



Organisatieveerkracht en Kwaliteitsmanagement Waar zit de winst voor de veiligheidsregio's?

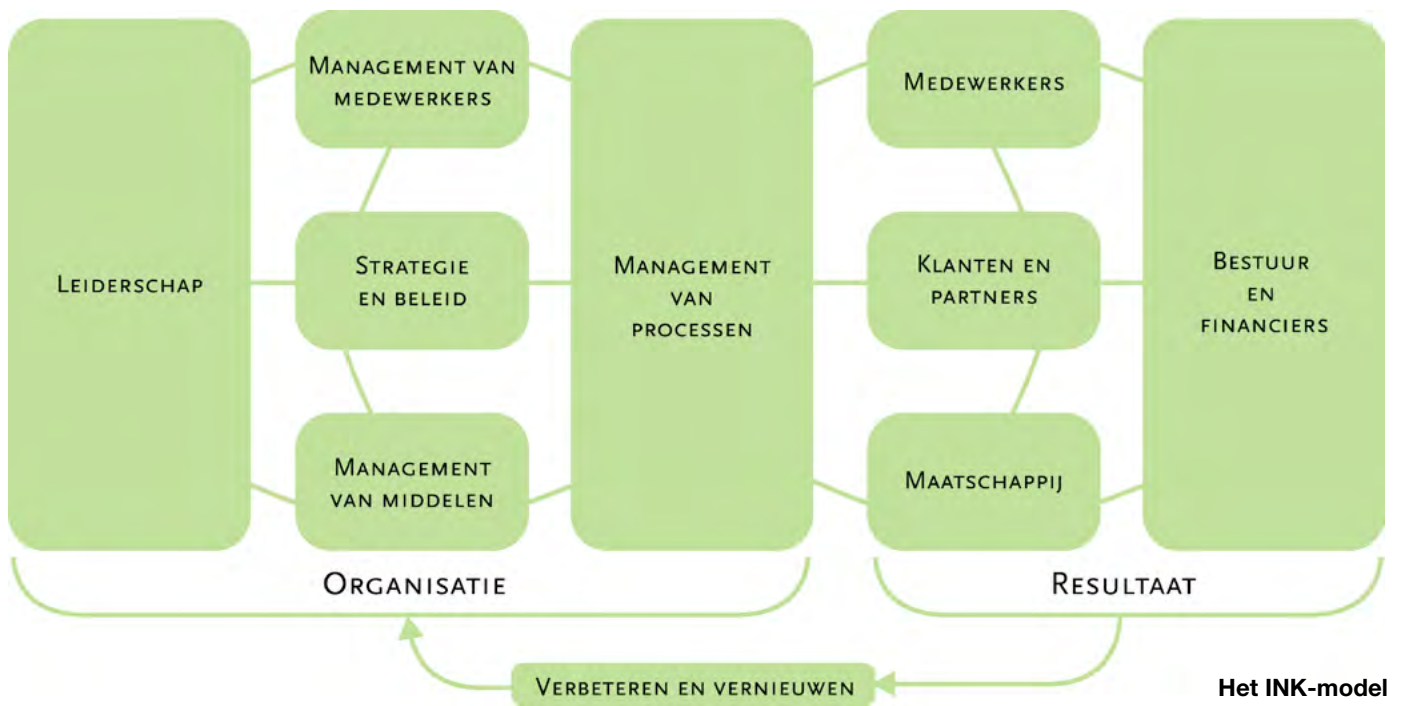
Veiligheidsregio's zijn bij wet ingesteld om de crisisbeheersing en rampenbestrijding te verbeteren zodat de burger nog beter is beschermd in het geval van incidenten. Het overgrote deel van de veiligheidsregio bestaat uit de regionale brandweer. Om als regionale brandweer én als veiligheidsregio goed te functioneren wordt er momenteel hard gewerkt aan de realisatie van een verbeterslag op het vlak van kwaliteitszorg. Dit brengt echter de vraag met zich mee: hoe veerkrachtig word je daar als brandweerorganisatie en als veiligheidsregio van?

