

**Behavioural and Societal  
Sciences**

Oude Waalsdorperweg 63  
2597 AK Den Haag  
Postbus 96864  
2509 JG Den Haag

www.tno.nl

T +31 88 866 10 00

F +31 70 328 09 61

infodesk@tno.nl

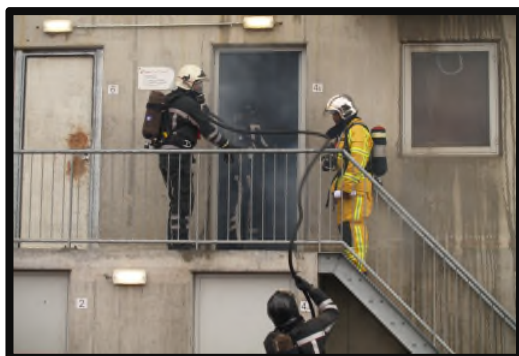
**TNO-rapport**

**RA053.02994 | Definitief**

## RemBrand Fase 1

*Niet harder rijden, maar voorkomen en slimmer bestrijden.*

Quick Research Scan naar een model voor de operationele-  
en maatschappelijke prestaties gericht op brandveiligheid



Datum	25 februari 2013
Auteur	Mw. Drs. W.J. (Wolfje) van Dijk
Reviewers	Dhr. Dr. Ir. J.A. (Bert) Don Dhr Ir. M. (Maurtis) Butter Dhr. Ir. H.F. (Harold) Bousché
Aantal pagina's	89 (incl. samenvatting en bijlagen)
Aantal bijlagen	A t/m E
Opdrachtgever	Veiligheidsberaad
Projectnaam	Rembrand Fase 1
Projectnummer	053.02994

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

Dit onderzoek is voor publicatie ter inzage aangeboden aan:

Elie van Strien  
Eugène van Mierlo

Commandant Amsterdam Amstelland  
Programmacoördinator Risicobeheersing Brandweer Nederland

# Samenvatting

## Inleiding

Brandveiligheid is een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid die niet exclusief aan te brandweer valt toe te bedelen. Op dit moment voorziet de Wet Veiligheidsregio's niet in een vorm van maatschappelijke verantwoording die rekening houdt met zowel het blussen alsook het voorkomen, beperken en het verkorten van de brand. Ook wordt er nog geen rekening houden met de zelfredzaamheid van de burger. De enige vorm van kwaliteitsmeting van de brandweer welke wel is vastgelegd in de Wvr is diens opkomsttijd in een beperkt aantal gevallen.

De memorie van toelichting op de Wvr (MvT) laat zien dat de wetgever bij de invoering van de Wvr een breed en divers takenpakket ter verbetering van de kwaliteit van de brandweer voor ogen heeft gehad. Deze ambitieuze kwaliteitsverbetering zou de gehele veiligheidsketen moeten omvatten.

Des te opvallender is het dat de wetgever het wetslagen van zo een breed en ambitieus takenpakket ter verhoging van de kwaliteit van de brandweer aan één set operationele normeringen verwacht af te kunnen meten: opkomsttijden (Artikel 14 lid 2 sub f). Daar enige toelichting ontbreekt valt niet te bepalen wat de beleidslogica of afweging van de wetgever hierbij is geweest.

Hoewel de Minister in de handreiking naar de Veiligheidsregio's<sup>1</sup> begrip heeft getoond voor het lange termijn spoor van de veiligheidsregio's en de brandweer, wil hij daar niet op vooruitlopen. Zo blijft de wet en de rol van opkomsttijd als enige kwaliteitsindicator onverminderd van kracht.

## Het Brandweermodel

*Het Brandweermodel biedt een raamwerk voor het objectief evalueren van de maatschappelijke effectiviteit van het functioneren van de brandweer.*

Het Brandweermodel is een pragmatische toepassing van het Program Logic Model. Het vormt nuttig middel dat zowel regiobestuurders als de brandweer kan helpen bij het organiseren en structureren van de door hen gewenste integrale vorm van maatschappelijke en bestuurlijke verantwoording. Het Brandweermodel maakt gebruik van de veiligheidsketen en biedt een middel van "voortgangsmeting" naar de maatschappij in brede zin. Bovendien toont het direct de impact, het maatschappelijke bestaansrecht, van de brandweer aan zonder dat bestuurders het risico lopen zich verliezen in operationele details. De brandweer stuurt zelf op outputs<sup>2</sup>, de operationele details.

---

<sup>1</sup> De Minister VenJ heeft de veiligheidsregio's hiertoe op 22/11/2012 een handreiking gedaan.

<sup>2</sup> Die door het verantwoordelijke regiobestuur formeel zijn bekrachtigd.

## Kanttekening

Een te eenzijdige focus van “target setting” van de brandweer als uitvoerende organisaties dient vermeden te worden. Een onevenwichtige samenstelling van genormeerde targets kan tot onwenselijk gedrag leiden, nl. het zicht louter richten op het behalen van de targets in verband met beoordelingen en beloningen. Dergelijk gedrag kan contra-productief zijn aan de beoogde outcomes en maatschappelijke impact, terwijl ondernomen activiteiten wel uitstekend voldoen aan de gestelde norm en targets.

Wanneer deze kanttekening wordt geplaatst in de huidige discussie van kwaliteitsmeting van de brandweer en de rol die opkomsttijden daarin spelen kan gesteld worden dat hier sprake is van een onevenwichtige samenstelling van outputs.

## Adviezen

TNO adviseert zowel de rijks- als de regionale bestuurders zich te beperken tot het definiëren van de verwachte maatschappelijke impact en de beoogde outcomes. Wij bevelen aan om de theoretisch doelen zoals gesteld in de MvT te toetsen aan hun praktische inzetbaarheid en geschiktheid als outcome bij de vulling van het Brandweermodel.

Voorts adviseren wij dat zowel de rijks- als regionale bestuurders het definiëren van ondersteunende operationele meetcriteria en outputs als opdracht aan de brandweer zelf geven. Mede om zo de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden alsook om draagvlak voor outputs, outcomes en impact bij de brandweer te borgen. De uiteindelijke outputs dienen door het verantwoordelijke regiobestuur formeel te worden bekrachtigd.

Wij raden de wetgever af om de vulling van het Brandweermodel, id est outcome en output definities, op te nemen in de Wvr. Voor zowel het rijk, regiobestuurders als de brandweer is het wenselijk om flexibel aan te kunnen sluiten bij de dynamiek van de samenleving, het verschillend risicoprofiel van de regio's en technische en sociale innovaties.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1	Relevantie van dit onderzoek .....	7
1.2	Aanpak van de Quick Research Scan en leeswijzer .....	8
1.3	Voorbehouden en aannames .....	10
<b>2</b>	<b>Probleemschets Nederland .....</b>	<b>11</b>
2.1	Inleiding .....	11
2.2	Kort overzicht ontstaansgeschiedenis opkomsttijden.....	11
2.3	Brandweer en de Wet Veiligheidsregio's.....	11
2.4	Opkomsttijden in het Besluit Veiligheidsregio's.....	12
2.5	Handreiking registratie afwijking opkomsttijden .....	12
2.6	Deelconclusie .....	13
<b>3</b>	<b>Model van maatschappelijke verantwoording voor de brandweer .....</b>	<b>14</b>
3.1	Inleiding .....	14
3.2	Praktische toepassing van wetenschappelijk model voor de brandweer .....	14
3.3	Wetenschappelijke basis Program Logic Model.....	16
3.4	Het Brandweermodel en politieke sturing.....	17
3.5	De rol van normering .....	18
3.6	Deelconclusie .....	18
<b>4</b>	<b>Situationele analyse van Nederland .....</b>	<b>20</b>
4.1	Introductie .....	20
4.2	Beleidsdoellogica.....	20
4.3	Gestelde scope wetgever maatschappelijke verantwoording .....	23
4.4	Rapportages en de veiligheidsketen .....	24
4.5	Het Brandweermodel toegepast.....	25
4.6	Transparantie.....	30
4.7	Deelconclusie .....	30
<b>5</b>	<b>Beknorte situationele analyse van Verenigd Koninkrijk.....</b>	<b>31</b>
5.1	Introductie .....	31
5.2	Beleidsdoellogica.....	31
5.3	Gestelde scope wetgever maatschappelijke verantwoording .....	32
5.4	Rapportages en de veiligheidsketen .....	33
5.5	Het Brandweermodel toegepast.....	34
5.6	Transparantie.....	35
5.7	Deelconclusie .....	35
<b>6</b>	<b>Beknorte situationele analyse van Duitsland .....</b>	<b>36</b>
6.1	Introductie .....	36
6.2	Beleidsdoellogica.....	36
6.3	Gestelde scope wetgever maatschappelijke verantwoording .....	37
6.4	Rapportages en de veiligheidsketen .....	38
6.5	Het Brandweermodel toegepast.....	38
6.6	Transparantie.....	39
6.7	Deelconclusie .....	39

<b>7</b>	<b>Benchmark maatschappelijke verantwoording.....</b>	<b>41</b>
7.1	Situationele vergelijking vanuit wettelijk perspectief.....	41
7.2	Situationele vergelijking vanuit wettelijk en operationeel perspectief.....	42
<b>8</b>	<b>Conclusies.....</b>	<b>43</b>
8.1	Model voor operationele prestaties en zelfredzaamheid burger .....	43
8.2	Aanvullende conclusies .....	45
<b>9</b>	<b>Adviezen en aanbevelingen.....</b>	<b>48</b>
9.1	Model voor operationele prestaties en zelfredzaamheid burger .....	48
9.2	Aanvullende adviezen.....	50
9.3	Vervolg op dit onderzoek.....	51
	<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>52</b>
	<b>BIJLAGE A: Uitvergrootte activiteitenstroom Nederland .....</b>	<b>53</b>
	<b>BIJLAGE B: Uitgebreide situationele analyse Engeland .....</b>	<b>54</b>
	<b>BIJLAGE C: Uitgebreide situationele analyse van Duitsland.....</b>	<b>64</b>
	<b>BIJLAGE D: Uitgebreide weergave meetcriteria.....</b>	<b>72</b>
	<b>BIJLAGE E: Bronnen .....</b>	<b>88</b>

# 1 Inleiding

Sinds 2006 staan de prestaties van de brandweer in toenemende belangstelling. Met de invoering van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit Veiligheidsregio's (Bvr) in 2010 heeft de overheid duidelijke stappen willen zetten naar het verbeteren van de brandveiligheid van Nederland. De kwaliteitsmeting van de operationele prestaties van de brandweer concentreert zich in de Wvr en Bvr op de opkomsttijden. Opkomsttijd is slechts een deelfactor<sup>3</sup>, binnen een complex totaalsysteem met veel meer (deel)factoren<sup>4</sup> voor wat betreft de kwaliteit van de brandveiligheid en de operationele prestaties van de brandweer.

Naar aanleiding van bovengenoemde opvatting van zowel de Inspectie VenJ als de Minister van VenJ heeft het Veiligheidsberaad aan TNO verzocht een vooronderzoek (fase 1) te doen met de volgende doelstellingen. Het ontwikkelen van een model voor de operationele prestaties van de brandweer. Waarbij rekening gehouden moet worden met de hedendaagse notie dat brandweer niet de enige is die invloed heeft op de brandveiligheid in Nederland. Daarom dient dit model gerelateerd te zijn aan factoren die enerzijds bijdragen aan het voorkomen, beperken en het verkorten van de brand en anderzijds rekening houden met de zelfredzaamheid van de burger.

TNO heeft deze doelstelling in nauw overleg met de betrokken spelers vertaald naar de volgende onderzoeksvragen:

- Is er een integraal model te ontwikkelen dat de operationele en maatschappelijke prestaties van de brandweer inzichtelijk maakt?
- Hoe zou een dergelijk model, opgebouwd vanuit een brede set van criteria, gestalte kunnen krijgen?
- Hoe zijn in dat model de bijdragen aan de volgende zaken inzichtelijk te maken:
  - het voorkomen, beperken en verkorten van de brand
  - een verbeterde zelfredzaamheid van burgers

Deze onderzoeksvragen zijn binnen dit onderzoek gerelateerd aan het concept "opkomsttijden", waarbij stil wordt gestaan bij de rol die dit concept nu speelt en de rol die het kan spelen in de toekomst.

## 1.1 Relevantie van dit onderzoek

In het verleden zijn er al onderzoeken naar de Veiligheidsregio's uitgevoerd. Ook lopen een aantal onderzoeken naar de Wvr waar in dit rapport rekening mee wordt gehouden waar dit onderzoek een waardevolle aanvulling op kan zijn.

---

<sup>3</sup> In het rapport "Ter Plaatse!", een Onderzoek naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer, stelt de Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ) dat aan de opkomsttijd wellicht een bovenmatig groot belang wordt toegekend waar het gaat om de kwaliteit van de brandveiligheid en de brandweezorg. De Minister heeft aangegeven de opvatting van de inspectie te delen. Zie Oa. Pag. 10, pag. 12.

<sup>4</sup> De Minister heeft aangegeven de opvatting van de inspectie te delen in Brief Min. VenJ aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, dd 21 juni 2012, Pag. 2

De evaluatieonderzoeken van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum<sup>5</sup> (WODC) en de Commissie Hoekstra richten zich respectievelijk op de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's en op het totaal stelsel van cisis- en rampenbestrijding. Beide onderzoeken zijn multidisciplinair en breed van opzet. De operationele prestaties van de brandweer en de kwaliteit van de brandveiligheid wordt in deze onderzoeken slechts summier onderzocht en beoordeeld en dan vooral vanuit het perspectief van crisis- en rampenbestrijding.

Het onderzoek van Berenschot<sup>6</sup> "Aristoteles" richtte zich op financiële planning- en controlcycli, om de productbegrotingen van de regio's transparant en vergelijkbaar te maken en om het lerend vermogen van de regio's te bevorderen.

Het onderhavige onderzoek, hoewel verkennend en kleinschalig, is een dieptestudie naar sec de brandweer en op welke wijze de brandweer maatschappelijke verantwoording kan afleggen over dier operationele prestaties in de breedste zin des woords. De nadruk ligt daarbij vooral op haar operationele taken, daar deze taken de bulk van haar activiteiten omvatten.

Om het standpunt van het Veiligheidsberaad over opkomsttijden (en dekkingsplannen) te onderzoeken heeft het Veiligheidsberaad gekozen om opdracht te geven aan TNO voor een snel wetenschappelijk onderzoek. Op basis van de onderzoeksresultaten kan verder worden gewerkt aan een alternatief voor de huidige benadering van brandweezorg en de toetsing daarvan door de Inspectie van VenJ.

## 1.2 Aanpak van de Quick Research Scan en leeswijzer

### 1.2.1 Aanpak

Omwille van de aard (kortlopend) en omvang heeft TNO gekozen voor een zogeheten Quick Research Scan (QRS).<sup>7</sup>

---

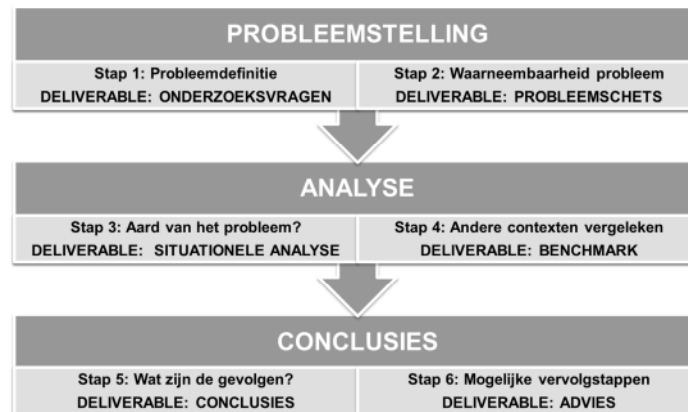
<sup>5</sup> Zie ook: Evaluatie Wet veiligheidsregio's: definitieve onderzoeksopdracht (verkorte versie) <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-wet-veiligheidsregios.aspx>, en Regeling van 24 mei 2012 tot instelling en benoeming van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing, [http://wetten.overheid.nl/BWBR0031624/geldigheidsdatum\\_23-09-2012](http://wetten.overheid.nl/BWBR0031624/geldigheidsdatum_23-09-2012)

<sup>6</sup> Berenschot, 2008, Eindrapportage Aristoteles: prestatiemeting en -verantwoording in de Veiligheidsregio's

<sup>7</sup> Een QRS is een snel opgezet en uitgevoerd verkennend onderzoek dat gebaseerd is op een benadering van het Center for Technological Innovation aan de Universiteit van Pennsylvania om risico te beoordelen bij innovatie. Zie ook Prof. G.S. Day, Managing Risk and Reward in an Innovation Portfolio, Harvard Business Review, December 2007



Figuur 1-1 Aangepaste benadering Quick Research Scan



Voor de stappen 1 tot en met 4 is er een literatuur onderzoek uitgevoerd. Ook zijn er met diverse stakeholders een aantal (telefonische) interviews gehouden<sup>8</sup>.

In stap 1 zijn de doelstellingen van het Veiligheidsberaad vertaald naar onderzoeksvragen. In stap 2 is de aard van het probleem, de huidige vorm van maatschappelijke verantwoording en kwaliteitsmeting via opkomsttijden afgezet tegen de gewenste integrale vorm. Aan de hand hiervan is een model geselecteerd, het “Program Logic Model” en hoe dit toe te passen is als middel voor maatschappelijke verantwoording van de brandweer. Ook is gekeken welke aanknopingspunten de Wvr biedt voor maatschappelijke verantwoording, via bijvoorbeeld de veiligheidsketen. In stap 3 wordt een situationele analyse gemaakt van drie landen, Nederland, Engeland en Duitsland<sup>9</sup>, om inzichtelijk te maken hoe het systeem van maatschappelijke verantwoording in elk van deze landen werkt. Het geselecteerde model van maatschappelijke verantwoording wordt als basis gebruikt voor deze analyse. Vervolgens wordt in stap 4 een vergelijking tussen de drie landen gemaakt. In stap 5 worden conclusies getrokken uit de situationele vergelijkingen van de individuele landen en de landenvergelijking om uiteindelijk in stap 6 adviezen te geven en te komen tot mogelijke vervolgstappen.

### 1.2.2 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 staan schetsen van de huidige situatie van kwaliteitsmeting van de operationele prestaties en maatschappelijke verantwoording van de brandweer. De problematiek van de huidige situatie concentreert zich op de Wvr en Bvr op de en de rol van opkomsttijden. Daarna wordt in Hoofdstuk 3 de eerste onderzoeksvraag beantwoord en het geadviseerde model, het Program Logic Model, gepresenteerd waarbij ook de praktische toepassing van dit model wordt aangegeven als middel voor maatschappelijke verantwoording van de brandweer.

<sup>8</sup> Zie bijlagen voor de lijst.

<sup>9</sup> Voor deze landen is gekozen omdat de operationele cultuur in Duitsland, o.a. door zijn vele vrijwilligers, sterk lijkt op die van Nederland. De wettelijke inbedding van de brandweer in Duitsland lijkt sterk op de historische Nederlandse context. Het Verenigd Koninkrijk is tijdens de interviews regelmatig aangehaald als voorbeeld of “gidsland”. De wettelijke inbedding van de brandweer in het VK kan wellicht een toekomstbeeld schetsen van de Nederlandse situatie. Andere landen zijn omwille van vermijden van taalbarrières buiten beschouwing gelaten.

Vervolgens bevatten de Hoofdstukken 4, 5 en 6 aan de hand van dit model een uitgebreide situationele analyse van de Nederlandse, en een beknopte situationele analyse van de Engelse en de Duitse situatie<sup>10</sup>. Hierbij wordt stil gestaan bij het grotere maatschappelijke doel dat met de brandweer wordt nagestreefd, de beleidsdoellogica, en via welk proces de brandweer maatschappelijke verantwoording aflegt over die bijdrage aan de realisatie van dit hogere maatschappelijke doel. Daarmee wordt invulling gegeven aan de validatie van het model voor toepassing in deze context en krijgt de brede set van criteria vorm.

Hierna volgt in Hoofdstuk 7 een situationele vergelijking, een benchmark, aan de hand waarvan in Hoofdstuk 8 conclusies worden getrokken en in Hoofdstuk 9 het advies voor een mogelijk vervolg wordt gegeven. De antwoorden op alle drie de onderzoeksvragen staan in de Hoofdstukken 8 en 9.

### 1.3 Voorbehouden en aannames

#### Voorbehoud

In overleg met de opdrachtgever is er gekozen voor een beperkte wetenschappelijke verkenning via een QRS. Daarbij is afgesproken het onderzoek strikt te richten op de onderzoeksvragen.

De specifieke juridische en beleidssituatie in Engeland en Duitsland is niet uitputtend onderzocht. De brandveiligheidsanalyses van Engeland en Duitsland zijn gevormd op basis van literatuuronderzoek, openbaar beschikbare informatie en informatie beschikbaar gesteld door buitenlandse experts. Deze verkregen informatie bleek een bron van inspiratie, maar niet alle uitspraken konden in de opzet van deze verkenning gevalideerd worden.

#### Aannames

Omwille van de voortgang van het onderzoek en de gekozen focus op de onderzoeksvragen zijn er een aantal aannames gedaan; te weten:

Aanname 1: de opzet van rapportage en de gebruikte indicatoren van de London Fire Brigade komen overeen met de maximale set landelijke doelstellingen en richtlijnen van het Britse beleidsorgaan, de Chief Fire Officers Association (CFOA). De indicatoren zoals gebruikt door "Dumfries and Galloway Fire and Rescue Service" komen overeen met de minimale set landelijke doelstellingen en richtlijnen van de CFOA<sup>11</sup>.

Aanname 2: hoewel Duitsland geen nationale richtlijnen voor de brandweer kent, wordt omwille van het onderzoek de opzet en gebruikte indicatoren van rapportage van de Feuerwehr Stuttgart gebruikt als ware zij de algemene meet- en rapportagecriteria van alle grote regionale brandweerkorpsen in Duitsland.

---

<sup>10</sup> In de bijlagen staan de uitgebreide situationele analyses van Engeland en Duitsland.

<sup>11</sup> De CFOA is benaderd met deze vraag en een verzoek tot het mogen inzien in de door hen opgestelde en gehanteerde indicatoren. Helaas hebben wij ondanks herhaalde verzoeken via verschillende kanalen geen reactie van de CFOA mogen ontvangen. Vandaar deze aanname.

## 2 Probleemschets Nederland

### 2.1 Inleiding

De onderzoeksvragen zijn gerelateerd aan het concept “opkomsttijden”. Opkomsttijden zijn op dit moment de enige wettelijk geldende indicator voor operationele prestatie voor het “minimum kwaliteitsniveau” van de brandveiligheid. Om deze reden wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het concept opkomsttijd en de rol die dit concept nu speelt in Nederland.

### 2.2 Kort overzicht ontstaansgeschiedenis opkomsttijden<sup>12</sup>

Opkomsttijden worden voor het eerst genoemd in 1966 in de “Richtlijnen Materieels en Personeelssterkte Gemeentelijke brandweer”. De redenen van het hanteren van de tijdsnormen 6, 8 en 15 minuten zijn niet eenduidige te achterhalen<sup>13</sup>.

De handleiding Brandweezorg uit 1992 ging uit van de “standaardbrandkromme” model en kwam tot de tijdsnormen 5, 6, 8 en 10 minuten. Bij de evaluatie van de handleiding Brandweezorg in 2002 kon de relatie tussen dit model en tijdsnormen niet wetenschappelijk worden bewezen. De Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg uit 2006 nam de tijdsnormen uit de Handleiding over als, ook al was de exacte herkomst van de tijdsnormen onduidelijk. De tijdsnormen van zowel de Handleiding en de Leidraad waren geformuleerd als inspanningsverplichting welke de brandweer in 80% van de gevallen zou trachten te halen.

De Inspectie VenJ concludeerde naar aanleiding van het onderzoek van het NIFV (2009) dat de in Nederland gebruikte “brandmodellen” een te sterk vereenvoudigde weergave zijn van zeer complexe situaties en dus geen goede instrumenten zijn om een omslagpunt te bepalen vóór welk moment de brandweer aanwezig moet zijn en dus geen goed instrument om opkomsttijd te normeren.<sup>14</sup>

### 2.3 Brandweer en de Wet Veiligheidsregio's

De Wet veiligheidsregio's is ingevoerd om “een doelmatige en slagvaardige hulpverlening te verzekeren” welke lokaal verankerd is maar regionaal

---

<sup>12</sup> Uit rapport Ter Plaatsse! Pag. 27 - 30

<sup>13</sup> Diverse bronnen, zoals het rapport ter Plaatsse! en Setten, B. van., 2010, Onderzoeksrapport “Als elke seconde telt”, Hanzehogeschool Groningen, Hoofdstuk 3, schetsen het beeld dat tijdsindicaties in de zestiger jaren van de vorige eeuw waarschijnlijk zijn overgenomen uit Engeland. Daarna zijn deze verankerd geraakt in wetgeving en beleid.

<sup>14</sup> NIFV/Nibra, 2009, Pag. 4 “Elk model beschrijft (op een sterk gesimplificeerde wijze) een klein gedeelte van een omvangrijke en complexe werkelijkheid. Zolang dit onderkend wordt, hoeft het gebruik van de betreffende modellen niet problematisch te zijn. Een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid kan in sommige situaties zeer waardevol zijn. Problematisch wordt het echter wanneer modellen gebruikt worden voor doeleinden waarvoor ze niet oorspronkelijk bedoeld zijn en waarvoor ze ook niet geschikt zijn. Een belangrijk en actueel voorbeeld van een dergelijk onjuist gebruik is de onderbouwing van normen voor opkomsttijden van de brandweer.”

geïntegreerd is. In artikel 3 stelt de Wvr op heldere wijze de beleidsdoelstelling met betrekking tot de taken van de brandweer.

*Tot de brandweezorg behoort: het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen dat daarmee verband houdt .. en .. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.*

In artikel 3a wordt verder gesteld dat de gemeente ten minste eenmaal per vier jaar dient vast te stellen welke doelen de gemeente heeft op het gebied van brandveiligheid en welke werkwijze en kwaliteit van brandweezorg zij nastreeft om deze doelen te halen. De brandweer dient het bestuur van de veiligheidsregio's bij te staan bij het maken van een beleidsplan. Artikel 14 lid 2 sub a en f geeft voor de brandweer expliciet aan wat er in dat beleidsplan behoort te staan.

*Het beleidsplan omvat in ieder geval: een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio .. de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen.*

Met de opname van Artikel 14 lid 2 sub a en f in de Wvr en de verdere uitwerking daarvan in de Bvr is de inspanningsverplichting uit de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg uit 2006 veranderd in een harde resultaatverplichting.

## **2.4 Opkomsttijden in het Besluit Veiligheidsregio's**

Artikel 1.1 Bvr geeft de definitie van het concept "opkomsttijd":

*De tijd tussen aanneming van de melding door de meldkamer en de aankomst van de eerste brandweereenheid op de plaats van het incident.*

In hoofdstuk 3 van de Bvr wordt er in Artikel 3.2 een verdere invulling van Artikel 14 lid 2 sub f van de Wvr gegeven en worden de te hanteren tijdsnormen ten aanzien van opkomsttijd gesteld per type gebouw. Met een gemotiveerde afwijking per locatie en een maximale opkomsttijd van 18 minuten. Ook dient per object bepaald te worden of inzet van "hoogwerk materieel" noodzakelijk is. Het bestuur van de veiligheidsregio is verplicht zorg te dragen voor een sluitende registratie over de gerealiseerde opkomsttijden<sup>15</sup>.

## **2.5 Handreiking registratie afwijking opkomsttijden**

Op 22 november 2012 heeft de Minister van VenJ de voorzitters van de veiligheidsregio's per brief een handreiking gestuurd met betrekking tot de wettelijke verplichting tot registratie van afwijkingen in opkomsttijden. De

---

<sup>15</sup> Voor een verdere uiteenzetting van dit onderwerp en een specificering van de gebouwen, locaties en objecten verwijzen wij graag naar het rapport "Ter Plaats".

Minister heeft een pragmatisch advies opgesteld om de duidelijkheid te verschaffen over hetgeen waarover de afwijking geregistreerd moet worden (locatie danwel object). Om de administratieve lasten van de veiligheidsregio's te verminderen is er een definitie "per gebied" vastgesteld.

De Minister stelt ook dat terwijl hij begrip heeft voor het lange termijn perspectief en de inzet op brandpreventie waardeert, "het huidige wettelijke kader onverminderd van kracht is."<sup>16</sup> Waardoor generiek afwijken van de tijdsnormen uit het Bvr niet is toegestaan. De rol die opkomsttijd speelt als enige indicator van de kwaliteit van de brandweezorg in Nederland is daarmee onveranderd.

## 2.6 Deelconclusie

Met de invoering van de Wvr zijn de gehanteerde tijdsnormen van opkomsttijd van inspanningsverplichting veranderd naar een resultaatsverplichting. Ondanks het feit dat de NIFV/NIMBRA in 2009 heeft aangegeven dat bij de onderbouwing van normen voor opkomsttijden een onjuist gebruik van modellen is gemaakt voor doeleinden waarvoor ze niet oorspronkelijk bedoeld zijn en waarvoor ze ook niet geschikt zijn. Hoewel de Minister begrip heeft voor het lange termijn spoor wil hij daar niet op vooruitlopen en blijft de wet en de rol van opkomsttijd als enige kwaliteitsindicator onverminderd van kracht.

---

<sup>16</sup> Brief van de Minister VenJ d.d. 22/11/2012, 'Handreiking registratie afwijking opkomsttijden en motivatie' naar de voorzitters van de veiligheidsregio's. Kenmerk: 322615

## 3 Model van maatschappelijke verantwoording voor de brandweer

### 3.1 Inleiding

In het huidige dynamische politiek-maatschappelijke veld van de brandweer is behoefte aan een praktisch toepasbaar model dat de operationele en maatschappelijke prestaties inzichtelijk kan maken. Een gekozen model dient aan de ene kant rekening te houden met innovaties en ontwikkelingen in het brandweerdomein en aan de andere kant dusdanig beproefd te zijn dat zowel het regiobestuur, de brandweer en hun stakeholders<sup>17</sup> het model gemakkelijk als middel van verantwoording kunnen adopteren. Vanuit deze gedachten zijn een aantal modellen onderzocht<sup>18</sup>. Na een analyse zijn wij tot de conclusie gekomen dat het Program Logic Model het meest geschikte “gereedschap” is.

Voor dit model is om meerdere redenen gekozen. Allereerst is het een beproefd wetenschappelijk model, eerst ontwikkeld in 1972 en sindsdien doorontwikkeld. Ten tweede is het een pragmatisch en eenvoudig model dat goed in te passen is in de huidige Nederlandse situatie rond de brandweer en tegelijkertijd ruimte laat voor verandering in de brandweezorg in Nederland. Ten derde, doordat het model ‘an sich’ al goed bekend is in Nederland verwachten wij dat de adoptie ervan voor de brandweer gemakkelijker zal verlopen dan de introductie van een onbekend model. Als laatste gaat het model er in zijn essentie van uit dat er sprake is van “feedback loops”. Hierdoor wordt het op de langere termijn mogelijk om causale verbanden al dan niet aan te kunnen tonen.

In de volgende paragraaf wordt het Program Logic Model direct praktisch toegepast voor de Brandweer. In de volgende paragrafen volgt de wetenschappelijke onderbouwing.

