

# Specialisatie & centralisatie

Zijn de ontwikkelingen van specialisaties  
binnen de brandweer een opmaat naar een  
landelijke brandweerorganisatie?

Tom de Jong

Studentnummer 346058



2013



## Voorwoord

Voor u ligt de afsluiting en eindproduct van een periode van 3 jaar werk, studie en hobby. In september 2010 ben ik met deze opleiding Bestuurskunde begonnen als vervolg van een opleiding Integrale Veiligheid binnen het bestuurskundig domein aan de Thorbecke Academie te Leeuwarden.

Door mijn functie en opleiding als Specialist Industriële Veiligheid bij de Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond, later Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, maar ook door mijn functies in het repressieve optreden, ben ik geïnteresseerd geraakt in de wijze van het organiseren van de repressieve brandweezorg.

Tijdens de opleiding aan de Erasmus Universiteit heb ik gelijktijdig de Officiersopleiding aan het NIFV gevolgd, waarna ik als Officier van Dienst in het Rotterdamse havengebied heb gewerkt. Hiernaast ben ik ook al als manschap en bevelvoerder bij de vrijwilligers van de Gezamenlijke Brandweer veelvuldig in aanraking geweest met de verschillende specialismen binnen dit korps. Daarbij ben ik ook zelf tijdens mijn stage(s) bij de beroepskazernes en vanwege operationele doeleinden getraind in enkele specialismen, zoals het IBP, gaspakdrager, verkenner gevaarlijke stoffen en middels de modules petrochemie en tankincidenten.

Deze ervaringen en de ervaring als gevolg van praktische incidentbestrijding op operationeel vlak, leidden mij tot mijn onderzoeksvraag. De wijze waarop specialismen aangestuurd worden, hebben bij mij als gevolg van het project SOM en de achterliggende centralisatie van brandweerkorpsen in de veiligheidsregio, de vraag opgeroepen of het één het gevolg was van het ander. Met dit onderzoek heb ik – middels de inzichten die ik opdeed tijdens de hoorcolleges en de verworven competenties vanuit de vakken – willen onderzoeken of dit inderdaad het gevolg was.

Waar ik achter ben gekomen, is dat er niet per definitie een rationeel of organisatorisch argument hoeft te zijn om vanuit specialismen c.q. specialisaties te centraliseren of de schaalgrootte van een organisatie aan te passen. Een bestuurskundig of politiek argument voor het vergoten van de invloed van een organisatie binnen een omgeving die steeds verder centraliseert, kan tevens een overweging zijn voor het centraliseren van een organisatie.

Met dit onderzoek heb ik deze vraag voor mezelf beantwoord. Daarnaast ben ik nog op een aantal andere ontwikkelingen gestuit, die mij hebben doen besluiten om na 5 jaar afscheid te nemen van mijn functie bij de veiligheidsregio. Als er iemand overtuigd is van de inhoud van deze scriptie, dan ben ik dat zelf..

Een terugtrekkende overheid, minder brandweermensen en –middelen en het oprekken van uitruktijden betekenen een neergaande tendens ten opzichte van *life safety*. Het opzetten van samenwerkingsverbanden en het creëren van veiligheidsregio's gaan deze beweging niet keren.

Op basis van de toekomstvisie van de brandweer, het conservatieve en verouderde bedrijfsmodel en de mogelijkheden om ook in de toekomst te kunnen blijven werken en ontwikkelen om levens te kunnen redden, hebben me doen besluiten over te stappen naar een verzekeringsmakelaar. Hierdoor kan ik me richten op het sneller blussen van branden door sprinklerinstallaties, het sneller signaleren van brand door betere detectiesystemen en het afdwingen van maatregelen bij bedrijven door middel van financiële implicaties ten opzichte van de verzekeringspremies.

Want alles kan – tegen bepaalde kosten – opnieuw gebouwd, ontwikkeld en gekocht worden, maar mensenlevens komen niet terug na een brand en zijn praktisch gezien het enige wat niet verzekerd kan worden. En daarom ben – en blijf ik, zolang ik kan – een vrijwillig brandweerman, om me ook voor het redden van levens te kunnen blijven inzetten..

Met dit voorwoord wil ik tevens mijn dank uitspreken naar mijn begeleidend docent Peter Marks, Arie van Sluis als tweede lezer c.q. beoordelaar van de scriptie en de leden van mijn scriptiekring Miranda en Sjoerd. Bedankt

voor jullie feedback en hulp. Daarnaast wil ik uiteraard Ben, Walter, Henk, Peter en Hans hartelijk danken voor de openhartigheid in de interviews; hierdoor heb ik meer geleerd en gehoord dan ik verwacht had te weten te komen over de brandweer en haar omgeving, op basis van dit onderzoek. Deze kennis heeft me geholpen een nieuwe carrière uit te stippelen, maar ook om naar de toekomst toe rekening te houden met nieuwe mogelijkheden.

## Samenvatting

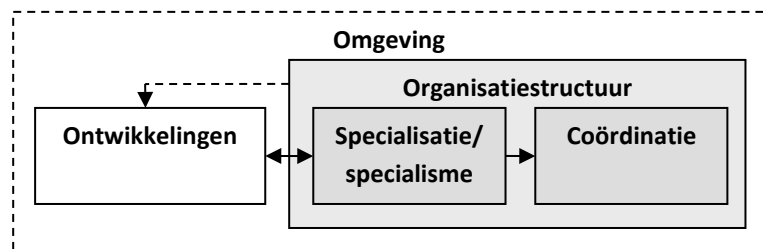
### *De alarmering en de uitruk*

Met de invoering van de Wet veiligheidsregio's zijn 25 veiligheidsregio's ontstaan. Gelijktijdig met de vorming van de veiligheidsregio's worden de taken van de brandweer heroverwogen, zoals onder meer incidenten in Moerdijk, Enschede en Volendam, maar ook door de gestegen kosten van de brandweer. De toenemende complexiteit van bepaalde typen incidenten en de benodigde kennis ten aanzien van het optreden van de brandweer hebben aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van specialismen c.q. specialisaties als verdieping binnen, maar ook als verbreding van de (basis)brandweezorg.

Door de beweging van centralisatie van gemeentelijke brandweerkorpsen naar regionale brandweerkorpsen en de invoering van specialismen, is met dit onderzoek gezocht naar een antwoord op de vraag of een verdere centralisatie van de brandweerregio's en een landelijke brandweerorganisatie een gevolg zijn van de ontwikkeling van specialismen c.q. specialisaties. Ofwel; zijn de ontwikkelingen ten aanzien van specialismen een opmaat naar een nationale brandweerorganisatie.

### *Verkenning*

Op basis van met name de theorieën van Mintzberg en Fayol is gezocht naar een verklaring van en een verband tussen deze gelijktijdige ontwikkelingen, door middel van een op basis van de verschillende theorieën ontwikkeld conceptueel model.



*Conceptueel model*

### *Inzet*

Door middel van documentenanalyse, interviews, enquête en statistieken is een beschrijving gemaakt van de brandweerorganisatie – binnen de veiligheidsregio – en de coördinatie van brandweereenheden in repressief verband. Hierna zijn de ontwikkelingen die aanleiding hebben gegeven tot het invoeren van specialismen behandeld, waarna gezocht kon worden naar de wijzigingen in coördinatie als gevolg van de invoering van specialismen binnen het repressief optreden van de brandweer.

### *Brand meester!*

Het antwoord op de onderzoek is, dat een nationale brandweerorganisatie een gevolg is van de invoer van specialismen.

Echter, deze wijze van deze nationale organisatie zal in een georganiseerd samenwerkingsverband van regionale brandweerkorpsen plaatsvinden, waardoor een synergie ontstaat door het delen van kennis, expertise, materieel en personeel in de vorm van specialismen, waardoor efficiënter gewerkt zal kunnen worden in interregionaal en nationaal verband. Door een stap voor te blijven en zelf de regie te pakken in het organiseren van samenwerking in hetzelfde centrale, nationale verband van de Raad van Brandweercommandanten, is een formele reorganisatie vanuit het Rijk niet noodzakelijk om de brandweer(korpsen) toekomst-*proof* te maken.

De conclusie is dat met de invoering van de specialismen de brandweer nationaal georganiseerd wordt, maar géén nationale brandweerorganisatie wordt.

## **Nazorg**

De vorm van de brandweerorganisatie dient de functie te volgen; of de huidige organisatie voldoet voor de coördinatie van specialismen zal moeten blijken. Een periodieke evaluatie en herijking van de specialismen is aan te bevelen.

Waar specialismen niet leiden tot centralisatie binnen de brandweer, is het van belang om te onderzoeken welke andere factoren een rol spelen in de schaalvergroting van organisaties, om weerstand te kunnen bieden ten opzichte van een meer gecentraliseerde omringende overheid en andere hulpverleningsdiensten, zoals de Nationale Politie.

Heroverweging van de brandweertaken blijft – ook na de ontwikkeling van specialismen – van belang om de brandweer betaalbaar te houden. Hier dient nader aandacht aan besteed te worden.

De cultuur binnen de brandweer ten opzichte van samenwerking tussen brandweerkorpsen kan mogelijk een – psychologische – rol spelen in het aangaan van samenwerkingsverbanden of schaalvergroting binnen de brandweer, wat niet in dit onderzoek nader is beschouwd maar nog ruimte voor onderzoek overlaat. Daarnaast kan in sociologisch opzicht gekeken worden naar de belangen en inzet van lokale brandweren ten opzichte van het plaatselijke verenigingsleven.

Daarnaast blijft heroverweging van de taken van de brandweer en de organisatie van deze taken een belangrijk punt om de brandweer toekomstbestendig te maken.

## Inhoud

Hoofdstuk 1	Alarmering.....	7
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2	Doelstelling van het onderzoek.....	7
1.3	De onderzoeksvraag.....	7
1.4	Leeswijzer.....	8
Hoofdstuk 2	Aanrijdend... ..	10
2.1	De brandweer tot nu.....	10
2.2	Meer dan blussen alleen.. ..	12
2.3	Regionalisatie van ‘kleine’ brandweerkorpsen .....	13
Hoofdstuk 3	Verkenning .....	15
3.1	Organisatiekundig inzicht vanuit de 20 <sup>e</sup> eeuw.....	15
3.2	Organisatiestructuren volgens Mintzberg.....	16
3.3	Decentraliseren? .....	22
3.4	Of specialiseren? .....	23
3.5	En centraliseren?.....	25
3.6	Het conceptueel model als antwoord.....	26
Hoofdstuk 4	Inzetplan.....	29
4.1	De indeling.....	29
4.2	Hoe te werk te gaan? .....	29
4.3	De theorie in de praktijk.....	30
4.4	360 <sup>o</sup> -verkenning .....	31
Hoofdstuk 5	Inzet.....	36
5.1	Organisatiestructuur van veiligheidsregio’s.....	36
5.2	Inzettaken.....	37
5.3	Bevelen; coördineren of leidinggeven?.....	38
5.4	De uitrukervaringen.....	40
5.5	Specialismen vs. specialisaties .....	43
5.6	Expertregio’s?.....	48
5.7	Specialismen of specialisaties?.....	51
Hoofdstuk 6	Eerst redden, dan blussen.....	56
Hoofdstuk 7	Brand meester!.....	65
7.1	Conclusie .....	65
7.2	Aanbevelingen.....	65

Hoofdstuk 8	Nazorg.....	68
8.1	Inhoudelijke reflectie.....	68
8.2	Methodologische reflectie .....	70
8.3	Theoretische reflectie.....	71
Bijlage A	Gebuurkte afkortingen .....	74
Bijlage B	Literatuurlijst .....	76
Bijlage C-1	Interview Directeur Gezamenlijke Brandweer .....	82
Bijlage C-2	Interview Hoofd Centrum Industriële Veiligheid .....	87
Bijlage C-3	Interview Projectleider Specialistisch Optreden Brandweer Nederland .....	90
Bijlage C-4	Interview Senior Managing Consultant Berenschot.....	94
Bijlage C-5	Interview Decaan Risico- & Incidentmanagement .....	98

## **Hoofdstuk 1 Alarmering**

### **1.1 Aanleiding voor het onderzoek**

Per 1 oktober 2010 is de Wet Veiligheidsregio's van kracht geworden. Dit heeft geleid tot de invoering van 25 veiligheidsregio's, waarbinnen de brandweer en geneeskundige hulpverlening onderdeel van de veiligheidsregio geworden zijn. Onderdeel van deze veiligheidsregio's zijn de regionale brandweren, waarbinnen de gemeentelijke korpsen – uiteindelijk – worden omgevormd binnen deze regionalisatie. Daarbij worden er inmiddels al meldkamers gedeeld tussen veiligheidsregio's en samenwerkingsverbanden aangegaan voor interregionale bijstand in geval van incidenten.

Waar de brandweezorg voorheen een gemeentelijke taak en een gemeentelijke organisatie was, is dit opgeschaald naar een regionaal verband waarbinnen de brandweezorg dan ook geregionaliseerd is. Het wijzigen van de schaalgrootte van de brandweerkorpsen naar een regionale brandweer heeft geleid tot een rol van de brandweer binnen een multidisciplinaire organisatie in de veiligheidsregio, waarbinnen ook de gemeenschappelijke meldkamers – van de politie, ambulance, brandweer gezamenlijk – en geneeskundige hulpverlening verankerd zijn.

Diverse ontwikkelingen hebben – gelijktijdig met de beweging naar de vorming van de veiligheidsregio's – geleid tot heroverwegingen van de taken van de brandweer, zoals onder meer incidenten in Moerdijk, Enschede en Volendam, maar ook de gestegen kosten van de brandweer. Als gevolg van deze overwegingen over het takenpakket van de brandweer, de toenemende complexiteit van bepaalde typen incidenten – zoals incidenten met gevaarlijke stoffen, invoering van steeds meer technische systemen – en de benodigde kennis ten aanzien van deze technische ontwikkelingen voor het optreden van de brandweer, wordt er gewerkt aan de ontwikkeling van specialismen c.q. specialisaties als verdieping binnen, maar ook als verbreding van de (basis)brandweezorg, als antwoord op deze ontwikkelingen.

Als gevolg van een eigen achtergrond in de brandweezorg vanuit een vrijwilligers- en beroepsperspectief, op zowel operationeel als tactisch niveau en in de rol van specialist op een aantal deeltaken, is de vraag opgekomen of de invoering van specialismen c.q. specialisaties binnen de brandweer een rol speelt in de samenwerking tussen veiligheidsregio's en de uitbreiding van de taken van de brandweer binnen de brandweezorg waardoor een nog meer centrale variant dan de huidige 25 brandweerregio's kan ontstaan. Hiermee kom ik tot een organisatie-technisch vraagstuk naar de wijze van aansturing van de uitvoering van de (repressieve) brandweertaken en de organisatiestructuur die daarbij prevaleert.

Het is de vraag of een verdere centralisatie van de brandweerregio's en een landelijke brandweerorganisatie een gevolg zijn van de ontwikkeling van specialismen c.q. specialisaties.

### **1.2 Doelstelling van het onderzoek**

Doel van het onderzoek is het analyseren van de relatie tussen specialisatie en centralisatie, door de – ontwikkelingen van – specialisaties c.q. specialismen binnen de brandweer en de wijze van aansturing binnen de repressieve brandweezorg te analyseren, om een uitspraak te kunnen doen over de gevolgen van de ontwikkeling van specialismen c.q. specialisaties voor het doorzetten van de huidige 25 veiligheidsregio's naar een (meer) centrale variant, in de vorm van een nationale (brandweer)organisatie.

### **1.3 De onderzoeksvraag**

De doelstelling en de achterliggende gedachten ten aanzien van de brandweezorg brengen me tot de volgende centrale onderzoeksvraag:



*Zijn de ontwikkelingen van specialisaties binnen de brandweer een opmaat naar een landelijke brandweerorganisatie?*

Om te kunnen komen tot de beantwoording van de hoofdvraag, is het noodzakelijk om deze op te knippen in de verschillende variabelen zoals impliciet in de hoofdvraag vervat. Deze variabelen vormen een aantal deelvragen, waarmee een opbouw naar de conclusie ten aanzien van de hoofdvraag gemaakt wordt.

Deze deelvragen zijn de volgende:

- Welke ontwikkelingen heeft de brandweer doorgemaakt om te komen tot de huidige brandweerorganisatie?
- Hoe worden brandweereenheden aangestuurd op operationeel, tactisch en strategisch niveau?
- Welke ontwikkelingen binnen de brandweer kunnen onderscheiden worden in de afgelopen 10 jaar ten aanzien van de brandweerorganisatie?
- Welke specialismen c.q. specialismen zijn er – ontwikkeld – binnen de brandweer?
- Hoe worden de specialismen c.q. specialisaties gecoördineerd c.q. aangestuurd op operationeel, tactisch en strategisch niveau?
- Leidt de wijze van aansturing van specialismen c.q. specialisaties tot de ontwikkeling van een centrale aansturing van de brandweezorg?

#### **1.4 Leeswijzer**

De indeling van deze scriptie volgt de volledige incidentopvolging van een brandweereenheid; de titels zijn ontleend aan de standaardfasen in een uitruk naar een incident, te beginnen met de alarmering, uitruk en het aanrijden naar het incident, gevolgd door het verkennen ter plaatse van het incident, waarop vervolgens een inzetplan op basis van de informatie uit de verkenning volgt en de inzet plaatsvindt. Eerste prioriteit zijn altijd slachtoffers, voordat met blussen begonnen kan worden. Uiteindelijk wordt met de term 'brand meester!' aangegeven dat de situatie onder controle is. Wat daarna volgt is de nazorgfase, waarin materieel en personeel zich weer gereed maakt voor de volgende inzet..

In hoofdstuk 2 wordt de geschiedenis van de brandweer tot op de dag van vandaag kort beschreven, om een schets van de huidige brandweer te kunnen geven als onderdeel van de veiligheidsregio.

Hoofdstuk 3 is gericht op de theorie ten opzichte van organisatiestructuren, specialismen en de rol van centralisatie en decentralisatie binnen een organisatie.

Hoofdstuk 4 is een beschrijving van de onderzoeksmethodiek en de gehanteerde technieken, om te kunnen komen tot een beantwoording van de hoofdvraag en onderliggende deelvragen.

Hoofdstuk 5 is de uitwerking van het volledige onderzoek, waarin de verzamelde informatie gaandeweg het hoofdstuk uiteengezet en verklaard wordt aan de hand van de verschillende deelvragen.

Hoofdstuk 6 behandelt de analyse en interpretatie van de uitkomsten van het onderzoek en de deelverrichtingen voor het onderzoek, om te kunnen komen tot de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 7 betreft de uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag in een aantal conclusies, zoals deze in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze conclusies leiden tot een aantal aanbevelingen vanuit de theorie en ten opzichte van de beantwoording van de hoofdvraag, inclusief enkele aanbevelingen ten opzichte van vervolgstappen en –onderzoek.

Hoofdstuk 8 is gericht op het reflecteren op het onderzoek zoals dit is uitgevoerd, de door het proces van het onderzoeken opgedane kennis en afwijkende zaken die niet in het oorspronkelijke onderzoek zijn benoemd of behandeld.

Voor de leesbaarheid en volledigheid bevatten de bijlagen achtereenvolgens een lijst van gebruikte afkortingen (bijlage A), de literatuurlijst (bijlage B) – van gebruikte literatuur, artikelen, websites, afbeeldingen en overige bronnen – drie uitgeschreven interviews (bijlage C) en de uitgewerkte enquêteresultaten (bijlage D).

Klaar voor de inzet, alles compleet? Uitgerukt!

## Hoofdstuk 2 Aanrijdend...

Om te kunnen komen tot een onderzoek naar de organisatie van de brandweer, is het van belang te kijken naar de ontwikkelingen die geleid hebben tot de huidige vorm van organiseren van de brandweezorg.

### 2.1 De brandweer tot nu

De historie van de huidige vorm van brandweeroptreden dateert reeds uit de Romeinse tijd. Ten tijde van het oude Rome werden zogeheten *vigiles* ingesteld in 6 n. Chr., een naar militair voorbeeld ingesteld korps ter bestrijding van brand en ter bewaking van de openbare orde en veiligheid. Ten tijde van deze *vigiles* is de wijze van brandweeroptreden primitief gebleven tot ver in de Middeleeuwen. Ketens van mensen, het gebruik van emmers om water te transporteren en het inzetten van natte lappen en ladders voor de brandbestrijding. De hulpverlening berustte op het gebruik van handgereedschap; bijlen, haken en dergelijke konden worden gebruikt voor de vroege vormen van hulpverlening. Voorzorgsmaatregelen, in de vorm van voorschriften en verordeningen ten aanzien van het gebruik van vuur, alarmering en bestrijding van brand ten spijt, kon niet altijd voorkomen worden dat diverse steden geplaagd zijn geweest door grote brandende grote branden van Rome en Londen (Helsloot, Muller & Berghuijs, 2007:34 – 42).

Met de uitvinding van de hand gedreven, brandbluspomp, de brandslang en –sprit door Jan van der Heiden in tweede helft van de 17<sup>e</sup> eeuw werd een aanzet gegeven tot de huidige vorm van brandbestrijding. Het gebruik van de brandbluspomp en de bijbehorende tactiek en wijze van brandbestrijding werden door Van der Heiden beschreven in het eerste brandweerboek, waarin het de slang-brand-sputten en de wijze van brand blussen werden beschreven (Van der Heiden, Van der Heiden de Jonge, 1735:1 – 50 ).

De mogelijkheid om water over langere afstanden te transporteren en effectiever op het vuur te kunnen brengen, veranderde de wijze van optreden van de brandweer tot de huidige vorm van brandbestrijding. Deze innovatie betekende een revolutie voor de professionalisering van de brandweer. Tot op de dag van vandaag wordt dit principe nog toegepast. Ook nu is brandbestrijding nog altijd hoofdzakelijk een kwestie van de juiste hoeveelheid water effectief te verplaatsen en efficiënt in te zetten om de brand te blussen, ondanks alternatieve blusmiddelen en –mogelijkheden (Helsloot, Muller & Berghuijs, 2007:41 – 42).

Als resultaat van de industrialisering in de 18<sup>e</sup> eeuw en de kennis ten aanzien van brandstoffen, elektriciteit en mechanische energie werd het mogelijk motorisch aangedreven bluspompen te ontwikkelen, waarbij deze later geïntegreerd werden in de eerste generatie brandweervoertuigen. Dezelfde ontwikkelingen leidden tot een doorontwikkeling van de voor de (technische) hulpverlening benodigde gereedschappen, maar ook in ladderwagens, waarbij krachten ontwikkeld konden worden die voorheen niet mogelijk waren met paarden- en/of mensenkracht. Hoewel de indeling van de generieke brandweereenheid met de opkomst van de brandbluspomp uiteenviel in een brandmeester c.q. bevelvoerder, een pompbediener (sinds de opkomst van de brandweervoertuigen tevens chauffeur) en manschappen c.q. brandwachten, zijn benamingen binnen de brandweer praktisch ongewijzigd gebleven in het rangenstelsel tot op de dag van vandaag (Helsloot, Muller & Berghuijs, 2007:42 – 46).

Met de veranderingen op het gebied van de brandbestrijding en de groei van steden en economie als gevolg van de industriële revolutie, veranderde de organisatie van de brandweer mee met deze ontwikkelingen. Qua organisatie van de brandweer is tot in de 19<sup>e</sup> eeuw de brandweer lokaal georganiseerd geweest in lokale brandweerkorpsen. Dit betroffen over het algemeen vrijwillige eenheden, maar met beroepsbrandweren in de grote(re) steden, zoals Amsterdam. Echter, wettelijke voorschriften ten aanzien van brandweer en rampenbestrijding waren beperkt, waardoor onder meer opleiding en niveau van de brandweer niet gespecificeerd waren (Stol et al., 2006:199).

Pas aan het begin en met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog werd de brandweer centraal aangestuurd en onder rijksgezag geplaatst, waarbij ze al dan niet tezamen met de politie in dezelfde organisatie geïntegreerd werd. Deze trend heeft in de naoorlogse periode stand gehouden in de vorm van de Bescherming Bevolking (BB) als onderdeel van de nationale rampenbestrijding, een vorm van militair-civiele samenwerking tegen de Koude Oorlog-dreiging. Onder meer de structuur in compagnieën en pelotons, het rangstelsel van de huidige brandweer en de relatief strakke hiërarchie zijn nog altijd gestoeld op de militaire achtergrond van weleer (Helsloot, Muller & Berghuijs, 2007:47 – 50).

Met het einde van de Tweede Wereldoorlog werd de eerste Brandweerwet in 1952 opgesteld, waarbij de brandweezorg uit de Gemeentewet werd geplaatst, maar de brandweer nog altijd ressorteerde onder verantwoordelijkheid van het lokale (gemeente)bestuur. Toch werd pas met de Brandweerwet 1985 de brandweer losgemaakt van de BB ten aanzien van de rampenbestrijdingscomponent. Binnen de Brandweerwet 1985 ging de brandweer als zelfstandige organisatie een rol vervullen – naast de brandweezorg – in de rampenbestrijding. De reeds ingezette professionalisering van de brandweer sinds de Tweede Wereldoorlog werd verder doorgezet op basis van de uitbreiding van de taken vanuit de Brandweerwet 1985, waarbinnen artikel 1 lid 4 de toenmalige brandweezorg als volgt beschreef:

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

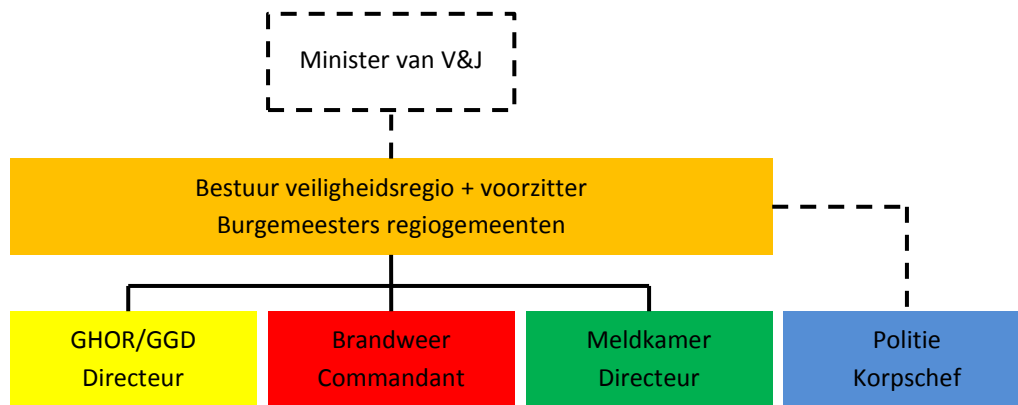
Hierdoor werd het takenpakket van de brandweer naast brandbestrijding uitgebreid met hulpverlening in de breedste zin van het woord, waaronder het bestrijden en voorkomen van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Tevens werd vanuit de toenmalige Rampenwet – later vervangen door de Wet rampen en zware ongevallen (kortweg; Wrzo) - de brandweer een coördinerende rol ten aanzien van de rampenbestrijding toebedeeld, waardoor de brandweer belast werd met de operationele leiding ten tijde van een ramp (Stol et al., 2006: 198 – 199).

Met de invoering van de Wet veiligheidsregio's per 1 oktober 2010 zijn de gemeentelijke brandweerkorpsen verplicht op te gaan in een regionaal brandweerkorps. Het takenpakket van de (geregionaliseerde) brandweerorganisatie is echter praktisch ongewijzigd, getuige Wet veiligheidsregio artikel 3 lid 1.

De brandweezorg is een verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders (B&W), zoals vastgelegd in artikel 2 Wvr. Tevens is B&W belast met de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Daarbij wordt tevens in artikel 4 bepaald dat de burgemeester het gezag heeft bij brand en ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft, maar ook dat iedereen die aan de bestrijding deelneemt, onder zijn (of haar) (opper)bevel staat in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan conform artikel 5 Wvr.

Deze bevoegdheden zijn vervolgens ingebed in de veiligheidsregio. Alle gemeenten in een regio – zoals weergegeven in figuur 2.1 – zijn conform artikel 9 Wvr gehouden om een gemeenschappelijke regeling te treffen, waarmee een openbaar lichaam (*veiligheidsregio*) wordt ingesteld. Deze veiligheidsregio dient – onder meer – een brandweer in te stellen en in stand te houden, zoals bepaald in artikel 10 Wvr. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten, waarbinnen de voorzitter van het bestuur als voorzitter van het bestuur wordt aangewezen bij koninklijk besluit (artikel 11). De hoofdofficier van justitie en de korpschef van de politie dienen een convenant te sluiten met het bestuur van de veiligheidsregio ten aanzien van de samenwerking bij branden, rampen en crises en in geval de Koninklijke marechaussee hierin betrokken dient te worden, dan gebeurt dit met tussenkomst van de minister van Defensie, op basis van artikel 19 Wvr. Deze partijen vallen dus niet onder het bestuur van de veiligheidsregio. De voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio dient verantwoording af te kunnen leggen aan de minister van Veiligheid en Justitie (artikel 24 Wvr).

De – ingevolge artikel 10 Wvr ingestelde – regionale brandweer staat onder leiding van een commandant (artikel 25 lid 3 Wvr). Daarnaast is de directeur publieke gezondheid van de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) belast met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening, ofwel de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). Daarnaast moet het bestuur van de veiligheidsregio de meldkamers voor politie, Regionale Ambulancevoorziening (RAV) en brandweer in stand houden of door een andere veiligheidsregio uit laten voeren (artikel 35 Wvr) waarvoor een directeur meldkamer wordt aangewezen.



Figuur 2.1: Organisatiestructuur Veiligheidsregio

## 2.2 Meer dan blussen alleen..

Binnen de crisisbeheersing wordt gewerkt met de zogenaamde ‘veiligheidsketen’. Vijf schakels behandelen in openvolgende wijze verschillende – soorten van – risico’s. Deze schakels zijn de volgende:

- 1) *pro-actie*, het voorkomen van potentieel onveilige situaties in ruimtelijke ordening of (nieuw)bouw;
- 2) *preventie*, concrete maatregelen om de veiligheid te verbeteren, zoals brandveiligheidsvoorschriften bij bouw- en milieuvergunningen en nooduitgangen in gebouwen;
- 3) *preparatie*, de voorbereiding op ongevalsbestrijding, zoals oefeningen en trainingen;
- 4) *repressie*, de daadwerkelijke incident- en ongevalsbestrijding;
- 5) *nazorg*, de terugkeer naar de ‘normale’ situatie na stabilisatie en/of na einde van het incident).

(Brainich von Brainich Felth, 2004:13 – 17)

Ten aanzien van het voorkómen van brand en ongevallen met gevaarlijke stoffen, voert de brandweer een aantal preventieve taken uit (stap 1 & 2 van de veiligheidsketen); advisering bij ruimtelijke ordening, vuurwerkopslag, bouwvergunningen en het uitvoeren van (brand)veiligheidsinspecties bij bedrijven, zoals (petro)chemische installaties, maar ook horecagelegenheden, ziekenhuizen en kinderdagverblijven.

Ten aanzien van de taken ter beperking en bestrijding van brand en ongevallen, bestaan er binnen de brandweer een viertal repressieve taken (stap 3, 4 en 5 van de veiligheidsketen); brandbestrijding, ongevalsbestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen, (technische) hulpverlening en waterongevallen (de ‘duiktaak’), waarvoor uiteraard ook geoefend en getraind dient te worden. Bij deze brandweertaak is sinds 2006 ook reanimatie – in afwachting van geneeskundige diensten – toegevoegd (NIFV/Nibra, 2006) en gecombineerd met de brandweertaak, als gevolg van de lange(re) aanrijdtijden van ambulances ten opzichte van brandweereenheden.



Figuur 2.2 De veiligheidsketen

Qua uitvoering van deze taken is de meest zichtbare de repressieve taak, waarbij brandweervoertuigen en – personeel worden ingezet op basis van een hulpvraag vanuit de burger. Hoewel in verschillende regio’s de brandweer meer nadrukkelijk aanwezig tracht te zijn vanuit de brandpreventieve taak – zoals door middel van voorlichting op scholen en het ophangen van rookmelders in woningen– blijft het publiek het meest bekend met de ‘rode auto’s’ die in geval van nood met toeters en bellen door de omgeving rijden.

De repressieve inzet van de brandweer staat beter bekend als de ‘warme’ taak, terwijl de andere schakels onder de ‘koude’ brandweertaken vallen. Dit heeft voornamelijk met de aan- respectievelijk afwezigheid van vuur en hitte te maken vanuit de oorspronkelijke brandweertaak. Dit onderzoek richt zich op de uitvoer van de repressieve, ofwel de ‘warme’ taak.

### 2.3 Regionalisatie van ‘kleine’ brandweerkorpsen

Met het Beleidsplan crisisbeheersing 2004 – 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 668, nr. 1) is door de Tweede Kamer een aanzet gegeven om te komen tot regionalisering van operationele taken op basis van – aanpassing van – de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen rampen (Wghor) in het kader van crisisbeheersing.

Dit beleidsplan vloeide voort uit het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio’s (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 517 nr. 1), waarin de grondbeginselen ten aanzien van de bestuurlijke en operationele inbedding van de regionale crisisbeheersing binnen veiligheidsregio’s zijn opgenomen. Uiteindelijk hebben deze ontwikkelingen geleid tot de (concept) Wet veiligheidsregio’s en invoering van de Wet veiligheidsregio’s per 1 oktober 2010. (Brainich von Brainich Felth, 2004:79-81).

Met het van kracht worden van de Wvr zijn de Brandweerwet 1985, de Wghor en de Wrzo vervallen, doordat deze nader geïntegreerd



Figuur 2.3: De 25 veiligheidsregio's

zijn binnen de Wvr. De taken van de brandweer zijn met het vervallen van de Brandweerwet 1985 ondergebracht in de Wvr. Tevens zijn brandweerkorpsen ingevolge de Wvr per 1 januari 2014 verplicht op te gaan in een regionaal brandweerkorps als onderdeel van de veiligheidsregio.

Toch blijft de focus van dit onderzoek de organisatie van de brandweer, dus niet de veiligheidsregio als overkoepelend geheel.

## Hoofdstuk 3 Verkenning

De inrichting van organisaties naar gelang de omvang, het organisatiedoel en de wijze van indeling zijn vraagstukken waar in de loop der tijd diverse organisatiekundigen over hebben gebogen. In de volgende paragrafen behandel ik het organisatiekundig denken op hoofdlijnen. Eerst beschouw ik specialisaties binnen organisaties en de gevolgen voor de wijze van organiseren van arbeid, om vervolgens de verschillende organisatieconfiguraties en –structuren van Mintzberg te behandelen. Ten aanzien van de inrichting van organisaties wil ik door middel van theorieën over specialisatie en centralisatie een verdieping maken ten aanzien van het creëren van specialismen en de daartoe benodigde organisationele sturing in de vorm van ondersteuning en management. Uiteindelijk besluit ik dit hoofdstuk met een koppeling tussen organisatieconfiguratie en specialisatie.

### 3.1 Organiseatiekundig inzicht vanuit de 20<sup>e</sup> eeuw

Een van de eerste denkers ten aanzien van managementstromingen en bedenker van een eigen theorie was Frederic W. Taylor (1856 – 1915) met zijn *scientific management*. Onderdelen van Taylor's organisatiedenken waren taakspecialisatie van medewerkers en het aansturen door een manager, om de taakspecialisaties op elkaar aan te laten sluiten. Door één medewerker dezelfde handeling(en) te laten herhalen – het zgn. 'lopende band'-werk – was het mogelijk om de doorlooptijd voor het maken van een eindproduct te verkorten, ten opzichte van het uitvoeren van alle taken door één medewerker om een eindproduct te produceren. Door het invoeren van een dergelijke specialisatie werd het mogelijk om de productie op te voeren (Keuning & Eppink, 2000:595 – 598).

Praktisch gelijktijdig met de opkomst van het Taylorisme bracht de Franse mijnbouwer Henri Fayol (1841 – 1925) zijn visie op management uit – eerst als artikel, later als boek – onder de titel *Administration Industrielle et Générale*, wat pas later vertaald werd naar het Engels en bekend werd als onderdeel van het *administrative management*. Fayol beschreef zijn theorie vanuit het complexer worden van organisaties, als gevolg van de industrialisatie. Hoewel het aansturen van organisaties in toenemende mate moeilijker werd als gevolg van een grotere *span of control* voor leidinggevendenden, ontbrak training van managers om hen voor te bereiden op hun taken. Met zijn theorie over management wilde Fayol leidinggevendenden of werkgevers binnen een organisatie in staat te stellen taken effectiever te organiseren. Fayol onderkende de noodzaak tot het ontwerpen van managementprincipes en werkte dit nader uit in de volgende 14 managementprincipes.

1. **Division of work.** All complex organizations must assign fixed tasks to its members to profit from the advantages of specialization.
2. **Authority and responsibility.** Authority gives rise to responsibility; good leaders must exercise both formal and personal authority and must sanction those who do not fulfill their assigned responsibilities.
3. **Discipline.** Leaders must maintain discipline if the organization is to function efficiently and effectively; obedience, loyalty, and dedication must be obtained from all members in accordance with employer-employee agreements.
4. **Unity of command.** An employee should receive orders from only one superior, his or her immediate supervisor; dual command undermines authority, discipline and order.
5. **Unity of direction.** There should be one leader and one plan for a group of activities having the same objective.
6. **Subordination of individual interest to general interest.** The interests of any member or the group of members must not be allowed to prevail over the interests of the organization as a whole; ways must be found to reconcile individual and general interests.
7. **Remuneration of personnel.** Employees must receive remuneration that is fair and encourages productive work effort.
8. **Centralization.** Directives must always come from a central source, but the optimal balance between centralization and decentralization must be determined for each organization separately; this is a question of how much discretion to allow members at each level.



9. **Scalar chain.** Complex organizations require a chain of superiors from the highest to lowest levels of authority; communications normally must ascend and descend through each level; although authorized exceptions may be made in the interest of speed.
10. **Order.** Smooth organizational functioning requires a place for everything and everyone, and everything and everyone in its appointed place.
11. **Equity.** Retaining devoted and loyal employees requires that they be treated with kindness and fairness.
12. **Stability of tenure of personnel.** Smooth organizational functioning is impossible when personnel, especially management personnel, are constantly coming and going; steps must be taken to obtain as much stability as possible.
13. **Initiative.** It is essential to encourage individual initiative because it stimulates motivation; this is achieved by allowing employees freedom to propose and carry out their own ideas, within the limits of authority and discipline.
14. **Esprit de corps.** Every effort must be made to establish and maintain cohesion among personnel; dividing enemy forces is clever, but dividing one's own team is a grave error.

*Tabel 3.1: Fayol's 14 managementprincipes*

Vanuit de opvattingen van Fayol zijn in elk bedrijf zes essentiële – interdependente – functies te onderscheiden:

- Technische functies;
- Commerciële functies;
- Financiële functies;
- Veiligheidsfuncties;
- Comptabele functies;
- Leidinggevende functies.

Binnen iedere organisatie worden handelingen verricht, hoewel de onderlinge verhoudingen tussen de functies afhankelijk zijn van het type organisatie en het doel van de organisatie. De mate en verhouding waarin deze functies voorkomen binnen een organisatie zijn niet vastgelegd. Echter, in alle gevallen worden de functies op elkaar afgestemd vanuit een managementrol (leidinggevende functie). (Keuning & Eppink, 2000:601 – 605)

### **3.2 Organisatiestructuren volgens Mintzberg**

Functieonderscheid werd – in navolging van organisatiekundig denken door onder meer Taylor en Fayol – overgenomen door Henry Mintzberg. Mintzberg (2006) beschrijft verschillende organisatiestructuren, afhankelijk van het doel van een organisatie en daarbij behorende werkwijze(n). De verschillende functies die reeds door Fayol werden benoemd, worden in de structuren zoals Mintzberg beschrijft tevens ingekleed.

Mintzberg geeft een tweetal fundamentele voorwaarden voor het bestaan van georganiseerde activiteit van mensen:

- 1) *De arbeidsverdeling, en*
- 2) *coördinatie van taken.*

‘De structuur van een organisatie kan eenvoudigweg gedefinieerd worden als het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken vervolgens worden gecoördineerd.’ (Mintzberg, 2006:2)

Vijf coördinatiemechanismen liggen ten grondslag aan de wijze waarop organisaties hun taken uitvoeren en coördineren.

- *Onderlinge aanpassing*, waarbij taken door de werknemers op elkaar afgestemd worden. Deze wijze van coördineren is vooral gebruikelijk in kleine(re) organisaties, hoewel juist ook in zeer complexe

organisaties specialisten werkzaamheden op elkaar aan aanpassen. Voorbeelden hiervan zijn een lokale bakkerij met twee of drie medewerkers, maar ook een zeer complex bedrijf wat aan elkaar hangt van specialisten, zoals NASA.

- *Direct toezicht*, door een direct leidinggevende, waardoor werkzaamheden op elkaar afgestemd worden door middel van bewaken van overzicht en het geven van instructies. Dit is slechts mogelijk in kleine(re) teams, waarbij de leidinggevende niet teveel medewerkers onder zich heeft maar deze direct kan controleren en aansturen.
- *Standaardisatie van werkprocessen* is mogelijk door de inhoud van het werk te specificeren naar een bepaalde norm, of door de inhoud van het werk te programmeren. Een voorbeeld is het zgn. 'lopende band'-werk wat door Henry Ford geïntroduceerd werd, waarbij een werknemer iedere keer dezelfde handelingen doorloopt.
- *Standaardisatie van output*; door een vaste norm te hanteren voor het te leveren werk en resultaten te specificeren, krijgen werknemers de vrijheid om de werkzaamheden zelf in te kleden, zolang het gewenste eindresultaat bereikt wordt. Voorbeelden zijn een sales-manager, die beoordeeld wordt op het aantal verkochte goederen, of een ambtenaar die een bepaald aantal cliënten moet hebben geholpen binnen een bepaald tijdsbestek.
- *Standaardisatie van vaardigheden (en kennis)* wordt toegepast wanneer de training of opleiding voor een bepaalde taak gestandaardiseerd kan worden. Een voorbeeld is de krijgsmacht, waarbij iedereen dezelfde militaire training krijgt, maar de situaties waarin deze vaardigheden toegepast moeten worden kunnen verschillen. Hierdoor zijn teams op elkaar ingespeeld op basis van training, zonder dat per definitie deze taken gecoördineerd hoeven te worden.

