

# Nota van B&W

Portefeuille mr. B. B. Schneiders
Auteurs: S.J. Paauwe/R.N. Voorneman
Telefoon 023 - 51 59 762
E-mail: <a href="mailto:richardvoorneman@haarlem.nl">richardvoorneman@haarlem.nl</a>
BA/BO Reg.nr. 2008/18648
Bijlage: 1 en advies OR
B&W-vergadering 5 februari 2008

## Onderwerp

“Op koers met verbeteringen”

## Bestuurlijke context

In “Op Koers met verbeteringen” wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken rond 14 verbeterprojecten binnen Brandweer Haarlem, die sinds de zomer 2007 gefaseerd worden uitgevoerd door de brandweer en ook ná de overgang van Brandweer Haarlem in de Veiligheidsregio Kennemerland per 1 april 2008 worden voortgezet. Ook wordt inzicht geboden in belangrijke ontwikkelingen in 2007, die geleid hebben tot een belangrijke kwaliteitsverbetering van Brandweer Haarlem met het oog op de vorming van de regionale brandweer Kennemerland. De nota is gebaseerd op de evaluatie van het verbeterprogramma Brand Meester, die als bijlage in de nota “Op koers met verbeteringen” is opgenomen. In de evaluatie wordt beschreven hoe Brandweer Haarlem er voorjaar 2003 voorstond en hoe men vervolgens heeft gewerkt aan het professionaliseren van de organisatie. In de evaluatie komt onder meer aan de orde welke resultaten er medio 2007 zijn behaald. Daarbij is gestreefd naar een zo objectief mogelijke kwantitatieve weging van de deelresultaten en effecten. De evaluatie vond plaats op basis van uitvoerig bronnenonderzoek en gesprekken met zo’n twintig medewerkers binnen Brandweer Haarlem

Uit de rapporten die verschenen naar aanleiding van de Koningkerkbrand van zondagavond 23 maart 2003, waarbij drie vrijwillige brandweerlieden en een omstander om het leven kwamen, bleek dat er binnen Brandweer Haarlem verbeteringen nodig waren. Vanuit de brandweerkorpsleiding werd gereageerd met een omvangrijk verbeterprogramma dat als werktitel “Brand Meester” kreeg. Eind 2007 blijkt dat er bij Brandweer Haarlem sprake is van belangrijke vooruitgang.

Het Plan van Aanpak Brand Meester is september 2004 vastgesteld door de gemeenteraad. Ook ging de raad akkoord met een wijziging binnen de interne brandweerbegroting om voor een periode van drie jaar € 1,14 miljoen financiële middelen vrij te maken voor de realisatie van het programma.

### Commissieparagraaf:

In het kader van het actief verstrekken van informatie wordt de afsluiting van het verbeterproces Brand Meester, waartoe de raad september 2004 opdracht heeft gegeven, aan de commissie Bestuur ter informatie voorgelegd.

## B&W-besluit:

1. Het college gaat akkoord met de nota “Op koers met verbeteringen” en heeft kennis genomen van de Eindevaluatie verbeterprogramma Brand Meester (bijlage 1) en het advies van de OR van de SBA / HDK.
2. De commissie Bestuur ontvangt het besluit van het college ter informatie.
3. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
4. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.

---

# “Op koers met verbeteringen”

Februari 2008  
Brandweer Haarlem

---

## **Verbeteringen brandweer Haarlem in 2007:**

### **Inleiding**

In deze nota wordt ingegaan op het verbeterprogramma Brand Meester geëvalueerd. Uit de bijgevoegde eindevaluatie blijkt dat het project tot verbeteringen heeft geleid, maar dat er nog geen situatie is ontstaan die in de ogen van alle betrokkenen goed genoeg is. Daarom is er alle reden om op de ingezette weg voort te gaan om Brandweer Haarlem te maken tot de organisatie die bestuur, leiding en medewerkers wenselijk achten. Hierbij moet worden opgemerkt dat er zich sinds de start van het verbeterprogramma Brandmeester veel ontwikkelingen op het terrein van de brandweer hebben afgespeeld die op zich los staan van het project, maar wel van grote invloed zijn (geweest) op het functioneren van de brandweer. Te noemen vallen de territoriale congruentie met Haarlemmermeer, de regionalisatie van de brandweer in Kennemerland en de algemene, grotere aandacht die er in Nederland is gekomen voor veiligheid en voor een goede organisatie van crisisbeheersing en – bestrijding.

Met name in het proces van regionalisering, waarbij ernaar wordt gestreefd om dit per 1 april 2008 te realiseren, is onderzocht hoe de brandweerkorpsen van de deelnemende gemeenten ervoor staan en welke verbeteringen noodzakelijk zijn. Daarbij heeft de gemeente Haarlem ook een bijdrage in financiële zin geleverd door het ongedaan maken van opgelegde bezuinigingen en het ter beschikking stellen van extra middelen. Hieronder wordt een aantal van de ontwikkelingen en verbeteringen beschreven. Tevens wordt aangegeven welke onderdelen van Brand Meester worden voortgezet.

### **Regionalisering**

Het besluit van voorjaar 2006 om tot regionalisering van de tien gemeentelijke brandweerkorpsen in de regio Kennemerland over te gaan, werd onder meer ingegeven door de steeds hogere eisen die aan de kwaliteit van de brandweezorg en de bedrijfsvoering worden gesteld. Ook wordt het werk van de brandweer steeds specialistischer hetgeen extra deskundigheid vereist wat op lokaal niveau moeilijk te organiseren is. Andere motieven voor bestuurders om te kiezen voor de vorming van een regionaal brandweerkorps zijn de toegenomen dreigen door terrorisme, de rol van de regionale brandweer als verantwoordelijke voor de voorbereiding van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zeer zware ongevallen en ten slotte de ontwikkeling van multidisciplinair informatiemanagement voor de operationele diensten.

### **Naar operationele grenzen**

Om een soepele overgang van brandweer Haarlem naar de regio mogelijk te maken, zijn in de loop van 2007 verschillende maatregelen genomen tot organisatieverbetering. Zo is er voor de regio een nieuw repressief dekkingsplan opgesteld op basis van operationele grenzen. Uitgangspunt van dat nieuwe dekkingsplan is dat de burger in geval van brand wordt geholpen door het brandweerkorps dat het snelst ter plekke kan zijn. Daarbij zijn gemeentegrenzen niet langer bepalend voor het feitelijke werkgebied.

Sinds begin december 2007 vindt de hulpverlening door de brandweer van Kennemerland plaats op basis operationele grenzen. De ervaringen tot nu toe zijn – enkele aanloopp problemen daargelaten – zeer positief. Naar verwachting is de brandweezorg voor de Haarlemse burger hierdoor, ook 's avonds en 's nachts nog beter gegarandeerd is. Overigens was er in Haarlem reeds sprake van een dekking van 93,5% in de dagsituatie.

Een andere verbetering van de brandweezorg in Haarlem e.o. is de vorming van een interregionale brandweercompagnie, die is samengesteld uit eenheden uit de Veiligheidsregio Kennemerland i.o. en de Veiligheidsregio Amsterdam/Amstelland. De compagnie is primair bedoeld voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing rond Schiphol, maar kan zo nodig ook elders binnen de regio worden ingezet. De interregionale compagnie is sinds 1 januari 2008 operationeel.

### **Verbeterde aansturing**

Voorjaar 2007 trad een nieuwe regionaal commandant aan, die krachtig leiding gaf aan het proces om op korte termijn te komen tot een slagvaardige organisatie. Een interne impuls tot organisatieverbetering werd voorjaar 2007 opgestart op initiatief van de fungerend commandant Haarlem. Er werd onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de aansturing van de uitrukdienst te verbeteren.

Dit leidde in het najaar van 2007 tot een aanscherping van de hiërarchische structuur binnen Brandweer Haarlem. Er dienen binnen Haarlem twee postcommandanten te komen, die samen met de zes senior bevelvoerders en de vrijwillige bevelvoerders het middenkader van de uitrukdienst van Haarlem gaan vormen. Voordeel van de nieuwe leidinggevende structuur is dat iedere medewerker voortaan één vaste, duidelijke aanspreekbare leidinggevende heeft. De functie van inzetmanager is komen te vervallen.

### **Harmonisering arbeidsvoorwaarden**

Een tweede belangrijke verbetering was de zogenoemde package deal, die het management van Brandweer Haarlem december 2007 sloot met het personeel van de 24-uursdienst in nauwe samenwerking met de Ondernemingsraad van de SBA/HDK. De package deal is van groot belang om het vertrouwen binnen brandweer Haarlem te verbeteren. Dit vertrouwen is in de jaren 2006 en 2007 geschaad door landelijke besluiten inzake het FLO en het Arbeidstijdenbesluit en lokale Haarlemse ontwikkelingen. Wanneer de package deal is uitgevoerd, worden de arbeidsvoorwaarden binnen de Repressieve Dienst van Haarlem gelijk geschakeld met de gangbare arbeidsvoorwaarden binnen de regio Kennemerland. Zo wordt de functie hoofd brandwacht voortaan gewaardeerd in schaal 7 net zoals in de gemeente Haarlemmermeer.<sup>1</sup> Verder wordt er sinds 1 januari 2008 gewerkt met een vaste samenstelling van beroepsploegen. Ook geldt er vanaf 1 januari 2008 een 48-urige werkweek, waarmee voldaan wordt aan de eisen van het Arbeidstijdenbesluit. Om de vermindering van werktijd van 54 uur naar 48 uur te compenseren, wordt op het ogenblik extra brandweerpersoneel opgeleid. De gemeente Haarlem stelt daarvoor vanaf 2008 structureel € 350.000,- beschikbaar. Individuele werknemers kunnen ervoor kiezen om 54 uur per week te werken door te kiezen voor de z.g. Opt-outregeling. De functie bevelvoerder binnendienst is komen te vervallen. Het gaat om vier formatieplaatsen. Hierdoor wordt een structurele bezuiniging gerealiseerd van € 200.000,-.

