. Het is belangrijker dat de normen als eigen normen worden beschouwd, dan dat ze van bovenaf bij wet zijn opgelegd en onvoldoende herkenbaar zijn.

Het ministerie van BZK zou (weer) een regierol moeten vervullen

Bij het ontwikkelen van nieuwe normen en handleidingen wordt een voortrekkersrol van het ministerie van BZK verwacht. Hieraan is extra behoefte in noodsituaties, zoals tijdens de varkenspest, de MKZ-crisis, de dreiging van Antrax et cetera. Op dit moment zijn het de brandweerregio's die in zulke situaties protocollen ontwikkelen, maar een regierol van het ministerie van BZK wordt als zeer wenselijk ervaren. Een sterkere rol van BZK op OOV-gebied zou ook voorkomen dat brandweerorganisaties op het gebied van veiligheid te maken hebben met veel verschillende instanties (bijvoorbeeld het ministerie van Defensie voor vuurwerkopslag). In de huidige situatie van versnippering ontstaan soms tegenstrijdigheden.

Er bestaat grote behoefte aan duidelijkheid over de rol en positie van BZK. De laatste jaren is naar zeggen van nagenoeg alle geïnterviewden het departement minder zichtbaar geweest in het veld. Hierdoor is niet voor iedereen meer duidelijk waar het ministerie zich mee bezighoudt en welke rol zij vervult. Vanuit het 'veld' wordt de behoefte uitgesproken dat BZK veel meer de rol van centrale speler dient te vervullen dan zij op dit moment doet. Daarbij heeft men niet een autoritaire top-down benadering voor ogen, maar meer een rol van regisseur, die overzicht heeft en ontwikkelingen op bestelniveau stimuleert. Hiervoor is het wel nodig dat het contact met het veld wordt hersteld. Veel respondenten zijn van mening dat het ministerie onvoldoende op de hoogte is van wat er speelt bij de lokale en regionale brandweer. De rol van regisseur houdt ook in dat indien nodig BZK zich directief opstelt en bindende aanwijzingen geeft op die momenten dat het veld onvoldoende in staat is zelf tot een beslissing te komen.

Adequate invulling van de kennis- en innovatiefunctie is oplossing voor huidige suboptimale kennisdeling

Naast een centrale speler is er behoefte aan een adequate invulling van de kennis- en innovatiefunctie binnen een voorziening waarin kennis over ontwikkelingen en experimenten is gebundeld. Veel kennis blijft op dit moment hangen bij de lokale brandweerkorpsen en

regio's en wordt niet optimaal gedeeld. Bovendien komt kennisontwikkeling en innovatie op dit moment onvoldoende van de grond, omdat daarvoor de schaal te klein is en/of het ontbreekt aan middelen. Een landelijk kennis- en innovatiecentrum kan ertoe bijdragen dat opgedane lokale en regionale ervaringen worden gedeeld en dat geïnvesteerd wordt in kennisontwikkeling en innovatie.

Een groot aantal geïnterviewden heeft aangegeven dat het NIBRA, dat zich presenteert als landelijk kenniscentrum, momenteel niet voldoet aan de eisen voor een kennis- en innovatiecentrum. Belangrijkste kritiek is dat kennis niet actief wordt gedeeld en dat voor kennis moet worden betaald. Voor de nadere uitwerking van de kennis- en innovatiefunctie betekent dit dat een heroverweging van de huidige constellatie nodig is, waarbij een separate vormgeving van de kennis- en innovatiefunctie tot de mogelijkheden behoort.

6.4 Samenvattende conclusies

Naar aanleiding van de uitkomsten uit de interviews, zoals in de vorige paragrafen beschreven, komt Atos KPMG Consulting tot de volgende conclusies.

Er is behoefte aan een integrale en praktische uitdieping van de handleiding

Uit de gesprekken blijkt dat er behoefte is aan een verdere uitdieping van de Handleiding Brandweezorg en de aanvulling technische hulpverlening. Hierbij is vooral aandacht nodig voor de aansluiting van de handleiding op de praktijk, op de lokale situatie en op andere reeds bestaande handleidingen. De handleiding wordt teveel als 'losstaand' en theoretisch ervaren. Eventuele extra normen zijn vooral gewenst om de praktische bruikbaarheid van de handleiding te vergroten en te verbreden.

Een verbreding van de normenstelsels mag niet leiden tot meer, versnipperde handleidingen

Naast de Handleiding Brandweezorg zouden nog andere handleidingen en normenstelsels ontwikkeld kunnen worden. Deze handleidingen zouden zich enerzijds kunnen richten op de schakels van de veiligheidsketen. Anderzijds zouden zij gericht kunnen zijn op 'doelgroepen' binnen en buiten de brandweer (materieel, personeel, andere instellingen, onderlinge samenwerking). Wel zijn brandweerm medewerkers en bestuurders bij een dergelijke verbreding beducht voor "stapels papier die over het land worden uitgestort". Een verbreding van de normenstelsels mag niet leiden tot méér handleidingen, eerder moet sprake zijn van één samenhangend geïntegreerd stelsel. De handleidingen die ontwikkeld worden/zijn moeten in ieder geval goed op elkaar aansluiten. Uit deze waarschuwingen spreekt een sterke behoefte aan een integrale benadering, waarbij taakaspecten van de brandweer in onderlinge samenhang worden benaderd vanuit verschillende invalshoeken (procesgericht en subjectgericht). Mede omdat het taakveld van de brandweer steeds complexer wordt, is er grote behoefte aan overzicht.

Opvallend is dat de referentiekaders PVB niet of nauwelijks worden genoemd als samenhangend normenstelsel. Onduidelijk is of de referentiekaders onvoldoende bekend zijn of dat zij als onpraktisch en onoverzichtelijk worden beschouwd. Door een enkeling worden de normen in de referentiekaders als voldoende dekkend beschouwd.

Dat deze normen door andere respondenten niet genoemd worden, valt te verklaren doordat de referentiekaders voor de betrokkenen wel als norm voelen, maar er wordt door overkoepelende instanties te weinig aandacht aan besteed. Er vindt geen controle op het gebruik en de handhaving van de normen plaats, wat tot gevolg heeft dat korpsen niet weten of zij adequaat met de normen omgaan. Dit motiveert niet tot het zich verdiepen in en het toepassen van de normen van de referentiekaders.

Bij brandweer (en bestuurders) bestaat grote behoefte aan praktische basisnormen voor kwaliteit en aan enige standaardisatie. Een landelijke standaard, waaraan korpsen min of meer kunnen worden gehouden, zou ervoor zorgen dat er meer eenduidigheid ontstaat in de brandweezorg. Hierdoor komen korpsen bij onderlinge bijstand minder voor verrassingen te staan.

Vooraf nazorg is een vergeten gebied

In de referentiekaders PVB worden normen gegeven voor de eerste vier schakels van de veiligheidsketen. Opvallend genoeg worden er geen normen gegeven voor de laatste schakel: de nazorg. Dit is mede te wijten aan het feit dat het aspect nazorg vrij smal wordt opgevat; het gaat bij nazorg vooral om het opvangen en begeleiden van slachtoffers en medewerkers na afloop van een incident en het zo snel mogelijk terugkeren naar de 'normale' situatie.

Veel respondenten en bestuurders geven echter aan ook de evaluatie en leereffecten een belangrijk aspect van nazorg te vinden. Op dit moment worden wel evaluaties gehouden van grotere incidenten en bij klachten naar aanleiding van een incident, maar een structurele evaluatie ontbreekt. Dit is er de oorzaak van dat veel van de geïnterviewden geen goed beeld hebben van hoe zij (in de praktijk) presteren.