Het is dus mogelijk voor een organisatie om zonder specialismen te werken, door middel van – verregaande – standaardisatie, maar in geval van specialisatie moeten taken onderling afgestemd worden, om tot een eindresultaat te komen. Dit gebeurt dan door middel van coördinatie(mechanisme). (Mintzberg, 2006:4 – 9)

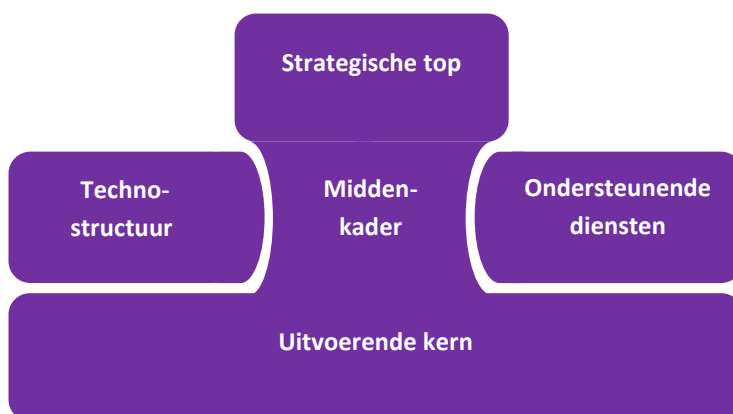
Op basis van de verschillende taken binnen een organisatie beschrijft Mintzberg (2006:12 – 19) een vijftal basisonderdelen van de organisatie:

- *Uitvoerende kern*  
De uitvoerende kern is de werkvloer van een organisatie, waar het werk verricht wordt wat direct leidt tot het produceren van de goederen en/of diensten die de betreffende organisatie levert. Deze uitvoerende kern heeft een viertal taken, in principe de primaire processen van de organisatie:
  1. Zorgdragen voor input voor de productie;
  2. Transformatie van input tot output;
  3. Distributie van de output; en
  4. Directe ondersteuning van de functies input, transformatie en output.
- *Strategische top*  
De strategische top vormt het beleid van de organisatie, bewaakt de output en zorgt dat voldaan wordt aan externe vereisten, zoals – onder meer – gesteld door wetgeving, opdrachtgevers, cliënten en overheid. Dit brengt een drietal taken met zich mee:
  1. Direct toezicht (als coördinatiemechanisme);
  2. Relatiemanagement van c.q. met de omgeving van de organisatie (contacten naar externe partijen zoals overheid en cliënten); en
  3. Ontwikkeling van de strategie van de organisatie (bepalen van missie, producten en/of diensten en beleid).

- *Middenkader*  
Het middenkader verbindt de strategische top met de uitvoerende kern, waarbij het middenkader bij het verbreden of verdiepen als gevolg van groei van een organisatie zorg draagt voor de aansturing – op basis van direct toezicht – van de uitvoerende kern voor de strategische top. Door het aantal aan te sturen eenheden (of managers en medewerkers) te beperken, wordt voorkomen dat de *span of control* te groot wordt om het coördinatiemechanisme van direct toezicht nog uit te kunnen laten voeren door een manager. Daarnaast is de manager verantwoordelijk voor zijn eenheid en dient verantwoording af te leggen naar de strategische top. De manager in het middenkader voert praktisch dezelfde taken uit als de manager in de strategische top, echter op een ander (lager) abstractieniveau.
- *Technostructuur*  
De technostructuur bestaat uit analisten, die ondersteuning leveren in de vorm van gegevensverzameling en analyses, om de input, output en transformatie door de uitvoerende kern effectiever en/of efficiënter te maken. Tevens voeden zij de strategische top – en dus het middenkader – met data om strategieën en beleid op te stellen, maar de aansturing op basis van geleverde prestaties in de werkzaamheden mogelijk te maken. Met behulp van de input van de technostructuur kunnen vormen van standaardisatie binnen de organisatie ingevoerd worden. Er zijn drie soorten analisten te onderscheiden, overeenkomend met de drie vormen van standaardisatie:
  1. Arbeidsanalisten (standaardisatie van werkprocessen);
  2. Planning- en controleanalisten (standaardisatie van output); en
  3. Personeelsanalisten (standaardisatie van vaardigheden en kennis).
- *Ondersteunende diensten*  
De ondersteunende diensten zijn de onderdelen van de organisatie die weliswaar geen deel uitmaken van de uitvoerende kern doordat ze geen directe ondersteuning aan de primaire processen levert, maar de organisatie indirect in staat stellen de processen in de organisatie uit te voeren. Dit kan op secretariael en administratief gebied zijn, maar tevens in de vorm van een beveiligingsdienst, een bedrijfskantine of schoonmaakkploeg. Feitelijk creëren de ondersteunende diensten de kaders en randvoorwaarden voor een organisatie, waardoor gericht gewerkt kan worden aan de output waar de organisatie voor staat.

Op basis van de vijf onderscheiden organisatie-onderdelen kan een organisatie in opbouw afgebeeld worden, zoals het algemene overzicht in figuur 3.1 laat zien.

Op basis van de organisatie-onderdelen en afhankelijk van de wijze van (de)centralisatie, kan een vijftal organisatiestructuren onderscheiden worden conform Mintzberg (2006).



Figuur 3.1: Organisatie-onderdelen

### 1) De eenvoudige structuur

De eenvoudige structuur laat zich de basis van een kleine(re), platte organisatie goed lenen voor het toepassen van direct toezicht als coördinatiemechanisme. De onderdelen technostructuur en ondersteunende diensten ontbreken feitelijk, want dergelijke zaken worden in de werkzaamheden door de uitvoerende kern opgepakt.



Figuur 3.2: Eenvoudige structuur

Tevens ontbreekt een scheiding tussen de strategische top en het middenkader, doordat een bedrijf met beperkte omvang door één en dezelfde manager gerund kan worden zonder dat de *span of control* te groot wordt. (Mintzberg, 2006:157 – 162)

### 2) De machinebureaucratie

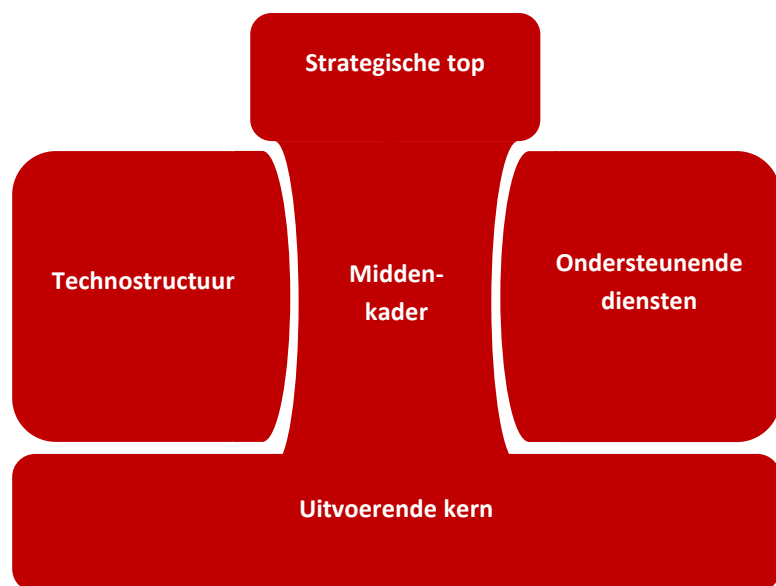
Binnen de machinebureaucratie wordt in het bijzonder geleund op de technostructuur. Binnen de technostructuur worden procedures uitgezet, waardoor werkprocessen gestandaardiseerd kunnen worden. Door procedures te formaliseren, worden de werkzaamheden vanuit de technostructuur op elkaar afgestemd.

De beslissingsbevoegdheden blijven sterk gecentraliseerd door de organisatie, waardoor een breed middenkader nodig is voor een grote uitvoerende kern. Het middenkader stuurt door middel van direct toezicht deze uitvoerende kern aan.

De mate van controle in deze organisatievorm is bijzonder groot, met name als gevolg van de hoge mate van centralisatie. (Mintzberg, 2006: 163 – 188)

Dit type organisatie stamt voornamelijk uit de tijd van de industriële revolutie, waarbij Max Weber (1864 – 1920) de (inmiddels) klassieke bureaucratie-theorie

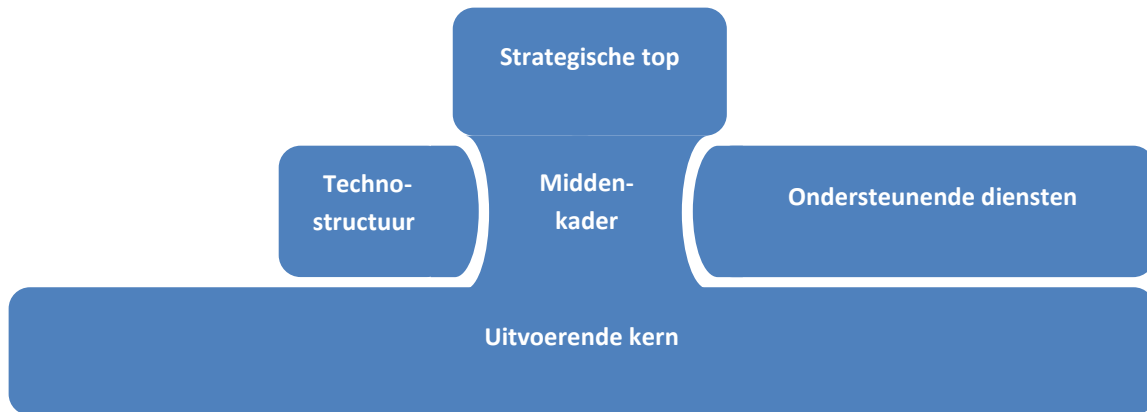
beschreef. Hoewel Weber niet specifiek dit organisatiemodel van de machinebureaucratie heeft bedacht, sluit zijn theorie naadloos aan bij de opzet van gecentraliseerde besluitvorming en een hiërarchisch gereguleerde uitvoering van werkzaamheden. (Tompkins, 2005:42 – 52)



Figuur 3.3: Machinebureaucratie

### 3) De professionele bureaucratie

In de professionele bureaucratie wordt de standaardisatie van vaardigheden gebruikt als coördinatiemechanisme. De uitvoerende kern bestaat hoofdzakelijk uit professionals, die daardoor kunnen beschikken over controle over hun eigen taak(en) bij de uitvoering van hun werkzaamheden. De professionals zijn relatief onafhankelijk binnen de organisatie.



Figuur 3.4: Professionele bureaucratie

Coördinatie binnen de structuur van de professionele bureaucratie berust in het ontwerp en de normen die vooraf aan de structuur ten grondslag hebben gelegen. De werkzaamheden binnen de structuur worden – door de onafhankelijke status van de professionals c.q. specialisten – ingekleed binnen de kaders zoals deze worden ontworpen binnen de technostructuur, maar worden daarnaast en daarbuiten nader vormgegeven door de uitvoerende kern. De professional vertrouwt voor de uitvoering van zijn of haar werk op een aangeleerde of eigen gemaakte set van standaarden c.q. vaardigheden, waarbij deze worden toegepast in de praktijk bij de uitvoering van de werkzaamheden. Of, zoals Mintzberg (2006:192) dit verwoordt, deze onafhankelijke professional heeft twee taken: "(1) de behoefte van de cliënt onderbrengen in een categorie van bepaalde gevallen die aangeeft welk standaardprogramma hij moet gebruiken – deze taak heet diagnose, en (2) dat programma toepassen of uitvoeren." Hierdoor ligt de nadruk bij de uitvoerende kern en taken binnen het model van de professionele bureaucratie, wat betekent dat er sprake is van een uiterst gedecentraliseerde structuur.

Het middenkader en de strategische top beschikken veelal niet uit over de specialistische kennis die binnen de uitvoerende kern beschikbaar is, maar sturen daardoor hoofdzakelijk op kaders omdat inhoudelijke sturing op basis van kennis praktisch onmogelijk is. Ofwel; de uitvoerende kern wordt gefaciliteerd door de organisatiestructuur ten aanzien van de uitvoering, maar de strategische top creëert en schept tevens de voorwaarden voor de organisatie ten aanzien van de omgeving. De strategische top vervult een sleutelrol tussen de interne organisatie enerzijds en de organisatie en haar externe omgeving anderzijds. Hierdoor ontstaat een afhankelijkheid van de professional ten aanzien van de strategische top, doordat deze de voorwaarden moet scheppen om de uitvoerende kern haar werk te laten doen. (Mintzberg, 2006:189 – 214)

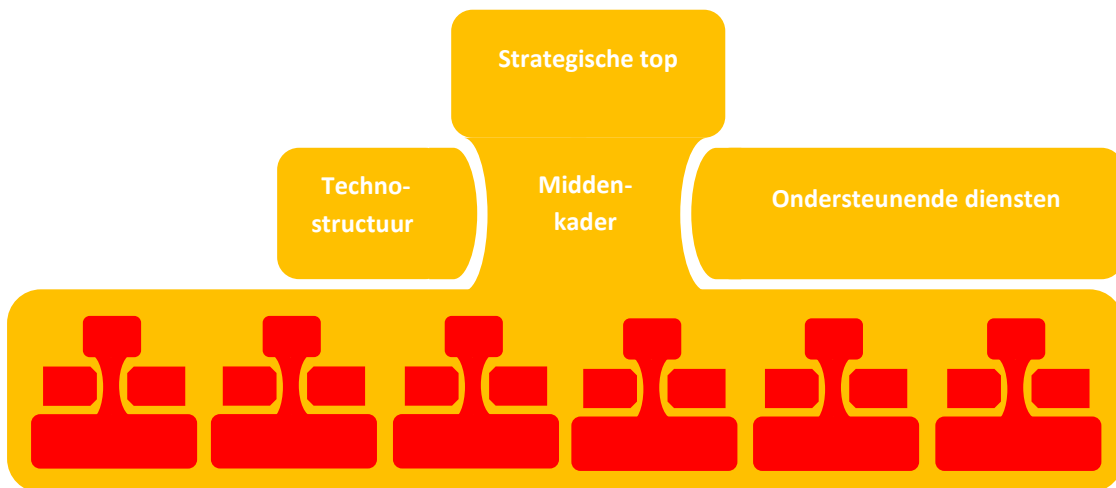
### 4) De divisiestructuur

Feitelijk verschilt de divisiestructuur weinig van de professionele bureaucratie; vertrouwd wordt op gestandaardiseerde vaardigheden, waardoor de relatief autonome eenheden (divisies) voor zichzelf de uitvoering van de vanuit een concern – of strategische top – opgelegde werkzaamheden kan (door)coördineren en relatief zelfstandig kan uitvoeren.

Derhalve is ook in de divisiestructuur de standaardisatie van de output op basis van de controle van de resultaten het hoofdzakelijke coördinatiemechanisme. Door vanuit de strategische top concrete – kwantitatief

meetbare – resultaten op te leggen aan de divisies, kunnen de middenkaders de verschillende divisies c.q. eenheden aansturen. Deze resultaten kunnen vervolgens in dezelfde tegengestelde richting terugvertaald en gecontroleerd worden. Door de resultaatverantwoordelijkheid zijn divisies autonoom in de uitvoering, zolang de gevraagde resultaten behaald worden. Voor deze organisatiestructuur is marktdiversiteit nodig, waardoor een onderneming zich per divisie op een aparte (deel)markt kan richten onder dezelfde koepel door middel van divisionalisatie.

De ondersteunende diensten worden voor alle divisies ingezet, waarbij per divisie nog een bepaalde mate van differentiatie toegepast kan worden ten aanzien van de eigen activiteiten en voorkeuren. Dit geldt tevens voor de technostrucuur. (Mintzberg, 2006:215 – 253)



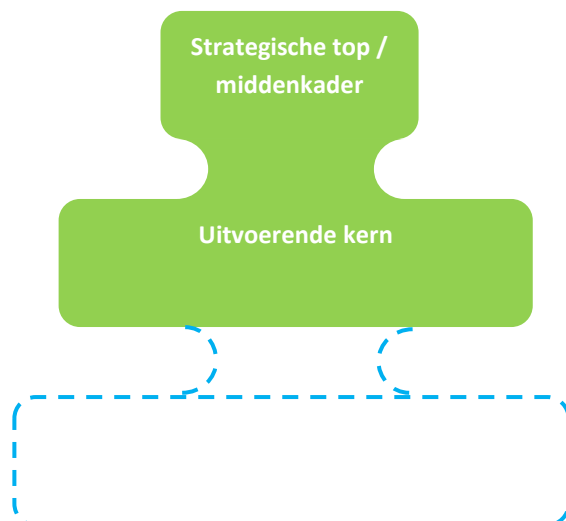
Figuur 3.5: Divisiestructuur

### 5) De adhocratie

De adhocratie is een organisatieconfiguratie, waarbinnen experts uit verschillende disciplines of vakgebieden bij elkaar gebracht kunnen worden ten behoeve van het beoogde doel. Doordat dit doel niet gestandaardiseerd is, kan tevens geen gebruik worden gemaakt van een standaard organisatiestructuur.

Er is sprake van wisselende samenstellingen van specialisten c.q. experts, ofwel: *“In de adhocratie bundelen de specialisten hun krachten in multidisciplinaire teams die gevormd worden voor elk afzonderlijk innovatieproject. (...) de adhocratie brengt bij het samenstellen van projectgroepen functie- en marktgerichte specialisten samen in een matrixstructuur.”* (Mintzberg, 2006:257).

Hierdoor is de adhocratie vergeven van allerlei soorten managers, die nodig zijn voor de opstart, uitvoer en voltooiing van een project. Dit betekent dat de adhocratie in sterke mate gedecentraliseerd is – vergelijkbaar met de professionele bureaucratie – op basis van de kennis en specialisaties in de uitvoerende kern. Door de aard van de werkzaamheden binnen een project, zijn tevens de managementniveaus verweven met de uitvoerende kern, doordat beslissingsbevoegdheden gedelegeerd moeten zijn om efficiënt en effectief binnen een project beslissingen te kunnen nemen.



Figuur 3.6: Adhocratie

De strategische top in de adhocratie dient voornamelijk voor het behouden van contact met de externe omgeving van de organisatie, om zodoende op externe ontwikkelingen te kunnen reageren en de organisatie daar op aan te passen. De technostructuur en ondersteunende diensten zijn voornamelijk geïntegreerd in de organisatieonderdelen zoals geschetst in figuur 3.6, doordat deze de uitvoering van projecten direct dienen te ondersteunen en een directe bijdrage leveren aan de primaire processen, maar ook – samen met het middenmanagement – direct een personeelsbestand vormen waaruit geput dient te worden voor de opbouw van een bepaalde projectorganisatie. (Mintzberg, 2006:255 – 284)

### 3.3 Decentraliseren?

Wanneer de onder 3.2 beschreven organisatiestructuren tegen elkaar worden afgezet en vergeleken, ontstaat de volgende tabel ten aanzien van de coördinatie en het bijbehorende type van decentralisatie.

Structurele configuratie	Primair coördinatie-mechanisme	Voornaamste deel van de organisatie	Type decentralisatie
Eenvoudige structuur	Direct toezicht	Strategische top	Verticale en horizontale decentralisatie
Machine-bureaucratie	Standaardisatie van werkprocessen	Technostructuur	Beperkte horizontale decentralisatie
Professionele bureaucratie	Standaardisatie van vaardigheden	Uitvoerende kern	Verticale en horizontale decentralisatie
Divisiestructuur	Standaardisatie van output	Middenkader	Beperkte verticale decentralisatie
Adhocratie	Onderlinge aanpassing	Ondersteunende diensten	Selectieve decentralisatie

Tabel 3.2: Verbanden tussen de vijf elementen (Mintzberg, 2006:152)

Door deze tabel te hanteren kan bekeken worden waar – op basis van het type decentralisatie c.q. gedelegeerde verantwoordelijkheid ten aanzien van management en beslissingsbevoegdheid – het zwaartepunt van de organisatie ligt. Door dit tevens te vergelijken met het coördinatiemechanisme, ontstaat een congruente benadering van de meest prominente of dominante structurele configuratie binnen – of van – een organisatie.

*‘Structuring of activities was found to be primarily related to organization size and to a lesser extent to technology; concentration of authority was found to be related to dependence. (...) forms of workflow bureaucracy show a trend over time in the direction of increased structuring of activities coupled with decreased concentration of authority.’ (Inkson, Pugh & Hickson, 1970:318)*

Door het nader indelen c.q. structureren van activiteiten (of werkzaamheden) is een trend waar te nemen van een verminderde concentratie van autoriteit. Dit sluit aan bij de decentralisatiemechanismen van Mintzberg, die voor de vijf organisatiestructuren decentralisatie voorstaat in bepaalde delen van de organisatie. Afhankelijk van de wijze van deze decentralisatie, zal dit vergeleken kunnen worden met de structurele configuratie van de organisatie en de wijze waarop de vermindering in concentratie van autoriteit (ofwel decentralisatie) plaats vindt.

Naast decentralisatie van de organisatie is ook het *downsizen* van een organisatie mogelijk. Hoewel vaak gericht wordt gekeken naar groei en expansie van bestaande organisaties, kan een overweging van het aanpassen van een organisatiestructuur zijn dat de organisatie zich meer gaat richten op haar kerntaak of – waarden. Freeman & Cameron (1993:12) beschrijven dit fenomeen als volgt:

*‘Organizational downsizing constitutes a set of activities, undertaken on the part of the management of an organization, designed to improve organizational efficiency, productivity,*

*and/or competitiveness. It represents a strategy implemented by managers that affects the size of the firm's work force and the work processes used.'*

Hoewel *downsizing* in dit verband een tegengestelde beweging lijkt van organisatiegroei, wat gekoppeld kan worden aan verdergaande specialisatie en centralisatie, geven Freeman & Cameron (1993:14) aan dat dit kan leiden tot dezelfde organisatiedynamiek:

*'The intentional nature of downsizing means that an organization may get smaller in order to decentralize, to specialize, or to become more externally connected through boundary spanning activities-the same outcomes that are associated with growth. Downsizing and growth may, theoretically at least, create the same dynamics.'*

Door de focus van de organisatie te richten op de vraag vanuit de markt(en) waarin de organisatie werkzaam is, kan een organisatiestructuur ingericht worden op basis van deze vraag, om in te kunnen spelen op de benodigde wijze van organisatie van werkzaamheden en taken, waaronder dus ook specialisatie. Dit betekent dat zowel het introduceren van specialismen of specialisaties kan leiden tot het verkleinen van een organisatie, als tot het vergroten van de organisatie.

Hax & Maljuf (1981) geven aan dat aanpassing – of specialisatie – van een organisatieonderdeel aan haar 'markt' of omgeving aan als een spanningsveld ten opzichte van de overkoepelende organisatie, doordat als gevolg van een op de eigen (deel)markt de specialisatie verder reikt dan de eigen organisatiestandaard of hierdoor afwijkt van de organisatiedoelen.

*'The tendency of units in the organization to develop specialized behavior to deal with their particular subenvironment poses a strain in the final achievement of common organizational objectives.'* (Hax & Maljuf, 1981:435)

Moch & Morse (1977:716) benoemen specialisatie en centralisatie binnen organisaties – waarbij zij door middel van onderzoek de hypothese hebben getoetst binnen ziekenhuizen, consistent met de professionele bureaucratie van ziekenhuizen als schoolvoorbeeld van Mintzberg's organisatiestructuur – als volgt:

*'The finding on the whole are consistent with the hypothesis that adoption of innovations compatible with the interests or perspectives of lower-level decision-makers occurs more frequently in large, specialized, functionally-differentiated and decentralized hospitals. Centralization and the interaction between size and centralization do not appear to affect adoption of innovations which are not compatible with the interests of lower-level decision-makers.'*

Het is daardoor noodzakelijk gebruik te maken van centrale sturing, om te voorkomen dat onderliggende organisatieonderdelen eigen tactische beslissingen maken ten opzichte van bedrijfsvoering of organisatiestructuur en daarmee – al dan niet volledig – af gaan wijken van de organisatiestrategie en –doelen. Integratie van de organisatieonderdelen binnen de overkoepelende organisatie of het kanaliseren van de specialisaties is hier een onderdeel van, wat tevens door Chandler (1962; in: Hax & Majuf, 1981:436) wordt beschreven als: *'Structure follows strategy'*.

### **3.4 Of specialiseren?**

In geval van zowel verdergaande centralisatie, maar ook bij decentralisatie, zullen leidinggevenden lager in de hiërarchie over de capaciteiten moeten beschikken om te functioneren op de werkvloer als uitvoerder. Binnen specialismen zal een de laagst leidinggevende van een eenheid dus tevens de beschikking moeten hebben over voldoende (basis)kennis van een specialisme.



*“De taken van managers krijgen een ander karakter naarmate zij zich lager in de hiërarchie bevinden: het werk wordt gedetailleerder, minder abstract en algemeen, en richt zich meer op de uitvoerende werkzaamheden.” (Mintzberg, 2006:15)*

Het toelagen op de uitvoering van een deel van een totaal (productie)proces kan gezien worden als specialisatie, waarbij als gevolg van het beperken van het wisselen tussen werkzaamheden en het vergroten van de ervaring ten opzichte van een (deel)gebied van het totaalproces, de productie toe kan nemen. Fayol beschreef specialisatie, als onderdeel van *Division of work – ofwel de verdeling van arbeid* – als volgt:

*‘Division of work is the well-known idea of assigning separate tasks to individual specialists with the intent of producing “more and better work with the same effort.” Fayol recognized that division of labor leads to heightened expertise, which increases productivity. He also noted that as a result of the specialization that derives from division of work, jobs are performed more quickly because employees do not lose time shifting from one activity to another.’ (in: Wren & Bedeian, 2009:217)*

Hart & Moore (2005) geven een rekenmodel, waarmee bekeken kan worden waar in een organisatie de beslissingsbevoegdheid ligt. In dit model wordt aangenomen dat de beslissingsbevoegdheid binnen een organisatie ingericht dient te zijn volgens een bepaalde vorm van hiërarchie, waarbij sommige medewerkers in de organisatie coördineren en sommige medewerkers zich specialiseren. Daarbij wordt aangegeven, dat de leidinggevende in de organisatie vanuit een coördinerende functie dient te opereren en niet vanuit een specialistische functie. Daarbij impliceren zij tevens, dat de vorming van een beslissingsbevoegde tussenlaag tussen het management en de specialisten nodig is voor een correcte afweging van belangen. Dit verschil zien zij daarin als volgt:

*‘It is worth remarking that although we think that our definition of decentralization – that decisions are more likely to be made by a specialist – is reasonable, it is not standard. It is not uncommon for economists to define decentralization in terms of span of control. (...) We would say, however, that the presence of the middle managers makes the organization more centralized, not less, because the probability that a worker (specialist) makes a decision is reduced.’ (Hart & Moore, 2005:693–694)*

Overigens maken zij hierin het onderscheid tussen gecentraliseerd en gedecentraliseerd door te stellen dat een bovenstaande coördinator respectievelijk de specialist zelf een beslissing mag nemen, wat daardoor al uitgaat van een organisatie met een gedelegeerde bevoegdheid in het laatste geval tot een gecentraliseerde organisatie bij de invoer van een enkele coördinerende functie op het niveau van een middenmanagement. In veel gevallen zal dit rekenmodel echter niet goed opgaan, doordat conform Mintzberg al aangegeven is dat er sprake kan zijn van een ‘meewerkend voorman’ of coördinerend specialist.

Overigens is het de vraag wat als specialisme en wat als specialisatie gezien dient te worden. Pugh et al. (1968:72-73) geven hierover reeds aan, dat er verschillende specialisaties bestaan: functionele specialisaties en rol specialisaties. Specialisatie wordt hierbij gezien als het volledig toelagen op één taak, waarbij niet de standaardrol als medewerker, maar slechts de specialisatie als rol vervuld wordt. Hierbij is het management verantwoordelijk voor de afstemming tussen deze specialisten. Hieraan kan echter specialisme worden toegevoegd.

De termen specialisatie en specialisme worden beide gebruikt in de theorie. De definitie die ik in het kader van dit onderzoek toepas voor de term specialisme is: *‘onderdeel van een tak van wetenschap dat afzonderlijk beoefend wordt, deel van een gebied van kennis waarop iemand in ‘t bijzonder thuis is’, of ‘specialisering’, waarbij specialiseren als volgt gedefinieerd wordt: ‘zich in ‘t bijzonder toelagen op (een bepaald onderdeel van) een vak’ (Den Boon & Geeraerts, 2005). De term specialisatie behandel ik in dit kader als ‘het (zich) specialiseren of gespecialiseerd-zijn’ of ‘duidelijk te onderscheiden onderdeel van een abstract geheel’ zoals Den*

Boon & Geeraerts (2005) dit definiëren. Hiermee ontstaat een onderscheid tussen specialisme als aanvulling of gebied van kennis enerzijds en specialisatie als het volledig toelagen op een deelvak anderzijds.

In dit onderzoek zal – op basis van de wijze van coördinatie en de strekking van een specialisatie van brandweereenheden of het aanvullend invoeren van een specialisme – naar voren komen van welke van de twee sprake is binnen de invoering van de specifieke taken.

### 3.5 En centraliseren?

Het verschil tussen een gecentraliseerde en gedecentraliseerde organisatie wordt door Boyne, Law & Walker (2007:58-59) als volgt omschreven:

*‘A centralized organization will typically have a high degree of hierarchical authority and low levels of participation in decisions about policies and resources, whereas a decentralized organization will be characterized by low hierarchical authority and highly participative decision making. Thus, where only one or a few individuals make decisions, an organizational structure may be described as highly centralized. By contrast, the least centralized organizational structure possible is one in which all organization members are responsible for and involved in decision making.’*

Boyne, Law & Walker (2007) deden een onderzoek naar 53 overheidsorganisaties of organisaties met een publieke taak, waarbij zij ontdekten dat centralisatie geen duidelijk effect heeft op de performance van de organisatie. Wat echter naar voren komt, is dat een meer gecentraliseerde organisatie relatief bekeken een meer strategische oriëntatie heeft. Daarbij vonden zij tevens, dat een meer gecentraliseerde beslissingsbevoegdheid het beste werkt in een meer reactieve organisatie, terwijl gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid het beste werkt in organisaties waarbij de nadruk ligt op een meer exploratieve benadering.

Terugkomend op de organisatieprincipes van Fayol, vallen de principes *unity of command*, *chain-of-command* en *centralization* het meest op binnen de voorstaande en behandelde theorieën. Wren, Bedeian & Breeze (2002) geven in een beschouwing van Fayol's werk een centrale rol weer in commandovoering en aansturing van decentraal gereguleerde organisaties.

*‘There is only a small number of principles and even these flow from a single, fundamental principle; “Unity of Command”. In practice, the principal is as follows: Every action must be ordered by one person only or equally. For any act the person who carries it out should receive orders from only one boss.’* (Wren, Bedeian & Breeze, 2002:912)

Het principe *Unity of Command* ligt in directe lijn met de hiërarchische overdracht van opdrachten, of in de woorden van Wren, Bedeian & Breeze (2002:912) geduid als ‘Hierarchical transmission of orders (“chain-of-command”)’. Dit wordt als volgt beschreven:

*‘As an enterprise grows, there comes a time when the leader can no longer provide personal direction to every employee: he therefore appoints intermediaries to transmit directives and to supervise their execution. As the enterprise grows even further, the leader cannot even direct these first level intermediaries and he is obliged to create others to transmit his directives to the first and thus a hierarchy is formed. Its origin is therefore independent of “Unity of Command”’: it results from a limitation of personal abilities. But the principles of “Unity of Command” requires that the Leader pass through these intermediaries to reach the lower-level employees; departure from these regular channels provokes duality. Such is the “Hierarchical transmission of orders” which is commonly known as the Hierarchical Principle.’* (Wren, Bedeian & Breeze, 2002:912)

De omvang van de organisatie bepaalt dat – ondanks de onmogelijkheid om nog alle eenheden direct aan te sturen door de eenhoofdige leiding vanuit de *Unity of Command* – door middel van een hiërarchische lijn deze vorm van leidinggeven én controle op de uitvoer in handen komt van onderhavige leidinggevendenden. Deze leidinggevendenden dienen op hun beurt weer als eenhoofdige leiding naar hun eenheden of ondergeschikte managers de door de hoogste leidinggevende ingezette opdracht(en) uit te voeren en te controleren.

*‘The command exercised by the higher authority and which, be it direct or through successive levels in the organization, reaches all parts of the organization, and the responses which return in the reverse sense, either directly or through the levels, to the central authority, constitute what one has rightly called “Centralization”. It is not an arbitrary institution nor is it optional. It is an inevitable consequence, enforced, in fact, by Unity of Command.’ (Wren, Bedeian & Breeze, 2002:913)*

Ongeacht de wijze van organiseren is er te allen tijde één centrale leidinggevende per eenheid (eenhoofdige leiding) noodzakelijk. Dit voorkomt misverstanden en geeft een enkel centraal aanspreekpunt voor de uitvoer van werkzaamheden. Ongeacht de schaalgrootte is zo iedere eenheid gekoppeld aan een leidinggevende, zodat te allen tijde de operationele kaders door deze leidinggevende bewaakt kunnen worden.

De bij specialisatie behorende aansturing van de professionals dient vanuit een centraal gestuurde organisatie (middenkader en hoger) plaats te vinden, om zodoende te verschillende specialismen af te stemmen om te komen tot het eindproduct.

*‘Wanneer alle beslissingsbevoegdheid geconcentreerd is in één punt in de organisatie – en uiteindelijk bij één persoon ligt – noemen we de structuur gecentraliseerd; wanneer deze bevoegdheid over een groot aantal mensen verdeeld is, spreken we van een gedecentraliseerde structuur. (...) Centralisatie is de meest strikte methode om de besluitvorming in de organisatie te coördineren.’ (Mintzberg, 2006:97)*

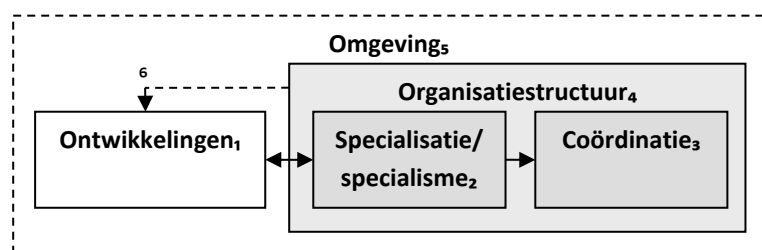
Door enerzijds te decentraliseren op besluitvormingsniveau, is het mogelijk de schaalgrootte van een organisatie verder toe te laten nemen, zolang de uitvoerende – of operationele – eenheden onder leiding van en ter controle door één enkele leidinggevende – eenhoofdige leiding – blijven vallen. Feitelijk leidt decentralisatie dus tot centralisatie, waarbij specialisaties de plaats innemen van de reguliere (productie)eenheden.

Om te bepalen of de vorming van specialismen of specialisaties leidt tot centralisatie, is het noodzakelijk vast te stellen op welke wijze deze specialismen of specialisaties aangestuurd worden in operationele zin.

### 3.6 Het conceptueel model als antwoord

Op basis van de bovenstaande theoretische verhandeling ontstaat mijn (grafische) conceptuele model (figuur 3.7).

Binnen het model zijn ontwikkelingen (1) bepalend voor de wijze van indeling van taken, in dit geval het ontstaan van specialisaties of specialismen (2). Echter, als gevolg van specialisaties of specialismen is het ook mogelijk dat juist ontwikkelingen buiten de organisatie ingezet worden. In beide gevallen echter, zal deze specialistische uitvoering van taken op een bepaalde



Figuur 3.7 Conceptueel model

wijze gecoördineerd (3) moeten worden. De opbouw van specialisatie c.q. specialisme en de wijze waarop dit gecoördineerd wordt, maken deel uit van de wijze waarop de organisatie is ingericht. Deze inrichting is te kenmerken als organisatiestructuur (4). Deze organisatie vervult vervolgens haar taken vanuit deze organisatiestructuur binnen haar omgeving (5). Uiteraard kan ook de wijze waarop de organisatie zich aanpast aan haar omgeving leiden tot een trend (6), maar in dit model wordt dit verband niet specifiek behandeld.

1. Ontwikkelingen komen niet zomaar uit de lucht vallen; deze zijn het gevolg van reacties op of vloeien voort uit de omgeving van de organisatie. Incidenten, wijziging van inzichten of wensen van bestuurders die zich in de periferie van de organisatie bevinden, kunnen leiden tot een nieuwe – of herhaalde – trend. Een voorbeeld is het centraal organiseren van de rampenbestrijding in Nederland en vervolgens decentraal bij de gemeentelijke organisatie plaatsen van de crisisbeheersing, zoals aangegeven in hoofdstuk 2.
2. Als gevolg van een ontwikkeling – of ontwikkelingen – ontstaan specifieke taken, waarop gereageerd wordt door het creëren van specialismen of specialisatie. Het is uiteraard de vraag of er sprake is van een specialisatie en volledig richten op een (deel)taak, of het verdiepen van een deel van het takenpakket, zoals in geval van het creëren van specialismen het geval is. Daarbij is het tevens mogelijk dat door de invoering van specialismen of specialisaties bepaalde ontwikkelingen in de hand gewerkt worden, waarbij niet vanuit de omgeving een dergelijke organisatieontwikkeling gedreven wordt, maar vanuit de organisatie zelf deze organisatieontwikkeling geïnitieerd wordt. Hoewel de ontwikkeling van specialismen c.q. specialisaties dus vanuit zowel de omgeving als vanuit de organisatie geïnitieerd kunnen worden, onderzoek ik de rol van specialismen als gevolg van ontwikkelingen buiten de organisatie met weerslag op de (interne) brandweerorganisatie.
3. Specialiseren is mogelijk, mits dit gekoppeld is aan een coördinatiemechanisme. Deze wijze van coördineren kan zowel centraal als decentraal gebeuren, afhankelijk van de vorm van coördinatie c.q. toezicht. In de literatuur wordt uitgegaan van een verband tussen specialiseren enerzijds en (de)centraliseren anderzijds; binnen dit conceptuele model is echter niet direct sprake van (de)centraliseren, aangezien dit nog afhankelijk is van de wijze van coördinatie volgens de structuren van Mintzberg; decentralisatie én centralisatie zijn mogelijk, afhankelijk van de wijze van aansturing, ofwel het coördinatiemechanisme.
4. De organisatiestructuur waarbinnen specialisering plaatsvindt, met daaraan gekoppeld een coördinatiemechanisme, is één – overheersende – organisatiestructuur. Echter, in de theorie van Mintzberg zijn de organisatiestructuren benoemd en beschreven op basis van gepercipieerde kenmerken, maar zijn geen meetinstrumenten bepaald om de structuur te meten. Deze discussie is nog altijd gaande, getuige websites zoals <http://mintzbergmeasure.wordpress.com/>, zoals ook nog geldt per 6 juli 2013. Derhalve ontbreekt een statistisch meetbaar kader om de organisatiestructuur te bepalen, maar kan op basis van argumentatie over de wijze van aansturing, coördinatie, personeelsverhoudingen (uitvoerende kern, middenmanagement, strategische top en ondersteunende c.q. technische afdelingen) een uitspraak gedaan worden over de structuur zoals beredeneerd kan worden vanuit de theorie van Mintzberg.
5. De omgeving is datgene waarbinnen en waarvoor de organisatie(structuur) functioneert. Deze is uitgedrukt door middel van een stippellijn; doordat de externe invloeden vanuit de omgeving van de organisatie een bepaalde ontwikkeling bepalen of creëren, is de omgevingsinvloed op de organisatiestructuur niet apart in beeld gebracht.

6. Ook de organisatiestructuur kan op zichzelf weer, binnen haar omgeving, aanleiding geven tot een ontwikkeling. Een voorbeeld is de reorganisatie c.q. regionalisatie van de gemeentelijke brandweerkorpsen die binnen de Wet veiligheidsregio's opgaan in een regionale component, ingegeven door de gedachte dat centrale aansturing ten tijde van een crisis de efficiëntie van de organisatie en maatregelen ten goede komt. Deze relatie is als stippellijn getekend, omdat feitelijk een dergelijke ontwikkeling op zichzelf ook weer een ontwikkeling is. Derhalve blijft het startpunt binnen dit model dus een vanuit de omgeving geïnitieerde ontwikkeling.

## Hoofdstuk 4 Inzetplan

Op basis van voorgaande hoofdstukken – de onderzoeksvraag, de beschrijving van de brandweer tot nu, de theorieën ten aanzien van specialisatie en (de)centralisatie en het daaruit voortvloeiende conceptuele model, wordt in dit hoofdstuk de onderzoeksmethode beschreven, om van daaruit het onderzoek uit te voeren.

### 4.1 De indeling

Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek naar de ontwikkeling van specialisaties binnen de brandweer, de wijze van operationele sturing c.q. coördinatie van de specialismen of specialisaties en de wijze waarop deze specialismen gecoördineerd worden. Doordat de perceptie van respondenten centraal staat vanuit de huidige status van – te ontwikkelen – specialismen of specialisaties, kan nog onvoldoende gebruik gemaakt worden van statistische gegevens ten aanzien van deze specialismen of specialisaties.

Het onderzoek betreft een *case study*. Met deze onderzoeksstrategie kan een aantal gevallen specifiek onderzocht worden en een uitspraak gedaan worden vanuit de evaluatie van de kwalitatieve dataverzameling ten aanzien van deze onderzochte gevallen. De casus betreft in dit onderzoek de opmaat van een landelijke brandweerorganisatie als gevolg van specialismen c.q. specialisaties binnen de brandweertzorg, door middel van het bestuderen van de huidige brandweerorganisatie en specialismen binnen een korps, het project Specialistisch Optreden Brandweer Nederland als afgeleide van het project Specialistisch Optreden op Maat en de implementatie van specialismen c.q. specialisaties binnen een expertregio. Deze benadering is het gevolg van de geconstateerde beperkte(re) mogelijkheden van het statistisch toetsen van de- en centralisatie binnen organisaties vanuit Mintzberg, hetgeen overeenkomt met de benadering zoals Van Thiel (2010:99) die specifiek voor de gevalstudie beschrijft. Het protocol ten aanzien van de informatieverzameling volgt onder 4.4.

