



# **Richtlijn**

## **De brandweer in de Gemeentelijke Organisatie**

**Publicatie van  
de Sectie Commandanten Gemeentebrandweer van de  
Brandweervereniging-NVBC  
en het Nibra**

**Arnhem, april 2000**

## **DE BRANDWEER IN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE**

### **Advies Sectie Commandanten Gemeentebrandweer van de Brandweervereniging-NVBC (per 1 januari 2000 NVBK) en het Nibra**

#### **Inleiding**

De gemeentelijke organisatie kent in ons land grote verschillen waar het de positionering van de brandweer betreft. De nationale wetgeving laat de gemeenten grote vrijheid in de wijze waarop zij hun eigen brandweer organiseren. In de Brandweerwet bepaalt de wetgever dat de gemeente over een brandweer moet beschikken en dat de raad bij verordening bepaalt wat zij doet en hoe zij is georganiseerd. Alle vrijheid derhalve om te kiezen voor een onderafdeling brandweer met beperkte taken, voor een afzonderlijke dienst die geheel selfsupporting is dan wel voor enig andere organisatievariant.

Over de praktische gevolgen van de uiteenlopende varianten is weinig bekend. Het Nibra zal daar nog dit jaar (2000) nader onderzoek naar doen. Wel is duidelijk dat een onduidelijke positie van de brandweer en haar commandant in veel gemeenten aanleiding is tot discussie, competentiegeschillen en communicatiestoringen. Er bestaat behoefte aan een voorlopig standpunt in deze ten behoeve van gemeenten die op korte termijn keuze moeten maken, onder meer in het kader van de nieuwe organisatie- en beheersplannen op lokaal en regionaal niveau.

#### **Ontwikkeling gemeentelijke brandweer**

Tot ver na de Tweede Wereldoorlog heeft de organisatie van de gemeentelijke brandweer weinig of geen aandacht gehad. Uit het initiatief van de plaatselijke gemeenschap voortgekomen kreeg de brandweer veelal gestalte in enigerlei organisatie die los stond van de gemeente. Dat kon een voor dat doel opgerichte vereniging zijn. Of, zoals in Rotterdam, een groep ondernemers, die (als 'hoofdmannen'), de brandweer bestierden.

Door de landelijke regulering in de Brandweerwet van 1952 kreeg de brandweer wel wat meer gemeentelijke aandacht. Formeel werd de brandweer wel een gemeentelijke organisatie maar dit bleef aanvankelijk beperkt tot enige aandacht ervoor binnen de afdeling Algemene Zaken en enig contact en afstemming tussen burgemeester en brandweercommandant.

Deze informaliteit heeft er toe bijgedragen dat de brandweer in de diverse gemeenten op zeer uiteenlopende wijze is georganiseerd. In veel gemeenten werd van de positie van de brandweer binnen de gemeentelijke organisatie pas een punt gemaakt in het kader van de regeling van de inspraak. (Mede naar aanleiding van het PVB.) Moest de brandweer een eigen OR hebben of deed zij mee met een afdeling of dienst van de gemeente? Tellen dan de vrijwilligers voor 'gewone' personeelsleden? Zo ja, dan is de invloed van de brandweer opeens wel erg groot.

In de laatste jaren is hierin veel verandering gekomen. Uit een advies van het Loga en jurisprudentie van verschillende beroepszaken is gebleken dat de vrijwilliger bij de brandweer volledig als ambtenaar beschouwd moet worden. Niet alleen de brandweer, ook de brandweerorganisatie is steeds professioneler geworden. Het aantal beroepscommandanten neemt sterk toe en gemeenten beschikken nu gewoonlijk over een organisatieplan voor de brandweer. Deze plannen zijn veelal basis voor een sterkere positionering van de commandant en gaan er gewoonlijk van uit dat de brandweer alle taken verricht of, beter gezegd, alle brandweerproducten zelf levert. Het Project Versterking Brandweer (PVB), dat heeft bijgedragen aan deze ontwikkeling, leidde ook tot een uitbreiding van de personele managementcapaciteit van de brandweer.