### 3.2 Praktische toepassing van wetenschappelijk model voor de brandweer

Het Program Logic Model is een wetenschappelijk model en kan pas relevant worden voor de brandweer als het ook praktisch toepasbaar is. Alleen via een specifiek “Brandweermodel” wordt het Program Logic Model een nuttig middel dat zowel regiobestuur als de brandweer kan helpen bij het organiseren en structuren van dier gewenste integrale vorm van maatschappelijke en bestuurlijke verantwoording. Het Brandweermodel biedt een middel van “voortgangsmeting” naar de maatschappij in brede zin. Visueel ziet een model

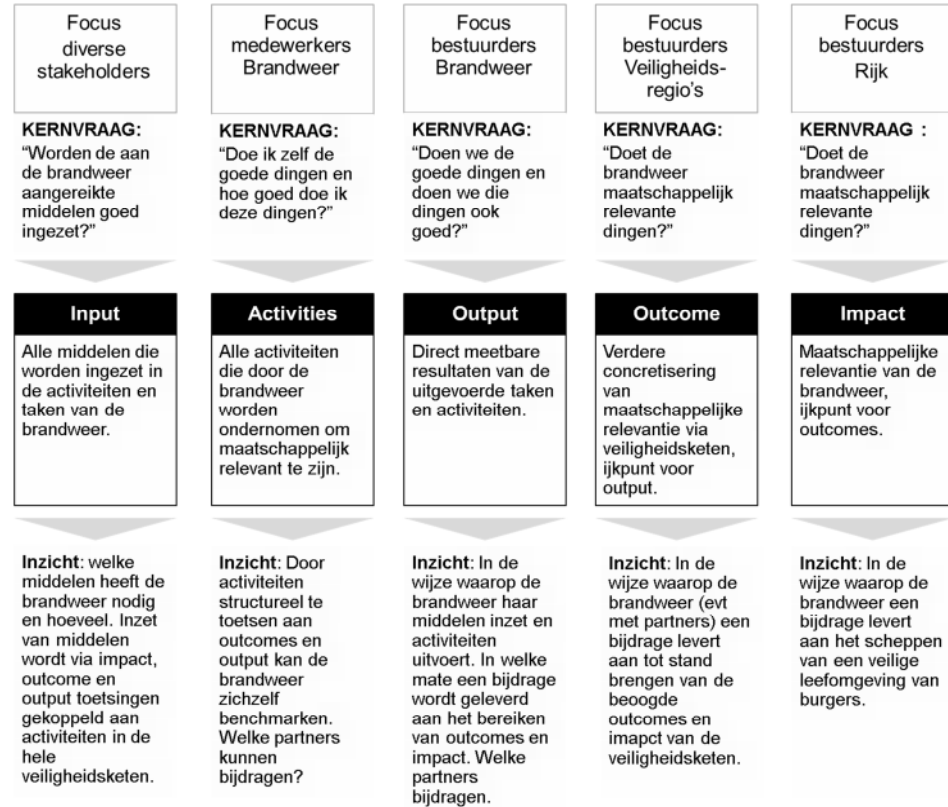
---

<sup>17</sup> Het brandweerdomein kent een zeer diverse groep stakeholders die op dynamische wijze aan elkaar zijn gerelateerd. Te denken valt aan de hulpbehoevende maatschappij (burgers), de Ministeries van VenJ en BZK, Verzekeraars, Fabrikanten, Woningbouwcorporaties, Adviesbureaus, Onderzoeksinstituten, Koepel- en brancheverenigingen etc etc

<sup>18</sup> O.a. System Dynamics Modellen, deze zijn te complex voor de huidige situatie. SD modellen zijn wel interessant als over de loop van een aantal jaren voldoende informatie vergaard is om zo onderlinge verbanden, beïnvloeding en afhankelijkheden inzichtelijk te maken. Ook is gekeken naar MKBA's. Een MKBA is een analytisch middel voor het inschatten van verschillende trade-offs bij investeringen. Het is geen model voor verantwoording vanuit verschillende organisatorische perspectieven.

van maatschappelijke verantwoording voor de brandweer ("Brandweermodel") er als volgt uit.

Figuur 3-1 Visualisatie Brandweermodel



De definitie van de impact zal het maatschappelijke bestaansrecht van de brandweer weer moeten geven. Bijvoorbeeld zoals de wetgever deze heeft bepaald in de Wvr. De outcomes zullen een verdere concretisering zijn van het maatschappelijke bestaansrecht van de brandweer door het regiobestuur, met inachtneming van de taken die de wetgever aan de brandweer heeft toebedeeld. Deze taken zijn divers en omvatten de hele veiligheidsketen zoals de wetgever deze heeft neergelegd in de memorie van toelichting op de Wvr.

De outputs betreffen de gemeten uitkomsten of gevolgen van activiteiten van de brandweer. Een output is dat wat gemeten is, niet de activiteit of de taak zelf. De activiteiten van de brandweer zijn alle dingen die de brandweer doet. Zoals bijvoorbeeld het (on)gesolliciteerd geven van beleidsadvies, het geven van voorlichting, het kopen van deugdelijk materieel, het blussen van branden, het voeren van een solide boekhouding etc. etc. De inputs zijn alle zaken en middelen die de brandweer aan worden gereikt om haar activiteiten en taken uit te voeren. Dit kunnen hele concrete zaken zijn zoals financiën, wetten, beleid, en onroerend goed, wat minder concrete zaken zoals een arbeidsmarkt, of abstracte zaken als vertrouwen, respect, etc.

Het Brandweermodel 'an sich' geeft het alleen het uiteindelijke model van maatschappelijke verantwoording weer. De vulling ervan, dwz de bepaling van

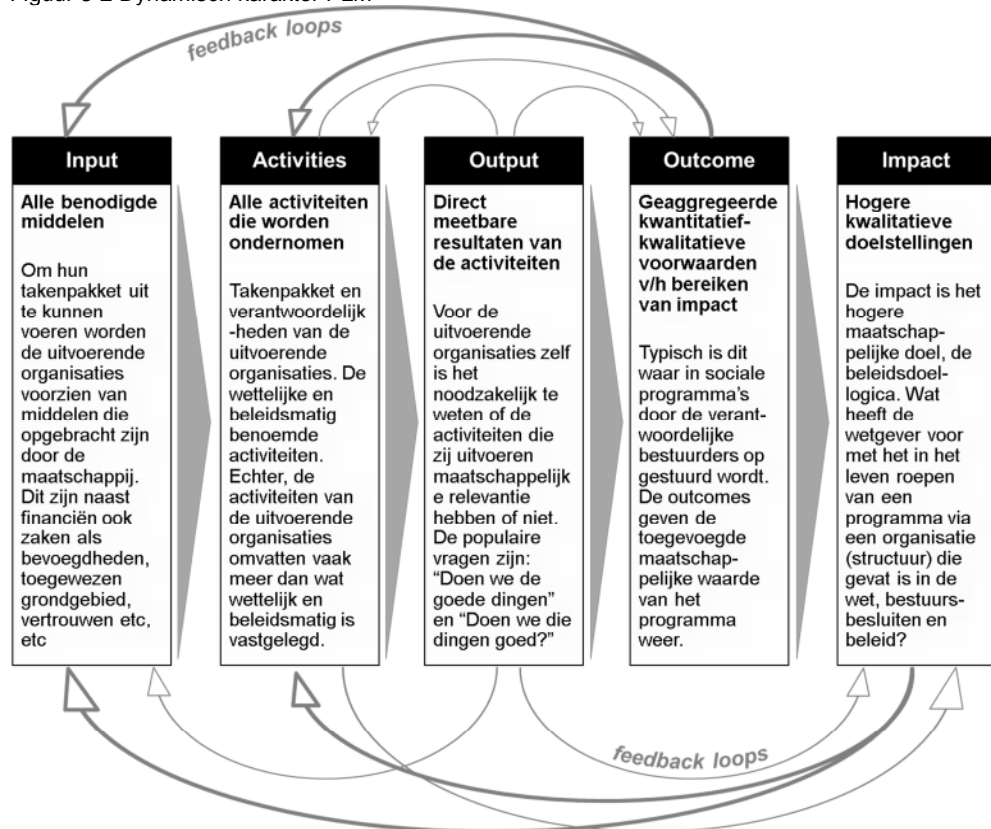
de impact, outcomes en de output criteria dient in zorgvuldige consultatie met een diverse set van stakeholders te gebeuren.

### 3.3 Wetenschappelijke basis Program Logic Model

Het Program Logic Model gaat er van uit dat de overheid, al dan niet gedelegeerd, programma's uitvoert die op enigerlei wijze gericht zijn op het verbeteren van de samenleving. Deze programma's worden gevat in wetten, besluiten en beleid. De bestuurders die verantwoordelijk zijn voor deze programma's willen dat met enige regelmaat deze programma's worden geëvalueerd om zo te bepalen of wetten, besluiten en beleid al dan niet dienen te worden aangepast en zo ja hoe. De uitdaging bij evaluatie van dit soort programma's zit in het feit dat evaluatie een rekbaar begrip is, waarbij iemand een "iets" onderzoekt en weegt ten opzichte van een impliciete of expliciete meetlat. Over het algemeen is de wetenschappelijke literatuur het er over eens dat elke vorm van evaluatie samenhangt met de merites, of prestaties, van een programma. Ook is het zinvol dat onderzoeken ter evaluatie van een programma accuraat en objectief zijn.

Deze objectiviteit is te verkrijgen door vooraf de hogere maatschappelijke doelen van het beleid vast te stellen, de beleidsdoellogica, en de criteria te benoemen die inzichtelijk gaan maken of deze doelen al dan niet zijn bereikt. Een methodiek om tot accurate en objectieve evaluatie te komen is het Program Logic Model. (Weiss, 1972). De werking van het Program Logic Model (hierna, PLM) kan het beste geïllustreerd worden via onderstaande figuur.

Figuur 3-2 Dynamisch karakter PLM





Deze feedbackloops zijn ook de stromen in het model die, wanneer men een programma beoordeelt vanuit het perspectief van impact en outcome, bestuurders de zekerheid geven dat er deugdelijke en objectieve informatie aan ten grondslag ligt zonder dat bestuurders diep inhoudelijk kennis hoeven te nemen van de outputs.

Outputs zijn bij uitstek het toetsingsinstrument dat de uitvoerende organisatie zelf, *in casu* de brandweer, gebruikt om zelf te onderbouwen hoe zij invulling heeft gegeven aan de beoogde maatschappelijke outcomes en geambieerde maatschappelijke impact die zijn geformuleerd door hun bestuurders.

De logica van het PLM zit in het begrijpen en toepassen van de feedback loops. De vraag “Doen we de goede dingen” gaat voor de uitvoerende organisatie over de activiteiten en voor bestuurders over de relatie die deze activiteiten hebben met de beoogde outcomes en de geambieerde maatschappelijke impact. De vraag “Doen we die dingen goed?” is de relatie van de activiteiten met de beoogde outcomes en de geambieerde maatschappelijke impact “De samenleving is wel/niet beter of robuuster geworden (impact) en dat is te merken aan een groei van ‘x’, een daling van ‘y’ en een stabilisatie van ‘z’ (outcome).”

De uitvoerende organisatie kan via het gebruiken van meetcriteria, outputs, inzichtelijk maken wat gedane en ondernomen activiteiten voor tastbaar en meetbaar resultaat hebben opgeleverd. Deze outputs vormen de basis voor de onderbouwing van de outcomes. De outputs dienen om deze reden breed van en evenwichtig samengesteld te zijn en behoren allen goed aan te sluiten op de beoogde outcomes.

Een onevenwichtige samenstelling van outputs kan tot een onjuist beeld van de werkelijkheid leiden. Wat op zijn beurt weer kan leiden tot een keuze van inzet van middelen voor de “verkeerde” activiteiten en weg van de “goede” activiteiten. In het ergste geval kan dit zelfs contra-productief zijn aan de beoogde outcomes en maatschappelijke impact.

### **3.4 Het Brandweermodel en politieke sturing**

De geambieerde maatschappelijke impact en de beoogde outcomes vormen voor bestuurders, op zowel rijks- als regioniveau, het uitgangspunt waarmee zij de activiteiten van de brandweer kunnen evalueren. Zij kunnen deze evaluatie maken vanuit de wetenschap en het vertrouwen dat de uitvoerende organisatie zelf een brede set aan outputs heeft gedefinieerd<sup>19</sup> die de beoogde maatschappelijke outcomes en geambieerde maatschappelijke impact ondersteunen.

Bestuurders sturen in eerste instantie expliciet op impact en outcomes, niet op output. De uitvoerende organisatie behoort als inhoudelijke expert zelf de outputs te definiëren die aansluiten en ondersteunend zijn aan de outcomes en de impact – en daar vervolgens ook zelf op te sturen. In de Nederlandse situatie is het zo dat de regiobestuurders de uiteindelijke verantwoordelijkheid dragen voor de prestaties van de brandweer. Het regiobestuur zal om deze reden dan ook de

---

<sup>19</sup> Die door het verantwoordelijke regiobestuur formeel zijn bekrachtigd.

door de brandweer aangedragen outputs formeel moeten bekrachtigen. Het kan zijn dat regionale bestuurders een aantal eisen aan de vaststelling van output definities hangen, zoals bijvoorbeeld transparantie in output om een vergelijking over tijd en tussen regio's mogelijk te maken.

Indien bestuurders aanvullend inzicht willen ontvangen over de mate waarin de ingezette maatschappelijke middelen (inputs) en activiteiten van de uitvoerende organisatie een bijdrage leveren aan impact en outcomes, kan een verdere onderbouwing van de brandweer worden verkregen. De brandweer kan deze toelichting baseren op de door hen zelf mede vastgestelde outputs die zij vervolgens presenteren in de context van outcomes en impact. De gedachte hierachter is dat politieke bestuurders op deze wijze altijd oog blijven houden voor het grotere maatschappelijke belang en voorkomen dat zij zich verliezen in operationele details.

### 3.5 De rol van normering

Normering op outputs en outcomes kan zinvol zijn indien dit met enige voorzichtigheid gebeurt.

Wetenschappers (Atkinson, 1998), (Brignall and Modell, 2000), (Kaplan and Norton 1992 en 1996) zijn het er over eens dat normering en "target setting" zorgvuldig dient te gebeuren. Normering en target setting kan alleen dan plaatsvinden na duidelijke (wetenschappelijke) onderbouwing. Ook dient de norm op correcte (wetenschappelijke) feiten te zijn gebaseerd en niet op aannames of veronderstellingen. Ook dienen de normeringen en targets over een breed spectrum van activiteiten uitgesmeerd te worden.

### 3.6 Deelconclusie

*Het Brandweermodel biedt een raamwerk voor het objectief evalueren van de maatschappelijke effectiviteit van het functioneren van de brandweer.*

Het Brandweermodel 'an sich' geeft alleen het uiteindelijke kader van maatschappelijke verantwoording weer. De vulling ervan, dwz de bepaling van de impact, outcomes en de output criteria dient in zorgvuldige consultatie met een diverse set van stakeholders te gebeuren. Een te eenzijdige focus van "target setting" van de brandweer als uitvoerende organisaties dient vermeden te worden. Een onevenwichtige samenstelling van genormeerde targets kan tot onwenselijk gedrag leiden, nl. het zich louter richten op het behalen van de targets in verband met beoordelingen en beloningen.

Dergelijk gedrag kan contra-productief zijn aan de beoogde outcomes en maatschappelijke impact, terwijl ondernomen activiteiten wel uitstekend voldoen aan de gestelde norm en targets (Eccles 1991). De Bruijn (2006)<sup>20</sup> wijst er verder op dat de nieuwe prestatiecultuur de werkelijke prestaties vaak verbloemt, nogal eens aanleiding geeft tot een weinig innovatief en op korte termijn gericht

---

<sup>20</sup> Bruijn, J.A. de, 2006, Prestatiemeting in de publieke sector, 2e druk, Uitgeverij LEMMA,

werkklimaat, niet altijd leidt tot kwaliteitsverbetering en vaak uitmondt in bureaucratie.

Wanneer deze kanttekening wordt geplaatst in de huidige discussie van kwaliteitsmeting van de brandweer en de rol die opkomsttijden daarin spelen kan gesteld worden dat hier sprake is van een onevenwichtige samenstelling van outputs welke contraproductief kunnen zijn op de geambieerde maatschappelijke impact. De snelheid van het ter plaatse zijn geeft op zichzelf geen garanties voor het scheppen van een veiligere leefomgeving.

## 4 Situatiele analyse van Nederland

### 4.1 Introductie

In Nederland vinden tegelijkertijd drie vormen van maatschappelijke verantwoording plaats. Aan de ene kant bestaat er de verantwoording richting de rijksoverheid zoals deze is neergelegd in de Wvr en het Bvr. Het kader dat de Wvr via de memorie van toelichting biedt is breed en omvat de gehele veiligheidsketen. De feitelijke verantwoording richting het Rijk lijkt zich evenwel te beperken tot de meest gemakkelijke vorm van meting, in financiën en tijd. Aan de andere kant is er een operationele verantwoording welke zichtbaar wordt gemaakt door het CBS. De brandweerstatie van het CBS wordt momenteel aangepast daar deze zeer sterk leunt op met name de repressieve fase uit de veiligheidsketen. De andere faseringen worden niet of nauwelijks belicht. De brandweerstatie is vooral gericht op het informeren van bestuurders, de brandweer zelf, specifieke stakeholders uit het domein en andere geïnteresseerden uit de maatschappij. Als laatste is er de maatschappelijke verantwoording welke de brandweerkorpsen en zelfs brandweerposten zelf geven. Deze laatste categorie is zeer divers en geenszins transparant. Zo zijn er jaarverslagen te vinden van Regiokorpsen, gemeentelijke korpsen en brandweerposten ieder hun eigen vorm en inhoud.

Om de leesbaarheid van de rapport te bevorderen in het Brandweermiddel op twee wijze getoetst aan de huidige situatie in Nederland; vanuit het verplichte wettelijk perspectief en vanuit het operationele perspectief van de Brandweer. Hier is een combinatie gemaakt tussen het CBS en de rapportage van AmsterdamAmstelland veiligheidsregio met de grootste gemeente van Nederland.

### 4.2 Beleidsdoellogica

“Burgers hebben recht op een overheid die doet wat redelijkerwijs verlangd kan worden om een veilige leefomgeving te scheppen.”

*Uit Memorie van Toelichting Wvr*

De Memorie van Toelichting<sup>21</sup> (MvT) van de Wvr geeft een duidelijk idee van de beleidsdoellogica en dus de beoogde hogere maatschappelijke impact van de wetgever. In de MvT richt de wetgever zich primair op aspecten van fysieke veiligheid.

Bovenstaande beleidsdoellogica is ter verificatie in meerder interviews getoetst<sup>22</sup>. In diverse interviews kwam een nuancering van de beleidsdoellogica naar voren. Dat naast fysieke veiligheid de hogere maatschappelijke impact ook sociaal-maatschappelijke veiligheid betreft. Door meerdere respondenten werd gesteld

---

<sup>21</sup> In de MvT geeft de indiener van een wetsvoorstel toelichting op zijn voorstel. Zo worden de achtergronden van de door de indiener beoogde maatregelen uiteengezet, de reden voor de indiening en de uitwerking van het voorstel. Als het een omvangrijk voorstel betreft, wordt in de memorie naast een algemene toelichting ook een artikelsgewijze behandeling geboden.

<sup>22</sup> Zie Bijlage C voor de lijst van geïnterviewde respondenten.

dat voor de burger de brandweer de partij is die een maatschappelijk veiligheidsvangnet biedt voor alle noodsituaties. "Het maakt niet uit wie je bent en hoe je in nood bent, als je de brandweer belt dan komt die je helpen - altijd." Dit suggereert dat de brandweer ook een rol heeft in het mede-creëren van een algemeen gevoel van veiligheid.

Verder werd aangegeven dat de brandweer voor ruim driekwart bestaat uit vrijwilligers. Deze vrijwilligers hebben wortels in hun lokale gemeenschap, waardoor de brandweer ook een vorm van sociale cohesie biedt, wat weer een begrip van veiligheid is van een heel andere orde. De MvT sluit deze nuancering en bredere sociaal-maatschappelijke rol van de brandweer niet uit. Zo wordt in de omschrijving van activiteiten welke de brandweer in relatie tot de veiligheidsketen in acht zou moeten nemen bij de fase nazorg psychosociale opvang<sup>23</sup> specifiek in relatie tot brandveiligheid genoemd. Wat de wetgever hier verder mee voor heeft wordt niet verder onderbouwd.

Beide invalshoeken van veiligheid lijken van belang te zijn om de gewenste maatschappelijke impact te bereiken.

#### 4.2.1 Toelichting op beleidsdoellogica

Omdat de Wvr een uitgebreide en omvangrijke wet is, is er zowel een algemene als ook een artikelsgewijze onderbouwing opgenomen in de MvT<sup>24</sup>.

Uit de MvT kan in zijn algemeenheid worden opgemaakt dat de Wvr vooral gericht is op rampen- en crisisbeheersing. De hoofdredenen voor het indienen van het wetsvoorstel zijn de rapporten met conclusies en adviezen van m.n. de vuurwerkkramp Enschede en de cafébrand Volendam geweest. De organisatievorm van hulpverlening moest veranderen om de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren. Met name de bestuurlijke aansturing van gemeentelijke brandweer was bij de onderzochte crises onvoldoende omdat gemeenten niet beschikten over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over de prestaties van het functioneren van de brandweer.

De grondslag van de Wvr berust op de volgende punten:

- sturing op verbetering van kwaliteit en prestaties
- versterking van de hulpverleningsdiensten
- vergroten van slagkracht hulpverleningsdiensten

Verhoging van de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de brandweezorg is volgens de MvT leidend (pag. 23). Deze is volgens de MvT vooral te behalen in het creëren van een efficiënte en kwalitatief hoogstaande organisatie van de brandweezorg waarbij paraatheid, professionalisering, schaalvergroting en territoriale congruentie voorop staan.

---

<sup>23</sup> Psycho-sociale zorg is hier markant omdat deze specifiek in de context van de brandweezorg en brandveiligheid wordt genoemd. Dit suggereert een rol van de brandweer op dit terrein. Pag. 21 MvT.

<sup>24</sup> MvT toelichting per artikel klopt t/m Artikel 7 pag. 59, daarna klopt deze niet meer. Er is geen toelichting gegeven op Art. 8 terwijl de nummering wel doorloopt. Wat op pag. 60 als toelichting op Art 8 wordt aangemerkt is in feite en toelichting op Art. 9 enz. Hetzelfde gebeurt op pag. 62 hier is geen toelichting gegeven op Art. 13. Wat op pag. 62 wordt aangemerkt als toelichting op Art 12 is in feite een toelichting op art 14 omdat de nummering nog steeds doorloopt.

De wetgever lijkt hier relaties en verbanden te zien tussen de elementen: efficiëntie, effectiviteit, doelmatigheid, prestaties, paraatheid, professionalisering, schaalvergroting en territoriale congruentie. Wat de aard van deze verbanden en relaties is wordt niet toegelicht. Ook licht de wetgever niet toe hoe inzichtelijk gemaakt kan worden of en hoe deze punten ook daadwerkelijk gaan bijdragen aan de geambieerde maatschappelijke impact. In dit rapport zal daar verder niet op worden ingegaan, wij gaan er van uit dat dit uitvoerig aan bod zal komen in de evaluatie van de WODC.

#### 4.2.2 Rol en taken brandweer t.a.v. beleidsdoellogica

Brandweezorg wordt in de MvT direct gekoppeld aan de Veiligheidsketen (blz 21 MvT) waarbij ook de directe relatie tussen brandpreventie en brandrepressie wordt gelegd. De MvT beschouwt de brandweer als een belangrijke stakeholder in de brede veiligheidsketen. Omdat in de MvT een zo sterke koppeling tussen de brandweer en de Veiligheidsketen wordt gelegd.

De MvT ziet voor de brandweer een duidelijke proactieve rol bij het verstrekken en toetsing van vergunningen, een uitbreiding van de preventietaak via Brzo (1999) en Vuurwerkbesluit, en een monodisciplinaire, multidisciplinaire en deskundige adviestaak op gebied van brandpreventie.

Bovendien heeft in het Besluit externe veiligheid inrichtingen - Bevi (2004) "het bestuur van de regionale brandweer expliciet de taak gekregen om in relevante gevallen advies uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheid voor rampenbestrijding en voor de zelfredzaamheid van personen tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval." (pag. 21)

Preventie en zelfredzaamheid zijn twee begrippen die veelvuldig in gesprekken met domeinexperts zijn gevallen. In het rapport 'de Brandweer over morgen' wordt ook een beeld geschetst van hoe de zelfredzame burger via preventieve maatregelen tijdswinst kan boeken na het ontdekken van een brand. Hier zal later op worden teruggekomen.

De wetgever stelt t.a.v. de kwaliteit van de brandweezorg het volgende:

*Het wetsvoorstel creëert de voorwaarden om de kwaliteit van de brandweer te verhogen door een wettelijke basis te bieden voor het stellen van landelijke, uniforme kwaliteitseisen waaraan de brandweezorg ten minste moet voldoen.*

*De eisen waaraan de brandweezorg moet voldoen, zijn onder de bestaande wetgeving gegeven in zogeheten zachte regelgeving, zoals leidraden (bijvoorbeeld de leidraad brandweezorg of de leidraad groot-schalig optreden) en handboeken (zoals het handboek rampen-beheersing). Deze regels laten veel ruimte voor lokale invulling van de normen, waarmee de rechtszekerheid niet gediend is en wat heeft geleid tot landelijk uiteenlopende niveaus van geleverde zorg. Op basis van dit wetsvoorstel zal gekomen worden tot een AMvB waarin algemeen geldende normen worden gesteld waaraan de brandweezorg moet voldoen.*

#### 4.2.3 *Wettelijke rapportageplicht brandweer*

De veiligheidsregio's dienen eens per vier jaar een beleidsplan op te stellen dat een beschrijving van de beoogde operationele prestaties bevat. Noch in de Wvr noch in de MvT wordt een algemene jaarlijkse rapportage plicht van de veiligheidsregio's verlangd over de uitvoering van hun activiteiten en de realisatie van de operationele prestaties (pag. 17) zoals deze vanuit de veiligheidsketen zijn aangestipt.

De Veiligheidsregio's hebben wel een jaarlijkse rapportageplicht over landelijke doelstellingen, "op basis van dit wetsvoorstel zal gekomen worden tot een AMvB waarin algemeen geldende normen worden gesteld waaraan de brandweezorg moet voldoen." (pag. 23) Deze algemene normen zijn verwoord in de Bvr en omvatten rapportages over:

- de status van het beleidsplan, het crisisplan en het rampenbestrijdingsplan
- opkomsttijd voor specifieke gebruiksfuncties
- financiën

Ten aanzien van de verplichte rapportages zoals hierboven genoemd is de Minister bevoegd informatie te vragen waarbij "Er .. nadrukkelijk oog (zal) zijn voor het zo beperkt als mogelijk houden van de administratieve lasten van de veiligheidsregio's." (pag. 23)

### 4.3 **Gestelde scope wetgever maatschappelijke verantwoording**

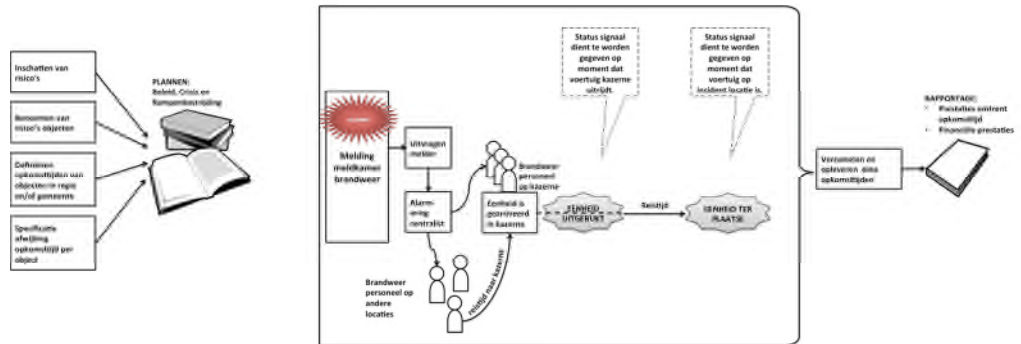
Uit de analyse in het voorgaande hoofdstuk komt de beleidsdoellogica van de wetgever naar voren en is uiteengezet hoe de wetgever rapportage over het al dan niet bereiken van deze doelen heeft vormgegeven. In dit hoofdstuk komt het concept van maatschappelijke verantwoording aan de orde en hoe dit concreet via de wettelijke kaders gestalte krijgt.

#### 4.3.1 *Maatschappelijke verantwoording*

Maatschappelijke verantwoording vindt veelal plaats aan de hand van een set meetcriteria waarover wordt gerapporteerd om belanghebbenden in de maatschappij inzicht te geven in de activiteiten en de operationele prestaties van een organisatie. In de Bvr zijn deze genoemd.

In Nederland is er geen verplichting voor veiligheidsregio's of de brandweer om te rapporteren over zaken anders dan wat in de Wvr en de Bvr is vastgelegd. Het gevolg is dat het veelvuldig in de MvT genoemde "minimum kwaliteitsniveau" van de brandweer, voor wat betreft operationele prestaties, direct en alleen gekoppeld is aan het concept opkomsttijd. Figuur 4.2 geeft een visuele weergave van de wijze waarop zich dit uit in een gesimplificeerde activiteitenstroom van de brandweer. Het doel van de figuur is niet om de wettelijke definities van het fenomeen opkomsttijd weer te geven. Het doel is om het mogelijk te kunnen maken Nederland, Engeland en Duitsland met elkaar te vergelijken vwb hun wettelijk bepaalde activiteiten waarover gerapporteerd moet worden, om de verschillen in omvang en complexiteit te illustreren.

Figuur 4-1 Sterk gesimplificeerde activiteitenstroom NL gericht op opkomsttijden<sup>25</sup>



De figuur hierboven geeft de activiteitenstroom weer die tot maatschappelijke verantwoording moet leiden zoals de brandweer deze ervaart naar aanleiding van de door de wetgever gestelde kaders. Let wel: het gaat hier niet om welke taken de brandweer feitelijk uitvoert of waarover zij wellicht vanuit eigen beweging over rapporteert. De figuur geeft aan over welke activiteiten de brandweer wettelijk verplicht is te rapporteren en hoe dit er als een gesimplificeerde “event flow” uit ziet.

Aan de linkerkant van de activiteitenstroom staat het maken van de beleids-, crisis- en rampenbestrijdingsplannen. Waarbij de focus voor de brandweer vooral ligt op de beleidsplannen en de verplichting om daarin de verwachtingen rond opkomsttijd vast te stellen. In het midden van de event-flow staat de wettelijke definitie van het concept opkomsttijd en hoe de brandweer deze moet bijhouden om aan de verplichtingen te voldoen. Aan de rechterkant van de activiteitenstroom staat de verplichte rapportage. Waarbij de wettelijk verplichte rapportering zich richt op financiën en opkomsttijd.

#### 4.4 Rapportages en de veiligheidsketen

Zoals gesteld hebben burgers volgens de wet recht op een overheid die doet wat redelijkerwijs verlangd kan worden om een veilige leefomgeving te scheppen – ook op het gebied van brandweerbepaling. Tot de taken van de brandweer behoren dan ook het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen dat daarmee verband houdt en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het openknippen van een auto bij een verkeersongeval of het uit de sloot takelen van een koe.

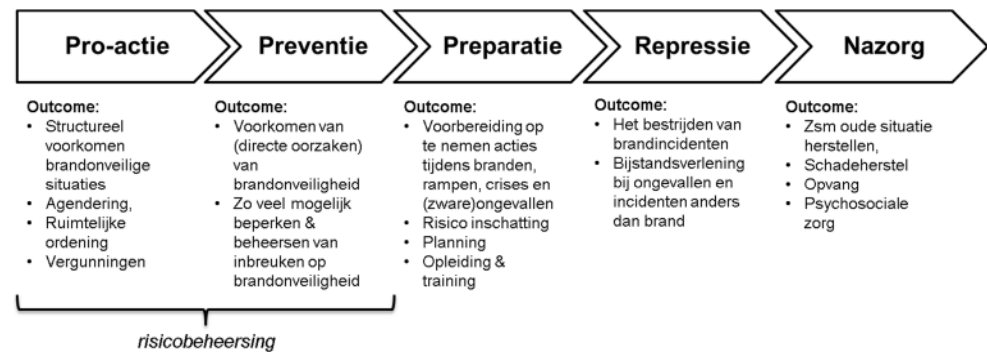
Gezien het bovenstaande en de uiteenzetting in de MvT gaan wij er van uit dat de kwaliteit van brandveiligheid een optelsom is van alle activiteiten van de brandweer en hun partners in de veiligheidsketen.

<sup>25</sup> In de bijlagen is deze figuur groter weergegeven.



Het ligt dan ook voor de hand dat het “minimum kwaliteitsniveau” waar in de MvT veelvuldig over wordt gesproken de hele veiligheidsketen in ogenschouw neemt om dit “minimum kwaliteitsniveau” te bepalen. Ondanks de focus op opkomsttijden lijkt de bredere toelichting in de MvT op de veiligheidsketen dit standpunt te ondersteunen. Zie de figuur hieronder.

Figuur 4-2 Veiligheidsketen



De veiligheidsketen en omschrijving van de typische beoogde resultaten van activiteiten van de brandweer, de outcomes, komen uit de MvT (pag. 21). Als de totale kwaliteit van de brandveiligheid op deze wijze wordt weergegeven dan wordt duidelijk dat repressieve activiteiten (alles dat samenhangt met de ‘uitruk activiteiten’ van de brandweer) één deel is van het geheel en dat het concept opkomsttijd een deel-activiteit omschrijving is van de repressieve schakel.

In de preparatie fase nemen het maken van risico inschatting en het opstellen van de diverse plannen een belangrijke rol.

#### 4.5 Het Brandweermodel toegepast

Zoals aangegeven in de introductie van dit hoofdstuk zal alleen voor de situationele vergelijking van Nederland bij de toepassing van het Brandweermodel een onderscheid worden gemaakt tussen de toepassing vanuit wettelijk perspectief en de toepassing vanuit operationeel perspectief.