Nieuwe normen moeten niet wettelijk worden vastgelegd, het navolgen van de normen kan door onderlinge druk worden gestimuleerd

De vrijheid om normen beargumenteerd aan te passen aan de lokale situatie spreekt de geïnterviewde brandweermedewerkers zeer aan. Toch werd de vrijblijvendheid van de Handleiding Brandweezorg niet onverdeeld als positief beoordeeld. Er bestaat zeker behoefte aan toezicht op het naleven van gestelde normen. Deze wens wordt mede ingegeven door de behoefte aan een meer eenvormig- en eenduidigheid. Het wettelijk vastleggen van normen gaat de geïnterviewden echter te ver, omdat dit ten koste gaat van de flexibiliteit van de normen. Wel is het van belang om een groot draagvlak te creëren voor de nieuwe normen, zodat brandweerorganisaties en bestuurders elkaar kunnen aanspreken op de naleving ervan.

Een dynamisch normenstelsel waarnaar in de wet wordt verwezen, voldoet wellicht het meest aan de actuele behoefte in de brandweersektor. Het is het mogelijk om in de wet te vereisen dat brandweerorganisaties van een normenstelsel gebruik moeten maken, zonder dit stelsel zelf wettelijk nader te specificeren. Op deze manier wordt het normenstelsel buiten de statische omgeving van de wet gehouden, maar krijgt het wel de gewenste wettelijke uitstraling die nodig is om de normen afdwingbaar te maken.

Nieuwe normen moeten praktisch van aard zijn en worden opgesteld in nauwe samenwerking met het veld

Het draagvlak voor nieuwe normen kan op velerlei manieren vergroot worden. Het opstellen van nieuwe normen in nauwe samenwerking met het veld vormt een belangrijke stimulans voor de acceptatie ervan. De samenwerking met het veld kan er bovendien voor zorgen dat de normen goed aansluiten op de dagelijkse brandweerpraktijk en praktisch van aard zijn. Bovendien geldt dat hoe praktischer de normen zijn, hoe eerder zij gebruikt zullen worden, hetgeen het draagvlak ervoor zal vergroten. Normen moeten aansluiten bij de in het veld levende vraag om normering. Van groot belang is dat het naleven van normenstelsels niet leidt tot omvangrijke papieren exercities. Hierbij bestaat namelijk de kans dat een papieren schijnveiligheid wordt gecreëerd, die bij incidenten geen stand houdt.

Bij de ontwikkeling van nieuwe normen moet BZK een regierol vervullen

De spelers in het brandweerveld dichten het ministerie van BZK de rol van centrale speler toe. Het ministerie zou overzicht moeten hebben over de diverse ontwikkelingen die in het brandweerveld gaande zijn en aan de hand hiervan nieuw beleid moeten ontwikkelen. Het ontwikkelen van nieuwe normen vormt hierin een belangrijke verantwoordelijkheid. Hierbij zou het ministerie echter niet de rol van ontwikkelaar en ontwerper van normen op zich moeten nemen. Zij zou veeleer de regie in handen moeten nemen en opdracht moeten geven tot het ontwikkelen van normen op een bepaald gebied. Hierbij zou het ministerie partijen moeten samenbrengen voor de ontwikkeling van normen en zorg moeten dragen voor de controle op de naleving ervan.

Er is sprake van een missende schakel tussen BZK en de uitvoerende organisaties

Zoals hierboven is aangegeven is er behoefte aan een meer regisserende rol van het ministerie van BZK. Bij deze regiefunctie hoort ook het formuleren van landelijk beleid dat vervolgens door uitvoeringsorganisaties moet worden opgepakt. Een verdergaande specialisatie van het ministerie van BZK naar de regiefunctie zorgt er echter wel voor dat er een kloof ontstaat tussen het ministerie als (abstract) beleidsmaker en de brandweerorganisaties als uitvoerenden. De vertaling van abstract beleid naar normen, de controle op navolging van beleid en normen, het onderzoek naar de effecten van beleid e.d., zullen waarschijnlijk niet langer tot het taakveld van het ministerie behoren. Geïnterviewden vrezden dat de implementatie van beleid daarmee wordt bemoeilijkt en pleiten voor een versterking van het middenveld. Dit middenveld zou de schakel moeten vormen tussen het ministerie en de brandweerorganisaties en zou vooral een faciliterend karakter moeten

hebben. Het Nibra zou deze functie volgens de respondenten alleen kunnen vervullen indien zij niet langer financieel (deels) afhankelijk is van haar (tariefs)inkomsten uit adviezen en dergelijke.

7 Algemeen kwaliteitssysteem voor de brandweer

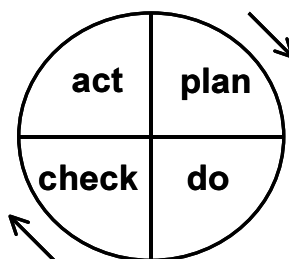
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het tweede deel van de onderzoeksvraag: “*In hoeverre kunnen deze handleidingen een basis vormen van een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg?*”. Allereerst is een relatie gelegd tussen veiligheid en het begrip kwaliteit. Vervolgens is kwaliteitszorg gerelateerd aan de Handleiding Brandweezorg in het bijzonder en de brandweer in Nederland in het algemeen. Ten slotte is een aantal aandachtspunten beschreven die van belang zijn bij het komen tot een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweer(zorg) en de daarmee samenhangende kwaliteitsborging.

7.1 Inleiding

De Handleiding Brandweezorg en de Aanvulling Technische Hulpverlening dragen bij aan het verhogen van de kwaliteit van de basis brandweezorg en daarmee ook aan de doelstelling de veiligheid voor de burger te waarborgen. Immers, met behulp van de handleidingen is de brandweer beter voorbereid op de bestrijding van incidenten en is een minimumniveau van normen geformuleerd. Dat deze opzet is geslaagd, blijkt uit de eerdere hoofdstukken van dit rapport. Of met deze kwaliteitsimpuls de kwaliteit van de brandweezorg ook geborgd is, is daarmee nog niet beantwoord. Hieronder wordt verder ingegaan op deze vraag en op de vraag of de handleidingen als basis dienen voor een samenhangend kwaliteitssysteem.

7.2 Kwaliteit en de Handleiding Brandweezorg

Een kwaliteitssysteem kenmerkt zich met name door een permanent cyclisch karakter, dat bestaat uit vier met elkaar samenhangende begrippen: ‘plan’, ‘do’, ‘check’ en ‘act’. Uitgangspunt van deze zogenoemde Deming Circle of verbetercirkel, is het in gang zetten en houden van verbeteringen in organisaties. Het plannen (‘plan’) van de activiteiten met een doel, dient gevolgd te worden door de uitvoering (‘do’) ervan. De activiteiten dienen vervolgens gemeten (‘check’) te worden in termen van behaalde resultaten, die worden vergeleken met de doelstellingen. Op basis hiervan kunnen bijstellingen (‘act’ of ‘adapt’) van de activiteiten of de doelstellingen worden geformuleerd, die vervolgens worden meegenomen in het bijgestelde plan. Op die manier is er sprake van een continu verbeterproces.



Figuur 7.1: de Deming Circle

Als de Deming Circle wordt toegepast op de brandweezorg, dan blijkt uit dit evaluatieonderzoek dat het ontbreekt aan een terugkoppeling van de uitvoering ('do') op de planning ('plan'). Slechts in beperkte mate wordt op gestructureerde wijze gekeken of hetgeen dat in de regionale dekkingsplannen is opgenomen, overeenkomt met de uitvoering van de brandweezorg in de dagelijkse praktijk. Uit de interviews is gebleken dat in nagenoeg alle brandweerregio's is het de gevoelsmatige inschatting van commandanten, waarop wordt gebaseerd dat in het merendeel van de incidenten de normen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd dragen diezelfde commandanten voorbeelden aan van situaties waarin de ingezette brandweezorg maar net toereikend was. Daarbij gaat het veelal om onderbezetting tijdens kantooruren, waardoor wordt uitgerukt met minder dan de vereiste standaardbezetting van zes. Om die afwijkingen gaat het bij het streven naar verbetering van de kwaliteit van de brandweezorg.