De onafhankelijke variabelen zijn:

- de – repressieve – basisbrandweertzorg en de coördinatie van eenheden;
- de specialismen c.q. specialisaties; en
- de wijze van coördinatie van deze specialismen c.q. specialisaties.

De afhankelijke variabele is:

- de coördinatie van de brandweer als gevolg van specialismen c.q. specialisaties.

Zoals in de onderzoeksvraag al naar voren is gekomen, moet door middel van onderzoek naar de onafhankelijke variabelen blijken in hoeverre de afhankelijke variabele beïnvloed wordt (Van Thiel, 2010:37).

### 4.2 Hoe te werk te gaan?

De bestaande basisbrandweertzorg en wijze van operationele, tactische en operationele aansturing in repressief verband worden beschreven, waarna deze tegen de wijze van operationele, tactische en operationele aansturing van specialismen of specialisaties binnen de brandweer worden afgezet. Vervolgens worden deze verschillen geëvalueerd en verklaard. Dit wordt getoetst aan kwalitatieve gegevens vanuit het Centraal Bureau voor de Statistiek, waarbij een eenduidig beeld van de ontwikkelingen over de afgelopen 11 jaar ontstaat.

Daarnaast worden de – beoogde – ontwikkelingen van specialisaties c.q. specialismen, de operationele, tactische en strategische aansturing afgezet tegen deze resultaten van de situatie, zoals deze naar aanleiding van voorgaande is beschreven (the '*as is*'-situatie, ofwel de huidige stand van zaken). Deze beoogde wijze van aansturing c.q. coördinatie ('*to be*'-situatie) zal gekoppeld zijn aan een – beoogde – organisatiestructuur.

De verschillen in de bestaande en gewenste aansturing van bestaande en te ontwikkelen c.q. te implementeren specialismen en/of specialisaties zullen aantonen of er sprake is van een hogere mate van centralisatie van de brandweerorganisatie in repressief verband als gevolg van het toevoegen/implementeren van specialismen/specialisaties.

#### 4.3 De theorie in de praktijk

De informatieverzameling vanuit voorgaande onderzoeksmethoden dient op de volgende wijze, per onderdeel, als volgt in beeld gebracht te worden ten aanzien van de variabelen. Hierbij zijn de bijbehorende concepten en indicatoren vanuit onderzoeksvragen en het theoretisch kader benoemd (tabel 4.1).

<i>Variabelen</i>	<i>Concept</i>	<i>Indicatoren</i>
<b>Organisatie-structuur</b>	Arbeidsverdeling	Verdeling van het werk in afzonderlijke taken: <ul style="list-style-type: none"> <li>• alle taken binnen een proces (generalisten)</li> <li>• afzonderlijke taken binnen een proces (specialisten)</li> </ul>
	Coördinatiemechanisme	Coördinatie door middel van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderlinge aanpassing</li> <li>• Direct toezicht</li> <li>• Standaardisatie van werkprocessen</li> <li>• Standaardisatie van output</li> <li>• Standaardisatie van vaardigheden (en kennis)</li> </ul>
	Onderdelen in de organisatie	Omvang c.q. aanwezigheid (zwaartepunt) van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoerende kern</li> <li>• strategische top</li> <li>• middenkader</li> <li>• Technostructuur</li> <li>• Ondersteunende diensten</li> </ul>
<b>Specialisatie</b>	Coördinatie vs. specialisatie	Aansturing van specialisme of specialisatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Volledige toelegging op taak (specialisatie)</li> <li>• Aanvulling op bestaande taken (specialisme)</li> </ul>
<b>Coördinatie</b>	Centralisatie	Unity of command (éénhoofdige leiding)
		Hierarchical transmission of orders (Chain-of-command)
		Centrale of decentrale besluitvorming: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geconcentreerd in één punt</li> <li>• Verdeeld over aantal mensen</li> </ul>
	Decentralisatie	Beslissingsbevoegdheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verticale én horizontale centralisatie</li> <li>• Beperkte horizontale decentralisatie</li> <li>• Verticale en horizontale decentralisatie</li> <li>• Beperkte verticale decentralisatie</li> <li>• Selectieve decentralisatie</li> </ul>

Tabel 4.1: Operationalisatie

#### **4.4 360°-verkenning**

Om de validiteit van een onderzoek te waarborgen, is het van belang om vanuit diverse invalshoeken informatie te verzamelen om deze vervolgens met elkaar te vergelijken. Hiervoor maak ik gebruik van *triangulatie* (Van Thiel, 2010:61), ofwel het gebruik van diverse bronnen en het gebruik van verschillende analysemethoden om de betrouwbaarheid te verhogen van het onderzoek.

Het gebruik van zowel enquête bij verschillende respondenten, het afnemen van semigestructureerde interviews bij een aantal sleutelfunctionarissen en het gebruik van statistieken – onafhankelijk van elkaar – dragen alle bij tot een eenduidig beeld, om te komen tot het antwoord op de onderzoeksvraag. Door onderling de uitkomsten te vergelijken, ontstaat een kruisreferentie tussen de resultaten, waardoor de validiteit van de uitkomsten en de analyse vergroot worden.

Door de verschillende gekozen invalshoeken vanuit de achtergrond van de te interviewen personen, de insteek van de benaderde belanghebbenden c.q. specifiek benaderde functioneel verantwoordelijken binnen de brandweezorg en de daaruit voortvloeiende enquête-resultaten, tezamen met de verschillende documenten die bestudeert zijn en worden, leveren een breed beeld op over de huidige situatie binnen de brandweezorg, de reeds in gebruik zijnde specialismen c.q. specialisaties en de geplande ontwikkelingen ten aanzien van deze specialismen c.q. specialisaties. Dit geldt tevens voor de huidige wijze van aansturing en coördinatie van de basisbrandweezorg, de bijkomende specialistische brandweermensen en –eenheden en de inbedding in de hiërarchische structuur van de brandweer.

De informatie wordt op basis van bovenstaande benadering verzameld – ofwel de bij de brandweer gebezigde term *verkenning* – door middel van het raadplegen van de volgende bronnen:

##### ***Documentenanalyse***

Door documenten ten aanzien van het repressief optreden van de brandweer te bestuderen, wordt de basisbrandweezorg in kaart gebracht. Op dezelfde wijze worden de verschillende ontwikkelingen van de brandweeorrganisatie in beeld gebracht ten aanzien van bestaande specialismen c.q. specialisaties.

Door in kaart te brengen wat de wijze van het aansturen van de brandweezorg in operationeel, tactisch en strategisch niveau is, kan bekeken worden welke verschillen er zijn ten aanzien van de bestaande specialismen c.q. specialisaties en de toekomstige – ontwerpen van – specialisaties c.q. specialismen en de aansturing er van op basis van visie-documenten van verschillende partijen.

De documentenanalyse wordt aangepast en uitgebreid naarmate het onderzoek vordert, om ook op basis van de uitkomsten van enquête en statistische gegevens en antwoorden en verwijzingen vanuit diepte-interviews aanvullende informatie te duiden en te koppelen.

##### ***Diepte-interviews***

De volgende personen worden geïnterviewd vanwege hun rol ten aanzien van de onder 4.2 benoemde te onderzoeken (on)afhankelijke variabelen.

- Ten aanzien van bestaande specialismen wordt de directeur van de Gezamenlijke Brandweer (GB) geïnterviewd; binnen dit korps zijn 5 specialismen al ruime tijd operationeel en daadwerkelijk in repressief verband ingezet. De ontwikkeling van en de ervaringen met deze specialismen binnen en naast de basisbrandweezorg worden hiermee onderzocht, waardoor de ‘*as is*’-situatie beschreven kan worden ten aanzien van basisbrandweezorg en specialismen c.q. specialisaties. Daarnaast is geïnterviewde mede-auteur van hoofdstuk 14 van *Brandweer: studies over organisatie, functioneren en omgeving* (Helsloot, Muller & Berghuijs, 2007:449 – 479) ten aanzien van bedrijfsbrandweren en gezamenlijke brandweren. Dit interview is opgenomen in bijlage C-1.

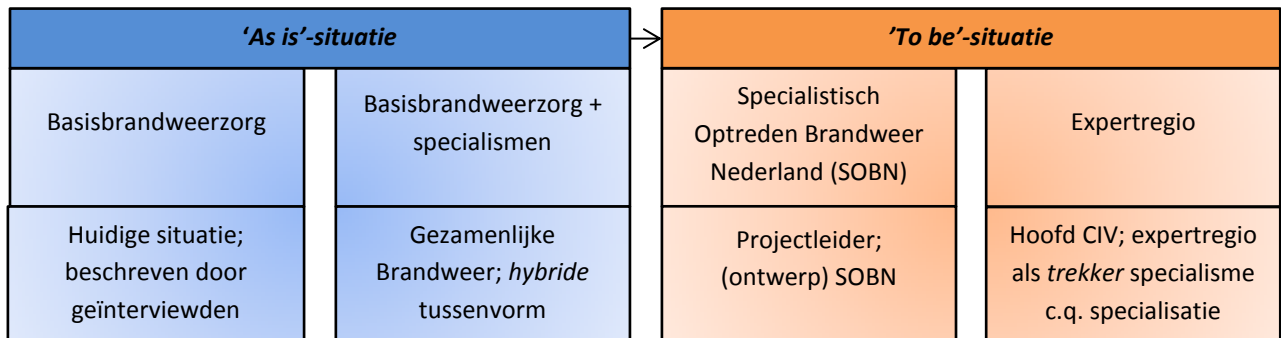


- Het Hoofd Centrum Industriële Veiligheid (CIV) is belast met onderzoek naar de rol van expertregio's – veiligheidsregio's die specialismen c.q. specialisaties beheren, delen en uitdragen naar andere veiligheidsregio's – en de (gewenste) wijze van aansturing van deze rol en bijbehorende specialisme(n) en/of specialisatie(s). In dit project zijn de pilots ten aanzien van de expertregio's van Natuurbrandbestrijding en Industriële Brandbestrijding ondergebracht. De 'to be'-situatie kan hiermee beschreven worden ten aanzien van de rol van deze expertregio's. Dit interview is opgenomen in bijlage C-2.
- De projectleider Specialistisch Optreden Brandweer Nederland is aangesteld om specialismen c.q. specialisaties vanuit Brandweer Nederland te implementeren naar aanleiding van het project Specialisaties Optreden op Maat (SOM). De 'to be'-situatie kan hiermee beschreven worden, evenals de gewenste organisatie van specialismen en specialisaties. Dit interview is opgenomen in bijlage C-3.
- In verband met organisatiekundige wijzigingen is contact gezocht met een expert op het gebied van organisatiekunde. Via prof. dr. Theo Camps, Bestuursvoorzitter van Berenschot en tevens hoogleraar Organisatie- en Bestuurskunde aan de Tilburg University is via organisatieadviesbureau Berenschot contact gelegd met Peter van Zanten, senior managing consultant (SMC) bij Berenschot. Van Zanten is vanuit ervaring en achtergrond – en afgestudeerd Master of Public Administration (MPA) – betrokken bij de vorming van regionale brandweerkorpsen en centralisaties in het veiligheidsdomein van gemeente, politie en hulpverleningsdiensten. In het interview zijn met name de organisatorische aspecten van centralisatie en achterliggende motivaties om te centraliseren behandeld. Daarnaast is geïnterviewde mede-auteur van hoofdstuk 4 *De brandweer als spil van de rampenbestrijding* in *Brandweer: studies over organisatie, functioneren en omgeving* (Helsloot, Muller & Berghuijs, 2007:131 – 166). Het interview is opgenomen in bijlage C-4.
- Vanwege de standaardisatie van vaardigheden als onderdeel van (de)centralisatiemechanismen, is de decaan risico- & incidentmanagement van de brandweeracademie – als onderdeel binnen het Instituut Fysieke Veiligheid – geïnterviewd over de rol van specialismen c.q. specialisaties binnen de opleidingsstructuur en het werkveld van de brandweer. Dit interview is opgenomen in bijlage C-5.

Door de eerste drie personen te interviewen, ontstaat een drietal verschillende invalshoeken van de te onderzoeken hoofdvraag. Door de rol van de directeur van de Gezamenlijke Brandweer te interviewen, kan bekeken worden hoe de huidige wijze van organiseren van specialismen c.q. specialisaties is. Waar de documentatie een 'as is'-situatie beschrijft, kan vanuit de projectleider Specialistisch Optreden Brandweer Nederland de te ontwerpen wijze van coördinatie van specialismen c.q. specialisaties onderzocht worden, waarbij de 'to be'-situatie vanuit de projectleider expertregio's beschreven kan worden. Hieraan kan de documentstudie van de huidige indeling van brandweezorg – zonder specifiek benoemde specialismen c.q. specialisaties – toegevoegd worden, waardoor de basisbrandweezorg beschreven kan worden. Hierdoor kan de Gezamenlijke Brandweer – tevens vanuit het vijftal bestaande specialismen – als een hybride organisatie – gezien worden. Dit betekent dat zowel de basisbrandweezorg als de specialismen in één organisatie al voorzien zijn en ingezet worden, voordat nadere verdieping wordt toegepast in de ontkoppelde of op zichzelf staande specialismen c.q. specialisaties. Schematisch gezien levert dit de volgende inzichten op (figuur 4.1).

In aanvulling op deze invalshoeken is tevens de achtergrond van de te interviewen personen van belang; waar de directeur Gezamenlijke Brandweer een repressieve ('warme') brandweerachtergrond heeft, is het Hoofd Centrum Industriële Veiligheid met name betrokken bij de preventieve – 'koude' – brandweezorg. Dit geeft een gedeeld beeld over de volledige brandweezorg en de effecten van specialismen c.q. specialisatie aan zowel de voorzijde als achterzijde van de brandweezorg, waardoor de impact over de gehele breedte van het brandweervak zichtbaar gemaakt kan worden. Gekeken naar de ervaringen met de ontwikkelingen binnen de

brandweer van de afgelopen jaren, zal dit een gevarieerd beeld naar voren brengen van de wijze waarop vanuit de verschillende brandweertaken hier naar gekeken wordt/is.



Figuur 4.1: Invalshoeken interviews

Om het organisatiekundige verschijnsel van centralisatie bij de overheid – maar met name hulpverleningsdiensten – te kunnen verklaren tegen de achtergrond van de regionalisatie van brandweerkorpsen binnen veiligheidsregio's, is contact gezocht met een expert op dit gebied. Hierdoor is een invalshoek van buiten de brandweer gezocht ten aanzien van mogelijk meer op zichzelf staande bewegingen en ontwikkelingen van organisaties richting centralisatie. Hierdoor is de mogelijkheid onderzocht van, maar ook om centralisatie te verklaren buiten de rol c.q. invloed van specialisatie en/of specialismen als oorzaak.

Ten aanzien van de rol van verschillende soorten van standaardisatie als primaire coördinatiemechanismen, is in de opleidingen van hoger brandweerpersoneel – en de brandweeracademie in het algemeen – gezocht naar (een) coördinatiemechanisme(n) zoals door middel van opleidingen en trainingen binnen de brandweer gebruikelijk is, om een antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de wijze van organisatie van de brandweer binnen opleidingen tot uitdrukking komt. Daarnaast is tevens aandacht besteed aan de rol van specialismen c.q. specialisaties van brandweerpersoneel binnen de brandweeracademie, nu en naar de toekomst toe.

De interviewvragen zoals opgenomen in de bijlagen maken tevens onderdeel uit van de halfgestructureerde interviews (Baarda, De Goede & Teunissen, 2001:132). Door niet alle vragen volledig uit te schrijven en als open vragen te formuleren, worden de respondenten uitgelokt om eigen meningen en uitspraken te doen die niet van tevoren zijn vastgelegd of bepaald, wat het diepte-interview kenmerkt. Echter, om te voorkomen dat bepaalde vragen te vaag of onbeantwoord blijven, is niet slechts vertrouwd op diepte-interviews als gesprekstechniek.

De resultaten zullen gekoppeld worden aan de uitkomsten van de enquête en de – statistische – data van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

### Enquête

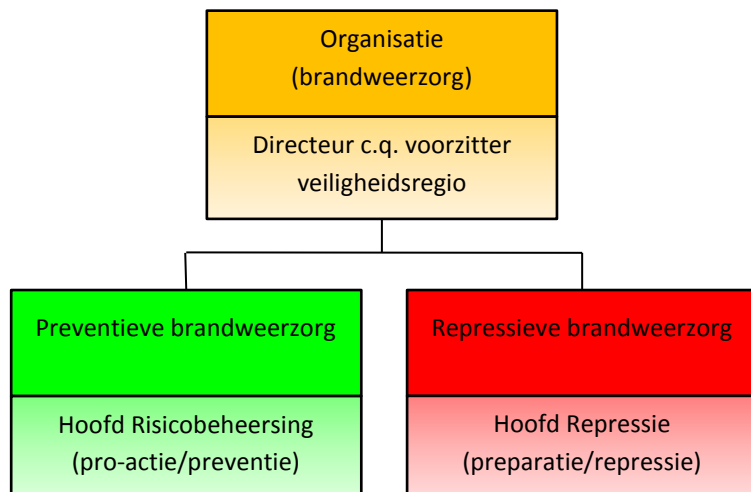
Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een enquête onder veiligheidsregio's hoe (een) specialisme(n) aangestuurd c.q. gecoördineerd dient te worden en de wensen ten aanzien van de inbreng van expertregio's die deze specialismen c.q. specialisaties kunnen en/of moeten beheren. Hiertoe zijn vanuit het Centrum Industriële Veiligheid en in het belang van dit onderzoek de 25 veiligheidsregio's geënquêteerd over de rol van expertregio's binnen de pilots natuurbrandbestrijding en industriële brandbestrijding. Van alle veiligheidsregio's zijn de Directeur veiligheidsregio c.q. voorzitter Veiligheidsdirectie, het Hoofd Risicobeheersing (belast met de pro-actie en preventie binnen de regionale brandweer) en het Hoofd Repressie (belast met preparatie en repressie binnen de regionale brandweer) benaderd.

In de enquête is gekozen voor bovenstaande opzet van 3 pijlers ten aanzien van het brandweeroptreden en de organisatie van de brandweer, om voor het Centrum Industriële Veiligheid voor de volledige breedte van de brandweezorg inzicht te krijgen over de rol van de expertregio, in zowel preventief als repressief opzicht.

Gekeken is naar de ideeën over de rol van de expertregio als *trekker* van een specialisme c.q. specialisatie en de wijze waarop per expertregio invulling aan deze rol gegeven dient te worden. De specifieke rol van de repressieve brandweezorg als onderwerp van deze scriptie komt hierdoor niet enkel in de enquête terug, maar ook de organisatorische, financiële en preventieve brandweezorg ten behoeve van een specialisme c.q. specialisatie en de bijbehorende verspreiding van kennis en ervaring vanuit de expertregio.

Door de indeling te hanteren voor wat betreft de organisatie (directeur c.q. voorzitter veiligheidsregio) en de knip in de pro-actieve en preventieve brandweezorg versus de preparatieve en repressieve brandweezorg, ontstaat een doorsnede van de organisatiestructuur van de veiligheidsregio ten opzichte van de brandweezorg.

Van deze enquête in het kader van de expertregio en deze scriptie is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aan te haken bij het Centrum Industriële Veiligheid vanuit mijn eigen dienstverband voor de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond; vanuit een rol als specialist industriële veiligheid en op basis van 50% inzetbaarheid ten behoeve van taken van het Centrum Industriële Veiligheid, kon in overleg en in samenwerking met het Hoofd CIV de bovenstaande methode implementeren in de enquête ten behoeve van de initiële opzet van het onderzoek c.q. pilot expertregio Industriële brandbestrijding.



Figuur 4.2: Invalshoeken enquête

Deze aanpak heeft geleid tot het uitrollen van deze enquête in een groter verband, onder de vlag van het CIV. De aanzet hiertoe was om te kunnen komen tot een hogere respons, door vanuit het CIV als expertisecentrum op het gebied van industriële veiligheid vanuit een basis van een meer geaccepteerd gezag van de organisatie te kunnen werken ter verkrijging van betere contactinformatie (per e-mail voor het online invullen van de enquête) en een serieuze(re) respons van de beoogde personen te kunnen bewerkstelligen. Hiermee wordt de betrouwbaarheid van de rol van geënquêteerden verhoogd en de daadwerkelijke inbreng gestimuleerd, doordat dit onderzoek serieuze consequenties kan betekenen vanwege de uitvoer van dit onderzoek in formele opdracht van het Veiligheidsberaad (de verenigde voorzitters de Nederlandse veiligheidsregio's; zie tevens 5.6 Expertregio's?). Hiermee is getracht zoveel mogelijk non-respons te voorkomen, inclusief het versturen van reminders ten aanzien van de invulling van de enquête, om zodoende de respons van de doelgroepen te verhogen.

De enquête is – omdat het een onderzoek betreft naar de mening van de individuele respondenten – opgesteld middels de Likertschaal, gekoppeld aan vragen die in meer of mindere mate in gelijke vorm terugkomen (Van Thiel, 2010:92-93). Zo zijn er in zowel het algemene deel, als voor het deel Industriële branden als Natuurbranden dezelfde vragen opgenomen, om te onderzoeken in hoeverre personen achter de expertregio als concept staan, of dat deze attitude slechts ten opzichte van – één van – de twee pilot expertregio's geldt.

Voor de digitale ondersteuning voor het uitrollen van de enquête in een IT-omgeving en de resultaten van de enquête is gebruik gemaakt van de secretariële ondersteuning van het CIV.

Voor de pilot expertregio's natuur- en industriële brandbestrijding zijn uiteindelijk 89 personen begonnen aan de enquête, waarvan 43 de volledige enquête hebben ingevuld en afgerond. Ten opzichte van 25 veiligheidsregio's zou deze respons – gezien de drie gevraagde personen per veiligheidsregio – een volledige respons op moeten leveren van 75 personen. Dit betekent een respons van 57% van de gevraagde personen binnen de opzet.

Het verschil – inclusief het feit dat 89 personen zijn benaderd door (mogelijk) initieel foutieve contactinformatie, verschillende functies per veiligheidsregio qua takenpakket, 54 personen (61% van de benaderden) die begonnen aan de enquête maar om uiteenlopende redenen deze niet hebben afgerond of meerdere keren wellicht hebben gestart – is niet goed te verklaren. De 43 respondenten die de enquête ingevuld hebben, betekenen een respons van 48% van het totaal aantal benaderden en 80% van de personen die begonnen zijn aan de enquête. Browserfouten en serverfouten kunnen tevens hebben geleid tot een afwijking van de totalen en verschillen in initiële respondenten en de uiteindelijke respons. Dit is niet duidelijk geworden uit de analyse van de resultaten.

Desondanks is de respons van 43 personen die gereageerd hebben over hun ideeën een bijdrage geweest voor de vorming over de toekomstige vorming van de expertregio's als overkoepelende constructie van het beheer van specialismen c.q. specialisaties. Ook kan het percentage van 57% van de geplande respons nog beïnvloed zijn worden door de opzet van de wijze van het onderzoek door middel van deze enquête; door de positie van de geënquêteerden en de insteek van het onderzoek in opdracht van het Veiligheidsberaad, is het mogelijk dat de respondenten uit zijn gegaan van sociaal wenselijke beantwoording van vragen. Zo kan de rol van een expertregio hoger gewaardeerd worden door regio's die een rol in de ontwikkeling van een specialisme c.q. specialisatie gaan spelen, terwijl andere respondenten uit de veiligheidsregio's, die minder baat kunnen hebben als gevolg van het (mogelijkerwijs) afstaan van invloed, macht, materieel of financiële middelen aan andere (expert)regio's, de rol van de expertregio willen bagatelliseren.

De enquête is beschikbaar via het Centrum Industriële Veiligheid en ondergetekende. Vanwege de verminderde meerwaarde van de enquête als gevolg van de afgenomen invloed c.q. rol van dit onderzoek ten opzichte van de pilot expertregio's, is de enquête niet opgenomen als bijlage maar is desondanks gebruik gemaakt van de uiteindelijke resultaten ten aanzien van de expertregio als onderdeel van specialisatie binnen de brandweer.

### ***Brandweerstatie***

De indeling van de brandweerorganisatie naar de onderdelen van de organisatiestructuren van Mintzberg kan onderscheiden worden op basis van de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS brengt ieder jaar een overzicht van diverse getallen over de brandweer(organisatie) uit, waaruit – op basis van gegevens over personeel, functiegebied en rangen – geëxtraheerd kan worden in hoeverre de indeling van niveaus – operationeel/tactisch/strategisch – in de afgelopen 11 jaar gewijzigd is. Hiermee kan de omvang c.q. organisatiestructuur afgeleid worden op basis van de opbouw en het verloop van de personeelsbestanden van de verschillende brandweerkorpsen, wat een beeld kan geven van de organisatiestructuur van de brandweer.

Deze resultaten zullen gekoppeld worden aan de uitkomsten van ontwikkelingen zoals voortkomen uit de diepte-interviews en de documentenanalyse.

## Hoofdstuk 5 Inzet

Op basis van de voorgaande hoofdstukken, de onderzoeksvraag, theorie en onderzoeksopzet en –methodiek, worden in dit hoofdstuk de bevindingen en uitkomsten van de onderzoeksverrichtingen behandeld.

### 5.1 Organisatiestructuur van veiligheidsregio's

Zoals reeds in hoofdstuk 2 benoemd, zijn met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) vervallen doordat deze nader geïntegreerd zijn binnen de Wvr. De bevoegdheden van de 25 veiligheidsregio's zijn hierin nader vastgelegd. Ten aanzien van de hulpverleningsdiensten betekent dit een samenvoeging van brandweerkorpsen, de geneeskundige diensten en van de verschillende meldkamers onder één bestuur en organisatie.

De politie (zie ook het tekstkader Nationale Politie) is buiten beschouwing gebleven in de Wvr. In de Politiewet 1993 waren reeds de regiogrenzen van de 25 politieregio's benoemd, waarop tevens de regiogrenzen van de veiligheidsregio's gebaseerd zijn. Dit geldt tevens voor de ambulancevoorziening en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) vanuit de Wet publieke gezondheid.

De processen waarop gericht wordt vanuit de verschillende bij de crisisbeheersing betrokken hulpverleningsdiensten, zijn niet zozeer afhankelijk van de gebeurtenis die tot een ramp of crisis leidt, maar gericht op de capaciteiten, kennis en mogelijkheden die de betreffende actor heeft om invulling te geven aan de taken binnen een betreffend proces. De gedachte van het monodisciplinair inrichten van een uitvoerende organisatie, terwijl ten tijde van een incident (ramp of crisis) verschillende deelprocessen een rol spelen en dus verschillende actoren, is verlaten met de invoering van de Wvr. Doordat de vrijblijvendheid met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing niet langer mogelijk is, maar wettelijk is bepaald aan welke voorwaarden de gemeenten, veiligheidsregio en de operationele hulpverleningsdiensten – waaronder de regionale brandweer – qua samenwerking en integratie dienen te voldoen, dienen de verschillende partijen in multidisciplinair overleg nader tot elkaar te komen wanneer het gaat om de – voorbereiding op de – rampenbestrijding en crisisbeheersing.

*'Een belangrijk element van de centralisatiethese is dat onder kritieke omstandigheden democratische beginselen van brede betrokkenheid en 'checks and balances' moeten wijken voor het adagium dat de autoriteiten hun verantwoordelijkheden moeten nemen. (...) In politieke stelsels waar veel waarde wordt gehecht aan een eigenstandige rol van deelstaten, provincies of gemeente, domineert volgens deze these tijdens crises het centrale niveau' (COT, 1998:49).*

Vanuit de gedachte van een gedecentraliseerde overheid heeft de burgemeester het opperbevel over politie (art. 172 GW) en brandweer (art. 173 GW), en heeft het college van Burgemeester & Wethouders de verantwoordelijkheid voor de openbare gezondheidszorg in zijn of haar gemeente (art. 2 Wet publieke gezondheid).

Echter, met de invoering van de Wvr heeft – het bestuur van – de veiligheidsregio een groot deel van de operationele bevoegdheden toebedeeld gekregen met betrekking tot de voorbereiding op rampen en crises. Hoewel de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij de afzonderlijke burgemeesters ligt en zij tevens verantwoording moeten afleggen aan de 'eigen' gemeenteraad, berust de operationele voorbereiding bij de veiligheidsregio's.

Vanuit de verschillende taken die benoemd worden in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van crisisbeheersing en rampenbestrijding op hoofdlijnen onderscheiden.

Hoewel de gemeenten – het College van Burgemeester en Wethouders – met de verantwoordelijkheden ten aanzien van brandbestrijding, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening belast zijn (art. 2 Wvr) en de burgemeester het opperbevel draagt, (art. 4 – 7 Wvr) berust de operationele aansturing bij de veiligheidsregio's. Een achterliggende opvatting hierin is geweest dat de veiligheidsregio de rol als bovengemeentelijke organisatie een meer integrale en gecoördineerde incidentbestrijding door regionale operationele voorbereiding mogelijk kan maken (Stol et al., 2006:181 – 182).

Het Veiligheidsberaad - als overkoepelende samenwerking tussen veiligheidsregio's, waarbinnen de regionale brandweerkorpsen vallen - wat gevormd wordt door de voorzitters van de veiligheidsregio's, heeft als missie het bundelen van alle samenwerkende partners in de veiligheidsketen (politie, brandweer, GHOR, gemeenten) in één verband, om zodoende invloed uit te kunnen oefenen op het landelijke veiligheidsbeleid (Veiligheidsberaad, 2009:1).

Door het veiligheidsberaad is aangegeven ten aanzien van een gecoördineerde aanpak van een crisis de operationele leiding conform de Wvr berust bij de brongemeente c.q. veiligheidsregio (Veiligheidsberaad, 2013:4), bij opschaling en bovenregionale samenwerking. Het decentraal neerleggen van de beslissingsbevoegdheid is daarnaast door het veiligheidsberaad op haar website ([www.veiligheidsberaad.nl](http://www.veiligheidsberaad.nl)) nader omschreven als volgt:

*'Het Veiligheidsberaad wil de ontwikkeling van veiligheidsregio's krachtig ter hand nemen. De voorzitters van veiligheidsregio's spannen zich in om, samen met de partners in de regio, te komen tot een slagvaardige organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Veiligheidsregio's moeten zich ontwikkelen tot decentraal bestuurde, democratisch gelegitimeerde samenwerkingsverbanden. Het basismodel voor de veiligheidsregio's is dat van verlengd lokaal bestuur.'*

Door de inspanningen van het veiligheidsberaad als vertegenwoordiger van de veiligheidsregio's en de onderliggende c.q. geïmplementeerde organisaties, is er een landelijk verband voor het uitoefenen van invloed op de landelijke politiek, getuige de reactie van het Veiligheidsberaad naar de minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van de brand in Moerdijk, waarin tevens wordt aangegeven dat schaalvergroting geen doel op zich dient te zijn (Veiligheidsberaad, 2012-2).

Binnen dit geheel resorteert het domein van de – regionale – brandweer. Per 1 januari 2014 zullen alle (gemeentelijke) brandweerkorpsen opgenomen zijn in deze regionale brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio. Deze regionale brandweer is – vanuit de hoofdvraag – het onderwerp van onderzoek.

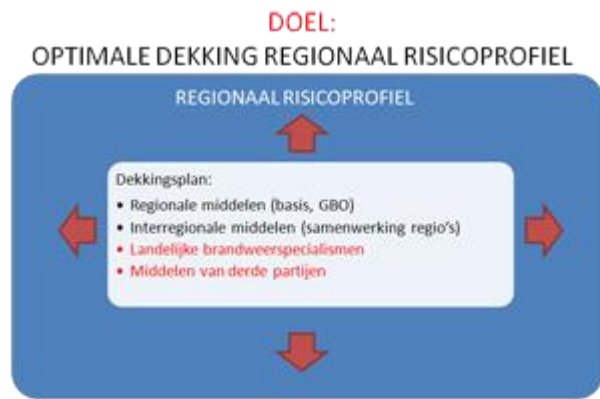
## **5.2 Inzettaken**

Binnen de brandweer is er – afhankelijk van het incident – een viertal kerntaken waarop de eenheden, manschappen en organisatie- en opschalingsstructuren zijn uitgelegd. Daardoor kan – en wordt – ieder incident binnen deze vier kerntaken ondergebracht. Hoewel combinaties mogelijk zijn, is er altijd een bepaalde standaardisatie van taken en opleiding c.q. training van toepassing, ongeacht het (type of categorie van het) incident. Deze (basis)taken van de brandweer (en de basisbrandweezorg in Nederland) zijn – zoals in hoofdstuk 2 kort aangestipt – de volgende:

1. Brandbestrijding
2. (Technische) hulpverlening (THV)
3. Ongevalsebestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen (OGS)
4. Waterongevallen

De mate waarin de brandweer zich in een (veiligheidsregio) op een bepaalde taak dienst voor te bereiden, maakt deel uit van het risicoprofiel van de regio.

De hulpbronnen die per dienst of discipline binnen de veiligheidsregio's beschikbaar – dienen te – zijn, zijn per discipline aan de hand van geïdentificeerde risico's en benodigde hulpverleningscapaciteit afgemeten aan de maximaal te verwachten hulpvraag bij verschillende maatgevende rampscenario's bepaald (AVD-SAVE-NivU-Nibra, 2001) (AVD & SAVE, 2000). Iedere veiligheidsregio is verplicht om tenminste iedere vier jaar het regionaal risicoprofiel vast te stellen op basis van artikel 15 Wvr.



Figuur 5.1: Optimale dekking regionaal risicoprofiel door landelijke brandweerspecialismen

Op basis van dit risicoprofiel wordt vervolgens een dekkingplan opgesteld ten opzichte van de voorziene risico's en benodigde middelen. Waar binnen een regio ten aanzien van de basisbrandweezorg voorzien is in eigen middelen - ook in geval van grootschalig brandweeroptreden (GBO) (NVBR, 2011) in pelotons- of compagniesverband - kunnen middelen van belendende brandweerregio's tevens vanuit een samenwerkingsverband ingezet worden. Ter aanvulling op deze middelen en vanuit het regionaal risicoprofiel, kunnen landelijke brandweerspecialismen en/of middelen van derde partijen gebruikt worden, afhankelijk van de aard van een incident (figuur 5.1).

### 5.3 Bevelen; coördineren of leidinggeven?

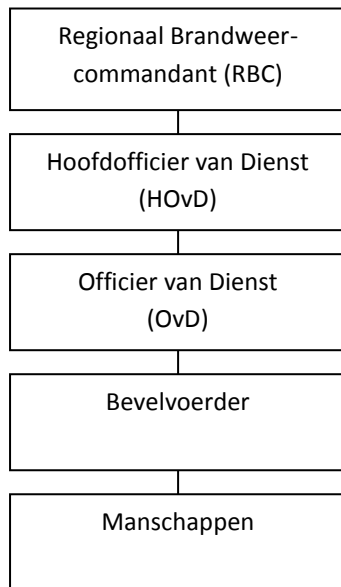
Binnen de brandweer is een duidelijke hiërarchie te onderscheiden. Er wordt gewerkt met een rang- en bevelsstructuur. Aan het hoofd van de regionale brandweer staat de Regionaal Brandweercommandant. Hieronder vallen de Hoofdofficier van Dienst (HOVD), de Officier van Dienst (OvD), bevelvoerder en manschappen (figuur 5.2).

Een bevelvoerder staat aan het hoofd van een brandweereenheid (1 TS) en geeft leiding aan een chauffeur/pompbediener en – doorgaans vier - manschappen. Boven de bevelvoerder staat de Officier van Dienst (OvD), die op zijn beurt weer ondergeschikt is aan een Hoofdofficier van Dienst (HOVD) (NIFV Nibra, 2010:12-13).

Gekeken naar de opleidingsstructuur van de brandweer in Nederland, zoals vanuit de Brandweerwet 1985 vereist en uitgewerkt door het Nederlands Bureau Brandweer Examens (Nbbe), zijn alle brandweerspecialisten met een gelijk (rang)niveau op dezelfde wijze opgeleid, gediplomeerd en getraind, waarbij wordt aangesloten in het Besluit personeel veiligheidsregio's. Ten aanzien van de opleidingen en functies binnen de veiligheidsregio's c.q. de regionale brandweerkorpsen zijn de functies en bijbehorende functieprofielen - inclusief vereiste opleidingen - vastgelegd in dit Besluit. Hoewel in het besluit ten aanzien van de verschillende functies gesproken wordt van specialisten, is in alle gevallen een bepaald profiel - en diploma - vereist, waardoor een standaardisatie van functies en vaardigheden is ontstaan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010:30-33). Hierdoor is eenieder binnen de brandweer die betrokken wordt bij een brandweerinzet op de hoogte van zijn/haar rol, afhankelijk van het niveau waarop de persoon werkzaam is.

In geval van een incident de opbouw van het repressief brandweeroptreden modulair. De basiseenheid van de brandweer bij grootschalig optreden is de tankautospuiter (TS) en kan ingezet worden voor brandbestrijding en hulpverlening. Meerdere van deze basiseenheden zijn georganiseerd in grotere verbanden

(peloton/compagnie) om een gecoördineerde inzet mogelijk te maken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Brandweer en Rampenbestrijding, 1996).



Figuur 5.2: Hiërarchie binnen de brandweer

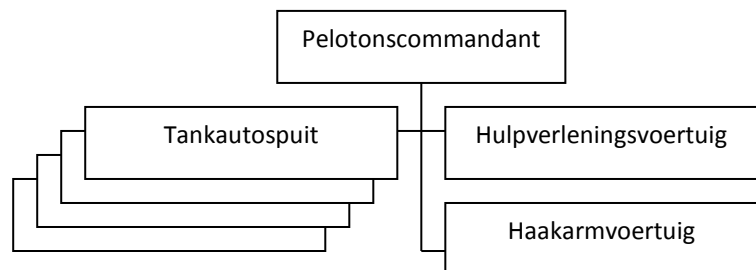
De kleinste uitruk (1<sup>e</sup> eenheid) bestaat altijd uit een TS, eventueel aangevuld met een redvoertuig zoals een hoogwerker (HW), autoladder (AL). De navolgende stappen zijn middel- en grote incidenten, waarbij extra voertuigen worden gealarmeerd en ingezet. De verdere opschaling gebeurt meestal met brandweerpelotons (4 tankautospuitten met ondersteunende eenheden) (NIFV Nibra, 2008-1:19).

Brandweerpelotons zijn algemeen inzetbaar voor reddings- en brandbestrijdingstaken. Een brandweerpeloton kan zondig uitgebreid worden met speciale eenheden (OGS, bosbrandbestrijding, milieu, etc.). Extra materieel of voertuigen is beschikbaar, zoals grootschalig watertransport (WTS), schuimblusvoertuigen (SB), waarbij specialistisch – rampbestrijdings- -materiaal aangevoerd kan worden met een haakarmvoertuig (figuur 5.3).

Een brandweerpeloton bestaat uit:

- 1 pelotonscommandant (OvD)
- 4 tankautospuitten
- 1 hulpverleningsvoertuig
- 1 haakarmvoertuig

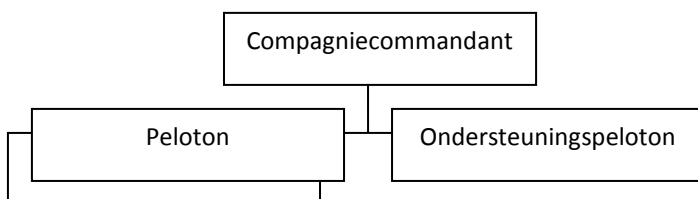
Wanneer meer capaciteit nodig is dan beschikbaar is met een brandweerpeloton, wordt opgeschaald met een 2e peloton en direct ingezet in een compagniesverband, zodat tevens een extra ondersteuningspeloton beschikbaar is. Het ondersteuningspeloton (OSP) ondersteunt de compagnie met een aantal logistieke functies (NIFV Nibra, 2007-1:24-26).



Figuur 5.3: Samenstelling Brandweerpeloton

Een brandweercompagnie bestaat uit:

- 1 compagniecommandant (HOvD)
- 2 brandweerpelotons
- 1 ondersteuningspeloton



Figuur 5.4: Samenstelling Brandweercompagnie

De invulling van de brandweercompagnie zal zoveel mogelijk aan moeten sluiten op de dagelijkse praktijk, en kan ook op het rampterrein gevormd worden door eenheden flexibel samen te voegen. Aan het hoofd van de inzet van meerdere compagnieën staat de Regionaal Brandweercommandant.



Opschaling is het opvoeren van de benodigde personeels- en materieelsterkte (inclusief ondersteuning) bij grootschalig optreden. Dit proces heeft verschillende aspecten: niet alleen de repressieve kracht (aantal en soort eenheden) schaalt op, maar ook de bevelstructuur (NIFV Nibra, 2008-1:19). Zoals te zien is in de figuren 5.3, 5.4 en 5.5, is er te allen tijde sprake van een éénhoofdige – centrale – leiding.

De hoogst leidinggevende ter plaatse is verantwoordelijk voor de bestrijding van het incident. Bij het beperken van een brandweerinzet tot één voertuig, betekent dit dat de bevelvoerder ter plaatse bevoegd is tot het nemen van alle noodzakelijke operationele beslissingen.

#### 5.4 De uitrukervaringen

Binnen de brandweer hebben zich in de afgelopen jaren als gevolg van bezuinigingen, incidenten en rapporten over het functioneren van de brandweer een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Voorbeelden hiervan zijn de Vuurwerkkramp in Enschede op 13 mei 2000 (Commissie onderzoek vuurwerkkramp, 2001), de cafébrand in Volendam van 1 januari 2001 (Commissie onderzoek cafébrand Nieuwjaarsnacht, 2001) en de brand bij Chemie-pack in Moerdijk van 5 januari 2011 (OvV, 2012-1).

Naast deze initiële drie incidenten met een – verwachte – impact op de brandweerorganisatie, zijn in de interviews nog andere incidenten benoemd en in het kader van recente – tot 10 jaar terug - ontwikkelingen. Deze zijn de brand bij Afvalstoffen Transport Friesland (ATF) in Drachten op 12 mei 2000, de loodsbrand bij De Punt op 9 mei 2008 (OvV, 2009).