##### 4.5.1 Het Brandweermodel toegepast vanuit wettelijk perspectief

De MvT geeft een helder beeld van hoe de wetgever de samenleving heeft willen verbeteren, in Brandweermodel terminologie - de geambieerde maatschappelijke impact. De overheid wil een veilige leefomgeving scheppen voor haar burgers.

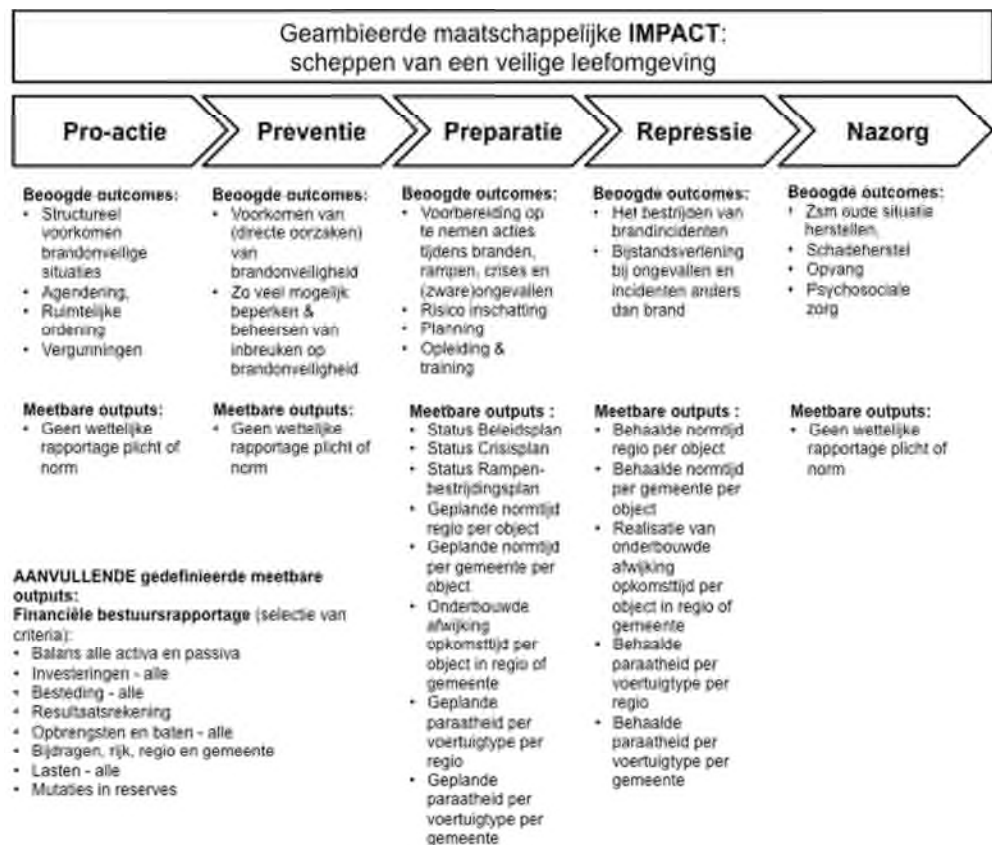
Experts in het brandweerdomein schetsen op dit vlak een dual beeld, aan de ene kant de rol die de brandweer speelt op het vlak van fysieke veiligheid en aan de andere kant de rol van de brandweer op het vlak van sociaal-maatschappelijke veiligheid.

Via de veiligheidsketen heeft de wetgever inzichtelijk willen maken op welke wijze deze veilige leefomgeving voor burgers door de brandweer geschapen kan worden. De overheid onderscheidt verschillende soorten van activiteiten die plaats moeten vinden om de geambieerde maatschappelijke impact te bereiken.

Deze zijn geclusterd in de verschillende schakels van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

Per schakel zijn er beleidsdoelen vastgesteld waardoor inzichtelijk wordt hoe elke schakel uit de veiligheidsketen bijdraagt aan het scheppen van een veiligere leefomgeving voor burgers. De beleidsdoelen per schakel uit de keten zijn de zogeheten outcomes. In de MvT heeft de wetgever ook de outcomes van de individuele schakels van de veiligheidsketen benoemd. Op het niveau van beleidsdoellogica is de wetgever helder en omvattend. Zie de figuur hieronder.

Figuur 4-3 Brandweermodel wettelijk toegepast



In het Brandweermodel dienen vervolgens zowel de geambieerde impact als de beoogde outcomes objectief en accuraat bewezen te worden. Dit kan alleen via vooraf vastgestelde en transparante meetcriteria, de meetbare outputs. De outputs worden in de Wvr benoemd en in de Bvr in meer detail uitgewerkt. De visuele weergave vanuit wettelijk perspectief staat hierboven.

Eerder is al aangegeven dat de wetgever geen algemene jaarlijkse rapportage van de veiligheidsregio's verlangt over de uitvoering van hun activiteiten en de realisatie van de operationele prestaties maar wel rapportages verlangt over de algemene normen zoals weergegeven in de Bvr. Een analyse van de brandweerstatiek en jaarverslagen van de verschillende brandweerkorpsen in Nederland laat als gevolg hiervan een enorme diversiteit aan maatschappelijke verantwoording zien. Dit wordt in paragraaf 4.5.2 verder uitgediept.

#### 4.5.2 *Het Brandweermodel toegepast vanuit operationeel perspectief*

De voorgaande paragraaf zou de suggestie kunnen wekken dat de brandweer in Nederland geen uitgebreide en brede maatschappelijke verantwoording aflegt. Dat is onjuist. Sinds 1933 verzamelt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gegevens over de Nederlandse brandweezorg. Zij presenteert deze in een jaarlijks rapport "Brandweerstatiëken".

*Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikt over brand(weer)gegevens vanaf het jaar 1933. Informatie over de brandweer verschaft inzicht in de rol die zij speelt binnen de samenleving. Dit is van belang voor het brandweerveld zelf, maar zeker ook voor bestuur, beleid en wetenschap.*<sup>26</sup>

De gegevens worden minstens elk jaar op lokaal/regionaal niveau verzameld en op landelijk niveau via een onafhankelijke instantie, het CBS, gerapporteerd. De vergaring van de informatie kost zowel het CBS als de brandweerkorpsen enige moeite. Echter het CBS geeft aan dat "In 2011 .. 9 procent van het totale aantal brand- en hulpverleningsmeldingen geschat<sup>27</sup> (is). Een hele verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. In 2009 moest nog 30 procent van de meldingen worden geschat. In 2010 was dit al verbeterd tot 17 procent."

De brandweerkorpsen leggen zelf ook, ieder op hun eigen wijze, maatschappelijke verantwoording af. Een analyse van diverse Nederlandse brandweerkorpsen en zelfs brandweerposten laat een enorme diversiteit aan rapportages en verslaglegging zien. De volgende variaties zijn gevonden: sterk financieel georiënteerd jaarverslag (AmsterdamAmstelland), uitgebreide en brede verslaglegging (Oud-Beijerland), een flyer (Twente) en een you-tube filmpje (Dalfsen). Oud-Beijerland heeft zijn verslaglegging geënt op de veiligheidsketen. Voor de verwerking van de statistiek is gekozen om het jaarverslag van AmsterdamAmstelland te gebruiken omdat deze regio de grootste gemeente van Nederland bevat.

Om het beeld van maatschappelijke verantwoording in Nederland compleet te maken, zijn hieronder ook de door het CBS verzamelde gegevens<sup>28</sup> gevat in het Brandweermodel (normaal gedrukt) aangevuld met gegevens gehaald uit het jaarverslag van de regio AmsterdamAmstelland (cursief gedrukt), waarbij de hogere wettelijke uitgangspunten van outcomes en impact intact zijn gelaten. Voor een gedetailleerde weergave verwijzen we naar de figuren in de bijlagen.

Bij de gegevens van het CBS dient een kanttekening te worden geplaatst. In juli 2012 heeft Berenschot in opdracht van het WODC een onderzoek gedaan naar de vraag of de huidige brandweerstatiëken een adequaat inzicht geeft in het

---

<sup>26</sup> Bron: Brandweerstatiëken 2011, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012, Den Haag/Heerlen

<sup>27</sup> Het CBS voert onderbouwde schattingen uit om ontbrekende gegevens op lokaal en/of regionaal niveau aan te vullen.

<sup>28</sup> De brandweerstatiëken van het CBS zijn dermate gedetailleerd dat een aantal criteria zijn geaggregeerd om de leesbaarheid van het model te vergroten. Indien alle rapportageregels waren meegenomen waren dit er naar schatting  $\pm 200$  geweest. Bij die zaken waar meer dan 3 verschillende soorten meetcriteria worden uitgesplitst, zal worden volstaan met een omschrijving van het criterium of de duiding "per gehanteerd criterium, % per gehanteerd criterium of aantal per gehanteerd criterium".

functioneren van de Nederlandse brandweer. Één van de conclusies uit het onderzoek was dat “de informatiebehoefte van de afnemers van de brandweerstatistiek in het verloop van de tijd is veranderd, en zodoende niet meer goed aansluiten bij de huidige brandweerstatistiek.”<sup>29</sup> Momenteel is het Veiligheidsberaad in gesprek met het CBS over welke gegevens nuttig kunnen zijn. Dit gaat overigens breder dan alleen brandweerstatistieken.

De figuur hieronder is lastig leesbaar, het is toegevoegd om de lezer een gevoel te geven waar in de huidige rapportage vanuit operationeel perspectief het zwaartepunt op gebied van output ligt.

Figuur 4-4 Brandweermodel operationeel toegepast obv rapportages CBS en regio AA<sup>30</sup>



<sup>29</sup> Bron: Inventarisatie informatiebehoefte brandweerstatistiek Eindrapport, Berenschot, juli 2012.

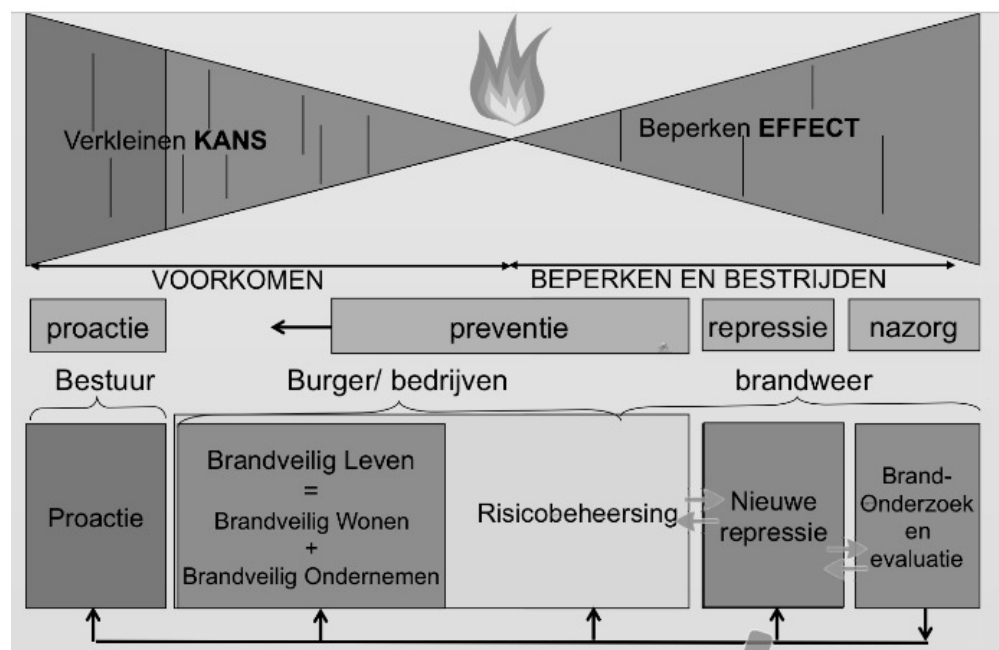
<sup>30</sup> In de bijlagen is deze figuur groter weergegeven.

Wat opvalt aan de figuur hierboven is de anders geformuleerde impact “Het verlenen van hulp aan mensen en dieren in nood”. Deze komt uit het voorwoord van de brandweerstatistiek. Hoewel verschillend, sluit deze geambieerde maatschappelijke impact wel aan bij de wettelijk gedefinieerde impact van “het scheppen van een veilige leefomgeving”.

Verder ontbreken de beoogde maatschappelijke outcomes. Deze zijn niet in de brandweerstatistiek terug te vinden, ook in de diverse jaarrapportages van verschillende korpsen zijn deze niet gevonden. Ook springen het forse aantal repressieve criteria en het volledig ontbreken van pro-actieve en preventieve criteria in het oog. Dat laatste is opmerkelijk te noemen en wordt ook opgemerkt het onderzoek naar de brandweerstatistiek van Berenschot.

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) benadrukte, via diens lector Brandweerkunde, tijdens de interviews expliciet het belang van de preventieve fase in de keten. Het IFV gaf hierbij aan dat het deel van de repressie dat voor de opkomsttijd valt, geen preventie is - al wordt het wel vaak zo genoemd. Preventie gaat echt specifiek over de maatregelen die getroffen worden om brand te voorkomen. De scheidslijn zit op het vlak waar preventief maatregelen worden getroffen die in de preventiefase effectief (kunnen) worden ingezet. De “veiligheidsvlinder” in de figuur hieronder geeft dit weer.

Figuur 4-5 Brandveiligheid vlinder Brandweer NL



Bron: IFV, Presentatie kwadrantenmodel, werkplaats brandweerdoctrine, 2012, Lector brandweerkunde R. Weewer

Zoals uit een bezoek van diverse websites van verschillende brandweerkorpsen blijkt en uit diverse interviews naar voren komt, is dat veel activiteit op het vlak van pro-actie en repressie plaats vindt. Echter de wijze van informatievergaring over deze twee fases lijkt per regio en zelfs per gemeente erg te verschillen. Bovendien speelt er ook een definitiekwestie, zoals het IFV aangaf. Het Brandweermodel kan hier uitkomst bieden. Via het opstellen van heldere

beoogde maatschappelijke outcomes kan de definitiekwestie worden aangepakt en via het definiëren van evenwichtige output criteria kan de effectiviteit van uitgevoerde activiteiten per fase (m.n. pro-actie, preventie en nazorg) transparant inzichtelijk worden gemaakt.

#### 4.6 Transparantie

De rapportages over de brandweerstatistieken van het CBS verschaffen de maatschappij een “optische transparantie”. Door het onderzoek van Berenschot is “.. duidelijk geworden dat de huidige informatiestructuur niet toereikend is om tot een bruikbare brandweerstatistiek te komen; ... De huidige informatiestructuur kent..” een aantal knelpunten. Voor een uitgebreidere toelichting verwijzen wij graag naar het eerder genoemde rapport van Berenschot.

*In samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Brandweer Nederland en de Vakvereniging Brandweervrijwilligers is het CBS bezig met een herontwerp van de Brandweerstatistiek. Samen met de betrokken partijen wordt onderzocht hoe de Brandweerstatistiek nog beter kan voldoen aan de veranderende informatiebehoefte. Na afronding van het project zal deze nieuwe informatie in de CBS publicaties zichtbaar worden.*

#### 4.7 Deelconclusie

Wat in het oog springt in de MvT is dat Artikel 14 Lid 2 sub f “de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen” niet wordt toegelicht in de MvT. Ook zijn er in de Wvr en Bvr geen beleidsrichtlijnen vastgesteld met betrekking tot transparantie in rapportage.

In de activiteitenstroom is een verschil zichtbaar tussen de uitgebreide taken- en activiteitenomschrijving zoals deze is uiteengezet in de MvT en over welke activiteiten de wetgever wil dat er gerapporteerd wordt. Er ontbreken schakels uit de veiligheidsketen zoals deze benoemd wordt in de MvT, zoals pro-actie en preventie. De fase repressie is deels weergegeven en betreft louter activiteiten die te maken hebben met preparatie voor specifieke branden<sup>31</sup>. Technische of andere inzet van de brandweer wordt buiten beschouwing gelaten

De wetgever heeft een breed en divers takenpakket ter verbetering van de kwaliteit van de brandweer voor ogen gehad dat de gehele veiligheidsketen omvat. De wetgever erkent in de MvT dat dit takenpakket en de bijbehorende verantwoordelijkheden ambitieus zijn.

Des te opvallender is het dat de wetgever het welslagen van zo een breed en ambitieus takenpakket ter verhoging van de kwaliteit van de brandweer aan één set operationele normeringen verwacht af te kunnen meten. Daar enige toelichting ontbreekt valt niet te bepalen wat de beleidslogica of afweging van de wetgever hierbij is geweest.

---

<sup>31</sup> Te weten objecten waarvoor een opkomsttijd gedefinieerd is. Andere branden vallen buiten beschouwing.

## 5 Beknopte situationele analyse van Verenigd Koninkrijk<sup>32</sup>

### 5.1 Introductie

Voor het Verenigd Koninkrijk is gekozen omdat dat het land ver is in diens uitwerking van een transparant model van maatschappelijke verantwoording. Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk een zeer bewuste keuze gemaakt om niet te sturen op output niveau. De secretary of state verwacht een mate van zelf-besturing door de regionale en lokale overheden en autoriteiten. Van de brandweer wordt verwacht dat zij zelf output criteria opstellen en aantonen hoe deze zich verhouden tot beoogde maatschappelijke outcomes en de door de geambieerde maatschappelijke impact. Dit is deels in contrast met de huidige Nederlandse situatie, waar de centrale overheid prominent stuurt op een specifiek output criteria, opkomsttijd.

### 5.2 Beleidsdoellogica

“De regering heeft de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het publiek voldoende is beschermd ... Naast hun historische rol van het blussen van branden en ons te redden in andere noodsituaties, werkt de brandweer ook aan brandpreventie door het organiseren van brandveiligheidsbezoeken aan huis voor oudere mensen en kwetsbare bevolkingsgroepen, ondersteunt zij de naleving van regelgeving in het bedrijfsleven en het helpt zij bij het minimaliseren van de impact van brand op de economie.”

*Uit: Fire and rescue national framework England<sup>33</sup>, Juli 2012*

#### 5.2.1 Toelichting op beleidsdoellogica

In het Verenigd Koninkrijk is de Fire and Rescue Services Act 2004 van kracht. Hierin is de brandweezorg van het hele Verenigd Koninkrijk gecentraliseerd onder the Department for Communities and Local Government, de Secretary of State van dit departement is de politiek eindverantwoordelijke.

In Juli 2012 heeft het Engels parlement het Fire and Rescue National Framework (FRNF) geaccordeerd voor de deelstaat Engeland. De FRNF geeft weer wat het Engelse parlement verwacht van brandweezorg autoriteiten met de fondsen uit de begroting die hen wordt toebedeeld. Het FRNF is een strategische indicatie en globale verwachting en is expliciet geen voorgeschreven operationele executie of poging daartoe.

Het FRNF legt wel een aantal wettelijke voorschriften en eisen vast zoals rollen en verantwoordelijkheden van de brandweerdiensten bij de voorbereiding op calamiteiten en / of rampen en hun inzet onder extreme omstandigheden.

---

<sup>32</sup> In de bijlagen staat een uitgebreide situationele analyse.

<sup>33</sup> Schotland, Wales en Noord-Ierland hebben ieder hun eigen Fire and Rescue National Framework (FRNF). Ze zijn allen gebaseerd op de Fire and Rescue Services Act 2004 van het Verenigd Koninkrijk waarin de Fire and Rescue Services onder centrale besturing van de Secretary of State vallen. Daardoor komen zij zo sterk overeen dat hier alleen van het Engelse FRF wordt uitgegaan.

### 5.2.2 Rol en taken brandweer t.a.v. beleidsdoellogica

Het Engelse FRNF geeft de Fire and Rescue Authorities een aantal prioriteiten welke zij geacht worden in samenspraak met partners te adresseren in hun regio. Deze zijn:

- Het in hun gebieden identificeren en beoordelen van het volledige scala van voorzienbare brandweezorg (Fire and Rescue), de daarmee samenhangende risico's waarmee zij worden geconfronteerd, het treffen van maatregelen voor preventie en bescherming, en het adequaat reageren op incidenten
- Het in partnerschap samenwerken met hun gemeenschap en een breed scala van lokale en nationale partners om hun dienstverlening te leveren
- Het op transparante wijze afleggen van verantwoording aan de gemeenschappen aan wie zij hun brandweezorgdiensten bieden

### 5.2.3 Wettelijke rapportageplicht brandweer

Het doel van rapportages is dat de Fire and Rescue Authorities (bestuursorgaan) hun gemeenschappen en de regering zekerheid kunnen bieden op het gebied van: financiën, bestuur, operationele zaken en algemene nationale weerbaarheid. De Fire and Rescue Services (de brandweer) voorzien daar waar nodig (on)gesolliciteerd de Authorities van advies, informatie en gegevens.

In het Verenigd Koninkrijk en in Engeland heeft de wetgever expliciet geen indicatoren of normeringen vastgelegd in de wet of in de FRNF. Het vaststellen van indicatoren is overgelaten aan de Fire and Rescue Authorities en Services. Zij dienen dit zelf uit te werken en in te richten. De doelstellingen van de Minister rondom "nationale weerbaarheid" dienen daarbij centraal te staan.

In het Engelse FRNF zijn er als richtlijn een aantal verplichtingen vastgelegd waarover de Fire and Rescue Authorities per regio worden geacht te rapporteren. De eerste omvat een meer technische rapportageplicht en de andere een meer maatschappelijke rapportageplicht. De maatschappelijke rapportageplicht omvat het in brede zin afleggen van verantwoording aan de gemeenschap over de diensten die de Fire and Rescue Services leveren die onder de Authority vallen.

De Fire and Rescue Authority moet hierbij transparant en verantwoordelijk zijn ten aanzien van hun genomen beslissingen en uitgevoerde activiteiten. Bovendien moet zij de gemeenschap de kans (hebben) (ge)geven om hulp aan te bieden via effectieve directe consultatie en betrokkenheid.

## 5.3 Gestelde scope wetgever maatschappelijke verantwoording

### 5.3.1 Maatschappelijke verantwoording

In Engeland is er een verplichte maatschappelijke verantwoording voor de Fire and Rescue Authorities. De technische rapportageplicht, gevat in een actueel en geïntegreerd risico beheersingsplan dat de volle keten van brandweezorg bestrijkt, valt nauw samen met maatschappelijke verantwoording omdat er in het beheersingsplan beslissingen worden genomen waarover maatschappelijke verantwoording moet worden afgelegd. Als dit in een sterk gesimplificeerde activiteitenstroom wordt gevat, ziet dit er voor de Engelse situatie als volgt uit.





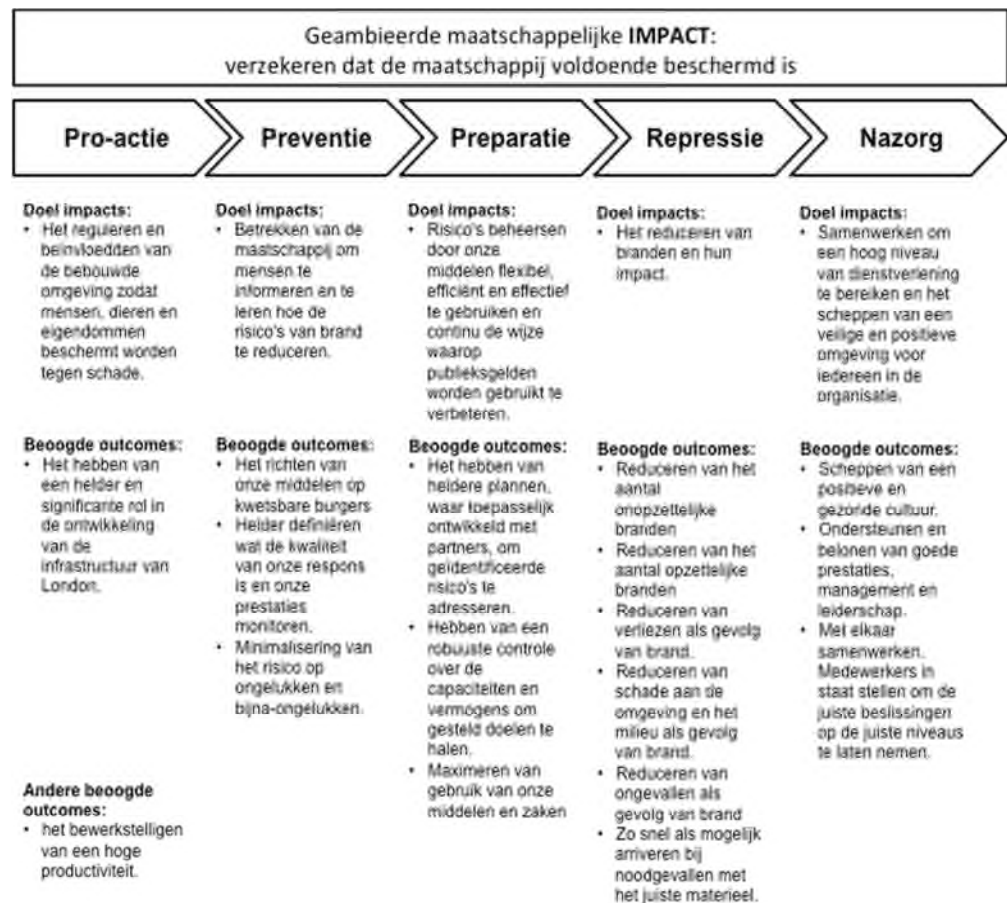
uitgewerkt in het Brandweermodel toe zijn te passen op impact en outcome niveau. Vervolgens zijn er een forse set aan meetcriteria, of outputs, gedefinieerd die inzichtelijk maken in welke mate de “aims” worden bereikt of gehaald.

## 5.5 Het Brandweermodel toegepast

In de figuur hierna zijn de “aims” de London Fire Brigade<sup>36</sup> vertaald naar de veiligheidsketen in de structuur van het Brandweermodel. Met het hoogst aantal beoogde outcomes ligt de nadruk bij de LFB op de repressie fase; de pro-actieve fase heeft de minste outcomes.

Het behalen van een hoge productiviteit is wellicht van financieel belang, het valt echter niet onder een fase in de veiligheidsketen. Dit is de reden dat deze outcome apart is benoemd.

Figuur 5-2 Brandweermodel toegepast op LFB/Engeland



<sup>36</sup> De LFB is gekozen omdat het te vergelijken is met de gehele landelijke situatie in Nederland. De LFB is verantwoordelijk voor alle Fire and Rescue services in de greater London area, een gebied met ruim 8,2 miljoen zeer diverse inwoners, 3 vliegvelden, het oudste ondergrondse metrosysteem ter wereld, de op één na drukste haven van het Verenigd Koninkrijk en een druk en omvangrijk spoornet en (snel)wegennetwerk met de M25 als belangrijkste verkeersader van het Verenigd Koninkrijk.

De LFB houdt 128 aan outcomes gekoppelde meetcriteria of outputs bij. Deze zijn in de bijlagen uitgebreid weergegeven. Opmerkelijk is de enorme hoeveelheid criteria op niveau van personeel die de LFB bijhoudt; meer criteria dan die van de repressie fase. Tegelijkertijd wordt de preparatie fase in termen van outcomes als zeer belangrijk beschouwd, maar vanuit operationeel perspectief is er welgeteld één preparatief output criterium dat in de veiligheidsketen valt.

De LFB rapporteert ook over opkomsttijden, 4 van de in totaal 128 output indicatoren zijn gerelateerd aan opkomsttijd:

- Gemiddelde aankomsttijd 1e brandhulpmiddel (min/sec)
- Gemiddelde aankomsttijd 2e brandhulpmiddel (min/sec)
- Incidenten waarvan de gemiddelde aankomsttijd van het 1e brandhulpmiddel <12 min
- Gemiddelde tijd om een noodoproep te beantwoorden (112)

## 5.6 Transparantie

Transparantie is via de FRNF verplicht. De greater London area is verdeeld in een aantal zogeheten “boroughs”. Op borough niveau wordt in London ook gerapporteerd. Per borough wordt er over minder zaken en in minder detail gerapporteerd. Echter op één punt is de rapportage gedetailleerder: bij hulpverlening anders dan brand.

## 5.7 Deelconclusie

Het Verenigd Koninkrijk heeft in tegenstelling tot Nederland gekozen voor een centralisering van de brandweer. De wetgever heeft zich beperkt tot het vaststellen van een globaal raamwerk van taken en verantwoordelijkheden van zowel de brandweer als het lokale bestuursorgaan. De Engelse wetgever geeft expliciet aan zich niet te willen mengen in de lokale en operationele aangelegenheden van de Brandweer omdat hij van mening is dat de Brandweer en het lokale bestuursorgaan zelf meer kennis van zaken hebben over hun specifieke situatie. Dit staat in contrast met de Nederlandse situatie waar sprake is van verlengd lokaal bestuur en de wetgever zaken expliciet wel formuleert in de wet.

Het gevolg hiervan wordt geïllustreerd aan de hand van de sterk gesimplificeerde activiteitenstroom in figuur 5.1 welke in Engeland veel uitgebreider is dan de Nederlandse activiteitenstroom.

Van de in totaal 128 output criteria waar de London Fire Brigade over rapporteert zijn er slechts 4 gerelateerd aan de Nederlandse definitie van opkomsttijd. In Engeland is op vlak van repressie sprake van een evenwichtigere set output criteria dan in Nederland

## 6 Beknopte situationele analyse van Duitsland<sup>37</sup>

### 6.1 Introductie

De situatie in Duitsland doet sterk denken aan de Nederlandse situatie zoals deze bestond voordat de Wvr werd ingevoerd<sup>38</sup>. Veel pluriformiteit en diversiteit zonder gecentraliseerde sturing of coördinatie. Gezien de bepalingen in de Duitse grondwet valt niet te verwachten dat dit op korte termijn zal veranderen. De Duitse brandweer is buitengewoon sterk in het creëren van maatschappelijk draagvlak via verhalende incident beschrijvingen en de gerichte inzet van social media. Op wettelijk vlak worden er geambieerde maatschappelijke impacts gedefinieerd, aan outcomes ontbreekt het.

### 6.2 Beleidsdoellogica

“Het verlenen van bijstand aan particulieren en de gemeenschap en hen bij brand, brandschade of openbare noodsituaties tegen dreigend gevaar te beschermen. Mensen en dieren te redden uit levensbedreigende situaties door het verlenen van technische bijstand. Het voorkomen van bedreigingen uit andere noodsituaties voor mensen, dieren en schepen, het nemen van brandpreventieve maatregelen, in het bijzonder het verstrekken van informatie en educatie, en een brandveiligheidsdienst.”

*Uit “Feuerwehrgesetz” van de deelstaat Baden-Württemberg*

#### 6.2.1 Toelichting op beleidsdoellogica

In een tweejaarlijkse conferentie komen vakministers uit de verschillende deelstaten bij elkaar om via werkgroepen afspraken en dienstvoorschriften te maken. Deze dienstvoorschriften zijn richtlijnen die een meer uniforme standaard van de uitrusting van de brandweer en de aanpak van repressieve maatregelen in Duitsland beogen. Dit richt zich vooral op het niveau van technische interoperabiliteit. Van wets- of bestuurswege gedwongen standaardisatie van processen, werkwijzen, aanpakken etc. is geen sprake.

In Duitsland bestaat geen centrale wetgeving. De brandweezorg is geheel gedelegeerd aan de deelstaten, die vrij zijn om dit naar eigen inzicht in te richten. De beleidsdoellogica kan daarom per deelstaat verschillen. De situationele analyse is daarom op deelstaat niveau gemaakt, waarbij gekozen is voor de deelstaat Baden-Württemberg<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> In de bijlagen staat een uitgebreide situationele analyse.

<sup>38</sup> Ook de situatie in België lijkt sterk op de oude situatie in Nederland. De auteur van dit rapport is de Duitse taal meer machtig dan de Franse. Deze taalbarrière bleek bij de analyse van Belgische situatie een struikelblok te zijn.

<sup>39</sup> Voor deze deelstaat is gekozen omdat de gemeente Stuttgart is gebruikt voor de analyse. Van alle bekeken jaarverslagen van Duitse brandweerkorpsen sprong het jaarverslag van Stuttgart is het oog vanwege de uitgebreide en gedetailleerde statistieken.

### 6.2.2 *Rol en taken brandweer t.o.v. beleidsdoellogica*

De rollen en taken van de brandweer zijn per deelstaat in de wet verankerd. In tegenstelling tot Nederland kan in Duitsland een deelstaat bepalen om de brandweer en de GHOR te combineren in één organisatie – wat veel deelstaten ook doen. Uit een interview kwam naar voren dat dit in Duitsland als een effectievere en efficiëntere vorm van hulpverlening wordt beschouwd. Ook in Baden-Württemberg zijn de hulpverleningstaken gecombineerd. De brandweer heeft in deze deelstaat tot taak om “bijstand te verlenen aan particulieren en aan de gemeenschap en hen bij brand, brandschade of openbare noodsituaties tegen dreigend gevaar te beschermen, en om mensen en dieren te redden uit levensbedreigende situaties door het verlenen van technische bijstand.”