De normering van de brandweertaak, zoals die met het PVB zijn ontwikkeld, verzwaren de verantwoordelijkheid van het locale bestuur. Men kan immers op het realiseren van de

normen worden aangesproken. Deze verhoogde aansprakelijkheid en de toenemende aandacht voor veiligheid op de gemeentelijke politieke agenda vormen ook aanleiding om meer aandacht te geven aan de plaats van de brandweer in de gemeentelijke organisatie.

### **Mogelijke varianten**

Twee centrale keuzen bepalen de positie van de brandweer binnen de gemeente. De eerste is die tussen positionering binnen dan wel buiten de ambtelijke organisatie. Wanneer wordt gekozen voor een plaats onder de vleugels van de gemeentesecretaris, dan is de tweede keuze die tussen een lichtere of zwaardere positie van de brandweer. De lichtst voorkomende variant is die van de brandweer als onderafdeling. In de zwaarste variant is de brandweerorganisatie een dienst of sector. Daarnaast komen wij de brandweer als afdeling en als stafafdeling tegen. Het zal duidelijk zijn dat naarmate de brandweer lichter is gepositioneerd zij minder selfsupporting is en meer wordt bepaald door functionarissen die (overigens) geen relatie hebben met brandweer en rampenbestrijding. Als stafafdeling ressorteert zij dan gewoonlijk direct onder de gemeentesecretaris.

Gelet op het voorafgaande onderscheiden wij de volgende vijf varianten.

1. Buiten de ambtelijke organisatie
2. Stafafdeling
3. Dienst of sector
4. Afdeling
5. Onderafdeling

### **Overwegingen en afwegingen**

Bij de keuze voor één van de genoemde varianten spelen meerdere overwegingen een rol. De belangrijkste keuzecriteria in deze zijn: (1) persoonlijke voorkeuren en capaciteiten, (2) het formele kader, (3) integrale veiligheid, (4) toenemende aansprakelijkheid en (5) de politieke agenda.

### **Persoonlijke voorkeuren en capaciteiten**

Het betreft hier allereerst de commandant van de brandweer. Zijn kwaliteit en ambitie zullen in hoge mate bepalend zijn voor de plaats die de brandweerorganisatie binnen de gemeente kan innemen. Het gemeentebestuur zal sneller besluiten alle taken aangaande de fysieke veiligheid aan de brandweer over te laten indien de commandant bereid en in staat is tot integraal management. Ook zal de managementkwaliteit van invloed zijn op de beslissing de commandant te laten functioneren in het managementteam. Vanzelfsprekend zullen ook de ambitie en de capaciteiten van andere hoofdrolspelers binnen de gemeentelijke organisatie, met name die van burgemeester en gemeentesecretaris, van invloed zijn op de beslissing.

### **Formele kader**

De regelgeving duidt erop dat de brandweer een bijzondere organisatie is. Naast de organisatie van de gemeentelijke dienst dient de gemeenteraad bij verordening de organisatie, het beheer en de taakstelling van de brandweer te regelen. De Brandweernetwet legt de verantwoordelijkheid voor de brandweertaak en voor de personele zorg voor de brandweer bij het voltallige college van B. en W.

Daarnaast kent de brandweer een regionale organisatie, waarin de gemeente participeert. Deze regionale brandweer heeft een toenemend aantal taken op het terrein van rampenbestrijding, preventie en opleiding. De gemeentelijke commandant is veelal lid van het managementteam of het commandantenoverleg als besluitvormend orgaan van de regionale brandweer. Daarnaast is hij eerste adviseur van het gemeentebestuur. De commandant van de grootste gemeente is gewoonlijk tevens de regionale commandant. Op het terrein van de rampenbestrijding hebben burgemeester en wethouders nog meer bevoegdheden. De voorbereiding is aan hun zorg toevertrouwd. In dit kader neemt de betrokkenheid van de provincie toe. Het nieuwe beleid, aangekondigd in de Beleidsnota

Rampenbestrijding 2000-2004, verzwaart de verantwoordelijkheid van de Commissaris der Koningin en van Gedeputeerde Staten voor de voorbereiding op rampen.