Waar volgens de directeur GB, het Hoofd CIV en de decaan risico- & incidentmanagement de brand in Volendam leidde tot meer aandacht voor brandpreventie, terwijl Enschede eenzelfde uitwerking had op de brandpreventie ten opzichte van vuurwerkopslag. Geïnterviewden geven aan dat de uitwerking van deze incidenten en de acties vanuit de brandweer eigenlijk niet eens ver genoeg voerden ten opzichte van wet- en regelgeving ten aanzien van brandpreventie.

Volgens dezelfde respondenten in de interviews resulteerde Volendam in de controle van met name horeca, maar ook ziekenhuizen en scholen ten opzichte van het brandveilig gebruik van gebouwen en de beschikbaarheid van nooduitgangen. Waar dit echter voorheen in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken - beter bekend als het 'Gebruiksbesluit' – was verankerd, is met de komst van het Bouwbesluit 2012 deze gehele regeling vervallen per 1 april 2012. Hierdoor is 11 jaar na dato een aantal bepalingen ten opzichte van brandveiligheid weer vervallen, mits hier niet middels bouwtechnische maatregelen conform het Bouwbesluit 2012 in voorzien is. Zogenaamde *bestaande bouw* valt hier ten dele buiten, waardoor een gebrek aan wettelijke kaders een deel van de – mogelijke – handavingsdruk ten opzichte van onveilige situaties onmogelijk maakt voor de brandweer. Dit resultaat wordt tevens onderschreven door de decaan risico- & incidentmanagement – tevens verantwoordelijk voor de opleiding van brandpreventie-medewerkers van de brandweer – die stelt dat de brandveiligheid weer op hetzelfde niveau is als vóór de cafébrand; er is, mede door de bezuinigingen binnen de overheid en dus binnen veiligheidsregio's en brandweer, geen tijd en geen geld voor de organisatie van en het toezicht op brandveiligheid.

De vuurwerkkramp te Enschede leidde volgens het Hoofd CIV en de directeur GB tot extra controledruk, toezicht en handhaving ten opzichte van het Vuurwerkbesluit en het brandveilig opslaan van vuurwerk, mondde de vuurwerkkramp echter niet uit in het weren van vuurwerkopslagen en het opslaan van gevaarlijke stoffen nabij kwetsbare locaties zoals woonwijken, ziekenhuizen en scholen op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Hoewel de decaan risico- & incidentmanagement in aanvulling op de andere geïnterviewden aangeeft dat Enschede als gevolg van het verlies van eigen personeel in de repressieve c.q. nazorg binnen de veiligheidsketen ook leerde om te gaan met dergelijke zaken, zijn de lessen van de vuurwerkkramp verloren gegaan en lijkt het alsof de brandweer hier niks van geleerd heeft. In dat verband geeft

de decaan tevens aan dat er sprake lijkt van de regressie van incidenten; zolang er zich geen slachtoffers of persoonlijke drama's voordoen, is er weinig aandacht voor de impact van incidenten. Dit wordt tevens ondersteunt door de problemen rondom ATF te Drachten, maar het gebrek aan aandacht door de vuurwerkcramp de volgende dag, terwijl uit dit incident ook meer lering getrokken had kunnen – en moeten – worden.

Volgens het Hoofd CIV en de directeur GB leidden de branden in Moerdijk en Drachten tot meer aandacht voor industriële incidenten, maar vooral op preventief vlak vanuit regelgeving van de bedrijfsbrandweer en het Brzo '99. Deze en soortgelijke regelgeving – met name het Brzo '99 – is een resultaat van eerdere grote incidenten met gevaarlijke stoffen. Voorbeelden zijn Bhopal (2 op 3 december 1984) waarbij duizenden mensen dood of gewond raken als gevolg van blootstelling aan ontsnapt gas (methyylisocyanat) en Seveso, waarbij het gelijknamige dorp ontruimd wordt en onbewoonbaar zal blijven en 75.000 dieren sterven (maar geen mensen!) aan de gevolgen van dioxine, als gevolg van menselijke fouten. Het Seveso-incident leidde tot de invoering van Seveso I en II-richtlijnen in Europees verband, wat later in Nederland werd overgenomen in de vertaling naar het Besluit risico's zware ongevallen '99 (Brzo '99) (Genzmer, Schütz & Kershner, 2007:288 – 295).

Hoewel volgens het Hoofd CIV de brand in Moerdijk geen directe uitwerking heeft gehad op de repressieve brandweerorganisatie, heeft de brand nog wel extra aandacht gevestigd op industriële veiligheid vanuit de brandweer. Dit heeft geleid tot scherpere inspecties en onderzoeken ten aanzien van bedrijfsbrandweerplichtige en Brzo '99-plichtige bedrijven. De decaan risico- & incidentmanagement geeft in aanvulling hierop, dat de inzet bij Moerdijk reden is tot heroverweging van de huidige OGS-procedures, gaspakdragers binnen de brandweer en de inzet van bedrijfsbrandweren.

Zoals de projectleider SOBN opmerkt, zijn volgens hem alle aanbevelingen uit onder meer de rapportages naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede, Moerdijk allemaal gericht op een strakkere sturing van de organisatie, meer en beter communiceren en een betere samenwerking tussen de hulpverleningsdiensten en brandweren. Deze mening wordt daarnaast onderschreven door zowel de decaan risico- & incidentmanagement, die schetst dat communicatie van en door de overheid over risico's en incidenten meer aandacht heeft gekregen naar aanleiding van de gevraagde en genoemde voorbeelden, als door de senior managing consultant, die schetst dat vooral een strakkere sturing zou kunnen leiden tot meer samenwerking en controle over hulpverleningsdiensten vanuit de perceptie van bestuurders ten aanzien van deze incidenten.

Daarentegen heeft de verander(en)de brandweerdctrine – volgens de projectleider SOBN – wél een impact op de wijze van brandbestrijding door de brandweer. Dit betreft het kwadrantenmodel, waarbij vaker gekozen wordt voor uitbrandscenario's indien er geen slachtoffers meer gered hoeven te worden en/of de risico's voor brandweerpersoneel onevenredig hoog zijn ten aanzien van materiële belangen (Schat, 2012).

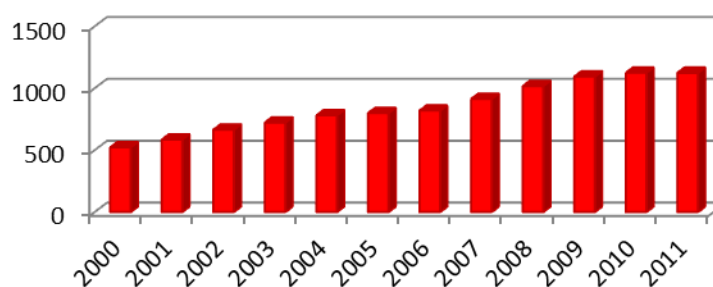
Dit model is ontstaan en ontwikkeld naar aanleiding van de 3 omgekomen brandweermensen bij De Punt (OvV, 2009:5 – 7). Als gevolg van de standaardinzet van de brandweer bij een brand in een bouwwerk – de 'binnenaanval' – en het gebrek aan mogelijkheden de signalen van een aanstaande rookgasexplosie te herkennen, zijn na binnentreding deze brandweermensen dodelijk getroffen door een flashover (Lambert & Baaij, 2011). Inmiddels is gewerkt aan verschillende inzetten van de brandweer, afhankelijk van de belangen en de aanwezigheid van slachtoffers of niet.

Dit kwadrantenmodel resulteert in verschillende keuzen ten aanzien van de bestrijding van brand, te weten het beperken van de brand van buitenaf (defensieve buiteninzet), het blussen van de brand van buitenaf (offensieve buiteninzet), het beperken van de branduitbreiding in het pand (defensieve binnen inzet) en de offensieve binneninzet (of –aanval) in geval van slachtoffers in het pand of vermiste personen. Tevens is dit gekoppeld aan het verbeteren van de kennis van de brandweer over flashovers en backdrafts, ofwel rookgasexplosies (NIFV Nibra 2009).

Ten opzichte van de leergang Officier van Dienst bijvoorbeeld, geeft de decaan risico- & incidentmanagement aan, dat het kwadrantenmodel in de opleiding en praktijktrainingen geïmplementeerd wordt vanaf maart 2014. De ontwikkeling van het overwegen van verschillende soorten van de bestrijding van brand binnen opleidingen moet resulteren in een betere belangenafweging tijdens de repressieve brandweerinzet.

Financieel gezien geven het Hoofd CIV en de projectleider SOBNAan dat er gekeken moet worden naar een meer efficiëntere manier van brandweerorganisatie. Zo wordt aangegeven door het Hoofd CIV en de projectleider SOBNAan dat de brandweer meer is gaan kosten in de afgelopen jaren, tot twee keer zoveel als 10 jaar geleden. Dit is – vanuit de gegevens over de kosten van de brandweer uit de

Figuur 5.5: Kosten van de brandweer per jaar (€ x 1.000)



brandweerst statistiek – afgeleid naar figuur 5.5. De decaan risico- & incidentmanagement en de senior managing consultant sluiten zich hierbij aan, door te stellen dat beheersmatig de brandweer anders georganiseerd dient te worden vanuit een financieel oogpunt, om tot een efficiency-slag te komen in bijvoorbeeld een gezamenlijke – landelijke – aanschaf van nieuwe middelen en materieel.

De projectleider SOBNAan geeft aan, dat de brandweer ondanks investeringen in nieuwe en betere materialen, aan haar maximum zit. Dit is tevens de conclusie van het rapport ‘De brandweer over morgen’ (NVBR, 2010-2), waarin geschetst wordt dat de conservatieve wijze van organiseren binnen de brandweer dient te veranderen om – deels door de disproportioneel gestegen kosten in de laatste jaren, al dan niet als gevolg van regionalisering van brandweerkorpsen – de brandweer toekomstbestendig te maken.

De regionalisatie van de brandweer en het wegvallen van de lokaal-bestuurlijke, gemeentelijke emoties ten aanzien van het rationeel verdelen van de brandweertzorg zoals het Hoofd CIV aangeeft, maken het mogelijk om te kijken op welke wijze de brandweer effectiever en efficiënter georganiseerd kan worden in een groter geheel dan enkel de gemeentegrenzen. Daarnaast is het volgens de senior managing consultant en de decaan risico- & incidentmanagement van belang dat de vrijblijvendheid van organisatie van brandweerkorpsen verminderd, om te kunnen komen tot eenduidigheid, uniformering en meer samenwerking in optreden en organisatie. Dit wordt verder doorgetrokken door de decaan risico- & incidentmanagement, die stelt dat een samenwerking met andere veiligheidsdiensten met eenzelfde doctrine en doelstelling – zoals Defensie, politie en GHOR – onder één ministerie bijvoorbeeld, zou leiden tot een efficiëncyslag qua beheersmatige kosten en eenduidigheid en uniformering in optreden.

Wat de projectleider SOBNAan schetst, is de nodige bezinning van de brandweer op haar taken en de mogelijkheden van het redden van mensenlevens. Hierbij komt bijvoorbeeld de paradox van bijvoorbeeld de verkeersveiligheid versus brandveiligheid om de hoek kijken. Waar bij de hulpverleningsacties en –incidenten in 2011 603 mensen omkwamen en 11.200 mensen gered werden, zijn als gevolg van brand ‘slechts’ 63 mensen dodelijk getroffen en 1600 personen getroffen door brand (CBS, 2012). Ook de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen hebben meer potentie om te leiden tot grote aantallen slachtoffers. Toch ligt de focus nog altijd hoofdzakelijk op brand vanuit de brandweer. Het is volgens de projectleider SOBNAan de vraag of deze focus nog terecht is.

De decaan risico- & incidentmanagement geeft in dit verband aan, dat niet zozeer de brandweer alle taken op zich moet nemen, maar vooral terug moet keren naar de vraag wie verantwoordelijk is voor het oplossen van een probleem c.q. incident wat zich voordoet. Als voorbeeld wordt de bedrijfsbrandweer aangehaald; niet de burger dient deze kosten te dragen, maar het bedrijf wat het probleem van een tekortschietende basisbrandweezorg creëert.

## 5.5 Specialismen vs. specialisaties

Uit het interview met de projectleider SOBN blijkt dat specialisering binnen de brandweer altijd een onderdeel geweest van de grootschalige inzet van brandweer bij de bestrijding van rampen. Het materieel wat bij de regionale brandweren beschikbaar was, was beschikbaar gesteld door het Rijk. In het kader van deregulering en terugtreden vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn per 2010 alle specialistische voertuigen, middelen en haakarmcontainers buiten dienst gesteld of overgedragen aan de veiligheidsregio's. Vanuit een Rijksgestuurde rampenbestrijdingsorganisatie werd deze zorg voor en voorbereiding op de rampenbestrijding overgedragen aan de 25 veiligheidsregio's. In dit kader is het project Specialistisch Optreden op Maat (SOM) opgezet, deels vanwege de kosten voor het Rijk (NVBR, 2012).



Figuur 5.6: Specialistisch Optreden Brandweer Nederland

Op basis van de risicoprofielen van veiligheidsregio's – op basis van de maatrampscenario's – is binnen project SOM een aantal specialismen c.q. specialistische taken opgesteld. Na afronding van project SOM, is de implementatie overgenomen door Brandweer Nederland in het kader van het Specialistisch Optreden Brandweer Nederland (SOBN). Het project is echter niet direct geïmplementeerd als gevolg van het ontbreken van een daadwerkelijke 'blauwdruk' van – of visie op – het specialistisch optreden. Dit heeft vooraleerst geresulteerd in een visiedocument, voordat de daadwerkelijke specialismen c.q. specialisaties van de grond kunnen komen (Brandweer Nederland, 2013).

De specialismen c.q. specialisaties die opgenomen zijn in het visiedocument op specialistisch optreden van Brandweer Nederland in het verlengde van het project SOM zijn verwoord, zijn de volgende, waarbij per project de aanleiding, status en kernpunten – voor zover benoemd in het visiedocument (Brandweer Nederland, 2013:8 – 10) – aangegeven zijn:

- **Scheepsbrandbestrijding**

Door de verschillende vaarwegen in Nederland en de uiteenlopende typen schepen – binnenvaartschepen, plezierjachten, olietankers – en de specifieke procedures die van belang zijn bij brandbestrijding aan boord van schepen, is dit als specialisme aangemerkt. Hoewel reeds als specialisme ingevoerd in het Rotterdamse havengebied en bij brandweer Rotterdam-Rijnmond, is dit verder uit te werken voor andere regio's.

Ten aanzien van havens en binnenvaart moet dit een interregionale samenwerking worden en moeten kennis en expertise uitgewisseld gaan worden, maar is er geen nadere eis aan specialistische teams gesteld.

Hoewel aangegeven wordt dat schepen buitengaats – ofwel in open zee – geen wettelijke taak van de brandweer zijn en een landelijk specialisme niet nodig is, is regio Zeeland ingestapt in het project

BroNS, wat staat voor Brandweer op de Noord-zee als pré-SAR-actie, waarin SAR staat voor Search And Rescue. Dit project is later opgegaan in het project MIRG (Maritieme Incidenten Respons Groep of Maritime Incident Response Group; zie tevens het interview met de directeur GB), waarbij samengewerkt wordt met Engelse en Belgische brandweerkorpsen (MIRG EU, 2012-1, 2012-2). De scheepsbrandbestrijdingsteams van de Gezamenlijke Brandweer zijn daarnaast aanvullend ook getraind in de BroNS-taak. Specifiek in deze brandbestrijdingstaak is het gebruik van helikopters om aan boord van schepen te komen, met beperkte uitrusting en speciale ademluchttoestellen. De uitdagingen van dit specialisme zitten vooral in de snelle branduitbreidingsmogelijkheden door de convectie van warmte door het staal waarvan schepen gemaakt zijn en het gebrek aan ontvluchttingsmogelijkheden.

- **Ondergrondse infrastructuur**

Naar aanleiding van complexe brandweerinzetten bij brand in enkele parkeergarages en de problematiek van brandbestrijding in tunnels, is dit specialisme bedacht. Hoewel ten aanzien van instorting van dergelijke infrastructuur – maar ook van gebouwen – een landelijk specialisme reeds opgezet is.

Dit landelijk specialistisch team is Urban Search and Rescue Netherlands, kortweg USAR NL, is een (inter)nationaal inzetbare eenheid van politie-, Defensie- en brandweerpersoneel, voor het opsporen en bevrijden van slachtoffers in puin. Waar voorheen voor de bediening van rampenbestrijdingsmaterieel en het werken in grootschalig verband een basisopleiding (NIFV, 2007-2) op manschappenniveau gebruikelijk was voor deze taak, is dit specialisme opgeheven ten faveure van dit landelijk specialisme.

Echter, er is geen specifieke taak gecreëerd voor de bestrijding van brand in ondergrondse infrastructuur. Het NIFV (2011) constateerde, dat de brandweer onvoldoende kennis op het gebied van dergelijke incidenten en bijbehorende repressieve respons heeft en de bouw- en regelgeving van parkeergarages achterhaald is.

Hoewel allen een taak van de brandweer, dient onderscheid gemaakt te worden tussen gebouwen en tunnels, maar ook tussen de aard van incident en aard van de inzet (brand, explosies en/of instortingen). Afhankelijk van de ontwikkeling van specialistische of specifieke brandbestrijdingsmiddelen wordt dit – ook bekeken vanuit de brandweerdoctrine – wellicht een landelijk specialisme binnen het Specialistisch Optreden Brandweer Nederland.

- **Petrochemie**

De petrochemische industrie is een andere wijze van incidentbeheersing en –bestrijding van de brandweer. Waar in geval van brand direct – of zo snel mogelijk – geblust dient te worden, is de eerste prioriteit bij incidenten in een industriële omgeving het beheersen van het incident (NIFV *Nibra*, 2008-3). Daarnaast leveren – afhankelijk van het type installatie, de heersende proces- en/of opslagomstandigheden en het type gevaarlijke stof – verschillende scenario's bijzondere gevaren op voor het brandweerpersoneel. Vanwege deze risico's zijn bepaalde bedrijven ingevolge artikel 31 Wvr verplicht een eigen brandweer te hebben, maar dat niet alle bedrijven met dergelijke risico's deze plicht hebben, is gebleken bij bijvoorbeeld Chemie-pack en ATF zoals eerder benoemd.

Dientengevolge is dit ook als specialisme ingedeeld voor de regionale brandweren met industriële objecten of industrieterreinen binnen de regiogrenzen. Dit sluit aan bij de visie OGS en in het algemeen de ongevalsbestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen, zoals hierna genoemd. Nadrukkelijk benoemd is de samenwerking met bedrijfsbrandweren binnen dit traject.

Voordat dit specialisme verder uitgerold wordt, worden de resultaten van de pilot expertregio Industriële brandbestrijding afgewacht, waar het Hoofd CIV projectleider van is.

### *Brandweerspecialisme industriële brandbestrijding?*

Wat opvalt binnen de statistiek, is dat ten aanzien van bijvoorbeeld binnen- en buitenbranden met schade naar object per peiljaar 2011 (CBS, 2012:26), is in het totale schadebedrag 50,9% van de – financiële – schade een gevolg van industrie, landbouw en veeteelt. De onderverdeling naar de op te zetten specialismen OGS en petrochemie lijkt evident, hoewel een exacte onderverdeling in statistische gegevens niet verder gemaakt is.

Het specialisme industriële brandbestrijding is in dit geval geen bijzonder specialisme, aangezien veel bedrijven aangewezen worden als bedrijfsbrandweerplichtige bedrijven als gevolg van een risico-analyse van de verschillende scenario's en incidenten die zich op dergelijke bedrijfsterreinen, –gebouwen en installaties voor kunnen doen.

De Gezamenlijke Brandweer in het Rotterdamse havengebied – van Pernis tot en met Maasvlakte II – is specifiek toegerust op de brandweertaken in een industriële omgeving. Dit geldt in toenemende mate voor brandweerkorpsen in Amsterdam-Amstelland, Moerdijk (Chemie Magazine, 2012), die in samenwerking met bedrijven specialistische brandweren en bijzonder (blus)materieel verzorgen voor industrieterreinen.

- ***Ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen (OGS)***

Reeds in 2008 kwam de IOOV al met een aantal aanbevelingen ten aanzien van het specialiseren van brandweerpersoneel voor het optreden bij ongevallen met gevaarlijke stoffen. Met name de concentratie van kennis en borging van kwaliteit worden hierbij genoemd, maar ook de interregionale samenwerking in verband met de personele invulling en een te grote spreiding van ervaring met dergelijke incidenten te voorkomen (IOOV, 2008-1:10 – 11).

Dit specialisme sluit aan bij de visie OGS, zoals de directeur GB en het Hoofd CIV benoemen in de interviews. De hoeveelheid incidenten en benodigde kennis, gekoppeld aan het verzorgingsgebied van eenheden in een regio en het regionale risicoprofiel, spelen dan ook een rol in de opzet van de expertregio Industriële brandbestrijding.

Ten aanzien van dit specialisme wordt gewacht met de goedkeuring van en de uitrol van de nieuwe visie OGS, geeft de projectleider SOBNA aan.

- ***Technische hulpverlening***

Zoals eerder al benoemd, betreft de technische hulpverlening een kerntaak van de brandweer. Echter, wat voorheen beschikbaar was als rampenbestrijdingsmaterieel zoals verstrekt door het Rijk, is met de overdracht van materieel naar de veiligheidsregio's verloren gegaan, afgeschreven, of zonder extra opleiding overgedragen aan regio's. Ten dele sluit dit aan bij de onder het specialisme Ondergrondse infrastructuur beschreven ontwikkelingen ten aanzien van USAR NL, maar daarnaast is een landelijk specialisme gericht op het opheffen van beknellingen onder puin niet altijd geoptimaliseerd voor het behandelen van complexe beknellingen in bijvoorbeeld vliegtuigen, vrachtwagens, landbouwvoertuigen en andere zware objecten. Doordat 'normaal' hulpverleningsmaterieel aan boord van een standaard brandweervoertuig niet altijd voldoende capaciteit biedt voor dergelijke inzetten en USAR NL niet snel genoeg ter plaatse kan zijn (maximaal 48 uur), is door het creëren van interregionale specialismen dit gat te dichten.

Met dit specialismen zijn inmiddels 5 brandweerregio's – parallel aan het project SOM, bij wijze van proef – al getraind in het gebruik en voorzien van de specialistische middelen en het materieel, zo blijkt uit het interview met de projectleider SOBNA.

- **Werken met hoogteverschillen**

Ten aanzien van het werken met hoogteverschillen – of hoogte- en diepteredding – is er geen landelijk specialisme vooralsnog. Enkele brandweerregio's hebben al eigen teams opgericht (Groningen, Zeeland, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht). Met name specifieke objecten (zoals hoogbouw, maar ook windmolens) of het tekortschieten van redvoertuigen zijn hier debet aan geweest.

Gezocht wordt naar een modus om opleiding en uitrusting af te stemmen, maar ook om expertise en ervaringen te delen. Het team van de Gezamenlijke Brandweer heeft in dit specialisme en inzetverband de meeste repressieve ervaring opgedaan, geeft de directeur GB aan.

Daarnaast wordt gekeken naar private partijen die hoogte- en diepteredding doceren, maar ook opgeleid personeel kunnen leveren, wat de projectleider SOBN tevens verwoordt binnen de blauwdruk ten aanzien van het Specialistisch Optreden Brandweer Nederland.

- **Natuurbrandbestrijding**

In een onderzoeksrapport van het IOOV (2011:12 – 15), blijkt dat de veiligheidsregio's die natuurbrand in het risicoprofiel hebben opgenomen, onvoldoende eenduidig omgaan met de risico's, bestrijding en preparatie op deze vorm van brandbestrijding. Daarbij ontbreekt het tussen de regio's aan uitwisseling van kennis en materieel, waardoor de aanbevelingen het NIFV, de NVBR in de richting duwden van een nationaal specialisme volgens het Hoofd CIV.

Met name de interregionale capaciteitsanalyse is nodig om voor voldoende personeel en materieel te zorgen voor de duur van een natuurbrand, wat soms weken kan duren (Visser, 2011).

In het project Specialistisch Optreden Brandweer Nederland is dit als onderdeel opgenomen als gevolg van de aandacht en de problematiek in de afzonderlijke veiligheidsregio's ten opzichte van de bestrijding en incidentduur van natuurbranden. Tekort aan materieel – terreinvaardige blusvoertuigen – en de samenwerking met Defensie – voor de inzet van personeel in pelotons- en compagniesstructuur, maar ook het gebruik van blushelikopters – zijn hierbij nadrukkelijk benoemd. Daarnaast is dit tevens opgenomen als één van de twee pilots van de expertregio's.

- **Waterongevallen**

Ten aanzien van de rol van de brandweer is door de NVBR (2010-1) een duidelijke stelling ingenomen; ook de 'natte' taak – het duiken – blijft een taak van de brandweer. De mogelijkheid van het redden van drenkelingen en slachtoffers van waterongevallen valt binnen de scope van de brandweer, wanneer het gaat om het redden van mens en dier. Het níet handelen van de brandweer bij drenkelingen is moeilijk verklaarbaar, ook naar de burgers (COT, 2003).

De specialistische vaardigheden die inmiddels vereist worden bij deze duiktaak, hebben een vlucht genomen naar aanleiding van een reeks incidenten, waarbij reddingsduikers van de brandweer zijn omgekomen zoals in Utrecht (2001), Urk (2007) en Terneuzen (2008). Naar aanleiding van dodelijke ongevallen hebben diverse inspectiediensten (Arbeidsinspectie, 2009) (IOOV, 2008-2) geconstateerd dat deze duikongevallen verwijtbaar zijn ten aanzien van uitrusting, registratie, oefening en procedures bij de inzet van brandweerdikers. Dit heeft geleid tot verdere specialisatie van brandweerdikers en het opsplitsen van de respons van de brandweer bij waterongevallen tussen oppervlakteredding en daadwerkelijk duiken. Dit heeft voor alle regionale brandwerven een impact (gehad), doordat de wijze van inzet en redding hierdoor is veranderd vanuit de duikdoctrine die bij de aanbevelingen en taaksplitsing hoort. Interregionale samenwerking ten aanzien van de duikteams is hier het gevolg van, doordat de exploitatiekosten van duikteams als gevolg van extra oefening en nieuwe uitrusting niet door iedere regio afzonderlijk gedragen kunnen worden.

Binnen dit specialisme wordt nadrukkelijk gekeken – evenals bij hoogte- en diepteredding – naar private partijen en specifieke vrijwilligers, waarbij de duikbrevetten prevaleren boven de algemene brandweeropleiding.

Ondersteunende specialismen zijn hierbij:

- **Leiding en coördinatie**

Specialistische teams dienen zelf te voorzien in leiding en coördinatie van het specialisme. Bij het optreden ter plaatse van een incident is het bevoegde gezag nog altijd leidend in de inzet, waarbij de eenheden gekoppeld worden in het incidentcommando volgens de vigerende hiërarchie van de brandweer en binnen de lokale (bestaande) organisatiestructuur van het repressief optreden.

Ten aanzien van de coördinatie zal een specialistisch bevelvoerder of officier – gekoppeld aan het specialistische team of gealarmeerde specialisme – de lokale coördinatie op zich nemen voor de inzet van een team.

Binnen het project Specialistisch Optreden Brandweer Nederland wordt nog nader onderzocht of er behoefte is aan grote commandovoorzieningen in geval langdurige inzetten – zoals compagniesinzet bij natuurbrandbestrijding – worden gepleegd.

- **Informatievoorziening**

In de visie op specialistisch optreden is dit specialisme feitelijk vervallen, doordat iedere veiligheidsregio al een gelijksoortig proces in de eigen regio oppakt voor regionale crisisbeheersing. Dit is een multidisciplinair proces, waarvoor niet specifiek de brandweer verantwoordelijk is.

Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) werkt aan een systeem om capaciteit van veiligheidsregio's in beeld te brengen, wat gebruikt kan worden in de interregionale samenwerking. Het LOCC is onderdeel van de Nationale Veiligheid onder het ministerie van Veiligheid en Justitie en maakt geen deel uit van de brandweer.

- **Logistiek en ondersteuning**

Voor de inzet van specialismen of specialisten en specialistisch materieel is het nodig logistiek en ondersteuning op te zetten. Het gebruik van *crashtenders* en grote hoeveelheden schuimvormend middel bij de brand van Moerdijk, maar ook het gebruik van 4 x 4-terreinvoertuigen voor de inzet bij natuurbranden, hebben de noodzaak van deze processen naar voren gebracht.

Hoewel iedere regio dit in de eigen logistieke keten geregeld dient te hebben, is dit ondersteunend specialisme in geval van interregionale samenwerking en de inzet van (landelijke) specialismen van belang.

In combinatie met het resourcemanagementsysteem en inventarisatie van beschikbaar materieel bij de verschillende veiligheidsregio's, kan in geval van benodigd materieel en specialistisch materiaal een logistiek team zorgen voor het ter plaatse brengen c.q. krijgen van deze middelen. Dit betreft onder meer verlichting voor nachtelijke inzet op rampterrainen, grootschalig watertransport en pompen met grote capaciteit, maar ook levensmiddelen voor eenheden ter plaatse en tijdige aflossing van ingezette eenheden, zoals vastgelegd in de visie op Specialistisch Optreden Brandweer Nederland.

Hoewel de vormgeving van de specialismen c.q. specialisaties volgens de projectleider SOBND duidelijk is, zijn er twee respondenten die in de interviews aangeven te twifelen aan de status en het uiteindelijke resultaat van het project en de invoering van specialisaties binnen de brandweer.

De senior managing consultant schetst dat de status van Brandweer Nederland nog onvoldoende duidelijk is, zodat van een daadwerkelijke invoering van het SOBND vanuit en door de RBC nog niet te spreken is. Dit is volgens hem tevens van toepassing op de status van de expertregio's. Ondanks de opdracht vanuit Brandweer Nederland ten aanzien van het project en de toezeggingen van de brandweercommandanten, maar ook de intentie van het Veiligheidsberaad om specialisaties per regio te verankeren c.q. onder te brengen bij de expertregio's, is de uiteindelijke invoering afhankelijk van de lokale besturen en de besturen van de veiligheidsregio's, ofwel de burgemeesters. Ondanks de intentie vanuit de RBC en de toezeggingen binnen de



raad zelf, zijn alle brandweercommandanten uiteindelijk verantwoordelijkheid schuldig aan de politiek-bestuurlijke verantwoordelijken. De politiek besluit uiteindelijk over de brandweer, niet de brandweer zelf.

Deze mening wordt daarnaast onderschreven door de decaan risico- & incidentmanagement, die aangeeft dat vooralsnog specialisaties geen onderdeel gaan uitmaken van de leergangen aan de brandweeracademie. Enkel het kwadrantenmodel wordt overgenomen in de leergangen incidentmanagement (OvD en HOvD).

### 5.6 Expertregio's?

Naast het SOM en de visie op het Specialistisch Optreden Brandweer Nederland is er een pilot opgezet van expertregio's volgens de vijf geïnterviewden. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is daarbij belast met de pilot Industriële brandbestrijding, waar de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland belast is met de pilot Natuurbrandbestrijding. Ten aanzien van deze pilot is een enquête gehouden onder alle veiligheidsregio's vanuit het Centrum Industriële Veiligheid.

De opzet van expertregio's is een initiatief van het Veiligheidsberaad - wat bestaat uit de verenigde voorzitters de Nederlandse veiligheidsregio's - waarmee aansluiting gezocht wordt bij het project SOM en interregionale samenwerking c.q. afstemming. Het veiligheidsberaad fungeert als aanspreekpunt voor het Rijk ten aanzien van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Binnen het project wordt een expertregio als volgt gedefinieerd:

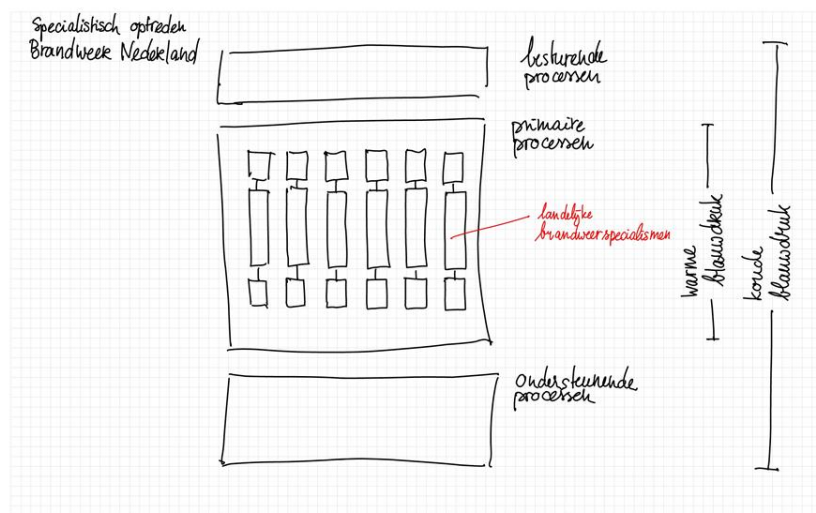
*“Een (cluster van) veiligheidsregio(s) die op basis van hun risicoprofiel over een bepaalde expertmatige, kennis, kunde en materieel beschikken die, geborgd met een financieel-organisatorisch arrangement, door veiligheidsregio's als ondersteuning ingeroepen kunnen worden in de voorbereiding op of bestrijding van crisis en rampen”.* (Veiligheidsberaad, 2012-1:2)

De projectleider SOBPN schetst de opzet van het beheer van het Specialistisch Optreden Brandweer Nederland beheersmatig ('koude fase') en in de inzet c.q. incidentbestrijdingsfase ('warme fase') zoals in figuur 5.7 weergegeven.

De expertregio's wijken daarbij af van de repressieve specialismen c.q. specialisaties, doordat deze tevens ten aanzien van de 'koude' brandweertaken ingezet kunnen worden om input te leveren, dus niet enkel

bij de repressieve inzet. De expertregio gaat in dit opzicht iets verder dan het project SOM, doordat er door veiligheidsregio's in zowel de 'koude' als de 'warme' fase gebruik gemaakt kan worden van de faciliteiten die vanuit de expertregio's geboden worden. Volgens de projectleider SOBPN is het evenwel mogelijk dat de expertregio's ook in de voorbereidende fase het beheer van de specialismen af kunnen stemmen op basis van de ondersteunende processen, ten aanzien van bijvoorbeeld de praktische inzet van specialismen.

Tenminste 92% van de respondenten aan de enquête verwacht een meerwaarde van de expertregio te zien, waarbij de overige 8% het niet eens noch oneens is over deze meerwaarde. Daarbij ziet 80% voor de eigen veiligheidsregio baat bij de komst van een expertregio, ten opzichte van 20% die het hier eens noch oneens



Figuur 5.7: Specialistisch Optreden Brandweer Nederland

mee is. Daarbij wordt de expertregio gezien als stimulans om slimmer samen te werken door 94%, waarnaast 4% aangeeft dit niet te weten en 1 respondent (2%) aangeeft dit niet als stimulans voor samenwerking te zien.

De meerwaarde van de expertregio wordt door 82% gezien in de expertmatige ondersteuning in de 'koude' fase (specialistisch kennis), waarbij 6% dat niet zo ziet en 12% het niet weet. Daarnaast wordt inhoudelijke regievoering op het expertisegebied gezien als meerwaarde door 62%, maar 14% weersprekt dit en 24% heeft hier geen mening over. 42% van de respondenten zou bereid zijn voor bepaalde diensten van de expertregio te betalen, 38% weet dit niet en 19% is het hier niet mee eens.

De efficiënte inzet van middelen en kennis wordt door 80% gezien als een meerwaarde vanuit de expertregio, waarbij echter 6% dit weersprekt en 14% hier geen mening over heeft. 69% van de respondenten wil het mogelijk maken om door middel van afspraken zelf als veiligheidsregio minder in een specifiek risico te investeren, terwijl 12% dit niet nodig vindt en 19% hier geen mening over heeft.

Ten aanzien van de focus op de kwaliteiten van veiligheidsregio's als expert- en bronregio (de mogelijkheid van het voordoen van een incident waarvoor de expertregio nodig kan zijn) ziet 66% van de respondenten een meerwaarde, terwijl 32% dit niet zeker weet en 2% zich hiertegen uitsprekt. Een focus vanuit de expertregio op de multidisciplinaire inzet (inzet in samenwerking met andere hulpdiensten) kan rekenen op de steun van 34% van de respons, terwijl 33% zich hiertegen verzet en 23% geen mening heeft.

Qua beleid en advisering op het kennisvlak van de expertregio geeft 58% aan dat dit een effect c.q. meerwaarde is van de veiligheidsregio, terwijl 30% hier geen mening over heeft en 12% dit niet ziet als meerwaarde. Het ontwikkelen van kennis en expertise op het gebied van een specialisme c.q. focus van de expertregio wordt door 84% gezien als meerwaarde, terwijl 4% het hier niet mee eens is en 12% hier geen mening over heeft. Naast de ontwikkeling van kennis en expertise is daarnaast 76% het eens met de waarde van de expertregio om innovatietrajecten op te pakken en onderzoek vorm te geven ten aanzien van het ontwikkelen en verbeteren van de kennis en vaardigheden rondom een specialisme c.q. expertregio, hoewel 18% geen mening hierover heeft en 6% het hier niet mee eens is.

Dit geldt zowel voor de beschikbaarheid van specialistisch repressief materieel voor de 'warme' fase – waarbij 58% aangeeft dit als meerwaarde te zien, 34% hier geen mening over heeft en 8% hier op tegen is – als voor de beschikbaarheid van specialistisch repressief personeel, waarbij 52% aangeeft deze rol van de expertregio te zien als meerwaarde maar waarbij 36% geen mening is toegegaan en 12% het hier niet mee eens is.

Qua formele vereisten vanuit de expertregio zijn ten aanzien van het opstellen van een jaarplan en een meerjarenplan 64% respectievelijk 60% van de respondenten positief, ten opzichte van 18% voor beide gevallen die het er niet mee eens zijn. Daarnaast geeft 18% respectievelijk 22% aan geen mening te hebben over dit vereiste van/aan de expertregio. Gelijksortige getallen zijn van toepassing op het opstellen van een jaarverslag (66% positief, 16% negatief en 18% geen mening) en het uitvoeren van een jaarlijkse audit (44% positief, 30% negatief en 22% geen mening).

Daarentegen is het evalueren van de inbreng van specialismen – vanuit de expertregio in de 'warme' c.q. repressieve fase – een formeel vereiste wat 70% van de respondenten terug wil zien komen, tegen 16% die het hier niet mee eens is en 14% zonder mening. Ditzelfde geldt voor een jaarlijkse evaluatie van de inbreng van de expertregio in de koude fase, waarvan 74% vindt dat dit een vereiste moet zijn, tegen 10% die dit niet nodig acht en 16% zonder mening.

Echter, het vaststellen van kwaliteitseisen op het expertisegebied kan rekenen op 62% van de respondenten, waarbij 10% dit geen vereiste vindt en 28% het hier niet mee eens, noch oneens is. Hetzelfde percentage positief antwoordende respondenten geldt voor het werken volgens vastgestelde kwaliteitseisen, waarbij 26% geen mening over het werken volgens deze kwaliteitseisen heeft en 12% dit vereiste tegensprekt. Daarbij is ten aanzien van het formele vereiste van de expertregio om te toetsen op de naleving van de kwaliteitseisen

50% het eens met deze eis, 32% heeft hier geen mening over en 20% is hier op tegen. De toetsing van de kwaliteit van de expertregio leidt tot een steun van 51% van de respons, terwijl 25% dit niet nodig acht en 23% geen mening heeft hierover.

Aansluitend op de formele vereisten aan de expertregio's, is gevraagd naar de rol c.q. het karakter wat de expertregio moet hebben ten aanzien van de specialismen (of het expertise). Een innovatief karakter heeft de steun van 79% van de respondenten, waarbij 4% deze rol niet ondersteunt en 16% zich niet uitspreekt. Een pro-actieve rol wordt door 82% gesteund, tegen 6% tegen en 12% zonder uitspraak. 63% ziet een coördinerende rol weggelegd voor een expertregio, tegen 10% oneens en 27% zonder mening, terwijl een regisserende rol door 43% gesteund wordt, waarop 22% het niet eens is met dit karakter en 35% geen expliciete mening is toegedaan. Qua kaderstellend karakter wil 20% zich aan deze rol van de expertregio committeren, terwijl 41% dit tegensprekt en 39% het hier noch mee eens, noch oneens is. 92% van de geënquêteerden ziet een adviserend karakter weggelegd voor een expertregio, waar 4% zich niet in kan vinden en 4% geen mening heeft. Een ondersteunende rol is conform 81% van de respondenten het karakter van een expertregio, tegen 6% oneens en 22% zonder mening, terwijl tenslotte een karakter als vraagbaak door 94% gesteund wordt, 2% tegen is en 4% geen mening heeft.

Ten aanzien van de organisatie en inzet van de expertregio vindt 82% dat er landelijk geldende afspraken moeten komen, terwijl 6% het hier niet mee eens is en 13% hier geen mening over heeft. Het maken van afspraken met individuele veiligheidsregio's over de organisatie en inzet van de expertregio's kan rekenen op 44% medestanders, terwijl 45% het niet eens is met individuele afspraken en 10% hier geen mening over heeft.

Voor het geven van bindende adviezen is 13% het eens om dit bij de expertregio te beleggen; 11% heeft geen mening, terwijl 78% zich hier tegen uitspreekt in de koude fase, terwijl 23% het in de warme fase hiermee eens is, tegen 72% tegenstanders en 4% zonder mening.

Naast een meerwaarde vanuit de expertregio is ook gekeken naar eventuele zorgen die de opzet van een expertregio met zich mee kan brengen. Het verlies van kennis in de eigen regio wordt door 36% als bedreiging gezien, terwijl 39% dit niet als probleem ziet en 26% dit niet weet of geen mening heeft hierover. Ten aanzien van het zelf ontwikkelen van kennis, geeft 2% aan dat dit efficiënter is, terwijl 83% aangeeft dat het efficiënter is dit bij een expertregio te beleggen en 15% geen mening heeft. Een mogelijke afname van sturing wordt door 61% gezien als een risico van het inrichten van expertregio's, terwijl 30% denkt dat dit niet het geval zal zijn en 9% hier geen mening over heeft. Het verminderen van capaciteit in de eigen regio wordt door 27% gezien als een risico, terwijl 49% aangeeft dit niet als risico te zien en 23% dit niet kan inschatten. Een mogelijk gebrek aan meerwaarde van de expertregio wordt door 47% erkend, terwijl 30% hier geen mening over heeft en 23% dit tegensprekt.