### 6.2.3 *Wettelijke rapportageplicht brandweer*

Voor zo ver uit de wet van Baden-Württemberg op te maken valt, heeft de brandweer geen openbare rapportageplicht<sup>40</sup>.

Wel heeft de brandweer een ‘aantoningsplicht’ om de Gemeente waar zij onder valt te voorzien van een financieel jaarverslag en een overzicht van het aantal en soort voertuigen ter onderbouwing van het aangeschafte materieel. Dit met betrekking tot de financiële verantwoording van het inkoopbeleid van de gemeentes aan de deelstaten. Ook dienen bepaalde personeelszaken te worden gemeld in verband met bepaalde wettelijke verplichtingen ten aanzien van pensioenen en arbeidsrecht die verankerd zijn in de wet.

## 6.3 **Gestelde scope wetgever maatschappelijke verantwoording**

### 6.3.1 *Maatschappelijke verantwoording*

Individuele “Länder” bepalen welke richtlijnen voor de brandweer zij opnemen in hun regionale wetgeving. Er is geen enkele vorm van landelijk wettelijk vastgestelde meetcriteria om het niveau van de brandweezorg of de operationele prestaties van de brandweer te kunnen meten. Toch zijn er een aantal korpsen, zoals de Feuerwehr Stuttgart, die naast de verhalende verslagen ook jaarlijks uitgebreide statistische informatie opleveren. Door deze jaarverslagen creëren zij een verwachting in de maatschappij die uiteindelijk als net zo bindend ervaren kan worden als een wettelijke verplichting.

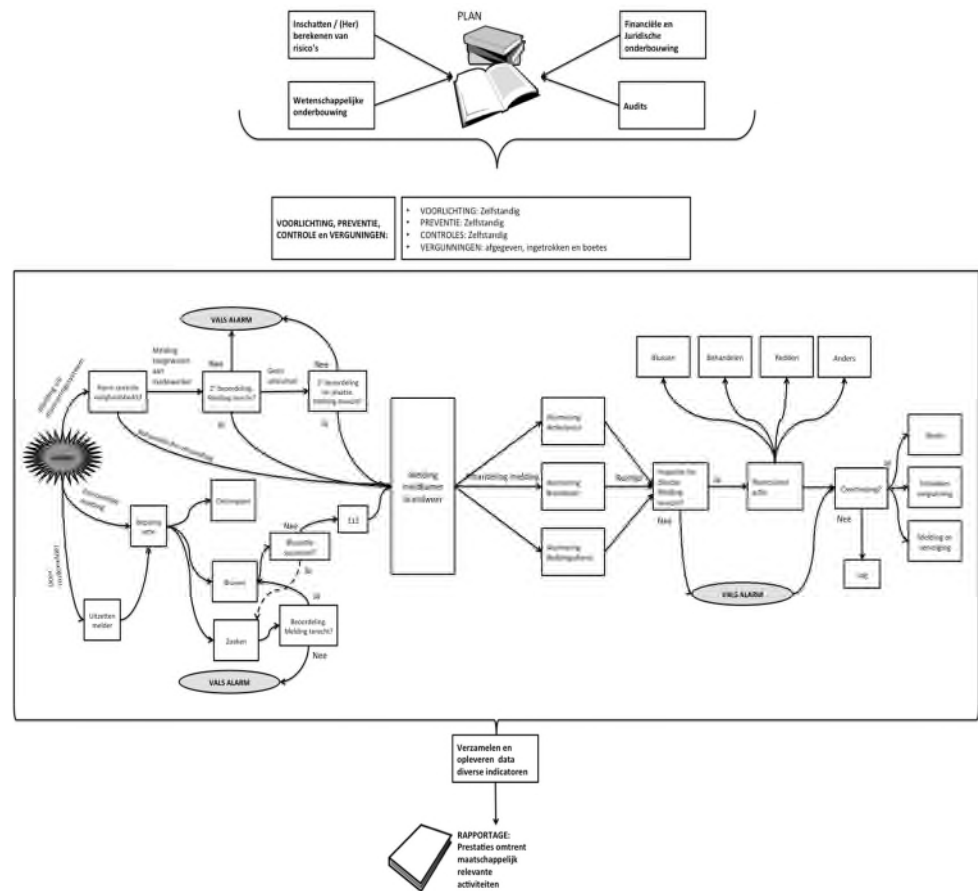
Wanneer het jaarverslag van de brandweer van de grootste Gemeente van Baden-Württemberg als leidraad wordt genomen, de Feuerwehr Stuttgart (FwS), dan wordt het beeld van onderstaande activiteitenstroom geschetst.

De figuur op de volgende pagina geeft de activiteitenstroom weer die tot maatschappelijke verantwoording leidt zoals de FwS dat verwachtingsgewijs heeft gecreëerd. Let wel: hier gaat het wel om welke taken de brandweer feitelijk uitvoert en waarover zij vanuit eigen beweging rapporteert.

---

<sup>40</sup> Feuerwehrgesetz (FwG) in der Fassung vom 2. März 2010 (GBl. S. 333) voor de deelstaat Baden-Württemberg

Figuur 6-1 Sterk gesimplificeerde activiteitenstroom FwS/Duitsland<sup>41</sup>



## 6.4 Rapportages en de veiligheidsketen

In Duitsland is het concept van de veiligheidsketen bekend, echter deze is niet teruggevonden als overkoepelende richtsnoer in beleidsteksten en/of rapportages. De FwS rapporteert op vlak van technische brandweezorg aangevuld met een aantal bedrijfsmatige zaken.

De gebruikte rapportage methodiek weerspiegelt de organisatorische inrichting van de organisatie van de Feuerwehr Stuttgart.

## 6.5 Het Brandweermodel toegepast

In Duitsland is het concept van de veiligheidsketen bekend, echter deze is niet teruggevonden als overkoepelende richtsnoer in beleidsteksten en/of rapportages. De FwS rapporteert op vlak van technische brandweezorg aangevuld met een aantal bedrijfsmatige zaken. De gebruikte rapportage methodiek weerspiegelt de organisatorische inrichting van de organisatie van de

<sup>41</sup> NB De figuur dient slechts ter illustratie van de verschillen in omvang en complexiteit tussen de verschillende landen. In de bijlagen is deze figuur groter weergegeven.

Feuerwehr Stuttgart deze is vertaald naar het Brandweermodel. Omwille van leesbaarheid is de figuur met de outputs in de bijlagen weergegeven.

Figuur 6-2 Brandweermodel toegepast op FwS/Duitsland



De Feuerwehr Stuttgart rapporteert over ongeveer 200 output criteria. Op het gebied van pro-actie wordt zowel uitgebreid als gedetailleerd gerapporteerd. De Feuerwehr Stuttgart legt veel nadruk op de fases pro-actie en preparatie. In het interview met een Duitse assistent-brandweercommandant werd dit fenomeen herkend. De uitleg was dat de weergave van repressieve activiteiten waarschijnlijk in groter detail te vinden is in de verhalen over de inzet van de brandweer ("storytelling") in plaats van statistische informatie.

## 6.6 Transparantie

Transparantie in rapportage of verantwoording ontbreekt. Er is geen wettelijke of bestuurlijke verplichting daartoe. Brandweercommandanten van in eerste instantie de grote steden, hebben zelf het initiatief genomen om de "KGSt Vergleichsringe" te vragen om lokale data te verzamelen en te vergelijken. Dit geschiedt op geheel vrijwillige basis. "We doen dit om drie redenen. De eerste is om ons te ondersteunen in onze financiële onderbouwingen voor investeringen richting bestuurders en politici. De tweede reden is om samen – op geheel vrijwillige basis – tot een set van gezamenlijke definities te komen om gemakkelijker gegevens uit te kunnen wisselen. De derde reden is dat we op basis van onze gegevens vergelijkingen met elkaar maken om zo onze preventieve activiteiten te kunnen verbeteren."

## 6.7 Deelconclusie

Duitsland heeft gekozen voor een decentrale inrichting van de brandweer op gemeente niveau, vergelijkbaar met Nederland voor de invoering van de Wvr. In tegenstelling tot Nederland is de wetgevende instantie voor de brandweer niet het Rijk, maar het regionaal bestuur van de deelstaat. Wetgeving met betrekking tot de brandweer verschilt enorm per deelstaat. Waar in Nederland via het CBS een vorm van regionale vergelijking mogelijk is, ontbreekt deze in Duitsland op openbaar toegankelijk niveau.

Als een korps eenmaal gekozen heeft voor uitgebreide statistische verantwoording dan zullen zij zichzelf hiertoe blijven verplichten, als ware het ene morele wet. Het gevolg hiervan wordt geïllustreerd aan de hand van de sterk gesimplificeerde activiteitenstroom in figuur 6.1 welke in Duitsland veel uitgebreider is dan de Nederlandse activiteitenstroom en zelfs nog uitgebreider dan de Engelse activiteitenstroom.

Het aantal gevonden output criteria gerelateerd aan opkomsttijd is nul. In het interview wordt hierop het volgende gezegd “dit verschilt enorm per deelstaat, in Hessen is de richtlijn gesteld op gemiddeld 10 minuten. Officieel gezien krijgen in onze deelstaat [Hessen] burgemeesters van gemeentes die dat structureel niet halen een sanctie. Wat die sanctie is? Geen idee, meestal stuurt de landsminister een brief naar de burgemeester met probleemstelling en een verzoek om uitleg en een verklaring van de te nemen stappen om het probleem op te lossen.”



## 7 Benchmark maatschappelijke verantwoording

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen de verschillende landelijke situaties. De eerste tabel bevat een situationele vergelijking tussen de wettelijk verplichte zaken. De tweede tabel geeft een situationele vergelijking weer waarin Nederland is uitgesplitst in wat wettelijk verplicht is en wat aan de andere kant in het brandweerdomein zelf plaatsvindt vanuit operationeel perspectief.

### 7.1 Situationele vergelijking vanuit wettelijk perspectief

	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
Bestuursniveau van de brandweer	Verlengd lokaal bestuur, Veiligheidsregio's verantwoordelijk	Gedelegeerd naar Ministers Engeland, Schotland, Wales en N-Ierland, VK Minister blijft eindverantwoordelijk	Volledig gedelegeerd naar deelstaten, deelstaten verantwoordelijk
Gedecentraliseerd lokaal bestuur	Gemeentes i.c.m. Veiligheidsregio's	Gedelegeerd mandaat aan Councils en Fire and Rescue Authorities	Gedelegeerde bevoegdheden en taken Gemeentes
Maatschappelijke verantwoording brandweer opgenomen in de wet	Selectief gedetailleerd omschreven.	Op abstract niveau via National Frameworks kaders omschreven.	Verschildt per deelstaat
Breedte van maatschappelijke verantwoording vereist via wetgeving	Zeer nauw	Zeer breed	Onbekend, verschilt per deelstaat
Standpunt wetgever tav maatschappelijke verantwoording	Niet vereist behalve waar wettelijk verplicht, dan gedetailleerd	Operationeel inhoudelijke specialisten verantwoordelijk, dienen het zelf met maatschappij af te stemmen	Verschildt per deelstaat
Ontwerpers meetcriteria maatschappelijke verantwoording zoals vereist via wetgeving	Onbekend	Chief Fire Officers Association	Indien van toepassing: InnenMinister deelstaat
Wettelijke normering	Ja, expliciet vastgelegd in Wvr en Bvr vwb opkomsttijden	Nee, expliciet niet volgens Fire and Rescue Services Act 2004 en de National Frameworks	Verschildt per deelstaat
Standpunt wetgever t.a.v. opstellen normering	Niet toegelicht in MvT	Operationeel inhoudelijke specialisten primair verantwoordelijk	Onbekend
Wettelijke verplichting tot directe inspraak bevolking / maatschappij via consultatie	Nee	Ja	Nee
Wettelijke verplichting uitwisseling meetgegevens en informatie brandweer	Nee, vindt wel plaats via landelijke projecten en netwerken	Verplicht gesteld door CFOA	Vrijwillig, op eigen initiatief via KGSt
Breedte takenpakket brandweer	Breed	Breed	Zeer breed (Brandweer en Ambulance vaak gecombineerd)
Afspiegeling wettelijke verantwoordingsplicht tov breedte takenpakket brandweer	Onevenwichtige focus	Evenwichtig	Onbekend

## 7.2 Situationele vergelijking vanuit wettelijk en operationeel perspectief

	Nederland Wet	Nederland Operationeel Brandweer (BW) domein	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
	Maatschappelijke verantwoording over breedte veiligheidsketen (of landelijk equivalent)	Nee, Is in onderzoek	CBS: Niet over volle breedte m.n. repressief, wordt aangepast  BW: verschilt per korps	Ja, op regionaal niveau altijd over volle breedte is vastgelegd in richtlijnen van National Frameworks Op lokaal niveau verschillend
Geambieerde maatschappelijke impact geformuleerd	Ja – kwalitatief minder branden, minder slachtoffers minder schade	CBS: Ja - meer operationeel.  BW: verschilt per korps	Ja zowel op VK als regionaal niveau	Afhankelijk van wet deelstaat, gemeentelijke ambitie en doelen brandweerkorps
Beoogde maatschappelijke outcomes geformuleerd	Ja - meer operationeel dan kwalitatief	CBS: Nee  BW: niet gevonden	Ja op regionaal en lokaal niveau	Afhankelijk van wet deelstaat, gemeentelijke ambitie en doelen brandweerkorps - geen gevonden
Output criteria geformuleerd	Ja - expliciet vastgelegd in Wvr en Bvr vwb opkomsttijden	Ja - m.n. op repressief vlak	Ja - in volle breedte veiligheidsketen	Afhankelijk van wet deelstaat, worden niet openbaar gemaakt.
Output criteria objectief?	Staat ter discussie	CBS: Ja voor zo ver zelf aangedragen  BW: in onderzoek	Ja	Onbekend
Detailniveau in maatschappelijke verantwoording	Hoog op wettelijk vereiste genormeerde criteria (opkomsttijd),	CBS: Zeer hoog op repressie, laag of ontbrekend op andere fases.  BW: zeer hoog op financiën	Afhankelijk van FRS, minimaal detail niveau vereist door CFOA. Statistisch en verhalend.	Afhankelijk van wet deelstaat, gemeentelijke eisen en brandweerkorps. Verantwoording veelal verhalend.
Transparantie in maatschappelijke verantwoording	Optische transparantie hoog, feitelijke transparantie laag	CBS: Optische transparantie hoog, feitelijke transparantie laag  BW: laag	Wettelijke voorwaarde; hoog	Zeer beperkt
Primaire doelgroep van maatschappelijke verantwoording	Rijksoverheid	CBS: Bestuurders (nationaal, regionaal en lokaal), Brandweerkorpsen en domein specifieke stakeholders  BW: maatschappij algemeen & burgers	De gemeenschap in breedste zin des woords	Indien verantwoording plaatsvindt: burgers.
Maatschappelijke verantwoording "burgervriendelijk"?	Nee	CBS: Nee  BW: verschilt per korps	Ja, verplicht	Ja, zeer beeldend en verhalend
Schijnbaar primair doel van maatschappelijke verantwoording	Bvr: Controleren en sanctioneren  MvT: scheppen van een veiligere leefomgeving	CBS: informeren en vergelijken  BW: maatschap-pelijk draagvlak	Transparantie, verantwoording en maatschappelijk draagvlak	Informeren en maatschappelijk draagvlak

## 8 Conclusies

### 8.1 Model voor operationele prestaties en zelfredzaamheid burger

**Onderzoeksvraag:** Is er breed een model te ontwikkelen dat de operationele en maatschappelijke prestaties van de brandweer inzichtelijk maakt?

- Het Brandweermodel biedt een raamwerk voor het objectief evalueren van de maatschappelijke effectiviteit van het functioneren van de brandweer.
- Het Brandweermodel lijkt zich bij uitstek te lenen voor de Nederlandse situatie en kan een ontbrekende schakel op politiek-bestuurlijk niveau invullen nl., het niveau van beoogde maatschappelijke outcomes.
- Het Brandweermodel ‘an sich’ geeft het alleen het uiteindelijke model van maatschappelijke verantwoording weer. De vulling ervan, dat wil zeggen de bepaling van de impact, outcomes en de output criteria dient in zorgvuldige consultatie met een diverse set van stakeholders te gebeuren. Een te eenzijdige focus van “target setting” van de brandweer als uitvoerende organisaties dient vermeden te worden. Een onevenwichtige samenstelling van genormeerde targets kan tot onwenselijk gedrag leiden, nl. het zicht louter richten op het behalen van de targets in verband met beoordelingen en beloningen. Dergelijk gedrag kan contra-productief zijn aan de beoogde outcomes en maatschappelijke impact, terwijl ondernomen activiteiten wel uitstekend voldoen aan de gestelde norm en targets (Eccles 1991).
- Wanneer deze kanttekening wordt geplaatst in de huidige discussie van kwaliteitsmeting van de brandweer en de rol die opkomsttijden daarin spelen kan gesteld worden dat hier sprake is van een onevenwichtige samenstelling van outputs welke contraproductief kunnen zijn op de geambieerde maatschappelijke impact.
- Voorts is de Wvr is primair opgesteld vanuit de optiek van crisismanagement en rampenbestrijding. Als gevolg daarvan lopen in de Wvr en het Bvr lokale kleinere ongevallen en grote ongevallen, rampen en crises zonder onderscheid door elkaar. Vanuit het oogpunt van maatschappelijke verantwoording is dit niet bevorderlijk omdat vrijwel de bulk van alle brandweerincidenten lokale incidenten zijn<sup>42</sup>.
- In de huidige situatie kan gesteld worden dat met de invoering van de Wvr zijn de gehanteerde tijdsnormen van opkomsttijd van inspanningsverplichting veranderd naar een resultaatsverplichting. Ondanks het feit dat de NIFV/NIMBRA in 2009 heeft aangegeven dat bij de onderbouwing van normen voor opkomsttijden een onjuist gebruik van modellen is gemaakt voor doeleinden waarvoor ze niet oorspronkelijk bedoeld zijn en waarvoor ze ook niet geschikt zijn.

---

<sup>42</sup> Aangenomen wordt dat de lopende evaluatie van de Wvr door de WODC dit onderwerp verder uitwerkt.

*De snelheid van het ter plaatse zijn geeft op zichzelf geen garanties voor het scheppen van een veiligere leefomgeving.*

**Onderzoeksvraag:** Hoe zou een dergelijk model, opgebouwd vanuit een brede set van criteria, gestalte kunnen krijgen?

- Het Brandweermodel is, door de combinatie met de veiligheidsketen, een logisch ondersteunend en objectief middel voor maatschappelijke verantwoording. In de memorie van toelichting op de Wvr heeft de wetgever aangegeven wat de verwachte maatschappelijke impact van de brandweer behoort te zijn “het scheppen van een veilige leefomgeving” .
- Voorts heeft de wetgever via de MvT door middel van het formuleren van specifieke doelstellingen voor de brandweer per fase van de veiligheidsketen, in feite ook de eerste aanzet tot beoogde maatschappelijke outcomes gegeven. In dit verkennend onderzoek is gebleken dat het naar outcomes vertalen van deze doelstellingen uit de veiligheidsketen een goede aanpak kan zijn voor regionale bestuurders<sup>43</sup>.
- Het Brandweermodel voorziet, via de formulering van outputs, in objectieve meetcriteria. Dit geeft objectief de mogelijkheid te evalueren of de brandweer wel of niet de juiste activiteiten heeft uitgevoerd en de aan haar ter beschikking gestelde middelen effectief en efficiënt heeft ingezet. Doordat de outcomes zijn gekoppeld aan de stadia van de veiligheidsketen, weten de regionale bestuurders zich verzekerd van een brede ondersteunende set van indicatoren op outcome niveau.
- Bestuurders op landelijk en regionaal niveau kunnen sturen op respectievelijk impact en outcomes en de brandweer zelf kan sturen op output. Zo heeft elke bestuurslaag in het brandweerdomein zijn eigen abstractieniveau in het Brandweermodel. Bovendien weten regionale en rijks- bestuurders dat impact en outcomes desgewenst door de brandweer onderbouwd kunnen worden via objectieve meetcriteria, de outputs.
- De geambieerde maatschappelijke impact en de beoogde outcomes vormen voor politieke bestuurders het uitgangspunt waarmee zij de brandweer beoordelen. Zij kunnen die doen vanuit de wetenschap en het vertrouwen dat de brandweer zelf een brede set aan outputs heeft gedefinieerd die de outcomes en impact ondersteunen. De politieke bestuurders sturen op impact en outcomes. Bij aanvullend noodzakelijk inzicht ten aanzien van de mate waarin de activiteiten van de brandweer een bijdrage leveren aan impact en outcomes, kan een verdere onderbouwing van de brandweer worden gevraagd. De brandweer kan deze toelichting baseren op de door hen zelf vastgestelde en verzamelde outputs.

---

<sup>43</sup> Inzicht verkregen tijdens een interactieve sessie met de Bestuurlijke Advies Commissie Brandweer.

- In het Brandweermodel is het geenszins de bedoeling dat politieke bestuurders primair sturen op output. Dat behoort de uitvoerende organisatie, in casu de brandweer, zelf te doen. Zie ook paragraaf 3.3.

**Onderzoeksvraag:** Hoe zijn in dat model de bijdragen aan de volgende zaken inzichtelijk te maken? Het voorkomen, beperken en verkorten van de brand en een verbeterde zelfredzaamheid van burgers.

- Omdat de hele veiligheidsketen in de toepassing van het Brandweermodel wordt meegenomen is er sprake van een breed model dat via het stellen van outcomes door bestuurders en bijbehorende outputs door de brandweer inzicht kan geven in welke activiteiten hebben bijgedragen aan het voorkomen, verkorten of beperken van brand.
- Door het via output meetbaar maken van specifieke activiteiten in de pro-actie, preventie en preparatie fase kan bijvoorbeeld worden bepaald of het installeren van rookmelders en blusapparatuur ook echt leidt tot een verkorting of beperking van een brand.
- De verbeterde zelfredzaamheid van burgers kan deels via het model inzichtelijk worden gemaakt. Het objectieve kwantitatieve deel is te meten, zoals bekendheid met aanwezige vluchtwegen, het kunnen gebruiken van brandblusapparatuur etc. Het subjectieve kwalitatieve deel, of de burger zich zelfredzaam voelt, is lastig te meten. Dit zal vooral via objectieve kwantitatieve metingen tot uiting moeten komen. Zoals het aantal gegeven trainingen of aantal workshops brandblussen<sup>44</sup>.
- Het vullen van het Brandweermodel is zoals aangegeven een situatie die zorgvuldig dient te gebeuren in overleg met betrokken stakeholders en met inachtneming van de expertise van de brandweer zelf. De huidige wettelijke situatie wekt, mede door het ontbreken van enige toelichting, de indruk dat dit onvoldoende heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de Wvr en Bvr.

## 8.2 Aanvullende conclusies

### 8.2.1 Wettelijke verplichtingen en maatschappelijke verantwoording

Wat opvalt in de MvT is dat Artikel 14 Lid 2 sub f “de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen” niet wordt toegelicht.

Net als in de in de “Richtlijnen Materieels en Personeelssterkte Gemeentelijke brandweer” uit 1966, de handleiding Brandweezorg uit 1992 en de Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg uit 2006 is de herkomst van opkomsttijden in

---

<sup>44</sup> De brandweer Oss, post Berghem heeft de lokale carnavalsvereniging van 't Knollenrijk in 2012 een cursus brandblussen gegeven. Leden van de Stichting Carnaval is geleerd hoe om te gaan met diverse brandblusapparatuur. Een voorbeeld van partnering van de brandweer en het verhogen van zelfredzaamheid van burgers bij grote maatschappelijke evenementen. [http://www.verlichteoptocht.nl/nieuws/05-02-2012\\_geslaagde\\_brandblus\\_cursus/](http://www.verlichteoptocht.nl/nieuws/05-02-2012_geslaagde_brandblus_cursus/)

de Wvr uit 2010 onduidelijk. In het Bvr van 2010 is de tijdsnorm van Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg integraal zonder onderbouwing overgenomen – zelf na publicatie van het onderzoek van het toenmalige NIFV/Nibra<sup>45</sup>. De wetgever heeft in deze nagelaten argumenten voor de normtijden te onderbouwen noch formuleren.

Ook wordt in de MvT structureel gesproken over een “minimum kwaliteitsniveau” zonder dat gespecificeerd wordt wat dit “minimum kwaliteitsniveau” is en hoe dit inzichtelijk te maken zou zijn. Door dit gebrek aan onderbouwing of toelichting wordt nu de totale kwaliteit van de brandweer afgemeten aan één beperkte repressieve norm: opkomsttijd.

Zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven is dit een onwenselijke situatie. Een te eenzijdige focus van “target setting” van uitvoerende organisaties dient vermeden te worden. Een onevenwichtige samenstelling van genormeerde targets kan tot onwenselijk gedrag leiden, het zich louter richten op het behalen van de targets in verband met beoordelingen, beloningen of sancties. Dergelijk gedrag kan contraproductief zijn aan de beoogde outcomes en maatschappelijke impact, terwijl ondernomen activiteiten wel uitstekend voldoen aan de gestelde norm en targets (Eccles 1991 en Brignall and Modell, 2000).

#### 8.2.2 *Wettelijke aanknopingspunten voor brede maatschappelijke verantwoording*

Het moge duidelijk zijn dat er op bestuurlijk niveau behoefte is aan een methode om te begrijpen of de brandweer een bijdrage levert aan het scheppen van een veilige Nederlandse samenleving.

Ook de brandweer zelf<sup>46</sup> vindt het niet meer dan logisch dat de brandweer zich aan de gemeenschap verantwoordt over hetgeen zij doet en hoe zij de aan haar beschikking gestelde middelen inzet. De Wvr biedt via de MvT ruime aanknopingspunten en een kader via de veiligheidsketen. Bovendien maakt de wet expliciet melding van de rol die de brandweer behoort te spelen in met name de pro-actieve en de preventieve fase. Een rol die de brandweer ook voor zichzelf weggelegd ziet<sup>47</sup>. De wijze waarop de brandweer deze rol zou moeten nemen en de rol die de rijksoverheid, de regio's en de gemeenten daarin spelen is onderdeel van een dynamisch en levendig politiek debat. Het Brandweermodel kan in dit debat als middel dienen om per bestuursniveau inzichtelijk te maken vanuit welk abstractieniveau gestuurd dient te worden. Zie ook paragraaf 8.1.

#### 8.2.3 *Situationele vergelijking*

Het Verenigd Koninkrijk dat ver is in diens uitwerking van een transparant model van maatschappelijke verantwoording, heeft een zeer bewuste keuze gemaakt om niet te sturen op output niveau. De secretary of state verwacht een mate van zelf-besturing door de regionale en lokale overheden en autoriteiten. Van de

---

<sup>45</sup> Voor verder details over de problematiek rond opkomsttijd registratie en statistieken zie de volgende rapporten: Bestuurlijke aansturing Brandweezorg, Inspectie OOV, 2007; Projectplan Verbeteren Brandweerstatiek Ontwikkelfase, Ministerie VenJ, april 2012; Ter Plaatse!, Inspectie VenJ, juni 2012; Eindrapport Inventarisatie informatiebehoefte brandweerstatiek, Berenschot, juli 2012

<sup>46</sup> Interview commandant Elie van Strien.

<sup>47</sup> Zie ook rapport “Brandweer over morgen”.

brandweer wordt verwacht dat zij zelf output criteria opstelt en aantoont hoe deze zich verhouden tot beoogde maatschappelijke outcomes en de geambieerde maatschappelijke impact. Dit is deels in contrast met de huidige Nederlandse situatie, waar de centrale overheid prominent stuurt op een specifiek output criterium, opkomsttijd.

De situatie in Duitsland doet sterk denken aan de Nederlandse situatie zoals deze bestond voordat de Wvr werd ingevoerd. Veel pluriformiteit en diversiteit zonder gecentraliseerde sturing of coördinatie. Gezien de bepalingen in de Duitse grondwet valt niet te verwachten dat dit op korte termijn zal veranderen. De Duitse brandweer is buitengewoon sterk in het creëren van maatschappelijk draagvlak via verhalende incident beschrijvingen en de gerichte inzet van social media. Op wettelijk vlak worden er geambieerde maatschappelijke impacts gedefinieerd, aan outcomes ontbreekt het.

Ook binnen Nederland zelf valt een situationele vergelijking te maken. Dat is op zichzelf al bijzonder omdat dit suggereert dat er in Nederland tegelijkertijd twee vormen van maatschappelijke verantwoording plaatsvinden. Wat hierbij opvalt is dat de rijksoverheid vooral gericht lijkt op “afrekenen” zowel in financiële zin als in figuratieve zin. Betrouwbare landelijke brandweercijfers zijn er alleen via CBS. De brandweerstatie van het CBS wordt momenteel aangepast. Deze statistiek is vooral gericht op het informeren van bestuurders, de brandweer zelf en specifieke stakeholders uit het domein. Een gemiddelde burger ervaart de brandweerstatie als ‘zware kost’ en geeft aan dit niet uit eigen beweging te zullen lezen<sup>48</sup>.

Wat opvalt is dat de wetgever zowel een geambieerde maatschappelijke impact heeft gesteld, als een specifieke doelstelling (beoogde maatschappelijke outcome) per fase in de veiligheidsketen. Ondanks de wijdverbreide bekendheid en toepassing van deze keten in Nederland, worden deze outcomes niet gehanteerd op bestuursniveau. Vanuit bestuursperspectief alsook operationeel uitvoerend perspectief is dit een gemiste kans. Deze kans kan ons inziens worden benut door het Brandweermodel in te zetten zoals omschreven in paragraaf 8.1.

---

<sup>48</sup> Kleine enquête van de onderzoeker onder vrienden en bekenden (N=17). Na het tonen van fysieke uitdraai van rapport werd de vraag gesteld. Als je meer van de brandweer zou willen weten om te begrijpen wat ze doen, zou je dit bekijken of lezen? Ja=1, Nee=16. Aan de nee antwoorders is de vervolgvraag gesteld: Wat zou je wel willen? Open vraag meerder antwoorden mogelijk. Antwoorden: you tube/vimeo film [13], smartphone app [10], infographic [8], krantenartikel [5], website [5], game [3], prezi [1], weet niet/geen mening [2].

## 9 Adviezen en aanbevelingen

### 9.1 Model voor operationele prestaties en zelfredzaamheid burger

Uit deze Quick Research Scan blijkt dat het Brandweermiddel een goede keuze is als middel voor maatschappelijke verantwoording. Er zijn meer dan voldoende aanknopingspunten gevonden die dit ondersteunen. De praktische inzetbaarheid van het Brandweermiddel als middel om te komen tot maatschappelijke verantwoording moet nog wel door regionale bestuurders en de brandweer verder worden uitgewerkt samen met relevante stakeholders.

**Onderzoeksvraag:** Is er breed een model te ontwikkelen dat de operationele en maatschappelijke prestaties van de brandweer inzichtelijk maakt?

Het Brandweermiddel leent zich als verbindend model in de huidige politiek-maatschappelijke discussie. Het biedt bestuurders op zowel nationaal als regionaal en lokaal niveau een uitstekende manier om de brandweer op maatschappelijke thema's en doelen verantwoording te laten afleggen.

- TNO adviseert zowel de rijks- als de regionale bestuurders zich te beperken tot het definiëren van de verwachte maatschappelijke impact en de beoogde outcomes. Wij bevelen aan om de doelen zoals gesteld in de MvT te toetsen aan hun praktische inzetbaarheid en geschiktheid als outcome.
- Een aantal van de doelen zoals gesteld in de MvT zijn theoretisch en dienen op hun praktische toepasbaarheid te worden getoetst bij de vulling van het Brandweermiddel.

**Onderzoeksvraag:** Hoe zou een dergelijk model, opgebouwd vanuit een brede set van criteria, gestalte kunnen krijgen?

Ons advies ten aanzien van deze vraag valt uiteen in drie punten:

- Bestuurders op diverse niveaus kunnen een voorbeeld kunnen nemen aan het Verenigd Koninkrijk. Dat de rijksoverheid zich beperkt tot het stellen van doelen, targets op "impact" niveau en verlengd lokaal bestuur zich beperkt tot "outcome" niveau. Dat zij bij het vaststellen van de verwachte maatschappelijke impact en beoogde maatschappelijke outcome de brandweer als stakeholder actief betrekken.
- Voorts adviseren wij dat de verantwoordelijke regionale bestuurders het definiëren van ondersteunende operationele meetcriteria en outputs als opdracht aan de brandweer geven.



- Ook adviseren wij om, in lijn met het standpunt uit de MvT om de administratieve lasten<sup>49</sup> zo beperkt mogelijk te houden, net als in het Verenigd Koninkrijk een onderscheid te maken tussen een landelijke verantwoording en een regionale en zelfs lokale verantwoording.

