

Masterthesis Bestuurskunde

‘Indicatoren bij de Brandweer Gelderland-Zuid’

Onderzoek naar het werken met sturingsindicatoren bij de Brandweer Gelderland-Zuid

Door: **Bram Bouwman**

Studentnummer: 4057260

brambouwman@student.ru.nl

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

Radboud Universiteit Nijmegen



Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Sector Brandweer



Begeleiding Radboud Universiteit Nijmegen: **dr. Johan A.M. de Kruijf**

Begeleiding Veiligheidsregio Gelderland-Zuid: **dhr. Fons Merkx**

Nijmegen, juli 2012

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	4
Samenvatting	5
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Doel- en vraagstelling	9
1.3. Definiëring en operationalisering.....	10
1.4. Relevantie	12
1.5. Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader	14
2.1. Taakverdeling en verantwoording tussen bestuur en organisatie.....	14
2.2. Prestatiemeting.....	17
2.3. Operationele indicatoren naar strategisch niveau.....	21
2.4. Eigen conceptueel model	24
3. Methodologisch kader	26
3.1. Type onderzoek.....	26
3.2. Selectie respondenten.....	27
3.3. Voorbereiding interviews	27
3.4. Afnemen interviews	28
3.5. Uitwerken interviews	28
3.6. Analyseproces	28
4. Bevindingen	30
4.1. Huidige situatie	30
4.2. Algemene mening commandanten over prestatiemeting.....	32
4.3. Analyse indicatoren	34
4.4. Strategisch niveau	40

4.5. Samenvatting bevindingen	44
5. Conclusies en aanbevelingen.....	45
5.1. Conclusies	45
5.2. Aanbevelingen.....	48
5.3. Set sturingsindicatoren brandweer Gelderland-Zuid	51
6. Reflectie	53
6.1. Inhoudelijke reflectie.....	53
6.2. Methodologische reflectie.....	53
6.3. Theoretische reflectie.....	54
Literatuur	55
Bijlagen	58
Bijlage 1: Gemeenten regio Gelderland-Zuid	58
Bijlage 2: Interviewvragen	59
Bijlage 3: Set indicatoren Aristoteles	68
Bijlage 4: Analyseproces	69
Bijlage 5: Scoreformulier	73
Bijlage 6: Type cluster en omgeving.....	74
Bijlage 7: Risico-objecten per cluster	75
Bijlage 8: Toelichting per indicator	76

VOORWOORD

Voor u ligt mijn masterscriptie die ik afgelopen maanden geschreven heb voor de opleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de sector brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Zoals de titel van het rapport al duidelijk maakt, richt dit onderzoek zich op het werken met indicatoren binnen de brandweer Gelderland-Zuid. Er is onderzocht wat geschikte indicatoren zijn en op welke wijze deze het beste toegepast kunnen worden bij de brandweer Gelderland-Zuid.

Met deze scriptie rond ik de opleiding Bestuurskunde af. In het algemeen wil ik alle mensen bedanken die mee hebben geholpen aan het onderzoek. Zowel mijn collega's binnen de veiligheidsregio, als de burgemeesters en raadsleden van gemeenten die tijd voor mij wilden vrij maken. Ook wil ik in het bijzonder Peter Willems en Mac Honigh bedanken, zij hebben mij de kans gegeven om dit mooie en leuke onderzoek binnen de veiligheidsregio uit te voeren. Daarnaast fungeerde Peter Willems als inhoudelijk klankbord en kon ik altijd bij hem terecht voor zeer bruikbare input.

En natuurlijk verdient Fons Merx ook een bijzonder dankwoord. Hij is degene geweest die mij de gehele periode heeft begeleid. Ik heb fijn met Fons samengewerkt en zonder hem was dit resultaat niet mogelijk geweest.

Tot slot wil ik mijn scriptiebegeleider vanuit de Radboud Universiteit bedanken. Dr. Johan A.M. de Kruijf heeft mij meerdere malen van goede en onmisbare opmerkingen voorzien, hier heb ik dankbaar gebruik van gemaakt.

Ik wens u veel plezier toe met het lezen van deze scriptie!

Nijmegen, juli 2012

Bram Bouwman

SAMENVATTING

De brandweer Gelderland-Zuid maakt deel uit van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Als gevolg van de Wet veiligheidsregio's voert de brandweer Gelderland-Zuid momenteel een proces van schaalvergroting door. Dit houdt in dat 18 gemeentelijke brandweerkorpsen organisatorisch onder de veiligheidsregio komen te vallen.

Aristoteles is een project waarin Berenschot een instrument voor prestatiemeting heeft ontwikkeld voor de veiligheidsregio's. In Aristoteles zijn echter landelijke indicatoren ontwikkeld. Dit onderzoek richt zich op de belangrijkste sturingsindicatoren voor de brandweer Gelderland-Zuid op tactisch (cluster) niveau. Tevens wordt er een vertaalslag gemaakt hoe de indicatoren op het strategisch (directie en bestuur) niveau verwerkt kunnen worden.

In de uitvoering van het onderzoek is veel gebruik gemaakt van deskresearch. Doordat prestatiemeting bij de brandweer landelijk veel aandacht krijgt, zijn er veel documenten en rapporteren beschikbaar. Verder komt de input in dit onderzoek vanuit het tactische niveau. Dit zijn de acht clustercommandanten in de regio die allen zijn geïnterviewd. Ook is het strategische niveau meegenomen, hiervoor is de directie van de veiligheidsregio en zijn enkele raadsleden en burgemeesters geïnterviewd. Door de bestaande set uit Aristoteles aan de commandanten voor te leggen, is duidelijk geworden in welke mate de landelijke indicatoren aansluiten op de regio-specifieke wensen van de regio Gelderland-Zuid.

Er is een algemeen beeld dat werken met indicatoren belangrijk is om prestaties inzichtelijk te maken. Bij de commandanten is voldoende draagvlak om met indicatoren te werken. De meerderheid geeft aan dat indicatoren een indicatie geven van de prestaties. Alle commandanten zijn het er over eens dat indicatoren alleen niet voldoende zijn. De prestaties zijn afhankelijk van de omgeving en bijbehorende omstandigheden. Een toelichting op de cijfers uit de indicator is daarom gewenst.

In de praktijk heeft nog geen enkel cluster de landelijke set indicatoren geïmplementeerd. De formulering van de indicatoren is voor verbetering vatbaar. Er zijn drie indicatoren die goed beoordeeld worden en unaniem als essentiële stuurinformatie wordt gezien. Over deze indicatoren is geen discussie waardoor ze gemakkelijk geïmplementeerd kunnen worden.

1. Uitspreken vastgesteld normtijden
2. Opgeleid en geoefendheid personeel
3. Aanvalsplannen/bereikbaarheidskaarten

Naast deze indicatoren, zijn er meerdere indicatoren waar veel verschil zit in de beoordeling van de commandanten. Dit zijn zaken die als belangrijke stuurinformatie worden beschouwd, alleen moeten er enkele stappen genomen worden en (organisatorische) veranderingen gemaakt worden om deze indicatoren succesvol te implementeren. Het is van belang dat de indicatoren in overleg met de commandanten concreet en eenduidig worden geformuleerd.

Voor de burgemeester en raadsleden van de gemeente, die op redelijk op afstand van de bedrijfsvoering van de brandweer staan, is een overzichtelijke en beknopte manier van rapporteren gewenst. Het werken met indicatoren wordt daarom door de burgemeesters en raadsleden toegejuicht. Op deze manier worden de burgemeesters en raadsleden in grote lijnen op de hoogte gehouden en dit zorgt ervoor dat lokale betrokkenheid bij de brandweer blijft.

Het is aan te bevelen dat indicatoren niet gebruikt worden om 'af te rekenen', maar om *transparantie* te bieden en te *leren*. Doordat het praktisch niet haalbaar is om in één keer alle gewenste operationele indicatoren uit Aristoteles in de praktijk te brengen, dient de veiligheidsregio prioriteiten te stellen. Het is daarom aan te raden om te beginnen met gemakkelijk toegankelijke informatie. De informatierapportages die momenteel al ingebed zijn in het huidige systeem, kunnen de basis vormen waarmee begonnen wordt. Zaken als de opkomsttijden en de geoefendheid van het personeel zijn beschikbaar en worden als belangrijke stuurinformatie beschouwd.

1. INLEIDING

1.1. AANLEIDING

Dit onderzoek is in opdracht van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid uitgevoerd. Het onderzoek richt zich op de sturingsindicatoren van de brandweer Gelderland-Zuid. De ontwikkelingen die ten grondslag van het onderzoek liggen worden in de aanleiding beschreven. De tekst in de aanleiding is grotendeels gebaseerd op de Wet Veiligheidsregio's (Wvr). Aan de hand van de memorie van toelichting van de wet wordt de context van het onderzoek geschetst (Kamerstukken II 2006/2007, 31 117, nr. 3).

Invoering Wet Veiligheidsregio

'Een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionaal bestuur'. Dat beoogt de Wet veiligheidsregio's te regelen. Door de gecoördineerde aanpak zijn hulpverleningsdiensten beter en gemakkelijker aan te sturen. Op 1 oktober 2010 is de Wvr in werking getreden. De nieuwe wet vervangt de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). In de wet zijn onder meer de bestuurlijke inbedding en de basisvereisten voor de organisatie van de hulpverleningsdiensten opgenomen. Ook welke taken het bestuur van een veiligheidsregio heeft staat in de wet beschreven, evenals de minimeisen voor hulpverleners als de regionale brandweer en geneeskundige diensten en het materieel dat ze gebruiken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010). De invoering van de Wvr heeft ook tot een veranderende rol van informatievoorziening geleid. Op basis van de wet verschaft de voorzitter van de veiligheidsregio op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken informatie over de wijze waarop de veiligheidsregio haar taken uitvoert. Ook over de uitvoering van eventueel gestelde landelijke doelen dient jaarlijks een rapportage te worden ingediend. Over de wijze waarop gerapporteerd moet worden, kunnen bij ministeriële regeling regels gesteld worden. Naast het toegenomen belang van de informatievoorziening, speelt de kwaliteitszorg ook een zeer belangrijke rol sinds de Wvr is ingevoerd. De wet stelt dat regio's een kwaliteitszorgsysteem moeten hanteren om zo de bedrijfsvoering te verbeteren. Met het kwaliteitszorgsysteem worden op systematische wijze de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer bewaakt, beheerst en verbeterd. Een dergelijk systeem stelt regio's in staat om onderling prestaties te vergelijken.

Brandweer als onderdeel van Veiligheidsregio

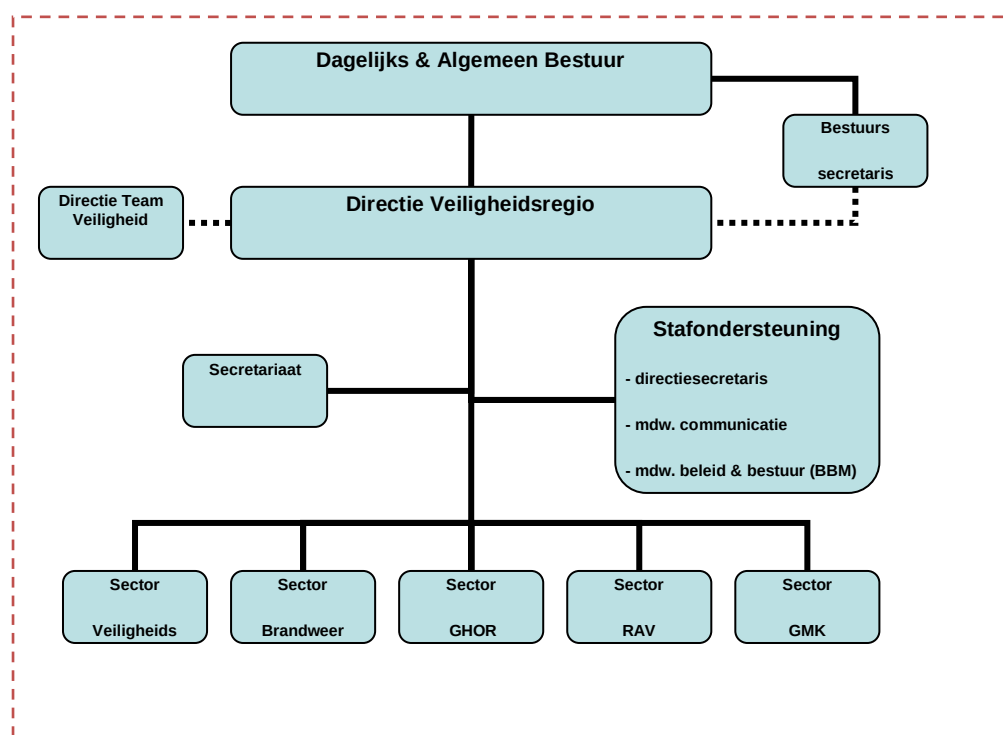
De brandweer Gelderland-Zuid maakt deel uit van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Het instellen en in stand houden van een brandweer is als taak neergelegd bij het bestuur van de veiligheidsregio (art. 10 Wvr). Onder deze taak valt ook het zorg dragen voor de mogelijkheid om materieel uit te wisselen binnen en tussen regio's. De Wet veiligheidsregio's heeft als doel voorwaarden te creëren die de kwaliteit van de brandweer verhogen. Het biedt een wettelijke basis voor het stellen van landelijke, uniforme kwaliteitseisen waaraan de brandweezorg ten minste moet voldoen.

Naast de sector brandweer bestaat de veiligheidsregio Gelderland-Zuid uit de sector GHOR, regionale ambulancevoorziening, gemeenschappelijke meldkamer en veiligheidsbureau.

In de veiligheidsregio werken de verschillende sectoren samen aan de hulpverlening aan de burger. Ook het optreden van gemeentelijke en andere diensten in samenwerking met de hulpverleningsdiensten in geval van een ramp of een crisis wordt in een veiligheidsregio geregeld.

In dit onderzoek gaat het alleen om de brandweer Gelderland-Zuid. De overige sectoren van de veiligheidsregio zijn niet relevant voor het onderzoek en worden buiten beschouwing gelaten. De

relatie van de brandweer met de veiligheidsregio speelt wel een rol van betekenis en komt wel aan de orde in dit onderzoek.



Figuur 1: Organogram veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Naast dat de brandweer Gelderland-Zuid deel uitmaakt van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid, staan ze ook in verband met de gemeenten. In de kern is fysieke veiligheid namelijk een lokale verantwoordelijkheid, en vanwege de noodzakelijke betrokkenheid van de gemeenten zijn de veiligheidsregio's als verlengd lokaal bestuur vormgegeven. De veiligheidsregio Gelderland-Zuid wordt bestuurd door een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur, beide gevormd door burgemeesters van de tot de regio behorende gemeenten. Het Algemeen Bestuur bestaat uit de burgemeesters van de 18 gemeenten die samen de veiligheidsregio Gelderland-Zuid vormen. De burgemeester van de Gemeente Nijmegen is de voorzitter van het Algemeen Bestuur. Dit is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (1995). Dat betekent onder meer dat de gemeenten een financiële bijdrage leveren in de kosten van de regio. Naast de gemeentelijke bijdragen, ontvangen de regio's ook een bijdrage van het Rijk. Hiermee wordt de betrokkenheid van het Rijk bij de rampenbestrijding in financiële zin tot uitdrukking gebracht.

De sector brandweer van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid en de acht clusters vormen samen de brandweer in Gelderland-Zuid. De sector brandweer ondersteunt de clusters in de regio bij hun taken. Hierbij organiseren en coördineren zij de zogenaamde specialistische brandweertaken, zoals de inzet van een gaspakkenteam of het bestrijden van een brand op het water. Een andere taak van de sector brandweer is het opleiden en laten oefenen van brandweerfunctionarissen, die bij incidenten kunnen worden opgeroepen voor leidinggevende en adviserende taken, behoren tot het takenpakket. En ook het oefenen op pelotons- en compagniesniveau en het oefenen van de specialistische taken behoren tot de werkzaamheden van de sector brandweer (Kamerstukken II 2006/2007, 31 117, nr. 3, p.24). De acht brandweerclusters in de regio Gelderland-Zuid zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van brandweerbzorg. De gemeente Nijmegen vormt een cluster op zich.

Regionalisering van de brandweer

Als gevolg van de Wvr is de brandweer Gelderland-Zuid momenteel gedwongen een proces van schaalvergroting door te voeren. Hierbij komen 18 gemeentelijke brandweerkorpsen organisatorisch onder de veiligheidsregio te vallen. Het uitgangspunt is: één brandweerorganisatie voor de gehele regio onder leiding van één regionale brandweercommandant (Kamerstukken II 2006/2007, 31 117, nr. 3, p.10). Gemeenten kunnen besluiten de lokale brandweezorg en het lokale brandweerpersoneel niet aan de regionale brandweer over te dragen en een eigen korps in stand te houden ten behoeve van de lokale brandweezorg. De Wet veiligheidsregio's voorziet in een afbakening en afstemming tussen de taken die in ieder geval aan de regionale brandweer moeten worden overgedragen en de overige taken van de brandweer waarvan de uitvoering bij een gemeentelijk brandweerkorps kan blijven. De regionale brandweer, zoals deze ingevolge de Brandweerwet 1985 in iedere regio is ingesteld, wordt dus versterkt en is het eerste aanspreekpunt voor de minister van Veiligheid en Justitie.

Belangrijke reden van de regionalisatie is dat van de clusters een steeds hoger kwaliteitsniveau wordt verwacht (Veiligheidsregio, 2010). De regelgeving wordt strenger en de gevaren voor de brandweermedewerkers worden groter. Bovendien wordt de brandweer geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen, zoals verminderde beschikbaarheid van vrijwilligers. Om hieraan het hoofd te kunnen bieden moet de brandweerorganisatie veranderen en vernieuwen. Een regionale organisatie wordt door de brandweer als een oplossing gezien. Er wordt verwacht dat de regionale brandweer in gezamenlijkheid wel aan de veranderde en toegenomen eisen kan voldoen.

Informatiebehoefte

Als gevolg van de toegenomen kwaliteitseisen is de Wvr ontstaan. Hierdoor is op de verschillende niveaus een veranderende behoefte aan informatie ontstaan. Voor de invoering van de wet was er vrijwel niets verplicht om aan bedrijfsinformatie te rapporteren. Er waren wel enkele belangrijke rapportages, zoals de uitruktijden van de brandweer, die verplicht werden gesteld. Verder werd maar heel minimalistisch aan bedrijfsinformatie gerapporteerd. Na de invoering van de wet zijn er wel veel eisen met betrekking tot bedrijfsinformatie waaraan voldaan moet worden en is ook veel meer verplicht gesteld. De veranderde en de toegenomen informatiebehoefte heeft geleid tot steeds meer behoefte aan zicht op output van de organisatie: welke prestaties worden geleverd en hoe verhouden die zich tot de eisen die vanuit de wet, vanuit de gemeenten en regio worden gesteld. Deze informatiebehoefte heeft geleid tot het project Aristoteles. Aristoteles is een project waarin Berenschot een instrument voor prestatiemeting heeft ontwikkeld voor de veiligheidsregio's. Het instrument zal in heel Nederland door de brandweer en de GHOR (geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio) gebruikt gaan worden. In het project is voor in totaal vijf domeinen een set van indicatoren voor prestatiemeting ontwikkeld: brandweer, GHOR, meldkamer, crisisbeheersing & rampenbestrijding en bedrijfsvoering. Het gaat daarbij vooral om de operationele prestaties die de sectoren (vaak in teamverband) leveren.

Besturingsniveaus

Op elk besturingsniveau hebben betrokken bestuurders en managers een verschillende behoefte aan de door hen gewenste stuurinformatie (Tepper en Faber, 2006, p.36). Voor de brandweer kunnen er verschillende niveaus van informatiebehoefte onderscheiden worden. In dit onderzoek wordt vanuit het perspectief van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid gekeken. Dit betekent dat de informatievoorziening naar het Rijk (Justitie en Veiligheid) buiten beschouwing wordt gelaten. Wel wordt er vanuit strategisch niveau naar het algemeen bestuur van de gemeenten gekeken. Tevens wordt de directie van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid behandeld, ook dit is een vorm van strategisch niveau.

Daarnaast is er onderscheid te maken tussen tactisch (organiseren) en operationeel (uitvoeren beleid) niveau. De brandweerclusters in de regio Gelderland-Zuid zijn in dit geval het tactische niveau. Op dit niveau sturen de clustercommandanten de individuele brandweerposten (kazernes)

aan die individueel het operationele niveau vormen. De clustercommandanten zijn samen in de vorm van het Regionaal Managementteam verantwoordelijk voor het tactische niveau. Hierin vertegenwoordigen zij ook automatisch de informatiebehoefte van de individuele brandweerposten van het operationele niveau.

1.2. DOEL- EN VRAAGSTELLING

De indicatoren voor de Brandweer zijn inmiddels vastgesteld aan de hand van het rapport Aristoteles. Echter gaat het hier om landelijke indicatoren die voor de gehele brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio gelden. In dit onderzoek gaat het over de brandweerregio Gelderland-Zuid. Dit is een ander niveau dan waarop de landelijke indicatoren zijn gebaseerd, daardoor is de veronderstelling dat de huidige landelijke indicatoren niet volledig zullen overeenkomen met de regio-specifieke wensen van de regio Gelderland-Zuid.

Door onderscheid te maken tussen verschillende besturingsniveaus, is het de vraag in welke mate de landelijke prestatie-indicatoren overeenkomen met de regio-specifieke wensen van de brandweer Gelderland-Zuid. Dit onderzoek richt zich op de belangrijkste sturingsindicatoren voor op het tactische (cluster) en strategische (directie en bestuur) niveau bij de brandweer Gelderland-Zuid.

Het doel van het onderzoek is:

Voor de brandweer Gelderland-Zuid beoordelen wat op tactisch niveau verplichte elementen zijn om aan bedrijfsinformatie te rapporteren en vaststellen welke relevante stuurinformatie nodig is op tactisch en strategisch niveau.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de indicatoren die de brandweer Gelderland-Zuid nodig heeft om te kunnen sturen op tactisch en strategisch niveau?

Er wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag door middel van het beantwoorden van de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de bestuurlijke verhoudingen met betrekking tot de informatiebehoefte van de brandweer Gelderland-Zuid?
2. Wat is verplichte informatie dat de brandweer Gelderland-Zuid op tactisch niveau moet rapporteren?
3. Welke indicatoren zijn nodig voor de brandweer Gelderland-Zuid om op tactisch niveau te kunnen sturen?
4. Op welke wijze kunnen de indicatoren van tactisch niveau vertaald worden naar strategisch niveau?

1.3. DEFINIËRING EN OPERATIONALISERING

Dit onderzoek is te typeren als een case study (gevalsstudie). In deze onderzoeksstrategie wordt één of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie onderzocht (van Thiel, 2009, p. 99). Het gaat hier om een actueel onderwerp dat zich in de praktijk afspeelt. Dit onderzoeksperspectief maakt het mogelijk om contextuele diepgang te verkrijgen bij het onderzoek van specifieke situaties.

De belangrijkste partijen in het onderzoek zijn de veiligheidsregio, de brandweer en de achttien gemeenten in de regio Gelderland-Zuid. Door de complexe onderlinge relaties en wederzijdse afhankelijkheid, zal de beschrijving en operationalisering van de partijen in een aparte deelvraag worden behandeld. Hieronder volgt een definiëring en beschrijving van de belangrijkste partijen en begrippen, en wordt beschreven hoe deze worden geoperationaliseerd in dit onderzoek.

1.3.1. Partijen

Gemeenten:

De burgemeester is voorzitter van het college van burgemeesters en wethouders (college van B en W). Het college van B en W is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de gemeente. Hoofd van de gemeente is de gemeenteraad, die bestaat uit een groep gekozen volksvertegenwoordigers. Het gemeentebestuur en de raad komen beide aan bod in dit onderzoek.

In totaal zijn er achttien gemeenten die onder de veiligheidsregio en brandweer Gelderland-Zuid vallen. Al deze gemeenten hebben een burgemeester die samen het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid vormen. De burgemeester van de gemeente Nijmegen is de voorzitter van het Algemeen Bestuur. De betrokken gemeenten en het algemeen bestuur zijn in bijlage 1 volledig weergegeven. Naast het Algemeen Bestuur is er een Dagelijks Bestuur, dat bestaat uit zeven burgemeesters. Het Dagelijks Bestuur houdt zich voornamelijk bezig met ondersteunende taken, het voorbereiden van vergaderingen, personeelszaken e.d.

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid:

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid is een organisatie voor brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en voorbereiding en coördinatie op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De veiligheidsregio zorgt voor een veilige regio, waarin rampen en crises zo goed mogelijk voorkomen en bestreden worden en de inwoners kunnen rekenen op snelle en goede geneeskundige hulpverlening en brandweezorg. Dit doet zij samen met de 18 gemeenten in Gelderland-Zuid, de politie en andere lokale, regionale en landelijke partijen. Het bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de achttien gemeenten in Gelderland-Zuid: het veiligheidscollege. De directeur is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de veiligheidsregio en rapporteert aan het veiligheidscollege.

De brandweer is een onderdeel van de Veiligheidsregio, de andere onderdelen van de organisatie zijn niet relevant voor dit onderzoek en worden daarom buiten beschouwing gelaten.

Brandweerclusters:

De brandweer ziet samen met andere hulpdiensten toe op de brandveiligheid van de burgers.

Voor het onderzoek is alleen de brandweerregio Gelderland-Zuid van belang. De brandweer Gelderland-Zuid bestaat uit de sector brandweer en de brandweerclusters. De sector brandweer ondersteunt de clusters in de regio bij hun taken. Verder in het onderzoek zal de nadruk komen te liggen op de brandweerclusters en de bijbehorende clustercommandanten.

De regio Gelderland-Zuid telt acht brandweerclusters. Dit zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van brandweezorg. De gemeente Nijmegen vormt een cluster op zich. De acht clusters staan in bijlage 1 weergegeven.

1.3.2. Afbakening/scope onderzoek

Tijdens de periode waarin dit onderzoek is uitgevoerd, is de regionalisering van de brandweer Gelderland-Zuid in volle gang. De verwachting is dat 1 januari 2013 de regionalisering een feit is.

Door de regionalisering komt er een verandering in de verantwoordelijkheid voor de managementinformatie van de brandweer Gelderland-Zuid. Voor de regionalisering is alle informatie in de handen van de gemeenten, dit zal na de regionalisering bij de veiligheidsregio komen te liggen.

In dit onderzoek wordt er geconcentreerd op de operationele stuurinformatie. Hierbij worden de operationele indicatoren uit Aristoteles als uitgangspunt gebruikt. Ook andere zaken als financiële- en personeelsinformatie vallen onder de managementinformatie van de brandweer. Deze informatiebehoefte wordt in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

De ontwikkelingen van het regionaliseringsproces hebben indirect invloed op het onderzoek, maar de focus ligt op de stuurinformatie voor het tactische niveau (de brandweerclusters) van de brandweer. Daarnaast wordt het strategische niveau (directie veiligheidsregio en bestuur gemeenten) ook in het onderzoek meegenomen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

1.3.3. Onderzoeks-aanpak

De assumptie die ten grondslag van het onderzoek ligt, is dat er landelijke prestatie-indicatoren voor de brandweer zijn die niet volledig overeenkomen met de regio-specifieke wensen van Gelderland-Zuid. Er is een verschil in behoefte tussen de bestuursniveaus. Doorgaans worden de bestuursniveaus ingedeeld in strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau. Op elk bestuursniveau hebben betrokken bestuurders en managers een verschillende behoefte aan de door hen gewenste stuurinformatie (Tepper en Faber, 2006, p.36).

In het onderzoek staat het perspectief van de brandweer Gelderland-Zuid centraal. Voor het in kaart brengen van de bestuurlijke verhoudingen is een literatuurstudie de belangrijkste onderzoeksvorm geweest. De Wet Gemeenschappelijke regelingen (1995) geeft met name inzicht over hoe de relaties tussen de verschillende partijen in elkaar zit. Daarnaast biedt de Wet Veiligheidsregio's (2010) veel informatie op dit gebied. Ook zijn er theorieën gebruikt die helpen bij het overzichtelijk weergeven van de bestuurlijke verhoudingen. Theorieën over verantwoording en sturing zullen in het theoretisch kader worden benoemd en toegelicht.

De toegenomen vraag naar prestatiemeting en de ontwikkelingen hierin zijn ook in het theoretisch kader beschreven. Het belang van informatierapportages op verschillende niveaus wordt verduidelijkt aan de hand van de theorie. Deskresearch heeft hierbij ook een belangrijke rol gespeeld bij de informatieverzameling. Om tot de juiste indicatoren te komen waarmee de brandweer op regionaal niveau kan sturen, is de input van de commandanten en de directie noodzakelijk geweest. De belangen en behoefte aan informatie van de verschillende betrokken partijen zijn door middel van interviews verworven.

1.3.4. Kernbegrippen

Sturingsindicatoren

In 1961 ontwikkelden D. Ronald Daniel en Jack F. Rockart van McKinsey & Company het concept van "key performance indicators (KPI)". Het traditionele doel van een KPI is om prestaties te meten en te verantwoorden. Inmiddels zijn er tal van definities ontstaan voor prestatie-indicatoren en worden de indicatoren voor uiteenlopende doeleinden gebruikt. In dit onderzoek worden de prestatie-indicatoren als stuurinstrument gebruikt. Voor de duidelijkheid wordt daarom de term sturingsindicatoren gebruikt. Het gaat bij deze definitie erom dat een organisatie beoogde prestaties formuleert (en maakt hierover in veel gevallen afspraken met andere organisaties) en deze verwoordt in meetbare sturingsindicatoren. De organisatie kan op basis van de vastgelegde

sturingsindicatoren, duidelijk maken of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd en op welke wijze hierop gestuurd kan worden (de Bruijn, 2001, p.19).

De sturingsindicatoren worden gebruikt om voor de bovengenoemde partijen (veiligheidsregio, gemeenten, brandweer) inzichtelijk te maken wat benodigde informatie is om te rapporteren en succesvol op te kunnen sturen. Tevens kunnen de partijen aan de hand van de sturingsindicatoren verantwoording afleggen aan de betrokken partijen.

Informatiebehoefte

Informatiebehoefte betekent 'dat wat je wilt weten', 'de behoefte aan informatie van een stakeholder over een bepaald onderwerp' (Hamers, 1996). De informatiebehoefte in dit onderzoek, heeft deels te maken met de regionalisering van de brandweer. Hierdoor is er steeds meer behoefte aan zicht op de output van de organisatie: welke prestaties worden er geleverd.

In het onderzoek wordt specifiek gekeken naar de informatiebehoefte op het tactische niveau en wordt dit uiteindelijk vertaald naar de informatiebehoefte op strategisch niveau. De centrale assumptie in dit onderzoek is dat op elk bestuursniveau betrokken bestuurders en managers een verschillende behoefte aan de door hen gewenste stuurinformatie hebben (Tepper en Faber, 2006, p.36). Informatiebehoefte betekent in dit onderzoek dus welke informatie belangrijk en nodig is voor de verschillende actoren. De benodigde informatie dient inzicht te geven in de prestaties en op basis hiervan kan (bij)gestuurd worden.

1.4. RELEVANTIE

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van een onderzoek blijkt uit de mate waarin de te verwerven kennis zal bijdragen aan de bestaande kennis over een bepaald onderwerp (van Thiel, 2009, p.21).

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat meerdere wetenschappelijke theorieën samengevoegd worden en vervolgens getoetst worden aan de empirie. Op die manier kunnen nieuwe gecombineerde inzichten ontstaan en/of bestaande theorieën beoordeeld worden op bijvoorbeeld generaliseerbaarheid. Tevens gaat het hier om een onderzoek dat uit bestuurskundig perspectief is geschreven. In een moderne, brede definitie van bestuurskunde richt deze wetenschap zich op de beschrijving, verklaring en oplossing van praktische vraagstukken (oftewel problemen) die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en het beleid van organisaties in het openbaar bestuur, in relatie tot de omgeving (Korsten, 2010).

In de bestaande wetenschappelijke bestuurskundige literatuur zijn meerdere auteurs die over (prestatie/sturings)indicatoren geschreven hebben. Zo heeft De Bruijn (2001) een boek geschreven over prestatiemeting in de publieke sector. Hierin wordt de ontwikkeling van prestatiemeting beschreven en de positieve en negatieve gevolgen hiervan. In het boek komt uiteindelijk naar voren hoe bestuurders en professionals het meeste baat hebben bij prestatiemeting. Naast de Bruijn hebben de Leeuw en van Thiel ook een artikel gepubliceerd over de 'performance paradox' in de publieke sector (2002). Ook hier worden de voordelen van prestatiemeting beschreven met de daarbij horende perverse effecten.

In dit onderzoek wordt vanuit bestuurskundig perspectief beschreven hoe sturingsindicatoren op tactisch niveau ontwikkeld worden en van daaruit vertaald kunnen worden naar strategisch niveau. Hiermee vormt dit onderzoek een aanvulling op de bestaande kennis en huidige wetenschappelijke onderzoeken.

Maatschappelijke relevantie

In de aanleiding is al aangegeven dat er momenteel een huidige set indicatoren voor de brandweer bestaat, die zijn ingericht voor het landelijke oftewel strategische niveau. Dit betekent dat deze indicatoren niet volledig zullen overeenkomen met de regio-specifieke wensen. Voor zowel de

gemeente, de veiligheidsregio als de brandweer op zich, is het van toegevoegde waarde om te weten te komen wat de belangrijkste en meest geschikte sturingsindicatoren voor de regio Gelderland-Zuid zijn. Aan de hand hiervan kunnen al deze publieke organisaties op de juiste manier prestaties meten en van daaruit sturen. Dit onderzoek is hierdoor maatschappelijk relevant, doordat getracht wordt inzicht te schaffen in een optimale sturingssystematiek voor een organisatie dat maatschappelijke dienstverlening aan de burger verleend.

1.5. LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk (2) wordt een overzicht gegeven van de theorieën die in het onderzoek gebruikt worden. In hoofdstuk 3 is de onderzoeksopzet weergegeven, waarbij wordt beschreven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Vervolgens zijn in hoofdstuk 4 de resultaten van het onderzoek weergegeven. Daarna volgt er een conclusie met aanbevelingen in hoofdstuk 5 en wordt er gereflecteerd op het onderzoek in hoofdstuk 6.

2. THEORETISCH KADER

Het theoretisch kader omvat literatuur dat als instrument dient om de werkelijkheid te begrijpen. Een wetenschappelijke theorie is een samenhangend stelsel van uitspraken om verschijnselen te beschrijven, verklaren of voorspellen (Swanborn, 1981, p.89). Er is al theorie/kennis over het onderzoeksonderwerp, de theorie heeft dus tot doel om te onderzoeken of de geboden theoretische verklaring correct is.

In paragraaf 2.1 vormen de Gemeentewet, Wet Gemeenschappelijke Regelingen en Wet Veiligheidsregio de basis om de bestuurlijke verhoudingen in kaart te brengen. Naast de wettelijke teksten worden ook theorieën uit wetenschappelijke literatuur gebruikt. Deze theorieën dienen als operationalisering van de wet. Vanuit de theorie van Bovens (2005, p. 25-55) wordt beschreven hoe de verantwoordingsmechanismen in elkaar zitten. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 theorieën genoemd met betrekking tot prestatiemeting. Tevens wordt hier het model van Kerklaan, Kingma en van Kleef (1996) gebruikt om de bestaande indicatoren te beoordelen. Gebaseerd op de informatiepiramide wordt in paragraaf 2.3 de informatiebehoefte op verschillende niveaus weergegeven. De Public Balanced Scorecard (Hoorweg, Otto & Revenboer, 2000) laat zien hoe de vertaling gemaakt kan worden van tactisch naar strategisch niveau. Hierop volgend wordt in paragraaf 2.4 een eigen conceptueel model weergegeven. Dit dient als grafische weergave van het onderzoek.

2.1. TAAKVERDELING EN VERANTWOORDING TUSSEN BESTUUR EN ORGANISATIE

Aan de hand van de Gemeentewet, de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de Wet Veiligheidsregio's worden de huidige bestuurlijke verhoudingen van de brandweer Gelderland-Zuid beschreven. Er wordt van de wet geldend per 1 januari 2012 uitgegaan. Door eenzelfde geldende datum voor de wetten te gebruiken, worden mogelijke latere wetwijzigingen niet in het onderzoek meegenomen.

Gemeentewet

De Gemeentewet regelt het bestuur van de gemeenten en de organen die daarbij een rol spelen. De wet bevat regels over de inrichting van gemeenten en over de samenstelling en bevoegdheden van het gemeentebestuur. In elke gemeente is een raad, een college en een burgemeester (art. 6).

De bevoegdheden van de burgemeester worden in de wet beschreven (art. 170-181). Hierdoor is het wettelijk vastgelegd welke taken en verantwoordelijkheden de burgemeester binnen en buiten de gemeente heeft. In de wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is voor het laatst een wijziging geweest in de bestuursbevoegdheden van het gemeentebestuur.

Wet Gemeenschappelijke Regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is een wet waarin samenwerkingsverbanden worden geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. De huidige wet dateert van 20 december 1984. Deze wet is sinds die tijd de belangrijkste grondslag voor samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen. In de wet komen de verhoudingen tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeentebesturen aan bod, net als de taken en bevoegdheden van Wgr-samenwerkingsverbanden, de financiële aspecten en bijzondere gemeenschappelijke regelingen (Gaastra, Traag en Verstedden, 1995, p.7).

Door samenwerking en het gebruik van specialistische kennis wordt geprobeerd een zo optimale mogelijke invulling te geven aan deze publiekrechtelijke taak. De Wet gemeenschappelijke regelingen geeft de spelregels aan waaraan men zich moet houden bij het instellen van een nieuw

publieksrechtelijke samenwerking. Zo stellen de gemeenten gemeenschappelijk een algemeen en dagelijks bestuur in voor het bepalen van het beleid van het openbare lichaam (Traag, 1993, p.5).

Wet veiligheidsregio's

'Een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionaal bestuur', dat beoogt de Wet veiligheidsregio's te regelen (Wvr). Door de gecoördineerde aanpak zijn hulpverleningsdiensten beter en gemakkelijker aan te sturen' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010, p.8). Dit is het doel dat Binnenlandse Zaken voor ogen had toen de Wvr op 1 oktober 2010 in werking is getreden. In de wet is de bestuurlijke inbedding en de basisvereisten voor de hulpverleningsorganisaties opgenomen. Tevens staan de taken van het bestuur van de veiligheidsregio weergegeven en worden de minimumeisen voor de regionale brandweer genoemd (Tweede Kamer, 2007, 31 117, p. 3). Elke veiligheidsregio heeft een regionale brandweerorganisatie als onderdeel. De primaire taak van de brandweer is het voorkomen, beperken en bestrijden van (brand)risico's voor mens en dier. Het functioneren van de brandweer valt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio. Inmiddels is niet Binnenlandse Zaken, maar Veiligheid en Justitie het ministerie dat verantwoordelijk is voor de brandweer

Netwerktheorie

Deze netwerkbenadering is een theoretische inbedding van de eerdergenoemde Wet gemeenschappelijke regelingen. Een centrale overheid kan alleen weinig voor elkaar krijgen. De overheid is afhankelijk van anderen, omdat zij zelf niet alle benodigde informatie, taken, bevoegdheden en middelen ter beschikking hebben (Korsten, 2007). De netwerktheorie gaat uit van het principe dat samenwerking tussen meerdere actoren nodig is en dat verenigen van doelen en hulpbronnen hier een belangrijk onderdeel van is.

In de netwerktheorie wordt sturing gezien als een middel om actoren, die van elkaar afhankelijk zijn, bij elkaar te brengen en samen te laten werken. Bij sturing in een netwerk zijn de belangrijkste waarden: openheid van overleg, het gevoel van veiligheid voor centrale belangen en voortgang in het beraad centraal. Interacties tussen participanten van het beleidsnetwerk moet tot gedeelde probleemdefinities en een op elkaar afgestemde aanpak leiden (Korsten, 2007).

Samenwerking staat centraal in de netwerkbenadering en hierdoor heeft verantwoording en sturing een belangrijke rol. De samenwerkende actoren moeten aan elkaar verantwoorden waarom bepaalde besluiten en handelingen zijn verricht. Vaak is hierbij de centrale overheid de hoofdverantwoordelijke actor (Hoorweg, Nooteboom en Spoelman, 2004, p. 66-70).

Verantwoordelijkheid en verantwoording

'Verantwoordelijkheid en verantwoording zijn begrippen die een toestand aangeven. Ze kunnen, afhankelijk van de context, synoniem zijn voor 'oorzaak', 'aansprakelijkheid', 'vermogen', 'taak', 'plicht' of 'deugd'(Bovens, 1990). Verantwoordelijkheid en verantwoording hangen ook taalkundig nauw samen, alleen zijn het in analytisch opzicht duidelijk gescheiden begrippen. Verantwoordelijkheid is een stand van zaken en verantwoording is een proces. Verantwoordelijkheid, in de zin van taken, bevoegdheden en plichten, gaat vaak vooraf aan verantwoording; wie bepaalde verantwoordelijkheden heeft, moet daar veelal verantwoording over afleggen. Sommige verantwoordelijkheden, maar dan in de zin van oorzaken, aansprakelijkheden en deugden, worden echter pas vastgesteld tijdens processen van verantwoording (Bovens, 2005, p.25-55).

Voor het analyseren van een verantwoordingssystematiek dient eerst duidelijk te zijn wanneer sprake is van verantwoording. Teruggebracht tot zijn meest simpele vorm is al sprake van verantwoording wanneer een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een ander (Bovens, 2005, p.25-55). Deze eenvoudig omschreven relatie kent een aantal complicerende elementen. Zo kan de actor die verantwoording aflegt zowel een individu als een organisatie zijn. Bij publieke verantwoording zal de actor vaak een (semi-)publieke

instelling of organisatie zijn. De ander, aan wie verantwoording wordt afgelegd, wordt 'het forum' genoemd. Dit verantwoordings-forum is vaak een specifiek individu, zoals een collega of leidinggevende, of een concrete instelling, zoals een inspectie of een rechtbank. Aan de hand van figuur 2 wordt in het kort weergegeven wat verantwoording is en waar het uit bestaat.

Verantwoording bestaat uit:

1. Er een relatie is tussen een actor en een (virtueel of feitelijk) forum
2. waarbij de actor zich verplicht voelt
3. om informatie en uitleg te verstrekken
4. over zijn eigen optreden,
5. het forum nadere vragen kan stellen,
6. een oordeel uitspreekt
7. en sancties op kan leggen.

Figuur 2: Wat is verantwoording? (Bovens, 2005)

Sturing

Onder sturing wordt verstaan: een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context (Bekkers, 2007, p.91). Bij deze definitie worden ook enkele veronderstellingen genoemd die van belang zijn. Allereerst is bij publieke organisaties een politiek-bestuurlijke sturing noodzakelijk, gerechtvaardigd en legitiem. Daarnaast stuurt de actor met belangrijke hulpbronnen en kan de actor flexibel reageren op verandering. Hieronder wordt de zelfsturingmogelijkheid verstaan en de vrijheid van een actor om op flexibele wijze te kunnen reageren op veranderende omgevingsontwikkelingen en stuursignalen. De effectiviteit van de sturing is contextueel bepaald. Dit betekent dat iedere organisatie met andere omstandigheden (uit de omgeving) te maken heeft en dat hier rekening mee gehouden moet worden.

Een andere veronderstelling die onder de definitie van Bekkers (2007) valt is dat er samenhang zit tussen de inzet van instrumenten en de visie op sturing. De middelen die een organisatie inzet moeten bijdragen om de visie in de praktijk te brengen en op de doelstellingen te reageren, dit wordt ook wel sturingsmodaliteit genoemd. De laatste veronderstelling die bij de definitie sturing past sluit hier logisch op aan en gaat over de noodzaak van kennis en informatie. Kennis en informatie zorgen voor voorspelbaarheid en is daarom noodzakelijk om de prestaties van de organisatie inzichtelijk te maken.

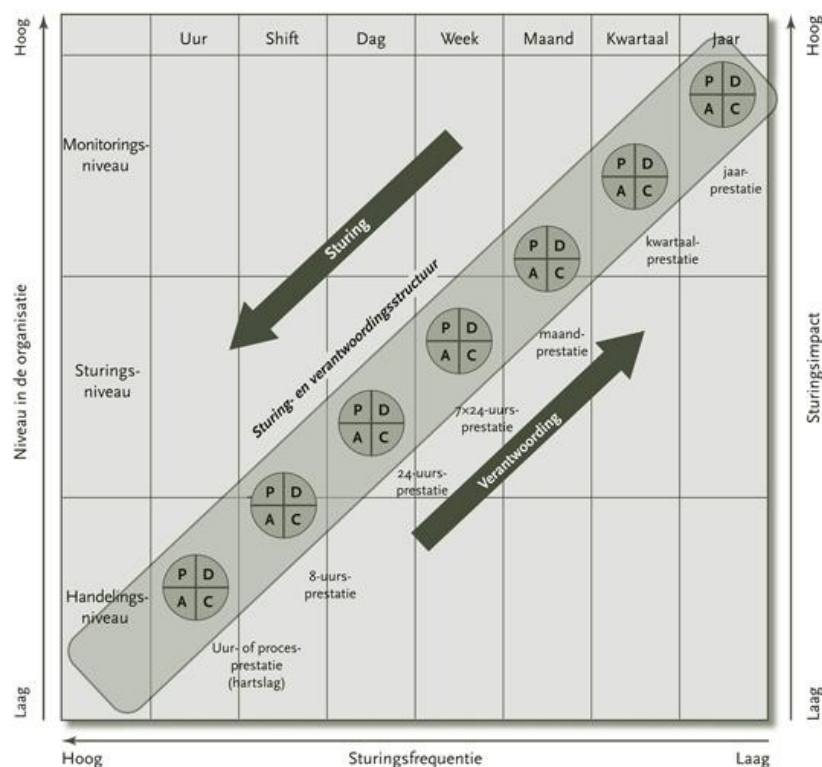
Sturingsinstrumenten

Voor een effectieve sturing is het noodzakelijk dat er een samenhang tussen de inzet van instrumenten en de visie van de organisatie zit (sturingsmodaliteit). Er zijn drie vormen van sturingsinstrumenten te onderscheiden: juridisch, economisch en communicatief (Korsten, 2007). Deze instrumenten kunnen beperkend of verruimend werken. Bij de juridische instrumenten zijn er geboden en verboden die beide zowel als verruimend als beperkend instrument gebruikt kunnen worden. Kanttekening hierbij is dat er situaties zijn waarbij iets voor de ene persoon beperkend is, en hierdoor voor een ander persoon juist verruimd wordt. Dit kunnen bijvoorbeeld vastgestelde (wettelijke) regels zijn waarbinnen gewerkt dient te worden.

Tot de economische instrumenten behoren verruimende instrumenten zoals prikkels in de vorm van subsidies of beperkende instrumenten zoals een heffing. Tot slot zijn er de communicatieve instrumenten. Daartoe behoort het beperkende instrument propaganda en het verruimende instrument van de voorlichting. Door middel van communiceren wordt sturing gegeven door ideeën te delen en mondelinge afspraken te maken. In werkelijkheid komen natuurlijk combinaties van instrumenten voor en wordt er gesproken van een beleidsmix (Korsten, 2007).

Verantwoorden en sturen met PDCA-cirkel

De PDCA-cirkel is door W. Deming (1993) ontworpen en wordt daarom ook wel de kwaliteitscirkel van Deming genoemd. De cirkel bestaat uit Plan (ontwerp voor verbetering), Do (uitvoeren geplande verbetering), Check (controleren/meten resultaten a.h.v. verantwoording) en Act (sturen/ bijstellen a.h.v. gevonden resultaten). De PDCA-cirkel bevat essentiële stappen van (proces)besturing. Aan de hand van deze cirkel worden de resultaten van de processen inzichtelijk en kunnen de beoogde resultaten permanent bewaakt worden. Het cyclische karakter van het model zorgt ervoor dat er continu aandacht is voor de kwaliteitsverbetering (Deming, 1993). De PDCA-cirkel fungeert als operationalisering van bovengenoemde wetten. Door een toevoeging van Webers (2010) aan het model, kan ook onderscheid gemaakt worden tussen sturing en verantwoording op verschillende niveaus (figuur 3).



Figuur 3: Sturing en verantwoording (Webers, 2010)

2.2. PRESTATIEMETING

Definitie prestatiemeting

Begin jaren negentig is een sterke beweging van prestatiemeting op gang gekomen. De afgelopen jaren zijn managementtechnieken uit het bedrijfsleven ook doorgedrongen in overheidsorganisaties. Deze toename van prestatiemeting in het openbaar bestuur is gestimuleerd door de filosofieën 'Reinventing Government' (Osborne en Gaebler, 1992) en 'New Public Management' (Pollit en Bouckaert, 2000). De gedachte hierachter is dat overheden net als bedrijven, producten en diensten leveren waarop zij beoordeeld kunnen worden. Een overheidsorganisatie die haar producten en/of diensten weet te definiëren, kan ook haar prestaties laten zien. Dit kan een positief effect hebben op de effectiviteit, de efficiency en legitimiteit van de organisatie.

Het principe van prestatiemeting en –verantwoording wordt helder aan de hand van de definitie van de Bruijn (2001): 'Een overheidsorganisatie formuleert beoogde prestaties en geeft aan hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren'. Vervolgens kan, nadat

de organisatie haar inspanningen heeft verricht, duidelijk worden gemaakt of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost' (de Bruijn, 2001, p.16). Ook kan prestatiemeting helpen bij het vormgeven van de planning-en-controlcyclus (PDCA-cirkel); doordat de te behalen prestaties kunnen worden gepland, gerealiseerd en gemeten, kan gericht naar vastgestelde doelen worden toegewerkt. Prestatiemeting helpt organisaties dan ook om doelstellingen te formuleren voor de verschillende processen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Deze ambities worden vertaald in (prestatie-)indicatoren.

Een kanttekening die de Bruijn bij prestatiemeting noemt, is dat effecten van de overheidsinterventies vaak moeilijk meetbaar zijn. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat vele prestaties van organisaties in de publieke sector meervoudig zijn en samen met andere partijen tot stand komen. Daarnaast duurt het vaak erg lang voordat effecten van overheidsinterventies zichtbaar zijn. Het uiteindelijke maatschappelijke effect van een interventie (de outcome) is daardoor vaak niet of moeilijk te meten. Daarentegen zijn de meer directere effecten (output) vaak beter meetbaar. Hierdoor ontstaat het risico dat een organisatie zich vooral gaat richten op de meetbare waarden, waardoor kwaliteit uit het oog verloren wordt (de Bruijn, 2001, p. 31-37). De Bruijn benadrukt hiernaast dat prestatiemeting zowel positieve als negatieve effecten kan hebben.

Onder de positieve werking van prestatiemeting verstaat de Bruijn het volgende:

- Prestatiemeting leidt tot transparantie en is daarmee een prikkel voor innovatie.
- Prestatiemeting beloont prestaties en voorkomt bureaucratie.
- Prestatiemeting is bevorderlijk voor de kwaliteit van beleid- en besluitvorming.

Onderstaand de vijf soorten negatieve/perverse effecten van prestatiemeting die door de Bruijn worden genoemd.

- Prestatiemeting is een stimulans voor strategisch gedrag.
- Prestatiemeting blokkeert innovaties en ambities.
- Prestatiemeting verhult de daadwerkelijke prestaties.
- Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus: geen kwaliteit, geen bestelverantwoordelijkheid, meer bureaucratie.
- Prestatiemeting leidt tot een straf op prestaties.

Key Performance Indicators (prestatie-indicatoren)

Het concept van "key performance indicators" is bedacht door D. Ronald Daniel en Jack F. Rockart van McKinsey & Company. De term werd in 1961 voor het eerst gebruikt. Ondernemingen proberen hun strategie in de praktijk te brengen. Om in de dagelijkse praktijk rekening te houden met de abstractere lange-termijn-doelen, worden doelen voor de korte termijn gesteld. Op deze wijze worden operationele doelstellingen gecreëerd. Aan de hand van deze doelstellingen kan beoordeeld worden of de onderneming er in slaagt om de geplande strategie waar te maken. De operationele doelstellingen worden gekoppeld aan daarop aansluitende indicatoren, hiermee kan het management haar prestaties beoordelen. De indicatoren zijn afhankelijk van de organisatie en zijn vooraf overeengekomen. Het belangrijkste hierbij is dat ze meetbaar moeten zijn en dat de indicatoren de doelen van de organisatie reflecteren (Reh, 2007). Prestatiemeting aan de hand van indicatoren kan organisaties handvatten geven om effectiever, efficiënter te werken, gericht doelen te stellen, een betere relatie tussen de plan- en praktijkarena te creëren en een lerende organisatie te worden. Ook kan prestatiemeting helpen om prestaties inzichtelijk te maken en hierdoor verantwoording af te leggen aan betrokkenen. Indicatoren zijn daarom zeer bruikbaar om (op verschillende niveaus) te kunnen sturen in en tussen organisaties.

Ontwerpprincipes van indicatoren

Prestatiemeting verschilt van organisatie tot organisatie. De Bruijn (2001, p.68) noemt drie ontwerpprincipes die behulpzaam kunnen zijn bij de vormgeving van prestatiemeting: interactie,

variëteit en dynamiek. Aan de hand van deze principes kan per organisatie worden vastgelegd aan welke criteria prestatiemeting moet voldoen.

Het eerste principe is interactie. De onderliggende waarde hiervan is vertrouwen. Vertrouwen ontstaat alleen indien recht wordt gedaan aan het gegeven dat prestaties in een netwerk van afhankelijkheden tot stand komen. De betrokken actoren zijn onderling afhankelijk en daardoor is interactie tussen bestuur en professional noodzakelijk om tot juiste prestatiemeting te komen. Deze interactie betreft daarmee zowel beslissingen als de definiëring van producten of diensten, de bijbehorende prestatie-indicatoren en de wijze waarop deze prestaties gemeten en beoordeeld worden. Door interactie kan een vorm van prestatiemeting ontstaan die zoveel mogelijk aan de legitieme waarden van zowel de bestuurder als de professional voldoet. Tevens is interactie bevorderlijk voor het vertrouwen dat bestuur en professional hebben in hun onderlinge relatie (de Bruijn, 2001, p.69).

Het tweede ontwerpprincipe is gebaseerd op de meervoudigheid van indicatoren. Er zijn meerdere, deels strijdige criteria in het geding en producten en diensten van een organisatie kunnen op verschillende wijzen worden gemeten en beoordeeld. Hierdoor dient er variëteit ten grondslag te liggen (de Bruijn, 2001, p.70). Daarnaast kan hier aan worden toegevoegd dat organisaties zich ook meervoudig moeten verantwoorden. De verschillende partijen waar verantwoording aan moet worden afgelegd, stellen verschillende eisen aan de indicatoren. Hierbij kan redundantie bevorderlijk zijn. Redundantie betekent dat de definities, de indicatoren en de meet- en oordeelsystemen elkaar overlappen en deels strijdig zijn. Door prestatiemeting vanuit meerdere perspectieven te bekijken ontstaat telkens een ander beeld, dit draagt bij aan het inhoudelijke gezag.

Het derde ontwerpprincipe voor prestatiemeting is dynamiek. Dit principe richt zich op het professionele proces van totstandkoming van de prestatie (de Bruijn, 2001, p.71). Hierbij is het belangrijk dat prestatiemeting moet kunnen omgaan met en recht doen aan de dynamiek die zich bij de voortbrenging van producten en diensten voordoet. Voor een organisatie is het belangrijk om het proces goed in de gaten te houden. Prestatiemeting is 'levendig' en om die reden moet er dynamiek zijn in de product- en dienstontwikkeling en het proces hiervan (de Bruijn, 2001, p.72). Hierbij is belangrijk: de inspanningen die de organisatie levert, de interactie met de steeds veranderende omgeving, de prioritering aan activiteiten, onderhouden van relaties met derden en de invloed die op de prestaties wordt uitgeoefend.

Type indicatoren

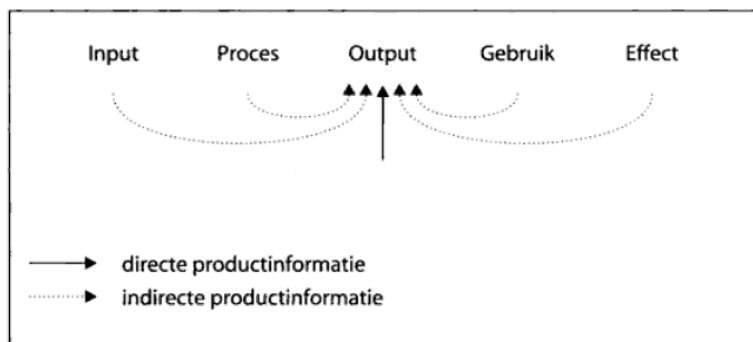
Door het verzamelen van informatie kunnen prestaties worden genormeerd. Deze outputinformatie kan in beginsel op drie manieren worden verkregen: door onmiddellijke waarneming, kwalitatieve beschrijving of kwantitatieve prestatiemeting (Mol, 1997, p. 50). Bij de vaststelling van de relevante outputindicatoren doen zich meetproblemen voor, deze laten zich in drie aspecten onderkennen. Het eerste aspect is de heterogeniteit van het product of de dienst. De eenheden waarin de output wordt gemeten zijn namelijk niet homogeen en daardoor niet op een zelfde wijze optelbaar. Het tweede probleem is het aspect dat er kwaliteitsverschillen tussen producten en/of diensten zijn. Er is een grote variatie in product/dienstkenmerken en er is geen uniforme standaardkwaliteit. Het derde aspect is de gebrekkige waarneembaarheid van de geleverde prestaties. De output van de verrichte activiteiten is namelijk niet zelfstandig belichaamd, maar ligt in de activiteiten zelf ingebed. Dit wordt ook wel onzichtbaarheid van de output genoemd (Mol, 1997, p.51).

Als reactie op deze meetproblemen bij de outputindicatoren, heeft Mol (1997) de te verzamelen product/dienst informatie ingedeeld in directe en indirecte informatie. Directe informatie bestaat uit kenmerken die de dienst of het product zelf betreffende. Bij de indirecte informatie gaat het om de grootheden die geacht worden met het product of dienst samen te hangen. Vooral bij de onzichtbaarheid van de output is de indirecte informatie zeer waardevol. De indirecte informatie kan worden ontleend aan de input dat het proces vormt waaruit het product of de dienst resulteert. Ook de effecten die (door het gebruik van) aan het product of de dienst wordt toegewezen is een vorm van indirecte productinformatie. In figuur 4 is schematisch te zien welke informatie tot de output

leidt die uiteindelijk in een outputindicator wordt vertaald. Overigens zijn de indicatoren niet altijd gebaseerd op één (of meerdere) type outputinformatie. Zo zijn er ook gemengde indicatoren die op verschillende aspecten tegelijk betrekking hebben (Mol, 1997, p.51).

Uiteindelijk onderscheidt Mol (1997, p.56) verschillende type indicatoren:

- *Procesindicatoren*. Dit type indicator bevat interne informatie. Het gaat om de inspanning die geleverd wordt, dat in het uiteindelijke product resulteert. De verrichte taken, het betrokken personeel en de gedane activiteiten vallen hieronder.
- *Inputindicatoren*. Ook dit type indicator bestaat uit interne informatie. Een dergelijke indicator staat niet in onmiddellijke relatie tot product of dienst. Het gaat hier om de inzet van middelen en personeel.
- *Gebruiksindicatoren*. Externe informatie vormt de gebruiksindicator. Niet de directe productie, maar het aantal afnemers van de dienst valt onder dit type indicator.
- *Effectindicatoren*. Dit indicatortype bestaat uit externe informatie. Deze indicator geeft de effecten van het product weer. Hiermee worden resultaten van de organisatie weergegeven.



Figuur 4: Outputindicatoren (Mol, 1997)

Bruikbaarheid indicatoren

Indicatoren zijn bedoeld om prestaties in één oogopslag zichtbaar te maken. Het gaat hier om het in de peiling houden van alle processen die essentieel zijn voor het handhaven van de juiste koers. Dit kan alleen als resultaten van activiteiten zichtbaar worden gemaakt (Kerklaan, Kingma en van Kleef, 1996, p.29). Ondanks het feit dat er gestreefd wordt naar een beperkt aantal simpele indicatoren, blijkt het opbouwen van een dergelijke set gegevens in de praktijk geen eenvoudige zaak. De belangrijkste criteria voor een goede set indicatoren staan in figuur 5 weergegeven. De criteria van Kerklaan, Kingma en van Kleef (1996) helpen erbij om te bepalen in welke mate de indicatoren bruikbaar zijn voor een organisatie. Door scores te geven aan de criteria, kan de bruikbaarheid van de indicatoren beoordeeld worden (zie figuur 5).

Beoordelen bruikbaarheid prestatie-indicatoren	Indicatoren			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	Etc.
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

Figuur 5: Beoordelen van bestaande indicatoren (Kerklaan, Kingma en van Kleef, 1996)

Bij het eerste criterium gaat het erom of de indicator binnen het huidige beleid van de organisatie past. Wanneer de indicator bij de doelstellingen van de organisatie past, geeft het ook echt inzicht in de bedrijfsvoering van de organisatie. Ten tweede is het belangrijk dat de indicator niet te complex is. Informatie voor de indicator dient gemakkelijk te vergaren zijn en indien mogelijk voortbouwend op wat er al is. Het derde criterium waar een goede indicator aan voldoet, is dat hij informatief is en in (één oogopslag) de behaalde resultaten weergeeft. Dit is het uitgangspunt van iedere indicator, wanneer er geen trend aan de hand van de indicator zichtbaar wordt dient hij anders geformuleerd te worden. Een ander belangrijk criterium is dat die binnen het eigen verantwoordelijkheidsgebied valt. Alleen als er ook iets echt mee gedaan kan worden (sturen) is de indicator bruikbaar. Ten slotte dient een indicator ook motiverend te zijn. Wanneer de indicator vergelijkbaar en mobiliserend is, kan het personeel zich erin vinden en zorgt dat voor een betere motivatie (Kerklaan, Kingma en van Kleef, 1996, p.31).

2.3. OPERATIONELE INDICATOREN NAAR STRATEGISCH NIVEAU

Besturingsniveaus

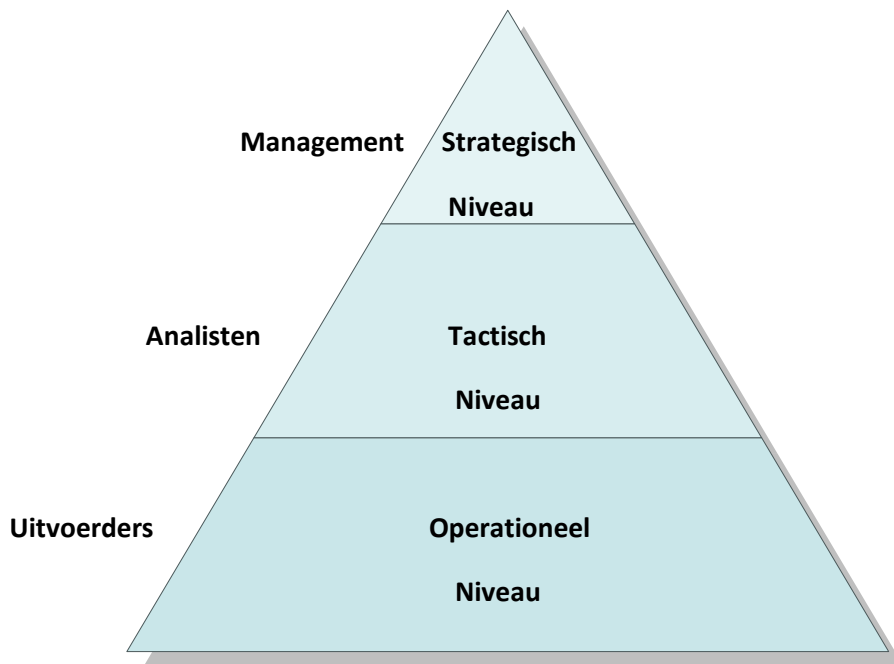
Er is een verschil in informatiebehoefte tussen de bestuursniveaus. Op elk bestuursniveau (operationeel, tactisch en strategisch) hebben betrokken bestuurders en managers een verschillende behoefte aan de door hen gewenste stuurinformatie (Tepper en Faber, 2006, p.36).

Het omzetten van goede bedoelingen in heldere doelen is in het openbaar bestuur het proces van strategische besluitvorming. Dat speelt zich af tussen de actoren op strategisch en tactisch niveau. Als binnen het openbaar bestuur consistent en systematisch een methode van organiseren en werken worden gebruikt, dan zal dat leiden tot betere en meer feitelijke informatie over de geleverde prestaties en bereikte maatschappelijke effecten (Tepper en Gaber, 2006, p.39). Het omzetten van de strategische doelen in operationele doelstellingen is de eerste stap in het proces van operationele beleidsvorming. Dat speelt zich af tussen de actoren op tactisch en operationeel niveau. Samenspel en een nauwe samenwerking op tactisch en operationeel bestuursniveau is belangrijk om tot succesvolle beleidssturing te komen. Een te strenge scheiding tussen beleid en uitvoering leidt tot een gefragmenteerde en versnipperde uitvoering wat onvoldoende zicht geeft op de prestaties op operationeel niveau, en kunnen daardoor op hun niveau niet gericht sturen of bijsturen (Tepper en Gaber, 2006, p.39).

Informatiepiramide

Een organisatie zou in hoofdzaak rationeel bestuurd moeten worden en er dient een hiërarchie te bestaan die in een informatiepiramide resulteert (Davis & Olson, 1985). Bij een informatiepiramide, wordt op verschillende sturingsniveaus sturingsobjecten gedefinieerd. Het is bijna altijd mogelijk om prestaties in een verschillende mate van gedetailleerdheid te benoemen. Dit is voor sturing een zeer nuttig verschijnsel, omdat het mogelijk is op verschillende niveaus een organisatie te sturen: op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Prestaties zijn vaak stapsgewijs te groeperen tot meer algemene ordeningen, van onder naar boven wordt de informatie steeds strategischer en minder gedetailleerd (Puts, 2007, p.37-38). Bijzonder aandachtspunt is de consistentie tussen de verschillende aggregatieniveaus. Alleen als de lagen van de piramide goed zijn opgebouwd en op elkaar aansluiten, kan sturen op een hoog niveau in de organisatie goed worden doorvertaald naar een lager niveau en andersom. Informatie moet afgestemd zijn op het niveau in de organisatie waarvoor de informatie bedoeld is. Op strategisch niveau zijn vaak de officiële beleidskaders te vinden. Dit is vaak gebaseerd op wettelijke teksten (Otto, 2000, p.138). Waar het op strategisch niveau voornamelijk over de belangrijkste zaken in grote lijnen gaat, is op tactisch niveau meer informatie nodig om goed te kunnen sturen. Dit geldt ook voor nog een niveau lager op het operationele niveau. Dit dient aan te sluiten op het tactische niveau. Daarnaast is op het uitvoerende

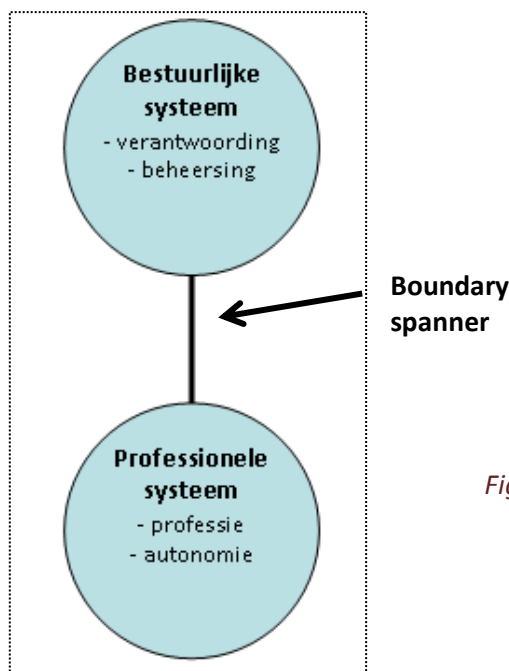
niveau hele andere stuurinformatie nodig dan op de andere niveaus. Ook hier is afstemming van de juiste informatie op het juiste niveau weer van cruciaal belang (Puts, 2007, p.38). Naarmate informatie is bestemd voor een lager of hoger niveau in de piramide, wordt de informatie gedetailleerder of minder gedetailleerd (zie figuur 6). Het operationele niveau dient alle bedrijfsvoeringsaspecten inzichtelijk te hebben, omdat het direct in verband staat met de uitvoering. Op tactisch niveau is behoefte aan de algemene en belangrijke zaken van het uitvoeringsniveau. Op het strategische niveau is nog minder informatie van het operationele gewenst, soms is alleen de financiële winst of verlies al genoeg voor de bestuurders op dit niveau.



Figuur 6: Informatiepiramide (Davis & Olson, 1985)

Boundary spanner

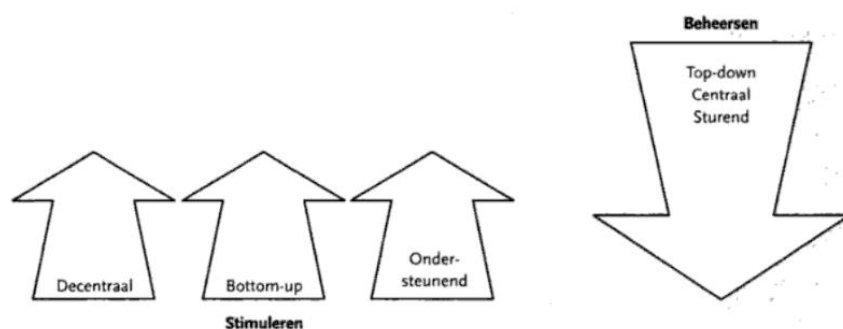
Prestatiemeting dient plaats te vinden in het spanningsveld van de complexiteit van de professie en de noodzaak tot verantwoording (de Bruijn, 2001, p.90). Een bestuurder moet er voor zorgen dat prestatiemeting betekenisvol is voor de professional. Andersom geldt hetzelfde. Voor de professional is het belangrijk dat hij zich zodanig verantwoordt, dat dit voor de bestuurder betekenisvol is. De inhoud van de verantwoording moet aansluiten bij de rationaliteit van het bestuurlijk proces. Prestatiemeting op bestuurlijk en professioneel niveau verschilt van elkaar en op beide niveaus wordt in een andere betekenisvolle manier verantwoord. Professionals verantwoorden zich in taal en in beelden die passen bij de rationaliteit van de professie en niet bij de rationaliteit van de bestuurder, en vice versa. Daarom is het voor een organisatie interessant om te kijken wie zowel het professionele als bestuurlijke systeem voldoende kent. Vaak is er een individuele professional die beide systemen kent. Voor de werking van prestatiemeting is het van groot belang deze 'boundary spanner' te identificeren (de Bruijn, 2001, p.91). Deze boundary spanner kan daarmee de afweging tussen de bestuurlijke en professionele belangen vaak het beste maken. Hij kan bestuurlijke interventies vertalen naar het professionele echelon en professionele ervaringen en prestaties vertalen naar het bestuurlijke echelon (zie figuur 7). Wel moet hij hiertoe de ruimte worden gegund, zowel door het bestuur als de professionals.



Figuur 7: Boundary Spanner (de Bruijn, 2001)

Bottom-up

Het vaststellen van indicatoren kan op stimulerende of beheersende wijze gerealiseerd worden (Kerklaan, Kingma en van Kleef, 1996, p.45). Bij beheersen wordt gedacht aan een centrale doelbepaling en een top-down gestuurde invoering. De tegenhanger hiervan is 'stimuleren'. Stimuleren hoort bij een bottom-up aanpak voor het ontwikkelen van indicatoren door de medewerkers zelf, meestal gekoppeld aan decentrale doelbepaling. Voordeel van deze stimulerende aanpak is dat de direct betrokkenen, directe invloed op de input hebben. Het samen bouwen aan de indicatoren verdiept het inzicht in de eigen processen en werkt enthousiasmerend.



Figuur 8: Stimuleren vs beheersen (Kerklaan, Kingma en van Kleef, 1996)

Balanced Scorecard Public

Een Balanced Scorecard (BSC) is een vertaling van de strategische doelen van een organisatie in concrete, meetbare parameters (Kaplan en Norton, 2005). Daarnaast is er ook een Public Balanced Scorecard (PBSC). Dit is de publieke variant van de BSC en vertaalt in plaats van de financiële gegevens, het maatschappelijke doel en het beleid in een geheel van prestatiemetingen die tezamen het kader vormen voor een systeem van meten en managen (Hoorweg, Otto en Revenboer, 2000). De PBSC onderscheid vier perspectieven: het maatschappelijk perspectief, het burgerperspectief, het intern perspectief en het innovatief perspectief. De PBSC monitort de voortgang van de uitvoering van het beleid en vormt zo een feedbacksysteem dat gebruikt kan worden om het beleid tijdig te kunnen bijsturen. Tevens zorgt de PBSC ervoor dat de doelstellingen bekend worden bij alle

medewerkers en brengt zo focus aan in het handelen van de organisatie. Daarnaast kunnen ook meerdere PBSC's gemaakt worden voor verschillende niveaus. Voor elk niveau (strategisch, tactisch en operationeel) kunnen de indicatoren meetbaar gemaakt worden en op deze wijze kan het beleid uitgevoerd en (bij)gestuurd worden.

INK-managementmodel

Het Instituut Nederlandse Kwaliteit heeft het INK-model voortgebracht. Het INK-model is een algemeen referentiemodel voor de totale bedrijfsvoering, dat negen aandachtsgebieden omvat die samen bepalend zijn voor het succes van een organisatie. Het doel van het INK-model is het continu verbeteren van de resultaten van organisaties (INK, 1992).

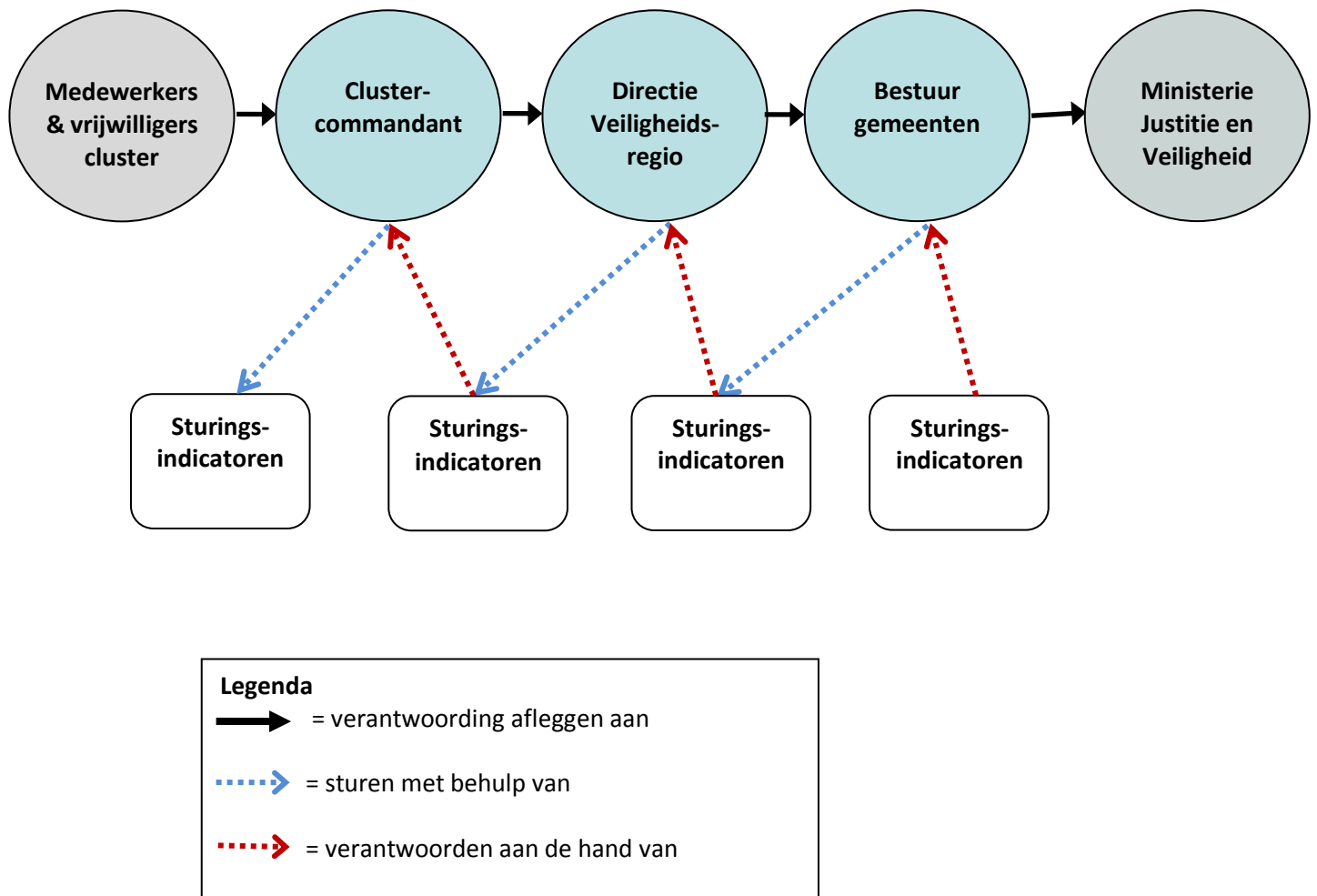
Het INK-model is een aanvulling op de eerdergenoemde PBSC. De PBSC geeft maatstaven per resultaatgebied en dient hierdoor voornamelijk als informatiebron. Het INK-model legt minder focus op de resultaten maar helpt bij het identificeren van blinde vlekken in de bedrijfsvoering (Thijssen e.a. (1999). Het INK-model helpt bij het identificeren van aandachts- en verbeterpunten en dient hierdoor meer als beheersingsmechanismen. Beide modellen hebben een andere insteek en vullen elkaar hierin aan. Daarnaast wordt bij beide modellen vanuit een ander perspectief gekeken. Waar het INK algemener is en de resultaatgebieden (waardering door medewerkers, klanten, maatschappij, ondernemingsresultaten) hanteert, is de BSC meer specifiek en wordt er vanuit vier perspectieven gekeken. Doordat beide modellen elkaar aanvullen zijn er in de praktijk organisaties die een selectie en mix maken van BSC-perspectieven en INK-resultaatgebieden' (Thijssen e.a., 1999).

2.4. EIGEN CONCEPTUEEL MODEL

Aan de hand van de theorieën en modellen uit paragraaf 2.1 t/m 2.3 is beschreven welke theorieën in het onderzoek worden behandeld. De theorieën sluiten aan op de onderwerpen die in het onderzoek verwerkt zitten. Deze theorie vormt de basis van het onderzoek en is gekoppeld aan de empirie. Dit is in een eigen conceptueel model schematisch weergegeven, zie figuur 9. Het eigen conceptueel model geeft een grafische weergave van de inhoud van het onderzoek. De drie partijen die in het onderzoek centraal staan zijn in de bollen weergegeven. Ze staan in hiërarchische volgorde en het is duidelijk te zien wie aan wie verantwoording dient af te leggen. Voor de volledigheid staan in de eerste en de vijfde bol ook het personeel van de clusters en Ministerie van Justitie en Veiligheid weergegeven. De medewerkers en vrijwilligers van de cluster vormen het operationele niveau. Het ministerie is het nationale niveau waaraan het bestuur verantwoording moet afleggen. Deze beide actoren zijn in de rest van het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De sturingsindicatoren zijn ook in het model verwerkt. In het model is te zien dat er drie verschillende sets zijn voor drie verschillende niveaus. Ook is duidelijk te zien dat de hoeveelheid indicatoren afneemt naar mate het bestuurlijk niveau hoger wordt. Dit geeft de veranderende informatiebehoefte op verschillende niveaus weer.

Tot slot worden de sturingsindicatoren gebruikt om informatie en prestaties meetbaar te maken en hierdoor sturing te kunnen geven. De gemeenten, de veiligheidsregio en de clusters hebben allemaal hun eigen set indicatoren waarmee ze informatie krijgen over de prestaties en aan de hand hiervan kunnen sturen. Zo heeft het bestuur van de gemeenten bijvoorbeeld enkele indicatoren die hen inzicht geven in de prestaties van de veiligheidsregio. Aan de hand van die informatie weet het bestuur hoe het gaat en hoe het eventueel anders kan. Gevolg hiervan is de blauwe pijl die laat zien op welke wijze sturing gegeven kan worden met behulp van de prestatie-indicatoren.



Figuur 9: Conceptueel sturingsmodel veiligheidsregio Gelderland-Zuid

3. METHODOLOGISCH KADER

Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen wat de belangrijkste sturingsindicatoren voor de brandweer op tactisch niveau (brandweerclusters) zijn en op welke wijze deze naar strategisch niveau (directie veiligheidsregio en bestuur gemeenten) vertaald kunnen worden. In het methodologisch kader wordt toegelicht op welke wijze het benodigde empirische materiaal is verzameld om het doel van het onderzoek te behalen. Hierbij wordt het type onderzoek toegelicht, evenals de betrouwbaarheid, validiteit en de selectie van onderzoeksgroepen en type onderzoeksvormen.

3.1. TYPE ONDERZOEK

Dit onderzoek volgt de zogenaamde kwalitatieve onderzoeksbenadering. Kwalitatief onderzoek kent een hele reeks benaderingen, maar per definitie steunen geen van deze benaderingen op numerieke eenheden van informatie (van Thiel, 2009, p.156). Bij kwalitatief onderzoek gaat het om het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarin fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden (Baarda & de Goede, 2001, p.192). Omdat dit niet in getallen samengevat kan worden, is het noodzakelijk om kwalitatieve gegevens te verzamelen. Die geven meer inzicht en doen meer recht aan de complexe werkelijkheid. Kwalitatief onderzoek focust meestal op één of een klein aantal casussen, gebruikt intensieve interviews of diepgaande analyse van historisch materiaal, is beschrijvend in methode, en is gericht op een zo volledig mogelijke weergave van een eenheid. Door de focus op een specifieke eenheid is er sprake van een kwalitatieve case study, en worden er grote hoeveelheden empirische informatie gegenereerd.

Om de validiteit te waarborgen, is kwalitatief onderzoek afhankelijk van de presentatie van informatie door de onderzoeker en de manier waarop de lezer geleid wordt naar het begrijpen van het onderzoeksonderwerp. Onder validiteit wordt in dit geval interpretatief begrijpen van de 'waarheid' verstaan, hier wordt getracht diepgaand inzicht te krijgen in perspectieven (Maso & Smaling, 1998, p.77). Voor de onderzoeker is het belangrijk om zeer kritisch te zijn over de eigen aannames. Door de eigen interpretaties goed te onderbouwen en te verantwoorden blijft de validiteit in dit onderzoek gewaarborgd.

Naast validiteit is betrouwbaarheid een ander belangrijk aspect bij kwalitatief onderzoek. Betrouwbaarheid verwijst naar de consistentie van een meting. Bij het meerdere malen herhalen van het onderzoek, zou het in grote lijnen tot dezelfde resultaten moeten leiden (Maso & Smaling, 1998, p.77). De betrouwbaarheid wordt voor het grootste deel bepaald door de gekozen methodologie van het onderzoek. Door middel van triangulatie van methoden, een combinatie van bronnen, wordt de betrouwbaarheid verhoogd (van Thiel, 2009, p.61). De bevindingen uit het kwalitatief onderzoek worden in dit onderzoek versterkt door diepgaande interviews te combineren met analyse van beleidsdocumenten.

Met de gegenereerde informatie uit het kwalitatieve onderzoek, wordt uiteindelijk een voorstel gedaan voor een gebalanceerde set sturingsindicatoren. Dit is een vorm van ontwerpgericht onderzoek (van Thiel, 2009, p.24). Dit type onderzoek draagt bij aan de ontwikkeling van de theorie en tegelijkertijd verbetering van de professionele praktijk. Naast het toepassen van de kennis bij het ontwerpproces, wordt er anderzijds kennis gegenereerd bij de totstandkoming van het ontwerp.

3.2. SELECTIE RESPONDENTEN

Het doel van het onderzoek was om voor de brandweer Gelderland-Zuid vast te stellen welke indicatoren nodig zijn om te kunnen sturen op tactisch en strategisch niveau. Hiervoor zijn in totaal achttien personen geïnterviewd. Dit waren acht clustercommandanten, twee burgemeesters, twee raadsleden, de directeur veiligheidsregio, de directiesecretaris, het hoofd sector brandweer, een beleidsmedewerker veiligheidsregio en de projectleider NVBR.

Centraal in het onderzoek staan de commandanten van de brandweerclusters. Aangezien het alleen de regio Gelderland-Zuid betreft, zijn in totaal acht clusters en de verantwoordelijke commandanten geïnterviewd. Hiermee zijn gelijk alle direct betrokkenen in het onderzoek meegenomen en ontstaat er een volledig beeld van het tactische niveau. Tevens is het hoofd van de sector brandweer geïnterviewd. Deze functie heeft belang bij het opstellen van de sturingsindicatoren op tactisch niveau aangezien hij in direct contact staat met de directie van de veiligheidsregio.

Naast de vele informatie die door middel van een documentenstudie is verworven, is ook veel input gehaald uit betrokken actoren binnen de veiligheidsregio. Dit is gebeurd aan de hand van korte informele gesprekken.

Op strategisch niveau zijn twee burgemeesters en twee raadsleden geïnterviewd. Beide burgemeesters en raadsleden zijn afkomstig uit verschillende gemeenten. Tevens kwamen ze uit relatief kleinere gemeenten binnen de regio. De burgemeesters en raadsleden zijn bewust geselecteerd aan de hand van geografische spreiding. De algemene leiding van de veiligheidsregio is in handen van de directeur. Deze is ook geïnterviewd voor het onderzoek en vertegenwoordigt daarmee het directieniveau. Tevens is met de directiesecretaris gesproken om inzicht te krijgen in de bestuurlijke verhoudingen.

Tijdens het inplannen van de interviews is rekening gehouden met de volgorde. Allereerst zijn medewerkers binnen de veiligheidsregio gesproken. Naast de documentenstudie hebben deze interviews er voor gezorgd dat er een goed beeld ontstond van de organisatie, het huidige beleid en de bestuurlijke verhoudingen. Hierop volgend zijn de interviews met de commandanten afgenomen. Op dat moment was er al voldoende informatie verworven zodat de gesprekken op een 'gelijkwaardig niveau' gehouden konden worden.

Vervolgens zijn de directeur, de raadsleden en de burgemeesters benadert voor een interview. Dit was een bewuste keuze, de resultaten van de eerder afgenomen interviews konden voor zo ver mogelijk meegenomen en voorgelegd worden.

3.3. VOORBEREIDING INTERVIEWS

Zoals al eerder vermeld, heeft voorafgaand van de interviews eerst een documentenstudie plaatsgevonden. Deze manier van dataverzameling is te typeren als deskresearch. Deskresearch is een vorm van literatuurstudie die wordt uitgevoerd om inzichtelijk te krijgen wat al aan bruikbare gegevens beschikbaar is met betrekking tot het onderzoek. Hierbij is gebruik gemaakt van rapporten, boeken, notities, beleidsstukken, et cetera. Op basis hiervan is bepaald wat verder nog onderzocht moet worden en op welke manier. Binnen de veiligheidsregio zijn veel bruikbare documenten beschikbaar. Ter voorbereiding van de interviews is de meeste (achtergrond)informatie gehaald uit het Regionaal Beleidsplan (2011), Aristoteles (2010), Cicero (2010) en de Programmabegroting (2012).

Naast deskresearch zijn de interviews de belangrijkste vorm van dataverzameling geweest. Om zeker te weten dat de juiste informatie uit de interviews is gehaald, is er een uitgebreid voorbereidingsproces aan vooraf gegaan. Voor de verschillende actoren is een standaard vragenlijst opgesteld (zie bijlage 2). Bij de vooral informele interviews met de medewerkers binnen de

veiligheidsregio is een veelal ongestructureerde vragenlijst gebruikt. Naar mate de interviews formeler werden, zijn de vragenlijsten ook formeler geworden.

Medewerking bij de interviews bracht weinig problemen met zich mee. Door in de beginfase van het onderzoek een maandelijks managementoverleg te hebben gewoond, kon het onderzoek en de bedoeling van het interview aan de commandanten toegelicht worden. Vervolgens is met iedere commandant persoonlijk een afspraak ingepland door middel van telefonisch contact.

De directiesecretaris van de veiligheidsregio vormde een geschikte ingang bij het benaderen van raadsleden en burgemeesters van de gemeenten.

Door de interviews ruim van te voren in te plannen, was het mogelijk om een week voor het interview informatie toe te sturen. De commandanten kregen voor hun interview een scoreformulier toegestuurd. Op één commandant na hebben zij deze scorelijst allemaal van te voren ingevuld zodat die tijdens het interview besproken kon worden. De enkele scorelijst die nog niet van te voren was ingevuld, is later na het afnemen van het interview alsnog ingevuld en toegestuurd.

3.4. AFNEMEN INTERVIEWS

Voorafgaand aan ieder interview is de geïnterviewde om toestemming gevraagd voor opname van het gesprek. Door het gesprek volledig op te nemen kan alles teruggeluisterd worden, dit beperkt het risico dat (waardevolle) informatie verloren gaat.

Bij de interviews met de commandanten is een gestructureerde vragenlijst gehanteerd. Naast het één voor één bespreken van de indicatoren van het scoreformulier, zijn ook enkele algemene, open vragen gesteld over informatierapportage, indicatoren en sturen. Bij enkele interviews is ook gevraagd naar een geschikte contactpersoon binnen de gemeente. Doordat de commandant regelmatig contact heeft met de burgemeester en/of raadsleden van de gemeente, was dit een geschikte ingang om met betreffende persoon in contact te komen.

Bij de interviews op het strategische niveau is een meer open vragenlijst gebruikt. De algemene onderwerpen van het interview zijn opgesteld en van te voren gecommuniceerd (zie bijlage 2.2.).

3.5. UITWERKEN INTERVIEWS

Alle interviews zijn verwerkt in een uitgebreid gespreksverslag. Tijdens de interviews zijn er steekwoorden opgeschreven. Ook zijn de gesprekken op band opgenomen en teruggeluisterd. Aan de hand hiervan is een verslag van het gesprek gemaakt. Vervolgens is iedere uitwerking van het interview inhoudelijk geordend. Alle interviews op dezelfde wijze uitwerken heeft ervoor gezorgd dat het analyseproces werd vergemakkelijkt. Tevens dient het gespreksverslag als autorisatie van de gemaakte uitspraken van de betrokkenen.

3.6. ANALYSEPROCES

Bij het analyseren van de interviews is onderscheid gemaakt tussen de kwantitatieve data en de kwalitatieve data. Het scoreformulier dat de commandanten hebben ingevuld, biedt cijfermatige informatie over de indicatoren. Hier is een data gestuurde analyse op uitgevoerd en is sprake geweest van het 'uitnuttten' van de dataset (van Thiel, 2007, p.136). Hierin is gezocht naar alle mogelijke patronen en verbanden tussen variabelen. Doordat sprake was van een vaste structuur van vijf criteria per indicator, konden de scores gemakkelijk geanalyseerd worden. De gemiddelde score van de indicator geeft inzicht in hoe bruikbaar en belangrijk de indicator wordt ervaren. Deze score is echter niet volledig leidend in het analyseproces. Doordat de cijfers slechts een indicatie geven, is de

reden en motivatie waarmee de cijfers tot stand zijn gekomen belangrijk om te weten. Daarom worden de cijfers gekoppeld aan de uitspraken van de commandanten. De uitspraken van personen zijn niet-numerieke eenheden van informatie (van Thiel, 2007, p.156).

In bijlage 4 is opgenomen hoe het open coderen is toegepast. Het gaat om de uitspraken van de commandanten over indicatoren. In de interviews is naar hun algemene mening over de huidige indicatoren gevraagd en daarnaast ook over indicatoren in het algemeen.

De gespreksverslagen zijn geanalyseerd en de belangrijke, relevante informatie is uit de verslagen gehaald. Door het markeren van deze informatie zijn data-eenheden ontstaan. Deze informatie is gestructureerd door middel van coderen. Nadat de afzonderlijke interviews zijn geanalyseerd, zijn de data-eenheden van alle interviews tezamen naast elkaar neergelegd. Hierbij is extra aandacht besteed aan overeenkomsten (letterlijk of in synoniemen) en verschillen (variëaties en contrasten) tussen de fragmenten.

Bij het interpreteren van de data zijn codes toegekend aan de data-eenheden. Hierdoor zijn de gegevens ingedeeld en onderverdeeld, en aan de hand hiervan zijn de gegevens vergeleken. Belangrijk aspect hierbij is het tellen van codes. Daarom is bij ieder code geteld hoeveel data-eenheden bij de code horen. Hoe vaker iets voorkomt, hoe belangrijker het kan zijn voor de uiteindelijke resultaten van het onderzoek. Bij het tellen van codes is aandacht besteed aan verschillende soorten overeenkomsten. Naast dat iets letterlijk hetzelfde wordt gezegd, vallen synoniemen ook onder dezelfde code.

Door de kwalitatieve gegevens te interpreteren is een grote hoeveelheid data gereduceerd tot een verzameling labels. Labels betekent dat tekstfragmenten van een (gemeenschappelijke) naam worden voorzien. Aan de hand van het decoderen en labels zijn uiteindelijk drie kernbegrippen ontstaan die de uitspraken van de commandanten over indicatoren dekken: rapporteren, definities en toepasbaarheid.

In bijlage 4 is te zien hoe alle data-eenheden zijn onverdeeld in een sub-begrip en kernbegrip. Ook is rekening gehouden met het aantal keer dat de data-eenheden in de interviewverslagen terugkomen. Meerdere uitspraken zijn maar eenmaal genoemd, deze worden daardoor minder belangrijk ervaren als uitspraken die meerdere malen herhaald worden door verschillende personen.

4. BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven. De verworven data via deskresearch en interviews zijn geanalyseerd en de resultaten hiervan worden in dit hoofdstuk genoemd. Ten eerste is in paragraaf 4.1. de huidige situatie van de brandweer en betrokken partijen beschreven. Vervolgens wordt de algemene mening van de commandanten over informatierapportages en indicatoren beschreven. Hierna worden de specifieke indicatoren met de bijbehorende mening van de commandanten beschreven. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk ingezoomd op de meningen en behoeftes op het strategische niveau. Dit is zowel de directie van de veiligheidsregio als het bestuur van de gemeenten.

4.1. HUIDIGE SITUATIE

Allereerst wordt beschreven hoe de bestuurlijke verhoudingen tussen cluster, directie en bestuur in elkaar zitten. Hierdoor wordt duidelijk hoe de commandanten, directie en gemeentebestuur met elkaar in verband staan en wie aan wie verantwoording is verplicht. Deze resultaten van het onderzoek zijn aan de hand van deskresearch verworven. Vervolgens wordt ook het huidige beleid met betrekking tot informatierapportages en indicatoren beschreven. Hierbij wordt de verworven data via deskresearch gekoppeld aan de data uit de interviews.

4.1.1. Bestuurlijke verhoudingen

De veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) is een samenwerkingsverband tussen achttien gemeenten. Dit is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet veiligheidsregio's. Achttien gemeenten werken in dat verband nauw samen op het gebied van crisisbeheersing en hulpverlening.

Op gebied van de financieringsstructuur speelt de gemeente een belangrijke rol. De bekostiging van de veiligheidsregio bestaat grotendeels uit bijdragen van de gemeenten. Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijkse bestuur van de gemeente. Zij zijn verantwoordelijk voor het gevoerde beleid van de gemeente. Hieronder vallen ook de uitgaven die gedaan worden met betrekking tot de veiligheidsregio.

Het gemeentebestuur heeft een informatieplicht ten opzichte van de raad en moet informatie rapporteren om hiermee de raad op de hoogte te houden. De rapportages die de gemeenteraad van het bestuur krijgt gaan over het gehele gemeentebestuur waar brandweerkzaken ook een onderdeel van is, dit gebeurt in de praktijk twee keer per jaar. Daarnaast ontvangt de gemeenteraad ook een jaarrekening van het dagelijkse bestuur van de veiligheidsregio. De gemeenteraad heeft verder geen zeggenschap, maar alleen een kader-stellende en controlerende rol.

Naast dat de burgemeesters verantwoordelijk zijn voor het beleid van hun gemeente, vervullen ze ook een rol in het bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeesters van de gemeenten in Gelderland-Zuid vormen samen het bestuur van de VRGZ. Alle achttien burgemeesters vormen het Algemeen Bestuur en stellen de hoofdlijnen van het te voeren beleid en de financiële kaders vast. Deze burgemeesters hebben daarnaast de verplichting om binnen haar of zijn eigen gemeente verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over het beleid van de VRGZ.

Naast het Algemeen Bestuur, nemen zeven burgemeesters deel in het Dagelijks Bestuur van de VRGZ. Het Dagelijks Bestuur is belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluiten die het Algemeen Bestuur neemt. De taken van het bestuur zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Eén van die taken is dat ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan wordt opgesteld, hierin is het beleid vastgelegd ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio.

De dagelijkse leiding van de veiligheidsregio is in handen van de directie die bestaat uit een algemeen directeur (tevens commandant brandweer) en een plaatsvervangend directeur veiligheidsregio. De directeur is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de veiligheidsregio en rapporteert aan het Algemeen Bestuur. Eén van de taken van de directie is een samenhangende advisering over de taken van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid aan het bestuur geven. Daarnaast dient de directie zorg te dragen aan de uitvoering van de besluiten van het bestuur. Het uitvoeren van het multidisciplinaire beleidsplan is daar een belangrijk onderdeel van. Daarbij komt ook dat de regionale commandant erop toeziet dat alle directieleden de afgesproken bijdrage leveren. Tot slot is de directie verantwoordelijk voor het realiseren van het minimale kwaliteitsniveau van de diensten.

De brandweertaken worden uitgevoerd door de brandweerclusters. De VRGZ telt acht brandweerclusters. Dit zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van brandweezorg. Elk brandweercluster staat onder leiding van een clustercommandant. De acht clustercommandanten binnen de regio vormen samen het Regionaal Managementteam Brandweer (RMT). Dit is een adviserend overleg op het gebied van monodisciplinaire brandweerezaken dat onder leiding staat van de directeur van de veiligheidsregio. Uiteindelijk zijn alle clustercommandanten verantwoordelijk voor het functioneren van hun eigen cluster en sturen ze processen aan ter verbetering en ontwikkeling van de cluster.

De commandant dient hiërarchische verantwoording af te leggen aan de directeur van de VRGZ. Daarnaast wordt functionele verantwoording afgelegd aan de burgemeester(s) van de gemeente(n). Het gevoerde beleid en bijbehorende uitgaven worden hier verantwoord.

4.1.2. Huidig beleid

In artikel 23 van de wet Veiligheidsregio's staat de eis dat het bestuur van de veiligheidsregio een kwaliteitszorgsysteem moet hanteren. In de wet is verder niet beschreven aan welke eisen dit systeem moet voldoen. De veiligheidsregio mag zelf bepalen hoe invulling wordt gegeven aan het kwaliteitsmanagement. De VRGZ heeft zijn visie over kwaliteitsmanagement in het regionaal beleidsplan verwerkt. Er is een multidisciplinair kwaliteitsplatform dat ervoor zorgt dat de monodisciplinaire systemen op elkaar worden afgestemd. Op deze manier wordt in de praktijk invulling gegeven aan de visie.

Het professioneel evalueren is een aspect dat terug komt in het regionaal beleidsplan. Dit is onderdeel van het 'leeragentschap', dat een belangrijke rol binnen de VRGZ speelt. Het leeragentschap wordt als omgeving gezien waar leerprocessen geïnitieerd en gecoördineerd worden. Het proces van het georganiseerde leersysteem wordt gefaciliteerd door een leeragent. De leeragent zorgt ervoor dat informatie (regionaal en/of landelijk) gedeeld wordt en dat afspraken worden gemaakt over de betekenis van de (stuur)informatie voor de brandweer.

Het doel van het inrichten van een kwaliteitszorgsysteem is dat er inzichtelijk informatie wordt gerapporteerd en dat de organisatie meetbaar wordt. Hiernaast heeft de brandweer, als onderdeel van de VRGZ, ook de verplichting om zelf een kwaliteitssysteem te hanteren. Momenteel bestaat er veel verschil tussen de clusters. Waar enkele clusters maar zeer beknopt aan informatie rapporteren, wordt in enkele andere clusters wel zeer gedetailleerd van alles bijgehouden. Omdat er niet een eenduidige manier van werken is, lijkt het ook moeilijk om prestaties tussen de clusters met elkaar te vergelijken. Wel wordt er momenteel aan gewerkt om in de toekomst tot één regionaal kwaliteitszorgsysteem te komen.

Wat een belangrijke rol speelt bij de manier van informatie rapporteren binnen de cluster, is de rol en invloed van het bestuur hierin. De burgemeesters van de betreffende gemeenten vormen het bestuur en stellen een beleidsplan voor de clusters op. Uit de reacties van de commandanten valt op te maken dat bij elke cluster de rol van het gemeentebestuur op een andere manier wordt ingevuld.

Een veelgehoorde reactie is dat het bestuur vooral geïnteresseerd is in het financiële plaatje. Hoeveel geld is er uitgegeven, wat is er mee gedaan en hoe hoog zijn de kosten per inwoner. Dit zijn volgens de commandanten de zaken die het bestuur rechtstreeks aangaan en daardoor belangrijk vinden.

Een andere oorzaak in verschillen tussen de clusters, zijn de politieke onderwerpen die per gemeente verschillen. Dit is ook terug te zien in het beleid dat wordt gevoerd. De brandweerclusters hebben met beleidsspeerpunten te maken. Dit zijn aspecten die uit trends en ontwikkelingen voortkomen en (tijdelijk) in het beleid worden opgenomen. Doordat de gemeente veel beleidsvelden heeft, waar de brandweezorg één van is, moet de aandacht van de burgemeester en raadsleden verdeeld worden over verschillende onderwerpen. Andere beleidsvelden kunnen een hoger politiek gewicht hebben, waardoor de brandweezorg, op dat moment, minder prioriteit heeft voor de gemeente.

De inhoud van de rapportages van de clusters bestaat uit wettelijk verplichte, bestuurlijk gewenste en cluster gewenste informatie. De commandanten zijn het er over eens dat de cluster gewenste informatie vooral belangrijk is voor eigen gebruik, maar niet voor het bestuurlijk niveau.

4.2. ALGEMENE MENING COMMANDANTEN OVER PRESTATIEMETING

Het doel van het onderzoek is om te bepalen met welke indicatoren de brandweer Gelderland-Zuid kan werken. Het landelijk ontwikkelde instrument Aristoteles biedt een set indicatoren en is bedoeld om in heel Nederland de prestatiemeting van de brandweer inzichtelijk te krijgen. Momenteel is het instrument ontwikkeld en gepresenteerd, alleen is het (nog) niet landelijk geïmplementeerd en gebruikt.

Binnen de brandweer Gelderland-Zuid is veel verschil tussen de clusters in het gebruik van indicatoren. Enkele commandanten werken (vrijwel) niet met indicatoren, terwijl andere wel indicatoren hebben om resultaten in het jaarplan weer te geven. De commandanten geven aan dat ze wel op de hoogte zijn gebracht van het bestaan van de landelijke set uit Aristoteles, alleen het gebruik ervan is beperkt. Geen enkel cluster heeft de set indicatoren volledig geïmplementeerd, maar enkele commandanten geven wel aan dat sommige indicatoren uit Aristoteles indirect in de huidige rapportages zit verwerkt.

Om te werken met indicatoren moet er sprake zijn van voldoende draagvlak (de Bruijn, 2001, p.69). In de praktijk blijkt dat op clusterniveau voldoende draagvlak is voor het werken met indicatoren. In de interviews wordt duidelijk dat het merendeel vindt dat indicatoren inzicht geven en dat aan de hand hiervan prestaties en kwaliteit in kaart gebracht kunnen worden. Ondanks dat het nut van de indicatoren wordt ingezien, worden ook veel kanttekeningen geplaatst. Iedere commandant heeft zijn eigen visie over het gebruik van de indicatoren.

De mening van de commandanten en de bijbehorende kanttekeningen komen in de volgende sub-paragrafen aan bod. Dit wordt beschreven aan de hand van de drie kernbegrippen die vanuit de analyse (zie bijlage 4) geformuleerd zijn: rapporteren, definities en toepasbaarheid.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 dieper ingegaan op de mening van de commandanten over de specifieke indicatoren uit Aristoteles.

4.2.1. Rapporteren

In ieder interview is naar voren is gekomen dat de context van het rapporteren belangrijk is. Bij rapportages in het algemeen gaat het om 'het verhaal erachter'. De commandanten geven aan dat zij het belangrijk vinden dat bij rapportages rekening wordt gehouden met de omgeving en bijbehorende omstandigheden. Het ruime merendeel geeft aan dat de omstandigheden de prestaties beïnvloeden. De prestatie is afhankelijk van de omgeving en die is niet altijd beïnvloedbaar.

Naast het belang van de context geven de meeste commandanten wel aan dat er gerapporteerd moet worden. Ook vindt de helft dat er wel indicatoren moeten zijn. Zij geven aan dat indicatoren

inzicht geven in de prestaties. Kanttekening is dat de cijfers uit een indicator een indicatie geven, maar dat er vaak nog meer achter zit. Hier worden de eerdergenoemde omstandigheden mee bedoeld. Mede daarom geven meerdere commandanten aan dat zij niet ‘afgerekend’ willen worden aan de hand van indicatoren, er dient altijd naar de reden en het verhaal erachter gekeken worden. Dit neemt niet weg dat het belangrijk wordt gevonden om informatie over de bedrijfsvoering te rapporteren. Hier wordt door meerdere commandanten ook de link naar het bestuur gelegd. Het bestuur van de gemeenten heeft behoefte aan inzicht in wat met hun uitgegeven geld gebeurt. *‘Door middel van een jaarrapportage wordt er gerapporteerd en kun je zien wat je gedaan hebt ten opzichte van de planning en verantwoorden waar van afgeweken wordt en waarom’*, aldus een commandant.

4.2.2. Definities

Bij het sturen op prestaties en hierbij gebruik maken van indicatoren, is de formulering hiervan zeer belangrijk. In de interviews is dit unaniem aangegeven door de commandanten. Bij het voorleggen van de huidige indicatoren kwam bij vrijwel iedere indicator naar voren dat het belangrijk is om een eenduidige definitie af te spreken. Opvallend hierbij is dat het merendeel van de commandanten bij meer dan de helft van de indicatoren aangeeft dat de definitie voor verbetering vatbaar is. Als met indicatoren gewerkt wordt, komt er een cijfer of percentage uit. Door het voorleggen van de huidige indicatoren, valt het op dat er veel onduidelijkheid is en verschillende interpretaties van de commandanten zijn.

Over het algemeen zijn de commandanten er wel over eens dat er indicatoren moeten zijn, alleen niet op de manier hoe ze nu geformuleerd zijn. *‘De indicatoren moeten op een dergelijke manier geformuleerd worden dat iedereen er het zelfde onder verstaat’*. Vage en vaak algemene termen (die nu nog in Aristoteles zitten) moeten van te voren worden vastgelegd, dit voorkomt discussie later in het proces.

4.2.3. Toepasbaarheid

De commandanten noemen meerdere zaken hoe zij de indicatoren in de praktijk toegepast willen zien. Het merendeel geeft aan dat ze de corebusiness en praktijkwaarde het belangrijkste vinden. Dit heeft te maken met het feit dat er ‘niet gerapporteerd moet worden om het rapporteren’. De commandanten geven meerdere malen aan dat alleen het belangrijkste gerapporteerd moet worden. Onnodige zaken, in hun ogen, zijn niet de moeite waard om te rapporteren. De helft geeft ook aan dat rapporteren veel tijd kost. Voor het clusterniveau is het daarom belangrijk dat alleen de informatie gerapporteerd wordt waarmee sturing gegeven kan worden aan de bedrijfsvoering.

Als gekeken wordt naar de huidige landelijke indicatoren uit Aristoteles, geeft de helft van de commandanten aan dat deze niet goed aansluiten op het huidige beleid. Dit is ook de reden waarom de helft weinig waarde hecht aan deze indicatoren. Een andere reden waarom de landelijke indicatoren niet in de praktijk toegepast zijn, is de definitie van de indicatoren. Door de ‘nietszeggende’ definities en de verschillende interpretaties die er aan gegeven worden, geven de indicatoren niet het gewenste inzicht in de prestaties van de brandweer. Hierdoor zijn de commandanten (nog) niet overtuigd om de indicatoren in de praktijk toe te passen.

Wanneer de indicatoren inzicht in de prestaties en bijbehorende kwaliteit bieden, willen de commandanten eventueel wel met de indicatoren werken. Op deze manier dienen de indicatoren als sturingsinstrument en kunnen de resultaten beïnvloed worden. Daarnaast wordt ook de praktische kant van de toepasbaarheid van indicatoren benadrukt. Commandanten willen niet te veel tijd en geld kwijt zijn in het rapporteren en sturen. *‘Het moet geen doel op zich worden, maar moet leiden tot kwalitatief goed product binnen gestelde kaders’*, aldus een commandant.

4.3. ANALYSE INDICATOREN

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de bestaande landelijke indicatoren voor de brandweer uit Aristoteles. De definitieve set uit Aristoteles bestaat uit 11 indicatoren. Daarnaast zijn er gedurende het ontwikkelingsproces 7 indicatoren afgevallen en niet in de definitieve set opgenomen. In dit onderzoek zijn deze indicatoren wel meegenomen en is onderzocht of ze wel relevant zijn voor de regio Gelderland-Zuid. In bijlage 3 is de set uit Aristoteles weergegeven, inclusief de afgevallen indicatoren.

Alle commandanten hebben een score gegeven aan de indicatoren. Aan de hand van vijf criteria is elke indicator gescoord op meetbaarheid, inzichtelijkheid, beïnvloedbaarheid, mate van motiverend en in welke mate het aansluit op de organisatie-doelstellingen (Kerklaan, Kingma en van Kleef, 1996). De criteria zijn gescoord met de schaal 1 (zeer slecht) tot en met 4 (zeer goed). Ook is aangegeven wat de drie meest belangrijke indicatoren en de drie minst belangrijke indicatoren uit Aristoteles zijn. Naast deze scores is bij iedere indicator ook een toelichting gegeven.

Een volledig overzicht met alle scores van de indicatoren is in bijlage 5 terug te vinden. De toelichting van deze scores zijn terug te vinden in bijlage 8. Hierin zijn de uitspraken van de commandanten per indicator weergegeven.

4.3.1. Overeenkomende scores scorelijst

Uit de scores kan afgeleid worden dat drie indicatoren hoog gewaardeerd worden. Aan de hand van de verschillende criteria worden deze indicatoren hoog beoordeeld. Ook worden ze als belangrijkste indicatoren ervaren door de commandanten. Zowel de 'normtijden' als de 'geoefendheid van het personeel' wordt gezien als essentiële bedrijfsinformatie waarop gestuurd moet worden.

De top drie indicatoren zijn:

Belangrijkste indicator	Gemiddelde score op criteria:	Aantal keer genoemd als <u>meest</u> belangrijke indicator
- Uitspreken vastgestelde normtijden	3.2	6 van de 8
- Opgeleid en geoefendheid personeel	3.2	5 van de 8
- Aanvalsplannen/bereikbaarheidskaarten	3.1	4 van de 8

Naast de indicatoren die in positieve zin eruit schieten, zijn er ook enkele indicatoren die laag gewaardeerd worden aan de hand van de criteria. Deze indicatoren zijn gemiddeld slecht beoordeeld en ook worden ze als minst belangrijk ervaren. Bij de 'inzetbaarheid van het peloton' en 'het inzetbare personeel bij grootschalige inzetten', is de algemene reactie dat het vrijwel nooit voorkomt en geen relevante informatie is waarop gestuurd moet worden. Deze indicatoren zijn daarom niet geschikt om in een definitieve set te komen.

De drie minst belangrijke indicatoren zijn:

Minst belangrijke indicator	Gemiddelde score op criteria:	Aantal keer genoemd als <u>minst</u> belangrijke indicator
- Peloton afgesproken tijd inzetbaar	1.5	4 van de 8
- Beschikbaar brandweerpersoneel grootschalige inzetten	1.6	4 van de 8
- Adviezen hoog-risico opgevolgd bevoegd gezag	1.9	3 van de 8

4.3.2. Opvallende verschillen

Door het verschil in type clusters en verschillende omgevingen, is er ook verschil in wat de commandanten als belangrijkste indicatoren voor hun cluster zien. Bij de drie belangrijkste en minst belangrijke indicatoren is de mening grotendeels hetzelfde. Bij de overige indicatoren lopen de meningen uiteen en komen tegenstrijdigheden voor.

Een voorbeeld waaruit deze tegenstrijdigheid tussen clusters blijkt, is de indicator die over het 'aantal aangevraagde adviezen' gaat. Het gaat om hoeveel van de aangevraagde (preventie)adviezen voor vergunningen en meldingen die door de brandweer binnen de termijn is afgegeven. De helft geeft aan dat dit een belangrijke indicator is, de andere helft beschouwt deze indicator als niet belangrijk. Twee commandanten geven zelfs aan dat deze indicator niet relevant is en geschrapt zou mogen worden. Deze clusters hebben weinig met dergelijke adviezen te maken. Daarnaast geeft de helft aan dat de indicator niet heel belangrijk is doordat het 'gewoon altijd binnen de termijn moet zijn'.

De andere helft van de commandanten vindt het wel een belangrijke indicator, waar sommige het zelfs als één van de belangrijkste zien. Deze helft geeft aan dat het nakomen van afspraken en bijbehorende termijnen cruciaal is voor een goede bedrijfsvoering en service-level. Eén commandant geeft hier ook bij aan dat het absoluut een belangrijke indicator is, omdat bij het niet geven van advies er anders automatisch een rechtsgeldige vergunning wordt afgegeven. Bij deze indicator valt te constateren dat de clusters die wel veel met dergelijke adviezen te maken hebben het wel als een (zeer) belangrijke indicator ervaren, maar clusters die er weinig mee te maken hebben het geen belangrijke indicator vinden. Door de grote verschillen in aantal specifieke vergunningen tussen de clusters, is het de vraag hoe het werkproces organisatorisch is ingericht. Als er nauwelijks advies voorkomt in bepaalde clusters, kan de adviestaak bij relevante clusters geconcentreerd worden. De bijbehorende indicator wordt daardoor cluster-specifiek, die alleen door de relevante clusters gerapporteerd hoeft te worden. Wanneer een cluster de adviesfunctie overdraagt aan een andere cluster, kan er rekening gehouden worden met de geografische ligging wat de meest geschikte cluster is om de adviesfunctie over te nemen.

Ook bij de indicator die over de 'tevredenheid van de dienstverlening' gaat, zijn uiteenlopende meningen tussen de clusters. Vier van de acht commandanten geeft aan het een belangrijke indicator te vinden. Twee hiervan geven zelfs aan dat het als één van de belangrijkste indicatoren wordt beschouwd. Zij geven aan dat het zeer interessant is om te weten hoe 'buitenstaanders' naar hun diensten kijken, dit houdt de mensen ook scherp om goede prestaties te blijven leveren. Echter, de andere helft van de commandanten is minder enthousiast over deze indicator. Naast dat zij het lastig vinden om de dienstverlening in een indicator te verwerken, zorgt de subjectiviteit en bijbehorende omstandigheden ervoor dat de indicator niet bruikbaar en belangrijk genoeg wordt gevonden.

4.3.3. Onderscheid harde en zachte criteria

Wanneer gekeken wordt naar de vijf criteria waar de indicatoren op gescoord zijn, kunnen enkele daarvan samengenomen worden. De criteria kunnen opgesplitst worden in harde en zachte criteria. Bij harde criteria gaat het over de inhoud van de indicator, het gaat vaak om objectieve gegevens. Daarnaast zijn er zachte criteria waarin meer subjectieve gegevens zitten die vaak door een mening gevormd worden (Bayley, 1994, p.98).

De criteria die gebruikt zijn om de indicatoren te beoordelen zijn als volgt onderverdeeld:

Harde criteria	Zachte criteria
Aansluiten bij organisatiedoelstelling	Beïnvloedbaarheid van de scores
Meetbaarheid	Motiverend
Inzicht in resultaten	

Bij het analyseren van de indicatoren aan de hand van deze criteria, valt op dat de belangrijkste indicatoren beduidend hoger scoren op de harde criteria dan op de zachte criteria. Het lijkt erop dat deze indicatoren inhoudelijk goed zijn, alleen dat in de praktijk hier minder subjectieve waarde aan gegeven kan worden.

De normtijden, die als belangrijkste indicator wordt beschouwd, scoren zeer hoog op de harde criteria en relatief laag op de zachte criteria. De beperkte mate van beïnvloedbaarheid van de tijden is hier de oorzaak van. Uit de toelichting komt ook naar voren dat er omstandigheden zijn die de normtijden beïnvloeden en waar de brandweer zelf niets aan kan doen. Zaken als het wegverkeer en de bereikbaarheid zijn niet altijd beïnvloedbaar maar hebben wel invloed op de uitruktijden.

Een andere indicator die uit het oog springt bij de scheiding harde-zachte criteria, is de ‘controle van de gebruiksvergunningen van panden’. Deze indicator wordt op de harde/inhoudelijke criteria bovengemiddeld goed beoordeeld en op de zachte onder gemiddeld slecht beoordeeld. Uit de toelichting van de commandanten blijkt dat de indicator inhoudelijk belangrijk wordt gevonden. De indicator wordt echter door de helft als nietszeggend ervaren. Dit komt mede door de rol van de gemeenten hierin. Enkele commandanten geven aan dat de gemeente de meetlat bepaald voor het aantal controles. De brandweer heeft hier geen invloed op en daardoor is vergelijking tussen de clusters ook heel moeilijk. Het lijkt erop dat het onderwerp van deze indicator wel belangrijk is, maar dat de uitvoering in de praktijk lastig en niet altijd inzicht gevend is. Doordat deze indicator en bijbehorende informatie wel belangrijk wordt ervaren, is het een gewenste indicator. Omdat de score die uit de indicator niet altijd inzicht biedt in de prestaties, is het gewenst om naar het verhaal erachter te kijken. Door een korte toelichting bij de uitkomst, wordt de reden van de score ook duidelijk en kan beoordeeld worden of er invloed op uitgeoefend kan worden of niet.

Een andere indicator die er uitspringt, is die van het ‘aantal terechte uitrukken naar aanleiding van het automatisch brandalarm’. Op de harde criteria scoort deze indicator bovengemiddeld goed. Alleen op de zachte criteria wordt minder gescoord. Dit komt voornamelijk doordat de indicator absoluut niet als motiverend wordt ervaren. Het merendeel geeft aan dat dit een ‘hot item’ is en dat momenteel een laag percentage van de uitrukken terecht is. De uitkomst van deze indicator werkt demotiverend, iedere keer opnieuw voor niets uitrukken zorgt ervoor dat de meldingen minder serieus worden genomen. Aan de andere kant geeft één commandant hierbij aan dat momenteel hard wordt gewerkt om het aantal onterechte uitrukken terug te dringen. Wanneer deze positieve trend zichtbaar wordt zal de indicator juist wel motiverend werken.

Door de verschillende criteria te analyseren, vallen enkele indicatoren op die qua onderwerp belangrijk worden ervaren, maar verder laag scoren. Dit zijn meer subjectieve indicatoren als ‘aanbevelingen meenemen in oefeningen’, ‘het evalueren van brandweerinzetten’ of ‘de mate van tevredenheid over de dienstverlening’. Het gaat om subjectieve aspecten die volgens de meerderheid ‘lastig’ in een indicator zijn te verwerken. De diversiteit in de verschillende inzetten, het lastig definiëren en registreren en de bijbehorende omstandigheden zijn daar de belangrijkste redenen van. Wel geven de commandanten meerdere malen aan dat leren een belangrijk onderwerp binnen de bedrijfsvoering is.

4.3.4. Wettelijk verplichte indicatoren

Vanuit de Wet Veiligheidsregio's wordt een bepaald aantal zaken voorgeschreven waar de brandweerclusters aan moeten voldoen. De veronderstelling is dat zaken die in de wet vastgelegd zijn, belangrijke aspecten zijn voor de brandweer. Van de indicatoren waar de commandanten scores aan hebben gegeven, zijn er vier indicatoren die in de wet zijn vastgelegd.

De uitruk- en aanrijdtijden zijn wettelijk vastgelegd, en het brandweerpersoneel is verplicht opgeleid en geoefend te zijn volgens de wettelijke eisen. Deze twee indicatoren scoren het hoogst van alle

indicatoren. Ook uit de toelichting blijkt dat de commandanten het unaniem over eens zijn dat het onmisbare bedrijfsinformatie is.

Dit geldt minder voor de 'opkomsttijden van sleutelfunctionarissen', deze scoort relatief laag en wordt tweemaal als één van de minst belangrijkste indicatoren genoemd. Commandanten geven hierbij aan dat het wel belangrijke informatie is, maar dat de tijden 'nietszeggend' zijn door de grote mate van afhankelijkheid van omgeving en omstandigheden. Meerdere commandanten geven aan dat het maar zelden in de praktijk voorkomt en daarnaast ook bijna niet stuurbaar is. Het is vreemd dat deze indicator wel in de wet staat, maar dat deze als onbruikbaar door de commandanten wordt ervaren. Het is daarom de vraag wat de achterliggende reden is geweest om de opkomsttijden van functionarissen die zelden hoeven uit te rukken, wettelijk vast te leggen.

Het afgeven van 'hoog-risico adviezen aan bevoegd gezag' is een andere indicator die in verband staat met de wet. De brandweer is verplicht om advies te geven wanneer dit nodig is. Vrijwel alle commandanten geven aan dat de brandweer verder geen invloed heeft op de afwegingen die het bevoegd gezag maken om het advies wel of niet op te volgen. De commandanten geven een advies en daarmee houdt hun rol op. Het percentage van de adviezen dat daadwerkelijk opgevolgd wordt heeft weinig gebruikswaarde en is een niet stuurbare indicator volgens de commandanten. Aan de manier waarop de indicator momenteel geformuleerd is moet iets veranderd worden voordat er mee gewerkt kan worden. Omdat de adviesfunctie aan het bevoegd gezag wel als een belangrijke taak wordt ervaren, zal organisatorisch bepaald moeten worden hoe dit op een inzichtelijke wijze gerapporteerd kan worden. Een paar commandanten hebben in het interview aangegeven dat 'het percentage tijdig afgegeven adviezen wanneer hier om gevraagd is', een betere alternatieve formulering is.

4.3.5. Officiële landelijke set indicatoren Aristoteles

In het project Aristoteles is een landelijke set indicatoren voor de brandweer ontwikkeld. Daarnaast zijn in het ontwikkelingsproces van de indicatoren ook enkele indicatoren 'afgevallen' en niet in de definitieve landelijke set opgenomen. Deze afgevallen indicatoren zijn ook in dit onderzoek meegenomen. Op deze manier is gekeken of deze indicatoren wellicht wel gewenst zijn op regionaal niveau.

Het 'slagingspercentage bij de bekwaamheidstest' is een indicator die niet in de definitieve landelijke set zit, maar wel belangrijk wordt gevonden in de regio Gelderland-Zuid. De meerderheid geeft aan dat dit belangrijke informatie is om te weten, het staat in direct verband met de inzetbaarheid van het personeel. Uit de interviews komt naar voren dat hier momenteel nog niet mee gewerkt wordt. Dat een dergelijke bekwaamheidstest nog niet (landelijk) ontwikkeld is, lijkt de meest voor de hand liggende reden te zijn dat deze indicator niet in de definitieve set is verwerkt. De commandanten in de regio Gelderland-Zuid geven aan dat deze 'profcheck' wel gewenst is. Kanttekening die hierbij is aangegeven, is dat er overlap is met de indicator over geoefendheid. Zij stellen daarom ook voor dat een bekwaamheidstest verwerkt kan worden in de indicator van geoefendheid personeel.

Een andere indicator die opvalt, is het 'percentage inzetbare vrijwilligers'. Landelijk werd die niet belangrijk genoeg gevonden om in de definitieve set indicatoren op te nemen. In de regio Gelderland-Zuid spelen vrijwilligers een cruciale rol, aldus de commandanten. De helft geeft aan dat het belangrijke informatie is om inzichtelijk te hebben en dat je het moet meten om inzicht te krijgen in de inzetbaarheid. Enkele commandanten geven tijdens het interview aan dat de regio Gelderland-Zuid meer met vrijwilligers heeft te maken dan een cluster in een grote stad als bijvoorbeeld Amsterdam of Rotterdam. Dit is een mogelijke verklaring waarom deze indicator niet in de landelijke set indicatoren zit, maar wel op regionaal niveau gewenst is.

4.3.6. Type indicator

De indicatoren die voor de brandweer zijn opgesteld, zijn bedoeld om inzicht te geven in de output van de organisatie. De indicatoren moeten ervoor zorgen dat de geleverde prestaties van de brandweer inzichtelijk gemaakt moeten worden. Er zijn verschillende soorten outputindicatoren te typeren (Mol, 1997): proces-, input-, gebruiks- en effectindicatoren.

Wanneer gekeken wordt naar de typen indicatoren voor de brandweer, valt het op dat alle typen indicatoren aanwezig zijn. Ook zijn de indicatoren die als belangrijkste en minst belangrijke worden beoordeeld, gelijkmatig verdeeld over de verschillende types. De gebruiksindicatoren zijn de uitzondering, dit zijn er slechts twee en beide worden relatief slecht beoordeeld. De indeling van de indicatoren naar type, is terug te vinden in bijlage 5.

Procesindicatoren

In totaal zijn zeven indicatoren te typeren als procesindicatoren. Al deze indicatoren zeggen iets over de verrichte taken en het betrokken personeel van de brandweer. Deze indicatoren geven geen inzicht in de kwaliteit van de dienst die geleverd is. Opvallend bij de scores van deze procesindicatoren is dat ze relatief hoog scoren op de harde criteria en een relatief lage score hebben op de zachte criteria. Dit betekent dat de indicatoren meer inhoudelijk zijn en de (subjectieve) praktijkwaarde minder in deze indicatoren tot uitdrukking komt.

Inputindicatoren

Vijf van de indicatoren voor de brandweer zijn te typeren als inputindicatoren. Deze indicatoren zeggen iets over de ingezette middelen en personen. De scores van deze verschillende inputindicatoren lopen uiteen. Vier van de vijf indicatoren hebben betrekking op het personeel van de brandweer. In de interviews komt meerdere malen naar voren dat enkele indicatoren met elkaar in verband staan. Drie commandanten geven aan dat zij de 'periodieke bekwaamheidstest' als onderdeel zien van de geoefendheid van het personeel, naar hun inzien kunnen deze twee indicatoren samengevoegd worden tot één. Enkele zeggen het zelfde voor de indicator 'vrijwilligers overdag inzetbaar' en beschikbaarheid bij 'grootschalige inzetten'. Aangezien het om dezelfde type indicatoren gaat met een zelfde soort onderwerp, is het mogelijk om ze eventueel samen te voegen.

Gebruiksindicatoren

De gebruiksindicator is het minst voorkomende type indicator bij de brandweer. Deze indicator gaat over het aantal keer dat iets echt gebruikt is. Dit type indicator is vooral bruikbaar als maatstaf voor de productie. Doordat de brandweer een dienst levert en niet echt gezien kan worden als productiebedrijf, lijkt het logisch dat er weinig gebruiksindicatoren zijn. Het 'aantal aanbevelingen dat in brandweeroefeningen worden meegenomen' en 'het aantal geëvalueerde brandweerinzetten' zijn gebruiksindicatoren en worden beide relatief slecht beoordeeld. Het merendeel geeft bij deze beide indicatoren aan dat het erg lastig is om ze te registreren en te meten. Het is moeilijk om deze onderwerpen in cijfers te formuleren, hierdoor wordt het niet mogelijk om ze te meten en te sturen.

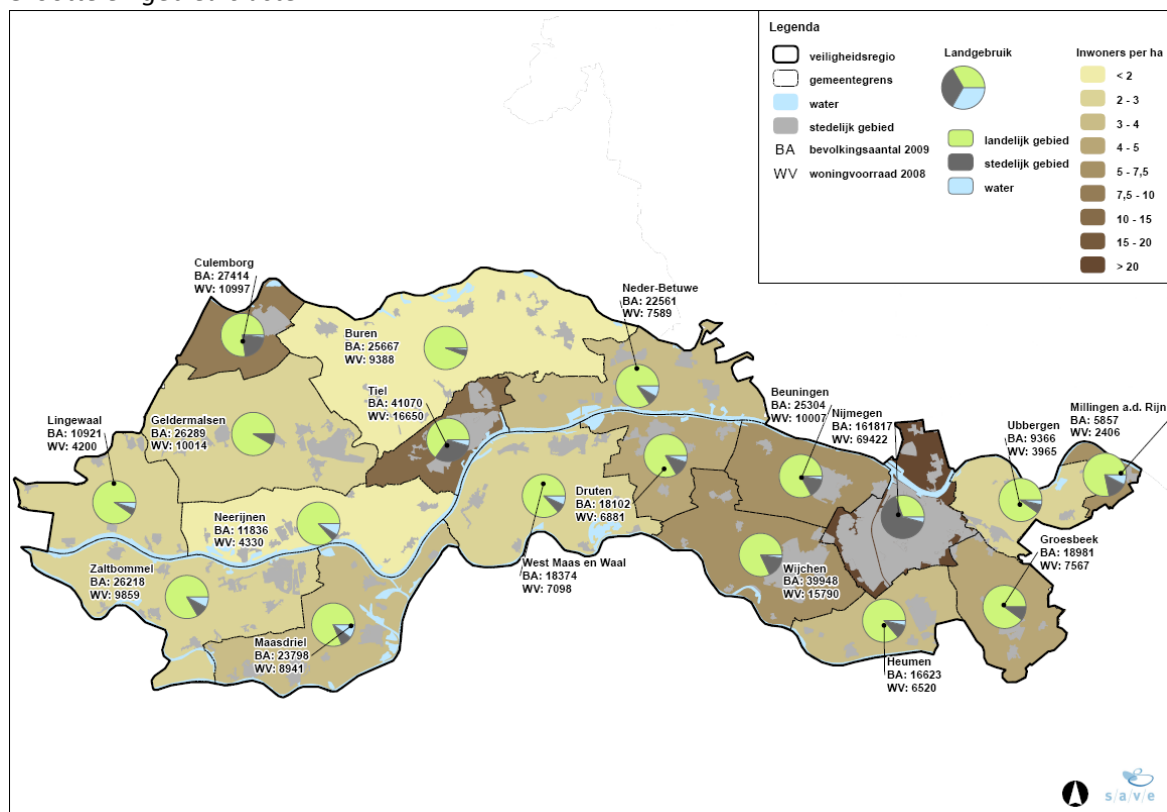
Effectindicatoren

Tot slot zijn vier indicatoren van de brandweer te typeren als effectindicator. Deze indicatoren maken de resultaten van de dienst inzichtelijk. Opvallend bij deze criteria is dat ze relatief goed scoren op de zachte criteria. Het lijkt erop dat door de resultaten die inzichtelijk worden, ook de mate van beïnvloedbaarheid toeneemt. Een algemene reactie bij deze effectindicatoren, is dat een eenduidige definitie bij de indicatoren gewenst is. Het merendeel geeft aan dat (regionaal) eenduidige afspraken en definities moeten komen, zodat dezelfde eisen en resultaten gelden voor alle verschillende clusters.

4.3.7. Type cluster en omgeving

Iedere commandant heeft in het interview minimaal één keer aangegeven dat het belangrijk is om rekening te houden met de omgeving en omstandigheden van de cluster. In figuur 10 zijn de bevolkingsaantallen en het landgebruik van alle gemeenten in de regio te zien. Meer cijfers van de clusters zijn in bijlage 6 weergegeven.

Grootte en gebied cluster



Figuur 10: Kerncijfers regio Gelderland-Zuid 2009

Op basis van het aantal inwoners per cluster is te zien dat het merendeel van de clusters redelijk dicht bij elkaar liggen. Nijmegen is uitzondering hierop omdat het veel meer inwoners heeft dan de andere clusters. De mate van verstedelijking lijkt in verband te staan met het grote aantal fulltime werknemers in Nijmegen.

Daarnaast heeft één cluster (Millingen, Ubbergen, Groesbeek) een stuk minder inwoners ten opzichte van het gemiddelde. Opvallend bij dit cluster is dat het percentage stedelijk gebied hoger ligt dan bij andere gebieden. Als naar de plattegrond van de regio gekeken wordt lijkt de oorzaak hiervan duidelijk te worden. Het is namelijk te zien dat dit cluster uit een kleiner landoppervlakte bestaat dan de andere clusters.

Een andere constatering is dat het aantal fulltimers en vrijwilligers toeneemt naarmate het aantal inwoners toeneemt. Uitzondering is de cluster Wijchen - Heumen, zij hebben relatief weinig fulltimers ten opzichte van het inwonersaantal. In het interview geeft de commandant van dit cluster aan dat er weinig hoog-risico objecten in de omgeving zijn. Ook is er geen aangrenzende rivier die risico's met zich meeneemt in het gebied van dit cluster.

De cluster Nijmegen valt op doordat het relatief een zeer laag aantal vrijwilligers binnen de cluster heeft. Daarnaast zijn er enkele uitschieters als clusters Geldermalsen, Neerijnen, Lingewaal en Buren-Culemborg, en Tiel-Neder Betuwe in iets mindere mate. Zij hebben ten opzichte van de andere clusters veel vrijwilligers. Ondanks dit verschil, is geen direct verband te herkennen met een daarop aansluitende indicator. De indicatoren met betrekking tot het personeel (in het bijzonder de

vrijwilligers) scoren gemiddeld en verschillen niet met andere clusters. In het interview geven de commandanten regelmatig aan dat vrijwilligers een cruciale rol spelen in de organisatie. *'De beschikbaarheid van vrijwilligers is de core business, dit mag niet uit het oog verloren worden'*, aldus een commandant van een cluster met veel vrijwilligers.

Wanneer naar het totaalgemiddelde van de scores die aan de indicatoren zijn gegeven wordt gekeken, valt het op dat de gemiddeldes zeer dicht bij elkaar liggen. Hieruit valt op te maken dat de commandanten over het algemeen hetzelfde denken over de set indicatoren die is voorgelegd.

Dit sluit aan op de toelichtingen die tijdens het interview zijn gegeven. De meerderheid geeft aan dat de huidige indicatoren niet volledig overeenkomen met het huidige beleid en daardoor momenteel nog weinig waarde hebben. Hier is geen direct verband te leggen met de grootte van de cluster en de waarde die aan rapportages en indicatoren wordt gehecht.

Risicovolle objecten

Er zit veel verschil in het aantal risico-objecten dat in de clusters aanwezig is (zie bijlage 7). Nijmegen is de cluster dat overduidelijk met de meeste risico-objecten te maken heeft. Ook heeft Nijmegen vier Bedrijven met Risico op Zware Ongevallen (BRZO's). Uit het interview met desbetreffende commandant komt ook naar voren dat het belangrijk is om vergunningen en controles met betrekking tot deze objecten te rapporteren. Dit gebeurt momenteel binnen de cluster en hier wordt ook controle op uitgeoefend.

De clusters Geldermalsen-Neerijnen-Lingewaal en Bommelerwaard hebben een relatief hoog aantal risico-objecten per inwoner. Er is niet direct een verband te zien tussen het aantal risico-objecten en een hoge score van relevante indicatoren. Indicatoren als het 'afgeven en controle van gebruiksvergunningen', 'aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten' of 'adviezen over hoog-risico activiteiten' scoren niet trendmatig hoger bij clusters met meer risico-objecten. In de toelichting van de commandanten van de clusters met relatief veel hoog-risico objecten, wordt wel duidelijk dat de onderwerpen van de indicatoren belangrijk worden ervaren: *'Bij dergelijke objecten is het belangrijk op de hoogte te blijven en heel belangrijk om de gegevens actueel te houden'*, aldus een commandant.

Naast de twee clusters met relatief veel risico-objecten per inwoner, zijn er ook twee clusters die met relatief weinig risico-objecten te maken hebben. De commandanten van deze clusters, Maas en Waal en Wijchen-Heumen, geven aan dat zij hier weinig mee te maken hebben. Desalniettemin geven ze wel aan dat ze het nut inzien om hierover relevante informatie beschikbaar te hebben. Toch geeft een commandant aan dat de indicator over adviezen over hoog-risico objecten niet relevant is voor de cluster en dat het daardoor geen gewenste indicator is.

Uit de toelichtingen van de commandanten valt een redelijke correlatie te ontdekken tussen het aantal risico-objecten en de mening over de indicator. Een commandant die met veel hoog-risico objecten te maken heeft, vindt het belangrijk om hier indicatoren voor te hebben die belangrijke stuurinformatie inzichtelijk maakt. De commandanten van de clusters waar relatief weinig risico-objecten zijn, geven aan dat het niet belangrijk is om hier indicatoren voor te hebben. Betreffende indicatoren kunnen daarom cluster-specifiek zijn en alleen bij de relevante clusters geïmplementeerd worden.

4.4. STRATEGISCH NIVEAU

4.4.1. Directie veiligheidsregio

4.4.1.1. Informatiebehoefte directie

Het interview met de directie van de veiligheidsregio had als doel om te achterhalen wat op dit strategische niveau belangrijke stuurinformatie is en op welke wijze hierop gestuurd wordt. De directie is eindverantwoordelijk voor het leveren van een minimaal niveau kwaliteit van de diensten.

In het interview komt naar voren dat het belangrijk is om aan de afspraken (het minimale kwaliteitsniveau) met de gemeente te houden. In de praktijk wordt ervaren dat het moeilijk is om de kwaliteit inzichtelijk te krijgen, en al helemaal in de vorm van getallen. Tegelijkertijd wordt wel benadrukt dat cijfers de basis vormen bij het verkrijgen van een algemeen beeld van de resultaten en dat hier inhoudelijk verder dieper op ingegaan kan worden.

Tevens is op directieniveau behoefte aan eenduidige rapportages. Hier wordt bij gezegd dat dit momenteel nog niet het geval is en ook lastig is door het grote verschil in clusters en bijbehorende omstandigheden. Het eenduidig formuleren van definities en dezelfde wijze van rapporteren is daarom vereist.

De wijze waarop gerapporteerd moet worden (in de vorm van indicatoren), dient eenduidig en van te voren regionaal vastgelegd worden. Alleen bij deze zaken dient de directie betrokken te zijn, dan gaat het dus om zaken die regionaal gelden. Als dat eenmaal duidelijk is, heeft de clustercommandant direct contact met het bestuur van de gemeenten. De directie heeft dan een toezichtfunctie en hoeft daarom alleen op hoofdlijnen op de hoogte worden gebracht van wat er binnen de cluster gebeurt.

4.4.1.2. Vergelijken tactisch niveau

Om te achterhalen wat voor de directie belangrijke stuurinformatie is, is de landelijke set indicatoren uit Aristoteles voorgelegd. In grote lijnen komt de mening van de directie overeen met de mening van de commandanten.

De 'uitruktijden' van de brandweer wordt als eerst belangrijkste genoemd. Daarna is de veiligheid van het personeel zeer belangrijk, dit is terug te zien in de indicator 'opgeleid en geoefendheid'. Hierbij wordt toegevoegd dat het zowel om motivatie (het leuk vinden) als discipline (competenties) gaat, deze twee samen bepalen volgens de directeur de kwaliteit van het personeel.

De 'inzetbaarheid van het brandweerpersoneel' wordt ook als belangrijke indicator beschouwd. Regionaal moet iedereen inzichtelijk hebben wie beschikbaar is en wie niet.

Wat betreft de minst belangrijke indicatoren, zitten de commandanten en directie op één lijn. De mening over materiaal wordt in het bijzonder toegelicht: *'Materiaal is gewoon goed bij de brandweer. Uit de praktijkverhalen blijkt dat dit geen enkel probleem is'*. Deze mening sluit volledig aan bij die van de meeste commandanten.

Een indicator die door de directie belangrijk en interessant wordt gevonden, is 'de mate van tevredenheid van de dienstverlening'. Deze indicator is niet zeer goed beoordeeld door de commandanten, maar de directie ziet wel de toegevoegde waarde in deze indicator: *'Dit zegt zeker wel iets, ongeacht de subjectiviteit en de situatieafhankelijkheid. Emotioneel gewicht aan indicatoren heb je sowieso altijd'*. Hier wordt mee bedoeld dat indicatoren altijd op een eigen, subjectieve manier worden geïnterpreteerd door een individu.

De indicator waar de mening van directie en commandanten het meest van elkaar verschillen, is die van 'het evalueren van de brandweerinzetten'. De helft van de commandanten geeft aan dat niet alles geëvalueerd hoeft te worden en dat dit tevens moeilijk uit te voeren is. De directie daarentegen is een groot voorstander van evalueren en vindt dit heel belangrijk. Binnen de veiligheidsregio is evalueren momenteel een belangrijk onderdeel van het leeragentschap.

Op directieniveau is de gevoeligheid van de term 'afrekenen' bekend: *'Afrekenen heeft een negatieve klank en wordt niet graag gehoord'*. De directie wijst erop dat je ook in positieve zin iets kan afrekenen. Het werken met indicatoren moet ook niet direct in verband worden getrokken met afrekenen. Doordat de directie bewust is van de negatieve klank van afrekenen, zal deze term ook niet gekoppeld worden aan het gebruik van indicatoren. Daarom kan er juist duidelijk gemaakt worden dat er indicatoren zijn om de prestaties van de brandweer inzichtelijk te maken en te waarderen. Het gaat juist om leren en verbeteren.

4.4.2. Bestuur gemeenten

4.4.2.1 Informatiebehoefte gemeenten

Om de behoeftes van de gemeenten in beeld te brengen, zijn twee burgemeesters en twee raadsleden geïnterviewd. Een burgemeester en raadslid hebben beide andere belangen en een andere kijk op informatierapportages en indicatoren. Daarom wordt onderscheid gemaakt tussen de behoeftes van de burgemeesters en de raadsleden.

Raadsleden

Het college van de gemeente heeft een actieve informatieplicht. Dit betekent dat de gemeenteraad informatierapportages ontvangt van het college. Beide raadsleden geven in het interview aan dat vanuit de raad behoefte is aan inzicht in de risico's en budgetuitzettingen. Ze willen weten wat er allemaal gebeurt en welke financiële risico's er zijn. De raadsleden geven aan dat momenteel breed en algemeen wordt gerapporteerd door het bestuur.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat zij vooral een controlerende rol hebben en dat ze daardoor op afstand staan. Juist daarom willen beide raadsleden goed en uitgebreid op de hoogte gehouden worden om zo toch inzicht te krijgen in wat speelt bij de brandweer. Tevens zijn de raadsleden voorstander van een bottom-up benadering. Mede doordat zij het gemeentebelang vertegenwoordigen, vinden zij belangrijk om te weten wat op operationeel niveau gewenst is en wat er gebeurt. Een raadslid geeft hier ook bij de clusters en bijbehorende gemeenten veel van elkaar verschillen en dat de manier van rapporteren momenteel uiteenloopt. Daarom pleit dit raadslid ook voor een eenduidige manier van clusteren van informatie op regionaal niveau: *'Door de rapportage heel kort en overzichtelijk te maken wordt het duidelijk en ook leesbaar voor de burger'*. Volgens dit raadslid is het werken met indicatoren een goede methode, helemaal wanneer achter deze 'stoplichtrapportage' ook een korte toelichting staat van het cijfer. Ook het andere raadslid is een voorstander van het werken met indicatoren en geeft aan dat indicatoren een goede basiscontrole is waarmee je in grote lijnen inzicht krijgt in de prestaties. Beide raadsleden geven ieder afzonderlijk aan dat er uniforme afspraken voor de veiligheidsregio moeten komen. Achttien verschillende gemeenten met een verschillende zienswijze is niet te doen. De raadsleden vinden dat dit op één lijn moet komen zodat in iedere gemeente en ieder cluster op een eenduidige manier gewerkt wordt.

Burgemeester

De burgemeester heeft uit hoofde van zijn functie direct met een gemeenschappelijke regeling te maken. Deze wettelijke regeling stelt dat er een samenwerkingsverband is tussen gemeenten. Dit samenwerkingsverband is een openbaar lichaam dat bestaat uit een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter. Naast dat de burgemeesters verantwoordelijk zijn voor hun eigen gemeente, vormen ze het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio. De twee geïnterviewde burgemeesters geven beiden aan dat een dergelijke dubbelrol bestuurlijke spanning oplevert. De burgemeester moet de belangen van zijn gemeente vertegenwoordigen, maar daarnaast ook de bedrijfsvoering van de regionale brandweer zo goed mogelijk voeren. Beide burgemeesters geven aan dat dit lastig is en niet los van elkaar gezien kan worden. *'Eén burgemeester kan in de rol van bestuur veiligheidsregio met een onderwerp eens zijn, maar tijdens de volgende vergadering in de rol van gemeentebestuur fel tegen het onderwerp zijn. Dit zijn hele rare situaties'*.

Een burgemeester geeft hierbij aan dat het belang van (extra) kosten ook een rol speelt. In het belang van de brandweer kan een burgemeester zeker het nut inzien van een investering. Dit zal echter gefinancierd moeten worden door de gemeente. Op gemeenteniveau moet een dergelijke investering vaak afgezet worden tegen andere belangen, en kan hierdoor minder gewenst zijn volgens de burgemeester.

Beide burgemeesters geven aan dat ze redelijk op afstand van de bedrijfsvoering van de brandweer staan. De burgemeesters hebben weinig behoefte aan informatie zolang het goed gaat. Pas als er iets

gebeurd of als afgesproken bandbreedtes overschreden worden, komt er extra aandacht voor de brandweer bij de burgemeester. Hiertegenover staat wel dat beiden aangeven graag op de hoogte te blijven van de gang van zaken. Mede door de regionalisering van de brandweer, zijn de burgemeesters voorstander van een eenduidige manier van rapporteren. Op deze manier is voor alle clusters van te voren duidelijk wat van ze verwacht wordt.

Een burgemeester, van een relatief kleine gemeente, heeft duidelijk voor ogen hoe de informatierapportage met de brandweer vorm moet krijgen: *‘Rapporteren en communiceren in de vorm van een dashboard. Eén pagina met metertjes waarin alle informatie kort en overzichtelijk wordt weergegeven, zo zie ik het graag’*. Deze overzichtelijke en beknopte manier van rapporteren, wordt ook ‘toegejuicht’ door de ander geïnterviewde burgemeester. Op deze manier worden de burgemeesters in grote lijnen op de hoogte gehouden en dit zorgt ervoor dat lokale betrokkenheid bij de brandweer blijft.

Doordat beide burgemeesters erkennen dat er veel verschil zit tussen de brandweerclusters in de regio, geven ze toe dat hier ook rekening mee gehouden moet worden in de rapportages. Een burgemeester geeft daarom aan voorstander te zijn van een algemene set indicatoren die aangevuld wordt met andere cluster specifieke indicatoren. Als voorbeeld noemt hij het aantal vrijwilligers dat een belangrijkere rol speelt bij een klein cluster, dan bij een groot cluster als Nijmegen. Daarnaast geven beide burgemeesters aan dat het kostenaspect ook in de rapportages verwerkt moet worden. Door het grote verschil in omvang en financiële middelen van de clusters, is het in de ogen van de burgemeesters een vereiste om de prijs-kwaliteit verhouding inzichtelijk te krijgen.

4.4.2.2. Vergelijken tactisch niveau

Tijdens de interviews is door zowel de burgemeester als de raadsleden het werken met indicatoren toegejuicht. Ook zijn de geïnterviewde burgemeesters en raadsleden het er over eens dat alleen de belangrijkste informatie bondig en overzichtelijk gerapporteerd moet worden. Dit komt overeen met de reacties van meerdere clustercommandanten die aangeven dat de corebusiness het belangrijkste is.

In de interviews met de clustercommandanten, gaven meerdere aan dat in hun ogen de burgemeesters vooral geïnteresseerd zijn in de financiële situatie van de brandweer. Dit beeld wordt gedeeltelijk bevestigd door de geïnterviewde burgemeesters en raadsleden. Het kostenaspect bij de brandweer wordt op gemeenteniveau belangrijk gevonden omdat ze willen weten wat met het geïnvesteerde gemeentegeld gebeurt. Alleen geven burgemeesters hiernaast ook aan dat ze in grote lijnen geïnformeerd willen worden over de bedrijfsvoering en inhoudelijke zaken van de brandweer. Voor de rest komt het overeen dat de burgemeesters veel beleidsvrijheid willen geven aan de clusters en dat de commandanten dit zelf ook zo ervaren.

Net als de commandanten geven de burgemeesters en raadsleden aan dat de ‘uitruktijden’ en de ‘geoeffendheid van het personeel’ de belangrijkste stuurinformatie voor de brandweer is. De gemeenten waar de geïnterviewde burgemeesters en raadsleden werken, zijn relatief klein en hebben veel met vrijwilligers te maken. Dit lijkt ook de verklaring waarom het percentage inzetbare vrijwilligers als belangrijke stuurinformatie wordt ervaren bij de gemeenten. Deze indicator wordt over het algemeen ook belangrijk gevonden door de commandanten.

De adviesfunctie van de brandweer wordt op gemeentelijk niveau ook belangrijk gevonden. Een raadslid en een burgemeester geven aan dat dit relevante informatie is om te rapporteren. Dit komt mede doordat de preventieadviezen in opdracht van de gemeente worden gegeven. De burgemeester geeft ook aan dat op gebied van adviezen, de brandweer onderdeel is van het service-level van de gemeente. De mening van de clustercommandanten over de indicatoren die met de adviesfunctie te maken hebben, is dat het wel belangrijke informatie is om te rapporteren. Hierbij geven de commandanten aan dat ze vaak afhankelijk zijn van de gemeente. Zowel de raadsleden, burgemeester als de commandanten vinden het een goed idee om afspraken te maken en

eenduidige definities te formuleren met betrekking tot het kwaliteitsniveau van de adviesfunctie van de brandweer.

Het grootste verschil tussen het gemeenteniveau en het clusterniveau zit in het gebruik van de indicatoren. Waar iedereen het nog wel over eens is dat indicatoren een goede indicatie geven wat betreft de prestaties, zit er veel verschil in de mening over 'het afrekenen aan de hand van indicatoren'. Waar het merendeel van de commandanten aangeeft dat cijfers niet alles zeggen en vooral als indicatie dienen, zegt een burgemeester dat indicatoren er juist zijn om te oordelen over de prestaties. Doordat de burgemeesters en raadsleden op redelijke afstand van de brandweer staan en beknopt geïnformeerd worden, is het voor hun gebruikelijk om naar de cijfers te kijken en aan de hand hiervan een oordeel te hebben. Hiertegenover staan de commandanten die exact weten hoe de cijfers tot stand zijn gekomen. Daarom is een korte toelichting bij de cijfers in de rapportages zowel op clusterniveau als het gemeenteniveau gewenst.

4.5. SAMENVATTING BEVINDINGEN

Samenvattend hebben de geïnterviewde personen op verschillende niveaus hun mening gegeven over informatierapportages en het gebruik van indicatoren. Over het algemeen zien de geïnterviewde commandanten wel het nut in van informatie rapporteren. Momenteel doet iedere clustercommandant het op zijn eigen manier. Er is een algemeen beeld dat rapporteren belangrijk is om prestaties inzichtelijk te maken. Bij de commandanten is voldoende draagvlak om met indicatoren te werken. De meerderheid geeft aan dat indicatoren een indicatie geven van de prestaties. Alle commandanten zijn het er over eens dat indicatoren alleen niet voldoende zijn. Achter de cijfers van de indicatoren zit een verhaal. De prestaties zijn afhankelijk van de omgeving en bijbehorende omstandigheden, hier is in een indicator niets over terug te vinden. Een toelichting op de cijfers is gewenst, aldus de commandanten.

De mening van de commandanten over de huidige landelijke set indicatoren uit Aristoteles loopt uiteen. In de praktijk heeft nog geen enkel cluster deze landelijke set indicatoren geïmplementeerd. De formulering van de indicatoren zijn in de ogen van de commandanten voor verbetering vatbaar. Hierbij geven ze aan dat de praktijkwaarde belangrijk is bij het opstellen van indicatoren. Het is belangrijk dat de indicatoren betrekking hebben op de belangrijkste bedrijfsvoeringsaspecten voor de brandweer. Het is daarom gewenst om een beknopte set indicatoren te hebben die gemakkelijk te gebruiken zijn. Tevens is het nodig om de indicatoren op een eenduidige wijze te definiëren. Als concreet wordt geformuleerd wat met de indicator wordt bedoeld en wat er onder valt, kunnen alle verschillende clusters er op dezelfde wijze mee werken en sturen.

Ook de directie van de veiligheidsregio en de geïnterviewde raadsleden en burgemeesters van de betrokken gemeenten geven aan dat een beknopte set indicatoren gewenst is. Vanuit dit strategische niveau is behoefte aan korte en overzichtelijke rapportages. Doordat de clusters veel beleidsvrijheid hebben, staat zowel de directie als bestuur op redelijke afstand van de bedrijfsvoering. Indicatoren zijn een prima methode om globaal inzicht in de prestaties te krijgen. De 'uitruktijden' en 'geoefendheid van het brandweerpersoneel' wordt door alle geïnterviewde personen als meeste belangrijke informatie ervaren.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aan de hand van de geformuleerde deelvragen wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de hoofdvraag: *'Wat zijn de indicatoren die de brandweer Gelderland-Zuid nodig heeft om te kunnen sturen op tactisch en strategisch niveau?'.* Bovendien worden enkele aanbevelingen geformuleerd. Tot slot is er aan de hand van de conclusie een set sturingsindicatoren voor het tactische en strategische ontworpen.

5.1. CONCLUSIES

Bestuurlijke verhoudingen

In de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet veiligheidsregio's is vastgelegd dat de veiligheidsregio Gelderland-Zuid een samenwerkingsverband is tussen achttien gemeenten. Achttien gemeenten werken in dat verband nauw samen op het gebied van crisisbeheersing en hulpverlening. De burgemeesters van de achttien gemeenten vormen het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio en stellen de hoofdlijnen van het te voeren beleid en de financiële kaders vast. Zeven van deze burgemeesters vormen tevens het Dagelijks Bestuur en zijn belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluiten die het Algemeen Bestuur neemt. Naast de rol die de burgemeesters in de veiligheidsregio hebben, is iedere burgemeester verantwoordelijk voor het beleid van hun eigen gemeente. Uit de interviews met de twee burgemeesters komt naar voren dat deze 'dubbelrol' erg lastig is en ook bestuurlijke spanningen kan opleveren. Een mogelijk risico van deze gemeenschappelijke regeling is dat de burgemeesters teveel vanuit hun gemeentelijke belang handelen en dat het belang van de veiligheidsregio hier (onbewust) aan ondergeschikt wordt.

De directeur is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de veiligheidsregio en daarmee voor het realiseren van het minimale kwaliteitsniveau van de diensten. De brandweertaken worden uitgevoerd door de brandweerclusters. De veiligheidsregio Gelderland-Zuid telt acht brandweerclusters. De brandweerclusters dienen zowel verantwoording af te leggen aan de directeur van de veiligheidsregio, als de burgemeester(s) van de gemeente(n). Middels deze verantwoording worden de opgedragen taken besproken, waarbij het gevoerde beleid en bijbehorende uitgaven wordt verantwoord. Uit de interviews komt naar voren dat de burgemeester wilt weten wat binnen de cluster met het geld gebeurt dat door de gemeente beschikbaar is gesteld.

Verplichte informatie

Vanuit de wet Veiligheidsregio's is het bestuur van de veiligheidsregio verplicht om een kwaliteitszorgsysteem te hanteren. In de wet is verder niet beschreven aan welke eisen het kwaliteitszorgsysteem moet voldoen. Wel wordt in de wet een bepaald aantal zaken voorgeschreven waar de brandweerclusters aan moeten voldoen. Ten eerste zijn de clusters verplicht om de 'uitruktijden' te rapporteren. Uit de interviews met de commandanten komt naar voren dat zij dit ook als zeer belangrijke stuurinformatie ervaren. De 'opkomsttijden van de sleutelfunctionarissen van de brandweer' is ook wettelijk verplichte informatie. Door de grote mate van afhankelijkheid van omgeving en omstandigheden, worden de tijden als nietszeggend ervaren. De commandanten weten dat dit verplichte informatie is om te rapporteren, maar verder vinden zij dit geen relevante informatie waarop gestuurd kan worden.

Vanuit de wet wordt ook verplicht gesteld dat het brandweerpersoneel 'opgeleid en geoefend' is volgens de wettelijke eisen. De commandanten beschouwen dit als vanzelfsprekende en cruciale bedrijfsinformatie. Wel geven vrijwel alle commandanten aan dat opgeleid en geoefendheid twee verschillende dingen zijn en daarom ook apart gerapporteerd moeten worden.

Tot slot is wettelijk vastgelegd dat de brandweer ‘hoog-risico advies’ moet geven wanneer dit nodig is. Commandanten vinden dit een belangrijke taak om te doen, ze geven echter vrijwel allemaal aan dat de brandweer verder geen invloed heeft op de afwegingen die het bevoegd gezag maken om het advies wel of niet op te volgen. De daadwerkelijk afgegeven adviezen binnen de termijn zijn belangrijk om te rapporteren, wat er daarna mee gebeurd is niet beïnvloedbaar en wordt daardoor als niet relevante stuurinformatie ervaren.

Gewenste indicatoren

Voordat bepaald kon worden wat gewenste indicatoren voor de brandweer zijn, was het eerst belangrijk om te weten te komen of de commandanten bereid zijn met indicatoren te werken. Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat er voldoende draagvlak is bij de commandanten. Zij zien het nut van indicatoren in en willen er mee werken als dit inzicht biedt in de kwaliteit en prestaties.

Op dit moment rapporteert en stuurt ieder cluster op zijn eigen manier en wordt er beperkt met indicatoren gewerkt.

Eenzijds geven de commandanten aan dat ze eventueel wel met indicatoren willen werken wanneer dit inzicht in de prestaties en kwaliteit biedt. Op deze manier dienen de indicatoren als sturingsinstrument en kunnen de resultaten beïnvloed worden. Aan de andere kant willen de commandanten zelf niet te veel tijd en geld in het rapporteren steken.

Uit de interviews komt naar voren dat de praktijkwaarde belangrijk is bij het opstellen van indicatoren. Het is belangrijk dat de indicatoren betrekking hebben op de belangrijkste bedrijfsvoeringaspecten voor de brandweer. Een beknopte set indicatoren is daarom gewenst.

Bij het bespreken van de indicatoren uit Aristoteles, zijn alle indicatoren beoordeeld door de commandanten (zie bijlage 5). Er zijn drie indicatoren die goed beoordeeld worden en unaniem als essentiële stuurinformatie wordt gezien. Er is geen discussie over deze indicatoren waardoor ze gemakkelijk geïmplementeerd kunnen worden.

- Uitrukken vastgesteld normtijden
- Opgeleid en geoefendheid personeel
- Aanvalsplannen/bereikbaarheidskaarten

Naast deze indicatoren, zijn er meerdere indicatoren waar veel verschil zit in de beoordeling van de commandanten. Dit zijn zaken die als belangrijke stuurinformatie worden beschouwd, alleen moeten er enkele stappen genomen worden en veranderingen gemaakt worden om deze indicatoren succesvol te implementeren. Het is van belang dat de indicatoren concreet en eenduidig worden geformuleerd voordat ze in gebruik worden genomen. Typerend voorbeeld hiervan is de indicator die over ‘het aantal brandpreperatieve voorzieningen’ gaat. De commandanten gaven hier bij aan dat het een belangrijke indicator is, alleen dat het niet duidelijk is wat onder deze voorzieningen verstaan wordt. Pas als een regionale, limitatieve lijst wordt opgesteld om welke voorzieningen het gaat, kan er doelgericht mee gewerkt worden. Dit geldt voor meerdere indicatoren. Het is belangrijk om regionale afspraken te maken die voor alle clusters in de regio gelden. Pas als dit gebeurt, kan er met indicatoren gewerkt worden. Naast de standaard regionale set is het ook mogelijk om hier enkele cluster-specifieke indicatoren aan toe te voegen. Door de verschillende omgevingen van de clusters kan er behoefte zijn aan verschillende gewenste stuurinformatie.

- Brandpreperatieve voorzieningen controle	Eenduidige definitie
- Controle gebruiksvergunningen panden	Andere definitie waarmee resultaat duidelijk wordt
- Aangevraagde adviezen vergunning binnen termijn	Adviestaak alleen bij relevante clusters (cluster-specifiek)
- Terechte uitrukken automatisch brandalarm	Definitie en uitkomst indicator concreter formuleren
- Adviseren evenementen	Anders formuleren met concrete, eenduidige definitie
- Opkomsttijd sleutelfunctionarissen	Anders formuleren zodat indicator stuurbaar wordt
- Brandweerinzetten geëvalueerd	Duidelijke afbakening en concrete eisen voor evaluaties
- Adviezen hoog-risico bevoegd gezag	Anders formuleren zodat resultaat wel beïnvloedbaar is

De ‘afgevalen’ indicatoren uit Aristoteles werden landelijk niet relevant en belangrijk genoeg ervaren om in de definitieve set opgenomen te worden. Bij het voorleggen van deze indicatoren aan de commandanten, zijn er toch enkele indicatoren die gewenst zijn voor de Gelderland-Zuid.

- Slagingspercentage periodieke bekwaamheidstest	Deze test zit nog in ontwikkelingsfase
- Vrijwilligers percentage overdag inzetbaar	Nadruk op voldoende beschikbaar personeel
- Getroffenen tevreden over dienstverlening	Lastig om in indicator te verwerken

Met name de indicator over ‘de inzetbaarheid van de vrijwilligers’, is een belangrijke regionale indicator. Aangezien vrijwilligers in de stedelijke gebieden een minder belangrijke rol spelen bij de brandweer, is hier niet voldoende (landelijk) draagvlak voor deze indicator. Omdat door heel Nederland veel vergelijkbare regio’s zijn als Gelderland-Zuid, is het goed mogelijk dat ook daar de indicator over vrijwilligers een zeer belangrijke is. In de definitieve set indicatoren van Aristoteles is niets over vrijwilligers in verwerkt, wat wellicht het gevolg is dat dit project teveel met de stedelijke gebieden in Nederland rekening heeft gehouden.

Informatiebehoefte strategisch niveau

De clustercommandanten staan zowel in contact met de directie van de veiligheidsregio, als met de burgemeester(s) van de gemeente(n). De directeur van de veiligheidsregio heeft behoefte aan inzicht in de kwaliteit van de brandweer. De directie geeft ook aan dat het moeilijk is om de kwaliteit inzichtelijk te krijgen, en al helemaal in de vorm van getallen. Cijfers vormen wel de basis bij het verkrijgen van een algemeen beeld van de resultaten en hier kan inhoudelijk verder op in worden gegaan.

De wijze waarop gerapporteerd moet worden (in de vorm van indicatoren), moet volgens de directie eenduidig en van te voren regionaal vastgelegd worden. Wanneer dit in overleg gebeurt met de betrokken personen (commandanten, directie en bestuur gemeenten), kan iedereen op één lijn komen. Door de commandanten vanuit het tactische niveau mee te laten beslissen over de te gebruiken indicatoren, zullen ze ook eerder bereid zijn om ermee te gaan werken.

De gewenste indicatoren voor het directieniveau komen in grote lijnen overeen met de mening van de commandanten. ‘Uitruktijden’ en ‘opgeleid en geoefend personeel’ zijn ook op directieniveau de belangrijkste indicatoren. De indicator met betrekking tot de tevredenheid van getroffensten over de dienstverlening vindt de directie ook een interessante indicator. Waar deze indicator niet door alle commandanten goed werd beoordeeld, ziet de directie wel de toegevoegde waarde van deze indicator.

De burgemeester en raadsleden van de gemeente staan op redelijk op afstand van de bedrijfsvoering van de brandweer. Beide geïnterviewde burgemeesters geven wel aan dat ze graag op de hoogte blijven van de gang van zaken. Een overzichtelijke en beknopte manier van rapporteren is gewenst. Het werken met indicatoren wordt daarom door de burgemeesters en raadsleden toegejuicht. Op deze manier worden de burgemeesters en raadsleden in grote lijnen op de hoogte gehouden en dit zorgt ervoor dat lokale betrokkenheid bij de brandweer blijft.

Tot slot geven de burgemeesters aan dat het kostenaspect ook in de rapportages verwerkt moet worden. Door het grote verschil in omvang en financiële middelen van de clusters, is het in de ogen van de burgemeesters een vereiste om de prijs-kwaliteit verhouding inzichtelijk te krijgen.

5.2. AANBEVELINGEN

Vanuit het tactische en strategische niveau is behoefte aan een overzichtelijke set indicatoren. De clustercommandanten geven aan dat zij alleen de belangrijkste bedrijfsvoeringsaspecten voor de brandweer in een indicator willen verwerken. Hieronder vallen de gegevens waar dagelijks mee gewerkt wordt en waar op gestuurd kan worden. De directie en de burgemeesters en raadsleden hebben behoefte aan een beknopte en overzichtelijke set indicatoren die een globaal beeld geven van de prestaties van de brandweer. Daarom wordt aanbevolen om één specifieke set indicatoren voor tactisch niveau te ontwikkelen, en één set voor het strategische niveau. Uit de interviews met de directeur, raadsleden en burgemeesters kwamen vergelijkbare antwoorden wat betreft belangrijke stuurinformatie. Daarom zal een beknopte set met de belangrijkste indicatoren hetzelfde zijn voor het gehele strategische niveau. In paragraaf 5.3. is een voorstel van twee sets indicatoren ontworpen. Om in de praktijk met deze indicatoren te kunnen werken, volgen nu eerst enkele aanbevelingen met betrekking tot het ontwerpen en de implementatie van de indicatoren.

Ontwerpprincipes

Voor het ontwikkelen van een goede en gebruiksvriendelijke set indicatoren, kunnen drie ontwerpprincipes gebruikt worden: interactie, variëteit en dynamiek (de Bruijn, 2001, p.68).

Allereerst is interactie belangrijk. Door de betrokken personen samen te brengen kan overleg worden en afspraken gemaakt worden. Aan de hand van het overleg kunnen de commandanten, directie en burgemeesters indicatoren definiëren. Door de verschillen tussen de clusters, is het ook mogelijk dat hier verschillende prestatie-eisen voor de clusters worden afgesproken.

Ook moet de functie van de indicatoren afgesproken worden. De commandanten willen de indicatoren niet als 'afrekenmiddel' gebruiken. Door interactie met de directie en burgemeesters kan overeenstemming worden bereikt over de functie en het gebruik van de sturingsindicatoren.

Eén van de perverse effecten van prestatiemeting aan de hand van indicatoren is dat de daadwerkelijke prestaties worden verhuld (de Bruijn, 2001, p.31-p.37). Dit komt overeen met wat de commandanten vinden. Zij hebben ook aangegeven dat de uitkomsten van indicatoren slechts een indicatie geven en 'niet alles zeggen'.

Het ontwerpprincipe variëteit voorkomt dat indicatoren een onvolledig of vertekend beeld geven. Daarom is het aan te bevelen dat prestaties niet worden beoordeeld aan de hand van slechts één indicator. De commandanten zijn degene die weten hoe het resultaat van de indicator tot stand is gekomen. Daarom is het aan te raden dat bij iedere indicator de mogelijkheid is voor een korte toelichting. Door bij de indicator aan te geven waardoor die zo hoog of laag scoort, kan ook beoordeeld worden of er invloed op uitgeoefend kan worden of niet.

Daarnaast is het aan te bevelen dat indicatoren niet gebruikt worden om 'af te rekenen', maar om transparantie te bieden en te leren. Prestatiemeting aan de hand van indicatoren leidt tot transparantie en kan zo een rol spelen in verantwoordingsprocessen. Een stap verder is dat de indicatoren gebruikt worden om te leren. Dankzij de transparantie die ontstaat, kan een organisatie leren wat ze goed doet en waar verbeteringen mogelijk zijn (de Bruijn, 2001, p.17). Door indicatoren op deze wijze te gebruiken, wordt geen oordeel gegeven en ook niet afgerekend.

Het derde ontwerpprincipe is dynamiek. Dit principe zorgt ervoor dat rekening wordt gehouden met de (veranderende) omgeving en omstandigheden. De omgeving waarin de brandweer zijn diensten verleend, is voortdurend aan verandering onderhevig. Het is daarom aan te bevelen om de indicatoren periodiek te evalueren.

Bij de implementatie van de indicatoren kan de koppeling naar de PDCA-cirkel worden gemaakt. Aan de hand van deze cirkel worden de resultaten van de processen inzichtelijk en kunnen de beoogde resultaten permanent bewaakt worden. Allereerst worden de normen concreet en eenduidig

vastgelegd (Plan), daarna wordt de uitvoering van de indicator gemeten en geregistreerd (Do). Hierop volgend wordt er naar de resultaten gekeken, de indicator geeft een indicatie van de prestaties en hier wordt dieper op ingegaan (Check). Tot slot kan er na het evalueren (bij)gestuurd worden aan de hand van de indicatoren. Het cyclische karakter van het model zorgt ervoor dat er continu aandacht is voor de kwaliteitsverbetering (Deming, 1993).

Gefaseerde invoering indicatoren

Er is behoefte aan een beknopte set indicatoren waarmee gemakkelijk gewerkt kan worden en dat niet veel tijd kost om de informatie beschikbaar te krijgen. Om de indicatoren succesvol te implementeren, is het aan de veiligheidsregio om prioriteiten te stellen. Het is praktisch niet haalbaar om in één keer alle gewenste operationele indicatoren uit Aristoteles in de praktijk te brengen. Dit is voor de brandweerclusters een te grote verandering op het gebied van informatie rapporteren.

Het is daarom aan te raden om te beginnen met gemakkelijk toegankelijke informatie. De informatierapportages die momenteel al ingebed zijn in het huidige systeem, kunnen de eerste indicatoren vormen waarmee begonnen wordt. Zaken als de opkomsttijden en de geoefendheid zijn beschikbaar en wordt tevens als belangrijke stuurinformatie beschouwd.

Naast deze operationele informatie, kunnen financiële en personeelsgegevens ook verwerkt worden in indicatoren. Dit is ook belangrijke stuurinformatie wat momenteel al gerapporteerd wordt.

Tot slot kan na de implementatie van de eerste indicatoren, de set geleidelijk aan uitgebreid worden.

Implementatievoorstel

Zoals in de ontwerpprincipes naar voren is gekomen, is het bij het opstellen van indicatoren belangrijk dat er sprake is van interactie tussen betrokkenen. Daarom is het voor de brandweer Gelderland-Zuid aan te raden dat de commandanten betrokken worden bij de definiëring van de indicatoren. Door een overleg te organiseren met daarin enkele commandanten en een kwaliteitsmedewerker van de veiligheidsregio (en eventueel de directeur), kan een start gemaakt worden met de implementatie van de indicatoren.

In het overleg kunnen de betrokkenen brainstormen met welke indicatoren er begonnen kan worden en op welke wijze deze gedefinieerd worden. Het is aan te raden om te beginnen met toegankelijke en belangrijke informatie die momenteel ook al gerapporteerd wordt. In overleg kan bepaald worden op welke wijze de indicator geformuleerd wordt en wat de bijbehorende normen zijn.

Om te beginnen zijn zes indicatoren een reëel en haalbaar aantal die als basis vormen.

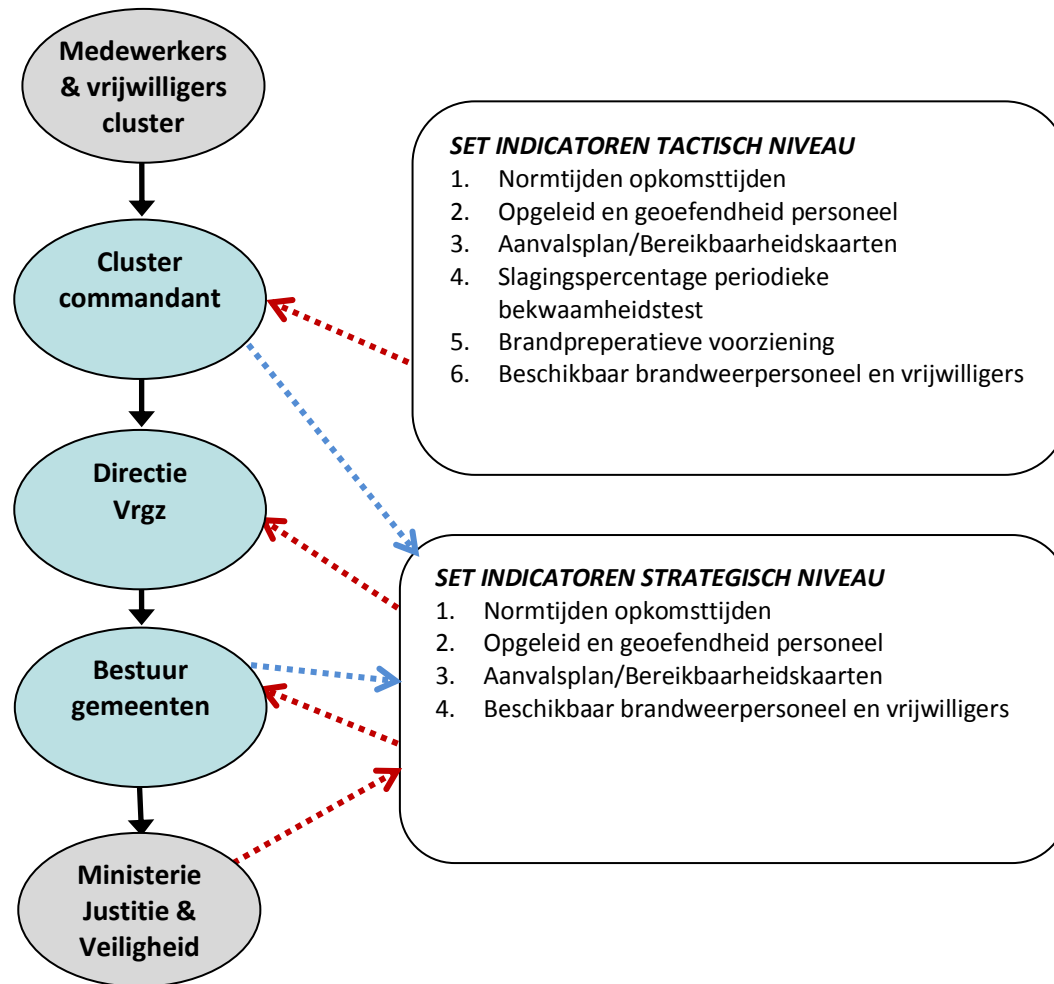
1. Uitrukken vastgesteld normtijden	<i>Variëteit:</i> - Verschillende normtijden voor de clusters vastleggen in de norm per cluster
2. Opleiding en geoefendheid personeel	<i>Interactie:</i> - Formulering bepalen waarmee de kwaliteit van de oefeningen ook inzichtelijk wordt
3. Aanvalsplannen/bereikbaarheidskaarten	<i>Interactie:</i> - Eenduidige definitie en eisen afspreken voor alle clusters
4. Slagingspercentage periodieke bekwaamheidstest	<i>Interactie:</i> - Bepalen hoe dit beste kan worden toegepast, eventueel in combinatie met geoefendheid
5. Brandpreparatieve voorzieningen controle op orde	<i>Interactie:</i> - Eenduidige definitie en limitatieve lijst met relevante voorzieningen
6. Beschikbaar brandweerpersoneel en vrijwilligers	<i>Interactie en variëteit:</i> - In overleg norm bepalen en rekening houden met type inzetten en type clusters

Wanneer de eerste indicatoren met succes zijn geïmplementeerd, kan de set indicatoren eventueel uitgebreid worden. Wanneer de set uitgebreid kan worden is afhankelijk van de tijd waarin de indicatoren in het systeem zijn ingebed. Tevens is het belangrijk om de ingevoerde indicatoren te evalueren en kijken of ze nog voldoende inzicht geven in de prestaties. Een gewenste frequentie is om één keer per jaar te evalueren. Interactie met de betrokkenen is daarbij vereist.

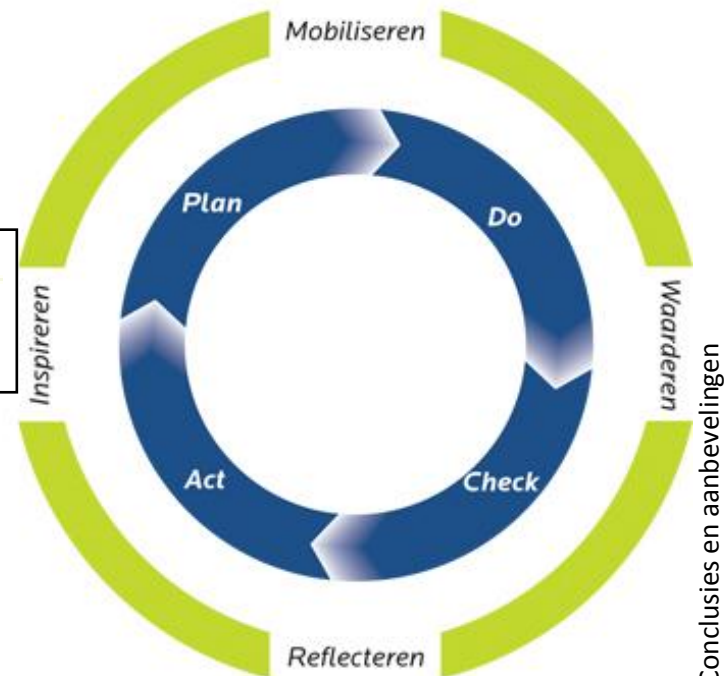
Gebruik indicatoren

Om tegemoet te komen aan de behoefte van de burgemeesters en raadsleden om inzicht te krijgen in de prestaties van de brandweer, kan de directie of het bestuur besluiten om de set indicatoren **verplicht** in alle clusters in te voeren. Mede door de regionalisering, geven de geïnterviewde burgemeesters en raadsleden aan dat ze op (steeds meer) afstand staan van de brandweer. Daarom is het werken met indicatoren een zeer geschikte manier om toch betrokken te blijven en inzicht te houden. Door de clusters te verplichten om met de indicatoren te werken, kunnen de gemeenten verzekerd worden dat ze op een gestructureerde wijze informatie ontvangen.

5.3. SET STURINGSINDICATOREN BRANDWEER GELDERLAND-ZUID



Doel: transparantie & leren



Legenda

- = verantwoording afleggen aan
- = sturen aan de hand van
- = verantwoording afleggen met behulp van

Toelichting set sturingsindicatoren brandweer Gelderland-Zuid:

Voor het tactische en strategische niveau zijn twee verschillende sets sturingsindicatoren opgesteld.

De sets indicatoren kunnen gebruikt worden om mee te sturen en om mee te verantwoorden.

Vanuit het tactische niveau kunnen de commandanten de prestaties van de cluster inzichtelijk maken door met de indicatoren te werken. Hiermee ontstaat overzicht in wat gedaan is en wat er nog moeten gebeuren. Door de medewerkers en vrijwilligers op het operationele niveau hierbij te betrekken, dienen de indicatoren als effectief stuurmiddel.

Daarnaast kunnen de indicatoren gebruikt worden in de communicatie naar de directie en het gemeentebestuur. Aan de hand van de indicatoren wordt in grote lijnen een globaal beeld gegeven van de prestaties van de cluster. Dit is zowel gewenste informatie voor de directie als het bestuur.

Transparantie, leren, oordelen en afrekenen. Dit zijn de functies waarvoor indicatoren gebruikt kunnen worden (de Bruijn, 2001, p.17). Bij de commandanten op tactisch niveau is er draagvlak om met indicatoren te werken, wanneer ze 'transparantie' en 'leren' als doel hebben. De indicatoren geven een indicatie van de prestaties. Aan de hand hiervan kan verder worden gekeken naar de kwaliteit van de prestaties. Het is belangrijk dat deze gedachte, waarin niet geoordeeld of afgerekend wordt, centraal blijft staan binnen de brandweer Gelderland-Zuid.

6. REFLECTIE

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de inhoud van het onderzoek en de toegepaste onderzoeksmethode. Tevens komt de betekenis van de onderzoeksresultaten in relatie met de theorie aan de orde.

6.1. INHOUDELIJKE REFLECTIE

In het onderzoek stonden de sturingsindicatoren voor de brandweer Gelderland-Zuid centraal. De hoofd en sub-vragen zijn in de beginfase enkele malen aangepast en van daaruit is verder gewerkt. Voor de structuur van het onderzoek waren er heldere richtlijnen. Hiermee was de gewenste opbouw van het onderzoek vanaf het begin duidelijk en kon aan de hand hiervan gestructureerd gewerkt worden.

In de beginfase van het onderzoek is een onderzoeksopzet opgezet waarin het onderzoek is ingekaderd. Hierin staat beschreven welke aspecten wel en niet in het onderzoek behandeld worden. Reflecterend op de uiteindelijke inhoud van dit onderzoek, wordt er antwoord gegeven op de vooraf geformuleerde hoofdvraag en sub-vragen.

Gedurende het gehele onderzoek is bewust gekozen om aan de vooraf opgestelde structuur vast te houden en niet te veel uit wijken. Dit was belangrijk omdat er veel informatie over het onderwerp beschikbaar was. Veel documenten die in relatie met sturen, kwaliteit of indicatoren stonden, zijn allemaal (globaal) doorgenomen en de belangrijkste, relevante informatie is hier uitgehaald. Daarnaast was het instrument Aristoteles een goede basis voor het onderzoek. Dit was een bestaand onderzoek/instrument waar binnen de regio nog niets concreets mee is gedaan en waarop voortgeborduurd kon worden.

Uiteindelijk zijn de resultaten van dit onderzoek van toegevoegde waarde voor de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Uit de conclusies en aanbevelingen kan opgemaakt worden wat belangrijke stuurinformatie is voor de brandweer Gelderland-Zuid. Ook is duidelijk geworden wat op tactisch nodig is om de indicatoren succesvol te implementeren. Op verzoek van de organisatie is er daarom ook een implementatievoorstel gedaan dat positief ontvangen is.

Doordat het onderzoek goed ingekaderd was, is er alleen ingezoomd op de brandweer Gelderland-Zuid. Nadeel hiervan is dat de uitkomsten van het onderzoek maar een beperkte generaliseerbaarheid heeft. De resultaten zeggen alleen iets over de regio Gelderland-Zuid en niet direct iets over de andere regio's in Nederland.

6.2. METHODOLOGISCHE REFLECTIE

Er is sprake geweest van een kwalitatieve case study waarin uiteindelijk een set sturingsindicatoren is ontworpen. Met betrekking tot de betrouwbaarheid van het onderzoek is er triangulatie van onderzoeksmethoden geweest. Door de vele beschikbare documenten was er voldoende informatie beschikbaar voordat de interviews zijn afgenomen. Op tactisch niveau zijn alle respondenten geïnterviewd en gevraagd om te reageren vanuit hun eigen perspectief.

Om de wensen en behoeftes van de gemeente te achterhalen, zijn twee raadsleden en twee burgemeesters geïnterviewd. Dit is slechts een kleine steekproef van het totaal aantal raadsleden en burgemeesters in de regio's. De gemaakte uitspraken in dit onderzoek van deze personen dienen dan ook enigszins genuanceerd te worden. Het is een beperkt beeld wat door enkele betrokkenen op gemeenteniveau wordt gezegd.

Reflecterend op de uitvoering van de interviews, valt op dat het inplannen hiervan zeer voorspoedig is verlopen. Door gebruik te maken van het aanwezige netwerk binnen de veiligheidsregio was er een goede ingang bij de juiste personen. Hierbij ontstond wel het risico dat er bewust contact werd gelegd met betrokkenen, die sociaal wenselijke antwoorden konden geven. Dit bleek uiteindelijk niet het geval te zijn. Er is juist contact gelegd met kritische personen met een sterk uitgesproken mening, dit bleek ook tijdens de interviews.

Over het afnemen van de interviews valt te zeggen dat de gewenste informatie verworven is. Het eerste interview was nog wat onwennig. Door wat op- en aanmerkingen van dit interview te verwerken in een memo, zijn deze verbeterpunten meegenomen in de daaropvolgende interviews.

Wat betreft de validiteit van het onderzoek, is het de vraag of er nog nieuwe bevindingen aan het licht zouden komen bij het afnemen van meer interviews. Op tactisch niveau zijn alle betrokkenen geïnterviewd. De laatst afgenomen interviews bevestigden wat al in eerdere interviews gezegd was. Ook de interviews op strategisch kwamen op veel gebieden met elkaar overeen.

Om te bepalen of de resultaten ook intern valide zijn voor betrokkenen binnen de veiligheidsregio, zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd tijdens het Regionaal Managementoverleg. Hierin waren zowel de commandanten van het tactische niveau, als de directeur van het strategische niveau aanwezig.

6.3. THEORETISCHE REFLECTIE

De onderwerpen van dit onderzoek zijn in het theoretische kader aan de hand van theorieën en modellen beschreven. Dit onderzoek maakt het mogelijk om conclusies te trekken over de mening van de respondenten over indicatoren.

De invoering van prestatiemeting in de publieke sector is de achterliggende beleidstheorie van dit onderzoek. Dit onderzoek biedt een bijdrage op welke wijze landelijk ontwikkelde indicatoren ook op regionaal niveau ingevoerd kunnen worden.

Uit de interviews zijn positieve en negatieve (perverse) meningen over het gebruik van indicatoren naar voren gekomen die aansluiten bij de literatuur over de effecten van prestatiemeting (de Bruijn, 2001). Dat het werken met indicatoren voor transparantie zorgt, wordt bevestigd door de respondenten van het onderzoek. Dit geldt tevens voor de perverse effecten. De commandanten geven aan dat ze de indicatoren als 'afrekenmiddel' zien en dat indicatoren niet altijd een volledig beeld van de prestaties geven. Dit komt overeen met de theorie van de Bruijn (2001, p.31-37). Uiteindelijk wordt in dit onderzoek ook de theorie gebruikt om de perverse effecten, die in de interviews zijn genoemd, te voorkomen of te bestrijden.

Aan de hand van de ontwerpprincipes van de Bruijn (2001, p.68) wordt voor de brandweer Gelderland-Zuid aanbevolen waar ze rekening mee moeten houden bij het ontwikkelen van sturingsindicatoren. Interactie, variëteit en dynamiek is nodig om tot 'gebruiksvriendelijke' indicatoren te komen.

Tot slot is bij de ontwikkeling van de set sturingsindicatoren een koppeling gemaakt tussen twee theorieën. Het doel waarvoor de indicatoren bij de brandweer gebruikt worden is transparantie en leren. Dit is beschreven aan de hand van de theorie van de Bruijn (2001, p.17). Het bieden van transparantie en aan de hand hiervan leren, sluit aan op de PDCA-cirkel (Deming,1993). Waar indicatoren het eerste beeld geven van de prestaties, kan er dieper op in worden gegaan aan de hand van de PDCA-cirkel.

LITERATUUR

Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede (2001). *Methoden en technieken: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Leiden: Stenfort Kroese.

Bayley, D.H. (1994). *Police for the Future*. Oxford University Press, Oxford

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. Lemma, 2007.

Berenschot. (2009). *Eindrapport Aristoteles*. Geraadpleegd op 05 maart 2012.

Bovens, M.A.P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Tjeenk Willink, Zwolle.

Bovens, M.A.P. (2004). 'Public Accountability'. In: E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford.

Bovens, M.A.P. (2005). *Publieke verantwoording: Een analysekader*, in: W. Bakker, K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Boom, p.25-55

Bovens, M.A.P. et al. (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Deventer

Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Tussen professie en verantwoording. Lemma

Davis, G .B. & Olson, M.H. (1985). *Management Information Systems*, (second edition) McGraw-Hill, New York .

Day, P & Klein, R. (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. Tavistock, London.

Deming, W.E. (1993). *The New Economics*. MIT Press. Cambridge, MA., p. 135

Gaastra, A.F., J.M.E. Traag en C.J.N. Verstedden (1995). *Info Wet Gemeenschappelijke Regelingen*. Vuga Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage

Hamers, R. (1996). *Besturen in theorie en organisatie*. Concepten, praktijk en brongegevensproblematiek. Geraadpleegd op 3 april 2012. <http://hbo-kennisbank.uvt.nl/cgi/fontys/show.cgi?fid=229>, p.14

Hoorweg, E., M. Otto & A. Revenboer (2000). *De public balanced scorecard als bestuurlijk instrument*, in: *Overheidsmanagement*, 2000, p. 189-194.

Hoorweg, E., Nooteboom, P. en Spoelman, E. (2004). *Resultaatgericht management in de publieke sector*. Lemma, 2004

INK: 'Introductie, filosofie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel', 1992

Kamerstukken II (2006/2007). 31 117, nr. 3. Memorie van Toelichting: Wet Veiligheidsregio's.

Kerklaan, L.A.F.M., Kingma, J. en Kleef, F.P.J. van, (1996). *De cockpit van de organisatie*. Kluwer, Deventer.

Kerklaan, L.A.F.M., Kingma, J. en Kleef, F.P.J. van, (2007). *De cockpit van de organisatie*. Kluwer, Deventer.

Korsten, A.F.A. (2007). *De keuze van een sturingsaanpak*. Geraadpleegd op 16 maart 2012, van Homepage Prof. dr. A.F.A. Korsten:
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/De%20keuze%20van%20een%20sturingsstrategieen%2070107.pdf>

Korsten, A.F.A. (2010). *Inleiding in de bestuurskunde* - Inhoud leereenheid 5. Geraadpleegd op 21 maart 2012, van Homepage Prof. dr. A.F.A. Korsten:
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Inleiding%20in%20de%20bestuurskunde.pdf>

Maso, I. & A. Smaling (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002). *Gemeentewet*. Geraadpleegd op 26-03-2012.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/geldigheidsdatum_01-01-2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010). *Wet Veiligheidsregio*. Geraadpleegd op 5 maart 2012.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum_01-01-2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010). *Wet Veiligheidsregio's Deel 1: hoe, wat en waarom?* Geraadpleegd op 5 maart 2012. <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2009/10/27/brochure-de-veiligheidsregio/omslagveiligheidsregiometrug.pdf>

Mol, N.P. (1997). Operationele budgettering. *Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*. Kluwer, Deventer.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.

Otto, M. M. (2000). *Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties*. Van Gorcum

Pollit, C., Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A comparative analysis*, Oxford University Press: Oxford

Puts, H. (2007). *Planning en control-gesprekken*. Reed Business BV.

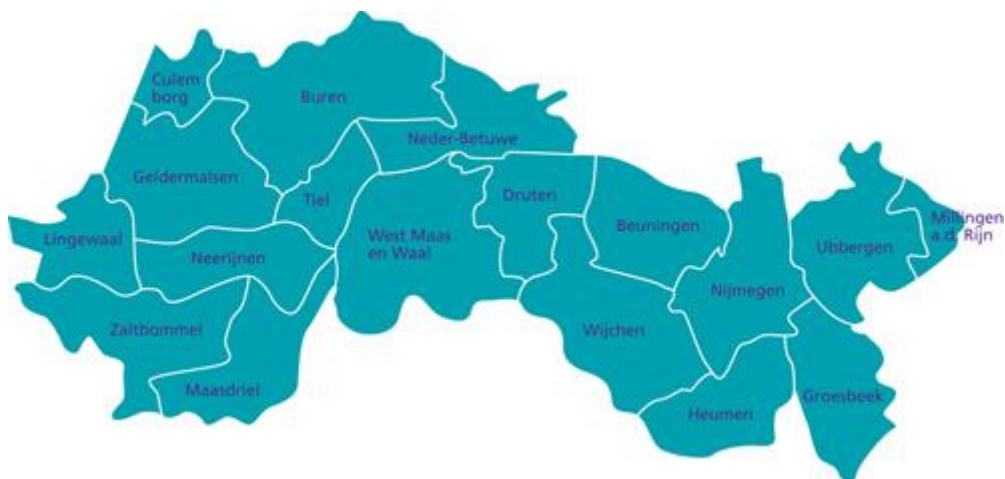
Reh, F. J. (2007). *Key Performance Indicators (KPI)*. Geraadpleegd op 12 maart 2012, van Homepage ManagementAboutcom: <http://management.about.com/cs/generalmanagement/a/keyperfindic.htm>

Schillemans, Th., Bovens, M. (2004) 'Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen'. In: S. van Thiel (red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken van sturing in het publieke domein*. Kadaster, Apeldoorn.

- Swanborn, P.G. (1981). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën*. Meppel/Amsterdam: Boom, p.98
- Tepper, H.J. en Faber, C.W. (2006) *Resultaatgericht besturen: Van beleid tot resultaat voor overheid en non-profitorganisaties*. Kluwer, Deventer.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Thiel, S. van en Leeuw, F. (2002). *The performance paradox in public sector*. In Public Performance & Management Review. Vol. 25 No. 3, March 2002 267-281. Sage Publications
- Thijssen, P. e.a. (1999). *INK & BSC: een ijzersterke combinatie*, in: Overheidsmanagement, 1999, nr. 3, pp. 78-83
- Thompson, D.F. (1980) 'Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands'. *APSR*, 74, 905-916.
- Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?*. Proefschrift Enschede. Uitgave: Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede.
- Traag, J.M.E., Gaastra, A.F., Versteden, C.J.N. (1995). *Info gemeenschappelijke regelingen*. Vuga Uitgeverij B.V., S'Gravenhage
- Veiligheidsregio (2010). *Cicero. Ontwikkelen en (kwaliteits)sturing bij de Brandweer*.
- Veiligheidsregio (2010). *Raadsbrochure 'Samen Sterker'*
- Veiligheidsregio (2011). *Regionaal Beleidsplan*. Geraadpleegd op 7 maart 2012.
<http://www.veiligheid.org/beleidsplannen/08-BP-Gelderland-Zuid.pdf>
- Veiligheidsregio (2012). *Programmabegroting. Meerjarenraming 2013-2015*
- Webers, N.C.W. (2010). *Performance Behaviour*. SDU, Den Haag.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: GEMEENTEN REGIO GELDERLAND-ZUID



De brandweerclusters van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid:

- Bommelerwaard (Gemeenten Maasdiel en Zaltbommel)
- Buren-Culemborg
- Geldermalsen- Neerijnen-Lingewaal (GNL)
- Millingen a/d Rijn-Ubbergen- Groesbeek (MUG)
- Nijmegen
- Tiel- Neder-Betuwe
- Wijchen-Heumen
- Maas en Waal (Gemeenten Beuningen, Druten en West Maas en Waal)

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid

- Burgemeester Gemeente Beuningen
- Burgemeester Gemeente Buren
- Burgemeester Gemeente Culemborg
- Burgemeester Gemeente Druten
- Burgemeester Gemeente Geldermalsen
- Burgemeester Gemeente Groesbeek
- Burgemeester Gemeente Heumen
- Burgemeester Gemeente Lingewaal
- Burgemeester Gemeente Maasdiel
- Burgemeester Gemeente Millingen aan de Rijn
- Burgemeester Gemeente Neder-Betuwe
- Burgemeester Gemeente Neerijnen
- Burgemeester Gemeente Nijmegen
- Burgemeester Gemeente Tiel
- Burgemeester Gemeente Ubbergen
- Burgemeester Gemeente West Maas & Waal
- Burgemeester Gemeente Wijchen
- Burgemeester Gemeente Zaltbommel

BIJLAGE 2: INTERVIEWVRAGEN

Bijlage 2.1. Interview clustercommandanten

Inleiding

Het interview heeft als doel om inzicht in de mening van de clustercommandanten te krijgen over de sturingsindicatoren voor de brandweer. Aan de hand van de interviews met alle commandanten moet duidelijk worden wat de 'regiospecifieke' wensen zijn met betrekking tot sturingsindicatoren.

Het interview is ingericht aan de hand van de sturingsindicatoren, die één voor één worden besproken. Ook worden enkele afgevalen indicatoren van Aristoteles, die dus net niet tot de definitieve set indicatoren behoren, meegenomen en besproken.

Elke commandant in de regio Gelderland-Zuid wordt hierover bevraagd. De uitkomsten hiervan moeten leiden tot een gebalanceerde set sturingsindicatoren voor de brandweer. De set sturingsindicatoren zorgen voor een beeld van de operationele prestaties van de brandweer en vormen daarmee een instrument om doelgericht te kunnen sturen.

Voordat de sturingsindicatoren in het interview één voor één worden behandeld, volgen er eerst enkele algemene vragen met betrekking tot de indicatoren. In deze vragen zitten de theorieën van deelvraag 2 en 3 verwerkt. Een verdere toelichting van deze theorieën is in de theoretische verantwoording te vinden.

Wat is het huidige beleid met betrekking tot indicatoren?

Op welke wijze worden momenteel de gegevens verzameld (Mol, 1997)?

Zijn alle indicatoren goed meetbaar? Welke meetproblemen doen zich voor (de Bruijn, 2001)?

Wat is verplichte informatie dat gerapporteerd moet worden?

Wettelijk verplicht

Binnen organisatie (Vrgz) verplicht

1. Wat is informatie om goed te kunnen sturen op (de dagelijkse gang van zaken van het) clusterniveau (Tepper en Faber, 2006)?

2. Wat is verplichte informatie?

a. Wat wordt hier in gemist?

b. Wat hoeft er in jouw ogen niet in?

Scoringsformulier sturingsindicatoren brandweer

Werkwijze:

Het interview is ingericht aan de hand van de sturingsindicatoren uit Aristoteles. In het interview wordt elke indicator en de door de commandant ingevulde score besproken.

Om het interview voorspoedig te laten verlopen, wordt aan de commandant gevraagd het toegestuurde scoreformulier voorafgaand aan het interview in te vullen. Hiermee wordt per indicator een score gegeven op basis van criteria.

In dit scoringsformulier worden de indicatoren vanuit het rapport Aristoteles weergegeven.

Per indicator zijn er vijf criteria waar de commandant een waardering aan geeft, dit geeft aan hoe belangrijk en bruikbaar de indicator wordt ervaren. Er zijn vijf criteria waarbij een score van 1 tot 4 wordt gegeven. Een score van 1 betekent 'helemaal oneens' en 4 betekent 'helemaal mee eens'.

Er is voor deze puntenschaal gekozen, zodat er niet te gemakkelijk terug gevallen kan worden op een neutrale keuze. Doordat er maar vier keuzemogelijkheden zijn wordt de commandant verplicht om aan te geven of de indicator wel of niet op het criterium aansluit.

De criteria voor bruikbaarheid die voor iedere indicator getoetst wordt, komt voort uit de theorie van Kerklaan, Kingma en van Kleef (2007).

1. Bij hoeveel procent van de geplande controles op afgegeven gebruiksvergunningen (gebruik panden) heeft controle plaatsgevonden?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

2. Hoeveel procent van de aangevraagde (preventie)adviezen is binnen de hiervoor gestelde termijn afgegeven?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

3. Hoeveel procent van de adviezen aan bevoegd gezag over vergunningverlening voor hoog-risico activiteiten of objecten is opgevolgd/overgenomen door het bevoegd gezag?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

4. In hoeveel procent van de relevante evenementen waarbij de brandweer moet adviseren, heeft de brandweer geadviseerd?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

5. Hoeveel procent van de daarvoor in aanmerking komende objecten beschikken over actuele aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

6. Hoeveel procent van de brandpreparatieve voorzieningen waren bij controle op orde?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

7. Hoeveel procent van de medewerkers is opgeleid en geoefend conform de gestelde eisen?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

8. In hoeveel procent van de gevallen was/waren de Commandant van Dienst / Hoofd-Officier van Dienst / Officier van Dienst binnen de afgesproken tijd na alarmering ter plaatse? CvD: 60 minuten na alarmering in het ROT HOvD: 45 minuten na alarmering in het RBT OvD: 30 minuten na alarmering in het CoPI	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

9. In hoeveel procent van de uitrukken wordt de vastgestelde normtijd behaald? (onderscheid uitruktijd en aanrijdtijd)	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

10. Het aantal terechte uitrukken als gevolg van automatisch brandalarm ten opzichte van het totaal aantal automatische brandalarmen.	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

11. Hoeveel procent van de brandweerinzetten is binnen de brandweer geëvalueerd?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

Indicatoren die uiteindelijk niet in Aristoteles zijn opgenomen

In totaal zijn er vanuit Aristoteles 11 indicatoren opgesteld voor de brandweer. In het onderzoeksproces zijn er ook enkele indicatoren afgevallen en uiteindelijk niet in de definitie set indicatoren meegenomen. Hiervan zijn in overleg met een kwaliteitsmedewerker enkele relevante indicatoren uitgehaald. Deze worden nu één voor één besproken om te kijken of deze alsnog relevant zijn op het regioniveau van Gelderland-Zuid.

12. Hoeveel procent van de brandweermensen is geslaagd voor de periodieke bekwaamheidstest (profcheck)?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

13. In hoeveel procent van de gevallen was het peloton binnen de afgesproken tijd inzetbaar?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

14. Hoeveel procent van de vrijwilligers is overdag inzetbaar?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

15. Percentage beschikbaarheid brandweerpersoneel bij grootschalige inzetten.	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

16. In hoeveel procent van de oefeningen zijn de aanbevelingen uit de vorige oefening(en) meegenomen?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

17. Aantal keren dat materiaal/materieel niet functioneert tijdens een inzet.	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

18. Hoeveel procent van de getroffen en was tevreden over de dienstverlening van de brandweer?	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

Vervolg

Wat mis je in deze set indicatoren en welke indicatoren kunnen er toevoegt worden?
 Hieronder volgt de ruimte om nog 3 indicatoren toe te voegen. Scoor die hetzelfde als eerdergenoemde indicatoren.

19.	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

20.	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

21.	Score: 1 = helemaal mee oneens 2 = mee oneens 3 = mee eens 4 = helemaal mee eens			
Criteria voor bruikbaarheid	1	2	3	4
Er wordt aangesloten bij de organisatiedoelstellingen				
De metingen zijn simpel uit te voeren				
Er ontstaat inzicht in de behaalde resultaten; er wordt een trend zichtbaar				
De scores zijn beïnvloedbaar voor de betrokkenen; er kan beter worden gepresteerd op de onderliggende resultaatsgebieden				
De indicatoren zijn motiverend				

Vervolg vragen aan de hand van de besproken indicatoren

Wat vind je hiervan de 5 belangrijkste indicatoren?

Wat vind je hiervan de 3 minst belangrijke indicatoren?

Tot slot

Hartelijk dank voor uw medewerking.

Zijn er voor de rest nog zaken die u kwijt wilt over dit onderwerp, onderzoek, interview?

Mocht ik later nog vragen hebben of iets nodig hebben, is het dan goed dat ik u nog een keer per mail kan benaderen?

Interview raadslid.

Wie kunt u mij aanraden?

Of via u bij iemand geïntroduceerd worden?

Bijlage 2.2. Interviews strategisch niveau

De interviews op strategisch niveau zullen bestaan uit personen van het bestuur van de gemeenten en personen van de directie van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Het doel van dit interview is om data te verwerven die helpen bij het beantwoorden van deelvraag 4. De informatiepiramide (Davis en Olson, 1985) staat hier centraal. Het gaat erom dat de informatie die in deelvraag 2 voor het tactische niveau is verworven, vertaald kan worden naar het strategische niveau. Door middel van de interviews wordt er getracht duidelijk te krijgen wat belangrijke sturingsinformatie is voor het bestuur en de directie. In grote lijnen zullen de vragen voor beide partijen hetzelfde zijn. In tegenstelling tot de interviewvragen met de commandanten zal er hier een wat meer open interview gehouden worden.

De Public Balanced Scorecard (Hoorweg, Otto en Revenboer, 2000) in combinatie met INK-model (INK, 2002) wordt gebruikt om de informatiebehoeftes naar verschillende niveaus te vertalen.

Hoe en van wie wordt momenteel de benodigde stuurinformatie verworven?

- Welke informatie is voor u noodzakelijk?
- Welke van de indicatoren zijn relevant voor dit niveau?
- Welke frequentie is gewenst bij het ontvangen van deze informatie?
- Wat is een geschikte manier om de informatiebehoefte meetbaar te presenteren?
- Hoe en aan de hand van welke aspecten wordt de informatie beoordeeld?
- Op welke wijze en waarmee kan er sturing gegeven?

Resultaten indicatoren clusters meenemen.

Evt. mee confronteren als deze resultaten niet overeenkomen met wat directie vindt!

BIJLAGE 3: SET INDICATOREN ARISTOTELES

Indicatoren definitieve set Aristoteles	
1. Controle gebruiksvergunningen panden	Bij hoeveel procent van de eerder afgegeven meldingen (Wabo) heeft controle plaatsgevonden?
2. Aangevraagde adviezen vergunning binnen termijn	Hoeveel procent van de aangevraagde (preventie)adviezen is binnen de hiervoor gestelde termijn afgegeven?
3. Adviezen hoog-risico opgevolgd bevoegd gezag	Hoeveel procent van de adviezen aan bevoegd gezag over vergunningverlening voor hoog-risico activiteiten of objecten is opgevolgd/overgenomen door het bevoegd gezag?
4. Adviseren evenementen	In hoeveel procent van de relevante evenementen waarbij de brandweer moet adviseren, heeft de brandweer geadviseerd?
5. Aanvalsplannen/ bereikbaarheidskaarten	Hoeveel procent van de daarvoor in aanmerking komende objecten beschikken over actuele aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten?
6. Brandpreparatieve voorzieningen controle	Hoeveel procent van de brandpreparatieve voorzieningen waren bij controle op orde?
7. Opgeleid en geoefendheid personeel	Hoeveel procent van de medewerkers is opgeleid en geoefend conform de gestelde eisen?
8. Sleutelfunctionarissen opkomsttijd	In hoeveel procent van de gevallen was/waren de Commandant van Dienst / Hoofd-Officier van Dienst / Officier van Dienst binnen de afgesproken tijd na alarmering ter plaatse?
9. Uitrusten vastgestelde normtijden	In hoeveel procent van de uitrusten wordt de vastgestelde normtijd behaald?
10. Terechte uitrusten automatisch brandalarm	Het aantal terechte uitrusten als gevolg van automatisch brandalarm ten opzichte van het totaal aantal automatische brandalarmen.
11. Brandweerinzetten geëvalueerd	Hoeveel procent van de brandweerinzetten is binnen de brandweer geëvalueerd?
Afgevallen indicatoren	
12. Slagingspercentage periodieke bekwaamheidstest	Hoeveel procent van de brandweermensen is geslaagd voor de periodieke bekwaamheidstest (profcheck)?
13. Peloton afgesproken tijd inzetbaar	13. In hoeveel procent van de gevallen was het peloton binnen de afgesproken tijd inzetbaar?
14. Vrijwilligers percentage overdag inzetbaar	14. Hoeveel procent van de vrijwilligers is overdag inzetbaar?
15. Beschikbaar brandweerpersoneel grootschalige inzetten	15. Percentage beschikbaarheid brandweerpersoneel bij grootschalige inzetten.
16. Aanbevelingen uit oefeningen	16. In hoeveel procent van de oefeningen zijn de aanbevelingen uit de vorige oefening(en) meegenomen?
17. Niet functionerend materiaal/materieel tijdens inzet	17. Aantal keren dat materiaal/materieel niet functioneert tijdens een inzet.
18. Getroffenen tevreden over dienstverlening	18. Hoeveel procent van de getroffenen was tevreden over de dienstverlening van de brandweer?

BIJLAGE 4: ANALYSEPROCES***Bijlage 4.1. Open coderen***

uitspraak	aantal	onderwerp
Van omstandigheden afhankelijk VII	7	Achtergrond informatie
Definitie is belangrijk wat er onder valt en verstaan wordt VI	6	Definitie
Gaat om verhaal erachter VI	6	Achtergrond informatie
Core business het belangrijkste V	5	Alternatief gebruik
Aristoteles komt niet overeen met indicatoren huidig beleid IIII	4	Aansluiten beleid
Weinig waarde aan Aristoteles IIII	4	Waarde toekennen
Je moet indicatoren hebben IIII	4	Bruikbaarheid
Analyse cijfers (en daarmee sturen) IIII	4	Analyseren
Praktijkwaarde belangrijkste IIII	4	Praktijkwaarde
Niet afrekenen op cijfers IIII	4	Afrekenen cijfers
Indicatoren geven inzicht IIII	4	Inzichtelijkheid
Niet rapporteren om het rapporteren (verplichtingsgevoel) III	4	Wanneer rapporteren
Rapporteren kost (te) veel tijd III	4	Rapportage uitvoeren
Bestuur wilt verantwoording uitgegeven geld III	4	Rapportage interesse
Formulering moet stuurbaar zijn III	3	Sturen
Je moet er iets aan hebben/ nodig hebben III	3	Bruikbaarheid
Cijfers geven een indicatie/ inzicht III	3	Inzichtelijkheid
Lastig vergelijken a.h.v. indicatoren III	3	Vergelijken
Veel verschil tussen clusters III	3	Verskil clusters
Moet kwaliteit in beeld brengen III	3	Gebruik indicator
Leercyclus belangrijk	3	Leren
Momenteel beknopt rapporteren II	2	Rapportage manier
Bestuur weinig interesse rapportages II	2	Rapportage interesse
Informatie moet makkelijk toegankelijk zijn II	2	Informatie toegankelijk
Financiële situatie belangrijk bestuur II	2	Rapportage interesse
Niet alles is stuurbaar II	2	Sturen
Clusters sturen verschillen II	2	Sturen verschillend
Indicator geen doel op zich, maar middel II	2	Gebruik indicator
Bedoeling indicatoren beter presteren II	2	Gevolg indicator
Moet bedrijfsvoering in beeld brengen II	2	Gebruik indicator
Niet altijd trend zichtbaar (door omstandigheden) II	2	Inzichtelijkheid
a.h.v. veiligheidsketen II	2	Alternatief gebruik
Onderscheid presentatie- en sturingsindicator I	1	Indicatortype
Indicatoren in DVO verwerken I	1	Verwerken
Enkele indicatoren komen wel overeen met huidig beleid I	1	Aansluiten beleid
Totaal niet SMART genoeg I	1	Formulering
Onderscheid kwalitatief en kwantitatief I	1	Indicatortype
Oorzaak-gevolg in kaart brengen I	1	Oorzaak en gevolg
Indicatoren moet outcome geven I	1	Uitkomst indicator
Brandweer geen productiebedrijf I	1	Organisatie type
Waarde rapportages is subjectief I	1	Rapportage waarde
Kosten (indirect) in verwerken I	1	Rapportage inhoud
Gevoel dat er iets mee moet gebeuren I	1	Gebruik indicator
Indicator creëert verwachting I	1	Gevolg indicator
80/20 verhouding I	1	Alternatief gebruik
Voortuinverhaal I	1	Alternatief gebruik

Bijlage 4.2. Toekennen kernbegrip aan uitspraken

uitspraak	aantal	onderwerp	sub-begrip	kernbegrip
Definitie is belangrijk wat er onder valt en verstaan wordt VI	6	Definitie	Definitie	Definitie
Formulering moet stuurbaar zijn III	3	Sturen	Definitie	Definitie
a.h.v. veiligheidsketen II	2	Alternatief gebruik	Definitie	Definitie
Indicatoren in DVO verwerken I	1	Verwerken	Definitie	Definitie
Van omstandigheden afhankelijk VII	7	Achtergrond informatie	Context rapporteren	Rapporteren
Gaat om verhaal erachter VI	6	Achtergrond informatie	Context rapporteren	Rapporteren
Niet afrekenen op cijfers IIII	4	Afrekenen cijfers	Over rapporteren	Rapporteren
Je moet indicatoren hebben IIII	4	Bruikbaarheid	Over rapporteren	Rapporteren
Indicatoren geven inzicht IIII	4	Inzichtelijkheid	Over rapporteren	Rapporteren
Bestuur wilt verantwoording uitgegeven geld IIII	4	Rapportage interesse	Over rapporteren	Rapporteren
Rapporteren kost (te) veel tijd IIII	4	Rapportage uitvoeren	Over rapporteren	Rapporteren
Cijfers geven een indicatie/ inzicht III	3	Inzichtelijkheid	Over rapporteren	Rapporteren
Bestuur weinig interesse rapportages II	2	Rapportage interesse	Over rapporteren	Rapporteren
Momenteel beknopt rapporteren II	2	Rapportage manier	Over rapporteren	Rapporteren
Waarde rapportages is subjectief I	1	Rapportage waarde	Over rapporteren	Rapporteren
Niet rapporteren om het rapporteren (verplichtingsgevoel) IIII	4	Wanneer rapporteren	Inhoud	Toepasbaarheid
Kosten (indirect) in verwerken I	1	Rapportage inhoud	Inhoud	Toepasbaarheid
Core business het belangrijkste V	5	Alternatief gebruik	Inhoud	Toepasbaarheid
Aristoteles komt niet overeen met indicatoren huidig beleid IIII	4	Aansluiten beleid	Aristoteles	Toepasbaarheid
Analyse cijfers (en daarmee sturen) IIII	4	Analyseren	Gebruik	Toepasbaarheid
Praktijkwaarde belangrijkste IIII	4	Praktijkwaarde	Inhoud	Toepasbaarheid
Weinig waarde aan Aristoteles IIII	4	Waarde toekennen	Aristoteles	Toepasbaarheid
Je moet er iets aan hebben/ nodig hebben III	3	Bruikbaarheid	Bruikbaarheid	Toepasbaarheid
Moet kwaliteit in beeld brengen III	3	Gebruik indicator	Gebruik	Toepasbaarheid
Lastig vergelijken a.h.v. indicatoren III	3	Vergelijken	Gebruik	Toepasbaarheid
Veel verschil tussen clusters III	3	Verschil clusters	Toepasbaarheid	Toepasbaarheid
Indicator geen doel op zich, maar middel II	2	Gebruik indicator	Gebruik	Toepasbaarheid
Moet bedrijfsvoering in beeld brengen II	2	Gebruik indicator	Gebruik	Toepasbaarheid
Bedoeling indicatoren beter presteren II	2	Gevolg indicator	Gebruik	Toepasbaarheid
Informatie moet makkelijk toegankelijk zijn II	2	Informatie toegankelijk	Inhoud	Toepasbaarheid

Niet altijd trend zichtbaar (door omstandigheden) II	2	Inzichtelijkheid	Gebruik	Toepasbaarheid
Leercyclus belangrijk	2	Leren	Gebruik	Toepasbaarheid
Niet alles is stuurbaar II	2	Sturen	Gebruik	Toepasbaarheid
Clusters sturen verschillen II	2	Sturen verschillend	Gebruik	Toepasbaarheid
Enkele indicatoren komen wel overeen met huidig beleid I	1	Aansluiten beleid	Aristoteles	Toepasbaarheid
80/20 verhouding I	1	Alternatief gebruik	Inhoud	Toepasbaarheid
Voortuinverhaal I	1	Alternatief gebruik	Inhoud	Toepasbaarheid
Totaal niet SMART genoeg I	1	Formulering	Aristoteles	Toepasbaarheid
Gevoel dat er iets mee moet gebeuren I	1	Gebruik indicator	Indicator	Toepasbaarheid
Indicator creëert verwachting I	1	Gevolg indicator	Indicator	Toepasbaarheid
Onderscheid presentatie- en sturingsindicator I	1	Indicatortype	Indicator	Toepasbaarheid
Onderscheid kwalitatief en kwantitatief I	1	Indicatortype	Indicator	Toepasbaarheid
Oorzaak-gevolg in kaart brengen I	1	Oorzaak en gevolg	Gebruik	Toepasbaarheid
Brandweer geen productiebedrijf I	1	Organisatie type	Gebruik	Toepasbaarheid
Indicatoren moet outcome geven I	1	Uitkomst indicator	Gebruik	Toepasbaarheid

Bijlage 4.3. Belangrijkste uitspraken

Uitspraak	Aantal	Onderwerp	Sub-begrip	Kernbegrip
Definitie is belangrijk wat er onder valt en verstaan wordt VI	6	Definitie	Definitie	Definitie
Formulering moet stuurbaar zijn III	3	Sturen	Definitie	Definitie
Van omstandigheden afhankelijk VII	7	Achtergrond informatie	Context rapporteren	Rapporteren
Gaat om verhaal erachter VI	6	Achtergrond informatie	Context rapporteren	Rapporteren
Niet afrekenen op cijfers IIII	4	Afrekenen cijfers	Over rapporteren	Rapporteren
Je moet indicatoren hebben IIII	4	Bruikbaarheid	Over rapporteren	Rapporteren
Indicatoren geven inzicht IIII	4	Inzichtelijkheid	Over rapporteren	Rapporteren
Bestuur wilt verantwoording uitgegeven geld IIII	4	Rapportage interesse	Over rapporteren	Rapporteren
Rapporteren kost (te) veel tijd IIII	4	Rapportage uitvoeren	Over rapporteren	Rapporteren
Cijfers geven een indicatie/ inzicht III	3	Inzichtelijkheid	Over rapporteren	Rapporteren
Core business het belangrijkste V	5	Alternatief gebruik	Inhoud	Toepasbaarheid
Aristoteles komt niet overeen met indicatoren huidig beleid IIII	4	Aansluiten beleid	Aristoteles	Toepasbaarheid
Weinig waarde aan Aristoteles IIII	4	Waarde toekennen	Aristoteles	Toepasbaarheid
Analyse cijfers (en daarmee sturen) IIII	4	Analyseren	Gebruik	Toepasbaarheid
Praktijkwaarde belangrijkste IIII	4	Praktijkwaarde	Inhoud	Toepasbaarheid
Niet rapporteren om het rapporteren (verplichtingsgevoel) IIII	4	Wanneer rapporteren	Inhoud	Toepasbaarheid
Je moet er iets aan hebben/ nodig hebben III	3	Bruikbaarheid	Gebruik	Toepasbaarheid
Moet kwaliteit in beeld brengen III	3	Gebruik indicator	Gebruik	Toepasbaarheid
Lastig vergelijken a.h.v. indicatoren III	3	Vergelijken	Gebruik	Toepasbaarheid
Veel verschil tussen clusters III	3	Verschil clusters	Gebruik	Toepasbaarheid

BIJLAGE 5: SCOREFORMULIER

Indicatoren	Criteria							Gemiddelde totaal	Standaarddeviate	Belangrijkste	Minst belangrijkste	Wettelijk verplicht	Landelijke Aristoteles set	Type indicator	
	Aansluiten organisatiedoel	Meetbaarheid	Inzicht resultaten/trend	Gemiddelde zakelijke criteria		Beïnvloedbaar	Motiverend								Gemiddelde zachte criteria
9. Utrikken vastgestelde normtijden	3,6	3,5	3,6	3,6		2,1	3,1	2,6	3,2	2,0	6,0	0,0	Ja	Ja	Proces
7. Opgeleid en geoefendheid personeel	3,8	3,5	2,6	3,3		3,0	2,9	2,9	3,2	3,2	5,0	0,0	Ja	Ja	Input
5. Aanvalsplannen/bereikbaarheidskaarten	3,3	3,1	3,1	3,2		3,0	2,9	2,9	3,1	2,1	4,0	0,0	Nee	Ja	Effect
12. Slagingspercentage periodieke bekwaamheidstest	3,5	2,6	3,0	3,0		2,9	2,9	2,9	3,0	2,6	1,0	-1,0	Nee	Nee	Input
6. Brandpreparatieve voorzieningen controle	3,6	2,1	2,8	2,8		3,1	2,9	3,0	2,9	2,6	2,0	0,0	Nee	Ja	Effect
14. Vrijwilligers percentage overdag inzetbaar	3,4	2,6	3,3	3,1		2,6	2,6	2,6	2,9	2,6	2,0	0,0	Nee	Nee	Input
1. Controle gebruiksvergunningen panden	3,3	3,5	3,0	3,3		2,4	2,1	2,3	2,9	2,3	1,0	-1,0	Nee	Ja	Proces
2. Aangevraagde adviezen vergunning binnen termijn	2,9	2,9	3,1	3,0		2,8	2,6	2,7	2,9	2,0	2,0	-2,0	Nee	Ja	Proces
10. Terechte utrukken automatisch brandalarm	3,3	3,1	3,1	3,2		3,0	1,8	2,4	2,9	1,6	0,0	0,0	Nee	Ja	Effect
4. Adviseren evenementen	3,4	2,9	2,8	3,0		2,6	2,0	2,3	2,7	1,8	2,0	0,0	Nee	Ja	Proces
8. Sleutelfunctionarissen opkomsttijd	3,3	3,1	2,6	3,0		2,4	2,3	2,3	2,7	2,3	0,0	-2,0	Ja	Ja	Proces
18. Getroffenen tevreden over dienstverlening	3,0	2,0	2,3	2,4		2,7	3,1	2,9	2,6	2,6	2,0	-1,0	Nee	Nee	Effect
16. Aanbevelingen uit oefeningen	3,1	1,9	2,0	2,3		2,6	3,0	2,8	2,5	3,0	0,0	0,0	Nee	Nee	Gebruik
11. Brandweerinzetten geevalueerd	3,1	2,5	2,3	2,6		2,8	1,9	2,3	2,5	1,9	0,0	-1,0	Nee	Ja	Gebruik
17. Niet functionerend materiaal/materieel tijdens inzet	2,3	1,7	1,9	2,0		2,3	2,3	2,3	2,1	3,6	0,0	-2,0	Nee	Nee	Input
3. Adviezen hoog-risico opgevolgd bevoegd gezag	2,4	1,9	2,1	2,1		1,6	1,5	1,6	1,9	2,9	0,0	-3,0	Ja/nee	Ja	Proces
15. Beschikbaar brandweerpersoneel grootschalige inzetten	1,9	1,4	1,6	1,6		1,6	1,4	1,5	1,6	3,7	0,0	-4,0	Nee	Nee	Input
13. Peloton afgesproken tijd inzetbaar	1,4	1,4	1,4	1,4		1,6	1,4	1,5	1,5	2,9	0,0	-4,0	Nee	Nee	Proces
Gemiddelde	3,0	2,5	2,6	2,7		2,5	2,4	2,4	2,6	2,5					
Standaarddeviatie	0,6	0,7	0,6	0,7		0,5	0,6	0,5	0,6						
Score:															
1 = helemaal mee oneens															
2 = mee oneens															
3 = mee eens															
4 = helemaal mee eens															

BIJLAGE 6: TYPE CLUSTER EN OMGEVING

	Aantal inwoners	FTE	Vrijwilligers	Aantal inwoner per FTE	Aantal inwoners per vrijwilliger
Score indicatoren per cluster					
Nijmegen	161.817	124	24	1.305	6.742
Tiel - Neder-Betuwe	63.631	15	128	4.242	497
Maas en Waal	61.780	11,4	102	5.419	606
Wijchen - Heumen	56.571	9,87	103	5.732	549
Buren-Culemborg	53.081	12	160	4.423	332
Bommelerwaard	50.016	11	114	4.547	439
Geldermalsen - Neerijnen - Lingewaal	49.046	8,4	150	5.839	327
Milingen a/d Rijn - Ubbergen - Groesbeek	34.204	7	70	4.886	489
Gemiddelde	66.268	25	106	4.549	1.248

BIJLAGE 7: RISICO-OBJECTEN PER CLUSTER

Cluster	Aantal inwoners	Gemeenten	BRZO	BEVI	LPG	Vuurwerk	Nucleair	Overige	Totaal	Aantal object per 1.000 inwoners
Nijmegen	161.817	Nijmegen	4	20	11	13		30	78	0,48
Tiel - Neder-Betuwe	63.631	Tiel Neder-Betuwe	2 1	15	4 5	1	1	12 18	59	0,93
Maas en Waal	61.780	Druten Beuningen West Maas en Waal		3 3 3	3 2 3			2 1 2	22	0,36
Wijchen - Heumen	56.571	Wijchen Heumen		4 2	4 1			5 6	22	0,39
Buren - Culemborg	53.081	Buren Culemborg	1	5 1	5 1			9 1	23	0,43
Bommelerwaard	50.016	Zaltbommel Maasdriel	1	15 4	5 3			26 4	58	1,16
GNL	49.046	Geldermalsen Neerijnen Lingewaal		11 3 3	9 3 2			9 5 17	62	1,26
MUG	34.204	Millingen Ubbergen Groesbeek		2 1 2	1 1 2			2 1 2	14	0,41
		Totaal	9	97	65	14	1	152	338	

* deze cijfers zijn afgeleid van de Risicokaart Nederland die is opgesteld door het rijk, de provincies en de gemeenten

BRZO: Bedrijven met risico op zware ongevallen

BEVI: Bedrijven die risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein

LPG: tankstation

Vuurwerk: Opslagplaats vuurwerk

Nucleair: Nucleaire installaties

Overige: hieronder valt opslag, ammoniak, emplacement, vervoer, ontplofbare stoffen, overige

BIJLAGE 8: TOELICHTING PER INDICATOR

Indicator 1: Gebruiksvergunning panden

Uitspraak	Aantal
Belangrijke indicator V	5
Omstandigheden belangrijk IIII	4
Goed meetbaar IIII	4
Trend lastig zichtbaar IIII	4
Indicator nietszeggend IIII	4
Onduidelijkheid precieze definitie IIII	4
Verhaal erachter III	3
Goed inzicht III	3
Rol gemeente cruciaal II	3
Wel stuurbaar II	2
Te veel verschillen clusters II	2
Niet te vergelijken II	2
Niet smart genoeg II	2
Controle noodzakelijk I	1
Analyse gebreken I	1
Gaat veel tijd inzitten I	1
Niet makkelijk sturen I	1
Trend goed zichtbaar I	1
Cijfers zijn veelzeggend I	1
Frequentie niet interessant I	1
Komt weinig voor I	1
Uitgangspunt is 100% I	1
Verschillende gemeentenormen I	1
Conflict I	1
Discussie over controle I	1

Alternatieve formulering:

Hoe zit het met de uitvoering van de gebruikscontrole planning?

(hoeveel procent zit je, zodat je weet hoeveel er nog moet gebeuren en dat je daar op kunt (bij)sturen.

Indicator 2: Aangevraagd advies binnen termijn

Uitspraak	Aantal
Wel belangrijk IIII	4
Moet altijd binnen termijn (100%) IIII	4
Wel inzichtelijk IIII	4
Goed meetbaar III	3
Niet veelzeggend III	3
Niet heel belangrijk II	2
Omstandigheden afhankelijk II	2
Verhaal erachter (waarom belangrijk) II	2
'Manipulerend' door hoge score II	2
Afhankelijk van gemeente II	2
Niet afrekenen a.h.v. cijfer II	2
Niet relevant I	1
Niet simpel meetbaar I	1
Geen trend zichtbaar I	1
Controleur meer taak en geen functie I	1
Goed stuurbaar I	1
Huidige norm prima I	1
Onderscheid maken soorten adviezen I	1
Niet SMART genoeg I	1
Workflow niet volledig geregistreerd I	1
Afreken vanaf moment aanvraag binnenkomt I	1

Alternatieve formulering:

Evt. samenvoegen met 1

Aantal adviezen workload?

Indicator 3: Adviezen bevoegd gezag opgevolgd/overgenomen hoog-risico

Uitspraak	Aantal
Niet beïnvloedbaar VI	6
Weinig tot geen hoog risico V	5
Lastig uit te voeren IIII	4
Niet overnemen advies bijna niet voor te stelen IIII	4
Afhankelijk van waar in productieproces III	3
Lastig inzichtelijk III	3
Nietszeggend percentage III	3
Definitie (hoog/laag) onduidelijk III	3
Formulering indicator slecht III	3
Geen sturing mogelijk III	3
Harde normering is bindend/ moet aan voldaan worden II	2
Outcome hier belangrijk II	2
Niks over bevoegd gezag te zeggen II	2
Niet meetbaar II	2
Alleen bij zwaarwegende adviezen II	2
Soms financiële afweging van invloed II	2
Verhaal erachter belangrijk II	2
Politiek gevoelig II	2
Wel belangrijke indicator I	1
Logisch dat die in wet staat I	1
Landelijke indicator I	1

Alternatieve formulering

Kaderen in DVO

BSC gemeentesecretaris --> outcome

In hoeverre beginproces betrokken ben, en of advies nog van invloed is, en of verantwoorde afweging is geweest.
Goede vastlegging van bestuur bij afwijking?

Indicator 4: Adviesfunctie evenementen

Uitspraak	Aantal
Gemeente-afhankelijk V	5
Belangrijke indicator IIII	4
Moet 100% zijn IIII	4
Niet beïnvloedbaar IIII	4
Formulering indicator anders IIII	4
Omstandigheden afhankelijk III	3
% niet veel zeggend III	3
Lastig vergelijken % door kwantiteit III	3
Moeilijk sturen II	2
Moeilijk meten II	2
Bewustwording missers belangrijk II	2
Vanzelfsprekende indicator II	2
Mond op mond controle II	2
Goed meetbaar I	1
Bewustwording effecten belangrijk I	1
Gevoelig I	1
Controle belangrijk I	1
Controlerapporten inzichtelijk I	1
Verantwoordelijkheidsconflict I	1
Geen verantwoordelijkheid brandweer I	1
Speuren missende vergunningen I	1

Alternatieve formulering:

Beter in aantallen formuleren

Wat kom je tegen waar je niet gevraagd bent en waar je eventueel geadviseerd had kunnen hebben en waarom?

Regionaal vaststellen wat relevante evenementen zijn en wat niet.

Indicator 5: Aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten

Uitspraak	Aantal
Eenduidige definitie afspreken V	5
Goed meetbaar V	5
Eenduidige prestatie afspreken IIII	4
Afhankelijk omstandigheden IIII	4
Verschil tussen clusters IIII	4
Belangrijke indicator IIII	4
Actualiteit belangrijk IIII	4
Trend zichtbaar lastig III	3
Anders formuleren III	3
Discussies over prestaties II	2
Afhankelijk capaciteit II	2
Goed stuurbaar II	2
Verplicht II	2
Relatie ARBO II	2
Continue proces II	2
Afhankelijk tijd I	1
Wel beïnvloedbaar I	1
Sluit goed aan op beleid I	1
Inschatten risico's belangrijk I	1

Alternatieve formulering:

Regionale eisen opstellen en dan pas eenduidig rapporteren.
 Technische dimensie ook in verwerken (en capaciteit).

Indicator 6: Brandpreperatieve voorzieningen

Uitspraak	Aantal
Eenduidige definitie nodig wat er onder valt VII	7
Definitie wat op orde is IIII	4
Nauwelijks/weinig controle III	3
Gemeente-afhankelijk III	3
Belangrijk clusterniveau III	3
Veel verschil clusters III	3
Percentage nietszeggend III	3
Outcome meten lastig II	2
Wel inzicht resultaten II	2
Geen inzicht resultaten II	2
Wel beïnvloedbaar II	2
Lastig beïnvloedbaar II	2
Kan belangrijk worden II	2
Definitie vanzelfsprekend wat onder valt I	1
Effectiviteit advisering belangrijk(er) I	1
Wel meetbaar I	1
Veel tijd inzitten I	1
Aanpakken gebreken motiverend I	1
Afhankelijk omstandigheden I	1
Wel controle bij vereiste I	1
Onduidelijke bruikbaarheid I	1
Geen hoge prioriteit I	1
Eisen vanuit bouw belangrijk I	1
In bouwdoossier I	1
Expertfunctie brandweer I	1
Bestuurlijk onbelangrijk I	1
Uitgangspunt alles op orde I	1
Belangrijke indicator I	1
1e en 2e controle belangrijk I	1

Alternatieve formulering:

Eventueel i.c.m. 3	3
Eventueel i.c.m. 1	1
Meer te specificeren en/of op te delen II	2
Waar en wanneer nodig en waar aan voldoen? eenduidig!	1
In formulering staat i.c.m. bereikbaarheidskaarten (ind. 5), niet bedoeling!	1
Naast 1e controle ook 2e controle belangrijk	1

Indicator 7: Opgeleid en geoefendheid

Uitspraak	Aantal
Uitkomst nietszeggend V	5
Belangrijk IIII	4
Moet 100% zijn III	3
Komt weinig voor III	3
Zegt niets over kwaliteit oefeningen III	3
Geoefendheid indicator specificeren (criteria) III	3
Kwaliteitseisen oefeningen vastleggen III	3
Makkelijk te rapporteren II	2
AG 5 duidelijk II	2
Omstandigheden er omheen II	2
Verhaal erachter II	2
Verschil in kwaliteitseisen oefeningen tussen clusters II	2
Ook voor bestuur vanzelfsprekend I	1
Niet voldaan betekent geen inzet/taakuitvoering (wettelijk!) I	1
AG 5 inzichtelijk I	1
Cluster moet er op hoogte van zijn I	1
Motivatie vrijwilliger niet te ver doorschieten I	1

Alternatieve formulering:

Scheiden opgeleid en geoefendheid VI	6
Bij geoefendheid koud en warm scheiden II	2
Beter in aantallen formuleren I	1
Geoefendheid kan er dieper op in worden gegaan → specifieker	

Indicator 8: Opkomsttijden CvD/ HovD/ OvD

Uitspraak	Aantal
Belangrijke informatie IIII	4
Belangrijk als uitgangscriteria IIII	4
Tijd zegt niet veel III	3
Lastig/niet bij te sturen III	3
In cluster alleen OvD III	3
Is verplicht in wet III	3
Indicator niet zeer belangrijk ervaren III	3
Wordt momenteel niet geregistreerd II	2
Lastig beïnvloedbaar II	2
Omstandigheden belangrijk II	2
Komt weinig voor II	2
Eisen zijn bekend II	2
Meer nadruk analyse informatie II	2
Wel goed mogelijk vast te leggen I	1
Moeilijk meetbaar I	1
Wel stuurbaar I	1
Lage tijdeisen gevaarlijk I	1
Geen trend zichtbaar I	1

Alternatieve formulering:

Tijd OvD klopt niet! IIII	3
Cluster alleen verantwoordelijk OvD II	2
Anders formuleren IIII	3
Beter: als er een OvD nodig is, is die dan binnen 30min ter plaatse? (zonder copi!)	1

Indicator 9: Normtijden opkomsttijden (uitruk en aanrijd)

Uitspraak	Aantal
Omstandigheden V	5
Zeer belangrijk IIII	4
Verplicht IIII	4
Gemakkelijk in AG5I III	3
Tijden geven inzicht III	3
Analyse info belangrijk III	3
Verschilt per cluster III	3
Maandelijkse rapportage tijden II	2
Wat doe je met informatie II	2
Trend in <u>niet</u> halen normtijden II	2
Niet beïnvloedbaar II	2
Regionaal indicatie vergelijkbaar II	2
Heel motiverend II	2
Core-business I	1
Opkomsttijd alleen niet veel zeggend I	1
Continue aanpassing spoedmelding I	1
Absoluut niet beïnvloedbaar I	1
Onderscheid tijden in objecten (zie regionaal dekkingsplan) I	1
Anders formuleren maakt het stuurbaar I	1
Niet motiverend door veiligheidsrisico I	1
Bestuurlijk belangrijk hoeveel % op tijd I	1

Alternatieve formulering:

Normtijd niet scheiden II	2
Scheiden aanrijd en uitruk IIII	3
Algemene opkomsttijd formuleren en die opsplitsen en verder specificeren IIII	4

Indicator 10: Terechte uitrukken automatisch brandalarm

Uitspraak	Aantal
Hot item IIII	4
Duidelijke trend zichtbaar IIII	4
Momenteel heel laag percentage terecht IIII	4
Definitie terecht problematisch IIII	4
Wordt veel aan gewerkt III	3
Werkt demotiverend III	3
Belangrijk II	2
Goed beïnvloedbaar II	2
Lastig om beeld te krijgen II	2
Makkelijk/automatisch meetbaar II	2
Getal nietszeggend II	2
Verhaal erachter II	2
Indicator tijdelijk relevant I	1
Juist motiverend door terugdringen ervan I	1
Minder hoogspanningsniveau op gereageerd I	1
Moeilijk te beïnvloeden I	1
Installaties verwijderen oplossing I	1
Geen aparte indicator waardig I	1

Alternatieve formulering:

Moet je niet relateren aan aantal uitrukken maar aan aantal abonnees

→ Gemiddelde meldingen per abonnee!

Nadruk op onterechte uitrukken

Indicator 11: Brandweerinzetten geëvalueerd

Uitspraak	Aantal
Verschil/onderscheid in inzetten V	5
Anders formuleren IIII	4
Niet alles moet geëvalueerd worden IIII	4
Leermomenten belangrijk IIII	4
Definiëren wanneer wel/niet IIII	4
Past goed bij leerorganisatie III	3
Lastig meten III	3
Geen verplichting worden (evalueren om het evalueren) III	3
Moet niet doelstelling op zich worden II	2
Wordt beperkt geëvalueerd II	2
Regelmatig informeel geëvalueerd II	2
Geen trend zichtbaar II	2
Lastig beïnvloeden II	2
Aantal zegt niets II	2
Verwerken/actie/implementatie belangrijk II	2
Omstandigheden II	2
Wordt veel aan gewerkt I	1
Regionale afspraken (beperkt) I	1
Twijfels bij evaluatie I	1
Alles krijgt kans te evalueren I	1
Alleen bij incidentele/ernstige inzetten bestuur rapporteren I	1
Praktijkervaringen belangrijk I	1
Bestuurlijk relevant I	1

Alternatieve formulering:

After action review!

Hoeveel geëvalueerd, hoeveel leermomenten, hoeveel worden er uitgevoerd per jaar.

Indicator 12: Slagingspercentage profcheck

Uitspraak	Aantal
Belangrijk om te weten V	5
Wettelijk verplicht of je bent goedgekeurd III	3
Wel interessant III	3
Verhaal erachter III	3
Nog niet in gebruik II	2
i.v.m. planning personeel II	2
Geen indicator op zich II	2
Onderdeel van geoefendheid II	2
Niet verplicht I	1
Niet relevant I	1
Niet interessant I	1
Kan interessant zijn I	1
Tweejaarlijks gewenst I	1
Belangrijk om te sturen I	1
Percentage niet veel zeggend I	1
Wordt wel geregistreerd I	1
Wordt niet gecontroleerd I	1
Opleider er bij betrekken I	1
Gevoelig onderwerp I	1
Highlights behandelen I	1

Alternatieve formulering:

Of het voorkomt dat er mensen op uitrukdienst staan ze niet aan eisen voldoen (opleiding, oefen, medisch?)

Combineren met geoefendheid (ind. 7) III

3

Indicator 13: Peloton

Uitspraak	aantal
Niet interessant VI	6
Niet relevant IIII	4
Incidenteel/komt (bijna) nooit voor III	3
Geen vrije instroom II	2
Lastig meetbaar I	1
Lastig inzetbaar I	1
Interregionale inzet I	1

Andere formulering:

Verwerken in opkomsttijden

In hoeveel % van de grootschalige inzetten (gevallen) waren de opgeschaalde eenheden binnen de afgesproken tijd inzetbaar? (icm ind. 8)

Indicator 14: Percentage inzetbare vrijwilligers

Uitspraak	Aantal
Belangrijke indicator IIII	4
Definiëring anders IIII	4
Moet je meten III	3
Geeft inzicht III	3
Onderscheid type inzetten maken III	3
Niet meetbaar II	2
Vrijwilligers niet verplichten verantwoording II	2
Sturen a.h.v. deze indicator II	2
Vrije instroomprofiel/ vrijwilligers niet verplicht II	2
Uitkomst niet altijd wat zeggend II	2
Momenteel d.m.v. enquête inzicht I	1
Wordt berekend I	1
Dag-bezetting lastig op orde (landelijk) I	1
Overdag overbezetting I	1
Moet voldoende mensen hebben I	1
Core business I	1
Clusterspecifiek I	1
Beschikbaarheidsprofiel belangrijk inzichtelijk I	1
Wat is definitie van vrijwilligheid I	1
Sluit niet aan op beleid I	1
Motivatatie per inzet meetbaar maken I	1
Uitrukgarantie kunnen geven I	1

Alternatieve formulering:

I.c.m. 15 → getal uitkomst interessanter

Interessanter: wel genoeg (en op tijd) wordt uitgerukt? --> evt. i.c.m. ind. 7

In hoeveel % van de inzetten was de opkomst van vrijwilligers compleet?

En hierbij splitsing maken met hoeveel % aangevuld personeel.

Onderscheid type inzetten maken → Motivatie per inzet meetbaar maken

Formuleren in de trend van voldoende bezettingscapaciteit en uitrukgarantie overdag.

Indicator 15: Beschikbaar brandweerpersoneel grootschalige inzetten

Uitspraak	Aantal
Niet relevant V	5
Niet meetbaar III	3
Niet stuurbaar II	2
Niet beïnvloedbaar II	2
Percentage zegt niks II	2
Anders formuleren II	2
Bijna geen grootschalige inzetten II	2
Veel dubbelfuncties I	1
Afbreukrisico's I	1
Niet verantwoordelijk I	1
100% beschikbaar, iedereen wilt mee I	1

Alternatieve formulering:

Combineren met 14 II	2
Normale inzetten i.p.v. grootschalige	1

Indicator 16: Aanbevelingen uit vorige oefeningen

Uitspraak	Aantal
Lastig registreren V	5
Bij oefeningen in AG5 verwerkt IIII	4
Onduidelijk hoe te meten IIII	4
Interessante indicator III	3
Niet relevant II	2
Simpele registratie vereist II	2
Belangrijke indicator II	2
Loopt op zaken vooruit/ nog niet zover II	2
Nog in ontwikkeling II	2
Percentage niet relevant II	2
Niet interessant I	1
Makkelijk bij te houden I	1
Implementatie belangrijk I	1
Onderdeel van leren I	1
Biedt inzicht I	1
Kwaliteitsmeting niet overal toegepast I	1
Belangrijke aandachtspunten oefeningen interessant I	1

Alternatieve formulering:

Aandachtspunten oefeningen III

--> i.c.m. indicator 7 (evt. + profcheck)

Indicator 17: Materiaal/materiaal dat niet functioneert

Uitspraak	Aantal
Komt weinig/nooit voor IIII	4
Algemene scores geven indicatie IIII	4
Wel belangrijk te registreren III	3
Omstandigheden van invloed III	3
Kunt er weinig mee III	3
Onduidelijke definities III	3
Niet relevant II	2
Niet interessant II	2
Moet meten II	2
Streven optimale inzetbaarheid II	2
Brandweermensen zelf kritisch genoeg I	1
Bestuurlijk niet relevant I	1
Nog geen norm voor I	1
Norm voor ontwikkelen gewenst I	1
Niet op afrekenen I	1
Goed beïnvloedbaar I	1
Makkelijk registreren I	1
Duidelijk inzicht I	1
Verschil tussen clusters I	1

Alternatieve formulering:

Rekening houden omstandigheden: specificeren indicator (onderhoud, feitelijk gebruik, afschrijftermijn)
II

Aantal keer functioneren in verhouding met totaal aantal inzetten
Per cluster of per post?

Indicator 18: Tevredenheid getroffen

Uitspraak	Aantal
Heel moeilijk te meten V	5
Omstandigheden V	5
Wel interessant IIII	4
Lastig om in indicator te verwerken IIII	4
Onderscheid type incidenten IIII	4
Te subjectief III	3
Goede indicator II	2
Niet interessant II	2
Gebeurd momenteel al geregeld II	2
Momenteel niet structureel II	2
Wat is definitie tevredenheid II	2
Belangrijk outcome meten I	1
Tevredenheidsenquête optie I	1
Landelijk wel mogelijk I	1
Niet stuurbaar I	1
Kritische blik buitenwereld goed I	1
Brandweer te positieve eigen beeldvorming I	1
Oordelen op wettelijke criteria I	1
Menselijke nazorg belangrijk I	1
Moet laagdrempelig blijven I	1
Zelf goed inschatten hoe tevreden klant is I	1
Eigen tevredenheid brandweer belangrijker I	1
Bestuurlijk relevant I	1
Motiverend betrokkenheid gemeente I	1
Onjuiste definiëring I	1
Brandweer enige leverancier II	1
Negatieve praktijkervaring enquête I	1

Alternatieve formulering:

Tevredenheid goed definiëren

Type inzet onderscheid in maken