Ten opzichte van de expertregio Natuurbrandbestrijding geeft 76% respectievelijk 78% aan waarde te hechten aan advisering op het gebied van risico's op natuurbranden, dan wel natuurbrandbestrijding (techniek/tactiek/logistiek) als specifieke deskundigheid te kunnen leveren. Echter, van de mogelijke inbreng van de kennis en expertise qua ondersteuning van de expertregio's verwacht slechts  $\pm$  50% gebruik te willen maken.

Ten opzichte van de expertregio Industriële brandbestrijding geven regio's aan over het algemeen voldoende kennis te bezitten op preventief gebied, maar geven de respondenten aan (22%) te beschikken over specialistisch repressief personeel en expertise op het gebied van industrieel brand-/incidentonderzoek. Daarnaast geeft 31% van de respondenten aan niet te beschikken over industriële blusvoertuigen, of in 24% niet te beschikken over specifieke kennis op het gebied van (petro)chemie en tankincidenten. In  $\pm$  70% van de gevallen waarin repressief optreden in een industrieel incident nodig is, geven brandweerkorpsen aan gebruik te willen maken van materieel, personeel en expertise, maar ook voor onderzoek in de nazorgfase van een

incident. Dit is relatief consistent met de eerder benoemde tekortkomingen in de eigen brandweerregio's ten opzichte van de beschikbare kennis.

Gekeken naar de positie van de expertregio's ten opzichte van het Veiligheidsberaad geeft voor het expertisegebied Natuurbranden 78% van de respondenten aan dat advisering vanuit deze rol naar het Veiligheidsberaad van belang is, waartegen 6% ageert en 15% het oneens noch mee eens is. Ten aanzien van Industriële brandbestrijding geeft 80% aan deze rol weggelegd te zien voor de expertregio, terwijl 9% het hiermee oneens is en 11% geen mening geeft.

### **5.7 Specialismen of specialisaties?**

Naar aanleiding van de genoemde specialismen is er opnieuw de vraag waar nu sprake van is; specialismen, of specialisaties. Hierover lopen de meningen van de geïnterviewden uiteen. Hoewel in het interview de directeur GB aangeeft dat er sprake is van specialismen, ofwel verdieping en uitbreiding van de bestaande taken, zijn er combinaties van specialisaties mogelijk volgens de projectleider SOBN. Hiertoe wordt bijvoorbeeld door hem de suggestie aangedragen dat vrijwilligers – die vanwege leeftijd, oefening en training – niet meer voldoende mee kunnen komen in het repressief inzet spectrum, alsnog beschikbaar gemaakt kunnen worden om ondersteunende processen in te kleden.

De inzet en geoefendheid die bepaalde specialismen met zich meebrengen – met name de duiktaken, maar ook petrochemie en ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen – vragen zoveel extra tijd en aandacht, dat dit niet meer voor vrijwillige brandweermensen op te brengen kan zijn volgens de projectleider SOBN; hij acht dat door de combinatie met de oefenverplichtingen die de 'normale' brandweertaken met zich meebrengen, het wellicht niet langer mogelijk is om alle oefenverplichtingen op voldoende niveau te waarborgen bij specialismen. In aanvulling hierop stelt de projectleider SOBN dat nader uitgewerkt dient te worden in de op te stellen blauwdruk ten aanzien van het Specialistisch Optreden Brandweer Nederland hoe de specialistische taken ingevuld moeten gaan worden.

In het inzetverband van brandweereenheden bij repressief optreden wijzigt vooralsnog niets volgens de projectleider SOBN. Dit wordt ten aanzien van de bestaande specialismen binnen de Gezamenlijke Brandweer beaamt door de directeur GB. In geval van operationele inzet van een specialisme of specialistisch team wordt een eenheid (bevelvoerder en manschappen) gekoppeld als een 'normale' eenheid in het incident. In geval van interregionale inzet gaat in alle gevallen een toegevoegd Officier van Dienst mee als coördinator c.q. kwartiermaker voor het lokale gezag, zodat deze kan adviseren over de inzet van het team. In geval van inzet in het 'eigen' gebied, wordt in alle gevallen het specialisme toegevoegd aan het incident. Doordat in een dergelijk geval al sprake is van twee operationele eenheden ter plaatse van het incident, is er altijd (reeds) een officier als hoogste leidinggevende (en eenhoofdige leiding) aan het incident gekoppeld. Met de invoering van de – extra – specialismen verandert er – volgens de projectleider SOBN en getuige de ervaringen met de inzet van dergelijke specialismen van de directeur GB – niks aan de hiërarchie en de bevelvoeringsstructuur.

De senior managing consultant geeft over de specialisaties c.q. specialismen aan, dat beide mogelijk zijn. Kostenoverwegingen ten aanzien van de instandhouding van specialisaties en/of specialismen is echter dusdanig kostbaar ten opzichte van de baten, dat dit de enige reden is om te zoeken naar samenwerking in nationaal verband ten aanzien van deze wijze van operationele organisatie van specialisaties en specialismen, aangezien organisaties van nature niet willen samenwerken. Hiervoor wordt verwezen naar de inaugurele rede van prof. dr. Helsloot aan de Universiteit Nijmegen (Helsloot, 2012), die dit als zodanig benoemt. Daarbij geeft de senior managing consultant aan, dat de brandweer eerder extra taken op zich neemt, dan afstoot of overdraagt, getuige eerder onderzoek naar de brandweer als spil in de rampenbestrijding en de positie door de lokale organisatie van de brandweer. Gesteld wordt, dat de brandweer minder regionale stuurbaarheid had dan bijvoorbeeld politie en daardoor makkelijker zich taken toe-eigent (Helsloot, Muller & Berghuijs, 2007:161 – 168). Deze positie wordt echter – volgens geïnterviewde – nog altijd als dusdanig ingevuld, door de relatieve

vrijheid van invulling van bepaalde organisatorische en wettelijke verplichtingen. Veiligheidsregio's zijn – ook nu nog – relatief vrij om bijvoorbeeld te komen tot een 'regionale' brandweer op basis van de eigen wensen. De invulling hiervan verschilt daardoor per veiligheidsregio, waardoor de regionalisatie van brandweerkorpsen niet per definitie garant staat voor een betere samenwerking of coördinatie van het repressief brandweeroptreden.

Dit idee vindt bijval vanuit de decaan risico- & incidentmanagement; ook hij geeft aan dat er nog onvoldoende sprake is van uniformiteit in regionalisatie en uitvoer van procedures. Een eerste stap is echter volgens hem gemaakt in een meer eenduidige brandweerorganisatie, namelijk de invoering van een uniform wat nationaal gezien geaccepteerd en ingevoerd is.

In aanvulling op de overweging ten aanzien van de samenwerking zoals benoemd door de senior management consultant, geeft de decaan risico- & incidentmanagement aan dat er meer gekeken dient te worden welke partij(en) probleemhouder of verantwoordelijk zijn voor de noodzaak om te komen tot specialisaties of specialismen. Als voorbeeld wordt de rol van bedrijven petrochemische bedrijven aangegeven met specifieke kennis van eigen processen en installaties, maar ook andere organisaties met meer geschikte middelen en meer ervaring of kennis van bepaalde incidentscenario's, zoals de kustwacht en Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM), die beter voorbereid zijn op incidenten op open water dan de brandweer.

### 5.8 Organisatie – structuur?

Uitgaande van de indeling van een organisatiestructuur op basis van de vijf basisonderdelen, zoals omschreven door Mintzberg (2006), kan op basis van de statistieken ten aanzien van de brandweer afgeleid worden hoe het verloop van brandweerpersoneel en het personeelsbestand van de brandweerkorpsen in Nederland over laatste 10 jaar gewijzigd is. De gegevens van het CBS – de brandweerstatistieken van 2001 tot en met 2011 – leveren hiervoor de input. De onderdelen de strategische top (officiersniveaus), middenkader (onderofficieren c.q. bevelvoerders) en de uitvoerende kern (manschappen c.q. brandwachten) worden hierin onderscheiden (figuur 5.8).



Figuur 5.8: Rangensysteem Brandweer

Vanuit de kerntaken van de brandweer kan personeel in dienst van de brandweer – of tegenwoordig de veiligheidsregio's – binnen alle schakels van de veiligheidsketen beschouwd worden als brandweerpersoneel.

Echter, zoals in hoofdstuk 2 reeds geduurd, is het meest zichtbare product en bekeken vanuit de historie de meest voor zichzelf sprekende taak de repressieve schakel. Ander personeel in dienst van brandweer of veiligheidsregio wordt niet opgenomen in dit onderzoek als repressief brandweerpersoneel, maar valt wat betreft de hoofdtaak – het bestrijden van brand en ongevallen anders dan brand – onder de noemer ondersteunend personeel. Dit is in de volgende statistische gegevens niet nader verwerkt, doordat deze gegevens ontbreken in het leeuwendeel van de brandweerstatistieken en voor dit onderzoek ten aanzien van specialismen en specialisaties niet ter sprake zijn gekomen, doordat het geen uitvoerend personeel betreft van de repressieve brandweertaak. Derhalve behoeft deze categorie personeel geen nadere uitwerking.

De uitvoerende kern binnen de brandweer bestaat uit de manschappen in repressieve dienst. Hierbij is een onderscheid in vrijwillige en beroepsmatige functies voor de omvang van deze kern niet noodzakelijk. Dit zijn

eenheden met de rangen aspirant-brandwacht, brandwacht, brandwacht 1e klasse en hoofdbrandwacht, of – binnen de nieuwe functie-indeling in het besluit Personeel veiligheidsregio's – de rang manschap A en manschap B.

Het middenkader bestaat uit de onderofficieren. Deze managementlaag wordt gevormd door de rangen onderbrandmeester en brandmeester, of – binnen de nieuwe functie-indeling in het Besluit personeel veiligheidsregio's – de rang bevelvoerder.

De hogere managementlaag – of strategische top – die onderscheiden kan worden zijn de officieren. Deze managementlaag wordt gevormd door de adjunct-hoofbrandmeester, adjunct-hoofbrandmeester 1e klasse, hoofdbrandmeester, hoofdbrandmeester 1e klasse, commandeur, commandeur 1e klasse, adjunct-hoofdcommandeur, adjunct-hoofdcommandeur 1e klasse en hoofdcommandeur en hoofdcommandeur 1e klasse. Tegenwoordig is dit stelsel ingevolge het Besluit personeel veiligheidsregio vereenvoudigd naar de rangen hoofdbrandmeester, commandeur, adjunct-hoofdcommandeur en hoofdcommandeur.

Zoals reeds benoemd, worden de beheersmatige functies niet geduid als repressief personeel ten behoeve van de kerntaak van de brandweer. Hierdoor valt 'overig' personeel in dienst van de brandweer onder de technestructuur en/of ondersteunende diensten. Deze twee onderdelen van de organisatiestructuur kunnen vanuit de huidige opzet van de brandweerstatiestieken onvoldoende onderscheiden worden op basis van de beschikbare cijfers.

Deze statistieken zijn als volgt opgebouwd, waarbij gebruik gemaakt is van de Brandweerstatiestieken van het CBS over de periode van 2001 tot en met 2011. Deze gegevens zijn opgenomen in tabel 5.1.

Jaar	Totaal (x 1.000)	Brandweerpersoneel in operationele dienst	Rangniveau (repressief brandweerpersoneel)			Overig brandweer- personeel
			Hoger	Middel	Lager	
2002	26,6	26,6	1,5	4,7	20,5	-
2003	26,7	26,7	1,4	4,8	20,5	-
2004	27,0	27,0	1,4	5,1	20,5	-
2005 <sup>1</sup>	27,3	26,9	1,4	5,5	20,0	4,0
2006 <sup>1</sup>	27,4	27,0	1,4	5,9	19,7	4,0
2007 <sup>2</sup>	27,1	271	15,2	55,9	199,8	-
2008 <sup>2</sup>	27,0	26.851	1.366	5.974	19.626	-
2009 <sup>2</sup>	26,9	26.885	1.279	5.796	19.810	-
2010 <sup>2</sup>	27,1	27.109	1.252	5.989	19.868	3.921
2011 <sup>3</sup>	26,9	26.867	1.176	5.661	20.030	4.200
2012 <sup>3</sup>	26,3	26.286	1.184	6.548	18.554	4.062

Tabel 5.1: Personeel werkzaam bij de brandweer in repressieve dienst (CBS, 2012:41) per 1 januari van ieder betreffend jaar.

Opmerkingen bij tabel 5.1:

- De Brandweerstatiestieken tot 2006 zijn weergegeven in afgeronde getallen x 1.000. In 2006 (CBS, 2007) is gerekend met getallen x 100, waarna vanaf Brandweerstatiestiek 2007 (CBS, 2008) gerekend is met absolute getallen, waardoor in de tabel verschillende afrondingen door elkaar lopen om een zo getrouw mogelijk beeld van de statistiek weer te kunnen geven zoals onttrokken aan de CBS-statiestieken.

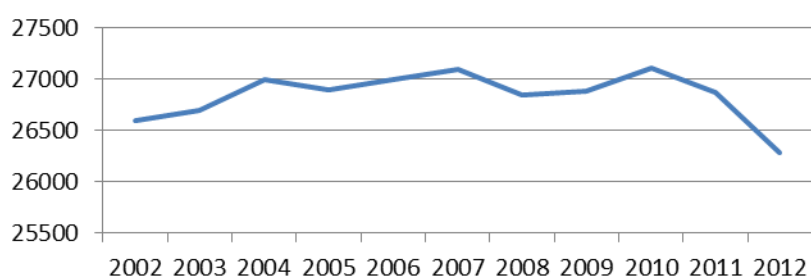
<sup>1</sup> Personeel in operationele dienst

<sup>2</sup> Brandweerpersoneel werkzaam in hun rang

<sup>3</sup> Brandweerpersoneel werkzaam in een repressieve functie

- -) Ontbrekende getallen
- \*) Per 2005 en wordt een onderscheid in de opbouw van brandweerpersoneel gemaakt naar personeel werkzaam in een repressieve functie en 'overig' – niet-operationeel – personeel. Dit personeel wordt niet nader opgedeeld in de brandweerstatiestieken, maar vormt onder meer het personeel wat werkzaam is in ondersteunende diensten en wat werkzaam is in de pro-actie en preventie. Dit is per 2007 weer vervallen, doordat enkel het personeel in een brandweerrang nog meegerekend wordt in de statistieken van het CBS. Hierdoor is niet bekend wat er aan niet-operationeel brandweerpersoneel in de jaren 2007 - 2010 aangesteld is bij de brandweer. In Brandweerstatiestiek 2010 (CBS, 2011) is opnieuw de functie Overig personeel in beeld gebracht in de personeelcijfers van de brandweerorganisatie.

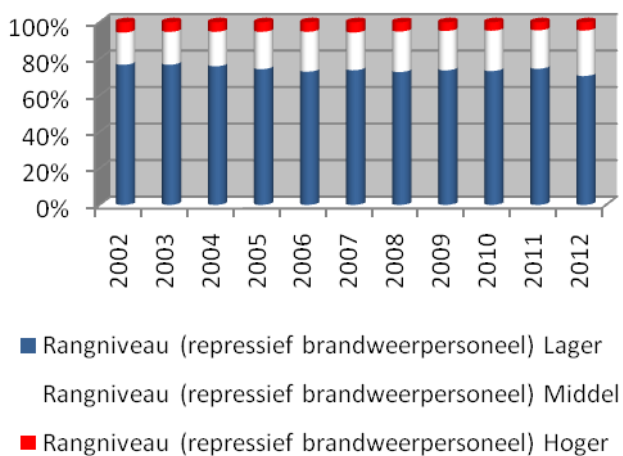
*Figuur 5.9: Repressief brandweerpersoneel in dienst per 1 januari*



Vanuit de brandweerstatiestiek wordt geconstateerd dat het aantal brandweelieden werkzaam in een repressieve brandweerrang bij de brandweer behoorlijk constant is. Dit wordt onderschreven door de conclusie van het CBS (2012:40). Dit is op basis van tabel 5.1 in lijn geplaatst in figuur 5.9.

Ten aanzien van de opbouw per rangniveau, is de opbouw van 2000 – 2012 naar percentage per 1 januari van ieder jaar als volgt, weergegeven in tabel 5.2 en figuur 5.10.

Jaar	Totaal (%)	Rangniveau (repressief brandweerpersoneel)		
		Hoger	Middel	Lager
2002	100,3	5,6	17,7	77,0
2003	99,9	5,2	17,9	76,8
2004	99,9	5,2	18,8	75,9
2005	99,7	5,2	20,4	74,3
2006	100,1	5,2	21,9	73,0
2007	99,9	5,6	20,6	73,7
2008	100,4	5,1	22,2	73,1
2009	100,1	4,8	21,6	73,7
2010	100,0	4,6	22,1	73,3
2011	100,1	4,4	21,1	74,6
2012	100,0	4,5	24,9	70,6



*Tabel 5.2 & figuur 5.10: Personeel per rangniveau (als resultaat van tabel 5.1) per 1 januari van ieder betreffend jaar.*

*(Totale percentages die afwijken van 100% zijn het gevolg van afrondingsverschillen in de oorspronkelijke statistieken van het CBS)*

In aanvulling op de rangniveaus en aansturing c.q. coördinatie van eenheden, geeft de decaan risico- & incidentmanagement zijn visie op leiderschap binnen de brandweer als verklaring voor het uitblijven van wijzigingen binnen de brandweer en het ontbreken van een daadwerkelijke innoverende en progressieve aanpak van het brandweeroptreden en de –taken. Dit is volgens hem het resultaat van het soort mensen wat gezocht wordt voor en werkzaam is binnen de brandweer.

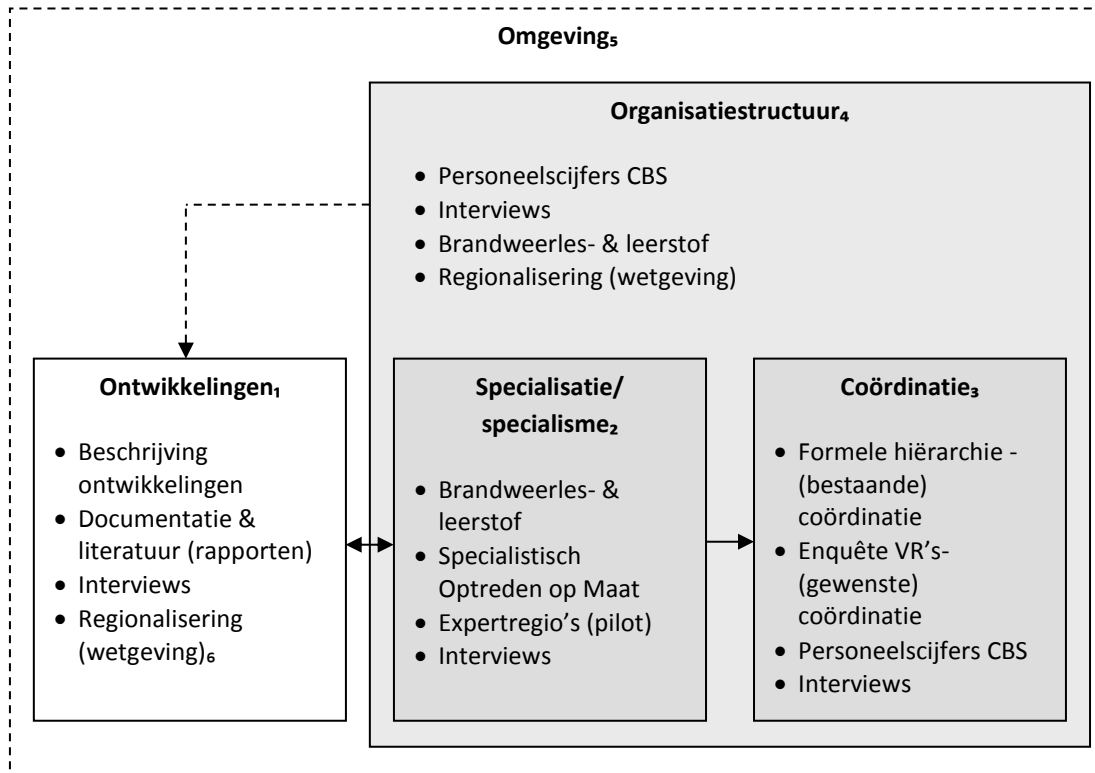
Voor de uitvoering van operationele taken in repressief verband wordt gezocht naar pragmatische, actie-georiënteerde mensen, die kunnen handelen in geval van nood. Doordat vanuit het niveau van brandwacht brandweermensen doorgroeien naar een positie binnen het middenkader, wordt ook het middenkader gevormd door ‘doeners’ met een pragmatische instelling. Door de mogelijkheid om vervolgens – na aantoonbaar HBO-werk- en denkniveau - door te kunnen groeien naar een officiersniveau, bestaat ook dit kader nog altijd uit brandweermensen, die de organisatie van binnen kennen, maar geen kennis hebben van de externe omgeving en de positie van de brandweerorganisatie. Dit begint pas op het niveau van Hoofdofficier of commandant een rol te spelen, waarbij tevens deze managementlaag in toenemende en overwegende mate gevormd wordt door zij-instromers vanuit Defensie en politie.

Echter, deze mensen hebben geen specifieke brandweerachtergrond, waardoor communicatie met het werkveld en ondergeschikte rangen, maar ook het veranderen van de brandweerorganisatie, bemoeilijkt wordt. Hierdoor beklijven slechts zeer weinig veranderingen of innovaties binnen de brandweer, wat tevens ten aanzien van de implementatie van specialismen en/of specialisaties de daadwerkelijke invloed op het optreden of wijze van organisatie zal hinderen of zelfs ongedaan zal kunnen maken.



## Hoofdstuk 6 Eerst redden, dan blussen

Op basis van het conceptueel model en bovenstaande uitkomsten van het onderzoek, kan op basis van onderstaande figuur en de onderzoeksverrichtingen per onderdeel een analyse gedaan worden ten opzichte van de deelvragen en de hoofdvraag.



Figuur 6.1 Analyse op basis van het conceptueel model

Waar externe ontwikkelingen, zoals door de Wvr en het afstoten van materieel door het Rijk naar de regionale brandwerven, hebben geleid tot de opzet van het project SOM, zijn er ook intern binnen de brandweer krachten geweest die leidden tot het inrichten van specialismen, zoals door de eisen vanuit het werkveld – getuige de Gezamenlijke Brandweer en de ontwikkeling van 'eigen' specialismen en de Brandweer over morgen (NVBR, 2010-2).

### 6.1 Specialismen of specialisaties?

Naar aanleiding van de genoemde specialismen is er opnieuw de vraag waar nu sprake van is; specialismen, of specialisaties. Hierover lopen de meningen uiteen. Hoewel in de interviews en uit de modulaire opleidingsstructuur van de brandweer blijkt dat er sprake is van specialismen, ofwel verdieping en uitbreiding van de bestaande taken, zijn er combinaties van specialisaties mogelijk. Hiertoe wordt bijvoorbeeld de suggestie aangedragen dat vrijwilligers – die vanwege leeftijd, oefening en training – niet meer voldoende mee kunnen komen in het repressief inzet spectrum, alsnog beschikbaar gemaakt kunnen worden om ondersteunende processen in te kleden. Mijns inziens is er sprake van specialismen, in aanvulling op de 'normale' brandweertaken en de basisbrandweertzorg.

Ten aanzien van de specialismen die nu opgezet zijn in het project SOM en de doorontwikkeling in het specialistisch optreden van brandweer Nederland, ontbreekt vliegtuigbrandbestrijding. Inmiddels zijn enkele incidenten gebeurd buiten luchthavens met passagiersvliegtuigen zoals de crash van Turkish Airlines ofwel de

'poldercrash' op 25 februari 2009 (OvV, 2010), sportvliegtuigen zoals de cessna-crash op 28 mei 2012 (OvV, 2013) en private helikopters op 27 juni 2010 (OvV, 2012-2). Echter, waar dit een specialisme is binnen de brandweer, in het kader van luchthavenbrandweren, specialistische opleidingsmodules voor bevelvoerders en manschappen en onderdeel van de maatrampscenario's, is dit niet overgenomen in de visie op het grootschalig en/of specialistisch optreden van de brandweer.

Daarbij ontbreekt tevens de rol van de zogenaamde *steunpuntregio's* binnen de brandweer ten aanzien van de voorbereiding op rampen c.q. aanslagen met chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) incidenten (NIFV *Nibra*, 2004). Hoewel in samenwerking met het Ministerie van Defensie een zestal veiligheidsregio's – zowel brandweer als GHOR – zijn uitgerust met middelen voor (massa)decontaminatie van slachtoffers, hulpverleners en materieel bij dergelijke incidenten, wordt hier binnen de projecten SOM en Specialistisch Optreden Brandweer Nederland met geen woord over gerept. Toch past deze voorbereiding en de specialistische taak goed binnen de specialismen petrochemie en ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen.



Figuur 6.2: CBRN-steunpuntregio's

## 6.2 De rol van expertregio's en specialismen

Waar de geïnterviewden de expertregio's zien als een instrument voor kennisuitwisseling en –deling, geven enkele respondenten aan dat de expertregio zich vooral ook op de achtergrond dient te houden en slechts desgevraagd een rol kan spelen in de 'eigen' regio. Een kaderstellende rol levert bij de respondenten 41% aan negatieve reacties op, 39% geeft aan het niet eens of oneens te zijn met deze rol, waarbij slechts 22% deze rol toebedeeld ziet aan een expertregio. Dit geldt tevens voor een positie waarin de expertregio bindende adviezen kan geven; 76% is hier ronduit op tegen, zowel in een preventieve als repressieve situatie. Regio's vrezen om de eigen sturing te verliezen in geval van het opzetten van expertregio's, zoals 70% aangeeft. Daarentegen staat bijvoorbeeld wél een rol als adviseur, waarbij maar liefst 92% van de respondenten deze rol ingevuld zou willen zien door de expertregio.

Waar aangegeven wordt door 84% van de respondenten dat kennis en expertise op het gebied van een specialisme een meerwaarde is vanuit de expertregio, is 74% het eens met de stelling dat onderzoek en innovatietrajecten door de expertregio vorm gegeven moeten worden. Wat vanuit de visie van Specialistisch Optreden Brandweer Nederland en het interview met de projectleider SOBn naar voren komt, is dat het opdoen van kennis behoort tot het ontwikkelen en uitdragen van een specialisme onderdeel uitmaken van het beheer. Toch wijkt 10% van de respondenten af van het idee dat de expertregio ook naast het ontsluiten van kennis en expertise dezelfde ontwikkelingen moet blijven volgen om up-to-date te blijven. Toch blijkt dat slechts 2% van de respondenten denkt zelf efficiënter kennis van een expertise c.q. specialisme op te doen, terwijl maar liefst 83% aangeeft dat met de inzet van expertregio's efficiënter kennis en kunde verworven kan worden dan in de eigen veiligheidsregio.

Onduidelijk zijn de redenen vanuit de enquête waarom bijvoorbeeld 34% geen mening heeft en 8% het niet eens is met de beschikbaarheid van specialistisch repressief materieel en personeel vanuit de expertregio. Hoewel er over oorzaken gediscussieerd kan worden ten aanzien van de brandweercultuur – “hoe meer rode auto’s, hoe beter” – of in tactisch opzicht een ‘eigen’ materieelbestand aangehouden moet worden voor de snelle(re) inzet van eenheden en middelen, is niet duidelijk waarom ten aanzien van de expertregio deze rol van het beheer en beschikbaar stellen van specialistisch materieel en personeel niet volledig gesteund wordt.

Ongeveer 6% van de respondenten lijkt geen enkel belang in de opzet van een expertregio te zien; in praktisch alle antwoorden geeft 6% aan het oneens te zijn met de voorgestelde mogelijkheden en de rol(len) van de expertregio. In het onderzoek is geen onderscheid gemaakt naar respondenten en antwoorden, waardoor onduidelijk is of deze antwoorden door dezelfde personen zijn gegeven. In het algemeen geeft rond de 60% van de respondenten van de enquête aan meerwaarde te zien in de opzet van een expertregio, maar daarbij dient de rol van een expertregio zich te beperken tot het adviseren en ondersteunen. Met name het stellen van kwaliteitseisen aan de veiligheidsregio’s en het toezicht op deze eisen leidt tot negatieve reacties, getuige de respons waarbij minder dan de helft van de respondenten aangeeft hier een rol in te zien voor de expertregio, waarbij een kaderstellend karakter van de expertregio leidt tot slechts 20% aan positieve reacties en 41% zich negatief uitlaat over een rol met een dwingend karakter.

Een adviserend en ondersteunend karakter van de expertregio kan rekenen op de steun van 92% respectievelijk 71% van de respondenten van de enquête. Dit sluit aan bij de beweringen van de drie geïnterviewden, die in geval van een inzet van een specialisme een ondersteunende rol zien toebedeelt binnen de plaatselijke c.q. lokale bevelstructuur en –hiërarchie, onder de leiding van de hoogst leidinggevende ter plaatse van het incident. Dit is tevens aansluitend op de inzet van de specialismen zoals die in het verzorgingsgebied van de Gezamenlijke Brandweer, de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en in het kader van de interregionale bijstand door deze specialismen al als te doen gebruikelijk is. Een karakter als vraagbaak kan rekenen op de steun van 94% van de respondenten van de enquête.

## **6.2 Onder wiens bevel?**

Wanneer de beslissingsbevoegdheid in ogenschouw genomen wordt, staat te allen tijde een brandweereenheid – ongeacht in welk opschalingsverband – onder het commando van één leidinggevende, de – qua rangniveau – hoogste leidinggevende ter plaatse.

Het concept van eenhoofdige leiding sluit aan bij hetgeen Fayol in zijn principes van management al verwoordde; unity of command. Beslissingsbevoegdheid is functioneel gedecentraliseerd; hoewel de burgemeester verantwoordelijk is c.q. het opperbevel voert bij de brandbestrijding, delegeert deze zijn taken naar de brandweercommandant en het door hem aangewezen ter plaatse dienstdoende personeel van de brandweer.

Wat Moch & Morse (1977) al aangeven vanuit hun onderzoek, kunnen specialisten en lagere leidinggevenden ontwikkelingen of innovaties steunen vanuit hun positie om deze doorgevoerd te krijgen. Centralisatie speelt hierbij dus niet zozeer een rol, maar de inzet vanaf de lagere hiërarchische posities dus wél. Gedecentraliseerde eenheden binnen een grote(re) organisatie bepalen hierbij de implementatie van veranderingen, waarbij de leidinggevende posities als relatief autonoom beschouwd kunnen worden door de vereiste inhoudelijke – specialistische – kennis van de uitvoer van de werkzaamheden op operationeel niveau. Met andere woorden; als de organisatie groter wordt, worden de onderste – laagste – (productie)eenheden dusdanig specialistische en autonoom, dat zij op eigen aangeven en vanuit eigen ervaring en kennis bepaalde innovaties kan in- c.q. doorvoeren.

In het geval van de invoering van specialismen, is het – om Mintzberg (2006) aan te halen – noodzakelijk om door standaardisatie, ongeacht van bijvoorbeeld vaardigheden, output of processen, door middel van decentralisatie en het neerleggen van beslissingsbevoegdheid op een operationeel-tactisch niveau, een meer op de uitvoering gerichte organisatie te bewerkstelligen.

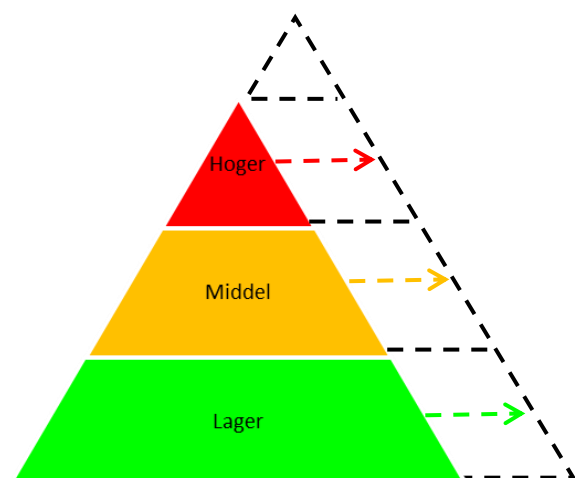
Echter, de brandweer in repressief optreden, is al een actie-georiënteerde organisatie en op de uitvoering gericht. Daarbij is de wijze van aansturing, zoals benoemd onder 5.3, te allen tijde éénhoofdig van karakter en in lijn met hiërarchie met één bevelvoerende per eenheid of groep van eenheden, dat deze beslissingsbevoegdheid feitelijk al decentraal neergelegd is. Hoewel de hoogste leidinggevende bij een incident weliswaar opschuift naar boven, blijft iedere eenheid en iedere rang binnen de brandweer op basis van de landelijk identieke opleidingen, hoogst gestandaardiseerd in de wijze van optreden en vaardigheden zijn identiek.

Gelijktijdig is het – op basis van de bevindingen van Boyne, Law & Walker (2007) – en de principes van Taylor, wat later ook is ondersteund door Wren, Bedeian & Breeze (2002), van belang éénhoofdige leiding in een duidelijke hiërarchie te hanteren. Dit is ook van toepassing op de strategische positie die een gecentraliseerde organisatie met bepaalde schaalgrootte kan innemen. Voorbeelden hiervan zijn samengevoegde gemeentes als gevolg van herindeling, het instellen van een Nationale Politie in plaats van 25 regionale korpsen (zie tevens het kader Nationale Politie), maar ook het samenvoegen van allerlei hulpverleningscentra zoals de Brandweeracademie, het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) en het Nederland Bureau Brandweer Examens (Nbbe) in één orgaan; het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) zoals ingevolge §17 van de Wet veiligheidsregio's is ingesteld.

De bij specialisatie behorende aansturing van de professionals dient vanuit een centraal gestuurde organisatie plaats te vinden, zij het op een gedecentraliseerde vorm van leidinggeven. Dezelfde discussie voert Mintzberg (2006:97 – 120) aan ten aanzien van de wijze van organisatie en het dilemma van decentralisatie na centraliseren binnen een organisatie. Hoewel dit een organisatorisch vraagstuk is, zijn er geen praktische aanknopingspunten ten aanzien van de operationalisatie van meetbare – kwantitatieve – karakteristieken benoemd door Mintzberg. Feitelijk is op basis van de theorieën over specialisatie en decentralisatie van beslissingsbevoegdheid, geen duidelijke link te leggen met centralisatie of schaalgrootte binnen een organisatie. Wat naar voren komt, is dat dit een keuze is en blijft van de verantwoordelijke bestuurder(s) en een kwestie van mensenwerk is. De achterliggende motivatie om een bepaalde organisatiewijziging in te zetten, dient te leiden tot het functioneel centraliseren of juist decentraliseren.

### 6.3 Centralisatie en de hiërarchische 'pyramide'

Wanneer uitgegaan wordt van de bestaande organisatiestructuur (figuur 6.3) is daarbinnen een bepaalde hoeveelheid uitvoerend personeel, een middenmanagement en een strategische top te onderscheiden. Bij het centraliseren van de organisatie in een aantal jaren tijd, is het logisch te veronderstellen dat bij een centralisatie de top van de organisatie hoger wordt, waardoor hetzij de strategische top breder wordt, hetzij het middenmanagement breder/groter dient te worden ofwel de operationele c.q. uitvoerende kern moet zijn uitgebreid.



Figuur 6.3: Centralisatie in een organisatie

Deze ontwikkelingen zullen zichtbaar moeten zijn in de ontwikkeling van het brandweerpersoneel over de afgelopen jaren. Vanwege de eerder genoemde impact van ontwikkelingen – onder meer vanuit Volendam, Enschede en Moerdijk – zou binnen de brandweerstatistiek een bepaalde beweging van personeel af te leiden moeten zijn.

Ondanks de impact van verschillende incidenten en de invloed van ontwikkelingen zoals aangegeven door respondenten in de interviews, is in het verloop en de opbouw van het brandweerpersoneel weinig verandering waar te nemen. Ook in het verband van een uitbreiding van strategische top (officieren) of middenkader (bevelvoerders), is geen significante wijziging waar te nemen van een organisatieverandering op basis van de resultaten in de tabellen, door bijvoorbeeld meer of juist minder manschappen of het aantal officieren in de strategische top.

De implementatie van de specialismen zal aansluiten op de huidige organisatievorm, totdat blijkt dat er een andere wijze van organiseren van de specialismen nodig is. Dit leidt tot de analyse dat de vorm de functie zal volgen ten aanzien van de organisatie van specialismen binnen de brandweerorganisatie. Schaalvergroting doet hier geen inbreuk op, noch zal de gecentraliseerde hiërarchie binnen de brandweer snel doorbroken worden. De *status quo* blijft – deels – gehandhaafd, naast het toevoegen van specifiek op de – lokale, regionale en/of landelijke – geënte hulpverleningstaken.

#### **6.4 Mintzberg's structuren binnen de brandweer**

Ten aanzien van de arbeidsverdeling geldt, dat brandweermensen nog altijd dezelfde basisopleidingen nodig hebben om brandweerman of –vrouw te kunnen worden. Het toevoegen van specialismen hieraan geeft geen bijzondere arbeidsverdeling ten aanzien van de hoofdfunctie; dezelfde 4 basistaken dienen uitgevoerd te kunnen worden voor de generalistische brandweertaken. Aanvullend is het mogelijk een extra arbeidsverdeling naar specialisme te maken, waarbij de ploegen c.q. brandweereenheden met een specialisme voor één bepaalde – specialistische – taak ingezet worden, maar eenieder met een rol in het repressieve brandweeroptreden bij een incident dient de algemene taken uit te kunnen voeren.

Door de standaardisatie van functies en bijbehorende opleidingen binnen de brandweer, zoals vastgelegd in het Besluit personeel veiligheidsregio's – ook voor de specialistische functies – ontstaat een verre gaande mate van standaardisatie van vaardigheden, waarmee voldaan wordt aan het coördinatiemechanisme wat Mintzberg (2006:6 – 7) verwoordt:

*'Standaardisatie wordt in het algemeen het verst doorgevoerd in de uitvoerende kern om de werkzaamheden daar te behoeden voor externe storingen.'* (Mintzberg, 2006:13)

Deze standaardisatie is kenmerkend voor de professionele bureaucratie, waarbij het voornaamste deel van de organisatie berust bij de uitvoerende kern. Hierdoor ontstaat een horizontale en verticale decentralisatie binnen de organisatie, wat aansluit bij de eenhoofdige leiding van iedere brandweereenheid binnen de glijdende schaal bij de opschaling van eenheden naar pelotons c.q. compagnieën.

Zoals in de literatuur ten aanzien van de basisbrandweezorg en aansturing van brandweereenheden naar voren is gekomen, is er te allen tijde sprake van eenhoofdige leiding bij een incident, ongeacht de omvang van het aantal eenheden ter plaatse. Dit geldt tevens voor het integreren van specialismen c.q. specialisaties in de incidentbestrijding, getuige de uitspraken in interviews ten aanzien van de aansturing van specialismen c.q. specialisaties.

Een standaard – of basis – brandweereenheid met een bevelvoerder en een bemanning is te zien als een eenvoudige structuur; er is sprake van direct toezicht, waarbij de bevelvoerder als strategische top fungeert, de chauffeur/pompbediener als ondersteunende dienst c.q. technestructuur, géén middenkader bestaat en de

uitvoerende kern bestaat uit de manschappen. Hierbij is sprake van de hoogste mate van verticale én horizontale centralisatie.

Wanneer er meer eenheden aan incidenten worden toegevoegd als gevolg van opschaling, ontstaat een machinebureaucratie, waarbinnen de officier van dienst beperkt taken en bevoegdheden doorzet aan zijn bevelvoerders; waar de officier de strategische top gaat vormen, gaan bevelvoerders als middenkader de eenheden als uitvoerende kern aansturen.

In de verdere opschaling, waarbij logistieke diensten als ondersteuningspeloton toegevoegd worden aan brandbestrijdings- c.q. hulpverleningspelotons, maar ook de officieren verder worden opgeschaald en de uiteindelijke uitvoer verschuift naar de uitvoerende kern c.q. middenkader, ontstaat een verschuiving naar een professionele bureaucratie. Ondanks ontbrekende cijfers met betrekking tot de ondersteunende diensten en de technestructuur, kan uit de karakteristieken van de organisatie van de brandweer binnen de opschalingsstructuren van het repressieve - 'warme' - optreden afgeleid worden dat er een uitvoerende kern, middenkader en een strategische top gevormd is - en blijft. Binnen deze uitvoering van de taken berusten de kennis en kunde van de brandweer tot op het laagste niveau ofwel de uitvoerende kern, aangestuurd door een bevelvoerder. Deze standaardisatie van vaardigheden - als gevolg van de opleidingsstructuur van brandweerpersoneel en vanuit het Besluit personeel veiligheidsregio's - binnen de uitvoerende kern sluit tevens aan bij de door Mintzberg benoemde karakteristiek van de professionele bureaucratie, waarbij dit de basis van ieder repressief brandweeroptreden vormt.

Waar de inzet van een specialisme gekoppeld wordt aan het bestaande optreden, kan dit - tevens vanuit Mintzberg's organisatiestructuren - gezien worden als een adhocratie. Binnen het bestaande repressieve optreden bij een incident door de brandweer, kan een specialisme als aanvulling dienen, ofwel fungeren als ondersteunende dienst. Hierbij dient het team van specialisten zich in te passen in de lokale organisatie door middel van onderlinge aanpassing.

Dit leidt tot de constatering dat er binnen de arbeidsverdeling een splitsing gemaakt kan worden tussen de 'normale' brandweezorg en -organisatie en de rol van een gespecialiseerde brandweereenheid. In het optreden komt dit naar voren; hoewel iedere eenheid - dus ook de eenheid met een specialisme - in een inzetverband de algemene taken moet kunnen uitvoeren, is het mogelijk een specialisme te koppelen ten aanzien van een specifiek zwaartepunt in de inzet waarvoor dit specialisme nodig is, waarbij dan sprake wordt van een adhocratie ten aanzien van de organisatie van het specialisme.

