

Opschalen!

Brandweer Midden- en West-Brabant aan de slag met netwerken rondom Brandveilig Leven

ing. A. Kruidhof (364320)
C.I.T. Thissen BPM (363202)

11 oktober 2013
definitieve versie

Begeleider: prof. dr. E.H. Klijn
Tweede beoordelaar: dr. A. van Sluis

Opschalen!

Brandweer Midden- en West-Brabant aan de slag met netwerken rondom Brandveilig Leven

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Masteropleiding Bestuurskunde**

ing. A. Kruidhof (364320)
C.I.T. Thissen BPM (363202)

11 oktober 2013
definitieve versie

Begeleider: prof. dr. E.H. Klijn
Tweede beoordelaar: dr. A. van Sluis

Voorwoord

Unfreezing. Dat was het eerste nieuwe werkwoord waarmee we twee jaar geleden werden geconfronteerd tijdens een van de eerste colleges van de masteropleiding bestuurskunde. De bedoeling hiervan was dat de studenten werden voorbereid op het loskomen van gewoonten en reeds verankerde opvattingen. Ook in de twee jaren daarna, waarin we wekelijks twee avonden in de collegebanken te vinden waren, is dat steeds de rode draad geweest in de voortgang van de studie. Elk (maatschappelijk) probleem is te beschouwen vanuit verschillende percepties waardoor steeds verschillende oplossingen mogelijk zijn.

In de netwerkbenadering staat ook dit thema centraal. Verschillende actoren die elk vanuit hun eigen perspectief en perceptie kijken naar een probleem. Een boeiend onderwerp waarmee wij ons vooral in het laatste half jaar van onze studie intensief bezig hebben gehouden. Mede dankzij de Brandweer Midden- en West-Brabant mochten wij ons verdiepen in het thema Brandveilig Leven met als doel handvatten aan te reiken waarmee de brandweer door kan pakken en samen met andere actoren kan werken aan een groter (brand-) veiligheidsbewustzijn bij burgers, bedrijven en instellingen.

Het resultaat ligt nu voor u. Het zou er niet liggen zonder de medewerking van de mensen die we mochten interviewen. Hartelijk dank daarvoor! Verder gaat onze dank uit naar onze werkgevers die ons de afgelopen twee jaar ruimte hebben gegeven om veel tijd en energie te steken in deze studie. Een belangrijke motivator en inspirator is prof. dr. Erik Hans Klijn geweest. Dankzij zijn begeleiding en onomwonden feedback, wisten we steeds of we wel of niet op koers lagen.

Tot slot gaat onze dank uit naar ons thuisfront. Deze studie heeft twee jaar lang veel tijd en energie gevraagd. Deze tijd kon alleen beschikbaar komen wanneer daar thuis de ruimte voor werd gegund en gegeven. Die steun is er voortdurend geweest. Daarvoor zijn we jullie diep erkentelijk.

We hopen met dit onderzoek een bijdrage te hebben geleverd aan de ontwikkeling van het (brand)veiligheidsniveau in Nederland en wensen u veel leesplezier!

Arnold Kruidhof
Ceriël Thissen

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	De brandweer in ontwikkeling	6
1.2	Brandveilig Leven	7
1.3	De nieuwe koers bij Brandweer Midden- en West-Brabant.....	7
1.4	Probleemformulering	8
1.4.1	Doelstelling van dit onderzoek.....	8
1.4.2	Centrale vraag	8
1.5	Wijze van onderzoek	8
1.6	Relevantie	9
1.7	Leeswijzer.....	9
2	Theoretisch kader.....	10
2.1	Complexe beleidsproblemen	10
2.1.1	Ongestructureerde problemen	10
2.1.2	Projectmatige aanpak	11
2.1.3	Netwerkbenadering	11
2.1.4	Onzekerheid	12
2.2	Kenmerken van een netwerk	13
2.2.1	Actoren	14
2.2.2	Wederzijdse afhankelijkheden	15
2.2.3	Besluitvorming in netwerken	16
2.3	Netwerkproces	17
2.3.1	Inrichting van het proces	18
2.3.2	Kernelementen van het proces	23
2.4	Netwerkmanagement	27
2.4.1	Sturingsvormen	27
2.4.2	Keuze voor een netwerksturingsvorm.....	28
2.4.3	Netwerkmanagementstrategieën	29
2.5	Netwerkresultaten	30
2.5.1	Drie niveaus van netwerkresultaten	30
2.5.2	Leereffecten.....	31
2.6	Conceptueel model	33
3	Onderzoeksmethode.....	34
3.1	Deelvragen.....	34
3.2	Operationalisering	35
3.2.1	Netwerken	35
3.2.2	Netwerkproces.....	36
3.2.3	Netwerkmanagement.....	37
3.2.4	Netwerkresultaten.....	38
3.3	Onderzoeksstrategie.....	38
3.4	Onderzoeksaanpak.....	39

Inhoudsopgave (vervolg)

4	Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid	41
4.1	Het netwerk rond Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid.....	42
4.2	Het netwerkproces bij Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid	47
4.2.1	Procesontwerp	47
4.2.2	Procesverloop	49
4.3	Netwerkmanagement bij Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid	50
4.3.1	Sturingsvorm	50
4.3.2	Netwerkmanagementstrategieën	50
4.4	Netwerkresultaten bij Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid	51
5	Geen Nood Bij Brand!	53
5.1	Het netwerk rond Geen Nood Bij Brand!	54
5.2	Het netwerkproces bij Geen Nood Bij Brand!.....	60
5.2.1	Procesontwerp	60
5.2.2	Procesverloop	61
5.3	Het netwerkmanagement bij Geen Nood Bij Brand!.....	62
5.3.1	Sturingsvorm	62
5.3.2	Netwerkmanagementstrategieën	63
5.4	Netwerkresultaten bij Geen Nood Bij Brand!	64
6	Nationale Brandpreventieweken	66
6.1	Het netwerk rond de Brandpreventieweken	66
6.2	Het netwerkproces bij de Brandpreventieweken	72
6.2.1	Procesontwerp	72
6.2.2	Procesverloop	73
6.3	Het netwerkmanagement bij de Brandpreventieweken	74
6.3.1	Sturingsvorm	74
6.3.2	Netwerkmanagementstrategieën	75
6.4	Netwerkresultaten bij de Brandpreventieweken	75
7	Resultaten.....	77
7.1	Werkwijze.....	77
7.2	Bevindingen.....	78
7.3	Conclusies.....	78
7.4	Aanbevelingen	81
7.5	Discussie	83
7.5.1	Onderzoeksmethoden	83
7.5.2	Casusselectie	83
7.5.3	Theorie	83
7.5.4	Opties voor verder onderzoek	84
	Literatuurlijst.....	85
	Bijlagen	86
	A. Enquête projecten en activiteiten Brandweer Midden- en West-Brabant.....	87
	B. Geïnterviewde personen.....	94
	C. Topic vragenlijst ten behoeve interviews	95
	D. Convenant Geen Nood Bij Brand!.....	96
	E. Processchema en procesbeschrijving Geen Nood Bij Brand!.....	99

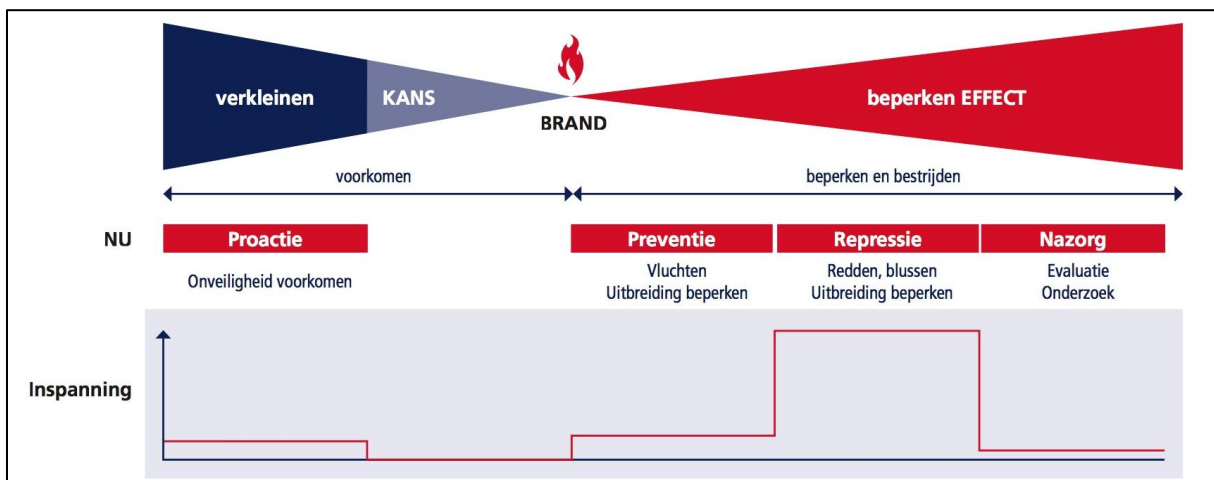
1 Inleiding

De brandweer in Nederland staat voor een dilemma. De kosten voor de inzet van de brandweer zijn in de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld. Dit ondanks het feit dat het aantal branden en het aantal dodelijke slachtoffers bij brand niet is afgenomen. Deze paradox is niet langer houdbaar en zowel de maatschappij als de politiek vragen om maatregelen om de kosten te verlagen. Deze maatregelen kunnen echter niet vanuit een repressieve gedachte komen. Meer blus- en reddingscapaciteit zou de kosten immers alleen maar opdrijven. Een trendbreuk is dan ook noodzakelijk om het aantal branden en slachtoffers te verminderen en schadebedragen te verlagen.

1.1 De brandweer in ontwikkeling

Als antwoord op de noodzakelijke trendbreuk heeft Brandweer Nederland¹ in 2009 met de visie *De Brandweer over morgen, een strategische reis voor vernieuwingen*, de contouren geschetst voor een nieuw bedrijfsmodel (NVBR, 2009). Deze visie schetst een beeld hoe de organisatie van de brandweer er in 2040 uit kan zien. Om het maatschappelijk rendement te vergroten legt de nieuwe strategie vooral nadruk op de voorkant van de veiligheidsketen om daarmee risico's te beheersen en zo de kans op brand en slachtoffers te verkleinen. Om meer aan de voorkant van de veiligheidsketen te komen is samenwerking met, en verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen noodzakelijk. Daarbij moet het bewustzijn over brandveiligheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers en het bedrijfsleven worden versterkt. De brandweer ontwikkelt hiermee een nieuwe doctrine voor brandveiligheid.

In de strategische reis wordt de geschetste problematiek in beeld gebracht met behulp van het vlinderdasmodel zoals in figuur 1 is weergegeven. In dit model wordt het incident - de brand - centraal gesteld. Zowel links en rechts van het incident worden de activiteiten met betrekking tot brandveiligheid benoemd, in relatie tot de mate van inspanning. Daarbij wordt zichtbaar dat repressie de activiteiten van de brandweer domineert en de inspanning op pro-actie, het verkleinen van de op brand, nog weinig aandacht krijgt.



figuur 1: vlinderdasmodel (NVBR, 2009)

¹ Brandweer Nederland is sinds 1 november 2012 de nieuwe naam voor de koepelorganisatie van brandweerkorpsen in Nederland. Voor die tijd waren de korpsen verenigd onder de naam Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampbestrijding (NVBR).

1.2 Brandveilig Leven

Met het project *Veilig leven, een verkenning naar Community Safety in Nederland*, heeft Brandweer Nederland een (internationaal) onderzoek gedaan naar de wijze waarop er invulling gegeven kan worden aan de nieuwe doctrine voor brandveiligheid. Daaruit is *Brandveilig Leven* ontstaan. Met Brandveilig Leven wordt beoogd bewustwording en gedragsverandering te realiseren bij burgers, bedrijven en instellingen op het gebied van brandveiligheid. In genoemd project wordt Brandveilig Leven als volgt gedefinieerd:

“Brandveilig Leven omvat de activiteiten die tot doel hebben de fysieke en sociale veiligheid van verschillende doelgroepen in hun eigen omgeving te verbeteren. Dit gebeurt door het veiligheidsbewustzijn en hun rol in het organiseren van de (eigen) veiligheid en de zelfredzaamheid te vergroten. Dit in samenwerking met andere partijen in die omgeving.”
(Haver & Bussel, 2010, p. 8)

Met Brandveilig Leven wil Brandweer Nederland de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen stimuleren door hen zo specifiek mogelijk in doelgroepen te benaderen. Brandweer Nederland ziet daarbij, gezien het sterke en betrouwbare imago van de brandweer een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd. Vanuit de overkoepelende organisatie wil Brandweer Nederland initiatieven op het gebied van de aanpak van brandveiligheid die zijn of worden gestart door de verschillende brandweerkorpsen, inspireren en faciliteren en zo werken aan een (brand)veilige samenleving. Om toegang te krijgen tot de verschillende doelgroepen is samenwerking met andere partijen noodzakelijk. Naast toegankelijkheid wordt hiermee bovendien de focus verbreed naar meer dan alleen brandveiligheid. Op termijn zou men zelfs alleen nog moeten spreken over Veilig Leven waarbinnen brandveiligheid een plaats heeft gekregen (Haver & Bussel, 2010).

1.3 De nieuwe koers bij Brandweer Midden- en West-Brabant

In Nederland worden bij veel brandweerkorpsen activiteiten ontplooid in het kader van Brandveilig Leven. Deze komen vooral op initiatief van de brandweer zelf tot stand. Ook bij de Brandweer Midden- en West-Brabant is men al enkele jaren actief met Brandveilig Leven. Door verschillende brandweerkorpsen in deze regio zijn lokale initiatieven ontplooid om de brandveiligheid te vergroten. Met veel enthousiasme wordt hieraan gewerkt. Voorbeelden hiervan zijn voorlichting op scholen en bedrijven, uitvoeren van *home safety checks* en samenwerking met buurtpreventie. Een overzicht van alle activiteiten en projecten die de jaren bij Brandweer Midden- en West-Brabant zijn gevoerd, is opgenomen in bijlage A.

Het management van de Brandweer Midden- en West-Brabant steunt alle initiatieven en zij erkennen de noodzaak hiervan. Toch zijn er ook zorgen, vooral omdat het ontbreekt aan een integrale aanpak en een centrale regie (Bruininx, 2012). De ontplooiden initiatieven worden nog maar beperkt structureel aangepakt en van eenduidige afspraken en projectmatig werken is nog onvoldoende sprake. Dit heeft tot gevolg dat veel op ad hoc basis gebeurt en er geen samenhang is tussen de verschillende initiatieven. Door deze versnippering is niet duidelijk met welke doelgroep(en) men allemaal te maken heeft en welke partners er betrokken moeten worden om Brandveilig Leven uit te voeren. Bovendien is onbekend hoe deze partners het beste benaderd kunnen worden en hoe een optimale en duurzame samenwerking met hen georganiseerd kan worden. Bij elkaar leidt dit er toe dat men het idee heeft dat met de huidige inspanningen onvoldoende resultaten worden behaald. De korpsleiding staat dan ook voor de opgave om Brandveilig Leven verder vorm te geven. Om dit te realiseren heeft Brandveilig Leven binnen de inrichting van de organisatie een prominente plaats gekregen en zijn er uren en financiële middelen vrijgemaakt. Dit zijn echter slechts randvoorwaarden om het Brandveilig Leven te kunnen uitvoeren. Hoe dit duurzaam binnen de organisatie en haar partners kan worden verankerd is hiermee nog niet duidelijk.

1.4 Probleemformulering

Uit de visie van koepelorganisatie Brandweer Nederland blijkt dat de brandweerorganisatie een koersverandering moet ondergaan. Tot op heden lag de focus voornamelijk op repressieve activiteiten ten behoeve van de bestrijding van brand en het redden van mens en dier. Vanuit deze optiek was het mogelijk om als organisatie vanuit een grote mate van autonomie te opereren. De brandweer moet echter een nieuwe doctrine brandveiligheid ontwikkelen, genaamd Brandveilig Leven. Een succesvolle uitvoering van Brandveilig Leven vraagt echter om een andere denkwijze. Voor een brede, effectieve aanpak is een gerichte benadering van de doelgroep noodzakelijk (Haver & Bussel, 2010, p. 17). Daarbij is de brandweer sterk afhankelijk van andere organisaties. Er zijn immers vele partijen die een rol (kunnen) vervullen bij het op orde houden van het veiligheidsniveau in Nederland en die mogelijk ook nog eens dichter bij de doelgroepen staan dan de brandweer zelf.

De brandweer is van oudsher een sterk hiërarchisch gestuurde organisatie. Samenwerking met andere partijen vraagt om een aanpassing van deze sturingsfilosofie. Voor samenwerking en nog meer het bevorderen hiervan, is een horizontale, netwerkgeoriënteerde aanpak noodzakelijk. Nu nog ontbreekt een netwerk waarin de brandweer samen met andere actoren werkt aan gezamenlijk vastgestelde doelstellingen op het gebied van brandveiligheid. Bij de inrichting van de Brandveilig Leven speelt netwerkmanagement dan ook een belangrijke rol.

Voor Brandweer Midden- en West-Brabant is het echter nog onvoldoende duidelijk wat netwerkmanagement nu precies betekent en hoe dit toegepast kan worden bij de ontwikkeling en inrichting van het programma Brandveilig Leven. Meer in het bijzonder leeft de vraag hoe een effectief netwerk opgebouwd kan worden en op welke wijze dit netwerk onderhouden kan worden.

1.4.1 Doelstelling van dit onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is te komen tot een advies over de inrichtingen en sturing van netwerken die worden opgezet in het kader van Brandveilig Leven. Daarbij geldt dat de inrichting en sturing zodanig moet worden uitgevoerd dat dit leidt tot een optimaal resultaat van deze netwerken. De opgedane kennis en de resultaten kunnen door Brandweer Midden- en West-Brabant worden gebruikt in het opzetten en onderhouden van duurzame netwerken in het kader van Brandveilig Leven.

1.4.2 Centrale vraag

Op basis van de probleemstelling is voor dit onderzoek de volgende centrale vraag geformuleerd.

Hoe kan Brandweer Midden- en West-Brabant het proces rondom de netwerken in het kader van Brandveilig Leven, zodanig inrichten en sturen, dat dit leidt tot een optimaal resultaat van de netwerken?

1.5 Wijze van onderzoek

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, wordt een onderzoek uitgevoerd waarbij een drietal netwerken rondom Brandveilig Leven worden geanalyseerd. Deze analyse wordt uitgevoerd op basis van het theoretisch kader zoals in het volgende hoofdstuk wordt beschreven. Aan de hand van dit theoretisch kader zijn deelvragen geformuleerd die na beantwoording gezamenlijk een antwoord geven op de centrale vraag. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd en de netwerken die voor die onderzoek zijn geselecteerd.

1.6 Relevantie

In Nederland is sprake van een relatief hoog veiligheidsniveau. Waar het gaat om het voorkomen en oplossen van veiligheidsproblemen, lijkt de maatschappij in Nederland het vanzelfsprekend te vinden dat er een overheid is die dit voor hen verzorgt. Dit blijkt onder meer uit de reacties op incidenten met een grote maatschappelijke impact zoals de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam of de brand bij Chemiepack in Moerdijk. Bij al deze incidenten is achteraf de overheid ter verantwoording geroepen vanuit de gedachte dat zij verantwoordelijk is omwille van de vergunningverlening en de handhaving daarop. Deze reactie geeft uiting aan de beleving dat alle risico's voor de maatschappij zijn uit te sluiten of op zijn minst altijd beheersbaar zijn. Wanneer dan toch onaanvaardbare en onbeheersbare risico's optreden, wordt de overheid daarvoor verantwoordelijk gehouden.

Deze redenering volgend, kan worden gesteld dat de maatschappij de brandweer als overheidsorgaan verantwoordelijk houdt voor het bestrijden van branden en het redden van slachtoffers hierbij. Door de jaren heen heeft de brandweer geïnvesteerd om deze verwachting zo veel als mogelijk waar te maken. Toch blijkt dat, alle inspanningen ten spijt, het aantal slachtoffers bij brand niet is afgenomen. Het versterken en verbeteren van de brandweerorganisatie is dus niet de oplossing voor het bieden van meer veiligheid. Er is dan ook een trendbreuk noodzakelijk. De verwachtingen van de maatschappij ten aanzien van het zorgaanbod van de overheid zal moeten worden bijgesteld. Dit sluit aan bij de visie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In haar rapport 'Onzekere veiligheid: verantwoordelijkheid rond fysieke veiligheid', stelt de raad dat vanuit een nieuwe risicobenadering de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving moet worden versterkt (2008). Vanuit deze visie is de zorg voor (brand)veiligheid niet uitsluitend een taak van de overheid (sbrandweer) maar van de maatschappij als geheel (Overbeeke, 2009). De vanzelfsprekendheid dat de overheid alle risico's kan wegnemen of dragen, moet wijzigen in het bewustzijn dat er altijd risico's zullen zijn en dat een deel daarvan beheerst kan worden door als burger, bedrijf of instelling te investeren in de eigen veiligheid. Echter er blijft altijd een restrisico over.

De overgang naar een meer zelfredzame maatschappij in relatie tot het vraagstuk omtrent de inrichting van Brandveilig Leven maakt dit onderzoek maatschappelijk gezien interessant en daarmee relevant. De uitkomsten van dit onderzoek dragen bij aan de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappij waar het gaat over (brand)veiligheid.

Wetenschappelijk is het onderzoek minder relevant. Er wordt gebruik gemaakt van bestaande theorieën waaraan de empirie wordt getoetst. Naar verwachting levert dit onderzoek geen nieuwe wetenschappelijke inzichten op.

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd uit verschillende onderdelen. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet wat er in de wetenschappelijke literatuur bekend is over de netwerkbenadering en dan met name die zaken die relevant zijn voor dit onderzoek. Vervolgens is in hoofdstuk drie beschreven op welke wijze de theoretische concepten uit hoofdstuk twee zijn gebruikt voor dit onderzoek. Daarbij wordt eveneens aangegeven hoe dit onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk vier tot en met zes zijn per onderzocht netwerk de uitwerkingen van het onderzoek beschreven. Tenslotte worden in hoofdstuk zeven de bevindingen gepresenteerd alsmede de aanbevelingen aan Brandweer Midden- en West-Brabant.

2 Theoretisch kader

De basis voor dit onderzoek is het theoretisch kader. Dit kader vormt een raamwerk dat is opgebouwd uit verschillende theoretische concepten en begrippen. Daarmee wordt een min of meer objectief instrument verkregen, waarmee het mogelijk wordt om in het empirisch onderzoek de verschillende projecten te bespreken en te analyseren. Voor de opbouw van dit theoretisch kader is gebruik gemaakt van diverse wetenschappelijke bronnen.

2.1 Complexe beleidsproblemen

In de samenleving wordt de overheid geconfronteerd met diverse beleidsproblemen waarvoor een oplossing moet worden geformuleerd. Een beleidsprobleem wordt omschreven als “de discrepantie tussen een maatstaf (een beginsel, een norm of een doel) en de voorstelling die men heeft van de bestaande of een te verwachten situatie” (Bekkers, 2007, p. 124). Om een beleidsprobleem op te lossen is een proces van verandering noodzakelijk. Voor een deel van de problemen is een pasklare oplossing eenvoudig te definiëren. Er is dan sprake van een getemd probleem. Veel vaker geldt echter dat een oplossing voor een beleidsproblemen niet direct voor handen is. Het resultaat van een op het eerste oog eenvoudig op te lossen probleem draait dan ook nogal eens uit op teleurstelling. De daadwerkelijke oplossing wijkt af van het beoogde effect of er is in zijn geheel geen verandering zichtbaar (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 14).

2.1.1 Ongestructureerde problemen

Een belangrijke verklaring voor het falen van een beleidsoplossing ligt in het feit dat vaak te veel op het inhoudscomponent van een oplossing wordt gestuurd. Daarbij realiseert de veranderaar zich onvoldoende dat hij functioneert in een netwerk van afhankelijkheden en dat de door hem geformuleerde oplossing niet eenzijdig is op te leggen. Problemen zijn dan ook vaak zo complex dat een eenduidige definitie van een probleem en de oplossing hiervoor niet voorhanden is. De omgeving kijkt anders aan tegen het beleidsprobleem en mogelijke oplossingen en zal inhoudelijke argumenten aanvoeren om de verandering te blokkeren.

De complexiteit van beleidsproblemen kenmerkt zich voornamelijk door het ongestructureerde karakter hiervan. De Bruijn et al. (2002, p. 22) kenmerken ongestructureerde problemen als problemen waarvoor geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voorhanden is. De oorzaak hiervan is een gebrek aan consensus over maatstaven en weinig zekerheid over (wetenschappelijke) kennis (Bekkers, 2007, pp. 126-127). Deze twee factoren kunnen schematisch worden weergegeven zoals in tabel 1, waarna vier typen van beleidsproblemen kunnen worden onderscheiden.

		zekerheid van kennis	
		groot	klein
consensus over maatstaven	groot	getemde problemen	(on)tembare wetenschappelijke problemen
	klein	(on)tembare ethische problemen	ongetemde politieke problemen

tabel 1: typen van beleidsproblemen (Graaf & Hoppe, 1989, p. 48)

2.1.2 Projectmatige aanpak

Naast het feit dat problemen vaker dan gedacht complex van aard zijn, geldt ook dat de weg naar een oplossing meestal projectmatig wordt ingestoken. Gevoed door de gedachte dat problemen en oplossingen stabiele factoren zijn, wordt gekozen voor een projectbenadering waarbij een strakke projectplanning, met scherpe probleemdefinities en heldere oplossingen het uitgangspunt vormen (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 14). Maar het is juist de complexiteit van het probleem en het onderschatten van de afhankelijkheid van de omgeving hierbij, die er voor zorgen dat deze projectdefinities door betrokken partijen niet zomaar worden geaccepteerd. De betrokkenen hebben immers verschillende opvattingen over problemen en oplossingen. Een projectmatige aanpak is dan ook alleen mogelijk in een stabiele situatie. In dynamische omgeving waarin zich een complex probleem afspeelt, werkt het juist contraproductief.

Kijkend naar de inventarisatie van activiteiten die in het kader van Brandveilig Leven zijn opgezet binnen Brandweer Midden- en West-Brabant, lijken veel van deze activiteiten op het eerste ogenblik een eenmalig en inhoudelijk karakter te hebben. Het ontbreken van zekerheid van kennis over de gevaren van brand en de geringe mate van overeenstemming over de verantwoordelijkheid op het gebied van de brandveiligheid, maakt dat Brandveilig Leven is te typeren als een complex beleidsprobleem waarbij een projectmatige aanpak juist zou moeten worden uitgesloten.

2.1.3 Netwerkbenadering

Waar getemde problemen relatief eenvoudig kunnen worden opgelost door middel van een traditionele benadering, vraagt de aanpak van complexe beleidsproblemen om een heel andere strategie. Deze strategie moet er voor zorgen dat een complex probleem wordt omgebogen naar een getemd probleem (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 28). In plaats van een verticale en op hiërarchie gebaseerde verhouding tussen overheid en burger, dienen de betrokkenen waarop het beleid van toepassing is juist vroegtijdig in het beleidsvormingsproces betrokken te worden. Dit kan door in te zetten op een netwerkgerichte benadering. Vanuit deze gedachte worden partijen bij elkaar gebracht. Binnen een netwerk vindt sociale interactie plaats en wordt overlegd en onderhandeld over problemen en oplossingsrichtingen. Het idee hierachter is dat partijen die eigen opvattingen herkennen in de definitie van het probleem en de oplossing en daardoor eerder bereid zullen zijn hun medewerking aan het veranderproces te verlenen. Hierdoor worden conflicterende waarden inzichtelijk gemaakt en wordt door middel van discussie duidelijk welke waarden prevaleren (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 15).

Het is vooral de wederzijdse afhankelijkheid die er voor zorgt dat samenwerken een belangrijke voorwaarde is voor het effectief aanpakken van complexe problemen (Bekkers, 2007, p. 211). Naast deze wederzijdse afhankelijkheid zijn een aantal andere argumenten te noemen die het relevant maken om een netwerkbenadering toe te passen bij het oplossen van complexe beleidsproblemen (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, pp. 38-42):

Vergroten van draagvlak

Veel partijen beschikken over blokkademacht om besluitvorming te verhinderen. Dit kan de besluitvorming voor langere tijd stagneren. Om zo veel mogelijk steun te verwerven dienen partijen be trokken te worden bij het proces van formulering van problemen en oplossingen.

Reductie van inhoudelijke onzekerheid

Verschillende partijen hebben vaak andere informatie die van belang is bij het oplossen van een probleem. De kwaliteit van de informatie, en daarmee de kwaliteit van de uiteindelijke oplossing, kan aanzienlijk worden verbeterd door deze met elkaar te laten confronteren. Relevante partijen moeten daarom al in een vroeg stadium met elkaar verbonden worden.

Verrijking van probleemdefinities en –oplossingen

De verschillende percepties van betrokken partijen kunnen elkaar verrijken in een zoektocht naar oplossingen. Door interactie in het proces kan een partij zelf een rijkere visie ontwikkelen. Het afstemmen en laten aansluiten van de wensen en behoeften draagt op deze wijze bij aan het verbeteren van de overheidsprestaties (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 114).

Incorporatie van dynamiek

Complexe problemen worden onder andere gekenmerkt door afhankelijkheid van de omgeving. Dit zorgt voor een bepaalde dynamiek doordat partijen die in het proces betrokken zijn, informatie ontvangen van partijen die niet zijn aangesloten. Om deze dynamiek te voorkomen, moeten vooraf alle relevante partijen worden opgezocht en op enige wijze worden betrokken bij het proces.

Transparantie van de besluitvorming

Complexe problemen kennen vaak een onoverzichtelijk besluitvormingsproces. Door het toepassen van procesmanagement wordt hierin overzicht gecreëerd en is voor iedereen duidelijk in welke fase het proces verkeert.

Depolitisering van de besluitvorming

Veranderingen stuiten vaak op veel weerstand van de omgeving. Om weerstand te voorkomen moet in een veranderingsproces niet te sterk de nadruk worden gelegd op de inhoud van het probleem maar op het proces dat wordt doorlopen om een verandering te realiseren.

Om complexe problemen aan te pakken verdient een netwerkbenadering de voorkeur. Van de veranderaar vraagt dit een andere aanpak voor wat betreft het sturingsconcept dat hierop wordt toegepast. Waar bij projectmanagement vooral gestuurd wordt op inhoudelijk resultaat, gaat het bij netwerken meer om het veranderen van posities van de verschillende betrokkenen binnen dat netwerk. De interventies die hiervoor nodig zijn, kunnen samengepakt worden onder het concept van procesmanagement. Hiermee richt men zich veel meer op het scheppen van de juiste contexten waarmee de verschillende betrokkenen in een betrouwbare omgeving, door middel van een transparant proces een gemeenschappelijke beeldvorming genereren. Hierdoor kunnen rijke oplossingen tot stand komen (Bekkers, 2007, p. 211). Daarbij geldt wel dat procesmanagement alleen een kans van slagen heeft wanneer de belangrijkste actoren er van overtuigd zijn dat er sprake is van een probleem waarvoor een oplossing moet worden gegenereerd. Is deze *sense of urgency* niet aanwezig, dan zullen actoren niet snel geneigd zijn om te onderhandelen over procesafspraken (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 70).

2.1.4 Onzekerheid

De actoren met verschillende doelstellingen en percepties alsmede de wederzijdse afhankelijkheden, bepalen voor een groot deel de complexiteit van netwerken. Maar ook onzekerheid binnen een netwerk is een kenmerk waardoor de mate van complexiteit van een netwerk wordt bepaald. Koppenjan en Klijn onderscheiden drie niveaus waarop onzekerheden zich kunnen openbaren (2004, pp. 6-7):

Inhoudelijke onzekerheid

Inhoudelijke onzekerheid is al enigszins aan de orde gekomen in de voorgaande paragrafen. Bij deze vorm van onzekerheid gaat het over de (toegang tot) beschikbare kennis, verschillende mogelijke oplossingsrichtingen en de verschillende perceptie van actoren op problemen. De verschillende percepties van actoren, de middelen die hen wel of juist niet ter beschikking staan en de strategieën die (mogelijk) door andere actoren worden toegepast, maken dat er onzekerheid ontstaat, waardoor de voortgang belemmerd kan worden.

Strategische onzekerheid

Strategische onzekerheid wordt in de eerste plaats bepaald doordat de verschillende actoren, verschillende strategieën hanteren. Daarnaast kunnen actoren besluiten om strategieën op elkaar af te stemmen. Wanneer de ene actor een strategische lijn inzet, kan de andere actor daarop zijn strategie aanpassen. Dit is een continu proces dat de onzekerheid binnen het netwerk kan versterken. Deze onzekerheid is niet weg te nemen door vooraf afspraken te maken. Alleen door met elkaar dit proces te doorlopen, kan er een basis ontstaan voor consensus over oplossingen.

Institutionele onzekerheid

Institutionele onzekerheid komt voort uit het feit dat actoren die actief zijn in het netwerk, daarbuiten deel uit maken van een grotere institutionele omgeving. In dit grote geheel maken actoren deel uit van verschillende netwerken welke allemaal hun eigen taken, regels, taal en bevoegdheden kennen. Deze waarden zijn veelal historisch tot stand gekomen op basis van formeel en informeel handelen. Elke actor is vanuit de eigen institutie gevormd wat mede zijn of haar denkkader bepaald rondom bepaalde beleidsproblemen. Dit denkkader zit vaak zo diep geworteld dat het zich moeilijk laat beïnvloeden.

2.2 Kenmerken van een netwerk

In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende definities terug te vinden over beleidsnetwerken. Een op het eerste gezicht passende omschrijving die van toepassing is op de netwerken die in het kader van Brandveilig Leven worden gevormd, wordt verwoord in de volgende definitie:

“Netwerken zijn sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma’s.”

(Bressers, 1993, p. 311)

Deze weergave van een beleidsnetwerk is in onze ogen te smal en niet compleet. In deze definitie wordt er vanuit gegaan dat een netwerk wordt gevormd en ingericht in de veronderstelling dat een beleidsprobleem vooraf is vastgesteld en afgebakend en dat hiervoor moeiteloos wordt samengewerkt. Bij complexe beleidsproblemen hebben de actoren echter in de startfase reeds verschillende percepties op het probleem. Om deze reden speelt het netwerk juist een grote rol bij het formuleren van het beleidsprobleem. De uitkomst hiervan is het resultaat van een interactief proces. Daarnaast is samenwerking in een netwerk niet vanzelfsprekend. Actoren zijn pas bereid deel te nemen aan een netwerk wanneer ze overtuigd zijn van een wederzijds belang. In dit onderzoek gaan wij dan ook uit van deze bredere context van netwerken en hanteren daarvoor de volgende definitie:

“Netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen en die worden gevormd, onderhouden en vervangen door een reeks van games.”

(Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 69-70)

Volledigheidshalve wordt aan deze definitie toegevoegd, dat er pas sprake is van een netwerk wanneer hier drie of meer autonome actoren deel van uitmaken (Provan & Kenis, 2007, p. 231).

2.2.1 Actoren

Het eerste kenmerk voor netwerken bestaat uit actoren. Deze actoren worden gevormd door individuen, groepen of organisaties (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 45). Van belang is om vast te stellen met welk type actor je te maken hebt. Groepen en organisaties kunnen immers worden vertegenwoordigd door een individueel persoon terwijl deze persoon niet als individu aan het netwerk deelneemt. Zo kan een medewerker van een woningstichting namens zijn of haar gehele organisatie spreken of zijn één of enkele bewoners namens een wijkvereniging het gezicht binnen het netwerk. Waar in dit onderzoek gesproken wordt over een actor, wordt hiermee een individu, groep of organisatie bedoeld. Actoren binnen het netwerk hebben ieder hun eigen doelstellingen, middelen en percepties op het probleem, op oplossingen en op andere actoren. Door van iedere actor de doelstellingen, middelen en percepties in kaart te brengen, kunnen afhankelijkheden binnen het netwerk worden blootgelegd.

Doelstellingen

Binnen een netwerk zijn actoren snel geneigd hun eigen doelen na te streven. Zo is de brandweer vooral gebaat bij een kostenverlaging ten behoeve van de repressieve inzet terwijl een woningbouwvereniging streeft naar een zo laag mogelijk schadecijfer van hun vastgoed. Wanneer doelstellingen conflicteren kan dit de indruk geven dat een actor vooral vanuit een eigen belang deelneemt aan een netwerk. Het is dan ook noodzakelijk dat de verbondenheid van een netwerk wordt benadrukt. Hiertoe kunnen abstracte doelstellingen worden benoemd die sympathiseren met de afzonderlijke doelstelling(en) van iedere actor (Bressers, 1993, p. 312). Vaak gaat deze algemene doelstelling over een gedeelde waarde of kijk op de werkelijkheid. In het kader van Brandveilig Leven zou het ten doel stellen van zo min mogelijk slachtoffers bij brand een dergelijke gemeenschappelijke doelstelling kunnen zijn. Vanuit de kernwaarde van veiligheid is dit een maatschappelijke aanvaarde norm die door niemand zal worden tegengesproken.

Middelen

Om de eigen doelstellingen te bereiken is iedere actor in meer of mindere mate afhankelijk van een andere actor. Deze afhankelijkheid kenmerkt zich in middelen die actoren van elkaar nodig hebben. Deze middelen kunnen zowel een materieel als immaterieel karakter hebben en zijn te onderscheiden in de volgende vijf typen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 231):

- financiële middelen
- productie mogelijkheden (fysieke hulpmiddelen zoals personeel, materieel en ict)
- competenties (formele en juridische mogelijkheden om beslissingen te nemen)
- kennis (zowel parate en gedocumenteerd kennis)
- legitimatie (bepaald de mate van vertegenwoordiging van de achterban)

Percepties

De mate waarin actoren bereid zijn de hun ter beschikking staande middelen in te zetten, wordt bepaald door hun percepties. Percepties zijn te omschrijven als de beelden die actoren hebben van een aantal aspecten in en om het netwerk. De actoren kunnen zich op een viertal aspecten een beeld vormen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48):

- *Problemen*
Welk probleem speelt er en met welke urgentie moet worden geïntervenieerd?
- *Oplossingen*
Welke oplossingen zijn er voorhanden, welke voor- en nadelen brengen de oplossingen met zich mee en welke oplossingen werken het meest in het voordeel?

- *Andere actoren*
Welke doelstellingen streven de andere actoren na, welke middelen kunnen zij inbrengen en welke strategie zetten zij in?
- *Ontwikkelingen in de omgeving*
Hoe wordt het probleem ervaren in de omgeving en welke betekenis wordt hieraan gegeven?

Percepties zijn in zekere mate stabiel, vooral als actoren zich in de loop van de tijd geleidelijk een beeld hebben kunnen vormen van de problemen en de context daarvan. Bovendien kan uit de percepties afgeleid worden welk beeld actoren van zichzelf, hun omgeving en hun belangen hebben (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 48).

2.2.2 Wederzijdse afhankelijkheden

Een tweede belangrijk kenmerk van netwerken zijn de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren. De mate van wederzijdse afhankelijkheid bepaalt het belang dat een actor heeft om deel te nemen aan het netwerk. Om dit belang te bepalen is het noodzakelijk om de wederzijdse afhankelijkheden in beeld te brengen. Dit inzicht kan door van de actoren de (eigen) doelstellingen, (specifieke) middelen en percepties inzichtelijk te maken.

