

strategische reis als basis voor vernieuwing

# de Brandweer over morgen



We schrijven 2040. De samenleving heeft behoefte aan continuïteit van het maatschappelijk en economisch leven. De brandweer draagt met het continuïteitsconcept bij aan een 'brandveilig leven'. Het oneindigheidssteken staat hier symbool voor.

# Moedige stap



## Moedige stap

Een organisatie omvormen die al honderden jaren op dezelfde manier werkt, is op zijn minst een waagstuk te noemen. Het is echter zonneklaar dat er voor de brandweer organisatorisch werk aan de winkel is. Alleen zo kan ze goed inspelen op maatschappelijke veranderingen. De ontwikkeling van een nieuw bedrijfsmodel is daarvoor de basisvoorwaarde.

Door middel van een 'strategische reis' heeft de brandweer de handschoenen opgepakt om een nieuw bedrijfsmodel te ontwikkelen. Dat is bewonderenswaardig. De eerste reacties op de toekomstplannen zijn zeer positief. Speerpunten zijn een veiliger maatschappij, een financieel beheersbare organisatie en meer sturen op risico's. Er zal hard moeten worden gewerkt aan bestuurlijk en ambtelijk draagvlak en natuurlijk aan draagvlak bij de brandweer zelf. De Raad van Regionaal Commandanten heeft de hoofdrol om de nieuwe koers uit te zetten en zoveel mogelijk hindernissen weg te nemen.

De gekozen richting moet een plek krijgen binnen de ontwikkelingen van het brede multidisciplinaire veiligheidsveld. Daarom is het nodig dat andere partners aanhaken. Het Veiligheidsberaad steunt de brandweer in

de overtuiging dat daar ook nieuwe partijen bij horen, zoals woningcorporaties en verzekeraars. Het gaat erom alle betrokkenen met elkaar te verbinden.

In dit vernieuwingsproces dient de brandweer zich steeds weer te realiseren waarom aan deze reis is begonnen: het meewerken aan een veiliger samenleving en een organisatie creëren die recht doet aan verwachtingen van burgers. Dat is het ultieme doel van de 'de Brandweer over morgen'.

### Thom de Graaf

Voorzitter Veiligheidsberaad

# Geslaagde opdracht



## Geslaagde opdracht

De snel veranderende wereld van vandaag vraagt van de brandweer steeds grotere aanpassingen, zowel vakinhoudelijk als organisatorisch. Willen we aan de wettelijke eisen en maatschappelijke verwachtingen blijven voldoen, dan ontstaat er binnen de huidige bedrijfsvoering een eindeloze lijst van verbeterprojecten. Dat zorgt voor een onbetaalbare brandweer die daar bovendien organisatorisch niet op is ingericht. Het bedrijfsmodel van de brandweer heeft het einde van zijn levenscyclus bereikt en vernieuwing is noodzakelijk.

In opdracht van de Raad van Regionaal Commandanten (RRC) heeft de projectgroep 'Strategische Reis Brandweer' de afgelopen twee jaar de ontwikkelrichting naar een nieuwe brandweer bepaald, met als concrete opdracht: 'Werk een aantal toekomstopties van de brandweer uit, waarbij de eindtermijn rond het jaar 2040 ligt en kies daaruit een voorkeursoptie. Leid uit de voorkeursoptie de strategie voor de brandweer voor de komende vijf jaar af.' De brandweer heeft bewust gekozen voor een monodisciplinaire aanpak. Vanzelfsprekend zijn we ons er ervan bewust, dat we niet alleen op de wereld zijn. De in dit boek beschreven ontwikkelrichting betekent daarom tegelijk het startpunt om met onze partners in gesprek te gaan over de gekozen koers.

De brandweer wil graag blijven meewerken aan het terugdringen van het aantal branden en slachtoffers. Met repressie alleen lukt dat niet meer. Daarom is het van belang dat we ons meer richten op het voorkomen van

branden. Zelfredzaamheid en brandveiligheidsbewustzijn van burgers is daarvoor noodzakelijk. Dat vraagt een andere rol van de brandweer. Daarnaast is het voor de veiligheid van onze brandweermensen essentieel om de repressie te innoveren en meer te enten op de veranderende omstandigheden.

Naar mijn mening is de projectgroep uitstekend geslaagd in haar opdracht. De opties die zijn uitgewerkt, laten voldoende ruimte om voorbereid te zijn op een dynamische toekomst. In het boek dat nu voor u ligt, geeft de brandweer haar visie op de toekomst: 'de Brandweer over morgen'. Het is een compleet verslag waarin iedereen de reis naar een nieuwe brandweerorganisatie precies kan volgen. Met het verschijnen van dit boek staan we aan de vooravond van een nieuwe toekomst.

**Caroline van de Wiel**  
Voorzitter Raad van Regionaal Commandanten

# Leeswijzer

## Het verhaal achter de reis

Al sinds de Middeleeuwen staat de brandweer in Nederland in hoog aanzien. Branden blussen en levensreddend handelen, dwingen voortdurend veel respect af. De brandweer heeft door haar vakkundige en hulpverlenende optreden een zeer goed imago bij de bevolking. De tijd heeft echter niet stilgestaan. Als gevolg van onder meer nieuwe wet- en regelgeving zijn de eisen die aan de brandweer worden gesteld fors toegenomen. Verbeteren is niet meer mogelijk en de roep om drastische vernieuwingen wordt steeds luider.

De brandweer heeft de afgelopen jaren te maken gekregen met veranderingen op vakinhoudelijk gebied, waaronder toenemende kwaliteitseisen, ontwikkelingen in de crisis-beheersing, strengere en complexere regelgeving en toenemende gevaren voor brandweermensen. Ook op organisatorisch vlak zijn er veel ontwikkelingen: de vorming van veiligheidsregio's, het Arbeidstijdenbesluit, functioneel leeftijdsontslag (FLO) en de rol van vrijwilligers. Dat alles gaat gepaard met toenemende kosten en een steeds meer knellende financiering.

De laatste jaren heeft de brandweer zelf al veel veranderd en verbeterd binnen haar organisatie. Desondanks wordt de lange lijst van knelpunten en noodzakelijke verbeterprojecten niet korter. Doorgaan met verbeteren zal daarom onherroepelijk leiden tot een onbetaalbare brandweer die navenant geen noemenswaardige resultaatverbetering laat zien. Binnen de brandweer leeft daarom het gevoel dat de grenzen zijn bereikt van wat de organisatie aankan. Om uit deze wurggreep van ontwikkelingen en knelpunten te ontsnappen, is in opdracht van de Raad van Regionaal Commandanten (RRC) het project 'Strategische Reis Brandweer' gestart.

De RCC heeft een projectgroep samengesteld van brandweermensen met verschillende achtergronden en uit diverse regio's, om richting te geven aan de 'brandweer van de toekomst'. De opdracht aan de projectgroep Strategische Reis Brandweer luidde: 'Werk een aantal toekomstopties

van de brandweer uit, waarbij de eindtermijn rond het jaar 2040 ligt en kies daaruit een voorkeursoptie. Leid uit de voorkeursoptie de strategie voor de brandweer voor de komende vijf jaar af.' Met een nadere beschouwing van de huidige situatie toont de projectgroep aan, dat vernieuwing van het bedrijfsmodel van de brandweer noodzakelijk is, onder het motto: 'vernieuwen in plaats van verbeteren'. Alleen een strategische vernieuwing zorgt ervoor, dat de brandweer blijvend een betekenisvolle bijdrage aan de maatschappij kan leveren.

### Werkwijze projectgroep

De projectgroep heeft haar doelstelling gerealiseerd aan de hand van de zogenoemde Strategische Innovatie Cyclus© (SIC). Daarbij werd ze begeleid door prof. dr. Taco C.R. van Someren van Ynnovate, die de SIC ontwikkelde. Aan de hand van deze methode zijn onder meer de volgende aspecten bekeken:

- trends en ontwikkelingen in de buitenwereld;
- de klantbehoeften of behoeften van maatschappij en belanghebbenden;
- bewegingen van andere relevante spelers in het veld;
- geschiedenis, cultuur en kernwaarden van de organisatie;
- oude en nieuwe kernvaardigheden van de organisatie;
- oude en nieuwe economische motor (financiën).

De SIC bestaat uit verschillende hoofdstappen, die de projectgroep heeft doorlopen: Voorbereiding om overeenstemming te bereiken over gehanteerde aannames, teamsamenstelling, werkwijze, verwachtingen en succescriteria;

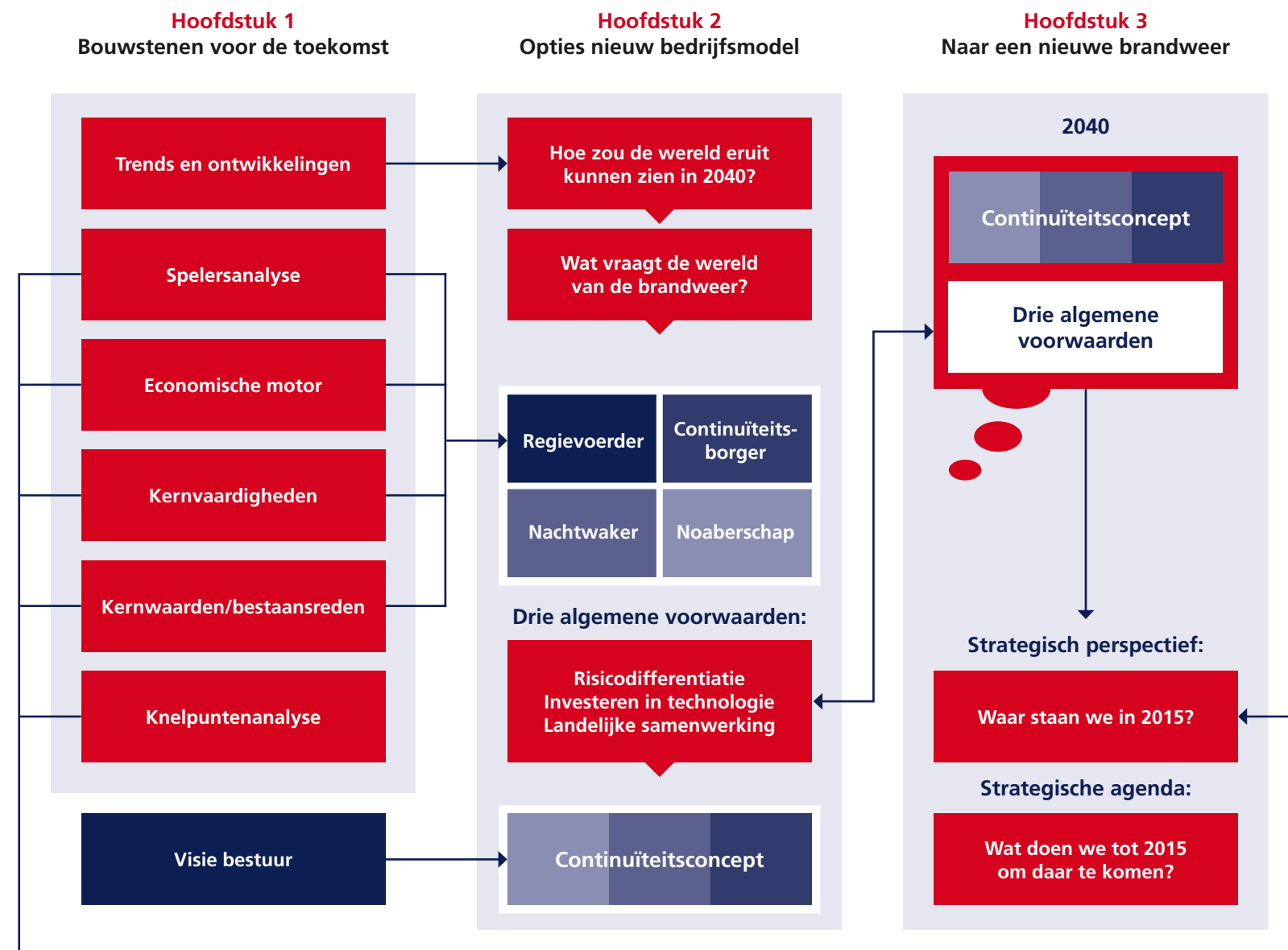
- Fase 1: creatie van bouwstenen door middel van externe (zoals trends, spelers, markt en klantbehoeften) en interne analyse (zoals kernwaarden, reden van bestaan, cultuur, kerncompetenties, economische motor en cultuur);
- Fase 2: creatie van nieuwe opties annex bedrijfsmodellen;
- Fase 3: realisatie door het formuleren van strategische plannen, tijdpad, organisatie en besturingsprincipes.

### Leeswijzer

In dit boek volgt de lezer de genoemde stappen op de voet, om op die manier de Strategische Reis Brandweer als het ware mee te beleven. Om uiteindelijk uit te komen bij de richting die de brandweer de komende jaren inslaat met als

kernbegrippen: een nieuwe strategische doctrine brandveiligheid, meer landelijke samenwerking, toepassing van technologie en risicodifferentiatie. Het 'continuïteitsconcept' geldt als stip aan de horizon waar de brandweer zich de komende jaren naar toe beweegt.

<b>Hoofdstuk 1 - Fase 1:</b>	<b>Bouwstenen voor de toekomst</b>	<b>10 - 29</b>
1.1	Trendbreuken	13
Interview	Taco van Someren, procesbegeleider	18
1.2	Spelersanalyse	20
1.3	Kernvaardigheden	23
1.4	Economische motor	25
Interview	Frank Slob, commandant Brandweer Zeist	28
<b>Hoofdstuk 2 - Fase 2:</b>	<b>Opties nieuw bedrijfsmodel</b>	<b>30 - 49</b>
2.1	Elementen bedrijfsmodel	33
Interview	René Hagen, lector brandpreventie	34
2.2	Het huidige bedrijfsmodel	37
2.3	Randvoorwaarden toekomstig bedrijfsmodel	38
2.4	De keuze voor het nieuwe bedrijfsmodel als ontwikkelrichting	44
Interview	Gerard van Klaveren, commandant/directeur Brandweer Zuid-Limburg	48
<b>Hoofdstuk 3 - Fase 3:</b>	<b>Naar een nieuwe brandweer</b>	<b>50 - 77</b>
3.1	Uitgangspunten 'het perspectief 2015'	53
Interview	Ed Oomes, voormalig lector brandweerkunde en Dennis van Zanten, voorzitter Netwerk Repressie	56
3.2	Producten en diensten	59
Interview	Amy Koopmanschap, burgemeester Diemen	66
3.3	De organisatie in 2015	69
3.4	Aansluiting bij maatschappij en stakeholders	72
3.5	Economische motor	72
3.6	Samenvatting: 'het perspectief 2015'	72
Interview	Dick Jongeneel, commandant Brandweer Texel	76



Figuur 1: Hoofdstukindeling 'de Brandweer over morgen'.



# Bouwstenen voor de toekomst

Een grondige analyse

2010 2011 2012 2013 2014 2015

10

2040



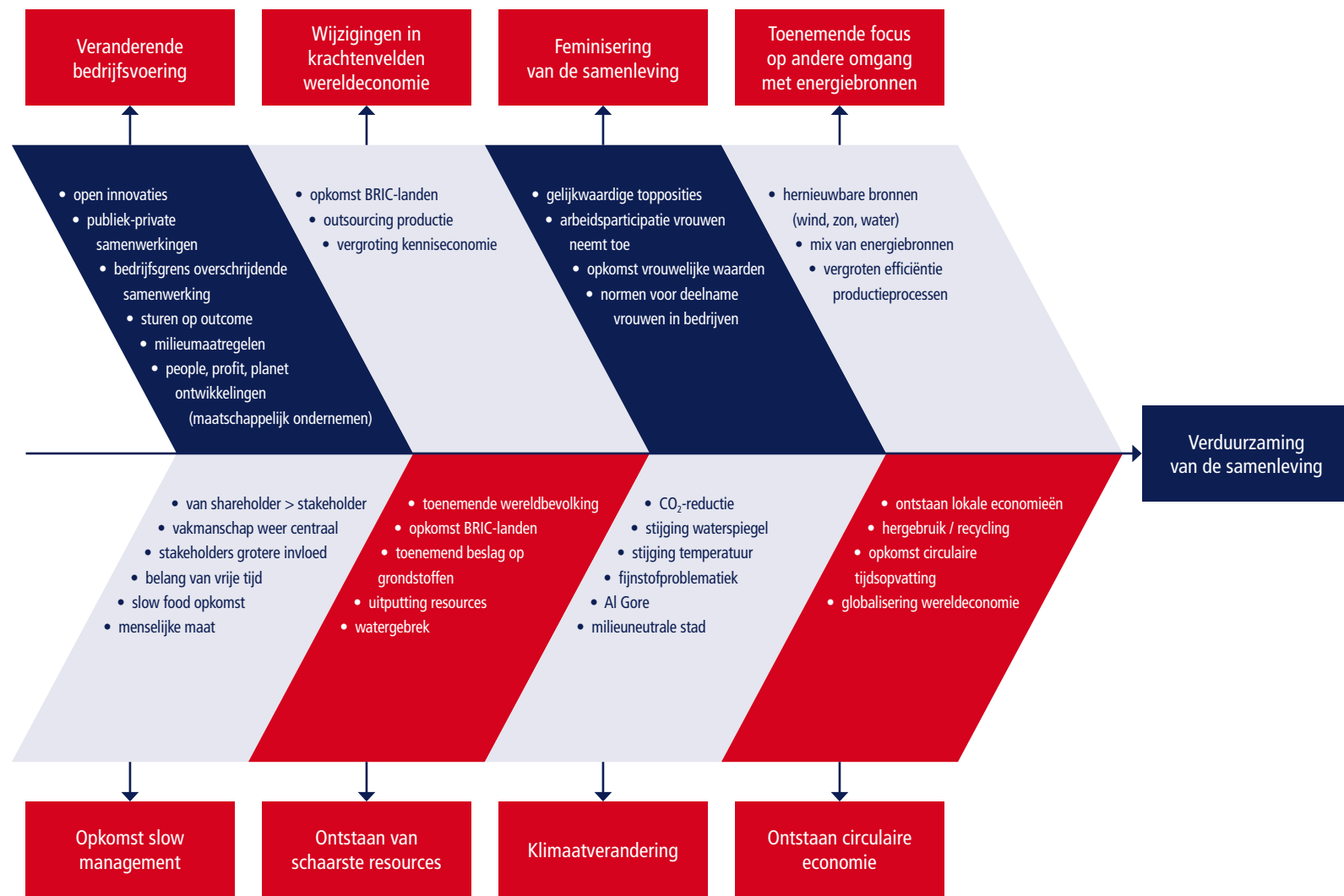
# Een grondige analyse

De wereld waarin wij leven verandert voortdurend. Eeuwenoude financiële instellingen verdwijnen letterlijk van de ene op de andere dag, klimaatverandering wordt een steeds grotere bedreiging, het Nederlandse politieke spectrum wijzigt met hoge frequentie en toenemende vergrijzing. Al deze ontwikkelingen leiden tot aanzienlijke veranderingen in de samenleving. Dit is slechts een greep uit de ontwikkelingen om ons heen. Die toekomst biedt echter volop kansen voor wie ze wil zien. Dat geldt ook voor de brandweer. Dat kan alleen door bouwstenen te verzamelen om daarmee een eigen nieuwe toekomst te creëren. Een grondige analyse van geldstromen, de rol van belanghebbenden in het werkveld en het bepalen van de kernvaardigheden van de brandweer horen daar onlosmakelijk bij.

Een brandweerorganisatie die wil vernieuwen moet zich goed voorbereiden op toekomstige ontwikkelingen in de samenleving. Alleen dan is het mogelijk om het beleid van de organisatie daarop optimaal af te stemmen. Die grote maatschappelijke veranderingen worden in de praktijk ook wel trendbreuken genoemd. Om deze trendbreuken in kaart te brengen, is tijdens de Strategische Reis Brandweer gekozen voor de DESTEP-analyse. De letters van deze methode beslaan samen alle terreinen waar die veranderingen te verwachten zijn: Demografisch, Economisch, Sociaal-maatschappelijk, Technisch, Ecologisch en Politiek. In totaal zijn negen trendbreuken benoemd die de komende dertig jaar van invloed zijn op de maatschappij, en daarmee mogelijk op de brandweer. Deze veranderingen komen in het volgende hoofdstuk terug als onderdeel van toekomstmodellen waarlangs de brandweer zich kan ontwikkelen.

## 1.1 Trendbreuken

Aan de hand van onder meer onderzoeken en publicaties zijn de (te verwachten) ontwikkelingen in de samenleving op een rij gezet. Daarbij zijn hypes buiten beschouwing gelaten. Hypes zijn tenslotte verschijnselen die vanwege media-aandacht belangrijker lijken dan ze in werkelijkheid zijn. Zo is uiteindelijk een zeer groot aantal ontwikkelingen gevonden. Om hiervan een overzichtelijk geheel te maken, waarmee ook verder gewerkt kan worden, zijn de geconstateerde ontwikkelingen door middel van een interactief en creatief proces gecombineerd tot trends. De verschillende trends kunnen op hun beurt weer worden gecombineerd tot een robuuste trendbreuk. Een voorbeeld van het proces van ontwikkeling tot trendbreuk is in figuur 2 weergegeven.



Figuur 2: Visgraatmodel met verschillende trends die zijn opgebouwd uit waargenomen ontwikkelingen. Deze leiden samen tot een trendbreuk.

**Trendbreuk 1: Verduurzaming van de samenleving**

Energiebedrijven in Nederland hebben in toenemende mate aandacht voor alternatieve energiebronnen. Zo vragen ze aandacht voor het gebruik van groene stroom, dat vanuit de overheid wordt gesubsidieerd. Dit gebeurt vanuit de verwachting dat fossiele brandstoffen dreigen op te raken. Naast het energievraagstuk komt verduurzaming ook tot uiting in bijvoorbeeld watervoorziening, klimaatbeheersing, uitstoot van broeikasgassen, gebruik van materialen, nieuwe technologie en consumptiegedrag. Verduurzaming van activiteiten komt eveneens terug in het bedrijfsleven: niet langer wordt bijna uitsluitend naar financieel gewin gekeken, maar is er meer oog voor de maatschappelijke bijdrage. Steeds meer bedrijven besteden aandacht aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Kortom, duurzame ontwikkeling zit tot in de haarvaten van de samenleving en gaat zowel private als publieke organisaties veranderen.

**Trendbreuk 2: Van (natuurlijke) risico-acceptatie naar (totale) veiligheidsbeheersing**

Wie '11 september', 'tsunami', 'vuurwerkramp' of 'Haïti' zegt, denkt onwillekeurig aan de rampzalige gevolgen die terrorisme, natuur en menselijk gedrag teweeg kunnen brengen. Dankzij aandacht in de media is een bewustwordingsproces op gang gekomen om de maatschappij te wapenen tegen rampen van uiteenlopende aard. Het uitvoeren van risicoanalyses, het invoeren van veiligheidssystemen bij bedrijven en het nemen van veiligheidsmaatregelen zijn aan de orde van de dag. Oplossingen worden bijvoorbeeld gezocht in cameratoezicht, het gebruik van brandmeldinstallaties en rookmelders en het verzekeren tegen calamiteiten. 'Veiligheid' staat hoog op de agenda van iedere bestuurder en burger, met als belangrijkste aandachtspunt dat risico's bij voorkeur worden uitgesloten. Wie nog even aan '11 september' denkt, weet dat lang niet alle risico's zijn te vermijden, welke maatregelen ook worden genomen.

**Trendbreuk 3: Van hiërarchie naar netwerken**

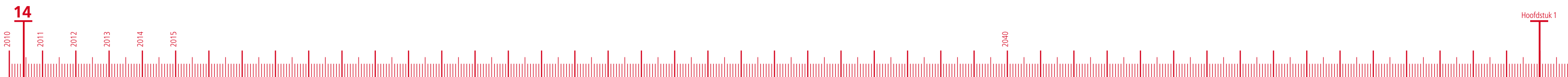
Werd internet in het begin nog vergeleken met een anarchistisch bolwerk waar je je niet mee moest inlaten, tegenwoordig kan niemand meer zonder. Dat geldt zeker voor de manier waarop we met elkaar communiceren en handelen: Hyves, LinkedIn, Facebook, elektronische kranten, eBay, beurshandel en fabriekssturing. Steeds meer mensen verzamelen anderen om zich heen rond vakgebieden of interesses en ontmoeten elkaar niet alleen maar fysiek, maar ook virtueel. Het aantal netwerken en subnetwerken rond vakgebieden en interesses op internet groeit dagelijks. Top-downsturing vanuit de overheid wordt daarom steeds moeilijker. Die heeft plaatsgemaakt voor brede maatschappelijke discussies, waarbij er een verandering is waar te nemen van inspraak naar 'samenspraak'. Binnen het bedrijfsleven worden netwerken belangrijker vanwege professionalisering en specialisatie. Bedrijven kunnen daardoor niet meer alles zelf en gaan via netwerken steeds meer gebruik maken van elkaars kennis. Waardeketens worden opgesplitst en vervolgens over de gehele wereld verspreid: *research and development* (R&D) in de Verenigde Staten, design in Italië, productie in China en back office in India. Hiërarchische aansturing maakt plaats voor netwerkachtige structuren, waar samenwerking maar ook concurrentie centraal staan.