Voor de fase van het feitelijke optreden van de brandweer dicteert de wet een directe relatie tussen de burgemeester, als opperbevelhebber, en de brandweercommandant, als operationeel brandweerverantwoordelijke en als operationeel coördinator. In die functie is de commandant tegelijkertijd adviseur, dirigent en regisseur.

### **Integrale veiligheid**

De integrale veiligheidszorg heeft voor het werk van de brandweercommandant twee belangrijke implicaties. Het betekent allereerst dat hij zorg moet dragen voor een goede dienstverlening over de volle breedte van de zogeheten veiligheidsketen. Potentieel onveilige situaties moeten worden aangepakt over de volle breedte van de keten proactie – preventie – preparatie – repressie – nazorg. Dat vergt de nodige vakkundige inzet. Afhankelijk van de capaciteit van de betreffende organisatie zal deze inzet op gemeentelijk en/of regionaal niveau beschikbaar zijn.

Zeker zo belangrijk is het andere element van integrale veiligheid. Dat is de samenwerking met andere organisaties op het veiligheidsterrein. Het betreft hier allereerst andere operationele hulpverleningsorganisaties, zoals politie en ambulance. Daarnaast ook diverse afdelingen en diensten van de gemeentelijke organisatie, nutsbedrijven, wegbeheerders, waterschappen en dergelijke. Gebleken is dat de brandweer in het kader van de gemeentelijke integrale veiligheid nog onvoldoende is ingebed. Het betreffende onderzoek wijst uit dat dit niet primair wordt veroorzaakt door de brandweer zelf, maar door onvoldoende inschakeling en positionering van de brandweer door het coördinerende gemeentebestuur.

### **Toenemende aansprakelijkheid**

Het is onnodig om te zeggen dat het brandweerwerk de nodige risico's met zich brengt. Zowel voor eventuele, te redden, slachtoffers als voor de brandweermensen zelf. Ook is het evident op te merken dat de schade die bij diverse calamiteiten aan de orde is zeer groot kan zijn. Dit zal door verdichting van het bouwen, toenemende intensiteit van het verkeer en de sterk ontwikkelende technologische toepassingen slechts toenemen. Vanzelfsprekend kan het optreden van de brandweer grote invloed hebben op de omvang van de schade.

Traditioneel levert dit voor de betrokken gemeenten niet zoveel problemen op. Onveilige werksituaties werden gezien als iets dat bij het werk van de brandweer hoort en waar gewerkt wordt vallen ook hier nu eenmaal spaanders. De regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden zal hierin ook voor de brandweer voor een geheel andere opvatting zorgen. Onlangs heeft de Arbeidsinspectie juist op het terrein van het brandweeroptreden veel werk gemaakt van de voorwaarden die aan een veilige werksituatie voor de brandweer moeten worden gesteld. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de gemeente als werkgever neemt hier snel in omvang toe. Van de Engelse brandweer kan men veel leren van de impact van een dergelijke ontwikkeling.

Evenzo kan men, bijvoorbeeld, in Engeland en de Verenigde Staten leren van de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van vermeend onjuist optreden van de brandweer. Het kan hier gaan om claims van tientallen miljoenen gulden. Het is allerminst uitgesloten dat dit ook voor Nederland de nabije toekomst zal zijn.

