

**Plan van aanpak  
Onderzoek Kwaliteit Brandweezorg  
2015**

**Februari 2015**

## Inhoudsopgave

1 Inleiding en aanleiding onderzoek .....	3
1.1 Inleiding .....	3
1.2 Aanleiding .....	3
1.3 Scope van het onderzoek .....	4
2 Doel- en probleemstelling .....	5
3 Onderzoeksaanpak .....	6
3.1 Stappen ter beantwoording van de onderzoeksvragen .....	6
3.2 Te onderzoeken veiligheidsregio's .....	8
3.3 Analyse kader .....	8
4 Communicatie .....	10
5 Projectplanning .....	11

# 1 Inleiding en aanleiding onderzoek

## 1.1 Inleiding

Brandweezorg is beschreven in de Wet veiligheidsregio's en daarin op grond van artikel 2 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders van een gemeente. Volgens artikel 3, lid 1 van de Wvr valt de brandweezorg uiteen in:

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

De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal per vier jaar de doelen vast die de gemeente betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg nastreeft.

De Wvr draagt ook een aantal taken en bevoegdheden die te maken hebben met de brandweezorg over aan het bestuur van de (eveneens door de Wvr) ingestelde veiligheidsregio waaraan de gemeente verplicht deelnemer is. Dit betreft onder meer:

- a. het inventariseren van risico's van branden;
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden en de bij wet aangewezen gevallen en in de gevallen die in het regionaal beleidsplan zijn bepaald;
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de brandweezorg;
- d. het voorbereiden op de bestrijding van branden;
- e. het instellen en in stand houden van een brandweer die, op grond van art. 25 van de Wvr in ieder geval de volgende taken heeft:
  - i. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand;
  - ii. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand;
  - iii. het waarschuwen van de bevolking;
  - iv. het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting;
  - v. het adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen;
  - vi. het uitvoeren van taken bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- f. het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder e. genoemde taak.

Daarmee is de veiligheidsregio de belangrijkste uitvoerder van de taken die uit de brandweezorg voortvloeien en het bestuur van de veiligheidsregio bepaalt de kwaliteit daarvan. Daarmee kan de kwaliteit van de brandweezorg sterk verschillen per regio.

## 1.2 Aanleiding

In het verleden heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) ten aanzien van de kwaliteit van de brandweezorg onderzoeken uitgevoerd die op basis van een thema of naar aanleiding van een incident bepaalde aspecten van de brandweezorg in beeld brachten. Tot op heden zijn echter geen onderzoeken uitgevoerd die de kwaliteit van de complete brandweezorg als onderwerp

hadden. Als gevolg hiervan bestaat bij de Inspectie VenJ geen beeld van de kwaliteit van de brandweezorg als geheel en/of de verschillen daartussen per regio, reden om daarnaar nu onderzoek uit te voeren. Aangezien de uitvoering van de brandweezorg bij de veiligheidsregio's is belegd, richt dit onderzoek zich op de kwaliteit van de brandweezorg die door de veiligheidsregio's wordt geleverd.

### 1.3 Scope van het onderzoek

Onder 'kwaliteit van de brandweezorg' verstaat de Inspectie VenJ (voor dit onderzoek) de wijze waarop de veiligheidsregio's de taken uit de Wvr op het gebied van de brandweezorg hebben vertaald in concrete procesactiviteiten die invulling moeten geven aan die taken.

De feitelijke uitkomst van die procesactiviteiten in kwantitatieve termen blijven hierbij buiten beschouwing, omdat deze sterk afhangen van bestuurlijke keuzes in de regio's en daarmee ook geen goede graadmeter zijn voor de kwaliteit van de brandweezorg.

De Inspectie VenJ is zich er van bewust dat de inrichting van de verschillende procesactiviteiten niet alles zegt over de kwaliteit van de uitvoering daarvan, maar vindt wel dat de som van de (keuze van de) procesactiviteiten en de wijze van inrichting daarvan de belangrijkste waarborg is voor een kwalitatief goede brandweezorg.

De Inspectie VenJ kijkt bij de beoordeling van de kwaliteit van de inrichting van de processen dan ook vooral naar:

- de samenhang tussen de processen;
- de planmatige inrichting van de processen;
- de wijze waarop controle op de uitvoering plaats vindt;
- de wijze waarop eventuele bijstelling plaats vindt en de borging daarvan.

## 2 Doel- en probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek door de Inspectie VenJ is:

Inzicht geven in de kwaliteit van de brandweezorg in elke veiligheidsregio in Nederland door zicht te krijgen op de wijze van inrichting van de procesactiviteiten die de veiligheidsregio's uitvoeren om te voldoen aan de taken uit de Wvr op het gebied van de brandweezorg.