**Trendbreuk 4: Het individu centraal**

Alles draait tegenwoordig om het individu. Technologische en organisatorische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de individuele burger kan deelnemen aan productontwikkeling, beleidsvorming en besluitvorming. De overheid doet aan klantgericht denken, door onder meer de één-loket-gedachte: dienstverlening richting burgers wordt via internet ontsloten en daarmee eenvoudiger. Bedrijven betrekken klanten steeds eerder bij nieuw te introduceren producten en diensten. Consumenten vragen daarom om maatwerk, volledig afgestemd op de eigen behoeften. Dit zal de komende decennia het geval blijken. Binnen alle generaties is een trend waarneembaar dat er meer aandacht uitgaat naar kleine gemeenschappen. Er ontstaat een mix van wereldwijd verbonden en lokaal ingebed zijn. Dat laatste geeft de indruk van beheersbaarheid en geborgenheid. Lokaal geldt 'de menselijke maat', waarop burgers invloed op kunnen uitoefenen.

**Trendbreuk 5: Van duurzame relaties naar complexere (dienst)verbanden**

Het oprekken van de AOW-leeftijd, meer parttimers in het bedrijfsleven en meer zelfstandige ondernemers zijn slechts drie voorbeelden van ontwikkelingen die in de toekomst van invloed zijn op de arbeidsmarkt. Arbeidscontracten zijn niet langer standaard, maar à la carte; een 'baan voor het leven' behoort definitief tot het verleden. Werknemers vinden





ervaring in het werk belangrijk en willen in hun vrije tijd 'leuke dingen' doen. Op de arbeidsmarkt vindt integratie plaats van nationaliteiten door onze toenemende multiculturele samenleving. Daardoor zal integratie van Europese en wereldwijde netwerken verder toenemen. Deze trendbreuk is ook terug te zien in de kenmerken van de nieuwe generaties, die nu de arbeidsmarkt betreden. Andere, meer flexibele arbeidsrelaties, zoals thuiswerk, deeltijdwerk 'papa-dagen', en dergelijke leiden tot andere arbeidsverbanden.

#### **Trendbreuk 6:**

##### **Naar een nieuwe maatschappelijke orde**

'Vroeger was alles beter' wordt nogal eens verzucht door de oudere generaties. Deze klacht is het gevolg van veel veranderingen op economisch, technologisch en maatschappelijk gebied die niet meer te stoppen zijn. Ook door globalisering is de maatschappij complexer geworden. Vanwege een combinatie van grote (technologische) veranderingen op meerdere gebieden, die de afgelopen decennia zijn ingezet en zich nu tegelijk en snel voltrekken, kan de conclusie worden getrokken dat de samenleving op de drempel van een oude naar een nieuwe maatschappelijke orde staat. Daarbij moet worden gedacht aan veranderende bevolkingssamenstelling, multiculturaliteit, toename aan fysieke dreigingen, steeds snellere technologische ontwikkelingen en de snelheid en hoeveelheid van informatie. Er treden verschuivingen op in onder meer machtsverhoudingen, verdeling van welvaart en maatschappelijke normen en waarden.

#### **Trendbreuk 7:**

##### **Steeds snellere technologische ontwikkeling**

Bij technologische ontwikkelingen moet niet alleen worden gedacht aan het gebruik van computers en internet, maar vooral aan de toepassing van nanotechnologie, biotechnologie en milieutechnologie. En die ontwikkelingen gaan steeds sneller. De mogelijkheden lijken soms toekomstmuziek, maar wie goed kijkt, ziet sommige toepassingen in de

praktijk al (in het klein) werken. Dat is vooral het geval waar het gezondheidsverbeteringen betreft of waar de kwaliteit van leven wordt verhoogd, zoals met pacemakers en andere implanteerbare hulpmiddelen. Vooral van de toepassing van nanotechnologie wordt veel verwacht. Met de verkoop ervan zal naar verwachting in 2014 wereldwijd een bedrag van 2.000 miljard euro zijn gemoeid. De al eerder genoemde potentiële alternatieve energiebronnen wind, zon en 'waterstof' zullen de komende decennia de wereld gaan beheersen. De Europese Unie heeft inmiddels berekend dat Europa in 2050 een waterstofeconomie zou kunnen zijn. Net zo goed kan de toekomstige wereld op zonne-energie gebaseerd zijn. De strijd is nog in volle gang. Technologische ontwikkelingen bieden ongekende mogelijkheden om huidige problemen op te lossen.

#### **Trendbreuk 8:**

##### **Ontstaan van tegenstellingen in de samenleving**

In de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China) neemt het algemene welvaartsniveau toe. In China is in relatief korte tijd een nieuwe middenklasse van ongeveer 250 miljoen mensen ontstaan. Tegelijkertijd neemt de kloof tussen rijk en arm toe en verder heeft over enkele jaren 50 procent van de bevolking in Nederland een hbo-opleiding gevolgd. Verder is er in Europa een tendens dat het klassieke midden- en kleinbedrijf, dat momenteel voor het merendeel van de werkgelegenheid zorgt, verdwijnt of door niet-Europese partijen wordt opgekocht. Bovendien komen andere godsdiensten op en wordt het onderscheid tussen gelovigen en ongelovigen steeds groter. Kortom: er ontstaat een scheiding tussen *de haves* en *have nots*, niet alleen op maatschappelijk terrein, maar ook waar het gaat om de verhouding tussen welvaart, wereldwijd bezit van grondstoffen en democratieën.

#### **Trendbreuk 9:**

##### **Afname van de Westerse dominantie**

De komende jaren zullen de BRIC-landen meer invloed krijgen op de wereldeconomie en machtsbalans in de wereld. De daar geldende normen en waarden, economische en politieke macht, culturen en godsdiensten zullen daarom aan belang winnen. Daarnaast zal het Westen door de stijgende invloed van deze landen op het wereldtoneel worden geconfronteerd met nieuwe producten, managementstijlen en leef- en bedrijfsculturen.



Vervolg pagina 20»



**Prof. dr. Taco C.R. van Someren,**  
procesbegeleider

# Interview

2010 18 2011 2012 2013 2014 2015

Twee jaar lang begeleidde hij het project Strategische Reis Brandweer. Dat deed hij vanuit zijn jarenlange ervaring in het bedrijfsleven en bij een gerenommeerd wereldwijd adviesbureau. Zijn eigen bedrijf is gespecialiseerd in vernieuwingstrajecten bij organisaties. Daarnaast is hij aangesteld als Secoded Innovation Expert bij de Europese Commissie en sinds 2006 bijzonder hoogleraar en special advisor Strategic Innovation and Sustainability aan de Beijing Normal University. Bovendien bekleedde hij de leerstoel Sustainability and Strategic Innovation op de Nyenrode Business Universiteit. Prof. dr. Taco C.R. van Someren vertelt over de nieuwe koers van de brandweer.

“In de afgelopen twee jaar ben ik intensief met de brandweer opgetrokken. Doordat de organisatie vastliep als gevolg van een onduidelijke financiering, een ontoereikend

## “Het mooiste wat er is: creëren van nieuwe organisatie”

bedrijfsmodel, verwachtingen van de samenleving en door eigen ambities, wilde zij zich vernieuwen”, zegt Van Someren. “Bij innoveren wordt dan direct gedacht aan een technische oplossing en hoe die de organisatie vooruit helpt. Techniek is maar één aspect. Belangrijker is om te letten op niet-technische dimensies. Wie vooruit wil komen, zal eerst moeten weten wat er in de wereld gebeurt en waar de kracht van de brandweer ligt. Daarnaast is het belangrijk vast te stellen hoe ver de ambities reiken, met welke andere spelers je te maken hebt en welke creatieve oplossingen mogelijk zijn. Met die ingrediënten ben je in staat om voor de brandweer een koers uit te zetten. In sommige gevallen leidt het tot de slotsom dat je een nieuw bedrijfsmodel moet ontwikkelen.” De afgelopen twintig jaar werkte Van Someren, aan de hand van de door hem zelf ontwikkelde Strategische Innovatie Cyclus©, kortweg SIC, dat bij een groot aantal organisaties uit. In deze cyclus wordt de stappen beschreven om tot een verantwoorde koers of koersverandering bij de brandweer te komen.

### Realistische opties

De methode van Van Someren onderscheidt zich van een aantal andere manieren om met strategische veranderingen binnen een organisatie om te gaan. “Ik denk dan specifiek aan scenarioplanning en transitiemethode. De door Shell ontwikkelde methode van scenarioplanning is namelijk niet bedacht om realistische opties voor de toekomst te ontwikkelen. Met deze werkwijze leert het management alleen hoe men moet omgaan met het ontstaan van andere dan verwachte situaties. Bij het transitiedenken gaat men uit van een beeld ver in de toekomst, dat veelal is gebaseerd op een bepaalde technologie. Daaruit worden stappen afgeleid die nodig zijn om die techniek te realiseren. In de praktijk komt dit meestal neer op het realiseren van een technologiepad. Met SIC probeer ik daarentegen de organisatie van de toekomst te creëren door met elkaar realistische opties te bedenken. Die worden gebaseerd op een innovatieve combinatie van verschillende variabelen, zoals externe trends en ontwikkelingen, behoeften van maatschappij en belanghebbenden, geschiedenis en kernwaarden van een organisatie, kernvaardigheden en financiën. Op deze manier wordt een balans gecreëerd tussen nieuwe ambities en oplossingen die passen bij een organisatie. Kortom: maatwerk. Al deze fasen hebben we met de projectgroep Strategische Reis Brandweer doorlopen.”

### Groene weide

“De samenstelling van de projectgroep bij de brandweer was bewust heel divers: creatief en technisch, jong en oud, vrouwen en mannen”, zegt Van Someren. “We starten als het ware op een groene weide. Net als bij het bouwen van een huis, hebben we eerst met elkaar de potentiële bouwstenen bepaald. Tijdens het traject ontwikkelen zich toekomstmogelijkheden en maak je keuzes. Door kleine stappen te zetten, kan je deze toekomst realiseren. Een dergelijk proces is kenmerkend voor fundamentele vernieuwing. De ontwikkeling van stoommachine, supermarkt of Japans fabrieksproductiesysteem ging ook met kleine stappen. Met elkaar leidden die uiteindelijk tot een samenhangend totale vernieuwing. In onze tijd geldt dat ook voor de ontwikkeling van nieuwe energiesystemen, mobiliteitsconcepten en nieuwe afmarkten. Het is een proces van vallen en opstaan, experimenteren, steeds nieuwe en betere mogelijkheden zien en flexibel blijven. Het is geen eenmalige exercitie, maar blijvend implementeren, aanpassen en vernieuwen. Daardoor ontstaan ongekende nieuwe mogelijkheden en kansen voor werknemers om nieuwe uitdagingen aan te gaan die de maatschappij én eigen organisatie vooruit helpen. Doordat we met de projectleden alles stap voor stap hebben doorleefd, herkent iedereen de ontwikkelingen van de komende jaren en is de nieuwe richting voor de brandweer goed te volgen. Op deze manier hebben we met elkaar betere keuzes voor de toekomst gemaakt. Het resultaat van al het werk is een verantwoorde richting die rekening houdt met het eigene van de organisatie en de wereld om haar heen.”

## 1.2 Spelersanalyse

Op veiligheidsgebied werkt de brandweer samen met een groot aantal andere spelers en belanghebbenden. Dat werkveld is soms te vergelijken met een schaakspel, waarbij het aantal velden op het bord groter wordt, terwijl er nieuwe stukken op het bord verschijnen en de regels tijdens de partij worden veranderd. Om een goede toekomstvisie voor de brandweer te ontwikkelen, is het van belang te onderzoeken welke rol deze partijen momenteel hebben en in welke richting ze zich ontwikkelen. Daarom zijn diverse visiedocumenten van organisaties geanalyseerd om te bezien welke ontwikkelingen deze externe partijen doormaken. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen private partijen, publieke partijen en ontwikkelingen in het buitenland.

### Private partijen

Om de relatie tussen private partijen en de brandweer te beschrijven is het noodzakelijk onderscheid te maken tussen brandpreventie, (voorbereiding op) hulpverlening en brandbestrijding. Op dit gebied bieden diverse bedrijven een breed pallet aan diensten aan. Een aandachtspunt zijn de steeds verdergaande samenwerkingsverbanden en fusies van private partijen, waardoor er monopolistische opleidingsproducten zoals oefencentra en software kunnen ontstaan. De markt lijkt daarom het prijs- en kwaliteitsniveau van bijvoorbeeld trainingen te (gaan) bepalen.

Op het gebied van de generieke hulpverlening en brandbestrijding is de brandweer momenteel een uitvoerende partij. Wel bestaan er al sinds lang 'bedrijfsbrandweren' die door private partijen worden ingezet om bijzondere, in eerste instantie door henzelf veroorzaakte, risico's te kunnen beheersen. Op verschillende plaatsen bestaan publiek-private samenwerkingsverbanden tussen overheid(sbrandweren) en private bedrijfsbrandweren om gezamenlijk op te treden. De ongeveer driehonderd bedrijfsbrandweerkorpsen die Nederland rijk is, hebben een

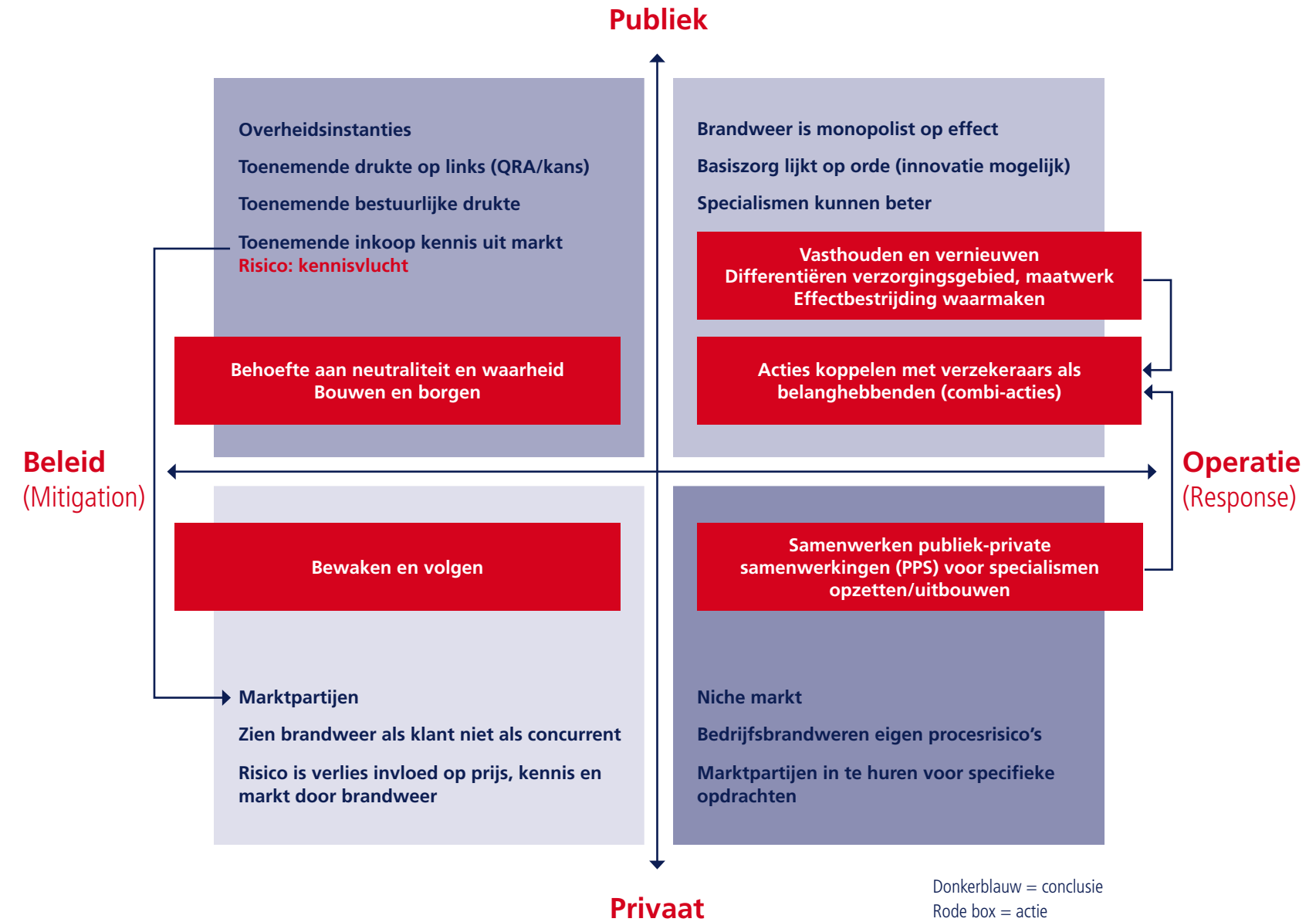
gemiddelde grootte van vijftig medewerkers per korps. Met een dergelijke omvang en hun vaak zeer gespecialiseerde kennis is het voorstelbaar dat ze een meer structurele rol in het veiligheidsbeleid spelen. Hun kennis en capaciteit kan de overheid(sbrandweer) mogelijk benutten voor de uitvoering van specialistische activiteiten.

Op het gebied van brandpreventie is al sinds jaren een kennisverschuiving zichtbaar. Brandpreventieve kennis wordt steeds meer via gespecialiseerde adviesbureaus betrokken. Het kennisonopolie van de brandweer op dit gebied is daarmee verleden tijd. Ook het brandpreventieve (schadebeperkings)beleid voor bijzondere industriële risico-objecten voor industrie en hoogbouw wordt sterk bepaald door private partijen, zoals verzekeraars. Op het terrein van brandveiligheid in woningbouw zijn de rol en het belang van private partijen echter beperkt.

In figuur 3 is het spelersveld verdeeld naar publiek-privaat en naar beleidsmatig-operationeel. Met beleidsmatig wordt bedoeld op de taakvelden risicobeheersing en crisisbeheersing. Hier worden de bevindingen in elk van de vlakken als losse tekst genoemd. In de kaders zijn de 'aanbevelingen' voor de toekomst weergegeven. Zo wordt in het operationeel-publieke veld de brandweer gezien als monopolist. Het advies luidt 'vasthouden en verbeteren', waarbij zorg moet worden besteed aan de effectbestrijding. Daarnaast is er een mogelijkheid tot meer samenwerking met verzekeraars. Voor specialistische taken kunnen publiek-private samenwerkingsverbanden worden opgezet, omdat een hiaat bestaat in het operationeel-privat veld. In het publieke-beleidsmatige veld is toenemende drukte van actoren merkbaar. Verwacht wordt dat daar in de toekomst behoefte ontstaat aan een neutrale partij. Mede gezien de kernvaardigheden zou dit een ontwikkelrichting voor de brandweer kunnen zijn. In het privaatbeleidsveld kunnen publieke partijen taken van de brandweer overnemen. Deze partijen worden door de brandweer vooral als klant gezien en niet als concurrent. Op dat vlak is 'bewaken en volgen' het devies voor de toekomst.

### Publieke partijen

Ook bij een beschouwing van publieke partijen kan onderscheid gemaakt worden tussen brandpreventie, brandbestrijding, hulpverlening en rampenbestrijding. Al sinds 1945 bestaat er een spanningsveld tussen Rijk en gemeenten ten aanzien van de operationele brandweertaken. Dat is vooral het gevolg van politiek-bestuurlijke belangen en historische wortels. Wat vooral opvalt, is de spanning die voortdurend waarneembaar is tussen de wens van het Rijk (lees: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot centrale sturing en kwaliteitsborging aan de ene kant, en aan de andere kant de gemeentelijke inbedding (financiering) van de brandweezorg en de rampenbestrijding. In het verleden is diverse keren geprobeerd om de brandweer centraal op landelijk of provinciaal niveau te



Figuur 3: Spelersanalyse.

organiseren, maar steeds werd gekozen voor een aansturing op gemeentelijk niveau. De laatste ingrijpende discussie daarover stamt uit 1985. Vanaf dat moment heeft het Rijk door middel van informele richtlijnen en financiële prikkels invloed uitgeoefend op de kwaliteit en organisatie van de brandweezorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding. In de huidige Wet Veiligheidsregio's zijn veel van de bestaande richtlijnen vastgelegd, maar deze wet biedt gemeenten nog steeds de mogelijkheid tot eigen, afwijkend beleid.

Voor brandpreventie geldt dat verantwoordelijkheden bij andere departementen liggen, namelijk het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (bouwbeleid) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (eisen aan interieur). Ook gemeenten kennen spreiding van verantwoordelijkheden: verschillende diensten gaan over brandveiligheidsbeleid in het algemeen en vergunningverlening. Voor brandpreventie met betrekking tot bijzondere (industriële) risico's is de provincie voor wat betreft regelgeving en vergunningverlening het bevoegd gezag.

Ten slotte geldt voor de rampenbestrijding dat dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, binnen wettelijke kaders. Voor de acute levensreddende hulpverlening door de overheid dragen de drie partijen, politie, GHOR en brandweer, de primaire verantwoordelijkheid. Voor de overige taken op het gebied van rampenbestrijding zijn dat de gemeenten. De voorbereiding en coördinatie van de rampenbestrijding was eerst een verantwoordelijkheid van de brandweer. Met de Wet Veiligheidsregio's heeft de wetgever deze algemene verantwoordelijkheid toebedeeld aan de veiligheidsregio's. Opvallend is dat het ministerie van BZK haar ondersteunende taken bij de rampenbestrijding aan het afbouwen is en de verantwoordelijkheid daarvoor bij de gemeenten/veiligheidsregio's wil neerleggen.

### Brandweer in het buitenland

De strategische reis van de Nederlandse brandweer is uniek: in geen enkel ander land beschikt de brandweer over een strategisch meerjarenplan dat alle aspecten van de brandweer omvat. Verder zien we voornamelijk 'conventionele brandweren' die zich richten op incidentenbestrijding. Inspiratie voor de strategische toekomstvisie is ten dele opgedaan door buitenlandse best practices. Deze floreren alleen binnen de context van instituties, historie, en landen- en organisatiecultuur. Kopiëren dient met beleid te gebeuren, anders zijn teleurstellingen voorgeprogrammeerd. Zo is er voor wat betreft brandveilig leven veel inspiratie geput uit de ontwikkelingen in Engeland en Nieuw-Zeeland. Daar is namelijk onderkend dat brandveiligheid tenminste gedeeltelijk een sociaal probleem is, dat uitsluitend door meer veiligheidsbewustzijn en zelfredzaamheid van burgers kan worden opgelost.

## 1.3 Kernvaardigheden

De brandweer heeft veel deskundigheid in huis. Tijdens een brand ter plekke een nieuw hulpinstrument ontwikkelen? Geen probleem. Bestuurders bij calamiteiten geruststellen dat alles onder controle is? De brandweer doet het. Nieuwe cursussen ontwikkelen? Het concept ligt een dag later klaar. Het improvisatievermogen van de brandweer lijkt oneindig groot. Belangrijker is echter om na te gaan waar de brandweer in de basis goed in is. Ofwel: wat zijn de kernvaardigheden? Een kernvaardigheid is een uniek pakket vaardigheden en technologieën dat is gericht op het creëren van specifiek toegevoegde waarde voor belanghebbers. Ze bestaat uit de som van alle kennis, systemen en processen die aanwezig zijn in de relevante vaardigheden van alle organisatieonderdelen. Om gerekend te worden tot een robuuste kernvaardigheid is deze getoetst aan drie voorwaarden: waarde voor 'klanten', onderscheid van 'concurrenten' en uitbreidbaarheid. Voor de brandweer zijn tijdens de strategische reis de volgende robuuste kernvaardigheden benoemd:

- Paraatheid;
- Flitsslagkracht;
- Probleemoplossend/improvisatievermogen.

Verder bestaat er kernvaardigheden die nog niet aan alle criteria voldoen, maar die wel voldoende potentie hebben om tijdens de verdere strategische ontwikkeling uitgebouwd te worden. Het betreft de volgende kernvaardigheden:

- Neutraliteit;
- Keteninzicht;
- Managen van een vrijwillige organisatie;
- Leidinggeven in informele samenwerkingsverbanden.

Met de eerste kernvaardigheden (paraatheid, flitsslagkracht en probleemoplossend vermogen) is de totale brandweerorganisatie doordrenkt. Daarmee maakt de brandweer onderscheid en daaraan ontleent ze haar goede imago.

### Robuuste kernvaardigheden

**Paraatheid:** De brandweer is altijd en overal beschikbaar voor een burger in nood. Voor dat doel is een uitgebreid netwerk van kazernes en gekwalificeerd personeel beschikbaar. Het brandweerpersoneel handelt snel en direct binnen de afgesproken tijd, beschikt over basiskwalificaties en heeft het gereedschap om (eventueel) te improviseren bij reddende handelingen.

**Flitsslagkracht:** De brandweer is niet alleen paraat, maar kan bovendien in heel korte tijd veel mensen en materiaal in stelling brengen. De goede spreiding van de korpsen draagt daaraan bij. Daarnaast beschikt de brandweer over deskundigheid en materialen om bepaalde typen noodsituaties te verhelpen.

**Probleemoplossend/improvisatievermogen:** Personeel is opgeleid om te kunnen improviseren en gebruikt de opgedane kennis en materialen in onverwachte nieuwe situaties. Algemeen geldt: de brandweer is goed in het oplossen van crisissituaties.

### Mogelijk verder te ontwikkelen kernvaardigheden

**Neutraliteit:** De brandweer treedt bij brandveiligheid belangeloos en onpartijdig op. Zij dient daarbij uitsluitend het belang van de 'burger in nood'. Als gevolg daarvan wordt veel waarde gehecht aan de mening van de brandweer als onafhankelijke en betrouwbare organisatie. Zij straalt door haar optreden en adviezen een soort natuurlijk gezag uit.

**Keteninzicht:** De brandweer is in staat om fysieke veiligheid op een integrale manier te benaderen. Meer dan andere organisaties kijkt de brandweer verder dan de eigen verantwoordelijkheden. De ervaring die wordt opgebouwd bij repressief optreden, wordt praktisch vertaald en in de veiligheidsketen ingebracht.

**Managen van een vrijwillige organisatie:** Het leidinggeven aan korpsen met een combinatie van beroepspersoneel én vrijwilligers hoort standaard bij de brandweer. Daar is de totale organisatie op ingericht.

**Leiderschap in informele samenwerkingsverbanden:** In alle (crisis)situaties neemt de brandweer op informele basis veelal een leidinggevende rol aan. Dit gebeurt echter zonder formele bevoegdheden. De praktijk leert dat het afstemmen met andere partijen vanuit een informele positie de brandweer op het lijf is geschreven. Zo heeft de brandweer sinds de invoering van de Brandweerwet 1985 een grote rol gespeeld bij het opzetten van de hele rampenbestrijding, echter zonder bestuurlijke bevoegdheden.

Vervolg pagina 25»

	Brandpreventie	Rampenbestrijding	Brandbestrijding
<b>Wettelijk kader</b>	Rijk	Rijk	Rijk
<b>Primaire beleidsverantwoordelijkheid</b>	Gemeenten	Gemeenten (al dan niet via veiligheidsregio)	Gemeenten (al dan niet via veiligheidsregio)
<b>Uitvoerende diensten</b>	Provinciale diensten (industriële risico's) Gemeentelijke diensten Brandweer	Brandweer Politie GHOR Gemeentelijke diensten	Brandweer
<b>Controlerend / toezichhoudend</b>	Rijk Provincie	Rijk Provincie	Rijk

## Smokey, een rookmelder met een missie

Brandveiligheid is een serieus onderwerp, maar om de aandacht van het grote publiek te trekken moet de boodschap wel 'leuk' worden verpakt. Met dat doel voor ogen introduceerde Brandweer Assen in mei 2009 'Smokey de rookmelder'; een beeldmerk in de vorm van een gehelme waakhond. Een rookmelder is immers een elektronische waakhond, die 'aanslaat' bij onheil en letterlijk mensenlevens redt. De poging om met behulp van deze mascotte de aibaarheid van het thema brandveiligheid te vergroten, lijkt geslaagd. Inmiddels heeft het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Drenthe besloten om Smokey in alle gemeenten los te laten.



Smokey is een rookmelder met een missie. Het gemeentebestuur van Assen wilde de brandveiligheid in de gemeente verbeteren door het veiligheidsbewustzijn en de zelfredzaamheid van de inwoners te stimuleren. Fred Heerink, regionaal commandant van Hulpverleningsdienst Drenthe, vertelt: "In onze regio slagen we er op veel plaatsen niet in om binnen de zorgnorm van acht minuten ter plaatse te zijn en daarin kunnen we niet veel verbeteren. De alternatieve oplossing is simpel; tijdswinst boeken bij het ontdekken van brand. In de meeste gevallen heeft een brand vijftien minuten ontwikkeltijd nodig vóórdat hij wordt ontdekt. Daarna gaan nog zo'n tien tot vijftien minuten verloren met melding, alarmering, opkomst van brandweerlieden en de rijtijd naar het brandadres. Als een werkende rookmelder is geïnstalleerd kan de brand al in de eerste minuut worden gedetecteerd en dat is een enorme tijdswinst. Het beleid van de gemeente Assen en de hele regio Drenthe richt zich dan ook op het vergroten van de rookmelderdichtheid in de regio. Daarmee verbeteren we de zelfredzaamheid van de burgers en vervalt de noodzaak voor snelle opkomsttijden. Deze aanpak sluit perfect aan op het doel van de Strategische Reis Brandweer. Preventie heeft de toekomst."

### Publiek

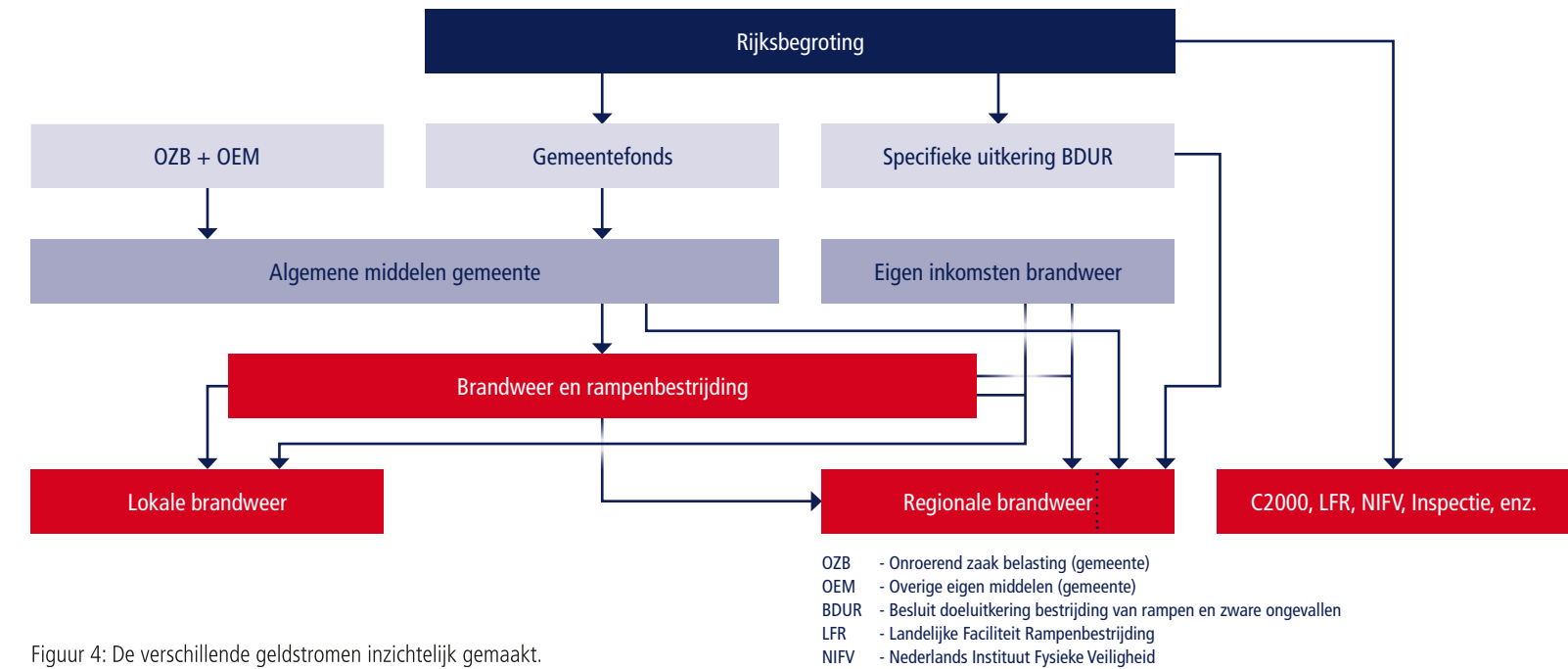
Behalve het vergroten van de rookmelderdichtheid omvat het project ook een gestructureerde publiekscampagne en voorlichting op scholen. Heerink: "We sluiten ook aan op de actualiteit. Als ergens een brand is geweest die grote impact heeft gehad in de samenleving, krijgen we makkelijker de aandacht van het publiek. Alles is erop gericht burgers te helpen hun eigen verantwoordelijkheid te dragen voor brandveiligheid en hun zelfredzaamheid te vergroten. Het is een nieuwe benadering, maar volgens mij snappen de mensen het wel."

## 1.4 Economische Motor

Ondanks alle toekomstige perspectieven en decennia met oude vaardigheden zijn financiën doorslaggevend voor nieuwe wegen naar de toekomst. Zonder gedegen kennis van de werking van geld binnen een organisatie is elke beweging gedoemd te mislukken. Aan de andere kant bieden financiën ook nieuwe kansen.

In 2008 werd ongeveer 1.007 miljoen euro uitgetrokken voor de brandweezorg in Nederland, zo blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (Cebeon). Omgerekend is dat gemiddeld 61 euro per jaar per inwoner. De kosten per inwoner stijgen naarmate iemand in een meer stedelijk gebied woont en er binnen de gemeentelijke brandweer meer beroepskrachten dan vrijwilligers werken.

Tussen 2000 en 2008 zijn de kosten van de brandweer verdubbeld. De verwachting is dat die kosten bij onveranderd beleid blijven stijgen. Keuzes voor de toekomst hangen daarom nauw samen met de verschillende geldstromen waarvan de brandweer afhankelijk is. Wat zijn die verschillende financieringsstromen en hoe ontwikkelen die zich?



Figuur 4: De verschillende geldstromen inzichtelijk gemaakt.

In de periode 2001 tot 2005 hebben de gemeenten samen meer geld voor de brandweer uitgegeven dan zij hebben ontvangen uit het gemeentefonds en van de BDUR (Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen). Daarop is door het Rijk voor 2007 tot en met 2009 jaarlijks 220 miljoen euro extra beschikbaar gesteld, afkomstig uit het BTW Compensatiefonds (BCF). Met ingang van 2010 komt dit voordeel te vervallen. Ook wordt een uitgavenstijging verwacht op zowel regionaal als gemeentelijk niveau. Binnen de regionale brandweer zijn extra kosten gemoeid met de uitbouw van veiligheidsregio's en specifieke projecten, zoals terreurbestrijding. Gemeenten willen zich verder inzetten voor de professionalisering van de brandweer en zien zich onder meer geconfronteerd met een toename van kosten van vrijwilligers. Kortom: de kosten van de brandweer nemen substantieel toe, terwijl de inkomstenbronnen verminderen. De afgelopen jaren was er sprake van een forse stijging van kosten. De financiering naar de toekomst is niet robuust, aangezien verbeterprojecten zorgen voor kostenstijgingen en omdat inkomsten van gemeenten afnemen. Zonder dat er financiële middelen beschikbaar

kwamen, kreeg de brandweer in 1985 een spilfunctie binnen de rampenbestrijding. Onder invloed van ingrijpende incidenten als de Bijlmerramp, de vuurwerkramp en de cafébrand in Volendam kwam er tijdelijk meer geld vrij dat ten goede kwam aan de brandweer. Maar dat zal niet altijd zo blijven. Aangezien de brandweer op dit vlak zelf geen invloed kan uitoefenen of keuzes kan maken, kan ze haar inkomsten niet zelf vergroten.

Tal van mogelijkheden voor vernieuwing dienen zich aan. De grote opgave is om vast te stellen welke bij elkaar passen, welke onontkoombaar zijn en welke gewenst of ongewenst zijn. Laten we het bij het oude of gaan we inzetten op nieuwe technieken? Zijn we tevreden of is het nodig de bestaande vaardigheden uit te bouwen? Wat doen we met onze burgers en welke rol past bij de toekomstige samenleving en onszelf? En belangrijker: hoe voegen we dat allemaal samen tot een samenhangend geheel? In het volgende hoofdstuk worden de opties voor een nieuw bedrijfsmodel verder uitgewerkt.

## “Brandveiligheid begint op de tekentafel”

De brandveiligheid van een gebouw wordt bepaald door het samenspel van ontwerp, inrichting en gebruik. Het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit geven wettelijke minimumeisen voor brandveiligheid, maar opdrachtgevers, architecten en gebruikers zijn zelf verantwoordelijk. Daarom is het goed als zij nadenken over brandveiligheid en een hoger veiligheidsniveau nastreven. De brandweer is een belangrijke spil in de brandveiligheidsketen, waarbij naast brandveiligheid ook economische belangen moeten worden afgewogen. De nieuwe visie op brandveiligheid geeft aan dat een risicobenadering als leidraad kan dienen. Als de brandweer vanuit haar deskundigheid aan de voorkant van de keten structureel meedenkt en adviseert, neemt de kans op onbeheersbare branden met slachtoffers af. Brandveilige gebouwen beginnen dus al op de tekentafel. Daarbij geldt dat brandveiligheid meer is dan alleen het voldoen aan regelgeving. Daar liggen dan ook de grootste kansen op veiligheidswinst.

**Tjitske de Haas,**  
senior beleidsadviseur bij ministerie van VROM



# Interview

28

2010 2011 2012 2013 2014 2015

**Frank Slob,**  
commandant Brandweer Zeist

Een cursus bedrijfshulpverlening met erkend certificaat voor eindexamenleerlingen van een vmbo-school, leverde de brandweer van Zeist de Jan van der Heijden-innovatieprijs 2009 op. Frank Slob, commandant van het prijswinnende korps, ziet het initiatief als een voorbeeld voor de toekomst.  
“Om de samenleving veiliger en zelfredzamer te maken zouden de thema’s brandveiligheid en hulpverlening naar mijn mening moeten worden geïntegreerd in het regulier onderwijs. Daarmee kweken we veiligheidsbewuste burgers en bereiken we tegelijk ook de potentiële brandweerlieden van de toekomst.”

## “Integreer brandveiligheid in het regulier onderwijs”

Het idee achter het project van Brandweer Zeist en de vmbo-opleiding van scholengemeenschap Schoonoord, was het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid van vmbo-scholieren en het verbeteren van hun kansen op de arbeidsmarkt. “Het vmbo heeft in de samenleving over het algemeen een slecht imago en vaak hoor je dat deze categorie scholieren na de studie minder kansrijk is op de arbeidsmarkt. Met dit project snijdt het mes aan twee kanten. We weten dat bedrijven vaak moeite hebben om een bedrijfshulpverleningsorganisatie met opgeleide BHV’ers van de grond te krijgen. Jonge mensen die bij hun sollicitatie al een BHV-diploma op zak hebben, hebben dan een streepje voor. Tegelijk nemen ze ook een stuk veiligheidsbewustzijn en zelfredzaamheid mee naar hun werkgever en naar de eigen thuisomgeving. Daarnaast hopen we er als brandweerorganisatie van te profiteren. Tijdens de BHV-cursus maken de scholieren namelijk kennis met het brandweervak. Dat kan een deel van hen wellicht stimuleren om later zelf als vrijwilliger of als ‘beroeps’ bij de brandweer te gaan werken.”

### Ontruimingsplan oefenen

De cursus bedrijfshulpverlening, ontwikkeld door het Nederlands Instituut Bedrijfshulpverlening (NIBHV), wordt aangeboden aan studenten van de studierichting Sport, Dienstverlening & Veiligheid. Studenten krijgen onder andere opdracht om bij bedrijven in Zeist het ontruimingsplan te toetsen en een ontruimingsoefening te organiseren. Tot dusver hebben twee groepen van twintig studenten hun certificaat behaald en de eerste successen daarvan zijn al zichtbaar. Frank Slob: “Een meisje dat naast haar studie bij een bedrijf aan de slag kon, krijgt naast haar salaris een extra toelage, omdat zij zich heeft aangemeld als bedrijfshulpverlener. Een andere ex-cursusdeelnemer was dankzij de opgedane kennis in staat om bij een beginnende keukenbrand kordaat in te grijpen en grote schade te voorkomen.” Slob is nu in overleg met de NVBR, de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding en het ministerie van OC&W om te onderzoeken of het project landelijk kan worden uitgerold over vmbo-opleidingen. “vmbo-scholieren vormen 60 procent van het voortgezet onderwijs in Nederland. Ik geloof dat er veel potentie in die scholieren zit. Als wij ze als overheid tijdens hun studie iets extra’s bieden in de vorm van zo’n BHV-opleiding, krijgen we er als samenleving later veel voor terug: meer veiligheid in de woon- en werkomgeving door verhoging

van het veiligheidsbewustzijn. De uitdaging is om deze categorie scholieren te interesseren voor een cursus op veiligheidsgebied. Dat betekent dat we het heel praktisch moeten houden, met zo min mogelijk theoretische ballast.”

### Onderwijs als partner

De ambities van Slob gaan verder dan het aanbieden van een BHV-opleiding. Het Zeister korps verzorgt voor de vmbo-school ook algemene voorlichting over brandveiligheid. Hij ziet het onderwijs als een belangrijke partner om de samenleving veiliger te maken en om in de toekomst te voorzien in de vraag naar gemotiveerde hulpverleners. “Om veiligheidsbewuste en zelfredzame burgers te kweken, zou je eigenlijk al in het basisonderwijs moeten beginnen. Integreer van brandveiligheid en zelfredzaamheid in het onderwijs past bij het beleid van de overheid. Daarmee krijgen burgers veel meer verantwoordelijkheid voor brandveiligheid in hun woon- en werkomgeving. Bovendien zijn ze dan weerbaarder en zelfredzamer bij rampen en ongevallen. Dat veiligheidsbewustzijn moet al op jonge leeftijd worden aangeleerd. In het voortgezet- en beroepsonderwijs zou dan ook de link kunnen worden gelegd naar de brandweeropleidingen. Nu moeten mensen zich eerst als vrijwilliger aanmelden bij een korps om een opleiding tot brandwacht te kunnen beginnen. Waarom zouden we geen verbinding leggen met beroepsopleidingen zoals de ROC’s en daar onderdelen van de brandwachtopleiding aanbieden? Dan hebben ze al veel kennis in huis op het moment dat ze besluiten dat ze verder willen in het brandweervak.”

Hoofdstuk 1

2040

2

# Opties nieuw bedrijfsmodel

Focus op vernieuwing

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2040





# Focus op vernieuwing

Het grote beeld is duidelijk en onmiskenbaar: de brandweer staat aan de vooravond van een nieuwe uitdagende toekomst. Wie goed kijkt, ziet het op zich afkomen. Een nieuwe wereld, afbraak en opbouw van nieuwe samenlevingen, de teloorgang van oude en de opkomst van nieuwe organisaties. Die veranderingen zorgen voor nieuwe kansen en uitdagingen. In het vorige hoofdstuk zijn bouwstenen aangereikt waarmee totaal verschillende toekomstopties in het verschiet liggen. De grote vraag is: welke richting het gaat worden? Is het mogelijk om een nieuw bedrijfsmodel te creëren dat mede de toekomstige samenleving gestalte geeft?

Dertig jaar vooruitkijken is erg ambitieus en eigenlijk kan niemand de toekomst voorspellen. Die termijn is echter wel nodig om los te komen van de bestaande werkelijkheid, zodat we het nieuwe bedenken in plaats van het bestaande verbeteren. Daarmee ontstaat ruimte om bestaande diensten, producten, kernprocessen, cultuur, organisatievormen en besturingsprincipes te kunnen loslaten. Aan de andere kant is dertig jaar ook weer voldoende dichtbij om naar een nieuw bedrijfsmodel toe te kunnen werken.

In dit hoofdstuk zal eerst het huidige bedrijfsmodel worden geschetst. Vervolgens komen de opties voor de toekomst aan de orde en ten slotte de keuze voor een nieuw bedrijfsmodel. Uiteindelijk blijkt het daarbij niet zozeer te gaan om een optie voor een nieuw bedrijfsmodel, maar om een beweging in de richting daarvan. Hierbij zal in de nabije toekomst niet de focus liggen op het nieuwe model, maar op het proces van bewegen met altijd in het achterhoofd de stip aan de horizon.

## 2.1 Elementen bedrijfsmodel

In het voorgaande is al verschillende keren de term bedrijfsmodel genoemd. Daarbij gaat het niet om een organisatiestructuur, maar om een model dat alle activiteiten en aspecten in de volle breedte van een organisatie behelst. Onderdelen daarvan zijn bijvoorbeeld: wat biedt een organisatie, hoe worden producten geproduceerd, wat is de verhouding tussen inkomsten en uitgaven (economische motor) en welke kernvaardigheden daarvoor worden ingezet. Het gaat in hoofdzaak om de volgende elementen:

- producten en diensten (wat wordt er geleverd);
- bedrijfsprocessen (hoe worden de producten geleverd);
- economische motor (wat zijn de interne financiële stromen, hoe ziet de financiering eruit, en wat zijn de resultaten);
- mens (welke rol speelt de mens binnen en buiten de organisatie);
- belanghebbenden (burgers, klanten, bestuurders etc.);
- tijd (alle tijdsaspecten in de meest brede zin);
- organisatie (hoe is het bedrijf georganiseerd);
- kernvaardigheden (welke kernvaardigheden kunnen worden geïdentificeerd).

Vervolg pagina 36»



**René Hagen,**  
lector brandpreventie

Voor René Hagen, lector brandpreventie aan het NIFV, voelt de Strategische Reis van de Brandweer als een warm bad. Hij is bijzonder verheugd met de 'ruk naar links' die de Nederlandse brandweer in de komende decennia wil maken. Niet langer debatteren over kortere opkomsttijden en nog veiliger inzetprocedures, maar simpelweg inzetten op het voorkómen van brand. Dit vraagt een cultuuromslag bij zowel de burgers als de brandweer. 2040 is in zijn ogen een mooi richtpunt voor dit doel, want een omslag in denken van deze omvang gaat niet van de ene op de andere dag. "We moeten erop rekenen dat het één generatie kost om die cultuurverandering te voltooien. Dus moeten we nú beginnen", aldus Hagen.

## “Brandveilige samenleving is geen utopie”

“Een brandveilige samenleving is geen utopie, maar een kwestie van keuzes”, bezweert René Hagen. “De kennis en technieken om de samenleving brandveilig in te richten zijn al beschikbaar. Daarmee wordt de kans op slachtoffers onder burgers en brandweerlieden geminimaliseerd. De uitdaging is een zodanige verandering in denken bij burgers, productontwikkelaars en brandweerveld te bewerkstelligen, dat de mogelijkheden op grote schaal in de praktijk kunnen worden gebracht.”

### Preventiesamenleving

De noodzaak voor een 'preventiesamenleving' ligt volgens Hagen in het feit dat de brandweer niet meer kan voldoen aan de publieke verwachting dat zij te allen tijde en in alle situaties als redder in nood optreedt. “De brandweer zit al jaren tegen de grenzen van haar repressieve mogelijkheden aan. De kosten van de brandweer rijzen de pan uit, maar het aantal slachtoffers als gevolg van brand neemt niet of nauwelijks af. De conclusie moet dus zijn dat de oplossing voor minder brandslachtoffers niet moet worden gezocht in verdere verzwaring van de repressieve organisatie, maar in preventie. We moeten ervoor zorgen dat gevaarlijke situaties zoals flashover en backdraft zich niet meer kunnen voordoen en dat iedere brandhaard in de kiem kan worden gesmoord. Dat geeft mensen de gelegenheid zichzelf te redden en brandweerlieden hoeven niet meer nodeloos in onacceptabel gevaarlijke situaties te worden gebracht. Ik voorzie dat de repressieve brandweertaak in de toekomst alleen nog als allerlaatste middel dient, wanneer alle voorafgaande schakels van brandveiligheid hebben gefaald.”

Volgens Hagen is het brandveiligheidsbeleid tot dusver nog vooral gericht geweest op brandbeheersing en moet de omslag naar echte brandpreventie beginnen bij fabrikanten en leveranciers van producten. Hij verwijst naar een Europees onderzoek waaruit blijkt dat in Europa tussen de 1.000 en 1.500 dodelijke brandslachtoffers jaarlijks direct zijn toe te schrijven aan de brandbaarheid van materialen. Grote boosdoeners zijn vulmaterialen voor matrassen en bankstellen. “Die stoffen dragen in belangrijke mate bij aan het snel onbeheersbaar worden van een brand en veroorzaken grote hoeveelheden giftige rook. Dat is te voorkómen. Er zijn brandveilige vulmaterialen voor meubilair, evenals milieuvriendelijke

brandvertragers voor kunststoffen en onbrandbare isolatiematerialen. Maar het komt allemaal neer op de wil bij politiek en producenten om over te schakelen op andere producten en grondstoffen. Gelukkig is een kentering zichtbaar. Zo wordt op 1 juli 2010 bindende Europese regelgeving van kracht voor brandveilige televisietoestellen.”

### Noodzaak woningsprinklers

Een andere ontwikkeling met toekomst is de introductie van betaalbare woningsprinklers, die binnenbranden in woningen in de kiem kunnen smoren. Het draagvlak daarvoor bij woningcorporaties, architecten en burgers is nu nog gering, maar is wel groeiende. Hagen: “In andere landen is men hiermee al veel verder. De Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Finland lopen voorop. Maar ook in Nederland zijn de eerste pilotprojecten in voorbereiding. Ik geloof heilig in de woningsprinkler als middel om het aantal brandslachtoffers terug te dringen, want juist in de woonomgeving vallen de meeste dodelijke slachtoffers bij brand. Dat moet minder en het kán minder, als we de vereiste cultuurverandering weten te bereiken. Te beginnen bij de brandweer, want ook veel brandweermensen moeten nog overtuigd worden van het feit dat niet repressie, maar preventie de toekomst heeft. Voor de traditionalisten in het brandweerveld komt die cultuuromslag nu misschien bedreigend over, maar op termijn zal de beweging van repressie naar preventie onomkeerbaar zijn”.

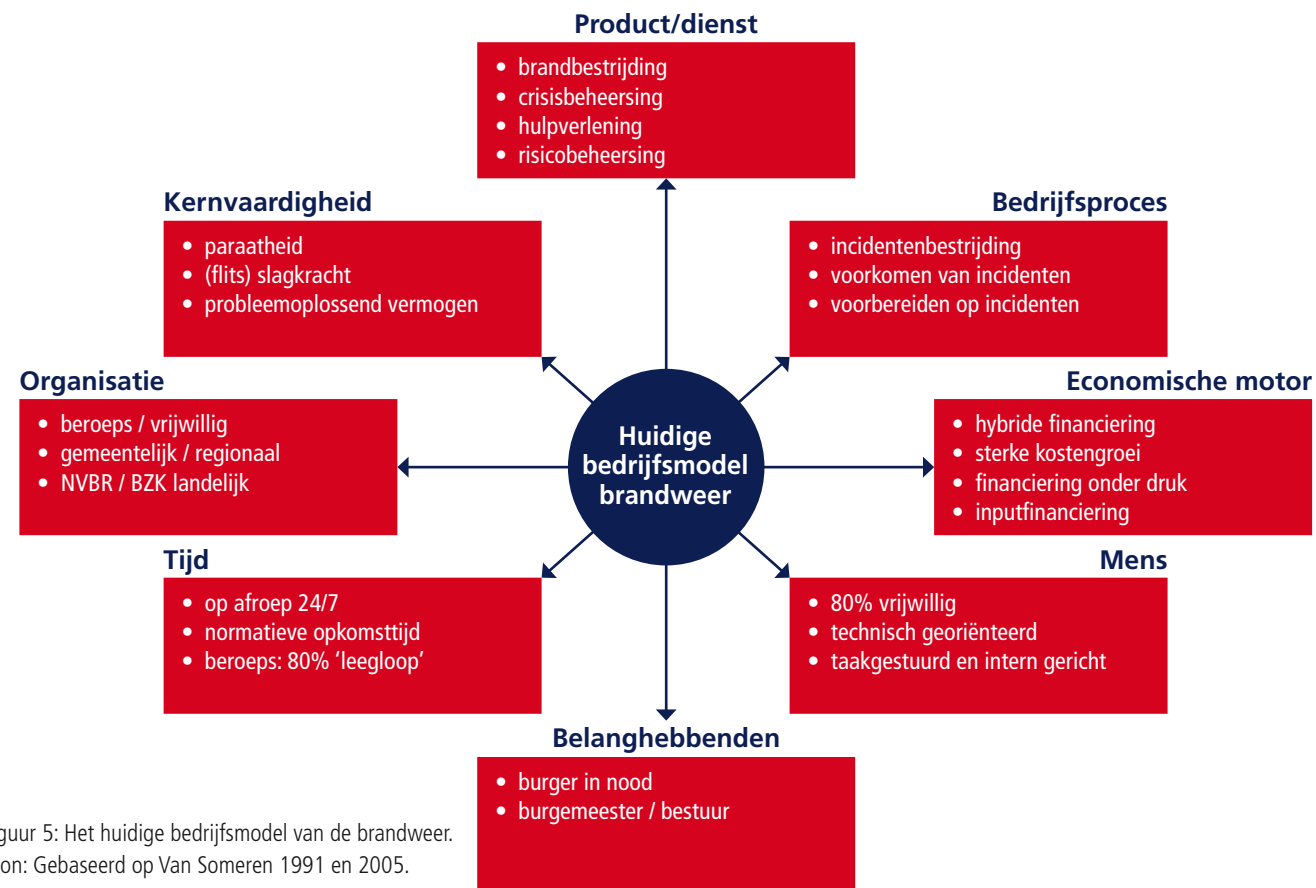
# Interview

In figuur 5 zijn deze elementen weergegeven, op basis waarvan zowel de huidige als de toekomstige brandweerorganisatie zijn beschreven. De overgang van het ene naar het andere bedrijfsmodel vindt plaats door transformaties (strategische innovaties) in elk element, die bovendien een nieuwe onderlinge samenhang vertonen.

Bij de uitwerking van een nieuw bedrijfsmodel voor de brandweer moet rekening worden gehouden met een aantal aspecten. In de eerste plaats zal het model zowel robuust als flexibel moeten zijn. De huidige opvattingen zijn slechts

een momentopname. Die houden rekening met trends en ontwikkelingen zoals die eerder zijn genoemd. Daarnaast moet het model vanzelfsprekend in staat zijn om de knelpunten uit het huidige bedrijfsmodel op te lossen. De kernvaardigheden die nodig zijn om het bedrijfsmodel uitvoerbaar te maken dienen al in de organisatie aanwezig te zijn of ze moeten te ontwikkelen zijn. Daarnaast is de positionering ten opzichte van andere spelers een belangrijk criterium. Verder is een haalbare financiering van de strategische ontwikkelrichting noodzakelijk. Bij de ontwikkeling van een nieuwe koers en richting zullen de randvoorwaarden (zie 2.3) mede richtinggevend zijn binnen alle opties.

Na de beschrijving van het huidige bedrijfsmodel zetten we de blik op de toekomst en worden vier opties voor een nieuw bedrijfsmodel in 2040 ontwikkeld.



Figuur 5: Het huidige bedrijfsmodel van de brandweer. Bron: Gebaseerd op Van Someren 1991 en 2005.

## 2.2 Het huidige bedrijfsmodel

Vernieuwing van het bedrijfsmodel is niet iets waar een organisatie dagelijks bij stilstaat. Iedereen is gewend aan een bepaalde werksituatie en daar zit precies het gevaar van gemiste kansen. De kunst is om vooraf en op tijd de passende vernieuwing te creëren en in te zetten. Daar ligt de uitdaging voor de brandweer aan de vooravond van een potentiële strategische innovatie. Bij die vernieuwing is het van belang om inzicht te hebben in het bestaande bedrijfsmodel. Op basis van de hiervoor beschreven elementen is het huidige bedrijfsmodel van de brandweer geanalyseerd. Dat levert het volgende resultaat op, zonder daarbij uitputtend te willen zijn. De hoofdlijnen van het huidige model worden kort aangestipt.

### Product

De brandweer biedt momenteel diensten aan op drie gebieden: risicobeheersing, incidentbestrijding en crisisbeheersing. Bij risicobeheersing staat advisering over brandveiligheid centraal. Burgers, bedrijven en besturen worden geadviseerd over preventieve maatregelen. Daarnaast moet bij risicobeheersing worden gedacht aan het uitvoeren van risico-inventarisaties, het adviseren bij vergunningen en het controleren op de naleving ervan, en het adviseren bij bestemmingsplannen. Het blussen van branden en het verlenen van hulp valt onder incidentbestrijding. Afhankelijk van de grootte van het korps vindt dit kleinschalig, grootschalig of multidisciplinair plaats. Hieronder vallen ook niet-spoedeisende taken, zoals het reinigen van het wegdek en het assisteren bij vastgelopen liften. Crisisbeheersing behelst de voorbereiding op de bestrijding van een crisis, zoals het opstellen van rampenplannen en het geven van voorlichting. Bovendien valt hier het daadwerkelijk leidinggeven aan multidisciplinaire crisisteams onder.

### Proces

De processen die binnen de brandweer gangbaar zijn,

zijn vaak gebaseerd op de ervaringen met de veiligheidsketen. Die veiligheidsketen bestaat uit de volgende elementen:

- proactie (vermijden van structurele vormen van onveiligheid in de planfase);
- preventie (voorkomen en beperken van incidenten);
- preparatie (het voorbereiden op eventuele bestrijding van incidenten);
- repressie (het daadwerkelijk bestrijden van incidenten);
- nazorg (evaluatie, nazorg eigen personeel, terugkoppeling naar de keten).

De eerste twee elementen noemt de brandweer ook wel risicobeheersing.

### Economische motor

In hoofdstuk 1 worden de financiële stromen inzichtelijk gemaakt. De constatering luidt dat er een sterke groei van kosten merkbaar is. In acht jaar tijd zijn deze voor de brandweer verdubbeld. Daarnaast staat de financiering sterk onder druk. Gemeenten hebben te maken met flinke bezuinigingen. Bovendien blijkt de financiering erg ingewikkeld en ondoorzichtig.

### Mensen

Bij de brandweer werken ongeveer 30.500 mensen, waarvan ruim 27.000 werkzaam zijn in de incidentbestrijding. Hiervan is 80 procent vrijwilliger en 94 procent man. Ongeveer 6 procent heeft een hogere beroepsopleiding genoten, 21 procent een mbo-opleiding en 74 procent een lbo-opleiding. Het meeste personeel is technisch georiënteerd. Er zijn verder grote verschillen in opleidingsniveau tussen medewerkers die actief zijn bij de incidentbestrijding of bij de crisis-, risicobeheersing en bedrijfsvoering. Voor de incidentbestrijding kent de brandweer geen reguliere vooropleidingen; het vak wordt binnen de organisatie geleerd en onderhouden.

### Klant

Voor risicobeheersing en incidentbestrijding zijn burgers en bedrijven de eerste belanghebbenden. Ten aanzien van bijvoorbeeld brandpreventieve adviezen heeft de brandweer een relatie met gemeenten en de provincie. Daarnaast is 'de maatschappij' als geheel een afnemer van diensten: de brandweer levert veiligheidszorg in brede zin, maar zorgt er ook voor dat de maatschappij een gevoel van veiligheid ontleent aan de aanwezigheid en beschikbaarheid van een brandweerorganisatie. Daarnaast zijn andere hulpverleningsdiensten ook belanghebbenden bij multidisciplinaire planvorming en uitvoering.

### Tijd

Elk brandweerkorps in Nederland staat 365 dagen per jaar en 24 uur per dag paraat. De brandweer wordt afgerekend op de snelheid van optreden. De uitruktijden staan onder druk, mede doordat vrijwilligers buiten hun eigen woonplaats werken. Bovendien spelen

maatschappelijke ontwikkelingen een rol, zoals de toename van de algehele verkeersdrukke. Continue beschikbaarheid vergt vanzelfsprekend orde en regelmaat. De zogenoemde wachttijd is voor 24-uurdienst personeel, in vergelijking met andere organisaties, extreem lang.

### Organisatie

In 2006 kende Nederland ongeveer 430 gemeenten met een eigen brandweerkorps. Dit aantal neemt verder af door gemeentelijke herindelingen en door regionalisering van gemeentelijke korpsen. Landelijk bestaat er de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), waarvan de korpsen lid zijn. De vijftientig regionaal commandanten vormen samen de Raad van Regionaal Commandanten (RRC), die zoveel mogelijk het landelijke beleid afstemt. Op gemeentelijk niveau of op het niveau van de veiligheidsregio moet het beleid vervolgens worden goedgekeurd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de rijksbijdrage voor rampenbestrijdingstaken en stelt onder andere eisen aan opleidingen, geoefendheid, examens, rangen, kleding en (centraal) materieel. Het Veiligheidsberaad, bestaande uit de voorzitters van de veiligheidsregio's, gaat deze rol meer en meer overnemen.

Bij de korpsen bepalen de producten en de diensten de structuur van de organisatie. Veelal zijn dat de uitruk-dienst of repressieve dienst, afdelingen preventie/proactie (risicobeheersing) en preparatie en/of oefenen en opleiden. In de veiligheidsregio's bestaat er vaak nog een afdeling crisisbeheersing.

Door de Wet Veiligheidsregio's zijn er veiligheidsregio's ontstaan, waarvan de brandweer het grootste onderdeel is. De veiligheidsregio's hebben tot taak de rampenbestrijding en crisisbeheersing goed voor te bereiden en te coördineren. Daarmee vormen zij het platform van de samenwerking tussen gemeenten, GHOR, politie en brandweer. Binnen de veiligheidsregio ontstaat steeds vaker een geregionaliseerd brandweerkorps.

### Kernvaardigheden

In hoofdstuk 1 worden de kernvaardigheden uitvoerig beschreven. Samengevat bezit de brandweerman drie robuuste kernvaardigheden: paraatheid, slagkracht en improvisatievermogen. Daarnaast is er een aantal kernvaardigheden die mogelijk ingezet en uitgebouwd kunnen worden bij de verdere ontwikkeling van de brandweer.

## 2.3 Randvoorwaarden toekomstig bedrijfsmodel

In het voorgaande is al de conclusie getrokken dat het huidige bedrijfsmodel van de brandweer niet langer voldoet. Aan de hand van knelpunten, trends en ontwikkelingen is onderzocht welke factoren van invloed zijn op de toekomst van de brandweer.

Om opties voor het bedrijfsmodel van 2040 te ontwikkelen, heeft de projectgroep allereerst een aantal toekomstbeelden ontwikkeld. Daarbij zijn in een creatief proces de verschillende trendbreuken gecombineerd. Door verschillende combinaties van dominante trends te maken, ontstaan diverse beelden over hoe de maatschappij er over dertig jaar uit zou kunnen zien. Op basis van die toekomstbeelden is een groot aantal opties voor het bedrijfsmodel ontwikkeld. Om het overzichtelijk te houden, is ervoor gekozen deze te laten uitkristalliseren tot vier - min of meer extreme - opties voor een bedrijfsmodel in 2040: de 'nachtwaker', de 'regievoerder', 'noaberschap' en de 'continuïteitsborger'. Uiteraard zijn deze vier opties bedoeld als richting voor de ontwikkeling van de brandweer. Bedacht moet worden dat er nog behoorlijk wat jaren zijn te gaan voordat het zover is. Een goede vergelijking met de huidige brandweer kan dan ook niet worden gemaakt. Toch zijn er essentiële randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om de juiste beweging te maken:

- meer toepassen van technologie;
- meer landelijke samenwerking;
- invoeren van risicodifferentiatie.

Deze randvoorwaarden worden eerst nader uitgelegd, waarna de vier (extreme) opties voor het bedrijfsmodel worden beschreven.

### Meer toepassen van technologie

Vanwege de ontwikkeling en de toepassing van nieuwe technologieën op het gebied van fysieke en sociale veiligheid kunnen de taken van de brandweer in de toekomst op met name repressief gebied veranderen. Domotica (elektronica in en om het huis) is daarvan een goed voorbeeld. Inmiddels wordt deze binnen en buiten Europa toegepast, wat leidt tot een aanzienlijke verhoging van de brandveiligheid. Een ander voorbeeld is de toepassing van woningsprinklers. Deze hebben direct effect aangezien wereldwijd veel branden

in woningen plaatsvinden en daar ook de meeste slachtoffers vallen. Andere technologische ontwikkelingen worden waargenomen in de mobiliteitssector. Naar verwachting zal het verkeer in 2040 op een heel andere manier worden gereguleerd dan nu het geval is. Of auto-ongevallen in hun huidige vorm nog zullen bestaan, is nog maar de vraag gezien de ontwikkelingen van nieuwe technologieën in de auto-industrie. Dat leidt ongetwijfeld tot veranderingen in de repressieve taken van de brandweer. Alle ontwikkelde opties voor een nieuw bedrijfsmodel gaan ervan uit, dat niet langer automatisch wordt gekozen voor het in stand houden van een voornamelijk repressieve hulporganisatie, maar dat ook nadrukkelijk wordt gekeken hoe incidenten kunnen worden voorkomen.

### Meer landelijke samenwerking

Netwerken in de samenleving worden steeds belangrijker. Partners op het gebied van veiligheid hebben een landelijk of zelfs een Europees werkgebied. Wil de brandweer als partner in veiligheid een partij van betekenis zijn, dan moet zij zich minimaal landelijk profileren als één organisatie. Op strategisch en tactisch gebied vraagt dat in elk geval om meer landelijke samenwerking en afstemming. Bovendien is op tal van gebieden een trend van professionalisering merkbaar. Daarvoor is grote expertise en een betere capaciteit op het gebied van *research and development* nodig. Regionale brandweerkorpsen zijn daar niet op ingericht of kunnen daar nauwelijks aan voldoen. Er is meer landelijke samenwerking nodig om ook dit goed te kunnen organiseren. Binnen een dergelijk samenwerkingsverband, waarin de regionale brandweren een belangrijke rol hebben, kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van (inter)regionale steunpunten, waar specialistische taken voor het gehele of delen van het land worden uitgevoerd. Meer hierover in het volgende hoofdstuk.



### Invoeren van risicodifferentiatie

Hoewel overal in Nederland voor de brandweer dezelfde normen en taken worden gehanteerd, is algemeen bekend dat de risico's in de verschillende brandweerregio's niet gelijk zijn. In elk van de toekomstopties wordt verondersteld dat de brandweer in 2040 zo is ingericht, dat tegemoet wordt gekomen aan de risicoprofielen die binnen een geografisch gebied zijn geaccepteerd. Lokaal worden er keuzes gemaakt hoe met deze verschillen moet worden omgegaan.

#### **Optie 1: 'Nachtwaker' (burgers en bedrijven organiseren eigen veiligheid)**

Technologie en marktwerking hebben er voor gezorgd dat het gebruik van onder andere domotica, rookmelders, sprinklers en veiligheidssystemen fors is toegenomen en verder zal stijgen. Deze toepassingen zorgen ervoor dat kleinschalige incidenten tot het verleden behoren. Hiermee is het oude startpunt van de brandweer uit de Middeleeuwen weer terug in de context van 2040: de brandweer die pas actief wordt bij een dreigende grootschalige ontwijking van de maatschappij.

Zowel burgers als bedrijven worden in deze optie verplicht te investeren in (technische) oplossingen om de veiligheid te borgen of om hun veiligheid via verzekeringen af te kopen. Veiligheidsverzekeringen worden als standaard producten aangeboden. In deze situatie is de brandweer een organisatie geworden die als laatste redmiddel fungeert: 'de nachtwaker'.

Grootschalige ontwijking gaat de brandweer te lijf met grof materieel, zoals shovels en robots. Het doel is om de calamiteit vanzelfsprekend te bestrijden. Specialististen zijn op landelijk niveau via nul-uren contracten op elk moment oproepbaar. Het gaat bij de nachtwaker om het grootschalige gemeenschappelijke belang en niet om het minder ingrijpende individuele belang. Beveiliging op kleine schaal is immers al verzekerd. Om slagvaardig met extreme situaties

te kunnen omgaan en daarbij medewerkers en gespecialiseerde bedrijven te mobiliseren is een landelijke organisatie nodig. De overheid geeft daarmee een minimalistische invulling op het gebied van fysieke veiligheid. Kernelementen uit deze optie zijn: eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en toepassing technische oplossingen.

#### **Optie 2: 'Regievoerder' (regie in veld met vele actoren)**

In een samenleving met welvaart voor grote groepen mensen, moet het welvaartsniveau en het opgebouwde kapitaal in infrastructuur worden beschermd. Het totale veiligheidsdenken doet zijn intrede en er ontstaat ruimte voor de sociale en ecologische kant van economische vooruitgang. Het besef leeft dat er meerdere partijen bij betrokken moeten worden, omdat veiligheid dwars door alle economische sectoren heen gaat. Deze coördinatie vergt een nauwkeurige regie, naast de taken die al van oudsher bij de brandweer zijn ondergebracht.

In het verleden werden ervaringen niet geborgd binnen de voorbereiding, beheersing en nazorg. Om een totale ketenbenadering te realiseren, is de invoering van terugkoppelmecanismen cruciaal. Dat zorgt voor een daadwerkelijke verhoging van het veiligheidsniveau. Kennis op alle gebieden van veiligheid, waaronder risico-inschatting, voorbereiding en uitvoering op crisisbeheersing, is noodzakelijk om normen op te stellen die aantoonbaar bijdragen aan een betere veiligheid. Gezien de huidige natuurlijke positie van de brandweer is het mogelijk dat de organisatie naar een dergelijke regierol doorgroeit.

De rol van de brandweer verandert daarmee radicaal: van een coördinerende rol zonder bevoegdheden naar een regierol met bevoegdheden. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat de brandweer het natuurlijke middelpunt van de totale veiligheidsketen wordt. Daarmee kan de brandweer ook een rol spelen op deelterreinen van sociale veiligheid, waardoor integratie met de GHOR mogelijk is. De brandweer als regievoerder is daarmee uniek en maatgevend. Er komt landelijke aansturing en een nationale brandweer die het mogelijk maakt om specialismen en advisering op nationaal niveau te organiseren.

De brandweer verplaatst in deze optie de activiteiten naar de voorkant van de veiligheidsketen. Het doel van de brandweer is het optimaliseren van de fysieke veiligheid. Zij biedt een cyclische regievoering over de gehele veiligheidsketen met als reikwijdte de gehele fysieke veiligheid, maar ze behoudt ook haar operationele taken.

Vervolg pagina 43»

## “Bouwen aan netwerken voor veiligheid in woonwijken”

Bewustwording en gedragsverandering zijn belangrijke eerste stappen om te komen tot verbetering van de brandveiligheid in woonwijken. Met dat doel voor ogen werken het CCV, de brandweersector en andere maatschappelijke partners samen in het platform Brandveilige wijk. 'Community safety' is in de eerste plaats gebaat bij goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen alle maatschappelijke partners die op veiligheidsgebied actief zijn in de wijken. Ik verwacht dat de brandweer de komende jaren een zichtbaardere rol als veiligheidsadviseur in de wijk zal krijgen, als schakel in een netwerk van vele partners. Samen moeten zij acties in gang zetten om woonwijken daadwerkelijk brandveiliger te maken. Veiligheidsbewustzijn en technische maatregelen zoals detectie en sprinklers, gaan daarbij hand in hand.

**Katja Steverink,**

projectleider Brand bij Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

# Brandweer wordt 'vraaggerichte' organisatie

De Programmaraad Brandweezorg staat voor een forse uitdaging. Op drie vlakken zal de brandweezorg in de komende decennia met veranderingen te maken krijgen. De repressieve organisatie wordt slimmer en innovatiever georganiseerd, het leren van incidenten wordt beter gestructureerd en er wordt nadrukkelijker geïnvesteerd in de vakbekwaamheid van brandweerpersoneel.



De basis van alle veranderingen is de vernieuwing van de repressieve organisatie. Nieuwe technieken en strategieën voor brandbestrijding en hulpverlening zullen hun intrede doen. Dat zal consequenties hebben voor de gehanteerde werkwijzen en procedures. Dat geldt ook voor de keuze van materieel, uitrusting en logistiek. Veranderingen zijn bovendien te verwachten voor de manier waarop brandweelieden worden opgeleid, getraind en geoefend.

“Een belangrijk uitgangspunt voor de organisatievernieuwing is dat de brandweer meer vraaggericht zal gaan functioneren”, verwacht Stephan Wevers, voorzitter van de Programmaraad Brandweezorg. “We willen naar een slimmere en efficiëntere inzet van mensen en middelen in de basisbrandweezorg. Op dit moment rukken we bij iedere hulpvraag uit met een standaard tankautospuiter met zes man, ongeacht de melding. We moeten nadenken over een slimmere organisatie van de repressieve dienst, bijvoorbeeld in de vorm van kleinere snelle interventie-eenheden, aangevuld met specialistenteams.” Een andere ambitie is om meer regionale differentiatie aan te brengen in de organisatie van de brandweezorg. Dat kan door bepaalde specialismen, inclusief preparatie en logistiek, te beleggen bij één of meer steunpuntregio's. Welke taken en op welke manier, zal in de komende jaren blijken, als de programmaraad in samenwerking met het veld gaat studeren op kansen en mogelijkheden.

## Delen van kennis

Leren van de praktijk wordt de komende jaren een essentieel speerpunt. Het instellen van zogenaamde brandweeleragentschappen binnen de veiligheidsregio's, moet leiden tot het sneller delen van kennis en ervaring van incidenten. Ook het verder ontwikkelen van de taak brandonderzoek wordt gezien als kans om de kennispositie van de brandweer ten aanzien van brandontwikkeling, blustactieken en veiligheid van het eigen personeel verder te verbeteren.

Om het innovatieproces te faciliteren, heeft de programmaraad samen met de regio's een kernorganisatie gevormd van vijf landelijke districten, elk met zijn eigen boegbeeld als trekker van het proces. Lokale en regionale initiatieven moeten voor het hele brandweerveld worden geborgd en dienen elkaar te versterken.

## Optie 3: 'Noaberschap' (16 miljoen burgers bij de brandweer)

Een brandweer die uitsluitend bij een extreme crisis in actie komt, zorgt niet voor het gevoel van veiligheid waarnaar wordt gestreefd. Daarom zoeken veel burgers naar een gevoel en een vorm van veiligheid in de directe omgeving. Het blijkt dat de bevolking best bereid is zelf een bijdrage te leveren, het zogenoemde Noaberschap. Dit sociale gedrag typeert deze netwerksamenleving en past bij de heersende bevolkingsopbouw qua leeftijd en diversiteit. Het saamhorigheidsgevoel uit de vorige eeuw, dat zorgde voor veiligheid, vertaalt zich nu naar onderlinge hulpvaardigheid op lokaal of zelfs landelijk niveau. De bevolking heeft sterk de behoefte om alle zaken rondom zorg en welzijn bij één dienst onder te brengen. Vanwege de vergaande 24-uurs-economie verwachten burgers een gemeentelijke dienst die dag en nacht 'storingen' verhelpt. Vanuit het groeiende besef dat grote rampen en crises onvoorspelbaar zijn, dienen burgers zelf ook meer weerbaar en zelfvoorzienend te worden. Dit versterkt de veerkracht van de burger en samenleving als geheel.

In deze optie is de rol van de brandweer tweeledig en complementair: de verwerking en de coördinatie van acute noodhulp én de zorg en het weerbaar maken van de bevolking. De brandweer biedt daarbij een breed scala aan diensten aan en staat in het middelpunt van de samenleving. De brandweer werkt samen met brede netwerkachtige organisaties met verschillende soorten werknemers, onder wie parttimers en nul-urencontractanten. Personeel is bereikbaar

via oproepsystemen en continu beschikbaar op allerlei terreinen van hulpverlening, zorg en veiligheid. De brandweer is een soort 'stopverf van de samenleving': te gebruiken bij dagelijkse kleine en grotere incidenten.

Geen enkele overheidsorganisatie is zo op concrete hulpverlening gericht als de brandweer. Voor sommige diensten maakt de brandweer gebruik van allerlei specialistische capaciteiten uit haar strategische netwerk, zoals verpleegkundigen, elektriciens en loodgieters. Via nieuwe ICT-technologie is iedereen snel en overal oproepbaar. Een landelijke aansturing en een nationale brandweer maken het mogelijk om specialismen en advisering op nationaal niveau te organiseren.

## Optie 4: 'Continuïteitsburger' (continuïteit van maatschappelijk leven in complexe samenleving)

Door de toegenomen onderlinge verwevenheid van trends, zoals verduurzaming en veiligheidsbeheersing, vormt maatschappelijke ontwrichting het grootste risico. Allerhande kleine en grootschalige verstoringen van maatschappelijke activiteiten zijn niet meer acceptabel. Die zorgen namelijk niet alleen voor lokale uitwerking, maar hebben ook hun doorwerking naar andere regio's en sectoren. De onderlinge verbondenheid is voor de continuïteit van processen een nadeel geworden. Continuïteit raakt onder meer fysieke veiligheid, sociale veiligheid en milieu, en ontstijgt daarmee de zuilen van brandweer, politie, GHOR en veiligheidsregio. De nieuwe maatschappelijke orde vereist een organisatie die de maatschappelijke continuïteit kan waarborgen.

Allerlei potentiële verstoringen worden opgelost door de nieuwe brandweer. Het gevolg daarvan is dat er een enorme verbreding van het kennisdomein plaatsvindt. Het identificeren, organiseren, regisseren en optreden op een groot aantal terreinen maakt van de continuïteitsburger een dienstverlener met een breed takenpakket. Het dienstenpakket rust op drie pijlers: mensen (medische zorg), goederen (logistiek en verkeer) en geld. Ook bij deze optie is sprake van een landelijke aansturing en wordt een nationale brandweer in het leven geroepen die het mogelijk maakt specialismen en advisering op nationaal niveau te organiseren.

## 2.4 De keuze voor het nieuwe bedrijfsmodel als ontwikkelrichting

De hiervoor genoemde extreme modellen laten verschillende ambities, richtingen en rollen zien. Tijdens een conferentie is aan voorzitters van de veiligheidsregio's en de regionaal commandanten gevraagd richting te geven aan de uitwerking van één model voor de brandweer van de toekomst. Het bewijs dat het huidige bedrijfsmodel van de brandweer de langste tijd heeft gehad, is algemeen erkend. De vele knelpunten waarmee de brandweer wordt geconfronteerd, bevinden zich op uiteenlopende terreinen, zowel bestuurlijk als inhoudelijk. Iedereen is het erover eens dat het tijd is voor een totale vernieuwing, voor een nieuw bedrijfsmodel brandweer. Verbetering op een aantal punten zal geen oplossing voor de toekomst bieden, zo luidt de conclusie. De genoemde randvoorwaarden bij de ontwikkeling van een nieuw bedrijfsmodel worden door alle betrokkenen gedeeld. Daarnaast heeft men een goed gevoel bij 'zelfredzaamheid' mits die niet leidt tot een schisma in de samenleving. Bij investering in technologie moeten bij de uitwerking wel de kosten en baten in het oog worden gehouden. De mogelijke taakverbreding naar een bredere hulporganisatie lijkt ook interessant, maar moet nader worden uitgewerkt.

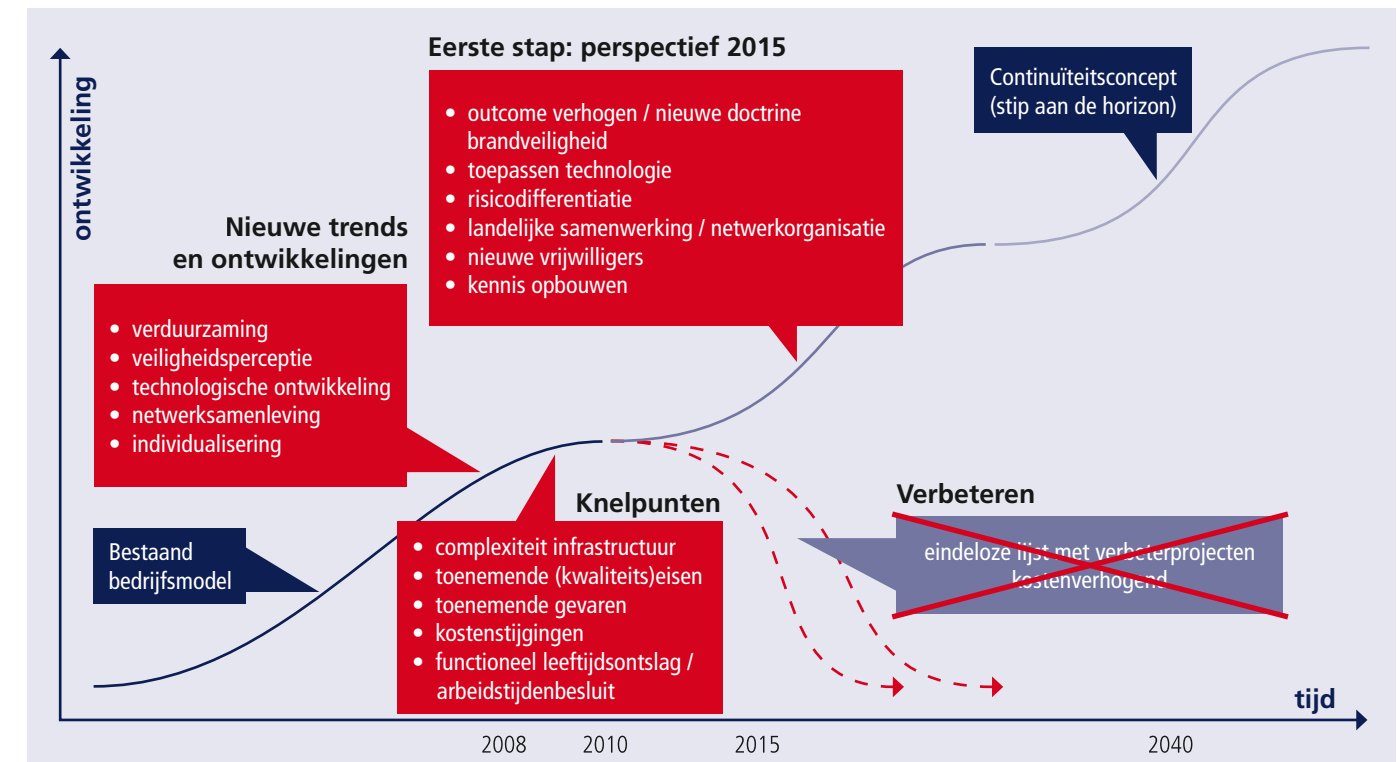
### De nieuwe koers van de brandweer: richting het 'continuïteitsconcept'

Bij de bestuurlijke conferentie werd duidelijk dat de continuïteitsborger zeer tot de verbeelding spreekt. De verwachting is, dat in de toekomst continuïteit van het maatschappelijk leven inderdaad een belangrijk onderwerp zal worden. Dat geldt ook voor onderdelen van de 'nachtwaker' die meer geënt zijn op de toepassing van technologie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Elementen uit 'noaberschap' (meer burgerparticipatie en

brede hulpverlening) zullen eveneens een belangrijke rol gaan spelen. De richting die de bestuurders hebben aangegeven, leidt daarom tot een bedrijfsmodel waarin deze onderdelen worden gecombineerd tot een vijfde optie voor het toekomstig bedrijfsmodel: het 'continuïteitsconcept'. Dat is de 'stip aan de horizon' waar de brandweerorganisatie naar toe groeit. De brandweer zal in 2040 daarom een ander soort organisatie zijn dan nu het geval is. Er zijn vier aspecten die de richting bepalen voor het toekomstig bedrijfsmodel voor de brandweer en die tevens de kenmerken zijn van het 'continuïteitsconcept':

- De stip aan de horizon is de continuïteitsborger: ontwikkeling naar een organisatie die vooral in proactieve en preventieve zin zorg draagt voor het borgen van de continuïteit van het maatschappelijk leven;
- Aan de voorkant van de veiligheidsketen neemt het veiligheidsdenken aan belang toe, gevolgd door continuïteitsdenken (voorkomen van het ontstaan van een verstoring);
- Versmalling van de conventionele brandweertaken door toepassing van nieuwe technologieën (domotica, robotica), nadruk op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid in de richting van de nachtwaker;
- Verbreding van de conventionele (fysieke) hulpverleningstaken in de richting van zorgtaken en een veel grotere inzet van de burger (en dus lokale focus) in het veiligheidsdomein (noaberschap).

Het continuïteitsconcept is niet tot in detail uitgewerkt, aangezien het gaat om de 'stip aan de horizon', de richting waarin de brandweer gaat bewegen. De wereld blijft intussen veranderen en niemand kan met zekerheid zeggen of het echt zover gaat komen. Met de kennis en de voorkeuren van nu is dit echter wel het baken voor de toekomst. De kenmerken van het continuïteitsconcept zijn bepalend voor de eerste stappen die worden gezet naar een nieuw bedrijfsmodel voor de brandweer. Deze zijn in het volgende hoofdstuk als uitgangspunten gebruikt voor het bepalen van de eerste stappen tot 2015. Daarna zal de brandweer haar strategisch toekomstperspectief moeten herijken.



Figuur 6: De ontwikkelingen van de brandweer weergegeven in de tijd.  
Bron: Gebaseerd op Van Someren 1991 en 2005.

## “Innovatie als kans”

De nieuwe koers van de brandweer is vernieuwend. Om de ambities te kunnen waarmaken, is innovatie – zowel technisch als organisatorisch – heel belangrijk. Daartoe heeft de NVBR de samenwerking gezocht met de LFR, die zich al langer bezighoudt met innovatievraagstukken. Er zijn binnen de brandweerkorpsen veel goede ideeën, maar deze worden van oudsher te weinig met elkaar gedeeld. Aan mij als innovatiemanager de taak om korpsen te stimuleren de samenwerking te zoeken. Korpsen zijn best bereid om hun kennis en ervaringen te delen, maar ze moeten wel af van het idee dat een innovatie beslist moet lukken. Ook een mislukte innovatie is van waarde; je weet dan immers zeker dat iets niet werkt. We moeten innovatie als een kans zien. En kansen benut je alleen door samenwerking. Tussen korpsen, maar ook met andere veiligheidspartners, zoals politie, Defensie en industrie. We kunnen enorm veel van elkaar leren. Om diezelfde reden ben ik ervan overtuigd dat de band tussen de LFR en de NVBR de komende jaren alleen maar hechter wordt.

**Hans Versnel,**

innovatiemanager, Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR)







# Interview

48

2010 2011 2012 2013 2014 2015

**Gerard van Klaveren,**  
commandant/directeur Brandweer Zuid-Limburg

Een nieuwe techniek om een woningbrand van buitenaf te doven. Snelle interventie-eenheden voor het bestrijden van kleine branden. Een project om jongeren bewust te maken van het belang van brandpreventie. Veel innovatieve ideeën worden bij de brandweerkorpsen zelf ontwikkeld. Door al deze ideeën en opgedane kennis landelijk te bundelen en met elkaar te delen, wordt het innoverend vermogen van de hele brandweer gestimuleerd. Daarom is er het project Innovatie Moed van de NVBR. Gerard van Klaveren, voorzitter van de Regiegroep Innovatie Moed, geeft uitleg.

‘Een brandweer die op weg is naar een nieuwe toekomst, moet voortdurend veranderen en innoveren’, zo staat vermeld in de rapportage Strategische Reis Brandweer. “Innovatie wordt inderdaad alleen maar belangrijker”, beaamt Van Klaveren, in het dagelijks leven commandant/directeur van de Brandweer Zuid-Limburg: “Ten eerste omdat de rol van de brandweer de komende decennia ingrijpend verandert en ten tweede omdat we nog beter op de kosten moeten gaan letten. Dat betekent dat we moeten investeren in nieuwe technieken en in slimmere organisatievormen.

## “Innoveren vergt moed”

Belangrijk is, dat deze innovaties aansluiten bij de toekomstige brandweertaken zoals omschreven in de Strategische Reis Brandweer. Zo kun je met het oog op brandpreventie bijvoorbeeld denken aan een sprinklerinstallatie in elke nieuwbouwwoning.”

### Alternatieven

Een ander voorbeeld van een technische innovatie is het vinden van alternatieven voor bluswater. “Water wordt steeds duurder, dus het is de vraag of we over vijftien jaar nog met water kunnen blussen. Misschien moeten we wel toe naar vezels of chemicaliën. Of naar compacter blussen met een hoger, waterbesparend rendement, al dan niet met toevoeging van schuim.” Een voorbeeld van een organisatorische innovatie is de kleine interventie-eenheid die Van Klaveren in zijn eigen regio wil gaan inzetten. “Uit onderzoek binnen onze regio is gebleken, dat we liefst 86 procent van de inzet aankunnen met slechts twee medewerkers. De afspraak binnen onze regio blijft, dat we een binnenbrand altijd met zes man bestrijden.”

### Innovatiemanager

In 2008 is vanuit de Raad van Regionaal Commandanten (RRC) een Regiegroep Innovatie Moed opgericht. Deze Regiegroep, met daarin vijf (plaatsvervangend) regionaal commandanten, startte met een onderzoek naar het huidige innoverende vermogen bij brandweerkorpsen. Dit vond plaats in samenwerking met innovatiespecialisten van kenniscentra, bedrijven en overheid. De belangrijkste aanbeveling: stel een landelijke innovatiemanager aan die een totaalbeeld heeft van de innovaties. Een functionaris die de drijvende kracht wordt achter het proces van innovatie, maar die ook fungeert als initiator en stimulator en ervoor zorgt dat kennis wordt gedeeld. De Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR) is bereid gevonden om dit plan verder te ontwikkelen. Zo levert de LFR de innovatiemanager, totdat een constructie is bedacht waarbij de NVBR deze taak zelf kan uitvoeren.

### Jan van der Heydenprijs

Om handen en voeten te geven aan de hoofddoelstelling van de Regiegroep – het stimuleren van innovaties binnen de brandweer – is in 2008 de Jan van der Heydenprijs in het leven geroepen. Deze prijs wordt uitgereikt voor de meest innovatieve ontwikkeling op het

gebied van brandweezorg en rampenbestrijding. De prijs is vernoemd naar de uitvinder van de brandweerslang en -spuit; een innovatie waar tot op de dag van vandaag wereldwijd mee wordt gewerkt. De eerste winnaar was in 2008 de Brandweer van Enschede. Deze organisatie kwam met het idee van een groene bluswagen voor het geven van voorlichting over brandpreventie. De kleur groen staat voor veiligheid. In 2009 ging de prijs naar de brandweer van Zeist, die een cursus bedrijfshulpverlening met erkend certificaat ontwikkelde voor vmbo-eindexamenleerlingen. Was het aantal inzendingen in 2008 nog beperkt, in 2009 waren er al 25 inzendingen. Naar verwachting is het aantal inzendingen in 2010 opnieuw hoger.

### Durf

En zo gaat de Regiegroep op nog tal van andere manieren het innoverende vermogen binnen de brandweer proberen te stimuleren. “Uiteindelijk moet innovatie onderdeel worden van de bedrijfsvoering van de brandweerregio’s”, stelt Van Klaveren. “Daar ligt een grote uitdaging voor de Raad van Regionaal Commandanten (RRC). De RRC moet steeds meer gaan denken en handelen vanuit innovatie en moet steeds meer gaan afwegen of een innovatie bijdraagt aan toekomstige taken van de brandweer. Innovatie Moed is niet voor niets als titel gekozen: het vergt moed om binnen de gevestigde organisatie en procedures vernieuwing te realiseren.”

2040

3

# Naar een nieuwe brandweer

Continuïteitsconcept als stip aan de horizon

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2040



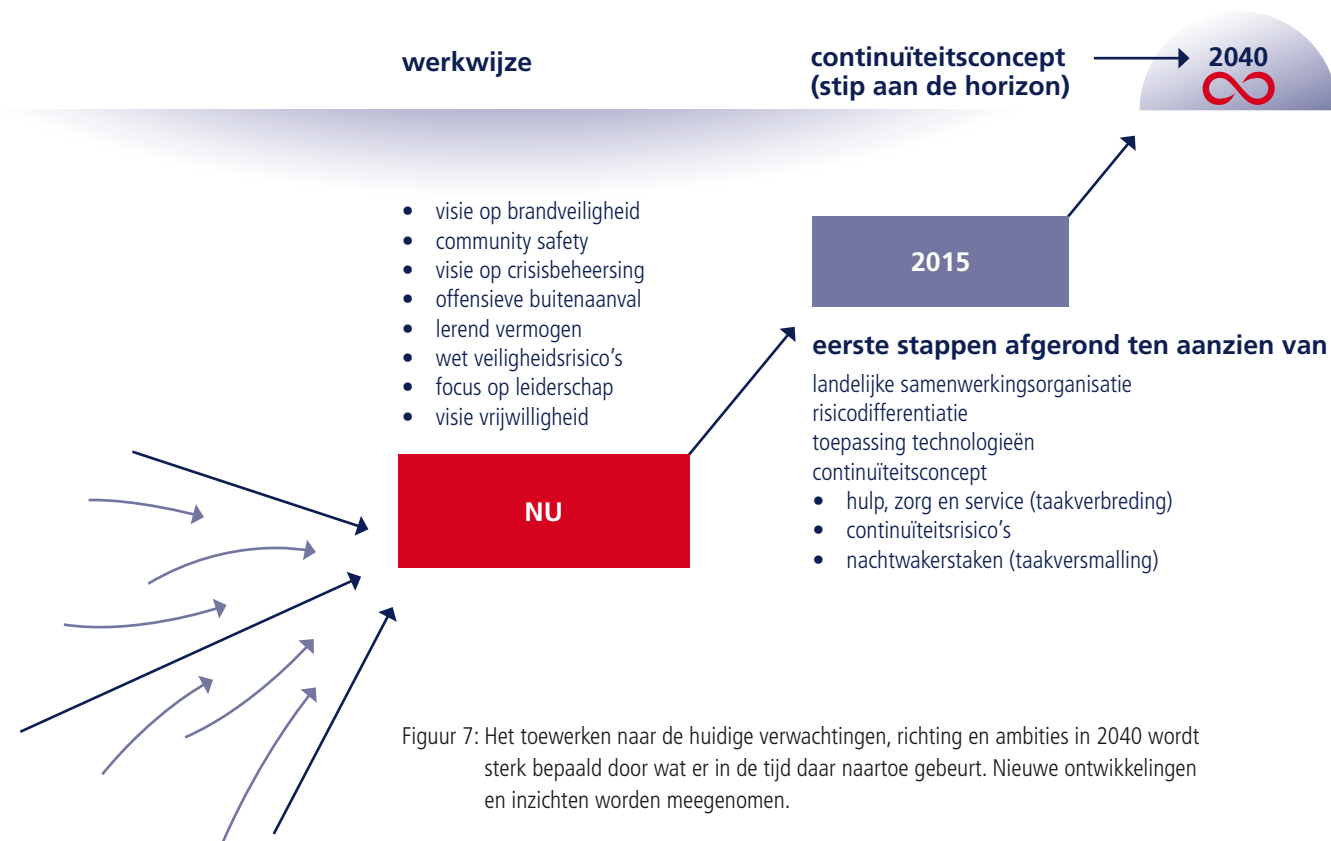
# Continuïteitsconcept als stip aan de horizon

Het continuïteitsconcept is de richting voor een toekomstig bedrijfsmodel voor de brandweer. Wat betekent dat voor de huidige brandweer? Welke stappen zijn nodig om naar dat nieuwe bedrijfsmodel toe te groeien? Hoe ziet de brandweer er over vijf jaar uit en wat moet er gebeuren om daar te komen? Om één belangrijk doel te realiseren, 'het vergroten van het maatschappelijk rendement', is het noodzakelijk de organisatie dichterbij het nieuwe bedrijfsmodel te brengen. Door middel van zogenoemde strategische innovaties beweegt de brandweer daar geleidelijk naartoe. Geen revolutie, maar evolutie, rekening houdend met diverse startsituaties en tempoverschillen in de regio's.

Hoewel in dit boek de ontwikkelingen in de samenleving en in het veiligheidsveld zijn genoemd, weet niemand hoe de wereld er in 2040 precies zal uitzien. Het gaat ook niet om een gedetailleerde beschrijving van de organisatie in 2040, maar om de beweging die in gang wordt gezet. Want elke revolutionaire bedrijfskundige verandering gaat stap voor stap en wordt tijdens de ontwikkeling ervan aangepast en bijgestuurd. De op termijn radicale veranderingen die de huidige brandweer te wachten staan, gaan dan ook via de weg van ontwikkeling. Die gedachtegang heeft geleid tot de uitwerking van een 'strategische meerjarenagenda' tot 2015, ook wel 'het perspectief 2015' genoemd. De richting is het continuïteitsconcept, waarbij lopende initiatieven, projecten en activiteiten zijn meegenomen. Dit proces is schematisch weergegeven in figuur 7.

## 3.1 Uitgangspunten 'het perspectief 2015'

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kiest de brandweer voor een beweging in de richting van het continuïteitsconcept. Dat komt voort uit de gedachte dat de maatschappij in 2040 behoefte heeft aan continuïteit van maatschappelijk en economisch leven. De brandweer van morgen is een netwerorganisatie die er heel anders uit ziet dan de huidige brandweer. Bewust is niet gekozen voor termen als 'continuïteitsdienst' of 'continuïteitsorganisatie', omdat het niet gaat om één dienst of organisatie. Het gaat om de beweging, richting en ambitie, die zeer waarschijnlijk ook invloed heeft op andere bestaande organisaties. Maar wat betekent dat nu concreet?



Figuur 7: Het toewerken naar de huidige verwachtingen, richting en ambities in 2040 wordt sterk bepaald door wat er in de tijd daar naartoe gebeurt. Nieuwe ontwikkelingen en inzichten worden meegenomen.

### Kenmerken van het continuïteitsconcept

Vanuit de continuïteitsborger destilleren we dat in de toekomst de nadruk nog meer op voorkomen van branden en ongevallen moet komen te liggen. Zowel beleidsmatig als in houding en activiteiten. Dit vraagt om grondig (wetenschappelijk) onderzoek naar continuïteitsrisico's en de barrières die daarvoor nodig zijn. In de veiligheidskunde is dat een bestaand proces, waar de zogenoemde vlinderdas (zie figuren 9 en 10) het model is. De belanghebbenden bewaken de barrières en wanneer één of meer omvallen, hebben zij de mogelijkheid in te grijpen. Vakspecialisten noemen dit ook wel 'proactieve repressie'. De activiteiten die daarmee samenhangen, leiden tot verhoging van het maatschappelijk rendement die de continuïteitsborger nastreeft. Kernwoorden zijn: proactief (van effectbestrijding naar kansreductie), maatschappelijk rendement, en *research and development*.

Vanuit het oogpunt van de nachtwaker is duidelijk dat niet langer alleen de overheid de veiligheid van burgers borgt. Burgers en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid; de brandweer wijst hen daar ook op. Door te investeren in technologische oplossingen zijn veel ongevallen te voorkomen of te beperken. Uit onderzoek blijkt dat de burger dat ook best kan en wil. Aan de basis van deze principes ligt het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, waar de brandweer zwaar op moet inzetten. De overheid zal de maatregelen moeten richten op de (continuïteit)risico's die er zijn. Dankzij deze ontwikkeling kan de brandweer haar repressieve taak innoveren. Kernwoorden op dit gebied zijn: zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid, veiligheidsbewustzijn, risicodifferentiatie en toepassen van technologische oplossingen.

Het 'noaberschap' laat een grote betrokkenheid van de burger bij continuïteit en veiligheid in de maatschappij zien. Burgers verlenen hulp aan elkaar in hun eigen lokale gemeenschap. Dat kan verder gaan dan noodhulp alleen.

Burgerparticipatie leidt bovendien tot een hoger veiligheidsbewustzijn en tot grotere zelfredzaamheid. Kernwoorden voor deze beweging zijn: burgerparticipatie, maatschappelijke en lokale inbedding, en taakverbreding naar hulp- en dienstverlening.

### Lopende initiatieven en activiteiten

De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven ontplooid die goed passen bij de richting die de brandweer wil maken. Zo is er na het Actieprogramma Brandveiligheid als vervolg op de cellenbrand in Schiphol een nieuwe visie op brandveiligheid beschreven door de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit in samenspraak met het veld. Deze visie bevat kernpunten die overeenkomen met de kenmerken van het continuïteitsconcept. Daarnaast is in opdracht van het Veiligheidsberaad een visie op crisisbeheersing opgesteld, waar interdisciplinaire samenwerking en zelfredzaamheid de pijlers zijn. Verder heeft de brand in De Punt in 2008 het verbeteren van lerend vermogen en innovaties op het gebied van repressie tot gevolg gehad. De offensieve buitenaanval, de defensieve binnenaanval en experimenten met innovatieve blusmiddelen en -methoden zijn hier voorbeelden van. Tegelijkertijd komt uit het Verenigd Koninkrijk de ontwikkeling community safety over. Verschillende korpsen nemen dit over onder de naam 'brandveilig leven'. Al deze initiatieven passen bij de richting van het continuïteitsconcept.

Samenvattend hebben de volgende elementen gediend als basis voor de terugvertaling van het continuïteitsconcept naar 2015. Deze kunnen daarmee worden gezien als de belangrijkste ontwikkelingen voor de komende jaren:

- drie randvoorwaarden: risicodifferentiatie, toepassen technologie en landelijke samenwerking;
- elf richtingdragers: netwerkorganisatie, proactief (van effectbestrijding naar kansreductie), maatschappelijk rendement, kennisontwikkeling (*research and development*), zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid, veiligheidsbewustzijn, innovatie van de repressie, taakverbreding, lokale inbedding en burgerparticipatie, visie op brandveiligheid;
- drie ontwikkelingen: visie op crisisbeheersing, innovatie brandbestrijding en (brand) veilig leven.

Deze strategische vernieuwingen vormen de basis voor de hiernavolgende uitwerking van 'het perspectief 2015'. Ze leiden uiteindelijk tot zeven kernpunten of 'strategische innovaties'.



## Dennis van Zanten,

voorzitter Netwerk Repressie

Hoe treedt de brandweer in 2040 op bij incidenten? Om daar zicht op te krijgen is er behoefte aan een strategische doctrine voor de repressieve brandweezorg, waarin helder wordt vastgelegd wát de brandweer doet, waaróm ze het doet en hóe. Ed Oomes, voormalig lector brandweerkunde, en Dennis van Zanten, voorzitter van het Netwerk Repressie van de NVBR, blikken vooruit op de spannende weg die de brandweer de komende decennia af te leggen heeft. Een weg naar een meer gedifferentieerde, slimmere en effectievere repressieve brandweezorg, waarbij de strategische reis richtinggevend is voor de te ontwikkelen doctrine.

“Een nieuwe doctrine begint met het zorgvuldig vastleggen van de taakopvatting van de brandweer in relatie tot wat burgers en bedrijven zélf kunnen”, begint Oomes. “Het wordt steeds moeilijker om te voldoen aan de verwachtingen van de samenleving in termen van snelle responstijden en schadebeperking. We moeten dus een maatschappelijke en bestuurlijke dialoog voeren om die verwachtingen en onze mogelijkheden in evenwicht te brengen.

De verwachting van de samenleving is dat de brandweer overal en op ieder moment hetzelfde kan, maar dat is een illusie. Het is logisch dat aan paraatheid, capaciteit en responstijd op het Drentse platteland andere eisen worden gesteld dan in stedelijke gebieden als Amsterdam en Rotterdam. Dat betekent ook dat de brandweer in sommige delen van het land bepaalde scenario's niet aankan. De verantwoordelijkheid voor schadebeperking zal meer naar de voorkant verschuiven. Burgers en bedrijven dienen daarin ook hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Als meer wordt geïnvesteerd in het voorkómen en beperken van brand, ontstaat een ander risicoprofiel in de samenleving en kan de brandweezorg volgens heel andere tijdtempofactoren en paraatheidsnormen worden ingericht.”

## “Brandweer wordt éénheid in verscheidenheid”

### Nieuwe doctrine

Van Zanten ziet in de Strategische Reis Brandweer een belangrijke uitdaging voor het Netwerk Repressie, dat als landelijke expertgroep voor de repressieve brandweezorg het voortouw wil nemen om de nieuwe doctrine te ontwikkelen. Een evenwichtige vertegenwoordiging van alle regio's moet inbreng van initiatieven en ideeën vanuit het land waarborgen, en tevens zorgen voor draagvlak voor verandering. Vertegenwoordigers van het taakveld repressie vanuit de 25 regio's moeten de 'ambassadeurs' worden voor het proces. Van Zanten: “Het doel dat het netwerk voor ogen heeft, is het faciliteren van een adequate repressieve brandweezorg in Nederland. Daarvoor sluiten we aan bij de gedachte van risicodifferentiatie. De ene regio is de andere niet qua geografische kenmerken, bevolking en risicoprofiel. De gedachte is om voor iedere regio relevante scenario's te kiezen, waarna per scenario een standaard bestrijdingswijze wordt vastgesteld. Dan weten we wat voor type repressieve organisatie er per regio nodig is: welke taken, hoeveel slagkracht, welke specifieke kennis en vaardigheden, welk materieel en binnen welke responstijd. Die tactische doctrine is een afgeleide van de strategische doctrine. Uiteraard moet naar het inzicht van de operationeel leidinggevende bevelvoerder of officier van dienst wel van deze standaard kunnen worden afgeweken.”

### Onconventioneel

Oomes vult aan dat een nieuwe tactische doctrine voor brandbestrijding een nieuwe aanpak van brandbestrijding inhoudt, onconventionele methoden waaraan de brandweer nu nog niet gewend is. “De brandweer kent nu in feite maar twee inzetmethoden: de offensieve binnenaanval en de defensieve buitenaanval. De laatste methode houdt in dat we, als we het met de standaard binnenaanval niet redden, ons terugtrekken en een gebouw simpelweg laten afbranden. Er is wellicht winst in schadebeperking te behalen door de defensieve binnenaanval en de offensieve buitenaanval aan onze tactieken toe te voegen. Nieuwe innovatieve materialen, blusstoffen en blus- en ventilatietechnieken kunnen een bredere keuze van blusmethoden mogelijk maken.” De introductie van een nieuwe strategische en tactische doctrine voor incidentbestrijding vraagt lange-termijnplanning, beseffen Van Zanten en Oomes. Het kost tijd om ingrijpende veranderingen in tactieken en werkwijze in het brandweerveld geaccepteerd te krijgen. Van Zanten: “Maar juist omdat deze verandering tijd kost, is het belangrijk dat we nu al de discussie met de achterban voeren.”

## Ed Oomes,

voormalig lector brandweerkunde



Inter

56

2010 2011 2012 2013 2014 2015

2040

view

Hoofdstuk 3

### Kernvaardigheid

- flitskracht
- probleemoplossend vermogen
- leiderschap (in)formele samenwerkingsverbanden
- paraatheid

### Organisatie

- focus op rood
- landelijke samenwerking
- community safety
- netwerkorganisatie

### Tijd

- minimalisering (duur) verstoringen

### Product

- brandveiligheid
- crisisbeheersing
- hulpverlening
- risicobeheersing

Tussenstap  
2015

### Klant

- zelfredzaamheid
- eigen verantwoordelijkheid
- brandveiligheidsbewustzijn

### Proces

- nadruk op voorkant
- nieuwe doctrine brandveiligheid
- differentiatie risicoprofiel

### Economische motor

- maatschappelijk rendement

### Mens

- vrijwilligheid 2.0 centraal
- extern gericht

Figuur 8: Contouren nieuwe bedrijfsmodel, tussenstap 2015.

## 3.2 Producten en diensten

De komende jaren wil de brandweer steeds meer gaan sturen op activiteiten die voor de samenleving in relatie tot de kosten het hoogste rendement opleveren, het zogeheten denken in maatschappelijk rendement. Daarmee wordt een heel andere benadering van (brand)veiligheid geïntroduceerd die is gebaseerd op een risicobenadering: het streven naar minder incidenten, minder slachtoffers en minder schade, met inachtneming van de efficiëntie. Uiteraard blijft er altijd een restrisico bestaan, een bestuurlijk acceptabel risico, waarin niet wordt geïnvesteerd.

### Van effectbestrijding naar kansreductie

De nadruk komt niet langer op bestrijding te liggen, maar op het voorkomen en beheersbaar maken van branden en incidenten. Bovendien wordt er meer gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, in lijn met de visie op brandveiligheid die onlangs door de ministeries van VROM en BZK zijn geformuleerd. De uitvoering van dit beleid vraagt om een nadere bepaling van de grenzen van verantwoordelijkheden van overheid, burgers en bedrijven. De bestuurders bepalen wat aanvaardbare maatschappelijke risico's zijn. Op dat gebied speelt de brandweer een rol als één van de primaire bestuursadviseurs. De brandweer gaat burgers en bedrijven helpen om risico's te reduceren. Kennisontwikkeling en het verzamelen van gegevens zijn daarvoor onontbeerlijk. Voor een juiste risico-inventarisatie moet de brandweer samenwerken met onder meer ministeries, andere (gemeentelijke) diensten, woningbouwcorporaties, verenigingen van eigenaren en verzekeringsmaatschappijen. Met deze instanties wisselt de brandweer informatie uit en richt ze zich meer op voorstellen voor relevante regelgeving. Deze richting vraagt zowel intern bij de brandweer als extern een verandering van cultuur en gedrag. Bestuurders zullen veel meer betrokken raken bij het bepalen van het acceptabel risico en de manier waarop risico's zijn af te dekken. De brandweer

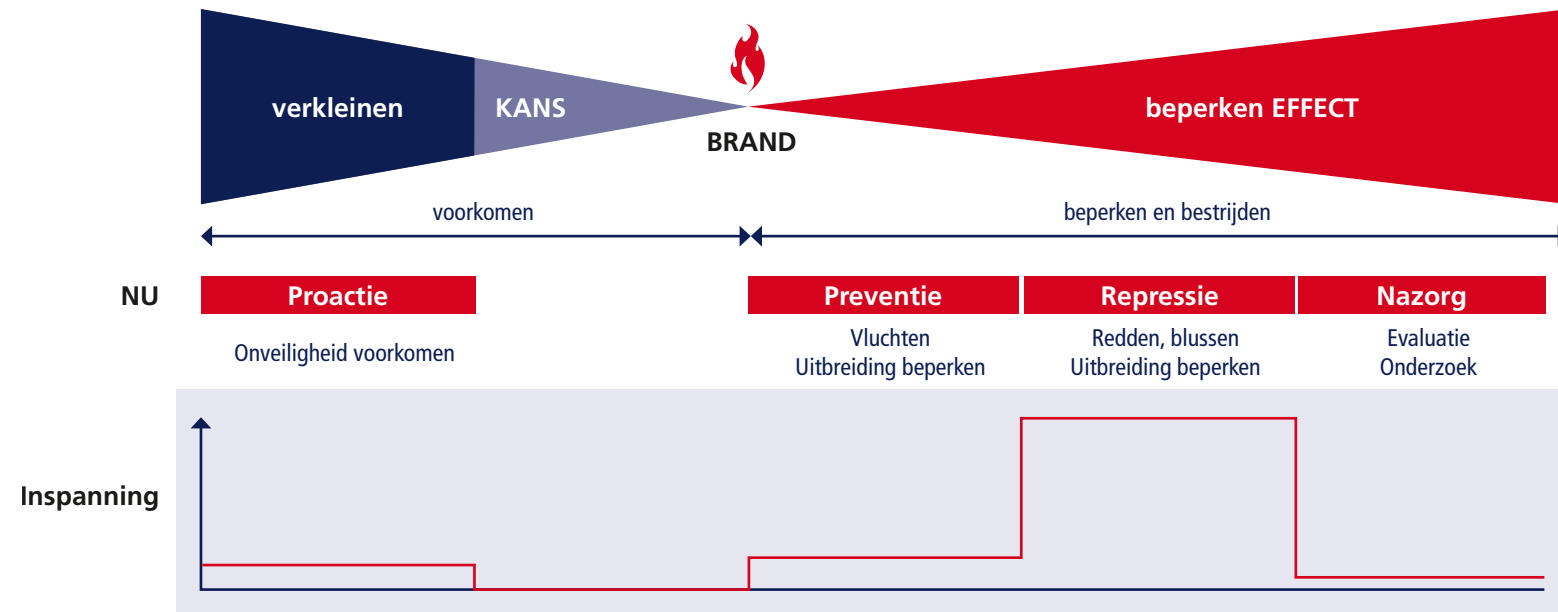
zal op deze gebieden veel meer als netwerkorganisatie gaan samenwerken. Ook 'aan de voorkant' zullen nieuwe partijen samenwerking zoeken met de brandweer, een organisatie die vanuit hun beleving nu vooral repressief is ingesteld.

Voor brandveiligheid zijn bovenstaande principes verder uitgewerkt. Brandveiligheid is immers een terrein waarop de brandweer binnen de gehele veiligheidsketen actief is en waar ze zich als enige publieke dienst primair verantwoordelijk voor voelt. Bovendien is na de brand in De Punt door verschillende onderzoekscommissies aangegeven, dat de brandweer grote behoefte heeft aan operationele doctrines. Die kunnen echter niet worden beschreven zonder een 'strategische doctrine'. De uitwerking van een koersverandering naar kansreductie komt daarom tot uitdrukking in de nieuwe 'strategische doctrine brandveiligheid'.

### Nieuwe strategische doctrine brandveiligheid

De nieuwe richting van de brandweer legt veel nadruk op het voorkomen van branden. Om dat te visualiseren, gebruiken we het vlinderdasmodel; dit komt uit de veiligheidskunde. In dat model staat de knoop voor de ongewenste gebeurtenis, in dit geval een brand. Aan de linkerkant worden de preventiemaatregelen, de barrières, weergegeven. Die moeten voorkomen dat de ongewenste gebeurtenis optreedt. Wanneer alle barrières falen, dan treedt de ongewenste gebeurtenis op. Aan de rechterkant worden barrières weergegeven die leiden tot een beperking van het effect. Wanneer de vlinderdas wordt ingevuld met de huidige veiligheidsketen, dan wordt duidelijk dat het brandveiligheidsbeleid zich op dit moment vooral richt op de beperking van effecten. De activiteiten die worden aangeduid met 'brandpreventie', in de volksmond 'voorkomen' genoemd, dragen vooral bij tot het beperken van het effect en in zeer geringe mate tot het voorkomen van brand.

In figuur 9 is het vlinderdasmodel in relatie tot de brandveiligheidsketen weergegeven. Tevens is aangegeven hoe de inspanningen van de brandweer zijn verdeeld over de verschillende activiteiten.



Figuur 9: De relaties binnen de brandveiligheidsketen, waarbij voor de verschillende activiteiten de mate van inspanning zichtbaar is.

De meeste inspanningen verricht de brandweer op het gebied van beperken en bestrijden. De overheid werpt weinig barrières op om te voorkomen dat brand ontstaat. Daarnaast is bekend dat de meeste binnenbranden plaatsvinden in woningen. Daar vallen ook de meeste slachtoffers. Door het veranderd materiaalgebruik voor meubilair, dubbele beglazing en isolatie komen meer rook en giftige gassen vrij, wordt het heter en duurt het langer voordat buitenstaanders een brand ontdekken. Daardoor loopt de ontdekkingsstijd op en loopt de beschikbare vluchttijd terug met bijna vijftien minuten met als gevolg een geringere overlevingskans. Om dezelfde redenen zijn risico's voor

brandweermensen bij een binnenaanval sterk toegenomen. Ondanks meer investeringen zal het aantal branden niet dalen. Het model richt zich voornamelijk op schadebeperking. Het maatschappelijk rendement in termen van kosten in relatie tot het aantal branden, aantal slachtoffers en hoeveelheid schade is daarom laag.

De nieuwe doctrine legt bij het beperken van de risico's meer de nadruk op het reduceren van de kans op incidenten en slachtoffers. Voor brandveiligheid ligt de nadruk op het voorkomen van branden, het verkorten van de ontdekkingsstijd en het verbeteren van vluchtmogelijkheden. Door snellere ontdekking is vluchten mogelijk en kan de brandweer sneller ter plaatse zijn, zodat schade beperkter is. Het toepassen van brandveilig meubilair en woningsprinklers leidt tot het verlengen van de vluchttijd en het beperken van de schade. De medewerking van burgers en gebruikers van bedrijfspanden is daarbij essentieel.

## “Brandveiligheid moet laagdrempelig zijn”

Het is goed dat het beleid van de brandweer zich nadrukkelijker gaat richten op preventie. De verzekeringsbranche en de brandweer vinden elkaar in het terugdringen van schade en slachtoffers. Het brandveiligheidsbewustzijn bij bedrijven en burgers is sterk groeiende, maar er is nog veel winst te behalen. Mensen willen wel investeren in brandveiligheid, maar hebben een stimulans nodig. Belangrijk is dat brandveiligheid laagdrempelig is. Het feit dat rookmelders tegenwoordig bij iedere bouwmarkt en elektronicazaak te koop zijn, draagt daaraan bij. Als verzekeringsbranche willen we de ontwikkeling van een brandveilige samenleving graag helpen stimuleren. Verbetering van brandveiligheid levert grote maatschappelijke winst op in termen van minder slachtoffers, minder economische schade en wellicht kortingen op verzekeringspremies.

**Leo de Boer,**  
directeur Verbond van Verzekeraars



De kern van de nieuwe doctrine is: de brandweer stimuleert het brandveiligheidsbewustzijn en de eigen verantwoordelijkheid. Daar zal de brandweer de komende jaren ook stevig op inzetten. Aan de repressiekant ontstaat dan ruimte voor innovatie, zoals het verder ontwikkelen van alternatieven voor de binnenaanval, een andere buitenaanval en flexibele bezetting van eenheden.

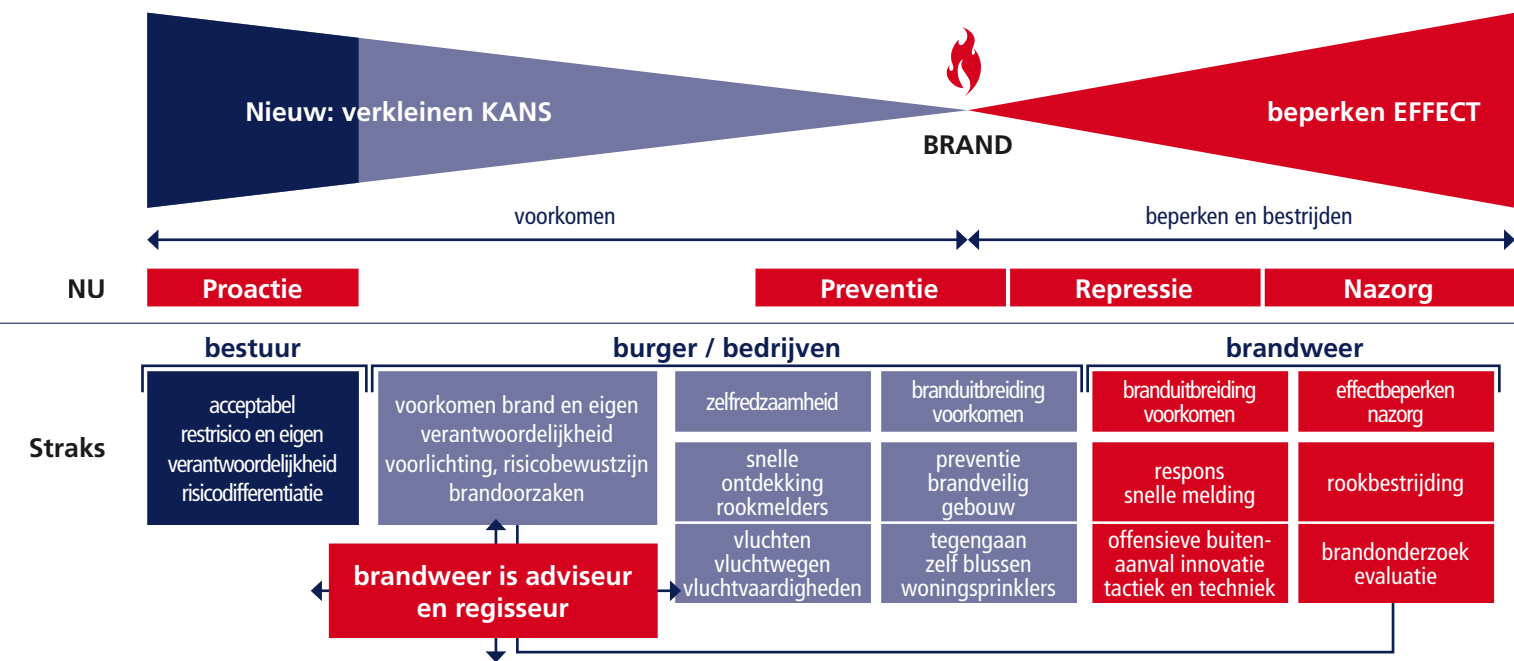
Het voorkomen van branden kan niet door de brandweer alleen worden bereikt. Daarom zoekt de brandweer samenwerking met ministeries, andere (gemeentelijke) diensten, woningbouwcorporaties, verenigingen van eigenaren en verzekeringsmaatschappijen. De nieuwe rol van de brandweer daarin is vooral die van regisseur en adviseur. In het nieuw

te ontwikkelen bedrijfsmodel beschikt de brandweer bovendien over (nieuwe) methodes en materieel om de effecten van brand te beperken.

Om te kunnen sturen op het maatschappelijk rendement moet de brandweer meer dan voorheen de oorzaken van branden onderzoeken. Daar hoort ook onderzoek bij naar de werking van de preventieve voorzieningen om schade en slachtoffers te voorkomen. De brandweer richt daartoe brandonderzoeksteams in.

Een transparante risicobenadering en risicoacceptatie vragen van de brandweer meer dan voorheen om de beperkingen van haar mogelijkheden expliciet te maken. Deze nieuwe benadering is in figuur 10 schematisch weergegeven.

Deze strategische doctrine wordt later op tactisch en operationeel niveau uitgewerkt.



Figuur 10: Een transparante risicobenadering en risicoacceptatie vragen van de brandweer meer dan voorheen om de beperkingen van haar mogelijkheden expliciet te maken.



### Overige diensten

Voor de crisisbeheersing is een nieuwe visie opgesteld in opdracht van het Veiligheidsberaad. De brandweer neemt deze visie op crisisbeheersing integraal over in het strategisch perspectief voor 2015. In deze visie zijn drie pijlers benoemd:

Van multidisciplinaire samenvoeging naar interdisciplinaire samenwerking. De gedachte hierachter is, dat het van belang is dat de disciplines hun eigen processen op orde hebben en daardoor een goede bijdrage kunnen leveren aan de gezamenlijke inzet. Het gaat om samenwerking vanuit sterke disciplines met een eigen kennisdomein.

Zelfredzaamheid als uitgangspunt. Deze pijler komt één op één overeen met de door de brandweer omarmde richting voor de toekomst.

De reikwijdte van een veiligheidsregio hoeft niet uniform te zijn en kan verder gaan dan onderwerpen die te maken hebben met de rampenbestrijding. Dit kan betekenen dat in sommige veiligheidsregio's de samenwerking van de brandweer met de natuurlijke partners verder of met andere partners gaat plaatsvinden. Om haar eigen processen op orde te krijgen, moet de brandweer de komende jaren juist ook meer gaan samenwerken met partners die tot nog toe niet de natuurlijke partners waren. Deze pijler sluit daarmee aan op de beweging die de brandweer maakt.

Daarnaast verdienen specialistische diensten van de brandweer nadere aandacht. De brandweer zal de komende jaren veel investeren om kennis en expertise te verwerven

en te borgen, maar ook om het kwaliteitsniveau te verhogen. Daarbij valt te denken aan duikteams, teams gevaarlijke stoffen, en advisering op gebied van industriële risico's en gelijkwaardigheidvraagstukken. Het is zeer kostbaar om dit voor elke regio zelfstandig te organiseren. Daarom kiest de brandweer de mogelijkheid specialistische diensten in samenwerking met meerdere regio's te organiseren in landelijk of interregionaal verband. Waar mogelijk zoekt de brandweer de samenwerking met het bedrijfsleven.

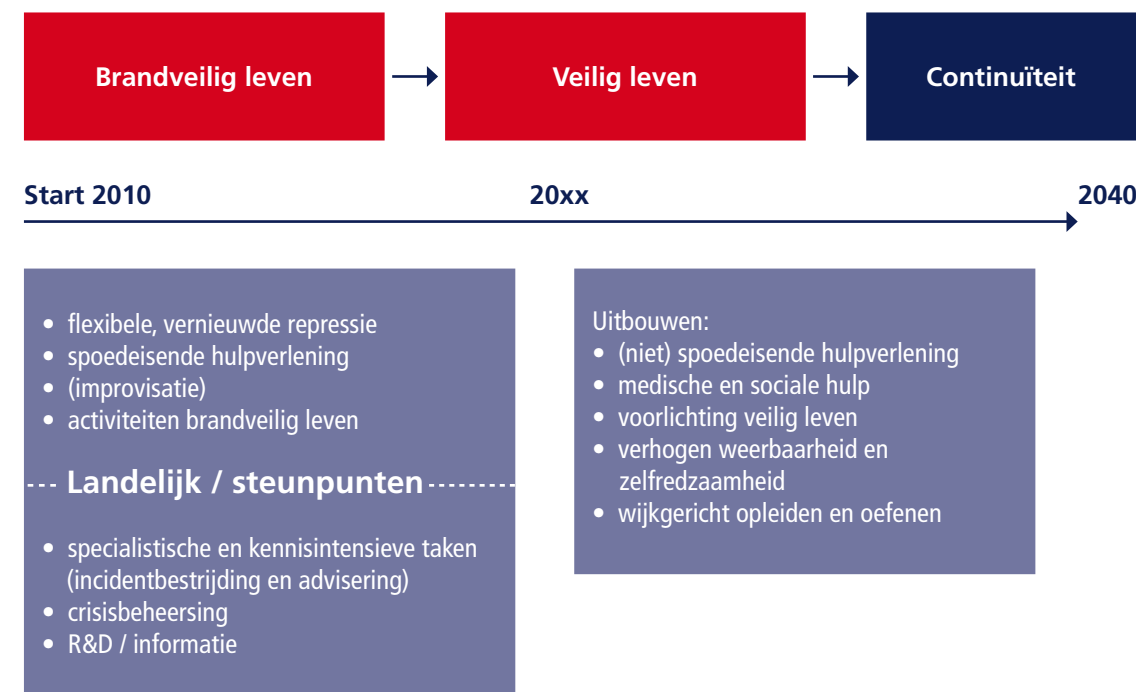
### Ontwikkeltraject: van 'brandveilig leven' naar 'veilig leven'

De eerste stap naar een nieuwe organisatie past volledig bij het principe van 'brandveilig leven'. Dit kan later via een natuurlijk proces worden uitgebreid naar 'veilig leven'.

In de eerste stap vinden vijf bewegingen plaats:

- van bestrijden naar voorkomen: activiteiten die samenhangen met het verhogen van het bewustzijn van burgers en bedrijven en het voorkomen dat brand ontstaat en - mocht dat toch gebeuren - het vergroten van de vluchtkans;
- innovatie van de repressieve diensten (vergroten van de veiligheid van repressief personeel, flexibiliteit van het dienstenaanbod);
- invoering van de visie op crisisbeheersing: van multidisciplinair naar interdisciplinair, vergroten zelfredzaamheid;
- onderbrengen van specialistische taken in interregionale samenwerkingsverbanden en publiek-private samenwerking;
- intensiveren *research and development* (meerjarenonderzoeksprogramma's voor zowel huidige als toekomstige diensten).

In de volgende stap gaat de brandweer geleidelijk haar taken verbreden op lokaal niveau. Bovendien houdt de brandweer zich bezig met voorlichting om burgerparticipatie en zelfredzaamheid te vergroten. Nieuw is verder dat de brandweer gericht met burgers oefent. Brandweermensen leiden burgers op in zelfredzaamheid en leren omgaan met crisissomstandigheden.



Figuur 11: Het ontwikkelpad van producten en diensten schematisch weergegeven.



# Interview

**Amy Koopmanschap,**  
burgemeester Diemen

Het is logisch en reëel dat de brandweer zich in de komende decennia ontwikkelt tot een nieuw type organisatie, vindt Amy Koopmanschap, burgemeester van Diemen en lid van de bestuurscommissie brandweer in het Veiligheidsberaad. De samenleving verandert voortdurend, dus ook de risico's en de taakstelling van de brandweer. Wat in de ogen van Koopmanschap niet zal veranderen, is de traditioneel sterke lokale inbedding van de brandweer in de samenleving. "Juist in die sterke lokale betrokkenheid zit de kracht van de brandweer. Die kracht moeten we nóg breder benutten, maar dan wel in netwerkverband met andere hulpverlenende en maatschappelijke organisaties."

## “Benut de kracht van lokale betrokkenheid”

Volgens Koopmanschap zal de brandweer de komende decennia meer en meer het karakter krijgen van een brede maatschappelijke hulpverleningsorganisatie. Brandbestrijding raakt 'uit', hulpverlening en medische ondersteuningstaken worden de trend, is haar verwachting. "Je ziet die trend in taakverbreding nu in feite al. Het aantal uitrukken voor brand neemt af en het percentage hulpverleningsinzetten neemt toe. De brandweer gaat ook een steeds belangrijker rol spelen in de ondersteuning bij medische noodgevallen. Zo heeft de brandweer al op heel veel plaatsen in Nederland de functie van 'first responder' bij meldingen van mogelijke hartstilstand, ter ondersteuning van de ambulancedienst. Dankzij de kracht van sterke maatschappelijke betrokkenheid, lokale inbedding en een grote spreiding van brandweerposten, kan de brandweer zo in belangrijke mate bijdragen aan betere hulpverlening aan burgers in nood."

### Partnernetwerk

De nieuwe koers voor de brandweer vraagt in de ogen van Koopmanschap ook een nieuw vrijwilligersprofiel, andere kennis en vaardigheden en dus een andere manier van opleiden, trainen en oefeningen. Voor de huidige generatie brandweerlieden kan dit toekomstbeeld nu bedreigend overkomen. "Uiteindelijk kan echter niemand om de noodzaak van verandering en innovatie heen, ook de brandweer niet. Er is geen enkele organisatie die al dertig jaar onveranderd is. Ook de brandweer zag er dertig jaar geleden anders uit dan nu, dus het is logisch dat ook de brandweerorganisatie van 2040 weer anders is dan de brandweer van nu. Ik verwacht dat de brandweer steeds meer deel zal worden van een sterk partnersnetwerk voor veiligheid, dat regionaal is georganiseerd, maar ook sterk verankerd in de lokale gemeenschap. Een netwerk van samenwerking, dat overigens niet alleen gericht is op de uitvoering van hulpverlenings- en dienstverleningstaken, maar nadrukkelijk ook op preventie. Het zwaartepunt in de veiligheidszorg zal sterk verschuiven naar het voorkómen van branden en ongevallen. Als schakel in een breed partnersnetwerk zal de brandweer dan ook steeds nadrukkelijker de taak krijgen burgers te adviseren in de zorg voor hun eigen veiligheid. Belangrijke partners voor de brandweer in dit verband zijn de politie, woningcorporaties en maatschappelijke dienstverleners zoals thuiszorg en de sociale diensten."

### Onderzoeksgegevens

Om de brandweer nieuwe stijl goed op de behoeften van de veranderende samenleving af te stemmen, moet volgens Koopmanschap beter gebruik worden gemaakt van onderzoeksgegevens en statistieken. Die laten immers van jaar tot jaar zien hoe de brandweertaken zich ontwikkelen en vormen een aanknopingspunt voor beleid. "Als de cijfers bijvoorbeeld aantonen dat in nieuwbouwwijken die voldoen aan de nieuwste brandveiligheidseisen veel minder branden uitbreken, dan kun je daar iets mee. Ook gegevens over de bevolkingsopbouw zijn van belang om inzicht te krijgen in kwetsbare groepen in de samenleving, zoals ouderen, minder validen en sociaal zwakkeren. Dan weet je dat in die wijken extra aandacht voor brandveiligheidszorg nodig is, in de vorm van community safety. Veel gemeenten werken al aan zo'n aanpak. De Strategische Reis Brandweer is van belang voor alle gemeenten, maar zeker ook voor de kleinere. De essentie is dat lokale kennis en lokale bekendheid samen gaan met het verhogen van veiligheid. Dat is mogelijk door het opzetten van een lokaal netwerk dat direct en efficiënt hulp kan verlenen, maar waarin preventie de boventoon zal voeren. Aan die nieuwe brandweer wil ik graag meewerken." Tot slot spreekt Koopmanschap de hoop uit dat de brandweer en andere vormen van hulpverlening in de toekomst meer zullen integreren: "Daar is echt winst te behalen, want in mijn ogen werken politie, brandweer en ambulancezorg nu nog teveel naast elkaar. Ik verwacht dat de grenzen tussen de nu nog afzonderlijke kolommen in de komende decennia geleidelijk zullen vervagen."

## “Brandweer en drinkwatersector dienen zelfde belang”

De drinkwatersector en de brandweer lijken soms tegenover elkaar te staan inzake het gebruik van het drinkwaternet als primaire bluswatervoorziening. Toch dienen we in essentie dezelfde belangen: volksgezondheid en veiligheid. Dunnere leidingdiameters zijn van belang voor de drinkwaterkwaliteit, maar de brandweer heeft soms behoefte aan grote volumes bluswater. Het brandweerbeleid voor de toekomst, onder andere gericht op meer preventie en introductie van woningsprinklers, zal leiden tot een minder grote bluswaterbehoefte. Wij willen graag samen met de brandweer op zoek naar innovatieve oplossingen voor het bluswatervraagstuk. Mijn overtuiging is dat het drinkwaternet ook bij kleinere leidingdiameters in 2040 nog steeds de beste, goedkoopste en meest betrouwbare primaire bluswaterbron voor de brandweer is.

**Jan Vreeburg,**  
onderzoeker KWR water

### 3.3 De organisatie in 2015

De ontwikkeling richting het continuïteitsconcept vraagt van de brandweerorganisatie de nodige aanpassingen. Zo moet er binnen de brandweer meer aandacht komen voor kennisontwikkeling en de borging daarvan, maar ook voor instrumenten om zelfredzaamheid en veiligheidsbewustzijn op lokaal niveau te vergroten. Dit is effectief binnen de brandweer te organiseren door landelijke en interregionale samenwerking. Daarbij is het van belang oog te blijven houden voor een stevige lokale inbedding. Door middel van risicodifferentiatie zal er ruimte zijn voor verschillen op lokaal niveau. Dit vergt flexibiliteit van de organisatie(vorm) en van de bestuurlijke aansturing.

#### Bestuurlijke aansturing

De brandweer van de toekomst kent een sterke lokale inbedding en heeft tegelijk een krachtige interregionale én een landelijke samenwerkingscomponent. De brandweer gaat uit van de huidige bestuurlijke aansturing. In de veiligheidsregio's kent de brandweer voorlopig twee organisatievormen. Allereerst geregionaliseerde korpsen die werken op basis van verlengd lokaal bestuur. Daarnaast niet-geregionaliseerde brandweerkorpsen die opereren op basis van zowel verlengd lokaal bestuur als lokaal bestuur. Die situaties kennen een extra bestuurlijke complexiteit, die zich vertaalt op landelijk niveau.

Vanwege de nieuwe diensten, die de brandweer op het voorkomen van incidenten zal aanbieden, werkt zij met nieuwe partners samen. De organisatie van die nieuwe partner is soms op een andere manier bestuurlijk ingebed. Aangezien in de toekomst geen uniformiteit bestaat in de veiligheidsregio's, maakt dat verschillen in reikwijdten mogelijk die passen bij de beweging die de brandweer gaat maken.

Op landelijk niveau hebben het Veiligheidsberaad en de Raad van Regionaal Commandanten (RRC) vanuit de eigen

verantwoordelijkheid het initiatief in de aansturing van de brandweer. Het beleid ten aanzien van de brandweerzorg dient in de nieuwe situatie rekening te houden met lokale verschillen.

#### Landelijke samenwerking

Het ministerie van BZK en het Veiligheidsberaad hebben opdracht gegeven tot het oprichten van een Landelijke Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid (LOFV). In deze nationale ondersteuningsorganisatie brengt de minister van BZK het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV), de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR) en het Landelijke Management Development brandweer (LMD) onder. Het voornemen is het Veiligheidsberaad voor deze nieuwe organisatie bestuurlijk verantwoordelijk te maken. Deze ontwikkeling past goed bij de beweging die de brandweer wil maken. Nader onderzoek moet aantonen in hoeverre de verschillende vormen van samenwerking die de brandweer voor ogen heeft, passen in de verdere ontwikkeling van de LOFV. Voor de brandweer gaat het hier om een landelijke samenwerkingsverband met een bredere taakstelling dan alleen de taken van de genoemde ZBO's (zelfstandig bestuursorgaan).

Bij de uitvoering van het continuïteitsconcept kunnen verschillende taken worden uitgevoerd op landelijk niveau. Op hoofdlijnen gaat het daarbij om taken die regio-overstijgend zijn en niet noodzakelijk op lokale schaal hoeven te worden georganiseerd. Het gaat daarbij om taken die onder de managementverantwoordelijkheid van de commandanten vallen. Dit kunnen activiteiten zijn waarvoor veel expertise en kennis nodig is. Daarnaast kunnen landelijke organisaties ontwikkelingen begeleiden en ondersteunen die vanuit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit (maatschappelijk rendement) beter op grotere schaal kunnen worden georganiseerd. Te denken valt aan strategieontwikkeling, beleidsvorming, relatiemanagement en vertegenwoordiging in externe netwerken voor het gehele brandweerveld namens de RRC. Programmamanagement van de strategische agenda, het stroomlijnen van landelijke informatie en het opzetten en begeleiden van ICT-projecten behoren eveneens tot taken die landelijk opgepakt dienen te worden. Verder is er een landelijke samenwerking op de vakinhoud: specialistische repressieve taken (duiken, dienst ongevalbestrijding gevaarlijke stoffen, chemische besmetting) en effectbestrijding (meten van gevaarlijke stoffen). Die taken kunnen vanuit steunpunten van de landelijke brandweer in de regio's worden uitgevoerd. Verder is landelijk onderzoek en (kennis) ontwikkeling noodzakelijk, zoals brandonderzoek en ondersteuning voor activiteiten op het gebied van 'veilig leven'. Bij de taken hoort ook de monodisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het grote voordeel van landelijke organiseren is, dat bij landelijke en bovenregionale activiteiten een regio niet langer in materialen, kennis en borging hoeft te investeren.

Door bundeling van kennis en expertise kan de brandweer een sterkere positie innemen tegenover andere landelijke partijen. Adviezen kunnen bovendien landelijk worden afgestemd. Door een centrale organisatie van bijvoorbeeld Regionaal Operationeel Teams (ROT's) kan beter worden ingespeeld op onderbezetting, schaarste, geoefendheid en beperkte ervaring in de regio gezien de lage frequentie van optreden van dergelijke teams.

De doorontwikkeling van het NIFV (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid) zorgt voor een sterk kennisinstituut dat banden heeft met universiteiten en hogescholen. De brandweer streeft naar een landelijk opleidingsinstituut en een centrale vraagorganisatie, zodat een betere onderhandelingspositie ontstaat richting private aanbieders.

In het kader van 'veilig leven' gaat de brandweer samenwerking zoeken met landelijk werkende partners, zoals de Brandwondenstichting, woningbouwcorporaties, energiebedrijven, zorginstellingen en verzekeraars. Het delen van kennis en het opbouwen van samenwerking met deze organisaties ondersteunt een integrale aanpak. De brandweer kan dit gebruiken bij de uitvoering van haar taken.

### Risicodifferentiatie

Een van de basisvoorwaarden die zijn geformuleerd voor de ontwikkeling van de nieuwe brandweer is risicodifferentiatie. Tot nu toe gelden uniforme normen en standaards, die in sommige delen van het land noodzakelijk zijn, gezien de risico's en de kenmerken ervan. Daarmee gelden de zwaarste normen voor het gehele land, terwijl dat niet noodzakelijk en ook niet mogelijk is. Zo moeten alle regio's voorzien in alle specialismen en ook nog op hetzelfde niveau, en gelden zorgnormen voor het gehele land, ongeacht de verschillen. Door te denken vanuit van maatschappelijk rendement (outcome) kunnen risico's gedifferentieerd in kaart worden gebracht en kan iedere regio naar de beste oplossing zoeken. Op die manier kan het zijn dat een risico 'acceptabel' is,

omdat de kosten niet tegen de baten opwegen. Dit vraagt om een bestuurlijke beslissing. Er blijven altijd restrisico's, omdat voor sommige zeer grote risico's structurele investeringen noodzakelijk zijn die niet opwegen tegen het rendement.

Bij het begrip risicodifferentiatie gaat het niet alleen om het toestaan en accepteren van geografische verschillen in risicoprofielen. Het is ook een mogelijkheid om inhoud te geven aan het veiligheidszorgniveau. Verschillen in risico zijn immers niet alleen geografisch bepaald, maar er kunnen ook in tijd of demografie verschillen zijn. Zo ontstaan de meeste branden laat in de middag en vormen bepaalde bevolkingsgroepen een groter brandrisico dan anderen. Risicodifferentiatie biedt mogelijkheden om op verschillende manieren dezelfde minimale brandweezorg te bieden aan de burger.

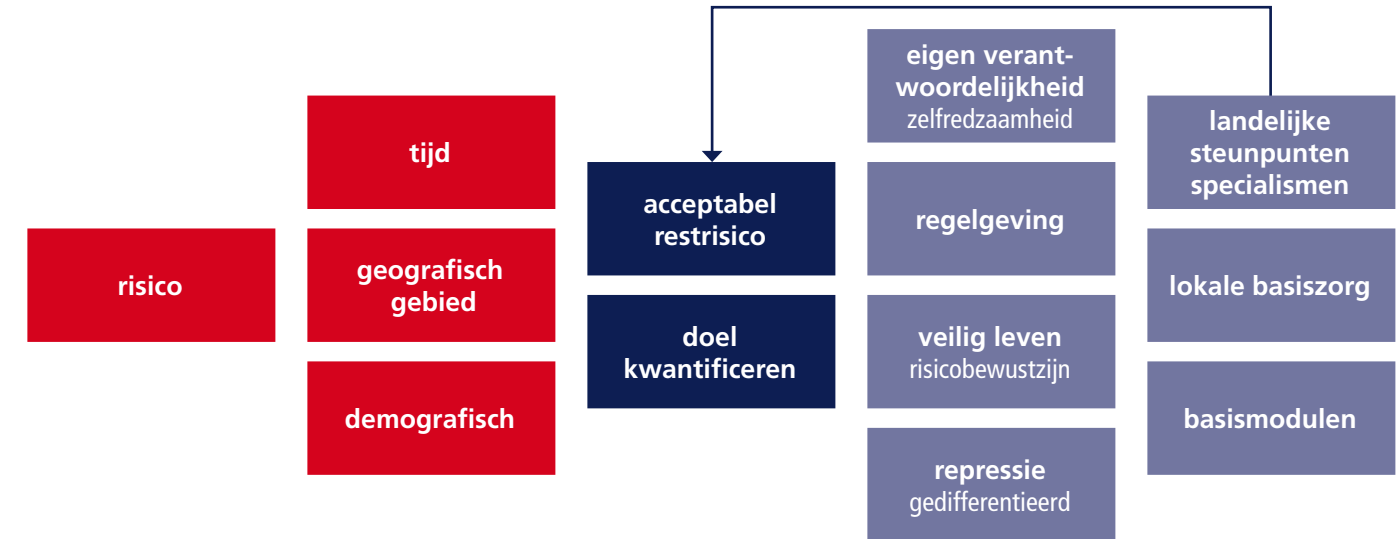
Gezien de verschillen in risicoprofielen van de vijftienvijf veiligheidsregio's zal de brandweer op verschillende manieren georganiseerd zijn.

### Lokale organisatie

Door als brandweer meer in te zetten op zelfredzame en veiligheidsbewuste burgers en bedrijven vergroot zij haar maatschappelijk rendement. Daarom zal de brandweer ook in de toekomst moeten beschikken over een solide lokale inbedding. Het is wenselijk dit verder te versterken door intensivering van burgerparticipatie. Door de ontwikkeling van (brand) veilig leven zullen naast de landelijke netwerken ook lokale netwerken met partners worden opgericht. Woningbouwcorporaties, thuis- en jeugdzorginstellingen, GGD'en en politie zullen vanuit dit perspectief deel uitmaken van de meer lokale aanpak die de brandweer voorstaat.

### Vrijwilligers

Vrijwilligers zijn en blijven de basis voor de lokale brandweezorg. Lokale inbedding is bovendien een voorwaarde voor uitbreiding van het dienstenpakket in het kader van 'noaberschap' en brandveilig leven. Kennisintensieve taken worden ondergebracht bij de interregionale steunpunten onder de vlag van de LOFV/LKB. De invoering van steunpunten, die specialistische taken uitvoeren, ontlast daarom de lokale brandweerposten. In sommige situaties leidt dit tot verlichting van taken van vrijwilligers. Het verschuiven van taken binnen de brandweer als geheel biedt kansen voor 'nieuwe vrijwilligheid'. De toekomstige brandweer maakt onderscheid tussen de basisvrijwilliger, de burgerparticipatie, de specialistische vrijwilliger en de jeugdbrandweer. Onder de eerste groep vallen de huidige vrijwilligers. De tweede groep is nieuw en komt voort uit de gedachte de zelfredzaamheid en het veiligheidsbewustzijn te vergroten door burgers veel actiever te betrekken. Uit deze groep zal de brandweer vrijwilligers bijvoorbeeld inzetten bij rampen (burgerorganisatie) of zorgtaken (zoals AED). Burgerparticipanten zijn krachten op vrijwillige basis, zoals de brandweer ooit begon.



Figuur 12: In volgorde van links naar rechts worden risico's in tijd, ruimte en bevolkingssamenstelling (risicogroepen) gedefinieerd. Na het analyseren van deze risico's kan de brandweer oplossingen bepalen die voor dat specifieke doel tot een maximaal maatschappelijk rendement leiden. Daarbij kwantificeert zij doelen en restrisico's, het doel van interventies (repressie), verantwoordelijkheden van de overheid, het bedrijfsleven en de burger zelf. Daarna stelt het bestuur het maatschappelijk acceptabele risico vast. Het management geeft het ideale niveau van organiseren (bepalen steunpuntregio's voor de landelijke specialismen) aan. Dit principe werkt de RRC de komende tijd nader uit tot een landelijk referentiekader ter ondersteuning van het principe van risicodifferentiatie.

Zij kunnen een rol spelen bij voorlichtingsactiviteiten of bij zelfredzaamheidsactiviteiten op scholen en in buurten. In bepaalde gevallen kunnen vrijwilligers uitsluitend specialist zijn, door alleen deze specialistische taken uit te voeren, maar de basiszorg niet meer uitvoeren. Dat kan soms, omdat er in de samenleving al mensen specialist zijn (bijvoorbeeld het uitvoeren van hoogteredding door een alpinistenvereniging), maar ook vanwege specifieke interesse. Tot slot moet

er meer aandacht komen voor de jeugd(brandweer). Voor deze generatie zijn maatschappelijk rendement, zelfredzaamheid en risicobewustzijn in de toekomst vanzelfsprekend. Daarnaast zorgt interesse bij de jeugd voor maatschappelijke binding. Jeugdbrandweer zorgt later voor meer instroom van nieuwe vrijwilligers en het verhoogt structureel de zelfredzaamheid van burgers. Door al deze ontwikkelingen blijft werken bij de brandweer aantrekkelijk, ook voor vrijwilligers en het kan er ook voor zorgen dat de belangstelling voor de brandweer bij burgers toeneemt.

### 3.4 Aansluiting bij maatschappij en stakeholders

Het vergroten van de brandveiligheid kan door fors in te zetten op het vergroten van het veiligheidsbewustzijn. Het is bekend dat bepaalde bevolkingsgroepen meer kans hebben om slachtoffer te worden van brand. Het gaat dan om sociaal zwakkeren en verminderd zelfredzame personen. Brand is in die zin veel meer een sociaal risico, dan alleen een veiligheidsrisico. Daarom ligt het voor de hand om aansluiting te zoeken bij instanties die van nature al op deze doelgroepen zijn gericht, zoals de politie en GGD'en. Het is dan voorstelbaar dat de ministeries van VROM en VWS veel meer dan voorheen voor de hand liggende partners worden. Daarnaast zijn activiteiten nodig om de brandveiligheid structureel te verhogen, zoals bij consumentenartikelen. Samenwerking met de Brandwondenstichting, Consument en veiligheid, meubelfabrikanten, witgoed-industrie en de sprinklerbranche liggen daarbij voor de hand. Vanzelfsprekend blijft samenwerking met traditionele partners ten aanzien van preventie bestaan. Bij deze ontwikkelingen hoeft de brandweer niet alles zelf te doen. Wel is binnen de brandweer een cultuurverandering nodig om een open en voorlichtende houding ten opzichte van burgers en bedrijven aan te nemen. In 2015 wil de brandweer dit gerealiseerd hebben.

### 3.5 Economische motor

Met de beweging die de brandweer gaat maken naar het nieuwe bedrijfsmodel maakt verbetering plaats voor vernieuwing. Daarmee zal een aantal verwachte kostenstijgingen afvlakken. Uiteraard zal wel worden geïnvesteerd in vernieuwingen en in *research and development*. De verwachting is dat deze investeringen te dekken zijn uit reallocatie van middelen. Binnenkort verschijnt hierover een nadere rapportage. Binnen het bedrijfsmodel vinden

daarnaast bewegingen plaats die leiden tot meer efficiëntie, zoals de intensievere samenwerking tussen regio's en risicodifferentiatie. De brandweer zal een deel van de beschikbare lokale (regionale) financiering ombuigen naar het landelijk samenwerkingsverband en naar maatregelen gericht op het voorkomen van brand. Doordat ook binnen het nieuwe bedrijfsmodel een sterke lokale brandweer blijft bestaan en er tegelijk wordt samengewerkt op bovenlokaal niveau, levert het nieuwe bedrijfsmodel niet direct een oplossing voor hybride financiering. Dat knelpunt kan de brandweer overigens niet alleen oplossen.

### 3.6 Samenvatting: 'het perspectief 2015'

De keuze voor het continuïteitsconcept bepaalt de koers die de brandweer de komende jaren gaat volgen. Tot 2015 zijn concrete stappen geformuleerd die de brandweer door middel van een strategische agenda gaat volgen; samengevat in twee doelen en zeven kernpunten.

#### Doel 1: Het continuïteitsconcept is de 'stip aan de horizon'

Het 'perspectief 2015' is de eerste stap in de richting van het continuïteitsconcept voor 2040. Het doel is om te beginnen met 'brandveilig leven' en dat later door te ontwikkelen naar 'veilig leven'. Alle vernieuwingen samen leiden tot een nieuw bedrijfsmodel voor de brandweer. Rond 2015 zal een herijking van de koers plaatsvinden.

#### Doel 2: Denken en doen in termen van 'maatschappelijk rendement'

De brandweer zal de komende jaren steeds meer gaan sturen op activiteiten die in relatie tot de kosten voor de samenleving het hoogste rendement opleveren. Denken in termen van *outcome* betekent een heel andere benadering van (brand)veiligheid, waarvoor andere en nieuwe (innovatie) instrumenten moeten worden toegepast en ontwikkeld.

#### Kernpunt 1: Nieuwe doctrine brandveiligheid

Het (brand)veiligheidsdoel wordt binnen de nieuwe doctrine geformuleerd in termen van 'minder incidenten (branden), minder slachtoffers en minder schade'. Om dit te bereiken zal de brandweer zich meer richten op de feitelijke risico's. Hiervoor is goede informatie noodzakelijk over onder meer brandoorzaken, risicoprofielen en risicogroeperingen. Dit principe ligt ook ten grondslag aan de basisvoorwaarde voor risicodifferentiatie (kernpunt 3). De nadruk komt hiermee meer te liggen op het voorkomen en beheersbaar maken van branden en incidenten dan op de bestrijding, 'brandveilig leven' genoemd. Burgers en gebouweigenaren zelf hebben in dat kader eigen verantwoordelijkheden.

## “Preventie is gedeelde verantwoordelijkheid”

Eenzelfde kwaliteit bieden tegen dezelfde of zelfs lagere kosten. Dat is de grote uitdaging waar de brandweer voor staat. Het is daarom verstandig dat de koers wordt verlegd richting de voorkant van de veiligheidsketen. Dat vergt wel deels andere expertise, die de korpsen niet allemaal in eigen huis kunnen en hoeven halen. Brandpreventie is bijvoorbeeld een gedeelde verantwoordelijkheid van brandweer en instanties als bouw- en woningtoezicht, milieudiensten, woningcorporaties en verzekeraars. Er is op het gebied van preventie veel winst te behalen. Bijvoorbeeld door het segmenteren van woningen en wijken naar de mate waarin ze risico's lopen. Ook is het belangrijk om het werk nog slimmer te organiseren en gebruik te maken van nieuwe technieken. De Strategische Reis Brandweer gaat verder dan alleen versteviging van de preventietaak. Wat de koerswijziging zal betekenen voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)? De Inspectie IOOV wil en moet mee met de ontwikkelingen in haar aandachtsveld. Daar waar een spiegel nodig is om ontwikkelingen te ondersteunen, kan de inspectie daar natuurlijk een rol spelen. We gaan daar graag over in gesprek met het veld. Ook kunnen we op basis van eerder uitgevoerde inspectieonderzoek adviezen geven over beleidsvragen. Ik kan me dus voorstellen dat we een adviserende rol gaan spelen bij de verdere ontwikkeling van de nieuwe koers.

**Gertjan Bos,**  
directeur Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

## Kernpunt 2: De inrichting van een landelijk samenwerkingsverband voor de brandweer

Om meer eenheid te bereiken en het hoofd te bieden aan de problematiek van de specialismen zoekt de brandweer naar optimale landelijke samenwerking. Door het samenbrengen van kennisintensieve activiteiten zijn deze activiteiten beter te borgen en komen beter ten dienste van de gehele brandweer te staan. Uiteraard heeft elke activiteit zijn eigen optimale schaalniveau van organiseren, wat primair een managementverantwoordelijkheid is. In de uitwerking van de landelijke samenwerking wordt dit aspect nader bekeken. De inbedding in de lokale organisaties sluit interregionale steunpunten niet uit. Veel efficiëntie is te bereiken door op landelijk niveau dienstencentra in te richten onder de vlag van de landelijke samenwerking. Bovendien kan de brandweer met ‘eenheid in verscheidenheid’ als één gezicht naar buiten treden en meer als netwerkorganisatie gaan opereren. Deze beweging naar landelijke samenwerking is in overeenstemming met de ontwikkeling van de Landelijke Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid (LOFV), zoals voorgesteld door de minister van BZK en het Veiligheidsberaad.

## Kernpunt 3: Werken volgens risicodifferentiatie: eenheid in verscheidenheid

Risicodifferentiatie is een van de basisvoorwaarden voor de ontwikkeling van de nieuwe brandweer. Tot nog toe golden uniforme normen en standaards, die in sommige delen van het land noodzakelijk waren, gezien de regionale risico’s en de kenmerken. Daarmee leken de zwaarste normen te gelden voor het gehele land, terwijl dat niet noodzakelijk en ook niet mogelijk was. Zo moeten alle regio’s voorzien in alle specialismen en ook nog op hetzelfde niveau. Risicodifferentiatie maakt verantwoorde nuancering mogelijk.

## Kernpunt 4: Gebruik maken van bestaande en toekomstige moderne technologieën

Technologische ontwikkelingen creëren extra risico’s,

maar verminderen ook risico’s aan de voorkant van de veiligheidsketen. Woningssprinklers en anti-botssystemen in het verkeer zijn daarvan een paar voorbeelden. Meer investeren in dit soort technologieën vermindert de druk op de repressieve organisatie. Of de brandweer genoeg heeft aan een kleinere repressieve organisatie, zal moeten blijken uit de effecten.

## Kernpunt 5: Intensivering investering in kennisontwikkeling en informatievoorziening

Om de brandweer op de toekomst voor te bereiden is *research and development* van groot belang. Meer wetenschappelijk en empirisch onderzoek is noodzakelijk om de fysieke veiligheid beter in beeld te krijgen. De landelijke organisatie en de brandonderzoeksteams spelen hierin een grote rol, terwijl samenwerking met andere (internationale) kennisinstituten daarbij onmisbaar is. De vernieuwing van de brandweer leidt tot een versterking van de rode kolom, waarbij de brandweer steeds op zoek is naar zinvolle allianties die bijdragen aan het maatschappelijk rendement. Een brandweer die daarop stuurde, heeft baat bij een optimale informatievoorziening.

## Kernpunt 6: De visie op crisisbeheersing is het uitgangspunt

De brandweer zet voor de komende jaren in op verbreding van samenwerkingsverbanden, zelfredzaamheid en versterking van de rode kolom om in interdisciplinair verband te kunnen samenwerken aan een stevige basis onder de crisisbeheersing.

## Kernpunt 7: Vrijwilligheid als belangrijkste basis voor lokale inbedding

Vrijwilligers blijven de basis voor de lokale brandweezorg. Juist de lokale inbedding is voorwaarde voor een effectieve uitvoering van de basiszorg, maar ook voor uitbreiding van het dienstenpakket in het kader van ‘noaberschap’ en brandveilig leven. Door kennisintensieve taken onder te brengen bij de landelijke organisatie, wordt de brandweezorg weer overzichtelijk voor lokale brandweerkorpsen. Hierdoor blijft het voor vrijwilligers interessant om gemotiveerd en met voldoening hulpverleningswerk te verrichten. Door de nieuwe diensten ontstaan mogelijkheden om ook andere vormen van vrijwilligheid te ontwikkelen dan de gangbare ‘allround vrijwilliger’, bijvoorbeeld voor zorg- en voorlichtingstaken, maar ook voor bepaalde specialismen.

(Van) 2010	(Naar) 2015
<b>Doctrine Repressie</b>	
Effectbestrijding	Kansreductie
Nadruk op brandbestrijding en opkomsttijden	Nadruk op het voorkomen van brand; voorlichting, advisering en regie
Alles zelf doen	Regie in netwerkorganisatie met partners
De brandweer ‘verzorgt brandveiligheid’	Burgers en bedrijven zijn brandveilig bewust en nemen zelf actie om branden te voorkomen en snel te ontdekken
Offensieve binnenaanval als standaard	Keuze uit verschillende (innovatie) aanvalsvormen
Oplossingen vooral in de repressie	Investeren in technologieën en kansreductie
<b>Besturing</b>	
Sturing op input en opkomsttijden	Sturing van maatschappelijk rendement
<b>Risicobeheersing</b>	
Toetsen van plannen aan de regels	Invloed uitoefenen op regelgeving
Weinig tot geen onderzoek en evaluatie	Eigen brandonderzoek, kennisontwikkeling op vakgebied nemen
<b>Crisisbeheersing</b>	
Multidisciplinaire samenwerking	Interdisciplinaire samenwerking
Opstellen van plannen en organiseren van oefeningen en opleidingen	Monodisciplinaire voorbereiding
Focus op crisisbeheersing	Versterken van de rode kolom
<b>Organisatie</b>	
Elke regio doet alle activiteiten	Landelijke samenwerking
In elke regio zijn de normen hetzelfde	Risicodifferentiatie: één brandweer maar in verscheidenheid
Management development en leiderschap	Leiderschap en ontwikkelen kernvaardigheden
ICT ieder voor zich	ICT gezamenlijk
<b>Innovatie</b>	
Ad hoc en lokale (kazernegebonden) innovaties	Systematische en landelijke gecoördineerde innovaties
Technische verbeteringen	Strategische innovaties
<b>Bedrijfscultuur</b>	
Incidentgedreven en speelbal van derden	Strategisch en regievoerend (baas in eigen huis)
Naar binnen gekeerde bedrijfscultuur	Opening naar buiten
<b>Belanghebbendenmanagement</b>	
Bestuurlijk eenrichtingsverkeer	Dialogoog
Gering belang partners	Actieve inzet van partners



**Dick Jongeneel,**  
commandant Brandweer Texel

's Lands grootste waddeneiland Texel zou de proeftuin kunnen zijn voor de veranderende verhouding tussen de brandweer en de samenleving. Waar elders in het land nog vooral wordt nagedacht over veiligheidsbewust ondernemen, zelfredzaamheid en burgerparticipatie in de veiligheidszorg, zijn deze thema's al sinds jaar en dag diep geworteld in de Texelse samenleving. Brandweercommandant Dick Jongeneel doet een boekje open over een bijzonder eiland waar de inwoners als een natuurlijk verlengstuk van de hulpverlening worden beschouwd.

## “Zelfredzaamheid is hét kenmerk van een eilandsamenleving”

“Zelfredzaamheid is hét kenmerk van een eilandsamenleving. De slagkracht van de professionele hulpverlening op Texel is beperkt en omdat we afhankelijk zijn van een veerverbinding met het vaste land, kost opschaling bij grotere calamiteiten tijd. De burgers beseffen dat en de gemeente en de hulpverleningsdiensten ook. De eerste anderhalf uur staan we er op het eiland alleen voor en die wetenschap heeft geleid tot een unieke samenwerkingsconstructie tussen de overheid en burgers.” Voorbeelden van burgerparticipatie en sterke gemeenschapszin in crisistijd zijn er genoeg. Zoals het feit dat verschillende toeristische vissersschepen en rondvaartboten in het rampenbestrijdingsplan voor de Waddenzee worden aangemerkt als ‘particulier hulpverleningsvaartuig’. Al enkele keren hebben Texelse schippers en hun bemanning op zee reddingen uitgevoerd bij ongevallen of brand aan boord van schepen. Eén keer konden ze op het nippertje tientallen toeristen redden van een als een fakkel brandende rondvaartboot. Kenmerkend voor de burgerparticipatie op het Texelse land is de inzet van boeren, inwoners en toeristen bij natuurbranden in de duinen.

### Uniek in Nederland

“Bij een beginnende brand in de uitgestrekte duinen zijn we bijzonder blij met extra helpende handen. Om te laten zien hoe belangrijk we burgerparticipatie vinden, heeft de gemeente ook een collectieve ongevallenverzekering afgesloten voor iedereen die op eigen initiatief of op ons verzoek meehelpt bij brandbestrijding of hulpverlening. Dat is voor zover ik weet uniek in Nederland.” Ook in het Texelse bedrijfsleven, dat vrijwel volledig op het toerisme is gericht, zijn zelfredzaamheid en veiligheidsbewustzijn hot issues. “Nergens in Nederland vind je zo'n groot contingent bedrijfshulpverleners als in de Texelse recreatie-ondernemingen. Daarnaast telt Texel een onvoorstelbare dichtheid van AED-apparaten. Veiligheid wordt door de ondernemers niet als last gezien, maar eerder als een economisch belang. Met name Duitse toeristen zijn heel kritisch op de veiligheidszorg en die mensen blijven weg als ze het ergens niet veilig genoeg vinden. Daarom investeren bedrijven veel in preventie en zichtbare fysieke veiligheid. Uiteraard zijn er ondernemers die nog het een en ander kunnen verbeteren, maar de voorlopers nemen de achterblijvers mee. De sociale controle in de beroepsgroep op Texel is groot en zo ontstaat een keteneffect.”

### Toerisme

De doelstellingen van de Strategische Reis Brandweer spreken Jongeneel erg aan; vooral het sterker benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers. “Er is in de afgelopen decennia een scheve verhouding ontstaan tussen de burgers en de overheid. Lange tijd hebben we als overheid wetten en regels opgelegd, maar we kunnen nooit de primaire verantwoordelijkheid voor brandveilig gebruik van gebouwen van eigenaars en gebruikers overnemen. Ondernemers moeten veiligheid en preventie weer gaan zien als integraal onderdeel van hun bedrijfsvoering en naar hun klanten uitstralen dat ze een veilige verblijfsomgeving bieden. De toerisbranche op Texel heeft het belang daarvan al ontdekt.” Jongeneel ziet ook mogelijkheden voor een nog sterkere betrokkenheid van burgers bij de brandveiligheid in de lokale dorpsgemeenschappen op het eiland. “We hebben een professionele en goed uitgeruste brandweerorganisatie op Texel, maar met twee uitrukposten zijn er grote gebieden waar we niet binnen de geldende zorgnormen aanwezig kunnen zijn. Ik wil laten onderzoeken of we in samenwerking met de dorpscommissies lokale hulpverleningsgroepen van burgers kunnen opzetten, die met basisbrandbestrijdingsmaterialen alvast eerste maatregelen kunnen nemen in afwachting van de brandweer. Zo maken we optimaal gebruik van de sterke burger- en gemeenschapszin in de dorpen. Burgerparticipatie biedt niet alleen kansen voor Texel, maar voor veel meer plaatsen waar paraatheid en opkomsttijden van de professionele hulpverlening zwakke schakels zijn.”

# Interview

76

2010 2011 2012 2013 2014 2015

2040

Hoofdstuk 3

# Koers verleggen naar continuïteit



## Koers verleggen naar continuïteit

Twee jaar lang is hard gewerkt om te komen tot een nieuwe koers van de brandweer. Een groep brandweermensen uit de volle breedte van onze organisatie heeft zich daarvoor maximaal ingezet. Het resultaat mag er zijn! De door hen geformuleerde boodschap in 'de Brandweer over morgen' heeft weerklank gevonden bij alle vijftwintig regionaal commandanten. De RRC is trots op het bereikte resultaat en hanteert dit met enthousiasme als richtlijn voor de koers van de komende jaren.

De brandweer slaat een andere weg in. Het is nu echt tijd om te stoppen met het verbeteren van het bestaande en te starten met vernieuwen. Met de Strategische Reis Brandweer als basis voor deze vernieuwing koersen we aan op het continuïteitsconcept in 2040. Om die toekomstbeweging in gang te zetten, hebben we voor de komende vijf jaar een realiseerbare strategie geformuleerd. Aan de hand van zeven kernpunten - zoals verwoord in hoofdstuk 3 - pakken we de invoering van de noodzakelijke vernieuwingen binnen onze organisatie aan.

Een van de constatering is dat samenwerken onontkoombaar is en dat de brandweer zich voor dat doel moet ontwikkelen naar een netwerkorganisatie, zowel intern als extern. Dit vraagt van de brandweer, van hoog tot laag en in de volle breedte, een verandering van denken. Er zal veel energie moeten worden gestoken in het gezamenlijk optrekken in dit veranderingsproces. Ook op lokaal niveau moet steeds de vraag worden gesteld of een ontwikkeling alleen kan worden ingezet of dat samenwerking gewenst is.

Met 'de Brandweer over morgen' staan we aan het begin van een traject met veel veranderingen. Een nieuwe koers die veel van onze organisatie vergt. Een revolutie is niet nodig, maar elke dag werken aan een nieuwe toekomst is absolute noodzaak: liever morgen dan overmorgen. 'De Brandweer over morgen' vraagt van iedereen verandingsbereidheid om onze organisatie aan te passen aan de eisen van de tijd. Ik heb er alle vertrouwen in dat we daar met elkaar op een verantwoorde manier richting aan zullen geven. Dankzij onze koerswijziging zullen we de komende decennia een belangrijke bijdrage blijven leveren aan 'brandveilig leven'. Dat zorgt voor een brandweer waar de samenleving - en wijzelf - blijvend trots op kunnen zijn.

### Caroline van de Wiel

Voorzitter Raad van Regionaal Commandanten



# Literatuur lijst

**Aan het roer van de brandweer**, Richting geven aan brandweezorg in Nederland, position paper bestuurscommissie Brandweer Veiligheidsberaad, Twijnstra & Gudde, augustus 2008

**Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg**, De resultaten van twee rapporten gemeentelijke aansturing van de brandweezorg en het bestuurlijk stelsel voor de brandweezorg, IOOV, 2006

**Brandweer, studies over organisatie, functioneren en omgeving**, I. Helsloot, E.R. Muller en J.D. Berghuijs, Kluwer 2007

**Brandweer, Studies over organisatie, functioneren en omgeving**, J. Goudsblom, Kluwer 2007

**Brandweerstatie Centraal Bureau voor de Statistiek**, 2006, 2007

**Brandweerset 1985**

**De dubbele boodschap van nanotechnologie**, L. Reining en R. Hanssen, Rathenau Instituut, 2004

**De vanzelfsprekendheid van elke dag**, lectorale rede drs. E. Oomes, lector Brandweerkunde, september 2006

**De wording van de Brandweerset**, Literatuurrapport Ministerie van Binnenlandse Zaken, O.C. Rosier, 1977

**Empowerment of the Powerful**: Business Innovation in the European Utility Sector, in: WorldPower, T.C.R. van Someren, H. Bongartz, 2003, p. 23-27

**Emulation and Organizational Change**, T.C.R. van Someren, in: Entrepreneurship, Technological Innovation, and Economic Growth, M. Perlman en F.M. Scherer, The University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, 1991

**Factor Tijd is Cruciaal voor Groei**, in: Holland Management Review, T.C.R. van Someren, 1999, no. 66, augustus 1999, p. 64-71

**Innovatie, Emulatie en Tijd**. De rol van de organisatorische vernieuwingen in het economische proces, T.C.R. van Someren, Tinbergen Institute Research Series, no. 9, juni 1991 (diss.)

**Innovation stratégique: une question de leadership**, T.C.R. van Someren, Business Digest, april 2006, no. 162, p. 9-10

**Inventiebeleid of Ondernemersbeleid**, Tijdschrift voor Politieke Economie, jaargang 26, no. 1, T.C.R. van Someren, september 2004, p. 37-48

**Onderzoekstraject OOV: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR**, Cebeon, februari 2007

**Openbare orde en veiligheid**: uitgavenontwikkeling 2001-2005, Cebeon, september 2006

**Organisational Innovation**, T.C.R. van Someren, in: Tinbergen Institute Research Bulletin, vol. 2, no. 1, februari 1990, p. 65-73

**Rampen, regels, richtlijnen**: de status van informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding, M. Boogers, T. Brandsen en P.W. Tops, Pijnenburg, 2003

**Rapportage risicoanalyse domein brandweezorg 2006**, Wat zijn de belangrijkste knelpunten en afbreukrisico's die het functioneren van de brandweer bedreigen?, IOOV, Den Haag, 2006

**Regels voor resultaat**; visie brandveiligheid, Effectis, TNO en NIFV, oktober 2008

**Rood aan zet**, over de toekomst van de brandweer, Twijnstra Gudde, Amersfoort, 2005

**Samenwerking in een ander perspectief**; naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio, Bureau Veiligheidsberaad, mei 2009

**Strategic Eco-innovations**, Proceedings 1st Water Conference Province of Hebei, T.C.R. van Someren en S. van Someren-Wang, China, juni 2007

**Strategische Innovationen**. So machen Sie Ihr Unternehmen einzigartig., T.C.R. van Someren, Gabler Verlag, Wiesbaden, Germany, mei 2005

**Strategische vernieuwingen in de 21e eeuw**, T.C.R. van Someren, F. Waagmeester, O. Fisscher, in: Sigma, nummer 6, december 1999, p. 27-31

**Sustainable Development and the Firm**: Organisational Innovations and Environmental Strategy in: Business Strategy and the Environment, vol. 4, no. 1, T.C.R. van Someren, januari-maart 1995, p. 23-33

**Vernieuwingen en de Factor Tijd**, T.C.R. van Someren, 1992, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, juni 1992, p. 293-299

**Visie op brandveiligheid**, ministerie van VROM i.s.m. ministerie van BZK, april 2009

**Vuur als gemeenschappelijke vijand**, G. Haverkamp, Reed Business, 2005

# Colofon

## Projectteam Strategische Reis Brandweer

Albert Gieling (NVBR)  
Marijke Hagedoorn (Hulpverleningsdienst Fryslân)  
Ira Helsloot (Vrije Universiteit / Brandweer Amsterdam-Amstelland)  
Herman Jonkmans (Laatste fase, procesmanager implementatie NVBR)  
Ike Kortleven (Districtsbrandweer Zuid-West Drenthe)  
Esther Lieben (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond)  
Ed Oomes (Lector Brandweerkunde / Brandweer Schiphol)  
Sylvia van den Top (NVBR)  
Paul Verlaan (Voorzitter) (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant)  
Ricardo Weewer (Brandweer Amsterdam-Amstelland)  
Tonnie Wold (NVBR)

## Begeleiding

Prof. dr. Taco C.R. van Someren (Ynnovate)  
Het recht op de merknaam Strategische Innovatie Cyclus© berust bij Ynnovate

## Met dank aan 'werkgroepleden fase 3'

Ymko Attema (Brandweer Enschede)  
Martin Cuperus (Veiligheidsregio IJsselland)  
Caren Frentz (Veiligheidsregio Haaglanden)  
Peter Heere (Brandweer Flevoland)  
Leon Houben (Brandweer Zuid-Limburg)  
Gerard van Klaveren (Brandweer Zuid Limburg)  
Mellanie Linde (Veiligheidsregio Haaglanden)  
Erik Saaltink (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland)  
Richtsje Samplonius (Veiligheidsregio Utrecht)  
Monique Schriever (Brandweer Nijmegen)  
Geert Sjoerdstra (Brandweer Fryslân, Brandweer Skarsterlân en Lemsterland)  
Hans Zuidijk (Brandweer Alphen aan den Rijn)  
Guus Zijlstra (NVBR)

## Concept, tekst, eindredactie en productie

Turnaround Communicatie bv  
Communicatiespecialist Defensie en Veiligheid  
www.turnaroundcommunicatie.nl

## Ontwerp en vormgeving

KRB Reclame bv

## Fotografie

NVBR, ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties, Rob Jastrzebski en Rens Plaschek

## Druk

Drukmotief bv



## Disclaimer

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