### **Politieke agenda**

Veiligheid is al de nodige jaren sterk stijgend op de gemeentelijke politieke agenda. Bij de laatste en voorlaatste gemeenteraadsverkiezingen was veiligheid één van de belangrijkste onderwerpen, volgens sommige commentatoren zelfs hét belangrijkste onderwerp, bij deze

verkiezingen. Aanvankelijk was deze aandacht exclusief gericht op criminaliteit en andere aspecten van de veiligheid waarop de politietaak zich richt. Maar recent vinden wij een groeiende aandacht voor de fysieke veiligheid, een uitgesproken taak van de brandweer. Bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezingen bleek dat menig gemeentelijke politieke partij, in navolging van de landelijke politiek, brandweer en rampenbestrijding als aandachtspunt in het verkiezingsprogramma had opgenomen. Voorspelbaar is deze aandacht ook verder doorgedrongen in de collegeprogramma's, die na de verkiezingen tot stand kwamen.

### **Conclusie**

Adequate participatie van de brandweer in het kader van de locale en regionale integrale veiligheid wordt bevorderd door de brandweer binnen de gemeentelijke organisatie te positioneren. Daarbij is het van belang rekening te houden met het specifieke karakter van de brandweer. Hiervóór is het specifieke van de brandweer geschetst aan de hand van de bestaande regelgeving. De bijzondere wetgeving, de collectieve verantwoordelijkheid van het college, de bijzondere relatie burgemeester – commandant en de verwevenheid met de regionale organisatie maken de brandweer tot een eigensoortige organisatie.

In de eindrapportage van het Project Versterking Brandweer wordt gewezen op de toenemende professionalisering van de brandweerkorpsen en de daarmee samenhangende toename in deelname van commandanten aan het gemeentelijk managementteam. Ook dit komt de integraliteit ten goede en is tevens passend gelet op de groeiende risico-aansprakelijkheid en de groei op de politieke agenda, zoals in het voorgaande aangeduid. Het positioneren van de brandweer als afdeling binnen een sector past derhalve niet bij specificiteit en (mogelijke) impact van deze organisatie. Overigens is zo'n positionering veelal niet in verhouding met de personele omvang van de brandweer.

Dit neemt niet weg dat in kleinere gemeenten met een vrijwillig commandant deelname aan het MT veelal niet mogelijk zal zijn. Optimale betrokkenheid bij de gemeentelijke organisatie kan hier worden bereikt door de commandant agendalid van het MT te laten zijn. In die situatie is de brandweer in feite een direct onder de gemeentesecretaris ressorterende stafdienst.

Integratie van de brandweer binnen de gemeentelijke organisatie maakt het overigens gewenst om de ambtenaar rampenbestrijding te laten ressorteren onder de brandweercommandant. Het is immers niet aannemelijk om brandweer en/of rampenbestrijding op twee plaatsen binnen de gemeentelijke organisatie onder te brengen.

Het positioneren van de brandweercommandant in het gemeentelijk managementteam gaat vanzelfsprekend uit van de veronderstelling dat hij over voldoende managementcapaciteiten beschikt. Veelal zal dit het geval zijn, mede gelet op het toegenomen opleidingsniveau. Het is overigens van belang hier in het kader van zowel werving als management development meer dan ooit aandacht aan te besteden. In die (enkele) gevallen waarin het bestuur niet overtuigd is van de managementkwaliteit van de commandant zou het de verleiding om de organisatie aan de persoon aan te passen zo veel als mogelijk moeten weerstaan.