De probleemstelling luidt daarmee als volgt:

In welke mate draagt de inrichting van de procesactiviteiten die de veiligheidsregio's op het gebied van brandweezorg uitvoeren bij aan de kwaliteit daarvan?

De probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke procesactiviteiten voeren de veiligheidsregio's op het gebied van de brandweezorg uit?
2. In welke mate draagt de inrichting van deze procesactiviteiten bij aan de kwaliteit van de brandweezorg?

## 3 Onderzoeksaanpak

### 3.1 Stappen ter beantwoording van de onderzoeksvragen

De aanpak van het onderzoek is ingericht naar de twee onderzoeksvragen. Hiervoor is gekozen omdat er een volgtijdelijkheid zit in de beantwoording van beide vragen. Het 'toetskader processen brandweezorg' (resultaat van het eerste deel van onderzoeksvraag 1) is namelijk noodzakelijk om de tweede onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

#### **Onderzoeksvraag 1: Welke procesactiviteiten voeren de veiligheidsregio's op het gebied van de brandweezorg uit?**

Op dit moment heeft de Inspectie VenJ daarop geen zicht. Ook heeft de Inspectie VenJ geen zicht op de procesactiviteiten die de veiligheidsregio's uit zouden moeten voeren om de brandweezorg compleet in te vullen. Daarnaast blijkt uit gesprekken met mensen uit het brandweerveld dat dat inzicht ook in het veld niet aanwezig is. Een aantal procesbeschrijvingen is wel opgenomen in het referentiekader brandweer<sup>1</sup>, maar dit is verre van compleet en sterk wisselend in de wijze van beschrijven van deze processen. Enige uniformiteit in de inrichting van de procesactiviteiten en de beschrijving daarvan is ook vanuit het veld zeer gewenst, maar is op korte termijn niet te verwachten.

Om een waardering toe te kennen aan de processen die de veiligheidsregio's op het gebied van de brandweezorg uitvoeren, is het allereerst van belang kennis te hebben van de processen die op dat gebied uitgevoerd zouden moeten worden. Aangezien deze kennis zowel in het veld als bij de Inspectie VenJ ontbreekt, wil de Inspectie VenJ hieraan een bijdrage leveren door middel van het opstellen van een 'toetskader processen brandweezorg'. Dit is zowel voor de Inspectie VenJ als voor het veld een waardevol instrument om de kwaliteit van de brandweezorg te kunnen beoordelen.

De Inspectie VenJ gaat hiertoe:

- De taken uit de Wvr op het gebied van de brandweezorg uitschrijven;
- Deze taken onderbrengen in de processen van de veiligheidsketen (Risicobeheersing-Preparatie-Incidentbestrijding-Nazorg);
- Opdelen van deze processen in deelprocessen;
- Beschrijven van de 'ideale' procesactiviteiten daarvan in de termen input / throughput / output.

#### **Methoden en technieken**

Om het referentiemodel op te kunnen stellen is deskresearch nodig om de taken op het gebied van brandweezorg uit de Wvr uit te kunnen schrijven en deze onder te brengen in een of meer processen van de veiligheidsketen. De Inspectie VenJ vindt nauwe afstemming met het veld over het toetskader van groot belang en zal hiertoe gesprekken voeren met de portefeuillehouder Kwaliteit in de Raad van Brandweercommandanten<sup>2</sup> (RBC), met het Kwaliteitsbureau van Brandweer Nederland en met de Wetenschappelijke Raad voor de Brandweer (WRB). Zij zullen nadrukkelijk worden betrokken bij de opzet en totstandkoming van het toetskader. Het doel van de gesprekken is zoveel

---

<sup>1</sup> Zie: <http://www.brandweernederland.nl/service/kwaliteitsbureau/documenten/>

<sup>2</sup> De RBC is het overlegorgaan van de (regionale) brandweercommandanten.

aan te sluiten bij de lopende ontwikkelingen en zienswijzen in het veld en daardoor ook zoveel mogelijk draagvlak verwerven. Het uiteindelijke toetskader blijft wel een verantwoordelijkheid van de Inspectie VenJ.

**Onderzoeksvraag 2: In welke mate draagt de inrichting van deze procesactiviteiten bij aan de kwaliteit van de brandweezorg?**

*a. Welke procesactiviteiten voeren de regio's uit?*

Nadat het toetskader is opgesteld worden de veiligheidsregio's aan de hand daarvan bevestigd op de procesactiviteiten die zij verrichten. Hiertoe vindt deskresearch plaats op op te vragen documenten en worden interviews gehouden in de veiligheidsregio's met de verantwoordelijk leidinggevenden op de gebieden Risicobeheersing, Incidentbestrijding, Preparatie (waaronder Vakbekwaamheid en Arbeidsveiligheid) en Bedrijfsvoering alsmede bij de regionaal commandant brandweer en de portefeuillehouder brandweezaken in het bestuur van de veiligheidsregio. Deze gesprekken hebben tot doel de inspanningen die de veiligheidsregio levert verder inzichtelijk te maken.