De ontwikkeling - waarbij de brandweer als onderdeel binnen de veiligheidsregio ressorteert - leidt tot de constatering dat de brandweer als professionele bureaucratie - en daardoor tevens als divisie - binnen de structuur van de veiligheidsregio is komen te vallen. Binnen de veiligheidsregio worden de diensten c.q. divisies gevormd door tenminste de GGD/GHOR, de brandweer en de meldkamer - conform figuur 2.1 - en de staf (ICT, directie, ondersteunende diensten) en het bestuur van de veiligheidsregio maken de structuur compleet. Per dienst - of divisie - is bepaald welke output verwacht wordt, en is in beperkte mate sprake van verticale decentralisatie door de rol van de directeuren en commandant van de onderliggende diensten. Dit leidt tot de aanname dat de veiligheidsregio gevormd is als een divisiestructuur. Deze structuur maakt echter geen deel uit van dit onderzoek en is buiten beschouwing gelaten vanuit de doelstelling.

## **6.5 Externe omgeving en risico's?**

Wat onderzoek door Meyer & Rowan (1977) aangetoond heeft, is dat niet enkel de interne organisatie voor effectiviteit en efficiency in acht genomen dient te worden, maar ook zeker de omgeving van de organisatie leidend dient te zijn voor de organisatiestructuur.

*'Organizational structures are created and made more elaborate with the rise of institutionalized myths, and, in highly institutionalized contexts organizational action must support these myths. But an organization must also attend to practical activity. The two requirements are at odds. A stable solution is to maintain the organization in a loosely coupled state.'* (Meyer & Rowan, 1977:359–360)

Dit leidt tot de analyse dat specialismen en specialisatie binnen de brandweer weliswaar ontwikkeld moeten worden voor een betere interne fit, maar gelijktijdig ook meer gecentraliseerd naar buiten getreden moet worden door de brandweerorganisatie. Een stabiele situatie hiervan wordt bereikt door zowel de wijze van intern organiseren van de specialismen en het centraliseren – of netwerken in centraal verband – van brandweerkorpsen (al of niet in verband van veiligheidsregio's) losjes op elkaar af te stemmen.

Miller (1992) geeft aan dat de externe organisatie zeker een bepaalde druk uitoefent, waarop de organisatie zich in dient te stellen en op aan dient te passen, maar dat door het stroomlijnen van de processen in de eigen gelederen en de *internal fit* op orde te brengen, de *environmental fit* beter te bereiken is. Periodieke evaluatie van de omgeving van de organisatie is daarbij nodig, om vervolgens de eigen organisatie op aan te passen.

In principe is dit de huidige stand van zaken binnen de brandweer. Het bedrijfsmodel voldoet niet voldoende meer, zoals blijkt uit interviews. De brandweer zal moeten gaan samenwerken; de tijd van 'alles zelf willen doen' is voorbij. Diverse publicaties met twijfels over de huidige organisatie en het huidige bedrijfsmodel zijn hier debet aan. De brandweer zal moeten reorganiseren en anders moeten organiseren, waarbinnen de invoer van specialismen een onderdeel is. Echter, specialismen zijn niet per definitie de aanleiding voor schaalvergroting.

## **6.6 Politiek-bestuurlijke opschaling**

De besluitvorming binnen de brandweer is als gevolg van de Wvr verschoven; hoewel de regionaal brandweercommandant de onderliggende eenheden c.q. pelotons aanstuurt, is de feitelijke besluitvorming verschoven naar de veiligheidsregio waarvan de regionale brandweer deel is gaan uitmaken. Hierdoor is de besluitvorming ten aanzien van de brandweer onder de voorzitter van de veiligheidsregio c.q. het bestuur van de veiligheidsregio beland. Door het veiligheidsberaad is een tegenwicht gevormd tegen de landelijke invloed op de separate veiligheidsregio's en onderliggende brandweerkorpsen. Dit geeft – in overeenstemming met de bevindingen van Boyne, Law & Walker (2007) - een strategische oriëntatie, gekoppeld aan een gelijkblijvende organisatie qua (de)centralisatie als gevolg van de invoer van specialismen. Dit sluit tevens aan bij het uitgangspunt van figuur 6.2, waarbij als gevolg van groei c.q. uitbreiding van een organisatie - het opnemen van de brandweer binnen de veiligheidsregio - het hogere management tevens uit dient te breiden en/of een extra bestuurslaag vormt. Ten opzichte van de positie van de regionaal brandweercommandant, is deze met de invoering van de Wvr en de positie van de brandweer binnen de veiligheidsregio functioneel gezien onder de voorzitter van de veiligheidsregio belandt.

Ten aanzien van de opmaat van de brandweer in veiligheidsregio's naar een landelijk opererende Nationale Brandweer – naar voorbeeld van of op dezelfde leest geschoeid als de Nationale Politie (zie ook het kader Nationale Politie) – zijn vier van de vijf respondenten in de interviews en de geënquêteerden het eens; dit is niet het geval. Hoewel er meer samengewerkt dient te worden en diverse initiatieven al in deze richting bewegen van afstemming op nationaal niveau, zoals door middel van kennisdeling en interregionale samenwerking, maar ook het centraliseren van diverse organisaties onder dezelfde organisatie (het IFV) en het opzetten van Brandweer Nederland, lijkt er geen noodzaak te zijn over te gaan tot een centralisatie in een Nationale Brandweer. Daarbij ziet echter één – de vijfde en laatst – geïnterviewde een Nationale Brandweer als mogelijkheid of kans om samenwerking verplicht te bewerkstelligen.

Terugblikkend op het brandweeroptreden van de brandweer in Moerdijk (OvV, 2012-1) zijn de uitkomsten van de enquête ten aanzien van de expertregio industriële veiligheid evident; een aantal brandweerregio's geeft aan onvoldoende voorbereid te zijn of kennis te hebben voor dergelijke incidenten. Dit sluit tevens aan op de bevindingen ten aanzien van de specialismen OGS en petrochemie, in samenhang met de aangegeven problematiek door de directeur GB en het Hoofd CIV in de interviews. Toch blijkt uit de enquête dat als verlengde van de specialismen, de expertregio's vooral in de adviserende rol vormgegeven moeten worden, waarbij het lokale gezag altijd prevaleert ten opzichte van externe experts of een dwingend karakter vanuit dergelijke regio's. Daarbij wordt echter de kans om extern advies of specialismen in te winnen voor zowel de preventieve fase als de repressieve fase aangegeven als meerwaarde van de expertregio. Het aangaan van interregionale of landelijke samenwerking lijkt geen struikelblok te vormen, maar een gedwongen centralisatie en het samenvoegen van veiligheidsregio's is niet gewenst vanuit operationeel repressief oogpunt. Dit standpunt is tevens het uitgangspunt van het Veiligheidsberaad.

70 tot 80% van de geënquêteerden ziet een rol van de expertregio als mogelijkheid om efficiënter om te gaan met een specifiek risico, doordat door middel van afspraken over de inzet van specialismen en bijbehorend personeel en materieel interregionaal of op nationaal niveau samengewerkt kan worden. Dit is tevens een beeld wat door de geïnterviewden naar voren gebracht is; door het slimmer organiseren en samenwerken kan er efficiënter georganiseerd worden. Dit sluit tevens aan op de visie van Brandweer Nederland in het kader van het specialistisch optreden, maar ligt daarnaast in lijn met de *Brandweer over morgen* (NVBR, 2010-2). Van de respondenten vindt 83% in de enquête dat er sprake moet zijn van landelijk vigerende afspraken over de organisatie en inzet van expertregio's – en specialismen – waarbij slechts 6% niet achter een dergelijk kader staat. Deze respons sluit aan bij de opzet van de samenwerking op landelijk niveau en het onderbrengen van de specialismen bij de regionale brandweercommandanten; hoewel een verplicht karakter om te komen tot samenwerken tegengesproken wordt, is er sprake van een tendens om te komen tot samenwerking in interregionaal en nationaal verband. Zowel in de warme als in de koude fase wensen de brandweerkorpsen zelfsturend te zijn, zonder inmenging of bindende adviezen c.q. sturende rol van een expertregio wanneer hier niet om gevraagd is, wat in lijn ligt met de opzet om te komen tot meer samenwerking. Daarbij geeft 61% van de respondenten aan de komst van expertregio's te zien als mogelijke afname van sturing in de eigen regio op een specialisme c.q. expertise.

Hoewel de wijze van organiseren van de brandweer – vanuit hiërarchisch verband – van het operationeel optreden in de organisatiestructuur van de professionele bureaucratie van Mintzberg valt, is het organiseren van samenwerkingsverbanden in een centrale organisatie een als projectorganisatie opgezette organisatiestructuur, wanneer gekeken wordt naar de karakteristieken die van Mintzberg voor deze structuur beschrijft. Dit maakt het mogelijk om op vraag vanuit de externe omgeving van de brandweer in te spelen, zowel ten opzichte van politiek-bestuurlijke processen, als organisatie-technisch. Vanuit de enquête blijkt, dat bijna 80% een rol voor de expertregio's weggelegd ziet om het Veiligheidsberaad te adviseren over het expertisegebied. Door de samenwerking met de politiek-bestuurlijke zijde van de brandweer op te zoeken, kan de brandweer zich laten gelden in het veiligheidsdomein, zonder zich te moeten richten op deze processen.



### **Nationale Politie**

Per 1 januari 2013 is de politie georganiseerd onder de Nationale Politie. Binnen dit bestel zijn de voormalige 25 politieregio's opgenomen, onder leiding van één korpschef. Daarnaast zijn 10 regionale eenheden ingesteld, welke nog nader in districten zijn opgedeeld (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012).

In de aanloop naar de Nationale Politie is door de Raad van State (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011) met name commentaar geleverd op het concept van de opzet van de organisatie, vanwege de positie van de politie in lokaal verband ten opzichte van het bevoegd gezag (Burgemeester en Officier van Justitie). Oorspronkelijk werd inzet van politie binnen een gemeente bepaald binnen de '(veiligheids)driehoek' – het afstemmingsoverleg tussen de politiechef, Officier van Justitie en Burgemeester – wat ook binnen de Nationale Politie geborgd diende te blijven.

Hoewel er parallellen lijken te bestaan ten opzichte van de brandweerregio's en eventuele opmaat naar een nationale brandweerorganisaties, zijn er verschillen in de wijze waarop de beide organisaties georganiseerd en georiënteerd zijn. Schaalgrootte speelt weliswaar een rol, maar hoeft niet te leiden tot een nationale organisatie mits voldoende samenwerking tussen de regionale brandweerkorpsen bestaat; de respondenten in de interviews zijn hier unaniem over in hun meningen.

De projectleider SOBN merkt hierover op, dat de politie van oorsprong al een mindere lokale binding had vanwege de financieringsstructuur door het Rijk van de politie(regio's). Daardoor is volgens hem het opzetten van een Nationale Politie een meer logische stap dan het oprichten van een Nationale Brandweer. Daarbij geven zowel de projectleider SOBN als de directeur GB aan dat ook met name de vrijwillige brandweer onderdeel uitmaakt van de lokale samenleving en daarbinnen een goed georganiseerd verenigingsleven vormt waar de burgers op kunnen vertrouwen. Het centraliseren van de brandweer in een landelijke organisatie vormt een bedreiging voor deze (grote) groep brandweermensen en actieve vrijwilligers.

## Hoofdstuk 7 Brand meester!

Het uitblijven van wijzigingen in de personeelsstatistieken, de antwoorden van respondenten in de interviews en de gegevens uit de enquête ten aanzien van de specialismen, de wijze van coördinatie en de rol van deze specialismen binnen de brandweezorg leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag ten aanzien van de specialisaties en centralisatie. Op basis van de onderzoeksmethode en de beschikbare gegevens zoals samengevat weergegeven in figuur 6.1, ben ik tot de volgende conclusie gekomen.

### 7.1 Conclusie

Als antwoord op de hoofdvraag over het ontwikkelen van specialismen als opmaat naar een nationale brandweerorganisatie is slechts één antwoord mogelijk: Ja. Een nationale brandweerorganisatie is een gevolg van de invoer van specialismen.

Echter, deze wijze van deze nationale organisatie zal in een georganiseerd samenwerkingsverband van regionale brandweerkorpsen plaatsvinden. De geregionaliseerde brandweerkorpsen onder de vlag van Brandweer Nederland gaan onderlinge samenwerkingsverbanden aan, waardoor een synergie ontstaat door het delen van kennis, expertise, materieel en personeel in de vorm van specialismen, waardoor efficiënter gewerkt zal kunnen worden in interregionaal en nationaal verband. Door een stap voor te blijven en zelf de regie te pakken in het organiseren van samenwerking in hetzelfde centrale, nationale verband van de Raad van Brandweercommandanten, is een formele reorganisatie vanuit het Rijk niet noodzakelijk om de brandweer(korpsen) toekomst-*proof* te maken.

Bijzonder genoeg is operationeel gezien de wijze waarop de brandweer al eeuwen werkt, exact wat de brandweer dient te doen ten opzichte van politiek-bestuurlijke processen en organisatie-technisch; ad hoc inspelen op de benodigde hulp bij een incident, als basisbrandweezorg of aanvullend als specialisme. Ondanks een nieuw organisatiemodel en andere wijze van organiseren, prevaleren éénhoofdige leiding, sterk hiërarchische verhoudingen en een lokaal verankerde vereniging van hulpverleners nog altijd. Het abstractieniveau qua schaalgrootte of centralisatie zijn hierbij niet per definitie voor nodig, de wensen van bestuurders en de externe omgeving wél.

De lokale verankering en het verenigingsleven van de brandweer zijn hierin bepalend ten opzichte van de externe omgeving. Gemeenten zijn waarde blijven hechten aan de decentrale variatie op de rampenbestrijding (Muller et al., 2009:756-768). Een argument voor deze opvatting van decentrale crisisbeheersing is dat ook zonder de veiligheidsregio als overkoepelende constructie duidelijk vooruitgang geboekt is in de samenwerking tussen hulpverleningsdiensten (COT e.a., 2002. In: Stol et al., 2006:182). Ondanks aandringen vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie om de rol en schaalgrootte van de veiligheidsregio's tegen het licht te houden, heeft het Veiligheidsberaad als politiek-bestuurlijk overkoepelend orgaan van de veiligheidsregio een modus bewerkstelligd om de veiligheidsregio's een kans te geven zich te ontplooiën tijdens incidenten alvorens hierin een verdere herindeling te maken.

De conclusie is dat met de invoering van de specialismen de brandweer nationaal georganiseerd is, maar géén nationale brandweerorganisatie.

### 7.2 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusie en uitkomsten in het kader van de analyse van de bevindingen zijn er enkele aanbevelingen van toepassing op de uitkomsten van dit onderzoek. Deze zijn navolgend benoemd.

### ***Aansturing van specialismen in de praktijk***

Het behoud van de huidige hiërarchie voor de aansturing van specialismen lijkt conservatief, maar geen onlogische keuze. Rodriques (2001) geeft dit beeldend weer, door op basis van Fayol's management principes deze door te vertalen naar de hedendaagse toepassing van deze principes. Voor de brandweer zijn dezelfde (hiërarchische) principes nog altijd van toepassing ten aanzien van de aansturing van de specialismen. Het monitoren van de ontwikkelingen en operationele inzetten van de specialismen en het verloop bij incidenten zal uiteindelijk moeten uitwijzen of deze keuze rechtvaardig is of alsnog een ander coördinatiemechanisme nodig is. De vraag die rest is of de vorm geschikt is voor de functie. Zoals eerder al is aangegeven, volgt de vorm de functie in plaats van het vooraf bepalen welke wijze van organiseren past voor de invoer van de specialismen. In de toekomst zal blijken of de huidige organisatie afdoende voldoet voor de wensen en werking van specialismen en aansturing ervan in het werkveld. Het is aan te bevelen binnen de RBC en de evaluatiecyclus vervolgonderzoek hiernaar te (laten) verrichten.

### ***Externe omgeving en interne organisatie***

Wat Maarten & Kolk (2012:5) reeds naar voren brachten, is dat de keuze voor schaalvergroting of krachtenbundeling van gemeenten niet per definitie het gevolg van een rationele afweging, maar voornamelijk het resultaat van de externe druk van andere organisaties in het netwerk. Deze ontwikkeling uit zich al in de schaalvergroting van brandweerkorpsen in de veiligheidsregio, de samenwerking van meldkamers (Haven, 2013) en het delen van specialismen en kennis middels het bundelen van krachten in Brandweer Nederland (Haven, 2012).

Uit de interviews en enquête is gebleken dat niet zozeer deze principes van organiseren hebben afgedaan voor het wijzigen van de brandweermanorganisatie ten aanzien van de invoering van specialismen, maar dat vooral de wijze waarop georganiseerd wordt veranderd is en moet worden, om als brandweer weerstand te kunnen bieden ten opzichte van een meer gecentraliseerde omringende overheid. De omringende organisaties van de brandweer treden steeds vaker in een groter verband op, als gevolg van de herindeling van gemeenten, vergroting van de schaalgrootte van de politie en de veiligheidsregio's.

De afweging van de financieel-economische schaalvoordelen lijkt een rol te spelen, tezamen met de wens vanuit de politiek en als gevolg van onderzoeksrapporten naar aanleiding van rampen en incidenten, waarin tevens coördinatie en samenwerking herhaaldelijk aanbevolen worden.

Onderzoek naar de positie van de brandweer in het netwerk van hulpverleningsdiensten lijkt een evident gevolg van dit onderzoek. Want; waar specialismen en organisatie van leidinggeven ten aanzien van het operationele optreden van de brandweer niet leiden tot een schaalvergroting of centraal aangestuurde brandweermanorganisatie, wat zijn dan redenen om wél deze trajecten in te gaan? En hoe moet dit vormgegeven worden? Het is aan te bevelen andere factoren ten aanzien van schaalvergroting te onderzoeken, zoals de financieel-economische voordelen van schaalgrootte of de politiek-bestuurlijke krachten in de externe omgeving van de brandweer. Door gebruik te maken van de netwerktheorieën en sturingstheorieën zoals Koppenjan & Klijn (2004) behandelen, kan het netwerk blootgelegd worden en belangen worden afgewogen ten aanzien van de positie van de brandweer binnen de hulpverleningsdiensten en de overheden, om te komen tot een optimale positionering van de brandweermanorganisatie en –organisatiestructuur.

Binnen de interne organisatie kan nog gekeken worden naar de brandweermancultuur *an sich*. Zoals in de gesprekken naar voren is gekomen, is er binnen de brandweermancultuur sprake van alfa mannen en een cultuur waarbinnen minder geneigd wordt naar samenwerking, maar de commandanten vrij letterlijk 'op hun strepen' gaan staan als het gaat om reorganisatie. Onderzoek naar het type mensen en managers binnen de brandweer en de cultuur, kunnen in sociologisch of psychologisch opzicht ongetwijfeld bijzondere resultaten opleveren.

Zoals in hoofdstuk 2 en de interviews naar voren is gekomen, is de brandweer al tientallen jaren een vrij conservatieve en traditionele organisatie, waarin weinig maatschappelijke veranderingen overgenomen lijken te worden (zie ook het kader *Brandweercultuur en emancipatie?*).

Binnen het sociologisch aspect van de brandweer kan daarnaast nog onderzocht worden in hoeverre de brandweer daadwerkelijk in de samenleving en het verenigingsleven staat, door bijvoorbeeld burgers en lokale bestuurders te interviewen over hun positie ten opzichte van en belang bij lokale brandweren. Het is goed mogelijk dat naar aanleiding van de overgang naar regionale brandweren deze positie onder druk komt te staan of is komen te staan, waardoor dit argument tégen nadere centralisatie van de brandweerorganisatie niet langer meer steekhoudend blijkt te zijn.

#### *Brandweercultuur en emancipatie?*

Vanuit de Brandweerstatiek en de gegevens uit de periode van 2000 – 2012 is een extra – of opvallend – gegeven, dat bijna 6% van het brandweerpersoneel uit vrouwen bestaat in 2012. In 2001 betreft dit slechts 3,5%.

Zoals zowel het Hoofd CIV als de projectleider SOBNA aangaven, betreft de brandweer nog altijd een ‘mannenorganisatie’, waarin mensen zich willen profileren. Dit wordt onderstreept door de relatief lage mate aan vrouwen binnen de brandweer ten opzichte van de mannen, hoewel hier een bepaalde mate van groei in het aandeel vrouwen binnen de brandweer waar te nemen is.

Dit is echter geen specifiek aandachtspunt van dit onderzoek, maar bestendigd de uitspraken ten aanzien van de brandweercultuur in zekere mate.

#### **Bedrijfsmodel van de brandweer**

Daarbij lijkt het bedrijfsmodel van de brandweer aan zijn einde gekomen; het is tijd voor vernieuwing, zoals Weewer (2010) en de projectleider SOBNA al bepleitten, in lijn met hetgeen de NVBR (2010-2) al in haar strategische reis voor de brandweer in de toekomst concludeerde. Het ‘brandjes blussen’ is vanuit bedrijfskundig oogpunt niet meer voldoende doordat dit teveel kosten met zich meebrengt.

Onderzoek naar financiële consequenties ten aanzien van de brandweer is deels verricht door de Commissie Mans (2010), die constateerde dat er ingrijpende veranderingen in het denken over de taken van de brandweer nodig zijn om de brandweer betaalbaar te kunnen houden. Heroverwegingen van de taken van de brandweer en het domein waarin de brandweer zich bevindt, zijn hiervoor nodig. Dit is al aangegeven door de projectleider SOBNA, maar in het verlengde daarvan bijvoorbeeld ook de visie OGS<sup>4</sup>, waarin de brandweer zich meer beperkt tot de bronbestrijding en het redden van slachtoffers bij incidenten met gevaarlijke stoffen en opruimwerkzaamheden (en –kosten) gedekt dienen te worden door externe partijen.

Heroverweging van de (kern)taken van de brandweer maakt deel uit van het bedrijfsmodel, doordat deze taken bepalend zijn voor het bedrijfsmodel van de brandweer. Of, zoals de projectleider SOBNA al aangaf, de brandweer moet niet alles meer zelf willen doen, maar optreden als hulpverleningsmakelaar binnen een netwerk van diensten. Onderzoek naar de taken van de brandweer en een beter – nieuw – bedrijfsmodel verdient dringend aanbeveling.

---

<sup>4</sup> De Visie OGS is nog niet vrijgegeven, maar inmiddels is bekend dat deze de Visie Incidentbestrijding Gevaarlijke Stoffen (IBGS) genoemd zal worden.

## Hoofdstuk 8 Nazorg

### 8.1 Inhoudelijke reflectie

Tijdens het onderzoek ben ik er gaandeweg, al beginnende met het sorteren van de verschillende theorieën, achter gekomen dat er een andere mogelijkheid is dan de rationele insteek, om organisaties te centraliseren of te vergroten. Aangezien ik gericht zocht naar de rol van specialisatie, gevolgd door de- en/of centralisatie, heb ik de niet-rationele componenten buiten dit onderzoek gelaten. Voldoende theorieën konden dit uitgangspunt ondersteunen vanuit rationele organisatiekundige uitgangspunten.

De uitkomsten van dit onderzoek leiden tot een vervolgvraag; als de organisatie ongewijzigd is, maar blijkbaar tóch schaalgrootte aangepast is en nog verder aangepast wordt, wat rechtvaardigt dan deze organisatiewijziging(en) wél? Hiervoor ben ik gaandeweg het onderzoek gestuit op de theorie van het institutioneel isomorfisme. De reflectie op deze en andere theorieën volgt onder 7.3.

Grappig detail is de discussie zoals opgeworpen door Lamond (2003), welke opnieuw bevestigd lijkt te zijn in deze scriptie. Ondanks de kritieken op Fayol ten aanzien van zijn theorie over – de 14 principes van – management en de werken van Mintzberg die feitelijk deze theorie andermaal bevestigen, is ook met de uitkomsten uit dit onderzoek aangetoond dat de ideeën van Fayol nog altijd springlevend zijn, zij het in een nieuw jasje. De centrale leiding, de hiërarchische bevelsstructuur, verdeling van werk en specialisatie zijn prominent in dit onderzoek naar voren gekomen begrippen, die binnen de brandweer nog altijd vigeren. Het is een feit dat deze managementprincipes van het begin van de vorige eeuw nog altijd onverminderd van toepassing zijn en dit een correcte theorie is. Echter, ten aanzien van de haalbaarheid binnen een veranderend bedrijfsmodel is het de vraag of dit stand blijft houden. Zoals al in de conclusie en aanbevelingen staat, is het mogelijk dat er praktische wijzigingen in bedrijfsmodel of aansturing nodig zijn. Dit zal in de toekomst moeten blijken.

Ten aanzien van de financiën en de vooronderstelling dat de gestegen exploitatiekosten van de brandweer herleidbaar zijn, is echter geen verklaring te geven over de oorzaak van deze kosten. Zoals aangegeven onder incidenten en rapportages – voortkomend uit de interviews en documentstudie, met name de brandweerstatiestieken – is er geen bijzondere ontwikkeling te zien in specifieke aandacht of verandering van brandweeroptreden. Hoewel de nieuwe brandweerdoctrine weliswaar invloed heeft op de wijze van inzet van de brandweer, is voor de uitvoering nog altijd hetzelfde geld nodig. Ten opzichte van het repressief brandweerpersoneel is er geen daadwerkelijk verschil in exploitatiekosten van de brandweer te zien; in de personeelstak is het niet geïnvesteerd in de ontwikkeling van het repressieve personeelsbestand, getuige figuur 5.2 en figuur 5.3. Hoewel het mogelijk is dat de kosten naar materieel of ondersteunend c.q. overig personeel is gegaan, is dit niet uit de brandweerstatiestieken te herleiden (zie tevens tabellen 5.1 & 5.2 en figuren 5.9 & 5.10). Het materieel is in de brandweerstatiestieken niet onderscheiden naar specialistisch materieel of het ontwikkelen van specialismen of specialisaties, maar slechts naar de componenten brandbestrijdingsmaterieel en 'bijzonder' materieel, zoals hoogwerkers, autoladders en haakarmvoertuigen. Een duidelijk onderscheid van de kosten en de oorzaken is niet herleidbaar, behalve dat in de interviews en door het NVBR is aangegeven dat deze kosten leiden tot heroverweging van de brandweertaken en – met name – de –kosten.

Daarnaast is een andere focus op brandveiligheid – en niet slechts in repressief verband – noodzakelijk. Hoewel dit onderzoek toegespitst is op de organisatie van de brandweer in repressieve inzet, is tevens het voorkomen van brand van groot belang, getuige het onderzoeksrapport 'Ter Plaatsel!' van de Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). Dit betreft een onderzoek naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer. De veiligheidsregio's stellen dekkingsplannen ten aanzien van de maximale opkomsttijden van brandweereenheden op, welke door het Bestuur van de veiligheidsregio's aangenomen moeten worden. Ten aanzien van de politieke ambities ten opzichte van de brandweer en haar opkomst in gemeenten – binnen de veiligheidsregio's – moet geconstateerd worden dat ondanks dekkingsplannen en gemotiveerd afwijken van

normtijden (zoals wettelijk vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's) van de brandweer, meer geïnvesteerd zal moeten worden in andere factoren dan korte(re) opkomsttijden, brandweerkazernes en beleid voor het afwijken van de normtijden. De Inspectie Veiligheid en Justitie geeft hierbij aan als motivatie, dat niet slechts de inzet van de brandweer en snelle opkomsttijden geborgd moeten zijn, maar dat brandveiligheid ook een zaak van preventie is.

In vergelijking met de Verenigde Staten van Amerika moet gesteld worden, dat hier ondanks de invoering van meer sprinklerinstallaties als brandbeveiliging in gebouwen, de brandweer nog altijd in grote getale vertegenwoordigd is, met een opkomsttijd van 4 tot 8 minuten.

Bob Caputo<sup>5</sup>, lid van verschillende commissies van de National Fire Protection Association (NFPA) ten aanzien van sprinklersystemen en brandpreventie-specialist, kan dit verklaren op basis van de verschillen in inzicht van de plaatselijke autoriteiten; hij wijt het verschil in brandpreventie tussen Amerika en Nederland aan de plichten van gebruikers van panden.

Waar in Nederland de overheid volgens hem nog teveel vertrouwd op de inzet van de brandweer, wordt vanwege het veelvuldig gebruik van hout in woningen – wat zorgt voor meer brandbaar materiaal – en hoge gebouwen – waarin de brandweer niet snel genoeg kan inzetten als gevolg van de hoogte en inzetdiepte – door de lokale autoriteiten brandpreventie en *life safety* door middel van preventieve middelen zoals sprinklerinstallaties bereikt. Door het aanspreken van sprinklers wordt een brand direct geblust of onder controle gehouden totdat de brandweer ter plaatse is, waarbij in en door het ontwerp van dergelijke installaties (afhankelijk van het type gebouw) ten minste voor een half uur aan veiligheid geborgd is voor de gebruikers van een gebouw.

Het wijzigen van bezetting van brandweereenheden om de snelle(re) inzet van brandweer(eenheden) te waarborgen op basis van de vastgestelde zorgnormen is overigens volgens hem géén goed plan, hoewel onder meer in Rotterdam-Rijnmond geëxperimenteerd met kleine(re) brandweereenheden – de zogenaamde Snelle Interventie Voertuigen (SIV) – die met 2 brandweermensen sneller ter plaatse kunnen zijn en relatief eenvoudige of simpele incidenten kunnen oplossen. In Amerika zijn hiervoor door het National Institute of Standards and Technology (NIST) verschillende tests uitgevoerd ten aanzien van de inzet in hoge gebouwen (NIST, 2013). Gebleken is, dat de brandweer – ondanks brandpreventieve maatregelen in een pand – nog altijd onverminderd nodig is, in eenheden met een conservatieve bezetting (dus 6 man, of meer). Bij afname van het aantal brandweermensen neemt de tijd van brandbestrijding onevenredig toe. Slimmer organiseren is volgens hem zeker mogelijk, maar er is nog altijd voldoende slagkracht nodig in geval van een grote(re) brand of een brand die complex van aard is. Tevens is een sprinklerinstallatie een eerste vereiste voor zowel personen in een gebouw als de brandweer.

*'Overall, the results of this study show that the number of fire service crew members in each company responding to a fire had a dramatic effect on the crew's ability to protect lives and property. (...) The study confirmed that a properly engineered and operational fire sprinkler system drastically reduces the risk exposure for both the building occupants and the firefighters.'*  
(NIST, 2013:7)

Dit is later bevestigd in een rapport van de Nooij & Hazel (2010) op basis van de studie *Fire Safety Engineering*, waarin ten aanzien van de inzet van de brandweer in Nederland in hoge gebouwen een risicostudie is uitgevoerd tussen de Amerikaanse en Nederlandse regelgeving. Hierbij is uitgegaan van *life safety, property safety* en *fire fighting facilitation*. Kortweg gaat het om de veiligheid van de gebruikers van een gebouw en de

---

<sup>5</sup> Tijdens een cursus in Europa over de interpretatie van verschillende NFPA-codes heb ik de kans gegrepen een internationaal expert en specialist in brandpreventie te interviewen. Bob Caputo was hierbij 5 dagen aanwezig als cursusleider en gelieerd aan mijn huidige werkgever, waardoor ik zijn mening ten aanzien van brandpreventie aan dit onderzoek heb toegevoegd (<http://www.nfpa.eu/speaker/bob-caputo>).

mogelijkheid een gebouw te ontvluchte, het beveiligen van het bezit (het gebouw zelf en de goederen erin) en de mogelijkheid van brandbestrijding door de brandweer. Zij concluderen, dat in Nederland de regelgeving ten opzichte van het ontvluchten van een pand bij brand weliswaar geborgd is, maar de overige twee tekortschieten ten opzichte van Amerikaanse standaarden. De conclusie is, dat met name aan brandpreventie en –beperkende maatregelen nog veel kennis opgedaan kan worden door aan te sluiten op bestaande kennis in andere landen. De focus moet verschuiven van maximale brandweerinzet naar inzet op het voorkomen en beperken van brand. Inherent veilig bouwen en het gebruik van sprinklerinstallaties in gebouwen kunnen hiertoe een belangrijke bijdrage leveren.

Een discussie over een verschuiving van regelgericht naar risicogericht denken en het benaderen van brandveiligheid door preventie in plaats van slechts repressie – zoals tevens door de decaan risico- & incidentmanagement werd aangegeven – is echter naar aanleiding van dit onderzoek naar specialisatie en centralisatie in repressief brandweeroptreden (nog) niet te voeren.

## **8.2 Methodologische reflectie**

Ten aanzien van de sturing en het binnen een gecentraliseerde organisatie van een onbepaalde schaalgrootte, zou het goed zijn om in een vervolgonderzoek te kijken welke wijze van (de)centrale sturing van toepassing is, om te bepalen hoe specialisten in hun werk aangestuurd – en ondersteund – worden. Op basis van dit onderzoek wordt nog steeds gekeken naar de algemene schaalgrootte van een organisatie en de laag(dikte) van het middenmanagement-niveau.

De onder hoofdstuk 3 aangehaalde theorie van Mintzberg (2006:97) geeft dit sprekend weer; ondanks decentralisatie als gevolg van standaardisatie binnen de uitvoerende organisatie – waaronder dus tevens specialismen – blijft de leiding gecentraliseerd aan het hoofd van iedere organisatie, afdeling of eenheid. De schaalgrootte van de organisatie speelt daarin dus geen bepalende rol, noch is het een voorwaarde.

Hoewel al in de theorie aangegeven werd dat Mintzberg slechts karakteristieken weergeeft van een organisatiestructuur, ontbreekt het op basis van zijn theorie aan meetbare variabelen in een organisatie. Enerzijds maakt dit onderzoek makkelijk door het gebrek aan kaders, anderzijds geeft dit een mate van onzekerheid bij uitgangspunten over organisatiestructuren. Deze onzekerheid bestaat nog steeds ten aanzien van dit onderzoek.

Daarnaast is het praktisch onmogelijk gebleken een goed beeld te schetsen van de brandweerorganisatie op basis van de brandweerstatie van het CBS. Hoewel dit ondersteund wordt door een rapport van het WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), is dit onbevredigend doordat een uitspraak over de totale personeelsbestanden en –bezetting van de brandweer in Nederland moeilijk te geven is. Slechts door de interviews is een – subjectief (want op de mening en ideeën van respondenten verkregen) – beeld van ontstaan ten opzichte van de ontwikkelingen van de brandweerorganisatie.

Vanuit het conceptueel model heeft de focus gelegen op de ontwikkeling van specialismen en de interne organisatie die hierdoor zou veranderen. Uiteindelijk is gebleken, dat niet de interne organisatie wijzigt, maar de externe omgeving van de brandweerorganisatie meer turbulentie veroorzaakt waar de brandweer op reageert. Mijns inziens is dit niet een foutieve inschatting bij het ontwikkelen van een theoretisch kader en in de opzet van het onderzoek, doordat met dit onderzoek blijkt dat dus niet de interne organisatie van invloed is in dit geval, maar vooral van buiten de organisatie druk wordt uitgeoefend om bepaalde ontwikkelingen door te voeren.

Ten aanzien van de methode zijn vanuit de verschillende informatiebronnen sluitende antwoorden op de geformuleerde (vragen) voortgekomen, maar qua insteek en de inkadering van het onderzoek had nog een

andere – nieuwe – invalshoek genomen kunnen worden. Dit sluit verder aan bij de leerpunten en reflectie zoals hieronder bij theoretische reflectie nader zijn uitgewerkt.

### 8.3 Theoretische reflectie

Wat bekend is als groepsdruk, lijkt ook van toepassing op organisaties. De term institutioneel isomorfisme werd in 1983 door DiMaggio en Powell onderscheiden binnen organisatiesociologie, wat de homogeniteit in organisatieontwerp en – structuur uitdrukt. Wat DiMaggio en Powell (1983) constateren, is dat organisaties steeds meer op elkaar lijken en naar elkaar toegroeien, maar ook verandertrajecten in organisaties leiden tot een verminderde diversiteit in organisatieontwerp. Ditzelfde komt in de conclusies ook naar voren.

Best-practices, benchmarking en lessons-learned zijn termen die een verdergaande efficiency en effectiviteit van organiseren moeten bewerkstelligen, maar ergens wordt de meest (sub)optimale structuur bereikt. Ten dele als gevolg van dergelijk imitatiegedrag in de organisatiekunde en de toepassing van hybride organisatiestructuren – het combineren van Mintzberg's organisatiestructuren – op verschillende niveaus en schaalvergroting, worden organisaties automatisch meer gespecialiseerd per segment.

*'What we see in each of these cases is the emergence and structuration of an organizational field as a result of activities of a diverse set of organizations; and, second, the homogenization of these organizations, and of new entrants as well, once the field is established.'* (DiMaggio & Powell, 1983).

De organisaties binnen het veiligheidsdomein – politie, GGD/GHOR, brandweer – zijn de afgelopen jaren door onder meer gemeentelijke herindeling gegroeid in korpsgrootte, maar ook opgegaan in grote(re) organisatielichamen, zoals de veiligheidsregio's. Doordat de veiligheidssector organisaties aan zich linkt, gaan deze organisaties zich onderling op elkaar aanpassen en op elkaar lijken.

Voor het centraliseren hoeft geen specifieke organisatievorm vereist te zijn; wanneer een management, de aandeelhouders of een overheidsorgaan vraagt om centralisatie, dan is dit mogelijk.

Wat feitelijk de uitkomst is van dit onderzoek, is niet óf specialisatie leidt tot centralisatie, maar dat beide ontwikkelingen binnen een organisatie mogelijk zijn, zónder dat hiervoor bepaalde kaders benodigd zijn. Op basis van rationele overwegingen – of om binnen brandweertermen te blijven, strategische, tactische of operationele overwegingen – kunnen schaalgrootte aangepast en interne specialismen ingevoerd worden. Echter, wat dit onderzoek naar voren brengt, is dat ondanks de invoer van specialismen, de sturing van de eenheden niet direct aangepast wordt, maar dat de wijze van uitvoer binnen bestaande sturingskaders blijft berusten. Ofwel; vorm volgt functie.

Wat blijkt uit de ongewijzigde wijze van leidinggeven binnen de brandweer en de wijze van organiseren van de leiding binnen de repressieve brandweerorganisatie, is dat dit nog altijd volgens de theorie van Taylor plaatsvindt. Gecentraliseerde leiding, éénhoofdige leiding op alle niveaus, allemaal binnen en volgens de hiërarchische structuur. De invoer van specialismen heeft dit nog niet veranderd, noch geeft de schaalvergroting bij de invoering van veiligheidsregio's of zelfs het samenvoegen van veiligheidsregio's hier een verandering in gebracht.

Wat Linck (2012) betoogt op basis van of ondersteunend aan de theorie van institutioneel isomorfisme, is dat als gevolg van intensieve samenwerking de veiligheidsdiensten in Nederland steeds meer op elkaar gaan lijken.

*'Elke nieuwe schaal brengt immers weer nieuwe knelpunten met zich mee op het gebied van efficiency en samenwerking. (...) Hoe groter de schaal van veiligheidsdiensten, hoe moeilijker aansluiting te maken met de gemeentelijke aanpak c.q. problematiek. Daarom moeten*



*veiligheidsdiensten goed nadenken over verdere schaalvergroting en niet zomaar (onbewust) in een schaalvergrotingsproces stappen.’ (Linck, 2011-1:2)*

Derhalve zou de veiligheidsregio niet zozeer op zoek moeten naar het optimaliseren van efficiency en effectiviteit – tenzij op basis van operationele overwegingen – maar vooral een politiek-bestuurlijke alliantie moeten vormen om opgewassen te zijn tegen de externe omgeving en haar invloeden. Coördinatie binnen de brandweer zal eenzelfde effect sorteren; het optreden als één organisatie ten opzichte van de nationale, regionale en gemeentelijke besturen, maar ook de nationaal of internationaal opererende organisaties. Uiteraard ligt in deze afstemming de kracht in de zaken die zich aan de voorzijde van de veiligheidsketen afspelen, aangezien het operationele (basis)optreden van de brandweer nog altijd gericht is op incidenten en op de huidige vorm van optreden geënt is, binnen de bestaande hiërarchische structuur.

Dit ‘slimmer organiseren’ is dan in hetzelfde kader benoemd door Linck, wat aansluit bij wat Boyne, Law & Walker (2007):

*‘In dit artikel betoog ik dat veiligheidsregio’s zich zouden kunnen ontwikkelen tot bestuurlijke allianties om de effectiviteit van inspanningen ten behoeve van veiligheid (in brede zin) te verhogen. Vanuit die effectiviteitsgedachte zou de veiligheidsregio vervolgens – veel meer dan nu het geval is – de focus moeten leggen op preventie (lees: risicobeheersing).’ (Linck, 2011-2:4)*

Deze theorie kan ondersteund worden met de uitgangspunten voor organisatieontwerp, zoals Baligh, Burton & Obel (1996:1649) hebben verwoord:

*‘Size is a variable of fact and may take any of the values of large, medium, or small. From the positive organization theories we derive relatively simple “if-then” rules. An example is “if the organization is large, then the structure is divisional,” or “if the size is large, then the formalization is high”. Rules of this form, conditional imperatives, or normative statements make up the knowledge base. The expert system uses these rules according to a particular logical process to produce its recommendations on design. This process requires measuring the “strength” of the rule it uses to put together all the rules and come up with one design. The rules given the system must therefore be balanced and considered in a logically simultaneous way. At this point, the integration of the partial positive theories is turned into an integrated set of normative rules.’*

Baligh, Burton & Obel (1996) pleiten niet voor het toepassen van normatieve standaarden voor organisatieontwerp, maar voor het afwegen van het organisatieontwerp op basis van een aantal kaders en voorwaarden – zoals het doel en de externe omgeving – van de organisatie. Het gebruik van standaard oplossingen geeft geen correcte afstemming van de organisatiestructuur en het ontwerp, maar op basis van de functie en zorgvuldige afweging van alle parameters zal een organisatie vorm moeten krijgen.