John van Trijp [in](#) [twitter](#) en Annemarie Breur [in](#) [twitter](#)

Binnen de 25 veiligheidsregio's zijn meer dan 30.500 brandweermensen actief, vrijwilligers en beroeps. Het personeelsbestand van een veiligheidsregio bestaat voor ca. 90% uit brandweerpersoneel. Daarmee heeft de brandweer een grote invloed op het functioneren van de veiligheidsregio als geheel.

Veiligheidsregio's zijn relatief nieuwe organisaties en nog volop in ontwikkeling. Daarnaast vraagt de maatschappij van veiligheidsregio's dat zij zich aanpassen aan een omgeving die volop in verandering is. Een voorbeeld hiervan is de participatiesamenleving die steeds meer centraal komt te staan. Om beter aan te sluiten op deze veranderende omgeving, heeft Brandweer Nederland in 2010 een nieuw bedrijfsmodel gepresenteerd: "De Brandweer over morgen"

met als stip op de horizon: 2040. De vernieuwing van het bedrijfsmodel is nodig om te komen tot een situatie waarin de brandweer zich meer richt op het beperken van risico's en het voorkomen en beheersbaar maken van branden en incidenten, en niet meer alleen op het beperken en bestrijden ervan. Uitgangspunt hierbij is dat burgers en samenleving zoveel mogelijk zelfredzaam en weerbaar zijn tijdens kleine en ook grote incidenten. Momenteel geeft de brandweer invulling aan deze nieuwe koers door aandacht te besteden aan de verhoging van het veiligheidsbewustzijn van burgers en bedrijven, verbetering van de brandveiligheid en de implementatie van een nieuwe brandweerdoctrine.



Ook wordt gewerkt aan meer sturing op de kwaliteit en het verbetervermogen van de organisatie. Handvatten hiervoor zijn onder meer de instrumenten voor prestatie- en kwaliteitsmanagement die eerder zijn ontwikkeld met de landelijke projecten Aristoteles en Cicero. Voor kwaliteitsmanagement is ervoor gekozen om het INK-managementmodel passend te maken voor de brandweerorganisatie.

ORGANISATIEVEERKRACHT

Wetenschappelijk onderzoek suggereert dat een veerkrachtige organisatie van groot belang is om als organisatie met de huidige en toekomstige uitdagingen om te gaan. Veerkracht wordt vaak omschreven als “de potentie van organisaties en mensen om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden gekoppeld aan het vermogen zich te herstellen nadat een traumatische gebeurtenis of incident heeft plaatsgevonden”. Ofwel: wat kunnen wij hebben of meemaken en hoe snel zijn wij er weer bovenop. Voor hulpverleningsorganisaties in het algemeen en veiligheidsregio's in het bijzonder is dit een belangrijk gegeven. Naast het streven naar een meer zelfredzame samenleving is het ook van groot belang dat de veiligheidsregio's

zelf mee veranderen. Binnen het concept van organisatieveerkracht (ook wel operationele veerkracht genoemd) is een rekenkundig model ontwikkeld dat gebaseerd is op de volgende vijf onderdelen:

- Het vermogen zich te herstellen en het vermogen om te gaan met onbekende risico's en gevaren
- Management van vitale kwetsbaarheden;
- Aanpassingsvermogen;
- Het inzicht in de (omgeving-)situatie;
- Kwaliteit.

Deze vijf onderdelen bevatten samen 22 verschillende te scoren aandachtspunten met een eigen gewicht, gevat in een rekenkundige vergelijking. De uitkomst van deze vergelijking kan variëren tussen 0.00 en 22.54 veerkracht eenheden waarbij de hoogste waarde de maximale veerkracht van de veiligheidsregio vertegenwoordigt. Wij maken hierbij de volgende kanttekening: hoe hoger betekent niet automatisch hoe beter. Het is van belang om de veerkracht altijd in relatie te brengen met de uitdagingen in de omgeving (lees: het risicoprofiel) van de regio.

Een veiligheidsregio heeft voldoende veerkracht nodig om met deze risico's om te gaan, en niet meer. Een risicoprofiel dat wordt gedomineerd door een industriële omgeving vraagt wellicht een andere mate van veerkracht dan een omgeving met veel natuur en bos. Naar onze verwachting zullen veiligheidsregio's daarom niet allemaal dezelfde veerkracht moeten bezitten om toch prima te functioneren. Het is dan ook niet de bedoeling om een generiek vastgestelde waarde voor organisatorische veerkracht vast te leggen in een wet of norm: het betreft hier feitelijk een organisatiefilosofie. Hiermee verschilt organisatieveerkracht van kwaliteitsmanagement, waarbij vooral het wel of niet voldoen aan vooraf vastgestelde normen centraal staat en de mate waarin gestelde ambities worden gerealiseerd.