*b. Hoe richten de veiligheidsregio's de procesactiviteiten in*

Nadat inzichtelijk is gemaakt welke procesactiviteiten de veiligheidsregio's uitvoeren, onderzoekt de Inspectie VenJ hoe de veiligheidsregio's deze hebben ingericht. De wijze van inrichting is van belang voor een kwalitatief goede brandweezorg in de veiligheidsregio's.

De Inspectie VenJ vindt de volgende elementen bij de inrichting van de procesactiviteiten van belang en zal deze ook beschouwen in het onderzoek:

- de samenhang tussen de processen (omdat processen niet op zichzelf staan, maar deel uitmaken van een keten en de output van het ene proces de input vormt voor een ander proces);
- de planmatige inrichting van de processen (omdat het doel en het resultaat van elk proces goed omschreven moet zijn);
- de wijze waarop controle op de uitvoering plaats vindt (omdat er een check plaats moet vinden op de resultaten van de processen, zodat zo nodig kan worden bijgestuurd);
- de wijze waarop eventuele bijstelling plaats vindt en de borging daarvan (omdat beschreven moet zijn hoe processen worden bijgestuurd en hoe de nieuwe procesuitvoering zijn plaats in de keten heeft).

Hiermee beschouwt de Inspectie VenJ de PDCA-cyclus van de procesinrichting in de regio's.

Om zicht te krijgen op de wijze waarop de procesactiviteiten zijn ingericht, bevestigd de Inspectie VenJ in eerste instantie dezelfde functionarissen als hiervoor genoemd. Deze hebben kennis van en zicht op de procesactiviteiten die de regio's uitvoeren, maar kunnen ook de informatie verschaffen over de wijze waarop deze zijn ingericht. Interviews en documentstudie zullen voor beide onderdelen (a en b) zoveel mogelijk op elkaar afgestemd worden.

*c. Vertaling naar de praktijk*

Om vervolgens zicht te krijgen op hoe hetgeen bedacht is in de praktijk wordt uitgevoerd, gaat de Inspectie VenJ na hoe de inrichting van de processen er feitelijk uitziet. De Inspectie VenJ doet dit aan de hand van 4 'brandweertaken' uit de praktijk de verschillende procesactiviteiten uit het 'referentiemodel' te doorlopen. Daarmee krijgt Inspectie VenJ ook zicht op hoe hetgeen bedacht is,

in de praktijk wordt uitgevoerd. Ook krijgt de Inspectie VenJ daarmee zicht op procesactiviteiten die mogelijk onderbelicht blijven of waarin veel variatie in de inrichting bestaat.

De Inspectie VenJ hanteert de volgende brandweertaken uit de praktijk:

1. brandbestrijding woningbrand;
2. hulpverlening bij verkeersongeval met beknelling;
3. optreden bij ongevallen met gevaarlijke stoffen;
4. optreden bij waterongevallen

De taken 1 en 2 komen uit de zogenaamde basisbrandweezorg waarin zich de bulk van het repressieve brandweeroptreden zich afspeelt. De taken 3 en 4 komen uit de zogenaamde specialistische brandweezorg. Niet elke veiligheidsregio zal deze taken beide uitvoeren, maar de Inspectie VenJ schat in dat ten minste een van deze taken wel uitgevoerd wordt.

De Inspectie VenJ heeft gekozen voor deze vier taken omdat ze realistisch zijn voor de uitvoering en het zijn voorbeelden die herkenbaar zijn voor de veiligheidsregio's.

## 3.2 Te onderzoeken veiligheidsregio's

De Inspectie VenJ voert dit onderzoek uit in alle veiligheidsregio's. Om zekerheid te verkrijgen dat dit procesgerichte onderzoek ook in het veld werkbaar is en het gewenste resultaat oplevert, voert de Inspectie VenJ eerst een 'pilot' uit in vijf<sup>3</sup> te selecteren<sup>4</sup> veiligheidsregio's. Na uitvoering daarvan worden de toegepaste methoden en technieken geëvalueerd om te bezien of aanpassingen nodig zijn. Mogelijk kan zelfs voor de uitvoering in de overige veiligheidsregio's een meer efficiënte inrichting van het onderzoek worden gekozen op basis van de inzichten uit de pilot.