Het idee van controle door middel van centralisatie sluit hierbij aan; niet specialisaties of specialismen zullen aanleiding moeten geven voor centralisatie of juist – op basis van standaardisatie van vaardigheden als coördinatiemechanisme – decentralisatie, maar de externe omgeving. Of, zoals de geïnterviewde Peter van Zanten zijn visie verwoord op de website van Berenschot ([www.berenschot.nl/markten-sectoren/veiligheid/](http://www.berenschot.nl/markten-sectoren/veiligheid/)):

*‘Centralisatie is de trend op het terrein van veiligheid. Er komt een nationale politie. Er komen regionale brandweerkorpsen en grotere GGD'en. Ambulancediensten worden samengevoegd en hetzelfde geldt voor meldkamers. Het idee achter deze schaalvergroting is dat centrale aansturing tot verbetering leidt. Hoewel het niet in alle gevallen de oplossing is, kan het goed werken. Bijvoorbeeld als organisaties kritische massa nodig hebben om kwaliteit te leveren. De kunst is om in elke organisatie het optimum te vinden waarbij zij goed kan functioneren.’*

Door andere onderzoekskaders te kiezen zou het onderzoek er anders hebben uitgezien; omdat dit echter allemaal kennis is geweest die ik tijdens het onderzoek heb opgedaan, heb ik deze in deze reflectie vermeld in plaats van de resultaten en het oorspronkelijke onderzoek te wijzigen. Ofwel *lessons learned*, zoals dat in goed Nederlands binnen de brandweer genoemd wordt..

## **Bijlage A      Gebruikte afkortingen**

### **A**

AI	Arbeidsinspectie
AL	Autoladder
ATF	Afvalstoffen Transport Friesland

### **B**

BroNS	Brandweer op de Noord-zee als pré-SAR-actie
Brzo ('99)	Besluit risico's zware ongevallen

### **C**

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIV	Centrum Industriële Veiligheid
CTIF	Comité Technique International du Fue
COBRA	Merksnaam koud snijdend hoge druk blussysteem
COT	Crisis Onderzoeksteam

### **G**

GB	Gezamenlijke Brandweer
GBO	Grootschalig Brandweeroptreden
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
GW	Gemeentewet

### **H**

HOvD	Hoofdofficier van Dienst
HRT	Hoogtereddingsteam
HW	Hoogwerker

### **I**

IBGS	Incidentbestrijding Gevaarlijke Stoffen
IBP	Industriële Brandbestrijdingspool
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

### **K**

KNRM	Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij
------	--

### **L**

LEC	Landelijk Expertisecentrum
LIOGS	Landelijk Informatiepunt Ongevallen Gevaarlijke Stoffen
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum

### **M**

MIRG	Maritieme Incidenten Respons Groep <i>of</i> Maritime Incident Response Group
------	---

### **N**

Nbbe	Nederlands bureau brandweerexamens
NBCR	Nucleair, Biologisch, Chemisch & Radiologisch

NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIFV	Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid
NIST	National Institute of Standards and Technology
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding

## **O**

OGS	Ongevalsbestrijding Gevaarlijke Stoffen
OSP	Ondersteuningspeloton
OvD	Officier van Dienst
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid

## **R**

RBC	Raad van Brandweercommandanten
RI&E	Risico-inventarisatie & -evaluatie

## **S**

SAR	Search and Rescue
SB	Schuimblusvoertuig
SIV	Snel Interventie Voertuig
SOBN	Specialistisch Optreden Brandweer Nederland
SOM	Specialistisch Optreden op Maat

## **T**

THV	Technische hulpverlening
TS	Tankautospuiter
TUIS	Transport Unfall Informations und Hilfeleistungssystem

## **U**

USAR NL	Urban Search and Rescue Netherlands
---------	-------------------------------------

## **V**

VNOG	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
------	--

## **W**

Wghor	Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen
WTS	Water Transport Systeem
Wvr	Wet veiligheidsregio's

## Bijlage B      Literatuurlijst

### Literatuur

- Arbeidsinspectie (2009). *Risico's bij duiken door de brandweer. Inspectierapport 2009*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Adviesbureau Van Dijke (AVD), Ingenieurs/Adviesbureau SAVE, Nederlands Instituut voor Urgentiegeneeskunde Utrecht (NivU) & Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) (2001). *Leidraad operationele prestaties*. (Versie 4). Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Adviesbureau Van Dijke & Ingenieurs/Adviesbureau SAVE (2000). *Leidraad Maatramp*. (Versie 1.3). Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (2001). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten, Wolters-Noordhoff.
- Baligh, H.H., Burton, R.M. & Obel, B. (1996). Organizational Consultant: Creating a Useable Theory for Organizational Design. *Management Science*, Vol. 42, No. 12, pp. 1648 – 1662.
- Boyne, G.A., Law, J. & Walker, R.M. (2007). Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19:57 – 80.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (2004). *Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden bij crises*. Den Haag, Boom.
- Brandweer Nederland (2013). *Specialistisch Optreden Brandweer Nederland*. Arnhem, Brandweer Nederland.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2003). *Brandweerstatiek 2001*. Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2003). *Brandweerstatiek 2002*. Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2004). *Brandweerstatiek 2003*. Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2005). *Brandweerstatiek 2004*. Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2006). *Brandweerstatiek 2005*. Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2007). *Brandweerstatiek 2006*. Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2008). *Brandweerstatiek 2007*. Den Haag/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2009). *Brandweerstatiek 2008*. Den Haag/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011). *Brandweerstatiek 2009*. Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011). *Brandweerstatiek 2010*. Den Haag/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2012). *Brandweerstatiek 2011*. Den Haag/Heerlen.
- Crisis Onderzoek Team (COT) 2003). *Evaluatie Weerwaterongeval Almere*. Den Haag, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement BV.
- Crisis Onderzoek Team (COT) (1998). *Crisis. Oorzaken, gevolgen kansen*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited. *American Sociological Review*, vol. 48, issue 2, pp. 147-160.
- Freeman, S.J. & Cameron, K.S. (1993). Organizational Downsizing: A Convergence and Reorientation Framework. *Organization Science*, Vol. 4, No. 1, pp. 10-29.
- Genzmer, H., Schütz, C & Kershner, S. (2007). *De grootste rampen. Van epidemieën en natuurrampen tot oorlog en terreur*. Bath, Parragon Books.
- Gezamenlijke Brandweer (2008). *1998 – 2008. Van veelvoud naar enkelvoud. 10 jaar Gezamenlijke Brandweer*. Rotterdam, Tromp.
- Hart, O.D. & Moore, J. (2005). On the design of hierarchies: Coordination versus specialization. *Journal of Political Economy*, 113(4), pp. 675 – 702.
- Hax, A.C. & Maljuf, N.S. (1981). Organizational design: A Survey and an Approach. *Operations Research*, Vol. 29, No. 3, pp. 417 – 447.

- Helsloot, I., Muller, E.R. & Berghuijs, J.D. (2007). *Brandweer: studies over organisatie, functioneren en omgeving*. Deventer, Kluwer.
- Heiden, J. van der, Heiden de Jonge, J. van der. (1735). *Beschryving Der nieuwlyks uitgevonden en geotrojerde slang-brand-sputten, en Haarewyze van brand-blussen, Tegenwoordig binnen Amsterdam in gebruik zijnde* (2<sup>e</sup> druk). Amsterdam, Omnibus.
- Inkson, J.H.K., Pugh, D.S. & Hickson, D.J. (1970). Organization Context and Structure: An Abbreviated Replication. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 15, No. 3, pp. 318 – 329.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2011). *Natuurbranden. Onderzoek naar de voorbereidingen in de veiligheidsregio's*. Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2008-1). *Brandweeroptreden bij ongevallen met gevaarlijke stoffen. De voorbereiding en bestrijding door de regionale brandweer bij ongevallen met gevaarlijke stoffen*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2008-2). *Veiligheid brandweerdruiken beschouwd. Het effectief beheersen van de risico's van reddingduiken inzichtelijk gemaakt*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Ter Plaatse! Onderzoek naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer*. Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Keuning, D. & Eppink, D.J. (2000). *Management & Organisatie. Theorie en Toepassing* (7<sup>e</sup> druk). Groningen, Stenfert Kroese.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London & New York, Routledge.
- Lambert, K. & Baaij, S. (2011). *Brandverloop: technisch bekeken, tactisch toegepast*. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Lamond, D. (2003). Henry Mintzberg vs Henri Fayol: Of Lighthouses, Cubists and the Emperor's New Clothes. *The Journal of Applied Management and Entrepreneurship*, Vol. 8, No. 4, pp. 5 – 23.
- Linck, R. (2012). Schaalvergroting een bewuste keuze? *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, afl. 2, pp. 63 – 67.
- Linck, R. (2011-1). *De toekomst van de veiligheidsregio?* Amersfoort, Twynstra Gudde.
- Linck, R. (2011-2). *Gelijkvormigheid bij veiligheidsdiensten*. Amersfoort, Twynstra Gudde.
- Maarten, O. & Kolk, M. van der (2012). *Herindeling of samenwerking?* Openbaar Bestuur, januari 2012, pp. 2 – 6.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340 – 363.
- Miller, D (1992). Environmental Fit versus Internal Fit. *Organization Science*, Vol. 3, No. 2, pp. 159 – 178.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Brandweer en Rampenbestrijding (1996). *Leidraad Brandweercampagne*. Arnhem, Nibra.
- Mintzberg, H. (2006). *Organisatiestructuren* (6<sup>e</sup> druk). Amsterdam, Pearson.
- Moch, M.K. & Morse, E.V. (1977). Size, Centralization and Organizational Adoption of Innovation. *American Sociological Review*. Vol. 42, No. 5, pp. 716 – 725.
- Muller, E.R., Rosenthal, U., Helsloot, I. & Dijkman, van E.R.G. (2009). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer, Kluwer.
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) (2012). *Specialistisch Optreden op Maat. Visie op de organisatie van bovenregionale brandweerspecialismen*. Arnhem, NVBR.
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) (2010-1). *Waterongevallenbeheersing Brandweer. Visie 2010 – 2014*. Arnhem, NVBR.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra) (2010). *Tekstboek leergang Officier van Dienst* (1<sup>e</sup> druk, 1<sup>e</sup> oplage). Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.

- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra) (2009). *Brandverloop* (1<sup>e</sup> druk, 5<sup>e</sup> oplage). Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra) (2008-1). *Hoofdbbrandwacht. Organisatie en leidinggeven* (3<sup>e</sup> druk, 10<sup>e</sup> oplage). Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra)(2008-2). *Brandwacht 1<sup>e</sup> klasse. Repressie* (4<sup>e</sup> druk, 6<sup>e</sup> oplage). Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra) (2008-3). *Onderbrandmeester. Petrochemie en tankincidenten* (3<sup>e</sup> druk, 3<sup>e</sup> oplage). Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra)(2007-1). *Onderbrandmeester. Organisatie* (6<sup>e</sup> druk, 5<sup>e</sup> oplage). Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra) (2007-2). *Brandwacht 1<sup>e</sup> klasse. Hulpverlening bij grootschalig optreden* (4<sup>e</sup> druk, 5<sup>e</sup> oplage). Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra) (2006). *Landelijk protocol levensreddend handelen door de brandweer. LPLHB 2.0*. Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV Nibra) (2004). *Optreden bij nucleaire, biologische en chemische incidenten* (1<sup>e</sup> druk, 1<sup>e</sup> oplage). Arnhem, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra.
- Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid NIFV (2011). *Onderzoek naar het brandweeroptreden bij de brand in Parkeergarage De Appelaar*. Versie 411N1004 / Eindrapport. Arnhem, NIFV.
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) (2012). *Specialistisch Optreden op Maat. Visie op de organisatie van bovenregionale brandweerspecialismen in Nederland*. Arnhem, NVBR.
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) (2011). *Leidraad grootschalig brandweeroptreden*. Arnhem, NVBR.
- National Institute of Standards and Technology (NIST)/ U.S. Department of Commerce (2013). *Report on High-rise Fireground Field Experiments*. NIST Technical Note 1797.
- Nooij, T. de & Hazel, D.L. (2010). *Fire Safety Research Cross Tower Building, Amsterdam*. Groningen, Hanzehogeschool Groningen.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2013). *Vliegtuig vermist. Cessna ongeval op Tweede Maasvlakte*. Den Haag, Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2012-2). *Helikopter verongelukt tijdens een fotovlucht*. Den Haag, Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2010). *Neergestort tijdens nadering, Boeiing 737-800, nabij Amsterdam Schiphol Airport, 25 februari 2009*. Den Haag, Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2009). *Brand, De Punt. Onderzoek naar het verongelukken van drie brandweerlieden bij het bestrijden van een brand in De Punt op 9 mei 2008*. Den Haag, Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Pugh, D.S., Hickson, D.J., Hinings, C.R. & Turner, C. (1968). Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13, No. 1, p. 65 – 105.
- Rodriques, C.A. (2001). Fayol's 14 principles of management then and now: a framework for managing today's organizations effectively. *Management Decision*, Vol. 39, No. 10, pp. 880 – 889.
- Stol, W., Rijpma, J. Tielenburg, C. Veenhuysen, H. & Abbas, T. (2006). *Basisboek Integrale Veiligheid*. Bussum, Coutinho.
- Thiel, S. van (2010) *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum, Coutinho.
- Tompkins, J.R. (2005). *Organization Theory and Public Management*. Boston, Wadsworth.
- Veiligheidsberaad (2013). *Eenheid in verscheidenheid. Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking*. Arnhem, Veiligheidsberaad.
- Weewer, R. (2010). Een nieuw bedrijfsmodel voor de brandweer: van verbeteren naar fundamentele vernieuwing. *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, afl. 2, pp. 46 – 65.

- WODC/Ministerie van Veiligheid & Justitie (2011). *Brandweeronderwijs in Nederland. Naar een volgende stap*. Utrecht/Amersfoort, Capgemini Consulting & Twijnstra Gudde Adviseurs en Managers
- Wren, D.A. , Bedeian, A.G. & Breeze, J.D. (2002). The foundations of Henri Fayol's administrative theory. *Management Decision*, Vol. 40, No. 9, pp. 906 – 918.
- Wren, D.A. & Bedeian, A.G. (2009). *The Evolution of Management Thought* (6<sup>th</sup> edition). Wiley, Hoboken.

### Overig

- Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen ([http://wetten.overheid.nl/BWBR0016767/geldigheidsdatum\\_16-08-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0016767/geldigheidsdatum_16-08-2013), geraadpleegd op 16 augustus 2013).
- Boon, T. den & Geeraerts, D. (2005). *Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal* (14<sup>e</sup> editie). Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie / 's-Hertogenbosch, C-Content Zoeksoftware.
- Chemie Magazine (2012). *Gezamenlijke Brandweer Moerdijk begin 2013 operationeel*. Uitgave juli/augustus 2012.
- Commissie Mans (2010). *Inzet gereed. Financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden*. Den Haag, Commissie Mans ([http://www.brandweernederland.nl/algemene\\_onderdelen/bovenbalk/zoeken?ActItdt=17022&ActLbl=rapport\\_commissie](http://www.brandweernederland.nl/algemene_onderdelen/bovenbalk/zoeken?ActItdt=17022&ActLbl=rapport_commissie), geraadpleegd op 26 juni 2013).
- Commissie onderzoek cafébrand Nieuwjaarsnacht (2001). *Cafébrand nieuwjaarsnacht*. Rotterdam, Phoenix & den Oudsten (<http://www.nbdc.nl/cms/show/id=520891>, geraadpleegd op 23 augustus 2012).
- Commissie onderzoek vuurwerkramp (2001). *De vuurwerkramp: Eindrapport*. Rotterdam, Phoenix & den Oudsten (<http://www.nbdc.nl/cms/show/id=599252>, geraadpleegd op 23 september 2012).
- Haven, J. (2013). *Fusie meldkamers is lang en ingewikkeld proces*. In: *Brand & Brandweer*, nr. 5 mei 2013, pp. 18 – 21.
- Haven, J. (2012). *Brandweer Nederland bundelt nog meer krachten*. In: *Brand & Brandweer*, nr. 11/12 november/december 2012, pp. 16
- Helsloot, I. (2012). *Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narige burgers. Inaugurale rede door prof. dr. Ira Helsloot*. Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen ([http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Oratie\\_Ira\\_Helsloot\\_21-09-2012.pdf](http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Oratie_Ira_Helsloot_21-09-2012.pdf), geraadpleegd op 12 augustus 2013)
- Maritime Incident Response Groups EU (MIRG EU) (2012-1). *eMIRG. The making of MIRG EU*. #1 Zomer 2012, MIRG-EU.
- Maritime Incident Response Groups EU (MIRG EU) (2012-2). *eMIRG. The making of MIRG EU*. #2 Winter 2012/2013, MIRG-EU.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Wet veiligheidsregio 3. Deel III - Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's (inclusief de verwijzing naar de ministeriële regeling personeel veiligheidsregio's)* (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/09/30/wet-veiligheidsregio-3.html>, geraadpleegd op 9 juli 2013)
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Concept Inrichtingsplan Nationale Politie, dd. 25 juni 2012*. Bijlage bij brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 30 880 en Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X) 32 811, dd. 25 juni, kenmerk 278006
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) (2010-2). *De Brandweer over morgen. Strategische reis als basis voor vernieuwing*.



([http://www.nvbr.nl/service/publicaties/nvbr\\_brochures\\_en/de\\_brandweer\\_over/](http://www.nvbr.nl/service/publicaties/nvbr_brochures_en/de_brandweer_over/), geraadpleegd op 20 september 2012)

- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2012-1). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*. ([http://www.onderzoeksraad.nl/docs/rapporten/Rapport\\_Brand\\_Chemie-Pack\\_web\\_definitief.pdf](http://www.onderzoeksraad.nl/docs/rapporten/Rapport_Brand_Chemie-Pack_web_definitief.pdf), geraadpleegd op 25 september 2012)
- Schat, E. (2012). *Wetenschap en vakmanschap verbinden in brandweerdoctrine*. In: Brand & Brandweer, nr. 9 september 2012, pp. 20 – 22.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003 – 3004, 29 517 nr. 1 Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, 08 april 2004.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 668 nr. 1, Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007, 21 juni 2004.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010 – 2011, 30 880 nr. 12, Advies Raad van State en nader rapport, 13 mei 2011.
- Veiligheidsberaad (2009). *Communiqué 2009: Strategische agenda 2009 - 2012*. (<http://www.veiligheidsberaad.nl/smartsitedd5a.html?ch=WVB&id=70492>, geraadpleegd op 8 juli 2013)
- Veiligheidsberaad (2012-1). *Factsheet Landelijk project Expertregio's*. Arnhem, Veiligheidsberaad.
- Veiligheidsberaad (2012-2). *Reactie onderzoeksoepzet Wvr*. Kenmerk 2012 0031 d.d. 30 maart 2012.
- Visser, J. (2011). *Natuurbranden: een werkveld in ontwikkeling*. In: Brand & Brandweer, nr. 7/8 juli/augustus 2011, pp. 6 – 7.
- Wet veiligheidsregio's ([http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum\\_23-09-2012](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum_23-09-2012), geraadpleegd op 23 september 2012)

## Afbeeldingen

- Figuur 2.1: Organisatiestructuur Veiligheidsregio
- Figuur 2.2: De veiligheidsketen
- Figuur 2.3: De 25 veiligheidsregio's (<http://www.imergis.nl/map/2012-Veiligheidsregios-1250.png>)
- Figuur 3.1: Organisatie-onderdelen (Mintzberg, 2006:12)
- Figuur 3.2: Eenvoudige structuur (Mintzberg, 2006:158)
- Figuur 3.3: Machinebureaucratie (Mintzberg, 2006:170)
- figuur 3.4: professionele bureaucratie (Mintzberg, 2006:195)
- Figuur 3.5: Divisiestructuur (Mintzberg, 2006:224)
- Figuur 3.6: Adhocratie (Mintzberg, 2006:264)
- Figuur 3.7: Conceptueel model
- Figuur 4.1: Invalshoeken interviews
- Figuur 4.2: Invalshoeken enquête
- Figuur 5.1: Optimale dekking regionaal risicoprofiel door landelijke brandweerspecialismen (<http://www.brandweernederland.nl/publish/pages/23373/dekking-risicoprofiel.png>)
- Figuur 5.2: Hiërarchie binnen de brandweer
- Figuur 5.3: Samenstelling brandweerpeloton (NIFV/Nibra, 2007:24-26)
- Figuur 5.4: Samenstelling brandweercompagnie (NIFV Nibra, 2008-2:24)
- Figuur 5.5: Specialistisch Optreden Brandweer Nederland (<http://www.brandweernederland.nl/publish/pages/23373/terug-in-de-tijd.png>)
- Figuur 5.6: Kosten van de brandweer per jaar (€ x 1.000)
- Figuur 5.7: Specialistisch Optreden Brandweer Nederland (Jonker, 2013)
- Figuur 5.8: Rangstelsel Brandweer ([http://www.brandweer.nl/organisatie/werken-brandweer/rangen\\_op\\_een\\_rijtje/](http://www.brandweer.nl/organisatie/werken-brandweer/rangen_op_een_rijtje/))
- Figuur 5.9: Repressief brandweerpersoneel in dienst per 1 januari
- Figuur 5.10: Personeel per rangniveau (als resultaat van tabel 5.1) per 1 januari van ieder betreffend jaar.
- Figuur 6.1: Analyse op basis van het conceptueel model

- Figuur 6.2: CBRN steunpuntregio's (<http://crisisbeheersingnederland.pbworks.com/f/2011-CBRN-Regs-650px-logo.png>)
- Figuur 6.3: Centralisatie in een organisatie

### **Tabellen**

- Tabel 3.1: Fayol's 14 managementprincipes (Tompkins, J.R., 2005:100)
- Tabel 3.2: Verbanden tussen de vijf elementen (Mintzberg, 2006:152)
- Tabel 4.1: Operationalisatie
- Tabel 5.1: Personeel werkzaam bij de brandweer in repressieve dienst (CBS, 2012:41) per 1 januari van ieder betreffend jaar.
- Tabel 5.2: Personeel per rangniveau (als resultaat van tabel 5.1) per 1 januari van ieder betreffend jaar.

## Bijlage C-1 Interview Directeur Gezamenlijke Brandweer

*Interview 'specialisatie en centralisatie van de brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio' met Ben Janssen d.d. 8 april 2013*

### Algemeen

- 1) Voor welke organisatie bent u werkzaam?

*Gezamenlijke Brandweer Rotterdam-Rijnmond, een publiek-privaat samenwerkingsverband van bedrijfs- en overheidsbrandweren, opgericht in 1998 op 2 januari. Deze samenwerking betreft een 60-tal bedrijven met een bedrijfsbrandweeraanwijzing op basis van artikel 31 Wet veiligheidsregio's (Wvr) – voorheen artikel 13 Brandweerwet 1985 – tezamen met de gemeente Rotterdam vanuit de openbare brandweertzorg voor de woonkernen c.q. deelgemeenten Pernis, Hoogvliet en Rozenburg en de A15/N15. Het verzorgingsgebied strekt zich uit vanaf Pernis/Hoogvliet tot en met Maasvlakte 2 (Gezamenlijke Brandweer, 2008).*

- 2) Wat is uw functie?

*Directeur van de Gezamenlijke Brandweer. Daarnaast is dhr. Janssen voorzitter van de vakgroep OGS (Ongevalsebestrijding Gevaarlijke Stoffen) bij Brandweer Nederland en Chairman HazMat (Hazardous Materials) Commission bij het CTIF (Comité Technique International du Foe).*

*Overigens is dhr. Janssen per 1 mei 2013 met (vervroegd) pensioen. Inmiddels is hij directeur van Adviesbureau Advichem.*

- 3) Wat is uw rol ten aanzien van de specialisatie en/of organisatie binnen de brandweer?

*De Gezamenlijke Brandweer is gevraagd aan te sluiten bij de landelijke pilot Industriële brandbestrijding ten aanzien van de repressieve brandweertzorg. Daarnaast bestaan binnen de Gezamenlijke Brandweer verschillende specialismen, gebaseerd op de hulpverleningsvraag van (leden-) bedrijven binnen het verzorgingsgebied. Dit zijn de volgende<sup>6</sup>:*

- 1) *Scheepsbrandbestrijding*
- 2) *Hoogte- en diepteredding*
- 3) *COBRA*
- 4) *Gaspakkenteam*
- 5) *Industriële Brandbestrijdingspool*

*Ad 1)*

*Het specialisme scheepsbrandbestrijding werd naar aanleiding van een scheepsbrand in 2004 langzaam ontwikkeld vanuit nieuwe procedures en aanvullende trainingen c.q. opleidingen. Het specialisme is officieel per 2007 ingevoerd, waarbij tevens internationaal de ontwikkelingen niet hebben stilgestaan. Dit heeft geleid tot het project BRoNS<sup>7</sup>.*

*Ad 2)*

*Hoewel in de module Hulpverlening bij Grootschalig Optreden (208) van de modulaire opleidingsstructuur basiskennis werd onderwezen op het gebied van hoogte- en diepteredding, is als gevolg van de mogelijke redding van mensen uit scheepsruimen, kranen, windmolens en destillatiekolommen in de procesindustrie het specialisme verder ontwikkeld bij de Gezamenlijke*

---

<sup>6</sup> Een nieuw specialisme is in oprichting; tankputbrandbestrijding. Indien een tank bezwijkt, kan de volledige tankput waarin een tank verplicht dient te staan als secondary containment volstromen met gevaarlijke of brandbare stoffen, waarop tevens incidentbestrijding moet kunnen plaatsvinden. Dit specialisme is nog in ontwikkeling.

<sup>7</sup> BRoNS staat voor *Brandweer op de Noord-zee als pré-SAR-actie*, waarin SAR staat voor *Search And Rescue*. Dit is later opgegaan in het project MIRG (*Maritieme Incidenten Respons Groep of Maritime Incident Response Group*).

*Brandweer. Risico-inventarisaties en evaluaties (RI&E's) in het kader van de arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet) van 17 à 18 bedrijven leidden tot het verzoek tot het instellen en de officiële oprichting van het Hoogtereddingsteam (HRT) in 2005. Sindsdien is het HRT enkele tientallen malen per jaar ingezet geweest in het verzorgingsgebied, maar ook daar buiten (bijvoorbeeld het redden van glazenwassers uit een gekantelde lift in den Haag).*

*Ad 3)*

*Cobra is de merknaam voor een koud snijdend hoge druk blussysteem, waarmee onder hoge druk met behulp van een lans van buiten een moeilijk bereikbare plaats waar brand in woedt, geblust kan worden door een gaatje in de wand te 'stralen' met water en een additief. Hierdoor hoeven geen brandweermensen in een gevaarlijke omgeving blootgesteld te worden aan de hittebelasting en de mogelijkheid van vlamoverslag ('flashover'). Dit systeem – en extra opleiding en training – is in 2009 officieel ingevoerd, waarmee het inmiddels een extra specialisme vormt. Ondertussen is in 2012 in het kader van vernieuwde repressie en het slimmer bestrijden van brand door verschillende brandweerkorpsen in Nederland geëxperimenteerd met het systeem. Overigens is het systeem met name in Zweden al ruime tijd in gebruik op blusvoertuigen.*

*Ad 4)*

*Vanwege enkele specifieke en zéér gevaarlijke stoffen, zijn alle eenheden van de Gezamenlijke Brandweer geschoold en getraind als gaspakdragers. Gaspakken zijn de zwaarste categorie beschermende kleding – naast de 'gewone' bluskleiding en chemiepakken – waarmee personen ingezet kunnen worden om lekkages van zeer giftige en/of corrosieve stoffen te kunnen stoppen of op te ruimen. Daarbij verzorgt de Gezamenlijke Brandweer tevens het gaspakkenspecialisme voor de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond én zijn eenheden beschikbaar voor interregionale bijstand. Voor het specialisme zijn uitrukvoertuigen met speciale (ontsmettings)mogelijkheden beschikbaar voor slachtoffers en hulpverleners.*

*Ad 5)*

*Diverse bedrijven in het Rotterdamse havengebied hebben de verplichting tot het beschikbaar hebben van een bedrijfsbrandweer en de middelen zoals nodig zijn voor het bestrijden van voorzienbare incidenten op basis van activiteiten – opslag, productie, verlading – met gevaarlijke stoffen. Hiervoor zijn in een aantal gevallen(zéér) grote hoeveelheden schuimvormend middel nodig en indrukwekkende schuimkanonnen. Gezien de hoeveelheid is dit in gezamenlijk beheer en opslag bij de Gezamenlijke Brandweer voor verschillende bedrijven, wat een financieel-economisch voordeel oplevert ten opzichte van alle bedrijven wanneer deze dit in eigen beheer beschikbaar houden en het benodigde materieel moeten beheren, beoefenen en bemensen. Onderdeel hiervan is de tankbrandbestrijding voor tanks met een diameter van meer dan 45 meter in doorsnee.*

## **Analyse van de organisatiestructuur**

- 4) Hoe zijn de specialismen binnen de Gezamenlijke Brandweer georganiseerd?

*In eerste instantie rukt ieder specialisme uit als standaard eenheid van 6 man; de bevelvoerder, de chauffeur-pompbediener en 4 manschappen. De bevelvoerder heeft hierbij de leiding over de inzet van het specialisme. Indien verder opgeschaald wordt qua eenheden of de eenheid c.q. het specialisme wordt toegevoegd aan een lopend incident, dan is de Officier van Dienst (OvD) de leidinggevende. Dit is tevens het geval indien een specialisme voor interregionale of landelijke bijstand of inzet wordt gealarmeerd; in dit geval dient ook altijd de OvD mee te gaan als leidinggevende.*

- 5) Zijn ten aanzien van de organisatiestructuur substructuren te onderscheiden op basis van een schakel in de veiligheidsketen? Zo ja, welke?

*In alle gevallen is een specialisme ondergeschikt aan de geografisch hiërarchische indeling van de organisatie; wanneer de eenheid c.q. het specialisme buiten het eigen verzorgingsgebied ingezet*

wordt, is de OvD geen separate leidinggevende maar treedt deze op als adviseur naar de bevoegde leiding(gevende). Dit is om de eenhoofdige leiding binnen de brandweeriërarchie te waarborgen. In een andere regio is namelijk een andere OvD de hoogst leidinggevende, waardoor deze de uiteindelijke inzet bepaald. De 'eigen' OvD die meerijdt vanuit de het verzorgingsgebied van de Gezamenlijke Brandweer, kan in dit geval enkel als adviseur optreden ten aanzien van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het specialisme, of als kwartiermaker ingezet worden als andere regio's bijstand nodig hebben maar niet goed weten wat.

### Analyse van de ontwikkelingen trends

- 6) Op basis van uw ervaring; welke trends<sup>8</sup> zijn – volgens u – te onderscheiden geweest in de laatste 10 jaar die de organisatie van de brandweer hebben beïnvloed?

*Naar aanleiding van de brand bij Chemie-pack in Moerdijk van 5 januari 2011 is op het gebied van industriële veiligheid een aantal consequenties geweest op het gebied van advies en vergunningverlening, maar ook op toezicht en handhaving van bedrijven met gevaarlijke stoffen. Tevens is de brandweer zich gaan bezinnen op het bestrijden van dergelijke incidenten. Hiertoe is het Platform industriële brandbestrijding (PIB) opgericht, om te dienen als netwerk voor industriële incidenten.*

*De vuurwerkcramp in Enschede van 13 mei 2000 heeft een impact gehad op regelgeving rondom vuurwerk, maar dit is niet ver genoeg doorgevoerd ten opzichte van de veiligheid en het bestrijden van dit soort incidenten.*

*De cafébrand in Volendam van 1 januari 2001 leidde tot veel preventie-aandacht vanuit de gemeentelijke brandweerkorpsen voor de brandveiligheid in horeca, maar niet tot aanpassingen op het gebied van brandrepressieve zaken.*

*Overigens leidde gek genoeg – maar waarschijnlijk door de gelijktijdigheid met de ramp in Enschede – de brand bij ATF (Afvalstoffen Transport Friesland) in Drachten van 12 mei 2000 niet tot dezelfde media-aandacht en aandacht voor industriële veiligheid, brandbestrijding en de noodzaak van sprinklers in dergelijke opslag van gevaarlijke stoffen, ondanks de risico's en gevolgen voor de volksgezondheid.*

- 7) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van specialisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?

*Idem als 6).*

- 8) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van organisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?

*Idem als 6).*

- 9) Welke ontwikkelingen ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?

*Idem als 6).*

- 10) Welke trends ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?

*Naar aanleiding van de genoemde incidenten zijn de expertregio's in ontwikkeling gekomen, samen met de Wet veiligheidsregio's. Daarnaast heeft de visie van de Werkgroep OGS – als onderdeel van de*

---

<sup>8</sup> Trend: 'geschatte richting van een bepaalde ontwikkeling'

*vakgroep OGS – ook een toekomstige impact als deze door de regionale brandweercommandanten wordt aangenomen. Dit betekent namelijk dat slechts de bestrijding van een zeer beperkt aantal gevaarlijke stoffen voor de publieke brandweertaak blijft liggen, tezamen met het uitvoeren van een snelle redding en beperken van de bron van een ongeval met gevaarlijke stoffen. De nazorg voor en het opruimen van lekkages zal dan overgedragen worden aan het publieke domein.*

*Daarnaast zal interregionale bijstand 'leading' worden voor de regio-taken, zoals de rol van chemisch adviseurs en meetploegen van de brandweer. Deze zullen tussen verschillende veiligheidsregio's gedeeld gaan worden, waardoor niet iedere regio meer eigen mensen en materieel hoeft te behouden met alle verplichtingen van dien. Hierbij wordt aanvullend (nationaal) expertise van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne) gebruikt.*

*Ook wordt in deze visie op OGS discussie gevoerd over de LIOGS<sup>9</sup> en TUIS<sup>10</sup> (Transport Unfall Informations und Hilfeleistungssystem), waardoor advies op afstand ingewonnen kan worden, advies ter plaatse gevraagd kan worden en specialistisch materieel en bemensing gedeeld en ingezet kunnen worden.*

*Daarnaast zijn schuimblusvoertuigen ook onderdeel van de visie OGS; deze voertuigen zijn nodig voor het blussen of afdekken van brandbare vloeistoffen. Nu heeft iedere regio nog dergelijke voertuigen in eigen beheer, maar door deze specialistische voertuigen in samengevoegd verband op basis van geografische indeling te plaatsen door het land kan een opkomsttijd van <30 minuten bereikt worden. Dit efficiency-voordeel ontbreekt nu (nog) door de verschillende veiligheidsregio's..*

## **Analyse van de ontwikkelingen**

- 11) Welke ontwikkelingen worden bij de brandweer geïmplementeerd ten aanzien van centralisatie?

*De centralisatie binnen Brandweer Nederland is een beweging die doorgaat. Zo is de samenvoeging van meldkamers al begonnen; de Meldkamer Noord-Nederland is en bestaat uit de meldkamers van politie, brandweer en ambulancezorg hulpverlening voor de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe. Voorbeelden hiervan zijn er te over; zo is in Chicago (USA) bijvoorbeeld een meldkamer met 100 meldpunten ('desks') met centralisten om 11 miljoen inwoners te kunnen bedienen.*

*Bezuinigingen binnen de brandweer waren niet nodig geweest als er in plaats van 25 meldkamers slechts 4 meldkamers waren opgezet. Hiervoor hoeft het samenvoegen van veiligheidsregio's niet plaats te vinden.*

*Daarnaast moet er aan de voorkant meer geregeld worden (in brandpreventieve zin [red.]) door sprinklers en rookmelders bijvoorbeeld.*

- 12) Welke trends zijn de brandweer te onderscheiden ten aanzien van specialismen?

*Idem als 10), dhr. Janssen geeft aan zich te richten op de ongevalsbestrijding van gevaarlijke stoffen en de expertregio. In aanvulling op de expertregio en pilot Industriële brandbestrijding is tegelijkertijd de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland belast met de pilot Natuurbrandbestrijding. Dit traject loopt parallel en gelijk met de pilot Industriële brandbestrijding.*

- 13) Welke impact heeft de schaalvergroting door vanuit gemeentelijke brandweerkorpsen naar de veiligheidsregio's over te gaan?

*De kosten voor meldkamers zitten in het betrouwbaar maken van de systemen; voor het verzekeren van bereikbaarheid is iedere meldkamer bij de overgang naar veiligheidsregio's – dus 25 stuks – voorzien van twee- of zelfs drievoudig uitgevoerde systemen om alle (technische) voorzieningen*

---

<sup>9</sup> LIOGS staat voor *Landelijk Informatiepunt Ongevallen Gevaarlijke Stoffen*, het landelijk operationeel adviescentrum voor incidenten met gevaarlijke stoffen

<sup>10</sup> TUIS staat voor *Transport Unfall Informations und Hilfeleistungssystem*, een Duits samenwerkingsverband opgericht op 7 juni 2010 ter bestrijding van en hulpverlening bij branden in olieopslag installaties.

*redundant te maken. Dit heeft een gigantische kostenpost met zich meegebracht door deze regionalisering.*

*De veiligheidsregio's hoeven dus niet samengevoegd te worden, maar moeten slimmer georganiseerd worden door een correcte kostenverdeling en het wijzigen van de financieringsstructuur. Korting op het gemeentefonds en budget vanuit het Rijk in plaats van regio- en gemeentefinanciering kunnen dit vereffenen.*

#### **Analyse van de perceptie**

- 14) Is er – volgens u – sprake van specialisatie, of specialismen? Waarom?

*Er is sprake van specialismen in plaats van specialisatie; de brandweer moet nog steeds alles kunnen, maar vooral alles nog ook 'goed' kunnen. Dit betekent naast de normale brandweertaken specialismen toevoegen vanuit de risico's in een verzorgingsgebied.*

- 15) Welke organisatiestructuur acht u de meest geschikte voor de brandweer?

*De huidige organisatiestructuur voldoet, mits de juiste afspraken gemaakt worden ten aanzien van het slimmer delen van middelen, in plaats van het herstructuren van organisaties.*

- 16) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige organisatie, waarschijnlijk?

*Er is geen noodzaak voor een nationale brandweerorganisatie mits er centraal gefinancierde taken en centraal belegde taken leiden tot het slimmer organiseren van de brandweezorg.*

- 17) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige ontwikkelingen – waarschijnlijk?

*Het 'groter maken' van de brandweerorganisatie geeft de vraag of dit gedragen wordt door de lokale besturen. Als voorbeeld kan gekeken worden naar de vrijwillige brandweren. Vrijwillige brandweer komt voort uit verenigingen, die verder gaan dan alleen brandweezorg. Dit zijn actieve vrijwilligers in een gemeenschap, die bij centralisatie in het geding komen. Dit is een gevaar van de schaalvergroting. Het is mogelijk om per jaar op een vrijwilligerspost € 1,5 à 2 ton te besparen, maar een beroepspost kost € 2 à 2,5 miljoen, tenzij gesnoeid wordt in de personeelscomponent..*

## Bijlage C-2 Interview Hoofd Centrum Industriële Veiligheid

*Interview 'specialisatie en centralisatie van de brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio' met Walter Reurink d.d. 28 maart 20113*

### Algemeen

- 1) Voor welke organisatie bent u werkzaam?  
*Centrum Industriële Veiligheid van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.*
  
- 2) Wat is uw functie?  
*Hoofd Centrum Industriële Veiligheid (ofwel: CIV), daarnaast tevens programmanager van het Landelijk Expertisecentrum Brandweer & BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen '99; of Brzo '99) (ofwel: LEC BrandweerBRZO).*
  
- 3) Wat is uw rol ten aanzien van de specialisatie en/of organisatie binnen de brandweer?  
*Het opstarten, begeleiden en evalueren van de pilot Industriële brandbestrijding. Dit is echter een project wat niet enkel vanuit de preventieve (en pro-actieve) tak van de brandweer – waar Industriële Veiligheid vanuit de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond op gericht is – georganiseerd kan worden, maar tevens de inbreng van de operationele incidentbestrijdingskennis en –ervaring van de Gezamenlijke Brandweer Rotterdam-Rijnmond voor nodig is. De Gezamenlijke Brandweer richt zich in het Rotterdamse Havengebied de preparatieve en repressieve brandweezorg.  
Als programmamanager van het LEC en de rol als projectleider expertregio's is het de vraag h e de expertregio het beste vorm gegeven kan worden. Hiertoe is een onderzoek uitgevoerd vanuit het CIV/LEC BrandweerBRZO ten aanzien van de expertregio Industriële brandbestrijding en door de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland in het kader van de expertregio Natuurbrandbestrijding. Hierover is een concept opgesteld, waarbij het LEC in geval van de expertregio Industriële veiligheid wordt ondergebracht in de expertregio. Hierbij wordt de rol van het LEC BrandweerBRZO het opbouwen en bundelen van kennis van inhoudelijk deskundigen, het vastleggen van deze kennis in documentatie en het verspreiden en delen van deze kennis en documenten in het netwerk.  
Voorbeelden hiervan zijn het Scenarioboek (Landelijk Expertisecentrum Brandweer & BRZO, 2009) en Mobiele & stationaire blusinstallaties (Landelijk Expertisecentrum Brandweer & BRZO, 2009).*

### Analyse van de organisatiestructuur

- 4) Hoe zou u volgens de organisatiestructuren van Mintzberg de brandweer willen/ kunnen omschrijven<sup>11</sup>?  
*De brandweer binnen de veiligheidsregio is – beredeneerd – vooral een professionele bureaucratie door de inhoudelijke kennis. Wat ontbreekt is een integrale visie op veiligheid; er is teveel focus op het eigen specialisme.  
Het zou helpen om budgetten samen te voegen en te bundelen ten aanzien van de taken en autonomie van brandweerkorpsen in te leveren, waardoor er efficiënter gewerkt kan worden om te komen tot een eindproduct. Veiligheidsregio's zijn te klein om specialistische taken zelfstandig uit te voeren. Middelen dienen doeltreffend en doelmatig ingezet te worden.  
Daarnaast staan 'alfamannetjes' bij de brandweer bovenregionale samenwerking in de weg, maar jongere generaties brandweermanagers zijn wellicht meer rationeel in de afweging tot samenwerking.*

---

<sup>11</sup> Walter Reurink is afgestudeerd Bestuurskundige aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (2008 – 2010), waardoor deze vraag expliciet gesteld is ten aanzien van de structuren van Mintzberg.