**Onderzoeksvraag:** Hoe zijn in dat model de bijdragen aan de volgende zaken inzichtelijk te maken? Het voorkomen, beperken en verkorten van de brand en een verbeterde zelfredzaamheid van burgers.

Ten aanzien van het inzichtelijk maken van de bijdragen van het Brandweermiddel aan het voorkomen, beperken en verkorten van de brand en een verbeterde zelfredzaamheid van burgers adviseren wij het volgende:

- Wij adviseren bestuurders op zowel rijks als regionaal niveau om in overleg met de brandweer en andere betrokken stakeholders tot een eenduidige definitie van een beperkt aantal outcomes per fase van de veiligheidsketen te komen.
- Vervolgens bevelen wij aan om de brandweer op landelijk niveau zelf de output (meetcriteria over activiteiten) te laten definiëren aan de hand waarvan zij transparant hun maatschappelijke rapportages kunnen opbouwen. De uiteindelijk te hanteren outputs worden formeel bekrachtigd door het regiobestuur. Het regiobestuur kan vervolgens in overleg met de brandweer bepalen over welke outputs elke post minimaal moet rapporteren zoals dit bijvoorbeeld ook in Engeland is gebeurd. Dit zal helpen de bijdragen van de brandweer aan het voorkomen, beperken en verkorten van de brand inzichtelijk te kunnen maken. In de Wvr kan naar Engels voorbeeld een raamwerk worden opgenomen met richtlijnen voor het objectief evalueren van de maatschappelijke effectiviteit van het functioneren van de brandweer – zoals het Brandweermiddel.
- Wij raden de wetgever af om de vulling van het Brandweermiddel, id est outcome en output definities, op te nemen in de Wvr. De reden is dat het brandweerdomein in beweging is en te maken heeft met een sterk veranderende samenleving. Voor zowel het rijk, regiobestuurders als de brandweer is het wenselijk om flexibel aan te kunnen sluiten bij de dynamiek van de samenleving, het verschillende risicoprofiel van de regio's en technische en sociale innovaties. Bovendien is het risico aanwezig dat bestuurders op zowel rijks- als regioniveau zich kunnen gaan verliezen in operationele details. Wel kan de wetgever in de Wvr kaders stellen door bijvoorbeeld een leeg Brandweermiddel vast te leggen in de wet. Ook kan de wetgever de eis stellen dat de vulling van het Brandweermiddel een transparante en vergelijkbare evaluatie moet bieden over hoe de veiligheidsregio's en de brandweer bijdragen aan het scheppen van een veiligere leefomgeving

---

<sup>49</sup> De Minister VenJ heeft de veiligheidsregio's hiertoe een handreiking gedaan. Zie ook paragraaf 2.5

## 9.2 Aanvullende adviezen

Zoals in paragraaf 8.1 is aangegeven zal verhoogde mate van zelfredzaamheid van burgers maar ten dele inzichtelijk gemaakt kunnen worden. In de interviews is naar voren gekomen dat van sommige preventieve activiteiten wordt aangenomen dat zij de zelfredzaamheid van burgers vergroten, bv. het installeren van rook- en koolmonoxide melders. Ook wordt aangenomen dat door de repressieve activiteiten (installatie van melders) bepaalde repressieve activiteiten drastisch verminderd kunnen worden (het sluiten van brandweerposten).

- Ons dringende advies is om vermeende correlatie en causale verbanden tussen bepaalde preventieve maatregelen en verhoogde brandveiligheid eerst (wetenschappelijk) te aan te tonen alvorens repressieve activiteiten terug te dringen.

De maatschappij in algemene zin dient ook door de brandweer geïnformeerd te worden om zo goed op de hoogte te zijn over de bijdrage die de brandweer levert aan de (brand)veiligheid van Nederland. Hier komt met name het sociaalmaatschappelijke aspect van veiligheid aan bod. Het informeren van burgers kan via storytelling plaatsvinden via de inzet van diverse oude en nieuw media. Een aantal korpsen in Nederland experimenteert al met de inzet van online media<sup>50</sup>. Onze aanname is dat de gemiddelde burger op hoofdlijnen geïnformeerd wil worden en geen behoefte heeft aan informatie op diep detail niveau. Kernvraag die voor de burger beantwoord dient te worden is "ben ik veilig?".

- Ons advies is om naar voorbeeld van een aantal Duitse korpsen storytelling via online media verder uit te bouwen. Deze storytelling dient ondersteunend te zijn aan de maatschappelijke verantwoording via het Brandweermodel. Het is geen vervanging ervan.

### 9.2.1 Aansluiting bij andere lopende onderzoeken

De WODC voert momenteel een uitgebreide evaluatie uit over hoe de Wvr in de praktijk werkt. De Commissie Hoekstra onderzoek naar de staat van het brede stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

- Wij adviseren de uitkomsten van deze lopende onderzoeken aan te vullen met het Brandweermodel als een raamwerk voor het objectief evalueren van de maatschappelijke effectiviteit van het functioneren van de brandweer bij de totale evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's.

---

<sup>50</sup> Hierbij valt te denken aan interactieve websites, social media zoals facebook, twitter, vimeo en YouTube.

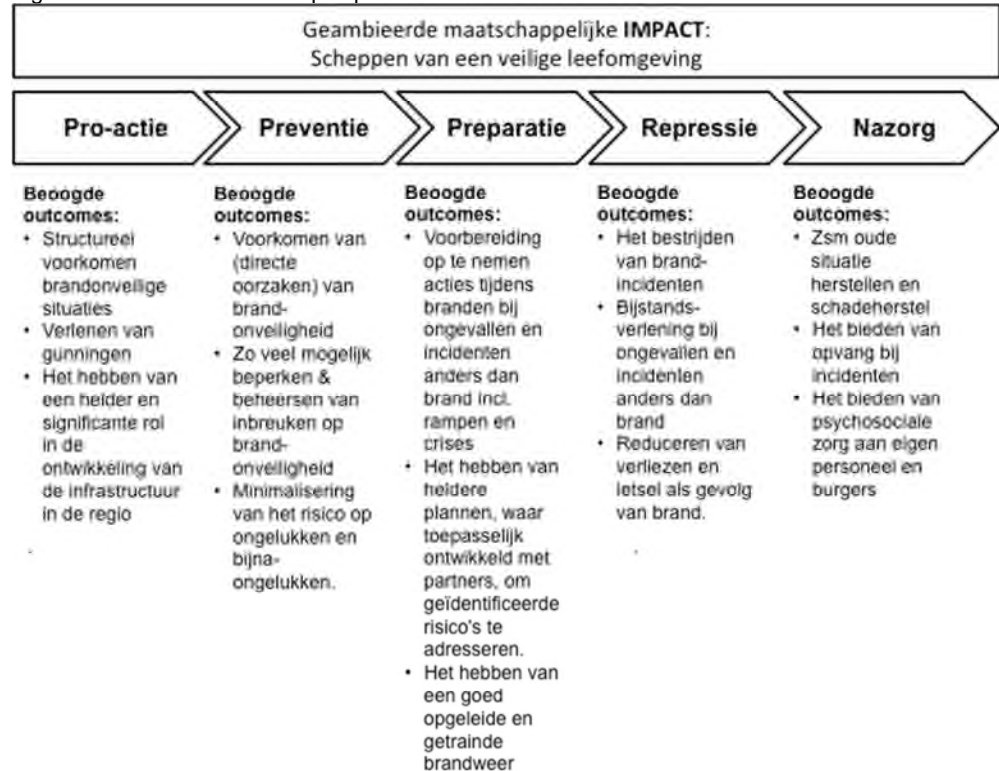
### 9.3 Vervolg op dit onderzoek

Het Brandweermodel is een zeer geschikt middel om te voldoen aan de wensen van bestuurders op verschillende niveaus, de maatschappij en de brandweer voor wat betreft verantwoording.

Verder onderzoek naar de inzet van het Brandweermodel als middel voor maatschappelijke verantwoording zal noodzakelijk zijn om het praktisch toepasbaar te maken voor de Nederlandse samenleving. De vulling van het Brandweermodel verdient hierbij bijzondere aandacht. Door de diversiteit aan stakeholders zal de vulling van het Brandweermodel een complex proces zijn dat op zorgvuldige wijze moet gebeuren.

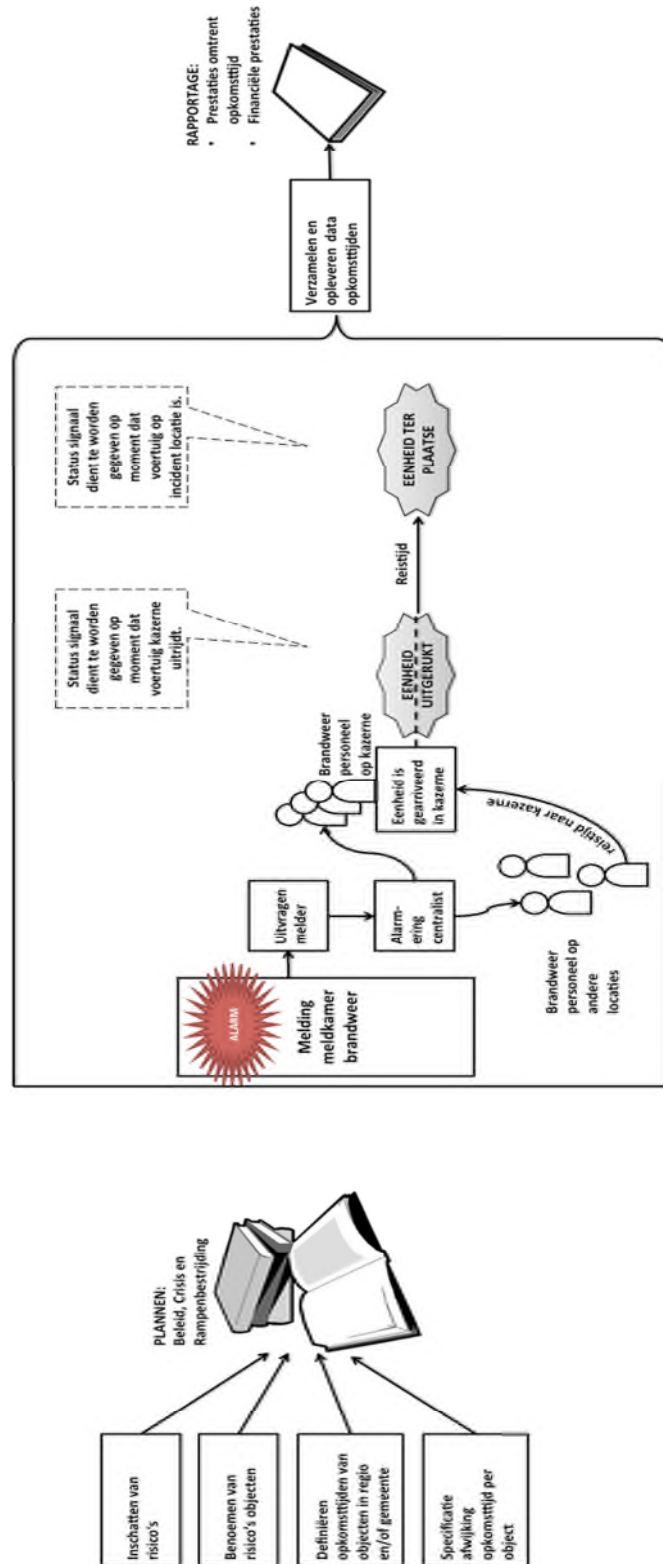
In de figuur hieronder geven wij een eerste theoretische aanzet dat als startpunt van een vervolgonderzoek kan dienen.

Figuur 9-1 Brandweermodel op impact en outcome niveau



## BIJLAGEN

## BIJLAGE A: Uitvergrootte activiteitenstroom Nederland



## BIJLAGE B: Uitgebreide situationele analyse Engeland

### B.1 Introductie

Voor het Verenigd Koninkrijk is gekozen omdat dat het land ver is in diens uitwerking van een transparant model van maatschappelijke verantwoording. Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk een zeer bewuste keuze gemaakt om niet te sturen op output niveau. De secretary of state verwacht een mate van zelf-besturing door de regionale en lokale overheden en autoriteiten. Van de brandweer wordt verwacht dat zij zelf output criteria opstellen en aantonen hoe deze zich verhouden tot beoogde maatschappelijke outcomes en de door de geambieerde maatschappelijke impact. Dit is deels in contrast met de huidige Nederlandse situatie, waar de centrale overheid prominent stuurt op een specifiek output criteria, opkomsttijd.

### B.2 Beleidsdoellogica

“De regering heeft de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het publiek voldoende is beschermd ... Naast hun historische rol van het blussen van branden en ons te redden in andere noodsituaties, werkt de brandweer ook aan brandpreventie door het organiseren van brandveiligheidsbezoeken aan huis voor oudere mensen en kwetsbare bevolkingsgroepen, ondersteunt zij de naleving van regelgeving in het bedrijfsleven en het helpt zij bij het minimaliseren van de impact van brand op de economie.”

*Uit: Fire and rescue national framework England, Juli 2012*

De hogere maatschappelijke impact welke het Engelse parlement ambieert is het bereiken van een hoog niveau van algemene nationale weerbaarheid, “national resilience”. De bestuurders zijn van mening dat de brandweer daar een belangrijke rol in speelt op zowel technisch als sociaal-maatschappelijk vlak. Ook wordt de brandweer door bestuurders actief aangespoord om partnerships te ontwikkelen met diverse marktpartijen en sociale partners om zo de impact van brand op de economie en de samenleving te verminderen.

#### B.2.1 Toelichting op beleidsdoellogica

In het Verenigd Koninkrijk is de Fire and Rescue Services Act 2004 van kracht. Hierin is de brandweezorg van het hele Verenigd Koninkrijk gecentraliseerd onder the Department for Communities and Local Government, de Secretary of State van dit departement is de politiek eindverantwoordelijke.

Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit vier deelstaten, de zogeheten “constituent countries” van Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland. In de Fire and Rescue Services Act 2004 worden de constituent countries opgedragen om voor elk land een eigen Fire and Rescue Services Framework op te stellen dat als leidraad moet dienen voor het inrichten van Fire and Rescue Services in hun territorium. Ook staat in de Fire and Rescue Services Act 2004 dat de (metropolitan) county councils de lokale bestuursautoriteit zijn voor de brandweer. Voorts heeft volgens de wet de minister het recht om bepaalde fire authorities samen te voegen als daar wettelijke gronden voor zijn. Verder wordt zo veel als mogelijk gedelegeerd naar de constituent countries en de county councils.

In Juli 2012 heeft het Engels parlement het Fire and Rescue National Framework (FRNF) geaccordeerd voor de deelstaat Engeland. De FRNF geeft weer wat het Engelse parlement verwacht van brandweezorg autoriteiten met de fondsen uit de begroting die

hen wordt toebedeeld. Het FRNF is een strategische indicatie en globale verwachting en is expliciet geen voorgeschreven operationele executie of poging daartoe.

*One of the key principles of .. [this revised National Framework] .. is to acknowledge the proficiency and experience of fire and rescue authorities; and to allow them the freedom and flexibility to deliver the services for which they are respected and renowned without being hampered by Whitehall bureaucracy and red tape.*

*Bob Neill MP, Minister for the Fire and Rescue Service*

Het FRNF legt wel een aantal wettelijke voorschriften en eisen vast zoals rollen en verantwoordelijkheden van de brandweerdiensten bij de voorbereiding op calamiteiten en / of rampen en hun inzet onder extreme omstandigheden.

### *B.2.2 Rol en taken brandweer t.a.v. beleidsdoellogica*

Het Engelse FRNF geeft de Fire and Rescue Authorities een aantal prioriteiten welke zij geacht worden in samenspraak met partners te adresseren in hun regio. Deze zijn:

- Het in hun gebieden identificeren en beoordelen van het volledige scala van voorzienbare brandweezorg (Fire and Rescue), de daarmee samenhangende risico's waarmee zij worden geconfronteerd, het treffen van maatregelen voor preventie en bescherming, en het adequaat reageren op incidenten
- Het in partnerschap samenwerken met hun gemeenschap en een breed scala van lokale en nationale partners om hun dienstverlening te leveren
- Het op transparante wijze afleggen van verantwoording aan de gemeenschappen aan wie zij hun brandweezorgdiensten bieden

### *B.2.3 Wettelijke rapportageplicht brandweer*

Het doel van rapportages is dat de Fire and Rescue Authorities (bestuursorgaan) hun gemeenschappen en de regering zekerheid kunnen bieden op het gebied van: financiën, bestuur, operationele zaken en algemene nationale weerbaarheid. De Fire and Rescue Services (de brandweer) voorzien daar waar nodig (on)gesolliciteerd de Authorities van advies, informatie en gegevens.

In het Verenigd Koninkrijk en in Engeland heeft de wetgever expliciet specifieke indicatoren of normeringen vastgelegd in de wet of in de FRNF. Het vaststellen van indicatoren is overgelaten aan de Fire and Rescue Services. Zij dienen dit zelf uit te werken en in te richten. De doelstellingen van de minister rondom "nationale weerbaarheid" dienen daarbij centraal te staan.

In het Engelse FRNF zijn er als richtlijn een aantal verplichtingen vastgelegd waarover de Fire and Rescue Authorities per regio worden geacht te rapporteren. De eerste omvat een meer technische rapportageplicht en de andere een meer maatschappelijke rapportageplicht.

In Engeland heeft het bestuursorgaan (de Authority) de rapportageplicht waarbij de brandweer (de Services) worden geacht de operationele indicatoren aan te leveren welke de Authorities gebruiken voor hun rapportages.

De technische rapportageplicht omvat het moeten hebben van een actueel en geïntegreerd risico beheersingsplan, het "Fire and Rescue Plan", dat alle voorzienbare brand en redding gerelateerde risico's identificeert en vastlegt [zie Annex Pag. 25-26]. Dit plan moet eens in de drie jaar worden herzien en het moet op een dusdanige wijze aan de gemeenschap worden aangeboden dat deze het gemakkelijk kan vinden.

De hele brandweerketen dient met het opstellen van dit risico beheersingsplan te worden meegenomen. De Fire and Rescue Authority wordt zelf geacht om informatie in te winnen in hun eigen gemeenschap. De overheid stelt zichzelf tot plicht om de Fire and Rescue Authority deugdelijke bronnen aan te reiken op gebied van nationale veiligheid en prioriteitsstelling waar de brandweer hun risico beheersingsplannen mede op kunnen baseren.

In het risico beheersingsplan moeten Fire and Rescue Authorities uitvoerbare interregionale versterkings- en samenwerkingsverbanden aangaan om een garantie op dienstverlening te kunnen geven “business continuity arrangements to ensure service delivery”. Dit omvat onder andere het verzekeren en borgen van interoperabiliteit van systemen, materieel, Command and Control, informatie, administratie en procedures, trainingen en opleidingen.

Ook dient te worden aangegeven welke negatieve verschillen bestaan, tussen het feitelijk vermogen en het gewenst vermogen van de Fire and Rescue Authority om de beoogde nationale weerbaarheid (“national resilience”) te garanderen.

De maatschappelijke rapportageplicht [Pag. 8] omvat het in brede zin afleggen van verantwoording aan de gemeenschap over de diensten die de Fire and Rescue Services leveren die onder de Authority vallen. De Fire and Rescue Authority moet hierbij transparant en verantwoordelijk zijn ten aanzien van hun genomen beslissingen en uitgevoerde activiteiten. Bovendien moet zij de gemeenschap de kans (hebben) (ge)geven om hulp aan te bieden via effectieve consultatie en betrokkenheid.

De Fire and Rescue Authority dient verder adequate toezicht en toetsingsmechanismen voor zichzelf en de Services ingericht te hebben die aan het hoge verwachtingsniveau van hun gemeenschap kunnen voldoen.

Als laatste dient de Fire and Rescue Authority hun gemeenschap en de overheid zekerheden te bieden over de Fire and Rescue Services op financieel, operationeel en bestuurlijk vlak alsook op hun capaciteiten op gebied van nationale weerbaarheid.

### **B.3 Gestelde scope wetgever maatschappelijke verantwoording**

Uit de analyse in het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet wat de beleidsdoellogica van de wetgever is en hoe de wetgever rapportage over het al dan niet bereiken van deze doelen heeft vormgegeven. In dit hoofdstuk komt het concept van maatschappelijke verantwoording aan de orde en hoe dit concreet via de wettelijke kaders gestalte krijgt.

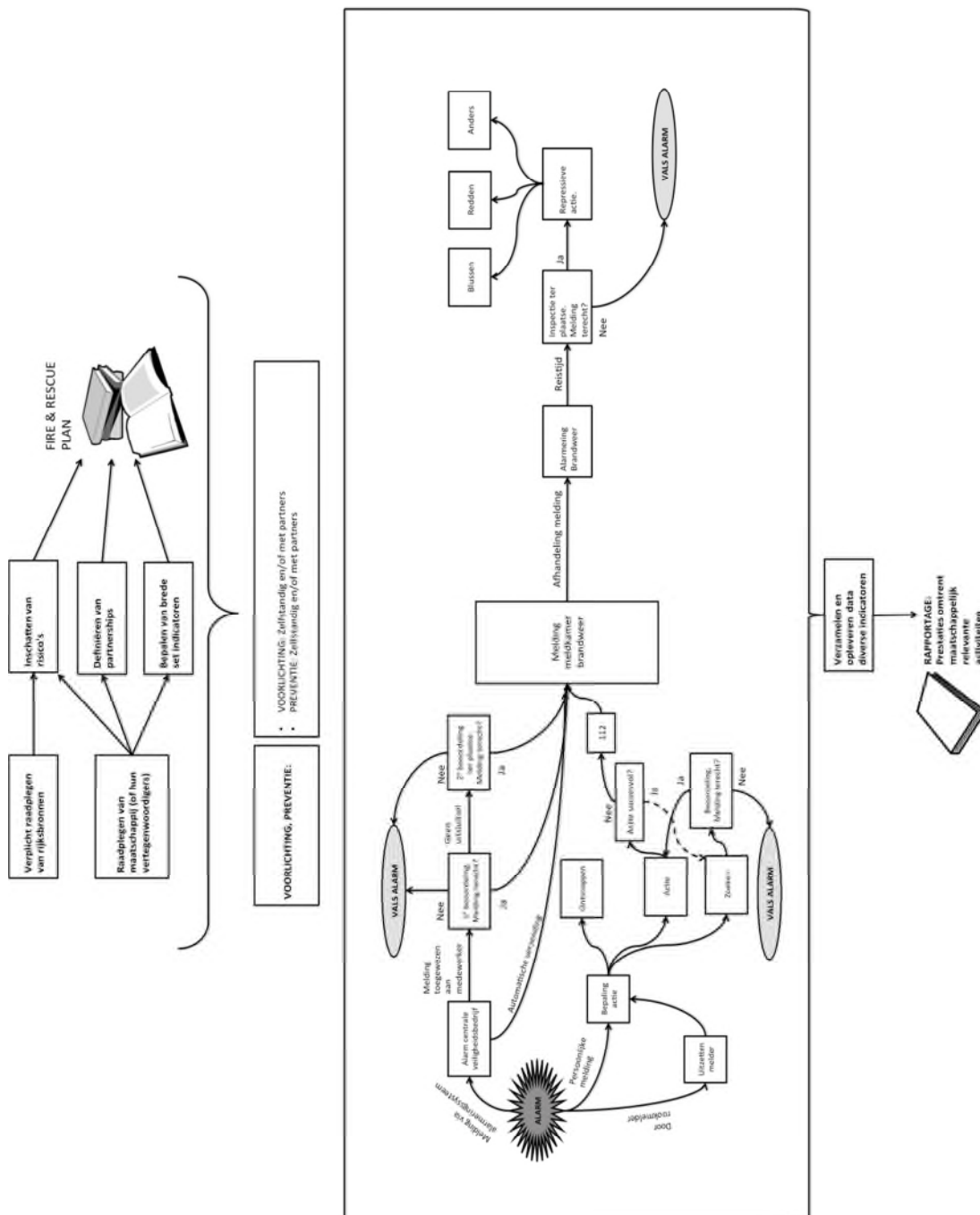
#### *B.3.1 Maatschappelijke verantwoording*

In Engeland is er een verplichte maatschappelijke verantwoording voor de Fire and Rescue Authorities. De technische rapportageplicht, gevat in een actueel en geïntegreerd risico beheersingsplan dat de volle keten van brandweezorg bestrijkt, valt nauw samen met maatschappelijke verantwoording omdat er in het beheersingsplan beslissingen worden genomen waarover maatschappelijke verantwoording moet worden afgelegd.

Als dit in een sterk gesimplificeerde activiteitenstroom wordt gevat, ziet dit er voor de Engelse situatie als volgt uit.



Figuur B-1 Sterk gesimplificeerde activiteitenstroom Engeland



De figuur hierboven geeft de activiteitenstroom weer die tot maatschappelijke verantwoordelijkheid moet leiden zoals de Fire and Rescue Services (de brandweer) deze ervaren naar aanleiding van de door de Engelse wetgever gestelde kaders. Let wel: het gaat hier niet om welke taken de brandweer feitelijk uitvoert of waarover zij wellicht vanuit eigen beweging over rapporteert. De figuur geeft aan over welke activiteiten de brandweer wettelijk verplicht is te rapporteren en hoe deze als een gesimplificeerde “event flow” er uit ziet. Omdat de Fire and Rescue Services (de brandweer) worden geacht van de hele brandweezorgketen uit te gaan, is deze terug te vinden in de activiteitenstroom.

In de figuur zien we bovenin een aantal activiteiten die uitgevoerd worden om informatie te vergaren welke ten grondslag ligt aan het Fire and Rescue Plan. Vervolgens vinden er activiteiten plaats ter preventie van incidenten, deze activiteiten worden al dan niet samen met partners uitgevoerd.

Bij een daadwerkelijk incident wordt het moment van ontdekking als alarmering aangemerkt. De incidentactiviteiten starten aan de linkerkant. Let wel, hier gaat het niet alleen om brand, maar kan het ook een melding van een auto-ongeluk of koe in de sloot gaan. Er wordt hier uitgegaan van het feit dat er een aantal activiteiten van derden plaatsvinden voordat de melding bij de Fire and Rescue Services binnenkomt. Die ruikt uit, constateert of de melding terecht is en voert een actie uit die wordt gedocumenteerd zodat er over gerapporteerd kan worden (onderkant van de figuur).

#### **B.4 Rapportages en de veiligheidsketen**

In Engeland wordt de operationele invulling van de beleidsdoellogica geheel overgelaten aan de Fire and Rescue Services zelf. Via de Chief Fire Officers Association (CFOA) is zelfstandig beleid geformuleerd en zijn er indicatoren vastgesteld. Er lijken<sup>51</sup> vijf landelijke doelen geformuleerd te zijn die uitgewerkt in het Brandweermiddel passen op outcome niveau.

Onder de “aims” (outcome?) hangen een forse set van te meten indicatoren waarvan slechts een beperkt aantal verplicht lijkt gesteld door CFOA. De diverse stukken die zijn gevonden suggereren dat er in het Verenigd Koninkrijk een vorm van een ‘omvang- en volwassenheidsmodel’ wordt gehanteerd. Waarbij hoe groter de Fire and Rescue Service, hoe hoger het volwassenheidsniveau wordt geacht te zijn en hoe omvangrijker de rapportageplicht wordt.

Omwillen van een deugdelijke vergelijking later in dit onderzoek is de grootste dienstverlener op het gebied van brandweerbijstand in Engeland als uitgangspunt genomen – de London Fire Brigade (LFB)<sup>52</sup>.

In Engeland is het concept van de veiligheidsketen bekend, echter deze is niet teruggevonden als overkoepelende richtsnoer in beleidsteksten en/of rapportages. Zoals aangegeven wordt in Engeland gewerkt met “aims”, overkoepelende doelstellingen waar meetcriteria aan gekoppeld zijn. Per aim is een hogere impactdoelstelling geformuleerd die – zoals eerder gesteld – de nationale doelstelling op het gebied van maatschappelijke weerbaarheid moet ondersteunen.

---

<sup>51</sup> Er is een aantal keer contact gezocht met de CFOA. Helaas hebben wij op elk verzoek tot informatie geen reactie mogen ontvangen. Het achterhalen van de hele beleidsdoellogica en indicatorenlijst in dit kort tijdsbestek niet mogelijk gebleken. Een snelle review van een aantal jaarverslagen leert dat 29 indicatoren steeds worden genoemd in alle verslagen, hoe klein of groot een brandweerkorps ook is. Aangenomen wordt dat dit ‘verplichte’ indicatoren zijn. Ook komen steeds dezelfde ‘aims’ terug. Wij nemen aan dat ook dit ‘verplicht’ is gesteld vanuit de CFOA voor alle brandweerkorpsen in het VK.

<sup>52</sup> De LFB is verantwoordelijk voor alle Fire and Rescue services in de greater London area, een gebied met ruim 8,2 miljoen inwoners, 3 vliegvelden, het oudste ondergrondse metrosysteem ter wereld, de op één na drukste haven van het Verenigd Koninkrijk en een druk en omvangrijk spoornet en snelwegennetwerk met de M25 als belangrijkste verkeersader.

Figuur B-2 Brandveiligheidsdoelen van de London Fire Brigade

<p><b>Doel: Preventie</b></p>	<p><b>Geambieerde impact van doel:</b>                  Het reduceren van branden en hun impact. Betrekken van de maatschappij om mensen te informeren en te leren hoe risico's van brand te reduceren.</p>	<p><b>Beoogde outcomes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceren van het aantal onopzettelijke branden,</li> <li>• Reduceren van het aantal opzettelijke branden (brandstichting)</li> <li>• Het richten van onze middelen op kwetsbare burgers</li> </ul>
<p><b>Doel: Bescherming</b></p>	<p><b>Geambieerde impact van doel:</b>                  Het reguleren en beïnvloeden van de bebouwde omgeving zodat mensen, dieren en eigendommen beschermd worden tegen schade.</p>	<p><b>Beoogde outcomes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceren van verliezen als gevolg van brand.</li> <li>• Reduceren van schade aan de omgeving en het milieu als gevolg van brand.</li> <li>• Reduceren van ongevallen als gevolg van brand.</li> <li>• Het hebben van een heldere en significante rol in de ontwikkeling van de infrastructuur van London.</li> </ul>
<p><b>Doel: Response</b></p>	<p><b>Geambieerde impact van doel:</b>                  Plannen en voorbereiden op noodgevallen en het geven van een kwalitatief hoge, effectieve en weerbare response op noodgevallen.</p>	<p><b>Beoogde outcomes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het hebben van heldere plannen, waar toepasselijk ontwikkeld met partners, om geïdentificeerde risico's te adresseren.</li> <li>• Zo snel als mogelijk arriveren bij noodgevallen met het juiste materieel.</li> <li>• Het reduceren van ongewenste oproepen.</li> <li>• Helder definiëren wat de kwaliteit van onze respons is en onze prestaties monitoren.</li> </ul>
<p><b>Doel: Middelen</b></p>	<p><b>Geambieerde impact van doel:</b>                  Risico's beheersen door onze middelen flexibel, efficiënt en effectief te gebruiken en continu de wijze waarop publieksgelden worden gebruikt te verbeteren.</p>	<p><b>Beoogde outcomes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hebben van een robuuste controle over de capaciteiten en vermogens om gestelde doelen te halen.</li> <li>• Maximeren van gebruik van onze middelen en zaken, het bewerkstelligen van een hoge productiviteit.</li> </ul>
<p><b>Doel: Mensen</b></p>	<p><b>Geambieerde impact van doel:</b>                  Samenwerken om een hoog niveau van dienstverlening te bereiken en het scheppen van een veilige en positieve omgeving voor iedereen in de organisatie.</p>	<p><b>Beoogde outcomes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimalisering van het risico op ongelukken en bijna-ongelukken.</li> <li>• Scheppen van een positieve en gezonde cultuur.</li> <li>• Ondersteunen en belonen van goede prestaties, management en leiderschap.</li> <li>• Met elkaar samenwerken. Medewerkers in staat stellen om de juiste beslissingen op de juiste niveaus te laten nemen.</li> </ul>

Bij “preventie” is te zien dat de LBF specifiek gekozen heeft voor “het richten van haar middelen op de meest kwetsbare burgers”.

Opmerkelijk bij “bescherming” is de outcome “het hebben van een heldere en significante rol in de ontwikkeling van de infrastructuur van London”.

Onder het beleidsdoel “response” is de beoogde outcome “zo snel als mogelijk arriveren bij noodgevallen met het juiste materieel”. Opvallend is dat hier noodgevallen in de breedste zin des woords worden bedoeld, meer dan brand alleen.