PROJECT CICERO: ZICHT EN STURING OP KWALITEIT EN ORGANISATIEONTWIKKELING

Met het landelijke project Cicero zijn voor de brandweer diverse instrumenten voor kwaliteitsmanagement ontwikkeld, waaronder een nieuwe auditsystematiek met formats voor zelfevaluaties en audits op operationeel en tactisch organisatieniveau. Ook is een nieuw referentiekader ontwikkeld met kwaliteitsnormen en prestatie-indicatoren uit relevante wet- en regelgeving: Wet veiligheidsregio's, Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's.

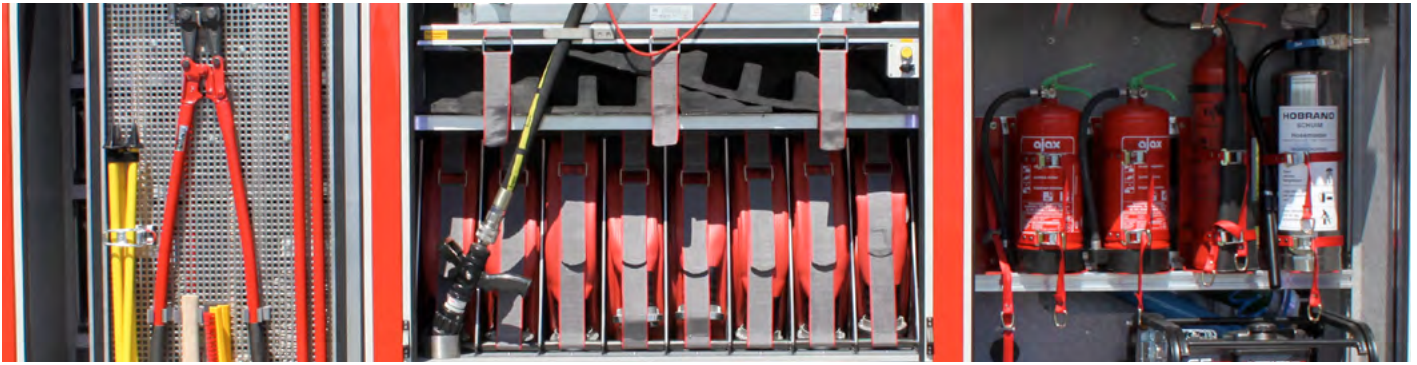
Het project is inmiddels afgerond; momenteel worden de ontwikkelde kwaliteitsinstrumenten landelijk uitgerold en geïmplementeerd. In een aantal regio's zijn inmiddels de eerste ervaringen opgedaan met het uitvoeren van zelfevaluaties en audits en het hanteren van de nieuwe set kwaliteitsnormen en prestatie-indicatoren. Naar verwachting zullen vanaf 2014 de instrumenten in meer regio's worden gebruikt. De brandweer heeft ervoor gekozen om voor de auditsystematiek als referentiekader het INK-managementmodel te hanteren. Dit model richt zich op het stimuleren

van organisaties om zich voortdurend te ontwikkelen en om optimaal te anticiperen op veranderende omstandigheden. Het model kent vijf organisatiegebieden, vier resultaatgebieden en een 'tiende aandachtsgebied', genaamd: verbeteren en vernieuwen. Deze gebieden, die de Plan - Do - Check - Act cyclus in zich hebben (Plan: bepalen van de gewenste kwaliteit die de organisatie oplevert; Do: uitvoeren van wat er is bepaald/vastgelegd; Check: bewaken en controleren of daarmee de kwaliteit is behaald en Act: verbeteren van de kwaliteit), dienen als referentie voor het formuleren van beleidsambities, normen en indicatoren en voor het uitvoeren van zelfevaluaties en audits. De auditsystematiek voor de brandweer richt zich op twee organisatieniveaus: het operationele niveau en het tactische niveau. Het operationele niveau heeft betrekking op de basiskwaliteit van de organisatie, oftewel de uitvoering van de operationele processen (primaire, ondersteunende en besturende processen). De verantwoordelijken voor de basiskwaliteit op operationeel niveau zijn de leidinggevenden van teams en afdelingen.