Om te komen tot een structurele aanpak van de kwaliteitszorg is het noodzakelijk dat de brandweerkorpsen beschikken over betrouwbare managementinformatie. Aan de hand van deze informatie is het mogelijk te bepalen of de normen uit de Handleiding Brandweezorg, die in nagenoeg alle regio's zijn vertaald in regionale dekkingsplannen, ook daadwerkelijk worden gerealiseerd in de praktijk. Op dit moment worden er wel veel gegevens uit bijvoorbeeld brandrapporten en meldkamerrapportages vastgelegd, maar worden deze gegevens in beperkte mate omgezet in informatie. Het is daarom noodzakelijk eerst te bepalen aan welke informatie het management behoefte heeft en vervolgens te bepalen of deze informatie ook geleverd kan worden of indien dat nu nog niet mogelijk is te bepalen wat er voor nodig is om deze informatie te leveren. Het ontstaan van gemeenschappelijke meldkamers met vaak bijbehorende nieuwe registratiesystemen kunnen wellicht een belangrijke aanzet zijn voor het op orde brengen van de benodigde managementinformatie.

Maar niet alleen managementinformatie is van belang bij de 'check' van de uitvoering op de planning, ook evaluaties kunnen van grote toegevoegde waarde zijn. Evaluatie vindt nu vaak alleen plaats bij grotere incidenten en bij klachten naar aanleiding van een incident. Het is niet - zoals men zou verwachten - opgenomen in de nazorgschakel uit de veiligheidsketen. De nadruk bij nazorg ligt meer op het opvangen en begeleiden van slachtoffers en medewerkers na afloop van een incident. Structurele evaluatie van alle inzetten van de brandweer draagt bij aan het vergroten van het inzicht in het functioneren van de brandweer. Het levert leereffecten op die kunnen worden gebruikt bij het aanpassen van bijvoorbeeld de regionale dekkingsplannen of de wijze van inzet van de brandweer.

Het vergroten van het inzicht in het eigen functioneren door te beschikken over betrouwbare informatie komt ook ten goede aan de kwaliteit van de besluitvorming over de brandweezorg. Uit dit evaluatieonderzoek is gebleken dat de handleiding en de toepassing van de normen door de brandweer worden gebruikt als onderbouwing van de gewenste inrichting van de brandweerorganisatie.

Hoe meer inzicht bestaat in de mate van realisatie van de gestelde normen en hoe beter kan worden onderbouwd waar zich knelpunten voordoen, des te vollediger en overtuigender is de argumentatie voor het vast te stellen niveau van brandweezorg. De toenemende aanspraak van burgers op de verantwoordelijkheid van bestuurders voor de veiligheid in de samenleving, maakt een dergelijke onderbouwing steeds meer noodzakelijk.

Overigens dient de 'check' van de uitvoering verder te gaan dan alleen de realisatie van de eigen plannen. Er dient ook gekeken te worden of het beleid (in dit geval de handleiding en de normen) aanpassing behoeven. Het is niet ondenkbaar dat op basis van praktijkervaringen geconcludeerd wordt dat de doorgaans theoretisch ontwikkelde normen bijstelling behoeven. Dat dit niet geheel ondenkbaar is bewijzen de bevindingen over de huidige normeringen uit de aanvulling TH. Zo wordt voor wat betreft de inzet van duikers in veel regio's al afgeweken van de normering van vier en is de ervaring dat met drie duikers ook kan worden volstaan. Dergelijke ervaringen zijn van belang voor het actueel houden van de handleiding en de normen.

De conclusie luidt dat zoals de handleiding en de aanvulling TH op dit moment worden toegepast, er geen sprake is van een kwaliteitssysteem. Het geheel is blijven hangen in de 'plan' en de 'do'-fase, en de 'check' en 'act'-fase hebben nooit een volwaardige invulling gekregen. Hierdoor is men bij de brandweerorganisatie met betrekking tot brandweezorg slechts aan het sturen en niet aan het besturen. Dit is hoe de handleidingen tot op heden zijn gebruikt. De handleidingen zijn ons inziens echter geschikt als input voor een kwaliteitssysteem.

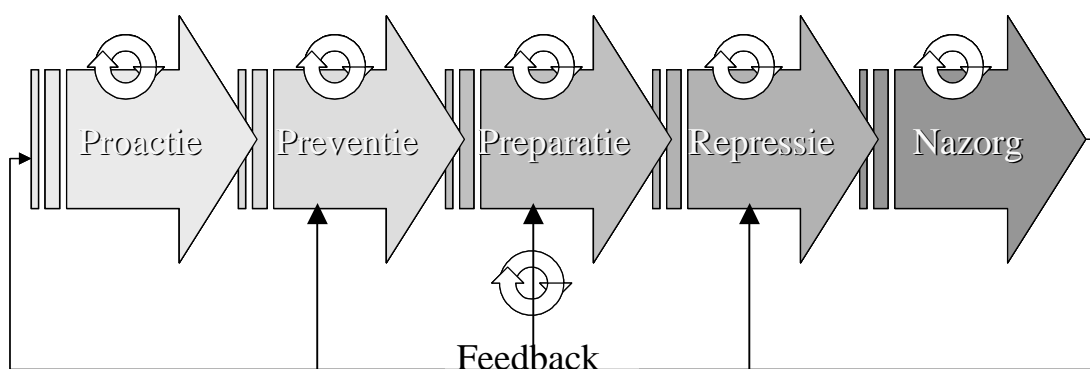
7.3 Kwaliteitszorg bij de brandweer

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat bij toepassing van de Handleiding Brandweezorg en de Aanvulling Technische Hulpverlening de 'check' en 'act'-fase nooit een volwaardige invulling hebben gekregen. Dit heeft tot gevolg dat niet bepaald kan worden in hoeverre in de praktijk aan de normen wordt voldaan.

Worden deze prestaties wél gemeten dan is het echter maar zeer de vraag hoeveel de verkregen gegevens zeggen over de kwaliteit van de brandweezorg. Immers, bij de evaluatie binnen de Handleiding Brandweezorg zou alleen gelet worden op het behalen van de zorgnomen. En het 'op tijd' ter plaatse zijn bij een incident biedt nog geen garantie voor kwaliteit. Voorbeelden hiervan zijn: het binnen de opkomstnorm ter plaatse zijn met te weinig manschappen of middelen, waardoor nog niet begonnen kan worden met het bestrijden van de brand; de vertraging die na aankomst bij het incident optreedt bij het daadwerkelijk overgaan tot repressie (bijvoorbeeld omdat het een portiekflat betreft waarbij het lang duurt om de blusmiddelen bij de vuurhaard te brengen) en de vraag of na aankomst voor de juiste benadering van de hulpverlening wordt gekozen.

Om de kwaliteit van de brandweezorg te kunnen bepalen moet dus breder naar prestaties gekeken worden dan de normen van de Handleiding Brandweezorg. Feitelijk moet er bij incidenten evaluatie plaatsvinden voor elke schakel van de veiligheidsketen.

Immers, de veiligheidsketen gaat er vanuit dat het verloop van de repressie en de uitkomsten van het incident sterk worden beïnvloed door de activiteiten in de voorliggende schakels van de keten (pro-actie, preventie en preparatie). Bovendien zouden de bij de evaluatie van een incident verkregen gegevens vergeleken moeten worden met de gegevens van andere incidenten, wil er zicht ontstaan op de mate van uniciteit van het incident. Een vergelijking met andere incidenten is noodzakelijk om synergetische leereffecten te creëren. Voor alle schakels van de veiligheidsketen zou dus structureel met de verbetercirkel moeten worden gewerkt.



