

Brandweer in Europa

Een vergelijkende verkenning van Europese
brandweerstelsels

Eindrapport

Vina Wijkhuijs
Menno van Duin

Colofon

Opdrachtgever:	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Titel:	Brandweer in Europa. Een vergelijkende verkenning van Europese brandweerstelsels.
Datum:	augustus 2013
Auteurs:	Vina Wijkhuijs Menno van Duin
Review en advies:	Ricardo Weewer

Instituut Fysieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem

T 026 355 24 00
F 026 351 50 51
info@ifv.nl

Inhoud

1	Inleiding	1
	1.1 Aanleiding	1
	1.2 Vraagstelling en aanpak	1
	1.3 Opbouw rapport	3
2	België	4
3	Denemarken	9
4	Duitsland (Noordrijn-Westfalen)	13
5	Frankrijk	16
6	Verenigd Koninkrijk	19
7	Zweden	24
8	Beschouwing	26
	8.1 Taken van de brandweer	26
	8.2 Brandweerpersoneel	27
	8.3 Bestuurlijke aansturing	29
	8.4 Rampenbestrijding	30
	8.5 Voorschriften	31
	8.6 Financiering	33
	Literatuur	36
	Bijlage 1 Geraadpleegde experts	38
	Bijlage 2 Tabellen	39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de inwerkingtreding per 1 januari 2013 van de Wet van 27 september 2012 tot wijziging van de Veiligheidsregio's is de regionalisering van de brandweer formeel een feit.¹ Vanaf die datum zijn niet langer de gemeenten, maar de veiligheidsregio's bestuurlijk verantwoordelijk voor de brandweerorganisatie. Dit betekent onder andere dat het brandweerpersoneel in dienst is van een veiligheidsregio en de veiligheidsregio zorg dient te dragen voor hun bekwaamheid (opleiding, training e.d.). De regionalisering van de brandweer, die gerust historisch genoemd mag worden, is vooral bedoeld om eerder gesignaleerde tekorten in kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid weg te nemen.² Met deze organisatiewijziging is de brandweerorganisatie echter nog geen rustig bezit. Ook de komende jaren zal zeer waarschijnlijk over de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de brandweer discussie gevoerd worden. Reden om eens te kijken hoe in andere landen de brandweezorg is georganiseerd en na te gaan wat Nederland daarvan kan opsteken.

1.2 Vraagstelling en aanpak

Doel van deze verkenning is kennis te nemen van de wijze waarop brandweerstelsels in de landen rondom Nederland zijn ingericht, teneinde inzicht te krijgen in ontwikkelingen die voor de Nederlandse brandweer relevant kunnen zijn. De vraag die centraal staat is:

Wat zijn opmerkelijke overeenkomsten en verschillen tussen het Nederlandse brandweerstelsel en dat van andere Europese landen?

Het onderzoek richt zich op de volgende zes thema's:

De taken van de brandweer

Een eerste thema betreft de taken van de brandweer. Hoewel de primaire taak van de organisatie in feite in de naam schuilt (het weren of weerstaan van brand), vervult de brandweer daarnaast vaak nog andere taken. Deze kunnen per land verschillen. Ook gaat het bij dit thema om vragen over de wijze waarop de brandweer haar taken uitvoert. Wordt er bijvoorbeeld gewerkt met een standaardbezetting van een tankautospuiter; geldt er een uiterste opkomsttijd en in hoeverre wordt daar dan aan voldaan?

¹ In de praktijk waren voordien al de nodige voorbereidingen getroffen; veel regio's hadden – soms parallel aan de vorming van de veiligheidsregio's – de regionalisering van de brandweer al in gang gezet.

² Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, TK 2010-2011 32 841, nr. 3, p. 14.

Brandweerpersoneel

Een tweede thema betreft de personeelssamenstelling van de brandweerkorpsen in de verschillende landen. Het gaat hier vooral om de verhouding tussen beroeps- en vrijwillige brandweerlieden en de verschillen tussen beiden in termen van opleiding, aanstelling (parttime/fulltime), de taken die zij uitvoeren en beloning. Daarnaast wordt ingegaan op het aandeel vrouwen onder brandweerlieden en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen of hebben voorgedaan.

Opleiding en training

Op het thema opleiding en training zal nader worden ingegaan aan de hand van de vraag: Hoe is het opleiden van brandweerpersoneel geregeld en aan welke (vakbekwaamheids)eisen moeten brandweerlieden voldoen? Thema's annex zijn verplichtingen en frequentie van oefenen, mate van bijscholen en het leren en evalueren van incidenten.

Bestuurlijke aansturing en financiering

Uiteraard wordt ook aandacht geschonken aan de inbedding van de brandweer in de bestuurlijke structuur van de verschillende landen. Zaken die aan bod komen zijn de wijze van aansturing en verantwoording en de rol van het bestuur, zowel in de dagelijkse ('koude') als in de bijzondere ('warme') situatie. Zijn deze zaken op lokaal, regionaal dan wel nationaal niveau geregeld? Veelal is er een relatie tussen aansturing en financiering. Een relevante vraag is daarom ook hoe de financiering is geregeld en welke ontwikkelingen zich op dit terrein voordoen.

Ramp- en crisisbeheersing

Een thema dat in deze vergelijking vanzelfsprekend niet mag ontbreken, betreft de rol van de brandweer in het kader van de ramp- en crisisbeheersing. Welke taken vervult de brandweer op dit terrein en hoe is de leiding en coördinatie in rampsituaties geregeld? Is de brandweer (operationeel) leidend? En in welke mate vinden er multidisciplinaire oefeningen (met politie en geneeskundige diensten) plaats?

Trends en (technologische) ontwikkelingen

Ten slotte wordt in dit onderzoek ingegaan op de trends en ontwikkelingen die zich binnen de verschillende brandweerstelsels voordoen. Worden over of binnen de brandweer bepaalde discussies gevoerd; is er reden de komende jaren grote veranderingen te verwachten; zijn er toekomstbeelden of scenario's opgesteld? Ook valt te denken aan technologische vernieuwingen en ontwikkelingen (bijv. robotisering, automatische doormelding, voertuigbezetting, etc.)

Aanpak

In de vergelijking zijn de volgende zes Europese landen betrokken:

- België
- Denemarken
- Duitsland (met nadruk op de deelstaat Noordrijn-Westfalen)
- Frankrijk
- Verenigd Koninkrijk
- Zweden.

Uiteraard zouden nog meer Europese (of eventueel niet-Europese) landen aan dit lijstje kunnen worden toegevoegd. Er is echter – in overleg met de opdrachtgever – voor bovengenoemde landen gekozen, vanwege het feit dat deze landen in termen van welvaart en maatschappelijke ontwikkeling en daarmee in risicoprofiel zeer met Nederland vergelijkbaar zijn. Anderzijds verschillen de geselecteerde landen onderling in staatsrechtelijke structuur en –cultuur. De wijze waarop de brandweerstelsels zijn vormgegeven kan alleen daarom al verschillen. In deze verkennende vergelijking trachten we echter overeenkomsten en verschillen te traceren die op voorhand niet direct te verwachten zijn.

Deze verkenning is deels gebaseerd op literatuurstudie en deels op informatie verkregen van contactpersonen, werkzaam bij de brandweer, nationale overheidsinstanties of universiteiten in de betreffende landen. Een overzicht van de geraadpleegde experts is opgenomen als bijlage. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat (binnen het tijdsbestek van het onderzoek) niet over alle landen voldoende betrouwbare of vergelijkbare informatie kon worden verkregen; met name voor Denemarken en Frankrijk is dat moeilijk gebleken. Bij sommige van bovenstaande thema's zal daarom het accent op slechts enkele landen liggen.

1.3 Opbouw rapport

In de nu volgende hoofdstukken geven we eerst een korte beschrijving van de brandweerstelsels in de ons omringende landen: België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De hoofdstukken schetsen een beeld van enkele specifieke kenmerken. Aansluitend volgt een beschouwing op onderdelen; een weergave van de meest opmerkelijke overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en de andere landen. Daarbij komt deels informatie uit eerdere hoofdstukken samen, deels wordt ook nieuwe, aanvullende informatie gepresenteerd.

2 België

Het is niet alleen dat België tussen Nederland en Frankrijk ligt, ook het feit dat het land twee taalstreken kent, maakt dat op lokaal niveau – en zo ook binnen de brandweer – zich grote verschillen voor kunnen doen. Daarbij zijn enerzijds Nederlandse en anderzijds Franse invloeden waarneembaar. In Vlaanderen zijn de korpsen vooral op Nederland gericht; in Wallonië volgen ze veeleer de ontwikkelingen in Frankrijk.

België telt in totaal 251 brandweerkorpsen voor 589 gemeenten. Niet elke gemeente heeft dus een eigen brandweerkorps. Dit geldt vooral voor kleine gemeenten met slechts een paar duizend inwoners. Deze gemeenten zijn toebedeeld aan een gemeente die wel over een korps beschikt.³

Bij de Belgische brandweer werken in totaal 18.000 brandweerlieden; daarvan is twee derde werkzaam als vrijwilliger. Het aandeel vrijwilligers bij de Belgische brandweer is daarmee kleiner dan in Nederland (respectievelijk 67 versus 80 procent).

Net als in Nederland kunnen de vrijwillige brandweerlieden (en zeker die van korpsen in grote gemeenten) beter worden aangeduid als 'parttime beroeps'. Hoewel ze niet altijd eenzelfde mate van training hebben genoten als beroepsbrandweerlieden, hebben ze wel dezelfde opleiding gevolgd en voeren ze dezelfde taken uit.⁴ Van zowel de beroeps- als vrijwillige brandweerlieden is één à twee procent vrouw. Dit ondanks het feit dat de laatste jaren verschillende ingespannen zijn gepleegd om niet alleen het aandeel vrouwen, maar ook de diversiteit van de korpsen in het algemeen te vergroten.

De wettelijke basis voor de organisatie van de brandweer is een federale wet uit 1963, de 'Wet betreffende de civiele bescherming'. Mede op grond van deze wet worden in België vier typen brandweerkorpsen onderscheiden (zie onderstaand kader). Het federale bestuur gaat echter niet over de wijze waarop de brandweertaken worden uitgevoerd. Dat is in principe aan de gewesten en de gemeenten met een brandweerkorps.⁵

³ Dit betekent dat zij bijdragen in de kosten voor het brandweerkorps, maar geen zeggenschap hebben over de besteding van deze middelen.

⁴ Opleidingen worden verzorgd door de provinciale opleidingsinstituten die onder supervisie van de federale overheid staan. Voor de functie van brandwacht, hoofd brandwacht en onderofficier (Manschap A + B en Brandmeester) geldt een minimale vooropleiding op LBO/MBO niveau; voor de functie van Luitenant Kolonel is een masteropleiding vereist.

⁵ België kent drie gewesten (het Vlaams gewest, Waalse gewest en Brussels hoofdstedelijk gewest) en drie gemeenschappen (de Vlaamse gemeenschap, Franse gemeenschap en Duitstalige gemeenschap). Hoewel de grenzen van de gewesten nagenoeg samenvallen met die van de gemeenschappen, hebben elk een eigen regering en parlement. Alleen het Vlaamse gewest en de Vlaamse gemeenschap werken tegenwoordig samen onder één regering en parlement. De gewesten zijn verantwoordelijk voor *gebiedsgebonden* aangelegenheden, waaronder de brandweerzorg; de gemeenschappen zijn bevoegd tot *persoonsgebonden* aangelegenheden, zoals onderwijs, welzijn en cultuur.

Vier typen brandweerkorpsen

- Een X-korps bestaat volledig uit beroepsbrandweerleden. Hiervan zijn er in totaal vijf, in de steden Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik.
- Een Y-korps bestaat zowel uit beroeps- als vrijwillige brandweerlieden en wordt ook wel centrum-korps genoemd. Ze zijn vooral gevestigd in stedelijke gebieden als Aalst, Brugge, Genk, Leuven en Kortrijk. In totaal telt België 25 van dit type korpsen.
- Z- en C- korpsen bestaan voornamelijk uit vrijwilligers. Een Z-korps opereert echter ook buiten de eigen gemeentegrenzen en bedient dus een buurgemeente die geen eigen korps heeft, terwijl een C- (of autonoom) korps alleen in de eigen gemeente opereert.

Brandweerlieden werken dus voor een gemeente, maar hebben een aanstelling als federaal ambtenaar (beloning en dergelijke vindt plaats op basis van federale regelgeving). De vrijwilligers daarentegen werken op basis van een dienstnemingscontract met de gemeente. Dit heeft tot gevolg dat de beloning van vrijwilligers per gemeente kan verschillen. Ook al worden ze ingezet bij hetzelfde incident, het kan voorkomen dat de ene vrijwilliger daarvoor €20,- als vergoeding ontvangt, terwijl de vrijwilliger die in een andere gemeente is aangesteld €50,- kan declareren.

De taken die aan de brandweer zijn toebedeeld, zijn vastgelegd in een Koninklijk besluit (d.d. 7 april 2003) en lijken sterk op die van de brandweer in Nederland. Het belangrijkste verschil is waarschijnlijk dat de Belgische brandweer ook zorgdraagt voor het spoedvervoer van gewonden: 70 procent van de ambulanceritten wordt verzorgd door beroeps- en vrijwillige brandweerlieden. Bij brandweerkorpsen in grote gemeenten betreft het zelfs een groter percentage (in Antwerpen bijvoorbeeld 80 procent). Het overige deel van het spoedvervoer is in handen van private partijen, die overigens eveneens van vrijwilligers gebruikmaken (zoals medewerkers van geneeskundige diensten en het Rode Kruis). In België wordt dus (net als overigens in Frankrijk) een andere afweging gemaakt ten aanzien van het ambulancevervoer. In tegenstelling tot Nederland is niet kwaliteit (in termen van opleidingsniveau van het ambulancepersoneel), maar snelheid het primaire uitgangspunt. Daartegenover staat dat België voor spoedeisende medische hulpverlening zogenoemde MUG's (mobiele urgentiegroepen) kent. De MUG's bestaan uit artsen die werkzaam zijn in ziekenhuizen en opgeroepen kunnen worden om ter plaatse medische handelingen te verrichten.

België kent geen landelijke richtlijnen voor opleiding en aanstelling van het brandweerpersoneel, noch voor de te leveren prestaties als opkomsttijden en dergelijke. In het algemeen wordt uitgegaan van een inspanningsverplichting. Zo zijn bijvoorbeeld voor het in te zetten materieel minimale randvoorwaarden vastgelegd (de wagen die bij een eerste uitruk wordt ingezet, moet aan bepaalde eisen voldoen).⁶ Omdat zowel door het federale ministerie van Binnenlandse Zaken

⁶ Koninklijk besluit tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de snelste adequate hulp en de adequate middelen, Belgisch Staatsblad d.d. 27 november 2012.

als de betreffende gemeenten weinig sturing aan de brandweerkorpsen wordt gegeven, hebben brandweercommandanten een grote vrijheid van handelen; zij worden daarom ook wel aangeduid als 'zonnekoningen'. Het is voor een belangrijk deel aan de korpsen om prestatiedoelen vast te stellen. De Antwerpse brandweer heeft zich bijvoorbeeld als doel gesteld overal binnen twaalf minuten na alarmering te arriveren.

De geringe mate van centrale aansturing betekent ook dat de professionalisering van de brandweer moeizaam verloopt. Er is geen landelijk gezaghebbend opleidings- en kennisinstituut, de examinering is niet centraal geregeld en er wordt nauwelijks onderzoek naar incidenten gedaan. Het evalueren en leren van incidenten blijft beperkt tot technische rapporten en strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak c.q. schuldvraag. De kwaliteit en het opleidingsniveau van het brandweerpersoneel is dan ook sterk afhankelijk van de visie van de brandweercommandanten. Tussen korpsen onderling kunnen daardoor grote verschillen bestaan. Sommige commandanten hanteren de deels vastgestelde minimumnormen; andere wensen duidelijk verder te gaan.

In België zijn de brandweer, politie en geneeskundige diensten feitelijk gescheiden werelden; er vinden nauwelijks tot geen multidisciplinaire oefeningen plaats. De voorbereiding op rampen/crises vindt monodisciplinair plaats; de multidisciplinaire coördinatie van de voorbereiding is in handen van een (gemeentelijke) noodplanningsambtenaar.

Bij incidenten en rampen heeft de brandweer veelal een leidende rol. In dergelijke situaties wordt eveneens opgeschaald volgens een aan de GRIP-structuur verwant systeem, waarin vier niveaus of fasen worden onderscheiden. Een onderscheid tussen GRIP-2 (met ROT) en GRIP-3 (met beleidsteam) wordt echter niet gemaakt. In beide gevallen vindt coördinatie plaats door een coördinatiecomité, dat wordt voorgezeten door de burgemeester of (bij gemeentegrens overschrijdende situaties) de gouverneur van de provincie. Naast leidinggevenden van operationele diensten is in het coördinatiecomité ook plaats gereserveerd voor private bedrijven die eventueel bij het incident betrokken zijn.

Stelselherziening

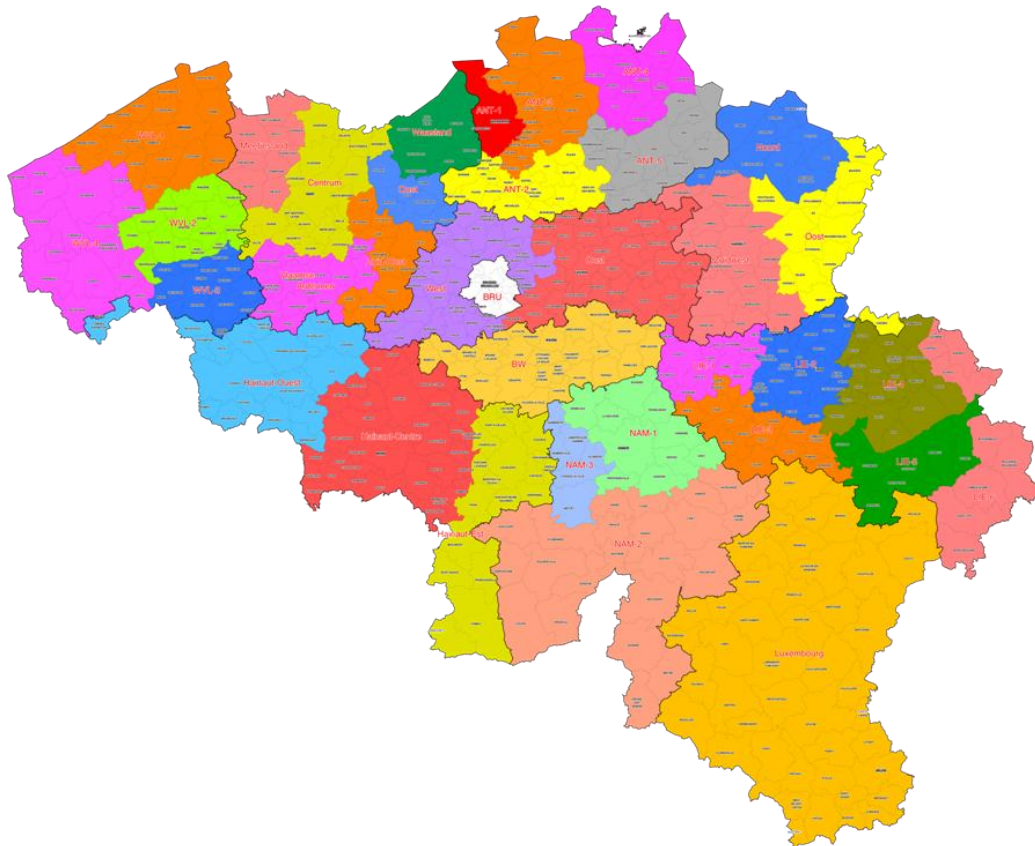
In 2007 heeft het federale parlement de 'Wet betreffende de civiele veiligheid' aangenomen. Daarin wordt een reorganisatie van de brandweerorganisatie voorzien; de zogenoemde zonevorming.⁷ Als uitgangspunt werd vastgesteld dat de hervorming niet mag leiden tot meerkosten voor gemeenten. Uitgaande van het bedrag dat gemeenten op het moment dat de wet werd aangenomen aan de brandweer besteedden, zal op termijn worden gekomen tot een 50-50 verdeling van de kosten tussen gemeenten en de federale overheid. Ter indicatie, in 2012 bedroegen de kosten voor de brandweer € 713 miljoen (ofwel €65,- per inwoner). Daarvan werd € 654,7 miljoen gefinancierd door gemeenten en € 58,3 miljoen gesubsidieerd door de federale overheid.

⁷ De algemene principes die aan deze wet ten grondslag liggen zijn:

1. De burger heeft recht op de snelst mogelijke adequate hulp.
2. De burger heeft recht op een gelijke bescherming voor een gelijke bijdrage.
3. Om de organisatie van de hulpverlening aan te passen aan de behoeften en de risico's van de maatschappij is een schaalvergroting nodig.

De wet die in 2007 werd aangenomen en waarin het voornemen tot zonevorming is vastgelegd, is echter tot op heden niet verder uitgewerkt in zogenoemde uitvoeringsbesluiten die een nadere invulling geven aan de implementatie (betreffende bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden, opleiding, financieringswijze en inspectie). Wel is in het 'Koninklijk Besluit van 2 februari 2009 tot vaststelling van de territoriale afbakening van de hulpverleningszones' de (voorlopige) territoriale indeling vastgelegd. Hoewel het de bedoeling was dat het aantal zones gelijk zou zijn aan het aantal provincies (10), worden op dit moment 34 hulpverleningszones onderscheiden.⁸ Alleen de provincies Waals-Brabant, Namen en Luxemburg vormen elk een hulpverleningszone; de overige provincies zijn opgedeeld in meerdere zones (zie figuur 1).

Figuur 1: De Belgische hulpverleningszones



Volgens het voorstel dat in de wet is vastgelegd, wordt een zone bestuurd door een zoneraad en een zonecollege. De zoneraad bestaat uit de burgemeesters van de betreffende gemeenten en stelt bij meerderheid van stemmen onder andere een meerjarenbeleidsplan en begroting vast. Het zonecollege, dat door en uit de raad wordt verkozen, vervult beheersmatige en controlerende taken. Ook kent elke zone een (operationeel) coördinator, zijnde een commandant van een van de brandweerkorpsen, die de vergaderingen van de raad en het college bijwoont.

⁸ De stelselherziening heeft geen betrekking op de medische taken die de Belgische brandweer uitvoert; daarover gaat de minister voor Gezondheidszorg.

De voortgang van de stelselherziening verloopt evenwel traag; België bevindt zich zagezegd in de pre-zonale fase, waarin meer en meer volgens de principes van de nieuwe indeling wordt gewerkt, maar zeker nog niet overal. Bestuurders vrezen dat de stelselherziening gepaard zal gaan met extra kosten, zoals bij een eerdere herziening van het politiebestedel (in 2000) het geval was. De verdere voortgang en uitkomst van het proces is waarschijnlijk afhankelijk van de komende (regionale en nationale) verkiezingen in 2014.

De komende jaren moet ook duidelijk worden wat België doet met de nog bestaande Civiele Bescherming, een organisatie die bestuurs- en beheersmatig volledig los staat van de reguliere brandweer. Het is feitelijk een soort van Rijksbrandweerleger (bestaande uit 500 beroepspersoneelsleden en 1.000 vrijwilligers) dat bijstand kan verlenen bij grote calamiteiten, maar ook voor andere specifieke taken wordt ingezet. De kosten voor deze organisatie bedroegen in 2012 zo'n € 29,6 miljoen.

3 Denemarken

Een opvallend kenmerk van het Deense brandweerstelsel is dat de brandbestrijding voor een groot deel is uitbesteed. De grootste private aanbieder is Falck (zie kader), die de brandbestrijding uitvoert in ruim twee derde van de 98 Deense gemeenten.⁹ Dit laat onverlet dat gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de brandweezorg; aan hen is de keuze deze publiek dan wel privaat te organiseren. In het laatste geval wordt met de private aanbieder een *service level agreements* (SLA) afgesloten over wat de gemeente voor welk bedrag mag verwachten. Er zijn ook tussenvormen mogelijk, bijvoorbeeld een gemeentelijk brandweerkorps dat door een particulier bedrijf wordt geassisteerd.¹⁰

Het ontstaan van Falck als private brandweerorganisatie¹¹

Op 3 oktober 1884 vond in Kopenhagen een verwoestende brand plaats. De toen 19-jarige Sophus Falck hielp bij het reddingswerk. Kort daarna verbleef hij enkele jaren in New York, waar hij het idee postvastte een eigen reddingskorps op te richten. In New York ontvingen namelijk reddingskorpsen van verzekeringsmaatschappijen een vast bijdrage voor het beperken van schade bij brand. Eenmaal terug in Denemarken richtte hij op 3 oktober 1906 zijn eerste 'reddingskorps' in Kopenhagen op. In de jaren daarna werden nieuwe korpsen opgericht in de steden Odense (1919), Aalborg (1920), Svendborg (1924) en Gentofte (1926).

Dit waren echter nog niet de brandweerdiensten waar Falck tegenwoordig om bekend is. In die jaren, begin 20^e eeuw, was het in Denemarken al wel gebruikelijk dat over het verlenen van brandweezorg afspraken werden gemaakt. De Deense koop- of handelssteden hadden een eigen brandweerkorps en tussen de brandweer van een handelsstad en omliggende dorpen op het platteland bestonden afspraken over het verlenen van assistentie bij brand. Na onenigheid over een rekening voor het blussen van een brand in het dorp Lunde (gelegen op het eiland Funen), zegde het bestuur van Lunde in 1921 haar contract met het brandweerkorps van Odense op. Falck, die inmiddels al enkele jaren op brandweerterrein actief was, zag zijn kans schoon en bood de gemeenten op het eiland een voordelig contract aan. Hij investeerde in blusapparatuur en korte tijd later verzorgde Falck in veel gemeenten op het eiland het bluswerk.

Deze praktijk werd in de politie- en brandweernetwet van 1926 gereguleerd en daarmee stond de poort open naar (verdere) privatisering van de Deense brandweer; steeds meer gemeenten en ook handelssteden besteedden hun brandweeractiviteiten uit aan Falck. Tegenwoordig verzorgt Falck in ruim twee derde van de gemeenten de brandweezorg. De contracten die door gemeenten met Falck worden aangegaan, hebben doorgaans een looptijd van vier tot tien jaar.

⁹ Couwenberg in *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, februari 2012, p. 18-20.

¹⁰ Kruize, 2012.

¹¹ Deze tekst is voor een belangrijk deel gebaseerd op Kruize, 2012.

De brandweertzorg behoort zagezegd toe aan gemeenten. Op grond van de rampbestrijdingswet (*Beredskabsloven*) zijn gemeenten verplicht de rampbestrijdingsorganisatie in een plan te beschrijven dat ter goedkeuring aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd (par. 25 *Beredskabsloven*). Als de gemeente besluit (een deel van) haar brandweertaken uit te besteden, dan moet dit via een openbare aanbesteding (conform de regels van de EU). Omdat feitelijk meestal alleen Falck een aanbod kan doen, wordt ter vergelyk een tegenbod uitgebracht door de gemeentelijke afdeling die de brandweertaken zou moeten uitvoeren als deze niet zouden worden uitbesteed. Bij de keuze voor de uitvoerder wordt zowel naar de prijs als de kwaliteit gekeken.

De taken van de brandweer zijn eveneens in de rampbestrijdingswet vastgelegd, waarvan de meest recente versie dateert uit 2009. In algemene zin dient de brandweer branden te voorkomen en te bestrijden, hulp te verlenen en schade als gevolg van rampen te beperken (par. 1 *Beredskabsloven*). De brandweer is dus ook verantwoordelijk voor de eerste hulpverlening aan slachtoffers, totdat de ambulancedienst arriveert.¹²

Omdat brandweertzorg een gemeentelijke taak is, is de brandweercommandant altijd in dienst van de gemeente. Bij brandweerkorpsen in de grotere steden bestaat het personeel voornamelijk uit fulltime beroepsbrandweerlieden; in kleinere steden wordt meestal gebruikgemaakt van parttimers/vrijwilligers, die naast hun baan oproepbaar zijn. Voor hen geldt als voorwaarde dat ze binnen vijf minuten na alarmering op de kazerne moeten zijn. Zij wonen en werken daarom veelal in de nabijheid van de kazerne. Sommige kleine plaatsen, vooral in het zuidelijke deel van Jutland, hebben een kazerne die volledig door vrijwilligers wordt bemand.¹³

In 2012 telde Denemarken 241 brandweerkazernes, waarvan er 111 in het bezit waren van Falck.¹⁴ Toch hebben niet alle 98 gemeenten een brandweerkazerne; sommige hebben (in plaats daarvan) een overeenkomst afgesloten met een of meer naburige gemeenten.¹⁵

Naast gemeentelijke brandweerkazernes zijn er negen regionale en vijf nationale centra van waaruit in geval van calamiteiten ondersteuning kan worden geboden. Als een gemeentelijk brandweerkorps voor de brand- of rampbestrijding over onvoldoende materiaal beschikt, kan een beroep op deze centra worden gedaan. De nationale centra worden voornamelijk bemand door vrijwilligers.¹⁶

Op nationaal niveau vervult de *Beredskabsstyrelsen*, oftewel de Deense *Emergency Management Agency* (DEMA), een centrale rol. Dit agentschap (dat in 1993 is ontstaan uit een samengaan van het vroegere agentschap voor Civiele Bescherming

¹² Omdat het ziekenhuiswezen een taak is van de regionale overheid, is de ambulancedienst regionaal georganiseerd (zie Kruize, 2012).

¹³ Kruize, 2012.

¹⁴ Zie: <http://brs.dk/viden/statistik/brandstationer/Pages/brandstationer.aspx>.

¹⁵ Per 1 januari 2007 is het aantal gemeenten teruggebracht van 287 naar 98 en is de bestuurlijke indeling in provincies vervangen door een indeling in vijf regio's.

¹⁶ Bij het nationale hulpcentrum in *Hedehusene* (vlakbij Kopenhagen) zijn 300 vrijwillige brandweerlieden actief; bij de overige zo'n 40 tot 100 per centrum.

en de brandweerinspectie) valt onder het ministerie van Defensie, waar de politieke verantwoordelijkheid voor de brandweezorg en rampenbestrijding is belegd. De organisatie telt 1.650 vaste medewerkers, dienstplichtigen en vrijwilligers en heeft een brede range aan taken.¹⁷ De DEMA verleent (vanuit de regionale en nationale centra) zowel aan de brandweer als de politie materiele ondersteuning bij calamiteiten (grote branden, stormen, ongevallen met chemische stoffen e.d.); coördineert de totstandkoming van de rampbestrijdingsplannen die door de verschillende ministeries worden opgesteld; stelt richtlijnen op voor brandpreventie (bijv. opslag en vervoer gevaarlijke stoffen) en de rampenbestrijding; verzorgt cursussen aan leiders van crisisteams, en voert bij gemeenten inspecties uit naar de staat van de rampbestrijdingsorganisatie.

In Denemarken zijn in totaal 9.500 mensen bij de brandweer werkzaam; 39 procent werkt fulltime, 61 procent als parttimer of vrijwilliger. De deeltijd c.q. vrijwillige brandweerlieden krijgen (veelal verspreid over een periode van twee jaar) een opleiding van in totaal 29 dagen.¹⁸ Voor hun beschikbaarheid en inzet ontvangen ze een bescheiden financiële vergoeding. De taken die vrijwilligers bij de gemeentelijke brandweer mogen uitvoeren, worden op gemeentelijk niveau vastgesteld; van vrijwilligers die bij de regionale en nationale hulpcentra werken, worden de taken omschreven door de minister van Defensie.¹⁹ De minister van Defensie bepaalt tevens welke opleiding en training vrijwilligers moeten hebben genoten en de financiële vergoeding die zij ontvangen.

De rampenbestrijding is in Denemarken gebaseerd op twee principes.²⁰ Ten eerste het principe van 'sector verantwoordelijkheid' (*sektoransvarsprincippet*), wat inhoudt dat elke organisatie of autoriteit die in de dagelijkse gang van zaken een bepaalde taak uitvoert, ook in ramp- en crisissituaties voor die taak verantwoordelijk is. Het tweede principe is 'subsidiariteit' (*nærhedsprincippet*). Dit betekent dat nooddaken zo dicht mogelijk bij de bron moeten worden opgepakt en dus op het laagste organisatieniveau, passend bij de taak.

Bij incidenten van enige omvang wordt een multidisciplinair team gevormd, vergelijkbaar met een CoPI in Nederland, bestaande uit leidinggevendenden van de hulpdiensten (brandweer, politie en geneeskundige dienst). De leiding van het team is evenwel standaard in handen van de politie.²¹

Uit jaarrapportages over brandweerpresetaties (die eveneens door de DEMA worden opgesteld), blijkt dat tussen 2007 en 2011 de gemiddelde opkomsttijd bij branden is toegenomen van 7:50 naar 8:06 minuten. In de betreffende jaren was de brandweer desalniettemin in 75 procent van de gevallen binnen 10 minuten na melding ter plaatse; bij 93 procent van de oproepen was de opkomsttijd maximaal

¹⁷ Zie: <http://brs.dk/omstyrelsen/opgaver/Pages/Forside.aspx>.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Hoofdstuk 10, paragraaf 51 Deense rampbestrijdingswet (*Beredskabsloven*).

²⁰ Zie: <http://brs.dk/eng/aboutus/Documents/Emergency%20management%20planning.pdf>.

²¹ Zie: <http://brs.dk/eng/aboutus/Documents/Emergency%20response%20management%20and%20co-operation.pdf>.

15 minuten.²² In Denemarken hoeft de brandweer echter niet aan een verplichte opkomsttijd te voldoen. In plaats daarvan is in regelgeving een uiterste vertrektijd vastgelegd (van vijf minuten na ontvangst van de melding).²³

Aangezien in Denemarken een groot deel van de repressieve brandweertaken is uitbesteed, is het interessant te weten of dit de brandweertzorg ook goedkoper maakt. Dat lijkt inderdaad het geval. De kosten voor de brandweer bedragen in Denemarken €32,- per inwoner, maar onduidelijk is of daarin ook de kosten voor preventie en brandveiligheidsinspecties zijn meegenomen.²⁴ Ook is daarmee niet gezegd dat de brandbestrijdingstaken alleen door Falck goedkoper worden uitgevoerd. Een verklaring kan ook zijn dat gemeenten, ook bij de uitvoering in eigen beheer, meer kostenbewust zijn geworden.²⁵ Nadere vergelijking van de private en publieke brandweer zal ongetwijfeld verdere nuanceringen geven. Zo lijkt het erop dat de private brandweer soms met wat ouder materieel werkt (dus een wat langere periode van afschrijving) en dat vrijwilligheid en privaat ondernemerschap sneller op gespannen voet staan.

²² Beredskabsstyrelsen, Statistisk Nyhedsbrev, 2011, nr. 3: Det kommunale redningsberedskabs udrykningstider 2007- 2010.

²³ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 7 van Verordening nr. 765 van 3 augustus 2005 (*Bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab*).

²⁴ Feitelijk betreft het 234 Deense kronen. Zie Kruize, 2012 en <http://www.beredskabsinfo.dk/indland/konsulentfirma-falck-ikke-billigere-end-kommuner/>.

²⁵ Idem.

4 Duitsland (Noordrijn-Westfalen)

Binnen de Federale Bondsrepubliek Duitsland hebben de zestien deelstaten (*Länder*) een grote mate van autonomie; elke deelstaat heeft een eigen parlement en regering. De deelstaat Noordrijn-Westfalen is in inwoneraantal (17,8 miljoen) nog het meest met Nederland (16,8 miljoen inwoners) vergelijkbaar en ook wat betreft het bruto binnenlands product (BBP). De deelstaat is in oppervlakte echter wat kleiner; de gemiddelde bevolkingsdichtheid is dus iets groter (529 tegenover 496 inwoners per km²).

De meeste deelstaten zijn onderverdeeld in regio's (*Regierungsbezirke*). In de deelstaat Noordrijn-Westfalen zijn dit Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Keulen en Münster. Daarbinnen zijn er districten, die van naam en takenpakket kunnen verschillen. Zo zijn de vijf regio's in Noordrijn-Westfalen onderverdeeld in 23 *Kreisfreie Städte*, 30 *Kreise* en een *Städteregion*.²⁶ Het lokale bestuur wordt gevormd door 396 gemeenten.

De bestuurlijke structuur, taken en bevoegdheden van de brandweer zijn vastgelegd in afzonderlijke brandweersetten van de deelstaten. Zo regelt de *Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung* van Noordrijn-Westfalen de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de deelstaat, de regeringsdistricten, regionale besturen en gemeenten. Ook worden de taken van de brandweer erin beschreven.

Op grond van deze wet is elke gemeente verplicht een slagvaardige brandweer te onderhouden voor de bestrijding van branden en de hulpverlening bij ongevallen en noodtoestanden. De districten zijn verantwoordelijk voor de meldkamers (*Leitstellen*)²⁷ en de aansturing en coördinatie van de rampenbestrijding op lokaal niveau.²⁸ In sommige districten (namelijk in *Kreisfreie Städte*) wordt veelal ook de ambulancezorg door de brandweer uitgevoerd. De controle op de voorbereiding en uitoefening van de brandweer- en hulpverleningstaken is in handen van de regio's.

De politieke verantwoordelijkheid voor de brandweezorg is belegd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken van de deelstaat (*Landesinnenministerium*). Onder dit ministerie valt ook het '*Institut der Feuerwehr*' waar brandweerpersoneel wordt opgeleid. Het instituut verricht tevens evaluaties van incidenten en calamiteiten. De resultaten daarvan worden ingebracht in de opleiding en training van brandweerpersoneel en crisisteams.

²⁶ *Kreisen* regelen bepaalde wettelijke taken voor *Kreisangehörige Gemeinden*; *Kreisfreie Städte* opereren onafhankelijk van een *Kreis*, en een *Städteregion* is een samenwerkingsverband tussen een *Kreis* en een *Kreisfreie Städte*.

²⁷ Omdat *Kreisen*, *Kreisfreie Städte* en de *Städteregion* zowel verantwoordelijk zijn voor de meldkamer van de brandweer, als voor de meldkamer spoedeisende medische hulp, is er in veel gevallen één meldkamer voor beide diensten.

²⁸ Bij calamiteiten en rampen verloopt de bestuurlijke opschaling in principe via de vier bestuurlijke niveaus: gemeente, district, regio en deelstaat. Op operationeel niveau is de brandweer verantwoordelijk voor de coördinatie.

In geheel Duitsland zijn voor de brandweer circa 1,1 miljoen brandweerlieden actief, waarvan 96 procent als vrijwilliger. Een groot deel van de vrijwilligers is aangesloten bij het *Technisches Hilfswerk* en wordt vandaaruit bij incidenten ingezet (zie onderstaand kader).

Van de vrijwilligers is gemiddeld 7 procent vrouw; onder beroepskrachten is het aandeel vrouwen kleiner (2 procent). Een mogelijke reden hiervoor kan zijn, dat het hebben van een bepaalde technische vooropleiding – die door vrouwen minder wordt gevolgd - als voorwaarde voor toelating wordt gesteld.²⁹ Omdat het in voormalig Oost-Duitsland meer gewoon was dat vrouwen een technische opleiding genoten, bestaan tussen de deelstaten (en dan vooral de vroegere westelijke en oostelijke deelstaten) wel verschillen in het aandeel vrouwen dat bij de brandweer werkzaam is.

De deelstaat Noordrijn-Westfalen beschikt over zo'n 94.680 brandweerlieden, waarvan 90 procent vrijwilliger is.³⁰ Van de vrijwilligers is 6 procent vrouw; het aandeel vrouwen onder beroepsbrandweerlieden is een kleine 3 procent. Hoewel de vrijwilligers minder opleiding en training hebben genoten dan de beroepsbrandweerlieden, vervullen ze wel dezelfde taken. De mate waarin vrijwilligers kazernediensten draaien, deelnemen aan oefeningen en trainingen en betaald worden voor hun inzet kan per gemeente verschillen. Daarnaast is de inhoud van de opleiding en training van brandweerlieden (zowel beroeps als vrijwilligers) afhankelijk van het gebied waar ze werken. Brandweerlieden in stedelijke gebieden krijgen een andere opleiding en training dan degenen die in landelijke gebieden werkzaam zijn.

Technisches Hilfswerk (THW)

Het *Technisches Hilfswerk* (THW), dat voor 99 procent uit vrijwilligers bestaat, valt onder het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken. De dienst telt zo'n 670 lokale afdelingen en verleent op verzoek (als aanvulling op de taken van de brandweer en ambulancediensten) ondersteuning aan de deelstaten of neemt bepaalde taken over. Taken die door het *Technisches Hilfswerk* worden uitgevoerd zijn onder andere:

- Technische hulpverlening op het gebied van infrastructuur (elektriciteitsvoorziening, riool, drinkwater en bruggenbouw)
- Technische rampenbestrijding (lokaliseren, redden en bergen)
- Technische hulp bij wateroverlast en overstromingen
- Evacueren
- Springstof toepassingen
- Olierampenbestrijding
- Hoogteredding
- Redding te water
- Inrichten van tijdelijke telecommunicatievoorzieningen en noodhuisvesting.

²⁹ <http://www.netzwerk-feuerwehrfrauen.com/berufsfeuerwehrfrau.html>.

³⁰ http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Schutz_und_Sicherheit/Kurzbericht_2010_Internet.pdf.

De lokale THW-afdelingen vullen elkaar zodanig aan dat het gehele spectrum aan specialistische eenheden beschikbaar is en de benodigde deskundigen snel ter plaatse kunnen zijn.³¹



Op nationaal niveau houdt het in 2004 opgerichte *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe* (federale dienst voor civiele bescherming en rampenbestrijding) zich bezig met opleiding en training,³² onderzoek (op het gebied van onder andere chemische, biologische, radioactieve en nucleaire stoffen (CBRN) en geneeskundige aspecten van rampenbestrijding) en het bevorderen van vrijwilligerswerk en internationale samenwerking. Ter ondersteuning van de hulpdiensten in de deelstaten beschikt deze dienst over blusmiddelen en materieel die voor de geneeskundige hulpverlening en bij grootschalige incidenten op het gebied van CBRN (decontaminatie) kunnen worden ingezet.

De kosten voor de brandweer komen grotendeels ten laste van de gemeenten. In 2010 werd door de gemeenten in de deelstaat Noordrijn-Westfalen een bedrag van € 856 miljoen aan de brandweer besteed. Gedeeld door het inwoneraantal van de deelstaat komt dat neer op €48,- per hoofd van de bevolking. Als standaard tegemoetkoming werd door het landsbestuur in totaal € 35 miljoen aan gemeenten uitgekeerd.³³

³¹ Zie Michael Kretz, *Het Technisches Hilfswerk (THW): 88.000 vrijwillige humanitaire ambassadeurs*, in Magazine NVC, december 2008.

³² Onderdeel van de federale dienst is het trainingsinstituut de *Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)*.

³³ http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Schutz_und_Sicherheit/Kurzbericht_2010_Internet.pdf.

5 Frankrijk

Het Europese grondgebied van Frankrijk bestaat uit 22 regio's, die bestuurd worden door een verkozen regionale raad.³⁴ Daarnaast vormen de Franse overzeese gebieden tezamen vijf regio's, waar we hier echter niet verder op in zullen gaan.

De 22 regio's op het Europese grondgebied zijn onderverdeeld in in totaal 96 departementen.³⁵ De hoogste bestuurder van een departement is een *prefect*.³⁶ De *prefect* – die door de Franse president wordt benoemd (en kan worden ontslagen) en binnen het departement het standpunt van de regering dient uit te dragen – heeft zelfstandige bestuurlijke bevoegdheden en is verantwoordelijk voor een divers takenpakket (van openbare orde, ruimtelijk ordening tot monumentenzorg). Deze sterke band tussen Parijs en de hoogste bestuurder van een departement is een belangrijk kenmerk van de Franse gecentraliseerde eenheidsstaat. Het bestuur van een departement bestaat verder uit een algemene raad en een dagelijks bestuur.³⁷

Binnen de departementen zijn nog eens drie bestuurslagen te onderscheiden, te weten: arrondissementen (326), kantons (3.800) en gemeenten (36.684). De arrondissementen en kantons hebben echter feitelijk alleen administratieve bevoegdheden; ook de bevoegdheden van (de vele kleine) gemeenten zijn beperkt. Het bestuurlijk zwaartepunt op decentraal niveau ligt dus bij de departementen.

Sinds medio jaren negentig valt ook de dagelijkse brandweezorg, waar tevens de spoedeisende ambulancedienst (*Véhicule de Secours et d'Assistance aux Victimes*) onder valt, onder verantwoordelijkheid van het departement.³⁸ Brandweerkorpsen zijn sindsdien ondergebracht bij een *Service Départemental d'Incendie et de Secours* (SDIS). Deze worden aangestuurd door een brandweercommandant en vallen onder het bestuurlijk gezag van de *prefect*. Het administratief en financiële beheer is in handen van een Raad van Bestuur (dat bestaat uit verkozen leden van de departementale algemene raad en vertegenwoordigers van enkele gemeenten). Een uitzondering hierop vormen de steden Parijs en Marseille die al sinds vroegere tijden een militair brandweerkorps hebben.³⁹

³⁴ Het regionale bestuur heeft primair als taak bij te dragen aan de economische, sociale en culturele ontwikkeling van de regio.

³⁵ Een departement heeft bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van infrastructuur, economische ontwikkeling en onderwijs.

³⁶ De hoogste bestuurder van het departement waar de hoofdstad van de regio gevestigd is, is tevens de hoogste bestuurder van de regio.

³⁷ Eens in de drie jaar wordt de helft van de leden van de algemene raad voor een periode van zes jaar gekozen; de leden van de algemene raad verkiezen uit hun midden een dagelijks bestuur.

³⁸ De reorganisatie was gebaseerd op de wet op de brandweer en reddingsdiensten uit 1996 (*Loi 96-369 relative aux services d'incendie et secours*). Sinds de brandweer op departementaal niveau is georganiseerd, is de brandweer professioneler geworden en zijn, mede dankzij normering en standaardisering, de opleidingen verbeterd en is het materiaal en materieel gemoderniseerd.

³⁹ De *Brigade de Sapeurs-Pompiers de Paris* (BSPP) is verantwoordelijk voor de brandweezorg in Parijs en de departementen 92, 93 en 94; het *Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille* (BMPM), voor de brandweezorg in Marseille en omgeving.

Frankrijk beschikt over circa 250.000 brandweerlieden (*sapeurs-pompiers*). Daarvan werkt 5 procent bij de militaire brandweer (Parijs en Marseille) en is daarnaast nog eens 16 procent beroepsmatig actief. De overige brandweerlieden (79 procent) zijn vrijwilliger; ruim de helft van hen is jonger dan 35 jaar.⁴⁰ Zij vervullen dezelfde taken als de beroepsbrandweerlieden.

Hoewel het aandeel vrijwilligers nog aanzienlijk is, is dit de afgelopen jaren wel gedaald. Zo'n vijftien jaar geleden was nog 86 procent van het brandweerpersoneel als vrijwilliger actief.⁴¹ Door de Raden van Bestuur van de SDIS worden dan ook inspanningen gepleegd om vrijwilligers voor de brandweer te werven en te behouden. Daarnaast zijn relatief recent (in wetnummer 2011-851 van 20 juli 2011) enkele arbeidsvoorwaarden voor vrijwillige brandweerlieden wettelijk vastgelegd. Zo hebben vrijwilligers recht op opleiding, een financiële vergoeding (ook voor de tijd die zij aan opleiding en training besteden) en op een pensioenuitkering (als ze ten minste 20 jaar diensttijd hebben vervuld).

Voor de eerste hulpverlening aan slachtoffers beschikt de brandweer over een kleine 12.000 medisch specialisten (artsen, apothekers, verpleegkundigen en dierenartsen) die merendeels als vrijwilliger actief zijn.⁴²

Bij de niet-militaire brandweerkorpsen is gemiddeld 13 procent vrouw.

De opleiding voor de functies van brandwacht tot onderofficier vindt op lokaal niveau plaats; voor hogere officiersfuncties - waarvoor een hogere beroepsopleiding als vooropleiding wordt gevraagd - is de opleiding op nationaal niveau georganiseerd. Voor examinering gelden nationale richtlijnen; tevens is er een leidraad voor de oefeningen die minimaal moeten worden gedaan. Brandweerlieden zijn verplicht om minimaal één keer per maand aan een oefening deel te nemen. Multidisciplinaire oefeningen met politie en geneeskundig zorg vinden gemiddeld drie keer per jaar plaats.

Op grond van artikel 2 van wetnummer 96-369 van 3 mei 1996 zijn brandweer- en reddingsdiensten verantwoordelijk voor de preventie en bestrijding van branden en de hulpverlening aan de bevolking bij rampen. Ook is de brandweer verantwoordelijk voor de coördinatie van de voorbereiding op rampen/crises.

Binnen de brandweer zijn verder specialistische teams georganiseerd voor:

- a) Nucleaire, bacteriologische en chemische reacties
- b) Reddings- en opruimingswerkzaamheden
- c) Interventie in gevaarlijke gebieden (bijv. bergachtig gebied)
- d) Reddingsoperaties te water
- e) Bestrijding van verontreiniging (rivieren, zee en land).

Het directoraat Civiele Bescherming en Rampenbestrijding (*Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)*) van het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de opleiding en training van brandweerlieden en voor het toezicht op de brandweer.⁴³

⁴⁰ Ministère de l'Intérieur, 2012, p. 17 en 27.

⁴¹ Gilbert & Goy, 1998.

⁴² Ministère de l'Intérieur, 2012, p. 26.

⁴³ Opleiding vindt plaats aan de nationale school voor brandweerofficieren, l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

Ook bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing vervullen de departementen een centrale rol. Bij bovenlokale incidenten is de bestuurlijke aansturing in handen van de prefect. Daarnaast zijn in dit kader de 22 regio's ondergebracht in zeven *zones de défense*, met aan het hoofd een burgerbrandweerkolonel. Een *zone de défense* verleent ondersteuning aan departementen, zodra een ramp of crisis de grenzen van een departement overstijgt. De *zone de défense* coördineert bijvoorbeeld de uitwisseling van hulpverleningsmiddelen tussen departementen of de doorstroming van het verkeer. De voorzitter van de *zone de défense* neemt echter niet de bestuurlijke leiding van de *prefect* van een departement over.

Blijft een ramp of crisis beperkt tot een gemeente en eventueel omliggende gebieden dan is de burgemeester de eerst verantwoordelijk bestuurder voor de rampenbestrijding.

De financiële bijdrage van gemeenten aan de (departementale) begroting van de brandweer wordt jaarlijks door de Raad van Bestuur van de SDIS vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met de situatie van kleine gemeenten (minder dan 5.000 inwoners) en van gemeenten waar slechts een gering aantal vrijwillige brandweerlieden actief is.

Het totale budget dat in 2011 aan de brandweer werd besteed, bedroeg € 4.751 miljoen (ofwel €85,- per hoofd van de bevolking). Daarvan werd 43 procent gefinancierd door gemeenten; het overige deel werd betaald door de departementen (in casu de SDIS).⁴⁴

⁴⁴ Bron: <http://www.pompiers.fr/accueil/les-sapeurs--pompiers/les-statistiques>.

6 Verenigd Koninkrijk

Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt de organisatie van de brandweer in de eerste plaats bepaald door de bestuurlijke indeling van het land. Net als in Duitsland beschikken de landsdelen (Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland) op verschillende beleidsterreinen over een grote mate van autonomie. Dat geldt onder meer voor de organisatie van de brandweezorg. De wettelijke basis van de brandweer is daardoor niet in elk landsdeel hetzelfde. De *Fire and Rescue Services Act 2004* geldt bijvoorbeeld alleen voor de brandweerorganisatie in Engeland en Wales. Deze wet kwam tot stand nadat in 2002 een kritisch rapport over de brandweer was uitgebracht, waarvan de publicatie bovendien gepaard ging met een landelijke staking bij de brandweer om een eis tot loonsverhoging kracht bij te zetten.⁴⁵ Het evaluatierapport *Independent Review of the Fire Service*⁴⁶ lag vervolgens aan de basis van de *Fire and Rescue Services Act 2004* en verdere hervormingen. De wet legt nadruk op brandpreventie en belastte de brandweer met enkele nieuwe taken (in het kader van de crisisbeheersing), maar bood de korpsen ook meer vrijheid om naar eigen inzicht invulling te geven aan de wijze waarop aan lokale prioriteiten wordt voldaan.

Voor de brandweerorganisatie in Noord-Ierland geldt (nog steeds) de *Fire Services (Amendment) Act (Northern Ireland) 1950*. De *Fire (Scotland) Act 2005* vormt de basis voor de brandweerorganisatie in Schotland. Daar wordt echter per 1 april 2013 een nieuwe wet van kracht, de *Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012*. Vanaf die datum zullen de acht brandweerkorpsen in dit landsdeel onder één gezamenlijke vlag (*Scottish Fire and Rescue Service*) opereren. Eerdere plannen tot 'regionalisatie' van de brandweerkorpsen in Engeland en Wales zijn in 2010 juist teruggetrokken, omdat dit volgens de autoriteiten enkel tot bureaucratie zou leiden. Op een nationale brandweerconferentie meldde de verantwoordelijk minister daarover het volgende:⁴⁷

"The coalition Government is committed to stopping regional government and cutting away unnecessary layers of bureaucracy by pushing power into the hands of communities. We have fantastic Fire and Rescue Services in this country and it's time we stopped tying them up in red tape and give them more freedom to serve their communities. We rely on our firefighters to keep us safe not waste resources on bureaucracy."

De landsdelen verschillen behalve in vigerende wetgeving ook in bestuurlijke structuur. Zo verschilt per landsdeel niet alleen de naamgeving van lokale overheden, op sommige terreinen verschillen ze ook in bevoegdheden. Noord-Ierland bestaat uit 26 *district council areas*; Schotland uit 32 *unitary council areas*;

⁴⁵ Tijdens de staking werden brandweertaken uitgevoerd door het leger dat echter slechts over verouderd materieel beschikte. Er doen zich in die periode enkele incidenten voor waarbij burgers bij woningbranden komen te overlijden.

⁴⁶ Ook wel genoemd het 'Bain Report' naar de opsteller van het rapport, professor Sir George Bain.

⁴⁷ Zie: <https://www.gov.uk/government/news/government-ends-regionalisation-of-fire-services>.

Wales uit 22 *unitary authorities* en Engeland uit 56 *unitary authorities*, 22 *two-tier counties* (graafschappen), 33 *London boroughs* (deelgemeenten, waaronder de *City of London*) en 36 andere *metropolitan of local authority districts* (grootstedelijke gebieden). In tegenstelling tot de *council areas* en de *unitary authorities* is bij de Engelse *two-tier counties* de uitvoering van beleid deels in handen van provinciale besturen (*county councils*). Dit is onder meer het geval op het gebied van het brandweerwezen.

In alle vier de landsdelen zijn evenwel de taken van de brandweer vrijwel hetzelfde. Deze volgen uit de brandweerwet van 1947 (*Fire Services Act 1947*), toen het Verenigd Koninkrijk nog een nationale brandweer had.⁴⁸

Het Verenigd Koninkrijk kent, in vergelijking met Nederland, zowel grotere dichtbevolkte stedelijke gebieden (een stad als Londen telt bijvoorbeeld bijna 8 miljoen inwoners), als veel uitgestrektere plattelandsgebieden (in vooral Noord-Ierland, Schotland en Wales). De bevolkingsdichtheid in de vier landsdelen verschilt daardoor aanzienlijk. In Engeland, waar 52,2 miljoen mensen wonen, is de bevolkingsdichtheid gemiddeld 400 inwoners per km²; in Wales 145 (met een totaal van 3,1 miljoen inwoners), in Noord-Ierland (1,8 miljoen inwoners) 133 en in Schotland (5,2 miljoen inwoners) slechts 67 inwoners per km².⁴⁹ Deze extremen maakt het minder eenvoudig c.q. logisch eenzelfde maatstaf voor alle brandweerkorpsen te hanteren. Brandweerlieden van korpsen in stedelijke gebieden krijgen dan ook een andere training dan degenen die in rurale gebieden werken. Voor de opleiding en examinering van brandweerlieden bestaan evenwel nationale richtlijnen.

In totaal beschikt het Verenigd Koninkrijk over zo'n 52.200 repressieve brandweerlieden. Welhaast vanzelfsprekend is het merendeel van hen werkzaam in het landsdeel Engeland. De brandweer in Engeland telt 41.200 brandweerlieden, waarvan 30 procent 'vrijwilliger' of een zogenoemde *retained firefighter* is.⁵⁰ De brandweerorganisaties van de andere drie landsdelen zijn in omvang beduidend kleiner en bestaan voor een groter deel uit 'vrijwilligers'. Zo werken bij de brandweer in Schotland 4.825 repressieve brandweerlieden, waarvan 47 procent *retained firefighter* is.⁵¹ De Noord-Ierse brandweerorganisatie telt 1.910 brandweerlieden, waarvan iets meer dan de helft (52 procent) als *retained firefighter* werkzaam is.⁵² Hetzelfde geldt voor de brandweer in Wales, waar 56 procent van de 1.870 repressieve brandweerlieden een *retained firefighter* is.⁵³

⁴⁸ Inmiddels is deze wet vervallen en vervangen door andere wetgeving.

⁴⁹ Bron: UK Office for National Statistics. Ter vergelijking: in Nederland is de bevolkingsdichtheid 496 inwoners per km².

⁵⁰ Dit zijn brandweerlieden die naast hun betaalde baan op afroep voor het brandweerkorps beschikbaar zijn. Zie voor aantallen in het landsdeel Engeland: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6775/1971308.pdf.

⁵¹ Zie voor aantallen <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2012/08/6161/downloads>.

⁵² Zie voor aantallen http://www.nifrs.org/about_us.php?sec=3105.

⁵³ Zie voor aantallen <https://statswales.wales.gov.uk/Catalogue/Community-Safety-and-Social-Inclusion/Community-Safety/Fire-Service-Operational-Statistics/Fire-and-Rescue-Service-Personnel/Personnel-by-Employment-FireAndRescueService>.

In tabel 1 worden voor de vier landsdelen het aantal beroeps- en het aandeel 'vrijwillige' brandweerlieden weergegeven. Daaruit valt op te maken dat er in het landsdeel Engeland een kleine dertig duizend beroepsbrandweerlieden (op 52.2 miljoen inwoners) zijn; dus 557 per 1 miljoen inwoners, hetgeen - naar aantal inwoners gerelateerd - ruim anderhalf keer zo veel is als in Nederland (met 5.500 beroeps op 16,8 miljoen inwoners).

Tabel 1: Beroeps- en vrijwillige brandweerlieden, Verenigd Koninkrijk (2012)

Landsdeel	Aantal repressieve brandweerlieden	waarvan beroeps	Percentage 'retained firefighters'
Engeland	41.200	29.060	30
Schotland	4.825	2.570	47
Noord-Ierland	1.910	915	52
Wales	1.870	830	56
Totaal (gemiddeld)	52.190	33.375	33

De 'retained firefighters' hebben eenzelfde opleiding en training genoten als de beroepsbrandweerlieden en zijn dus - overeenkomstig de Nederlandse brandweervrijwilligers - relatief goed opgeleid.⁵⁴ Ze vervullen dezelfde taken als beroepsbrandweerlieden en krijgen, naast een jaarlijkse donatie, een financiële vergoeding voor uitrukken, rampoefeningen en de uren die worden besteed aan opleiding en training (waarvoor een minimum geldt van twee uur per week).⁵⁵ Wel verschilt hun contract op onderdelen van die van beroepsbrandweerlieden (bijv. in het aantal kazernediensten of rampoefeningen dat moet worden bijgewoond). Hoewel 'retained firefighters' vooral werkzaam zijn bij korpsen in rurale gebieden, kan het aantal uitrukken waarvoor een 'retained firefighter' wordt ingezet in sommige gevallen oplopen tot 500 per jaar.

In vergelijking met andere landen is in het Verenigd Koninkrijk het aandeel 'vrijwilligers' (*retained firefighters*) relatief klein. Het gemiddelde aandeel (33 procent) is vergelijkbaar met het aandeel vrijwilligers bij Nederlandse brandweerkorpsen in de Randstad. Dit is overigens iets wat de Britse overheid zorgen baart. Om na te gaan of de situatie voor vrijwillige brandweerlieden de afgelopen jaren is verbeterd, is in 2011 een enquête onder (voormalige) vrijwillige brandweerlieden uitgezet. Daaruit kwam naar voren dat een groot deel van hen het moeilijk valt om het werk voor de vrijwillige brandweer met een gezinsleven en een fulltime baan te combineren. Een ander belangrijk motief om het brandweerkorps te verlaten was een gevoel van onderwaardering voor hun inzet door beroepspersoneel en leidinggevenden van het brandweerkorps.

Gemiddeld genomen is zo'n 6 à 7 procent van het Britse brandweerpersoneel vrouw. In Schotland en Wales is het aandeel beduidend groter (14 procent); in

⁵⁴ Daarnaast zijn er ook vrijwilligers in de meer letterlijke zin van het woord bij de brandweer actief, zoals bij het 'Peterborough Volunteer fire station' in Cambridgeshire dat volledig op vrijwilligers draait (<http://www.cambsfire.gov.uk/about/pbprovols.php>).

⁵⁵ Zie 'Categories of employees' op: http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/ocs/300-399/334_5.htm#para3.

Engeland en Noord-Ierland kleiner (respectievelijk 4 en 2 procent).⁵⁶ Over het algemeen vervullen vrouwen vooral staf- of ondersteunende functies. Dit neemt niet weg dat de brandweerkorpsen in de verschillende landsdelen ernaar streven het aantal vrouwen (ook onder repressieve brandweerlieden) te vergroten.

Het lokale (of in voorkomende gevallen provinciale) bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor de brandweerorganisatie en ook een deel van de kosten. Deze worden betaald uit lokale, specifiek voor de brandweezorg geheven, belastingen. De brandweerkorpsen ontvangen daarnaast een financiële bijdrage van de nationale overheid (tot maximaal 25 procent van de totale kosten).⁵⁷ De kosten voor de brandweer verschillen uiteraard per korps (zie kader); in 2010-2011 ging het om een bedrag van gemiddeld £46,- per inwoner.⁵⁸ Vanwege de wereldwijde financiële crisis staat de Britse brandweer echter voor de opgave om in de periode 2011-2015 drastisch te bezuinigen (gemiddeld 13 procent op het totale budget).⁵⁹ Efficiency en effectiviteit van de brandweerorganisatie is daardoor al enige tijd een onderwerp van discussie. Elk korps probeert daar op zijn eigen manier invulling aan te geven; de *chief fire officers* hebben wat dat betreft, zeker in vergelijking met Nederlandse brandweercommandanten, een aanzienlijke mate van de autonomie.

Kosten brandweerorganisatie

Uit een recent auditrapport van de Schotse rekenkamer kwam naar voren dat vijf (van de huidige acht) Schotse brandweerkorpsen tot de zes duurste brandweerkorpsen van het Verenigd Koninkrijk moesten worden gerekend.⁶⁰ Een sluitende verklaring kon hiervoor niet worden gegeven. Het zou mogelijk deels samenhangen met de relatief slechte staat van woningen, in combinatie met het rook- en drinkgedrag van de bewoners. Mede daardoor zouden in Schotland meer incidenten en woningbranden plaatsvinden dan in andere delen van het Verenigd Koninkrijk. Ondanks het feit dat het aantal branden in Schotland een daling vertoonde, was die daling minder sterk dan in Engeland en Wales; feitelijk was het aantal woningbranden en het aantal doden als gevolg van brand in Schotland twee keer zo groot als in die andere twee landsdelen. Daarnaast zouden de grote afstanden die in de meer afgelegen gebieden moeten worden afgelegd, verhoudingsgewijs een groter beslag op de begroting leggen.

In 2011 bedroegen de totale kosten voor de Schotse brandweer £372 miljoen, ofwel £71,5 per inwoner (Audit Scotland, 2012).

⁵⁶ Zie voor Engeland: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6775/1971308.pdf; zie voor Schotland: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0039/00399148.pdf>; zie voor Noord-Ierland: <http://www.nifrs.org/news.php?news=20845>; en voor Wales: <https://statswales.wales.gov.uk/Catalogue/Community-Safety-and-Social-Inclusion/Community-Safety/Fire-Service-Operational-Statistics/Equality-and-Diversity/GenderOfFireAndRescueServicePersonnel-by-Employment>.

⁵⁷ Aldus volgt uit artikel 25 van de Fire Service Act 1947 (http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/ocs/300-399/334_5.htm#para3).

⁵⁸ CFOA, 2012. Ter vergelijking: In Nederland betrof het een bedrag van €72 per inwoner (voor brandweer en rampenbestrijding).

⁵⁹ Ter vergelijking: In Nederland moet in de periode tot 2015 circa 5,5 procent van het bedrag dat in 2011 aan brandweer en rampenbestrijding werd uitgegeven (€1,2 miljard), worden bezuinigd.

⁶⁰ In 2011 lagen de kosten van Schotse brandweerkorpsen tussen £43 en £75 per inwoner.

Naar aanleiding van extreme gebeurtenissen in de afgelopen jaren (terroristische aanslag metro Londen en situaties van ernstige wateroverlast) wordt tegenwoordig van de brandweer (als ook van andere partijen) een grotere inspanning gevraagd in het kader van de voorbereiding op de hulpverlening bij rampen en crisissituaties. De brandweer dient bijvoorbeeld met andere hulpdiensten en lokale overheden in zogenoemde *Local Resilience Forums* samen te werken aan de voorbereiding op rampen/crises (planvorming e.d.). Aan de *Local Resilience Forums* nemen ook nutsbedrijven en private partijen deel. Zij zijn daar wettelijk toe verplicht, omdat de Britse regering meent dat ook zij een rol hebben bij de voorbereiding en response op ramp- en crisissituaties.

De multidisciplinaire coördinatie tijdens rampen/crises is doorgaans in handen van de politie, tenzij sprake is van een grote brand. Dan coördineert de brandweer de operatie. Minimaal een keer per jaar vindt een multidisciplinaire oefening plaats. Daarnaast geeft de brandweer in het kader van de brandpreventie voorlichting aan burgers (over rookmelders, wat te doen bij brand, ook specifiek voor minder validen en ouders van kinderen) Via de websites van brandweerkorpsen kunnen burgers ook een afspraak maken voor een brandveiligheidsadvies betreffende hun woning. Bij bedrijven voert de brandweer inspecties uit op de naleving van brandveiligheidsvoorschriften.

De Britse brandweer kent geen wettelijk verplichte opkomsttijden; deze zijn in 1998 afgeschaft.⁶¹ Dit tot ongenoegen van de brandweervakbond (*Fire Brigade Union*), die daarover in 2010 een kritisch standpunt innam.⁶² Uit onderzoek zou namelijk blijken dat sinds het afschaffen van de norm, zowel de opkomsttijden als het aantal doden als gevolg van brand waren toegenomen. In het landsdeel Engeland was inderdaad de opkomsttijd bij woningbranden tussen 2000 en 2010 toegenomen van gemiddeld 5,9 naar 7,4 minuten,⁶³ maar volgens het *Department for Communities and Local Government* (die zich daarbij baseerde op een consultatie onder brandweerkorpsen) was dit vooral te wijten aan de toegenomen verkeersdruk op de wegen.⁶⁴ In diezelfde periode was bovendien in dit landsdeel geen sprake van een toename, maar van een afname van het aantal doden als gevolg van brand,⁶⁵ en in 2011 was in Engeland de gemiddelde opkomsttijd juist met 0,2 minuten gedaald in vergelijking met het voorgaande jaar.⁶⁶ Het departement zag dan ook geen reden om opnieuw een verplichte opkomsttijd in te voeren.

⁶¹ In Schotland golden tot 2005 nog wel richtlijnen; de opkomsttijd moest worden gebaseerd op een inschatting van het risico op brand en de ernst van eventuele gevolgen (Audit Commission, 2012).

⁶² Zie FBU, 2010.

⁶³ Department for Communities and Local Government, 2012a.

⁶⁴ Department for Communities and Local Government, 2009.

⁶⁵ In 2000 overleden in het landsdeel Engeland als gevolg van brand (inclusief autobranden en buitenbranden) 458 personen; in 2010 lag dit aantal op 331 personen.

⁶⁶ Department for Communities and Local Government, 2012a.

7 Zweden

Zweden is in vergelijking met Nederland een dunbevolkt land. Met 9,3 miljoen inwoners op een landoppervlak van 410.335 km² is de bevolkingsdichtheid slechts 20 inwoners per km² (ten opzicht van 496 inwoners per km² in Nederland). Echter, bijna een derde van de inwoners woont in de drie grootste steden: Stockholm (2 miljoen), Göteborg (520.374) en Malmö (302.835).

Het land is bestuurlijk ingedeeld in 21 provincies en in totaal 290 gemeenten (*komunnen*). Op grond van de Zweedse *Lagen om skydd mot olyckor (2006:778)* (letterlijk vertaald: de wet op de bescherming tegen ongevallen) zijn gemeenten verantwoordelijk voor de brand- en reddingsdiensten (*räddningstjänst*). Zij dragen ook volledig de kosten. Als echter gemeentelijke middelen ontoereikend zijn, kan een beroep op nationale middelen c.q. materieel worden gedaan. In 2010 bedroegen de kosten voor de brandweer naar schatting € 673 miljoen, wat neerkomt op €72,- per inwoner.

In Zweden werken bij de 234 gemeentelijke brandweerkorpsen circa 15.800 brandweerlieden. Daarvan is 69 procent 'vrijwilliger' of beter gezegd parttime bij de brandweer werkzaam. Zij zijn oproepbaar voor noodmeldingen en één week per maand aanwezig op de kazerne. Voor het werk dat ze voor de brandweer doen (incl. de uren besteed aan opleiding, training en rampoefeningen) krijgen ze een financiële vergoeding; als primaire inkomstenbron hebben ze doorgaans een andere baan.

Onder de vrijwillige brandweerlieden is het aandeel vrouwen iets groter (4 procent) dan onder de fulltime beroepskrachten (2,4 procent). Gezien hun aandeel zijn vrouwen oververtegenwoordigd in hogere functies. Van de *senior fire officers* (waarvoor een hogere beroepsopleiding is vereist) is grofweg 6 tot 10 procent vrouw. Gemeenten en de nationale overheid trachten onder andere door publiekcampagnes het aandeel vrouwen (en personen van niet-Noorse afkomst) onder met name repressieve brandweerlieden te vergroten.

Vrijwillige brandweerlieden krijgen nagenoeg dezelfde opleiding en training als beroepsbrandweerlieden. De beroepsbrandweerlieden volgen echter ook de modules 'risk assessment' en brandveiligheidsinspectie en krijgen meer uren training. Het opleiding- en trainingsprogramma van brandweerlieden hangt verder af van het gebied waar ze werken. Brandweerlieden die werkzaam zijn in stedelijke gebieden en zij die in plattelandsgebieden werken, volgen na een basistraining een verschillend vervolprogramma.

Anders dan in Nederland wordt door de Zweedse brandweer ook medische bijstand verleend. Bij 90 procent van de verkeersongevallen verlenen zij eerste hulp. De reden hiervoor is dat er in Zweden drie keer zoveel brandweerkazernes dan ambulanceposten zijn. Daardoor is de brandweer in veel gevallen eerder op de plaats van het incident. De daarvoor opgeleide brandweerlieden verlenen onder

meer reanimatie, stellen botbreuken vast en trachten een shocktoestand te voorkomen.⁶⁷ Sommige korpsen zijn bevoegd om ook zuurstof toe te dienen en defibrillatie toe te passen. Zij hebben daaromtrent met een medische hulpdienst een (financiële) overeenkomst afgesloten.

Naast gemeentelijke brand- en reddingsdiensten kent Zweden een aantal nationale hulpdiensten voor onder andere reddingsacties te water, in de bergen en bij ongevallen in nucleaire installaties waarbij radioactieve stoffen vrij (kunnen) komen.

Sinds 2004 zijn gemeenten verplicht om ongevallen waarbij een reddingsactie nodig was, te (laten) onderzoeken. Gemeenten waarvoor deze taak een te grote personele belasting betekent, kunnen ondersteuning inroepen van het nationale agentschap voor civiele bescherming, het *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB).

Het MSB verleent op verschillende manieren ondersteuning op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding. Het MSB verzorgt onder andere (vanuit regionale opleidingsinstituten in Sandö, Revinge and Rosersberg) de opleiding- en trainingsprogramma's voor het brandweerpersoneel. Ook financiert het onderzoek (naar nieuwe methoden en werkwijzen) en evaluaties van incidenten.

De organisatie bestaat uit ongeveer 850 medewerkers en valt onder de minister van Defensie en Civiele Bescherming, die de politieke verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing draagt.

Uitgangspunt van het Zweedse crisisbeheersingsbeleid is het 'principe van verantwoordelijkheid' (*ansvarsprincipen*). Dit houdt in dat wie onder normale omstandigheden voor een bepaalde inspanning verantwoordelijk is, daar ook in crisissituaties zorg voor draagt. Zo dient op grond van de eerder genoemde ramp- en ongevallenwet elk ministerie zorg te dragen voor een analyse van de veiligheidsrisico's en de planvorming voor rampen/crises op het eigen beleidsterrein. Hetzelfde geldt voor gemeenten met betrekking tot de veiligheidsrisico's op lokaal niveau. Voor provincies geldt de verplichting responsplannen op te stellen voor specifiek radiologische incidenten. Bij de planvorming dienen ook de zogenoemde 'stakeholders' (nutsbedrijven, vervoersmaatschappijen, private partijen) te worden betrokken, omdat ook zij verantwoordelijkheid dragen voor de rampenbestrijding.

⁶⁷ Lundqvist et al., 2008, p. 15.

8 Beschouwing

In de vorige hoofdstukken zijn enkele kenmerken van de brandweerstelsels in de andere Europese landen beschreven. In dit hoofdstuk beschouwen we (deels op basis van aanvullende informatie) de overeenkomsten en verschillen, vooral ten opzichte van het brandweerstelsel in Nederland. Enige mate van generalisatie is daarbij onvermijdelijk. Verschillen tussen landen zijn minder groot of scherp omlijnd dan voorgesteld, omdat er ook binnen landen altijd verschillen tussen brandweerkorpsen bestaan, bijvoorbeeld in de wijze waarop bepaalde zaken worden ingevuld. We gaan in dit hoofdstuk achtereenvolgens in op:

- de taken van de brandweer;
- het brandweerpersoneel;
- de bestuurlijke aansturing;
- rampenbestrijding;
- voorschriften, en;
- financiering.

8.1 Taken van de brandweer

In de onderzochte landen zijn de taken van de brandweer wezenlijk hetzelfde: brandbestrijding, preventie en hulpverlening zijn overal de kerntaken. Een opvallend verschil is wel dat in enkele andere landen de brandweer is gekoppeld aan de ambulancezorg en de geneeskundige hulpverlening. In België, Frankrijk en Zweden heeft de brandweer hier een prominente rol. Vaak is de brandweer geheel of in belangrijke mate verantwoordelijk voor het vervoer van gewonden; soms heeft de brandweer, meer dan in Nederland, tevens een expliciete taak bij de eerste medische hulp (Zweden). Met de komst van de AED (Automatische Externe Defibrillator) op steeds meer brandweerauto's gaat echter ook de Nederlandse brandweer een breder pakket van eerste hulp verlenen. Daarnaast zijn er nuanceverschillen in de wijze waarop de brandweer zich bezighoudt met brandpreventie (het vreemde woord 'pro-actie' wordt nergens anders gebruikt). In Nederland lijkt de preventietaak, met de recente plan- en strategievorming, wat steviger neergezet te worden dan elders, maar ook in andere landen (België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) wordt hier sinds enkele jaren nadruk op gelegd. In vrijwel alle landen voorziet de brandweer daarnaast in voorlichting en advies aan het publiek; in sommige landen voert de brandweer ook inspecties bij bedrijven uit. Meest opmerkelijk is dan ook wellicht het verschil in verwachtingen die ten aanzien van de brandweer leven; daarin zijn tussen Nederland en andere landen wel duidelijke verschillen te constateren. Meer dan in andere landen wordt in Nederland van de brandweer verwacht binnen een bepaalde tijd na alarmering op de plaats van het incident te arriveren; voor verschillende incidenten zijn opkomsttijden vastgelegd. Andere landen (en met name Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) leggen in wetgeving en beleid juist meer nadruk op de

zelfredzaamheid van burgers en de rol van private organisaties bij de preventie en bestrijding van branden en andere calamiteiten. Zo zijn in Denemarken private organisaties wettelijk verplicht om bij calamiteiten goederen en middelen af te staan ten bate van de brand- of rampbestrijding. In het Verenigd Koninkrijk zijn - onder de noemer 'community safety' - de afgelopen jaren verschillende projecten gestart om burgers meer bewust te maken van (brand)veiligheid.

Al met al is het de Nederlandse brandweerkorpsen de afgelopen jaren niet gemakkelijker gemaakt het brandweervak uit te oefenen. Naast de primaire brandweezorg (het branden blussen en hulp verlenen) wordt van korpsen, inclusief de vrijwilligers die er werken, steeds meer specialisatie gevraagd.⁶⁸ Die specialistische taken zouden ook in interregionaal verband of op nationaal niveau kunnen worden georganiseerd. In bijvoorbeeld Frankrijk en Zweden zijn bepaalde taken (reddingsacties te water, bestrijding CBRN ongevallen) centraal geregeld, terwijl Duitsland met het *Technisches Hilfswerk* voor verschillende taken over een 'buffer' beschikt die ten dienste van de brandweerkorpsen kan worden ingezet. In Nederland is pas recent, onder de noemer 'expertregio's', met een soort van taakdifferentiatie gestart.

8.2 Brandweerpersoneel

Aandeel beroeps en vrijwilligers

Bij de Nederlandse brandweer werken ruim 26.500 brandweerlieden, waarvan ongeveer 21.000 als vrijwilliger. De term 'vrijwilliger voor de brandweer' is echter wat verhullend. Meer en meer wordt wel gesproken over parttime-beroeps. Niet alleen omdat er in opleidingsniveau nauwelijks meer verschillen zijn, maar ook omdat vrijwilligers in feite dezelfde werkzaamheden verrichten; voor hen ook steeds vaker een opkomstplicht geldt, er vaker sprake is van kazernering, en werkzaamheden (zowel het uitrukken als oefenen) normaliter worden vergoed. Hoewel de omvang van het vrijwilligersbestand bij de brandweer aanzienlijk is, is dit de afgelopen decennia wel afgenomen. Vijftig jaar geleden was nog ruim 90 procent van het operationele brandweerpersoneel werkzaam als vrijwilliger; de laatste jaren is dit een kleine 80 procent (bron: CBS). Het aandeel vrijwilligers bij de brandweer verschilt bovendien sterk per veiligheidsregio. In bijvoorbeeld Zeeland en de noordelijke regio's (Noord-Holland Noord en Friesland) werken bij de brandweer meer vrijwilligers dan gemiddeld, terwijl in de regio's Haaglanden en Amsterdam-Amstelland de brandweer voor het merendeel uit beroepskrachten bestaat (daar is het aandeel vrijwilligers respectievelijk 33 en 27 procent). De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken gedaan naar mogelijkheden om bij de brandweer een noodzakelijk aandeel vrijwilligers voor de rampenbestrijding te behouden. Toch is, in vergelijking met andere landen, het aandeel vrijwilligers nog steeds aanzienlijk (zie tabel 2).

⁶⁸ Zie ook interview met Gerrie Ruijs in *Magazine NVC*, december 2008.

Tabel 2: Vrijwilligers bij de brandweer (%)

Land	Beroeps	Vrijwilligers*
Noordrijn-Westfalen	10	90
Nederland	20	80
Frankrijk	17	79
België	31	69
Zweden	31	69
Denemarken	39	61
Verenigd Koninkrijk	67	33

* = betreft deeltijd- en vrijwillige brandweerlieden

In Duitsland is het aandeel vrijwilligers bij de brandweer opmerkelijk groot (96 procent). Dat komt echter mede doordat de Duitse brandweren worden ondersteund door het *Technisches Hilfswerk* (THW), een organisatie die formeel onder het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken valt en vrijwel geheel uit vrijwilligers bestaat.⁶⁹ Van sec de brandweerlieden in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen is 90 procent vrijwilliger. Wel dient bedacht te worden dat veel minder van deze vrijwilligers het opleidingsniveau hebben dat in Nederland van brandweervrijwilligers wordt verwacht.

In vrijwel alle landen beschikken grote gemeenten over een brandweerkorps met merendeels beroepsbrandweerlieden; in kleine gemeenten zijn vooral vrijwillige brandweerlieden actief.

Aandeel vrouwen

Ondanks de inspanningen die de korpsen en de nationale overheden in de verschillende landen plegen om de diversiteit van het brandweerpersoneel te vergroten, is het aandeel vrouwen bij de brandweer in alle landen klein; zo'n 2 tot 7 procent. Een uitschieter in deze is Frankrijk, waar het aandeel vrouwen op gemiddeld 13 procent ligt. Over het algemeen is onder vrijwilligers het aandeel vrouwen groter dan onder beroeps.

Opleiding en training

Niet in alle landen krijgen vrijwilligers een zo uitgebreide opleiding en training als in Nederland. In België en Duitsland bijvoorbeeld zijn vrijwilligers minder getraind dan hun beroepscollega's. De *retained firefighters* bij de Britse brandweer hebben – net als de 'vrijwilligers' bij de Nederlandse brandweer – wel een uitgebreide opleiding en training genoten.

Over het algemeen vindt de opleiding voor lagere branweerrangen op lokaal niveau plaats en is de opleiding voor hogere officiersfuncties (waarvoor meestal een hogere beroepsopleiding als vooropleiding wordt gevraagd) regionaal dan wel nationaal georganiseerd. In landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden wordt in de training van brandweerlieden onderscheid gemaakt naar het gebied waar ze werkzaam zijn (stedelijk, ruraal, bergachtig). In België, waar de opleiding voor zowel lagere als hogere rangen plaatsvindt op provinciale

⁶⁹ Dat in Duitsland een relatief groot aantal vrijwilligers voor de brandweer actief is, houdt mogelijk verband met het feit dat hulpverlening bij rampen in Duitsland als een burgerplicht wordt beschouwd en ook door de Duitse overheid (via een financiële vergoeding) wordt gestimuleerd.

brandweerscholen, vragen sommige korpsen van hun personeel dat ze aanvullende opleidingsmodules en extra uren training volgen dan wat als minimum door de federale staat is vastgesteld.

De meeste landen hebben nationale richtlijnen voor examinering; voor het minimum aan trainingen dat moet worden gevolgd bestaat veelal geen leidraad of richtlijn.

8.3 Bestuurlijke aansturing

De bestuurlijke aansturing van de brandweerorganisatie wijkt in Nederland sterk af van die in de meeste onderzochte Europese landen. In België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn gemeenten en brandweer nog altijd sterk met elkaar verbonden. Dit houdt mogelijk verband met het feit dat in (delen van) deze landen de burgemeester wordt gekozen of, zoals in het Verenigd Koninkrijk, lokale belastingen voor specifiek de brandweezorg geheven worden.

In Frankrijk daarentegen is de bestuurlijke aansturing van de brandweer al enkele jaren niet meer in handen van de gemeenten, maar ondergebracht bij de departementen.⁷⁰ In zowel de 'koude' als 'warme' fase vindt de aansturing van de brandweer plaats onder directe verantwoordelijkheid van de *prefect*, de hoogste bestuurder van het departement die benoemd wordt door de president.

Ook in Nederland is met de komst van de veiligheidsregio's en de inbedding van de brandweer in de veiligheidsregio's (naar aanleiding van de motie Plasschaert) de lokale koppeling van de brandweerorganisatie afgenomen. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de relatie tussen de brandweer en gemeentebesturen. 'Zij gaan er niet meer over', althans, niet direct en de financiering loopt via indirecte weg (van het verlengd lokaal bestuur). De democratische legitimatie van de Nederlandse brandweer zal meer dan vroeger worden bepaald door de wijze waarop de brandweer en de burgemeester het contact tussen gemeenteraad en de brandweer organiseren.

Aansturing van de brandweer door (de besturen van de) veiligheidsregio's is dus een typisch Nederlands product. In België wordt dit fenomeen positief beschouwd. Daar is in 2007 een deels vergelijkbaar traject ingezet tot vorming van brandweezones, waarbij de brandweer wordt aangestuurd door een raad en college van burgemeesters. De precieze invulling ervan neemt echter nog wel enige tijd. Men zit zogezegd in de 'pre-zonale' fase.

In Schotland is de 'regionalisering' of samenvoeging van acht brandweerkorpsen tot één korps voor het gehele landsdeel een feit (per 1 april 2013). In andere delen van het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales) is het landsbestuur hier echter op teruggekomen en meent men dat primair de gemeentebesturen samen met brandweerkorpsen moeten bepalen hoe aan lokale prioriteiten invulling te geven; een extra (regionale) bestuurslaag zou slechts tot meer bureaucratie leiden.

⁷⁰ Op zich is dat ook logisch, wetende dat Frankrijk ruim 3.650 gemeenten telt, waarvan ruim de helft (57 procent) minder dan 500 inwoners heeft.

8.4 Rampenbestrijding

Operationele coördinatie

In Nederland had de brandweer vanaf begin jaren tachtig tot de komst van de Wvr een coördinerende rol bij rampen. De brandweer had de operationele leiding, tenzij de burgemeester anders besliste. Dit betekende ook dat in de voorbereiding de brandweer het voortouw nam en moest nemen, zowel bij de planvorming, als bij het opleiden, oefenen en trainen. Met de komst van de Wvr is deze vanzelfsprekende rol opvatting verlaten. Tegenwoordig bepaalt de soort van gebeurtenis welke hulpdienst coördinerend en leidend is. Ook is er een duidelijke ontwikkeling naar ontkleurd operationeel leiderschap.

In verschillende andere landen (België, Frankrijk, Duitsland, Zweden) ligt bij rampen de operationele leiding of coördinatie (nog steeds) bij de brandweer. Dat is overigens niet onlogisch. In België en Frankrijk draagt de brandweer immers ook zorg voor het gewondenvervoer en in Duitsland en Zweden is de brandweer als enige van de hulpdiensten op gemeentelijk niveau georganiseerd en daardoor veelal als eerste ter plaatse. In het Verenigd Koninkrijk wordt de rampenbestrijding gewoonlijk door de politie gecoördineerd, waarschijnlijk omdat veel grote crises in dit land sterk politieel getint waren (rellen,stakingen en andere vormen van opstand en maatschappelijke onrust). Ook in Denemarken heeft echter de politie bij calamiteiten de operationele leiding.

Multidisciplinaire samenwerking

In andere landen wordt soms met enige bewondering gekeken naar het feit dat in Nederland de rode, witte, blauwe en oranje kolom elkaar goed kunnen vinden, niet alleen tijdens calamiteiten, maar ook voorafgaand (in de preparatieve fase). Multidisciplinaire samenwerking is in de ons omringende landen veel minder sterk ontwikkeld, terwijl dat in Nederlands steeds meer als vanzelfsprekend wordt ervaren. Meldkamers waarin politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening gezamenlijk opereren kennen de andere landen bijvoorbeeld niet. Vaak is er wel een koppeling tussen wit en rood; de ambulancezorg en brandweer, maar de politie is een 'heel andere tak van sport'.

Opschaling

Bij de rampenbestrijding hoort vanzelfsprekend ook het fenomeen van opschaling. Alle landen kennen hiervoor een met de GRIP vergelijkbaar systeem. De eerste drie GRIP-niveaus zijn bijvoorbeeld goed vergelijkbaar met het Britse onderscheid tussen *bronze-silver-gold*. Toch is op het punt van opschaling wel sprake van enig verschil tussen Nederland en andere landen. Dat verschil is ten eerste, maar niet alleen, gelegen in het afwijkende van GRIP-4, waarbij opschaling plaatsvindt naar de coördinerend bestuurder van de veiligheidsregio, een bestuursvorm en functie die ze elders, zoals gezegd, niet kennen. In andere landen komt bij bovenlokale rampen/crises gewoonlijk het midden-bestuur (prefect of gouverneur) in beeld. Daarnaast wijkt Nederland af met de gegroeide praktijk dat bij een calamiteit een aanzienlijk aantal personen aan verschillende coördinatieteams deelnemen (naast een breed ingericht multidisciplinair ROT ook nog eens alle 'kleuren' in het beleidsteam). In de meeste andere landen zijn simpeler structuren gangbaar. De

coördinatiestructuur zoals die recentelijk in bijvoorbeeld Drenthe en Amsterdam wordt gehanteerd, lijkt meer met de praktijk in het buitenland overeen te komen.

Leren en evalueren

In de andere landen is het over het algemeen minder gebruikelijk dat door een daartoe ingestelde inspectie of onafhankelijke onderzoeksinstelling uitgebreide evaluaties van calamiteiten worden verricht. Toch zijn in enkele landen ook op dit terrein ontwikkelingen te constateren. Zo zijn Belgische gemeenten en provincies sinds 2006 verplicht calamiteiten te (laten) evalueren. Er is echter geen overkoepelende instantie die deze evaluaties verricht. Ook in Zweden en Duitsland worden incidenten en calamiteiten geëvalueerd. In Zweden vervult het agentschap MSB hierbij een coördinerende rol. In Duitsland worden de evaluaties uitgevoerd door de opleidingscentra van de deelstaten en worden de resultaten ervan ingebracht in de opleiding en training van brandweerlieden en leden van crisisteam. Wel blijkt het lastig deze evaluaties te achterhalen en wordt veel niet openbaar. Het Verenigd Koninkrijk besteedt – wellicht door het aantal en de aard van de crisissituaties die de afgelopen jaren in dit land hebben plaatsvonden – relatief uitgebreid aandacht aan evaluaties (*lessons learned*). In de aandacht die uitgaat naar leren en evalueren lijkt het Verenigd Koninkrijk dan ook veel op Nederland. Niet dat over elk incident – zoals in Nederland vaak het geval is – meerdere rapporten verschijnen, maar wel dat ingrijpende gebeurtenissen gedegen worden geëvalueerd en de evaluaties via de website van de nationale overheid te raadplegen zijn.

8.5 Voorschriften

De Nederlandse brandweer vervult zoals gezegd nagenoeg dezelfde taken als de brandweer in andere landen. Waar Nederland in verschilt, is echter de mate waarin aan het optreden van de brandweer voorwaarden worden gesteld. In het Besluit veiligheidsregio's is bijvoorbeeld een standaardbezetting van een tankautospuut vastgelegd. Ook moet de brandweer aan bepaalde opkomsttijden voldoen. In andere landen is de brandweer minder aan voorschriften gebonden. Als er al iets in regelgeving is vastgelegd, gaat het veeleer om 'intentie'- dan om prestatie-doelstellingen.

Standaardbezetting tankautospuut

In Nederland dient de bezetting van een tankautospuut standaard uit 6 personen te bestaan. Het bestuur van de veiligheidsregio kan evenwel hiervan afwijken en besluiten tot een andere samenstelling, mits in een gelijkwaardig niveau van brandweezorg wordt voorzien (art. 3.1.5 Besluit Veiligheidsregio's). Ook in de andere onderzochte landen wordt in principe uitgegaan van zes personen op een tankautospuut. Het Verenigd Koninkrijk wijkt hierin af en gaat uit van vier à vijf. In het Verenigd Koninkrijk en ook Duitsland geldt overigens geen landelijke standaard voor de standaardbezetting van een tankautospuut. In landen die (zoals Nederland) wel een standaard hanteren, worden doorgaans variaties op die standaard bezetting toegestaan (zie bijlage 2, tabel 3).

Voorgescreven uitruk bij incidenten

Met welke aantallen menskracht en materieel de brandweer bij incidenten uitrukt, blijkt dus tussen de onderzochte landen te verschillen. Enerzijds schrijven landen hieromtrent andere aantallen voor, anderzijds blijkt dat ook bij incidenttypen waarvoor geen minimale uitruk is vastgelegd, de aantallen behoorlijk uiteenlopen. De verschillen tussen bijvoorbeeld Zweden en Engeland enerzijds en Duitsland anderzijds zijn enorm. In de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen dienen bij een brand in een gebouw maar liefst twintig brandweerlieden (met vier auto's) uit te rukken, terwijl dat er in Zweden vijf (met één auto) zijn (zie bijlage, tabel 4). Duitsland hanteert sowieso uitzonderlijke aantallen personen die bij allerhande soorten incidenten moeten uitrukken (bij een ongeval met gevaarlijke stoffen bijvoorbeeld 24 personen en 8 auto's!). Het is de vraag of aan deze standaarden kan worden voldaan, als niet in zo'n grote mate een beroep op vrijwilligers kan worden gedaan.

Opkomsttijden

In Nederland woedt al enige tijd een discussie over de opkomsttijden van de brandweer. In tegenstelling tot de brandweer in vrijwel alle andere landen, moet de Nederlandse brandweer bij verschillende incidenten aan een uiterste opkomsttijd voldoen, variërend van vijf (voor gesloten winkelcentra) en maximaal achttien minuten (zie Besluit Veiligheidsregio's art. 3.2.1.). Alleen in Duitsland wordt per deelstaat iets vergelijkbaars vastgelegd (10 minuten in steden en 30 minuten op het platteland). In Frankrijk geldt als algemene richtlijn een opkomsttijd van maximaal 20 minuten; departementen kunnen als streefdoel een kortere opkomsttijd vaststellen, waarbij uiteraard het type gebied dat moet worden bediend (stedelijk of platteland) een rol speelt. In België kunnen gemeenten in zoneverband de opkomsttijden bepalen. Opmerkelijk is dat men in Denemarken in het geheel niet uitgaat van een opkomsttijd, maar in regelgeving een uiterste vertrektijd heeft vastgelegd.

Toezicht

De mate waarin van rijkswege controle en toezicht op de brandweer plaatsvindt, lijkt in Nederland fors. Navraag leert echter dat de Inspectie Veiligheid en Justitie hiervoor feitelijk slechts een beperkt aantal medewerkers beschikbaar heeft (zo'n 4 fte). Ook de Belgische inspectie doet het met een handjevol medewerkers. In het Verenigd Koninkrijk zijn *Her Majesty's Chief Inspector of Fire Services* (voor de landsdelen Engeland, Wales en Noord-Ierland) en *Her Majesty's Fire Service Inspectorate for Scotland* verantwoordelijk voor de inspectie van brandweerkorpsen;⁷¹ in Denemarken de *Emergency Management Agency* (DEMA). Niet bekend is echter wat de omvang van deze inspecties in fte's is.

Wanneer we de landen zo op het punt van regelgeving en sturing vergelijken, blijkt dat in Nederland relatief veel in voorschriften is vastgelegd. Wij hebben al met al de indruk dat in Nederland de centrale overheid zich meer met de brandweer

⁷¹ De inspectie voor Engeland, Wales en Noord-Ierland brengt verslag uit aan het *Department of Communities and Local Governments*; de de Schotse equivalent rapporteert aan de Schotse regering.

'bemoeit'; meer voorwaarden stelt en meer zicht wil krijgen op prestaties en dergelijke, terwijl onduidelijk is welk doel daarmee wordt gediend. Recent is bijvoorbeeld nog door TNO, in opdracht van het Veiligheidsberaad, de beleidsdoellogica van opkomsttijden onderzocht. De conclusie was dat deze niet uit de Memorie van Toelichting bij de Wvr noch uit de wetshistorie is te achterhalen.⁷² In de andere landen wordt juist meer aan de gemeenten en de brandweerkorpsen overgelaten. Handelingsvrijheid en pioniersgeest - klassieke kenmerken van het brandweergilde - zijn in andere landen meer bewaard gebleven. Of dat ten koste gaat van de uiteindelijke prestaties, is moeilijk te achterhalen. Er zijn in ieder geval geen duidelijke signalen dat dit het geval is.

8.6 Financiering

Misschien wel het lastigste onderwerp om in kaart te brengen is het financiële aspect; de kosten die met de brandweezorg gepaard gaan en de mate waarin kan worden gezegd dat middelen efficiënt en effectief worden besteed. Om cijfers en getallen te kunnen vergelijken, moeten deze immers beschikbaar en vergelijkbaar zijn; dus op eenzelfde manier worden gemeten en geregistreerd. In Nederland waren de cijfers die door het CBS werden gepubliceerd altijd al geen hoogtepunt van nauwkeurigheid, onder meer omdat niet alle korpsen cijfers aanleverden (Berenschot, 2012). Daarnaast kunnen er allerhande verstoringen zijn die vergelijking lastig maken. Zo is bekend dat er in dichtbevolkte gebieden relatief meer branden (en loze meldingen!) zijn dan in rurale gebieden. Hoe dichter bevolkt een gebied is, hoe meer meldingen, maar ook hoe meer reden er is om sneller ter plaatse te zijn. Dit vanwege het risico dat de brand overslaat op andere panden; bij een vrijstaande boerderij op het platteland is de kans daarop relatief klein. Daarnaast kan door vrijwilligers slechts een bepaald aantal meldingen per jaar worden afgedaan; daarboven is de beroepsbrandweer - die duurder is - vereist. De Nederlandse brandweer kan, in vergelijking met andere landen, steunen op het relatief hoog percentage vrijwilligers. In termen van efficiëntie is dat een voordeel.

In alle landen wordt de brandweer primair bekostigd met gemeentelijk geld. Daarnaast draagt overal, op uiteenlopende wijze, de nationale overheid bij. Daarbij kan sprake zijn van lumpsum-financiering, maar vaker is het meer product- of zaak specifiek. Daarmee kan centrale sturing worden geven aan bepaalde processen of prioriteiten. In de andere landen vervult de nationale overheid echter meestal een ondersteunende rol; de lokale vrijheid is relatief groot. Dit betekent dat in de eerste plaats de gemeenten zelf bepalen hoeveel geld zij voor de brandweertaak beschikbaar stellen. De brandweeraanpak en -prestaties kunnen daardoor per gemeente (dus tussen Luik en Antwerpen; Birmingham en Sheffield of Keulen en Aken) sterk verschillen. Het lijkt erop dat de lokale verschillen in andere landen groter zijn dan hier.

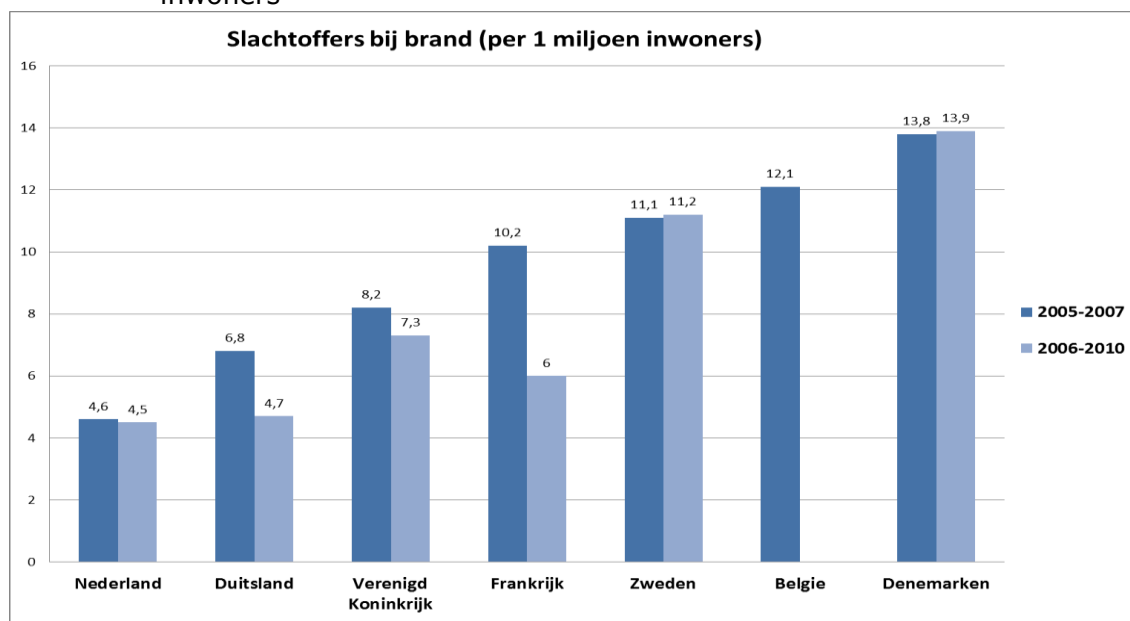
Effectiviteit en efficiëntie zijn en blijven lastig meetbaar. Doet onze brandweer het (relatief gezien) goed? Welke indicatoren zijn daarvoor bruikbaar? De (gemiddelde)

⁷² Van Dijk, 2012.

opkomsttijden; het aantal doden per jaar (per inwoner); het aantal geredde personen; het aantal omgekomen brandweerlieden; de kosten voor brandweezorg per hoofd van de bevolking; de schade bij brand; de verzekeringspremies die betaald moeten worden; tevredenheidsscores? In principe kan elke maatstaf worden gehanteerd, maar aan elk kleven tegelijkertijd ook bezwaren. Het is immers een bekend gegeven dat indicatoren gemakkelijk leiden tot strategisch gedrag.⁷³

Een maatstaf die doorgaans gehanteerd wordt om brandweerstelsels te vergelijken (en waar dus voor de meeste landen relatief recente gegevens beschikbaar zijn), is het aantal mensen dat als gevolg van brand is overleden. In onderstaande figuur wordt voor de verschillende landen het gemiddeld aantal dodelijke slachtoffers per jaar weergegeven, gemeten over respectievelijk de perioden 2005-2007 en 2006-2010. Uit de figuur blijkt dat Nederland op dit punt positief scoort in vergelijking met andere landen. Dat in de Scandinavische landen (Zweden en Denemarken) het gemiddeld aantal dodelijke slachtoffers bij brand relatief groot is, wordt wel mede toegeschreven aan het feit dat in die landen in grotere mate hout als bouw materiaal wordt gebruikt.

Figuur 2: Gemiddeld aantal dodelijke slachtoffers bij brand per jaar, per 1 miljoen inwoners



Bron: World Fire Statistics, oktober 2010 en 2012 nr. 17.

Bezuinigen en 'waar voor je geld krijgen' lijken typisch Nederlandse begrippen. Ook in andere landen wordt momenteel echter - mede vanwege de economische crisis - fors bezuinigd. Dat betekent niet per se dat de brandweer onder vuur ligt en in budget wordt gekort. In het Verenigd Koninkrijk staan brandweerkorpsen wel voor de taak om de komende jaren fors te bezuinigen; in België daarentegen heeft de

⁷³ Als bijvoorbeeld het aantal autodiefstallen wel, maar het aantal fietsendiefstallen geen indicator voor de veiligheidsindex is, kan je er zeker van zijn dat de aandacht van de politie voor fietsendiefstallen gering zal zijn. Ook stoten bedrijven vaak precies die hoeveelheid van een bepaalde stof uit, die in voorschriften als maximum geaccepteerd wordt.

nationale overheid toegezegd het budget voor de brandweer de komende jaren te verhogen. Waarom in Nederland op dit moment zo nadrukkelijk naar het kostenaspect van de brandweer wordt gekeken, is lastig aan te geven. Mogelijk speelt een rol dat, na de calamiteiten in Enschede en Volendam, de gelden voor de brandweer in betrekkelijk korte tijd enorm zijn toegenomen; over de periode 2001-2011 was sprake van een verdubbeling van het totale budget. Deze toename was waarschijnlijk echter eerder een gevolg van een intensivering van de rampenbestrijdingstaak en de hogere eisen voor opleiding en oefenen, dan dat nu de basisbrandweezorg de afgelopen jaren zoveel duurder is geworden.

Tabel 3: Kosten brandweer per inwoner

Land	Bedrag per inwoner
België (2012)	€ 65,-
Denemarken (2010)	€ 32,-
Duitsland (2010)	€ 48,- voor wat betreft deelstaat Noordrijn-Westfalen
Frankrijk (2011)	€ 85,-
Nederland (2011)	€ 61,-
Verenigd Koninkrijk (2010)	€ 54,- (feitelijk £ 46,-)
Zweden (2010)	€ 72,-

Literatuur

- Audit Scotland (2012). *Best value in fire and rescue services in Scotland; overview report*. Edinburgh: Audit Scotland.
- Bega, D. (2011). *Fire and rescue service: Operational statistics bulletin for England 2010-11*. London: Department for Communities and Local Government.
- Berenschot (2012). *Inventarisatie informatiebehoefte brandweerstatistiek*. Eindrapport opgesteld in opdracht van het WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Bosland, G.J., Spek, H. van der, Dam, J. van, Krieken, J. van & Kreijen, P. (2011). *Vrijwillig dienen en verdienen*. Utrecht: Berenschot.
- Brand, van den R. (red.) (2005). *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers: verkenningen*. Arnhem: Nibra.
- BZK (2006). *Samenwerken van vrijwilligers in de veiligheid*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS (2011). *Brandweerstatistiek 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CFOA (2012). *Fighting fires or firefighting. The impact of austerity on English fire and rescue services*. Tamworth, Staffordshire: Chief Fire Officers Association.
- Couwnberg, I. (2012). Brandbestrijding op zijn Deens, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, februari 2012*, pp. 18-20.
- Department for Communities and Local Government (2009). *Review of fire and rescue service response times*. <http://www.fireofficers.org.uk/downloads/Research/frsresponsetimes.pdf>.
- Department for Communities and Local Government (2012a). *Fire incidents response times, England 2012*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6759/21721295.pdf.
- Department for Communities and Local Government (2012b). *Fire statistics monitor 2011-2012*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6959/2172323.pdf.
- Dijk, W. van (2013). *RemBrand Fase 1. Niet harder rijden, maar voorkomen en slimmer bestrijding*. Quick research scan uitgevoerd in opdracht van het Veiligheidsberaad. Den Haag: TNO
- FBU (2010) *It's about time. Why emergency response times matter for firefighters and the public*. Surrey: Fire Brigade Union.
- Gilbert, C. & Gouy, C. (1998). Flood management in France. In: U. Rosenthal & P. 't Hart (eds.), *Flood response and crisismanagement in Europe* (pp. 15-56). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kruize, P. (2012). De rol van Falck in de Deense brandbestrijding, *Justitiële Verkenningen*, jrg. 38, nr. 8, pp. 24-34.
- Lundqvist, M., McIntyre, C. & Hedman, U. (2008). *The Swedish rescue services in figures: Statistics and analysis*. Karlstad: Swedish Civil Contingencies Agency (MSB).
- Ministère d l'Intérieur (2012). *Les statistiques des services d'incendie et de secours: édition 2012*. Direction de la securite civile. Asnieres-sur-Seine.

- Muller, E.R., Brainich, E.T., Rogier, L. & Roos, Th. A. de (2011). *Openbare orde en veiligheid. Tekst en commentaar*. Deventer: Kluwer (tweede druk).
- ODMP (2005). *The fire and rescue service retained duty system. A review of recruitment and retention challenges*. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Thewlis, M. (2011). *A survey of retained duty system personnel, former retained duty system staff and fire and rescue service managers*. London: Department for Communities and Local Government.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2012). *Crisisbeheersing in Europa. Een vergelijking van Nederland met België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden*. Arnhem: NIFV.

Bijlage 1 Geraadpleegde experts

België

- Ir. Chris Addiers, luitenant-kolonel, brandweer Stad Antwerpen
- Stef Breesch, stafsecretaris, brandweer Stad Antwerpen
- Frank Martens, brandweer Stad Antwerpen
- Bart Bruelemans, rampenambtenaar Stad Antwerpen
- Guy Van de gaer, directeur Brandweer Vlaanderen
- Johan Schoups, directeur Kenniscentrum, Algemene Directie Civiele Veiligheid, Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken

Duitsland

- Jens Stiegel, assistent chef en chef educatie en training, Fire Department City of Frankfurt am Main

Frankrijk

- Gilles Malié, colonel, Cabinet du General 29^e Compagnie

Verenigd Koninkrijk

- Martyn Emberson MBA, BA (hons), chief fire officer, Northamptonshire Fire and Rescue Service
- Pat Mika, policy and communication advisor, West Midlands Fire Service
- Frank Swann, chief fire officer, Nottinghamshire Fire and Rescue Service

Zweden

- Stefan Svensson, associate professor/Ph.D., Swedish Civil Contingencies Agency (MSB)

Bijlage 2 Tabellen

Tabel 1: Taken van de brandweer

Taken	België	Duitsland	Frankrijk	Nederland	VK	Zweden
Brandpreventie	•	•	•	•	•	•
Brandbestrijding	•	•	•	•	•	•
Technische hulp bij ongevallen	•	•	•	•	•	•
Eerste medische hulp bij ongevallen	•	•	•			•
Vervoer gewonden	•	•	•			
Coördinatie rampenbestrijding	•	•	•	•		•
Onderzoek gevaarlijke stoffen		•	•	•	•	•
Leveren van duikteams bij waterongevallen	•	•	•	•		•
Handhaving brandveiligheidsvoorschriften voor gebouwen				•	•	•

Tabel 2: Opkomsttijd

Land	In wet- en regelgeving vastgelegd	Opkomst in minuten
België	Nee, wordt door zone bepaald	n.v.t.
Denemarken	Nee, er geldt een uiterste vertrektijd	n.v.t.
Duitsland	Ja, per deelstaat	Gangbaar is bijv. 10 min in steden; 30 min op platteland
Frankrijk	Ja	Richlijn is 10 min in stedelijk gebied; 20 min op platteland
Nederland	Ja (art. 3.2.1 Besluit Veiligheidsregio's)	18 min max, korter voor specifieke locaties en objecten
Verenigd Koninkrijk	Nee	n.v.t.
Zweden	Nee	n.v.t.

Tabel 3: Standaardbezetting tankautospuiter

Land	Aantal personen	Landelijke standaard
België	6	Ja, maar variaties (bijv. 4 of 5 personen) mogelijk
Denemarken	4 tot 6	Nee. Inzet wordt standaard voorafgegaan door een Snel Interventie Voertuig (SIV) met 2 personen
Duitsland	6	Nee, bezetting is gebaseerd op risicoanalyse
Frankrijk	8	Ja, maar variaties (bijv. 6 personen) mogelijk
Nederland	6	Ja, maar variaties mogelijk
Verenigd Koninkrijk	4 à 5	Nee
Zweden	2 tot 6	Ja, maar variaties mogelijk

Tabel 4: Uitrukeenheid naar incidenttype

	Technische hulpverlening	Melding via het OMS (verpleeg- en ziekenhuizen)	Brand in gebouwen	Buitenbrand	Ongeval gevaarlijke stoffen
België					
- minimaal aantal personen	7	-	9	7	7
- minimaal aantal wagens	2	-	3	2	2
- vastgelegd in wet of procedure?	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
Duitsland					
- minimaal aantal personen	18	8	20	6	24
- minimaal aantal wagens	3	2	4	1	8
- vastgelegd in wet of procedure?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Frankrijk					
- minimaal aantal personen	7-8	-	14	-	15
- minimaal aantal wagens	3	-	3	-	5
- vastgelegd in wet of procedure?	Ja	n.b.	Ja	n.b.	Ja
Nederland					
- minimaal aantal personen	6	-	6	-	6
- minimaal aantal wagens	1	-	1	-	1
- vastgelegd in wet of procedure?	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja
Verenigd Koninkrijk					
- minimaal aantal personen	1	5	5	5	5
- minimaal aantal wagens	1	1	1	1	1
- vastgelegd in wet of procedure?	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
Zweden					
- minimaal aantal personen	5	5	5	2	5
- minimaal aantal wagens	1	1	1	1	1
- vastgelegd in wet of procedure?	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee

Tabel 5: Bestuurlijk verantwoordelijk voor brandweerorganisatie

Land	Bestuur	Wettelijke basis
België	gemeente	Wet betreffende de civiele bescherming (1963)
Denemarken	gemeente	<i>Beredskabsloven (2009)</i>
Duitsland	gemeente	(deelstatelijke wetten)
Frankrijk	departement	<i>Loi 96-369 relative aux services d'incendie et secours</i>
Nederland	veiligheidsregio	Wet Veiligheidsregio's (2010)
Verenigd Koninkrijk	gemeente	<i>Fire and Rescue Services Act 2004; Fire Services (Amendment) Act (Northern Ireland) 1950; Fire (Scotland) Act 2013</i>
Zweden	gemeente	<i>Lagen om skydd mot olyckor (2006:778)</i>