Het tactische niveau heeft betrekking op de inrichting en sturing van de organisatie. Directeur en management zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van dit niveau. Momenteel wordt voor de veiligheidsregio's een systematiek ontwikkeld voor de uitvoering van visitaties. Met visitatie wordt het kwaliteitsniveau van de veiligheidsregio integraal, op bestuurlijk-strategisch niveau en in samenhang getoetst.

VERGELIJKING ORGANISATIEVEERKRACHT EN INSTRUMENTEN VOOR KWALITEITSMANAGEMENT BRANDWEER

Onderzocht is de relatie tussen de instrumenten voor kwaliteitsmanagement die voor de brandweer zijn ontwikkeld en de mate van veerkracht van een organisatie. In het bijzonder is gekeken naar de kwaliteitsnormen uit het Referentiekader brandweer: in hoeverre zeggen deze normen iets over organisatieveerkracht?



Het Referentiekader brandweer is volledig digitaal, via internet te benaderen en bestaat uit totaal 143 verschillende sets van normen. Hiervan zijn 69 sets gericht op de primaire processen, 28 sets op de ondersteunende processen en 46 sets op de besturende processen.

Al deze verschillende sets met normen zijn vergeleken met de 22 verschillende onderdelen uit de vergelijking voor organisatorische veerkracht. Vervolgens is beoordeeld welke bijdrage de normensets leveren aan de mate van veerkracht. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de organisatieveerkracht van de brandweer gelijk gesteld kan worden aan de organisatieveerkracht van de veiligheidsregio. Onze aanname is verder dat de normen en indicatoren uit het Referentiekader brandweer representatief zijn voor de veiligheidsregio. Uit het onderzoek blijkt dat de normensets een grote nadruk leggen op de voorbereidingen van een veiligheidsregio op een ramp of crisis: 73% van alle sets die betrekking hebben op de mate van veerkracht blijken onder deze noemer te vallen. Het lijkt erop dat bij kwaliteitsmanagement bij de brandweer sterk de nadruk wordt gelegd op “hoe is de organisatie geregeld op papier”, omdat dit juist de aspecten zijn die vallen onder voorbereiding. Deze constatering wordt ondersteund door hoge scores (meer dan 10%) voor de mate van verhoogd bewustzijn van de verwachtingen, verplichtingen en beperkingen in verhouding tot de interne en externe actoren; de mate van begrip van triggers van een crisis; het inzicht in interne en externe hulpbronnen;

het inzicht in het minimumniveau van de brandweer waarbij nog herstel kan optreden en de mate van aanwezigheid van apparatuur, gespecialiseerd personeel en diensten. Allemaal onderdelen die op papier geregeld worden en als statisch gekwalificeerd kunnen worden. Hierop hebben wij slechts één uitzondering gevonden, namelijk het vermogen van de brandweer om te reageren op een crisis en/of ramp. Dit is duidelijk een dynamisch gegeven. Om vanuit kwaliteitsmanagement door te groeien naar een veiligheidsregio met organisatorische veerkracht is het nodig om ook aandacht te geven aan die onderdelen die in de formules voor veerkracht een prominente rol vervullen. Een voorbeeld hiervan is de mate van creativiteit en flexibiliteit die de brandweer in haar organisatie toestaat. Om het doorgroeien te ondersteunen is het van belang om aanvullende normensets te ontwikkelen die juist de dynamische aspecten van de organisatie ondersteunen en deze beschrijven op operationeel, tactisch en strategisch niveau.

VERDER ONDERZOEK

Op dit moment dekken de normen uit het Referentiekader brandweer slechts 2% van de behoefte om te groeien naar een veerkrachtige brandweerorganisatie. Deze constatering geldt in feite ook voor de veiligheidsregio. De veerkracht van de veiligheidsregio's vraagt verdere aandacht en verdieping en is daarom onderwerp van een onderzoek aan de Vrije Universiteit in Amsterdam.