Figuur 7.2: Structurele evaluatie en aanpassing in de veiligheidsketen

Op basis van de evaluaties ('check') zouden dan niet alleen aanpassingen ('act'/'adapt') binnen de betreffende schakel van de veiligheidsketen moeten plaatsvinden, maar ook binnen de veiligheidsketen als geheel. Daarbij kan het zowel gaan om aanpassingen in de manier van werken, omdat gestelde normen niet worden gehaald, als om aanpassingen in de normenstelsels omdat de normen niet adequaat worden bevonden. Op deze manier ontstaat een samenhangend systeem van kwaliteitszorg voor de brandweer.

7.4 Aandachtspunten bij kwaliteitszorg voor de brandweer

Om te komen tot een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweer zijn de volgende aandachtspunten van belang:

Stel een realistisch ambitieniveau vast

Een bekende valkuil bij de implementatie van een kwaliteitssysteem is dat een te hoog ambitieniveau wordt vastgesteld dat uiteindelijk niet kan worden gerealiseerd. Er zijn legio voorbeelden uit de praktijk waarin organisaties een kwaliteitssysteem tot doel hebben verheven en de praktische resultaten uit het oog verliezen. Degelijke veelal (te) breed opgezette trajecten blijven vaak steken in papieren exercities en kosten de organisatie bovendien veel energie wat doorgaans ten koste gaat van het primaire proces. Uitkomst is dat het kwaliteitssysteem vastloopt en het draagvlak voor kwaliteit in de organisatie afneemt.

Het is dus van groot belang op zeer beperkte schaal te starten en bij voorkeur op een terrein waar met gerichte acties snel resultaten zijn te boeken.

Wat betreft de implementatie van een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweer is het daarom van belang dat een realistisch ambitieniveau wordt vastgesteld. Organisatie en medewerkers moeten de tijd krijgen de materie zich eigen te maken en het nut en de noodzaak van kwaliteit in (gaan) zien. Gedacht kan worden om er een aansprekend en actueel onderwerp uit te lichten, waarvoor op korte termijn de toegevoegde waarde zichtbaar wordt. Of anders gezegd: voer niet het gehele INK-model in één keer in, maar licht er bijvoorbeeld het veld 'processen' uit en tracht praktische knelpunten in de bedrijfsvoering aan te pakken.

Kwaliteitssysteem is geen afrekenmechanisme

Een belangrijke succesfactor bij kwaliteitssystemen is het toe te passen om de organisatie te verbeteren, en niet om de organisatie mee af te rekenen. Dit aandachtspunt lijkt voor de hand liggend, maar ook hiervan zijn voorbeelden bekend waarin kwaliteitssystemen niet geïncorporeerd zijn, omdat door de mogelijke negatieve consequenties er onvoldoende draagvlak bestaat voor een dergelijk systeem. Kwaliteit zal te allen tijde geassocieerd dienen te worden met verbetering en leereffecten en niet met sancties en andere strafmaatregelen.

Centrale regie is noodzakelijk

Om een samenhangend kwaliteitssysteem optimaal te kunnen benutten, is het noodzakelijk op centraal niveau de regie te beleggen. Alleen met een landelijke coördinatie en regie is het mogelijk op adequate wijze gebruik te maken van 'best practices' leerervaringen en het delen van kennis en ideeën. Het is belangrijk dat brandweerorganisaties kennis met elkaar delen en niet voor de eigen regio willen houden. Ten behoeve van het facilitering zou gedacht kunnen worden aan een nationaal Kennis- en Innovatiecentrum. Een dergelijk Kennis- en Innovatiecentrum kan op basis van de gegevens uit de eerder genoemde evaluaties, komen tot innovatie. Voorop dient te staan dat een kenniscentrum altijd faciliterend is en dat de input van onderaf (lees: de brandweerorganisaties) dient te komen. Dwingend opleggen en gebrek aan contact met het veld zijn de grootste faalfactoren. Naast de centrale regisseur moeten ook leidinggevenden op regionaal niveau verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteitszorg door acties in gang te zetten en te starten met de opbouw van een kwaliteitssysteem. Op deze manier kunnen de regionale organisaties bekend raken en vertrouwd raken met de systematiek van 'plan', 'do', 'check' en 'act' en op kleine schaal starten met verbeteracties.

7.5 De handleidingen als basis voor een kwaliteitssysteem?

Op het tweede deel van de onderzoeksvraag: "*In hoeverre kunnen deze handleidingen een basis vormen van een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg?*" kan naar aanleiding van het voorgaande het volgende geantwoord worden:

- De toepassing van de Handleiding Brandweezorg en de Aanvulling Technische Hulpverlening beperkt zich tot op heden tot de 'plan'- en 'do'-fase.
- De handleidingen zijn geschikt als basis voor een kwaliteitssysteem, maar dan dient de 'check'- en 'act'-fase nadere invulling te krijgen.
- Voor het realiseren van samenhangende leereffecten moeten binnen alle schakels van de veiligheidsketen de fasen van 'check' en 'act/adapt' worden ingevuld.
- De Handleiding Brandweezorg kan binnen de schakel van repressie één van de graadmeters bij evaluatie vormen. De normen van de handleiding zeggen op zichzelf echter te weinig over de 'kwaliteit van de repressie'.

Uit de gevoerde gesprekken en de gehouden workshop blijkt dat er binnen het brandweerveld grote behoefte bestaat aan een samenhangend kwaliteitssysteem. Er is behoefte aan landelijke richtlijnen, waardoor meer richting wordt gegeven aan de taakinfilling van de brandweer. Hierbij wordt door geïnterviewden erkend dat voor het opzetten en handhaven van een kwaliteitssysteem een middenveld nodig is dat de schakel vormt tussen het beleid (BZK) en de uitvoering (de brandweerorganisaties). Het ministerie van BZK zou volgens de betrokkenen een belangrijke rol kunnen spelen bij het opzetten van een kwaliteitssysteem en het instellen van een instituut voor innovatie en kwaliteitszorg.

8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij de aanbevelingen weer die naar ons oordeel voortvloeien uit dit onderzoek. Wij maken bij het weergeven van de aanbevelingen onderscheid tussen aanbevelingen die betrekking hebben de handleiding en de aanvulling als *instrument*, op de *inhoud* van handleiding en de aanvulling en op de *randvoorwaarden* voor (verbetering van) de handleiding en de aanvulling. Bij deze laatste categorie plaatsen wij ook de aanbevelingen die betrekking hebben op het kwaliteitssysteem (i.o.) van de brandweer. Van belang is dat bij de realisatie van deze aanbevelingen in het oog wordt gehouden dat het invullen van de randvoorwaarden een noodzakelijkerwijs eerste stap is om vervolgens te kunnen komen tot kwaliteitsverbetering. De aanbevelingen zijn vanuit dat oogpunt in volgorde van toenemend belang weergegeven.

8.1 De handleiding en aanvulling TH moeten behouden blijven

1. Ook al worden de handleiding en de aanvulling TH incidenteel gebruikt, er blijft behoefte bestaan aan beide instrumenten. Wij bevelen dan ook aan de instrumenten vooral te handhaven, maar wel te actualiseren (zie 8.2).
2. Wij bevelen aan de handleiding en de aanvulling TH te integreren tot één instrument. Dit zal de toepassing in de praktijk vergemakkelijken.
3. De toepassing van beide handleidingen kent een zekere vrijblijvendheid. Wij zijn tot het oordeel gekomen dat een zekere bandbreedte bij de toepassing noodzakelijk is (eigen keuzes op lokaal en regionaal niveau), maar zijn wel van mening dat over de omvang van die bandbreedte landelijk overeenstemming moet bestaan. Wij bevelen aan hiervoor een landelijk overleg te organiseren, waarin vertegenwoordigers van het veld en andere deskundigen gezamenlijk die bandbreedte vastleggen.
4. Een tweede aanbeveling gericht op het voorkomen van vrijblijvendheid, is het verankeren van de toepassing van de handleiding en de aanvulling TH in een door de sector goedgekeurd kwaliteitssysteem. Een dergelijke regulering biedt in andere branches (bedrijfsleven) zelfs juridische garanties voor derden.