### **Voortgaande projecten**

Hoewel Brand Meester inmiddels is afgerond, zijn er een aantal verbeterprojecten binnen Brandweer Haarlem, die nog in uitvoering zijn. Het gaat daarbij om veertien projecten, die sinds de zomer 2007 gefaseerd worden uitgevoerd. De projecten zullen ook ná de overgang van Brandweer Haarlem in de Veiligheidsregio Kennemerland na 31 maart a.s. worden voortgezet. Het gaat om een aantal vervolgacties n.a.v. het verbeterprogramma Brand Meester.

#### **Project 1: Vermindering aantal loze uitrukken**

Veelal blijkt een automatische brandmelding via de meldkamer een loze melding te zijn. Daarom werkt de brandweer aan een nieuw voorstel om dit probleem aan te pakken. Gedacht wordt aan een herziening van het uitrukbeleid, rekening houdend met het risico dat burgers lopen en de gewenste minimale inzet ná een automatische brandmelding.

#### **Project 2: Beter zicht op de uitruk- en opkomsttijd**

Het effect van brandbestrijding en/of hulpverlening daalt naarmate later wordt begonnen met een inzet. Daarom gelden er strenge normen voor de opkomsttijd. Brandweer Haarlem houdt vanaf 1 september 2007 systematisch de uitruk- en opkomsttijden van post-Oost en post-Centrum bij. Het doel is om het werkproces beter te monitoren en de gegevens te verzamelen voor een nulmeting. Hierdoor kan men de wijze van uitruk beter controleren en verbeteren.

#### **Project 3: Optimaliseren gebruik MDT**

Dankzij Brand Meester zijn alle Haarlemse eerstelijns brandweervoertuigen voorzien van een Mobiele Data Terminal. Dit hulpmiddel biedt diverse toepassingen op het terrein van datacommunicatie, maar niet alle toepassingen zijn op dit moment in gebruik. Daarom is medio 2007 begonnen met een gefaseerde invoering van RGI (Ruimte voor GeoInformatie). Na afronding van dit project beschikt men ter plekke tijdens de hulpverlening over alle relevante informatie rond het object. Daarnaast kan gerichte hulp worden geboden bij beknellingen dankzij de implementatie van het zogenoemde "Crash Recovery System". Dit middel stelt reddingswerkers in staat om snel en veilig personen uit gecrashte voertuigen te bevrijden.

---

<sup>1</sup> Tot december werd de functie van Hoofd Brandwacht gewaardeerd in schaal 6, terwijl bijvoorbeeld in de gemeente Haarlemmermeer schaal 7 gebruikelijk is. Met het collegebesluit over de package deal op 18 december 2007 is dit knelpunt opgelost.

#### **Project 4: Onderzoek waterwinmogelijkheden**

De beschikbaarheid van voldoende primaire bluswatervoorzieningen (brandkranen) staat overal in Nederland onder druk. Brandweer Haarlem inventariseert vóór 1 januari 2008 de huidige knelpunten met de daaraan verbonden risico's. Tevens wordt gewerkt aan een overzicht van alternatieve waterwinmogelijkheden met een kosteninschatting. Verder wordt de ervaring van Brandweer Haarlem met twee waterwagens geëvalueerd. De resultaten worden vastgelegd in een rapportage over waterwinning in Haarlem.

#### **Project 5: Vergroten geoefendheid**

Het vergroten van de geoefendheid is een belangrijk aandachtspunt. Brandweer Haarlem voldoet op dit moment grotendeels aan de huidige Leidraad Oefenen, en al deels aan de toekomstige, nog niet officieel goedgekeurde nieuwe Leidraad Oefenen. Het belangrijkste knelpunt is het huidige capaciteitsgebrek bij het bedrijfsbureau Preparatie op het gebied van Oefenen, waardoor oefeningen niet goed georganiseerd en geregistreerd kunnen worden. Daarnaast moet er ook per specialisme één oefencoördinator zijn. De afdeling Oefenen in Haarlem draagt zorg voor de geoefendheid van 125 brandweermannen in de basisbrandweezorg en daarnaast in de geoefendheid van drie specialisten. Haarlem komt op basis hiervan op het ogenblik één oefencoördinator tekort.

#### **Project 6: Verbetering conditie medewerkers**

Er is geruime tijd binnen de Brandweer Haarlem gesproken over het gewenste conditieniveau voor een goed functionerende brandweerman. Aanvankelijk werd gedacht aan de invoering van drie soorten tests: een algemene conditietest bij indiensttreding, een jaarlijkse test voor iedere medewerker met operationele taken en een specifieke test voor medewerkers met specialistische taken. Vanwege de regionalisering wordt nu gewerkt aan het opstellen van standardeisen voor brandweerpersoneel.

#### **Project 7: Begeleiding trauma Koningkerk**

De verwerking van het Koningkerktrauma vraagt nog de nodige aandacht. Sinds voorjaar 2007 is gestart met een vervolgtraject onder leiding van een brandweerofficier met steun van de bedrijfsgezondheidsdienst om de verwerking methodisch te ondersteunen. Dat gebeurde onder meer in groepsbijeenkomsten waarin een DVD over het Koningkerkincident wordt vertoond en besproken. Voorjaar 2007 zijn in totaal acht sessies gehouden met personeel van de Uitrukdienst. Zomer 2007 werden opnieuw drie bijeenkomsten georganiseerd, gevolgd door een aantal individuele gesprekken. Inmiddels zijn de gemeenschappelijke trajecten naar tevredenheid afgerond. Een aantal individuele trajecten loopt nog door in 2008. De financiering van deze trajecten valt binnen de reguliere personeelszorg.

#### **Project 8: Voldoen aan zorgnorm**

In de zorgnorm wordt bepaald hoe snel de brandweer ter plaatse moet zijn. De zorgnorm is afgeleid uit de Handleiding Brandweezorg. De zorgnorm is een algemeen geaccepteerde richtlijn voor de gewenste opkomsttijd na het ontvangen van een melding. Afhankelijk van het soort gebied (buitengebied, stedelijke omgeving, industriegebied, woonwijk) verschilt de vereiste opkomsttijd. De vereiste opkomsttijd heeft gevolgen voor de spreiding van kazernes, het soort materieel en de personele inzet. Brandweer Haarlem komt binnen enkele maanden met een rapportage, waarin staat aangegeven in welke mate de brandweer in Haarlem aan de zorgnorm voldoet. Daarin wordt tevens aangegeven tegen welke kosten de geleverde prestaties kunnen worden verbeterd, alsmede een advies over de huidige prijs/kwaliteitsverhouding.

#### **Project 9: Verbetering personeelsbeheer**

Personeelsbeheer en personeelszorg zijn nog steeds onderbelichte beleidsterreinen bij Brandweer Haarlem. Beiden vragen om een systematische en professionele inhaalslag. Vanaf oktober 2007 is een voltijd consultant beschikbaar voor Brandweer Haarlem. Werkdoel: het inlopen van de achterstand vóór zomer 2008. Tevens moet dan de ondersteuningsstructuur van leidinggevenden bij het uitoefenen van hun personeelszorgtaken in de organisatie verankerd zijn.

### **Project 10: Verbetering onderlinge samenwerking**

De 60 vrijwilligers zijn belangrijke pijlers voor Repressieve Dienst. Het wederzijds begrip en het respect tussen de beroepsmedewerkers en de vrijwilligers kunnen nog worden verbeterd. Vanaf najaar 2007 tot eind 2008 wordt methodisch aan de verbetering van de onderlinge samenwerkingsmogelijkheden gewerkt. Dit is extra relevant omdat de samenwerking tussen vrijwilligers en beroepspersoneel binnen de Veiligheidsregio Kennemerland zal worden geïntensiveerd.

### **Project 11: Opstellen aanvalsplannen**

Door gebrek aan formatie bij het bedrijfsbureau Planvorming kon tot nu toe alleen een format voor een aanvalsplan worden ontwikkeld. De komende tijd wordt in regionaal verband onderzocht voor welke objecten aanvalsplannen nodig zijn. De plannen moeten uiterlijk december 2008 gereed zijn. De aanpak van dit knelpunt is mogelijk dankzij de eenmalige extra gelden die de gemeenteraad zomer 2007 beschikbaar heeft gesteld bij het vaststellen van de Kadernota 2007. Inzet van de VRK-directie is om de achterstanden op het gebied van aanvalsplannen binnen de regio krachtig en op een uniforme manier aan te pakken zodra de vorming van een regionale brandweer is afgerond.