*De huidige brandweercultuur staat in de weg en hindert dit; veiligheidsregio's vinden allemaal zelf opnieuw het wiel uit, in plaats van het grote(re) geheel of de veiligheid in acht te nemen.*

*Zo heeft het LEC BrandweerBRZO een aantal producten opgeleverd, maar er is geen formeel zeggenschap over de implementatie en het gebruik van de kennis. Opname van het LEC BrandweerBRZO in de expertregio verandert de status iets meer naar een wat dwingender karakter. Hoewel de bevoegdheden blijven liggen binnen de Wet veiligheidsregio's en de lokale besturen, geeft de status van 'expertregio' een meer natuurlijk gezag naar de veiligheidsregio's om kennis en adviezen over te nemen en aanbevelingen te implementeren.*

- 5) Zijn ten aanzien van de organisatiestructuur substructuren te onderscheiden op basis van een schakel in de veiligheidsketen? Zo ja, welke?

*Er zijn geen aparte substructuren te onderscheiden, want feitelijk is de brandweer in de veiligheidsregio al een substructuur.*

### **Analyse van de ontwikkelingen trends**

- 6) Op basis van uw ervaring; welke trends<sup>12</sup> zijn – volgens u – te onderscheiden geweest in de laatste 10 jaar die de organisatie van de brandweer hebben beïnvloed?

*Brandpreventie en –controle hebben een vlucht genomen naar aanleiding van de Cafébrand in Volendam en de Vuurwerkkramp in Enschede. Dit heeft een impact gehad op het personeelsbestand en de –kosten.*

*Daarnaast is de overgang naar veiligheidsregio's van gemeentelijke brandweren een vorm van schaalvergroting geweest. Zo is er opschaling in toezicht (6 Brzo-regio's) en (landelijke, geïntegreerde, bovenregionale en gezamenlijke) meldkamers ontstaan.*

*De effecten van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk vallen nog mee in organisatietechnisch opzicht. Echter, de verander(en)de brandweerdoctrine heeft wél een impact. Dit betreft een kwadrantenmodel, waarbij vaker gekozen wordt voor uitbrandscenario's indien er geen slachtoffers meer gered hoeven te worden en/of de risico's voor brandweerpersoneel onevenredig hoog zijn ten aanzien van materiële belangen. Dit is ontstaan en ontwikkeld naar aanleiding van de 3 omgekomen brandweermensen bij De Punt<sup>13</sup>.*

- 7) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van specialisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?

*Idem als 6). Daarnaast resulteerde de brand in Moerdijk in extra aandacht voor industriële veiligheid ten aanzien van personeel bij de brandweer (Specialisten Industriële Veiligheid) en bedrijfsbrandweeraanwijzingen bij en controle van bedrijven vanuit artikel 31 Wvr door de veiligheidsregio's.*

- 8) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van organisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?

*Idem als 6) en 7).*

- 9) Welke ontwikkelingen ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?

---

<sup>12</sup> Trend: 'geschatte richting van een bepaalde ontwikkeling'

<sup>13</sup> Bij De Punt werden op 9 mei 2008 vonden 3 brandweermensen binnenin een loods voor schepen de dood, doordat deze ondanks de geringe kans van effectieve brandbestrijding als gevolg van de standaardinzet en –doctrine bij een 'binnenaanval' in de loods verrast door een rookgasexplosie ('flashover'). Het kwadrantenmodel maakt het mogelijk belangen af te wegen tegen het type brandweerinzet en bijbehorende risico's.

*Idem als 6) en 7).*

- 10) Welke trends ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?

*Idem als 6) en 7).*

#### **Analyse van de ontwikkelingen**

- 11) Welke ontwikkelingen worden bij de brandweer geïmplementeerd ten aanzien van specialismen?  
*Op basis van expertise die reeds aanwezig is bij de verschillende – regionale – brandweerkorpsen moet niet de kennis meer aangevuld worden maar door onderlinge uitwisseling deze aanwezige kennis beter benut worden.*
- 12) Welke trends zijn de brandweer te onderscheiden ten aanzien van specialismen?  
*Idem als 11); specialismen zijn er al, maar door deze beter te kunnen benutten en uit te wisselen kan efficiënter gewerkt en georganiseerd worden.*
- 13) Welke impact heeft de schaalvergroting door vanuit gemeentelijke brandweerkorpsen naar de veiligheidsregio's over te gaan?  
*Door het doeltreffender en doelmatiger organiseren van de brandweer en het verminderen van de 'oogkleppencultuur' (zie vraag 4)) kan de besluitvorming rationeler worden, doordat de organisatie verder van de politiek af komt te staan. Dit is de enige manier waarop de verschillende zorgniveaus per gemeente uitgevlakt kunnen worden.*

#### **Analyse van de perceptie**

- 14) Is er – volgens u – sprake van specialisatie, of specialismen? Waarom?  
*Specialisatie, in dit geval op het gebied van industriële veiligheid; doe waar je goed in bent, verbeter dat door het verdiepen van de kennis en deel dit.*
- 15) Welke organisatiestructuur acht u de meest geschikte voor de brandweer?  
*De huidige structuur van een professionele bureaucratie (zie vraag 4).*
- 16) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige organisatie, waarschijnlijk?  
*Nee, opschaling naar veiligheidsregio's gaat al heel erg ver, om nóg verder te gaan moet eerst het Huis van Thorbecke om, maar dit gaat te ver en de organisatie wordt daardoor dan te groot.  
Daarnaast moet nog gelet worden op de vrijwilligers (van de brandweer [red.]) in de gemeenschap. Een professionaliseringsslag is goed, maar kan te ver gaan.*
- 17) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige ontwikkelingen – waarschijnlijk?  
*Idem als 16).*

## **Bijlage C-3 Interview Projectleider Specialistisch Optreden Brandweer Nederland**

***Interview 'specialisatie en centralisatie van de brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio' met Henk Jonker d.d. 20 juni 2013***

### **Algemeen**

- 1) Voor welke organisatie bent u werkzaam?  
*Het Instituut voor Fysieke Veiligheid (ofwel: IFV).*
- 2) Wat is uw functie?  
*Projectleider Specialistisch Optreden Brandweer Nederland.*
- 3) Wat is uw rol ten aanzien van de specialisatie en/of organisatie binnen de brandweer?  
*De oorspronkelijke taak was de Implementatie van de resultaten vanuit het project Specialistisch Optreden op Maat (SOM). Project SOM werd in juni 2012 gepresenteerd aan de Raad van Regionaal Commandanten (RRC), om vervolgens als 'blauwdruk' te dienen voor de implementatie. Echter, er waren volgens dhr. Jonker een aantal onvolledigheden, waardoor voorgesteld werd om project SOM niet als blauwdruk maar als richtinggevend te beschouwen, doordat een strategische visie achter SOM ontbrak. Dit is afgekeurd door de RRC; besloten werd om de fase SOM als afgerond te beschouwen, om vervolgens op basis daarvan een strategische visie te ontwikkelen voordat een operationele blauwdruk geschreven kon worden. Deze strategische visie op specialistisch optreden werd in december/januari 2012 overlegd met de regionale brandweercommandanten, waarop deze visie in concept is voorgelegd aan de RRC (inmiddels de Raad van Brandweercommandanten, ofwel RBC) in april 2013. Tot aan de definitieve goedkeuring van dit document is dhr. Jonker gestart aan het opzetten van de ontwikkel- en stuurgroep voor het uitwerken van de specialismen. Dit moet resulteren in een blauwdruk en realisatie van specialismen binnen Brandweer Nederland.*

### **Analyse van de organisatiestructuur**

- 4) Hoe zou u volgens de organisatiestructuur van specialismen binnen de brandweer willen/ kunnen omschrijven?  
*Specialismen moeten collectief beheerd worden vanuit de RBC, waarbij brandweercommandanten als portefeuillehouders worden aangewezen om bepaalde specialismen te beheren. De expertregio's kunnen hier een rol in nemen, maar deze zijn nog niet voldoende gedefinieerd. Dit kan leiden tot verzuiling als gevolg van suboptimalisatie en focus op en van ieders specialisme. De samenhang en borging van de specialismen moet onder een éénhoofdige – bestuurlijke – leiding gesteld worden.*
- 5) Zijn ten aanzien van de organisatiestructuur substructuren te onderscheiden op basis van een schakel in de veiligheidsketen? Zo ja, welke?  
*Er zijn binnen Brandweer Nederland substructuren; dit zijn de veiligheidsregio's. Hoewel de specialismen landelijk strategisch neergezet dienen te worden en landelijk gecoördineerd moeten worden, moeten veiligheidsregio's niet in hun eigen ambities geremd worden. Veiligheidsregio's proberen zich – na de overgang naar een regionale brandweer en de rol van de brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio's – te profileren. Specialismen zijn verband 'eyecatchers', waarmee veiligheidsregio's zich op de kaart kunnen zetten. Echter, op dit moment kunnen de samenwerking, samenhang en afstemming van de geregionaliseerde specialismen nog beter. De specialismen moeten ten dienste staan van Brandweer Nederland. De ambities van veiligheidsregio's zijn goed, maar moeten wel in dezelfde richting staan dus ten dienste van het overkoepelende Brandweer Nederland.*

## Analyse van de ontwikkelingen trends

- 6) Op basis van uw ervaring; welke trends<sup>14</sup> zijn – volgens u – te onderscheiden geweest in de laatste 10 jaar die de organisatie van de brandweer hebben beïnvloed?

*Met name incidenten waarbij slachtoffers gevallen zijn en de incidenten die hebben geleid tot onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en/of de Inspectie Openbare Orde & Veiligheid (IOOV; tegenwoordig de Inspectie Veiligheid en Justitie, ofwel IVJ), hebben iedere keer naar voren gebracht dat er een betere coördinatie moet zijn en er meer samengewerkt moet worden.*

*Materieel gezien heeft de brandweer in de afgelopen jaren de grenzen van het operationeel optreden bereikt. Ademlucht flessen kunnen groter gemaakt worden, er moeten altijd méér voertuigen en middelen bij, maar uiteindelijk is het niet meer te betalen en de mensen kunnen niet nóg meer aan. Laat staan dat het nog pást bij een incident qua hoeveelheid en kosten. Er is dus een nieuwe brandweerdoctrine nodig, efficiency moet verhoogd worden en er moet veiliger opgetreden worden. Feitelijk heeft het bedrijfsmodel van de brandweer haar grenzen bereikt. Dit is al vastgelegd in de 'strategische reis'<sup>15</sup>, maar heeft sinds 2010 gesluimerd. De regionalisatie van de brandweren en opname in de veiligheidsregio's leidde echter tot meer economische en politieke bewustwording ten aanzien van de grenzen van de organisatie, waardoor deze concepten weer opkwamen ten aanzien van bedrijfsvoering van de brandweer.*

- 7) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van specialisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?

*De rapporten naar aanleiding van Volendam, Enschede, Moerdijk en alle andere hebben dezelfde rode draad en uitkomsten; operationele voorbereiding en risicobeheersing hebben tekortgeschoten, bedrijven overtraden regels en het moet beter. Deze herhaaldelijke conclusies en aanbevelingen hebben geleid tot de nieuwe brandweerdoctrine<sup>16</sup>. Hierbij wordt gekeken naar het doel van de inzet van brandweer, waarbij slachtoffers en/of materiële schade het handelen van en risico's voor de brandweer bepalen.*

*Dit voert terug tot de discussie over kerntaken van de brandweer. Waar primair de brandweertaak het redden van mens en dier is, moet er dan altijd ingezet worden op brand en brandbestrijdingsmiddelen? Paradoxaal genoeg komen er meer mensen om het leven in het verkeer dan bij brand, dus moet nu brand of technische hulpverlening prevaleren ten aanzien van het takenpakket?*

*De brandweer is een 'mannenorganisatie' die in zichzelf gekeerd is. Hierdoor zijn 'we' te weinig bezig met de veranderende samenleving en reflecteren op het eigen optreden.*

- 8) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van organisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?

*Idem als 6) en 7).*

- 9) Welke ontwikkelingen ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?

*Idem als 6) en 7).*

- 10) Welke trends ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?

*Idem als 6) en 7).*

<sup>14</sup> Trend: 'geschatte richting van een bepaalde ontwikkeling'

<sup>15</sup> NVBR (2010). *De brandweer over morgen. Strategische reis als basis voor vernieuwing.*

<sup>16</sup> De nieuwe brandweerdoctrine – het 'kwadrantenmodel' – geeft aan afwegingskader, waardoor op basis van risico's en belangen bij een brand de inzetactiek van brandweerpersoneel (binnen vs. buiten en defensief vs. offensief) afgewogen wordt.

## Analyse van de ontwikkelingen

11) Welke ontwikkelingen worden bij de brandweer geïmplementeerd ten aanzien van specialismen?

1) Hoe zijn de huidige specialismen tot stand gekomen?

*De specialismen die er nu liggen (in de strategische visie op Specialistisch Optreden Brandweer Nederland) zijn al opgesteld in het project SOM. Deze 8 primaire specialismen en 3 ondersteunende specialismen zijn overgenomen voor de strategische visie.*

2) Zijn de benoemde specialismen voldoende of onvoldoende qua aantal taken?

*Iedere 4 jaar is het – in aansluiting op de verplichting voor veiligheidsregio's om iedere 4 jaar een regionaal risicoprofiel vast te stellen – van belang dat de specialismen ook tegen het licht gehouden worden. Door de specialismen onder de RBC te hangen ten aanzien van planning & control (beheersmatig), wordt er sprake van een verbetercyclus.*

3) Op welke wijze worden specialismen georganiseerd?

*Deze moeten onder de paraplu van de regionale brandweercommandanten vallen, waarbij commandanten 'eigen' specialismen in beheer hebben, maar afstemming, coördinatie en afstemming moet op strategisch niveau vanuit de RBC gebeuren. Het IFV en Brandweer Nederland moeten hierin faciliteren.*

*Met name het beheer, dus het opleiden en oefenen, is gebruikelijk door eigen brandweerpersoneel te verzorgen. Wellicht moet hiervoor gebruik gemaakt worden van kennis in de markt, van private partijen, waarbij basisvaardigheden en ervaring elders vandaan gehaald kunnen worden.*

4) Welke wijze van leidinggeven (commandovoering) wordt gehanteerd voor het inzetten c.q. implementeren van specialismen?

*De organisatie van de specialismen in operationeel verband moet aansluiten op de huidige organisatie, onderling compatibel zijn – of eenduidig – zodat specialismen gekoppeld kunnen worden aan het basisoptreden van de brandweer. Daarbij is te allen tijde het lokaal gezag leidend en bevoegd, waarbij het specialisme facilitair is aan het optreden van de brandweer ter plaatse.*

*In dit kader is het voorbeeld van het specialisme Technische Hulpverlening (THV) te noemen wat parallel loopt aan de ontwikkeling van de blauwdruk voor het specialistisch optreden. Voor het THV specialisme zijn 5 veiligheidsregio's voorzien van materieel en opgeleid in het gebruik ervan, om op basis van een standaard bezetting van een tankautospuit (TS) van 6 man, een logistiek team van 4 man – voor het vervoer van de containers met specialistische hulpverleningsmiddelen – en een Officier van Dienst (OvD) als liaison en kwartiermaker in te zetten als eenhoofdige leiding van het totale team.*

*Uit de eerste ervaringen met deze aanpak blijkt dat de inzet van specialismen modulair moet zijn opgebouwd, waarbij de inzet van modules vervolgens afhankelijk is van de inzet.*

12) Welke trends zijn de brandweer te onderscheiden ten aanzien van specialismen?

*Idem als 11).*

13) Welke impact heeft de schaalvergroting door vanuit gemeentelijke brandweerkorpsen naar de veiligheidsregio's over te gaan?

*Idem als 5).*

## Analyse van de perceptie

- 14) Is er – volgens u – sprake van specialisatie, of specialismen? Waarom?

*Er moet een onderscheid komen tussen primaire en ondersteunende processen. Met name ten aanzien van vrijwilligers moet dit onderscheid er zijn, maar dit vraagt om specifieke organisatie van specialismen. Zo is er differentiatie in inzet van personen op basis van competenties mogelijk, waarbij sommige brandweermensen wél en anderen niet voor een bepaalde taak ingezet worden. Ook is het mogelijk om specialisatie vanuit private partijen in te schakelen, zoals bijvoorbeeld rope rescue (hoogte- en diepteredding). Deze partijen werken dagelijks met deze basisvaardigheden, terwijl het voor brandweermensen een specialisme 'erbij' is. Ofwel de brandweer als hulpverleningsmakelaar, door het organiseren van een sterk netwerk van partijen.*

- 15) Welke organisatiestructuur acht u de meest geschikte voor de brandweer?

*Eenhoofdige leiding van iedere inzet, waarbij een specialistische eenheid of team ter aanvulling komt. Voor specialismen moet dan ook bij de inzet rekening gehouden worden – per regio – met het lokale commando en de basiszorg van de brandweer.*

*Dit geldt ook voor het beheer van het specialisme; dit telt immers mee in de workload van een veiligheidsregio, met name voor de ondersteunende processen. Hiervoor wordt facilitering voor gevraagd bij andere regio's, het IFV en Brandweer Nederland.*

- 16) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige organisatie, waarschijnlijk?

*Er liggen op dit moment voldoende kansen voor de brandweer om te verzilveren; door te laten zien dat veiligheidsregio's en brandweerregio's samenwerken. De brandweer verwordt dan tot een federale organisatie, waarin ze weliswaar landelijk georganiseerd is, maar lokaal geworteld.*

*Ter illustratie; bij de Nationale Politie was dit makkelijker. Omdat de politie al landelijk gefinancierd werd en minder lokaal participatief, kon hier makkelijker een landelijke organisatie van gemaakt worden. Daarbij staat de politie altijd al verder van de burger af dan de brandweer.*

*De brandweer blijft zoals ze is. Bij de brandweer wil de lokale politiek de vrijwilligers als vereniging in de gemeenschap houden en dicht bij de burgers laten staan. Dit willen ze niet kwijt.*

- 17) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige ontwikkelingen – waarschijnlijk?

*Idem als 16).*

## **Bijlage C-4 Interview Senior Managing Consultant Berenschot**

***Interview 'specialisatie en centralisatie van de brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio' met Peter van Zanten d.d. 12 augustus 2013***

### **Algemeen**

- 1) Voor welke organisatie bent u werkzaam?  
*Berenschot, sector veiligheid en crisismanagement. Berenschot is een organisatieadviesbureau en werkt vanuit de sector veiligheid en crisismanagement aan vraagstukken over de organisatieontwikkeling van veiligheidsregio's, crisismanagement, gemeentelijke regie en veiligheidsvraagstukken, audits en (kwaliteits)onderzoek en trainingen en simulaties.*
- 2) Wat is uw functie?  
*Senior Managing Consultant, daarvoor werkzaam als hoofd afdeling crisisbeheersing en rampenbestrijding bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en plaatsvervangend regionaal commandant bij Regionale brandweer Stedendriehoek (gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Deventer, Lochem, Voorst en Zutphen).*
- 3) Wat is uw rol ten aanzien van de specialisatie en/of organisatie binnen de brandweer?  
*Interim management en advies ten aanzien van het opzetten van regionale brandweerkorpsen en de regionalisatie en implementatie van (gemeentelijke) brandweerkorpsen binnen veiligheidsregio's.*

### **Analyse van de organisatiestructuur**

- 4) Hoe zou u volgens de organisatiestructuren van Mintzberg de brandweer willen/ kunnen omschrijven?  
*Het betreft verschillende structuren binnen de brandweer zelf, per niveau en per veiligheidsregio en de inbedding daarbinnen, maar wat naar voren komt is de wisselende hiërarchie per brandweerkorps. Een professionele bureaucratie lijkt het meest voor de hand te liggen.*
- 5) Zijn ten aanzien van de organisatiestructuur substructuren te onderscheiden op basis van een schakel in de veiligheidsketen? Zo ja, welke?  
*Ongeacht de opschaling of inzet blijft er sprake van een professionele bureaucratie.*

### **Analyse van de ontwikkelingen trends**

- 6) Op basis van uw ervaring; welke trends zijn – volgens u – te onderscheiden geweest in de laatste 10 jaar die de organisatie van de brandweer hebben beïnvloed?  
*Binnen de brandweer – of meer nog de veiligheidsregio's – is de trend naar centralisatie ontstaan, door het idee dat meer centralisatie leidt tot meer controle door bestuurders. Dit is een resultaat vanuit de Vuurwerkcramp en de Cafébrand, waaruit naar voren kwam dat meer samenwerking tussen afzonderlijke hulpverleningsdiensten nodig zou zijn. Het idee van controle door centralisatie is politiek-bestuurlijk gedreven en financieel ingegeven, niet het gevolg van een ingeving vanuit de beroepsgroep, in dit geval de brandweer zijnde.*
- 7) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van specialisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?  
*Idem als 6).*

- 8) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van organisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?  
*Idem als 6).*
- 9) Welke ontwikkelingen ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?  
*Idem als 6). Door de vorming van veiligheidsregio's – als gevolg van de twee rampen – om te komen tot een bestuurlijk construct, werd aansluiting gezocht bij de territoriale grenzen van de GHOR en de politie, welke al in een regionaal verband waren georganiseerd. Door een overkoepelend – regionaal – bestuur van burgemeester op te zetten, werd gezocht naar controle en sturing c.q. regie ten aanzien van de hulpverlening bij ongevallen en rampen. In de concept-wetstekst van de Wet veiligheidsregio's werd echter nog niet gesproken over een – verplichte – regionalisatie van de brandweer (of eigenlijk brandweerkorpsen, aangezien 'één of een brandweer' niet bestaat). Dit is onder druk vanuit de Tweede Kamer pas in de wetstekst geïmplementeerd, aangezien hier geen aanleiding voor was. De samenwerking van gemeentelijke brandweerkorpsen was al vanuit de opschalingsprotocollen van brandweerpelotons en brandweercompagnieën vanuit het Rijk opgelegd en georganiseerd. De noodzaak om de schaalgrootte van de gemeentelijke brandweerkorpsen was daardoor niet zozeer noodzakelijk, maar vooral politiek-bestuurlijk gewenst.*
- 10) Welke trends ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?  
*Idem als 6) en 9).*

#### **Analyse van de ontwikkelingen**

- 11) Welke ontwikkelingen worden bij de brandweer geïmplementeerd ten aanzien van specialismen?  
*Brandweer Nederland is begonnen met het opzetten van nationaal georiënteerde specialismen, onder andere als gevolg van de ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen. Dit wordt doorvertaald in expertregio's, op basis van interesse in een bepaald vlak van specifieke kennis. Zo is de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland van oudsher door het risicoprofiel gericht op de natuurbrandbestrijding, maar bijvoorbeeld de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond meer gericht op industriële incidenten.*
- 12) Welke trends zijn de brandweer te onderscheiden ten aanzien van specialismen?  
*Specialisaties bij brandweerregio's zijn vooral een resultaat van tijd- en geldgebrek. Specialisaties vragen veel tijd, maar komen uiteindelijk weinig voor. Hierdoor is het in stand houden van een dergelijke taak – hoewel noodzakelijk op basis van het regionaal risicoprofiel – een erg kostbare aangelegenheid. Door het op nationaal niveau organiseren van specialisaties kan efficiënter omgegaan worden met de beschikbare middelen.*
- 13) Welke impact heeft de schaalvergroting door vanuit gemeentelijke brandweerkorpsen naar de veiligheidsregio's over te gaan?  
*Ieder regio zoekt een eigen oplossingsrichting om te komen tot een 'regionale' brandweer; sommige regio's slaan de handen ineen en proberen daadwerkelijk te komen tot een regionale brandweermanorganisatie, terwijl andere korpsen juist vooral proberen te komen tot een regionaal georganiseerde brandweer zonder daarbij controle of invloed in te leveren of te verliezen. De daadwerkelijke impact is dus niet goed in te schatten totdat er weer ergens een ramp gebeurt.*



## Analyse van de perceptie

- 14) Is er – volgens u – sprake van specialisatie, of specialismen? Waarom?

*Geen daadwerkelijk onderscheid; de brandweer neemt eerder extra taken op zich, maar geeft wederom niet snel taken op. Dit komt doordat samenwerking met andere partijen of organisaties tegennatuurlijk is voor een organisatie. Dit werd tevens aangegeven door Ira Helsloot bij zijn inaugurele rede c.q. oratie voor de Radboud Universiteit Nijmegen, waarin hij betoogt dat veiligheid vooral gezien dient te worden als een bijproduct is van politiek-bestuurlijke besluitvorming. De overweging om te komen tot samenwerking is wellicht minder altruïstisch dan rationeel gedacht, maar vooral door financiële consequenties ingegeven.*

- 15) Welke organisatiestructuur acht u de meest geschikte voor de brandweer?

*Het adagium om te komen tot samenwerking tussen brandweerkorpsen en de druk om te komen tot centralisatie vanuit crises leiden tot politiek-bestuurlijke wensen en eisen, zoals vanuit de Tweede Kamer, om te komen tot een bepaalde inrichting van een organisatie. Dit staat los van dergelijke ontwikkelingen met betrekking tot specialisaties. Een specifieke organisatiestructuur valt of staat met de uitvoering en inrichting, waarvan diverse voorbeelden te geven zijn; hiermee kunnen organisaties staan of vallen.*

- 16) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige organisatie, waarschijnlijk?

*Feitelijk is de wijziging in de vorm van de Wet veiligheidsregio's al een behoorlijke stap richting – afgedwongen – centralisatie geweest, niet ingegeven door de brandweer maar door de Tweede Kamer. Verdere centralisatie hangt af van het belang wat de Tweede Kamer eraan hecht; wat dat betreft is de brandweer niet zo interessant voor de politiek als de politie. Dit belang neemt overigens de laatste tijd naar aanleiding van enkele incidenten, waaronder Moerdijk en de Schiphol-crash, wél toe. Dit is het gevolg van de politieke impact wanneer de rampenbestrijding of incidentafhandeling niet zo goed verloopt, waardoor dit een burgemeester de kop kan kosten. Hierdoor komt het uitoefenen van controle door verdere centralisatie weer om de hoek kijken, hoewel deze discussie al – voor nu – is beslecht door de opzet van veiligheidsregio's en regionalisering van brandweerkorpsen. Het verschil met de politie en het nationaliseren van de organisatie was dat de politie beheersmatig problemen had met de aansturing en uniformering van de verschillende politieregio's, terwijl de brandweer voor meer dan 80% bestaat uit vrijwilligers die geen enkel voordeel behalen bij een centrale organisatie. Meer samenwerking wordt veelal afgedwongen door uniformering, centralisatie en controle, wat bij de brandweer dus veel minder effectief en noodzakelijk lijkt doordat er op een andere manier samenwerking georganiseerd is.*

- 17) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige ontwikkelingen – waarschijnlijk?

*Deze ontwikkeling is niet waarschijnlijk; hoewel de brandweer ten dele is georganiseerd in Brandweer Nederland, is deze organisatie nog op zoek naar haar rol. Toen dit nog de Nationale Vereniging van Brandweercommandanten was, wat later opging in de NVBR (Nationale Vereniging voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding) en inmiddels is overgegaan in Brandweer Nederland, had dit de status van een vereniging voor brandweermensen en het verzorgen van uitstapjes. Het NVBR nam daarna meer een rol in als ontwikkelaar van de brandweer, maar betrof vooral informele vormgeving van de brandweer op het gebied van kennisuitwisseling. Dit is momenteel ook de vraag bij Brandweer Nederland; welke rol moet vervuld gaan worden? De brancheorganisatie kan zich inzetten als belangenbehartiger, professioneel ontwikkelaar of als vereniging, maar Brandweer Nederland weet nog niet wat ze wil. De rol en positie zijn daardoor nog niet duidelijk. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van het Specialistische Optreden Brandweer Nederland. Hoewel de Raad van*

*Brandweercommandanten (RBC) intenties kan uitspreken en afspraken kan maken, moeten uiteindelijk de brandweercommandanten zich verantwoorden naar hun bestuur – het bestuur van de veiligheidsregio – maar niet aan de RBC. De politiek besluit dus, maar niet de brandweer!*

*Een voorbeeld ter illustratie was de gewenste regionalisatie van Brandweer Noord-Holland Noord, waarbij de toenmalige brandweercommandant zich uitsprak voor het regionaliseren van de brandweer. Dit heeft hem later bijna de kop gekost, doordat de burgemeesters het hier niet mee eens waren. Uiteindelijk is hij inmiddels directeur van de veiligheidsregio Noord-Holland Noord, maar dit initiatief werd hem indertijd erg kwalijk genomen, doordat organisaties niet graag controle uit handen geven of samenwerken.*

## **Bijlage C-5 Interview Decaan Risico- & Incidentmanagement**

***Interview 'specialisatie en centralisatie van de brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio' met Hans Veltkamp d.d. 15 augustus 2013***

### **Algemeen**

- 1) Voor welke organisatie bent u werkzaam?  
*De brandweeracademie als onderdeel van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).*
- 2) Wat is uw functie?  
*Decaan Risico- & Incidentmanagement, Hoofdofficier van Dienst bij Brandweer Gemeente Almere en Coach in Leiderschap(strainingen).*
- 3) Wat is uw rol ten aanzien van de specialisatie en/of organisatie binnen de brandweer?  
*Verantwoordelijk voor de inhoud van de les en leerstof en de kwaliteit van de docenten met betrekking tot preventie, brandonderzoek en de leergang Officier van Dienst, maar daarnaast nog als trainer c.q. coach ten aanzien van leiderschapstrainingen.*

### **Analyse van de organisatiestructuur**

- 4) Hoe zou u volgens de organisatiestructuren van Mintzberg de brandweer willen/ kunnen omschrijven?  
*In principe zijn alle vormen van organisatiestructuren zoals Mintzberg deze definieert, aanwezig binnen de brandweer, afhankelijk van de wijze van interpretatie. Door de werkwijze en kennis van de eenheden op de verschillende niveaus, maar ook de verdeling van eenheden en de veiligheidsketen, zou je uitkomen op een professionele bureaucratie.*
- 5) Zijn ten aanzien van de organisatiestructuur substructuren te onderscheiden op basis van een schakel in de veiligheidsketen? Zo ja, welke?  
*Er zijn substructuren, maar deze zijn allemaal als onderdeel van het geheel van de brandweerorganisatie te benoemen. Ook in dit geval is er sprake van een professionele bureaucratie.*

### **Analyse van de ontwikkelingen trends**

- 6) Op basis van uw ervaring; welke trends zijn – volgens u – te onderscheiden geweest in de laatste 10 jaar die de organisatie van de brandweer hebben beïnvloed?  
*Bewustzijn van het geen we eigenlijk doen. Daarnaast is er een verandering van het regelgerichte denken naar het risico gerichte denken*
- 7) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van specialisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?  
*Gekeken naar de afgelopen tien jaar dan zijn naar aanleiding van Volendam het gebruiksvergunningen- en het preventiestelsel uitgebouwd, maar daarvan is eigenlijk weinig blijven hangen. Inmiddels zijn we weer op het niveau beland van brandveiligheid als daarvoor; geen tijd en geen geld voor de organisatie van en toezicht en controle op de brandveiligheid c.q. brandpreventie. Vanuit Enschede is de nazorg bij de brandweer opgepakt als gevolg van het overlijden van een aantal brandweermensen in zwang geraakt, maar daarnaast de risicocommunicatie als gevolg van*

omgevingsrisico's vanuit industrieën. Het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen<sup>17</sup> (BEVI) wat in 2004 als onderdeel van wetgeving werd opgenomen is daar een voorbeeld van, samen met de Risicokaart<sup>18</sup>, waarop bewoners c.q. omwonenden de risico's van omliggende bedrijven kunnen zoeken. Hierin worden onder meer de harde eisen gesteld ten aanzien van het persoonlijk risico (PR) en richtwaarden gesteld ten aanzien van het groepsrisico (GR) waardoor mensen kunnen komen te overlijden als gevolg (c.q. risico) van een incident in de industrie.

Moerdijk is een interessante ontwikkeling ten aanzien van gaspakdragers, bedrijfsbrandweren en heroverweging van nut en noodzaak van de procedure OGS, maar daarnaast ook weer de communicatie en organisatie rondom dergelijke incidenten.

Wat dat betreft is echter wel een bepaalde regressie van de impact van incidenten te zien; zo heeft bijvoorbeeld de brand bij ATF in Drachten nooit de impact van Moerdijk gekregen, door het ontbreken van 'echte' slachtoffers.

- 8) Welke trends binnen de brandweer ten aanzien van organisatie kunnen onderscheiden worden naar aanleiding van de incidenten in Volendam, Enschede en Moerdijk?  
*Idem als 6).*

- 9) Welke ontwikkelingen ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?  
*De brandweerorganisatie is vrij conservatief; momenteel is de brandweer in beweging als gevolg van de reorganisatie(s) richting de veiligheidsregio's, waardoor mensen worden losgemaakt van de bestaande organisatie c.q. status quo. We zijn echter nog teveel bezig met roepen dat we het altijd al zo hebben gedaan en dan vragen waarom dit anders zou moeten. Innoverend vermogen ontbreekt binnen de brandweer. Dat is een definitie van waanzin; hetzelfde doen maar iets anders verwachten.*

- 10) Welke trends ten aanzien van de organisatie van de brandweer met een landelijk karakter of landelijke uitstraling zijn te onderscheiden?  
*Binnen de leergang Officier van Dienst wordt vanaf maart 2014 het kwadrantenmodel onderdeel van de leerstof en praktijkoefeningen en geïntegreerd in de leergang.*

### **Analyse van de ontwikkelingen**

- 11) Welke ontwikkelingen worden bij de brandweer geïmplementeerd ten aanzien van specialismen?  
*Het project SOM is afgerond ten aanzien van de specialismen/specialisaties, maar deze hebben nog geen daadwerkelijke status. Hierdoor zijn op dit moment de specialismen ook niet verder geïntegreerd – of gepland – in de opleidingen ten aanzien van preventie of repressie.  
Waar specialismen wél een rol spelen op het moment en waar ontwikkelingen gaande zijn, is ten aanzien van brandonderzoek.  
Brandonderzoek wordt in samenwerking met de politie, en het Nationaal Forensisch Instituut (NFI) aan het IFV verzorgd. In aanvulling op de module brandonderzoek worden er onderzoeksspecialisaties gevormd in het kader van bijvoorbeeld scheepsbrand, natuurbrand en voertuigbrand. Vooral ten aanzien van natuurbrandonderzoek is er interesse vanuit het buitenland – zoals Australië en Nieuw-Zeeland – naar de Nederlandse aanpak van brandonderzoek. Tijdens deze ontwikkelingen is onder meer gebleken dat Frankrijk ook eenzelfde soort opleiding aanbiedt, waardoor meer samenwerking met andere – internationale – brandweerorganisaties en uitwisseling van kennis en ervaring voor de hand ligt.*

<sup>17</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0016767/geldigheidsdatum\\_16-08-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0016767/geldigheidsdatum_16-08-2013)

<sup>18</sup> <http://www.risicokaart.nl/>

12) Welke trends zijn de brandweer te onderscheiden ten aanzien van specialismen?

*De projecten SOM en SOBN zijn nog lopende en niet afgerond, maar daarnaast is de status van deze ontwikkelingen nog onvoldoende duidelijk en té vrijblijvend. Sprake van daadwerkelijke trends is er daardoor nog niet ten aanzien van deze ontwikkelingen.*

13) Welke impact heeft de schaalvergroting door vanuit gemeentelijke brandweerkorpsen naar de veiligheidsregio's over te gaan?

*Gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen in heel Nederland zijn nog zoekende naar hun rol in dit geheel. Echter, er is geen blauwdruk meegeleverd of een centrale aansturing van de vorming en vormgeving van de veiligheidsregio's en regionale brandweerkorpsen, waardoor er per regio nog altijd verschillen mogelijk zijn – en blijven – ten aanzien van de organisatie.*

### **Analyse van de perceptie**

14) Is er – volgens u – sprake van specialisatie, of specialismen? Waarom?

*Ik denk aan specialisatie maar sluit specialisme niet uit. Er zijn altijd mensen die ergens een passie voor hebben en daarmee sluipt het specialisme er vanzelf in.*

*Ten aanzien van specialisaties is het voorbeeld van een inzet bij Almere, het Markermeer tekenend; bij een redding op het water kan de brandweerboot tot slechts windkracht 3 nog ingezet worden na 20 minuten aanrijtijd, terwijl bijvoorbeeld de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM) veel sneller en onder veel zwaardere omstandigheden nog altijd goed kan functioneren. Daarbij ontbreekt het aan tijd en zijn we er onvoldoende mee bezig op ervaring op te doen, ten opzichte van andere partijen.*

*Daarbij komen twee vragen op: Van wie is het probleem? En is het onze verantwoordelijkheid? Het is beter om specialismen c.q. specialisaties onder te brengen bij de probleemhouder, zolang de kennis maar geborgd wordt om gebruikt te kunnen worden bij incidenten. Een voorbeeld daarbij was ook Moerdijk; de brandweer had onvoldoende kennis om alle installaties en chemische bedrijven te kennen, waardoor er behoefte was aan specifieke incidentbestrijdingskennis maar er onvoldoende aansluiting tussen brandweer en bedrijf was.*

*De cultuur binnen de brandweer is echter nog teveel gericht op het eigen korps, waardoor samenwerking nog niet leidend is om te komen tot een eindproduct; er wordt nog onvoldoende in het belang van de burger gedacht. Kennis wordt nog altijd als macht gezien, waardoor lessons learned onvoldoende gedeeld en ervaringen onvoldoende uitgewisseld worden.*

- a. Wanneer gekeken wordt naar standaardisatie van vaardigheden als coördinatiemechanisme, hoe ziet u dan de toekomst van specialismen c.q. specialisaties binnen de opleidingen waaraan u als decaan verbonden bent?

*Idem als 11). Binnen de brandweer werken we vanaf dag 1 met rekruten die geselecteerd worden op basis van een pragmatische instelling, met een zekere instelling qua handelen en willen we 'doeners' vanaf het niveau van brandwacht. Wanneer iemand vanaf dit niveau doorgroeit en zich ontwikkelt naar bevelvoerder c.q. het middenkader, dan blijft dit nog altijd dezelfde persoon met dezelfde instelling, op tenminste MBO4-niveau.*

*Ook voor de rol van een Officier van Dienst wordt geselecteerd op dezelfde instelling, namelijk van pragmatici, met een HBO-werk- en denkniveau. Hoewel geschikt voor de functie, is het van belang dat er ook mensen zijn die handelen als 'denkers', dus niet zo zeer actie-gerichte type A-persoonlijkheden maar ook een bepaalde visie hebben ten aanzien van het brandweeroptreden.*

*Dit geldt overigens niet enkel voor de repressieve brandweertaak, maar ook voor de preventie-medewerkers; op enig moment is meer niveau gewenst, maar iedereen komt over het algemeen op dezelfde manier binnen en met dezelfde instelling en persoonlijkheid.*

*Pas op het niveau van Hoofdofficier van Dienst of Commandant van Dienst komen hoger opgeleide brandweermensen, academici en zij-instromers vanuit voornamelijk politie of Defensie in beeld, die weliswaar op hun niveau kunnen leidinggeven, maar de organisatie van de brandweer en de afwijkende hiërarchische wijze van werken tussen de koude en warme organisatie niet kennen. Hierdoor is het moeilijk om te communiceren over een richting of over de organisatie, laat staan innovatie, doordat iedereen binnen de brandweer het 'altijd al zo doet'. Het glas is bij de brandweer altijd halfvol of halfleeg, maar niemand is op zoek naar de graad.*

- 15) Welke organisatiestructuur acht u de meest geschikte voor de brandweer?

*Democratisch in de koude situatie maar zeker niet tot het oneindig en hiërarchisch in de warme situatie.*

*Ten aanzien van de organisatiestructuur is Ien Dales een goed voorbeeld; zij werkte onder meer aan de 'nieuwe' Politiewet 1993 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (1991), welke leidden tot meer centralisatie van de politie in de toenmalige 25 regiokorpsen en de opzet van organisatorische samenwerkingsverbanden ten aanzien van de geneeskundige hulpverlening. In ditzelfde kader opperde zij al ideeën over de volledige samenvoeging van hulpverleningsdiensten, maar deze zijn niet als zodanig opgepakt tot dusver. In navolging van de politie echter zijn later de veiligheidsregio's gevormd en ontstaan, wat nu nog steeds een proces in ontwikkeling is.*

- 16) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige organisatie, waarschijnlijk?

*Een nationale brandweer naar voorbeeld van bijvoorbeeld de krijgsmacht of Nationale Politie is zeker. De instroom en kruisbestuiving vanuit deze organisaties op een hoger niveau binnen brandweer- en veiligheidsregio – idem als 14) – leidt uiteindelijk hiertoe. De wijze van opleiden zal hier tevens aan bijdragen; waar politie en krijgsmacht haar mensen minimaal twee jaar lang opleidt in haar normen, waarden, cultuur en wijze van handelen, ontbreekt het aan eenduidigheid en uniformering binnen de brandweer. Binnen de brandweer wordt met cursussen – die per regio en opleidingscentrum kunnen verschillen – iemand opgeleid, maar de rest van de training binnen afzonderlijke korpsen plaatsvindt.*

*Één aansturing vanuit een ministerie – zoals de politie onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie – zou hier een strakkere aansturing in kunnen betekenen. Net als de politie en de GHOR moet ook de brandweer voertuigen, portofoons en uniformen aanschaffen, waarbij dit door een hoger niveau gecoördineerd zou kunnen worden dan nu het geval is. Er is nog teveel vrijheid voor korpsen om zelf invulling te geven aan ideeën. Een overkoepelend ministerie van veiligheid, samen met Defensie, GHOR, politie en brandweer, zou bijvoorbeeld een mogelijkheid zijn.*

- 17) Acht u een – vorm van een – nationale brandweerorganisatie – gekeken naar de huidige ontwikkelingen – waarschijnlijk?

*Idem als 16). In ieder geval de vorming van een Nationale Brandweer zou bedrijfsmatig gezien al handiger zijn qua efficiency dan de huidige wijze van organiseren. Ook zou dit de bestuurskundige grillen van de lokale bestuurders al op een zijspoor zetten, waardoor meer eenduidigheid in organisatie en optreden mogelijk zou worden.*