8.2 De handleiding en de aanvulling TH moeten worden geactualiseerd

5. Wij bevelen aan de inhoud van de handleiding en de aanvulling TH te actualiseren. Sinds het verschijnen van deze instrumenten in respectievelijk 1992 en 1996 heeft zich onder andere als gevolg van het Project Versterking Brandweer een grote ontwikkeling in de professionalisering van de brandweer voorgedaan. Ook in de omgeving van de brandweer hebben zich veel veranderingen voorgedaan (fysieke bebouwing, regelgeving, et cetera). Beide ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak tot actualiseren van de handleiding.

Ook de discussie over de standaardbezetting op de TS (toch een norm die tamelijk onomstreden leek) illustreert de noodzaak tot een soms fundamentele herijking van het normenstelsel. Daarbij hoort naar ons oordeel ook een toetsing van de (theoretische) aannames waarop de normen uit de handleiding zijn gebaseerd. Onder 8.3 komen wij terug op de wijze waarop deze aanbeveling naar ons oordeel kan worden gerealiseerd.

6. Wij bevelen aan de handleiding en de aanvulling TH af te stemmen op de recent ontwikkelde leidraden. Het is thans onduidelijk hoe deze instrumenten zich tot elkaar verhouden en of inhoudelijke afstemming noodzakelijk is. Een dergelijke actie neemt veel onduidelijkheid in het veld weg.

7. Wij bevelen aan de handleiding uit te breiden naar andere gebieden van de veiligheidsketen. Nazorg (inclusief evaluatie) zijn goede voorbeelden van 'vergeten gebieden'. Daarbij is de afstemming (aanbeveling 6) met andere instrumenten wel van groot belang.

8.3 Randvoorwaarden en invulling van kennis- en innovatiefunctie

8. Een eerste belangrijke randvoorwaarde voor de inhoudelijke verbetering van de handleiding is de beschikbaarheid van adequate managementinformatie over het praktisch functioneren van de brandweer. Betrouwbare informatie over werkelijke opkomsttijden (inclusief de verwerkingstijd binnen de meldkamer), het optreden bij en het resultaat van de repressie, de maatregelen en resultaten van preventie, et cetera is noodzakelijk om de ontwikkelde normen in de praktijk te kunnen toetsen en zo de kwaliteit van norm en praktijk te kunnen verbeteren. Wij bevelen aan systemen voor de registratie, analyse en weergave van deze managementinformatie te ontwikkelen. Een dergelijke ontwikkeling zou in een separaat project moeten worden ondergebracht om een snelle ontwikkeling en implementatie te bevorderen.

9. Een tweede belangrijke randvoorwaarde is de inbedding van de handleiding en de aanvulling TH in een integraal kwaliteitssysteem. De handleiding en de aanvulling TH bevatten normen die raken aan normen en beoogde werkwijzen uit andere instrumenten (de leidraden). Het moet voor een ieder in het veld helder zijn hoe deze verschillende instrumenten en normenstelsels zich tot elkaar verhouden, zodat de toepassing efficiënt en effectief kan plaats vinden. Dit integrale kwaliteitssysteem moet erin voorzien dat alle schakels van de veiligheidsketen enerzijds afzonderlijk en anderzijds gezamenlijk een kwaliteitscirkel doorlopen. Om een dergelijk kwaliteitssysteem te realiseren is naar ons oordeel een integraal programma noodzakelijk waarin met gebruikmaking van hetgeen landelijk, regionaal en lokaal al is ontwikkeld en in gang gezet wordt gekomen tot een dergelijk systeem. Wij raden aan om bij de ontwikkeling en implementatie van het kwaliteitssysteem een stapsgewijze benadering te kiezen waarin de stappen niet te groot zijn. Het doorontwikkelen van normen en het zorgdragen voor toetsing aan de praktijk (ontwikkeling en daadwerkelijk gebruik van managementinformatie) lijkt ons een haalbare en belangrijke eerste stap.

10. Een derde belangrijke randvoorwaarde is gelegen in de institutionele context van de ontwikkeling en toepassing van de handleiding/aanvulling TH en van het integrale kwaliteitssysteem voor de brandweer. Het brandweerveld is het over veel zaken niet eens. De verantwoordelijkheden over de brandweezorg zijn verdeeld maar soms ook echt versnipperd over verschillende bestuurslagen en (koepel-) organisaties. Naar ons oordeel functioneert in deze context de regiefunctie niet adequaat. Wij bevelen aan dat het ministerie van BZK de regie op zich neemt voor de realisatie van deze aanbevelingen. In onze ogen is het ministerie vanuit haar systeemverantwoordelijkheid niet verantwoordelijk voor de uitvoering, maar wel voor het doen realiseren van deze aanbevelingen.

11. Wij bevelen aan dat onder regie van het ministerie van BZK een voorziening wordt gerealiseerd die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en implementatie van kennismanagement en innovatie bij de brandweer. De bundeling en vermeerdering van kennis en innovatie dienen naar ons oordeel te worden georganiseerd en geïntensiveerd. Of en in welke mate daarbij kan worden aangesloten bij bestaande instituties (NIBRA) of ontwikkelingen (Landelijke Faciliteit) moet door betrokkenen worden afgewogen. Een eigen gezicht, een zekere mate van onafhankelijkheid en draagvlak in het brandweerveld zijn naar ons oordeel bepalend voor de impact van een dergelijk Kennis- en Innovatiecentrum. Vanuit dat perspectief voldoen de huidige instituties op basis van dit onderzoek thans niet aan het gewenste profiel. Deze constatering leidt tot twee oplossingsrichtingen. Enerzijds kunnen de huidige instituties worden aangepast opdat in de benodigde kennis- en innovatiefunctie wordt voorzien. Anderzijds kan worden overwogen een separaat Kennis- en Innovatiecentrum vorm te geven. De voor- en nadelen van beide opties dienen naar ons oordeel breder te worden afgewogen dan in het kader van dit onderzoek mogelijk was. Wij zijn ervan overtuigd dat met de ontwikkeling van de kennis- innovatiefunctie een belangrijke stap voorwaarts kan worden gezet naar structurele verbetering van de kwaliteit van de Nederlandse brandweer.

Wij realiseren ons dat ook deze kennis- en innovatiefunctie te maken krijgt met de complexe en vaak complicerende institutionele context van de brandweer. Voor eigen rekening en bezijden het domein van dit onderzoek merken wij daarom ten slotte op dat herstructurering (lees: vereenvoudiging) van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van en over het brandweerveld naar ons oordeel eveneens noodzakelijk is om de kwaliteit van de brandweer (en niet te vergeten de rampenbestrijding) te verbeteren. Dit betekent dat duidelijke keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- De formele bevoegdheden van de diverse bestuurslagen versus de effectiviteit van de besturing van de brandweer (wat moet landelijk, wat moet regionaal, wat moet lokaal, hoe wordt dat vastgelegd in bevoegdheden en verantwoordelijkheden);
- De specifieke positie van de regionale brandweer in relatie tot de positie van de andere OOV-diensten (politie, CPA/GHOR) in het licht van gedachten/beleid over de veiligheidsregio;

- De financiering van de brandweer als afgeleide van de discussie over beide voorgaande onderwerpen.

Wij zijn ons ervan bewust dat over bovenstaande al geruime tijd breder en fundamenteler wordt geanalyseerd en gediscussieerd dan in het bestek van dit onderzoek mogelijk is. Wij hebben dan ook niet de pretentie bovenstaande problematiek uitputtend te hebben besproken, laat staan van adequate oplossingen te hebben voorzien. Wij onderstrepen echter wel het belang van een spoedige realisatie van verbetering van de institutionele context van de brandweer (zorg). Een goede structuur leidt immers niet automatisch tot goede prestaties, maar kan daartoe wel een positieve bijdrage leveren. De brandweer is er klaar voor....

A Overzicht van geïnterviewden en klankbordgroep

A.1 Brandweer

Drenthe

Regionale Brandweer Drenthe

A.J.H. Doppenberg, commandant

Flevoland

Regionale Brandweer Flevoland

S.T.M. van Riel, commandant

Friesland

Regionale Brandweer Fryslân

G. van Meegdenburg, commandant

M.W.M. van de Ven, hoofd grootschalig optreden/plaatsvervangend commandant

Gelderland

Regionale Brandweer Achterhoek

M.G.M. Buitink, hoofd preparatie, repressie en rampenbestrijding

H. Sieben, medewerker materieel en logistiek

Regionale Brandweer Arnhem

P.P.A. Joosten, commandant

Stuiver

Regionale Brandweer Noordwest-Veluwe

J.H. Haken, commandant

A.van Engelhoven, plaatsvervangend commandant

Regionale Brandweer Nijmegen en Omstreken

P.H.J.A. Leenders, commandant

Regionale Brandweer Rivierenland

P.J. van der Ham, commandant

Regionale Brandweer West Veluwe/Valeigebied

M.A.J. Kamphuis, plaatsvervangend commandant

H. Knoppert, beleidsmedewerker

Groningen

Brandweer Regio Groningen

P.B.G. Drent, hoofd afdeling crisismanagement/ondercommandant

J.O. Hamming, hoofd afdeling preparatie

Limburg

Regionale Brandweer Noord-Midden-Limburg

Brandweer Venlo

R. Lowes, hoofd repressieve dienst

Regionale Brandweer Zuid-Limburg

P.M.G.A. Schmeddig, commandant

H.G.E. Urlings, officier preparatie en rampenbestrijding

Noord-Brabant

Regionale Brandweer Breda

M.H.H. Hudepohl, commandant

J.T.M. van Mensvoort, hoofd planvorming

Regionale Brandweer Midden-Brabant

P. Verlaan, commandant

J. Heinen, hoofd regionale brandweer

Regionale Brandweer Noordoost Noord-Brabant

G. Kasander, commandant

Brandweer Bergen op Zoom & Roosendaal

P.A.M.P. Beesems, hoofd afdeling repressie

Regionale Brandweer Zuid-Oost Noord Brabant

M.G.M. Appeldoorn, manager pro-actie, preventie, preparatie & rampenbestrijding

R. Schifferling, medewerker preparatie

Noord-Holland

Regionale Brandweer Amsterdam en Omstreken

C. te Boekhorst, commandant

R. Beij, hoofd operationele ondersteuning

Regionale Brandweer in het Gooi en de Vechtstreek

H.A.J. Foederer, commandant (tot 010202)

Regionale Brandweer Kop van Noord-Holland

G.F. van Dijk, commandant

R. Mooy, hoofd operatiën/plaatsvervangend commandant

Regionale Brandweer Noord-Kennemerland

H.A.J. Foederer, commandant (vanaf 010202)

I.M. Kouwenhoven, hoofd pro-actie/preventie

Regionale Brandweer Waterland

J.N.P. Schouten, commandant

J.W. Land, hoofd operatiën, verbindingen, alarmcentrale

Regionale Brandweer Westfriesland

H. Nijenhuis, commandant

Regionale Brandweer Zaanstreek

R.H.G.M. Rasch, commandant

Regionale Brandweer Zuid en Midden Kennemerland

R. Schoneveld, beleidsmedewerker

Overijssel

Regionale Brandweer Twente

A. Groos, commandant/directeur

S.J.M Wevers, plaatsvervangend directeur

Regionale Brandweer Stedendriehoek

H. Jurrema, plaatsvervangend commandant

Regionale Brandweer IJssel-Vecht

Brandweer Zwolle

P.Ph. Kappel, commandant (v/h regionaal commandant)

Utrecht

Regionale Brandweer Eemland

B.P.P. Janssen, commandant

Regionale Brandweer Utrecht

M.J. Kruidenier, projectleider PVB

Zeeland

Regionale Brandweer Zeeland

W.P. van Leersum, commandant

L. Sandee, hoofd sector Brandweer- en Veiligheidszaken/plaatsvervangend commandant

Zuid-Holland

Regionale Brandweer Haaglanden

Brandweer 's-Gravenhage

J. Kuipers, manager Escamp/Laak

M.Evers, manager Scheveningen/Haagse Hout

I.L. Rijnhart, beleidsmedewerker kwaliteitszorg

Regionale Brandweer Midden-Holland

J.H. van Deutekom, commandant

Regionale Brandweer Rijnland

F. van Oosten, commandant

J.G.A. Baardscheer, plaatsvervangend commandant

Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond

W.J.M. van Dijk, adjunct directeur Veiligheidsbeleid & Operatiën/plaatsvervangend commandant

L. Kooijman, hoofd Operationele Voorbereiding

Regionale Brandweer Zuid-Holland Zuid

H.C. van der Weide, hoofd Beleid en Bestuur

A.2 Burgemeesters

Gemeente Edam-Volendam

J.J. Bulte

Gemeente Eindhoven

R.W. Welschen

Gemeente Lelystad

Ch. Leeuwe

Gemeente Loppersum

L. Pit

Gemeente Noordoostpolder

W.L.F.C. Ridder-Rappard

Gemeente Voorst

J.H.J. van Blommestein

Gemeente Wijk bij Duurstede

G.K. Swillens

A.3 Experts

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

J.de Geus DR&B/BWZ, senior beleidsmedewerker

J. Jeulink DR&B. procescoördinator publieke veiligheid

E. M. Roders DR&B/KIM, accountmanager

P. van Zanten, Inspectie OOV, inspecteur

Brandweer Gemeente Enschede

H. Meuleman, coördinator rampenbestrijding en veiligheid

NIBRA

J.C. Hazebroek, onderzoeker

SAVE

I.A.M. Janssen, adviseur

A.4 Samenstelling van de klankbordgroep

De klankbordgroep bestaat uit de volgende personen:

- De heer A.M. de Hingh namens BZK, voorzitter tevens projectleider
- De heer A. van Leest namens BZK, DR&B
- De heer P. van Zanten namens Inspectie OOV
- De heer E. Oomes namens NVBR
- De heer W. Moberg namens NVBR
- De heer H.W. Meulendijks namens NVBR
- De heer Th. Haasdijk namens KNBV/VNG
- De heer J.C. Hazebroek namens het NIBRA

B Vragenlijsten

B.1 Vragenlijst evaluatie Handleiding Brandweezorg en Aanvulling TH

Reikwijdte van de evaluatie

De afbakening van de opdracht ligt besloten in de centrale vraagstelling van de evaluatie. De centrale vraagstelling van de opdracht luidt:

“Op welke wijze en in hoeverre hebben de handleidingen ‘Brandweezorg’(1992) en ‘Aanvulling Technische Hulpverlening’(1996) inmiddels hun weg gevonden naar gemeenten en regio’s en dragen zij bij aan het doeltreffend en doelmatig beheersen en beheren van de risico’s in het verzorgingsgebied? En in hoeverre kunnen deze handleidingen een basis vormen van een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg?”

Opbouw van de vragenlijst

Deze vragenlijst is onderverdeeld in de volgende onderwerpen:

- de bekendheid met de handleiding en aanvulling;
- de toepassing van de handleiding en aanvulling;
- de actualiteit van de handleiding en aanvulling;
- de bruikbaarheid van en waardering voor de handleiding en aanvulling;
- de uitbreidingsmogelijkheden van de handleiding en aanvulling.

Per onderwerp is een aantal open en gesloten vragen geformuleerd. De vragenlijst is overigens niet limitatief, maar dient ter illustratie voor hetgeen aan de orde kan komen in de gesprekken met de vertegenwoordigers van de regionale brandweerorganisaties. In een later stadium zullen ook gesprekken worden gevoerd met bestuurders van een tiental nog te selecteren gemeenten. Hiervoor zal een separate vragenlijst worden opgesteld.

Omdat de handleiding dateert van 1992 zal bij het stellen van de vragen nadrukkelijk rekening worden gehouden met het gebruik door de tijd heen. Referentiepunt hierbij is en blijft het oorspronkelijke doel en functie van de handleiding.

Onderstaande vragen hebben zowel betrekking op de Handleiding Brandweezorg, als op de Aanvulling Technische Hulpverlening. Ten behoeve van de leesbaarheid is in de vraagstelling alleen de handleiding genoemd.

Bekendheid met de handleiding en aanvulling

- Is de handleiding bij u bekend?
- Wat heeft de handleiding volgens u voor functie?
- Hoe is deze handleiding onder de aandacht gebracht?
- Is de handleiding binnen uw organisatie besproken?
 - Waarom/waarom niet?
- Is de handleiding bekend bij het bestuur van de regio?
 - Waarom/waarom niet?
- Is de handleiding besproken in het bestuur van de regio?
- Is de handleiding vastgesteld door het bestuur van de regio?
 - Waarom/waarom niet?
- Is de handleiding bekend bij de medewerkers?

Wijze van toepassing van de handleiding en aanvulling

1 Regio

- Is de handleiding in uw organisatie toegepast?
 - Op welke wijze? (onderbouwing vragen aan bestuur, signaleren problemen, etc.)
 - Waarom/waarom niet?
- Zijn alle delen van de handleiding toegepast?
 - Brandweezorg
 - Aanvulling Technische Hulpverlening
 - Computerprogramma
- Wordt de handleiding nog steeds toegepast?
 - In welke situaties?
 - Waarom niet?
- Speelt de handleiding een rol bij de besluitvorming?
 - Bij welke vraagstukken?
 - Wanneer?

- Hoe? (onderbouwing claim, signalering van probleem, etc.)
- Waarom niet?
- Speelt de handleiding een rol bij de uitvoeringsaspecten in uw organisatie?
 - Welke?
 - Wanneer?
 - Hoe?
 - Waarom niet?

2 Regio en gemeenten

- Wordt de handleiding bij de gemeenten binnen uw regio toegepast?
 - Hoe?
 - Hoeveel?
 - Wat zijn de ervaringen?
 - Kunt u een voorbeeld noemen van een gemeente die ervaring heeft opgedaan met de toepassing van de handleiding? (met het oog op de interviewronde met de gemeenten)
 - In hoeverre zijn de aanbevelingen en werkwijze van de handleidingen opgenomen in cursussen en opleidingen?
- Wat is de taakverdeling bij het gebruik van de handleiding tussen regio en gemeenten?
 - Wie heeft het initiatief?
 - Waar ligt de verantwoordelijkheid?
 - Hoe verloopt de communicatie tussen de regio en de gemeenten?
 - Op ambtelijk niveau
 - Op bestuurlijk niveau
- Zijn er in gemeenten binnen uw regio belangrijke, concrete maatregelen voorgesteld (zoals bouw / verplaatsing kazernes, uitbreiding personeel, uitbreiding materieel of juist: sluiting kazernes) op grond van de toepassing van de handleiding?
 - Zijn deze maatregelen ook uitgevoerd? Zo neen, waarom niet?

- Is er in uw regio een ontwikkeling in de richting van regionalisering?
 - Zo ja, heeft u al stappen ondernomen om te komen tot een regionaal dekkingsplan?
 - Zo ja, heeft u de handleiding al gebruikt voor het ontwerpen /ontwikkelen van dit regionaal dekkingsplan? Is de handleiding hiervoor geschikt? Wat zou er moeten worden aangepast c.q. aan moeten worden toegevoegd?
- Bent u op de hoogte van de toepassing van de handleiding bij andere regio's?
 - Wat zijn de ervaringen van anderen?

Actualiteit van de handleiding en aanvulling

- Sluiten de theorie van het model en de dagelijkse praktijk voldoende op elkaar aan?
- Zijn de normen nog actueel en geldig?
 - Opkomsttijden
 - Meldtijden
 - Uitruktijden
 - Rijtijden
 - Materiaalnormen
 - Beheersingstijden brand
 - Brandfrequentie
 - Aantal slachtoffers
 - Materiële schade
- Is de definitie/typering van de vijf standaard klussen nog van toepassing?
- Hoe is de afstemming tussen middelen en klus?
 - Vereisen de beschikbaarheid van personeel, het toenemend aantal verkeersbelemmerende maatregelen en de congestie van infrastructuur een inzet van een kleinere operationele eenheid?
- Is de rapportage door brandweerkorpsen aan het CBS aangepast?(aanbeveling 1992)
- Met welke regelmaat worden gegevens geactualiseerd?
 - Worden de consequenties hiervan bekeken?
 - Volgt hierop besluitvorming?
- Welke zaken zouden in de theorie verbeterd kunnen worden?

- Is er voldoende ruimte voor maatwerk voor de eigen situatie?
- In hoeverre waren de aanbevelingen nieuw? (m.n. met betrekking tot aanvulling technische hulpverlening)

Bruikbaarheid en waardering van de handleiding en aanvulling

- Welke verwachtingen had/heeft u van een handleiding?
- Heeft de handleiding aan deze verwachtingen voldaan?
 - Welke wel/welke niet?
 - Waar zou de handleiding in ieder geval aan moeten voldoen?
- Vervult de handleiding de gewenste evaluatiefunctie?
 - Waarom/waarom niet?
- Is gebruik gemaakt van het softwareprogramma?
 - Heeft u dat zelf geïnstalleerd?
 - Waarom/waarom niet? (in welk jaar had u de beschikking over een computer?)
 - Heeft u de berekeningen door een extern bureau uit laten voeren?
 - Waarom/waarom niet? (in welk jaar had u de beschikking over een computer?)
 - Is er door eigen medewerkers met het programma gewerkt
 - Hoe vaak? Door vaste medewerkers?
 - Zijn de medewerkers in staat de resultaten te interpreteren?
 - Is het programma gebruiksvriendelijk?
 - Kunnen bij wijzigende omstandigheden of aanvullende wensen de programmeergegevens makkelijk gewijzigd worden? Kunnen alternatieven makkelijk doorgerekend worden?
 - Sluit het programma voldoende aan bij andere hard- en softwaretoepassingen? Is het programma geactualiseerd? Sluit het programma voldoende aan bij GMS (Geïntegreerd Meldkamer Systeem)?
 - Is gebruikersondersteuning nodig? (handleiding e.d.)
 - Heeft u suggesties voor verbeteringen?
- Heeft u een (eigen) methode om de werkelijke opkomsttijden vast te leggen en te vergelijken met de door de handleiding bepaalde theoretische gegevens?
 - Zo ja, past u deze toe en hoe zijn de resultaten?

- Heeft u zelf aanvullingen op of verbeteringen van de handleiding gemaakt?
- Op welke wijze wordt op regioniveau managementinformatie gegenereerd?
- Zijn de presentatiemogelijkheden toereikend?

Uitbreidingsmogelijkheden handleiding en aanvulling

- Zou de (werkwijze van de) handleiding nog voor andere zaken/brandweertaken gebruikt kunnen worden?
- Is er behoefte aan een update van de handleiding?
- Is er behoefte aan uitbreiding van de handleiding?
- Welke rol wordt van BZK verwacht met betrekking tot de handleiding?
- Heeft u ervaring met de leidraad Maatramp?
 - Is die leidraad meer/minder bruikbaar?
 - Zijn de handleiding en de leidraad een aanvulling op elkaar?
- Heeft u ervaring met de leidraad operationele prestaties?
 - Is die leidraad meer/minder bruikbaar?
 - Zijn de handleiding en de leidraad een aanvulling op elkaar?
- Kan de handleiding deel uitmaken van een kwaliteitssysteem voor de Brandweer?
- Op welke aspecten zou dat systeem zich moeten richten
 - Welke aspecten van repressie?
 - Welke aspecten van andere brandweertaken?

B.2 Vragenlijst voor gemeentelijke bestuurders evaluatie Handleiding Brandweezorg en Aanvulling TH

Reikwijdte van de evaluatie

De afbakening van de opdracht ligt besloten in de centrale vraagstelling van de evaluatie. De centrale vraagstelling van de opdracht luidt:

“Op welke wijze en in hoeverre hebben de handleidingen ‘Brandweezorg’(1992) en ‘Aanvulling Technische Hulpverlening’(1996) inmiddels hun weg gevonden naar gemeenten en regio’s en dragen zij bij aan het doeltreffend en doelmatig beheersen en beheren van de risico’s in het verzorgingsgebied? En in hoeverre kunnen deze handleidingen een basis vormen van een samenhangend kwaliteitssysteem voor de brandweezorg?”

Opbouw van de vragenlijst

Deze vragenlijst is afgeleid van de vragenlijst voor de regionale brandweerorganisaties en is onderverdeeld in de volgende onderwerpen:

- de bekendheid van bestuurders met de handleiding en aanvulling;
- de toepassing van de handleiding en aanvulling in de bestuurlijke context;
- de bruikbaarheid van en waardering voor de handleiding en aanvulling voor bestuurlijke besluitvorming en sturing;
- de uitbreidingsmogelijkheden van de handleiding en aanvulling in de bestuurlijke context.

Per onderwerp is een aantal open en gesloten vragen geformuleerd. De vragenlijst is overigens niet limitatief, maar dient ter illustratie voor hetgeen aan de orde kan komen in de gesprekken met de gemeentelijke bestuurders.

Omdat de handleiding dateert van 1992 zal bij het stellen van de vragen nadrukkelijk rekening worden gehouden met het gebruik door de tijd heen. Referentiepunt hierbij is en blijft het oorspronkelijke doel en functie van de handleiding.

Onderstaande vragen hebben zowel betrekking op de Handleiding Brandweezorg, als op de Aanvulling Technische Hulpverlening. Ten behoeve van de leesbaarheid is in de vraagstelling alleen de handleiding genoemd.

Bekendheid met de handleiding en aanvulling

- Is de handleiding bij u bekend?
- Wat heeft de handleiding volgens u voor functie?
- Hoe is deze handleiding onder de aandacht gebracht?
- Is de handleiding besproken in het bestuur van de regio?
- Is de handleiding vastgesteld door het bestuur van de regio?
 - Waarom/waarom niet?

Wijze van toepassing van de handleiding en aanvulling

1 Regio

- Is de handleiding in uw regionale brandweerorganisatie toegepast?
 - Op welke wijze? (onderbouwing vragen aan bestuur, signaleren problemen, etc.)
- Wordt de handleiding (nog steeds) toegepast in de communicatie naar bestuurders?
 - In welke situaties?
 - Waarom niet?
 - Wie heeft het initiatief (regio/gemeente & brandweer/bestuurder)?
 - Waar ligt de verantwoordelijkheid (regio/gemeente & brandweer/bestuurder)?
- Speelt de handleiding een rol bij de bestuurlijke besluitvorming?
 - Bij welke vraagstukken?
 - Hoe? (onderbouwing claim, signalering van probleem, etc.)
 - Waarom niet?

2 Regio en gemeenten

- Wordt de handleiding binnen uw eigen gemeente toegepast?
 - Waarvoor en hoe vaak?
 - Wat zijn de ervaringen?
- Verschilt de besluitvorming obv de handleiding in de gemeente ten opzichte van de regio (bijv. eerder)?

- Zijn er in uw gemeente of binnen uw regio belangrijke, concrete maatregelen voorgesteld (zoals bouw / verplaatsing kazernes, uitbreiding personeel, uitbreiding materieel of juist: sluiting kazernes) op grond van de toepassing van de handleiding?
 - Zijn deze maatregelen ook uitgevoerd? Zo neen, waarom niet?
- Hoe verloopt de communicatie op bestuurlijk niveau tussen de regio en de gemeenten?
- Is er in uw regio een ontwikkeling in de richting van regionalisering?
 - Zo ja, is de handleiding gebruikt voor het ontwerpen /ontwikkelen van dit regionaal dekkingsplan?
 - Is de handleiding geschikt voor besluitvorming op dit gebied? Wat zou er moeten worden aangepast c.q. aan moeten worden toegevoegd?

Bruikbaarheid en waardering van de handleiding en aanvulling

- Waar wordt de handleiding met name voor gebruikt?
 - Argumentatie bij beslissingen over dekking
 - Onderbouwing van functioneren van de brandweer
- Welke verwachtingen had/heeft u van een handleiding?
- Heeft de handleiding aan deze verwachtingen voldaan?
 - Welke wel/welke niet?
 - Waar zou de handleiding in ieder geval aan moeten voldoen?
- Vervult de handleiding de gewenste evaluatiefunctie?
 - Waarom/waarom niet?
 - Heeft uw regio/gemeentelijke korps een eigen methode om de werkelijke opkomsttijden vast te leggen en te vergelijken met de door de handleiding bepaalde theoretische gegevens?
 - Zo ja, wordt deze toegepast, hoe zijn de resultaten en hoe wordt bestuurlijk met deze resultaten omgegaan?

Uitbreidingsmogelijkheden handleiding en aanvulling

- Zou de wijze waarop bestuurlijk met de handleiding wordt omgegaan nog bij andere zaken/brandweertaken gebruikt kunnen worden?
 - Is er behoefte aan objectieve normen als argumenten bij besluitvorming?
 - Op welk gebied?
 - Op welke wijze (richtinggevend, dwingend minimumniveau, wettelijk kader)?
 - Wie zou deze normen moeten opstellen (BZK, Nibra, korpsen, NVRB, anders...)?
- Heeft u ervaring met de leidraad Maatramp en/of leidraad operationele prestaties?
 - Is die leidraad meer/minder bruikbaar?
 - Zijn de handleiding en de leidraad een aanvulling op elkaar?
 - Op welke wijze sluiten de handleiding en leidraad wel/niet op elkaar aan?
 - Is er behoefte aan verdere koppeling ivm integrale bestuurlijke afweging?
- Kan de handleiding deel uitmaken van een kwaliteitssysteem voor de Brandweer?
- Op welke aspecten zou dat systeem zich moeten richten
 - Welke aspecten van repressie?
 - Welke aspecten van andere brandweertaken?
 - Op welke aspecten van de brandweezorg zou u willen kunnen sturen?
 - Welke managementinformatie heeft u daarvoor nodig?
- Welke rol wordt van BZK verwacht met betrekking tot de handleiding en een kwaliteitssysteem?