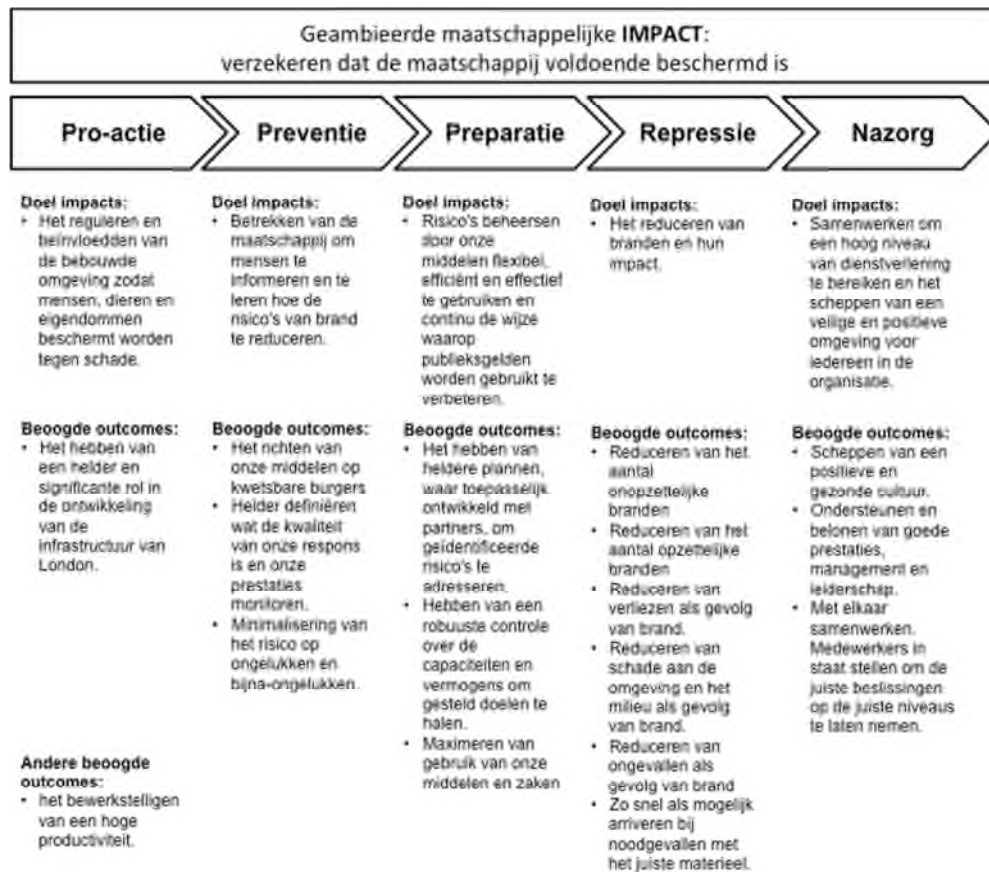
Een kanttekening bij het beleidsdoel “mensen”. Dat gaat over de medewerkers van de LBF. Bijvoorbeeld met een outcome als “het scheppen van een positieve en gezonde cultuur” wordt specifiek de bedrijfscultuur van de LFB bedoeld, niet de algemene gemeenschap.

Hetgeen als outcome onder het beleidsdoel preventie valt, is gemakkelijk te transponeren naar de veiligheidsketen. De overige outcomes van de beleidsdoelen zijn naar logisch inzicht getransponeerd naar de veiligheidsketen zoals deze in Nederland wordt gebruikt. Een en ander wordt in de volgende paragraaf gepresenteerd.

## B.5 Het Brandweermodel toegepast

In de figuur hieronder zijn de aims van de LFB vertaald naar de veiligheidsketen in de structuur van het Brandweermodel. Er is gekozen om de elementen uit de “aim” mensen onder de fase “nazorg” te laten vallen in plaats van “preparatie” of als aparte categorie. In onze beleving is deze beslissing te rechtvaardigen omdat in Nederland “psychosociale zorg” ook in de nazorg fase valt. Dit valt ons inziens breed uit te leggen. Het bieden van goed werkgeverschap en organisatiecultuur is een vorm van psycho-sociale zorg naar de medewerkers toe.

Figuur B-3 Brandweermodel toegepast op LFB/Engeland



Met het hoogst aantal beoogde outcomes ligt de nadruk bij de LFB op de repressie fase; de pro-actieve fase heeft de minste outcomes. Het behalen van een hoge productiviteit is wellicht van financieel belang, het valt echter niet onder een fase in de veiligheidsketen. Dit is de reden dat deze outcome apart is benoemd. De LFB houdt maar 128 aan de outcomes gekoppelde meetcriteria of outputs bij. Deze zijn in de volgende figuur weergegeven.

Figuur B-4 Brandweermodel outputs op LFB/Engeland

**Pro-Actie Meetbare outputs:**

- Alle uitgevoerde brandveiligheidsinspecties
- Brandveiligheidsinspecties uitgevoerd in niet eerder bezochte panden
- Brandveiligheidsinspecties uitgevoerd in panden met een hoog risico
- Uitgebrachte summaries tot nakoming Gerechtelijke vervolgingen
- Succesvolle gerechtelijke vervolgingen
- Uitgebrachte verboden (inbreuken van vergunningen)
- Vermeerde brand risico situaties - % binnen 3 uur gereageerd
- Panden gescoord op risico zonder volledige audit
- Aantal uitgevoerde consultaties op bouwbesluiten
- Verzoeken tot informatie onder specifieke wetgeving (DPA, FoIA en EIR) welke voldaan werden binnen gestelde termijnen
- Verzoeken voldaan zonder een succesvol hoger beroep
- Rapportages ingeleverd aan bij wet verplichte autoriteiten binnen gestelde termijnen zonder aanvullende na-rapportages

**Preventie Meetbare outputs:**

- Huishoudelijke brandveiligheidsbezoeken (HBVB)
- HBVB uitgevoerd in risico gebieden
- HBVB uitgevoerd bij risico doelgroepen
- Tijd besteed door kazernepersoneel aan maatschappelijke veiligheid (uur)
- Aantal bezochte scholen
- Aantal schoolgaande kinderen bereikt
- Deel van de scholen bezocht in hoge risicogebieden
- Deelnemers aan het JFIS plan (jeugd plan)
- Deelnemers aan het LIFE plan (volwassenen)
- Deelnemers aan het Maatschappelijke Plan "Fire Cadets" (jong volwassenen)
- Deelnemers die LIFE plan afronden
- Afgeronde HBVB's in partnership

**Preparatie Meetbare outputs:**

- Multi-stantie oefeningen ondernomen (zowel regio overstijgend als lokaal)

**Repressie Meetbare outputs:**

- Primaire branden
- Dodelijke ongelukken veroorzaakt door primaire brand
- Letsel veroorzaakt door primaire brand
- Incidenten van brandstichting (alle opzettelijke branden)
- Woning branden - alle
- Alle uitruk naar brand
- Alle uitruk naar kleine (secundaire) en schoorsteen branden
- Woning branden
- Onopzettelijk
- Opzettelijke woning branden (brandstichting)
- Woning branden van onbekende oorzaak
- Alle wegvoertuig branden
- Alle gras- en open veld branden
- Alle alvalbranden
- Fatale branden (fatal fires)
- Dodelijke ongelukken bij branden (incl. overlijden niet direct veroorzaakt door brand)
- Dodelijke ongelukken veroorzaakt door woning branden
- Dodelijke ongelukken veroorzaakt door woning branden in woningen zonder rookmelder
- Letselgevallen veroorzaakt door woning branden
- Alle branden in gebouwen zonder woonfunctie
- Primaire branden - in inmiddels beboete panden zonder vergunning ("RRR properties")
- Onopzettelijke branden in gebouwen gebouwen zonder woonfunctie
- Opzettelijke branden (brandstichting) in gebouwen zonder woonfunctie
- Branden (brandstichting) in gebouwen zonder woonfunctie - oorzaak onbekend
- **Gemiddelde aankomsttijd 1e brandhulpmiddel (min/sec)**
- **Gemiddelde aankomsttijd 2e brandhulpmiddel (min/sec)**
- **Incidenten waarvan de gemiddelde aankomsttijd van het 1e brandhulpmiddel <12 min**
- **Gemiddelde tijd om een noodoproep te beantwoorden (112)**
- Meldingen brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie
- Alarmering vanuit lift
- Totaal aantal 112 oproepen behandeld door centrale
- Alle bijzondere dienstoproepen beantwoord
- Bijzondere dienstoproepen - ongeluk wegverkeer
- Doden als gevolg van ongelukken wegverkeer
- Vals alarm brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie \*10 opkomsten
- Vals alarm brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie - geen opkomst
- Brandveiligheidsinterventie bij gebouwen met hoge frequentie ongewenste brandmeldingen (vals alarm)
- Ontzetting alarmering vanuit lift gebouwen 10 of meer utrukken
- Ontzetting alarmering vanuit lift gebouwen 3 of meer utrukken
- Alarmering vanuit lift - geen utruk
- Alarmering vanuit lift - utruk zonder zwaalichten
- Alle vals alarm utrukken
- Brandalarmsystemen - woningen
- Opzettelijke vals alarmeren - utruk
- Opzettelijke vals alarmeren - geen utruk

**Nazorg Meetbare outputs:**

- Uitgevoerde post-brand audits
- Niveau in de "Equality standard for local government"
- Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - operationeel personeel \*
- Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - "control" personeel \*
- Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - Fire Rescue Services personeel
- Wegverkeersongelukken waarbij brandhulpmiddelen betrokken waren
- Verwondingen, overlijden en gevaarlijke omstandigheden gerapporteerd onder wettelijke verplichting (RIDDOR)
- Verloren werkdagen als gevolg van werk
- Verwondingen, overlijden en gevaarlijke omstandigheden gerapporteerd onder wettelijke verplichting (RIDDOR)
- Verloren werkdagen als gevolg van werk
- Top inkomens operationeel personeel - mannen (%) \* Top inkomens operationeel personeel - vrouwen (%) \* Top inkomens Fire Rescue Services personeel - mannen (%) \* Top inkomens Fire Rescue Services personeel - vrouwen (%) \* Top inkomens "control" personeel - mannen (%) \* Top inkomens "control" personeel - vrouwen (%) \* Top inkomens operationeel personeel - minder validen (%) \* Top inkomens operationeel personeel - LGBT (%) \* Top inkomens Fire Rescue Services personeel - minder validen (%) \* Top inkomens Fire Rescue Services personeel - LGBT (%) \* Top inkomens "control" personeel - gehandicapt (%) \* Top inkomens "control" personeel - LGBT (%)
- Aavragen ontvangen - Fire Fighting trainees - minder validen Aavragen ontvangen - Fire Fighting trainee - LGBT Trainees aangenomen - operationeel personeel - minder validen operationeel personeel - operationeel personeel - LGBT
- Vrijwillig vertrek - operationeel personeel - minder valide personeel Vrijwillig vertrek - operationeel personeel - LGBT personeel Vrijwillig vertrek - Fire Rescue Services personeel - minder valide personeel Vrijwillig vertrek - Fire Rescue Services personeel - LGBT personeel
- Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - vrouwen Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - ethnische minderheden Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - minder validen Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - LGBT Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - vrouwen Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - ethnische minderheden Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - minder validen Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - LGBT Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - vrouwen Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - ethnische minderheden Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - minder validen Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - LGBT

**AANVULLENDE gedefinieerde meetbare outputs:**

- Onbetwiste facturen betaald binnen 30 dagen Onbetwiste facturen van MK&B betaald binnen 10 dagen
- Energie verbruik - gas (kwh) Energie verbruik - elektriciteit (kwh) Energie verbruik - water (m3) Totaal gerecycled afval (kg) Energy behoefte gegenereerd door hernieuwbare bronnen
- Pensioen om gezondheidsredenen - FF pensioenplan Pensioen om gezondheidsredenen - LG pensioenplan
- Kosten van London Fire Emergency Planning Authority (LFEPA) per hoofd van de residentiële populatie (€) Kosten per week van LFEPA voor een "band D council taxpayer" (€) (NB dit is Engelse versie van WOZ-waarde modaal huis) Annual cashable savings made (€mio)
- Totaal aantal ontvangen klachten, Totaal aantal ontvangen complimenten
- Ontvangen verzoeken voor toegang tot informatie (vanuit wettelijke grond zoals bv Freedom of Information Act)
- Totale CO2 uitstoot (kg) Reductie in CO2 uitstoot van gebouwen - 1990 niveau (aangepast voor weer en groei) in % Totale afval (kg)

Wat opvalt is de enorme hoeveelheid criteria op niveau van personeel die de LBF bijhoudt; meer criteria dan die van de repressie fase. Tegelijkertijd wordt de preparatie fase in termen van outcomes als zeer belangrijk beschouwd, maar vanuit operationeel perspectief is er welgeteld één output criterium dat in de veiligheidsketen valt. De LBF rapporteert ook over opkomsttijden, 4 van de in totaal 128 output indicatoren zijn gerelateerd aan opkomsttijd:

- Gemiddelde aankomsttijd 1e brandhulpmiddel (min/sec)
- Gemiddelde aankomsttijd 2e brandhulpmiddel (min/sec)
- Incidenten waarvan de gemiddelde aankomsttijd van het 1e brandhulpmiddel <12 min
- Gemiddelde tijd om een noodoproep te beantwoorden (112)

Het kinderprogramma vormt de kern van het preventief beleid van de LBF. Op maatschappelijk-preventief vlak hanteert de LBF het principe: jong geleerd is oud gedaan. *“Teaching children the importance of fire safety is where it all begins”* Bovendien zorgen kinderen er voor dat hun ouders vaak preventieve maatregelen gaan nemen in en om het huis. De LFB zet ook bewust in op dit “spill over” effect.

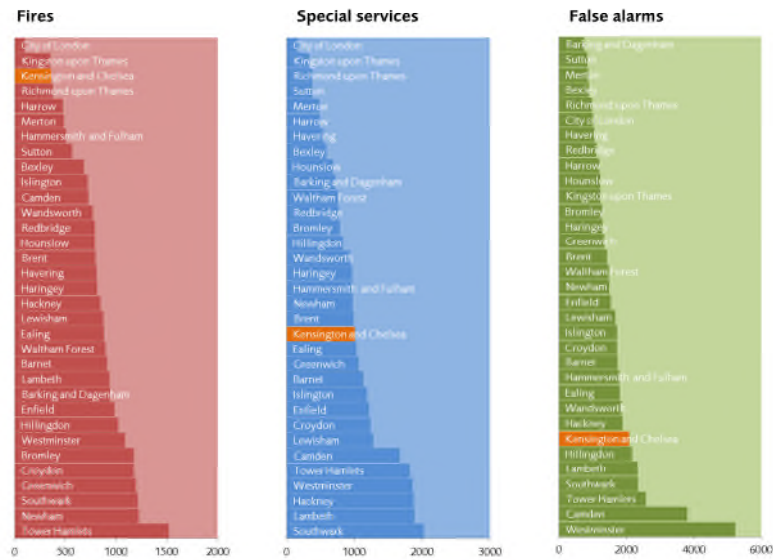
## **B.6 Transparantie**

Transparantie is via de FRNF verplicht. De greater London area is verdeeld in een aantal zogeheten “boroughs”. Op borough niveau wordt in London ook gerapporteerd. Per borough wordt er over minder zaken en in minder detail gerapporteerd. Echter op één punt is de rapportage gedetailleerder: bij hulpverlening anders dan brand, de ‘special services’. Ook wijken de borough rapportages af v.w.b. specifieke lokale samenwerkingsverbanden die ook worden genoemd. Per borough wordt aangegeven hoe de borough zich verhoudt ten opzichte van andere boroughs in de greater London area.

Figuur B-5 Transparante vergelijking van boroughs in greater London area

## How the borough compares – 2011/12

In terms of the volume of incidents attended, data for the borough is compared to other London boroughs below. Naturally, all boroughs vary in terms of area and population; these charts simply provide a way of comparing the Brigade's incident workload in each borough.



De figuur hierboven is op deze grootte gepubliceerd. Ter verduidelijking een omschrijving. Het overzicht geeft in de gekleurde kolommen weer op welke hoofdcriteria de vergelijking tussen de verschillende boroughs wordt gemaakt. In het rood het criteria van het aantal geregistreerde branden, de verschillende rijen vertegenwoordigen een borough en geven van elk borough het aantal branden weer. De boroughs met de minste geregistreerde branden staan bovenaan, de boroughs met de meeste geregistreerde branden staan onderaan. Dezelfde vergelijking is in de blauwe kolom gemaakt voor het totaal aantal geregistreerde technische hulpverleningen en het totaal aantal geregistreerde valse alarmen staat in de groene kolom.

De borough die hier wordt vergeleken, Kensington and Chelsea, is in de rijen oranje gearceerd. We zien dat Kensington en Chelsea als borough relatief goed scoort voor wat betreft het aantal geregistreerde branden. De borough scoort gemiddeld voor wat betreft technische hulpverleningen en scoort laag op vals alarm. Van elk borough in London is eenzelfde overzicht beschikbaar.

## BIJLAGE C: Uitgebreide situationele analyse van Duitsland

### C.1 Introductie

De situatie in Duitsland doet sterk denken aan de Nederlandse situatie zoals deze bestond voordat de Wvr werd ingevoerd<sup>53</sup>. Veel pluriformiteit en diversiteit zonder gecentraliseerde sturing of coördinatie. Gezien de bepalingen in de Duitse grondwet valt niet te verwachten dat dit op korte termijn zal veranderen. De Duitse brandweer is buitengewoon sterk in het creëren van maatschappelijk draagvlak via verhalende incident beschrijvingen en de gerichte inzet van social media. Op wettelijk vlak worden er geambieerde maatschappelijke impacts gedefinieerd, aan outcomes ontbreekt het.

### C.2 Beleidsdoellogica

“Het verlenen van bijstand aan particulieren en de gemeenschap en hen bij brand, brandschade of openbare noodsituaties tegen dreigend gevaar te beschermen. Mensen en dieren te redden uit levensbedreigende situaties door het verlenen van technische bijstand. Het voorkomen van bedreigingen uit andere noodsituaties voor mensen, dieren en schepen, het nemen van brandpreventieve maatregelen, in het bijzonder het verstrekken van informatie en educatie, en een brandveiligheidsservice.”

*Uit “Feuerwehrgesetz” van de deelstaat Baden-Württemberg*

#### C.2.1 Toelichting op beleidsdoellogica

De deelstaat Baden-Württemberg is qua oppervlakte vergelijkbaar met Nederland en heeft ruim 10 miljoen inwoners. In Duitsland bestaat geen centrale wetgeving. De brandweezorg is geheel gedelegeerd aan de deelstaten, die vrij zijn om dit naar eigen inzicht in te richten. De beleidsdoellogica kan daarom per deelstaat verschillen.

Duitsland kent een zogeheten “Innenministerkonferenz”, op deze tweejaarlijkse conferentie komen vakministers uit de verschillende deelstaten bij elkaar om via werkgroepen “Arbeitskreisen” afspraken te maken, wetten af te stemmen, gezamenlijke richtlijnen vast te stellen etc. De “Arbeitskreis V” is belast met het maken en bijhouden van de “Feuerwehr-Dienstvorschriften” (FwDV), waarvan de meest recente versie uit 2009 stamt.

Deze dienstvoorschriften zijn richtlijnen die een meer uniforme standaard van de uitrusting van de brandweer en de aanpak van repressieve maatregelen in Duitsland beogen. Dit richt zich vooral op het niveau van technische interoperabiliteit. Van wets- of bestuurswege gedwongen standaardisatie van processen, werkwijzen, aanpakken etc. is geen sprake.

*Die Dienstvorschriften beschränken sich bewusst nur auf solche Festlegungen, die für einen geordneten Einsatz der taktischen Einheiten und des Einzelnen unbedingt erforderlich sind. Weitergehende Festlegungen werden daher nicht getroffen.*

---

<sup>53</sup> Ook de situatie in België lijkt sterk op de oude situatie in Nederland. De auteur van dit rapport is de Duitse taal meer machtig dan de Franse. Deze taalbarrière bleek bij de analyse van Belgische situatie een struikelblok te zijn.



### *C.2.2 Rol en taken brandweer t.o.v. beleidsdoellogica*

De rollen en taken van de brandweer zijn per deelstaat in de wet verankerd. In tegenstelling tot Nederland kan in Duitsland een deelstaat bepalen om de brandweer en de GHOR te combineren in één organisatie – wat veel deelstaten ook doen. Uit een interview kwam naar voren dat dit in Duitsland als een effectievere en efficiëntere vorm van hulpverlening wordt beschouwd. Ook in Baden-Württemberg zijn de hulpverleningstaken gecombineerd.

In Baden-Württemberg heeft de brandweer tot taak om “bijstand te verlenen aan particulieren en aan de gemeenschap en hen bij brand, brandschade of openbare noodsituaties tegen dreigend gevaar te beschermen, en om mensen en dieren te redden uit levensbedreigende situaties door het verlenen van technische bijstand.”

Een openbare noodsituatie wordt gedefinieerd als een gebeurtenis die veroorzaakt kan zijn door bijvoorbeeld een natuurverschijnsel, een ongeluk etc., en die leidt tot een situatie waarin het leven en de gezondheid van mensen en dieren wordt bedreigd. Of een gebeurtenis die leidt naar een situatie van gevaar, of naar een situatie waarin schade aan andere essentiële belangen van een publiek alleen kan worden voorkomen door het nemen van buitengewone noodmaatregelen.

Deze buitengewone maatregelen worden in de wet nauwkeurig omschreven, zoals het kunnen forceren van toegang tot een woning zonder dat daarvoor toestemming voor verkregen is door de bewoner en/of eigenaar.

De brandweer kan door de Gemeente, waar zij onder valt, worden belast met het voorkomen van bedreigingen van andere noodsituaties voor mensen, dieren en schepen, en met het nemen van brandpreventieve maatregelen. Naast deze traditionele brandweeractiviteiten noemt de wet in het bijzonder ook het verstrekken van informatie en educatie en het bieden van een brandveiligheidsservice als activiteiten voor de brandweer.

De gemeentes zijn belast met het inrichten, faciliteren en onderhouden van een brandweer en noodhulpdiensten. De Landkreise stellen de plannen en richtlijnen van de brandweer en noodhulpdiensten op. Ook zorgen zij voor een deugdelijk communicatienetwerk dat aansluit op de andere Landkreise. Zij ondersteunen de gemeentes. Naast wettelijke facilitering kan de deelstaat ook hulp verlenen op ander vlak. Bijvoorbeeld bij de aanschaf van zeer groot materieel zoals grote generatoren of blusboten, dat vervolgens strategisch wordt gepositioneerd in de deelstaat.

### *C.2.3 Wettelijke rapportageplicht brandweer*

Voor zo ver uit de wet van Baden-Württemberg op te maken valt, heeft de brandweer geen openbare rapportageplicht<sup>54</sup>.

Wel heeft de brandweer een ‘aantoningsplicht’ om de Gemeente waar zij onder valt te voorzien van een financieel jaarverslag en een overzicht van het aantal en soort voertuigen ter onderbouwing van het aangeschafte materieel. Dit met betrekking tot de financiële verantwoording van het inkoopbeleid van de gemeentes aan de deelstaten. Ook dienen bepaalde personeelszaken te worden gemeld in verband met bepaalde wettelijke verplichtingen ten aanzien van pensioenen en arbeidsrecht die verankerd zijn in de wet.

---

<sup>54</sup> Feuerwehrgesetz (FwG) in der Fassung vom 2. März 2010 (GBl. S. 333) voor de deelstaat Baden-Württemberg

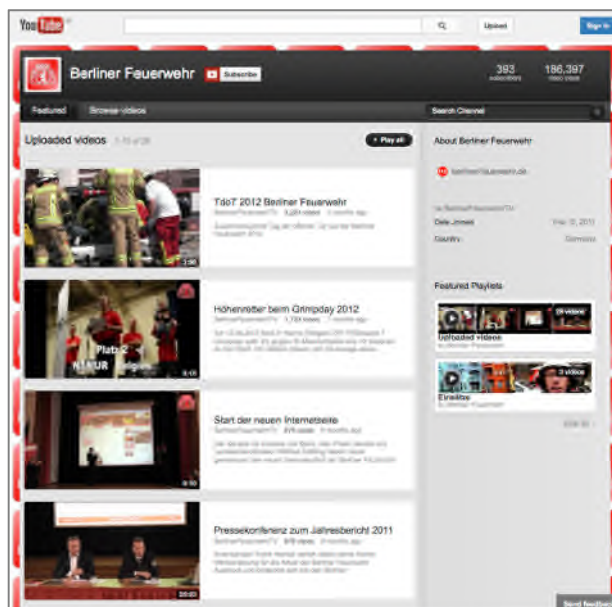
### C.3 Gestelde scope wetgever maatschappelijke verantwoording

#### C.3.1 Maatschappelijke verantwoording

Individuele “Länder” bepalen welke richtlijnen voor de brandweer zij opnemen in hun regionale wetgeving. Er is geen enkele vorm van landelijk wettelijk vastgestelde meetcriteria om het niveau van de brandweezorg of de operationele prestaties van de brandweer te kunnen meten. Soms worden er in deelstaten richtlijnen omtrent prestaties vastgelegd, deze worden niet of nauwelijks openbaar gemaakt. “Waarom? Het publiek is niet geïnteresseerd in dit soort statistieken, die willen gewoon veilig zijn.” Maatschappelijke verantwoording wordt aan elk korps zelf overgelaten. Het gevolg is een zeer divers palet aan jaarverslagen”.

De brandweerkorpsen kiezen zelf of zij überhaupt aan maatschappelijke verantwoording doen en zo ja hoe. De meeste korpsen doen dit in verhalende vorm. “*Tue gutes und rede darüber*” Het jaarverslag van de brandweer Berlijn is hier exemplarisch van, een zeer stilistische rapportage van de inzet van de brandweer. Ook de brandweer van Stuttgart brengt haar inzet prominent in beeld op haar website en doet per inzet verslag van de activiteiten. In de interviews werd ook aangegeven dat de Duitse brandweer veelvuldig social media inzet of gebruikt. Met name YouTube. Een aantal grote gemeentekorpsen hebben media-officers in dienst voor de PR en ‘marketing’ voor hun korpsen.

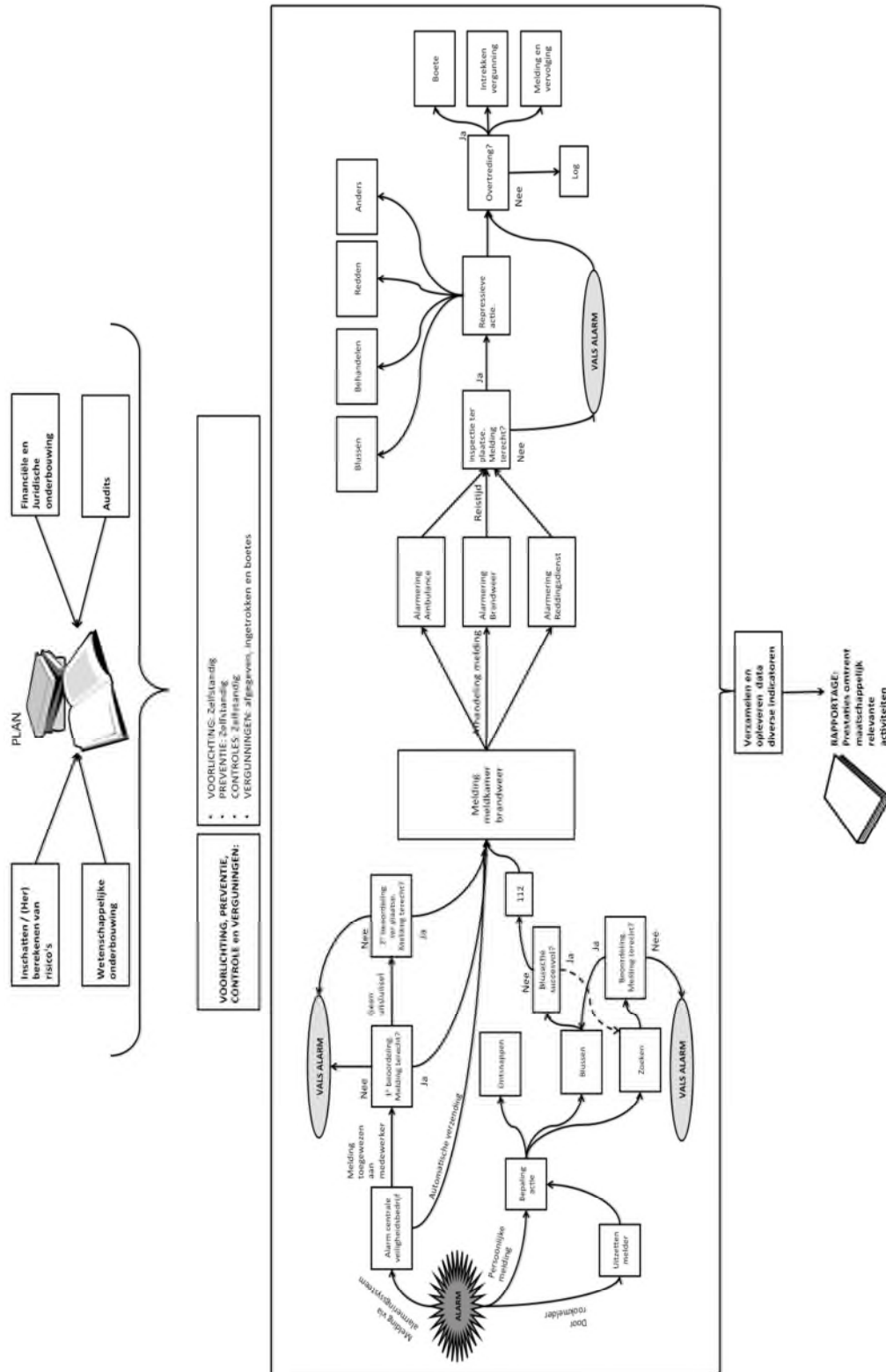
Figuur C-1 YouTube site Berliner Feuerwehr



Toch zijn er een aantal korpsen, zoals de Feuerwehr Stuttgart, die naast de verhalende verslagen ook jaarlijks uitgebreide statistische informatie opleveren. Door deze jaarverslagen creëren zij een verwachting in de maatschappij die net zo bindend ervaren kan worden als een wettelijke verplichting.

Wanneer het jaarverslag van de brandweer van de grootste Gemeente van Baden-Württemberg als leidraad wordt genomen, de Feuerwehr Stuttgart (FwS), dan wordt het beeld van onderstaande activiteitenstroom geschetst.

Figuur C-2 Sterk gesimplificeerde activiteitenstroom FwS/Duitsland



De figuur hiervoor geeft de activiteitenstroom weer die tot maatschappelijke verantwoording leidt zoals de FwS dat verwachtingsgewijs heeft gecreëerd. Let wel: hier gaat het wel om welke taken de brandweer feitelijk uitvoert en waarover zij vanuit eigen beweging rapporteert.

De figuur geeft aan over welke activiteiten de brandweer zichzelf door gewoonte verplicht heeft te rapporteren en hoe deze als een gesimplificeerde “event flow” er uit ziet. Omdat de FwS over al haar activiteiten rapporteert zijn deze terug te vinden in de activiteitenstroom.

In de figuur zien we bovenin een aantal activiteiten dat uitgevoerd wordt om informatie te vergaren welke ten grondslag ligt aan de risico-inschattingen. Vervolgens vinden er activiteiten plaats ter preventie van incidenten. Deze activiteiten worden al dan niet samen met partners uitgevoerd. Ook voert de Feuerwehr Stuttgart controlerende taken uit en verstrekt zij vergunningen, al dan niet met partners.

Bij een daadwerkelijk incident wordt het moment van ontdekking als alarmering aangemerkt. De incidentactiviteiten starten aan de linkerkant. Let wel, hier gaat het niet alleen om brand, maar kan het ook om een melding van een vastzittende lift of auto in de sloot gaan. Er wordt hier uitgegaan van het feit dat er een aantal activiteiten van derden plaatsvinden voordat de melding bij de FwS binnenkomt.