## 3.3 Analyse kader

Om vervolgens een oordeel te kunnen geven over de mate waarin de inrichting van de procesactiviteiten bijdraagt aan de kwaliteit van de brandweezorg, ontwikkelt de Inspectie VenJ een analysekader aan de hand van de inzichten en informatie die het onderzoek in de veiligheidsregio's tot dan toe heeft opgeleverd. Er is dan zicht op hoe de procesactiviteiten ingericht zijn, aan welke elementen in het veld wel en geen aandacht besteed zijn (of worden), of bij de inrichting van de procesactiviteiten gebruik gemaakt wordt van een Plan-Do-Check-Act-cyclus, etc. Deze en andere voorbeelden van elementen zijn van belang om een oordeel te kunnen over de inrichting en van de procesactiviteiten daarmee in het verlengde ook de kwaliteit van de brandweezorg.

Het analysekader dient een eenduidige, gestructureerde en reproduceerbare weging te bevatten van de wijze waarop de procesactiviteiten in de regio's zijn ingericht. Daarmee kan in de toekomst bezien worden of veiligheidsregio's op onderdelen stappen ter verbetering hebben gezet.

Het analysekader zal dus niet zodanig ontwikkeld worden dat het slechts een instrument wordt wat de veiligheidsregio's laat zien waar de leemtes en gebreken zitten, maar zal meer de functie hebben

---

<sup>3</sup> Voorlopig aantal, kan nog enigszins worden gewijzigd in de uitvoering.

<sup>4</sup> In de selectie van de regio's wordt rekening gehouden met een spreiding over het land, over grote en kleine regio's en over 'grootstedelijke' en 'landelijke' regio's.

van 'ontwikkelmodel'. Dit doet de Inspectie VenJ door inzichtelijk te maken waar de quick-wins en verdere verbetermogelijkheden voor de regio's zitten. Het kader maakt inzichtelijk aan welke elementen de veiligheidsregio nog kan werken om stappen voorwaarts te maken – bijvoorbeeld van het oordeel 'bijna voldoende' naar 'voldoende' of 'goed'.

De stand van zaken per veiligheidsregio wordt verwoord en inzichtelijk gemaakt in een regiobeeld dat wordt gedeeld met de portefeuillehouder brandweer in het bestuur van de veiligheidsregio en de regionaal commandant brandweer in de betreffende regio. Daarnaast stelt de Inspectie VenJ een landelijk beeld op van de stand van zaken dat wordt gedeeld met de Bestuurlijke Adviescommissie Brandweezorg<sup>5</sup> (BAB) en de RBC.

Het landelijk beeld met de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen wordt verwerkt in een rapportage die zal worden aangeboden aan de minister van Veiligheid en Justitie.

---

<sup>5</sup>

De BAB is het overleg van de portefeuillehouders Brandweezorg uit de besturen van de veiligheidsregio's.

## 4 Communicatie

De Inspectie VenJ kondigt het onderzoek aan door een aankondigingsbrief te richten aan de voorzitters van de veiligheidsregio's, de directeuren en de commandanten brandweer van de veiligheidsregio's. Tevens zal de Inspectie VenJ het onderzoek aankondigen bij de betrokken beleidsafdelingen van het ministerie van VenJ. Bij de aankondigingen stuurt de Inspectie VenJ het Plan van Aanpak mee.

De Inspectie VenJ plaatst een publieksversie van het Plan van Aanpak op zijn website.

De Inspectie VenJ vindt communicatie met de stakeholders bij dit onderzoek essentieel. Hiermee verkrijgt de Inspectie VenJ het benodigde draagvlak voor het onderzoek en de resultaten ervan. Dit vergroot de acceptatie van de conclusies en aanbevelingen en maximaliseert het effect. De Inspectie VenJ heeft al in het prille begin van het onderzoek overleg gevoerd met een vertegenwoordiger van de BAB, de betrokken portefeuillehouders uit de RBC en andere belanghebbenden. In een later stadium is het onderzoek toegelicht in de BAB en de RBC. Met beide overlegorganen is afgesproken ze te betrekken bij de uitvoering van het onderzoek en de presentatie van de resultaten. Daartoe zijn (en worden) portefeuillehouders uit de RBC op verschillende momenten betrokken bij het onderzoek.

Een eerste presentatie van de resultaten/bevindingen per regio is voorzien in gesprekken in de regio's met de individuele leden van de BAB (de portefeuillehouder brandweer uit het Algemeen Bestuur) en de regionaal commandant brandweer (lid van de RBC).

De bevindingen uit het landelijk beeld worden gedeeld met de plenaire BAB en de RBC.

De Inspectie VenJ verwerkt de resultaten van het onderzoek in een rapport. Dit zal digitaal worden verstrekt aan de veiligheidsregio's en de betrokken beleidsafdelingen. Ook plaatst de Inspectie VenJ het rapport op haar website.

## 5 Projectplanning

Het opleveren van het toetskader is voorzien in de eerste helft van 2015. Daarna zal worden bepaald op welke wijze en wanneer het brandweerveld zal worden bevraagd op de kwaliteit van de processen in de brandweezorg.

Naar verwachting loopt de uitvoering van het onderzoek door tot medio 2016.