De mate van wederzijdse afhankelijkheid komt tot uitdrukking door het belang dat de actor hecht aan de middelen alsmede de mogelijkheid om middelen via een andere actor te kunnen betrekken. Daarbij geldt dat complexe problemen vaak alleen maar kunnen worden opgelost door het inzetten van meerdere middelen, die verdeeld zijn over de verschillende actoren. Men heeft dus elkaars middelen nodig om tot een oplossing te komen. Dit inzicht is echter niet altijd bij alle actoren direct duidelijk waardoor het lastig wordt om de gestelde doelstellingen te realiseren. De mate van wederzijdse afhankelijkheid kan worden weergegeven zoals in tabel 2.

		vervangbaarheid van middelen	
		hoog	laag
belang van middelen	groot	lage afhankelijkheid	hoge afhankelijkheid
	klein	onafhankelijk	lage afhankelijkheid

tabel 2: wederzijdse afhankelijkheden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47)

Wanneer het belang van middelen hoog is en de vervangbaarheid laag, is sprake van een hoge mate van afhankelijkheid. Wanneer een middel eenvoudig is te vervangen en het belang van het middel groot is, dan is de onderlinge afhankelijkheid laag. Actoren zijn onafhankelijk van elkaar als de vervangbaarheid hoog is en het belang klein.

Interacties

Binnen een netwerk vinden interacties plaats tussen de verschillende actoren. Men spreekt in dit verband ook wel over verwevenheid van het netwerk (Bressers, 1993, p. 311). De term verwevenheid geeft uitdrukking aan de intensiteit van interacties die plaatsvinden binnen een netwerk. Daarbij gaat het niet alleen om de contacten die actoren binnen het netwerk met elkaar hebben, maar ook om de contacten die zij met elkaar hebben buiten dat netwerk. Belangrijk element hierbij is dat door een hogere mate van verwevenheid, de formele verhoudingen minder doorslaggevend zullen zijn (Bressers, 1993, pp. 311,312). Dit heeft een positieve invloed op de verbondenheid bij het netwerk en dat draagt bij aan een grotere tevredenheid van actoren over de uitkomsten van het netwerk. (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, p. 1067).

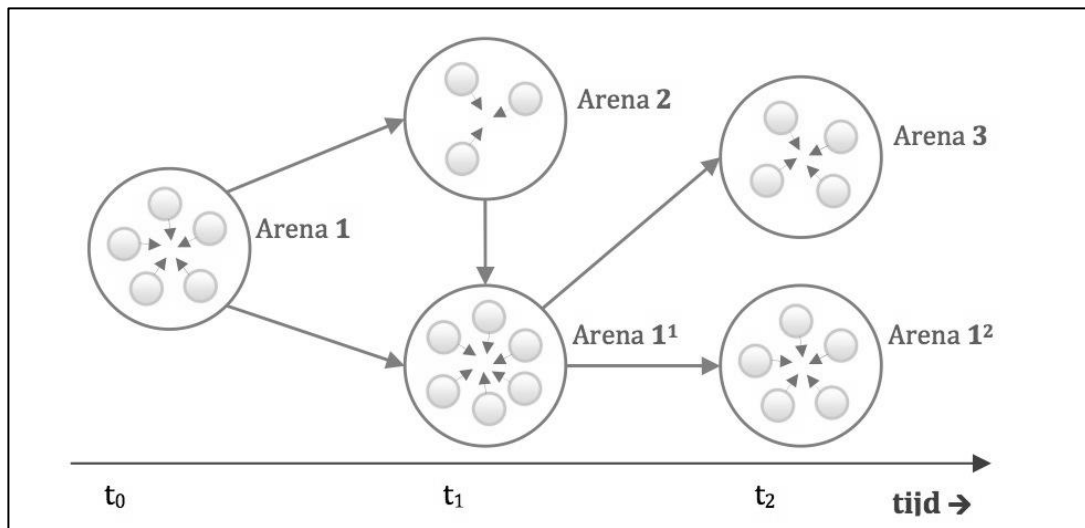
2.2.3 Besluitvorming in netwerken

In de theorie wordt besluitvorming vaak weergegeven als een rationeel proces. Deze rationele benadering stelt dat doelstellingen helder zijn en dat er door besluitvormers een beslissing wordt genomen op basis van een zo volledig mogelijk beeld van de situatie. Daarbij wordt niet alleen een oplossing gekozen omdat deze het beste aansluit op de realisatie van de bepaalde doelstelling, ook wordt gekeken naar de kosten die dit met zich meebrengt. Anders gezegd, de uitkomst van het rationele besluitvormingsproces geeft aan welke oplossing de meeste baten oplevert tegen de minste kosten (Bekkers, 2007, p. 195). Het rationele besluitvormingsmodel kan echter gezien worden als een ideaaltype. Herbert Simon heeft aangetoond dat besluitvormers bijna nooit in staat zijn om een besluit te nemen dat op alle fronten is afgewogen (Bekkers, 2007, p. 195). Er is sprake van een *bounded rationality* (begrensde rationaliteit) omdat niet altijd alle informatie beschikbaar is. Bovendien hebben besluitvormers ook maar een beperkte capaciteit om de informatie die wel beschikbaar is te kunnen verwerken. Vanuit de gedachte van een begrensde rationaliteit wordt echter nog steeds gepoogd een oplossing te realiseren maar hierbij wordt niet meer gestreefd naar een zo optimaal mogelijk alternatief op basis van een kosten-baten afweging. Men gaat op zoek naar een alternatief welke op een bevredigende manier bijdraagt aan de oplossing van het probleem (Bekkers, 2007, p. 196).

Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen op het model van Herbert Simon (Bekkers, 2007, p. 196). Het model gaat nog te veel uit van de rationaliteit van de handelende actoren en volgordeelijkheid in het besluitvormingsproces. Besluitvorming rondom complexe problemen verloopt in de praktijk veel weerbarstiger. Binnen een netwerk moeten actoren in een gezamenlijk proces tot besluiten komen om een complex probleem op te kunnen lossen. In dit besluitvormingsproces zijn de verschillende actoren betrokken met ieder hun eigen percepties, belangen en afhankelijkheden. Deze waarden worden gevoed vanuit diverse institutionele omgevingen waaruit actoren afkomstig zijn. Het besluitvormingsproces vindt dan ook plaats door middel van een beleidsspel. Een beleidsspel is opgebouwd uit een reeks van beslissingen die worden genomen in meerdere arena's. Een arena is daarbij te omschrijven als een omgeving waar interactie plaatsvindt tussen probleemeigenaren, eigenaren van oplossingen en beslissers. Dit interactieproces kan in meerdere arena's gelijktijdig plaatsvinden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 56).

Het is niet eenvoudig een beleidsspel te doorgronden. De verschillende actoren varen ieder hun eigen koers en hanteren daarvoor een voor hun passende strategie. Daarbij wordt de complexiteit van beleidsspelen nog eens vergroot doordat dezelfde actoren ook deel kunnen uitmaken van andere arena's. Deze arena's kunnen zich zowel bevinden binnen hetzelfde beleidsterrein dan wel binnen aanpalende beleidsterreinen. Zo kan een woningbouwvereniging deelnemen aan een netwerk om de brandveiligheid in een bepaalde wijk te vergroten maar kan diezelfde organisatie tegelijkertijd ook vertegenwoordigd zijn in een arena rondom sociale veiligheid in die wijk. In beide arena's wordt dan ingezet om de veiligheid in een wijk te verhogen maar het is niet ondenkbaar dat de besluiten die in arena's afzonderlijk worden genomen, op elkaar van invloed zijn. Actoren kunnen dan verrast worden met consequenties die voortkomen uit besluitvorming in andere arena's. De interactie die in een arena plaatsvindt, kan er echter ook toe bijdragen dat besluitvorming in de andere arena's wordt bevorderd. Actoren worden verrijkt met informatie in de ene arena, wat er toe kan leiden dat eventuele weerstanden in een andere arena worden weggenomen. Het beleidsspel rondom een complex probleem speelt zich dus af in een speelveld van meerdere arena's. Een arena wordt hierbij aangeduid als een game.

Schematisch kan het beleidsspel worden weergegeven als in figuur 2.



figuur 2: beleidsspel (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 56)

2.3 Netwerkproces

In de voorgaande paragraaf is beschreven dat de complexiteit van problemen niet zozeer wordt bepaald door de inhoudelijke kant van het probleem, maar met name is gelegen in het feit dat de diverse actoren verschillende percepties hebben op de probleemdefinitie en mogelijke oplossingen. Om een gemeenschappelijke basis te vormen moeten de actoren zich eerst bewust worden van hun perceptieverschillen alvorens het probleem inhoudelijk kan worden aangepakt. Vanuit deze bewustwording kan een gezamenlijke weg worden ingeslagen voor wat betreft informatieverzameling, het raadplegen van deskundigen en het gebruik van wetenschappelijk onderzoek. Pas als hieraan is voldaan, is er een gezaghebbende basis gecreëerd om gezamenlijk verdere acties te ondernemen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 38).

In deze paragraaf wordt beschreven aan welke randvoorwaarden een goed netwerkproces moet voldoen. Deze randvoorwaarden kunnen enerzijds ingezet worden als processpelregels bij het ontwerpen van een proces. Anderzijds maken deze randvoorwaarden het ook mogelijk om een bestaand netwerkproces te evalueren. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op de vraag of deze randvoorwaarden als processpelregels aanwezig zijn in de netwerkprocessen rondom de verschillende casussen.

Sense of urgency

Alvorens actoren in een netwerk bereid zullen zijn actief deel te nemen aan een proces, moet voor hen in ieder geval de noodzaak aanwezig zijn. Anders gezegd, er moet sprake zijn van een sense of urgency die zowel op inhoud als proces gevormd kan worden (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 70). De inhoudelijke sense of urgency komt voort uit het voorliggende probleem. Actoren moeten dit probleem ook daadwerkelijk als een probleem ervaren en erkennen. Alleen dan zullen zij bereid zijn om na te denken over mogelijke oplossingen hiervoor. De procesmatige sense of urgency wordt gevoed door het besef dat actoren hebben over het feit dat zij voor een oplossing (wederzijds) afhankelijk zijn van anderen. Actoren moeten het inzicht krijgen dat een oplossing alleen mogelijk is door samenwerking met anderen.

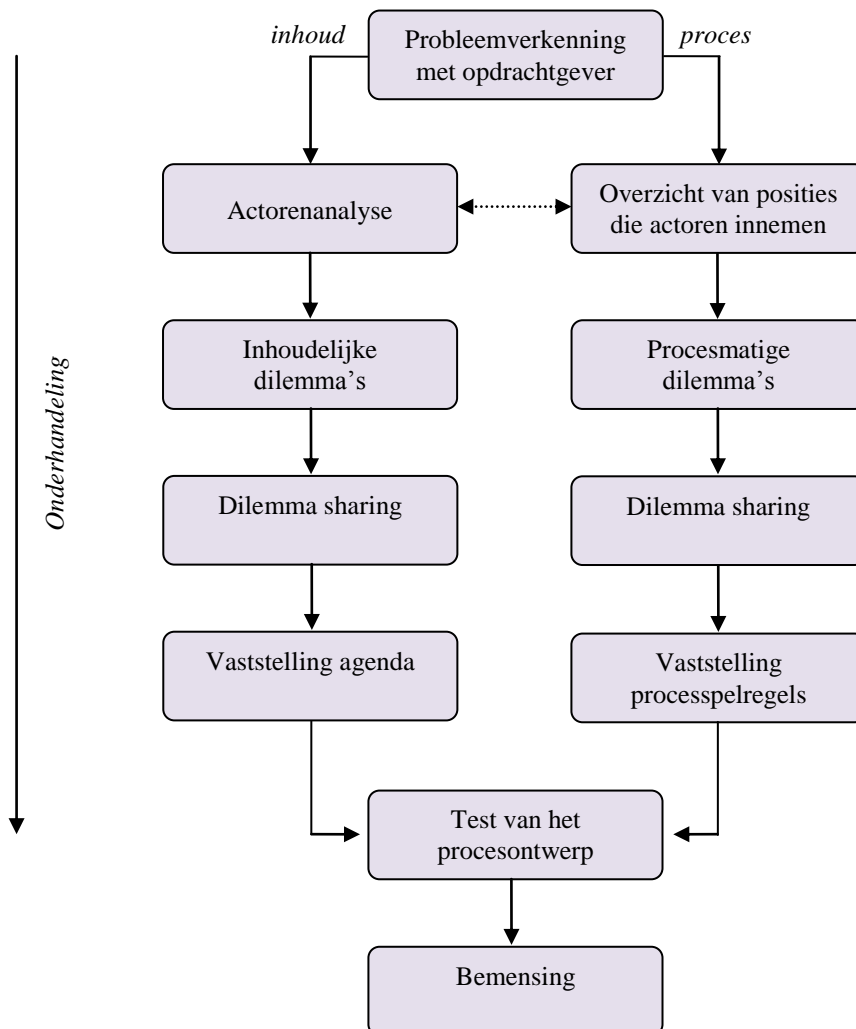
Wanneer een actor zowel inhoudelijk als procesmatig doordrongen is van de sense of urgency, zal hij bereid zijn procesafspraken te maken. Concreet betekent dit dat niet te vroeg gestart moet worden met een procesmatige aanpak. Bij alle partijen moet eerst de sense of

urgency worden bevorderd. Pas als alle actoren doordrongen zijn van het probleem en de weg naar een oplossing, kan gestart worden met de onderhandelingen voor het procesontwerp. In dit geval geldt het credo: *beter te laat dan te vroeg*. Bewust uitstellen van een besluit kan leiden tot een grotere sense of urgency, waardoor actoren sneller geneigd zijn mee te werken aan een oplossing.

2.3.1 Inrichting van het proces

Om tot de inrichting van een proces te komen, moeten verschillende activiteiten worden uitgevoerd. Op de volgende pagina staan in figuur 3 deze activiteiten beschreven.

Het overzicht met activiteiten wekt de suggestie dat het ontwerpen van een proces een gestructureerde bezigheid is. Het tegendeel is echter waar. Niet alle benoemde activiteiten hoeven altijd te worden uitgevoerd en ook de volgorde is minder dwingend dan het schema doet vermoeden. Het ontwerpen van een proces is dan ook geen mechanistische activiteit, maar vraagt kennis van mensen en de (bestuurlijke) omgeving en gevoel voor persoonlijke verhoudingen. Het gebruik van de juiste taal en een conceptueel vermogen zijn hierbij onmisbaar. In het vervolg van deze paragraaf worden de activiteiten uit het schema kort toegelicht.



figuur 3: activiteiten voor een procesontwerp (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 73)

Probleemverkenning

Een proces begint vaak met een actor die een probleem ervaart en daarvoor een oplossing zoekt. Omdat die oplossing vraagt om inbreng en steun van andere actoren, moet er een netwerk worden opgebouwd van wederzijds afhankelijke actoren die met elkaar het proces doorlopen. Om hier vorm aan te geven, zal er opdracht gegeven moeten worden aan iemand die deze actoren bij elkaar brengt en het proces gaat inrichten. Deze functie wordt vervuld door de procesarchitect (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 72). Een belangrijke eerste stap hierbij is de probleemverkenning. Het ligt voor de hand dat in deze fase de probleembeschrijving sterk gekleurd wordt door de opdrachtgever. Doordat actoren verschillende percepties kunnen hebben op het probleem, kan later in het proces de probleembeschrijving nog wijzigen. Een aantal vragen kunnen helpen om te komen tot een goede probleembeschrijving (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 138):

- Hoe ziet de huidige en/of toekomstige situatie eruit?
- Welke (ongewenste) effecten vloeien daaruit voort?
- Wat is hiervan de oorzaak?
- Welke doelen en randvoorwaarden liggen hieraan ten grondslag?
- Welke oplossingen en alternatieven worden voorgesteld?

Deze vragen kunnen de procesarchitect helpen bij het verkrijgen van een beeld over de inhoud, de context en de meer of minder relevante aspecten die een rol spelen bij het probleem. Door het uitvoeren van de probleemverkenning is de basis gelegd voor de volgende stap, namelijk het opstellen van een lijst met relevante actoren.

Bij het selecteren van de actoren zijn twee criteria van belang. Als eerste de afhankelijkheid van actoren voor het behalen van de doelstellingen en als tweede de mate waarin actoren gezamenlijk dezelfde doelstellingen hebben. Belangrijk daarbij is de vraag of de potentiële actoren een vergelijkbare *sense of urgency* voelen bij het probleem. Is hiervan onvoldoende sprake, dan zijn er drie mogelijke interventies denkbaar (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002):

- Door het ontbreken van een *sense of urgency* lijkt het proces geen kans van slagen te hebben. Om deze reden kan besloten worden het proces niet te starten.
- Hoewel er in eerste instantie geen sprake lijkt van voldoende *sense of urgency*, kan toch besloten worden het proces op te starten. Andere actoren kunnen immers ook onderwerpen agenderen die ertoe kunnen leiden dat alsnog voldoende urgentie ontstaat waarna het proces gestart kan worden.
- Onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de druk op het proces te verhogen waardoor het gevoel van urgentie bij andere actoren wordt bevorderd.

Actorenanalyse

Als de relevante actoren in beeld zijn gebracht, volgt een analyse per individuele actor. Door deze analyse wordt inzicht verkregen in de percepties van actoren. Deze percepties zijn bepalend voor de houding van de actoren in het proces. Ook kan hiermee bepaald worden of alle relevante actoren in beeld zijn gebracht tijdens de probleemverkenning. Mogelijk blijkt uit documenten of gesprekken dat er actoren zijn die vooraf niet in beeld waren, maar wel van belang kunnen zijn voor het behalen van de doelstellingen. De actorenanalyse richt zich op de onderstaande elementen (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, pp. 75-76):

- *Standpunten, belangen en core values*
Bij het in kaart brengen van de standpunten die actoren innemen, is het vooral belangrijk om de achtergronden van deze standpunten te onderzoeken. Achterhaald moet worden wat de argumenten zijn om een bepaald standpunt in te nemen en welke doelen de actor denkt te bereiken. Deze informatie hoeft niet altijd van de actor zelf afkomstig te zijn.

Ook andere actoren kunnen informatie aandragen over bepaalde gedragingen of beweegredenen van actoren binnen het netwerk. Hiermee ontstaat ook een beeld over de reputatie van, en de onderlinge verhoudingen tussen actoren.

De belangen van actoren zijn onder te verdelen in formele en informele belangen. De formele belangen zijn vaak gestoeld op het bestaansrecht van de organisatie. Actoren zullen de belangen die hieruit voortvloeien vanuit zichzelf vaak wel benoemen. Anders is dit bij de informele belangen die vaak moeilijker onder woorden zijn te brengen maar minstens zo belangrijk zijn in het proces.

Core values zijn de algemene waarden die voor een actor van belang zijn. Deze waarden zijn zo belangrijk dat deze in het proces beschermd moeten blijven. Alleen dan zullen actoren bereid zijn om deel te nemen aan het proces.

Het in kaart brengen van standpunten, belangen en core values geeft inzicht in de ruimte die hier tussen zit. Deze ruimte geeft richting aan het bepalen van de doelen die in gezamenlijkheid bereikt moeten worden.

- *Kansen en bedreigingen*

De bereidheid om deel te nemen aan een proces, wordt voor een groot deel bepaald door het voordeel wat een actor hier uit kan halen. Om deze reden is het voor de procesarchitect van belang te weten welke kansen en bedreigingen actoren voor zichzelf zien door deel te nemen aan het proces. De uitdaging voor de procesarchitect is om de agenda zo samen te stellen, dat de kansen groter zijn dan de bedreigingen.

- *Incentives en disincentives*

Incentives zijn factoren die actoren aanzetten tot proactief gedrag. Disincentives zijn factoren die aanzetten tot reactief gedrag of zelfs blokkades. Concreet kunnen deze factoren worden vertaald in de middelen die actoren kunnen inzetten. In paragraaf 0 zijn deze middelen reeds benoemd. In deze analyse is het zinvol om te bepalen hoe belangrijk de middelen zijn en of deze elders verkrijgbaar zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 145).

- *Pluriformiteit*

Al eerder is genoemd dat het belangrijk is dat een actor over voldoende gezag en mandaat beschikt om de voortgang in het proces niet te belemmeren. Toch kan de partij die wordt vertegenwoordigd intern zo pluriform zijn, dat de actor slechts spreekt namens een deel van die partij. Het inzicht in deze pluriformiteit stelt de procesarchitect in staat om een inschatting te maken van de stabiliteit van de standpunten die de betreffende vertegenwoordiger inbrengt.

Het beeld dat uit de actorenanalyse wordt verkregen is niet statisch. Onder invloed van externe omstandigheden of door verloop van het proces zelf kunnen standpunten en percepties van actoren wijzigen. Door interacties in het proces worden actoren voortdurend beïnvloed. Het is daarom noodzakelijk een actorenscaan met enige regelmaat te herhalen. Blijkt uit herhaalde analyses dat de uitkomst van de scan ongewijzigd blijft, dan kan dat een aanwijzing zijn dat het proces niet goed verloopt (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 77).

Overzicht van de posities die actoren innemen

Voor een procesarchitect is het van belang om te weten welke positie actoren hebben ten opzichte van elkaar en het probleem. De actoren die weinig communiceren en extreme standpunten hebben die niet met elkaar overeenkomen, zijn minder belangrijk dan de actoren die intensief communiceren en waarvan de standpunten dicht bij elkaar liggen. Deze laatste groep actoren nemen een centrale plaats in binnen het netwerk. Bovendien duiden deze kenmerken erop dat dit actoren zijn die gewend zijn om in een netwerk te opereren. Wanneer ook de beschikbare middelen worden gekoppeld aan de posities in het netwerk, kan er een

inschatting gemaakt worden van de complexiteit van het proces. Als de middelen ter beschikking staan van de actoren die intensief communiceren en ongeveer gelijke standpunten hebben, heeft het proces een grote kans van slagen.

Dilemma's

Actoren hebben verschillende redenen waarom deelname in het proces aantrekkelijk is. Uit de actorenscaan en de quick scan kan de procesarchitect zich een beeld vormen van de onderwerpen die met elkaar gekoppeld kunnen worden. Hierdoor kan het totaal van de onderwerpen die op de agenda komen aantrekkelijk gemaakt worden voor alle deelnemende actoren. Niet alle opvattingen van actoren over de onderwerpen die op de agenda komen zullen echter in overeenstemming zijn met elkaar. Soms zullen deze opvattingen zelfs tegengesteld zijn. In het geval is het verstandig tegenstellingen te benoemen als dilemma's. Een dilemma is een probleem waarvoor twee tegengestelde oplossingen beschikbaar zijn. Door tegenstellingen als dilemma's te framen wordt duidelijk dat er geen voor de hand liggende oplossing is, maar dat aan elke oplossing voor- en nadelen verbonden zijn. Partijen worden hierdoor gedwongen om samen per oplossing op zoek te gaan naar deze voor- en nadelen. Hierdoor ontstaat het inzicht dat de standpunten niet zozeer goed of fout zijn, maar dat er vanuit elk perspectief voor- en nadelen te benoemen zijn. Hieruit volgt begrip voor de wederzijdse standpunten. Wanneer partijen erkennen dat iedere oplossing voordelen heeft, werkt dat conflict reducerend. Het positioneren van tegenstellingen als dilemma's die met elkaar gedeeld worden, bevorderen de ontvankelijkheid voor procesafspraken. Hier dient dus voldoende aandacht voor te zijn in het procesontwerp (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 79).

Inhoudelijke dilemma's

Voor het oplossen van inhoudelijke dilemma's zijn er oplossingsmogelijkheden die afhankelijk van de aard van de dilemma's ingezet kunnen worden (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, pp. 82-83).

- *Bereiken van consensus*
Door interacties ontstaan nieuwe oplossingen die door alle partijen gedragen worden.
- *Uitvoeren van een pilot*
Eén van de varianten wordt volledig ten uitvoer gebracht, een andere wordt als pilot uitgevoerd om van te leren. Later in het proces kan dat leiden tot bijstelling van het eerder genomen besluit.
- *Openhouden van diverse opties (mottenballenvariant)*
Er wordt een keuze gemaakt voor een variant, maar andere varianten worden niet meteen afgeschreven zodat ze later in het proces alsnog ingevoegd kunnen worden.
- *Opties naast elkaar ontwikkelen*
Varianten worden naast elkaar ontwikkeld, waardoor kennis over deze varianten zich kan ontwikkelen, op basis waarvan later in het proces definitieve besluitvorming kan plaatsvinden.
- *Groeimodel*
Onderzoek naar mogelijkheden waarbij verschillende varianten kunnen samensmelten tot één variant.
- *Angel uit het conflict halen*
Mogelijk zijn er factoren die zich op de achtergrond bevinden, maar wel bepalend zijn voor het in standhouden van een conflict. De procesarchitect kan deze blootleggen door het inzetten van een onderzoek- of adviestraject waarover partijen gezamenlijk conclusies kunnen trekken, waardoor deze factoren geëlimineerd worden.

- *Ontwerp van verzachtende en/of compenserende maatregelen*
Eventuele niet te voorkomen negatieve effecten van oplossingen kunnen door het nemen van aanvullende maatregelen verzacht of gecompenseerd worden.

Procesmatige dilemma's

Evenals inhoudelijke dilemma's zijn er ook procesmatige dilemma's. Om te kunnen komen tot goede procesregels zullen deze dilemma's zoveel mogelijk opgelost moeten worden. De Bruijn et al. (2002, p. 84) noemen als voorbeelden van procesdilemma's; zorgvuldigheid versus snelheid, veel of weinig partijen en vertrouwelijk versus openbaar. Als door de probleemformulering en het in beeld brengen van de dilemma's het grootste deel van de gevoelige onderwerpen bekend is, moeten er procesregels opgesteld worden. Procesregels zijn afspraken die partijen maken over de wijze waarop interactie plaatsvindt tijdens het proces. De volgende procesregels zijn hierbij te onderscheiden:

- *Entry- en exitregels*
Welke partijen doen wel of niet mee aan het proces?
- *Besluitvormingsregels*
Hoe wordt tot besluitvorming gekomen en welke regels gelden bij conflicthantering?
- *Organieke regels*
Regels over de organisatie van het proces, bijvoorbeeld het instellen van een stuur- en werkgroep. Ook regels over de rol van de procesmanager.
- *Regels over planning en budget*
Welke activiteiten worden in welke volgorde verricht, welke kosten zijn ermee gemoeid en voor wiens rekening komen die?

Test van het procesontwerp

Nadat een proces is ontworpen, kan dit ter toetsing voorgelegd worden aan de deelnemers. Hiervoor zijn verschillende methodieken denkbaar. Belangrijk is de betrokkenheid van partijen bij deze toetsing. Een breed gedragen consensus over het procesontwerp draagt bij aan het succes van het proces (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 86).

Bemensing

Wanneer het procesontwerp gereed is, kan de bemensing van het proces plaatsvinden. Omdat het resultaat van het proces voor een groot deel afhankelijk is van de interactie tussen deze deelnemers is deze selectie van cruciaal belang. Er zijn volgens de Bruijn et al. (2002, pp. 86-87) drie factoren die hierbij bepalend zijn.

- Als eerste factor geldt de vraag of mensen wel of niet betrokken zijn geweest bij het ontwerpen van het proces. Wanneer de samenwerking tijdens dit ontwerp goed en constructief is verlopen, pleit dat ervoor om dezelfde mensen ook deel te laten nemen aan het vervolg van het proces. Wanneer conflicten de overhand hebben gehad tijdens het ontwerp, kan het echter verstandig zijn om juist andere mensen te laten deelnemen.
- De tweede factor is de wederzijdse instemming van actoren over de vertegenwoordiging die wordt voorgedragen door een actor. Door de hele groep hiervoor verantwoordelijk te maken, is de kans op committent jegens elkaar groter. Anderzijds bestaat wel het risico dat sommige actoren op strategische wijze gebruik maken van deze mogelijkheid.
- De derde factor betreft de wijze waarop de deelnemers hun actor vertegenwoordigen. Het kan voorkomen dat een partij niet genegen is om deel te nemen aan het proces, terwijl andere actoren die deelname wel wenselijk achten. In dat geval kan iemand die partij vertegenwoordigen zonder formele bevoegdheden. Hij zal dan wel het committent van zijn achterban moeten verdienen.

Ook hierbij geldt dat de uitkomst het resultaat is van onderhandeling. Bij voorbaat is er geen goede of slechte keuze te benoemen. Wanneer het resultaat breed wordt gedragen, is het een juiste keuze.

Uit deze paragraaf blijkt dat ook het ontwerpen van een proces plaatsvindt door onderhandelingen. Daarmee is de grens tussen het ontwerpen van een proces en het sturen tijdens een proces niet zondermeer aan te geven. Een aantal zaken die tijdens het ontwerp zijn vastgesteld, kunnen tijdens het procesverloop weer herzien worden, waardoor opnieuw besluitvorming moet plaatsvinden over het procesontwerp. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de proces- of netwerkmanager. Hij kan dit proces beïnvloeden door toepassing van een aantal managementstrategieën. In de volgende paragraaf wordt daar verder op in gegaan.

2.3.2 Kernelementen van het proces

Voor een optimale en gedegen besluitvorming in zake complexe problemen moet een proces zodanig zijn ingericht, dat het voldoet aan een aantal ontwerpprincipes. Het toepassen van deze principes draagt bij aan het optimaliseren van de besluitvorming en kan daarmee ook gezien worden als onderdeel van de managementstrategieën. Vanuit de theorie over procesmanagement zijn vier kernelementen te onderscheiden. Deze vormen met elkaar de bouwstenen voor een goed functionerend proces. Wanneer één van deze elementen ontbreekt, zal het proces zijn kracht verliezen. Daarom moet aan elk van deze elementen voldoende en blijvend aandacht geschonken worden (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, pp. 53-54). Het gaat hierbij om de volgende kernelementen.

Openheid

Eerder is gebleken dat actoren wederzijds afhankelijk zijn voor het bereiken van bepaalde doelstellingen. Daarmee is meteen het belang aangegeven van een goede samenwerking. Alleen wanneer actoren goed met elkaar samenwerken, is er ruimte om invulling te geven aan de benodigde uitwisseling van middelen die de actoren wederzijds afhankelijk maken. Openheid is daarbij een voorwaarde. Het begrip openheid is te ontleden in drie aspecten die gezamenlijk leiden tot openheid in besluitvormingsprocessen.

- ***Betrokkenheid bij het besluitvormingsproces***

Voor een goed resultaat moeten alle relevante actoren betrokken worden. Actoren zijn relevant wanneer ze een belang bij de besluitvorming hebben. Dat kan een positief belang zijn, maar dat hoeft zeker niet altijd het geval te zijn. Soms is het raadzaam om ook actoren te betrekken die in staat zijn om hindermacht te organiseren, zodat ook hun belangen in een vroeg stadium worden meegenomen. Deelnemers aan het netwerk moeten soms de belangen behartigen van een brede achterban. In het geval van Brandveilig Leven hoeft daarom niet iedere school, woningbouwvereniging of buurtvereniging in het netwerk deel te nemen. Als de vertegenwoordiging in het netwerk maar wel voldoende mandaat en gezag heeft om hen daarin te vertegenwoordigen. Op die manier kan het totaal van de deelnemers in het netwerk een goede representatie zijn van de actoren die een belang bij de besluitvorming hebben. Een proces kent vaak meerdere fasen. Het is mogelijk om het aantal deelnemers aan het netwerk per fase te wijzigen. Ook kunnen actoren verschillende rollen toebedeeld krijgen, bijvoorbeeld het geven van adviezen, het leveren van expertise of een besluitvormende rol. Een belangrijke taak van de overheid is de bescherming van de zwakkeren in de samenleving. Het kan daarom nodig om alleen om die reden actoren uit te nodigen in het netwerk.

- *Van inhoudelijke keuzes naar procesafspraken*
Elke actor heeft eigen belangen in een netwerk. Deze belangen moeten geïnventariseerd worden, maar mogen niet meteen leiden tot inhoudelijke keuzes. Wel moeten er afspraken gemaakt worden over het proces dat leidt tot besluitvorming hierover. Een voorbeeld hiervan is dat actoren met elkaar afspreken dat ze eerst alle beschikbare kennis over een bepaald onderwerp gaan inventariseren alvorens over te gaan tot besluitvorming. Mogelijk dat hierdoor de percepties van actoren wijzigen, waardoor andere oplossingsrichtingen ook zichtbaar worden. Het gaat er dus om dat er procedurele afspraken worden gemaakt die uiteindelijk leiden tot consensus tussen actoren over de besluitvorming.
- *Transparantie van het proces en het procesmanagement*
Het laatste aspect met betrekking tot betrokkenheid in het proces tot besluitvorming is transparantie. Voor alle actoren moet duidelijk zijn wat de procesgang is, op welke wijze hun belangen worden beschermd en wie wel of niet mogen toetreden tot het netwerk. Hierdoor kunnen actoren een inschatting maken over hun kansen in het netwerk en zich een oordeel vormen over de integriteit van de procesgang. Dit vraagt om de juiste competenties van de procesmanager. Hij moet in staat zijn om te sturen op het proces en zich niet inhoudelijk met discussies inlaten. Hierdoor kan hij zich onafhankelijk en neutraal opstellen.

Bescherming van veiligheid en kernwaarden

Sommige actoren zullen zich belemmerd voelen om zo maar toe te treden tot een netwerk. Door mee te doen in een netwerk, kan de indruk gewekt worden dat de actor zich bij voorbaat heeft gecommitteerd aan de uitkomst. Die kan strijdig zijn met de kernwaarden van deze actor. De uitkomst staat immers niet bij voorbaat vast. Het is daarom belangrijk dat de kernwaarden van de deelnemende actoren wordt gerespecteerd. Hierdoor blijft het voor alle actoren mogelijk om ook na de besluitvorming hun eigen opvattingen te houden, maar dat de uitkomst het resultaat is van vooraf gemaakte procesafspraken. Dat vraagt aan de voorkant dus om commitment aan het proces en niet aan het resultaat. Hierdoor ontstaat veiligheid en ruimte waarbinnen geleidelijk overeenstemming aan het resultaat kan ontstaan.

Een andere mogelijkheid om voldoende veiligheid te creëren binnen een netwerk is het maken van een afspraak over het commitment van actoren aan deelbesluiten. Vaak is het resultaat van een complex besluitvormingsproces de som van verschillende deelbesluiten. Door met elkaar af te spreken dat *niets is besloten, totdat alles is besloten*, wordt ruimte gegeven aan de deelnemers om mee te blijven doen aan het netwerk tot aan het laatste besluit. Dit ondanks deelbesluiten waaraan men zich niet kan of wil committeren.

Tot slot is er de mogelijkheid om met elkaar afspraken te maken over *exit-regels* waarmee actoren op een natuurlijk moment kunnen uittreden uit het proces. Door bijvoorbeeld evaluatiemomenten over het proces in te bouwen, worden mogelijkheden geschapen om uit het proces te treden. Door deze mogelijkheid worden aan de voorkant mogelijk barrières weggenomen waardoor actoren eerder bereid zullen zijn om deel te nemen aan het netwerk. Door aan de voorkant deze maatregelen in te passen in het proces, zullen actoren zich veiliger voelen binnen het netwerk. Hierdoor is het mogelijk een goed fundament te leggen voor samenwerking en besluitvorming.

Voortgang

Er zijn allerlei redenen en omstandigheden binnen een netwerk die de voortgang in een proces kunnen belemmeren. Omdat er geen resultaatverplichting wordt afgesproken maar alleen op basis van procesafspraken wordt samengewerkt, bestaat het risico dat processen traag verlopen. Enige vertraging is niet te voorkomen maar teveel vertraging leidt tot het risico dat de legitimiteit van het proces wordt aangetast. Dat heeft tot gevolg dat de slagingskansen

afnemen. Er is dus veel aan gelegen om de voortgang in het proces te bevorderen. Om ervoor te zorgen dat er voortgang blijft in het proces, kunnen vier instrumenten worden ingezet (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, p. 60).

- *Vooruitzicht op winst als prikkel voor coöperatief gedrag*
Deze prikkel geldt als de belangrijkste voor het bevorderen van de voortgang in een proces. Wanneer actoren voldoende voordeel zien in hun deelname aan het proces, zullen ze geneigd zijn om dit proces snel tot een goed einde te brengen. Het gaat hier nadrukkelijk om het vooruitzicht op winst en niet om de uitbetaling. Eén van de taken van een proces- of netwerkmanager is daarom dat hij op het juiste moment en liefst zo laat mogelijk in het proces de winst uitkeert. Als dit te vroeg gebeurt, bestaat de kans dat de betreffende actor passief wordt of zich vroegtijdig terugtrekt uit het proces.
- *Zware personele bezetting*
Belangrijk aandachtspunt in netwerken is de vertegenwoordiger die namens partijen deelneemt aan het netwerk. Deze vertegenwoordigers moeten over voldoende gezag en mandaat beschikken. Dat zorgt ervoor dat het netwerk een krachtige, gezaghebbende uitstraling krijgt. Bovendien is de kans op committent vanuit de achterban groter waardoor sneller en effectiever tot besluitvorming gekomen kan worden. De vertegenwoordiger hoeft immers minder met de achterban te overleggen voordat hij zijn bijdrage aan verschillende zaken binnen het netwerk kan formaliseren. Tot slot kan een zware vertegenwoordiger gemakkelijker iets afstand nemen van de achterban. Vooral in een proces van geven en nemen, is dit een belangrijke voorwaarde.
- *Conflicten zo diep mogelijk weggelegd in het proces*
Binnen een netwerk zijn er actoren die het op bepaalde onderwerpen niet met elkaar eens zullen zijn. Gedurende het proces kan dit leiden tot conflicten. Deze conflicten zijn overigens noodzakelijk om uiteindelijk te komen tot consensus over de besluitvorming. Om deze conflicten goed te kunnen beheersen, adviseren de Bruijn et al. (2002, p. 62) gelaagdheid in de overlegstructuur aan te brengen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een structuur met een stuurgroep, daaronder een projectgroep en daar weer onder een werkgroep. Dit lijkt een kerstboom aan overleggen, maar hiermee ontstaat de mogelijkheid om conflicten zo laag mogelijk in deze lagenstructuur te laten ontstaan. Doordat het conflict verschillende lagen door moet voordat de besluitvormers een finaal besluit moeten nemen, is er voldoende gelegenheid geweest om alle argumenten voor, en argumenten tegen goed in beeld te brengen. Conflicten dragen dan ook bij aan het verkrijgen van meer informatie en beter zicht op de tegenstellingen. Hierdoor zal uiteindelijk een beter besluit genomen kunnen worden.
- *Command and control benutten als aanjager van het proces*
Binnen netwerken wordt zoveel mogelijk gezocht naar consensus zodat besluiten breed gedragen worden door de verschillende actoren. Dit is afwijkend ten opzichte van het command and control model waarin er één leider is die autonoom besluit en daarbij geen rekening hoeft te houden met de mening van anderen. Toch kan de proces- of netwerkmanager ervoor kiezen om afspraken te maken over situaties waarin hij een vetorecht heeft. Hierdoor ontstaat er een dreiging van autonome besluitvorming die actoren ertoe bewegen sneller tot consensus te komen.

Inhoud

Bij de voorgaande ontwerpprincipes ging het vooral over randvoorwaardelijke elementen die essentieel zijn bij het procesontwerp. Waar het uiteindelijk in netwerken om draait, is de inhoud. Door de focus teveel op het proces te leggen, bestaat het gevaar dat het besluitvormingsproces te ver afdrijft van deze inhoud. Daarom moet bij het ontwerpen van het

proces voldoende ruimte worden gecreëerd voor inhoudelijke inzichten. Dit kan op de eerste plaats door te zorgen voor openheid tussen de actoren. Iedere actor heeft eigen inzichten en door deze met elkaar te delen, ontstaat een stevige inhoudelijke basis. Daarnaast is het belangrijk dat er voldoende inhoudelijke kennisdragers of experts deelnemen aan het proces. Die zijn in staat om de zin en onzin van elkaar te scheiden, nieuwste inzichten in te brengen of onderzoeken te (laten) doen.

Verder is van belang dat het proces voorziet in het verzamelen van zoveel mogelijk inhoudelijke inzichten en ideeën. Hiermee wordt voorkomen dat bepaalde ideeën of inzichten in eerst instantie niet aan bod komen en daardoor in een later stadium voor verrassingen zorgen. Bovendien zullen de deelnemende actoren door het inhoudelijk inzicht, zich beter committeren aan de uitkomsten van het proces. Ze hebben immers allemaal de gelegenheid gehad om hun ideeën aan het begin van het proces in te brengen.

Deze vier ontwerpprincipes zijn belangrijk voor de netwerkmanager, zowel bij het procesontwerp als ook tijdens het verloop van het proces. Door inzicht in deze ontwerpprincipes wordt het mogelijk om via verschillende instrumenten invloed uit te oefenen op het procesverloop.

Deze principes vormen de ingrediënten voor het procesontwerp waarvan per principe soms meer en soms minder nodig is. Het is onmogelijk bij ieder proces dezelfde afspraken te maken, wat er op neerkomt dat de inrichting van het proces om maatwerk vraagt. Dit komt onder meer voort uit het feit dat de samenstelling van het netwerk bij ieder proces verschillend is. Daarbij moet het proces voor actoren die betrokken moeten worden in het netwerk aantrekkelijk worden gemaakt. Het is daarom noodzakelijk dat ook de procesafspraken door onderhandeling tot stand komen. Op het eerste gezicht lijkt dat een omslachtige procedure. Het duurt hierdoor immers langer voordat er resultaat wordt geboekt. Echter een goed resultaat is niet haalbaar zonder dat partijen consensus hebben over de procesafspraken. Het netwerk moet immers voor iedere actor iets te bieden hebben. Daarnaast moet sprake zijn van een voldoende veilige omgeving waarin de kernwaarden van actoren worden gerespecteerd. De onderhandelingen over de procesafspraken leiden tot een viertal positieve effecten (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2002, pp. 69-70).

- *Versterking van commitment*
Wanneer procesafspraken door onderhandeling tot stand komen, committeren partijen zich eerder aan deze afspraken. Ze zijn immers gezamenlijk verantwoordelijk voor het resultaat van de onderhandelingen. Er gaat daarmee een samenbindend effect uit van deze werkwijze.
- *Kennismaking*
Tijdens de onderhandelingen over de procesafspraken wordt ook al duidelijk welke belangen, gevoeligheden, kernwaarden, oplossingsruimte, enz. elke deelnemer meeneemt in het netwerk. Dat leidt ertoe dat deelnemers elkaar al leren kennen in dit eerste stadium van het proces.
- *Aftasten inhoudelijke standpunten*
De procesafspraken die de deelnemers willen maken, zijn vaak ingegeven door de inhoudelijke belangen die door hen worden behartigd. Door eerst te onderhandelen over de procesafspraken, ontstaat er ruimte voor actoren om inhoudelijk de onderhandelingen al te starten, zonder dat het nodig is om daar ook al afspraken over te maken.
- *Onderkennen nut en noodzaak van procesafspraken*
Wanneer actoren merken dat hun belangen sterk uiteenlopen of tegengesteld zijn aan elkaar, wordt de erkenning over de noodzaak tot het maken van procesafspraken versterkt.

Deze afspraken zijn immers nodig om te voorkomen dat conflicten die later in het proces kunnen ontstaan, zullen leiden tot het niet nakomen van de afspraken wanneer dat inhoudelijk niet goed uitkomt.

2.4 Netwerkmanagement

In de voorgaande paragrafen is de inrichting van het proces beschreven. Even zo belangrijk is de wijze waarop de procesmanager sturing geeft aan het proces. Er is onderscheid te maken tussen twee typen van netwerkmanagement, te weten procesmanagement en institutioneel design (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, p. 1065). Procesmanagement heeft als doel om interacties tussen actoren te faciliteren en te bevorderen. Vanuit deze strategie wordt getracht de interacties te vergemakkelijken waarbij de structuur van het netwerk, zoals de regels, posities en beschikbare middelen als een gegeven worden beschouwd. Procesmanagement richt zich dus direct op de actoren en hun interacties. Bij institutioneel design richt de strategie zich meer op beïnvloeding of verandering van de structuur van het netwerk, zoals op de posities van actoren in het netwerk of op de toetredingsregels. Gegeven de fase waarin de projecten in het kader Brandveilig Leven zich nu bevinden, heeft dit onderzoek alleen betrekking op procesmanagement.

2.4.1 Sturingsvormen

Hoewel het bij netwerken gaat om de horizontale afstemming tussen actoren onderling, is het voor doelgerichte netwerken noodzakelijk dat hieraan sturing wordt gegeven. Kenis en Provan (2008) spreken in dit verband over *governance of networks* in tegenstelling tot *network governance*. Het besturen van netwerken wordt door hen gedefinieerd als “het gebruik van instituties, autoriteitsstructuren of vormen van samenwerking om middelen toe te wijzen, activiteiten te coördineren en te controleren in de maatschappij of de economie” (Kenis & Provan, 2008, p. 300). Vanwege de verschillende actoren die ieder hun eigen percepties hebben, is het een hele uitdaging om te komen tot breed gedragen oplossingen. De route die leidt naar deze oplossingen loopt vaak via verschillende onderhandelingen of conflicten over bijvoorbeeld de verdeling van kosten of opbrengsten. Via netwerksturing kan invloed worden uitgeoefend op dit proces. Met betrekking tot netwerksturing zijn drie vormen te onderscheiden (Kenis & Provan, 2008, pp. 301-302).

Zelfregulerend netwerk

Het zelfregulerend netwerk heeft geen afzonderlijke besturingseenheid. De netwerkleden komen zelf tot besluitvorming. Soms worden hiertoe werkgroepen samengesteld. Het voordeel van deze vorm is de hoge mate van participatie, de grote betrokkenheid van deelnemers en de vorm die op een eenvoudige wijze tot stand komt. Het nadeel van deze sturingsvorm is de inefficiëntie. De communicatie wordt niet gestroomlijnd waardoor men moeilijker tot consensus kan komen. Bovendien ontbreekt bij dit type sturing een duidelijk gezicht naar buiten.

Leiderorganisatienetwerk

In deze vorm van netwerksturing is er één partij die alle activiteiten en besluitvormingsprocessen stuurt. Deze partij treedt op als organisatieleider, biedt administratieve hulp en stuurt op het behalen van de netwerkdoelstellingen. Belangrijk hierbij is de efficiëntie en legitimiteit van deze partij. Het sterke merk en imago van de brandweer is een voorbeeld van een dergelijke legitimatie. In deze sturingsvorm kan de netwerkleider zijn eigen agenda hebben, waardoor hij zich mogelijk dominant opstelt binnen het netwerk en daarmee tegenwerking creëert. Omdat de netwerkleider verantwoordelijk is voor het procesverloop, bestaat de kans dat andere netwerkleden een meer afwachtende houding

aannemen en zich alleen nog richten op hun eigen doelstellingen. Dit is een risico voor het behalen van bredere netwerkdoelstellingen.

Netwerk administratieve organisatie

In deze vorm van netwerksturing is door de netwerkleden een partij als netwerkleider aangesteld die geen deel uitmaakt van het primaire proces in het netwerk. Deze partij speelt een sleutelrol en heeft als specifieke taak om het netwerk te managen en de activiteiten te coördineren. Deze netwerkleider kan één persoon zijn, maar ook een stuurgroep of een staf waarin de leden van het netwerk zijn vertegenwoordigd. De netwerk administratieve organisatie vestigt zich bij voorkeur fysiek buiten het netwerk. Hierdoor wordt de legitimatie vergroot en kan een bepaalde afstand worden bewaard ten opzichte van het proces, waardoor er beter gestuurd kan worden op het verloop hiervan.

2.4.2 Keuze voor een netwerksturingsvorm

Soms leiden de omstandigheden vanzelf tot een keuze van een bepaalde sturingsvorm. Bijvoorbeeld wanneer de overheid een bepaald netwerk subsidieert. Door vervolgens één partij verantwoordelijk te maken voor het beheer en verantwoording van de middelen, leidt dit tot een leiderorganisatienetwerk of netwerk administratieve vorm. Kenis en Provan (2008, p. 303) noemen echter vier andere kritische contingentiefactoren die bepalend zijn voor het succes wat met een bepaalde sturingsvorm behaald kan worden.

Vertrouwen

Vertrouwen wordt gedefinieerd als “de bereidheid om de kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over elkaars intenties en gedrag” (Kenis & Provan, 2008). Binnen netwerken is het van belang om te onderscheiden hoe de verdeling van vertrouwen is. Is deze gelijk verdeeld over alle partijen, of is dat beperkt tot een klein aantal partijen? In een zelfregulerend netwerk is het belangrijk dat vertrouwen in hoge mate aanwezig is en gelijk is verdeeld over alle partijen. Bij de andere sturingsvormen is vertrouwen ook noodzakelijk maar hoeven niet alle partijen evenveel vertrouwen in elkaar te hebben. Wel is een positieve vertrouwensrelatie tussen de netwerkmanager en de andere netwerkleden van belang.

Aantal netwerkleden

Wanneer het aantal netwerkleden klein is, zal het eenvoudiger zijn om zonder coördinatie of regie te komen tot afstemming en besluitvorming. Daarom ligt een zelfregulerend netwerk het meest voor de hand wanneer er weinig netwerkleden zijn. Zodra het aantal netwerkleden toeneemt en er bovendien sprake is van een grote geografische spreiding, ligt een andere sturingsvorm meer voor de hand. Op die manier kan informatie-uitwisseling plaatsvinden via de leiderorganisatienetwerk of via een netwerk administratieve organisatie.

Doelconsensus

Een algemene misvatting is dat er binnen netwerken sprake moet zijn van één algemeen geaccepteerde doelstelling zodat alle neuzen dezelfde kant op staan. Een hoge mate van doelconsensus heeft wel een positieve invloed op het succes van netwerken, maar is niet randvoorwaardelijk. Dit hangt vooral af van de sturingsvorm. Bij zelfregulerende netwerken is een hoge mate van doelconsensus succesvoller omdat er dan weinig conflicten zullen zijn en het voor elk lid binnen het netwerk duidelijk is welke verwachtingen er wederzijds zijn. Wanneer de doelconsensus laag is, ligt een andere sturingsvorm meer voor de hand. Onder invloed van verschillende managementstrategieën is het mogelijk om ondanks een lage doelconsensus toch effectief samen te werken binnen een netwerk.

Behoeft aan netwerkcompetenties

Partijen nemen deel aan netwerken omdat ze doelen willen bereiken waartoe ze alleen niet in staat zijn. Deelname aan netwerken vraagt bepaalde competenties. Twee factoren spelen

daarbij een belangrijke rol. Op de eerste plaats voor welke taken het netwerk gesteld staat en ten tweede aan welke externe eisen moet worden voldaan. Als de taken waarvoor het netwerk gesteld staat veel coördinatie vereisen, is een zelfregulerend netwerk daarvoor niet zo geschikt. De coördinatie is immers niet belegd bij één partij. Hetzelfde geldt bij een situatie waarin het netwerk bijvoorbeeld verantwoording moet afleggen over de middelen die zijn besteed. Ook dan ligt een sturingsvorm met een meer centrale sturing voor de hand. Wanneer het netwerk als geheel naar buiten toe gepresenteerd moet worden, ligt een NAO het meest voor de hand vanwege de mogelijkheid om een wat meer afstandelijke houding ten aanzien van het netwerk aan te nemen.

Samenvattend kunnen de sturingsvormen in relatie tot de contingentiefactoren worden weergegeven zoals in tabel 3.

Sturingsvorm	contingentiefactor			
	vertrouwen	aantal netwerkleden	doelconsensus	netwerk-competenties
Zelfregulerend netwerk	hoog	weinig	hoog	laag
Leiderorganisatienetwerk	laag	gemiddeld	relatief laag	gemiddeld
Netwerkadministratieve organisatie	gemiddeld	gemiddeld tot veel	relatief hoog	hoog

tabel 3: contingentiefactoren voor effectieve vormen van netwerksturing (Kenis & Provan, 2008, p. 303)

2.4.3 Netwerkmanagementstrategieën

De uitkomst van netwerken wordt vooral bepaald door de wijze waarop de verschillende actoren met elkaar omgaan en is het resultaat van onderhandelingen. Het is daarom belangrijk dat de onderlinge contacten goed zijn. Wanneer actoren zich betrokken voelen bij het netwerk zal dat positieve invloed hebben op het resultaat. Bovendien wordt daardoor innovatie gestimuleerd (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, p. 1067). In de literatuur is veel geschreven over onderzoeken naar strategieën die toegepast kunnen worden bij netwerkmanagement. Dit geldt echter niet voor de relatie tussen deze strategieën en de uitkomsten van netwerkmanagement. Om hier meer inzicht in te krijgen is door Klijn et al. (2010) onderzoek gedaan naar de relatie tussen managementstrategieën en de uitkomsten van netwerkmanagement bij grote infrastructurele projecten in Nederland. Dit zijn vaak projecten waarbij sprake is van veel actoren met diverse belangen die wederzijds afhankelijk zijn van elkaar, gedurende een langere periode. Dit resulteert in complexe besluitvormingstrajecten met complexe problemen, waarbij vanwege de ambigue context bovendien vaak sprake is van *goal displacement* waarbij tijdens het proces onder invloed van nieuwe of beter gedeelde informatie, de doelstelling wijzigt. Zonder een adequaat netwerk met toepassing van de juiste managementstrategieën is het vrijwel onmogelijk om in dergelijke processen tot bevredigende resultaten te komen (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, p. 1064).

Niet alleen het aantal managementstrategieën of de mate van tevredenheid van actoren over de betrokkenheid bij het proces zijn bepalend voor de netwerkuitkomsten. Ook het type en soort managementstrategie is van invloed. Klijn et al. (2010, p. 1069) onderscheiden vier typen managementstrategieën. Deze managementstrategieën bevatten elk een aantal processpelregels, waarmee de netwerkmanager invloed kan uitoefenen op het procesverloop. In tabel 4 worden deze strategieën weergegeven met per strategie een aantal voorbeelden van processpelregels.

Netwerkmanagementstrategie	Voorbeeld
Procesafspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Regels over toe- of uittreding • Afspraken over conflicten (hoe om te gaan met tegengestelde belangen). • Regels over de weging van belangen of mogelijke vetorechten. • Regels over de toegang tot informatie over besluitvormingsmomenten.
Inhoudelijke variatie (alternatieven en compromissen)	<ul style="list-style-type: none"> • Zoeken naar gemeenschappelijke doelen • Beïnvloeden of explicitering van percepties • Het coördineren en verzamelen van informatie en onderzoek. • Creëren van alternatieven door competitie.
Organiseren samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Creëren van nieuwe (ad hoc) overlegstructuren (stuurgroep, projectteam, enz.
Zorgen voor juiste verbinding actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Keuzes voor actoren die al dan niet mogen deelnemen aan het proces. • Initiëren van nieuwe interacties. • Smeden van coalities of bemiddeling tussen actoren. • Aanstellen van procesmanagers. • Verwijderen van obstakels/impasses die samenwerking in de weg staan. • Introduceren van beloningen voor goede samenwerking

tabel 4: netwerkmanagementstrategieën

Managementstrategieën hebben een grote invloed op de uitkomsten van een netwerk. Daarbij heeft het toepassen van meerdere strategieën een positieve invloed (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010). Dat pleit er dus voor dat de procesmanager een mix van strategieën moet toepassen. Daarbij is de invloed van *verbinden* het grootst, gevolgd door *inhoudelijke variatie*, *procesafspraken* en *organiseren van samenwerking* (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010).

2.5 Netwerkresultaten

De uitkomsten van netwerken zijn het resultaat van onderhandelingen en zullen vaak niet volledig overeenkomen met de doelen die de verschillende partijen zichzelf vooraf hadden gesteld. Deze doelverschuiving zegt iets over de uitkomst van het netwerk maar is als zodanig niet per definitie negatief te interpreteren. Elke actor heeft aanvankelijk eigen percepties op het probleem. Doordat tijdens het proces met toepassing van verschillende strategieën deze percepties met elkaar gedeeld worden, ontstaan oplossingen die niet in beeld zouden zijn gekomen zonder dat proces. Het aanpassen van doelen lijkt daarvan een logisch resultaat. Netwerkresultaten kunnen dan ook als volgt worden gedefinieerd:

“Het bereiken van positieve resultaten op netwerkniveau, welke resultaten normaliter niet realiseerbaar zijn voor een zelfstandig opererende individuele actor.”
(Provan & Kenis, 2007, p. 230)

2.5.1 Drie niveaus van netwerkresultaten

Er zijn drie niveaus te onderscheiden waarop de uitkomsten betrekking kunnen hebben. Het gaat hierbij om resultaten op inhoudelijk niveau, procesniveau en institutioneel niveau (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 62-63). Deze uitkomsten hoeven zich niet per definitie voor te doen aan het einde van een proces, maar kunnen ook gedurende het proces tot uiting komen. Achtereenvolgens worden de drie niveaus kort beschreven.

Inhoudelijk niveau

Op inhoudelijk niveau zijn de uitkomsten te onderscheiden in drie categorieën.

- *Geen resultaten*
Hierbij komen partijen niet tot oplossingen voor het probleem. Dit fenomeen wordt ook wel non-decision making genoemd.

- *Onvolledige resultaten*
Vanwege de drang naar oplossingen, kan tot maatregelen besloten worden, zonder dat alle deelnemende partijen daar volledig achter staan. Hierdoor wordt de realisatie van de doelstellingen onzeker en dit kan leiden tot onvoorziene en ongewenste effecten.
- *Gecoördineerde en geïntegreerde resultaten*
Partijen komen tot consensus over oplossingen. Daarbij kan sprake zijn van zogenaamde package deals, waarbij actoren aan de ene kant iets inleveren, maar aan de andere kant ook zoveel winnen dat ze toch met deze oplossing akkoord kunnen gaan. Ook kan er sprake zijn van doelvervlochten. Hiervan is sprake als partijen overeenkomen dat de scope zover wordt verbreed, dat er ruimte komt voor alle gewenste oplossingen.

Procesniveau

Op dit niveau hebben de resultaten betrekking op de relaties tussen actoren. Deze kunnen variëren tussen samenwerking en vijandigheid. Deze score is afhankelijk van de interactie en gedachte-uitwisseling die heeft plaatsgevonden tussen actoren en of daardoor onderling krediet is opgebouwd.

Institutioneel niveau

De resultaten op dit niveau hebben betrekking op de langdurige relatie tussen actoren. De vorming van het netwerk heeft plaatsgevonden door deze langdurige relaties. Door de vele onderhandelingen kunnen deze relaties veranderen. Ook is het mogelijk dat er nieuwe actoren toetreden tot het netwerk, ook wel netwerkformatie of verandering genoemd.

2.5.2 Leereffecten

Een manier om de drie niveaus van netwerkresultaten te evalueren is door deze te koppelen aan de leereffecten die zich voordoen in een netwerk. Daarbij kan sprake zijn van cognitief leren, strategisch leren en institutioneel leren welke respectievelijk zijn verbonden aan de resultaten op inhoudelijk, procesmatig en institutioneel niveau.

Cognitief leren

Bij cognitief leren gaat het om de ontwikkeling van kennis en inzicht over het probleem en de oplossingen die hiervoor voorhanden zijn. Daarbij is niet de hoeveelheid kennis van toepassing maar is vooral de verbreding en verrijking van kennis van belang. Hierdoor kunnen de probleemdefinities worden aangescherpt en ontstaat meer draagvlak voor oplossingen. Cognitief leren gaat dus vooral over de mate waarin sprake is van gezamenlijke beeldvorming en doelvervlochten die binnen het netwerk wordt bereikt.

Van gezamenlijke beeldvorming is sprake wanneer de aard, oorzaken en effecten van problemen, mogelijke oplossingen en de gevolgen daarvan, binnen het netwerk zijn gedeeld en daarover overeenstemming is bereikt. De mate van gezamenlijke beeldvorming kan worden getoetst door de consensus over de probleemdefinitie en oplossingen en de overeenstemming over de wetenschappelijke validiteit van probleemformulering en oplossingen in beeld te brengen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 125). Dit is weergegeven in tabel 5.

		consensus probleemdefinitie en oplossingen	
		ja	nee
overeenstemming wetenschappelijke validiteit van probleemformulering oplossingen	ja	onderhandelde kennis	overbodige kennis
	nee	onderhandelde onzin	ambiguïteit

tabel 5: mate van gezamenlijke beeldvorming (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 126)

Wanneer er sprake is van onderhandelde kennis is er binnen het netwerk overeenstemming over zowel de probleemformulering en oplossingen als de wetenschappelijke validiteit. Haaks hierop staat ambiguïteit. Hierbij is op beide vlakken geen overeenstemming bereikt. Wanneer er alleen overeenstemming is bereikt over de wetenschappelijke validiteit is sprake van overbodige kennis. Door deze extra kennis neemt de onzekerheid binnen het netwerk toe. Tenslotte kan er sprake zijn van onderhandelde onzin. Dit is het geval indien er wel consensus is over de probleemdefinitie en de oplossingen maar niet over de wetenschappelijke validiteit hiervan. De bereikte oplossingen sluiten hierbij niet aan bij de verwachtingen van actoren, waardoor de kans op succes wordt verminderd.

Bij doelvervlochten gaat het over de wederzijdse verrijking van oplossingsrichtingen in relatie tot de tevredenheid van partijen achteraf. Daarbij geldt dat partijen ondanks uiteenlopende doelstellingen toch de extra kosten en negatieve gevolgen van een oplossing weten te reduceren of te compenseren. Juist door de wederzijdse verrijking kunnen met elkaar meerdere doelstellingen worden gerealiseerd en wordt innovatie gestimuleerd (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 126). De mate van cognitief leren met betrekking tot doelvervlochten kan inzichtelijk worden gemaakt zoals is weergegeven in tabel 6.

		wederzijdse verrijking van oplossingsrichtingen	
		ja	nee
tevredenheid van partijen achteraf	ja	doelvervlochten	compromis
	nee	cognitief leren, maar onvoldoende en tegen hoge kosten	geen cognitief leereffect. Proces is ineffectief en inefficiënt.

tabel 6: mate van cognitief leren m.b.t. doelvervlochten (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 127)

Van doelvervlochten is sprake wanneer oplossingen tot stand zijn gekomen door wederzijdse verrijking en alle partijen achteraf tevreden gestemd zijn over het resultaat. Er kan ook een oplossing worden bereikt zonder wederzijdse vervlochten van oplossingsrichtingen, echter moeten partijen dan wel voor oplossingen voldoende worden gecompenseerd. Er is dan sprake van een compromis. Wanneer partijen achteraf niet tevreden zijn maar oplossingen wel wederzijds zijn verrijkt, is er wel sprake van een cognitief leereffect echter niet in optimale vorm. Voor de resultaten moet een hoge prijs worden betaald. Wanneer partijen achter ontevreden zijn over het resultaat en ook geen wederzijdse verrijking van oplossingen heeft plaatsgevonden, is er geen cognitief leereffect bereikt. Er is dan geen effectief proces doorlopen.

Strategisch leren

Strategisch leren gaat over de kwaliteit van het proces dat wordt doorlopen. Een strategisch leereffect wordt bereikt wanneer de verschillende actoren zich bewust worden van de wederzijdse afhankelijkheid ten opzichte van elkaar. Het resultaat hiervan uit zich in het kunnen omgaan met conflicten, onderhandelings technieken en de wijze waarop men gezamenlijk op zoek gaat naar oplossingen. Actoren zijn in staat de kosten en risico's ten aanzien van strategisch gedrag te beperken. Strategisch leergedrag kenmerkt zich door de mate waarin actoren elkaar vertrouwen en de wijze waarop constructief wordt samengewerkt, ondanks de verschillende percepties die men heeft. In termen van resultaten zijn de volgende criteria van belang voor wat betreft de mate van strategisch leren:

- De mate van betrouwbaarheid van de verschillende partijen;
- De mate waarin rekening wordt gehouden met de belangen van alle actoren;
- De wijze waarop besluiten tot stand komen;

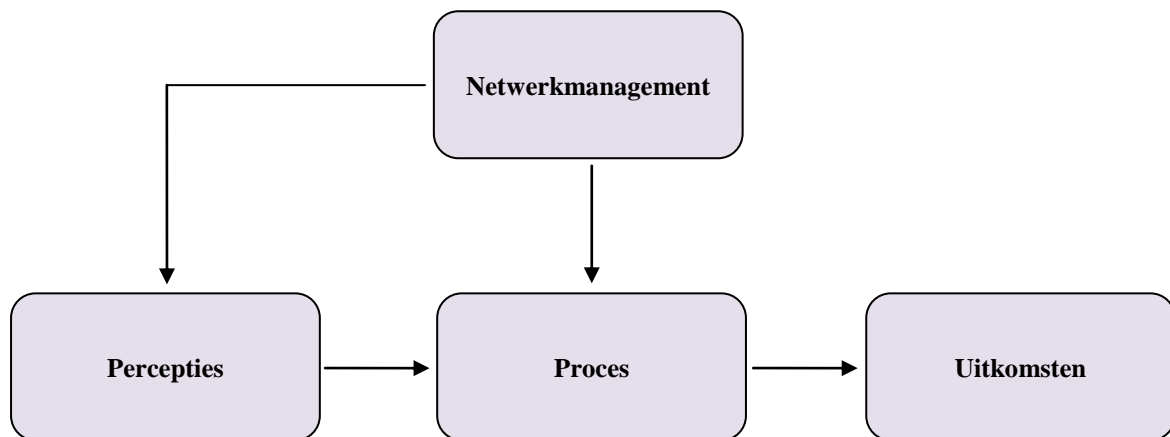
- De wijze waarop bezwaar en beroep aangetekend kan worden;
- De wijze waarop conflicten binnen het netwerk worden aangepakt;
- De toepassing van netwerkmanagement, bemiddeling en arbitrage;
- De mate van tevredenheid van actoren in het netwerk over de mate waarop ze betrokken zijn.

Institutioneel leren

Bij institutioneel leren gaat het over de versterking van relaties tussen de actoren onderling. In het proces van institutioneel leren is een ontwikkeling te zien van actoren die in het begin weinig met elkaar gemeen hebben, tot een duurzame relatie die is gebaseerd op wederzijds vertrouwen, een gemeenschappelijke taal en gedeelde waarden. Vanuit een situatie waarin ad hoc met elkaar wordt samengewerkt, ontstaat de behoefte om structurele afspraken met elkaar te maken.

2.6 Conceptueel model

In de voorgaande paragrafen is met kennis uit de wetenschappelijke literatuur over de netwerkbenadering een perspectief geschetst van waaruit de analyse kan plaatsvinden naar de werkwijze in de geselecteerde casussen rondom Brandveilig Leven. Naast dit perspectief levert dit kader ook een veronderstelling op. Deze gaat er vanuit dat door toepassing van een netwerkbenadering het mogelijk is om een beter resultaat te bereiken. Deze veronderstelling is weergegeven in onderstaand conceptueel model.



In het theoretisch kader is uiteengezet wat complexe problemen zijn. Bij dergelijke problemen is er sprake van het ontbreken van consensus over de maatstaven en inhoudelijke kennis. Hierdoor bestaan verschillende percepties op het probleem. Om deze problemen op te lossen leert de wetenschappelijke literatuur dat een netwerkbenadering hiervoor bij uitstek geschikt is. Door toepassing van netwerkmanagement wordt invloed uitgeoefend op de percepties van actoren en op het procesverloop. Dit heeft een positief effect op de uitkomsten.

In de uitwerking van de netwerkbenadering is achtereenvolgens aandacht besteed aan de ontleding van de concepten netwerken, het netwerkproces, netwerkmanagement en de netwerkresultaten. Deze concepten worden geoperationaliseerd in hoofdstuk drie zodat het mogelijk is om deze in het onderzoek objectiveerbaar en meetbaar te maken. In dit onderzoek is vanuit het perspectief van het theoretisch kader onderzocht of en in welke mate bij de geselecteerde casussen sprake is van een netwerkbenadering. Daarmee kunnen aan de hand van de resultaten uit dit onderzoek aanbevelingen worden gedaan aan de Brandweer Midden- en West-Brabant.

3 Onderzoeksmethode

Naar aanleiding van de probleemstelling is aan het begin van dit onderzoek de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe kan Brandweer Midden- en West-Brabant het proces rondom de netwerken in het kader van Brandveilig Leven, zodanig inrichten en sturen, dat dit leidt tot een optimaal resultaat van de netwerken?

Om deze centrale vraag goed te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk deze op te delen in een aantal deelvragen. De deelvragen zijn geformuleerd aan de hand van de centrale concepten die uit de onderzoeksvraag zijn te herleiden, te weten: *netwerken, inrichten, sturen en resultaat*. Waar hierna wordt gesproken over *het netwerk*, wordt één van de drie netwerken bedoeld die in dit onderzoek worden onderzocht.

3.1 Deelvragen

Uit de centrale concepten zijn vier deelvragen geformuleerd. Vooruitlopend op de operationalisering is per deelvraag, in een onderliggende vraag reeds kort aangegeven wat er in dit onderzoek is onderzocht.

1. *Hoe is het netwerk opgebouwd?*
 - a) Welke actoren zijn vertegenwoordigd in het netwerk?
 - Welke doelstellingen hebben de actoren?
 - Welke middelen hebben de actoren tot hun beschikking?
 - Wat zijn de percepties van de actoren ten aanzien van het probleem, de oplossingen, andere actoren in het netwerk en ontwikkelingen in de omgeving?
 - b) Wat zijn de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren?
 - Welke interacties vinden er plaats?
2. *Welke kenmerken van het netwerkproces zijn te herleiden?*
 - a) Hoe is het netwerkproces vormgegeven?
 - Op welke wijze is het probleem verkend?
 - Hoe zijn de actoren voor het netwerk geselecteerd?
 - Hoe is omgegaan met dilemma's?
 - b) Hoe is het netwerkproces verlopen?
 - Is er sprake van openheid?
 - Worden de kernwaarden beschermd?
 - Is er sprake van voldoende voortgang?
 - Is er sprake van voldoende inhoudelijke focus?
3. *Op welke wijze is het proces van het netwerk gemanaged?*
 - a) Welke sturingsvorm is toegepast?
 - b) Welke netwerkstrategieën zijn toegepast?
 - Welke procesafspraken zijn er gemaakt?
 - Is er sprake van inhoudelijke variatie?
 - Op welke wijze is de samenwerking georganiseerd?
 - Hoe is verbinding tussen de actoren gegenereerd?
4. *Welke resultaten heeft het netwerk opgeleverd in termen van leereffecten?*
 - a) Welke resultaten kunnen worden behaald?
 - b) Welke leereffecten zijn te onderscheiden?

3.2 Operationalisering

De vier deelvragen zijn opgedeeld in een aantal onderliggende vragen die zijn afgeleid uit de theorie zoals beschreven in het tweede hoofdstuk van dit onderzoeksrapport. Om aan te geven wat bij iedere deelvraag exact is onderzocht, zijn de centrale begrippen *netwerken*, *netwerkproces*, *netwerkmanagement* en *netwerkresultaten* uit de deelvragen geoperationaliseerd.

3.2.1 Netwerken

De netwerken van de drie geselecteerde casussen zijn in kaart gebracht door de actoren en de wederzijdse afhankelijkheden te analyseren. De beschrijving van de netwerken zijn kwalitatief uitgewerkt aan de hand van het bestuderen van documenten, maar een belangrijk deel is gehaald uit informatie die naar voren komt uit interviews. In tabel 7 is schematisch weergegeven welke aspecten van netwerken precies zijn onderzocht.

<p>Netwerken Netwerken zijn te typeren als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen drie of meer wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom een activiteit in het kader van Brandveilig Leven. In dit onderzoek gaat het om de netwerken die zijn gevormd rondom de projecten <i>Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid</i> bij de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, <i>Geen Nood Bij Brand!</i> bij de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden en de <i>Brandpreventieweken</i> bij de Nederlandse Brandwonden Stichting. Waar hierna wordt gesproken over het netwerk, wordt één van deze drie netwerken bedoeld.</p>	
<p>Actoren Actoren worden gekenmerkt als individuen, groepen of organisaties die als handelende eenheid participeren in het netwerk. In dit onderzoek is gekeken welke actoren deel uit maken van het netwerk.</p>	<p>Doelstelling In dit onderzoek is aan de respondenten gevraagd naar gemeenschappelijke doelstelling(en) van de actoren in het netwerk, alsmede de doelstelling(en) die iedere afzonderlijke actor binnen het netwerk heeft.</p>
	<p>Middelen Binnen een netwerk zijn middelen te onderscheiden in financiële middelen, productie mogelijkheden, competenties, kennis en legitimiteit. In dit onderzoek is gevraagd naar de middelen die door actoren worden ingebracht, om de doelstelling van het netwerk te kunnen realiseren.</p>
	<p>Percepties Percepties zijn beelden van actoren die zij hebben op het probleem, de oplossingen, andere actoren in het netwerk en ontwikkelingen in de omgeving. In dit onderzoek zijn de percepties van de actoren uit netwerk in kaart gebracht en met elkaar vergeleken.</p>
<p>Wederzijdse afhankelijkheden De wederzijdse afhankelijkheid wordt gekenmerkt door de mate waarin actoren binnen het netwerk afhankelijk zijn van elkaars middelen om de gezamenlijke en eigen doelstelling te realiseren. In dit onderzoek is gekeken welke wederzijdse afhankelijkheden binnen het netwerk zijn te onderscheiden.</p>	<p>Interacties Interacties zijn de contacten die actoren binnen en buiten het netwerk met elkaar onderhouden. In dit onderzoek is aan actoren gevraagd in welke mate ze met andere actoren contact hebben.</p>

tabel 7: operationalisering netwerken

3.2.2 Netwerkproces

Het netwerkproces is in kaart gebracht door zowel het procesontwerp als het procesverloop van het netwerk te analyseren. Ten behoeve van het procesontwerp is gekeken naar wat vooraf is vastgelegd omtrent de instelling en uitvoering van het netwerk. Het geeft dus een theoretische weergave van het proces zoals dat van te voren is uitgedacht. In het procesverloop is de empirische situatie beschreven van de wijze waarop het netwerk in de praktijk functioneert. Zowel het procesontwerp als het procesverloop zijn kwalitatief beschreven. Ten aanzien van het procesontwerp zijn, indien beschikbaar, opgestelde projectplannen bestudeerd. Aanvullend is informatie verkregen via interviews. Om een goed beeld te krijgen van het daadwerkelijke procesverloop is een documentstudie verricht, bestaande uit onder andere notulen en nieuwsbrieven. Aanvullend zijn interviews gehouden met diverse actoren uit het netwerk. In tabel 8 is schematisch weergegeven welke aspecten van het netwerkproces precies zijn onderzocht.

Netwerkproces Het netwerkproces omvat alle activiteiten om de samenwerking rondom het netwerk in goede banen te leiden en te bevorderen.	
Procesontwerp Het procesontwerp bevat de afspraken die vooraf zijn gemaakt om een proces goed te laten verlopen. In dit onderzoek is gekeken hoe het procesontwerp van het netwerk er uit ziet.	Probleemverkenning In dit onderzoek is aan de deelnemers gevraagd of er sprake is van een vooraf vastgestelde beschrijving over het probleem waarvoor het netwerk is ingesteld en op welke wijze deze beschrijving tot stand is gekomen.
	Selectie van actoren In het onderzoek is gevraagd naar de wijze waarop de voor het netwerk relevante actoren in beeld zijn gebracht en waarop vervolgens de actoren zijn geselecteerd om deel te nemen aan het netwerk.
	Dilemma's In dit onderzoek is onderzocht welke inhoudelijke en procesmatige dilemma's zich voordoen.
Procesverloop Het procesverloop geeft een beeld van hoe het netwerkproces in de praktijk is verlopen. In dit onderzoek is gekeken hoe het procesverloop van het netwerk er uit ziet.	Openheid In dit onderzoek is gevraagd naar de mate van transparantie die door actoren binnen het netwerk wordt ervaren. Daarnaast wordt onderzocht of alle relevante actoren zijn betrokken en of er wordt gestuurd op het proces in plaats van op inhoudelijke keuzes.
	Bescherming van kernwaarden In dit onderzoek is gekeken of de kernwaarden en de opvattingen van actoren binnen het netwerk, wederzijds worden gerespecteerd.
	Voortgang In dit onderzoek is gezocht naar aanwijzingen of er voldoende maatregelen zijn genomen om vertraging in het proces te voorkomen om zodoende de legitimiteit van het proces, en daarmee van het netwerk te behouden.
	Inhoudelijke focus In dit onderzoek is gekeken of er voldoende inhoudelijke expertise aanwezig is binnen het netwerk, om tot een oplossing van het probleem te komen.

tabel 8: operationalisering netwerkproces

3.2.3 Netwerkmanagement

Netwerkmanagement is beschreven vanuit twee perspectieven. Op de eerste plaats is de sturingsvorm inzichtelijk gemaakt. Daarnaast is gekeken welke netwerkmanagementstrategieën er binnen het netwerk zijn toegepast. Beide zijn kwalitatief beschreven op basis van informatie die is verkregen uit interviews. In tabel 9 is schematisch weergegeven welke aspecten van netwerkmanagement precies zijn onderzocht.

<p>Netwerkmanagement Netwerkmanagement omvat de actieve sturing van het netwerk met als doel de onzekerheid op inhoudelijk, strategisch en institutioneel niveau zo veel mogelijk te reduceren, zodat de doelstellingen van het netwerk gerealiseerd kunnen worden.</p>	
<p>Sturingsvormen De sturingsvorm beschrijft de wijze hoe het netwerk wordt gemanaged. Het kan hierbij gaan om een zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk of een netwerk administratieve organisatie. In dit onderzoek zijn aan de hand van de kenmerken inrichting van de besturingseenheid en van het netwerk, de sturingsvorm van het netwerk bepaald.</p>	<p>Inrichting van de besturingseenheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is deze apart georganiseerd? • Maakt deze onderdeel uit van het netwerk? • Heeft deze een actieve rol in het primaire proces? <hr/> <p>Inrichting netwerk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van gecoördineerde besluitvorming door één partij? • Is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke activiteiten? • Is er sprake van één gezicht naar buiten? • Is de administratieve en faciliterende ondersteuning door één partij uitgevoerd?
<p>Netwerkmanagementstrategieën De netwerkmanagemenstrategieën omvatten de methoden en technieken om actief het proces binnen het netwerk te sturen en in goede banen te leiden. Onderzocht is of er gestuurd wordt op procesafspraken, inhoudelijke variatie, samenwerking en het verbinden van het netwerk.</p>	<p>Procesafspraken In dit onderzoek is aan de deelnemers gevraagd of er afspraken zijn gemaakt om de samenwerking te bevorderen en behulpzaam te zijn bij conflicten, en die actoren in de gelegenheid stellen om van regels af te wijken of uit het proces te stappen.</p> <hr/> <p>Inhoudelijke variatie Onderzocht is of er actief is gestuurd op het bevorderen van inhoudelijke variëteit van oplossingen.</p> <hr/> <p>Organiseren samenwerking In dit onderzoek is gezocht naar kenmerken waaruit blijkt dat actief is gestuurd op het bevorderen van samenwerking door het creëren van nieuwe overlegstructuren en uitnodigen van andere partijen.</p> <hr/> <p>Verbinden In dit onderzoek is gezocht naar kenmerken waaruit blijkt dat actief is gestuurd op het bevorderen van coöperatief gedrag door te kijken of er is geïnvesteerd in de relatie tussen actoren onderling.</p>

tabel 9: operationalisering netwerkmanagement

3.2.4 Netwerkresultaten

De netwerkresultaten zijn inzichtelijk gemaakt aan de hand van de leereffecten die zich voordoen in het netwerk. De netwerkresultaten worden kwalitatief beschreven op basis van informatie die wordt verkregen uit interviews. In tabel 10 is schematisch weergegeven hoe de netwerkresultaten in verhouding staan tot de leereffecten en hoe deze precies worden onderzocht.

<p>Netwerkresultaten De netwerkresultaten bevatten zowel de inhoudelijke, procesmatige en institutionele uitkomsten die door middel van het netwerk zijn gerealiseerd. In dit onderzoek zijn de netwerkresultaten afgezet tegen het leereffect wat zich binnen het netwerk heeft voorgedaan.</p>	
<p>Inhoudelijk resultaat De inhoudelijke resultaten hebben betrekking op de vraag of de oplossingen die worden aangedragen ook daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de doelstelling die door het netwerk is gedefinieerd.</p>	<p>Cognitief leren Bij cognitief leren gaat het om de ontwikkeling van kennis en inzicht over het probleem en de oplossingen die hiervoor voorhanden zijn. In dit onderzoek is gekeken of er sprake van gezamenlijke beeldvorming en doelvervloechting.</p>
<p>Procesmatig resultaat De uitkomsten op procesmatig niveau hebben betrekking op de relatie tussen de actoren die in het netwerk betrokken zijn.</p>	<p>Strategisch leren Een strategisch leereffect wordt bereikt wanneer actoren zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheid ten opzichte van elkaar. In dit onderzoek is de mate van het strategisch leereffect bepaald door te inventariseren wat partijen over elkaar zeggen met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de mate van betrouwbaarheid van de verschillende partijen; • de mate waarin rekening wordt gehouden met belangen van alle actoren; • de wijze waarop besluiten tot stand komen • de wijze waarop bezwaar en beroep aangetekend kan worden; • de wijze waarop conflicten binnen het netwerk worden aangepakt; • de toepassing van netwerkmanagement, bemiddeling en arbitrage; • de mate van tevredenheid van actoren in het netwerk over de mate waarop ze betrokken zijn.
<p>Institutioneel resultaat De resultaten op institutioneel niveau hebben betrekking op de langdurige relatie tussen actoren.</p>	<p>Institutioneel leren Bij institutioneel leren gaat het over de versterking van relaties tussen de actoren onderling. In dit onderzoek is het institutioneel leereffect bepaald aan de hand van uitspraken die actoren doen over de samenwerking en de beleving van onderlinge verhoudingen binnen het netwerk.</p>

tabel 10: operationalisering netwerkresultaten

3.3 Onderzoeksstrategie

Door middel van dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt hoe netwerken in het kader van Brandveilig Leven in de praktijk functioneren. Het onderzoek heeft een kwalitatief karakter waarbij als onderzoekstrategie is gekozen voor een vergelijkend casuonderzoek, ook wel multiple casestudy genoemd. Bij een multiple casestudy worden meerdere casussen rondom het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie onderzocht. Een gevalstudie heeft een praktijkgericht karakter en wordt om deze reden veel toegepast in het bestuurskundige domein. Een multiple casestudy kenmerkt zich door de uitgebreide bestudering van de situaties. Door middel van de uitkomsten kan worden bepaald of het gevoerde beleid of werkwijze bijdraagt aan de beoogde doelstelling (Thiel, 2010, p. 99).

Casusselectie

In een multiple casestudie kunnen zowel contrasterende als homogene casussen met elkaar worden vergeleken. De variëteit aan activiteiten in het kader van Brandveilig Leven is beperkt. Inhoudelijk is er wel verschil maar in structuur en ontwerp lijken de casussen van buitenaf erg op elkaar. In dit onderzoek zijn er drie netwerken onderzocht die zijn opgezet in het kader van Brandveilig Leven. Alle drie de casussen zijn bewust gekozen op basis van een aantal vooraf bepaalde criteria. Daarbij zijn de volgende selectiecriteria aangehouden:

- Een netwerk moet minimaal drie actoren bevatten.
- Er moet sprake zijn van een duurzaam netwerk. Hiermee wordt bedoeld dat het netwerk reeds een langere looptijd heeft en/of een periodieke opvolging heeft gekregen.
- De context van het netwerk (waar het om draait) heeft opvolging gekregen bij Brandweer Midden- en West-Brabant.

Uit een quickscan naar projecten en activiteiten die in Nederland plaatsvinden onder de noemer Brandveilig Leven, blijkt dat een groot aantal van deze initiatieven te klein zijn om voor dit onderzoek in aanmerking te komen (Haver & Bussel, 2010). Op basis van de quickscan en de genoemde selectiecriteria zijn de volgende casussen voor dit onderzoek geselecteerd:

- Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.
- Geen Nood Bij Brand! van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden.
- Brandpreventieweek van de Nederlandse Brandwonden Stichting.

Opgemerkt wordt dat deze drie casussen één van de weinige zijn die in een groter geheel zijn aangepakt. Van buitenaf gezien zijn de casussen succesvol en lijken ze de gewenste organisatieverandering te beogen. Alle drie hebben ze een positief imago opgebouwd en lijken daarmee een goede bijdrage te leveren aan Brandveilig Leven. In de quickscan hebben wij geen projecten of activiteiten aangetroffen die een minder succesvolle uitstraling hadden. Een vergelijking tussen op het oog succesvolle en minder succesvolle activiteiten is om die reden niet mogelijk.

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de netwerken die zijn opgezet rond het thema Brandveilig Leven. Hierbij is alleen het primaire netwerk onderzocht. Derhalve worden er geen uitspraken gedaan over andere netwerken waarmee de actoren zijn verbonden.

3.4 Onderzoeksaanpak

Op basis van de onderzoeksstrategie is tijdens het daadwerkelijke onderzoek gekozen voor twee onderzoeksmethodes. De methodes die zijn toegepast bestaan uit een inhoudsanalyse en interviews. Daarnaast is in het vooronderzoek wat heeft plaatsgevonden een enquête uitgezet binnen de Brandweer Midden- en West-Brabant.

Enquête

Om een beeld te krijgen welke projecten en activiteiten er binnen de Brandweer Midden- en West-Brabant op het gebied van Brandveilig Leven worden uitgevoerd, is een enquête uitgezet. Aan achttien leidinggevend en coördinatoren risicobeheersing binnen de Brandweer Midden- en West-Brabant is een digitale vragenlijst gestuurd met de vraag deze in te (laten) vullen. In totaal heeft de vragenlijst elf reacties opgeleverd. De enquête, alsmede een overzicht van alle reacties zijn opgenomen in bijlage A.

Inhoudsanalyse

Een deel van het onderzoek is uitgevoerd door middel van een inhoudsanalyse. Bij een inhoudsanalyse wordt bestaand materiaal bestudeerd welke kan bestaan uit beleidsnotities,

notulen, (onderzoeks)rapporten, memo's, foto's, enz. (Thiel, 2010, p. 119). Bij aanvang van het onderzoek was de verwachting dat voldoende materiaal beschikbaar zou zijn om een gedegen inhoudsanalyse uit te kunnen voeren. Gedurende het onderzoek bleek echter dat de hoeveelheid bestaand materiaal beperkt was. Een groot deel van de onderzoeksgegevens is dan ook afkomstig vanuit interviews.

Interviews

Naast de inhoudelijke analyse zijn interviews afgenomen. Het afnemen van interviews geeft de mogelijkheid om betrokken actoren te vragen naar hun opvattingen en ervaringen over het netwerk waarin zij participeren. Tevens kunnen respondenten een eventuele toelichting geven op onduidelijkheden die uit de inhoudsanalyse naar voren komen. Door de beperkte hoeveelheid bestaand materiaal is een aanzienlijk deel van de onderzoeksgegevens gegenereerd door middel van interviews. Om een goed overzicht te krijgen van het functioneren van de netwerken en daarmee de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten, zijn in totaal dertien interviews afgenomen. Gezien het grote aantal betrokkenen bleek het onmogelijk om met alle actoren uit de netwerken een interview te houden. Per netwerk is daarom een selectie gemaakt waarbij in ieder geval is gesproken met de netwerkmanagers. Daarnaast zijn uit ieder netwerk actoren geselecteerd die vanuit hun achtergrond in eerste instantie niet direct betrokken waren bij het werk van de brandweer, maar door hun toetreding tot het netwerk met de brandweer en daarmee met Brandveilig Leven in aanraking zijn gekomen. Naast actoren uit de drie netwerken is ook gesproken met vertegenwoordigers van Brandweer Midden- en West-Brabant die inhoudelijk bezig zijn de materie uit de genoemde projecten door te vertalen naar de eigen organisatie. In bijlage B is een overzicht opgenomen van alle personen met wie een interview is afgenomen en personen met wie in het belang van dit onderzoek een gesprek is gevoerd.

Er is uitgegaan van een semi-gestructureerd interview. Daarbij is gebruik gemaakt van een topiclijst. Een topiclijst bestaat uit een vooraf opgestelde vragenlijst die wordt gebruikt tijdens de interviews (Thiel, 2010, p. 107). De vragen zijn in een persoonlijk gesprek met de respondenten aan hen voorgelegd. Tijdens de gesprekken is waar nodig verder doorgevraagd op de reactie die respondenten gaven. Elk interview is uitgewerkt in een gespreksverslag. De uitkomsten van de interviews zijn verwerkt in de resultaten van het onderzoek. Alle respondenten zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op het onderzoek, alvorens dit voor publicatie is ingestuurd. Hiermee is de informatie die uit de interviews is verkregen, gecontroleerd op feitelijke onjuistheden en verkeerde interpretaties. De topiclijst zoals die is gebruikt tijdens de interviews, is opgenomen in bijlage C.

4 Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

Onder het motto *jong geleerd is oud gedaan*, is door de brandweer van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (VRBZO) gezocht naar manieren om bij de jeugd in de leeftijdscategorie 10-11 jaar, meer aandacht te vragen voor het thema brandveiligheid. Aandacht voor dit thema was er altijd wel, hetzij beperkt. De brandweer werd regelmatig door scholen uitgenodigd om iets te komen vertellen over brand en het werk wat zij doen. De aandacht tijdens dergelijke bezoeken ging vooral uit naar rode auto's en brandweermannen in uniform. Vooral vanuit de brandweer had men de indruk dat het effect met betrekking tot brandveiligheid minimaal bleef.

Om structureel meer in beeld te komen bij de doelgroep 10-11 jarigen, is het idee ontstaan om een lespakket te ontwikkelen waarmee een docent in de gelegenheid wordt gesteld voorlichting te geven aan kinderen in groep 7 van de basisschool. Het lespakket dat hieruit is voortgekomen bestaat uit een leerlingenboekje met daarbij een docentenhandleiding. Ter ondersteuning wordt een interactief spel op het internet aangeboden. De onderwerpen die aan bod komen gaan onder andere over het ontstaan van brand, het maken van een vluchtplan, het nut van rookmelders, het nationaal alarmnummer 112 en het werk van de brandweer. Naast de lessen op school wordt van de leerlingen verwacht ook thuis actief met het lespakket aan de slag te gaan. Door middel van opdrachten die samen met de ouders kunnen worden doorlopen, wordt onder andere een vluchtplan opgesteld en worden de rookmelders gecheckt.

De kracht van de lesmethode zit hem in het feit dat de kennis die de brandweer heeft over brandveiligheid, gebundeld is in één lespakket waarmee docenten zelfstandig in staat zijn de kinderen inhoudelijke kennis over brandveiligheid bij te brengen. De doelstelling richt zich dan ook op het vergroten van de bewustwording van de gevaren omtrent het ontstaan van brand. In eerste aanleg bij de kinderen in de leeftijd van 10-11 jaar, maar daarnaast ook bij de ouders van deze kinderen die door de huiswerkopdrachten actief bij de materie worden betrokken. Naast het op een gestructureerde wijze vergroten van kennis over brandveiligheid, biedt het lespakket ook de mogelijkheid om deze kennis op grote schaal, eenduidig uit te rollen. In de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost zijn ruim 300 basisscholen gevestigd. Het is onmogelijk voor de brandweer gehoor te geven aan alle verzoeken en om zelf alle scholen persoonlijk en frequent te bezoeken. Daarbij is de brandweer met het lespakket nu verzekerd van het feit dat op alle scholen dezelfde materie wordt behandeld.

Het lespakket is ontwikkeld op initiatief van de brandweer. Omdat landelijk ook steeds meer aandacht kwam voor voorlichting op scholen en men in Brabant-Zuidoost hier reeds volop mee bezig was, heeft de regionaal brandweercommandant van deze regio destijds toegezegd ook op landelijke schaal het voortouw te willen nemen. Deze toezegging betekende in de praktijk een vergroting van de urgentie en daarmee mogelijkheden om extra tijd en geld te besteden aan het project. Hierdoor kon een professionele partner op het gebied van educatieve ontwikkeling worden aangetrokken. Het uiteindelijke lespakket is in samenwerking tussen de brandweer en deze partij ontwikkeld. Tussentijds zijn docenten en kinderen uit de eigen kennissenkring betrokken om het lespakket op bruikbaarheid te toetsen. Het betrekken van een professionele partij heeft er onder andere voor gezorgd dat het lespakket een beeldbepalende mascotte heeft gekregen in de vorm van *Billy Brandkraan*.

Basisscholen kunnen het lespakket helemaal zelfstandig draaien. Indien gewenst kan de brandweer een bijdrage leveren aan het vormgeven hiervan. Hierover dient de schoolleiding zelf afspraken te maken met het lokale brandweerkorps. Het blijkt in de praktijk echter lastig te zijn om het lespakket op de leeragenda van de basisscholen te krijgen. Het lespakket houdt nu eenmaal meer in dan een paar uurtjes de brandweer op bezoek en vraagt daarom van docenten en kinderen een serieuze tijdsinvestering. Tijd die schaars is omdat scholen reeds

veel tijd moeten investeren om de kerndoelen van het basisonderwijs te halen. Deze doelen zijn opgesteld door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en gelden als een minimale basis over wat kinderen aan het eind van hun schooltijd moeten weten en kunnen (Ministerie OC&W, 2006). Het lespakket is zodanig samengesteld dat de leerdoelen hiervan aansluiten bij de kerndoelen van het basisonderwijs echter het thema brandveiligheid maakt geen onderdeel uit van de kerndoelen. Het ultieme doel dat men graag met het lespakket wil bereiken, is dan ook de toevoeging van brandveiligheid als kerndoel voor het basisonderwijs. Net als verkeersveiligheid krijgt brandveiligheid dan een verplichtend karakter waardoor het lespakket op grote schaal zal worden toegepast.

Ondanks het ontbreken van de wettelijke verplichting om aandacht te besteden aan brandveiligheid op basisscholen, is het lespakket in de afgelopen jaren uitgegroeid tot een succes. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het initiatief in 2010 is bekroond met de Jan van der Heydenprijs. Een innovatieprijs welke jaarlijks wordt uitgereikt door de koepelorganisatie Brandweer Nederland (in 2010 nog NVBR geheten). Onder andere deze beloning heeft er voor gezorgd dat het initiatief zich inmiddels verder heeft uitgebreid naar zes andere veiligheidsregio's in Nederland. Daarnaast heeft dit ook tot samenwerking geleid met deze veiligheidsregio's waardoor het lespakket verder is doorontwikkeld en onlangs in een vernieuwde vorm is gepresenteerd. Ook Brandweer Nederland stimuleert de veiligheidsregio's met betrekking tot het inzetten van het lespakket. Momenteel wordt door Brandweer Nederland nader bekeken of zij meer sturing aan het project kunnen en moeten geven om het lespakket een verder vervolg te geven.

4.1 Het netwerk rond Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

Het netwerk rond het lespakket kent diverse actoren die ieder hun eigen doelstellingen, middelen en percepties hebben. Deze drie concepten worden hieronder nader uitgewerkt.

Actoren

Actoren worden in dit onderzoek omschreven als individuen, groepen of organisaties. Op organisatie niveau maken de volgende actoren onderdeel uit van het netwerk rond het lespakket:

- De brandweer van de VRBZO (hierna te noemen brandweer)
- Uitgeverij Zorn
- Basisscholen

Daarnaast zijn bij de doorontwikkeling van het lespakket brandweerorganisaties van de volgende veiligheidsregio's betrokken (hierna te noemen andere brandweerorganisaties):

- Midden- en West-Brabant
- Brabant-Noord
- Limburg-Noord
- Flevoland
- Gooi & Vechtstreek
- Haaglanden

De betrokkenheid vanuit de verschillende actoren berust voornamelijk op één persoon per organisatie.

Doelstellingen

De actoren hebben diverse doelstellingen. In tabel 11 zijn deze in kaart gebracht.

Doelstelling	Brandweer	Uitgeverij Zorn	Basisscholen	Andere brandweerorganisaties
Vergroten (bewustwording) brandveiligheid	X	X	X	X
Brandveiligheid als kerndoel basisonderwijs	X	X		X
Commercieel interessant		X		

tabel 11: doelstellingen van actoren netwerk Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

Vergroten (bewustwording) brandveiligheid

De overkoepelende doelstelling van het netwerk is het vergroten van het bewustzijn omtrent brandveiligheid bij kinderen en hun ouders om zodoende het aantal slachtoffers en het schadebedrag ten gevolge van brand omlaag te brengen. Deze centrale doelstelling is oorspronkelijk gedefinieerd door de brandweer, als initiator van het project.

Brandveiligheid als kerndoel basisonderwijs

Naast de overkoepelende doelstelling omtrent het verhogen van de bewustwording, is er voor meerdere actoren nog een belangrijke doelstelling te noemen. Met name de brandweer ziet graag dat brandveiligheid wordt opgenomen in de kerndoelen van het basisonderwijs.

“Het ultieme doel is dat vanuit het ministerie wordt geregeld dat brandveiligheid wordt verwerkt in de kerndoelen van de leer- en werkstof.”

Ook Uitgeverij Zorn ondersteunt de doelstelling echter is deze dan vooral ingegeven vanuit een commercieel belang. Bij basisscholen is deze doelstelling niet aanwezig. Veel basisscholen hebben nu al moeite om alle kerndoelen te behandelen en zitten niet te wachten op extra lesstof. Overigens lijkt het er op dat basisscholen hier verschillend over denken en prioriteiten over het aanbod deels zelf stellen.

“Scholen hebben de neiging om niet meer te doen dan wettelijk van hen gevraagd wordt. Ook hebben scholen onvoldoende tijd om extra zaken op te nemen in het lespakket.”

Commercieel interessant

Naast een maatschappelijke verantwoordelijkheid, is de belangrijkste doelstelling van Uitgeverij Zorn, commercieel gedreven. De uitgeverij is een private partij die haar geld onder andere moet verdienen met het ontwikkelen en verkopen van lespakketten. Het lespakket sluit goed aan bij de thema's die de uitgeverij voert. Daarbij is het extra interessant omdat de brandweer het lespakket volledig subsidieert. Hierdoor kunnen basisscholen (gelegen binnen de grenzen van de VRBZO) het lespakket zonder kosten afnemen.

Middelen

Alle actoren brengen verschillende middelen in het netwerk. In tabel 12 zijn de middelen per actor in kaart gebracht.

Middelen	Brandweer	Uitgeverij Zorn	Basisscholen	Andere brandweerorganisaties
Financiële middelen	X			
Productie mogelijkheden	X	X	X	X
Competenties	X	X		
Kennis	X	X	X	X
Legitimatie	X			X

tabel 12: middelen van actoren netwerk Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

Financiële middelen

De kosten die zijn gemaakt ten behoeve van de ontwikkeling van het lespakket zijn geheel voor rekening van de brandweer gekomen. Deze financiële middelen reiken zo ver dat het lespakket aan basisscholen binnen de VRBZO kosteloos beschikbaar kan worden gesteld. De doorontwikkeling van het lespakket is bekostigd met het geldbedrag dat is verbonden aan de Jan van der Heydenprijs.

“Als onze commandant destijds niet zijn vinger had opgestoken, was het nooit zover gekomen omdat dan het budget niet beschikbaar zou zijn gesteld.”

Productiemogelijkheden

Productiemogelijkheden worden voornamelijk ingebracht door Uitgeverij Zorn. Zij beschikken over voorzieningen om het lespakket daadwerkelijk te drukken, alsmede over de voorzieningen om de bijbehorende website in te richten. Ten aanzien van de presentatie van de website leveren de brandweerorganisaties een bijdrage door hiervoor een verwijzing te plaatsen op hun eigen websites. Tenslotte wordt door alle actoren personeel beschikbaar gesteld om het lespakket mogelijk te maken. Bij de brandweer en de uitgeverij zijn de productiemogelijkheden vooral gericht op de ontwikkeling van het lespakket. Bij basisscholen en in mindere mate de brandweer gaan de productiemiddelen vooral over de uitvoering hiervan, namelijk het doceren van het lespakket.

Competenties

Met competenties worden de formele en juridische bevoegdheden bedoeld die actoren kunnen inzetten om beslissingen te nemen. Ten aanzien van de competenties kan het middel van de eigendomsrechten worden genoemd. De brandweer en Uitgeverij Zorn hebben beide de helft van deze eigendomsrechten in bezit.

Kennis

Kennis wordt door alle actoren binnen het netwerk ingebracht. De brandweer levert vooral inhoudelijke kennis met betrekking tot brandveiligheid. Zij geven hierbij het thema aan dat moet worden uitgewerkt en vullen dit aan met relevante kennis. Dit geldt ook in een later stadium, bij de doorontwikkeling van het lespakket. De zeven betrokken brandweerorganisaties bieden dan voornamelijk inhoudelijke expertise ten behoeve van het lespakket. De kennis die Uitgeverij Zorn inbrengt is gebaseerd op de vertaling van de inhoudelijke kennis van de brandweer naar een didactisch verantwoord lespakket. Zij zorgen er voor dat het lespakket zodanig wordt samengesteld dat het aansluit bij de principes van het basisonderwijs. De kennis van de basisscholen tenslotte, bestaat uit de inhoudelijke kennis van leerkrachten omtrent het doceren van het lespakket.

Legitimatie

De mate waarin actoren legitimiteit toekennen aan besluiten die worden genomen, zegt iets over de wijze waarop men vindt dat besluiten te rechtvaardigen zijn. Ten aanzien van de legitimatie geldt dat deze vooral wordt toegekend door de brandweer. De koepelorganisatie Brandweer Nederland staat achter het lespakket maar is op dit moment nog niet in staat om hier zelf een regisserende en/of uitvoerende positie in te nemen. Deelname en uitrol ziet zij dan ook als taak voor de regionale brandweerorganisaties en dit wordt ook als zodanig gesteund.

Percepties

Alle betrokken actoren hebben hun eigen percepties op het probleem, de oplossingen, elkaar en op de ontwikkelingen in de omgeving. In tabel 13 zijn de percepties van de actoren zijn opgenomen. Ten aanzien van de basisscholen zijn niet alle percepties in dit onderzoek aangetroffen.

Perceptie op het probleem	
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> • Brandveilig Leven noodzakelijk is om bewustwording met betrekking tot brandveiligheid te vergroten.
Uitgeverij Zorn	
Basisscholen	
Andere brandweerorganisaties	
Perceptie op oplossingen	
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> • Bewustwording op jonge leeftijd meest rendabel. • Brandweer enige organisatie met voldoende expertise over brandveiligheid. • Ontbreekt nog aan landelijke regie om het lespakket landelijk te laten slagen.
Uitgeverij Zorn	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgroep 10-11 jarigen is beperkt. • Mogelijkheden om doelgroep te vergroten zijn aanwezig maar door een versnipperde brandweerorganisatie nog niet doorgezet.
Basisscholen	<ul style="list-style-type: none"> • Lespakket is goede optie maar urgentie nog niet aanwezig of hoog genoeg om deze ook permanent op onderwijsagenda te zetten.
Andere brandweerorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Bewustwording op jonge leeftijd is het meest rendabel. • Lespakket is goed middel om brandweer als merk te 'verkoppen' en toegang te krijgen tot het basisonderwijs.
Perceptie op andere actoren	
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> • Basisscholen beoordelen het pakket als goed en bruikbaar maar zijn zich nog onvoldoende bewust van de noodzaak om het ook daadwerkelijk in te voeren. Zij hebben ook weinig tijd en daardoor de neiging niet meer te doen dan wettelijk is voorgeschreven. • Gemeenten zijn hard nodig om de urgentie voor het lespakket te bekrachtigen waardoor noodzaak op basisscholen wordt gevoeld.
Uitgeverij Zorn	<ul style="list-style-type: none"> • De brandweer is onvoldoende in staat om zelf een lespakket te ontwikkelen. Kennis hiervoor ontbreekt binnen die organisatie. • De brandweerorganisatie is versnipperd. Het ontbreekt aan landelijke regie waardoor men op individuele basis invulling wil geven aan het lespakket.
Basisscholen	<ul style="list-style-type: none"> • De brandweer heeft een prima lespakket samengesteld.
Andere brandweerorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Basisscholen ervaren het lespakket als zeer goed werkbaar.
Perceptie op ontwikkelingen in de omgeving	
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> • Eigendomsrechten moeten goed geregeld worden om continuïteit en doorontwikkeling van het lespakket te garanderen.
Uitgeverij Zorn	<ul style="list-style-type: none"> • Waken dat lespakket niet ten onder gaat aan het eigen succes gezien de problemen over eigendomsrechten.
Andere brandweerorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met commerciële partij is kwetsbaar.

tabel 13: percepties actoren netwerk Bráúánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

Perceptie op het probleem

Binnen het netwerk rondom het lespakket hebben de verschillende actoren ieder hun eigen percepties. Waar het gaat om hun kijk op het probleem en de oplossing liggen deze beelden heel dicht bij elkaar. Alle actoren zijn van mening dat investeren in Brandveilig Leven noodzakelijk is om de bewustwording met betrekking tot brandveiligheid te vergroten. Opvallend is overigens wel dat geen van de actoren het werkelijke probleem kent waaraan Brandveilig Leven ten grondslag ligt. De noodzaak om te komen tot een nieuw bedrijfsmodel en daarmee de brandweer meer rendabel te maken, wordt door niemand genoemd.

Perceptie op oplossingen

Aansluitend aan de noodzaak om de maatschappij meer bewust te maken omtrent de gevaren van brand, vinden alle actoren binnen dit netwerk het verstandig om hiermee al op jeugdige leeftijd te beginnen. Het lespakket voor de doelgroep 10-11 jarigen zien zij als een prima basis hiervoor. Wel leeft er de wens om de boodschap rondom brandveiligheid breder te verspreiden onder jongeren en daarmee de doelgroep jeugd uit te breiden.

“Jong geleerd is oud gedaan!”

Vanuit hun kennis en ervaring met het onderwijs ziet Uitgeverij Zorn hier ook voldoende mogelijkheden toe echter zijn zij terughoudend met het doorvoeren hier van omdat de brandweer in Nederland nog versnipperd is georganiseerd. Uitbreiding heeft mogelijk tot gevolg dat brandweerorganisaties geheel afhaken. De brandweer ziet zich als een sterke partner waar het gaat om kennis en advies met betrekking tot brandveiligheid. Naar hun oordeel kan een lespakket ook alleen maar in samenwerking met de brandweer tot stand komen. Wel ontbreekt het nog aan regie op landelijk niveau om het lespakket in het gehele basisonderwijs goed onder de aandacht te brengen. De basisscholen ervaren het lespakket als positief echter ontbreekt het nog aan urgentie om deze permanent op de onderwijsagenda te plaatsen.

Perceptie op andere actoren

De belangrijkste actoren binnen het netwerk zijn de brandweer en Uitgeverij Zorn. Er heerst een indruk dat beide goed van elkaar weten welke doelen één ieder nastreeft en welke middelen hiervoor tot ieders beschikking staan. Wel heerst er vanuit Uitgeverij Zorn grot onduidelijkheid over de organisatie van de brandweer in Nederland. Men heeft het beeld van 25 zelfstandige eilandjes (analoog aan de 25 veiligheidsregio's) die elk hun eigen prioriteiten stellen en op basis daarvan hun eigen koers varen. Bij de brandweer heerst vooral een beeld dat basisscholen zich nog onvoldoende bewust zijn van de noodzaak om in het onderwijs aandacht te besteden aan brandveiligheid. Daarbij beseffen ze wel dat er druk staat op de onderwijsagenda en niet alle thema's terug kunnen komen in het basisonderwijs. Tegelijkertijd ziet Uitgeverij Zorn dat basisscholen die het lespakket wel voeren, enthousiast zijn en het pakket beoordelen als goed werkbaar.

“We horen van leerkrachten terug dat het goed bevalt in de klassen. De combinatie van een boekje en digibord is krachtig.”

Perceptie op ontwikkelingen in de omgeving

Het beeld van een versnipperde brandweerorganisatie is ook van invloed op de perceptie die de uitgeverij heeft op de ontwikkelingen in de omgeving. De uitgeverij heeft de perceptie dat de brandweer in Nederland nu een lespakket en beeldmerk (Billy Brandkraan) denkt te hebben, dat in de toekomst vrij gebruikt mag worden. Juridisch is dit onjuist. In de ogen van de uitgeverij is de brandweer zich hiervan nog onvoldoende van bewust. Ook de brandweer worstelt nog met deze vraag en is op zoek naar een oplossing om de eigendomsrechten te verdelen dan wel over te nemen. Beide partijen zijn het er over eens dat de eigendomsrechten goed geregeld moeten worden om de continuïteit en verdere ontwikkeling van het lespakket niet in gevaar te brengen. Ook de andere betrokken brandweerorganisatie zien dit als een kwetsbaar punt, mede gelet op de commerciële belangen die de uitgeverij heeft.

Wederzijdse afhankelijkheden en interacties

Nu de actoren met hun doelstellingen, middelen en percepties in beeld zijn gebracht, kan iets gezegd worden over de wederzijdse afhankelijkheid ten opzichte van elkaar. Daarbij gaat het om de mate van beschikbaarheid van de middelen en het belang dat actoren hebben bij een bepaald middel. De twee belangrijkste actoren die binnen het netwerk van elkaar afhankelijk

zijn, zijn de brandweer en Uitgeverij Zorn. Gezamenlijk hebben zij alle middelen in huis om een lespakket te kunnen ontwikkelen en uit te geven. Beide actoren zijn gedurende het proces nauwer aan elkaar verbonden geraakt gezien het feit dat ieder de helft van de eigendomsrechten van het lespakket in handen heeft. Dit vergroot de wederzijdse afhankelijkheid. Zeker de brandweer wordt hierbij in een positie gebracht waarin zij haar financiële middelen nog maar bij één partij kan uitgeven. Dit ondanks het feit dat er ook andere marktpartijen zijn die een dergelijk lespakket zouden kunnen uitgeven. Waar het gaat om de uitrol richting de uiteindelijke doelgroep, kent de relatie tussen de brandweer en de basisscholen een hoge mate van afhankelijkheid. Er zijn geen andere kanalen denkbaar waarbij het bereik van kinderen in de leeftijd van 10-11 jaar zo groot is. Deze relatie is echter vooral voor de brandweer van belang. De basisscholen hebben niet direct een groot belang bij het lespakket omdat brandveiligheid nog niet behoort tot de kerndoelen van het basisonderwijs.

Ten aanzien van de interactie tussen actoren geldt dat deze voornamelijk plaats vindt tussen de brandweer en Uitgeverij Zorn. De brandweer vervuld de rol van intermediair naar andere actoren zoals basisscholen en bij de doorontwikkeling van het lespakket ook naar de andere brandweerorganisaties. In organisatorische zin worden de actoren nooit allemaal met elkaar tezamen gebracht. De contacten verlopen op ad hoc basis, één op één tussen brandweer en individuele actor.

4.2 Het netwerkproces bij Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

Zoals eerder beschreven, is het netwerk rondom de ontwikkeling en de uitrol van het lespakket grotendeels op een organische wijze tot stand gekomen. Als klein project begonnen, ligt er nu een resultaat met een landelijke uitstraling en is rondom het lespakket een netwerk gevormd dat zich op landelijk niveau naar verwachting nog verder gaat uitbreiden. Aan de hand van een reconstructie wordt het proces empirisch beschreven. In deze reconstructie wordt een splitsing gemaakt op basis van de inrichting van het proces en het verloop hiervan.

4.2.1 Procesontwerp

Probleemverkenning

De aanleiding voor de ontwikkeling van het lespakket was de wens om op een meer structurele wijze voorlichting te geven op basisscholen. Het probleem wat hier aan ten grondslag lag had vooral te maken met de beperkte capaciteit die de brandweer hiervoor beschikbaar had. Daarnaast had men de indruk dat de activiteiten waar men mee bezig was, zoals voorlichting en excursies, vooral een hoog entertainment gehalte hadden welke nauwelijks bijdroegen aan brandpreventie en de bewustwording hieromtrent. Deze aanleiding en daarmee verkenning van het probleem speelde al in 2007. Daarbij was het nog niet gekoppeld aan Brandveilig Leven. Brandveilig Leven was in 2007 nog niet actueel en pas later is het project rondom het lespakket hieraan verwant geraakt, gezien de overkoepelende doelstelling en het succes wat het lespakket toen reeds genoot. Er is geen sprake van een formeel vastgestelde probleemdefinitie. Zonder dat er sprake is van een afgebakende probleemdefinitie is de veiligheidsregio begonnen met de ontwikkeling van het lespakket.

Selectie van actoren

Het ontwerpen en samenstellen van een lespakket vraagt kennis van het onderwijs en van de eisen die leerkrachten daaraan stellen. Deze specifieke kennis heeft de brandweer niet in huis. Door het beschikbaar komen van financiële middelen, kon een professionele partij worden aangetrokken die wel over deze kennis beschikte. Daarbij is brandweer uitgekomen bij Uitgeverij Zorn.

“Een belangrijke pré bij het selecteren van een professionele partij was het feit dat de medewerkers van Uitgeverij Zorn allemaal ervaring of een binding hebben met het basisonderwijs.”

Nadat het lespakket op een aantal basisscholen in binnen de VRBZO erg succesvol bleek, en de veiligheidsregio er de Jan van der Heydenprijs mee won, groeide de belangstelling hiervoor in het land. De afname van het aantal lespakketten steeg maar de veiligheidsregio's hadden ook de behoefte om het lespakket door te ontwikkelen. Op initiatief van de brandweer in de VRBZO zijn geïnteresseerde brandweerorganisaties hiervoor bij elkaar gebracht. De belangstelling van de verschillende brandweerorganisaties lijkt vooral gebaseerd op het enthousiasme van medewerkers die er in de betrokken organisaties mee aan de gang zijn gegaan. Uit het onderzoek blijkt niet dat andere brandweerorganisaties betrokken zijn op basis van een acute noodzaak en/of een gemeenschappelijk gedeeld probleem. Deze praktische inslag verklaart mogelijk ook waarom basisscholen in dit proces nog nauwelijks zijn betrokken. Deze groep is nooit formeel uitgenodigd deel te nemen aan het netwerk.

Dilemma's

Op inhoudelijk niveau springt één dilemma vrijwel meteen in het oog. Door het succes breidde het aantal lespakketten zich snel uit. Bovendien was er veel interesse in gebruik van het beeldmerk Billy Brandkraan voor andere producten dan alleen het lespakket. Dit leidde tot een discussie over de eigendomsrechten van het beeldmerk. Bij de start van de samenwerking tussen de brandweer en de uitgeverij is afgesproken de eigendomsrechten onderling te verdelen. Zolang de brandweer van de VRBZO de enige afnemer was, leverde dit geen problemen op. Echter door de toenemende vraag kwam het beeld naar voren dat iedereen gedwongen was om zaken te doen met Uitgeverij Zorn. Niet iedereen is daar gelukkig mee. Een inhoudelijk dilemma van andere aard is het feit dat er binnen de brandweerorganisaties in Nederland meerdere beeldmerken naast elkaar bestaan, die de herkenbaarheid van de brandweer bij kinderen moeten bevorderen². Het lijkt moeilijk om landelijk voor één beeldmerk te kiezen omdat alle brandweerorganisaties hun eigen autonomie voeren. Landelijk wordt daar nog weinig tot geen sturing aan gegeven.

Op procesniveau speelt het dilemma dat er vanuit de brandweerorganisaties over het algemeen onvoldoende aandacht en prioriteit wordt gegeven aan het lespakket. Ten aanzien van de (door)ontwikkeling van het lespakket lijkt het beschikbaar stellen van capaciteit geen probleem te zijn. Betrokkenen, en zeker medewerkers van de brandweer in de VRBZO mogen hier ruim voldoende tijd aan spenderen. Maar anders is dat met betrekking tot het onder de aandacht brengen van het lespakket bij de basisscholen. Hiervoor ligt de prioriteit een stuk lager. Basisscholen blijken niet spontaan het lespakket in te voeren. De brandweer moet door middel van een actieve benadering het lespakket *verkopen*. Met name deze urgentie wordt onvoldoende gevoeld.

Doordat basisscholen worden *bestookt* met allerlei lesprogramma's en ook nog moeten voldoen aan de kerndoelen van het basisonderwijs, moet deze actieve benadering continu worden herhaald. Hier wordt door de brandweer nog onvoldoende prioriteit aan gegeven.

“De centrale directie van basisscholen heeft niet voldoende aandacht voor het lespakket omdat ze in het begin onvoldoende zijn meegenomen.”

De brandweer geeft zelf aan het lastig te vinden om toegang te krijgen tot de basisscholen. Vaak ontstaan contacten doordat kinderen van brandweermedewerkers op een basisschool zitten, waardoor men als ouder een laagdrempelige ingang heeft. De brandweer zou graag

² Naast Billy Brandkraan worden in Nederland Smokey de brandweershond en Professor Blussemans als beeldmerk ingezet.

zien dat er vanuit de gemeenten (op bestuurlijk niveau) meer aandacht aan het project wordt gegeven. Hiermee zou de sense of urgency, en daarmee ook de bereidwilligheid bij basisscholen, worden vergroot. Tot nu toe wordt hier geen concrete actie op ondernomen.

4.2.2 Procesverloop

Openheid

In het theoretisch kader is beschreven dat het begrip openheid is te ontleden in een drietal aspecten. Deze aspecten worden achtereenvolgens beschreven.

Betrokkenheid bij het besluitvormingsproces

Zoals eerder beschreven, is het netwerk op een organische wijze tot stand gekomen. Bij aanvang van het proces is geen actorenanalyse uitgevoerd om te bepalen of actoren wel of juist niet betrokken zouden moeten worden. Opmerkelijk is dat er geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de bereidwilligheid onder basisscholen om het lespakket op te nemen in het onderwijsprogramma. Datzelfde geldt ook voor de gemeenten, die vanuit hun bestuurstaak toch de verantwoordelijkheid en enige invloed hebben over de organisatie van het basisonderwijs. Zowel basisscholen als gemeenten worden nu alleen op ad hoc basis betrokken, wanneer de situatie daar aanleiding toe geeft.

“De gemeenten zouden een goede rol kunnen spelen in het verbeteren van de contacten met de basisscholen. Ik vraag me af of gemeentebesturen wel weten dat Brandveilig Leven bestaat en wat het kan opleveren.”

Van inhoudelijke keuzes naar procesafspraken

Het lespakket is gestart als een inhoudelijk gedreven project. Gedurende het proces openbaarden zich issues waarvoor eigenlijk procedurele afspraken noodzakelijk zouden zijn geweest. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de uitbreiding van het lespakket naar andere brandweerorganisaties en de problemen die dit gaf met de eigendomsrechten.

Transparantie van het proces en het procesmanagement

Het aantal actoren binnen het netwerk is beperkt. De contacten verlopen vrijwel allemaal via de brandweer van de VRBZO. De meeste communicatie vindt intern binnen de brandweerorganisatie plaats. De contacten tussen de brandweerkorpsen en de basisscholen zijn op lokaal niveau vormgegeven. Basisscholen hebben hierdoor onderling geen contacten met elkaar. Omdat het netwerk van onder af tot stand is gekomen, is er geen sprake van actieve sturing op transparantie van het proces en het procesmanagement.

Bescherming kernwaarden

De bescherming van kernwaarden is er op gericht dat deelnemers zich vrij voelen om deel te nemen aan het netwerk, door zich vooraf wel te committeren aan het proces, maar niet bij voorbaat aan de uitkomst hiervan. Bij het netwerk rondom het lespakket is hier geen sprake van geweest. Het proces is immers gestart vanuit de inhoud en slechts met twee actoren. Tussen deze twee partijen is vooraf een zakelijke overeenkomst opgesteld, waardoor beide partijen wisten waar ze aan begonnen. Dat echter niet alles van te voren duidelijk was blijkt uit het feit dat men het principe van *trail and error* heeft toegepast. Op basis hiervan vonden tijdens het traject nog de nodige aanpassingen plaats.

Voortgang

Het aantal actoren binnen het netwerk is beperkt. Er zijn geen actoren die wel mee doen aan het proces maar daar voor zichzelf onvoldoende resultaat uithalen. De actoren die zijn betrokken zijn tevreden en zien vooralsnog voldoende voordeel in participatie. Toch zou inzet van actoren met meer bevoegdheden en mandaat mogelijk meer resultaat boeken waar het

gaat om de uitrol van het lespakket. In het netwerk ontbreekt bovendien een structurele vertegenwoordiging van basisscholen en gemeenten. Dit bemoeilijkt de voortgang voor wat betreft de uitrol.

Inhoudelijke focus

Wat uit alle documenten en interviews duidelijk naar voren komt, is het feit dat de mensen die namens de actoren deelnemen aan het netwerk, stuk voor stuk gedreven en bevlogen zijn. Vanuit hun vak hebben ze echt de ambitie om het aantal branden en slachtoffers ten gevolge van brand om laag te brengen. Allen hebben daarbij vooral een praktische inslag, waarbij men is gericht op inhoudelijk resultaat. Ten opzichte van het proces voert de inhoudelijke kant binnen het netwerk de boventoon.

4.3 Netwerkmanagement bij Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

4.3.1 Sturingsvorm

De wijze waarop het netwerk wordt aangestuurd, wordt bepaald aan de hand van een aantal gedefinieerde kenmerken. In tabel 14 zijn deze kenmerken in de linker kolom weergegeven. In de rechterkolom worden de kenmerken toegepast op het netwerk rondom het lespakket. Na het doorlopen van alle kenmerken kan de sturingsvorm worden bepaald.

Kenmerk sturingsvorm	Toelichting
Aparte besturingseenheid?	Ja, de brandweer van de VRBZO is de sturende partij van het netwerk.
Besturingseenheid onderdeel van het netwerk?	Ja, de brandweer van de VRBZO is zelf onderdeel van het netwerk.
Besturingseenheid heeft een actieve rol in het primaire proces?	Ja, de brandweer is de initiatiefnemer en zorgt voor afstemming intern de brandweerorganisatie.
Gecoördineerde besluitvorming door één partij?	Ja, de brandweer van de VRBZO betaalt de lespakketten en bepaalt daarmee ook of en waar deze gebruikt worden.
Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke activiteiten?	Nee, veel hangt af van de inzet van de veiligheidsregio's. Als die niets doet, gebeurt er niets.
Eén gezicht naar buiten?	Ja, het lespakket is naar buiten toe echt van de brandweer.
Administratieve en faciliterende ondersteuning door één partij?	Ja, de brandweer is de spin in het web waar alles om draait.

tabel 14: kenmerken sturingsvorm netwerk Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

De kenmerken van dit netwerk leiden naar een leiderorganisatienetwerk. In dit netwerk is de brandweer van de VRBZO de netwerk leider. Zij faciliteren en coördineren en maken tegelijkertijd zelf onderdeel uit van het netwerk en hebben daarbij een actieve rol in het primaire proces. Anders dan bij bijvoorbeeld een zelfregulerend netwerk, waarbij het onderlinge vertrouwen en de doelconsensus hoog moeten zijn, worden bij het leiderorganisatienetwerk geen hoge eisen gesteld aan de contingentiefactoren.

4.3.2 Netwerkmanagementstrategieën

Evenals de keuze voor een sturingsvorm, is ook de toepassing van een of meer managementstrategieën van invloed op het succes van netwerken. Onderzoek heeft laten zien, dat de toepassing van meerdere managementstrategieën een positieve invloed heeft op het succes van netwerken op zowel inhoudelijk als procesmatig vlak. Daarbij worden vier vormen van managementstrategieën onderscheiden. In tabel 15 zijn deze strategieën in de linker kolom weergegeven. In de rechter kolom wordt aangegeven of er in de empirisch verzamelde gegevens kenmerken zijn aangetroffen van deze managementstrategie en zo ja, welke dat dan zijn.

Strategie	Empirische bevindingen
Procesafspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Verdeling eigendomsrechten. • Duidelijkheid over wederzijdse verwachtingen tussen de brandweer en basisscholen. Voor basisscholen gelegen in de VRBZO geldt dat de brandweer het lespakket betaalt.
Inhoudelijke variatie	<ul style="list-style-type: none"> • Vanuit interne overleggen tussen de brandweerorganisaties, zijn ideeën ontwikkeld waarmee het lespakket uitgebreid en verbeterd is.
Organiseren van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Basisscholen maar niet structureel betrokken. Van de lokale brandweerkorpsen wordt verwacht dat zij de basisscholen benaderen. • Op initiatief van de brandweer van de VRBZO is gedurende een half jaar, een platform georganiseerd tussen de brandweerorganisaties met betrekking tot de doorontwikkeling van het lespakket.
Verbinden	<ul style="list-style-type: none"> • De rol van procesmanager is min of meer vanzelfsprekend belegd bij de brandweer van de VRBZO. • De brandweer van de VRBZO is de spil in het netwerk en verricht veel inspanningen om zaken op elkaar af te stemmen, zowel intern binnen de brandweerorganisatie als ook met Uitgeverij Zorn. • Problemen over eigendomsrechten worden geëscaleerd, waardoor obstakels en impasses worden opgelost.

tabel 15: netwerkmanagementstrategieën netwerk Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

Na het doorlopen van de verschillende netwerkmanagementstrategieën, zijn er een aantal opvallende punten te benoemen. Op de eerste plaats zijn er vooraf vrijwel geen procesregels vastgesteld over de toe- of uittreding, conflicten, vetorechten of toegankelijkheid tot informatie. Dit wordt echter niet als probleem ervaren. Daarnaast worden er op het vlak van inhoudelijke variatie weinig initiatieven genomen. De brandweer heeft een doelstelling en betreft daar (ongevraagd) andere actoren zoals de basisscholen bij. Er is geen sprake van competitie waardoor innovatie gestimuleerd wordt en er alternatieven in beeld komen. Tenslotte steekt de brandweer van de VRBZO veel energie in het organiseren van samenwerking. Deze samenwerking is vooral intern gericht op de brandweerorganisatie. Doel hiervan is het creëren van landelijk eenheid en uniformiteit omtrent de uitrol van het lespakket.

4.4 Netwerkresultaten bij Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid

Het project Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid heeft de afgelopen jaren veel landelijke belangstelling gehad. Dat men op landelijke schaal meerwaarde ziet in dit project, blijkt onder meer uit het feit dat het project in 2010 de Jan van der Heydenprijs heeft gewonnen. Daarnaast heeft Brandweer Nederland het lespakket opgenomen als onderdeel van een landelijk project waarbinnen wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan naar de daadwerkelijke effecten van initiatieven op het gebied van brandveiligheid (Pol, Boer, & Ingeborg, 2012). In dit onderzoek zijn de effecten met betrekking tot het kennisniveau die wordt bewerkstelling met behulp van het lespakket, vergeleken met een situatie waarin reguliere voorlichting wordt gegeven door een brandweerfunctionaris. Zowel leerlingen (primaire doelgroep) als ouders (secundaire doelgroep) zijn in het onderzoek meegenomen. Uit het onderzoek blijkt dat het lespakket iets betere resultaten geeft dan de traditionele manier van voorlichting op school. Bij de doelgroep ouders wordt in de effecten geen verschil gezien. Vermeld moet worden dat het onderzoek niet heel breed was opgezet. Slechts een gering aantal leerlingen en ouders is bij het onderzoek betrokken. Daarbij is het onderzoek uitgevoerd direct na behandeling van het lespakket of een voorlichtingssessie waardoor het

5 Geen Nood Bij Brand!

Geen Nood Bij Brand! Dat is de naam van het project welke door de brandweer van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) in 2009 is ingezet om meer aandacht te vragen voor de brandveiligheid in zorginstellingen. Directe aanleiding hiervoor betrof diverse signalen over de slechte staat van brandveiligheid in deze instellingen. Men had toen, maar ook nu het gevoel dat de eerstvolgende ramp met veel slachtoffers gaat plaatsvinden door brand in een zorginstelling. Cijfers onderbouwen deze angst. In 2007 waren er 1.100 binnenbranden in zorginstellingen en werd een schade geregistreerd van 84 miljoen euro.

In Nederland moeten gebouwen waarin zorginstellingen zijn gevestigd voldoen aan diverse wet- en regelgeving omtrent de brandveiligheid. Deze regels moeten er voor zorgen dat brand wordt voorkomen of wanneer er toch een brand uitbreekt, de gevolgen tot een minimum worden beperkt. De overheid (brandweer) voert regelmatig controles uit om te controleren of de regels worden nageleefd. Zowel vanuit de brandweer als de zorginstellingen worden controles niet altijd positief ervaren. Zorginstellingen hebben weinig tijd hiervoor en hebben de indruk dat ze continu op hun vingers worden gekeken. Tegelijkertijd ervaart de brandweer twijfels over de effectiviteit van de controles. Men heeft de indruk dat controles worden gemanipuleerd. Men denkt dat een zorginstelling op basis van een vooraf aangekondigde controle zaken zoveel mogelijk op orde maakt en hiermee tijdelijk laat zien dat ze voldoen aan de regelgeving. Een kenmerkend voorbeeld hiervan dat meermalen wordt genoemd zijn ‘de klosjes’ onder deuren. Voor het gemak van personeel worden deuren geborgd door er klosjes onder te schuiven. Vanuit het oogpunt van brandveiligheid is dit zeer ongewenst. Deuren moeten bij brand zo veel mogelijk gesloten blijven om verspreiding van rook en vuur te voorkomen. Wanneer de brandweer een controle aankondigt, zorgt een zorginstelling voor het verwijderen van de klosjes. Wanneer de brandweer langs is geweest, worden de klosjes weer teruggeplaatst. Schijnveiligheid is het gevolg. Ook heeft de brandweer het gevoel onvoldoende gesteund te worden door het bevoegd gezag waar het gaat om het opleggen van maatregelen naar aanleiding van geconstateerde gebreken.

“Bij 10% van de controles is een last onder dwangsom opgelegd. Niet één daarvan is daadwerkelijk uitgevoerd. De brandweer wordt op die manier een joker in het hele proces. Regelgerichte preventie en handhaving werkt niet.”

Zowel brandweer als zorginstellingen achten de huidige regelgerichte aanpak niet werkbaar. Vanuit deze gedachte is de behoefte ontstaan om een andere manier van samenwerking te organiseren. Uitgangspunt zijn niet langer de regelgerichte controles, maar een aanpak die is gebaseerd op bewustwording omtrent de gevolgen van brand en het belang van brandveiligheid. Dit is ook één van de lessen die is geleerd naar aanleiding van de Schipholbrand in 2005. De grootste winst op het gebied van brandveiligheid is te behalen door mensen bewust te maken van de risico's. Het ontwikkelen van veiligheidsbewustzijn en het vergroten van de zelfredzaamheid, hebben meer effect dan het opleggen van nog strengere regels en meer controles. Door mensen inzicht te geven in de aanwezige risico's worden zij zich hiervan bewust. Gedachte hierachter is dat ze intrinsiek gemotiveerd raken om uit eigen beweging preventieve maatregelen te nemen. Vanuit deze optiek is het project Geen Nood Bij Brand! (GNBB) ontstaan en is een weg ingeslagen om zorginstellingen brandveiliger te maken en beter voorbereid te laten zijn op noodsituaties.

Het project GNBB gaat uit van een relationele en een op risico's gerichte benadering. Door de brandweer wordt een zorginstelling voor de keuze gesteld om door te gaan met de reguliere controles, of deel te nemen aan GNBB. Deelname aan GNBB is niet vrijblijvend en betekent dus niet dat de zorginstelling van haar verplichtingen uit de regelgeving wordt ontheven.

Mede hierom wordt een convenant afgesloten tussen brandweer en zorginstelling. Daarin wordt afgesproken een gezamenlijke inspanning te leveren om de brandveiligheid in de betrokken instellingen te verbeteren (zie bijlage D). Wanneer een instelling ervoor kiest om deel te nemen aan GNBB, wordt gestart met zogeheten veiligheidsexpedities. Expeditie staat hierbij voor een metafoor om de rol van de brandweer te omschrijven. Deze vervult een rol van de sherpa. De sherpa is al vele malen op de top van de berg (c.q. brandveiligheid) geweest, maar hij stelt zich dienstbaar op en laat de klimmers (instellingen) zelf ontdekken hoe brandveiligheid bereikt kan worden. Tijdens een expeditie doen brandweer, zorginstelling en bij voorkeur een vertegenwoordiger vanuit de bewoners, een rondgang door het gebouw. Om de expeditie laagdrempelig te laten verlopen, en serieus met elkaar in gesprek te komen, is de brandweer tijdens deze expeditie niet geüniformeerd en stelt zich dienstbaar en ondergeschikt op aan de overige expeditieleden. Alle zaken die tijdens de expeditie worden geconstateerd, worden vastgelegd in een verslag en waar nodig onderbouwd met foto's. Naast de expeditie worden (ontruimings)oefeningen gepland en wordt een e-learningmodule ingezet om de bedrijfshulpverleners te trainen. In de e-learning wordt gebruik gemaakt van de ervaring die tijdens de expeditie is opgedaan. Van de zorginstelling wordt verwacht dat zij een actieve houding aannemen met betrekking tot de risicocommunicatie naar hun personeel en cliënten. Zowel de uitslag van de expeditie als de ervaring met de oefeningen, worden door de brandweer besproken met de zorginstelling. Als laatste stap wordt in gezamenlijkheid een masterplan brandveiligheid opgesteld waarin de bedrijfsactiviteiten, risico's en maatregelen worden omschreven. Het masterplan brandveiligheid vormt het sluitstuk van het proces maar het begin van een vervolg, waarbij op basis van audits het proces van GNBB opnieuw begint en waar nodig wordt bijgesteld.

Het project GNBB zoals hierboven is omschreven, is door de jaren heen in verschillende fasen tot stand gekomen. Door ervaring van zowel brandweer als zorginstellingen heeft men het proces steeds verder kunnen uitbouwen. Daarbij is ook het aandachtsgebied verruimd. Waar er aanvankelijk alleen op medewerkersniveau contact was tussen brandweer en zorginstelling, heeft dit zich in de ontwikkeling uitgebreid tot contacten op bestuurlijk en management niveau. Daarnaast zijn ook de gemeenten steeds meer in beeld gekomen. Door de cyclische werking van het proces van GNBB, spreekt men inmiddels ook niet meer over een project maar over een methode. GNBB werd in 2010 door SBR, het kennisplatform voor bouw en vastgoed, onderscheiden met de innovatieprijs brandveiligheid. Onder andere deze bekroning heeft er voor gezorgd dat de methode GNBB door andere veiligheidsregio's is overgenomen.

5.1 Het netwerk rond Geen Nood Bij Brand!

Het netwerk rond GNBB kent diverse actoren die ieder hun eigen doelstellingen, middelen en percepties hebben. Deze drie concepten worden hieronder nader uitgewerkt.

Actoren

Actoren worden in dit onderzoek omschreven als individuen, groepen of organisaties. Op organisatie niveau maken de volgende actoren onderdeel uit van het netwerk rond GNBB:

- de brandweer van de VGGM
- de zorginstellingen gevestigd binnen de VGGM
- de gemeenten gelegen binnen de grenzen van de VGGM
- de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR)

Binnen de genoemde organisaties zijn verschillende personen, op verschillende niveaus betrokken bij GNBB. Zo zijn bij de brandweer een projectleider, beleidsondersteuner en de preventiemedewerkers betrokken. Bij zorginstellingen varieert de betrokkenheid.

Hoofdzakelijk bestaat de vertegenwoordiging in het netwerk uit een manager die zich bezig houdt met facilitaire zaken maar ook op bestuursniveau vinden af en toe contacten plaats. Vanuit de gemeenten en de GHOR berust de betrokkenheid veelal bij één persoon per organisatie.

Doelstellingen

De doelstellingen van de verschillende actoren zijn divers. In tabel 17 zijn deze in kaart gebracht.

Doelstelling	Brandweer	Zorginstellingen	Gemeenten	GHOR
Vergroten (bewustwording) brandveiligheid	X	X	X	X
Van regelgericht naar risicogericht werken	X	X		
Creëren veilige werkomgeving	X	X		
Goede voorbereiding op daadwerkelijke calamiteiten	X	X		X

tabel 17: doelstellingen van actoren netwerk Geen Nood Bij Brand!

Vergroten (bewustwording) brandveiligheid

Alle actoren zijn het er over eens dat GNBB een belangrijke bijdrage moet leveren aan het verhogen van de (bewustwording) omtrent brandveiligheid in ze zorg.

“We willen geen brandjes blussen, maar brand voorkomen!”

Ten aanzien van de bewustwording vindt men dat deze binnen de zorginstelling breed moet worden uitgedragen. Zowel op bestuurlijk-, management-, uitvoerend- en cliëntniveau hebben zorginstellingen hier nog een grote slag in te maken. Daarmee kan deze doelstelling gezien worden als een gezamenlijke en overkoepelende doelstelling van het hele netwerk.

Van regelgericht naar risicogericht werken

Zowel brandweer als zorginstellingen willen ten aanzien van brandveiligheid meer aan de voorkant van de veiligheidsketen komen. Inzicht geven en krijgen in de risico's prevaleert boven het toezien en naleven van de regelgeving. De brandweer acht de huidige controles niet effectief en is er daarnaast van overtuigd dat meer brandveiligheid wordt bereikt door met elkaar in gesprek te komen. Zorginstellingen zijn het beu om steeds weer door de controlerende overheid op de vingers te worden getikt. Naast irritatie kost dit onnodig veel inspanningen. Beiden zijn eens dat een risicogerichte benadering zal bijdragen aan toename van de brandveiligheid.

Creëren veilige werkomgeving

Een andere belangrijke doelstelling van zowel de brandweer als de zorginstellingen, is het bieden van een veilige werkomgeving voor het eigen personeel. Wanneer zich toch een brand voordoet in een zorginstelling, moet het brandweerpersoneel reddings- en bluswerkzaamheden op een veilige en verantwoorde wijze kunnen uitvoeren. Door inzet te zetten op GNBB wordt aan de voorkant van de veiligheidsketen inzicht verschaft over omvang, indeling en constructie van een zorggebouw. Vanuit dit principe kan een gebouw brandveilig worden ingericht. Maar ook geldt dat wanneer er toch brand uitbreekt de brandweer zich beter hierop heeft kunnen voorbereiden. Men weet dan dat er voldoende maatregelen zijn getroffen om branduitbreiding te voorkomen waardoor de inzetactie hier op kan worden afgestemd.

Ook het personeel van zorginstellingen kan meer veiligheid worden geboden. Op de eerste plaats doordat onveilige situaties worden weggenomen maar ook omdat het personeel zich meer bewust zal worden omtrent brandveiligheid.

“De bedrijfshulpverleningstaken zijn belegd bij het zorgpersoneel. Deze zijn 24 uur per dag aanwezig en daarmee is de continuïteit geborgd. Deze taak wordt echter gezien als last en veel bedrijfshulpverleners zijn angstig voor (het uitbreken) van brand”.

Goede voorbereiding op daadwerkelijke calamiteiten

De GHOR is verantwoordelijk voor de coördinatie van geneeskundige hulpverlening bij grote incidenten. Ter voorbereiding hierop hebben zij veelvuldig contact met alle zorgpartijen en bereiden zij zich samen met hen voor op mogelijke calamiteiten. Dit is dan ook een belangrijke reden waarom de GHOR deelneemt aan het netwerk van GNBB. Hiermee kan de voorbereidingstaak beter worden uitgevoerd, onder andere door dat inzicht wordt gekregen in het aantal en type hulpbehoevenden per zorglocatie. Ook voor de brandweer en de zorginstellingen geldt dat zij beter voorbereid zijn op daadwerkelijke calamiteiten. Op basis van het verkregen inzicht kunnen plannen en procedures ten behoeve van de aanpak van brand worden opgesteld.

Middelen

Alle actoren brengen verschillende middelen in het netwerk. In tabel 18 zijn de middelen per actor in kaart gebracht.

Middelen	Brandweer	Zorginstellingen	Gemeenten	GHOR
Financiële middelen		X		
Productie mogelijkheden	X	X	X	X
Competenties	X		X	
Kennis	X	X	X	X
Legitimatie	X	X	X	

tabel 18: middelen van actoren netwerk Geen Nood Bij Brand!

Financiële middelen

Om een aantal praktische zaken die voortkomen uit GNBB vorm te kunnen geven, is geld nodig. Het gaat hierbij om de ontwikkeling van de e-learningmodule en het trainen van bedrijfshulpverleners. Financiële middelen om dit mogelijk te maken, worden beschikbaar gesteld vanuit de betreffende zorginstelling.

Productie mogelijkheden

De brandweer investeert behoorlijk in de capaciteit ten behoeve van GNBB. Binnen deze organisatie worden diverse functionarissen in de gelegenheid gesteld werkzaamheden te verrichten. Het gaat hierbij zowel om beleidsmatige ontwikkeling van GNBB als de praktische invulling zoals de expedities. Ook de zorginstellingen leveren een substantiële bijdrage met betrekking tot de inzet van personeel. De meeste tijd wordt gevraagd van de contactpersoon, veelal een manager die zich bezig houdt met facilitaire zaken. Hij of zij is verantwoordelijk voor de contacten met de brandweer en de doorvertaling van GNBB naar de eigen organisatie. Van de medewerkers binnen een zorginstelling wordt gevraagd deel te nemen aan expedities en instructiebijeenkomsten te volgen met betrekking tot GNBB. De productiemiddelen van gemeenten en GHOR beperken zich tot participatie in het netwerk.

Competenties

Met competenties worden de formele en juridische bevoegdheden bedoeld die actoren kunnen inzetten om beslissingen te nemen. Vanuit juridisch oogpunt beschikken brandweer en gemeenten over deze mogelijkheden. Beide actoren kunnen bij een zorginstelling ingrijpen wanneer zij niet voldoen aan wet- en regelgeving. Uiteraard is dit niet de inzet van GNBB,

echter is het wel een instrument wat continu op de achtergrond beschikbaar is. De formele bevoegdheden komen voornamelijk voort uit het convenant wat is afgesloten tussen brandweer en zorginstelling. In het convenant zijn de taken en verantwoordelijkheden op bestuurlijk niveau vastgelegd.

Kennis

Zowel de brandweer als de zorginstellingen brengen ieder veel vakinhoudelijke kennis in. Vanuit de brandweer gaat deze kennis over brandveiligheid. Zorginstellingen brengen voornamelijk kennis in over de werking van de zorgsector, het gedrag van cliënten en informatie over de door hun gebruikte gebouwen. Daarnaast levert de GHOR informatie over de organisatie van de zorginstellingen en de mogelijkheid om deze te benaderen. De gemeente tenslotte leveren voornamelijk kennis over gelende wet- en regelgeving en de juridische verbanden. Deze kennis is noodzakelijk om de raakvlakken en het spanningsveld tussen regelgericht en risicogericht werken te kunnen verkennen.

Legitimatie

De mate waarin actoren legitimiteit toekennen aan besluiten die worden genomen, zegt iets over de wijze waarop men vindt dat besluiten te rechtvaardigen zijn. De samenwerking in het netwerk is vooral gericht op het vormgeven van een risicogerichte samenwerking. Gedurende het proces worden hiertoe vooral door brandweer en zorginstellingen in gezamenlijkheid besluiten genomen. Dit zijn besluiten waarmee de gemeenten zich niet altijd kunnen verenigen gezien hun bestuurlijke en juridische verantwoordelijkheid. Door de gemeenten actiever te betrekken bij GNBB kan een grotere legitimatie van het beleid worden bereikt.

Percepties

Alle betrokken actoren hebben hun eigen percepties op het probleem, de oplossingen, elkaar en op de ontwikkelingen in de omgeving. In tabel 19 zijn de percepties van de actoren opgenomen. Ten aanzien van de gemeenten en de GHOR zijn niet alle percepties in dit onderzoek aangetroffen.

Perceptie op het probleem	
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> Huidige wijze van organiseren brandveiligheid in zorginstellingen is onvoldoende om de risico's en de gevolgen van een brand tot een minimum te beperken.
Zorginstellingen	
Gemeenten	
GHOR	
Perceptie op oplossingen	
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> Interactie met zorginstellingen leidt tot meer bewustwording brandveiligheid. Vanuit ervaring en deskundigheid is brandweer de organisatie die het beste adviezen kan geven over brandveiligheid.
Zorginstellingen	<ul style="list-style-type: none"> Interactie met brandweer geeft meer inzicht in brandrisico's. De band die je met elkaar opbouwt is belangrijk om openkaart te kunnen spelen.
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> Wet- en regelgeving is uitgangspunt. Vanuit (bestuurlijke) verantwoordelijkheid mag hier niet van worden afgeweken.
GHOR	<ul style="list-style-type: none"> Problemen aanpakken in netwerken zorgt voor meer groter draagvlak en draagt bij aan betere oplossingen.
Perceptie op andere actoren	
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> Zorginstellingen nemen hun verantwoordelijkheid waar het gaat om brandveiligheid. Zorginstellingen zijn <i>bewust onbekwaam</i> maar hebben de bereidheid zich te ontwikkelen naar <i>bewust bekwaam</i>. Zorginstellingen hebben veel inhoudelijke kennis over werkprocessen in de zorg die van belang is voor de afstemming met betrekking tot brandveiligheid.

Brandweer (vervolg)	<ul style="list-style-type: none"> • De GHOR is een makkelijk te benaderen organisatie die toegang kan verschaffen tot zorginstellingen. • De gemeenten hanteren nog teveel wet- en regelgeving als uitgangspunt. Zij voeren controles uit maar zijn niet consequent in handhaving daarvan.
Zorginstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • De brandweer is organisatie met gedegen kennis over brandveiligheid. • De brandweer denkt actief mee wanneer knelpunten in de zorg worden gesignaleerd die voortkomen uit wet- en regelgeving. • Onduidelijk wat de GHOR verwacht van zorginstellingen.
Perceptie op ontwikkelingen in de omgeving	
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> • Cliënten en patiënten zijn zich nog onvoldoende bewust van de gevaren van brand.
Zorginstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Het is lastig om cliënten en patiënten aan te spreken op hun verantwoordelijkheid met betrekking tot brandveiligheid. • Verhuurders van zorgcomplexen hebben weinig gevoel met brandveiligheid. Zij zien dit vooral als taak voor de gebruikers van een gebouw.

tabel 19: percepties actoren netwerk Geen Nood Bij Brand!

Perceptie op het probleem

De actoren die betrokken zijn bij GNBB lijken zich allen bewust te zijn van het probleem wat hieraan ten grondslag ligt. Bij alle actoren is er het besef dat zorginstellingen een bijzonder risico met zich meebrengen ten aanzien van brand. Alleen een wettelijke en dusdanig starre wijze waarop brandveiligheid in zorginstellingen nu veelal is georganiseerd, is onvoldoende om de veiligheid van cliënten te garanderen. Ten aanzien van Brandveilig Leven in algemene zin erkennen alle actoren dat daar in de hele maatschappij nog het nodige te winnen valt en vooral de bewustwording hieromtrent vergroot moet worden. Opvallend is ook hier weer dat bijna geen van de actoren de oorspronkelijke aanleiding kent omtrent de inzet van Brandveilig Leven. Overigens geldt dat GNBB reeds bestond alvorens Brandveilig Leven door Brandweer Nederland werd ingezet. GNBB is gedurende het proces onder de paraplu gebracht van Brandveilig Leven.

Percepties op oplossingen

Ten aanzien van de oplossing die GNBB biedt om de brandveiligheid in zorginstellingen te vergroten, zijn zowel de brandweer als de zorginstellingen het met elkaar eens. Door met elkaar in gesprek te komen en regelmatig elkaar te treffen, wordt meer bereikt dan alleen maar het opvolgen en controleren van de wet- en regelgeving. De brandweer ziet zichzelf hierbij als de aangewezen partij om vanuit inhoudelijk oogpunt deel te nemen aan het proces.

“Bij de brandweer zit het vakmanschap over het bestrijden van, en vluchten bij een brand.”

Ook de GHOR is overtuigd van de oplossing die wordt geboden met GNBB. Als netwerkorganisatie weten zij als geen ander hoe zaken gerealiseerd kunnen worden door met elkaar in gesprek te gaan. De perceptie die afwijkt ten opzichte van de eerdere drie, is die van de gemeente. Uit gesprekken lijkt het er op dat gemeenten zich nog te veel vasthouden aan handhaving van wet- en regelgeving en te weinig uitgaan van de kracht van een risicobenadering.

Perceptie op andere actoren

Het beeld wat brandweer en zorginstelling ten opzichte van elkaar hebben is positief. Beide partijen geven aan te weten wat ze aan elkaar hebben en respecteren ieders kwaliteiten. Door de zorginstellingen wordt de brandweer gezien als de deskundige op het gebied van brandveiligheid. Door de brandweer wordt actief meegedacht over oplossingen voor knelpunten waar de zorgsector tegen aanloopt.

***“De contacten met de brandweer zijn uitstekend.
We kunnen er altijd terecht met vragen en krijgen altijd antwoord.”***

Andersom heeft de brandweer ook een positief beeld over de zorginstellingen. De brandweer ziet zorginstellingen als belangrijkste ervaringsdeskundigen waarmee tot concreet resultaat kan worden gekomen. De rol van de GHOR wordt als bescheidener ervaren. Door de brandweer wordt deze actor vooral gezien als een makkelijke ingang naar de zorginstellingen. Op het inhoudelijk functioneren van de GHOR zijn geen opmerkingen gemaakt al geven zorginstellingen wel aan niet precies te weten wat de GHOR van hen verwacht. Ook de rol van de gemeenten is beperkt maar zeker niet van minder belang. Het beeld wat zorginstellingen hebben van de gemeenten berust veel op een organisatie die de verplichte regels ten uitvoer brengt, controleert en handhaaft. Dit beeld is wel enigszins bijgesteld door mee te doen aan GNBB. Het beeld wat de brandweer heeft van de gemeenten berust vooral op die van een controlerende instantie. Daarbij heeft men het idee dat niet doorgepaktd wordt op moment dat er daadwerkelijk handhavend moet worden opgetreden.

Percepties op ontwikkelingen in de omgeving

De brandweer ziet dat zorginstellingen hun taak binnen GNBB serieus nemen. Wel zien zij dat de doorvertaling van het beleid naar cliënten nog niet goed van de grond komt. De brandweer is van mening dat deze groep nog onvoldoende bekend is met brandveiligheid. Hier ligt een taak voor de zorginstelling. De zorginstellingen erkennen dit. De afgelopen jaren is veel tijd besteed aan het op orde krijgen van de zorginstelling en bewustwording bij bestuur, management en personeel. Tegelijkertijd vindt men het lastig om cliënten aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Men kan deze groep niet verplichten om bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten bij te wonen. Hier moet nog veel gebeuren. Daarnaast ervaren zorginstellingen dat verhuurders van de gebouwen nog onvoldoende gevoel hebben bij brandveiligheid. Verhuurders leggen de verantwoordelijkheid vooral bij de gebruiker neer, terwijl dit niet in alle gevallen juist is.

Wederzijdse afhankelijkheid en interacties

Nu de actoren met hun doelstellingen, middelen en percepties in beeld zijn gebracht, kan iets gezegd worden over de wederzijdse afhankelijkheid ten opzichte van elkaar. Daarbij gaat het om de mate van beschikbaarheid van de middelen en het belang dat actoren hebben bij een bepaald middel. De twee belangrijkste actoren binnen het netwerk zijn de brandweer en de zorginstellingen. De samenwerking tussen hen wordt bekrachtigd door middel van een convenant. Door middel van dit convenant beogen beide partijen de brandveiligheid in de betreffende zorginstelling te verbeteren. De middelen die zij daartoe beschikbaar hebben zijn grotendeels gebaseerd op de afspraken die zijn vastgelegd in het convenant.

Uit de interviews blijkt dat er vooral tussen de brandweer en de zorginstellingen sprake is van veel interactie. Beide partijen geven aan dat het bij GNBB vooral gaat over het aangaan van een goede relatie waardoor een optimale kennis- en informatie-uitwisseling plaatsvindt. Dat geldt in beide richtingen. De brandweer heeft informatie van de zorginstellingen nodig om te begrijpen hoe de zorgsector in elkaar steekt en dan vooral met betrekking tot de individuele zorginstelling. Dit is nodig om een goed brandveiligheidsadvies te kunnen geven. Andersom heeft de zorginstelling de brandweer nodig om zich goed te laten informeren over brandveiligheid, zonder daarbij direct vingerwijzend aangesproken te worden op het niet voldoen aan wet- en regelgeving. De grootste mate van wederzijdse afhankelijkheid ligt dan ook op het gebied van kennisuitwisseling waarbij beide partijen een positie bekleden die niet direct door een andere actor kan worden vervuld. Daaraan gekoppeld is de inzet van mensen uit beide organisaties om deze kennisdeling in interactie met elkaar mogelijk te maken. De capaciteit van mensen wordt ook verlangd in het kader van de doorvertaling naar personeel en cliënten van de zorginstelling, ten einde GNBB op ieder niveau effectief te laten zijn. Naast kennis en productie mogelijkheden zijn de brandweer en zorginstelling gezamenlijk ook

verantwoordelijk voor een goede legitimatie van de maatregelen die genomen worden binnen GNBB. Dit komt de betrouwbaarheid te goede, vooral waar het gaat om uitrol van GNBB naar de medewerkers en cliënten. Aandachtspunt hierbij vormen de gemeenten. Ook zij zullen een belangrijke bijdrage moeten leveren om de legitimiteit van GNBB hoog te houden. Vanuit juridisch oogpunt kan dit nog wel eens een struikelblok vormen omdat het bestuur in een gemeente het bevoegd gezag vormt, en daarmee eindverantwoordelijk is voor de handhaving van de regels op het gebied van brandveiligheid. De afhankelijkheid tussen brandweer en gemeenten is dan ook hoog gezien het feit dat de brandweer namens het bevoegd gezag uitvoering geeft aan de handhaving op het gebied van brandveiligheid. De afhankelijkheid ten opzichte van de GHOR is laag. De GHOR vormt nu vooral een aanspreekpunt voor de brandweer ten aanzien van de toegang tot zorginstellingen. Deze toegang is ook via andere kanalen te realiseren echter zorgt samenwerking met de GHOR voor een eenvoudigere toegang. Andersom geldt hetzelfde voor de GHOR. Door middel van het netwerk krijgen zij op een eenvoudige wijze inzicht in de situatie bij de zorginstellingen. Dit inzicht zouden zij ook op andere manieren kunnen verkrijgen.

5.2 Het netwerkproces bij Geen Nood Bij Brand!

In de voorgaande paragraaf is de aanleiding en de ontwikkeling van GNBB geschetst. Aan het proces zoals dat de afgelopen jaren is doorlopen, ligt geen vooraf opgesteld procesplan ten grondslag. De stappen die zijn doorlopen zijn op een organische wijze tot stand gekomen, waarbij het proces steeds door ervaring en nieuwe inzichten is bijgesteld. Een empirische beschrijving hiervan, wordt in deze paragraaf beschreven. In deze reconstructie wordt een splitsing gemaakt op basis van de inrichting van het proces en het verloop hiervan. De ervaringen hebben inmiddels geleid tot een processchema en procesbeschrijving welke als bijlage E aan dit onderzoek is toegevoegd.

5.2.1 Procesontwerp

Probleemverkenning

De aanleiding voor het probleem wat ten grondslag ligt aan GNBB is in eerste instantie door de brandweer gedefinieerd. Meerdere factoren waren hiervoor bepalend. Op de eerste plaats het inzicht in het grote aantal branden in zorginstellingen en de voorspelling van deskundigen dat de eerste volgende ramp met veel slachtoffers wel eens in deze sector zou kunnen plaatsvinden. Daarnaast heerste bij de brandweer al langer het gevoel niet effectief bezig te zijn met controles om de regelgeving omtrent brandveiligheid te handhaven. Reguliere controles boden naar inzicht van de brandweer geen oplossing om het aantal branden om laag te brengen en een ramp te voorkomen. Uit gesprekken met de zorgsector bleek al snel dat ook de zorginstellingen geen positieve ervaring hadden met de controles op brandveiligheid. Er heerste een gevoel van verplichting en vingerwijzen. Deze constatering leverde een bijgedragen aan een verdere verkenning van het probleem. Het probleem rondom de brandveiligheid in de zorg was daarmee niet langer een probleem van alleen de brandweer, maar een gezamenlijk probleem met de zorginstellingen. Vanuit deze probleemverkenning is de brandweer op zoek gegaan naar een oplossing om de brandveiligheid in zorginstellingen te vergroten. Daaruit is het idee ontstaan voor een omslag van een regelgerichte naar een risicogerichte benadering. Uit de analyse blijkt niet dat voorafgaand aan het project een expliciete probleemverkenning is toegepast waarbij een plan is gemaakt waarin is opgenomen welke actoren betrokken zouden moeten worden bij de oplossing van het probleem. Zoals eerder gebleken bij het lespakket Brááand is ook hier het probleem en de oplossing die daarvoor bedacht is, van onder af tot stand gekomen en van daaruit verder ontwikkeld.

Selectie van actoren

Bij aanvang van het project heeft de brandweer actief contact gezocht met de zorginstellingen. In eerste aanleg vormde zij samen met de brandweer de belangrijkste groep actoren. De zorginstellingen worden afzonderlijk benaderd. Hier is bewust voor gekozen om confrontatie tussen de zorginstellingen onderling te voorkomen.

*“Niet alle zorginstellingen worden aan één tafel bij elkaar gebracht.
Discussies lopen dan veel te veel uit de hand.”*

Uitbreiding van het aantal zorginstellingen dat aansluit bij GNBB vindt nog steeds plaats. Er is voor een stapsgewijze uitbreiding gekozen. Het ontbreekt aan tijd om alle zorginstellingen gelijktijdig te benaderen. Om makkelijker toegang te krijgen tot de zorginstellingen wordt gebruik gemaakt van de GHOR. Naast de GHOR worden ook de gemeenten waar de zorginstellingen zijn gevestigd betrokken. Vanuit de regelgeving vormt het bestuur van een gemeente het bevoegd gezag en is daarmee verantwoordelijk voor het feit dat bedrijven en instellingen voldoen aan de juiste brandveiligheidseisen. Gedurende het proces kwam men er achter dat ook gemeenten hierin moeten worden meegenomen om verwachtingen te managen en mogelijke conflicten te voorkomen.

Dilemma's

Aan de voorkant van het proces speelt het dilemma dat de brandweer niet altijd voldoende voet aan de grond krijgt bij zorginstellingen. Het ontbreekt vaak aan urgentiebesef en het kost de brandweer soms veel moeite om bestuurders en management van een zorginstelling te overtuigen van de positieve effecten van GNBB.

Gedurende het proces doet zich ook een aantal inhoudelijke dilemma's voor. Naast de inzet van voldoende capaciteit blijkt ook dat zorginstellingen niet altijd in staat zijn om voldoende budget vrij te maken om daarmee de noodzakelijke voorzieningen te treffen. Hierdoor kunnen niet altijd de noodzakelijke en/of gewenste (bouwkundige) voorzieningen worden uitgevoerd of is het opleiden van voldoende bedrijfshulpverleners onmogelijk. Een ander dilemma is het feit dat de brandweer de zorginstellingen aanspreekt op het op orde hebben van de bouwkundige eisen, terwijl de zorginstellingen deze gebouwen slecht huren. Uit de gesprekken blijkt dat de zorginstellingen hierover niet altijd op één lijn zitten met de verhuurder van de gebouwen. Een laatste dilemma is het feit dat er nog onvoldoende is voorzien in het borgen van het gewenste bewustzijnniveau. Op het niveau van het management is de urgentie wel aanwezig, maar het ontbreekt nog aan voldoende bewustzijn bij het uitvoerend niveau en de cliënten.

5.2.2 Procesverloop

Openheid

In het theoretisch kader is beschreven dat het begrip openheid is te ontleden in een drietal aspecten. Deze aspecten worden achtereenvolgens beschreven.

Betrokkenheid bij het besluitvormingstraject

Zoals al eerder opgemerkt, is het proces van onder af op organische wijze tot stand gekomen. Centraal in het netwerk staan de brandweer en de zorginstelling met daar om heen de GHOR en de gemeenten. Het valt echter niet uit te sluiten dat er nog andere partijen zijn die een belang hebben bij GNBB. Een uitvoerige analyse hiervoor is voorafgaand aan het proces niet gemaakt. De betrokken actoren zijn aanvankelijk vooral op medewerkerniveau betrokken. Het hoofd preventie van de brandweer en de facilitair manager van de instellingen trokken samen op. Door de introductie van het convenant en het masterplan brandveiligheid, wordt ook het management steeds meer betrokken.

Van inhoudelijke keuzes naar procesafspraken

Door de organische wijze waarop het netwerk tot stand is gekomen, is er in eerste instantie geen aandacht geweest voor het maken van procedurele afspraken. Vanuit ieders betrokkenheid ging men op inhoudelijk niveau aan de slag met het uitvoeren van GNBB. Ondanks de positieve ervaringen ontstond gaandeweg het traject toch de behoefte om een aantal (proces)afspraken met elkaar te maken. Deze afspraken zijn vastgelegd in het convenant tussen de brandweer en de zorginstelling.

Transparantie van het proces en het procesmanagement

Uit de gesprekken blijkt dat er geen actieve sturing heeft plaatsgevonden om transparantie van het proces en het gevoerde procesmanagement te bevorderen. Onbewust is er een aantal zaken te herleiden die hier wel aan bijdragen. Zo geeft het convenant en het opgestelde processchema een duidelijk inzicht in het proces en de besluitvormingsmomenten die daar in zitten. Daarnaast wordt het hoofd preventie van de brandweer steeds meer in de gelegenheid gesteld zich te ontwikkelen als een netwerkmanager en daarmee als sturende factor op het proces tussen alle partijen gezien.

Bescherming kernwaarden

Bij de start van GNBB zijn er geen maatregelen genomen die zijn gericht op het beschermen van de kernwaarden van de verschillende actoren. Deze procesafspraken zijn pas later gemaakt bij het invoeren van het convenant. Dit convenant legt procesafspraken vast en gaat niet in op inhoudelijke bevindingen. Daarbij geldt ook dat het convenant slechts afgesloten wordt tussen de brandweer en de zorginstellingen. Andere actoren zijn hierbij niet betrokken. In het vervolg van het proces zijn dergelijke keuzes ook niet meer ingebouwd.

Voortgang

Wanneer er alleen procesafspraken zijn gemaakt, bestaat het risico dat er geen resultaten behaald worden waardoor partijen vervolgens hun committent verliezen en daardoor afhaken. Bij GNBB is dit risico nauwelijks aanwezig doordat de samenwerking van onder af is ontstaan en er alleen actoren betrokken zijn die met elkaar resultaatgericht aan de slag zijn gegaan. Doordat de brandweer geen regelgerichte controles meer doet wanneer instellingen meedoen met GNBB, is er op korte termijn 'winst' te behalen. De brandweer wordt hiermee niet langer gezien als strenge controle instantie en de instellingen voorkomen dat ze dwingende aanmaningen ontvangen.

Inhoudelijke focus

Evenals bij het lespakket Brááánd!!! zijn het bij GNBB allemaal bevlogen medewerkers die van mening zijn dat de standaard werkwijze niet leidt tot een beter resultaat. GNBB is vanuit de inhoud vormgegeven en heeft daarmee voldoende inhoudelijke focus. Om het proces te continueren lijkt het bij GNBB juist beter om naast de inhoudelijke focus, ook de procesmatige kant van het netwerk verder te ontwikkelen.

5.3 Het netwerkmanagement bij Geen Nood Bij Brand!

5.3.1 Sturingsvorm

De wijze waarop het netwerk wordt aangestuurd, wordt bepaald aan de hand van een aantal gedefinieerde kenmerken. In tabel 20 zijn deze kenmerken in de linker kolom weergegeven. In de rechterkolom worden de kenmerken toegepast op het netwerk rondom GNBB. Na het doorlopen van alle kenmerken kan de sturingsvorm worden bepaald.

Kenmerk sturingsvorm	Toelichting
Aparte besturingseenheid?	Ja, de brandweer is de sturende partij van het netwerk.
Besturingseenheid onderdeel van netwerk?	Ja, de brandweer maakt zelf onderdeel uit van het netwerk.
Besturingseenheid heeft een actieve rol in het primaire proces?	Ja, de brandweer is initiatiefnemer en adviseert/faciliteert in het proces.
Gecoördineerde besluitvorming door één partij?	Ja, de brandweer bepaalt of de situatie al dan niet acceptabel is.
Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke activiteiten?	Nee, niet alle actoren ervaren de zelfde verantwoordelijkheid. Het covenant tussen brandweer en zorginstellingen spreekt gezamenlijke verantwoordelijkheid wel uit maar in de praktijk zijn meer partijen betrokken zoals gemeenten en verhuurders die daarop een andere perceptie hebben.
Eén gezicht naar buiten?	Ja, de brandweer en de zorginstellingen communiceren voornamelijk vanuit GNBB en niet als individuele organisatie.
Administratieve en faciliterende ondersteuning door één partij?	Ja, vanuit de wettelijke taak moet de brandweer aantoonbaar maken dat vergunningen worden gecontroleerd en gehandhaafd. Hiervoor voert zij een nauwkeurige administratie. Daarnaast faciliteert de brandweer door gevraagd en ongevraagd advies te geven over brandveiligheid.

tabel 20: kenmerken sturingsvorm netwerk Geen Nood Bij Brand!

De kenmerken van dit netwerk leiden naar een leiderorganisatienetwerk. In dit netwerk is de brandweer de netwerk leider. Zij faciliteren en coördineren en maken tegelijkertijd zelf onderdeel uit van het netwerk en hebben daarbij een actieve rol in het primaire proces. Anders dan bij bijvoorbeeld een zelfregulerend netwerk, waarbij het onderlinge vertrouwen en de doelconsensus hoog moeten zijn, worden bij het leiderorganisatienetwerk geen hoge eisen gesteld aan de contingentiefactoren.

5.3.2 Netwerkmanagementstrategieën

Evenals de keuze voor een sturingsvorm, is ook de toepassing van een of meer managementstrategieën van invloed op het succes van netwerken. Onderzoek heeft laten zien, dat de toepassing van meerdere managementstrategieën een positieve invloed heeft op het succes van netwerken op zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten. Daarbij worden vier vormen van managementstrategieën onderscheiden. In tabel 21 zijn deze strategieën in de linkerkolom weergegeven. In de rechterkolom wordt aangegeven of er in de empirisch verzamelde gegevens, kenmerken zijn aangetroffen van deze managementstrategie en zo ja, welke dat dan zijn.

Strategie	Empirische bevindingen
Procesafspraken	<ul style="list-style-type: none"> Als zorginstellingen besluiten om mee te doen, vervallen de regelgerichte controles. In het processchema zijn de te doorlopen fasen beschreven waarmee vooraf de wederzijdse verwachtingen worden afgestemd. De brandweer eist niet meer dan de minimale voorschriften uit het bouwbesluit.
Inhoudelijke variatie	<ul style="list-style-type: none"> Zowel de brandweer als de zorginstellingen willen voorkomen dat er slachtoffers vallen door brand. Door van regelgericht werken over te gaan naar risicogericht werken, ontstaan andere oplossingen om risico's te beheersen. Door deze methodiek toe te passen, vindt maatwerk plaats. Door het doen van expedities, leren de brandweer en de zorginstellingen van elkaar en worden hun percepties beïnvloed.
Organiseren van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> De brandweer gaat steeds een één-op-één relatie aan met zorginstelling. Er zijn geen overleggen georganiseerd waarin alle belanghebbende samenkomen.
Verbinden	<ul style="list-style-type: none"> De brandweer investeert veel in de relatie met zorginstellingen. Deze wordt door beide partijen als positief en prettig ervaren. Vraag is wel of alle belanghebbende voldoende betrokken worden.

tabel 21: netwerkmanagementstrategieën netwerk Geen Nood Bij Brand!

Na het doorlopen van de verschillende managementstrategieën, is een aantal opvallende punten te benoemen. Binnen het netwerk vindt interactie vooral plaats tussen de brandweer en de zorginstellingen. Gemeenten, GHOR en verhuurders worden niet structureel betrokken in deze contacten. Deze partijen worden slechts op ad hoc basis door de brandweer geraadpleegd. Van een duurzame verbinding met deze actoren is dan ook geen sprake. In dat opzicht is de relatie tussen de brandweer en de zorginstellingen veel concreter en intensiever. Bekrachtigd door een convenant zijn procesafspraken gemaakt. Daarnaast kunnen beide partijen vanuit hun inhoudelijke expertise, de maatregelen om de brandveiligheid te vergroten goed vormgeven.

5.4 Netwerkresultaten bij Geen Nood Bij Brand!

Gezien het landelijke succes van GNBB, heeft Brandweer Nederland in 2012 onderzoek laten doen naar het proces en de effecten hiervan. Door Stichting Consument en Veiligheid (nu Veiligheid NL) zijn drie aspecten onderzocht. Op de eerste plaats is gekeken of GNBB leidt tot een meer samenwerkende en open houding van de brandweer naar zorginstellingen. Op de tweede plaats is onderzocht of GNBB leidt tot structurele toename van de verantwoordelijkheden over alle lagen binnen de zorginstellingen. Ten slotte is gekeken of GNBB een positieve verschuiving tot gevolg heeft voor wat betreft de attitude, risicoperceptie en bewustwording ten aanzien van brandveiligheid binnen de zorginstellingen. De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat alle deelnemers enthousiast zijn over de opzet een aanpak van GNBB. Zij ervaren een open en gelijkwaardige samenwerking waarbij de brandweer minder autoritair optreedt maar juist meer toegankelijk en adviserend is. Deze opzet leidt tot een tijdelijke verhoging van het veiligheidsbewustzijn en zelfvertrouwen van de medewerkers. Deelnemers maken zich wel zorgen over de continuïteit van GNBB. Zij zien het nu nog vooral als een project maar vragen tegelijkertijd aandacht voor het borgen hiervan. Met betrekking tot de attitude, risicoperceptie en bewustwording ten aanzien van brandveiligheid onder medewerkers en leidinggevende van zorginstellingen, ziet men in het onderzoek vooralsnog geen positieve verschuiving. Een verklaring hiervoor is het feit dat GNBB nog onvoldoende is gecontinueerd (Dijkstra & Sman, 2012).

De actoren die benaderd zijn voor dit onderzoek onderschrijven de conclusies van de Stichting Consument en Veiligheid. In tabel 22 zijn de resultaten gekoppeld aan de leereffecten. Daarbij zijn ook de resultaten van de samenwerking binnen het netwerk meegenomen. In de tabel is met plus- en mintekens aangegeven of er sprake is van een positief of negatief leereffect.

Uiting van leren	Empirische bevindingen
Cognitief leren	<p><i>Gezamenlijke beeldvorming</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + Er is binnen het netwerk consensus over de stelling dat een risicogerichte benadering een positiever effect heeft dan een regelgerichte benadering. + Zowel de brandweer als de zorginstellingen vinden dat ze van elkaar leren. + Door de e-learningmodule voor bedrijfshulpverleners en het agenderen van brandveiligheid op werkoverleggen van medewerkers, wordt volgens de zorginstelling kennis en informatie gedeeld en geborgd. - De GHOR, gemeenten en verhuurders zijn niet structureel betrokken bij het netwerk. <p><i>Doelvervlochtening</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + Door af te stappen van de regelgerichte benadering, komen volgens de deelnemers andere en meer duurzame oplossingen naar voren. + De brandweer en de zorginstellingen zijn erg tevreden over de samenwerking en de effecten die worden bereikt met GNBB. - De GHOR, gemeenten en verhuurders zijn niet structureel betrokken bij het netwerk.
Strategisch leren	<ul style="list-style-type: none"> + Zowel de brandweer als de zorginstellingen zeggen veel van elkaar te hebben geleerd. + De samenwerking tussen de brandweer en de zorginstellingen wordt door hen als positief, open en opbouwend ervaren. + Het processchema en het convenant bieden volgens de brandweer en de zorginstelling houvast bij het doorlopen van het proces. - De GHOR, gemeenten en verhuurders zijn nauwelijks betrokken bij het proces.
Institutioneel leren	<ul style="list-style-type: none"> + De relatie tussen de brandweer en de zorginstellingen is beter geworden. Beide partijen zeggen dat ze elkaar beter ‘verstaan’ doordat er wederzijds kennis en informatie wordt gedeeld. + De brandweer en de zorginstellingen ervaren de behoefte om regelmatig contact met elkaar te hebben. - De GHOR, gemeenten en verhuurders zijn nauwelijks betrokken waardoor de brandweer geen duurzame relatie met hen opbouwt.

tabel 22: leereffecten netwerk Geen Nood Bij Brand!

6 Nationale Brandpreventieweken

De Nationale Brandpreventieweken (BPW) worden sinds 2000 jaarlijks op initiatief van de Nederlandse Brandwonden Stichting georganiseerd. De BPW vinden plaats gedurende de maand oktober waarbij de samenleving door middel van een actieve campagne wordt gewezen op de gevolgen van brand en mogelijkheden om brand te voorkomen. Jaarlijks wordt een doelgroep of thema centraal gesteld waarop de voorlichtingsactiviteiten worden afgestemd. Om de BPW financieel mogelijk te maken, ontvangt de brandwondenstichting een subsidie. Daarnaast zijn er een aantal sponsors die een financiële bijdrage leveren.

De doelstelling van de BPW is het voorkomen van brand en brandwonden, het voorkomen van verdere uitbreiding van brand en het voorkomen van de gevolgen van brand. Om deze doelstelling te behalen is de samenwerking met de brandweer een belangrijke randvoorwaarde. De brandweer vervult een intermediaire rol waar het gaat om het bereiken van de burger. Als organisatie staat de brandweer op lokaal niveau veel dichterbij de burger en is daardoor toegankelijker en vertrouwd. Daarnaast beschikt de brandweer met bijna 30.000 beroeps- en vrijwillige medewerkers over een groot potentieel aan uitvoeringscapaciteit voor de uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten. Gedurende de BPW kunnen medewerkers van de brandweer worden ingezet om de campagneboodschap uit te dragen. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van een open dag of het inzetten van brandweermedewerkers als collectant ten behoeve van de Brandwonden Stichting maar ook door activiteiten die door de brandweer zelf worden ontplooid. Om dit te bevorderen worden de brandweerkorpsen in aanloop naar de BPW uitgedaagd actief mee te denken over campagnes aangaande brandpreventie. Veel korpsen doen hieraan mee, waarbij allen strijden om de *gouden rookmelder*. Deze prijs wordt uitgereikt aan het brandweerkorps met de beste campagne. Doel van deze wedstrijd is vooral het bevorderen van de creativiteit en het uitwisselen van ideeën met elkaar. Een ander voorbeeld is het inzetten van brandweerpersoneel ten behoeve van voorlichting en het opleiden van het rookmelderteam³.

Het netwerk rondom de BPW is concreet vormgegeven door middel van een begeleidingscommissie. Deze commissie komt periodiek bij elkaar en bereidt de BPW voor. Daarbij gaat het vooral om het bedenken van het thema en concepten waarmee dit thema tot uitdrukking kan worden gebracht. Uitvoering van de activiteiten gebeurt door zowel de brandwondenstichting als de brandweerkorpsen. Naast de brandwondenstichting en de brandweer maken ook het Instituut Fysieke Veiligheid, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Verbond van Verzekeraars deel uit van de begeleidingscommissie. Daarnaast was tot voor kort de stichting Veiligheid NL (voorheen consument en veiligheid) vertegenwoordigd. De coördinatie van de begeleidingscommissie en alle activiteiten daaromheen, wordt gedaan door de brandwondenstichting.

Opvallend is dat de mensen die wij spraken voor dit onderzoek aangeven dat veel burgers de BPW zien als een activiteit en/of onderdeel van de brandweer. Dit ondanks het feit dat het initiatief afkomstig is van de brandwondenstichting.

6.1 Het netwerk rond de Brandpreventieweken

Het netwerk rond de BPW kent diverse actoren die ieder hun eigen doelstellingen, middelen en percepties hebben. Deze drie concepten worden hieronder nader uitgewerkt.

³ Het rookmelderteam is een initiatief van de Nederlandse Brandwonden Stichting en bestaat uit meer dan 4.000 vrijwilligers die door de brandweer zijn getraind in het plaatsen van rookmelders. Verspreid over heel Nederland zijn zij inzetbaar om kosteloos rookmelders op te hangen, indien burgers hiervoor zelf niet in de gelegenheid zijn.

Actoren

Actoren worden in dit onderzoek omschreven als individuen, groepen of organisaties. Op organisatieniveau maken de volgende actoren onderdeel uit van het netwerk rond het lespakket

- de Nederlandse Brandwonden Stichting
- Brandweer Nederland
- het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)
- het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J)
- het Verbond van Verzekeraars (VvV)
- Veiligheid NL⁴

De betrokkenheid vanuit de verschillende actoren berust voornamelijk op één persoon per organisatie. Alleen de brandweer is met meerdere personen vertegenwoordigd in het netwerk.

Doelstellingen

De doelstellingen van de verschillende actoren zijn divers. In tabel 23 zijn deze in kaart gebracht.

Doelstelling	Brandwonden Stichting	Brandweer	IFV	V&J	VvV	Veiligheid NL
Aandacht vestigen op brandveiligheid en brandpreventie	X	X	X	X	X	X
Financieel gewin	X				X	
Imago versterken		X			X	
Betere doelgroepbenadering		X			X	

tabel 23: doelstellingen van actoren netwerk Brandpreventieweken

Aandacht vestigen op brandveiligheid en brandpreventie

De BPW hebben als doel de aandacht van het Nederlandse publiek te vestigen op brandveiligheid en brandpreventie. Meer specifiek is deze overkoepelende doelstelling te ontleden in:

- het voorkomen van brand en het voorkomen van brandwonden
- het voorkomen van de uitbreiding van een brand
- het voorkomen van de gevolgen van brand, ofwel tijdig kunnen vluchten.

“Mensen moeten altijd levend het pand kunnen verlaten.”

De overkoepelende doelstelling wordt genoemd op de website van de BPW. Uit interviews blijkt dat actoren deze doelstelling onderschrijven maar er onderling wel nuances worden gemaakt. Zo heeft de brandwondenstichting haar prioriteit vooral liggen bij het voorkomen van brandwonden en is de brandweer meer gericht op het voorkomen van brand. Beiden leiden uiteindelijk tot minder slachtoffers maar de focus in de realisatie is wel degelijk verschillend zijn. Zo maakt de brandwondenstichting zich sterk voor het gebruik van rookmelders en geeft de brandweer juist meer voorlichting om een brand helemaal niet te laten ontstaan.

“Een algemene misvatting is dat Brandveilig Leven een rookmelderproject is. Dat is het juist niet. Brandveilig leven gaat over gedragsverandering.”

⁴ In verband met herprioritering van haar activiteiten, heeft Veiligheid NL begin 2013 de begeleidingscommissie verlaten.

Financieel gewin

Een tweede belangrijke doelstelling die door meerdere actoren wordt nagestreefd, is financieel van aard. Voor de brandwondenstichting zijn dit de weken waarin ook de jaarlijkse collecte wordt gehouden.

“Een belangrijk deel van de inkomsten van de brandwondenstichting komt binnen via de jaarlijkse collecte.”

Ook het VvV heeft ook een financieel belang. Door de aandacht voor het voorkomen van brand en slachtoffers bij brand, verwacht men om termijn minder schadeclaims en daardoor minder uit te hoeven keren. Minder schades leiden uiteindelijk tot een lagere verzekeringspremie en daarmee tot een voordeel voor de verzekeringsnemers.

Imago versterken

In het kader van Brandveilig Leven ziet de Brandweer Nederland een belangrijke rol weggelegd voor de eigen organisatie. Deze rol is mede gebaseerd op het sterke imago van de brandweer. Door als brandweerorganisatie actief deel te nemen aan de Brandpreventieweken wordt dit imago alleen maar versterkt. Bij burgers leeft zelfs de veronderstelling dat de BPW een initiatief is van de brandweer. Ook voor het VvV is het versterken van het imago een belangrijke pijler om mee te doen aan de BPW en daarmee hun maatschappelijke betrokkenheid te vergroten.

“Dit soort initiatieven is goed om positief in beeld te komen. Na de affaires rondom woekerpolissen is dat ook hard nodig.”

Betere doelgroepbenadering

Zowel de brandweer als het VvV wil de urgentie voor een groter (brand)veiligheidsbewustzijn breed verspreiden binnen de samenleving. Beide partijen willen dat doen door een doelgroepgerichte benadering. Binnen Brandveilig Leven zijn er vijf doelgroepen, te weten: studenten, jeugd, ouderen & verminderd zelfredzamen, inwoners van aandachtswijken en als laatste brandweermedewerkers zelf. Het VvV heeft er drie, te weten: grote bedrijven, het midden- en kleinbedrijf en particulieren. Vooral de laatste groep is voor verzekeraars lastig te benaderen. De BPW maken deze doelgroep beter toegankelijk.

Middelen

Alle actoren brengen verschillende middelen in het netwerk. In tabel 24 zijn de middelen per actor in kaart gebracht.

Middelen	Brandwonden Stichting	Brandweer	IFV	V&J	VvV	Veiligheid NL
Financiële middelen	X			X	X	
Productie mogelijkheden	X	X			X	
Competenties	X	X		X		
Kennis	X	X	X		X	X
Legitimatie		X		X		

tabel 24: middelen van actoren netwerk Brandpreventieweken

Financiële middelen

Om de BPW mogelijk te maken, worden deze voor een belangrijk deel gesubsidieerd door het ministerie van V&J. Naast deze subsidie ontvang men ook nog een sponsorbijdrage vanuit het VvV en rookmelderfabrikant First Alert. Uit de interviews blijkt dat laatst genoemde partij niet aan het netwerk verbonden is. De begeleidingscommissie wil niet dat de BPW commercieel worden uitgebuit. Uit informatie op de website lijkt First Alert echter toch meer dan alleen een geldelijke bijdrage te leveren.

Voor dit onderzoek beschouwen wij deze partij als gelieerde aan de brandwondenstichting.

“First Alert toont zich al veertig jaar een innovatief bedrijf. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van brandpreventie worden niet zelden door First Alert geïnitieerd. Het is dan ook logisch dat First Alert ooit samen met de Brandwonden Stichting aan de wieg stond van de Nationale Brandpreventieweken. Het bedrijf brengt als sponsor niet alleen geld in, maar ook - en dat is zeker zo belangrijk - veertig jaar expertise, ervaring en innovatie.” (Brandpreventieweken, 2013)

Productiemogelijkheden

Voor de brandweer speelt een belangrijke rol met betrekking tot de inbreng van productiemogelijkheden. Vanwege de landelijke spreiding is de brandweer goed in staat om op lokaal niveau de initiatieven van de BPW uit te voeren.

“De Brandpreventieweken bestaan niet zonder de brandweer. Dat zit hem in de kennis en de lokale aanwezigheid, waardoor er op lokaal niveau projecten kunnen worden opgestart.”

Verder leveren de brandwondenstichting en het VvV een belangrijke (personele) bijdrage in het opzetten van campagnes en het uitwerken van de communicatiestrategie. Het VvV stelt hiervoor marketeers ter beschikking.

Competenties

Met competenties worden de formele en juridische bevoegdheden bedoeld die actoren kunnen inzetten om beslissingen te nemen. Vanuit juridisch oogpunt zijn het ministerie van V&J en de brandweer in staat om als bevoegd gezag verregaande beslissingen te nemen omtrent brandveiligheid. Binnen dit netwerk is dat echter niet aan de orde. Opvallend is echter wel het beeld van de brandwondenstichting hierop. Juist door de formele status van de brandweer, kan deze niet zo snel schakelen tussen idee en uitvoering. Elk idee moet eerst getoetst worden op (juridische) risico's en elke brandweerregio moet daar vervolgens toestemming voor geven. Bij de brandwondenstichting ligt dit veel minder complex waardoor die veel sneller tot besluitvorming en uitvoering kan worden overgaan.

Kennis

Opvallend is dat bijna alle partijen kennis inbrengen. De brandweer en het IFV brengen voornamelijk veel inhoudelijke kennis over brand en brandveiligheid in. Het VvV beschikt over veel statistische gegevens. Denk hierbij aan demografische en geografische gegevens met betrekking tot branden en schades. Dit is een belangrijke bron voor het bepalen van doelgroepen en afstemmen van de boodschap. De brandwondenstichting maar ook het VvV en Veiligheid NL, beschikken over veel kennis omtrent communicatiestrategieën. Veiligheid NL levert daarbij vooral een bijdrage aan het bedenken van concepten waar de brandweer vervolgens inhoudelijke thema's aan kan koppelen. Hoewel het ministerie van V&J geen kennis inbrengt, is de begeleidingscommissie wel een plek waar het ministerie veel kennis kan halen. Hiermee kan het besluitvormingsproces over het (brand)veiligheidsbeleid over de langere termijn worden verrijkt.

Legitimatie

De mate waarin actoren legitimiteit toekennen aan besluiten die worden genomen, zegt iets over de mening van actoren over de rechtvaardiging van besluiten. De samenwerking in dit netwerk is vooral gericht op activiteiten in de maand oktober van elk jaar. Ondanks dit jaarlijkse thema, weten de actoren elkaar ook te vinden voor andere activiteiten buiten dit gremium waarbij ze beiden een belang hebben. Uit de interviews blijkt dat de deelnemers aan de begeleidingscommissie tevreden zijn over de samenwerking en de resultaten. Binnen het netwerk worden besluiten breed gedragen.

Percepties

Alle betrokken actoren hebben hun eigen percepties op het probleem, de oplossingen, elkaar en op de ontwikkelingen in de omgeving. In tabel 25 zijn de percepties van de actoren zijn opgenomen. Ten aanzien van het IFV en V&J zijn niet alle percepties te herleiden.

Perceptie op het probleem	
Brandwonden Stichting	<ul style="list-style-type: none"> Door brand vallen er te veel slachtoffers. Mensen zijn zich onvoldoende bewust van de risico's en de mogelijkheden die ze zelf hebben om deze risico's te beperken.
Brandweer	
IFV	
V&J	
VvV	
Veiligheid NL	
Perceptie op oplossingen	
Brandwonden Stichting	<ul style="list-style-type: none"> Om minder slachtoffers te realiseren, is samenwerking met andere partijen noodzakelijk. Door BPW wordt groot deel van inkomsten binnengehaald.
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> Bewustzijn brandveiligheid kan worden vergroot door actieve campagne. BPW zijn vooral gericht op voorkomen van slachtoffers. Tijdens BPW kan imago brandweer worden versterkt. Door scope groter te maken dan alleen brandveiligheid, kunnen andere subsidiebronnen worden aangeboord.
VvV	<ul style="list-style-type: none"> Verzekeraars hebben maatschappelijke rol waarbij bijdrage aan brandpreventie goed past. BPW geeft ons betere toegang tot doelgroep particulieren.
Veiligheid NL	<ul style="list-style-type: none"> BPW zijn goed vehikel om veiligheidsbewustzijn bij burgers te vergroten.
Perceptie op andere actoren	
Brandwonden Stichting	<ul style="list-style-type: none"> Zonder de brandweer bestaan de BPW niet. Zij vormen belangrijke kennis- en uitvoeringsorganisatie. Brandweer in Nederland is versnipperd georganiseerd, vooral op uitvoering georiënteerd en nog niet voldoende als netwerkorganisatie ontwikkeld.
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> De brandwondenstichting richt zich vooral op het voorkomen van slachtoffers. De brandwondenstichting is de grote kracht achter het netwerk. Het VvV levert belangrijke bijdrage met (statistische) gegevens.
VvV	<ul style="list-style-type: none"> De brandwondenstichting is de grote kracht achter het netwerk. Ondanks eigen agenda van andere actoren, voert overkoepelende doelstelling de boventoon. Alle actoren zijn gedreven en bevlogen. Dit enthousiasmeert enorm. Goed dat andere partijen zich bekommeren om brandveiligheid, nu overheid zich steeds meer terug trekt.
Veiligheid NL	<ul style="list-style-type: none"> De brandwondenstichting is de grote kracht achter het netwerk. De brandweer is niet sterk in het verzinnen van preventiecampagnes, terwijl ze wel van de preventie zijn. Verzekeraars willen graag hun maatschappelijk betrokken tonen, maar kijken daarbij ook naar hun concurrentiepositie.
Perceptie op ontwikkelingen in de omgeving	
Brandwonden Stichting	<ul style="list-style-type: none"> De versnippering van de brandweer en de reorganisatieprocessen die binnen de brandweerregio's spelen, maken dat de BPW soms minder aandacht krijgen.
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> Brandveilig Leven wordt Veilig Leven. Er wordt steeds meer gedacht in kleinere gemeenschappen die elkaar helpen redzaam te zijn. Hier ligt een kans om je op te richten. De brandweer is nog onvoldoende ontwikkeld als netwerkorganisatie.
VvV	<ul style="list-style-type: none"> De groei van de BPW is een risico. Tot welk moment is het project nog beheersbaar voor de begeleidingscommissie?
Veiligheid NL	<ul style="list-style-type: none"> Het borgen van succes van de BPW is moeilijk.

tabel 25: percepties actoren netwerk Brandpreventieweken

Perceptie op het probleem

Parallel aan de gemeenschappelijke doelstelling onderschrijven alle actoren dat er te veel slachtoffers vallen bij brand en dat hier door het creëren van meer bewustwording iets aan gedaan kan worden. Allen beseffen de maatschappelijke meerwaarde en de urgentie hier van.

Perceptie op oplossingen

Om de doelstelling van minder slachtoffers te realiseren acht de brandwondenstichting samenwerking met andere partijen noodzakelijk. Deze samenwerking leidt eveneens tot het realiseren van inkomsten doordat de collecteweek van de brandwondenstichting is gekoppeld aan de BPW. Ook de brandweer vindt samenwerking interessant omdat op dit manier andere geldstromen kunnen worden aangeboord om hun doelstelling te realiseren. De BPW bieden eveneens een goede gelegenheid om de het imago van de brandweer te versterken. Wel zien zij dat de BPW zich voornamelijk richten op het voorkomen van slachtoffers en niet zo zeer van brand. Het VvV ziet in de BPW een kans om te laten zien dat verzekeraars ook een maatschappelijke betrokkenheid hebben. Daarnaast biedt het voor hun kansen om de doelgroep particulieren beter te bereiken.

Perceptie op andere actoren

Alle partijen zien de brandwondenstichting als de motor van het netwerk. Een enkeling betwijfelt zelf of de BPW zonder de brandwondenstichting (nog wel) zou bestaan. Zelf zeggen zij hierover dat de BPW juist zonder de brandweer niet zou bestaan, gezien hun inbreng van kennis en mogelijkheden om activiteiten uit te laten voeren. Wel vindt de brandwondenstichting dat de brandweer erg versnipperd is georganiseerd. Bij het uitvoeren van activiteiten wordt dit soms als lastig ervaren.

In verschillende gesprekken komt de enthousiaste en aansprekende werkwijze van de brandwondenstichting naar voren. Dit leidt tot een goede sfeer binnen het netwerk, ook al beseft iedereen dat partijen er naast de algemene doelstelling ook een eigen doelstelling op na kunnen houden. Zolang deze eigen doelstelling echter ondergeschikt blijft aan de algemene doelstelling, wordt dat niet als bezwaarlijk gezien.

“Alle partijen nemen persoonlijke bevlogenheid mee, dat enthousiasmeert enorm!”

Zowel voor de brandwondenstichting als het de brandweer zien de inbreng van verzekeraars als waardevol. Vanuit expertise kunnen ze een goed statistisch inzicht geven over branden en de schade die daaruit voorkomt. Het Verbond van Verzekeraars is op haar beurt erg tevreden over het feit dat andere partijen zich bekommeren om brandveiligheid, nu de overheid zich steeds meer terugtrekt en veel meer zelfredzaamheid verwacht van de maatschappij.

Perceptie op ontwikkelingen in de omgeving

De algemene gedachten van actoren binnen het netwerk is dat de BPW potentie heeft om verder te groeien. Daarbij wordt wel een aantal kanttekeningen geplaatst. Zo vindt de brandwondenstichting dat de brandweer meer zou moeten investeren in netwerk- en communicatievaardigheden. De brandweer onderschrijft dit en hoopt de komende tijd hierop te kunnen investeren maar de uitvoering hiervan is regionaal belegd. De reorganisaties in de brandweerregio's maken dat daar weinig prioriteit aan wordt toegekend. Daarnaast is het borgen van het succes van de BPW moeilijk. Groei kan leiden tot onbeheersbaarheid.

“De groei is ook wel een risico. In hoeverre is het dan nog beheersbaar voor de groep die dit nu trekt?”

Voor de brandweer ziet een ontwikkeling van Brandveilig Leven naar Veilig Leven. Binnen het veiligheidsdomein is brandveiligheid immers maar een deelaspect. Deze ontwikkeling loopt parallel met de opkomst van kleinere gemeenschappen die op elkaar aangewezen zijn

waar het om veiligheid en zelfredzaamheid gaat. Een voorbeeld is een zorginstelling die een beroep doet op de buurtbewoners wanneer bij een calamiteit het gebouw ontruimt moet worden.

Wederzijdse afhankelijkheden en interacties

Nu de actoren met hun doelstellingen, middelen en percepties in beeld zijn gebracht, kan iets gezegd worden over de wederzijdse afhankelijkheid ten opzichte van elkaar. Daarbij gaat het om de mate van beschikbaarheid van de middelen en het belang dat actoren hebben bij een bepaald middel. Uit de analyse blijkt dat de deelnemende partijen in hoge mate afhankelijk zijn van elkaar. De brandwondenstichtingen en de brandweer zijn het meest van elkaar afhankelijk en geven dit beiden ook aan. Vrijwel elke deelnemende actor brengt een uniek middel in binnen het netwerk. Andersom wordt het netwerk als een plek ervaren waar informatie gehaald kan worden welke niet op een andere wijze bijeengebracht zou kunnen worden. Maar ook als een middel waardoor toegang verkregen wordt tot een doelgroep die anders moeilijk bereikbaar is.

De brandwondenstichting vormt de spin in het web van het netwerk. De overleggen die ongeveer eens per drie maanden plaatsvinden, worden door hen georganiseerd en voorbereid.

“Als de brandwondenstichting er mee stopt, zou er wellicht in een enkele regio nog iets van de Brandpreventieweken overblijven.”

Uit alle interviews blijkt dat de sfeer tijdens de overleggen informeel van aard is. Men vindt alle deelnemende partijen erg gemotiveerd. Buiten de overleggen om wordt af en toe met elkaar contact opgenomen via e-mail of telefoon. Los van het netwerk spreken alle actoren ook in andere verbanden over brandveiligheid.

6.2 Het netwerkproces bij de Brandpreventieweken

In de voorgaande paragraaf is de ontwikkeling van de BPW geschetst. Aan het proces zoals dat de afgelopen jaren is doorlopen, ligt geen vooraf opgesteld procesplan ten grondslag. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop het netwerk tot stand is gekomen en of hierbij aandacht is geweest voor de kernelementen die randvoorwaardelijk zijn voor een goed lopend netwerkproces. In deze reconstructie wordt een splitsing gemaakt op basis van de inrichting van het proces en het verloop hiervan.

6.2.1 Procesontwerp

Probleemverkenning

De BPW zijn eind jaren negentig op initiatief van de brandwondenstichting ontstaan. Samen met andere organisaties probeerde men de voorlichting over brandveiligheid op een effectievere manier te organiseren. Echter pas na de cafébrand in Volendam in 2001 zijn de BPW verder uitgebouwd. Pas toen ontstond er een daadwerkelijke urgentie om het bewustzijn op het gebied van brandveiligheid te verhogen. Mensen waren boos dat dit zo maar kon gebeuren in een café maar hadden geen idee dat het brandgevaar ook bij hen thuis op de loer ligt. Om te voorkomen dat dit in de toekomst wederom zou gebeuren, is door de overheid geld ter beschikking gesteld om brandveiligheid in de maatschappij onder de aandacht te brengen. Door Veiligheid NL is destijds een campagne bedacht waarbij de BPW als vehikel zijn gebruikt om deze uit te rollen. Overigens heeft brandpreventie al veel langer de aandacht in de communicatie van de overheid. Zo was er in de jaren zeventig en tachtig een campagne met het *Brandpreventje*. Incidenten als in Volendam lijken de urgentie weer verhoogd te hebben waardoor brandveiligheid nu al weer voor langere tijd op de maatschappelijke agenda staat.

Selectie van actoren

Bij de opzet van het netwerk is vooraf geen afgebakende probleemanalyse gemaakt, op basis waarvan de actoren zijn geselecteerd. Het netwerk is organisch tot stand gekomen waarbij in eerste instantie de brandwondenstichting en vertegenwoordigers van de brandweer in Nederland een netwerk vormde. Door de jaren heen is het netwerk formeel vormgegeven door middel van een begeleidingscommissie. Stapsgewijs zijn hier verschillende actoren aan toegevoegd. Daarbij valt op dat men selectief is met het toelaten van actoren tot het netwerk. Alleen wanneer actoren actief willen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen, is aansluiting mogelijk. Inmiddels zijn er ook actoren die het netwerk verlaten. Zo zijn er nu nog enkele lokale brandweerkorpsen vertegenwoordigd, maar de bedoeling is dat de belangen van de brandweer op termijn geheel worden behartigd door Brandweer Nederland. Daarnaast heeft Veiligheid NL onlangs het netwerk verlaten. De reden hiervoor is het feit dat zij als stichting minder subsidie krijgen en daardoor keuzes moeten maken over waar zij op in willen zetten. Omdat de aandacht voor brandpreventie inmiddels lijkt geborgd door de brandwondenstichting en Brandweer Nederland, heeft Veiligheid NL begin 2013 besloten niet langer deel uit te maken van de begeleidingscommissie van de BPW.

Dilemma's

Op procesmatig niveau ervaart de brandwondenstichting het dilemma van een versnipperde brandweerorganisatie. De brandweer in Nederland bestaat uit vijftientwintig regionale entiteiten. Dit maakt het lastig om één standpunt namens de brandweer te formuleren.

“Als de brandweer een persbericht wil versturen aangaande brandpreventie, moeten daar 25 commandanten hun goedkeuring aan geven. Dan komen de verschillende risicoprofielen voorbij en wordt het bijna onmogelijk om één bericht uit te doen waar iedereen zich in herkent.”

Verbeteringen op dit vlak zijn wel zichtbaar maar verlopen moeizaam. Wanneer dit dilemma zich voordoet, wordt het meestal ook bevredigend opgelost maar hier gaat veel energie in zitten. Naast een versnipperd beeld wordt ook de reorganisatie van de brandweerorganisaties als een dilemma ervaren. Door deze reorganisaties ligt de prioriteit niet altijd op brandpreventie en/of uitvoering van activiteiten in het kader van de BPW. Tot slot ervaren sommigen actoren dat de effectiviteit van de overleggen negatief beïnvloed wordt, doordat in de begeleidingscommissie verschillende culturen samenkomen. Men heeft dan tijd nodig om aan elkaar te wennen. Uit het onderzoek zijn geen inhoudelijke dilemma's naar voren gekomen. Alle partijen zijn enthousiast over de gemeenschappelijke drive die aanwezig is binnen de begeleidingscommissie.

6.2.2 Procesverloop

Openheid

In het theoretisch kader is beschreven dat het begrip openheid is te ontleden in een drietal aspecten. Deze aspecten worden achtereenvolgens beschreven.

Betrokkenheid bij het besluitvormingstraject

De BPW worden voorbereid en gecoördineerd door de begeleidingscommissie. Deze commissie komt ongeveer vier keer per jaar bij elkaar. Ieder jaar wordt in gezamenlijkheid een centraal thema vastgesteld. Dit thema wordt uitgewerkt, waarbij vooral aandacht is voor activiteiten die de brandweer op lokaal niveau kan inzetten. Zoals blijkt uit de middelen die in het netwerk worden samengebracht, hebben de deelnemende partijen elk hun eigen inbreng in de commissie.

Van inhoudelijke keuzes naar procesafspraken

De werkwijze van de begeleidingscommissie is door de jaren heen geworden tot een standaard proces, waarbij elke deelnemende partij precies weet hoe de besluitvorming tot stand komt. De inhoud en het proces staan elkaar niet in de weg. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat er geen sprake is van een vastgelegde procesgang.

Transparantie van het proces en het procesmanagement

De BPW kent een jaarlijkse cyclus die al jaren wordt herhaald. Hiermee is een werkwijze ontstaan die telkens leidt tot besluitvorming op het juiste moment. De organisatie van de jaarlijkse cyclus, het vastleggen van afspraken en het faciliteren bij de lokale acties door de brandweer, ligt in handen van de brandwondenstichting. De voorzitter van de begeleidingscommissie zorgt ervoor dat de gezamenlijke doelstelling niet uit het oog wordt verloren.

Bescherming kernwaarden

Er zijn geen aanwijzingen aangetroffen die er op duiden dat er maatregelen zijn getroffen om de kernwaarden van actoren te beschermen. Het netwerk is klein begonnen met actoren die dezelfde doelstelling nastreven, en is door de jaren heen groter geworden. Dit maakte tot nu toe dergelijke maatregelen overbodig.

Voortgang

Ieder jaar in oktober wordt door campagnes, acties en collectes de aandacht van de samenleving gevraagd voor de doelstellingen van het netwerk. Door dit jaarlijkse vaste piekmoment, is gewaarborgd dat er voldoende aandacht is voor de voortgang van het netwerk.

Inhoudelijke focus

Het netwerk rond de BPW draait vooral om de inhoudelijke invulling van deze weken zelf. Om dit te bewerkstelligen is een netwerk samengesteld die er voor zorgt dat inhoudelijke variatie wordt gegenereerd. De focus in het netwerk ligt vooral op *doen*. Het risico dat men alleen maar bezig is met het proces is daardoor verwaarloosbaar.

6.3 Het netwerkmanagement bij de Brandpreventieweken

6.3.1 Sturingsvorm

De wijze waarop het netwerk wordt aangestuurd, wordt bepaald aan de hand van een aantal gedefinieerde kenmerken. In tabel 26 zijn deze kenmerken in de linker kolom weergegeven. In de rechterkolom worden de kenmerken toegepast op het netwerk rondom de BPW. Na het doorlopen van alle kenmerken kan de sturingsvorm worden bepaald.

Kenmerk sturingsvorm	Toelichting
Aparte besturingseenheid?	Ja, de brandwondenstichting is initiatiefnemer, organisator en faciliteert het netwerk.
Besturingseenheid onderdeel van netwerk?	Ja, de brandwondenstichting is een essentieel onderdeel van het netwerk.
Besturingseenheid heeft een actieve rol in het primaire proces?	Ja, de brandwondenstichting is actief op het gebied van campagnes en promotie. Collectes voor de brandwondenstichting zijn een belangrijke motivatie voor deelname aan het netwerk.
Gecoördineerde besluitvorming door één partij?	Ja, de begeleidingscommissie bepaalt jaarlijks het leidende thema. In de commissie zijn alle partijen onder regie van de brandwondenstichting vertegenwoordigd.
Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke activiteiten?	Ja, de begeleidingscommissie is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke activiteiten.
Eén gezicht naar buiten?	Ja, de begeleidingscommissie zorgt ervoor dat er één boodschap wordt uitgedragen, door jaarlijks een thema vast te stellen.
Administratieve en faciliterende ondersteuning door één partij?	Ja, de brandwondenstichting ondersteunt het netwerk op administratief gebied en faciliteert de andere deelnemers op het gebied van uitvoering.

tabel 26: kenmerken sturingsvorm netwerk Brandpreventieweken

De kenmerken van dit netwerk leiden naar de sturingsvorm van een leiderorganisatienetwerk. De brandwondenstichting is hierin de netwerk leider en faciliteert en coördineert het netwerk. Daarnaast maakt zij zelf deel uit van het netwerk en heeft zij een actieve rol in het primaire proces.

6.3.2 Netwerkmanagementstrategieën

Evenals de keuze voor een sturingsvorm, is ook de toepassing van een of meer managementstrategieën van invloed op het succes van netwerken. Onderzoek heeft laten zien, dat de toepassing van meerdere managementstrategieën een positieve invloed heeft op het succes van netwerken op zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten. Daarbij worden vier vormen van managementstrategieën onderscheiden. In tabel 27 zijn deze strategieën in de linkerkolom weergegeven. In de rechterkolom wordt aangegeven of er in de empirisch verzamelde gegevens, kenmerken zijn aangetroffen van deze managementstrategie en zo ja, welke dat dan zijn.

Strategie	Empirische bevindingen
Procesafspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een vaste vergadercyclus van vier keer per jaar. Deze vergaderingen vragen niet veel voorbereiding. • Van elke actor is duidelijk welke inbreng wordt verwacht. De ideeën worden door de begeleidingscommissie gegeneerd. De lokale uitwerking is in handen van de brandweer in samenwerking met de brandwondenstichting.
Inhoudelijke variatie	<ul style="list-style-type: none"> • Alle partijen zijn eensgezind over de doelstelling van de BPW. • Ieder jaar wordt gezocht naar een nieuw leidend thema.
Organiseren van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • De overlegstructuur is in de loop van de jaren ontstaan. Elke drie maanden komt de begeleidingscommissie bijeen maar daarnaast is er veelvuldig contact via e-mail en telefoon.
Verbinden	<ul style="list-style-type: none"> • De voorzitter bewaakt dat alle deelnemende partijen de doelstellingen van de BPW als eerste prioriteit op de agenda hebben. • De brandwondenstichting gebruikt haar onafhankelijkheid om snel te kunnen schakelen van idee naar uitvoering. Vanwege de korte lijnen binnen de stichting, kan dit snel. Bij de brandweer heeft men al snel te maken met vijftwintig commandanten die goedkeuring moeten geven.

tabel 27: netwerkmanagementstrategieën netwerk Brandpreventieweken

Uit dit overzicht blijkt dat van alle managementstrategieën wel kenmerken te vinden zijn. Daarbij moet echter wel opgemerkt worden dat uit het onderzoek niet blijkt dit het gevolg is van bewuste keuzes of dat dit toevallig zijn ingezet. Dat neemt niet weg dat de randvoorwaarden voor een goed functionerend proces aanwezig zijn. Dat zou een verklaring kunnen zijn voor de positieve beleving van de deelnemende partijen aan dit netwerk.

6.4 Netwerkresultaten bij de Brandpreventieweken

De BPW vinden nu al bijna vijftien jaar plaats. Ondanks deze relatief lange periode is er weinig bekend over de resultaten die hiermee tot nu toe zijn behaald. Vooraf worden geen meetbare doelstellingen vastgelegd en er vindt ook geen actief onderzoek plaats naar de mate waarin de BPW daadwerkelijk bijdragen aan een brandveiligere maatschappij. De brandwondenstichting houdt wel het aantal slachtoffers met brandwonden bij. Hierbij wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen brandwondenslachtoffers ten gevolge van brand of door andere oorzaken zoals bijvoorbeeld kokend water of een arbeidsongeval. Daarnaast vindt in beperkte mate onderzoek plaats naar het percentage rookmelders in woningen. Deze cijfers zeggen echter ook niet veel omdat de bouwregelgeving sinds 2003 rookmelders verplicht stelt in ieder nieuw en verbouwd woonhuis. Daarmee is het onduidelijk of rookmelders worden geplaatst naar aanleiding van de BPW of dat deze vanuit regelgeving worden aangeschaft.

Vanuit de lopende registraties of brandwondenslachtoffers en rookmelders is dus niet zondermeer een koppeling met de BPW te maken.

Ondanks de beperkte registratie hebben de netwerkleden het gevoel dat de BPW wel degelijk bijdragen aan meer bewustwording en daarmee een brandveiligere maatschappij. Men ervaart in de eigen omgeving dat de BPW steeds meer bekend raken. Ook de media komt steeds vaker zelf actief informatie halen. Uit gesprekken blijkt dat de grootste winst vooral is geboekt op het gebied van samenwerking en kennen en gekend worden. Door de BPW samen voor te bereiden kom je met elkaar in gesprek en wordt kennis over brand en brandveiligheid actief uitgewisseld. De resultaten die met de BPW worden geboekt gaan dan ook vooral over samenwerking. In tabel 28 zijn deze resultaten gekoppeld aan de leereffecten. In de tabel is met plus- en mintekens aangegeven of er sprake is van een positief of negatief leereffect.

Uiting van leren	Empirische bevindingen
Cognitief leren	<p><i>Gezamenlijke beeldvorming</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + Men is binnen het netwerk eensgezind over het probleem en de oplossingen. + Doordat meerdere partijen met verschillende achtergronden deelnemen aan het netwerk, wordt volgens alle actoren kennis verrijkt van waaruit nieuwe oplossingen en ideeën ontstaan. - De effecten van de BPW worden nauwelijks gemeten. <p><i>Doelvervlochtening</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + Alle deelnemende partijen hebben min of meer eigen doelstellingen, maar zijn tevreden over de gekozen oplossingen. + Door inbreng van kennis door meerdere actoren, worden oplossingen verrijkt.
Strategisch leren	<ul style="list-style-type: none"> + Actoren zijn zich ervan bewust dat ze wederzijds afhankelijk zijn en spreken dat ook naar elkaar toe uit. + Alle deelnemers zijn erg tevreden over de sfeer, de samenwerking en de wijze waarop ze betrokken worden binnen de begeleidingscommissie.
Institutioneel leren	<ul style="list-style-type: none"> + De begeleidingscommissie wordt gezien als <i>netwerkplaats</i>. Actoren waarderen de onderlinge contacten en willen deze continu versterken.

tabel 28: leereffecten netwerk Brandpreventieweken

7 Resultaten

In dit laatste hoofdstuk wordt een overkoepelende reflectie op het uitgevoerde onderzoek naar de drie initiatieven beschreven. Vervolgens zullen de conclusies worden beschreven met daaropvolgend de aanbevelingen voor Brandweer Midden- en West-Brabant. Ten slotte volgt een nabeschuiving met daarin enkele aandachtspunten over de validiteit van dit onderzoek en ook een aantal bevindingen die buiten de scope van dit onderzoek vielen, maar mogelijk interessant zijn om in een vervolgonderzoek verder te onderzoeken.

7.1 Werkwijze

De aanleiding voor dit vormt de zoektocht van de Brandweer Midden- en West-Brabant naar manieren om op een effectieve wijze invulling te geven aan Brandveilig Leven. Op basis van een vooronderzoek is geconstateerd dat er bij de Brandweer Midden- en West-Brabant al vele initiatieven en projecten zijn die in het teken staan van Brandveilig Leven. Ondanks deze goede initiatieven is er een gebrek aan coördinatie en een duurzame boring hiervan. Hiervoor heeft men behoefte aan netwerken echter is men ook op zoek hoe deze netwerken het beste kunnen worden ingericht en gestuurd. Op basis van het vooronderzoek is ten behoeve van dit onderzoek de volgende centrale vraag centraal opgesteld.

Hoe kan Brandweer Midden- en West-Brabant het proces rondom de netwerken in het kader van Brandveilig Leven, zodanig inrichten en sturen, dat dit leidt tot een optimaal resultaat van de netwerken?

Om een antwoord te vinden op deze vraag is er vanuit de wetenschappelijke literatuur die bekend is over netwerken en netwerkmanagement gezocht naar ingrediënten waarmee het theoretisch kader is samengesteld. Dit theoretisch kader vormt het hart van het onderzoek. Vanuit dit perspectief is gedurende het onderzoek gekeken naar een drietal bestaande netwerken die rondom Brandveilig Leven zijn opgezet. Voortkomend uit de centrale vraag en het theoretisch kader, is het onderzoek opgesplitst in een viertal deelvragen waarmee de drie bestaande netwerken nader zijn geanalyseerd.

- 1. Hoe is het netwerk opgebouwd?*
- 2. Welke kenmerken van het netwerkproces zijn te herleiden?*
- 3. Op welke wijze is proces van het netwerk gemanaged?*
- 4. Welke resultaten heeft het netwerk opgeleverd in termen van leereffecten?*

De drie onderzochte netwerken zijn geselecteerd op basis van een aantal vastgestelde criteria. Belangrijk selectie criterium was het feit dat een netwerk reeds langere tijd in stand moest zijn en de context van het netwerk reeds een opvolging heeft gekregen bij de Brandweer Midden- en West-Brabant. Op basis van de criteria zijn de volgende netwerken geschikt gebleken om langs de vier deelvragen onderworpen te worden aan een nader onderzoek:

- Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.
- Geen Nood Bij Brand! van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden.
- Brandpreventieweek van de Nederlandse Brandwonden Stichting.

In de operationalisering is aangegeven wat er bij de bovenstaande netwerken precies is onderzocht. Voor het verkrijgen van de benodigde informatie is gebruik gemaakt van verschillende documenten en zijn interviews afgenomen met de bij de netwerken betrokken actoren.

7.2 Bevindingen

In de drie casussen is specifiek onderzoek gedaan naar de opbouw van het netwerk, het netwerkproces, het netwerkmanagement en de resultaten die behaald zijn. In deze paragraaf wordt per aspect weergegeven welke bevindingen gedaan zijn. Alvorens deze worden uitgewerkt, wordt eerst in tabel 29 een overzicht van alle resultaten gegeven.

	Overeenkomsten	Verschillen
<i>Netwerk</i>	<ul style="list-style-type: none"> In alle casussen is sprake van een netwerk volgens de definitie, maar is er geen sprake van een complex probleem. De netwerken zijn kleinschalig. De doelstellingen waren allemaal gericht op het voorkomen van slachtoffers door brand door het creëren van groter bewustzijn. Middelen zijn redelijk evenwichtig verdeeld over actoren. Percepties op het probleem komen met elkaar overeen, actoren zijn over het algemeen eensgezind. Actoren zijn wederzijds afhankelijk voor het behalen van hun doelstellingen. In elk netwerk zijn bevlogen en enthousiaste mensen betrokken. 	<ul style="list-style-type: none"> De inhoudelijke agenda is per casus zeer verschillend. De Brandpreventieweken is een landelijk georganiseerd netwerk. Op nationaal niveau wordt iets uitgedacht wat vervolgens op regionaal niveau wordt uitgewerkt. Binnen het netwerk rond Géén Nood Bij Brand! is sprake van grotere verschillen van inzicht en belangen dan bij de andere netwerken.
<i>Netwerkproces</i>	<ul style="list-style-type: none"> In geen enkele casus is vooraf een probleem- en actorenanalyse gemaakt. De netwerken zijn bottom-up en organisch tot stand gekomen. In elke casus is sprake van een prettige informele sfeer binnen het netwerk. Kernwaarden voor een goed functionerend proces zijn in geen van de casussen bewust toegepast. In elke casus is sprake van een grotere focus op de inhoud dan op het proces. 	<ul style="list-style-type: none"> De wijze waarop overleg plaatsvindt is in elke casus verschillend (regulier overleg / ad hoc). Doordat het netwerk rond de Brandpreventieweken al langer bestaat, is dit netwerk systematischer ingericht.
<i>Netwerkmanagement</i>	<ul style="list-style-type: none"> Bij elke casus is sprake van de sturingsvorm leiderorganisatienetwerk. In geen enkele casus zijn netwerkmanagement- strategieën bewust toegepast. 	<ul style="list-style-type: none"> Bij het netwerk rond de Brandpreventieweken is de Brandwonden Stichting de netwerkmanager. Bij de andere casussen is dat de brandweer. Bij de Brandpreventieweken is sprake van meer organisatorische arrangementen.
<i>Netwerkresultaten</i>	<ul style="list-style-type: none"> Elke casus is klein begonnen, er is iets ontwikkeld wat landelijk opvolging kan krijgen. De onderlinge relaties in de onderzochte netwerken zijn allemaal versterkt/verduurzaamd. 	

tabel 29: resultaten

7.3 Conclusies

Op basis van de bevindingen die dit onderzoek heeft opgeleverd, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Conclusie 1: netwerken

In dit onderzoek is een definitie van netwerken aangehouden die uitgaat van min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen en die worden gevormd, onderhouden en vervangen door een reeks van games. Uit de analyse van de onderzochte netwerken blijkt dat deze allen zijn opgebouwd

uit wederzijds afhankelijke actoren. Voor het behalen van de eigen doelstellingen hebben actoren middelen nodig die door één of meerdere actoren worden ingebracht. In alle gevallen is sprake van een onderhandelingsproces waarin de middelen worden uitgewisseld. Daarbij laten de actoren een min of meer stabiel patroon zien van sociale relaties.

De onderzochte netwerken voldoen aan de definitie die daarvoor in dit onderzoek wordt gehanteerd. Volgens de theorie zijn netwerken bij uitstek geschikt voor het oplossen van complexe problemen. De vraag is echter of Brandveilig Leven tot deze categorie van complexe problemen behoort. In alle drie de casussen is er overeenstemming over de maatstaven. Iedereen wil immers brand voorkomen. Er is echter geen zekerheid over kennis waardoor het (brand)veiligheidsbewustzijn op een onvoldoende niveau is. Daarmee is Brandveilig Leven geen complex beleidsprobleem, maar een (on)tembaar wetenschappelijk probleem. Desondanks leent de netwerkbenadering zich goed om dergelijke problemen aan te pakken en Brandveilig Leven vorm te geven. Daarmee wordt het eenvoudiger om kennis te delen. Wanneer gekozen wordt voor de netwerkbenadering, zal dit bovendien leiden tot een bredere scope en meer actoren, waardoor meer hulpbronnen beschikbaar komen.

Conclusie 2: netwerkdoelstellingen

Alle drie de casussen worden door de brandweer zelf gezien als voorbeeldinitiatieven in het kader van Brandveilig Leven. De overkoepelende doelstellingen van deze casussen zijn dan ook congruent met de doelstelling die door Brandveilig Leven wordt nagestreefd, namelijk het verhogen van het brandveiligheidsbewustzijn. Opvallend is echter dat Brandveilig Leven niet wordt gekend als een middel voor de trendbreuk die de brandweer met de visie *De Brandweer over morgen* heeft geschetst. De paradox van verdubbeling van kosten voor de inzet van de brandweer, ondanks dat het aantal branden en dodelijke slachtoffers nauwelijks afneemt, wordt in geen van de gevallen genoemd als aanleiding voor het initiatief. Een aantal actoren is zelfs nog niet of nauwelijks bekend met Brandveilig Leven.

Conclusie 3: netwerkprocessen

Het netwerkproces omvat alle activiteiten om de samenwerking rondom het netwerk in goede banen te leiden en te bevorderen. Daarbij zijn twee fasen te onderscheiden, die van het procesontwerp en van het procesverloop. De onderzochte netwerken zijn zonder uitzondering bottom-up en organisch tot stand gekomen. Van een probleemanalyse en actorenanalyse is in geen van de gevallen sprake geweest. Voor alle drie de netwerken geldt dat een kleinschalig initiatief, met een beperkt aantal gelijkgezinde actoren, de start vormde van een netwerk. Mogelijk is dat de verklaring voor het ontbreken van dilemma's waarbij actoren tegengestelde oplossingen kunnen hebben voor hetzelfde probleem. Het oplossen van het probleem is voornamelijk aangepakt met een projectmatige aanpak waarbij de focus vooral ligt op het inhoudelijke resultaat. Het procesontwerp is dan ook niet ingezet als netwerkmanagementstrategie. Wel is er een grote sense of urgency aanwezig bij de deelnemers in de netwerken.

Gedurende het proces is het van belang dat er voldoende aandacht is voor de kernelementen die bepalend zijn voor een goed verloop hiervan. In alle drie de casussen zijn geen bewuste keuzes gemaakt voor de borging van deze kernelementen. Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat de netwerken bottom-up tot stand zijn gekomen en kleinschalig zijn opgebouwd. Tegelijkertijd zijn er geen aanwijzingen gevonden dat het procesverloop is verstoord door het ontbreken van de kernelementen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er sprake is van grote eensgezindheid en een focus die voornamelijk op de inhoudelijke aspecten is gericht. Alle actoren zien het nut en de noodzaak voor het halen van de doelstellingen. Bijzonder mooi en goed om te zien is dat de actoren in alle netwerken een grote

betrokkenheid tonen en bevoegenheid uitstralen. Deze gedrevenheid lijkt een belangrijk fundament te vormen waarop de netwerken zijn gebouwd.

Conclusie 4: netwerkmanagementstrategieën

Netwerkmanagement omvat de actieve sturing van het netwerk met als doel de onzekerheid op inhoudelijk, strategisch en institutioneel niveau zo veel mogelijk te reduceren. Op deze wijze kunnen de doelstellingen van het netwerk worden gerealiseerd. Alle drie de netwerken kennen een sturingsvorm die is gebaseerd op een leiderschapsnetwerkorganisatie. Binnen het netwerk is één partij verantwoordelijk voor de aansturing en coördinatie hiervan. Ook hiervoor lijkt de verklaring te liggen in de wijze waarop de netwerken tot stand zijn gekomen en hoe deze zijn samengesteld. Vanuit het ontstaan van de netwerken is de netwerkmanager bepaald en in stand gehouden.

Bij de onderzochte netwerken wordt een zekere mate van netwerkmanagement toegepast wat leidt tot een positief resultaat. Er zijn kenmerken aangetroffen van netwerkmanagementstrategieën die actief worden toegepast. Er kan echter niet worden aangetoond dat deze strategieën ook bewust zijn ingezet als sturingsinstrument. Door meer te investeren in netwerkmanagement zou de brandweer meer resultaat kunnen behalen, met als gevolg een groter positief effect op de doelstellingen.

Conclusie 5: netwerkresultaten

De netwerkresultaten bevatten zowel de inhoudelijke, procesmatige en institutionele uitkomsten die door middel van het netwerk zijn gerealiseerd. In dit onderzoek zijn de netwerkresultaten afgezet tegen het leereffect dat zich binnen het netwerk heeft voorgedaan. Deze leereffecten zijn te onderscheiden in cognitieve, strategische en institutionele leereffecten.

Op inhoudelijk niveau is er door de netwerken veel ontwikkeld en kan gesproken worden over een positief cognitief leereffect. Door samenwerking is kennis verrijkt wat heeft geresulteerd in een grotere bewustwording op het gebied van brandveiligheid. Deze leerervaringen zijn vooral tot stand gekomen door de kleinschaligheid van de netwerken waarin bovendien sprake was van een hoge mate van eensgezindheid.

Op strategisch niveau heeft deze kleinschaligheid en eensgezindheid tot nu toe geleid tot een prettige en informele sfeer waarin de actoren met elkaar samenwerken. Dit heeft vervolgens geleid tot een versterking van de onderlinge relaties, waarbij sprake lijkt te zijn van een duurzame ontwikkeling. Het strategisch leereffect is in alle drie de gevallen dan ook hoog te noemen.

Op institutioneel niveau zijn de leereffecten beperkt. Ook hierbij lijkt de kleinschaligheid en de netwerken de organische wijze waarop deze gekomen ten grondslag te liggen. Een vertaling van de strategie die de brandweer nastreeft naar taken, rollen en verantwoordelijkheden voor medewerkers ontbreekt nog. Hierdoor wordt nog onvoldoende urgentiebesef bij het management ervaren. Dit kan een doorontwikkeling van de netwerken op institutioneel niveau in de weg staan.

Resumerend

Samenvattend kan gesteld worden dat de samenwerking binnen de onderzochte netwerken nu voornamelijk is vormgegeven door gelijkgezinde partners die elkaar opzoeken en samen optrekken. De basis onder de netwerken wordt gevormd door enthousiasme en bevoegenheid van de deelnemers. Onderlinge relaties zijn versterkt, maar de indruk heerst dat de samenwerking is gebaseerd op toevalligheden en keuzes op basis van de weg van de minste weerstand. Binnen de netwerken zijn elementen uit de netwerktheorie te herleiden maar deze worden niet in alle gevallen bewust en actief toegepast. Er is geen sprake van een

procesinrichting waarbij vooraf het probleem wordt verkend en wordt beschreven welke actoren allemaal nodig zijn om tot een oplossing te komen. Van netwerkmanagement is nog maar in beperkte mate sprake. De brandweer blijkt een pragmatische en actiegerichte organisatie te zijn. Ontwikkeling van netwerkmanagement vraagt nog de nodige investeringen. Ondanks de beperkte formaliteit van netwerksturing worden er wel resultaten behaald met de netwerken. Met name de versterking van de onderlinge relaties is een groot winstpunt. Institutioneel zijn de netwerken echter nog niet ingebed binnen de organisaties.

7.4 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies kan een antwoord worden gegeven op de centrale vraag. Daarin wordt gezocht naar handvatten hoe de Brandweer Midden- en West-Brabant het proces rondom netwerken in het kader van Brandveilig Leven, zodanig kan inrichten en sturen dat dit leidt tot een optimaal resultaat van de netwerken. Als antwoord op deze vraag kunnen drie belangrijke aanbevelingen worden gedaan.

Aanbeveling 1

Een netwerkbenadering is een randvoorwaarde om de projecten in het kader van Brandveilig Leven verder te brengen. Zonder deze benadering zullen de initiatieven niet verder komen dan goed bedoelde projecten. De Brandweer Midden- en West-Brabant erkent reeds de behoefte aan netwerken in het kader van Brandveilig Leven. Het inrichten en besturen van netwerken moet echter gezien worden als een professionele discipline. Naast het erkennen van de noodzaak tot netwerken is tevens erkenning van netwerkmanagement als *vak* noodzakelijk. Uitvoering geven aan de ambitie om netwerkgericht te werken vraagt dan ook om medewerkers met lef en bijzondere (netwerk)competenties. Deze medewerkers vormen een belangrijke randvoorwaarde om de netwerken van de grond te krijgen. Investeer hierin door mensen die beschikken over netwerkvaardigheden aan te trekken of vrij te maken. Geef deze mensen de kans om de netwerken maximaal te ontplooiën. Daarbij geldt dat het werk wat deze mensen gaan doen, zich lastig laat combineren met andere klassieke werkzaamheden zoals het regelgericht en productie gedreven werken. Wees niet bang voor ogenschijnlijke tegenstellingen en onvoldoende resultaat op korte termijn. Resultaten op het gebied van Brandveilig Leven openbaren zich pas op langere termijn.

Aanbeveling 2

Een goede probleem- en actorenanalyse is randvoorwaardelijk voor een goede samenstelling van het netwerk waarin oplossingen verrijkt kunnen worden. Het onderzoek laat echter zien dat netwerken binnen de brandweer bottum-up en organisch tot stand komen. Ook binnen de Brandweer Midden- en West-Brabant zijn diverse initiatieven in het kader van Brandveilig Leven ontplooid die de potentie hebben zich tot volwaardige netwerken te ontwikkelen. Houd deze initiatieven in stand. Geef de mensen die hiermee bezig zijn de ruimte en het vertrouwen om *hun* project verder uit te bouwen, zodat het enthousiasme van de initiatiefnemers niet verloren gaat. Voeg parallel daaraan medewerkers met netwerkvaardigheden toe die aan de slag gaan met het opbouwen van een netwerk rondom het betreffende initiatief. Op deze wijze kunnen de huidige initiatieven zich ontwikkelen naar volwaardige en meer duurzame netwerken waarin een grotere variëteit aan actoren deelneemt.

Aanbeveling 3

Om de paradoxale ontwikkeling tussen de oplopende kosten en het gelijk blijvende aantal slachtoffers door brand tegen te gaan, erkent de brandweer dat netwerken noodzakelijk zijn. Werken vanuit een netwerkbenadering is nieuw en kan worden gezien als een cultuuromslag voor de brandweerorganisatie. Dit kan door medewerkers als een wezenlijke verandering worden ervaren. Om een succesvolle omslag te maken moet de organisatie hierin worden meegenomen. Besteed aandacht aan het breder delen van de aanleiding en verhoog hiermee

de sense of urgency in de organisatie. Wijs daarbij op de maatschappelijke kosten, de risico's bij brand en het beperkte vermogen van de brandweer om hierin zelfstandig tot oplossingen te komen.

Aanbevelingen in de praktijk

Om de aanbevelingen een praktisch en hanteerbaar karakter te geven, wordt het onderzochte netwerk van Geen Nood Bij Brand! (GNBB) als voorbeeld gebruikt. Van ieder concept wordt kort aangegeven welke bevindingen in dit onderzoek gedaan zijn en welke aanvullende maatregelen de Brandweer Midden- en West-Brabant kan nemen om het netwerk rond GNBB op een goede wijze in te richten en te sturen.

Netwerk en procesontwerp

Het onderzochte netwerk van GNBB is voornamelijk opgebouwd uit één-op-één relaties tussen de brandweer en telkens één zorginstelling. Andere mogelijke actoren worden slechts in beperkte mate betrokken. Gevolg is dat oplossingen voor een probleem slechts een beperkt effect kunnen hebben. Het processchema en het convenant laten dit zien. Ondanks dat dit goede instrumenten zijn om de samenwerking te bevorderen, is hiermee de reguliere samenwerking beperkt gebleven tot slechts twee actoren.

In het kader van brandveiligheid in de zorg is het advies aan de Brandweer Midden- en West-Brabant om het concept van GNBB te volgen. Daarbij zou bij het opstarten een probleemanalyse gemaakt moeten worden waarmee de basis van het probleem wordt gedefinieerd. Deze basis is noodzakelijk om zowel management als de rest van de organisatie vanaf het begin mee te nemen in het proces en zo de sense of urgency voor een haalbare oplossing te vergroten. Gelijktijdig kan een analyse worden gemaakt van actoren die mogelijk belangen hebben bij, of invloed hebben op het probleem. Door meerdere actoren te betrekken, ontstaat de mogelijkheid om oplossingen te verrijken. Nadat de probleem- en de actoranalyse zijn uitgevoerd, is het zaak dat de actoren bij elkaar worden gebracht om gezamenlijk te komen tot een probleemdefinitie waarin alle actoren zich herkennen. Hierbij is het van belang de sense of urgency die bij de brandweer voelt aangaande de onhoudbare paradox tussen de oplopende kosten en het gelijkblijvend aantal slachtoffers, te delen met de andere actoren.

Procesverloop

In de onderzochte casus van GNBB is vooraf niet bewust aandacht besteed aan de kernelementen die randvoorwaardelijk zijn voor een goed procesverloop. Deze kernelementen gaan over openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoudelijke focus. Doordat hierover geen concrete afspraken zijn gemaakt, is er niet actief gestuurd op de borging van deze kernelementen.

Wanneer de Brandweer Midden- en West-Brabant start met GNBB en actoren samenbrengt op basis van de eerder besproken actorenanalyse, biedt dit tevens de gelegenheid vooraf afspraken te maken over invulling van de kernelementen. Het vormgeven hiervan staat nog los van de eventuele inhoudelijke uitvoering. Door afspraken te maken over de kernelementen en de wijze waarop deze bewaakt worden ontstaat een gemeenschappelijke basis voor het verdere verloop van het proces. Bovendien wordt hierdoor de cohesie tussen actoren onderling versterkt.

Netwerkmanagement

Bij de onderzochte casus van GNBB is sprake van een leiderorganisatienetwerk. Deze sturingsvorm is min of meer spontaan ontstaan doordat actoren elkaar op initiatief van de brandweer bottom-up hebben opgezocht. Van een actieve sturing op het netwerk door toepassing van netwerkmanagementstrategieën is nog geen sprake. Een netwerkmanager kan

echter grote invloed uitoefenen op het proces door de inzet van netwerkmanagementstrategieën op zowel de percepties van actoren als op het procesverloop.

Een leiderorganisatienetwerk past prima bij de netwerken die de Brandweer Midden- en West-Brabant wil ontwikkelen. Daarmee houdt men het netwerk dicht bij huis en kan men zelf regie voeren op het netwerkproces. In de fase van uitvoeringsorganisatie naar een netwerkgeoriënteerde organisatie lijkt deze organisatievorm het meest vertrouwd. Vanuit deze positie kan de brandweer zelf managementstrategieën inzetten om het procesverloop te sturen.

7.5 Discussie

Als sluitstuk van dit onderzoek volgt een reflectie op de wijze van onderzoek waarmee de onderzoeksresultaten in het juiste perspectief geplaatst kunnen worden. Achtereenvolgens zal kort worden ingegaan op de onderzoeksmethoden, de casuselectie en de theorie. Tot slot zullen in de laatste paragraaf een aantal bevindingen worden genoemd die buiten de scope van dit onderzoek vielen, maar mogelijk interessant zijn voor een vervolgonderzoek.

7.5.1 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is gebaseerd op een kwalitatieve analyse op basis van documenten en interviews. Dat maakt het onderzoek minder goed reproduceerbaar omdat de data minder zwart-wit is als bij een kwantitatief onderzoek. Elke schrijver, interviewer of geïnterviewde genereert informatie vanuit een eigen perceptie en vanuit een eigen perspectief. Om deze betrouwbaarheid te vergroten zijn van ieder netwerk interviews afgenomen van meerdere actoren en is gebruik gemaakt van een topic-lijst om in ieder gesprek dezelfde onderwerpen en vragen aan bod te laten komen. Deze onderwerpen zijn gedestilleerd uit de operationalisering zodat tijdens de analyse een vorm van codering kon worden toegepast. Toch kan deze werkwijze niet uitsluiten dat niet alle informatie is blootgelegd en daarmee is betrokken bij dit onderzoek. Daarnaast bestaat bij interviews het risico dat men sociaal wenselijke antwoorden geeft, die afwijken van de feitelijke omstandigheden.

7.5.2 Casuselectie

Binnen de brandweer zijn meerdere initiatieven ontplooid onder de paraplu van Brandveilig Leven. Veel van deze initiatieven zijn lokaal en kleinschalig georganiseerd. Omdat netwerkmanagement bij uitstek geschikt is als benadering van complexe problemen, is voor dit onderzoek een selectie gemaakt van casussen die op een grotere schaal zijn georganiseerd en een duurzaam karakter hebben. Toch bleek tijdens het onderzoek dat ook deze casussen nog kleinschalig van opzet zijn. Bovendien is er weinig sprake van besluitvorming in verschillende ronden en arena's. Het is niet aannemelijk te maken dat deze netwerken effectiever worden wanneer deze worden uitgebouwd en grootschaliger worden opgezet. Het onderzoek geeft daarom vooral een verkennend beeld over de wijze waarop de brandweer omgaat met de oplossing van problemen, waarbij ze afhankelijk zijn van andere actoren.

7.5.3 Theorie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van theorie over netwerk- en procesmanagement. Zoals eerder vermeld is deze aanpak bij uitstek geschikt voor de benadering van complexe problemen. Omdat de onderzochte casussen en de netwerken daaromheen minder complex waren dan vooraf was gedacht, konden niet alle concepten even goed onderzocht worden. Het theoretisch kader was hierdoor minder goed toepasbaar op de casussen dan vooraf werd gedacht. Netwerkmanagementstrategieën zijn bijvoorbeeld niet bewust toegepast in de onderzochte netwerken. Dit maakt het lastig om aannemelijk te maken dat het toepassen ervan zal leiden tot betere resultaten. De praktijk zal dit moeten uitwijzen.

7.5.4 Opties voor verder onderzoek

In deze paragraaf worden drie zaken genoemd die buiten de scope van dit onderzoek vielen, echter tijdens het onderzoek wel zijn aangetroffen en daardoor mogelijk interessant zijn voor een vervolgonderzoek.

Capaciteit en competenties

Eén van de aanbevelingen in dit onderzoek is het uitbreiden van capaciteit en competenties op het kennis- en werkveld van netwerkmanagement. In dit onderzoek is niet gekeken naar de huidige personeelsbezetting van de brandweer. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de Brandweer Midden- en West-Brabant met de huidige medewerkers in staat is om vorm en inhoud te geven aan netwerkmanagement. Dat geldt niet alleen voor de noodzakelijke competenties, maar ook voor de beschikbare capaciteit in aantal.

Reikwijdte van de aanbevelingen

De aanbevelingen uit dit onderzoek zijn gericht aan de Brandweer Midden- en West-Brabant, maar de uitkomsten van dit onderzoek zijn mogelijk relevant voor alle brandweerregio's. Mogelijk kan Brandweer Nederland een centrale, sturende en faciliterende rol spelen in de verdere ontwikkeling van netwerkmanagement binnen de brandweerorganisatie.

Rol van gemeenten

In Nederland is de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid belegd bij gemeenten. Het domein brandveiligheid is belegd bij de brandweer en deze wordt daarom gezien als logische partij hier invulling aan te geven. Dat maakt de brandweer echter nog niet eindverantwoordelijk voor het resultaat. In dit onderzoek is de gemeente echter zeer beperkt genoemd als belanghebbende partij. Dat roept de vraag op in hoeverre het urgentiebesef over de noodzakelijke trendbreuk waarover de brandweer spreekt, bij de gemeenten aanwezig is. Zeker wanneer de scope van Brandveilig Leven breder wordt door de noemer te wijzigen in Veilig Leven en het domein brandveiligheid slechts een onderdeel van het programma wordt, is deze vraag relevant. Wellicht liggen hier nog kansen voor uitbreiding van het netwerk.

Literatuurlijst

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.
- Brandpreventieweken. (2013). *First Alert biedt ruim 40 jaar ervaring*. Retrieved augustus 5, 2013, from Brandpreventieweken: <http://www.brandpreventieweek.nl/page/25>
- Brandweer Midden- en West-Brabant. (2013). Jaarplan BMWB 2013 Programma Risicobeheersing & Brandveilig leven.
- Brandweer Nederland. (2012). *Brandveilig Leven*. Retrieved maart 4, 2013, from Brandweer Nederland: [http://www.brandweernederland.nl/wat_doen_we/thema-\(brand\)veilige/brandveilig-leven/](http://www.brandweernederland.nl/wat_doen_we/thema-(brand)veilige/brandveilig-leven/)
- Bressers, J. (1993). Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. *Beleidswetenschap* (4), pp. 309-330.
- Bruijn, J. d., Heuvelhof, E. t., & Veld, R. i. (2002). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Den Haag: Academic Service.
- Bruinincx, N. (2012). Brandweer Over Morgen. En nu van de kant komen. *Themadag Brandweer over morgen*. Etten-Leur.
- Dijkstra, M., & Sman, C. v. (2012). 'Geen Nood Bij Brand!' in de zorg. *Proces- en effect evaluatie van een nieuwe brandweeraanpak*. Amsterdam: Stichting Consument en Veiligheid.
- Graaf, H. v., & Hoppe, R. (1989). *Beleid en Politiek* (Derde druk ed.). Bussum: Coutinho.
- Haver, L., & Bussel, H. v. (2010). *BrandVeilig Leven. Evolutie of Revolutie?* Het Ontwikkelaarsgilde.
- Kenis, P., & Provan, K. (2008). Het network-governance-perspectief. In *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Amsterdam: Boom Academic Publishers.
- Klijn, E.-H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration No.4* , 1063-1082.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Ministerie OC&W. (2006). *Kerndoelen Primair Onderwijs*. Den Haag: DeltaHage.
- NVBR. (2009). *De brandweer over morgen. Strategische reis als basis voor vernieuwing*. Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding.
- Overbeeke, A. (2009). *Community Safety of Fictie? Is in Nederland een optimum bereikt of kan het met community safety nog beter?* Rijsbergen: Overbeeke Advies.
- Pol, d. B., Boer, d. A., & Ingeborg, S. M. (2012). *Vaststellen van het effect van voorlichting over brand bij*. Den Haag: Tabula Rasa.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007, augustus 2). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* (8), pp. 229-252.
- Setten, B. v. (2010). *Als elke minuut telt...* Breda: Hanzehogeschool Groningen.
- Thiel, S. v. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- VBV. (2013, maart 30). *Feiten liegen niet!* Retrieved juni 1, 2013, from Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers: <http://www.brandweervrijwilligers.nl/nieuws/vbv-nieuws/3273/feiten-liegen-niet/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2008). *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlagen

A. Enquête projecten en activiteiten Brandweer Midden- en West-Brabant

Uitnodigingsbrief en vragen

De uitnodigingsbrief en vragen zijn gestuurd naar achttien leidinggevenden en coördinatoren risicobeheersing bij de Brandweer Midden- en West-Brabant.

Beste respondent,

In het kader van onze studie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam zijn wij onlangs gestart met een afstudeerproject. Voor de Brandweer Midden- en West-Brabant doen wij onderzoek naar de randvoorwaarden die nodig zijn om met externe partners in een netwerk goed samen te werken rondom het thema Brandveilig Leven.

De Brandweer Midden- en West-Brabant is volop bezig invulling te geven aan Brandveilig Leven. Eén van de activiteiten die in het jaarplan Risicobeheersing & Brandveilig Leven 2013 wordt genoemd, is het ontwikkelen en uitbouwen van netwerken met externe partners. Het inrichten en onderhouden van deze netwerken vraagt om een zorgvuldig proces. De organisatie wil immers een effectieve en duurzame relatie met alle externe partijen opbouwen. In ons onderzoek richten wij ons op de randvoorwaarden die hiervoor noodzakelijk zijn. De uitkomsten leiden tot een advies aan de Brandweer Midden- en West-Brabant waarin wordt aangegeven op welke wijze netwerken in het kader van Brandveilig Leven effectief kunnen worden ingericht en gemanaged.

De term Brandveilig Leven is al enkele jaren enorm populair. Onder deze noemer worden lokaal, regionaal en landelijk vele activiteiten uitgevoerd. Ook in de regio Midden- en West-Brabant wordt Brandveilig Leven regelmatig genoemd bij verschillende activiteiten en projecten. In de startfase van ons onderzoek zijn wij dan ook erg benieuwd om welke activiteiten en projecten het hierbij gaat. Hiervoor willen wij uw medewerking vragen door u een aantal vragen voor te leggen. Het beantwoorden hiervan zal ongeveer 5 tot 10 minuten duren.

Indien u vragen heeft over de vragenlijst of het onderzoek in het algemeen, kunt u contact met ons opnemen via het onderstaande e-mailadres.

Wij danken u heel hartelijk voor de medewerking!

Met vriendelijke groet,

Ceriel Thissen
Arnold Kruidhof

1. Welke activiteiten en/of projecten kunt u noemen, die in het kader van Brandveilig Leven de afgelopen 5 jaar in de regio Midden- en West-Brabant zijn uitgevoerd?
2. Wat waren de doelstelling(en) van de door u genoemde activiteiten en/of projecten?
3. Op welk schaalniveau zijn de door u aangegeven activiteiten en/of projecten uitgevoerd? (Geef per activiteit/project aan of deze op lokaal (brandweerpost), gemeentelijk of regionaal niveau zijn uitgevoerd).
4. Welke andere partijen zijn er betrokken geweest bij de door u genoemde activiteiten en/of projecten?
5. Zijn de door u aangegeven activiteiten en/of projecten eenmalig uitgevoerd of hebben deze opvolging gekregen door herhaling of een vervolgactiviteit? Zo ja, kunt u aangeven hoe dit vervolg er uit ziet?
6. Mogen wij, indien uw reactie daar aanleiding toe geeft, u benaderen voor het inwinnen van extra informatie?

Resultaten

Overzicht is samengesteld op basis van elf reacties.

	vraag 1	vraag 2	vraag 3	vraag 4	vraag 5	6
respondent 1	<ul style="list-style-type: none"> • brandpreventieweken • home safety check • lokale voorlichting gericht op bewustwording • deelname keurmerk veilig wonen / ondernemen • brááánd (project op scholen) • geen nood bij brand (zorg) • incidentele voorlichting na brand • voorlichting bij markten, feesten, evenementen, braderieën 	<ul style="list-style-type: none"> • bewustwording van de risico's van brand en de eigen verantwoordelijkheid om risico's te beperken 	<ul style="list-style-type: none"> • regionaal: brandpreventieweken, home safety, brááánd (project op scholen) • lokaal: voorlichting gericht op bewustwording deelname keurmerk veilig wonen / ondernemen, geen nood bij brand (zorg), incidentele voorlichting na brand., voorlichting bij markten, feesten, evenementen, braderieën 	<ul style="list-style-type: none"> • gemeente, • woningbouwvereniging en • zorginstellingen 	veelal eenmalig en soms herhaling.	ja
respondent 2	<ul style="list-style-type: none"> • brááánd!!!! jij de brandweer en veiligheid • geen nood bij brand • home safety check • buurtpreventie teams voorlichting geven • contacten met andere maatschappelijke organisaties • trainen rookmelder vrijwilligers brandwonden stichting 	<ul style="list-style-type: none"> • de mensen bewust te maken van hun eigen verantwoordelijkheid en deze mensen bewust te maken van de situaties die kunnen ontstaan bij brand. 	<ul style="list-style-type: none"> • regionaal: brááánd!!!! jij de brandweer en veiligheid, regionaal scholen project, geen nood bij brand, home safety check • lokaal: buurtpreventie teams voorlichting geven contacten met andere maatschappelijke organisaties, trainen rookmelder vrijwilligers brandwonden landelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • brandwondenstichting • buurtpreventieteam • surplus • scholen 	<ul style="list-style-type: none"> • brááánd!!!! jij de brandweer en veiligheid continu (alleen wij moeten voortdurend de scholen blijven benaderen, loopt niet vanzelf) • geen nood bij brand op aanvraag van instellingen/verhuurder woongebouw • home safety check op aanvraag en op verzoek buurtpreventie teams voorlichting 	ja

	vraag 1	vraag 2	vraag 3	vraag 4	vraag 5	6
					geven op verzoek van team <ul style="list-style-type: none"> • contacten met andere maatschappelijke organisaties op verzoek • trainen rookmelder vrijwilligers brandwonden op verzoek 	
respondent 3	<ul style="list-style-type: none"> • deelname aan brandpreventieweek • geen nood bij brand • home safety check • voorlichting bij wijkbeurzen en buurverenigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • bewustwording van eigen verantwoordelijkheid van bewoners 	<ul style="list-style-type: none"> • elk jaar deelname aan brandpreventieweek • in drie gemeenten één dag • ca. 5 avonden voorlichting bij genoemde wijkbeurzen 	<ul style="list-style-type: none"> • woningbouwvereniging en • gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • eenmalig 	nee
respondent 4	<ul style="list-style-type: none"> • plaatsing van rookmelders in diverse wijken tijdens de brandpreventieweek • plaatsing van rookmelders en home safety check uitvoeren in seniorenwoningen • plaatsing rookmelders bij allochtone huishoudens • voorlichtingen aan kbo-verenigingen, buurtverenigingen, energiemarkten, vereniging integratie vrouwen, enz. • trainingen rookmelderteams brandwondenstichting 	<ul style="list-style-type: none"> • zoveel mogelijk woningen voorzien van rookmelders • zoveel mogelijk mensen bewust maken van brand(on)veiligheid in en rondom de woning. • in zoveel mogelijk woningen een home safety check laten uitvoeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • allemaal lokaal, behalve het lespakket (is landelijk) 	<ul style="list-style-type: none"> • woningbouwvereniging en • gemeente • politie • scholen • buurtverenigingen, dorpsraden brandwondenstichting • diverse andere verenigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • plaatsen rookmelders tijdens brandpreventieweek was eenmalig. plaatsen rookmelders in seniorenwoningen regelmatig i.o.m. woningbouwverenigingen • uitvoeren home safety check zoveel mogelijk! • voorlichtingen: op verzoek. • lespakket: i.s.m. alle basisscholen 2-jaarlijks • training rookmelderteams: i.s.m. brandwondenstichting 	ja

	vraag 1	vraag 2	vraag 3	vraag 4	vraag 5	6
	<ul style="list-style-type: none"> • verzorgen lespakket brááánd op basisscholen (groep 7 en 8) • uitdelen van home safety check bij voorlichtingen, aan leerlingen, aan buurtpreventieteams, enz. om mensen deze zelf te laten uitvoeren. 					
respondent 5	<ol style="list-style-type: none"> 1. versterking schakel risicobeheersing / incidentbestrijding 2. voorlichtingscontainer 3. home-safety-checklists 4. brandpreventieweek 	<ul style="list-style-type: none"> • voorzitter risicobeheersing / incidentbestrijding dicht bij elkaar (gaan) brengen • actief de boer op gaan voor het verkondigen van de 'de boodschap' laagdrempelig intensief contact met burgers over veiligheid als uitvoer aan de brandpreventieweek 	<ol style="list-style-type: none"> 1. regionaal 2. regionaal 3. landelijk 4. regionaal 	<ul style="list-style-type: none"> • woningbouwvereniging en • buurtverenigingen • team brandonderzoek • communicatieafdeling en bmbw en gemeenten 	<ol style="list-style-type: none"> 1. structureel 2. op aanvraag 3. eenmalig, wel opvolging aan de hand van resultaat analyse bij woonstichtingen helaas geen opvolging van gekomen aan de zijde van woonstichtingen 	ja
respondent 6	<ul style="list-style-type: none"> • academielezing hoge school • gastcollega hoge school • geen nood bij brand (zorg) • geen nood bij brand (woning) • lespakket brand • deelname buurtpreventie • lesstof brandveiligheid radiuscollege 	<ul style="list-style-type: none"> • informeren over brand • informeren over brandveiligheidsvoorzi eningen • bewustwording van brandrisico's • zelfredzaamheid vergroten • ontluchten en blussen • gedragsverandering over brandveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> • academielezing hoge school (lokaal) • gastcollega hoge school (lokaal) • geen nood bij brand (zorg) (lokaal) • geen nood bij brand (woning) (lokaal) • lespakket brand (regionaal) • deelname buurtpreventie (lokaal, gemeentelijk) 	<ul style="list-style-type: none"> • avans hogeschool • laurentius, woningbouwvereniging • stichting elisabeth, zorginstelling • basisscholen • buurtpreventie, politie, aed, inbraakpreventie, buurbemiddeling • radiuscollege • prisma, wonen met zorg • penitentiaire inrichting 	<ul style="list-style-type: none"> • sommige zaken eenmalig andere hebben een vervolg • vervolg is eigenlijk in de meeste gevallen te definiëren als: het nogmaals uitvoeren van de activiteit maar dan op een andere locatie of doelgroep etc. • niet zo zeer verdieping, verbreding 	ja

vraag 1	vraag 2	vraag 3	vraag 4	vraag 5	6
<ul style="list-style-type: none"> • nationale brandpreventieweken (home safety check, ontruimen in zorg, controle wonen zorg) • voorlichting EK versieringen en brandveilig gebruik • voorlichting carnaval versieringen en brandveilig gebruik • voorlichting kerst versieringen en brandveilig gebruik • traject brandveiligheidsbewustzijn pi tilburg • gehandicapten en zelfredzaamheid • bewuste brandveiligheid kinderdagverblijven • ouderenbeurs brandveiligheid • brandveiligheid kamerverhuur en woningen • sociale media op brandveiligheid 		<ul style="list-style-type: none"> • lesstof brandveiligheid radiuscollege (lokaal) • nationale brandpreventieweken (home safety check, ontruimen in zorg, controle wonen zorg) (regionaal)voorlichting EK versieringen en brandveilig gebruik (lokaal) • voorlichting carnaval versieringen en brandveilig gebruik (regionaal) • voorlichting kerst versieringen en brandveilig gebruik (regionaal) • traject brandveiligheidsbewustzijn pi tilburg (regionaal) • gehandicapten en zelfredzaamheid (lokaal/ gemeentelijk) • bewuste brandveiligheid kinderdagverblijven (regionaal) • ouderenbeurs brandveiligheid (lokaal) • brandveiligheid kamerverhuur (lokaal) • brandveiligheid in woningen (lokaal) • sociale media op 	<p>tilburg</p> <ul style="list-style-type: none"> • gehandicaptencentrum breda, gemeente, ghor • gemeenten, servicepunt punt handhaving, vrom inspectie, kinderstad bv (kdv) • vve bewonersvereniging • singelveste alleewonen, woningbouwvereniging 	<p>of intensivering van de werkzaamheden of samenwerkingsverbanden</p>	

	vraag 1	vraag 2	vraag 3	vraag 4	vraag 5	6
respondent 7	<ul style="list-style-type: none"> • brandpreventieweken • diverse voorlichtingsactiviteiten , lespakket brààànd!!! • technasium 	<ul style="list-style-type: none"> • bewustwording brandveiligheid stimuleren 	brandveiligheid (lokaal) <ul style="list-style-type: none"> • regionaal: brandpreventieweken, lespakket bráááand!!! • lokaal: technasium en voorlichting 	<ul style="list-style-type: none"> • bráááand!!!: scholen (basis) • voorlichting: divers, vve's, zorg • brandpreventieweken: landelijk bepaald 	<ul style="list-style-type: none"> • voorlichting: eenmalig • lespakket bráááand: structureel tweejaarlijks • technasium: structureel jaarlijks • brandpreventieweken: jaarlijks 	ja
respondent 8	<ul style="list-style-type: none"> • brandpreventieweek • voorlichtingscontainer • home safety check • groep 7/8 voorlichting 	<ul style="list-style-type: none"> • aan de voorkant gaan zitten bewustwording 	<ul style="list-style-type: none"> • brandpreventieweek regionaal • voorlichtingscontainer regionaal • rest niet mee gedaan 	<ul style="list-style-type: none"> • niet dat ik weet 	<ul style="list-style-type: none"> • eenmalig 	ja
respondent 9	<ul style="list-style-type: none"> • huisbezoeken met rookmelders • voorlichting middelbaar onderwijs • brandveiligheidsbewustwording gevangeniswezen 	<ul style="list-style-type: none"> • kennisoverdracht • bewustwording • terug dringen loze meldingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • huisbezoek: regionaal • voorlichting onderwijs: lokaal • brandveiligheidsbewustwording gevangeniswezen: lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> • bhv organisatie gevangeniswezen 	<ul style="list-style-type: none"> • brandveiligheidsbewustwording gevangeniswezen: structureel terugkom moment/overleg 	ja
respondent 10	<ul style="list-style-type: none"> • geen nood bij brand • deelname brandpreventieweken (home safety check, uitdelen en ophangen rookmelders) • rookmelderactie in de biesbosch • voorlichting op scholen (lespakket bráááand) • deelname van de brandweer aan buurtbijeenkomsten georganiseerd door de 	<ul style="list-style-type: none"> • grotendeels bewustwording (van brandveiligheid) van de doelgroep • verhogen van de veiligheid (bij biesbosch project) 	<ul style="list-style-type: none"> • geen nood bij brand: regionaal • brandpreventieweken: regionaal • biesbosch: gemeentelijk (regionale ondersteuning) • lespakket: regionaal • buurtbijeenkomsten: gemeentelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • gemeenten • basisscholen 	<ul style="list-style-type: none"> • geen nood bij brand: loopt nog steeds • brandpreventieweken: jaarlijks terugkerend • biesbosch: eenmalig, verder geen vervolg geborgd • lespakket: loopt nog steeds (niet in iedere gemeente even goed, scholen kunnen lespakket nog steeds gratis bestellen via de website) 	ja

	vraag 1	vraag 2	vraag 3	vraag 4	vraag 5	6
	gemeenten (in breda)				<ul style="list-style-type: none"> • buurtbijeenkomsten: geen idee 	
respondent 11	<ul style="list-style-type: none"> • home safety check • geen nood bij brand • school lespakket brááánd • veelheid aan lokale initiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> • bevorderen risicobewustzijn 	<ul style="list-style-type: none"> • regionaal: home safety check, geen nood bij brand, school lespakket brááánd • veelheid aan lokale initiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> • geen nood bij brand: bestuur/directie/mede werkers zorginstelling, cliënten en familie • lespakket brááánd: schoolbestuur/docenten en via de leerlingen de ouders 	<ul style="list-style-type: none"> • lespakket brááánd: structureel karakter • overige: eenmalig 	ja

B. Geïnterviewde personen

Met de onderstaande personen is in een persoonlijk gesprek een semi-gestructureerd interview afgenomen.

Naam	Functie	Organisatie
De heer M. Bobeldijk	directeur brandverzekeringen	Allianz Nederland Corporate
Mevrouw M. van Daal	projectleider brandpreventieweken	Nederlandse Brandwonden Stichting
De heer R. van Gaalen	manager vastgoed, beheer en onderhoud	Stichting Pleyada
De heer M. van Galen	manager risicobeheersing	Veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
De heer T. Hop	coördinator risicobeheersing	Brandweer Midden- en West-Brabant cluster Amerstreek
Mevrouw N. van Jole	medewerker risicobeheersing	Brandweer Midden- en West-Brabant cluster Breda
De heer H. Jongen	sr. beleidsmedewerker brandweer	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden
De heer H. Kamerbeek	teammanager brandveiligheidszorg	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden
Mevrouw F. van Lintel	medewerker risicobeheersing	Brandweer Midden- en West-Brabant cluster Breda
De heer C. Meijer	hoofd corporate communicatie	VeiligheidNL
De heer C. Noordegraaf	algemeen directeur	Uitgeverij Zorn
De heer W. Paridaans	adviseur preventie	Veiligheidsregio Brabant Zuidoost
De heer C. Smits	medewerker preventie en voorlichting	Brandweer Midden- en West-Brabant cluster Amerstreek

Naast de personen met wie een interview is afgenomen, is in het vooronderzoek gesproken met de onderstaande personen.

Naam	Functie	Organisatie
De heer N. Bruininx	programmamanager risicobeheersing en brandveilig leven	Brandweer Midden- en West-Brabant
De heer R. van Bussel	medewerker risicobeheersing	Brandweer Midden- en West-Brabant cluster West
De heer M. van der Kaap	coördinator risicobeheersing	Brandweer Midden- en West-Brabant

C. Topic vragenlijst ten behoeve interviews

Vragen over de organisatie

1. Hoe kijkt u aan tegen Brandveilig Leven en meer in het bijzonder het project?
 2. Welk probleem wordt volgens u opgelost door projecten die in het kader van Brandveilig Leven worden uitgevoerd?
 3. Wat is voor u of uw organisatie het belang om deel te nemen aan het project?
 4. Wat is voor u of uw organisatie de belangrijkste doelstelling die behaald moet worden?
 5. Wat is uw bijdrage (of die van uw organisatie) aan het behalen van de doelstellingen van het project en wat krijgt u ervoor terug?
-

Vragen over het netwerk en de samenwerking

1. Vanaf wanneer en op welke wijze bent u of uw organisatie betrokken bij het project?
 2. Welke organisaties zijn volgens u nog meer betrokken bij het project?
 3. Welke andere organisaties heeft u of uw organisatie nodig om uw doelstelling te realiseren?
 4. Wie stuurt volgens u het netwerk aan?
 5. Heeft u een idee wat de belangen en de doelstellingen zijn van de andere organisaties uit het netwerk?
 6. Is het volgens u mogelijk om met de huidige samenstelling van het netwerk de doelstelling van het project te behalen? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, wat mist u nog?
 7. Wat is uw beeld over de samenwerking tussen de actoren binnen het netwerk?
 - Hoe vaak en met wie heeft u allemaal contact en hoe verliep dat?
 - Hoe zou u de houding van de andere actoren willen karakteriseren?
 - Zijn er vooraf afspraken gemaakt over de wijze waarop wordt samengewerkt?
 8. Tegen welke knelpunten lopen partijen op in de samenwerking en hoe worden deze opgelost?
 9. Hoe kunnen volgens u eventuele knelpunten worden voorkomen?
 10. Heeft u of uw organisatie buiten het netwerk om nog contact met andere organisaties om de doelstelling te kunnen realiseren?
-

Vragen over de resultaten

1. Welke resultaten heeft het project volgens u tot nu toe opgeleverd?
2. In welke mate is de doelstelling van u of uw organisatie behaald?
3. In welke mate bent u tevreden over het resultaat wat tot nu toe is bereikt?
4. In welke mate bent u tevreden over de samenwerking met andere partijen binnen het netwerk?

D. Convenant Geen Nood Bij Brand!

Convenant betreffende Geen Nood Bij Brand

Partijen

(Naam Instelling), waaronder in het bijzonder inbegrepen de door haar geëxploiteerde locaties:

(Naam locatie)

(Naam locatie)

(Naam locatie)

Etc., verder te noemen Instelling,

en

(Naam brandweer), verder te noemen *Brandweer*,

hierna gezamenlijk ook te noemen "partijen",

Overwegende dat:

- De overheid en de instelling hebben elk een eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen en beperken van (brand) onveilige situaties
- (de Raad van Bestuur van de) Instelling verantwoordelijk is voor de veiligheid van haar cliënten en medewerkers, waaronder de brandveiligheid;
- Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden de wettelijk opgedragen taak heeft om brand te voorkomen;
- Brandweer Gelderland-Midden, als uitvoeringsorgaan van de Veiligheidsregio de wettelijke opgedragen taak heeft om organisaties te adviseren op het gebied van brandpreventie;
- de noodzaak om de brandveiligheid in de zorg verder te verbeteren blijkt uit zowel de onderzoeksresultaten van diverse rijksinspecties, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en andere onderzoeksinstituten als uit de resultaten van brandveiligheidscontroles die Brandweer uitvoert als uit daadwerkelijke incidenten;
- de aanpak 'Geen nood bij brand!' (verder aan te duiden met GNBB) een alternatief vormt voor eventuele bestuursrechtelijke handhaving dat in tegenstelling tot laatste genoemde de dialoog en samenwerking tussen partijen bevordert;
- zowel Instelling als Brandweer belang hebben bij de bewustwording van cliënten en medewerkers van de instelling ten aanzien van het onderwerp brandveiligheid;
- partijen de behoefte hebben om afspraken te maken ter bevordering van de brandveiligheid;
- voordat een start kan worden gemaakt met de aanpak 'Geen nood bij brand!' voldaan dient te zijn aan een drietal randvoorwaarden: een verleende gebruiksvergunning biedt de basis voor het brandveilig gebruik in de locatie(s) van de Instelling, er is een getrainde BHV-organisatie en een geaccordeerd ontruimingsplan op de locaties van Instelling aanwezig, Brandweer heeft een training gevolgd om vanuit het perspectief van de zorg de dialoog aan te kunnen gaan.

komen het volgende overeen:

1. Doelstelling

Partijen beogen gezamenlijk de brandveiligheid te verbeteren in de locaties die Instelling exploiteert. Instelling en haar locaties leveren daartoe een actieve bijdrage aan de aanpak GNBB. Op die manier worden zij zich meer bewust van c.q. maken meer werk van de brandveiligheid in de locaties van Instelling.

2. Gebruik convenant

1. Deze afspraken zijn gebaseerd op de individuele taken en verantwoordelijkheden van partijen, waarbij de vigerende wet- en regelgeving uitgangspunt is.
2. De afspraken worden gemaakt op hoofdlijnen, teneinde niet bij elke verandering het convenant aan te hoeven passen.
3. Indien de uitvoering van dit convenant bij een van de partijen vragen oproept, of indien partijen verschil van inzicht hebben bij de interpretatie van het convenant, treden partijen met elkaar in overleg, teneinde deze vragen te beantwoorden c.q. op te lossen.
4. Jaarlijks zal een evaluatie worden gehouden en waar nodig bijstelling plaatsvinden. Indien nodig kunnen partijen tussentijds overleg plegen. Het initiatief hiertoe kan door beide partners worden genomen.
5. Klachten van personen en/of organisaties, die te maken hebben met diensten en/of producten die voortvloeien uit -en onder de werksfeer vallen van- dit convenant, via de betrokken partijen kunnen worden ingediend.
6. Wanneer een van de partijen behoefte heeft aan aanpassing dan wel beëindiging van het convenant, treedt hij in overleg met de andere partij.
7. Het convenant wordt afgesloten voor de duur van <5> jaar.

3. Taken

Algemeen

1. Instelling draagt zorg voor de uitvoering en de coördinatie van de in dit convenant bedoelde samenwerking.
2. Brandweer draagt zorg voor adviserende, ondersteunende activiteiten.
3. Instelling kan gebruik maken van derden om de afspraken uit dit convenant in te vullen.
4. Een projectgroep geeft sturing en uitvoering aan de samenwerking en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de in het convenant genoemde partijen. De projectleiding is in handen van instelling.

Instelling

1. draagt zorg voor een brandveiligheidsbeleid dan wel een veiligheidsmanagementsysteem waarin brandveiligheid structureel plaats heeft;
2. stelt als onderdeel van het brandveiligheidsbeleid een masterplan brandveiligheid vast voor al haar locaties;
3. werkt actief mee aan de veiligheidsexpedities
4. organiseert ontruimingsoefeningen die onderdeel uitmaken van de methode GNBB;
5. verbetert de brandveiligheid op basis van de leerpunten uit de veiligheidsexpedities en de ontruimingsoefeningen;
6. biedt medewerkers de mogelijkheid om bijvoorbeeld via e-learning kennis te nemen van de miniscenario's die betrekking hebben op brandveiligheid;
7. draagt zorg voor structurele communicatie naar alle medewerkers en cliënten over

- brandveiligheid, hieraan ligt een communicatieplan ten grondslag;
8. levert een actieve bijdrage aan het opstellen van het Masterplan Brandveiligheid;
 9. voegt het onderwerp brandveiligheid c.q. de aandachtspunten vanuit GNBB en het Masterplan Brandveiligheid in de (bestaande) auditsystematiek <naam> of het (bestaande) Veiligheidsmanagementsysteem <naam> in en geeft in de uitvoering daarvan structureel aandacht aan het onderwerp brandveiligheid;
 10. houdt iedere 3 maanden een audit brandveiligheid.

Brandweer

1. voert een nulmeting uit;
2. draagt zorg voor kennisoverdracht over de aspecten die brandveiligheid bepalen;
3. beoordeelt het ontruimingsplan van de locaties waar een veiligheidsexpeditie wordt uitgevoerd;
4. begeleidt de uitvoering van de veiligheidsexpeditie(s);
5. lost tekortkomingen in brandveiligheid op in dialoog met de instelling en ziet af van bestuursrechtelijke handhaving, mits geen sprake is van levensbedreigende situaties
6. draagt zorg voor het verslag van de veiligheidsexpeditie;
7. koppelt de uitkomst van de veiligheidsexpeditie terug naar de instelling/locatie;
8. doet actief en met de inzet van incidentbestrijders mee aan een niet-aangekondigde ontruimingsoefening;
9. stelt in samenwerking met de instelling het masterplan brandveiligheid op;
10. voert een eindmeting uit;
11. bespreekt in het kader van de nazorg en naar aanleiding van de 3-maandelijkse audits periodiek met de instelling de uitvoering van het brandveiligheidsbeleid;
12. voert 1 x per 3 jaar een volledige controle uit.

4. Inwerkingtreding

Het convenant treedt in werking op <datum> en geldt voor de duur van <5> jaar. Dan is de aanpak GNBB afgerond.

5. Vervolg

Na afloop van het convenant en beëindiging van de aanpak GNBB kan de Instelling enerzijds zelf bij locaties veiligheidsexpedities uitvoeren en anderzijds de brandveiligheid continu bewaken en zo nodig bijstellen met een werkend veiligheidsvolgsysteem. De brandweer levert hier periodiek nazorg op.

Ondertekening

<Naam Instelling>

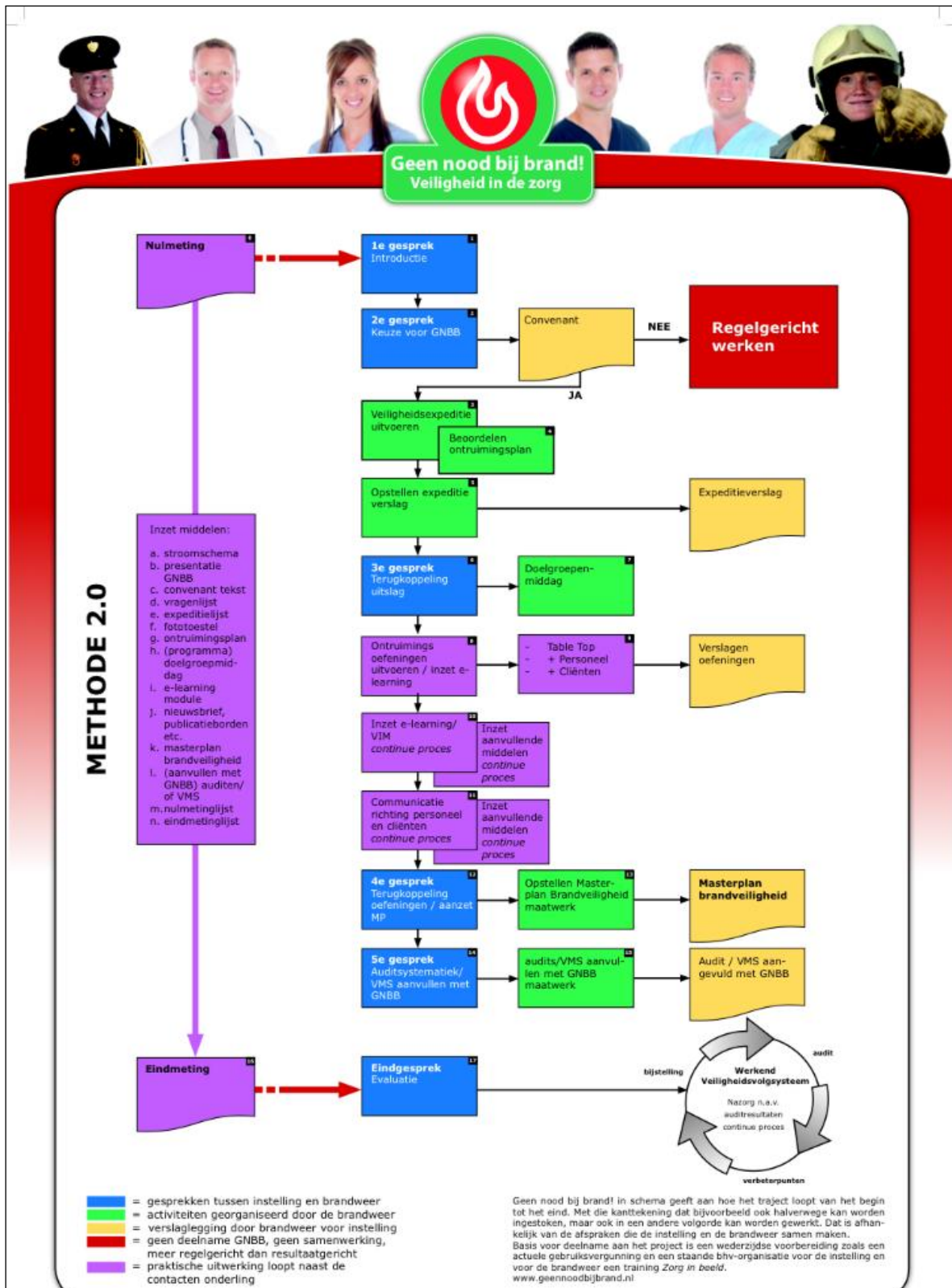
<Naam Veiligheidsregio>

<Naam>
<Functie>

<Naam>
<Functie>

Getekend op <datum>

E. Processchema en procesbeschrijving Geen Nood Bij Brand!





Procesbeschrijving GNBB

Pagina : 1 van 4
 Laatste update : 30 jan 2013
 Auteur : G. Bouw
 Versie : 2.0
 Document-eigenaar : projectleider GNBB

1. Doel

Het voldoen aan wettelijke eisen van de brandveiligheid in een instelling.

2. Toepassingsgebied

Deze procesbeschrijving heeft betrekking op een methode waarbij een instelling continu de brandveiligheid voor bewoners bewaakt i.s.m. de brandweer.

3. Proces

Nr.	Activiteit	Functie	Nr.	Taak	Referentie
A1	Krijgen van commitment (schema GNBB stap 0,1,2)	medewerker bw	T1	Nulmeting in de vorm van toezichtsrapportage en keuze voor vervolgtraject aan contactpersoon instelling toelichten	nulmeting
		leidinggev. bw	T2	Directie overtuigen van GNBB als gelijkwaardige invulling	
		directeur	T3	Keuze maken voor GNBB	nee ? : regelgericht werken
		medewerker bw	T4	Brief sturen	brief 1
		directeur	T5	Leiding geven aan intern proces van GNBB	nulmeting=toezichtsrapportage
		directeur	T6	GNBB toelichten aan managers instelling	
		directeur	T7	Opstellen convenant	convenant
		medewerker bw	T8	Brief sturen	brief 2
		directeur	T9	Communiceren naar alle medewerkers en cliënten over bredere aanpak van brandveiligheid	
		leidinggev. bw	T10	Directie zonodig wijzen op aanspreken verhuurder	
A2	Houden van veiligheidsexpeditie (schema GNBB stap 3 t/m 6)	medewerker bw	T1	Ervaren van beperking doelgroep	cursus
		medewerker bw	T2	Voorlichten van medewerkers, managementvertegenwoordiging, cliëntenraad over GNBB	voorl. materiaal
		medewerker bw	T3	Dossieronderzoek doen,	gebruiksvergunning, ontruimingsplan
		medewerker bw	T4	Door gebruikers gebouw(en) en voorzieningen laten zien	foto's



Procesbeschrijving GNBB

Pagina : 2 van 4
 Laatste update : 30 jan 2013
 Auteur : G. Bouw
 Versie : 2.0
 Document-eigenaar : projectleider GNBB

Nr.	Activiteit	Functie	Nr.	Taak	Referentie
		medewerker bw	T5	Maken van verslag met medewerking van instelling en gebruikers	expeditieverslag
		medewerker bw	T6	Terugkoppelen verslag aan instelling	
		medewerker bw	T7	Brief sturen	brief 3
A3	Oefenen, Leren, Communiceren (schema GNBB stap 7 t/m 12)	medewerker bw	T1	Table top oefening houden	plattegrond
		medewerker bw	T2	Rapportage maken	rapportage
		medewerker bw	T3	Evalueren oefening	rapportage
		medewerker bw	T4	Brief sturen	brief 4
		medewerker bw	T5	Aangekondigde oefening houden	draaiboek, controlelijst, apparatuur rapportage
		medewerker bw	T6	Rapportage maken	
		medewerker bw	T7	Evalueren oefening	rapportage
		medewerker bw	T8	Brief sturen	brief 5
		medewerker bw	T9	Niet-aangekondigde oefening houden	draaiboek, controlelijst, apparatuur rapportage
		medewerker bw	T10	Rapportage maken	
		medewerker bw	T11	Evalueren oefening	rapportage
		medewerker bw	T12	Brief sturen	brief 6
		medewerker bw	T13	Doelgroepenmiddag houden, voorlichten personeel instelling	locatie bw
		directeur	T14	Mogelijkheid van e-learning onderzoeken	
		medewerker bw	T15	Terugkoppeling geven aan instelling van oefenen	rapportage
A4	Opstellen masterplan (schema GNBB stap 13)	medewerker bw, fac. medewerker	T1	Masterplan brandveiligheid opstellen	concept masterplan
		directeur, leidinggev. bw	T2	Vaststellen masterplan	masterplan brandveiligheid, brief 7
		medewerker bw	T3	Brief sturen	



Procesbeschrijving GNBB

Pagina : 3 van 4
 Laatste update : 30 jan 2013
 Auteur : G. Bouw
 Versie : 2.0
 Document-eigenaar : projectleider GNBB

Nr.	Activiteit	Functie	Nr.	Taak	Referentie
A5	Borgen van brandveiligheid (schema GNBB stap 14,15)	directeur	T1	Opnemen van brandveiligheid in een auditsysteem / beleid	auditrapportage
		medewerker	T2	Uitvoeren van audit	
		medewerker	T3	Verbeterpunten opnemen in een veiligheidsvolgsysteem / beleid	
		directeur	T4	Opvolgen van verbeterpunten	
		directeur	T5	Rapporteren over opgenomen verbeterpunten	
		medewerker bw	T6	Brief sturen	
A6	Evalueren proces (schema GNBB stap 16,17)	medewerker bw	T1	Eindmeting uitvoeren	controle rapport 100%
		medewerker bw	T2	Brief sturen	brief 9
		medewerker bw	T3	Controlerapport en gevolgen aan contactpersoon instelling toelichten	controle rapport 100%
		leidinggev. bw	T4	Bespreken resultaten met directie	
		leidinggev. bw	T5	Advies over verlaagd toezicht opstellen	nee ? : regelgericht werken
		medewerker bw	T6	Brief sturen	brief 10

4. Uitgangspunten

1. De instelling heeft een vergunning die aangeeft dat voldaan wordt aan eisen uit de Woningwet.
2. Er blijkt een behoefte of noodzaak aan verbetering van de brandveiligheid in de instelling. Dit kan naar voren komen uit een evaluatie van brand, oefeningen, klachten, vragen of technisch controlerapport.
3. De recente wetgeving legt een grotere verantwoordelijkheid bij de gebruiker van een pand, in dit geval de instelling (Prestatieeis bouwbesluit 2012) . Waar niet voldaan kan worden aan de prestatieeisen kan d.m.v. GNBB aangetoond worden dat er op gelijkwaardige veilige manier voldaan wordt aan de functionele eisen.
4. De instelling beschikt over een staande bhv-organisatie.
5. De brandweer wil met genoemde methodiek bereiken dat de instelling in staat is gemelde gebreken te herkennen, die ongedaan te maken en vervolgens controle van de brandveiligheid te borgen. Daarvoor moet de instelling beleid ontwikkelen.
6. Iedere stap in deze procesbeschrijving wordt schriftelijk bevestigd naar de instelling en de desbetreffende gemeente. Daarmee wordt gelijkwaardigheid geborgd en het gemeentelijk toezicht doorlopend voorzien van informatie.



Procesbeschrijving GNBB

Pagina	: 4 van 4
Laatste update	: 30 jan 2013
Auteur	: G. Bouw
Versie	: 2.0
Document-eigenaar	: projectleider GNBB

5. Verantwoordelijkheden

Instelling

Verantwoordelijk voor:

- de veiligheid van haar cliënten en medewerkers, waaronder de brandveiligheid;
- de uitvoering en de coördinatie van de in de methode GNBB 2.0 bedoelde samenwerking.

Brandweer

Verantwoordelijk voor:

- het adviseren van organisaties op het gebied van brandpreventie;
- adviserende, ondersteunende activiteiten in het kader van de in de methode GNBB 2.0 bedoelde samenwerking.

6. Referenties

Proces Toezicht en Handhaving (opvraagbaar bij gemeente)
Model convenant GNBB 2.0

7. Kwaliteitsregistraties

Naam	Verantwoordelijk	Bewaarwijze	Bewaartermijn
Toezichtsrapportage, Controlerapport	Brandweer afd. Preventie	Archief Preventie	5 jaar
Auditrapportage	Instelling	Archief Instelling	3 jaar
Rapportage Veiligheidsvolgsysteem	Instelling	Archief Instelling	3 jaar
Convenant	Brandweer afd. Preventie, Instelling	Archief Preventie, Archief Instelling	onbeperkt
Expedierverslag	Brandweer afd. Preventie	Archief Preventie	5 jaar
Rapportage ontruimingsoefeningen	Brandweer afd. Preventie	Archief Preventie	5 jaar
Brieven met voortgangsrapportage	Brandweer afd. Preventie	Archief Preventie	5 jaar

8. Definities

Instelling

Een instelling of inrichting met een logiesfunctie. Het kan daarbij gaan om zorgverlening aan cliënten met een lichamelijke of geestelijke beperking, maar ook om gedetineerden.

Gebruiker

Bewoner / cliënt / bezoeker van instelling.