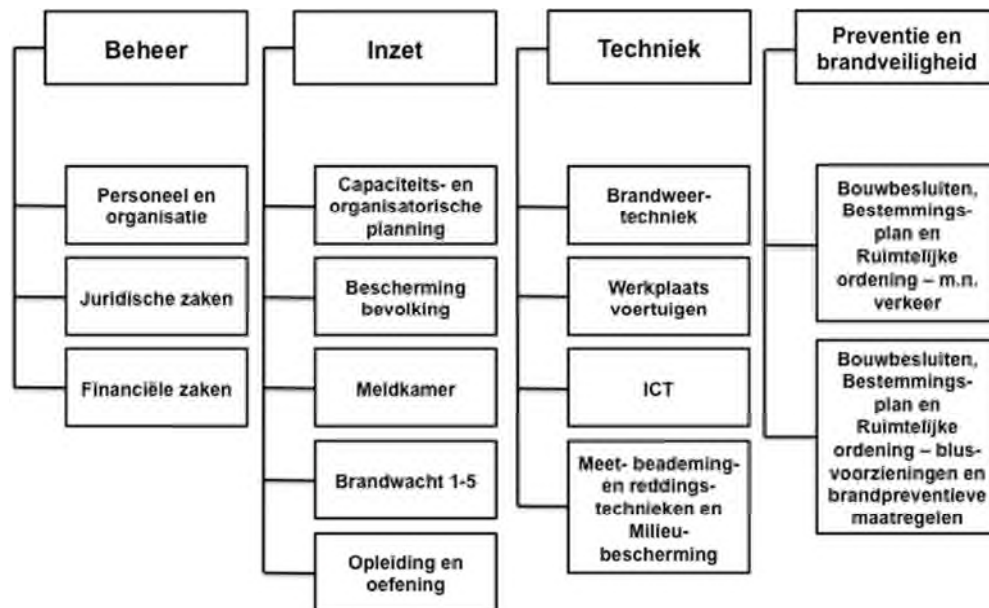
Die rukt uit, constateert of de melding terecht is en voert een actie uit en stelt ook vast of beboet en/of vervolgd moet worden of niet. Zo ja, dan volgt ook hier actie op. Vervolgens worden alle activiteiten gedocumenteerd zodat er over gerapporteerd kan worden (onderkant van de figuur).

#### **C.4 Rapportages en de veiligheidsketen**

Voor dit onderzoek is gekozen om de wet van een deelstaat te gebruiken. De reden hiervoor is dat Duitsland op rijksniveau geen wetgeving kent voor de brandweer. Alles wat te maken heeft met brandweezorg is op deelstaatniveau geregeld.

Er is gekozen voor de deelstaat Baden-Württemberg omdat van alle bekeken jaarverslagen van de Duitse brandweer de stad Stuttgart op vlak van statistiek meest uitgebreid was en daardoor ook het meest gemakkelijk te gebruiken voor dit onderzoek.

Figuur C-3 Brandveiligheidsrapportage van Feuerwehr Stuttgart



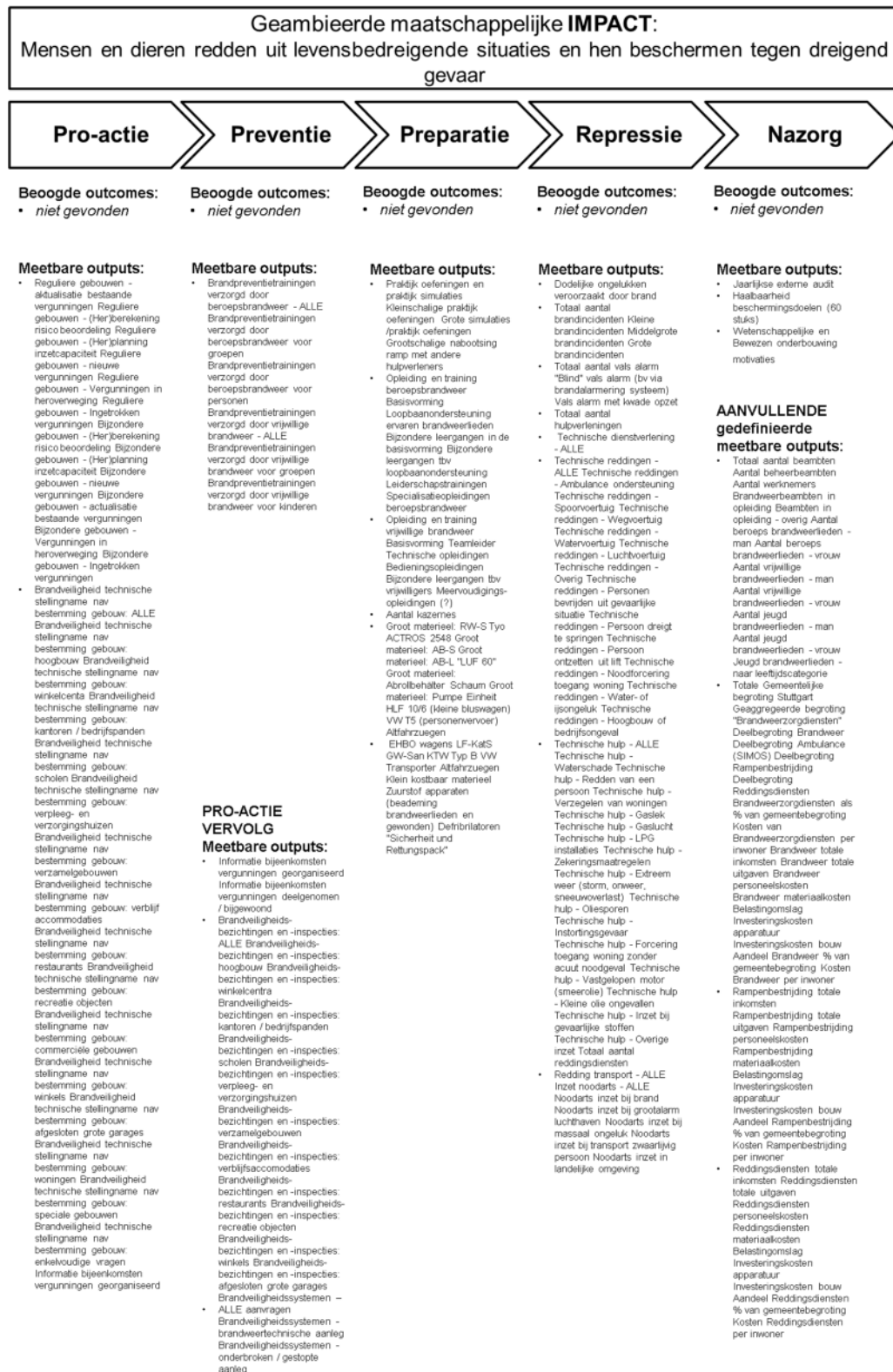
In Duitsland is het concept van de veiligheidsketen bekend, echter deze is niet teruggevonden als overkoepelende richtsnoer in beleidsteksten en/of rapportages. De FwS rapporteert op vlak van technische brandweezorg aangevuld met een aantal bedrijfsmatige zaken. De gebruikte rapportage methodiek weerspiegelt de organisatorische inrichting van de organisatie van de Feuerwehr Stuttgart.

In de figuur in paragraaf 6.4 is de rapportage structuur van de Feuerwehr Stuttgart vertaald naar de veiligheidsketen in de structuur van het Brandweermodel. Preventie en brandveiligheid blijken in Stuttgart een kwestie van vergunningen en ruimtelijke ordening te zijn die in de veiligheidsketen in de proactieve fase valt.

### C.5 Het Brandweermodel toegepast

De Feuerwehr Stuttgart rapporteert over ongeveer 200 criteria. Met name op het gebied van opleidingen is de rapportage extreem gedetailleerd. Deze is ingekort en geeft daardoor een ietwat vertekend beeld van de preparatiefase. Op het gebied van pro-actie wordt zowel uitgebreid als gedetailleerd gerapporteerd daar waar het gaat om het al dan niet verstrekken van vergunningen en het toezicht houden op uitgegeven vergunningen. De Feuerwehr Stuttgart legt veel nadruk op de fases pro-actie en preparatie. In het interview werd dit herkend. De uitleg was dat de weergave van repressieve activiteiten waarschijnlijk in groter detail te vinden is in de verhalen over de inzet.

Figuur C-4 Brandweermodel toegepast op Fws/Duitsland<sup>55</sup>



<sup>55</sup> Verderop in de bijlage is deze figuur groter weergegeven.

Het aantal gevonden output criteria gerelateerd aan opkomsttijd is nul. In het interview wordt hierop het volgende gezegd “dit verschilt enorm per deelstaat, in Hessen is de richtlijn gesteld op gemiddeld 10 minuten. Officieel gezien krijgen in onze deelstaat [Hessen] burgemeesters van gemeentes die dat structureel niet halen een sanctie. Wat die sanctie is? Geen idee, meestal stuurt de landsminister een brief naar de burgemeester met probleemstelling en een verzoek om uitleg en een verklaring van de te nemen stappen om het probleem op te lossen.”

## **C.6 Transparantie**

Transparantie in rapportage of verantwoording ontbreekt. Er is geen wettelijke of bestuurlijke verplichting daartoe. Brandweercommandanten van in eerste instantie de grote steden, hebben zelf het initiatief genomen om de “KGSt Vergleichsringe” te vragen om lokale data te verzamelen en te vergelijken. Dit geschiedt op geheel vrijwillige basis. “We doen dit om drie redenen. De eerste is om ons te ondersteunen in onze financiële onderbouwingen voor investeringen richting bestuurders en politici. De tweede reden is om samen – op geheel vrijwillige basis – tot een set van gezamenlijke definities te komen om gemakkelijker gegevens uit te kunnen wisselen. De derde reden is dat we op basis van onze gegevens vergelijkingen met elkaar maken om zo onze preventieve activiteiten te kunnen verbeteren.”

## BIJLAGE D: Uitgebreide weergave meetcriteria

### D.1 Gevonden meetcriteria Nederland (CBS / BAA)

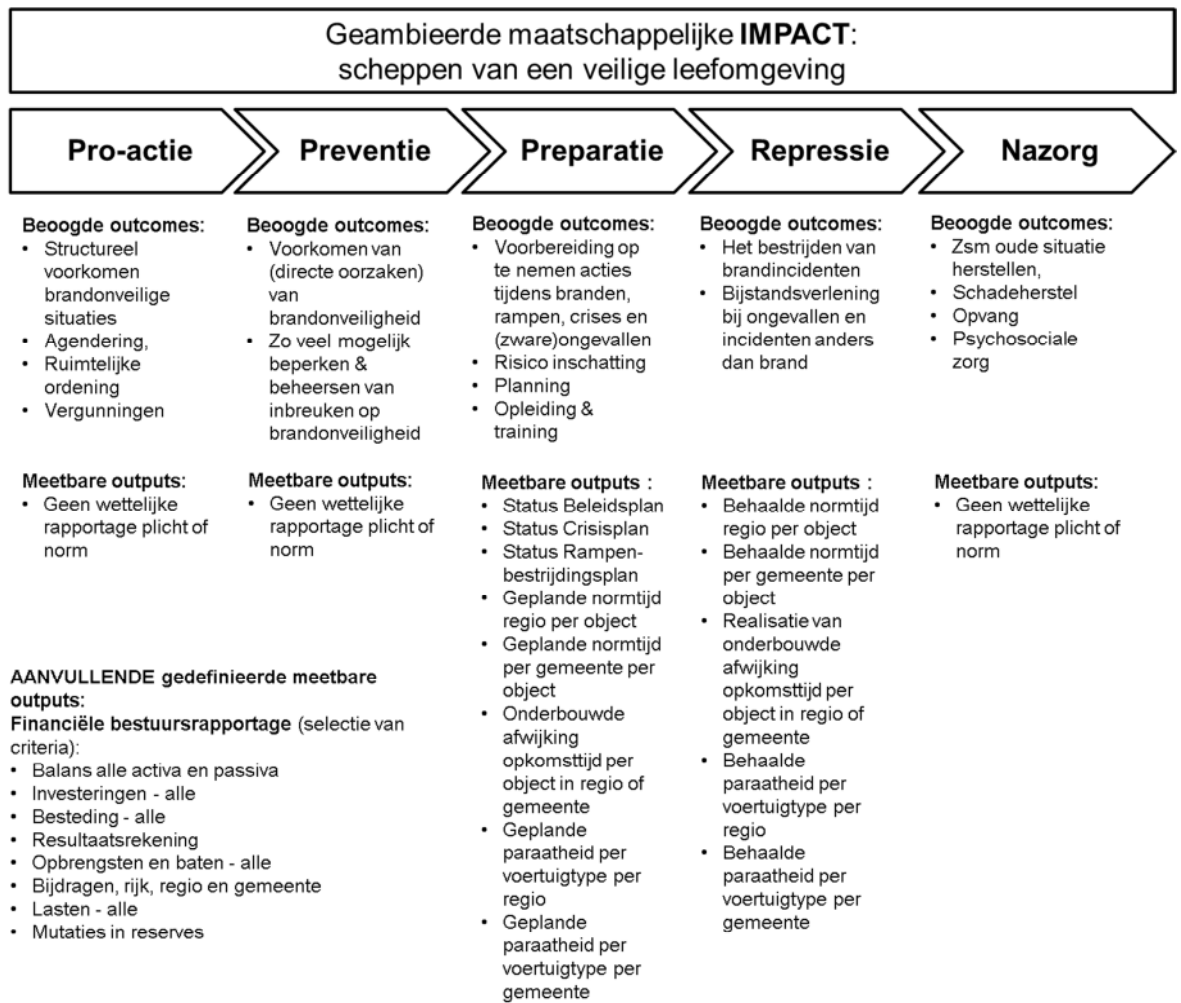
Fase	Omschrijving ( <i>cursief = Amsterdam Amstelland</i> )
Preparatie	aantal uitrukposten (brandweerkazernes) in Nederland
Preparatie	totaal aantal beroepsbrandweerlieden
Preparatie	beroepsbrandweerlieden % man
Preparatie	beroepsbrandweerlieden % vrouw
Preparatie	totaal aantal vrijwillige brandweerlieden
Preparatie	vrijwillige brandweerlieden % man
Preparatie	vrijwillige brandweerlieden % vrouw
Preparatie	Aantal brandweerlieden actief in repressieve brandweerrang
Preparatie	Brandweerlieden naar personeelsverband, rangniveau en regio: aantal en % per gehanteerd criterium
Preparatie	Brandweerlieden naar personeelsverband, rangniveau en regio per 100k inwoners: aantal en % per gehanteerd criterium
Preparatie	Overig personeel brandweer naar inwoners per regio: aantal, absoluut en per 100k
Preparatie	<i>Personele gegevens formatie en bezetting: naar criterium</i>
Preparatie	<i>Personele gegevens verloop: naar criterium</i>
Preparatie	<i>Kerncijfers per gemeente in regio: naar criterium</i>
Preparatie	<i>Paraatheid per voertuigtype: naar genormeerd criterium</i>
Preparatie	<i>Geplande normtijd per gemeente: naar genormeerd criterium (1e TS AC/Statusbox - theorie)</i>
Repressie	totaal aantal meldingen
Repressie	waarvan brandmeldingen
Repressie	waarvan verzoek tot hulpverlening
Repressie	totaal aantal meldingen uitgesplitst per provincie
Repressie	totaal aantal terechte verzoeken om hulpverlening
Repressie	gemiddeld aantal hulpverzoeken per 100K inwoners
Repressie	totaal aantal loze meldingen (vals alarm)
Repressie	<i>Prio 1 meldingen per gemeente naar aard melding: per criterium</i>
Repressie	totaal aantal geregistreerde branden (nationaal en naar provincie)
Repressie	nationaal aantal geregistreerde branden
Repressie	aantal geregistreerde branden per provincie
Repressie	aantal geregistreerde branden per 100k inwoners per provincie
Repressie	waarvan schoorsteenbranden (landelijk en per provincie)
Repressie	waarvan buitenbranden (landelijk en per provincie)
Repressie	buitenbranden naar oorzaak: % per gehanteerd criterium
Repressie	waarvan kleine binnenbrand (landelijk en per provincie)
Repressie	waarvan (middel)grote binnenbranden (landelijk en per provincie)
Repressie	binnenbranden naar oorzaak: % per gehanteerd criterium
Repressie	totaal aantal loze brandmeldingen (landelijk en per provincie)
Repressie	aantal loze brandmeldingen veroorzaakt door BMI
Repressie	waarvan loos alarm veroorzaakt door: % per gehanteerd criterium
Repressie	loos alarm naar object; % per gehanteerd criterium
Repressie	piek-periode loos alarm meldingen in tijdstip en periode
Repressie	dal-periode loos alarm meldingen in tijdstip en periode
Repressie	totaal aantal branden naar uitruktijd (per provincie)
Repressie	waarvan branden naar uitruktijd: % per gehanteerd criterium
Repressie	totaal aantal branden naar rijtijd (per provincie)
Repressie	waarvan branden naar rijtijd: % per gehanteerd criterium
Repressie	gemiddelde opkomsttijd per brand
Repressie	gemiddelde tijd tussen melding en alarmering
Repressie	gemiddelde tijd tussen uitruk en alarmering
Repressie	gemiddelde rijtijd
Repressie	totaal aantal branden naar opkomsttijd (per provincie)
Repressie	waarvan branden naar opkomsttijd: % per gehanteerd criterium
Repressie	<i>Paraatheid realisatie per voertuigtype: naar genormeerd criterium</i>



<b>Fase</b>	<b>Omschrijving</b> ( <i>cursief = Amsterdam Amstelland</i> )
Repressie	<i>Normtijd behaald per gemeente: naar genormeerd criterium (1e TS AC/Statusbox - praktijk)</i>
Repressie	totaal aantal doden bij brand
Repressie	waarvan aantal doden brandweerpersoneel
Repressie	waarvan aantal doden anderen
Repressie	totaal aantal doden 'anderen' bij woningbranden naar woningsoort: aantal per gehanteerd criterium
Repressie	totaal aantal gewonden
Repressie	waarvan aantal gewonden brandweerpersoneel
Repressie	waarvan aantal gewonden anderen
Repressie	totaal aantal gewonden 'anderen' bij woningbranden naar woningsoort: aantal per gehanteerd criterium
Repressie	totaal aantal reddingen bij brand
Repressie	waarvan reddingen door de brandweer
Repressie	waarvan reddingen door anderen
Repressie	totaal aantal geregistreerde hulpverleningen: per 100k inwoners naar provincie
Repressie	totaal aantal geregistreerde hulpverleningen: per maand
Repressie	hulpverleningen naar werkzaamheden: aantal per gehanteerd criterium
Repressie	totaal aantal geregistreerde hulpverleningen gebouwen naar object en werkzaamheden
Repressie	hulpverleningen gebouwen naar object: % per gehanteerd criterium
Repressie	hulpverleningen gebouwen naar werkzaamheden: % per gehanteerd criterium
Repressie	hulpverleningen geen gebouwen naar object: % per gehanteerd criterium
Repressie	hulpverleningen geen gebouwen naar werkzaamheden: % per gehanteerd criterium
Repressie	totaal aantal slachtoffers en reddingen bij hulpverlening naar werkzaamheden
Repressie	doden naar aard overlijden en werkzaamheden: % per gehanteerd criterium
Repressie	gewonden naar aard verwonding en werkzaamheden: % per gehanteerd criterium
Repressie	reddingen door brandweerpersoneel naar aard werkzaamheden: % per gehanteerd criterium
Repressie	reddingen door anderen naar aard werkzaamheden: % per gehanteerd criterium
Repressie	1e hulp naar soort personeel naar aard werkzaamheden: % per gehanteerd criterium
Repressie	totaal aantal slachtoffers en reddingen bij hulpverlening naar object
Repressie	doden naar oorzaak en objectsoort bij gebouwen of locaties bij geen gebouwen: % per gehanteerd criterium
Repressie	gewonden naar oorzaak en objectsoort bij gebouwen of locaties bij geen gebouwen: % per gehanteerd criterium
Repressie	reddingen naar oorzaak en objectsoort bij gebouwen of locaties bij geen gebouwen: % per gehanteerd criterium
Repressie	1e hulp naar oorzaak en objectsoort bij gebouwen of locaties bij geen gebouwen: % per gehanteerd criterium
Repressie	waarvan loos alarm
Nazorg	Gemiddeld schadebedrag per brand met schade €K (per provincie en naar sector)
Nazorg	Branden met schade naar brandaard: aantal per gehanteerd criterium
Nazorg	Totale schade naar brandaard (€mio):naar gehanteerd criterium
Nazorg	Gemiddelde schade per brand naar brandaard (€K): naar gehanteerd criterium
Nazorg	Totaal aantal binnenbranden met schade naar objectsoort
Nazorg	Totaal schadebedrag binnenbranden met schade naar objectsoort (€mio)
Nazorg	% binnenbranden met schade naar objectsoort
Nazorg	Gemiddeld schadebedrag binnenbranden met schade naar objectsoort (€K)
Nazorg	Branden met schade in woningen: totaal aantal per provincie
Nazorg	Branden met schade in woningen: met opkomsttijd <8 minuten per provincie
Nazorg	Branden met schade in woningen naar oorzaak
Nazorg	Totaalschade woningbranden (€mio)
Nazorg	Branden met schade naar woning soort (€mio): naar gehanteerd criterium
Nazorg	<i>Oorzaak onderzoek branden: naar criterium</i>
Financiën	Totale uitgaven aan de brandweer en rampenbestrijding: per €k
Financiën	Totale uitgaven aan de brandweer en rampenbestrijding: in € per inwoner
Financiën	Totale uitgaven per regio aan de brandweer en rampenbestrijding (€mio), tov 2005 absoluut en tov 2005 %
Financiën	Uitgaven per inwoner per regio aan de brandweer en rampenbestrijding (€mio), tov 2005 absoluut en tov 2005 %
Financiën	<i>Balans vaste activa: naar criterium</i>
Financiën	<i>Balans vlottende activa: naar criterium</i>
Financiën	<i>Balans passiva: naar criterium</i>
Financiën	<i>Investeringen: naar criterium</i>
Financiën	<i>Besteding convenantsgelden en BDUR</i>
Financiën	<i>Resultaatrekening: naar criterium</i>
Financiën	<i>Overige goederen en diensten - opbrengsten: naar criterium</i>

<b>Fase</b>	<b>Omschrijving (cursief = Amsterdam Amstelland)</b>
<i>Financiën</i>	<i>Extern gefinancierde activiteiten</i>
<i>Financiën</i>	<i>Overige opbrengsten</i>
<i>Financiën</i>	<i>Buitengewone baten</i>
<i>Financiën</i>	<i>Rijksbijdragen: structureel en incidenteel</i>
<i>Financiën</i>	<i>Regiobijdragen</i>
<i>Financiën</i>	<i>Lokale bijdragen</i>
<i>Financiën</i>	<i>Loonlasten: naar criterium</i>
<i>Financiën</i>	<i>Kapitaallasten: naar criterium</i>
<i>Financiën</i>	<i>Overige lasten en kosten</i>
<i>Financiën</i>	<i>Buitengewone lasten</i>
<i>Financiën</i>	<i>Mutaties in reserves</i>

## D.2 Wettelijk verplichte meetcriteria getransponeerd op Program Logic Model



D.3 Meetcriteria Nederland (CBS / BAA) getransponeerd op Program Logic Model



### D.3 Gevonden meetcriteria Engeland (LFB)

Impact ambitie	BEOOGDE OUTCOMES	INDICATOR	OMSCHRIJVING INDICATOR
<p><b>Preventie.</b> Het reduceren van branden en hun impact. Betrekken van de Londense maatschappij om mensen te informeren en te leren hoe de risico's van brand te reduceren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceren van het aantal onopzettelijke branden,</li> <li>• Reduceren van het aantal opzettelijke branden (brandstichting)</li> <li>• Het richten van onze middelen op kwetsbare burgers</li> </ul>	LI 1-i	Primaire branden
		LI 1-ii	Dodelijke ongelukken veroorzaakt door primaire brand
		LI 1-iii	Letsel veroorzaakt door primaire brand
		LI 2	Incidenten van brandstichting (alle opzettelijke branden)
		LI 3	Woning branden - alle
		LI 4-i	Huiselijke brandveiligheidsbezoeken (HBVB)
		LI 4-ii	HBVB uitgevoerd in risico gebieden
		LI 4-iii	HBVB uitgevoerd bij risico doelgroepen
		LI 5	Tijd besteed door kazernepersoneel aan maatschappelijke veiligheid (uur)
		SM 1-i	Alle uitruk naar brand
		SM 1-ii	Alle uitruk naar kleine (secundaire) en schoorsteen branden
		SM 2-i	Woning branden onopzettelijk
		SM 2-ii	Opzettelijke woning branden (brandstichting)
		SM 2-iii	Woning branden van onbekende oorzaak
		SM 3-i	Alle wegvoertuig branden
		SM 3-ii	Alle gras- en open veld branden
		SM 3-iii	Alle afvalbranden
		SM 4-i	Fatale branden (fatal fires)
		SM 4-ii	Dodelijke ongelukken bij branden (incl. overlijden niet direct veroorzaakt door brand)
		SM 5-i	Dodelijke ongelukken veroorzaakt door woning branden
		SM 5-ii	Dodelijke ongelukken veroorzaakt door woning branden in woningen zonder rookmelder
		SM 5-iii	Letselgevallen veroorzaakt door woning branden
		SM 6-i	Aantal bezochte scholen
		SM 6-ii	Aantal schoolgaande kinderen bereikt
		SM 6-iii	Deel van de scholen bezocht in hoge risicogebieden
		SM7-i	Deelnemers aan het JFIS plan (jeugd plan)
		SM7-ii	Deelnemers aan het LIFE plan (volwassenen)
SM7-iii	Deelnemers aan het Maatschappelijke Plan "Fire Cadets" (jong volwassenen)		
SM7-iv	Deelnemers die LIFE plan afronden		
SM8	Afgeronde HBVB's in partnership		
<p><b>Bescherming.</b> Het reguleren en beïnvloeden van de bebouwde omgeving zodat mensen, dieren en eigendommen beschermt worden tegen schade.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceren van verliezen als gevolg van brand. Reduceren van schade aan de omgeving en het milieu als gevolg van brand.</li> <li>• Reduceren van ongevallen als gevolg van brand.</li> <li>• Het hebben van een helder en significante rol in de ontwikkeling van de infrastructuur van London.</li> </ul>	LI 6	Alle branden in gebouwen zonder woonfunctie
		LI 7-i	Alle uitgevoerde brandveiligheidsinspecties
		LI 7-ii	Brandveiligheidsinspecties uitgevoerd in niet eerder bezochte panden
		LI 7-iii	Brandveiligheidsinspecties uitgevoerd in panden met een hoog risico
		SM 9	Primaire branden - in inmiddels beboete panden zonder vergunning ("RRO properties")
		SM 10-i	Onopzettelijke branden in gebouwen zonder woonfunctie
		SM 10-ii	Opzettelijke branden (brandstichting) in gebouwen zonder woonfunctie
		SM 10-iii	Branden (brandstichting) in gebouwen zonder woonfunctie - oorzaak onbekend
		SM 11-i	Uitgebrachte sommaties tot nakoming
		SM 11-ii	Gerechtelijke vervolgingen
		SM 11-iii	Succesvolle gerechtelijke vervolgingen
		SM 11-iv	Uitgebrachte verboden (intrekkingen van vergunningen)
		SM 12	Vermeende brand risico situaties - % binnen 3 uur gereageerd
SM 13	Panden gescoord op risico zonder volledige audit		
SM 14	Uitgevoerde post-brand audits		
SM 15	Aantal uitgevoerde consultaties op bouwbesluiten		
<p><b>Respons.</b> Plannen en voorbereiden op noodgevallen die gaan komen en het geven van een kwalitatief hoge, effectieve en weerbare response op</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het hebben van heldere plannen, waar toepasselijk ontwikkeld met partners, om geïdentificeerde risico's te adresseren.</li> <li>• Zo snel als mogelijk arriveren bij noodgevallen met het juiste materieel.</li> </ul>	LI 8-i	Gemiddelde aankomsttijd 1e brandhulpmiddel (min/sec)
		LI 8-ii	Gemiddelde aankomsttijd 2e brandhulpmiddel (min/sec)
		LI 8-iii	Incidenten waarvan de gemiddelde aankomsttijd van het 1e brandhulpmiddel <12 min
		LI 9	Gemiddelde tijd om een noodoproep te beantwoorden (112)
		LI 10	Meldingen brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie
		LI11	Alarmering vanuit lift
SM16	Totaal aantal 112 oproepen behandeld door centrale		

Impact ambitie	BEOOGDE OUTCOMES	INDICATOR	OMSCHRIJVING INDICATOR
noodgevallen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helder definiëren wat de kwaliteit van onze respons is en onze prestaties monitoren.</li> <li>• Het reduceren van ongewenste oproepen.</li> </ul>	SM 17-i	Alle bijzondere dienstoproepen beantwoord
		SM 17-ii	Bijzondere dienstoproepen - ongeluk wegverkeer
		SM 17-iii	Doden als gevolg van ongelukken wegverkeer
		SM 18-i	Vals alarm brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie <sup>3</sup> 10 opkomsten
		SM 18-ii	Vals alarm brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie - geen opkomst
		SM 18-iii	Brandveiligheidsinterventie bij gebouwen met hoge frequentie ongewenste brandmeldingen (vals alarm)
		SM 19-i	Ontzetting alarmering vanuit lift gebouwen 10 of meer uitrukken
		SM 19-ii	Ontzetting alarmering vanuit lift gebouwen 3 of meer uitrukken
		SM 19-iii	Alarmering vanuit lift - geen uitruk
		SM 19-iv	Alarmering vanuit lift - uitruk zonder zwaailichten
		SM 20-i	Alle vals alarm uitrukken
		SM 20-ii	Brandalarmsystemen - woningen
		SM 20-iii	Opzettelijke vals alarmeren - uitruk
SM 20-iv	Opzettelijke vals alarmeren - geen uitruk		
<p><b>Middelen.</b> Risico's beheersen door onze middelen flexibel, efficiënt en effectief te gebruiken en continu de wijze waarop publieksgelden worden gebruikt te verbeteren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hebben van een robuuste controle over de capaciteiten en vermogens om gesteld doelen te halen.</li> <li>• Maximeren van gebruik van onze middelen en zaken, het bewerkstelligen van een hoge productiviteit.</li> </ul>	SM 21	Multi-instantie oefeningen ondernomen (zowel London-breed als lokaal)
		LI 12-i	Onbetwiste facturen betaald binnen 30 dagen
		LI 12-ii	Onbetwiste facturen van MKB betaald binnen 10 dagen
		LI 13-i	Verzoeken tot informatie onder specifieke wetgeving (DPA, FoIA en EIR) welke voldaan werden binnen gestelde termijnen
		LI 13-ii	Verzoeken voldaan zonder een succesvol hoger beroep
		LI 14	Rapportages ingeleverd aan bij wet verplichte autoriteiten binnen gestelde termijnen zonder aanvullende na-rapportages
		LI 15-i	Energie verbruik - gas (kwu)
		LI 15-ii	Energie verbruik - elektriciteit (kwu)
		LI 15-iii	Energie verbruik - water (m3)
		LI 16	Totaal gerecycled afval (kg)
		LI 17	Energy behoefte gegenereerd door hernieuwbare bronnen
		SM 22-i	Pensioen om gezondheidsredenen - FF pensioenplan
		SM 22-ii	Pensioen om gezondheidsredenen - LG pensioenplan
		SM 23-i	Kosten van London Fire Emergency Planning Authority (LFEPA) per hoofd van de residentiële populatie (£)
		SM 23-ii	Kosten per week van LFEPA voor een "band D council taxpayer" (£) [NB dit is Engelse versie van WOZ-waarde modaal huis]
		SM 23-iii	Annual cashable savings made (£mio)
		SM 24-i	Totaal aantal ontvangen klachten
		SM 24-ii	Totaal aantal ontvangen complimenten
SM 25	Ontvangen verzoeken voor toegang tot informatie (vanuit wettelijke grond zoals bv Freedom of Information Act)		
SM 26-i	Totale CO2 uitstoot (kg)		
SM 26-ii	Reductie in CO2 uitstoot van gebouwen - 1990 niveau (aangepast voor weer en groei) in %		
SM 27	Totale afval (kg)		
<p><b>Mensen.</b> Samenwerken om een hoog niveau van dienstverlening te bereiken en het scheppen van een veilige en positieve omgeving voor iedereen in de organisatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimalisering van het risico op ongelukken en bijna-ongelukken.</li> <li>• Scheppen van een positieve en gezonde cultuur.</li> <li>• Ondersteunen en belonen van goede prestaties, management en leiderschap.</li> <li>• Met elkaar samenwerken. Medewerkers in staat stellen om de juiste beslissingen op de juiste niveaus te laten nemen.</li> </ul>	LI 18	Niveau in de "Equality standard for local government"
		LI 19-i	Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - operationeel personeel
		LI 19-ii	Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - "control" personeel
		LI 19-iii	Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - Fire Rescue Services personeel
		LI 20-i	Wegverkeersongelukken waarbij brandhulpmiddelen betrokken waren
		LI 20-ii	Verwondingen, overlijden en gevaarlijke omstandigheden gerapporteerd onder wettelijke verplichting (RIDDOR)
		LI 20-iii	Verloren werkdagen als gevolg van werk gerelateerde verwondingen
		LI 21-i	Top inkomens operationeel personeel - mannen (%)
		LI 21-ii	Top inkomens operationeel personeel - vrouwen (%)
		LI 21-iii	Top inkomens Fire Rescue Services personeel - mannen (%)
		LI 21-iv	Top inkomens Fire Rescue Services personeel - vrouwen (%)
		LI 21-v	Top inkomens "control" personeel - mannen (%)
LI 21-vi	Top inkomens "control" personeel - vrouwen (%)		
SM 28-i	Top inkomens operationeel personeel - minder validen (%)		
SM 28-ii	Top inkomens operationeel personeel - LGBT (%)		