## Advies

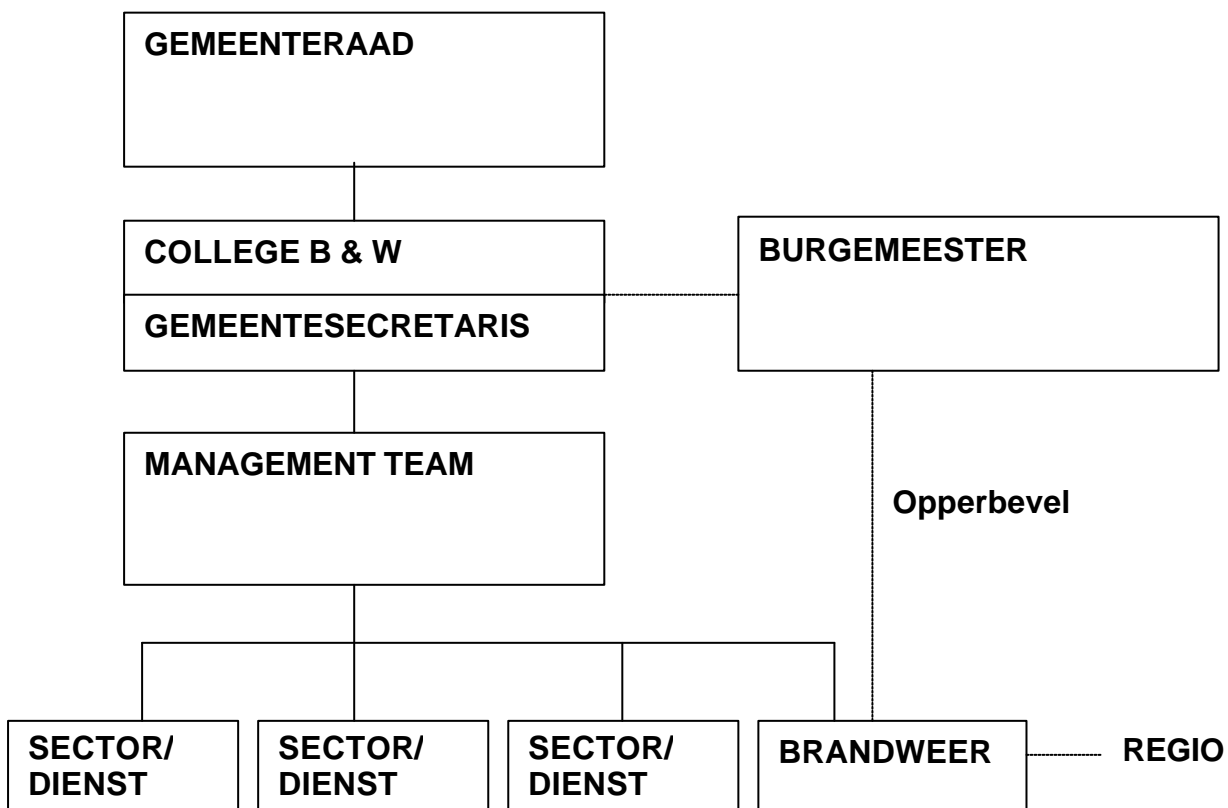
### Model 1

Op grond van het voorgaande komt eigenlijk maar één model in aanmerking, dat recht doet aan de opgesomde argumenten. Het is de brandweer als zelfstandige dienst of sector met de commandant als sector-/diensthoofd en integraal manager, lid van het managementteam.

### Model 2

Gelet op de huidige, zeer verschillende organisatorische situaties, met name in de wat kleinere gemeenten, kan een interim model worden toegepast, dat tevens als groeimodel naar model 1 kan worden gezien. In dit tweede model staat de brandweer als zelfstandig onderdeel naast de overige organisatiedelen, waarbij de commandant ambtelijke beleidszaken afstemt met de gemeentesecretaris als coördinator van het totale gemeentelijke beleid. Operationele en bestuurlijke zaken (opperbevel) worden afgestemd met de burgemeester die tevens portefeuillehouder is. Daarnaast is er nog de directe lijn naar de regionale brandweer. Ter ondersteuning kunnen andere organisatiedelen, zowel gemeentelijk als regionaal, facilitair diensten verlenen aan de gemeentelijke brandweer. De commandant zal in dit tweede model agendalid van het managementteam zijn en afhankelijk van onderwerp, eigen voorkeur en capaciteiten in overleg met de gemeentesecretaris aan de beraadslagingen deelnemen.

## Model 1. Brandweer in het Managementteam



**Model 2. Brandweer agendalid Managementteam**