### **Project 12: Nieuwe bedrijfsstructuur**

Bij een interne eindevaluatie van de veranderde organisatiestructuur voorjaar 2007 bleek dat er behoefte is aan een minder sturende, maar meer faciliterende staf ten dienste van de drie uitrukploegen. Deze nieuwe wijze van werken wordt vanaf 1 september 2007 j.l. stapsgewijs ingevoerd. De beiden Posten in Haarlem krijgen een eigen postcommandant. De zes seniorbevelvoerders en de vrijwillige bevelvoerders vormen vanaf eind 2007 de spil in de leidinggevende structuur naar de ploegen.<sup>2</sup> De implementatie vraagt nog om een nieuw traject van ondersteuning en coaching on the job. Besloten is om daar najaar 2007 en in de loop van 2008 steeds extra aandacht aan te besteden.

### **Project 13: nieuwe huisregels**

Najaar 2007 zullen - met de vanuit de regio aangestelde Facilitymanager en de in de zomer van 2007 ingestelde werkgroep van leden van de Repressieve Dienst - de concept-Huisregels worden aangepast. Naar verwachting kan de Korpsleiding daar in februari 2008 een besluit over nemen.

### **Project 14: Integriteit en cultuurverandering**

Brandweer Haarlem heeft een periode achter de rug waarin veel medewerkers - vaak met de beste bedoelingen - hun eigen regels, normen en waarden hanteerden. Het elkaar onderling aanspreken op normen en waarden raakte steeds meer in onbruik. Gezamenlijk is besloten met het nieuwe leidinggevende kader de achterliggende periode af te sluiten en bewust een methodisch verbeterproces stap voor stap in te zetten om elkaar aan te spreken op normen en waarden. Richtinggevend daarbij zijn de kernwaarden uit het Contourenplan Holland op z'n Veiligst van de VRK i.o.:

- Loyaal aan bestuur en gemeenten
- Eerlijk en integer
- Vakbekwaam
- Ondernemend en vernieuwend
- Collegiaal en met plezier werken
- Inzetten van aanwezige ervaring in de organisatie

Naar verwachting kunnen de meeste van de 14 doelstellingen binnen de begroting van Brandweer Haarlem worden gedekt, terwijl de acties worden meegenomen in het traject van de regionalisering per 1 april a.s.

---

<sup>2</sup> Brandweer Haarlem werft sinds najaar 2007 voor het vervullen van de beide functies van Postcommandant en is tevens op zoek naar twee senior-bevelvoerders.

---

# Eindevaluatie verbeterprogramma Brand Meester

Bijlage 1, "Op koers met verbeteringen"  
Brandweer Haarlem  
Februari 2008

---

**Inleiding:**

In de evaluatie van het programma Brand Meester wordt beschreven hoe Brandweer Haarlem er voorjaar 2003 voorstond en hoe men vervolgens vanaf september 2004 heeft gewerkt aan het brede, door de gemeenteraad van Haarlem geaccordeerde, Plan van Aanpak Brand Meester. De evaluatie is de bijlage, die hoort bij de beleidsnota “Op koers met verbeteringen”.

In de evaluatie komt aan de orde welke resultaten er zijn behaald. Op basis van de stand van zaken eind 2007 is de balans opgemaakt. Daarbij is gestreefd naar een zo objectief mogelijke kwantitatieve weging van de deelresultaten en effecten. In de nota “Op koers met verbeteringen” wordt inzicht geboden in een aantal verbeterprojecten binnen Brandweer Haarlem, die sinds de zomer 2007 gefaseerd worden uitgevoerd. Deze projecten worden ook ná de overgang van Brandweer Haarlem naar de Veiligheidsregio Kennemerland voortgezet.

Het brandweerpersoneel heeft belang bij het vaststellen van een afsluitend overzicht van wat er na de Koningkerkbrand in 2003 in grote lijnen gebeurd is. Ondanks het vele goeds wat tot stand is gebracht, is er – bij een aantal medewerkers binnen Brandweer Haarlem - toch sprake van een negatieve beleving van het programma Brand Meester. In deze evaluatie worden de oorzaken van dit negatieve gevoel geanalyseerd en zo nodig genuanceerd. De voornaamste bronnen voor de evaluatie zijn:

- A. Het Plan van Aanpak Brand Meester dat op 8 september 2004 door de gemeenteraad is vastgesteld, inclusief de plannen die ter voorbereiding en uitwerking hiervan dienden.
- B. De vijf voortgangsrapportages, die tussen november 2004 en april 2006 verschenen.
- C. De interne nieuwsbrieven, die tussen juni 2003 en juli 2006 uitkwamen.
- D. De uitkomst van evaluatiegesprekken met diverse medewerkers van Brandweer Haarlem binnen alle lagen van de organisatie. Zij worden in deze evaluatie aangeduid als informanten. De gesprekken vonden plaats van maart tot en met juli 2007.
- E. Kwaliteitstoets brandweer. Kwaliteitstoets van de verbeteracties gemeentelijke brandweerkorpsen in de regio Kennemerland en Haarlemmermeer, november 2007
- F. Package deal brandweer Haarlem, B&W-besluit 18 december 2007.

**Leeswijzer:**

Hoofdstuk 1 geeft inzicht in de totstandkoming en de inhoud van het programma Brand Meester. Verder wordt een korte uitleg gegeven van de drie sporen binnen het verbeterprogramma.

In hoofdstuk 2 worden de voornaamste resultaten belicht en een bondige slotconclusie over de resultaten van het programma te vinden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De samenstellers van de eindevaluatie, Jaap Hillmann en Richard Voorneman, danken diverse informanten, die op openhartige wijze en zonder enige terughoudendheid hebben bijgedragen aan “het volgen van het spoor terug” en het realistisch wege van de resultaten van Brand Meester. In het bijzonder kan daarbij worden gedacht aan Annelies Schnitger, Wilem Beukers, Klaas Bos, Danny Broere, Sandra Diesveld, Marja Kreuk, Siep Paauwe, Arjan Smit, Rien Verbiest, Derek Visser en Wim de Zwart die verschillende concepten hebben gelezen en van kritisch commentaar voorzien.



## Hoofdstuk 1: Beschrijving en uitvoering van het programma

- 1.1. **Waarom Brand Meester**
- 1.1.1. **Besluitvorming gemeenteraad**
- 1.2. **Financiering**
- 1.3. **Ambtelijke voorbereiding**
- 1.4. **Reorganisatie Repressieve Dienst**
- 1.5. **Programmamanagement**

### 1.1. Waarom Brand Meester

Naar aanleiding van de dramatisch verlopen Koningkerkbrand op zondagavond 23 maart 2003, waarbij drie vrijwillige brandweelieden en een omstander om het leven kwamen, kwam onder grote externe en interne druk binnen Brandweer Haarlem een veranderingsproces op gang. Parallel aan dit proces werden tevens enkele onderzoeken uitgevoerd.<sup>2</sup> Belangrijkste uitkomst daarvan was dat de interne organisatie van Brandweer Haarlem op een fors aantal punten diende te verbeteren. De bestaande organisatie moest in hoog tempo worden geprofessionaliseerd. De wijze waarop werd in september 2004 vastgelegd in het Plan van Aanpak Brand Meester.

Voorafgaand aan de Koningkerkbrand was overigens intern al de heersende opvatting dat Brandweer Haarlem niet naar behoren functioneerde en dat daar iets aan gedaan moest worden.<sup>3</sup> Door de kerkbrand werd dit besef versterkt.

Het programma Brand Meester is gebaseerd op een gefaseerde aanpak waarin - naast een algemeen verbeterproces - een aantal concrete activiteiten werden beschreven om bestaande tekortkomingen aan te pakken. De te ondernemen activiteiten hadden betrekking op mens en organisatie, preparatie, procedures, middelen, management en huisvesting. Tevens werd vastgelegd dat het programma Brand Meester in 2007 zou worden getoetst op effectiviteit. De keuze voor een gefaseerde uitvoering van Brand Meester vloeide voort uit de afspraak tussen het management en de OR van Brandweer Haarlem om in het eerste jaar na de Koningkerkbrand géén ingrijpende veranderingen binnen de organisatie door te voeren.

#### 1.1.1. Besluitvorming gemeenteraad.

Op 8 september 2004 keurde de gemeenteraad van Haarlem het Plan van Aanpak Brand Meester goed. Het raadsbesluit werd aldus gemotiveerd:

*“De naar aanleiding van de brand in de Koningkerk, waarbij drie brandweermannen omkwamen, uitgebrachte onderzoeksrapporten (Brons en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid) hebben een aantal aandachtspunten en tekortkomingen binnen de brandweerorganisatie aan het licht gebracht. Om deze op te lossen is in 2003 gestart met het veranderprogramma Brand Meester. Op basis van een opgesteld Plan van Aanpak, waarin doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd zijn, dient dit programma te resulteren in onder meer een verbetering van de veiligheid van burgers en bedrijven, het veilig werken van het eigen personeel, het verhogen van de kwaliteit en doelmatigheid, een doelmatiger samenwerking met de andere hulpverleningsdiensten en aandacht voor verdere professionalisering van de brandweertaken door samenwerking met andere korpsen.”*

Voorafgaand aan de besluitvorming is er bestuurlijk – zowel op college als commissieniveau – uitvoerig over het programma gesproken.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Rapport intern onderzoek kerkbrand Kloppersingel (23 september 2003) (Brons) en het rapport Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 9 maart 2004

<sup>3</sup> Quick scan Rob de Bruin, begin 2003

<sup>4</sup> November 2003 werd de eerste versie van een Plan van Aanpak Brand Meester ter besluitvorming voorgelegd aan het college van B&W van Haarlem. In mei 2004 werd een tweede versie van het Plan in het college besproken. Daarna volgde op 26 mei 2004 een eerste bespreking met de leden van de Commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken. Het uiteindelijke plan werd op dinsdag 17 augustus 2004 door het college vastgesteld. Na bespreking in de Commissie Concern Middelen en Control op 27 augustus 2004 volgde de uiteindelijke besluitvorming door de gemeenteraad op woensdag 8 september 2004. De raad ging akkoord met het Plan van Aanpak, inclusief programmabegroting.

In het Plan van Aanpak Brand Meester werden vijf hoofddoelstellingen nader uitgewerkt, te weten:

- I. **Het vergroten van de veiligheid van haar burgers en bedrijven**  
Bij de uitoefening van de taken van de brandweer staat ‘veiligheid’ voorop. Het bestaansrecht van de brandweer is op basis van de veiligheidsketen zorgen voor de veiligheid van burgers en bedrijven. Het eerste oogmerk van het programma Brand Meester is het vergroten van deze veiligheid. Dit betekent onder meer dat het aantal loze uitrukken en inzetten naar beneden moet door een juiste inzet van pro-actieve, preventieve en preparatieve maatregelen.
- II. **Het vergroten van de veiligheid van haar medewerkers**  
De veiligheid van de medewerkers bij het optreden staat bij de brandweer hoog in het vaandel. Van een verantwoord uitvoeren van taken kan alleen dan sprake zijn als het leven en welzijn van de brandweerlieden optimaal beschermd zijn. Het is onmogelijk om alle risico’s uit te sluiten, maar de verbeteringen in het kader van het programma Brand Meester (en de Arbo-wetgeving), leiden er toe dat de kans op ongevallen sterk wordt gereduceerd.
- III. **Het verbeteren van de kwaliteit**  
Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening is een derde doelstelling van het programma Brand Meester. Wij definiëren kwaliteit als de naleving van de aanbevolen zorgnorm en overige brancherichtlijnen. In het kader van het programma zal ervoor worden gezorgd dat deze kwaliteitsnormen zo dicht mogelijk worden benaderd en dat de taken inzake rampenbestrijding adequaat kunnen worden uitgeoefend.
- IV. **Het verbeteren van de doelmatigheid**  
Het programma Brand Meester kent geen bezuinigingsdoelstelling, maar is wel gericht op een optimale verhouding tussen de kosten en de baten van de Brandweer Haarlem. Bij het doorvoeren van verbeteringen in de procedures en de werkprocessen zal ervoor worden gezorgd dat het werk efficiënter kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door specialisatie, verbetering van de informatievoorziening, automatisering, stroomlijnen van het proces van melding tot en met de inzet en het realiseren van schaalvoordelen. De mogelijke integratie met brandweer Bloemendaal geeft efficiency- en kwaliteitsvoordelen. Daarnaast ligt het in de rede om boven-Haarlemse activiteiten door te belasten en/of door te rekenen aan omliggende gemeenten c.q. de regio(ontvlechting). Het gaat hierbij om substantiële bedragen.
- V. **Het verbeteren van de samenwerking met andere hulpverleningsdiensten**  
De operationele samenwerking met de andere hulpverleningsdiensten in Haarlem en in de regio wordt verbeterd. De strategische aspecten van deze samenwerking komen aan de orde in het regionale verandertraject.

## 1.2. Financiering Brand Meester

De totale kosten van het programma “Brand Meester” werden september 2004 geraamd op € 1.140.500,- voor de periode 2004 tot en met 2007. De dekking van het benodigde bedrag van € 1.140.500,- kon binnen de begroting van Brandweer Haarlem worden gevonden. Het programma Brand Meester is echter later opgestart dan in eerste instantie was beoogd. Daarom moest op een aantal punten versnelling in de uitvoering aangebracht gaan worden. Tevens zijn een aantal reguliere activiteiten tezamen met de programma-activiteiten uitgevoerd.

Afspraak was dat de programmakosten een ander verloop konden krijgen dan de beoogde jaarschijven, mits het totale bedrag van het programma niet werd overschreden, het geheel binnen de begroting van de Sector Brandweer & Ambulance gedekt zou worden en er over in tussentijdse rapportages over zou worden bericht.

---

### Stand van zaken per 1 september 2007

Jaar	Budget per jaar	Uitgaven	Restant
2004	242.500	306.738	-64.238
2005	531.000	546.570	-15.570
2006	241.000	246.404	-5404
2007	126.000	36.646	89.354
<b>Totaal</b>	<b>1.140.500</b>	<b>1.136.358</b>	<b>4.142</b>

Conform de afspraken zijn de jaargebonden resultaten in de jaarrekeningen verwerkt. Om het een en ander te kunnen realiseren, zijn prioriteiten gesteld om de activiteiten binnen de beoogde tijdspanne te kunnen uitvoeren. Dit is zoveel mogelijk gerealiseerd, maar de exogene factoren konden niet (geheel) gecompenseerd worden binnen de bestaande begroting. Dit ook omdat bijna alle “lucht uit de begroting” was gehaald om de benodigde budgetten voor Brandmeester binnen de bestaande begroting te kunnen vinden. In 2004 waren dat met name de afwikkeling van de brand in de Koningkerk en voorbereiding op de samenwerking met Bloemendaal. In 2005 waren dat de eerste FLO-perikelen en in 2006 voor het eerst in volle omvang de Arbeidstijden Wet (ATW) en FLO-kosten waar in de begroting nog geen rekening kon worden gehouden.

De laatste activiteiten zijn in 2007 uitgevoerd worden en naar verwachting binnen de totaalbegroting van het programma gerealiseerd worden. Mocht er onverhoopt toch een negatief resultaat ontstaan zal dit binnen de bestaande SBA-begroting worden gefinancierd. Bij de afsluiting van het programma Brand Meester bleken de uitgaven in de eerste twee jaren hoger dan geraamd, maar konden de tekorten binnen de begroting van Brandweer Haarlem worden gedekt. Het bestuur is hierover steeds via de bestuursrapportages en de jaarrekening geïnformeerd.

#### 1.3. Ambtelijke voorbereiding

Juli 2003 ging men binnen Brandweer Haarlem op initiatief van de toenmalige korpsleiding en de burgemeester van Haarlem ambtelijk aan de slag met het veranderprogramma Brand Meester. Projectleider voor Brand Meester was een externe verandermanager, in deze evalueatie steeds aangeduid als de interim-manager. Deze interim-manager gaf drie jaar leiding aan het veranderingsproces en was tevens Hoofd Repressieve Dienst (RD). Daarmee beschikte hij over alle noodzakelijke lijnbevoegdheden binnen de RD en viel hij direct onder de toenmalige brandweercommandant.

Om het veranderingsproces uit te voeren, werden zomer 2004 vier werkgroepen ingesteld, te weten: een werkgroep Middelen, een werkgroep Preparatie, een werkgroep Mens en Ontwikkeling en een werkgroep Uitrukprocedures. Iedere werkgroep kreeg een concrete taak om een aantal doelen en ambities te realiseren met een voorlopige begroting.

Oktober 2003 werd besloten het programma Brand Meester te verbreden tot een brandweerbreed veranderingsproces, niet uitsluitend beperkt tot de RD. Daarbij werden de hoofddoelstellingen I en II - het vergroten van de interne en externe veiligheid – nader uitgewerkt aan de hand van drie sporen: spoor-1, spoor-2 en spoor-3.

Spoor-1 zou moeten doorlopen tot zomer 2004, waaruit vervolgens twee vervolgsporten dienden voort te komen. Spoor-2 was het eerste vervolgspoor: de reorganisatie van de RD. De werkzaamheden binnen Spoor-3 - de afsluitende fase van het programma Brand Meester - zouden zich moeten richten op intensivering van de samenwerking met regionale partners, waarbij alle schakels van de veiligheidsketen (proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg) moesten worden versterkt. Daarbij was het werken op basis van operationele grenzen een belangrijke doel.

Vanaf september 2004 was Brand Meester een bestuurlijk programma en was de ambtelijke voorbereidingsfase afgesloten. Gedurende Spoor-1, de ambtelijke fase - vanaf juli 2003 tot en met zomer 2004 - is er intern vooral gewerkt aan verbeteringen op het gebied van procedures en het optimaliseren van de inzet van mensen en middelen. Tijdens de twee vervolgsproren was de focus van het verbeterprogramma met name gericht op het beter functioneren van brandweer Haarlem en het versterken van het management. Daarbij wordt aangetekend dat de te behalen doelen overwegend intentioneel werden geformuleerd zonder objectief meetbare criteria.

#### **1.4. Reorganisatie Repressieve Dienst**

Het vaststellen van het Plan van Aanpak Brand Meester september 2004 impliceerde ook een reorganisatie van de Repressieve Dienst. Zo'n reorganisatie werd nodig geacht omdat Brandweer Haarlem onderbezet was en niet over voldoende verandervermogen beschikte.<sup>5</sup>

September 2004 werd begonnen met de voorbereiding van een herstructurering en de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden binnen de RD. Het doel was om per 1 januari 2005 met de nieuwe organisatiestructuur te werken. Ook werden er drie nieuwe werkgroepen ingesteld: een werkgroep Communicatie, een werkgroep Mens en Ontwikkeling-II en een werkgroep Integratie. De nieuwe werkgroepen kregen - net als de vier eerste werkgroepen van zomer 2003 - een werkopdracht mee om een aantal doelen en ambities te realiseren. Over de resultaten van de verschillende werkgroepen is onder meer periodiek verslag gedaan in de voortgangsrapportages Brand Meester, die werden opgesteld door interim-manager. Nadien werden de rapportages besproken met de korpsleiding en de burgemeester.<sup>6</sup> Uiteindelijk werden binnen een tijdsbestek van anderhalf jaar vijf tussentijdse rapportages uitgebracht, die een beeld geven van het procesverloop van programma Brand Meester. Daarnaast verschenen er intern geregeld nieuwsbrieven, waarmee het personeel op de hoogte bleef over de voortgang van Brand Meester. Verder vonden er tussen voorjaar 2005 en zomer 2006 maandelijks informatiebijeenkomsten over Brand Meester plaats voor alle medewerkers van de brandweer.

Voorjaar 2006 maakte de interim-manager - een kleine drie jaar na zijn aantreden - de balans op van de resultaten van het programma Brand Meester. Hij constateerde dat er belangrijke vooruitgang was geboekt en dat het er nu op aan kwam om de behaalde en nog te behalen resultaten afdoende binnen de organisatie te borgen.<sup>7</sup> Eveneens werd geconstateerd dat het veilig stellen van de resultaten werd bedreigd door vier externe ontwikkelingen:

- De doorwerking van de verplichtingen van de Europese regelgeving rond arbeidstijden (Arbeidstijdenbesluit).
- De gemeentelijke vacaturestop
- Aanvullende bezuinigingen Kadernota 2005 van de gemeente Haarlem.<sup>8</sup>
- De mogelijke toevoeging van nieuwe taken op grond van landelijke ontwikkelingen, onder meer de invoering van de nieuwe Handleiding Brandweezorg.

<sup>5</sup> Plan van Aanpak Brand Meester, blz. 4. Dit gebrek aan verandervermogen werd op grond van drie factoren verklaard, te weten:

A: De beperkte interne sturingsmogelijkheden op basis van het organisatiemodel. B: Te weinig beschikbare middelen. C: De bestaande normen en waarden.

<sup>6</sup> Er verschenen vijf voortgangsrapportages over het programma Brand Meester. De rapportages vormen een belangrijke bron voor deze bestuurlijke eindevaluatie. De eerste voortgangsrapportage verscheen op 10 november 2004. De vijfde en laatste rapportage verscheen op 12 april 2006, kort voor het vertrek van de interim-manager. De voortgangsrapportages zijn steeds ter kennisname naar het college gestuurd om vervolgens te worden besproken met de commissie voor Algemeen Bestuurlijke Zaken onder leiding van de portefeuillehouder Veiligheid.

<sup>7</sup> 5<sup>e</sup> voortgangsrapportage Brand Meester 12 april 2006.

<sup>8</sup> Op grond van besluitvorming bij het vaststellen van de Kadernota 2005 diende de omvang van de uitrukdienst in de periode 2005 tot en met 2009 met acht formatieplaatsen te verminderen hetgeen zou moeten leiden tot een verlaging van de SBA-begroting van € 400.000,-.

### 1.5. Programmamanagement

Om Brand Meester goed te kunnen evalueren, is het belangrijk om stil te staan bij de wijze waarop het programma is uitgevoerd. Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan de rol van de toenmalige interim-manager, die vanaf juli 2003 tot en met juni 2006 samen met de toenmalige commandant leiding gaf aan de inhoud en uitvoering van het programma Brand Meester.

Bij het opmaken van de eindbalans van het programma Brand Meester blijkt dat een meerderheid van de informanten - ondanks kritiek op zijn stijl - positief terugkijkt op het programma Brand Meester en zijn belangrijkste aanjager: de interim-manager.<sup>9</sup> Men oordeelt positief over de slagvaardige start van de interim-manager. De interim-manager had een gedreven werkstijl, werkte graag in teams en vond communicatie – zowel intern als extern - belangrijk. Positief vond men verder zijn aanpak om via werkgroepen reeds lang bestaande ideeën uit te werken tot voorstellen voor organisatieverbetering. Deze benadering legde de basis voor een cultuurverandering: de bestaande bedrijfscultuur, waarin het gevoel domineerde dat er "bij ons nooit wat kan" werd doorbroken.

Een aantal informanten merkt achteraf op dat een veranderproces samen met een verwerkingsproces na het drama van de Koningkerk feitelijk onhaalbaar is gebleken.

Bijna alle informanten menen dat de interim-manager medio 2005 - twee jaar na zijn komst - had moeten vertrekken om plaats te maken voor een 'gewoon' Hoofd RD. Uiteindelijk bleef de interim-manager drie jaar hetgeen te lang is gebleken. De negatieve beeldvorming rond zijn laatste maanden kleurt nog steeds de manier waarop velen binnen het korps nu terugkijken op de resultaten van Brand Meester.

Eveneens negatief was het feit dat bereikte resultaten voornamelijk in de top van de organisatie werden verankerd. Volgens een aantal informanten is er op papier veel bereikt, maar staat in sterk contrast met de realiteit op de werkvloer. Daar valt te beluisteren dat "we ons voor de inspectie hebben ingedekt en het op orde lijkt bij ons", maar dat de feitelijke situatie niet overeenstemt met de papieren werkelijkheid. Als voorbeelden worden vaak de weloverwogen oefenschema's versus de feitelijke geoefendheid van de beroeps- en vrijwilligers genoemd. Informanten verklaren het verschil in beleving uit het feit dat de interim-manager weinig contact onderhield met de werkvloer, doch veel meer met de commandant en de burgemeester.

Continu aandachtspunt binnen Brandweer Haarlem is de mate van geoefendheid van de beroepsbrandweer en de vrijwilligers. De uitgevoerde oefeningen van zowel de beroepsbrandweer als de vrijwilligers worden in een digitaal register geregistreerd. Dit register functioneert niet optimaal. Door het vele werk vanwege de naderende regionalisering is dit register niet verder geoptimaliseerd.

In 2007 en 2008 wordt gewerkt met een systematisch oefenprogramma op basis van het vigerende oefenbeleidsplan waarbij de bevelvoerders oefenen en oefencoördinatoren zorg dragen voor de registratie en bewaking van de geoefendheid van elke medewerker bij de Repressieve Dienst. Desondanks kan niet volledig worden voldaan aan de landelijke richtlijnen op het gebied van oefenen. De oorzaak is het gebrek aan personeels capaciteit dat volgens dezelfde richtlijn nodig is. Het oefenprogramma wordt voor de manschappen gestructureerd aangepakt. Het oefenprogramma voor de bevelvoerders wordt nog wel wat versnipperd uitgevoerd. De leden van de beroepsbrandweer van Haarlem besteden op dit moment circa 75% van hun werktijd aan oefenen. Er bestaan nog steeds knelpunten rond de individuele oefenregistratie en rapportage.

---

<sup>9</sup> Met informanten worden een zo'n twintig medewerkers van Brandweer Haarlem bedoeld met wie in het kader van de evalueatie Brand Meester in de 1<sup>e</sup> helft van 2007 is gesproken.

## Hoofdstuk 2. De resultaten

- 2.1. Terugblik op de vijf hoofddoelstellingen
- 2.2.1. Het vergroten van de veiligheid van burgers en bedrijven
- 2.2.2. Het vergroten van de veiligheid van de medewerkers
- 2.2.3. Het vergroten van de kwaliteit
- 2.2.4. Het verbeteren van de doelmatigheid
- 2.2.5. Het verbeteren van de samenwerking met andere hulpverleningsdiensten
- 2.3. Evaluatie van het programma
- 2.4. Slotconclusie

### 2.1. Terugblik op de vijf hoofddoelstellingen

Medio 2007 blijkt Brandweer Haarlem een aantal verbeteringen tot stand te hebben gebracht. Vooral op het gebied van procedures en in de organisatiestructuur zijn significante verbeteringen te signaleren. Daarnaast kon de interne organisatie op een groot aantal punten worden versterkt.

Er zijn ook subdoelstellingen die nog niet of in onvoldoende mate zijn gerealiseerd. Zo heeft het verankeren van de nieuwe procedures en de andere manier van werken soms nog onvoldoende aandacht binnen de organisatie heeft gekregen. Ook schiet het draagvlak voor een aantal verbeteringen nog tekort. Sommigen hebben wellicht te hoge verwachtingen gehad van het veranderproces Brand Meester en zijn – nu drie jaar later - teleurgesteld.

Een complicatie bij het opstellen van deze evaluatie is dat er bij veel verander- en verbeterdoelen in het Plan van Aanpak van 2004 géén objectief meetbare prestatie-indicatoren staan. Daardoor is het lastig om bij de afsluiting cijfermatig duidelijk te maken in welke mate er vooruitgang is geboekt. Er is daarom in deze evaluatie gepoogd zo feitelijk mogelijk verslag te doen van concrete resultaten. Per doelstelling wordt aangegeven hoe het er medio 2007 voorstaat.

#### 2.2.1. Het vergroten van de veiligheid van burgers en bedrijven

De eerste hoofddoelstelling uit het programma Brand Meester was het vergroten van de veiligheid van burgers en bedrijven. Resultaten op deze doelstelling zouden met name zichtbaar moeten worden in een vermindering van het aantal loze uitrukken en een snellere, betere repressieve inzet. Lastig bij het evalueren van deze hoofddoelstelling is dat er gedurende het veranderproces nooit gerichte metingen zijn gehouden van de snelheid en kwaliteit van de uitruk.

Halvering van het aantal loze meldingen was het doel. Dat zou vooral moeten gebeuren door bedrijven en instellingen uit de top-10 van loze melders aan te pakken. Medio 2007 blijkt dat er sprake is van een voorzichtige daling, maar dat er niet aan de ambitieuze doelstelling uit 2004 is voldaan. Er is echter wel sprake van een gestructureerde aanpak om het aantal loze meldingen terug te brengen, een werkwijze die inmiddels goed verankerd is binnen Brandweer Haarlem.

Een tweede manier om deze hoofddoelstelling te realiseren, was om er voor te zorgen dat een brandweerteam sneller ter plaatse is. Dat kan door steeds de snelste rijroute naar een incident te kiezen. Bij aanvang van Brand Meester bleek een actueel rijrouteboek te ontbreken. Aanvankelijk werd besloten tot aanpassing van het rijrouteboek, doch gaandeweg werd besloten om het rijrouteboek te vervangen door een specifiek navigatiesysteem voor brandweervoertuigen, de z.g. Mobile Data Terminals. Belangrijk voordeel is dat het gemakkelijk actueel te houden is én diverse mogelijkheden biedt op het terrein van datacommunicatie. Op dit moment beschikken alle zeven Haarlemse voertuigen over dit systeem. Hierdoor zijn hulpvoertuigen sneller ter plaatse en is een bijdrage geleverd aan het vergroten van de veiligheid.

Een derde middel om bij te dragen aan de veiligheid was om beter inzicht te krijgen in de waterwinmogelijkheden binnen Haarlem. Hierdoor zou er immers beter en sneller hulp kunnen worden verleend. Medio 2007 blijkt dat niet aan de subdoelstelling is voldaan om nader onderzoek te doen naar de locaties en kwaliteit van de ca. 4.400 brandkranen in Haarlem. Hierdoor is er nog steeds onvoldoende inzicht in de betrouwbaarheid van brandkranen als primaire bluswatervoorziening. Lange tijd was er sprake van een impasse als gevolg van een meningsverschil tussen PWN en gemeente Haarlem over de uitleg van de overeenkomst tot de levering van bluswater tussen de gemeente en het voormalige Waterleidingbedrijf Zuid-Kennemerland. (WLZK).

PWN is sinds medio 1996 eigenaar van het vroegere waterleidingbedrijf WLZK, dat voordien eigendom was van Bloemendaal, Haarlem, Velsen en Zandvoort. Om uit de impasse te komen, wordt sinds voorjaar 2007 door de gemeente Haarlem - verantwoordelijk voor de openbare ruimte en de bluswatervoorzieningen in de stad - met PWN overlegd over het opstellen van een nieuw contract. Verder is de capaciteit van de mobiele bluswatervoorzieningen tijdelijk vergroot door de aanschaf van twee tankwagens, waarmee de afhankelijkheid van brandkranen is afgenomen.<sup>10</sup>

### **2.2.2. Het vergroten van de veiligheid van medewerkers**

De tweede hoofddoelstelling uit het programma Brand Meester was gericht op het vergroten van de veiligheid van de eigen medewerkers. Het resultaat zou zichtbaar moeten worden door een aantoonbaar verminderde kans op ongelukken en door beter aan de Arbo-wetgeving te voldoen. Een nulmeting over de veiligheidssituatie van medewerkers van de RD in de jaren vanaf 2003 is overigens niet aanwezig, noch meetgegevens over de veiligheid nu. Daardoor kan geen te objectiveren beeld worden geschetst of het werkelijk veiliger is geworden.

Een van de middelen om de persoonlijke veiligheid van medewerkers te vergroten, is het opstellen van een z.g. Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E). Zo'n RI&E is verplicht op grond van de Arbeidsomstandighedenwet. Het opstellen en uitwerken van de RI&E is ter hand genomen. Dat resulteerde in een bruikbaar Plan van Aanpak. Deze Haarlemse uitwerking werd indertijd door de Arbeidsinspectie gebruikt als voorbeeld voor de rest van het land. Het project werd uitgevoerd door de kwaliteitsmedewerker, die echter per 1 januari 2006 een andere functie kreeg en vooralsnog lange tijd niet kon worden opgevolgd wegens de gemeentelijke vacaturestop. Daarom konden geen vervolgacties naar aanleiding van de Risico Inventarisatie & Evaluatie plaatsvinden.

Er is op gebied van de tweede hoofddoelstelling ook resultaat op het gebied van geoefendheid. Zo is een blijvend resultaat van Brand Meester de verhoging van de mate van geoefendheid van de beroepsbrandweer en de vrijwilligers. Zo wordt er nu minimaal 25 keer per jaar gezamenlijk geoefend. Ook worden oefeningen op een andere wijze georganiseerd waardoor er meer tijd is voor het trainen van specialismen zoals duiken en werken met gaspakken. Daarnaast is de kwaliteit van het oefenen verhoogd doordat er nu afzonderlijke oefenprogramma's bestaan voor manschappen en bevelvoerenden.

De kwaliteit van het oefenen is verder verhoogd doordat er nu periodiek en ploegsgewijs onder operationele omstandigheden wordt geoefend. Hierdoor wordt beter aan de voorschriften van de Leidraad Oefenen voldaan.<sup>11</sup> Tevens worden de uitgevoerde oefeningen - zowel van de beroepsbrandweer als de vrijwilligers - voortaan in een digitaal register geregistreerd. Voordien werden oefeningen niet of nauwelijks geregistreerd.

<sup>10</sup> De beide wagens zijn tijdelijk in eigendom van de gemeente Haarlem en dienden te worden aangeschaft vanwege de herinrichting van de Gedempte Oude Gracht. Iedere tankwagen heeft een capaciteit van 17.000 liter, voldoende om een middelgrote brand te kunnen bestrijden.

<sup>11</sup> De nieuwe Leidraad Oefenen is november 2006 opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra in nauwe samenwerking met het Landelijk Platform Regionale Oefencoördinatoren (LPO). Sinds januari 2007 werkt Brandweer Haarlem op grond van de nieuwe Leidraad.

Een tweede maatregel die bijdraagt aan doelstelling-II is dat een aanzet is gedaan om te komen tot verschillende lichamelijke conditietests binnen het korps. Het is de bedoeling dat over enige tijd drie soorten conditietests gangbaar worden: een algemene conditietest bij indiensttreding, een jaarlijkse test voor iedere medewerker met operationele taken en een specifieke test voor medewerkers met specialistische taken. Deze nieuwe verplichting moet zowel voor vrijwilligers als het beroepsbrandweerpersoneel gaan gelden.

### **2.2.3. Het vergroten van de kwaliteit**

De derde hoofddoelstelling uit het programma Brand Meester was gericht op het verhogen van de kwaliteit. Kwaliteit werd daarbij gedefinieerd als de eis om in heel Haarlem te voldoen aan de relevante zorgnorm en aan overige brancherichtlijnen. Het blijkt lastig te bepalen in welke mate Brandweer Haarlem door Brand Meester beter aan de zorgnorm is gaan voldoen. Dit valt anno 2007 niet meetbaar te evalueren. Anno 2007 voldoet Brandweer Haarlem vrijwel overal aan de zorgnorm voor opkomst- en uitruktijden, doch is er sprake van een beperkte overschrijding van de zorgnorm in het noordelijk deel van het bedrijventerrein Waarderpolder en Spaarndam-West. Naar verwachting neemt de mate van overschrijding in dit deel van Haarlem af nu brandweer Haarlem werkt op basis van operationele grenzen

De kwaliteit van de brandweerorganisatie is verder op twee gebieden verbeterd, te weten voorlichting en onderlinge hulpverlening. De kwaliteit van de interne en externe communicatie is verbeterd. Zo beschikt Brandweer Haarlem nu over een communicatieplan, waarmee op een gestructureerde wijze de interne en externe communicatie wordt georganiseerd. Voor de uitvoering hiervan zijn bij de RD twee medewerkers vrij gemaakt, alsmede een medewerker bij de afdeling Proactie en Preventie.<sup>12</sup> Daarnaast bestaat sinds medio 2005 een externe website, die dagelijks zo'n 670 bezoekers trekt en door de communicatiemedewerkers van de RD wordt beheerd.<sup>13</sup> Deze website heeft tevens een link naar een beveiligd gedeelte (extranet) voor alle medewerkers van Brandweer Haarlem, waar met behulp van een inlognummer toegang verkregen kan worden tot relevante informatie zoals roosters, oefenschema's, planning, memo's etc. Verder worden diverse publiekscampagnes georganiseerd.

De kwaliteit kon eveneens worden vergroot door de onderlinge hulpverlening te verbeteren door het professionaliseren van het bestaande BedrijfsOpvangTeam (BOT). Het BOT - een bijzondere vorm van opvang voor collega's en door collega's is - mede dankzij Brand Meester - beter gaan functioneren. Op dit moment zijn er regionaal 50 brandweertien actief in het BOT, waaronder 17 medewerkers van Brandweer Haarlem. Ook bestaat er sinds enige tijd de functie van "EHBO-Botter". Daarmee is een bijdrage geleverd aan het vergroten van de kwaliteit van de organisatie.

Er zijn echter ook twee subdoelen die niet zijn gerealiseerd. Zo is het onvoldoende gelukt om het personeelsbeheer te verbeteren en kwam de ontwikkeling van een specifiek op de brandweer gericht personeelsbeleid nauwelijks van de grond. De reden is dat de beschikbare P&O-capaciteit voor de brandweer onvoldoende bleef. Dat wordt onder meer veroorzaakt doordat de afdeling P&O binnen de bestaande formatie geen capaciteit heeft voor de leden van de vrijwillige brandweer van Haarlem.

Gedurende de looptijd van het programma Brand Meester was er twee jaar extra geld beschikbaar om externe ondersteuning op het gebied van P&O te financieren en konden enkele verbeteringen plaatsvinden. Helaas ontstond er echter daarna opnieuw achterstand op het gebied van personeelsbeheer.

<sup>12</sup> Er is bij de Repressieve Dienst totaal 1 formatieplaats communicatie en bij Proactie & Preventie 0.5 formatieplaats communicatie.

<sup>13</sup> [www.brandweerhaarlem.nl](http://www.brandweerhaarlem.nl)



#### **2.2.4. Het verbeteren van de doelmatigheid**

De vierde hoofddoelstelling uit het programma Brand Meester was gericht op het verbeteren van de doelmatigheid. Resultaten op dit gebied zouden zichtbaar moeten zijn door duidelijke verbetering in de gangbare procedures en de verschillende werkprocessen. Op het gebied van deze doelstelling zijn er zes belangrijke resultaten geboekt. Allereerst is er een flinke inhaalslag gemaakt op het gebied van interne procedures. Bij aanvang van Brand Meester bleek dat de inzetprocedures binnen Brandweer Haarlem verbeterd moesten worden. Daarop zijn er tien afzonderlijke inzetprocedures opgesteld, waarvan er inmiddels zes zijn geïmplementeerd. De komende maanden wordt in het kader van de regionalisering gewerkt aan een aantal nieuwe standaard uitrukprocedures, die per 1 januari 2008 gehanteerd zal worden. Hieraan is door het opstellen van de procedures belangrijk voorwerk verricht.

Een tweede succes is het wegwerken van de achterstand op het gebied van bereikbaarheidskaarten. Binnen de brandweer wordt een bereikbaarheidskaart onder meer gebruikt om inzicht te krijgen op de aanwezigheid van preventieve voorzieningen, gevaarlijke stoffen/kleine blusmiddelen en specifieke risico's in een object. Wanneer zo'n kaart niet beschikbaar is lopen burgers en medewerkers extra risico's en kan er onnodige schade ontstaan aan gebouwen en de omgeving. Inmiddels zijn de voorgenomen 200 nieuwe bereikbaarheidskaarten gereed. Dit versterkt de doelmatige aanpak van de medewerkers van de brandweer.

Een derde succes van het programma Brand Meester is dat de positie van de vrijwilligers binnen de brandweerorganisatie is versterkt. Zo maken de kleine 60 leden van de vrijwillige brandweer sinds 2005 deel uit van één van de ploegen. Zij krijgen jaarlijks een vaste vergoeding en ontvangen daarnaast op declaratiebasis een vergoeding voor de uren dat zij in functie zijn. Hiermee kwam een einde aan het soms wat vrijblijvende karakter van de vrijwillige brandweer en is het wederzijds begrip en respect tussen de fulltime beroepsmedewerkers en de vrijwilligers vergroot.

Een vierde manier om de kwaliteit van de werkprocessen te verbeteren, was het verhogen van het niveau van de stafafdeling van Brandweer Haarlem. Dat gebeurde door een verandering in de organisatiestructuur per 1 januari 2005. Zo kon een nieuw stafbureau worden gevormd. Op dit moment zijn er twee leidinggevende coördinatoren: een coördinator bedrijfsbureau Planvorming en een coördinator bedrijfsbureau Middelen. Het bedrijfsbureau Planvorming is belast met taken als het opstellen en uitwerken van procedures en het organiseren van opleidingen en oefeningen. Het bedrijfsbureau Middelen werd belast met taken op het gebied van beheer van materiaal, materieel en uitrusting. Medio 2007 blijkt het bedrijfsbureau Planvorming goed in staat is om taken als het organiseren van oefeningen, het opleiden van medewerkers en het bijdragen aan planvorming op voldoende niveau te houden. Minder positief is dat er niet kan worden voldaan aan de landelijke eisen op het gebied van oefenen. De oorzaak is het gebrek aan capaciteit. De gangbare norm is dat er per 50 medewerkers één fulltime oefencoördinator beschikbaar dient te zijn om basisoefeningen te organiseren. Haarlem komt op het ogenblik twee oefencoördinatoren tekort. Dit is een probleem te meer daar Brandweer Haarlem eveneens specialistische taken uitvoert voor de regio.

Het bedrijfsbureau Middelen van de RD blijkt medio 2007 een duidelijke bijdrage te hebben geleverd aan het professionaliseren van het inkoopproces van bedrijfskleding, voertuigbeheer en onderhoud en ICT.

Een vijfde verbetering is de professionalisering van het opstellen van de dagelijkse werkplanning. Het opstellen van de werkroosters is nu een taak van een voltijds planningsmedewerker geworden, waardoor er bedrijfsmatiger gewerkt wordt. Het maken van een roosterplanning is nu niet meer iets dat er "even" bij wordt gedaan.

Een zesde verbetering van de efficiency is dat er op het gebied van Personeel & Organisatie niet langer sprake is van verlofstuwmeren bij medewerkers.

Zeker is dat er door het programma Brand Meester een belangrijke verandering binnen de organisatiestructuur is bewerkstelligd. De organisatieverandering ging in per 1 januari 2005 en heeft het management en het kennisniveau van de staf binnen de RD versterkt. De bestaande functie van teamleider binnen de uitrukdienst verviel, maar daar kwamen twee nieuwe functionarissen voor terug: de inzetmanager en seniorbevelvoerder. Het creëren van de functie van inzetmanager voldeed volgens velen niet aan de verwachtingen. Bij een interne eindevaluatie van de veranderde organisatiestructuur is gebleken dat er behoefte is aan een minder sturende, maar meer faciliterende staf ten dienste van de drie uitrukploegen. Deze nieuwe wijze van werken wordt in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2007 a.s. ingevoerd.

### **Nog niet gerealiseerd**

Er zijn echter ook subdoelen die nog niet zijn gerealiseerd. Er zijn enkele verbetermaatregelen indertijd wel in gang gezet, maar vervolgens niet goed afgerond. Zo wilde men indertijd graag beter gebruik maken van het beschikbare talent binnen de organisatie door met medewerkers z.g. ontwikkelgesprekken te voeren. Er zijn in totaal circa 50 ontwikkelgesprekken gevoerd, ongeveer een kwart van het totaal aantal medewerkers van de RD. Daarbij is opmerkelijk dat velen weigerden aan deze gesprekken mee te doen; men zag er het nut niet van in. Uiteindelijk is afgezien van een eindanalyse van de gevoerde gesprekken.

Ten tweede is er op het gebied van preparatie nog steeds sprake van achterstand op het gebied van actuele aanvalsplannen. De afgelopen jaren kon wegens gebrek aan formatie bij het bedrijfsbureau Planvorming alleen een format voor een aanvalsplan ontwikkeld. Er moeten echter nog tenminste voor vijftien objecten specifieke aanvals- of calamiteitenbestrijdingsplannen worden opgesteld. Dit knelpunt wordt echter in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2007 en 2008 aangepakt dankzij het extra budget van € 200.000,- dat de raad bij de behandeling van de Kadernota 2007 heeft toegekend.

### **Moelijk meetbaar**

Op andere terreinen is het eindresultaat moeilijk meetbaar. Zo werd Brandweer Haarlem in het Plan van Aanpak Brand Meester getypeerd als een onderbezette organisatie zonder voldoende verandervermogen. De algemene indruk is dat de organisatie er nu beter voorstaat, maar dat valt objectief moeilijk aan te tonen.

### **2.2.5. Het verbeteren van de samenwerking met andere hulpverleningsdiensten**

De vijfde hoofddoelstelling uit het programma Brand Meester was gericht op het verbeteren van de operationele samenwerking met andere hulpverleningsdiensten binnen de regio. Op het gebied van deze doelstelling zijn er verschillende resultaten geboekt. Zo worden grote publieksevenementen voortaan multidisciplinair voorbereid door politie, brandweer, ambulancedienst en overige gemeentelijke diensten.

Er wordt nu vooraf gekeken naar mogelijke veiligheidsrisico's van een groot evenement en er worden specifieke werkafspraken gemaakt. Voortaan wordt er nu aan de hand van een vaste agenda gewerkt binnen het COPI, het team dat leiding geeft in gevallen waarbij brandweer, politie en ambulancedienst gezamenlijk hulp verlenen. Tevens is er een gezamenlijke begrippenlijst opgesteld voor alle drie hulpverleningsdiensten; hiermee is de communicatie en onderlinge samenwerking sterk verbeterd. Verder is er format opgesteld voor een multidisciplinair aanvalsplan.

### **2.3. Evaluatie van de uitvoering van het programma**

Nu na drie jaar de eindbalans van de uitvoering van het programma Brand Meester wordt opgemaakt, is duidelijk dat het jammer is dat het veranderproces te weinig als een autonoom proces is gezien om het achterstallig onderhoud aan de organisatie eindelijk krachtig aan te pakken.

Volgens veel informanten is de aandacht vanaf de start van Brand Meester te eenzijdig gericht geweest op het verbeteren van procedures, systemen en structuren. Een mondeling commitment in de vorm van: "we gaan met elkaar ons brandweerkorps Haarlem verbeteren" bleef uit. Mede hierdoor bestond er voor het verandertraject Brand Meester rond de start bij de basis van Brandweer Haarlem weinig draagvlak.

Een andere omstandigheid die Brand Meester heeft belast, is het feit dat er intern enerzijds behoefte was om de Koningkerkbrand te verwerken, anderzijds dat er een grote druk was om tot fundamentele verbeteringen van de organisatie te komen, voordat de rouwverwerking was afgerond.

Uit het gevoerde onderzoek voor de eindevaluatie verbeterprogramma Brand Meester blijkt dat een groot aantal informanten nu opmerkt dat er in de periode na de Koningkerkbrand lange tijd een taboe lag op het feitelijk evalueren van de eigen professionele ervaringen met dit dramatische incident. Deze houding bleef ook voortbestaan toen in maart 2004 het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gepubliceerd werd. Dat rapport bestond naast tekst uit een handzame, informatieve DVD, die een visuele samenvatting geeft van de gebeurtenissen op zondagavond 23 maart 2003. Opmerkelijk is het dat deze DVD binnen brandweer Nederland veelvuldig wordt gebruikt bij opleidingen en trainingen, maar binnen het korps Haarlem niet methodisch wordt gebruikt om van het incident te leren. Volgens een groot aantal informanten valt dat te verklaren vanuit de bestaande "blaming and shaming cultuur" binnen Brandweer Haarlem. Voorjaar 2007 werd gericht aan traumaverwerking gedaan door een aantal gesprekken met medewerkers uit alle geledingen van Brandweer Haarlem. Dit proces is inmiddels afgerond. Met enkele medewerkers vinden nog individuele vervolgtrajecten plaats.

#### **2.4. Slotconclusie**

Als gevolg van het programma Brand Meester werd de bestaande bedrijfscultuur doorbroken, waarin het gevoel domineerde dat er "nooit wat bij ons kan". Verder is de staat van onderhoud van het materieel en het niveau van preparatie verbeterd. Tevens is op een aantal punten de samenwerking tussen de vrijwillige brandweer en beroepsbrandweer verbeterd. Dat geldt ook voor de onderlinge samenwerking tussen de afdelingen Proactie en Preventie en de Repressieve Dienst. Veel verbeteringen kwam echter ten gevolge van de arbeidsonrust vanwege FLO (2006) en het Arbeidstijdenbesluit (helft 2007) weer op losse schroeven te staan.

De interne en externe communicatie van Brandweer Haarlem is verbeterd. Er wordt gewerkt op basis van een communicatieplan en er is sinds medio 2005 een eigen website die dagelijks honderden bezoekers trekt. Tevens worden diverse publiekscampagnes georganiseerd. Verder is het maken van een roosterplanning nu een taak van een planningsmedewerker en kon het BOT (BedrijfsOpvangTeam) opnieuw in regionaal verband tot ontwikkeling komen.

Er is echter ook kritiek op de uitvoering van het programma Brand Meester. Zo zijn informanten negatief over de cultuur die na verloop van tijd ontstond rond de interim-manager. Hij ging samen met een kleine kring getrouwen geïsoleerd te werk. Op de werkvloer voelt men zich daardoor niet verbonden met de resultaten. Zo hebben sommige medewerkers het idee dat deze resultaten soms mooier worden voorgespiegeld aan bestuur en inspecties dan ze werkelijk zijn. Duidelijk is dat nog niet alle problemen zijn opgelost; er moeten nog een aantal zaken worden aangepakt voordat Brandweer Haarlem probleemloos een onderdeel kan vormen van de nieuwe, regionale brandweerorganisatie.

Bij de afronding van drie jaar Brand Meester kan geconcludeerd worden dat Brandweer Haarlem rond 2004 met veel problemen te maken had, maar ook dat de beslissing om deze problemen de gehele werkagenda te laten bepalen te veel van het goede was. Het gevolg was dat veel actiepunten soms half uitgevoerd zijn, slordig werden afgehecht of zelfs van de werkagenda zijn gevallen.

De slotconclusie luidt dan ook dat nog niet alle problemen zijn opgelost. Er moet nog een aantal zaken worden gerealiseerd. Brandweer Haarlem is zich op dit moment intensief aan het voorbereiden op de regionalisering van de organisatie, samen met collega-korpsen binnen de regio Kennemerland. Het oppakken van nog niet afgeronde verbeterpunten zal door de korpsleiding nadrukkelijk in samenhang met dit proces moeten geschieden.

---

# Advies Ondernemingsraad SBA / HDK

Bijlage 2, "Op koers met verbeteringen"  
Brandweer Haarlem  
Februari 2008

---



## ONDERNEMINGSRAAD SBA / HDK

Sector Brandweer & Ambulance, gemeente Haarlem  
Hulpverleningsdienst Kennemerland

Retouradres: OR SBA/HDK, Postbus 5514, 2000 GM Haarlem

Aan mevrouw dr. I. van der Zande  
en de heer ing. A.F.M. Schippers MPA  
Directie SBA/HDK  
Postbus 5514  
2000 GM Haarlem

Datum 19 november 2007  
Ons kenmerk OR.PO 8/2007  
Uw kenmerk RV/cn/HDK/BO 2007-190329  
Contactpersoon W. Toet  
Doorkiesnummer 023 5159504  
Onderwerp Beleidsnota "Op Koers" en beleidsnotitie "Voortgaand verbeteren"

Geachte mevrouw Van der Zande en heer Schippers,

Hierbij ontvangt u onze reactie betreffende de Beleidsnota "Op Koers" en beleidsnotitie "Voortgaand verbeteren".

De Ondernemingsraad vindt het nogal teleurstellend dat er na ruim drie jaar en zoveel investeringen nog zoveel verbeterpunten zijn.

Wij vragen ons – naar aanleiding van het overzicht in paragraaf 1.2 – af welke uitgaven er van 2004 tot en met 2007 concreet gedaan zijn.

Bij de evaluatie van de 5 hoofddoelstellingen bestaat helaas de indruk dat er te weinig meetbare/objectieve doelstellingen zijn gehaald. Wij missen objectieve prestatie-indicatoren die SMART gemaakt zijn.

Een terugblik op de 5 hoofddoelstellingen:

- 2.2.1 Het vergroten van de veiligheid van burgers en bedrijven. De hoofddoelstelling is niet gehaald, er bleek te ambitieus ingezet. Wij vragen ons af wat er nu gaat gebeuren, wordt een nieuw doel gesteld?
- 2.2.2 Het vergroten van de veiligheid van medewerkers. De kwaliteitsmedewerker is per 1 januari 2006 verdwenen. De kwaliteit van het oefenen is verhoogd maar is nog niet optimaal. Wij zouden willen weten wat de doelstellingen en de plannen zijn.
- 2.2.3 Het vergroten van de kwaliteit. Specifiek op de brandweer gericht personeelsbeleid is niet van de grond gekomen. Wat zijn de plannen en wat zijn de gewenste resultaten? Ontwikkelingsgesprekken met medewerkers zijn afgebroken wegens gebrek aan vertrouwen en motivatie. Wat denkt de organisatie daaraan te doen?
- 2.2.4 Het verbeteren van de doelmatigheid. Daar wordt nog niet aan voldaan. De landelijke eisen worden niet gehaald. Er is nog steeds een



capaciteitsprobleem. Op elke 50 medewerkers hoort één full-time oefencoördinator te zijn. Wat denkt de organisatie daaraan te doen?

- 2.2.5 Het verbeteren van de samenwerking met andere hulpverleningsdiensten. Hier wordt alleen de samenwerking bij grote publieksevenementen genoemd, wat nogal magertjes is.

Onze algemene indruk is dat veel doelstellingen niet of in onvoldoende mate gehaald zijn.

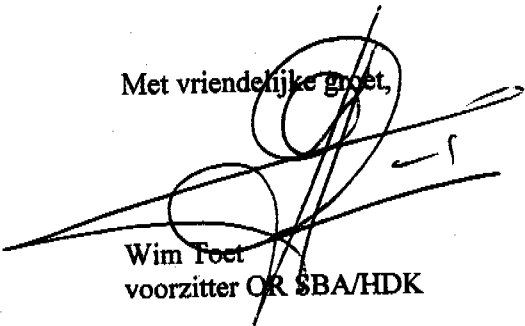
Opvallend is dat er geen duidelijk op de brandweer gericht personeelsbeleid wordt gevoerd. In dit verband hoort het juist een kerntaak te zijn om personeel te motiveren en te activeren. Met name wat de vrijwilligers betreft, bestond (en bestaat) een structureel tekort aan ondersteuning van de Afdeling Personeel en organisatie.

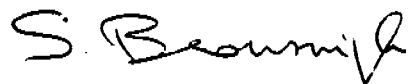
De doelstellingen naar de nabije toekomst zijn niet SMART geformuleerd.

De OR vreest dat bij de groep informanten het midden- en hogere kader oververtegenwoordigd is en dat de 'werkvloer' onvoldoende uit de verf komt bij de evaluatie.

Overigens bestaat bij de Ondernemingsraad de indruk dat in het rapport - waarschijnlijk om de kool en de geit te sparen - sprake is van een consensus; wij zijn van mening dat het de vraag is of de organisatie daar goed aan doet.

Met vriendelijke groet,

  
Wim Foet  
voorzitter OR SBA/HDK



Sonja Bronswijk  
secretaris OR SBA/HDK