Impact ambitie	BEOOGDE OUTCOMES	INDICATOR	OMSCHRIJVING INDICATOR
		SM 28-iii	Top inkomens Fire Rescue Services personeel - minder validen (%)
		SM 28-iv	Top inkomens Fire Rescue Services personeel - LGBT (%)
		SM 28-v	Top inkomens "control" personeel - gehandicapt (%)
		SM 28-iv	Top inkomens "control" personeel - LGBT (%)
		SM 29-i	Aanvragen ontvangen - Fire Fighting trainees - minder validen
		SM 29-ii	Aanvragen ontvangen - Fire Fighting trainee - LGBT
		SM 30-i	Trainees aangenomen - operationeel personeel - minder validen
		SM 30-ii	Trainees aangenomen - operationeel personeel - LGBT
		SM 31-i	Vrijwillig vertrek - operationeel personeel - minder valide personeel
		SM 31-ii	Vrijwillig vertrek - operationeel personeel - LGBT personeel
		SM 31-iii	Vrijwillig vertrek - Fire Rescue Services personeel - minder valide personeel
		SM 31-iv	Vrijwillig vertrek - Fire Rescue Services personeel - LGBT personeel
		SM 32-i	Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - vrouwen
		SM 32-ii	Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - etnische minderheden
		SM 32-iii	Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - minder validen
		SM 32-iv	Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - LGBT
		SM 33-i	Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - vrouwen
		SM 33-ii	Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - etnische minderheden
		SM 33-iii	Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - minder validen
		SM 33-iv	Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - LGBT
		SM 34-i	Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - vrouwen
		SM 34-ii	Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - etnische minderheden
		SM 34-iii	Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - minder validen
		SM 34-iv	Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - LGBT

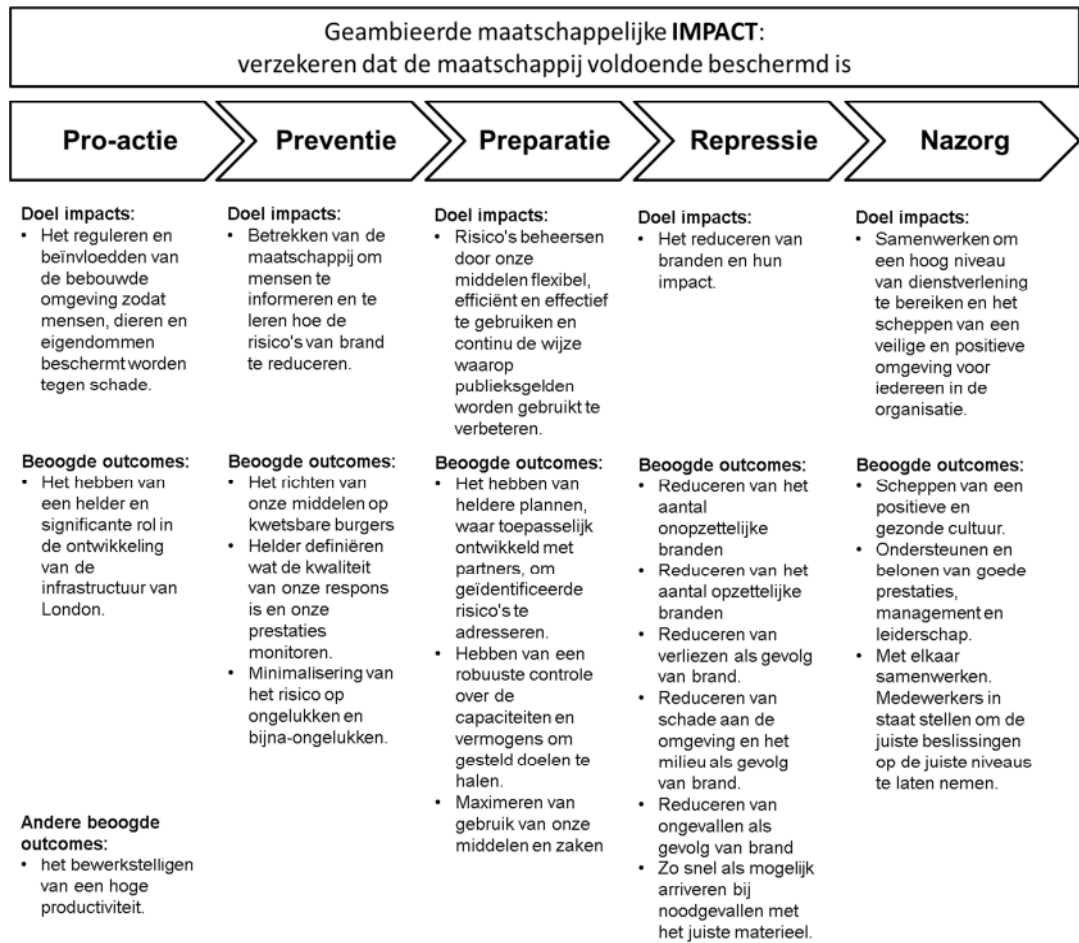
#### D.4 Voorbeeld beperkte set meetcriteria Engeland (Dumfries & Galloway)

Code	Indicator	PFC	
		Q	A
<b>Strategic Priority 1: Reduce the number of fires and special services incidents</b>			
FRPI01	The number of primary accidental fires		
FRPI02	The number of primary deliberate fires		
FRPI03	The number of secondary fires		
FRPI04	The number of chimney fires		
FRPI05	The number of special services incidents		
<b>Strategic Priority 2: Reduce the number of fatal and non-fatal casualties resulting from fire and special services incidents attended</b>			
FRPI06	The number of fatal casualties resulting from fire		
FRPI07	The number of non-fatal casualties resulting from fire		
FRPI08	The number of fatal casualties resulting from special services incidents attended		
FRPI09	The number of non-fatal casualties resulting from special services incidents attended		
<b>Strategic Priority 3: Utilise and deploy resources effectively</b>			
<b>3.1 Reduce Level of Activity</b>			
FRPI10	The number of emergency calls received		
FRPI11	The number of incidents attended		
FRPI12	The number of false fire alarms		
<b>3.2 Meet Local Response Standards</b>			
FRPI13	The percentage of critical incidents attended where response standards were met		
FRPI14	The percentage of calls where call handling standards were met		
<b>3.3 Maintain High Crewing Confidence Levels</b>			
FRPI15	The percentage of incidents to which a first appliance crew could turn out		

Code	Indicator	PFC	
		Q	A
<b>Strategic Priority 4: Develop and maintain a competent, motivated and diverse workforce</b>			
<b>4.1 Optimise Attendance</b>			
FRPI16	The number of rider shifts lost due to sickness per employee	6mth	
FRPI17	The number of rider shifts lost due to light duties per employee	6mth	
FRPI18	The number of days lost to sickness for other staff per employee	6mth	
<b>4.2 Promote Diversity</b>			
FRPI19	The percentage of uniformed staff who are women		
FRPI20	The percentage of staff who are black and minority ethnic		
FRPI21	The percentage of staff who have declared a disability		
<b>Strategic Priority 5: Procure and maintain assets that are fit for purpose and provide value for money</b>			
FRPI22	The assessment level of building assets		
FRPI23	Procurement Capability Assessment Level		
FRPI24	The number of days Appliances are unavailable for operational activity		
FRPI25	The percentage reduction in CO <sub>2</sub> emissions		
<b>Strategic Priority 6: Proactively manage risk</b>			
FRPI26	The number of RIDDOR reportable accidents	6mth	
FRPI27	The number of reported on-duty accidents (injury)	6mth	
FRPI28	The number of reported near misses	6mth	
FRPI29	The number of reports of violence against employees	6mth	



## D.5 Meetcriteria Engeland (LBF) getransponeerd op Program Logic Model



**Pro-Actie Meetbare outputs:**

- Alle uitgevoerde brandveiligheidsinspecties
- Brandveiligheidsinspecties uitgevoerd in niet eerder bezochte panden
- Brandveiligheidsinspecties uitgevoerd in panden met een hoog risico
- Uitgebrachte sommaties tot nakoming Gerechtelijke vervolgingen
- Succesvolle gerechtelijke vervolgingen
- Uitgebrachte verboden (intrekkingen van vergunningen)
- Vermeende brand risico situaties - % binnen 3 uur gereageerd
- Panden gescoord op risico zonder volledige audit
- Aantal uitgevoerde consultaties op bouwbesluiten
- Verzoeken tot informatie onder specifieke wetgeving (DPA, FoIA en EIR) welke voldaan werden binnen gestelde termijnen
- Verzoeken voldaan zonder een succesvol hoger beroep
- Rapportages ingeleverd aan bij wet verplichte autoriteiten binnen gestelde termijnen zonder aanvullende na-rapportages

**Preventie Meetbare outputs:**

- Huishoudelijke brandveiligheidsbezoeken (HBVB)
- HBVB uitgevoerd in risico gebieden
- HBVB uitgevoerd bij risico doelgroepen
- Tijd besteed door kazernepersoneel aan maatschappelijke veiligheid (uur)
- Aantal bezochte scholen
- Aantal schoolgaande kinderen bereikt
- Deel van de scholen bezocht in hoge risicogebieden
- Deelnemers aan het JFIS plan (jeugd plan)
- Deelnemers aan het LIFE plan (volwassenen)
- Deelnemers aan het Maatschappelijke Plan "Fire Cadets" (jong volwassenen)
- Deelnemers die LIFE plan afronden
- Afgeronde HBVB's in partnership

**Preparatie Meetbare outputs:**

- Multi-instantie oefeningen ondernomen (zowel regio overtuigend als lokaal)

**Repressie Meetbare outputs:**

- Primaire branden
- Dodelijke ongelukken veroorzaakt door primaire brand
- Letsel veroorzaakt door primaire brand
- Incidenten van brandstichting (alle opzettelijke branden)
- Woning branden - alle
- Alle utruk naar brand
- Alle utruk naar kleine (secundaire) en schoorsteen branden
- Woning branden onopzettelijk
- Opzettelijke woning branden (brandstichting)
- Woning branden van onbekende oorzaak
- Alle wegvoertuig branden
- Alle gras- en open veld branden
- Alle afvalbranden
- Fatale branden (fatal fires)
- Dodelijke ongelukken bij branden (incl. overlijden niet direct veroorzaakt door brand)
- Dodelijke ongelukken veroorzaakt door woning branden
- Dodelijke ongelukken veroorzaakt door woning branden in woningen zonder rookmelder
- Letselgevallen veroorzaakt door woning branden
- Alle branden in gebouwen zonder woonfunctie
- Primaire branden - in inmiddels beboete panden zonder vergunning ("RRO properties")
- Onopzettelijke branden in gebouwen gebouwen zonder woonfunctie
- Opzettelijke branden (brandstichting) in gebouwen zonder woonfunctie
- Branden (brandstichting) in gebouwen zonder woonfunctie - oorzaak onbekend
- **Gemiddelde aankomsttijd 1e brandhulpmiddel (min/sec)**
- **Gemiddelde aankomsttijd 2e brandhulpmiddel (min/sec)**
- **waarvan de gemiddelde aankomsttijd van het 1e brandhulpmiddel <12 min**
- **Gemiddelde tijd om een noodoproep te beantwoorden (112)**
- Meldingen brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie
- Alarmering vanuit lift
- Totaal aantal 112 oproepen behandeld door centrale
- Alle bijzondere dienstoproepen beantwoord
- Bijzondere dienstoproepen - ongeluk wegverkeer
- Doden als gevolg van ongelukken wegverkeer
- Vals alarm brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie \*10 opkomsten
- Vals alarm brandalarmsystemen gebouwen zonder woonfunctie - geen opkomst
- Brandveiligheidsinterventie bij gebouwen met hoge frequentie ongewenste brandmeldingen (vals alarm)
- Ontzetting alarmering vanuit lift gebouwen 10 of meer uitrukken
- Ontzetting alarmering vanuit lift gebouwen 3 of meer uitrukken
- Alarmering vanuit lift - geen uitruk
- Alarmering vanuit lift - uitruk zonder zwaailichten
- Alle vals alarm uitrukken
- Brandalarmsystemen - woningen
- Opzettelijke vals alarmen - uitruk
- Opzettelijke vals alarmen - geen uitruk

**Nazorg Meetbare outputs:**

- Uitgevoerde post-brand audits
- Niveau in de "Equality standard for local government"
- Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - operationeel personeel \*
- Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - "control" personeel \*
- Verloren werkdagen als gevolg van ziekteverzuim - Fire Rescue Services personeel
- Wegverkeersongelukken waarbij brandhulpmiddelen betrokken waren
- Verwondingen, overlijden en gevaarlijke omstandigheden gerapporteerd onder wettelijke verplichting (RIDDOOR)
- Verloren werkdagen als gevolg van werk gerelateerde verwondingen
- Top inkomens operationeel personeel - mannen (%) \* Top inkomens operationeel personeel - vrouwen (%) \* Top inkomens Fire Rescue Services personeel - mannen (%) \* Top inkomens Fire Rescue Services personeel - vrouwen (%) \* Top inkomens "control" personeel - mannen (%) \* Top inkomens "control" personeel - vrouwen (%) \* Top inkomens operationeel personeel - minder validen (%) \* Top inkomens operationeel personeel - LGBT (%) \* Top inkomens Fire Rescue Services personeel - minder validen (%) \* Top inkomens Fire Rescue Services personeel - LGBT (%) \* Top inkomens "control" personeel - gehandicapt (%) \* Top inkomens "control" personeel - LGBT (%)
- Aavragen ontvangen - Fire Fighting trainees - minder validen Aavragen ontvangen - Fire Fighting trainees - LGBT Trainees aangenomen - operationeel personeel - minder validen Trainees aangenomen - operationeel personeel - LGBT
- Vrijwillig vertrek - operationeel personeel - minder valide personeel Vrijwillig vertrek - operationeel personeel - LGBT personeel Vrijwillig vertrek - Fire Rescue Services personeel - minder valide personeel Vrijwillig vertrek - Fire Rescue Services personeel - LGBT personeel
- Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - vrouwen Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - ethnische minderheden Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - minder validen Samenstelling personeelsbestand - operationeel personeel - LGBT Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - vrouwen Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - ethnische minderheden Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - minder validen Samenstelling personeelsbestand - Fire Rescue Services personeel - LGBT Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - vrouwen Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - ethnische minderheden Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - minder validen Samenstelling personeelsbestand - "control" personeel - LGBT

**AANVULLENDE gedefinieerde meetbare outputs:**

- Onbetwiste facturen betaald binnen 30 dagen Onbetwiste facturen van MKB betaald binnen 10 dagen
- Energie verbruik - gas (kwh) Energie verbruik - electriciteit (kwh) Energie verbruik - water (m3) Totaal gercycled afval (kg) Energie behoefte gegenereerd door hernieuwbare bronnen
- Pensioen om gezondheidsredenen - FF pensioensplan Pensioen om gezondheidsredenen - LG pensioensplan
- Kosten van London Fire Emergency Planning Authority (LFEPA) per hoofd van de residentiële populatie (€) Kosten per week van LFEPA voor een "band D council taxpayer" (€) [NB dit is engelse versie van WOZ-waarde modaal huis] Annual cashable savings made (€mio)
- Totaal aantal ontvangen klachten, Totaal aantal ontvangen complimenten
- Ontvangen verzoeken voor toegang tot informatie (vanuit wettelijke grond zoals bv Freedom of Information Act)
- Totale CO2 uitstoot (kg) Reductie in CO2 uitstoot van gebouwen - 1990 niveau (aangepast voor weer en groei) in % Totale afval (kg)

### D.6 Gevonden meetcriteria Duitsland (FwS)

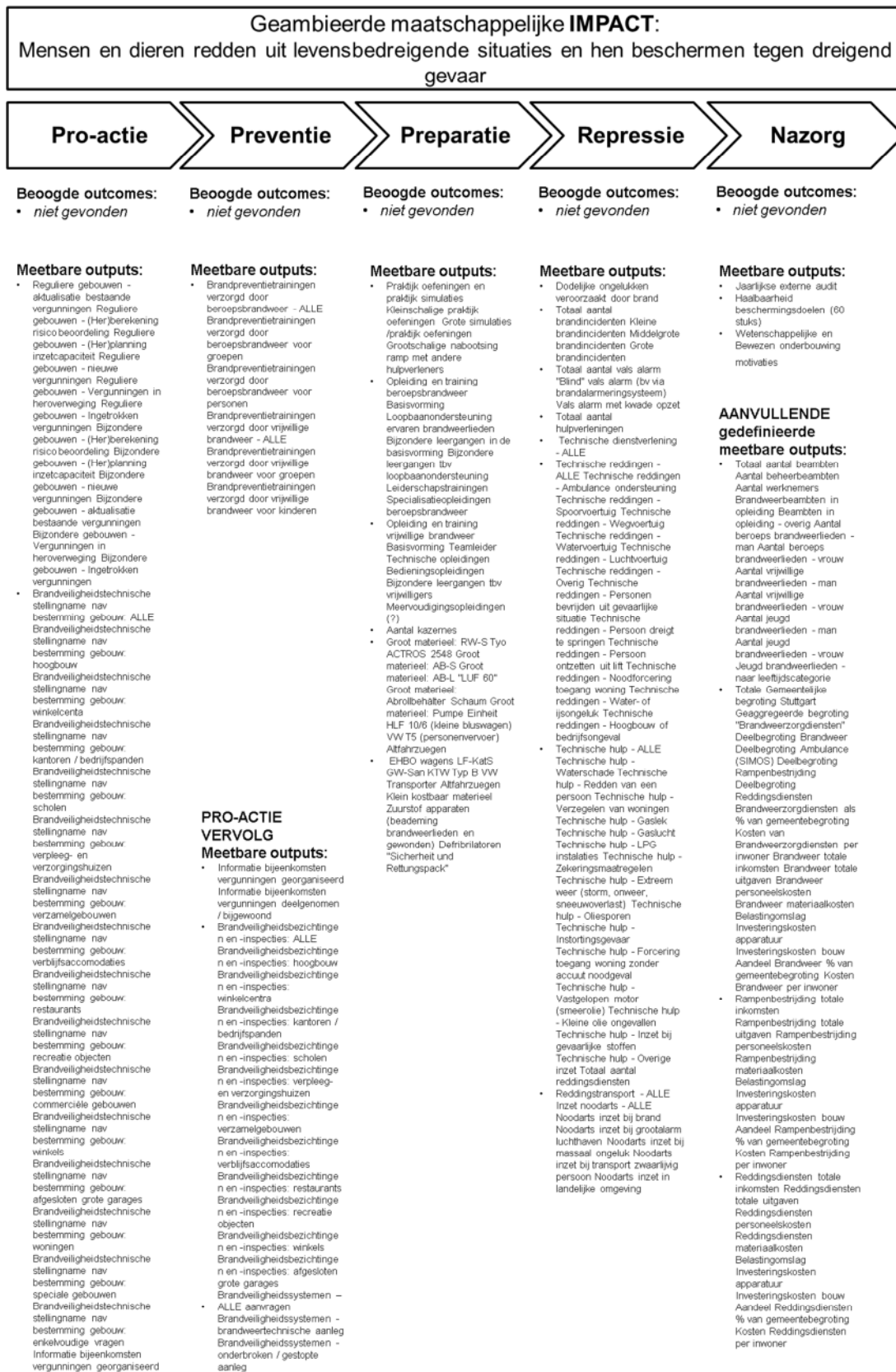
Afdeling	Taakgebied	Omschrijving indicator
[1] Beheer	[1.1] Personeel	Totaal aantal beambten
		Aantal beheerbeambten
		Aantal werknemers
		Brandweerbeambten in opleiding
		Beambten in opleiding - overig
		Aantal beroeps brandweerlieden - man
		Aantal beroeps brandweerlieden - vrouw
		Aantal vrijwillige brandweerlieden - man
		Aantal vrijwillige brandweerlieden - vrouw
		Aantal jeugd brandweerlieden - man
		Aantal jeugd brandweerlieden - vrouw
		Jeugd brandweerlieden - naar leeftijdscategorie
		[1.2] Juridische zaken
	Haalbaarheid beschermingsdoelen (60 stuks)	
	Wetenschappelijke/Bewezen onderbouwing motivaties	
	[1.3] Financiële zaken	Totale Gemeentelijke begroting Stuttgart
		Geaggregeerde begroting "Brandweezorgdiensten"
		Deelbegroting Brandweer
		Deelbegroting Ambulance (SIMOS)
		Deelbegroting Rampenbestrijding
		Deelbegroting Reddingsdiensten
		Brandweezorgdiensten als % van gemeentebegroting
		Kosten van Brandweezorgdiensten per inwoner
		Brandweer totale inkomsten
		Brandweer totale uitgaven
		Brandweer personeelskosten
		Brandweer materiaalkosten
		Belastingomslag
		Investeringskosten apparatuur
		Investeringskosten bouw
		Aandeel Brandweer % van gemeentebegroting
		Kosten Brandweer per inwoner
		SIMOS totale inkomsten
SIMOS totale uitgaven		
SIMOS personeelskosten		
SIMOS materiaalkosten		
Belastingomslag		
Investeringskosten apparatuur		
Investeringskosten bouw		
Aandeel SIMOS % van gemeentebegroting		
Kosten SIMOS per inwoner		
Rampenbestrijding totale inkomsten		
Rampenbestrijding totale uitgaven		
Rampenbestrijding personeelskosten		
Rampenbestrijding materiaalkosten		

Afdeling	Taakgebied	Omschrijving indicator
		Belastingomslag Investeringskosten apparatuur Investeringskosten bouw Aandeel Rampenbestrijding % van gemeentebegroting Kosten Rampenbestrijding per inwoner Reddingsdiensten totale inkomsten Reddingsdiensten totale uitgaven Reddingsdiensten personeelskosten Reddingsdiensten materiaalkosten Belastingomslag Investeringskosten apparatuur Investeringskosten bouw Aandeel Reddingsdiensten % van gemeentebegroting Kosten Reddingsdiensten per inwoner
Inzet	Inzet - operationeel	Dodelijke ongelukken veroorzaakt door brand Totaal aantal brandincidenten Kleine brandincidenten Middelgrote brandincidenten Grote brandincidenten Totaal aantal vals alarm "Blind" vals alarm (bv via brandalarmeringsysteem) Vals alarm met kwade opzet Totaal aantal hulpverleningen Technische dienstverlening - ALLE Technische reddingen - ALLE Technische reddingen - Ambulance ondersteuning Technische reddingen - Spoorvoertuig Technische reddingen - Wegvoertuig Technische reddingen - Watervoertuig Technische reddingen - Luchtvoertuig Technische reddingen - Overig Technische reddingen - Personen bevrijden uit gevaarlijke situatie Technische reddingen - Persoon dreigt te springen Technische reddingen - Persoon ontzetten uit lift Technische reddingen - Noodforcering toegang woning Technische reddingen - Water- of ijsongeluk Technische reddingen - Hoogbouw of bedrijfsongeval Technische hulp - ALLE Technische hulp - Waterschade Technische hulp - Redden van een persoon Technische hulp - Verzegelen van woningen Technische hulp - Gaslek Technische hulp - Gaslucht Technische hulp - LPG installaties Technische hulp - Zekeringsmaatregelen Technische hulp - Extreem weer (storm, onweer, sneeuwoverlast) Technische hulp - Oliesporen Technische hulp - Instortingsgevaar Technische hulp - Forcering toegang woning zonder acuut noodgeval Technische hulp - Vastgelopen motor (smeerolie) Technische hulp - Kleine olie ongevallen

Afdeling	Taakgebied	Omschrijving indicator
		Technische hulp - Inzet bij gevaarlijke stoffen
		Technische hulp - Overige inzet
		Totaal aantal reddingsdiensten
		Reddingstransport - ALLE
		Inzet noodarts - ALLE
		Noodarts inzet bij brand
		Noodarts inzet bij grootalarm luchthaven
		Noodarts inzet bij massaal ongeluk
		Noodarts inzet bij transport zwaarlijvig persoon
	Noodarts inzet in landelijke omgeving	
	Planning	Reguliere gebouwen - actualisatie bestaande vergunningen
		Reguliere gebouwen - (Her)berekening risico beoordeling
		Reguliere gebouwen - (Her)planning inzetcapaciteit
		Reguliere gebouwen - nieuwe vergunningen
		Reguliere gebouwen - Vergunningen in heroverweging
Reguliere gebouwen - Ingetrokken vergunningen		
Bijzondere gebouwen - (Her)berekening risico beoordeling		
Bijzondere gebouwen - (Her)planning inzetcapaciteit		
Bijzondere gebouwen - nieuwe vergunningen		
Bescherming bevolking	Bijzondere gebouwen - actualisatie bestaande vergunningen	
	Bijzondere gebouwen - Vergunningen in heroverweging	
	Bijzondere gebouwen - Ingetrokken vergunningen	
	EHBO wagens	
	LF-KatS	
	GW-San	
	KTW Typ B	
VW Transporter		
Opleidingen en oefeningen	Altfahrzuegen	
	Klein kostbaar materieel	
	Zuurstof apparaten (beademing brandweertlieden en gewonden)	
	Defibrillatoren	
	"Sicherheit und Rettungspack"	
	Praktijk oefeningen en praktijk simulaties	
	Kleinschalige praktijk oefeningen	
	Grote simulaties /praktijk oefeningen	
	Grootschalige nabootsing ramp met andere hulpverleners	
	Opleiding en training beroepsbrandweer	
	Basisvorming	
	Loopbaanondersteuning ervaren brandweertlieden	
	Bijzondere leergangen in de basisvorming	
	Bijzondere leergangen tbv loopbaanondersteuning	
Leiderschapstrainingen		
Specialisatieopleidingen beroepsbrandweer		
Opleiding en training vrijwillige brandweer		
Basisvorming		
Teamleider		
Technische opleidingen		
Bedieningsopleidingen		
Bijzondere leergangen tbv vrijwilligers		
Meervoudigingsopleidingen (?)		
Techniek	Brandweer	Aantal kazernes

Afdeling	Taakgebied	Omschrijving indicator
	techniek	Groot materieel: RW-S Tyo ACTROS 2548 Groot materieel: AB-S Groot materieel: AB-L "LUF 60" Groot materieel: Abrollbehälter Schaum Groot materieel: Pumpe Einheit HLF 10/6 (kleine bluswagen) VW T5 (personenvervoer) Altfahrzuegen
Preventie en bescherming	Blusvoorzieningen en brandpreventieve maatregelen	Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: ALLE Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: hoogbouw Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: winkelcentra Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: kantoren / bedrijfspanden Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: scholen Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: verpleeg- en verzorgingshuizen Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: verzamelgebouwen Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: verblijfsaccommodaties Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: restaurants Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: recreatie objecten Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: commerciële gebouwen Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: winkels Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: afgesloten grote garages Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: woningen Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: speciale gebouwen Brandveiligheid-technische stellingname nav bestemming gebouw: enkelvoudige vragen Informatie bijeenkomsten vergunningen georganiseerd Informatie bijeenkomsten vergunningen deelgenomen / bijgewoond Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: ALLE Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: hoogbouw Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: winkelcentra Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: kantoren / bedrijfspanden Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: scholen Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: verpleeg- en verzorgingshuizen Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: verzamelgebouwen Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: verblijfsaccommodaties Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: restaurants Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: recreatie objecten Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: winkels Brandveiligheidsbezoeken en -inspecties: afgesloten grote garages Brandveiligheidssystemen - ALLE aanvragen Brandveiligheidssystemen – brandweer-technische aanleg Brandveiligheidssystemen - onderbroken / gestopte aanleg
Overig	Maatschappelijke activiteiten	Brandpreventietrainingen verzorgd door beroepsbrandweer - ALLE Brandpreventietrainingen verzorgd door beroepsbrandweer voor groepen Brandpreventietrainingen verzorgd door beroepsbrandweer voor personen Brandpreventietrainingen verzorgd door vrijwillige brandweer - ALLE Brandpreventietrainingen verzorgd door vrijwillige brandweer voor groepen Brandpreventietrainingen verzorgd door vrijwillige brandweer voor kinderen

## D.7 Meetcriteria Duitsland (FwS) getransponeerd op Program Logic Model



## BIJLAGE E: Bronnen

### E.1 Instanties en personen

Instantie	Persoon
Bestuurlijke Adviescommissie Brandweer	Diverse burgemeesters plenair
Brandweer Amsterdam Amstelland	Elie van Strien
Feuerwehr Frankfurt	Jens Stiegel
Gemeente Assen, Veilighedsregio Drenthe	Sicko Heldoorn
Gemeente Terneuzen, Veiligheidsregio Zeeland	Jan Lonink
Instituut Fysieke Veiligheid, Brandweer Amsterdam Amstelland	Ricardo Weewer
SAVE / Oranjewoud	Jaap van der Schaaf
Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers	Cees van Beek
Veiligheidsberaad	Rozemarijn Hartkamp
Wetenschappelijke Raad Brandweer, Instituut Fysieke Veiligheid	Menno van Duin

Chief Fire Officer's Association  
 Ministerie van VenJ, directie Nationale Veiligheid

benaderd - niet geageerd  
 benaderd - niet geageerd

### E.2 Literatuur

Auteur(s) / Organisatie	Jaar	Titel	Journal / Publicatie referentie
Baden-Württemberg	2009	Feuerwehrgesetz (FwG)	Landesrecht BW Bürgerservice
Berenschot	2012	Eindrapport Inventarisatie informatiebehoefte brandweerstatistiek	
Berenschot	2008	Eindrapportage Aristoteles: prestatie-meting en -verantwoording in de Veiligheidsregio's	
Berliner Feuerwehr	2011	Jahresbericht 2011	
Branddirektion Stuttgart	2011	Jahrebericht 2010/2011	
Brandweer Amsterdam Amstelland	2011	Diverse Jaargegevens 2012	
Brandweer Oud-Beijerland	2012	Jaarverslag 2011	
Brandweer Twente	2012	Repressief Jaarverslag	
CBS	2012	Brandweerstatistiek 2011	ISBN: 978 90 357 1388 8
Cooksy L.J. , Gillb P. Kelly, A	2001	The program logic model as an integrative framework for a multimethod evaluation	Evaluation and Program Planning 24, pp. 119-128
Department for Communities and Local Government	2012	Fire and rescue national framework for England	The Crown, ISBN: 978-1-4098-3569-1
Feuerwehr Düsseldorf	2012	Geschäftsbericht 2011	
Flynn, J.D.	2009	Fire service Performance Measures	National Fire Protection Association, Fire analysis and research division
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	2007	Bestuurlijke aansturing Brandweezorg	
Inspectie Veiligheid en Justitie	2012	Ter Plaatse! Onderzoek naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer	Publicatienr: J-14396



Auteur(s) / Organisatie	Jaar	Titel	Journal / Publicatie referentie
Ittner, C.D., Larcker, D., Meyer, M.W.	2003	Subjectivity and the weighting of performance measures: evidence from a balanced score card	The accounting review, Vol. 78, pp.725-758
London Fire Brigade	2012	Our performance 2011/12	
Ministerie VenJ	2012	Projectplan Verbeteren Brandweerstatistiek Ontwikkefase	
Mwita, J.I.	2000	Performance management model, A systems-based approach to public sector quality	International Journal of PublicSector Management, Vol. 13, no 1, pp. 19-37
Navarro Glera, A., Ortiz Rodriguez, D., Lopez hernandez, A.	2008	identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government	Public Management Review, Vol. 10, Issue 2, pp 241-262
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/Nibra	2009	Rapport Verbetering brandveiligheid: gebruik brandkrommen in Nederland	Versie: 441N7001/1.0
Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding	2010	Rapport: de brandweer over morgen.	
Proulx, G.	2007	Response to fire alarms	Fire protection Engineering, 33, Pag. 8-14
Rijksoverheid	2010	Wet op de veiligheidsregio's (tekst geldend op 29-11-2012)	
Rijksoverheid	2010	Besluit Veiligheidsregios (tekst geldend op 29-11-2012)	
Setten, B. van.	2010	Onderzoeksrapport "Als elke seconde telt"	Hanzehogelschool Groningen
Smith, P.	1990	The Use of performance Indicators in the Public sector	Royal Statistical Society, 153, part 1, pp. 53-72
Strathclyde Fire and Rescue	2011	Public Performance Report 2010 - 2010	
The National Archives	2004	UK Fire and Rescue Services Act 2004	The Crown
Tweede Kamer der Staten-Generaal	2006-2007	Bepalingen over d brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet Veiligheidsregio's) Memorie van Toelichting	31 117, nr. 3
Weiss, C.H.	1972	Evaluation research: methods for assessing program effectiveness	Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey