

2013



Implementatie prestatie-indicatoren repressief optreden

Brandweer Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond



NAAM: ILHAM NADI

STUDENTNUMMER: 334532

MASTER: AOM

BEGELEIDER: BEN KUIPERS

DATUM: 28-10-2013

SAMENVATTING

Inzicht in de kwaliteit van het repressief optreden, kan de brandweerorganisatie helpen het brandweeroptreden te verbeteren en maatschappelijke verantwoording af te leggen aan het bestuur en de burgers over wat er is gedaan met de toegekende (publieke) middelen (Van Thiel & Leeuw, 2003). In dit onderzoek is gezocht naar het antwoord op de vraag onder welke condities prestatie-indicatoren van het repressief optreden binnen Brandweer Rotterdam-Rijnmond kunnen worden geïmplementeerd.

Prestatie-indicatoren kunnen de brandweer en bestuurders beter inzicht te geven in de prestaties van de brandweer op het gebied van de basisbrandweezorg, zodat maatschappelijke verantwoording kan worden afgelegd.

Allereerst zijn prestatie-indicatoren ontwikkeld voor de kwaliteit van het repressief optreden (enkel brandbestrijding en technische hulpverlening), welke gebaseerd zijn op de beleidsmissie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond. Hieruit zijn de volgende prestatie-indicatoren voortkomen:

Veiligheid	Efficiency
Toepassen van persoonlijke beschermingsmiddelen	Brandweertijd brandbestrijding en technische hulpverlening
Ongevallen onder brandweerpersoneel bij brandbestrijding	Tijdsduur totale inzet brandbestrijding (beeldvorming, brand blussen en nazorg) en technische hulpverlening
Ongevallen onder brandweerpersoneel bij technische hulpverlening	Schade aan eigen materieel (voertuig) en materiaal
Vakbekwaamheid	Samenwerking personeel tijdens repressieve inzet
	Multidisciplinaire samenwerking

De prestatie-indicatoren dienen stap voor stap te worden geïntroduceerd en geïmplementeerd (*proces*), zodat de onzekerheid van de (sceptische) medewerkers over de nieuwe situatie afneemt en zij worden gemotiveerd en gestimuleerd gebruik te maken van de prestatie-indicatoren. Belangrijk hierbij is dat de medewerkers niet het gevoel moeten krijgen dat zij middels de prestatie-indicatoren worden afgerekend op hun prestaties van het repressief optreden, omdat dit leidt tot een lage mate van vertrouwen in het management en weerstand kan oproepen, wat het implementatieproces niet ten goede komt. Het nut en het noodzaak (*content*) van prestatiemeting zou daarom duidelijk moeten worden gemaakt aan de medewerkers. Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat de organisatiecultuur (*context*) op het gebied van sturing en zelfbeoordeling veranderd moet worden om de prestatie-indicatoren effectief te kunnen implementeren. De *content*, *context* en *proces* van de verandering worden beïnvloed door de leiderschapsstijl. Een combinatie van transactionele (sturing/coördinatie, monitoring en *active management by exception*) en transformationele (begeleiding/ondersteuning, *idealized influence*, participatieve houding en *intellectual stimulation*) leiderschapskenmerken, blijken gewenst te zijn. Het is dus belangrijk dat het management tijdens het implementatieproces ondersteuning en begeleiding biedt, zodat de medewerkers betrokken zijn bij het proces en zich gemotiveerd en gestimuleerd voelen om gebruik te maken van de prestatie-indicatoren om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken.

VOORWOORD

De eindrapportage die voor u ligt is een slotstuk van de masteropleiding Arbeid, Organisatie en Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. In het onderzoek is op zoek gegaan naar het antwoord op de vraag onder welke condities prestatie-indicatoren van het repressief optreden van Brandweer Rotterdam-Rijnmond kunnen worden geïmplementeerd. Hiervoor zijn prestatie-indicatoren ontwikkeld, welke gebaseerd zijn op de beleidsmissie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond. Deze prestatie-indicatoren kunnen de mate van veiligheid en efficiency van het repressief optreden op het gebied van brandbestrijding en technische hulpverlening inzichtelijk maken.

Om dit onderzoek uit te voeren, heb ik stage gelopen bij Brandweer Rotterdam-Rijnmond. Met de hulp van mijn stagebegeleiders Olav Strotmann en Petra Smit ben ik tot het onderzoeksonderwerp op het gebied van prestatie-indicatoren gekomen. Mij werd verteld dat Brandweer Rotterdam-Rijnmond, net als alle andere brandweerorganisaties in Nederland, op zoek zijn naar prestatie-indicatoren om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te kunnen maken. Ik ben geïnteresseerd geraakt in dit onderwerp, omdat het mij een uitdaging leek om onderzoek te doen naar prestatiemeting binnen de brandweerorganisatie, wat iets nieuws is voor deze organisatie. Met behulp van het eindproduct, zoals deze voor u ligt, hoop ik daarom dat ik een bijdrage heb kunnen leveren aan het verschaffen van nieuwe inzichten op het gebied van prestatiemeting van het repressief optreden binnen de brandweerorganisatie.

Omdat dit een relatief nieuw onderwerp is binnen de brandweerorganisatie, was het vinden van een antwoord op de onderzoeksvraag niet eenvoudig. Het is een lang zoek- en vindproces geweest met veel mee- en tegenvallers. Dit neemt niet weg dat ik alsnog het onderzoek met veel plezier en toewijding heb verricht. Zonder de hulp en steun van mensen die bij dit proces betrokken waren, had ik het niet op deze manier kunnen volbrengen. Hiervoor wil ik dan ook graag mijn dank uitspreken.

Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Ben Kuipers bedanken voor zijn begeleiding in de afgelopen maanden. Zijn goede begeleiding met kritische en bruikbare feedback en het stellen van deadlines hebben mij geholpen mijn scriptie op de juiste wijze af te ronden. Ook wil ik mijn tweede lezer Jasper Eshuis bedanken voor zijn scherpe aanwijzingen en voor de tijd en moeite die hij in de beoordeling van mijn scriptie heeft besteed. Daarnaast gaat mijn dank uit naar mijn stagebegeleider Olav Strotmann, die mij een stageplek heeft aangeboden binnen de brandweerorganisatie Rotterdam-Rijnmond en mij geholpen heeft met het vinden van een onderzoeksonderwerp en de uitvoering hiervan. Daarbij wil ik ook Petra Smit heel erg bedanken voor de tijd en moeite die ze aan mij heeft besteed met het geven van goede feedback en ideeën voor het uitvoeren van mijn onderzoek. Tevens wil ik alle medewerkers van de brandweerorganisatie Rotterdam-Rijnmond, de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en medewerkers buiten de brandweerorganisatie bedanken, die ondanks hun drukke agenda, tijd hebben gemaakt voor een interview en mij daarmee enorm hebben geholpen bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. Hierbij wil ik met name de C-ploeg van de brandweerkazerne Schiedam bedanken, waarmee ik de 24-uurs dienst heb gedraaid en die mij een leuke en leerzame ervaring hebben bezorgd. Mijn stageperiode heb ik daarom met veel plezier doorgebracht, wat mij heeft gemotiveerd mijn onderzoek uit te voeren. Ook wil ik een dankwoord uitbrengen aan mijn medestudenten Sumeyra Metin, Kachu Man en Lidewij Hickey, die mij ondersteuning en feedback hebben geboden tijdens het afstudeerproces. Tot slot wil ik natuurlijk mijn familie, en dan met name mijn ouders en zusje, bedanken voor hun steun en motivatie gedurende mijn hele studie, maar specifiek tijdens mijn afstudeerperiode.

Het schrijven van de scriptie heb ik als een leerzame en leuke periode ervaren. Ik hoop hiermee een bijdrage te hebben geleverd aan nieuwe wetenschappelijke inzichten. Ik wens u veel leesplezier!

Ilham Nadi,

Rotterdam, oktober 2013

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	2
Voorwoord	3
1 Inleiding	5
1.1 Organisatiebeschrijving	6
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Relevantie	8
1.4 Scope	10
1.5 Leeswijzer	10
2 Theoretisch kader	11
2.1 Prestatiemeting	11
2.1.1 Waarom prestatiemeting?.....	11
2.1.2 Uitvoeren van prestatiemeting.....	12
2.1.3 New Public Management en risico's van prestatiemeting	16
2.2 Verandermanagement.....	17
2.2.1 Veranderbereidheid.....	17
2.2.2 Organisatieverandering	19
2.3 Conceptueel model.....	23
3 Methodologie	25
3.1 Onderzoeksstrategieën, -methoden en -technieken.....	25
3.2 Betrouwbaarheid en validiteit	26
3.3 Respondenten.....	26
3.4 Operationalisatie	27
3.5 Basis codeerboom.....	30
4 Empirische analyse	31
4.1 Wat houdt het repressief optreden van de brandweer in?.....	31
4.2 Op welke wijze kunnen prestatie-indicatoren inzicht leveren in de kwaliteit van het repressief optreden van Brandweer Rotterdam-Rijnmond?.....	34
4.3 Hoe staan de medewerkers van Brandweer Rotterdam-Rijnmond tegenover het gebruik van metingen van het repressief optreden?	46
4.4 Welke rol kan leiderschap spelen bij de implementatie van prestatie-indicatoren van het repressief optreden?	50
5 Conclusies en aanbevelingen	55
6 Discussie	59
Literatuurlijst	61
Bijlagen	64

1 INLEIDING

De brandweer speelt een belangrijke rol bij de zorg voor veiligheid voor de burgers. In de eerste plaats door het blussen van branden, maar ook door het verlenen van (technische) hulp, bij bijvoorbeeld verkeersongelukken en liftopsluiting.

Tot voor kort geleden was de brandweer in heel Nederland een gemeentelijke taak en had iedere gemeente een eigen gemeentelijke brandweer. Langzamerhand ontstonden steeds meer gezamenlijke brandweerkorpsen waarin meerdere gemeenten samenwerkten. Daarnaast werkten korpsen samen in regionale brandweerkorpsen om onderlinge afstemming te bevorderen. Deze regionale korpsen namen ook taken op zich die op gemeentelijk niveau moeilijk waren uit te voeren. Per 1 oktober 2010 is de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) en het onderliggende Besluit Veiligheidsregio's in werking getreden. De wet en het besluit stellen eisen aan de (basis)brandweezorg. Steeds meer gemeenten brengen hun brandweertaken onder bij de veiligheidsregio's. Dit is een samenwerkingsvorm van gemeenten in een regio, die gezamenlijk de hulpverlening door brandweer, ambulancediensten, politie en gemeentelijke diensten regelt.

Per 1 januari 2014 zullen alle brandweertaken aan de veiligheidsregio's overgedragen zijn (CBS, 2012). De Wvr bepaalt onder andere dat iedere veiligheidsregio een beleidsplan moet hebben, met daarin een beschrijving van de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor de brandweer (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2009).

De bestuurlijke aansturing van de brandweer is in belangrijke mate de taak van de gemeente en veiligheidsregio. Middels expliciete normen (met betrekking tot opkomsttijden en de standaard bezetting van de basisbrandweereenheid, ondersteuningseenheden en ongevallen met gevaarlijke stoffen) wordt maatschappelijke verantwoording afgelegd. De tijdsnormen voor de opkomsttijden van de brandweer liggen daarmee vast (CBS, 2012).

De prestaties van de brandweer komen in toenemende belangstelling te staan door het bestuur en de burgers. Hoe zijn de prestaties van het brandweeroptreden te meten? Dit is een vraagstelling waarop tot op heden geen helder antwoord op kan worden gegeven. Zo bleek uit het onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009) dat de gemeenteraad, het college van B&W veelal niet over actuele, betrouwbare en relevante informatie beschikken over het functioneren van de brandweer. Zonder juiste en relevante informatie kan de sturende taak op de brandweerorganisatie niet goed worden ingevuld.

In de Wvr is een aantal artikelen opgenomen die gerelateerd zijn aan prestatiemeting. Zo dienen de veiligheidsregio's te beschikken over een kwaliteitszorgsysteem. Hierbij dient inzichtelijk te worden gemaakt op welke wijze de regio haar taken uitvoert. Hierdoor is het meten van het brandweeroptreden een *hot topic* geworden binnen de Nederlandse brandweer. Prestatie-indicatoren kunnen de brandweer en bestuurders beter inzicht leveren in de prestaties van de brandweer op het gebied van de basisbrandweezorg, zodat maatschappelijke verantwoording kan worden afgelegd. De brandweerorganisatie is verantwoording verschuldigd aan de burgers en het bestuur over wat de investering van overheidsmiddelen in de brandweerorganisatie oplevert en of de maatschappij in haar belangen wordt voorzien. Bovendien is betere sturing mogelijk voor zowel de organisatie, als het verantwoordelijke bestuur. Prestatie-indicatoren bieden tevens de mogelijkheid om prestaties onderling te vergelijken met andere organisaties. De mogelijke leereffecten die hieruit voortkomen, kunnen tot een beter brandweeroptreden leiden.

Echter zijn er tot op heden geen andere prestatie-indicatoren ontwikkeld die de prestaties van het brandweeroptreden inzichtelijk maken, naast de opkomsttijden. Opkomsttijden richten zich enkel op het behalen of overschrijden van de opkomstnorm en zijn daarom slechts een deelfactor om de prestaties van het repressief optreden te kunnen beoordelen. De brandweer in Nederland, waaronder Brandweer Rotterdam-Rijnmond, heeft daarom behoefte aan inzicht in de prestaties van het repressief optreden, wat een aanleiding heeft gevormd tot dit onderzoeksonderwerp.

In deze scriptie wordt onderzocht onder welke condities prestatie-indicatoren van het repressief optreden kunnen worden geïmplementeerd binnen de brandweerorganisatie van de regio Rotterdam-Rijnmond. Allereerst wordt gekeken welke prestatie-indicatoren inzicht kunnen leveren in de kwaliteit van het repressief optreden. Naast het ontwikkelen van prestatie-indicatoren, is de implementatie daarvan binnen de organisatie een volgend belangrijk punt, zodat de prestatie-indicatoren een onderdeel gaan vormen van de kwaliteitscyclus (Pater, Dubbeldam & Verweijen, 2005). Want wat moet er gebeuren om een meetsysteem effectief in te voeren in een organisatie, die hier nog geen ervaring mee heeft? Welk pad moet hierbij bewandeld worden om mensen gemotiveerd van het bestaande en bekende naar een nieuwe en onbekende situatie mee te nemen?

In dit onderzoek wordt daarom ook de focus gelegd op verandermanagement, waarbij wordt gekeken hoe de houding van de brandweerm medewerkers is ten opzichte van het gebruik prestatie-indicatoren. Bij de implementatie van prestatie-indicatoren is een nieuw of aangepast registratiesysteem nodig om de prestaties van het brandweeroptreden aantoonbaar te maken. Om dit werkend te krijgen, gaat het er echter niet alleen om een veranderproces in te zetten, maar om het te realiseren en te zorgen dat de nieuwe situatie blijvend is. Hier komt de rol van leiderschap bij kijken. Daarom wordt tevens onderzocht welke vorm van leiderschap een positieve invloed heeft op het slagen van de implementatie van prestatie-indicatoren, waarbij de medewerkers gemotiveerd worden en blijven om deze consequent te gebruiken.

In de volgende paragraaf wordt allereerst ingegaan op de organisatie van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, waar de brandweer een onderdeel van uitmaakt. Vervolgens zal de probleemstelling van het onderzoek worden uitgewerkt.

1.1 ORGANISATIEBESCHRIJVING

VEILIGHEIDSREGIO ROTTERDAM-RIJNMOND

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) is een multidisciplinaire samenwerkingsverband tussen de brandweer, politie, Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR), ambulancediensten, en gemeenten en heeft als missie: *“De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond staat voor ‘samen sterk’ in hulp- en zorgverlening en in risico- en crisisbeheersing. De VRR doet dit door een gezamenlijke inzet van hulpverleningsdiensten, burgers en bedrijven. Door die inzet kan leed en schade bij incidenten worden voorkomen en beperkt”* (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012).

De VRR is georganiseerd als verlengd lokaal bestuur. Dit betekent dat haar takenpakket, die oorspronkelijk van bestuurlijk lokale aard zijn, in onderlinge samenwerking tussen lokale overheden georganiseerd worden. Op deze wijze ontwikkelen de regio's zich als decentrale en democratisch gelegitimeerde samenwerkingsverband. De VRR wil zo klantgericht en op een transparante wijze diensten verlenen aan haar klanten (burgers en bedrijven). Binnen de veiligheidsregio wordt in de komende jaren steeds nauwer samengewerkt op gebieden van vakbekwaamheid, planvorming en bedrijfsvoering. Collega's van de brandweer en ambulance werken hierbij zoveel mogelijk vanuit dezelfde locatie. Deze aanpak is het resultaat van een nieuwe kijk op veiligheidszorg, waarbij samenwerking tussen de hulpverleningsdiensten steeds vanzelfsprekender is. Door in de komende jaren meer in gesprek te raken met burgers en bedrijven kan de VRR beter inspelen op vragen die in de samenleving leven. Bovendien kan de VRR burgers en bedrijfsleven nog meer van dienst zijn om ieders leef-, woon- en werkomgeving zo veilig mogelijk te maken. Mede vanwege het hoge risicoprofiel van de regio heeft de VRR een voortrekkersrol op het gebied van innovatieve veiligheidszorg. Door vooraf te investeren in veiligheid is het mogelijk gericht en gedifferentieerd repressief op te treden (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012).

BRANDWEER ROTTERDAM-RIJNMOND

Brandweer Rotterdam-Rijnmond maakt deel uit van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Om zo snel mogelijk ter plaatse te zijn bij een incident en adequaat hulp te verlenen, staan een groot aantal kazernes

verspreid over de districten. In 2013 is 1.480 medewerkers in dienst bij Brandweer Rotterdam-Rijnmond, waarvan 1.232 beroepsmedewerkers in de repressie. Daarnaast maakt de brandweer gebruik van nog 865 vrijwilligers die in de repressie actief zijn. In totaal zitten in regio Rotterdam-Rijnmond dus zo'n 2.000 mensen in de repressie van de brandweer (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2012).

De missie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond luidt als volgt:

“Brandweer Rotterdam-Rijnmond levert een bijdrage aan de veiligheid in de regio door het redden van mens en dier op een veilige en efficiënte wijze” (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2012). Zo luidt de missie van de brandweer van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Om deze missie te realiseren focust Brandweer Rotterdam-Rijnmond zich op de volgende drie punten:

- **Preventie.** Brandweer Rotterdam-Rijnmond dient een actieve rol te spelen bij het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen ervan. Hierbij gaat het enerzijds om het adviseren over (brand)veiligheid en anderzijds om vakkundigheid van medewerkers en diepgaande kennis van en samenwerking met het verzorgingsgebied. Op de risicokaart is aangegeven waar in het verzorgingsgebied de bevolkingsgroepen en gebouwen of locaties met het hoogste risicoprofiel zich bevinden. Om deze preventieve rol goed uit te voeren, is brandveiligheidsbewustzijn van inwoners essentieel (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).
- **Repressie.** De uitrukdienst blijft het meest essentieel. Het sleutelwoord hierbij is ‘paraatheid’, wat zich uit in beschikbaarheid, goed getraindheid en aantoonbaar voorbereid van de medewerkers in de uitrukdienst. Brandweer Rotterdam-Rijnmond wil hierbij de repressie vernieuwen en veiliger maken om nog meer veiligheid te verwezenlijken voor zowel de burgers en dieren, als voor de brandweerm medewerkers zelf. Daarnaast wil de organisatie dit op een zo efficiënt mogelijke manier doen om schade zoveel mogelijk te beperken (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).
- **Crisisbeheersing en rampenbestrijding.** Vanwege de toenemende kwetsbaarheid van de samenleving is rampenbestrijding en crisisbeheersing van groot belang geworden. Brandweer Rotterdam-Rijnmond realiseert zich dat de overheid niet alles zelf kan en stuurt daarom aan op het risicobewustzijn en zelfredzaamheid van de burger. Multidisciplinaire samenwerking is hierbij cruciaal (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).

INZICHT IN HET REPRESSIEF OPTREDEN

Om te bepalen of de activiteiten van de missie gerealiseerd worden op het gebied van het repressief optreden, is het van belang dat de brandweer inzicht heeft in haar repressieve prestaties van brandbestrijding en technische hulpverlening. Prestatie-indicatoren kunnen de brandweer helpen haar prestaties inzichtelijk maken. Op deze manier biedt de brandweer een transparant inzicht in haar prestaties aan het gemeentelijk bestuur, regio's, ministeries en zorgverzekeraars. Daarnaast kan prestatiemeting de brandweer in staat stellen een verbetercyclus op gang te brengen om de (brand)veiligheid te waarborgen. Het aantoonbaar maken van de prestaties, stelt de brandweer dus in staat verantwoording af te leggen aan de burgers, het gemeentelijk bestuur en de rijksoverheid over de kwaliteit van het repressief optreden (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2009). Het is dus van belang dat de medewerkers van de brandweerorganisatie gemotiveerd zijn en blijven voor het toepassen van prestatie-indicatoren. Leiderschap speelt daarom een essentiële rol bij het introduceren en het invoeren van prestatiemeting. Zeker, omdat het werken met een meetsysteem om de kwaliteit van het repressief optreden aantoonbaar te maken, iets nieuws is binnen de brandweerorganisatie. Daarom is het van belang dat het management de medewerkers motiveert deze consequent te hanteren, zodat de prestatie-indicatoren succesvol worden geïmplementeerd binnen de organisatie en een onderdeel gaan vormen van de kwaliteitscyclus (Pater et. al, 2005).

1.2 PROBLEEMSTELLING

DOELSTELLING

Het ontwikkelen van prestatie-indicatoren van het repressief optreden en het geven van aanbevelingen over hoe deze prestatie-indicatoren kunnen worden geïmplementeerd binnen de brandweerorganisatie Rotterdam-Rijnmond; door middel van participatieve observatie, interviews en inhoudsanalyses.

VRAAGSTELLING

De **hoofdvraag** van dit onderzoek luidt als volgt:

'Onder welke condities kunnen prestatie-indicatoren van het repressief optreden binnen Brandweer Rotterdam-Rijnmond worden geïmplementeerd?'

Om tot een gefundeerde beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn een aantal **deelvragen** opgesteld:

1. *Wat houdt het repressief optreden van de brandweer in?*
2. *Op welke wijze kunnen prestatie-indicatoren inzicht leveren in de kwaliteit van het repressief optreden van Brandweer Rotterdam-Rijnmond?*
3. *Hoe staan de medewerkers van Brandweer Rotterdam-Rijnmond tegenover het gebruik van metingen van het repressief optreden?*
4. *Welke rol kan leiderschap spelen bij de implementatie van prestatie-indicatoren van het repressief optreden?*

1.3 RELEVANTIE

WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Tot voor kort zijn meerdere onderzoeken naar het brandweeroptreden uitgevoerd. Hierbij zijn publicaties verschenen die tot doel hebben inzicht te verschaffen in de repressieve prestaties van de brandweer (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012; TNO, 2013). Deze onderzoeken richten zich hierbij enkel op de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer. Zo laat het rapport van Inspectie Veiligheid en Justitie (2012) zien of de tijdsnormen afwijken van de dekkingsplannen van de veiligheidsregio's. In het onderzoeksrapport van TNO (2013), dat zich wederom richt op opkomsttijden bij de brandweer, zijn meetcriteria ontwikkeld per schakel van de veiligheidsketen. Echter bieden deze rapporten geen inzichten in hoe de kwaliteit van het repressief optreden aantoonbaar kan worden gemaakt, maar worden enkel de opkomsttijden in de context van de kwaliteit van de brandweezorg geplaatst. Naast snelle opkomsttijden bestaat het repressief optreden namelijk uit meer factoren om de prestaties van het optreden aantoonbaar te maken. De opkomsttijd is hier dus enkel een deelfactor van.

Omdat tot op heden dus nog geen publicaties zijn over welke prestatie-indicatoren het repressief optreden van de brandweer in Nederland inzichtelijk kunnen maken, levert dit onderzoek een bijdrage aan nieuwe wetenschappelijke inzichten op het gebied van prestatiemeting binnen de brandweerorganisatie. De vraag is hierbij of prestatiemeting kan worden geïmplementeerd binnen deze overheidsorganisatie, omdat het idee van prestatiemeting in de publieke sector naast de voorstanders, die van mening zijn dat prestatiemeting bijdraagt aan de transparantie en legitimiteit van een overheid, ook tegenstanders kent. Zo zijn tegenstanders van mening dat activiteiten van de overheidsorganisaties niet te reduceren zouden zijn tot uitsluitend kwantificeerbare producten (De Bruijn, 2006). Daarom wordt in deze scriptie onderzocht onder welke condities prestatiemeting kan worden geïmplementeerd binnen de brandweerorganisatie.

Daarbij biedt het onderzoek nieuwe inzichten op het gebied van organisatieveranderingen en leiderschap. Een volgende stap bij de ontwikkeling van prestatie-indicatoren is namelijk de implementatie daarvan binnen de organisatie, zodat de prestatie-indicatoren daadwerkelijk inzicht kunnen leveren in de kwaliteit van het repressief optreden. Hierbij is de houding van de medewerkers ten opzichte van het gebruik van prestatie-indicatoren en is de rol die leiderschap hierbij kan spelen belangrijk, omdat de mate van betrokkenheid van de medewerkers bij het tot stand komen van de prestatie-indicatoren invloed heeft op het slagen van het werken hiermee. De belangrijke vraag die hierbij gesteld kan worden is wat er moet gebeuren om prestatiemeting binnen de organisatie in te voeren en welke rol het management hierbij kan spelen. Deze vragen worden wederom onder de loep genomen binnen het onderzoek.

MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De Wet- en het Besluit veiligheidsregio's leggen onderdelen van de kwaliteit van de brandweezorg vast. De tijdnormen die in het Besluit veiligheidsregio's worden genoemd, zorgen indirect voor aandacht van de maatschappij (de politiek, de pers en de burgers). Vooral als deze normen niet gehaald kunnen worden, brandweerposten gesloten worden of onvoldoende brandweerpersoneel beschikbaar is.

Het meten van de kwaliteit het brandweeroptreden is daarom een belangrijk thema dat speelt binnen de Nederlandse Brandweer. De overheid en de burgers hebben er recht op te weten wat investering van een fors bedrag aan overheidsmiddelen aan de brandweer daadwerkelijk oplevert en of de maatschappij in haar belangen wordt voorzien. Zo weet de maatschappij of ze '*value for money*' krijgt en indien dit niet het geval is, welke maatregelen genomen kunnen worden (De Bruijn, 2006).

Prestatie-indicatoren hebben een functie in het transparant maken en verantwoorden van de prestaties van het brandweeroptreden en in het sturen van de kwaliteitsontwikkeling van het optreden op basis van die prestaties. Door de informatie die met behulp van prestatie-indicatoren is verzameld, kan de brandweer verantwoording afleggen over haar repressieve prestaties op het gebied van brandbestrijding en technische hulpverlening naar de maatschappij toe en kunnen deze worden beoordeeld en verbeterd.

ORGANISATORISCHE RELEVANTIE

De sterke focus van het bestuur en de brandweer op de operationele prestaties, heeft geleid tot een informatiebehoefte. Waar oorspronkelijk vooral gestuurd werd op basis van bedrijfsvoeringgegevens, ontstaat steeds meer behoefte aan zicht op de output van de organisatie: welke prestaties worden geleverd en hoe verhouden die zich tot de eisen die vanuit de wet en vanuit de eigen regio worden gesteld? Deze informatiebehoefte heeft ertoe geleid dat het netwerk Finance & Control van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) het initiatief heeft genomen tot het project Aristoteles. Dit project heeft uiteindelijk geresulteerd in een aanbeveling om prestatiemeting en prestatieverantwoording binnen de veiligheidsregio's te ontwikkelen en implementeren, maar levert hierbij geen inzichten in hoe de kwaliteit van het repressief optreden echter aantoonbaar kan worden gemaakt.

Brandweer Nederland heeft behoefte aan inzicht in de kwaliteit van het repressief optreden. Dit kan middels het ontwikkelen prestatie-indicatoren. Prestatie-indicatoren hebben de functie in het aantoonbaar maken en het verantwoorden van de prestaties van het brandweeroptreden en in het sturen van de ontwikkeling op basis van deze prestaties. Ze hebben niet alleen een functie in de verantwoording van de brandweer aan de financierende overheid, maar bieden eerst en vooral een belangrijk instrument voor de interne sturing binnen de organisatie zelf. De uitkomsten van de prestatiemetingen geven deze organisaties een indicatie of, en zo ja, waarop zij moeten bijsturen om haar missie te realiseren. In die zin is het van belang dat de medewerkers van de brandweermanorganisatie gemotiveerd zijn en blijven voor het toepassen van prestatie-indicatoren (Kotter, 1997; Northouse, 2004). Leiderschap speelt een essentiële rol bij het introduceren en het invoeren van prestatiemeting, waarbij het van belang is dat het management de medewerkers motiveert deze consequent te

hanteren en te registreren, zodat de prestatie-indicatoren een onderdeel gaan vormen van de kwaliteitscyclus (Pater et. al, 2005). Door de focus te leggen op het ontwikkelen van prestatie-indicatoren en de invoering ervan, kan dit onderzoek leiden tot nieuwe inzichten op het gebied van prestatiemeting en implementatie hiervan binnen de brandweerorganisatie.

1.4 SCOPE

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond bestaat uit een breed aantal gemeentelijke diensten en hulpverleningsorganisaties. Brandweer Rotterdam-Rijnmond maakt hier deel van uit. In dit onderzoek wordt de focus gelegd op het ontwikkelen van prestatie-indicatoren die inzicht kunnen leveren in het repressief optreden van de brandweer en hoe deze kunnen worden geïmplementeerd binnen de organisatie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond. Hierbij speelt leiderschap en de veranderbereidheid van medewerkers ten opzichte van prestatiemeting een belangrijke rol. Omdat het repressief optreden uit een breed activiteitenpakket bestaat, richt dit onderzoek zich enkel op de brandbestrijding en technische hulpverlening, welke de hoofdactiviteiten zijn van de brandweer.

1.5 LEESWIJZER

In dit onderzoeksrapport zal door middel van meerdere stappen tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag worden gekomen. Hoofdstuk 2 omvat het theoretisch kader, waarbij een overzicht is gegeven van relevante onderzoeksliteratuur over de volgende concepten 'prestatiemeting' en 'verandermanagement'. Vervolgens worden de onderzoeksmethoden en -technieken in hoofdstuk 3 toegelicht en verantwoord, waarbij een verantwoording wordt gegeven over de opzet en uitvoering van het onderzoek aan de hand van een bespreking van de dataverzameling, operationalisatie, betrouwbaarheid en validiteit. De resultaten die zijn voortgekomen uit het empirische gedeelte van dit onderzoek, worden per deelvraag beschreven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 omvat de conclusies en aanbevelingen, waarin antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag en praktische aanbevelingen voor de Brandweer Rotterdam-Rijnmond worden gepresenteerd. In hoofdstuk 6 van dit onderzoeksrapport wordt tot slot een kritische reflectie gegeven op het onderzoek.

2 THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader weergegeven met de belangrijkste concepten van de onderzoeksvragen. Allereerst wordt beschreven wat prestatiemeting inhoudt en welke rol deze kan spelen voor de organisatie. Vervolgens wordt de focus gelegd op verandermanagement en welke rol de leidinggevendenden zouden moeten spelen bij veranderingen omtrent de implementatie van nieuwe werkwijzen. Tot slot wordt een link gelegd tussen deze concepten, dat is weergegeven in een conceptueel model.

2.1 PRESTATIEMETING

2.1.1 WAAROM PRESTATIEMETING?

Prestatiemeting en -verantwoording houdt in dat een organisatie de beoogde prestaties formuleert en deze vertaalt in meetbare prestatie-indicatoren. Op basis van de vastgestelde prestatie-indicatoren kan de organisatie inzichtelijk maken of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Tevens kan prestatiemeting helpen bij de vormgeving van de planning- en controlcyclus (Simons, 2000). Doordat de te behalen prestaties kunnen worden gepland, gerealiseerd en gemeten, kan er gericht naar de geformuleerde doelstellingen worden toegewerkt. Prestatiemeting helpt organisaties dus om doelstellingen te formuleren voor verschillende processen waarvoor zij verantwoordelijk zijn (De Bruijn, 2006).

Hieronder zullen nog een aantal argumenten vóór prestatiemeting worden benoemd:

✓ *Prestatiemeting leidt tot transparantie en innovatie*

Prestatiemeting leidt in de eerste plaats tot transparantie en vormt daardoor een prikkel tot innovatie binnen de organisatie. Overheidsorganisaties kennen tot op heden weinig externe prikkels voor effectiviteit en efficiency. Wanneer een organisatie producten formuleert en vervolgens prestaties meet, ontstaat transparantie die een prikkel vormt voor innovatie in de organisatie. Prestatiemeting kan overheidsorganisaties juist die prikkel vormen die zij nodig hebben. (De Bruijn, 2006; NVBR, GHOR NL, Ministerie van BZK, Inspectie OOV & Berenshot, 2013).

✓ *Prestatiemeting leidt tot betere beleid- en besluitvorming*

Prestatiemeting kan daarnaast een positieve invloed uitoefenen op de kwaliteit van beleid- en besluitvorming (NVBR et. al, 2013). Binnen de overheidsorganisatie vormen de uitvoerende hulpdiensten autonome en professionele eenheden, de zogenoemde 'praktijkarena'. Beleidsvorming vindt plaats op een ander niveau, de zogenoemde 'planarena'. Deze twee arena's zijn momenteel sterk van elkaar gescheiden, waardoor er een kloof ontstaat tussen beleid en uitvoering. Prestatiemeting kan hierbij een sterke prikkel vormen voor externe verantwoording. De praktijkarena moet de eigen doelen en prestaties duidelijk maken, waardoor de planarena na enige tijd over veel informatie over de prestaties beschikt. Op basis hiervan kan een concreet en gericht beleid gevormd worden, met als gevolg een verkleinde kloof tussen de plan- en praktijkarena (De Bruijn, 2006).

✓ *Prestatiemeting is bevorderlijk voor leren*

Verantwoording is een vorm van communicatie en vergt dat de informatie waarover professionele organisaties beschikken, wordt gereduceerd en geaggregeerd. Prestatiemeting is een krachtig communicatiemiddel, omdat deze de complexe prestaties van de overheidsorganisatie terugbrengt naar haar essentie. Prestatiemeting biedt daarbij de mogelijkheid om slechte prestaties te op te sporen, zodat de organisatie bij slecht presteren kan worden gecorrigeerd. Bovendien kan prestatiemeting een belangrijke rol spelen bij het verwerven van legitimiteit voor overheidsoptreden (De Bruijn, 2006).

✓ *Prestatiemeting is een vorm van verantwoording*

Organisaties krijgen in een complexe maatschappij veel vrijheid om professionele expertise op eigen wijze in te zetten. Om toch zicht te houden op de productie worden prestatieafspraken gemaakt. Prestatiemeting is dan een vorm van terugkoppeling. Het laat zien waarvoor het geld is geleverd. Een organisatie kan zich op deze manier verantwoorden en inzicht geven in de geleverde prestaties. Dat lukt meer naarmate de informatie communiceerbaar is, de taakuitvoering is geobjectiveerd en de informatie met regelmaat kan worden aangeleverd. Een goed en betrouwbaar inzicht in de prestaties kan daarnaast een noodzakelijk tegenwicht bieden aan eventuele negatieve beeldvorming (Berg, Meyerink & Gras, 2005; Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007).

Prestatiemeting kent dus een aantal belangrijke voordelen voor een organisatie. Maar hoe kan prestatiemeting worden uitgevoerd en wat heeft men hiervoor nodig? Hier zal het volgende paragraaf dieper op ingaan.

2.1.2 UITVOEREN VAN PRESTATIEMETING

PRESTATIE-INDICATOREN

In de vorige paragraaf is beschreven dat een organisatie de beoogde ambities of prestaties formuleert en deze vervolgens kunnen worden vertaald in prestatie-indicatoren. Dit betekent dat prestatie-indicatoren gericht moeten zijn op de besturingsvraagstukken, waar een organisatie op een bepaald moment voor staat (Simons, 2000). In deze paragraaf wordt beschreven wat prestatie-indicatoren zijn en waarom deze essentieel kunnen zijn om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het repressief optreden.

Een prestatie-indicator is een meetbaar gemaakte doelstelling dat functioneert als een mogelijke aanwijzing voor de kwaliteit van deze dienstverlening. Prestatie-indicatoren verwoorden op een meetbare wijze hoe een succesbepalende factor tot stand komt en hebben een signalerende functie. Lage scores vormen namelijk een signaal dat er mogelijk iets aan de hand is en dat nadere analyse gewenst is om uit te zoeken of dat ook werkelijk het geval is (Wollersheim, Faber & Grol, 2006).

EEN GOEDE PRESTATIE-INDICATOR

Een prestatie-indicator kan vier verschillende aspecten van prestatie meten, namelijk: kwaliteit (eigenschappen), kwantiteit (hoeveelheid), tijd en offers. Belangrijk is hierbij dat een prestatie-indicator realistisch is en dat er overeenstemming is over de definitie, zodat vergelijking mogelijk is (TNO Management Consultants en Corporate Communicatie, 2007). Maar wat maakt een prestatie-indicator een goede prestatie-indicator? Bereiden we alles achter het gordijn voor en moet het in één keer goed zijn? Of benaderen we het ontwikkelen van prestatie-indicatoren als een groeiproces? Veel prestatie-indicatoren zullen niet standaard beschikbaar zijn in de geautomatiseerde systemen. Als ze wel beschikbaar zijn, zijn ze net anders gedefinieerd dan eigenlijk nodig is. Het vaststellen van prestatie-indicatoren is een leerproces. Een aantal aandachtspunten die handig en essentieel kunnen zijn voor het vaststellen van prestatie-indicatoren zijn:

- Welke doelstellingen zijn relevant en moeten worden gemeten?
- Sluiten de prestatie-indicatoren aan bij de doelstellingen en succesbepalende factoren? Ofwel, worden wel de goede zaken gemeten om de succesbepalende factoren te toetsen?
- Worden de resultaten en uitkomsten gemeten of zijn het inspanningen en resultaataandrijvers?
- Hoe gedetailleerd moeten deze metingen zijn?
- Wordt de juiste focus aangegeven met de gekozen set van prestatie-indicatoren?
- Kost het meten van de gekozen set prestatie-indicatoren niet teveel inspanning?
- Zijn de prestatie-indicatoren beïnvloedbaar? (Torremans, 1998; TNO Management Consultants en Corporate Communicatie, 2007).

Het is van belang om die dingen te vatten in indicatoren die te meten zijn, relevant zijn en waar door een organisatie op gestuurd kan worden. Bovendien moeten ze gevoelig zijn voor verandering, omdat een doel van de meting het verbeteren van de kwaliteit is (Wollersheim et. al, 2006).

Hieronder zullen de fasen worden besproken welke volgens Torremans (1998) kunnen worden doorlopen bij de ontwikkeling van een prestatie-indicator:

1. **Kiezen.** Bij de eerste stap gaat het erom een eerste set van prestatie-indicatoren samen te stellen die een redelijk representatieve afspiegeling is van de doelstellingen van de organisatie. Hierbij is het bij de eerste stap meer van belang om een brede set van prestatie-indicatoren te ontwikkelen, dan te streven naar een beperkte set met alle bijbehorende details. In de praktijk blijkt dat detaillering enkel lukt via het proces van steeds verdere ontwikkeling, verfijning en aanpassing. Bij deze stap is het vooral van belang dat de visie van de organisatie meetbaar wordt gemaakt en nieuwe prestatie-indicatoren worden ontwikkelt en gedefinieerd. Vervolgens dient een eerste meting en evaluatie uitgevoerd te worden. Deze meting heeft twee doelen, namelijk (1) het uitvoeren van een toets op kosten en baten en (2) het vaststellen van de huidige prestatie. Het werken met een steekproef in deze fase kan zinvol zijn. Het primaire doel op dit moment is immers niet een 100 procent betrouwbare meting, maar een inzicht in de representativiteit en bruikbaarheid van de gedefinieerde prestatie-indicatoren (Torremans, 1998).
2. **Operationaliseren.** Als de eerste ronde is geëindigd met het vaststellen van een eerste set prestatie-indicatoren, die voldoende representatief en bruikbaar is, kan worden overgegaan op stap twee. Bij deze stap ligt de focus op het operationaliseren van de gekozen prestatie-indicatoren, zodat ze daadwerkelijk kunnen worden gebruikt bij de sturing. Zo dienen de prestatie-indicatoren geïntegreerd worden in de managementrapportages. Daarnaast moet een meetmethode worden vastgesteld en normen worden ontwikkeld. Want de prestatie-indicatoren en de doelstellingen zijn dan wel gedefinieerd, maar welke normen worden gehanteerd voor de komende periode? Aan de hand van normen kan namelijk worden bepaald of er hoog of laag gescoord is en waar mogelijke verbeteringen nodig zijn (Torremans, 1998).
3. **Leren.** Iedere prestatie-indicator is aan verandering onderhevig. Allereerst, doordat de visie of structuur van de organisatie verandert. Het kan ook zijn dat de gestelde doelen zijn gerealiseerd. Dit kan ertoe leiden dat hiervoor andere doelen in de plaats komen of dat de doelen worden aangescherpt. Bovendien leert de organisatie door het gebruik van prestatie-indicatoren. Er kan behoefte ontstaan aan andere prestatie-indicatoren. Naast nieuwe prestatie-indicatoren zal vaak ook een verdere verfijning of herdefinitie van bestaande prestatie-indicatoren gewenst zijn. Op gezette tijden, bijvoorbeeld elk half jaar, kan een analyse worden uitgevoerd en kan vervolgens worden nagegaan of de set van prestatie-indicatoren nog past. Men voert dan dezelfde analyse activiteiten uit als beschreven bij stap (Torremans, 1998).

Bij de ontwikkeling van prestatie-indicatoren is het van belang dat deze voldoende representatief en bruikbaar zijn voor een daadwerkelijke implementatie. Representativiteit betekent hier dat de gebruikte prestatie-indicatoren een voldoende complete en duidelijke weergave zijn van de prestaties die moeten worden gerealiseerd in het kader van strategische keuzes. Onder bruikbaarheid wordt verstaan dat de prestatie-indicatoren richting geven aan het dagelijks handelen en het gebruiken van concrete stuurmogelijkheden (Simons, 2000; Wollersheim et. al, 2006). Daadwerkelijke implementatie betekent dat de prestatie-indicatoren ook worden gebruikt voor besturing en niet enkel voor meting en verantwoording achteraf (Berg et. al, 2005). De ervaring leert dat organisaties bij de implementatie van prestatie-indicatoren eerst een kwaliteitsslag moeten maken om de interne administratieve organisatie op orde te brengen. Daarna kunnen de gewenste cijfers met de gewenste kwaliteit worden geleverd (Simons, 2000). Voor de keuze van de juiste prestatie-indicatoren is het dus van belang dat het management de strategie en de vertaling van deze strategie naar de bedrijfsprocessen concreet uitwerkt en implementeert, zodat de prestaties die worden geleverd, inzichtelijk worden gemaakt. Een model dat hierbij kan helpen, is het INK-managementmodel, dat hierna wordt besproken.

INK-MANAGEMENTMODEL

Een belangrijk aspect van prestatie management is het meetbaar maken van de resultaten. Door het cyclisch doorlopen van de fasen *plan, do, check en act*, zodat *act* weer wordt gevolgd door *plan*, wordt de basis gelegd voor een manier van sturing die de prestaties inzichtelijk maakt en deze tracht te verbeteren. Het principe van deze zogenoemde PDCA-cyclus is in het INK-management model terug te vinden en kan een belangrijke hulpbron vormen om de prestaties van organisaties inzichtelijk te krijgen (Bakker & Metz, 2013).

Het European Foundation for Quality Management (EFQM) is in 1988 opgericht door een veertiental vooraanstaande Europese multinationale ondernemingen om de grondbeginselen van Total Quality Management (TQM) te bevorderen (INK, 2004). TQM richt er zich op dat alles wat een organisatie doet, gericht moet zijn om alle belanghebbenden op een zo efficiënt mogelijke manier tevreden te stellen. Het EFQM heeft de volgende twee doelstellingen:

- Versnellen van het bewustzijn dat kwaliteit een belangrijke strategische optie is om concurrentievoordeel te behalen;
- Stimuleren en ondersteunen van de ontwikkelingen op het gebied van kwaliteit (INK, 2004).

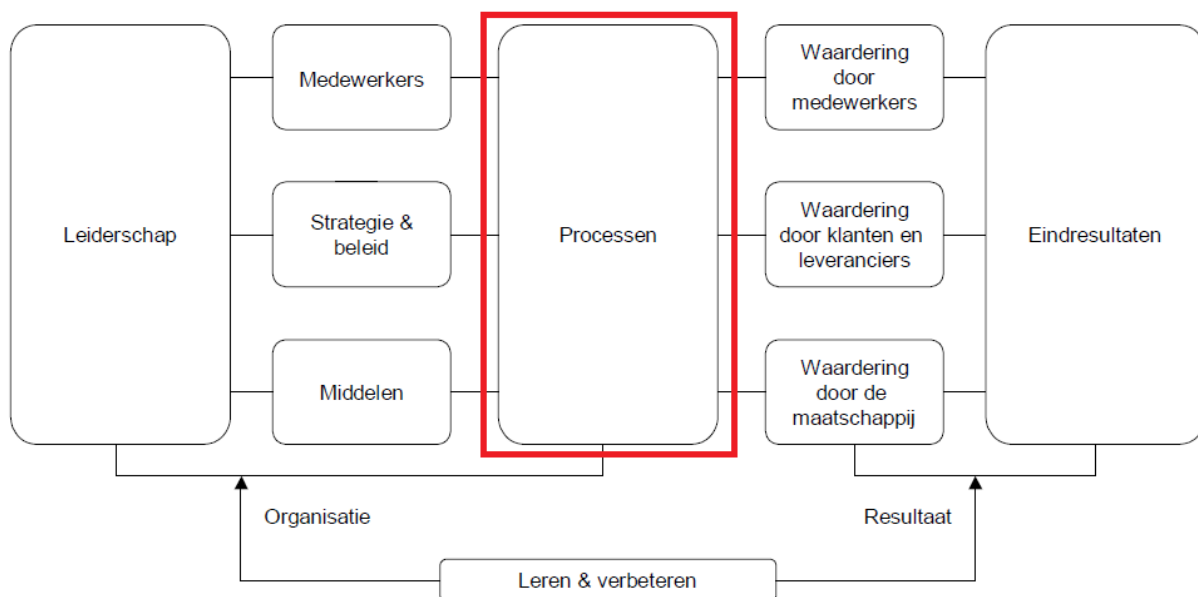
In het kader van deze doelstellingen is het EFQM-model ontwikkeld. Het INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit) heeft in 1991 vervolgens op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken en op basis van het EFQM-model een afgeleid model ontwikkeld: het INK-managementmodel. Het INK-model is gebaseerd op de veronderstelling dat iedere organisatie ernaar streeft om in haar eigen werkerterrein tot de beste te behoren (Bakker & Metz, 2013).

Het model bestaat uit negen aandachtsgebieden (zie: figuur 1) die samen bepalend zijn voor de mate waarin een organisatie succesvol opereert. Deze aandachtsgebieden zijn verdeeld in de volgende vijf organisatiegebieden:

1. **Leiderschap.** Dit gaat om de manier waarop leidinggevendenden de medewerkers in de organisatie inspireren en stimuleren om voortdurend te verbeteren. De visie van de leidinggevende op de toekomstige ontwikkeling van de organisatie en de ondersteuning die de leidinggevende zijn medewerkers geeft, spelen hier een grote rol bij (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).
2. **Strategie en beleid.** Hierbij gaat het om de manier waarop de organisatie haar missie, doelstellingen en visie implementeert door een voor alle betrokkenen uitgewerkte strategie en vertaling naar concreet beleid, planning en budget. Ook de wijze waarop informatiebronnen intern en extern worden gecommuniceerd liggen hierbij ten grondslag (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).
3. **Management en medewerkers.** Het gaat hierbij om de manier waarop kennis en inzet van de medewerkers optimaal worden benut. Hierbij spelen vormgeving van het personeelsbeleid en de investering in kennis en vaardigheden van de medewerkers een essentiële rol. Tevens dient de leidinggevende waardering en respect te geven voor de inspanningen die de medewerkers tonen en dient hij te zorgen voor het welzijn van zijn medewerkers, zodat zij worden gemotiveerd goede werkprestaties te leveren (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).
4. **Management van middelen.** Dit aandachtsgebied focust zich op de manier waarop de strategie en het beleid de beschikbare middelen, zoals geld, kennis, technologie, materialen en faciliteiten aanwend om de organisatieactiviteiten effectief en efficiënt uit te kunnen voeren. Samenwerking met leveranciers en partners is hierbij essentieel, omdat dit de toegevoegde waarde in de keten kan vergroten (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).
5. **Management van processen.** De manier waarop de organisatie vanuit strategie en beleid haar processen vormgeeft, beheerst, verbetert en/of vernieuwt speelt hierbij een grote rol (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).

Daarnaast worden de aandachtsgebieden verdeeld in vier resultaatgebieden, waarin de strategisch relevante maatstaven worden gekozen en waarbij wordt geregistreerd welke doelen en ambities feitelijk zijn gerealiseerd:

1. **Klanten en leveranciers.** De waardering door klanten, leveranciers en partners waarmee wordt samengewerkt is van groot belang voor de continuïteit van de organisatie. Voor de organisatie is het daarom nodig om te weten hoe zij hun producten, dienstverlening en samenwerking waarderen (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).
2. **Medewerkers.** Gemotiveerde en tevreden medewerkers zorgen voor goede werkprestaties en organisatieresultaten. Het gaat hierbij niet enkel om het voorzien in hun extrinsieke behoeften, zoals salaris, maar ook om hun intrinsieke behoeften, zoals hun persoonlijke ontwikkeling en uitdagend werk (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).
3. **Maatschappij.** De omgeving oefent een enorme invloed uit op de ontwikkeling van een organisatie. Hoe waardeert de maatschappij (overheden, belangengroepen en omwonenden) de organisatie en voldoet zij aan de behoeften en belangen van de maatschappij. Elementen als werkgelegenheid en milieu kunnen hierbij een rol spelen (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).
4. **Bestuur en financiers.** Financiële maatstaven (omzet, winst en marges) wegen zwaar voor de organisatie. Dit resultaatgebied focust zich met name op hoe het bestuur en de financiers de prestaties van het management waarderen en of de financiële en operationele doelstellingen worden behaald (Bakker & Metz, 2013; INK, 2013).



Figuur 1: Het INK-managementmodel

Het INK-model richt zich op voortdurende verbetering en vernieuwing. Samen met de PDCA-cyclus kent het een innige verwevenheid waardoor verbetering en vernieuwing vorm kunnen krijgen. Zo kan het INK-management model een belangrijke meerwaarde leveren waarop managers hun organisatie beheersen, besturen en verbeteren op zowel het gebied van repressie, als de andere hoofdtaken uit de veiligheidsketen. Het INK-model geeft inzicht in waar de organisatie nu staat en wat de sterke punten en verbetermogelijkheden van de organisatie zijn. Dit kan helpen bij het ontwikkelen van prestatie-indicatoren. In het INK-model, dat is weergegeven in figuur 1, wordt aangegeven aan welke voorwaarden moet worden voldaan en welke processen aanwezig dienen te zijn voor een kwalitatief verantwoorde bedrijfsvoering (INK, 2004). De aandachtsgebieden in dit model staan hierbij niet op zichzelf, maar zijn onderling met elkaar verbonden.

Het ontwikkelen van prestatie-indicatoren valt onder het aandachtsgebied 'processen' van het INK-model (aangegeven met rood in figuur 1). De prestatie-indicatoren, die gekoppeld worden aan het beleid van de brandweer, kunnen het repressief optreden inzichtelijk maken en hierop reflecteren. Op deze manier kan de brandweerorganisatie een interne planning & control en verbetercyclus doorlopen en daarnaast maatschappelijke verantwoording afleggen over haar repressieve prestaties.

Met behulp van het INK-model kan vervolgens aan de resultaatgebieden worden beoordeeld of de eerder geformuleerde doelen en ambities van de organisatie tot het gewenste resultaat leiden. Er vindt dus een sterke koppeling plaats tussen resultaat en organisatie. Door op de verschillende resultaatgebieden meetbare doelen te formuleren en deze periodiek te evalueren, kan worden beoordeeld of deze doelen ook daadwerkelijk zijn behaald (Bakker & Metz, 2013). Het kan voorkomen dat op sommige resultaatgebieden geen concrete doelen zijn geformuleerd en op sommige organisatiegebieden geen verbeteracties. Het INK-model verschaft een raamwerk en denkmodel om deze doelen te herzien en deze alsnog te realiseren. Feedback geeft hierbij aan dat de organisatie leert van de uitkomsten en dat verbeteringen in gang worden gezet (INK, 2004).

2.1.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT EN RISICO'S VAN PRESTATIEMETING

Eerder in deze paragraaf zijn een aantal argumenten vóór prestatiemeting genoemd. Echter is prestatiemeting in de publieke dienstverlening niet onomstreden en kan het risico's met zich meebrengen. Omdat het prestatiedenken in de publieke sector voortkomt vanuit het New Public Management, zal hier allereerst op worden ingegaan om te kijken waarom prestatiemeting niet onomstreden is.

Reeds eind jaren '70 en in de jaren tachtig ontstond er, mede onder invloed van de economische recessie, een stroming met nieuwe ideeën over de manier waarop processen in de publieke dienstverlening zouden moeten worden herontworpen en aangestuurd (Wollman, 2003; Bovens et. al, 2007). Toen er in de jaren '90 een meer drukkende budgettaire crisis heerste, werd een opkomende publieke sector hervormingsbeweging heersend in de internationale discours en praktijken. Onder de noemer van New Public Management (NPM) werd gepropageerd dat principes vanuit het bedrijfsleven ook in de publieke sector zouden moeten worden toegepast (Wollman, 2003). Gebaseerd op de concepten en instrumenten van de private sector management, houdt NPM zich aan een managementcyclus van doelstelling, implementatie en evaluatie. Kenmerkend daarbij is dat NPM een grote nadruk legt op resultaatgerichtheid (Pollitt & Bouckaert, 2000). Zo dienen in de beoordeling van prestaties niet de inzet van mensen en middelen (input) centraal te staan, maar de producten van de organisatie en de effecten die zij in haar omgeving weet te bewerkstelligen (output en outcome). Het nastreven van effectiviteit en efficiency en de belangrijke rol voor verantwoording hebben grote aandacht in het NPM. Prestatiemeting is daarbij een belangrijk onderdeel van het bijbehorende instrumentarium (Pollitt & Bouckaert, 2000; Bovens et. al, 2007).

Iets later in de tijd is een tegenstroming te onderscheiden. Zo zou NPM en prestatiemeting zowel positieve, als negatieve effecten voort kunnen brengen. Verschillende auteurs spreken over 'perverse effecten' van NPM: negatieve neveneffecten die op voorhand niet beoogd waren (Van Thiel & Leeuw, 2003; De Bruijn, 2006). Omdat eerder de positieve effecten van prestatiemeting zijn besproken, zal nu worden ingegaan op de risico's die prestatiemeting met zich mee kan brengen.

✘ *Prestatiemeting doet geen recht aan aard van de activiteiten*

Een kritiekpunt op prestatiemeting is dat deze op geen enkele wijze recht doet aan de aard van de activiteiten die overheidsorganisaties verrichten, omdat deze niets kan zeggen over de kwaliteit van de activiteiten. Overheidsorganisaties zijn professionele organisaties, die publieke diensten leveren. Deze publieke diensten zijn meervoudig, omdat ze recht doen aan verschillende waarden, en komen in samenwerking met derden (waaronder burgers en bedrijven) tot stand. Prestatiemetingen reduceren deze complexiteiten echter tot één dimensie (Van Thiel & Leeuw, 2003; De Bruijn, 2006).

✘ *Prestatiemeting verhuult de daadwerkelijke prestaties*

Prestatiemeting dient er voor een organisatie mede toe om de eigen prestaties te verantwoorden; het is een belangrijk middel om de (publieke) verantwoording enigszins te objectiveren (De Bruijn, 2006). Prestatiemeting kan de prestaties van een organisatie echter ook verhullen. Naarmate informatie meer wordt geaggregeerd, komt ze verder van het primaire proces te staan, waar ze is ontstaan. Hierdoor kan het zicht verloren gaan op de causale verbanden tussen inspanning en prestatie, die er op het niveau van het primaire proces zijn. De bestuurder ziet enkel de geaggregeerde gegevens en loopt het risico op grond hiervan eigen causaliteiten te construeren. Anders gezegd: prestatiemeting verhuult (De Bruijn, 2006).

✘ *Prestatiemeting is een stimulans voor strategisch gedrag*

Nog een bezwaar tegen prestatiemeting is dat het een organisatie kan doen bureaucratiseren, waardoor alle prikkels voor professionaliteit en vernieuwing worden vernietigd en waardoor prestatiemeting vooral tot strategisch gedrag leidt. De kloof tussen politieke besluitvorming en uitvoering kan hierdoor sterk worden vergroot (De Bruijn, 2006). Door prestatiemeting kan men zich binnen de organisatie volledig richten op het behalen van goede scores op de prestatie-indicatoren, waardoor de werkelijkheid uit het oog kan worden verloren en de maatschappelijke taak waarvoor de organisatie staat minder aandacht krijgt dan nodig is, door de focus op deze prestatie-indicatoren (Van Thiel & Leeuw, 2003; NVBR et. al, 2013).

✘ *Prestatiemeting bestraft goed presteren*

Als organisaties meewerken aan prestatiemeting kan dat in geval van transparantie leiden tot inzichten in welke organisatie beter presteert en welke minder. Het gevolg hiervan kan zijn dat een externe financier tot het inzicht komt dat dezelfde output met minder input te bereiken is, waarna het budget wordt verlaagd. Deelnemers aan prestatiemeting nemen daarom het risico dat ze in 'eigen vlees snijden' (De Bruijn, 2006)

Het centrale idee achter prestatiemeting is simpel: een professionele organisatie formuleert haar gewenste performance en indiceert hoe deze performance gemeten kan worden door het definiëren van prestatie-indicatoren. Toch zegt prestatiemeting volgens De Bruijn (2006) niet alles; het is slechts één van de manieren om prestaties van een organisatie inzichtelijk te maken. Maar ondanks de negatieve effecten die prestatiemeting met zich mee kan brengen, kan het een publieke organisatie handvatten bieden om effectiever, efficiënter te werken en een betere relatie tussen de plan- en praktijkarena te creëren en een lerende organisatie te worden (De Bruijn, 2006).

De houding van medewerkers ten opzichte van prestatiemeting is speelt een belangrijke rol voor de effectiviteit van prestatiemeting, ofwel het verzamelen van gegevens aan de hand van prestatiemeting. Zij dienen immers open te staan voor om deze meting te gebruiken. De volgende paragraaf zal dieper ingaan op verandermanagement, waarbij wordt gekeken naar theorieën omtrent veranderbereidheid en welke rol leidinggevendenden kunnen spelen om veranderprocessen binnen de organisatie succesvol te laten verlopen.

2.2 VERANDERMANAGEMENT

2.2.1 VERANDERBEREIDHEID

Veranderbereidheid is binnen de hedendaagse sociologische en psychologische literatuur in veel theorieën aan de orde gesteld. Dit is een belangrijk concept als het gaat om veranderingen binnen een organisatie. Het gaat hierbij om de vraag of medewerkers bereid zijn zich aan te passen aan deze veranderingen. Cozijnsen en Metselaar (1997) definiëren veranderbereidheid als volgt: *“Een positieve gedragsintentie van een medewerker ten aanzien van de implementatie van veranderingen in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie of afdeling, die resulteert in een inspanning om het veranderproces te ondersteunen of te versnellen.”* Deze positieve kijk op weerstand focust zich meer op de toekomst en de medewerker achter de veranderingen. Uit

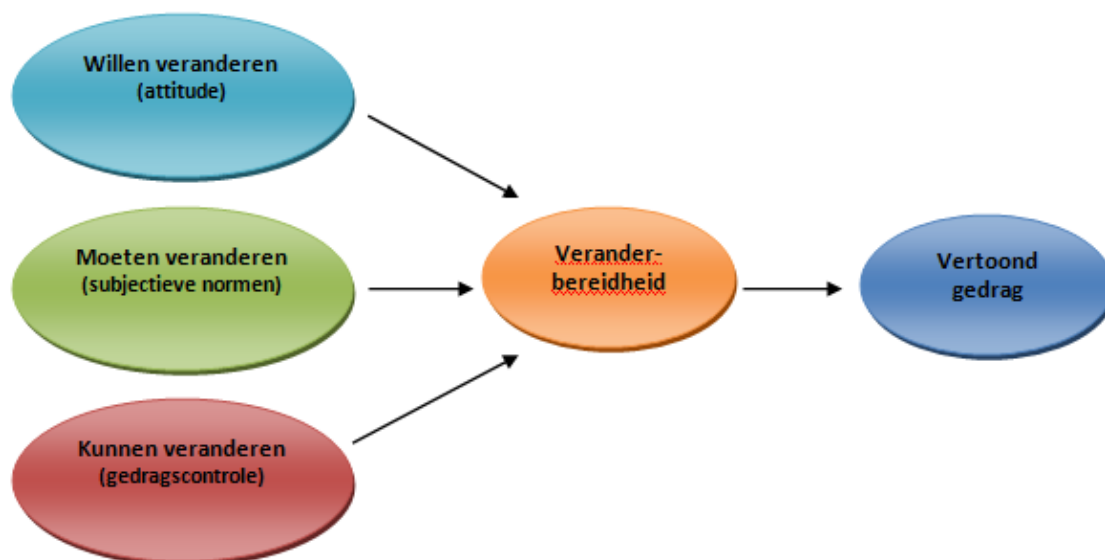
deze definitie blijkt dat een medewerker met een hoge mate van veranderbereidheid een positieve bijdrage kan leveren aan het implementeren van een verandering. Waarop deze veranderbereidheid van medewerkers gebaseerd is en op welke manier deze beïnvloed kan worden, wordt hierna behandeld.

Binnen de literatuur van verandermanagement is weerstand een belangrijke kwestie. Weerstand tegen verandering wordt door velen gezien als één van de belangrijkste redenen voor het falen van veranderprocessen. Er wordt zelfs geschat dat 70 procent van alle organisatieveranderingen mislukt door de hoge mate van weerstand tegen de voorgenomen verandering (Cozijnsen en Vrakking, 2003). Volgens Cummings en Worley (2004) wordt weerstand veroorzaakt, doordat veranderingen zorgen voor een verstoring van het evenwicht waaraan mensen gewend zijn. Mensen proberen altijd een balans te vinden tussen oude en nieuwe situaties, ook wel het 'quasi-stationair evenwicht' genoemd. Mensen zijn bereid tot kleine veranderingen, omdat deze niet leiden tot een grote verstoring van het evenwicht. Grote veranderingen die wel leiden tot een verstoring, roepen echter wel weerstand op. Volgens Cummings en Worley (2004) omvat deze weerstand de krachten die mensen inzetten om het evenwicht proberen te behouden.

Er zijn twee verschillende benaderingen van het concept 'weerstand' te onderscheiden. Enerzijds wordt ervan uitgegaan dat weerstand een noodzakelijk kwaad is dat gepaard gaat met veranderingen en dat deze weerstand dan ook overwonnen dient te worden om het veranderproces succesvol te laten verlopen (Metselaar & Cozijnsen, 2002). Anderzijds is de gedachte dat in weerstand een mogelijkheid ligt om medewerkers te betrekken bij de verandering. Hierbij wordt niet zozeer de focus gelegd op de weerstand die mensen hebben, maar op de wijze waarop de kansen voor verandering benut kunnen worden. Bij deze (meer positieve) benadering wordt in plaats van weerstand ook wel gesproken over veranderbereidheid (Metselaar & Cozijnsen, 2002). Dit concept wordt nader toegelicht, middels het DINAMO-model.

DINAMO-MODEL

De eerder geformuleerde definitie van het concept 'veranderbereidheid' door Cozijnsen en Metselaar (1997) is gebaseerd op het gedragsmodel van Ajzen (1991). Metselaar en Cozijnsen hebben het gedragsmodel van Ajzen (1991) vervolgens als basis voor hun eigen model gebruikt en werkbaar gemaakt, zodat het model kan worden gebruikt om de veranderbereidheid van de medewerkers te kunnen meten en verklaren. Veranderbereidheid vervult hierbij een centrale rol binnen hun model. Metselaar en Cozijnsen (2002) spreken hierbij van *willen* veranderen (attitude van gedrag), *kunnen* veranderen (gedragscontrole) en *moeten* veranderen (subjectieve normen). Gedrag ten aanzien van veranderingen is een centraal element binnen dit model. Hierbij wordt gesteld dat de kans dat het veranderproces slaagt binnen een organisatie groter is wanneer aan deze drie voorwaarden is voldaan. Uiteindelijk komen deze elementen samen in het zogenoemde DINAMO-model (*Diagnostic, INventory for the Assessment of willingness to change among Managers in Organisations*) waarmee verandergedrag gemeten kan worden (Metselaar & Cozijnsen, 2002). De uitkomst van het DINAMO-model is het gepland verandergedrag van de leidinggevende en medewerker. Cozijnsen en Metselaar (1997) veronderstellen dat aan de hand van de bereidheid van de medewerkers om te veranderen, het hieruit voortvloeiende verandergedrag voorspeld kan worden. In figuur 2 wordt het DINAMO-model weergegeven.



Figuur 2: DINAMO-model op basis van gedragstheorie Ajzen (Metselaar & Cozijnsen, 2002)

Willen Hieronder wordt de houding ten opzichte van de organisatieverandering bedoeld en wordt ook wel als de positieve houding (attitude) van medewerkers om te willen veranderen gezien. ‘Willen’ geeft de mate aan waarin een persoon wil veranderen. Het komt tot stand door de cognitieve reacties (de rationele inschatting van de gevolgen van de veranderingen) en affectieve reacties (de emotionele reactie die een verandering oproept bij een persoon) (Metselaar & Cozijnsen, 2002).

Moeten Dit tweede element uit het DINAMO-model wordt gezien als de subjectieve gedragsnormen ten aanzien van veranderingen. Hierbij gaat het om de houding die de personen door een verandering moeten aannemen, wat wordt gegenereerd door een bepaalde groepsdruk. Deze groepsdruk ontstaan enkel wanneer men de noodzaak van veranderingen inziet. ‘Moeten’ geeft dus aan in hoeverre een persoon moet veranderen (Cozijnsen & Metselaar, 2002).

Kunnen Hierbij wordt gemeten of de medewerkers het gewenste gedrag ook daadwerkelijk kunnen vertonen. Het wordt ook wel gezien als de mogelijkheid om te kunnen veranderen. Deze mogelijkheid wordt gecreëerd door ervaring, kennis en middelen die men nodig heeft om aan de veranderende omstandigheden te kunnen voldoen (Metselaar & Cozijnsen, 2002).

Het model van Cozijnsen en Metselaar (1997) is het enige model over de veranderbereidheid wat empirisch en systematisch gebruikt is, omdat zij kijken naar de mate van veranderingsbereidheid van de medewerkers in plaats van naar de gedragsintentie te kijken, zoals Ajzen (1991) doet. Hierdoor zal het DINAMO-model ook in dit onderzoek worden gehanteerd om de veranderbereidheid van de medewerkers van de Brandweer Rotterdam-Rijnmond te bepalen en te verklaren. Waardoor deze veranderbereidheid wordt beïnvloed en welke rol leiderschap hierbij speelt, wordt in de volgende paragraaf besproken.

2.2.2 ORGANISATIEVERANDERING

CONTENT, CONTEXT EN PROCES

Devos, Buelens en Bouckenoghe (2007) hebben onderzocht in hoeverre de *content*, de *context* en het *proces* van verandering van invloed zijn op de veranderbereidheid van de medewerkers. Deze categorie-indeling hebben zij overgenomen van Armenakis en Bedeian (1999), die aan de hand van hun literatuuroverzicht over

organisatieveranderingen tot de conclusie zijn gekomen dat de meeste literatuur in de jaren '90 betrekking had op één van deze onderwerpen. Zij hebben zelf geen verder onderzoek gedaan naar de indeling van *content*, *context* en *proces* die zij hebben opgesteld. Om deze reden hebben Devos e.a. (2007) zich verdiept in deze indeling, welke nader besproken zal worden.

Content Bij de content van de verandering gaat het om de inhoud van de verandering en de aanleiding voor de verandering. Het gaat hier om de inhoud van het object of de verandering van het specifieke gebied, ofwel de 'wat' van de verandering. Devos e.a. (2007) beschrijven verschillende soorten veranderingen binnen organisaties. Voorbeelden van veranderingen die het meest voorkomen zijn: introductie van nieuwe technologie, herstructurering, herinrichting, verandering van de organisatiecultuur en *Total Quality Management*. Hierbij kan het gaan om veranderingen die weinig impact hebben en geleidelijk gaan en veranderingen die veel impact hebben. Dit heeft invloed op de veranderbereidheid van de medewerkers. Veranderingen die grotere gevolgen hebben voor medewerkers en als bedreigend worden ervaren, zullen immers tot minder bereidheid leiden om hierin mee te gaan.

Een aanleiding om te veranderen kan voor de organisatie economisch zijn, om de kosten te verlagen. Dit betekent dat het gaat om veranderingen in de organisatiestructuur, zoals reorganisaties (Devos et. al, 2007). Dergelijke veranderingen hebben een negatieve invloed op de veranderbereidheid van de medewerker, omdat het hierbij kan gaan om het schrappen van banen binnen de organisatie. Een andere aanleiding om te veranderen, kan het vergroten van de organisatiecapaciteit zijn. Deze vorm van veranderen heeft betrekking op het veranderen van de organisatiecultuur, de attitude en gedrag binnen de organisatie (Armenakis & Bedeian, 1999; Devos et. al, 2007). Omdat dergelijke veranderingen over het algemeen geen invloed hebben op de structuur van de organisatie en niet gepaard gaan met het verlies van banen, zijn zij minder bedreigend voor medewerkers dan veranderingen die worden doorgevoerd om economische redenen. Devos e.a. (2007) veronderstellen dus dat veranderingen die leiden tot het verlies van banen, tot een lagere mate van veranderbereidheid zullen leiden dan veranderingen die niet leiden tot het verlies van banen.

Context De contextuele factoren die Devos e.a. (2007) hebben onderzocht, hebben enkel betrekking op de interne context van verandering, ondanks het feit dat de context van verandering volgens Armenakis en Bedeian (1999) wordt onderscheiden in zowel interne, als externe context. Bij de externe context gaat het om de sociale, economische, politieke en competitieve omgeving waarin een organisatie opereert (Armenakis & Bedeian, 1999). Devos e.a. (2007) leggen de focus op interne context, namelijk de organisatiecultuur of bedrijfscultuur waarin initiatieven van veranderingen uit zijn voortgekomen. De organisatiecultuur is volgens hen doorslaggevend voor het succes van een veranderproces. Cultuur houdt verband met veranderingen binnen organisaties. Een organisatiecultuur bepaalt hoe mensen in de organisatie omgaan met wat er in de organisatiestructuur op papier staat, overeenkomstig met de visie en missie van die organisatie. Onafhankelijk van wat er wordt veranderd, kunnen inhoudelijke contextuele factoren verklaren waarom een veranderingsinitiatief niet succesvol is geweest. Devos e.a. (2007) stellen dat de organisatiecultuur niet maakbaar is, maar wel te beïnvloeden is. Het gedrag van de leidinggevende heeft daarbij invloed op de houding van medewerkers ten opzichte van een verandering. Mensen in organisaties die te maken hebben met inconsistente leiderschap, zullen een andere houding hebben ten opzichte van verandering dan medewerkers die te maken hebben met open en sterk leiderschap die organisatiedoelen verduidelijkt. De cultuur en het klimaat van de organisaties zijn daarom doorslaggevend voor het implementeren van een organisatieverandering (Devos et. al, 2007).

Proces Het proces van de verandering als derde dimensie betreft: acties, reacties en interacties van de diverse betrokkenen bij de verandering die bezig zijn met het transformeren van de organisatie in de huidige toestand naar de toekomstige staat (Devos et. al, 2007). De wijze waarop een verandering geïmplementeerd wordt binnen een organisatie heeft invloed op de reacties van de medewerkers op de betreffende verandering. De rol van leiderschap oefent hier een grote invloed op uit. Volgens Devos e.a. (2007) zouden de medewerkers zoveel mogelijk betrokken moeten worden bij verschillende fasen van het

veranderproces, zodat de medewerkers bereid zijn om te veranderen. Zij kunnen op deze manier bijdrage aan het proces, waardoor hun onzekerheid afneemt over wat de organisatieverandering precies inhoudt en welke gevolgen deze voor hen heeft (Devos et. al, 2007).

LEIDERSCHAP

Leiderschap wordt over het algemeen beschouwd als een kritieke factor bij veranderingen in organisaties (Lievens, Van Geit & Coetsie, 1997). De stijl van het leidinggeven wordt vaak gezien als een succes- en faalfactor voor organisatieveranderingen (Yukl, 2006). Om deze reden is het belangrijk om te kijken welke leiderschapsstijlen in welke situatie effectief zullen zijn om een organisatieverandering succesvol te laten verlopen. In deze paragraaf worden een aantal leiderschapsstijlen beschreven en wordt daarbij beschreven welke invloed deze kunnen hebben op het veranderproces binnen de organisatie en de veranderbereidheid van de medewerkers.

In wetenschappelijke literatuur wordt de relatie tussen leiderschap en het omgaan met veranderprocessen veelvuldig gelegd (Conger & Kanungo, 1988; Higgs & Rowland, 2000). Leidinggevendens spelen een grote rol bij de uitvoering van veranderprocessen, waarbij zij een bepaalde mate van invloed dienen uit te oefenen op de medewerkers om hen bereid te krijgen zich voor een organisatieverandering in te zetten. Leiderschap toont volgens Higgs & Rowland (2002) een sterk verband met de betrokkenheid tot verandering. Zo stellen zij dat leidinggevendens tijdens organisatieveranderingen een grote beïnvloedende rol spelen op de veranderbereidheid van de medewerkers. Met behulp van bepaalde leiderschapsstijlen, -eigenschappen, -motieven en door het uitvoeren van verschillende activiteiten wordt geprobeerd om het gedrag van medewerkers te beïnvloeden (Yukl, 2006).

Leidinggevendens hebben niet alleen direct invloed op de uitvoering van het veranderproces, maar ook indirect op het slagen daarvan door de invloed die zij hebben op de medewerkers (Kotter, 1997). Vertrouwen in de leidinggevende speelt hierbij een essentiële rol, dat volgens velen (Kotter, 1997; Northouse, 2004; Yukl, 2006) een positieve invloed heeft op de veranderbereidheid van de medewerkers. Het hebben en het communiceren van een duidelijke visie en het boeken van snelle successen is een vorm van leiderschap die een grote positieve invloed heeft op het slagen van de organisatieverandering (Northouse, 2004).

Leiderschapsstijlen

In een organisatieverandering wordt op verschillende wijze leidinggegeven door managers. Behalve het verschil in managementniveau (top-, midden- en lagermanagement) is concreet gedrag in verschillende stijlen te onderscheiden. Bij een organisatieverandering is het van belang dat het management achter de geplande verandering staat om succesvol leiding te geven aan de organisatieverandering en de medewerkers te motiveren zich hiervoor in te zetten (Higgs & Rowland, 2000).

Bass (1990) maakt onderscheid tussen twee verschillende leiderschapsstijlen, namelijk: 'transactioneel leiderschap' en 'transformationeel leiderschap'. Volgens literatuuronderzoek van Keegan & Den Hartog (2004) is het onderscheid van transformationeel en transactioneel leiderschap het meest gebruikelijk in de wetenschappelijke leiderschapsliteratuur, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen taakgeoriënteerde en relatiegeoriënteerde vormen van leiderschap. Om deze reden wordt in dit onderzoek de focus gelegd op deze vormen van leiderschap, welke nader worden beschreven. Omdat er ook sprake kan zijn van *laissez-faire* leiderschap, ofwel non-leiderschap, zal ook deze vorm van leiderschap worden behandeld.

Transactioneel leiderschap

De transactionele leider is taakgericht en kenmerkt zich door het stellen van concrete doelen, het verdelen van taken, controle, straffen en beloningen (Den Hartog, Muijen & Koopman, 1997). Transactionele leiders zijn goed in het verduidelijken van wat er van een medewerker wordt verwacht en in het creëren van heldere doelstellingen. Hierbij wordt structureel informatie uitgewisseld tussen de leidinggevende en medewerkers (Den Hartog et. al, 1997). Deze vorm van leiderschap is erg gericht op structuur, strikte coördinatie en

efficiency, waardoor het ook wel 'handhavingleiderschap' wordt genoemd (Yukl, 2006). Een kenmerk van transactioneel leiderschap kan *active management by exception* zijn waarbij de leidinggevende ingrijpt indien doelstellingen niet gehaald worden. Er is sprake van *passive management by exception* indien de leidinggevende pas ingrijpt als problemen uit de hand dreigen te lopen (Bass, 1990).

Transactioneel leiderschap gaat uit van de ruilprincipes. Er is sprake van een kosten-baten ruilhandel, waarbij de medewerkers een extrinsieke beloning (*contingent reward*) krijgen voor hun bijdrage en ongewenst gedrag kan worden bijgestuurd door straffen. Bij deze vorm van leiderschap is er geen sprake van een band tussen leidinggevende en medewerker. Bass (1990) omschrijft transactioneel leiderschap als een stabiele en risicovermijdende leiderschapsstijl, die geschikt is om de huidige situatie en structuur draaiende te houden. Het kan effectief zijn in het verduidelijken van verwachtingen en doelstellingen en het verbeteren van resultaten op de korte termijn. Volgens hem is deze vorm van leiderschap echter minder geschikt om een veranderproces succesvol te leiden, omdat er geen rekening wordt gehouden met de potentie en kracht van de medewerkers.

Transformationeel leiderschap

Anders dan bij transactioneel leiderschap is transformationeel leiderschap gericht op de relatie tussen leidinggevende en medewerker. Transformationeel leiderschap kenmerkt zich door het tonen van vertrouwen in zichzelf en de medewerkers, het stellen van hoge eisen aan prestaties, creativiteit en innovatie, het formuleren van doelen en taken in ideologische termen en het tonen van een sterke betrokkenheid en overtuiging (Bass, 1990). De transformationele leider heeft een heldere visie waarmee hij zijn medewerkers ertoe aanzet om deze visie om te zetten in concrete acties (Den Hartog et. al, 1997). Waar bij transactioneel leiderschap sprake is van een afstand tussen leidinggevende en medewerker, vertoont transformationeel leiderschap een hoge mate van participatie. Door deze participatieve stijl van leidinggeven kan worden ingespeeld op de motivatie van de medewerkers, wat kan leiden tot een grotere betrokkenheid van de medewerkers binnen de organisatie (Yukl, 2006). Medewerkers worden gemotiveerd en gestimuleerd om beter te presteren. Volgens Bass (1990) bestaat transformationeel leiderschap uit de volgende vier elementen:

- *Idealized influence* (charisma);
- *Inspirational motivation* (inspiratie);
- *Intellectual stimulation* (intellectuele stimulatie);
- *Individualized consideration* (individuele aandacht) (Bass, 1990).

Laissez-faire leiderschap

Laissez-faire leiderschap of non-leiderschap staat voor het ontbreken van beide vormen van actief leiderschap. Het is een passieve leiderschapsstijl waarbij de leidinggevende het nemen van beslissingen, het nemen van verantwoordelijkheid, het geven van opdrachten en betrokkenheid zoveel mogelijk probeert te vermijden. De leidinggevende laat de medewerkers vooral hun eigen gang aan en grijpt alleen in als dit absoluut noodzakelijk is (Bass & Avolio, 1993). Door deze stijl van leidinggeven willen leidinggevendenden hun medewerkers aanzetten tot eigen inbreng en het nemen van verantwoordelijkheden (Stoker & Kolk, 2003). *Laissez-faire* leiderschap staat voor het ontbreken van kenmerken van actief leiderschap. Daarom is deze leiderschapsstijl volgens veel auteurs in alle gevallen een ongeschikte manier van leiding geven en is deze in geen enkele situatie effectief, vanwege het ontbreken van 'echt' leiderschap (Lewin, Lippitt, & White, 1939; Bass & Avolio, 1993; Stoker & Kolk, 2003). Bij de afwezigheid van leiderschap is er geen sprake van stimulatie van de veranderbereidheid van de medewerkers. Volgens Bass en Avolio (1993) bestaat er daarom een negatief verband tussen *laissez-faire* leiderschap en de veranderbereidheid van de medewerkers. Bij organisatieveranderingen zal deze minimale betrokkenheid en verantwoordelijkheid blijken door het veranderproces niet te leiden, met alle bijbehorende nadelen voor medewerkers en organisatie (Bass & Avolio, 1993).

Leiderschapsstijl en veranderbereidheid

Gesteld kan worden dat de verschillende leiderschapsstijlen zich kenmerken door een gezamenlijk aspect, namelijk de wijze waarop er leiding wordt gegeven. Volgens Bass (1990) heeft de leiderschapsstijl een grote

invloed op het verandergedrag van de medewerkers. Werknemers identificeren zich met de normen en waarden van de leidinggevende en dit heeft gevolgen voor hun werknemersgedrag (Bass, 1990). Meer moderne leiderschapstheorieën gaan ervan uit dat een leidinggevende meerdere leiderschapsstijlen dient te beheersen, afhankelijk van de situatie en waar de medewerker op dat moment behoefte aan heeft (Cameron, Quinn, DeGraff & Thakor, 2006; Blanchard, 2007). Zo stelt Blanchard (2007) dat het tegenwoordig vooral gaat om het sturen, ondersteunen en aanmoedigen van medewerkers. Een passende leiderschapsstijl die op het juiste moment de medewerkers optimaal ondersteunt, is essentieel. Op deze manier zijn de medewerkers betrokken bij de organisatie en zetten zij zich hiervoor in, zodat eventuele veranderprocessen binnen de organisatie succesvol kunnen verlopen (Blanchard, 2007).

Straathof (2009) veronderstelt dat leidinggevendenden een belangrijke rol kunnen spelen bij het beïnvloeden van collectieve actie. Hun eigen gedrag en de achterliggende waarden kunnen het gedrag van anderen beïnvloeden. De attitude van medewerkers binnen de organisatie wordt beïnvloed door het vertrouwen dat medewerkers hebben in het management, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het vertrouwen in het topmanagement en het vertrouwen in de leidinggevende. Een hoge mate van vertrouwen in het topmanagement geeft aan dat men erop vertrouwt dat het management datgene doet wat het beste is voor de organisatie en medewerkers. Een hoge mate van vertrouwen in de leidinggevende geeft aan dat men erop vertrouwt dat de leidinggevende datgene doet wat de psychologische veiligheid van de medewerker waarborgt en dat de leidinggevende hulp biedt wanneer dit nodig is (Devos et. al, 2007). Indien de medewerkers het gevoel krijgen dat zij worden afgerekend op hun prestaties, zou dit volgens Devos e.a. (2007) leiden tot een lage mate van vertrouwen in het management en de leidinggevende, wat het veranderproces niet ten goede komt.

Effectief leiderschap

Bij veranderingen is de roep vanuit het topmanagement meestal dat de verandering efficiënt en effectief moet worden geïmplementeerd. Effectiviteit betekent hier 'de mate waarin de managers en medewerkers bezig zijn met die dingen die noodzakelijk zijn om de missie en de doelstellingen van de organisatie te realiseren'. Kort gezegd; effectiviteit bepaalt de doeltreffendheid van de organisatie (De Caluwé & Vermaak, 2006). Efficiëntie leidt meestal tot productieverhoging door het doelmatig aanwenden van middelen.

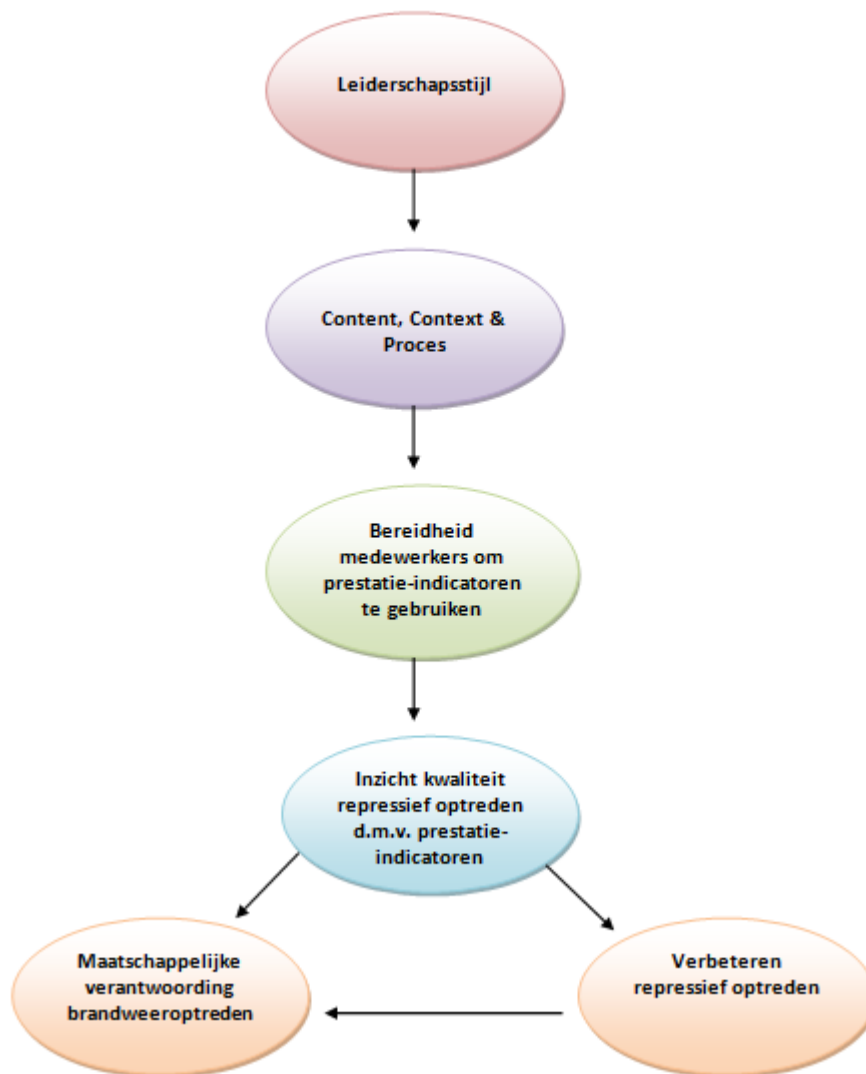
Volgens Yukl (1989) is er sprake van een effectieve leider, als hij de medewerkers weet te inspireren en te motiveren, waarbij hij een bepaalde hoeveelheid formele macht moet bezitten om een goed presterende organisatie te krijgen. Effectieve leiders maken dus meer gebruik van persoonlijke macht, dan van macht op grond van hun positie. Zij ontwikkelen macht door relaties en ervaring uit te breiden om hun formele macht te ondersteunen. Yukl en Tracey (1992) hebben onderzocht welke invloedstactieken worden gebruikt door managers en hoe deze bijdragen tot de effectiviteit van organisatieveranderingen. Zij veronderstellen dat beïnvloedingstactieken leiden tot betrokkenheid, gehoorzaamheid of weerstand. Volgens Yukl en Tracey (1992) is er geen 'beste' stijl van leidinggeven, maar weten 'succesvolle' leidinggevendenden hun stijl van leidinggeven aan te passen aan de medewerker of het team en de taak die zij moeten verrichten. Voor een juiste implementatie van een verandering is het creëren van draakvlak noodzakelijk volgens Fable en Yukl (1992). Uit het onderzoek bleek dat 'inspireren' en 'consulteren' de meest effectieve gedragingen zijn om betrokkenheid en steun van de medewerkers voor verandering te realiseren.

In dit onderzoek zal duidelijk worden welke leiderschapsstijl momenteel wordt toegepast binnen de organisatie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond en welke leiderschapskenmerken nodig zijn om prestatie meting van het repressief optreden binnen de organisatie effectief te kunnen implementeren.

2.3 CONCEPTUEEL MODEL

Ten behoeve van het onderzoek is op basis van theoretische inzichten een conceptueel model ontwikkeld, dat in figuur 3 wordt weergegeven. Hierbij wordt verondersteld dat de leiderschapsstijl (transactioneel,

transformationeel of *laissez-faire*) invloed heeft op de *content*, *context* en *proces* van de verandering. Zo heeft de leidinggevende invloed op de inhoud van de verandering, de organisatiecultuur en de wijze waarop de verandering wordt geïmplementeerd. De *content*, *context* en *proces* van de verandering hebben daarmee invloed op de bereidheid van medewerkers om prestatie-indicatoren te gebruiken. Hoe groter de betrokkenheid van de medewerkers bij de totstandkoming van de prestatie-indicatoren, hoe groter de kans op een effectieve implementatie van de prestatie-indicatoren. Indien de juiste leiderschapsstijl wordt toegepast binnen de organisatie en de medewerkers bereid zijn om de prestatie-indicatoren te gebruiken, kan de kwaliteit van het repressief optreden van de brandweer inzichtelijk worden gemaakt. Hierdoor kan de brandweerorganisatie zelfbeoordeling creëren om te leren en verbeteren op het gebied van het repressief optreden. Daarnaast kan de brandweer verantwoording afleggen naar de maatschappij (burgers, bedrijven, politiek en media) toe over het brandweeroptreden.



Figuur 3: Het conceptueel model

3 METHODOLOGIE

In dit hoofdstuk gaat het om *hoe* het onderzoek is uitgevoerd, oftewel welke onderzoeksstrategieën, -methoden en -technieken gebruikt zijn, die worden vastgelegd en verantwoord. In de operationalisatie zijn de centrale concepten gedefinieerd en worden de relaties tussen deze concepten beschreven. Tot slot is een basis codeerboom opgesteld, die een indicatie geeft van de wijze waarop de gegevens die voortkomen uit de interviews zijn gecodeerd.

3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIEËN, -METHODEN EN -TECHNIKEN

Het onderzoek richt zich op een onderzoeksonderwerp waar weinig onderzoek naar is gedaan en waarover tot op heden nog geen concrete resultaten beschikbaar zijn. Dit maakt het onderzoek beschrijvend, exploratief en verklarend van aard. Het kwalitatief onderzoeksdesign wordt hierbij gehanteerd, waarbij wordt geëvalueerd en verklaard onder welke condities prestatie-indicatoren van het repressief optreden kunnen worden geïmplementeerd binnen de brandweerorganisatie van Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast is dit onderzoek deductief van aard, omdat op basis van verzamelde theorieën een theoretisch kader is opgesteld, welke vervolgens middels interviewgegevens en observaties leidt tot een empirische analyse (Van Thiel, 2007).

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een tweetal onderzoeksstrategieën, namelijk:

- Casestudy
- Bestaand materiaal

Binnen deze onderzoeksstrategieën worden vervolgens verschillende methoden en technieken gehanteerd:

Semigestructureerde interview Middels semigestructureerde interviews, waarbij gestructureerde interviewhandleidingen (zie: bijlage 1) zijn opgesteld met ruimte voor aanvullende vragen, worden gegevens verzameld bij respondenten. Hiervoor is gekozen, omdat de vaste onderdelen (introductie, vragen en afsluiting) tijdens structureel worden doorlopen, maar wel wordt opengestaan voor extra informatie die bruikbaar kan zijn voor het onderzoek. Tevens is het een snelle en efficiënte methode van informatieverzameling. Het afnemen van diepte-interviews heeft als doel om te onderzoeken hoe het management en de medewerkers staan tegenover het gebruik van een nieuwe werkwijze en welke rol leiderschap hierbij kan spelen om deze werkwijze vervolgens te implementeren (Van Thiel, 2007).

Inhoudsanalyse Door inhoudsanalyse wordt de inhoud van bestaand materiaal onderzocht, zoals verslagen, rapporten en beleidsnota's. Op deze manier kunnen de gegevens die hieruit voortkomen naast de bevindingen uit de afgenomen interviews gelegd worden en kan worden gekeken in hoeverre de verkregen informatie uit de verschillende bronnen overeenkomen. Dit bevordert bovendien de betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007). Bij het uitvoeren van de inhoudsanalyse, worden eenduidige codes gebruikt die zich van elkaar onderscheiden, elkaar uitsluiten en samenhangen met de gebruikte theorieën. De verkregen informatie uit interviews en documentatie zijn ongestructureerd en niet hiërarchisch in te delen in meetniveaus. Aan deze gegevens moeten codes en labels worden toegekend, zodat deze met elkaar worden vergeleken waardoor het gemakkelijker wordt om patronen te ontdekken die leiden tot conclusies (Van Thiel, 2007). Er wordt gebruik gemaakt van open codering, waarbij de codes worden ontwikkeld en verfijnd gedurende de analyse. Daarbij is thematisch gecodeerd: bepaalde codes worden samengevoegd of uitgesplitst. Het ordenen van codes is nodig om het aantal codes hanteerbaar te houden en om ze te kunnen vergelijken om mogelijke verbanden te kunnen identificeren. Op deze manier wordt een beknopte weergave gegeven van kwalitatieve data-eenheden (Berg, 2009).

Participatieve observatie Bij observatie wordt een eigen waarneming gebruikt om tot onderzoeksconclusies te komen. Dit wordt gedaan door gebeurtenissen, personen en handelingen te

observeren en interpreteren (Van Thiel, 2007). Om dit onderzoek uit te voeren is stage gelopen bij Brandweer Rotterdam-Rijnmond. Hierbij is de participatieve observatietechniek gebruikt, omdat in dit geval sprake is van interactie met de medewerkers van de organisatie en de identiteit van de onderzoeker bekend is bij degenen die worden geobserveerd. Participatieve observatie leidt tot rijke en gedetailleerde informatie over het onderzoeksonderwerp in zijn context (Van Thiel, 2007). Observatie brengt andere aspecten aan het licht dan interviews en documentenanalyse. Door deel te nemen aan dagelijkse activiteiten worden niet alleen gedragingen waargenomen, maar kan bovendien direct en ter plekke meer informatie verkregen worden door vragen te stellen aan de medewerkers. Deze (contextuele) informatie kan vervolgens worden gebruikt bij de analyse en interpretatie van de observatiegegevens. Documenten (bijvoorbeeld: brandrapportages, jaarverslagen en beleidsdocumenten), gebeurtenissen (bijvoorbeeld: repressieve inzet tijdens 24-uursdienst en oefendag repressieve inzet), anekdotes en gesprekken, kunnen tijdens de observatie relevant zijn voor het onderzoek (Van Thiel, 2007).

3.2 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Om het onderzoek zo waardevol mogelijk te laten zijn, is het van belang dat de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek zo hoog mogelijk zijn. De interne validiteit van dit onderzoek wordt gewaarborgd door de eenduidigheid en uitsluitendheid van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. Tevens is er gebruik gemaakt van een nauwkeurige operationalisatie van de centrale concepten om de validiteit van het onderzoek te bevorderen.

Er is sprake van triangulatie door het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden en -technieken (semigestructureerde interviews, inhoudsanalyse middels coderen en participatieve observatie). Dit verbetert de interne validiteit van de onderzoeksconclusies, omdat de gegevens uit meerdere invalshoeken op deze manier ter bevestiging van elkaar dienen. De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Er is sprake van een lage mate van generaliseerbaarheid, omdat dit onderzoek enkel verricht is binnen de brandweerorganisatie van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Wel kunnen de onderzoeksbevindingen omtrent de prestatie-indicatoren en aanbevelingen gebruikt en opgevolgd worden door de andere districten in Nederland.

Het hanteren van een semigestructureerde interviewmethode bevordert de betrouwbaarheid van het onderzoek, omdat het mogelijk is de interviews onder dezelfde omstandigheden te herhalen (Van Thiel, 2007). Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te verhogen, is daarnaast systematisch gecodeerd (navolgbaarheid). Allereerst zijn de codes tot stand gekomen aan de hand van de literatuur. Vervolgens zijn deze codes aangevuld of gewijzigd aan de hand van de verkregen informatie uit de interviews. Zodoende wordt eerst data verzameld uit interviews en bestaand materiaal, waarna vervolgens inhoudelijk wordt geordend en gekeken wordt welke data relevant zijn voor het onderzoek. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van thematisch coderen, waarbij bepaalde codes samengevoegd of uitgespitst worden (Berg, 2009).

3.3 RESPONDENTEN

Onderstaande personen zijn allen werkzaam bij de brandweerorganisatie van de VRR. De keuze voor deze selectie respondenten is gebaseerd op verschil in functie. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen medewerkers in alle functieniveaus. Hiervoor zijn de volgende respondenten geselecteerd:

Management:

1. Algemeen directeur
2. Manager Brandweer Ondersteunende diensten
3. Directiesecretaresse VRR
4. Accountmanager, directieadviseur

Afdelingshoofden:

5. Afdelingshoofd Onderzoek & Analyse
6. Teamcoördinator Brandonderzoek
7. Afdelingshoofd Opleiding & Oefenen

Beleidsmedewerkers:

8. Senior beleidsmedewerker en officier van dienst
9. Senior beleidsmedewerker repressieve dienst

Medewerkers repressieve dienst:

10. Wachtcommandant Schiedam
11. Brandwacht Schiedam
12. Brandwacht Schiedam

Daarnaast zijn interviews afgenomen van personen buiten de brandweerorganisatie, maar wel functies hebben binnen de VRR:

13. Afdelingshoofd Wagenparkbeheer
14. Medewerker Audit & Control
15. Verpleegkundig Specialist Ambulancezorg

Tevens zijn interviews afgenomen met personen buiten de VRR:

16. Beleidsadviseur/- medewerker Brandweer Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord
17. Waarnemend districtchef Politie Rotterdam-Rijnmond, district Waterweg-Noord

Door medewerkers uit verschillende functieniveaus en organisaties, zowel binnen als buiten de VRR, te interviewen, is het mogelijk om een breed en legitiem beeld te verkrijgen over het onderzoeksonderwerp. Omdat ook naar de mening wordt gevraagd over de prestatie-indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld, worden de respondenten tevens als expert gebruikt. Op deze manier is gekeken welke prestatie-indicatoren wel of niet bruikbaar zijn voor de organisatie.

3.4 OPERATIONALISATIE

Hieronder worden de belangrijkste concepten uit dit onderzoek gedefinieerd en de onderlinge relaties weergegeven. In tabel 1 worden de centrale concepten van het onderzoek nog een schematisch weergegeven. Daarbij worden tevens de verschillende indicatoren per dimensie uiteengezet.

DEFINITIES VARIABELEN

Repressief optreden Repressie is de bestrijding van onveiligheid en de verlening van hulp in acute noodsituaties door de inzet van de brandweer. Zodra deze prioriteiten niet aanwezig zijn of zijn afgehandeld, zal de repressieve inzet zich richten op het voorkomen van uitbreiding en het uiteindelijk bestrijden van de brand (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013). Omdat het repressief optreden van de brandweer een brede taakstelling kent (basisbrandweezorg, specialismen, grootschalig optreden/rampenbestrijding en dienstverlening) wordt in dit onderzoek enkel de focus gelegd op de basisbrandweezorg (brandbestrijding en technische hulpverlening).

Prestatiemeting Prestatiemeting houdt in dat een organisatie de beoogde prestaties formuleert en deze vertaalt in meetbare prestatie-indicatoren. Op basis van de vastgestelde prestatie-indicatoren kan de organisatie inzichtelijk maken of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Tevens kan prestatiemeting helpen

bij de vormgeving van de planning- en controlcyclus (Simons, 2000). De prestatie-indicatoren in dit onderzoek zijn gebaseerd op de beleidsmissie van de brandweer Rotterdam-Rijnmond, waarvan 'veiligheid' en 'efficiency' belangrijke componenten zijn.

Veranderbereidheid Hierbij gaat het om de vraag of medewerkers bereid zijn zich aan te passen aan veranderingen binnen de organisatie. In dit onderzoek wordt met 'veranderbereidheid' bedoeld op de houding en van de medewerkers ten opzichte van het gebruik van prestatie-indicatoren in de brandweerorganisatie en of zij dit (zullen) ondersteunen wanneer de prestatie-indicatoren binnen de organisatie worden geïmplementeerd. De medewerkers spelen namelijk een belangrijke rol bij het gebruik van prestatie-indicatoren, omdat prestatiemeting alleen dan kan leiden tot gegevensverzameling over prestaties van het repressief optreden. Cozijnsen en Metselaar (1997) definiëren veranderbereidheid als volgt: *"Een positieve gedragsintentie van een medewerker ten aanzien van de implementatie van veranderingen in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie of afdeling, die resulteert in een inspanning om het veranderproces te ondersteunen of te versnellen"* (Cozijnsen & Metselaar, 1997). Weerstand is de negatieve vorm van veranderbereidheid en wordt als volgt gedefinieerd: *'Een negatieve gedragsintentie van een medewerker ten aanzien van de invoering van veranderingen in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie of afdeling, resulterend in een inspanning van de kant van de medewerker om het veranderproces te hinderen dan wel te vertragen'* (Cozijnsen & Metselaar, 1997).

Content, context en proces Devos e.a. (2007) hebben onderzocht in hoeverre de *content*, de *context* en het *proces* van verandering van invloed zijn op de veranderbereidheid van de medewerkers. Bij de *content* van de verandering gaat het om de inhoud van de verandering en de aanleiding voor de verandering. In dit onderzoek gaat het hierbij om de implementatie van prestatie-indicatoren om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken. Devos e.a. (2007) stellen dat veranderingen die grote gevolgen hebben voor medewerkers en als bedreigend worden ervaren, tot een lagere mate van bereidheid leiden om hierin mee te gaan.

Bij de (interne) *context* gaat het om de organisatiecultuur waarin initiatieven van veranderingen uit zijn voortgekomen. Devos e.a. (2007) stellen dat de organisatiecultuur niet maakbaar is, maar wel te beïnvloeden is. Het gedrag van de leidinggevende heeft daarbij invloed op de houding van medewerkers ten opzichte van een verandering. Cultuur houdt verband met veranderingen binnen organisaties. Onafhankelijk van wat er wordt veranderd, kunnen inhoudelijke contextuele factoren verklaren waarom een veranderingsinitiatief niet succesvol is geweest.

Het *proces* van de verandering betreft acties, reacties en interacties van de diverse betrokkenen bij de verandering, die bezig zijn met het veranderen van de organisatie in de huidige toestand naar de toekomstige staat. De wijze waarop een verandering geïmplementeerd wordt binnen een organisatie heeft invloed op de reacties van de medewerkers op de betreffende verandering (Devos et. al, 2007).

In dit onderzoek zal duidelijk worden welke invloed de *content* (prestatiemeting), *context* (organisatiecultuur van de organisatie) en het *proces* (de wijze waarop de prestatie-indicatoren worden geïmplementeerd in de organisatie) hebben op de bereidheid van de medewerkers om gebruik te maken van prestatie-indicatoren.

Leiderschapsstijl Volgens Higgs & Rowland (2000) is het bij een organisatieverandering van belang dat het management achter de geplande verandering staat om succesvol leiding te geven aan de organisatieverandering en de medewerkers te motiveren zich hiervoor in te zetten. De leiderschapsstijl oefent invloed uit op de op de *content*, *context* en *proces* van de verandering en daarmee op de veranderbereidheid van medewerkers. Met leiderschapsstijl wordt in dit onderzoek bedoeld op de rol die de managers/leidinggevendenden van Brandweer Rotterdam-Rijnmond zouden moeten spelen bij de implementatie van prestatie-indicatoren binnen de organisatie. Volgens Yukl en Tracey (1992) is er geen 'beste' stijl van leidinggeven, maar weten 'succesvolle' leidinggevendenden hun stijl van leidinggeven aan te passen aan de medewerker of het team en de taak die zij moeten verrichten. Voor een juiste implementatie van een verandering is het creëren van draakvlak noodzakelijk volgens Fable en Yukl (1992). Hierbij is het belangrijk dat

de leidinggevenden de medewerkers motiveren van de noodzaak van prestatie-indicatoren en hen stimuleren om deze te (blijven) hanteren (Devos et. al, 2007).

Variabele	Dimensies	Indicatoren
Repressief optreden brandweer (AV)	- Basisbrandweezorg	- <i>Brandbestrijding</i> - <i>Technische hulpverlening</i>
Prestatiemeting (OV)	- Prestatie-indicatoren (op basis van missie)	- <i>Prestatie-indicatoren 'veiligheid' van repressief optreden</i> - <i>Prestatie-indicatoren 'efficiency' van repressief optreden</i>
Leiderschapsstijl (OV)	- Transactioneel leiderschap - Transformationeel leiderschap - Laissez-faire leiderschap	Transactioneel: - <i>Stellen van concrete doelen</i> - <i>Verdelen van taken</i> - <i>Controle</i> - <i>Verdelen van straffen</i> - <i>Verdelen van beloningen (contingent reward)</i> - <i>Structurele informatieuitwisseling</i> - <i>Gericht op structuur, strikte coördinatie en efficiency</i> - <i>Active management by exception</i> - <i>Passive management by exception</i> - <i>Afstand tussen leidinggevende en medewerkers (ruilprincipe)</i> Transformationeel: - <i>Tonen van vertrouwen in zichzelf en medewerkers</i> - <i>Hoge eisen aan prestaties, creativiteit en innovatie</i> - <i>Formuleren van doelen en taken in ideologische termen</i> - <i>Heldere visie</i> - <i>Participatie/betrokkenheid van medewerkers</i> - <i>Idealized influence (charisma)</i> - <i>Inspirational motivation (inspiratie)</i> - <i>Intellectual stimulation (intellectuele stimulatie)</i> - <i>Individualized consideration (individuele aandacht)</i> Laissez-faire: - <i>Het ontbreken van actieve leiderschap(skenmerken)</i>
Content, context & proces (AV)	- Content: Inhoud en aanleiding van verandering - Context: Organisatiecultuur	Content: - <i>Soort verandering</i> - <i>Economische redenen</i> - <i>Organisatiecapaciteit aanpassen (attitude, gedrag of organisatiecultuur)</i> - <i>Mate van impact op medewerkers (baan/taakstelling)</i> Context: - <i>Intern</i> - <i>Heersend 'klimaat' in organisatie</i> - <i>Gedragingen (normen)</i>

	- Proces: Wijze van implementatie verandering	- <i>Visie/missie (waarden)</i> Proces: - <i>Acties management</i> - <i>Reacties medewerkers</i> - <i>Interacties (betrokkenheid medewerkers bij veranderproces)</i> - <i>Transformeren van de organisatie in de huidige toestand naar de toekomstige staat</i>
Veranderbereidheid (AV)	- Willen veranderen/ attitude - Moeten veranderen/ subjectieve normen - Kunnen veranderen/ gedragscontrole - Weerstand	Willen veranderen/ attitude: - <i>Verwachte gevolgen van verandering voor taakuitvoering medewerker</i> - <i>Verwachte gevolgen van verandering voor organisatie</i> - <i>Emotionele reactie die verandering oproept bij medewerker</i> Moeten veranderen/ subjectieve normen: - <i>Houding leidinggevendenden ten opzichte van verandering</i> - <i>Houding van collega's ten opzichte van verandering</i> Kunnen veranderen/ gedragscontrole: - <i>Wijze waarop veranderproces wordt aangestuurd</i> - <i>Kennis en ervaring met veranderprocessen</i> - <i>Beschikbaarheid middelen om verandering door te voeren</i> Weerstand: - <i>Afkeuring verandering</i>

Tabel 1: Centrale variabelen, dimensies en indicatoren

RELATIE TUSSEN VARIABELEN

De leiderschapsstijl (onafhankelijke variabele) die het management hanteert, oefent invloed uit op de *content*, *context* en *proces* van de verandering (afhankelijke variabelen). Daarmee wordt invloed uitgeoefend op de veranderbereidheid (afhankelijke variabele) van de medewerkers om gebruik te maken van prestatie meting (door middel van prestatie-indicatoren) om het repressief optreden (brandbestrijding en technische hulpverlening) inzichtelijk te maken. Indien de medewerkers bereid zijn gebruik te maken van prestatie meting (onafhankelijke variabele), kan de kwaliteit van het repressief optreden (afhankelijke variabele) op het gebied van veiligheid en efficiency inzichtelijk worden gemaakt. Hierdoor kan de brandweerorganisatie het brandweeroptreden verantwoorden naar de maatschappij toe en kan de organisatie leren van de resultaten die de prestatie meting oplevert en het repressief optreden verbeteren waar nodig.

3.5 BASIS CODEERBOOM

De codeerboom die is gehanteerd om de verzamelde interviewdata te coderen, is terug te vinden in bijlage 2.

4 EMPIRISCHE ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de resultaten die voortgekomen zijn uit interviews en documenten. Deze resultaten zullen per deelvraag worden besproken.

4.1 WAT HOUDT HET REPRESSIEF OPTREDEN VAN DE BRANDWEER IN?

DE VEILIGHEIDSKETEN

Om zorg te dragen voor een veilige regio heeft de brandweer verschillende werkzaamheden, waaronder het blussen van branden en het levensreddend handelen. Sinds 1993 worden de werkzaamheden van de brandweer systematisch ondergebracht in de zogenoemde veiligheidsketen. Deze veiligheidsketen bestaat uit vijf hoofdtaken die samen het gehele proces van de brandweezorg weergeven (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013). Deze veiligheidsketen bestaat uit de volgende vijf hoofdtaken:



Figuur 4: Veiligheidsketen brandweer

Proactie

De eerste schakel in de veiligheidsketen is proactie. Om te zorgen dat het blussen en levensreddend handelen zo goed mogelijk verloopt, wordt hier van te voren over nagedacht. Proactie is het structureel voorkomen van onveiligheid. Zo moet de bereikbaarheid goed zijn, zodat de brandweer zo snel mogelijk ter plaatse kan zijn. Daarnaast wordt gekeken naar de bluswatervoorzieningen, risico's en verkeerroutes. Dit alles, om ervoor te zorgen dat er zo snel en efficiënt mogelijk gehandeld kan worden (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Preventie

Naast het feit dat de brandweer branden blust, probeert de brandweer deze in de eerste instantie zoveel mogelijk te voorkomen. Zo is het project Brandveilig Leven een voorbeeld van preventie. Hiervoor lichten zij burgers in over de maatregelen die zij zelf kunnen treffen om hun huis brandveiliger te maken, bijvoorbeeld het aanbrengen van een rookmelder in huis. Ook ziet de brandweer toe op de regelgeving rondom brandveiligheid. Preventie is het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het beperken van de gevolgen ervan door het doorvoeren van preventieve maatregelen op een bepaald gebied, bijvoorbeeld aan vergunningen voorwaarden verbinden met het oog op veiligheid (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Preparatie

Om zo goed mogelijk te kunnen handelen tijdens een incident is het ook belangrijk dat de voorwaarden zo gunstig mogelijk zijn. Zo zorgt de brandweer ervoor dat brandkranen op de juiste plek staan en deze goed onderhouden worden, worden aanvalsplannen voor bedrijven die met speciale stoffen werken ontwikkelt en wordt er regelmatig gekeken of de wijken goed bereikbaar zijn. Preparatie is de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van mogelijke aantasting van de veiligheid. Tevens wordt regelmatig geoefend om de brandweelieden goed voor te bereiden en getraind te houden. De oefeningen worden gedaan op verschillende plekken, zoals de trein en de haven. Ook bedrijven kunnen bij deze oefeningen worden betrokken, zodat men weet wat er van elkaar kan worden verwacht en waar men elkaar kan helpen als het er op aankomt. De brandweeredwerkers worden niet alleen aan het begin van hun loopbaan opgeleid, maar

worden regelmatig getraind en geïnformeerd over bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Repressie

In de voorfase kunnen onder meer veiligheidsmaatregelen getroffen worden om de uiteindelijke inzet van de brandweer mogelijk te maken. Deze maatregelen moeten worden afgestemd op de repressieve mogelijkheden en onmogelijkheden. Repressie is de bestrijding van onveiligheid en de verlening van hulp in acute noodsituaties door de inzet van de brandweer. De hoofdtaak van de brandweer is het redden van mens en dier. Zodra deze prioriteiten niet aanwezig zijn of zijn afgehandeld, zal de repressieve inzet zich richten op het voorkomen van uitbreiding en het uiteindelijk bestrijden van de brand (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013). De repressieve taakstelling kent de volgende activiteiten:

1. Basisbrandweezorg: brandbestrijding en technische hulpverlening
2. Specialismen: waterongevalbestrijding, ongevalbestrijding gevaarlijke stoffen etc.
3. Grootschalig optreden of rampenbestrijding
4. Dienstverlening (Ministerie van BZK, 2006).

Dit onderzoek focust zich op deze schakel van de veiligheidsketen. Zoals hierboven te zien is, heeft het repressief optreden een brede taakstelling. Om deze reden is, naast het feit dat de basisbrandweezorg de hoofdactiviteit is van de brandweer, de focus in dit onderzoek enkel gelegd op de brandbestrijding en technische hulpverlening. Later in het stuk zal een beschrijving worden gegeven van wat basisbrandweezorg precies inhoudt en hoe deze in dit onderzoek wordt gerelateerd aan prestatie-indicatoren.

Nazorg

Na een incident is belangrijk dat de slachtoffers en soms ook omstanders goed worden opgevangen. Ook de hulpverleners kunnen nazorg nodig hebben na een incident. De materialen moeten na een incident worden opgeruimd, schoongemaakt en worden ontsmet. Tevens worden de incidenten geëvalueerd, zodat men hiervan kan leren en kan kijken hoe een bepaald incident kan worden aangepakt. Nazorg is alles wat nodig is om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale verhoudingen, door bijvoorbeeld opvang van slachtoffers en hulp bij de afwikkeling van schadeclaims (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).

BASISBRANDWEERZORG

De basisbrandweezorg valt uiteen in twee onderdelen: bestrijding van brand en technische hulpverlening. De slagkracht van de basiseenheid, ofwel tankautospuiter (brandweewagen), is hierop gebaseerd en dient bij elke brandweerpost beschikbaar te zijn. De bezetting van een gestandaardiseerde tankautospuiter is wettelijk vastgesteld op 6 personen, bestaande uit een chauffeur, wachtcommandant en vier medewerkers van de brandwacht. De basiseenheid betreft, zoals eerder is gezegd, de tankautospuiter. Hiermee kunnen de volgende maatgevende inzetten worden bestreden. Hieronder zal een beschrijving worden gegeven van brandbestrijding en technische hulpverlening (Ministerie van BZK, 2006).

Brandbestrijding

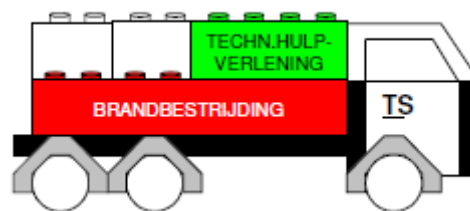
Als maatgevende inzet wordt de bestrijding van een binnenbrand in een woning gezien. De taken van de brandweer bij een dergelijke inzet omvatten allereerst het redden van personen met gebruik van adembescherming. Daarnaast verkent de brandweer ruimten met gebruik van adembescherming (Ministerie van BZK, 2006). Er zijn verschillende typen branden die kunnen worden geclassificeerd in:

- Binnenbrand (brand in een gebouw). Hierbij wordt onderscheidt gemaakt in kleine binnenbrand (één basiseenheid nodig) of grote binnenbrand (meer dan één basiseenheid nodig);
- Buitenbrand (brand in de open lucht, waarbij geen gebouwen of opstallen betrokken zijn);
- Voertuigbrand;
- Scheepsbrand;
- Vliegtuigbrand (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Voor deze branden zijn verschillende inzetten nodig. In dit onderzoek is de focus enkel op kleine binnenbrand en voertuigbrand gelegd, omdat dit de meest voorkomende branden zijn in Nederland. Zo zijn in 2011 in Nederland bijna 41 duizend branden geregistreerd, waarvan 14,3 duizend binnenbranden waren (CBS, 2012).

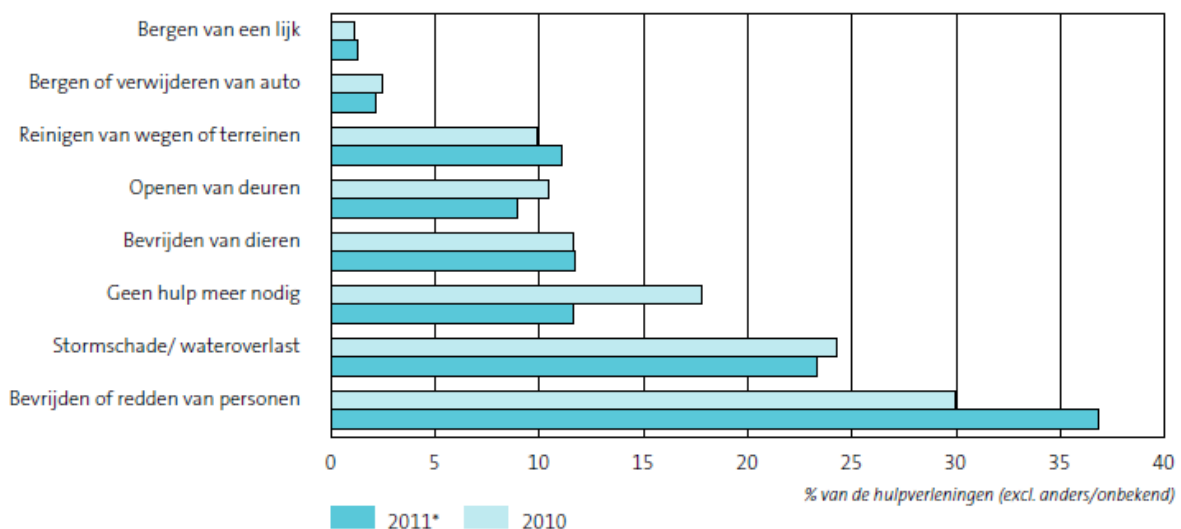
Technische hulpverlening

Dit onderdeel van de basisbrandweezorg omvat activiteiten op het gebied van voertuigongevallen, bevrijdingstechnieken, het bevrijden van personen uit liften en het redden van dieren. Technische hulpverlening voegt een volgende bouwsteen toe op de standaard tankautospuiter (zie figuur 5). Deze voertuig beschikt daarbij over materialen, zoals spreidvijzels, hefkussens, verlichting, beschermende kleding en vonkvrije gereedschappen (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).



Figuur 5: Tankautospuiter met benodigde materialen brandbestrijding en technische hulpverlening (Ministerie van BZK, 2006)

De laatste jaren maakt technische hulpverlening een groot deel uit van alle incidenten. Zo blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat in 2011 45 duizend hulpverleningsmeldingen zijn geregistreerd van de in totaal 155 duizend brand- en hulpverleningsmeldingen. Het gemiddelde aantal hulpverleningen in 2011 per duizend inwoners kwam voor heel Nederland uit op 269. Hiervan scoorde Zuid-Holland met 401 hulpverleningen per 100 duizend inwoners relatief het hoogst (CBS, 2012). Meestal gaat het hierbij om beknellingen als gevolg van verkeersongevallen. Bij het verlenen van hulp in allerlei omstandigheden is er dan ook behoefte aan speciaal daartoe ingerichte voertuigen. Onder hulpverlening is het bevrijden of redden van personen de meest genoemde vorm van hulpverlening. Zo blijkt uit de gegevens van het CBS dat in 2011 voor alle hulpverleningen het bevrijden of redden van personen ruim een derde van de werkzaamheden betrof (zie figuur 6). Daarnaast zijn nog vele andere vormen van hulpverlening aan de orde waar gespecialiseerde voertuigen worden ingezet.

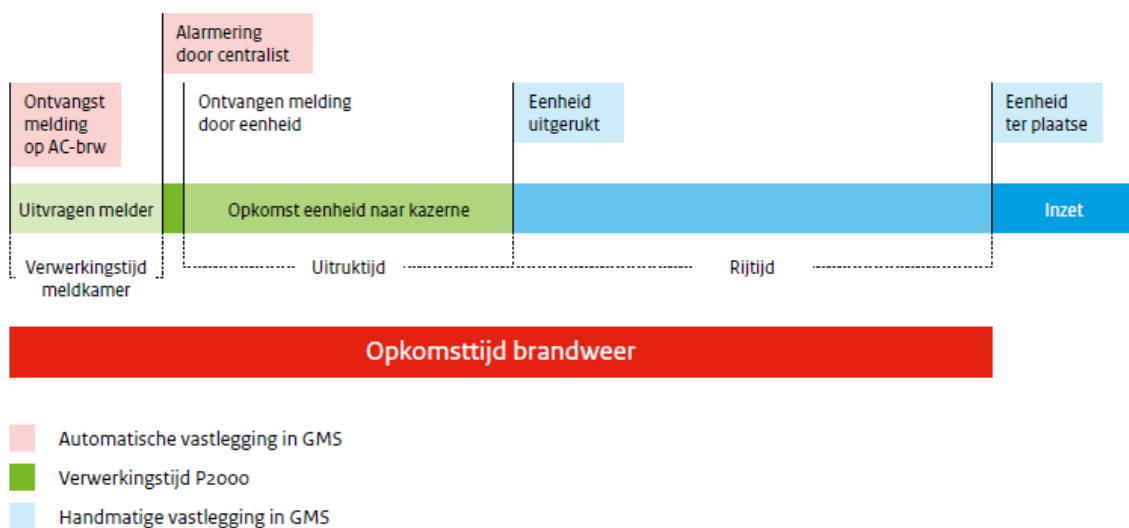


Figuur 6: Hulpverlening naar werkzaamheden (CBS, 2012)

WETTELIJKE NORM

De uitvoering van de repressieve taakstelling van de brandweer is gebonden aan wettelijk vastgestelde opkomstnormen. In deze leidraad zijn de minimale streefwaarden aangegeven, wat afhankelijk is van het risicoprofiel van het verzorgingsgebied (mate van aanwezige risicovolle situaties en de soort incidenten die zich kunnen voordoen in een bepaald gebied binnen de veiligheidsregio). Deze normen leveren de basis voor grip en sturing op de door de gemeentelijke brandweer te leveren resultaten en op deze manier verantwoordt de brandweer zich ten opzichte van het gemeentelijk bestuur. Daarom is een koppeling met de gemeentelijke planning- en controlcyclus in dit kader van belang (Ministerie van BZK, 2006). De normen die zijn vastgesteld en waarvoor een bestuurlijke vaststelling vereist is, zijn de volgende:

- Verwerkingstijd alarmcentrale;
- Uitruktijd beroeps;
- Uitruktijd vrijwillige post;
- Opkomsttijden (samenstelling van verwerkingstijd, uitruktijd en aanrijdtijd);
- Overschrijding opkomsttijden;
- Maximale opkomst bij incidenten waarbij beperkend kan worden opgetreden (Ministerie van BZK, 2006).



Figuur 7: Schematische weergave opkomsttijd en elementen daarvan (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012)

Zoals uit het rijtje en figuur 7 is op te maken, is de opkomsttijd momenteel dus de enige wettelijk geldende indicator voor de operationele prestatie voor het kwaliteitsniveau van de brandveiligheid, die wordt geregistreerd in het Gemeenschappelijke Meldkamersysteem (GMS). De opkomsttijd is de tijd tussen aanname van de melding door de meldkamer en de aankomst van de eerste brandweereenheid op de plaats van het incident (Ministerie van BZK, 2006). De opkomsttijd zegt als indicator echter enkel iets over de snelheid waarop de brandweer arriveert op de plaats van het incident en niets over de werkelijke prestaties van het repressief optreden. Hierover vertelt de algemeen directeur het volgende: *“Er wordt naast het meten van de opkomsttijd heel erg weinig gelet op prestatie-indicatoren die kunnen worden gemeten. Eigenlijk wordt er op niets anders gelet om te meten. Ja, tot de brand uitgaat. Als je kijkt naar het echte repressieve optreden, wordt er gekeken naar of zij wel binnen de opkomstnormen optreden.”* In het volgende paragraaf wordt beschreven welke prestatie-indicatoren wel inzicht kunnen bieden in de kwaliteit van het brandweeroptreden.

4.2 OP WELKE WIJZE KUNNEN PRESTATIE-INDICATOREN INZICHT LEVEREN IN DE KWALITEIT VAN HET REPRESSIEF OPTREDEN VAN DE BRANDWEER ROTTERDAM-RIJNMOND?

Zoals in de vorige paragraaf is besproken, is opkomsttijd momenteel de enige wettelijk geldende indicator voor het kwaliteitsniveau van de brandveiligheid, maar zegt deze indicator eigenlijk niets over de kwaliteit van de repressieve prestaties. Brandweer Rotterdam-Rijnmond heeft daarom behoefte aan het inzichtelijk maken van de prestaties van het brandweeroptreden middels prestatie-indicatoren. Enerzijds is hier behoefte aan doordat het bestuur en de maatschappij kritischer worden op wat de veiligheidsregio's doen. Het bestuur stopt daar elk jaar miljoenen in en wil zien wat die miljoenen uiteindelijk opleveren. Anderzijds heeft de brandweer behoefte aan prestatie-indicatoren, omdat de brandweer aan de hand hiervan kritischer kan worden op haar eigen prestaties en deze wellicht kan verbeteren.

PRESTATIE-INDICATOREN REPRESSIEF OPTREDEN

Hieronder worden de prestatie-indicatoren beschreven die van toepassing kunnen zijn op het repressief optreden (brandbestrijding en technische hulpverlening), waarbij een onderverdeling gemaakt is tussen de beleidsmissies 'veiligheid' en 'efficiëntie'. Deze prestatie-indicatoren zijn op basis van observaties, interviewgegevens en beleidsdocumenten (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 2012; Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2013) ontwikkeld.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de prestatie-indicatoren en bijbehorende wijze van gegevensverzameling en anderzijds de wijze waarop met die gegevens wordt omgegaan als deze eenmaal op tafel liggen. Dit laatste betreft sturing, ofwel hoe wordt er over de gegevens beoordeeld, welke normen worden daarbij toegepast en welke verbeteringsmaatregelen worden ingezet? Het vaststellen van normen is daarom nodig om te bepalen of een bepaalde doelstelling is bereikt, en zo niet, waarom deze niet is bereikt en hoe deze kan worden verbeterd. Daarom is per prestatie-indicator weergegeven welke norm kan worden vastgesteld of op basis waarvan deze kan worden vastgesteld. Daarom zullen de nader uit te werken normen per indicator moeten aangeven welke mate van veiligheid en efficiency wordt verwacht of nagestreefd.

Omdat het vaststellen van prestatie-indicatoren een leerproces is (Torremans, 1998), zijn de aandachtspunten en fasen welke kunnen worden doorlopen bij het ontwikkelen van prestatie-indicatoren (zie: hoofdstuk 2) bij de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren in ogenschouw genomen en toegelicht.

PRESTATIE-INDICATOREN 'VEILIGHEID'

Hierna volgen een aantal prestatie-indicatoren, die inzicht kunnen leveren in de mate van veiligheid tijdens het repressief optreden van de brandweer. Deze worden puntsgewijs beschreven en toegelicht.

1. Toepassen persoonlijke beschermingsmiddelen

Voor brandweerederwerkers in de repressieve dienst is het van belang dat zij hun lichaam goed beschermen tegen de gevaren waaraan zij worden blootgesteld tijdens het repressief optreden. Voorbeelden van gevaren waaraan zij blootgesteld kunnen worden zijn chemische en radioactieve stoffen, vuur, rook, hitte en instortingsgevaar. Daarom is het dragen van beschermende kleding in de meest gevallen niet voldoende om de persoon te beschermen. Naast het dragen van beschermende kleding zijn er nog andere persoonlijke beschermingsmiddelen die de brandweerederwerkers kunnen dragen tijdens de repressieve inzet, welke afhankelijk zijn van het soort inzet. Persoonlijke beschermingsmiddelen die, naast de beschermende kleding en schoenen, van belang zijn tijdens de repressieve inzet op het gebied van brandbestrijding en technische hulpverlening, zijn: brandweer- of veiligheidshelm, bril, ademlucht, gehoorbescherming en handschoenen (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2013).

De vraag hierbij is echter of de brandweerederwerkers tijdens het repressief optreden ook daadwerkelijk hun persoonlijke beschermingsmiddelen dragen. Omdat dit niet wordt vastgesteld, wordt het **'toepassen van**

persoonlijke beschermingsmiddelen' in dit onderzoek als prestatie-indicator genoemd om de veiligheid van het repressief optreden te bepalen. Deze indicator is te meten door het percentage brandweerlieden aan te geven die de persoonlijke beschermingsmiddelen correct toepassen tijdens een repressieve inzet. Hieraan kan een norm worden vastgesteld van 100% per repressieve inzet, die wordt behaald indien alle brandweerlieden tijdens de repressieve inzet deze beschermingsmiddelen daadwerkelijk toepassen. Om te controleren of de brandweerlieden de persoonlijke beschermingsmiddelen toepassen tijdens de repressieve inzet, dient een externe controleur frequent mee te gaan naar 30 brandincidenten en 30 incidenten op het gebied van technische hulpverlening per jaar. Voor dit aantal is gekozen, omdat de brandweer tot op heden nog geen ervaring heeft met controleurs die meegaan naar een incident om de brandweerlieden te controleren en te beoordelen. Daarom kan een begin worden gemaakt met een steekproef van 60 incidenten per jaar om te kijken of een externe controleur een positief effect heeft op de kwaliteit van het repressief optreden van de brandweer. In tabel 2 wordt nog eens schematisch weergegeven hoe deze prestatie-indicator inzichtelijk kan worden gemaakt.

Prestatie-indicator	Toepassen persoonlijke beschermingsmiddelen
Hoe te meten	Percentage brandweerlieden die beschermingsmiddelen correct toepassen tijdens repressieve inzet
Normering	100% (alle mensen dragen middelen waarop focus ligt tijdens totale inzet, incl. nazorg)
Type indicator	Direct verband veiligheid
Objectief/subjectief	Subjectief
Registratie	Externe frequent mee laten gaan naar 30 brandincidenten en 30 technische hulpverleningsincidenten per jaar
Wie registreert	Externe controleur
Aanvullende informatie	Focus op: helm, bril, ademlucht, gehoorbescherming en handschoenen

Tabel 2: Prestatie-indicator 'toepassen persoonlijke beschermingsmiddelen'

2. Ongevallen brandweerpersoneel bij brandbestrijding en technische hulpverlening

Waar de gemiddelde burger zich afwendt van mogelijk gevaren, is het de brandweer die vanuit zijn wettelijke taak de gevaren tegemoet treedt om mens en dier te redden en verdere uitbreiding van incidenten te voorkomen en schadelijke gevolgen te reduceren. Echter blijkt uit documentenanalyse dat het wel eens voorkomt dat ongevallen onder het brandweerpersoneel plaatsvinden als gevolg van de repressieve inzet (Rosmuller, 2005; Ministerie van BZK, 2006). Het bijhouden van het aantal ongevallen is daarom van belang, zodat gekeken kan worden wat de oorzaken hiervan zijn geweest en wat in de toekomst wellicht kan worden verbeterd op het gebied van veiligheid. In dit onderzoek wordt met 'ongevallen' enkel bedoeld op lichamelijk letsel, dus niet op dodelijke ongevallen. Het registreren van het aantal ongevallen onder brandweerlieden kan uiteindelijk iets zeggen over de kwaliteit van de repressieve inzet. Zo zegt de wachtcommandant dat als iemand gewond is geraakt, dit aanleiding moet vormen om te onderzoeken wat er is gebeurd en waar het is fout gegaan tijdens de inzet. *"Aan de hand hiervan kunnen vervolgens maatregelen worden genomen om het betreffende ongeval in de toekomst te voorkomen."* Om deze reden wordt het aantal '**ongevallen van het brandweerpersoneel'** in dit onderzoek als volgende prestatie-indicator genoemd om de veiligheid van het repressief optreden inzichtelijk te maken. Dit is te meten, door het aantal ongevallen tijdens de repressieve inzet op het gebied van brandbestrijding of technische hulpverlening te delen door het aantal ongevallen per jaar. Door te kijken naar het aantal geregistreerde ongevallen in de voorgaande jaren, kan op basis hiervan een norm worden bepaald. In de tabellen 3 en 4 hieronder wordt nog eens weergegeven hoe deze prestatie-indicator voor ongevallen van het brandweerpersoneel bij zowel brandbestrijding, als technische hulpverlening inzichtelijk kan worden gemaakt.

Prestatie-indicator	Ongevallen brandweerpersoneel bij brandbestrijding
Hoe te meten	Aantal ongevallen tijdens de repressie brandincident / totaal aantal brandincidenten per jaar
Normering	Kijken naar aantal brandincidenten voorgaande jaren en op basis hiervan norm vaststellen
Type indicator	Direct verband veiligheid
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Registreren ongeval per type incident
Wie registreert	Leidinggevende/wachtcommandant
Aanvullende informatie	Lichamelijk letsel dat zich direct of indirect openbaart na brandbestrijding

Tabel 3: Prestatie-indicator 'ongevallen brandweerpersoneel bij brandbestrijding'

Prestatie-indicator	Ongevallen brandweerpersoneel bij technische hulpverlening
Hoe te meten	Aantal ongevallen tijdens de repressie technische hulpverlening / totaal aantal technische hulpverleningsincidenten per jaar
Normering	Kijken naar aantal technische hulpverleningsincidenten voorgaande jaren en op basis hiervan norm vaststellen
Type indicator	Direct verband veiligheid
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Registreren ongeval per type incident
Wie registreert	Leidinggevende/wachtcommandant
Aanvullende informatie	Lichamelijk letsel dat zich direct of indirect openbaart na technische hulpverlening

Tabel 4: Prestatie-indicator 'ongevallen brandweerpersoneel bij technische hulpverlening'

3. Vakbekwaamheid personeel

De brandweer heeft een brede verantwoordelijkheid op het gebied van openbare veiligheid en rampenbestrijding. Bij de uitvoering van repressieve taken wordt de brandweer geconfronteerd met een groeiende en complexer wordende samenleving, waarin de veiligheidsrisico's voor de brandweer toenemen. Een goede voorbereiding op de praktijk is daarom noodzakelijk, waarvoor opleiding en oefening belangrijke middelen zijn (Werkgroep Oefenbeleid, 2001). Zo zegt de teamleider van de afdeling Opleiding en Oefenen dat vakbekwaamheid uit twee belangrijke onderdelen bestaat: *"Dat is het vakbekwaam 'worden' en het vakbekwaam 'blijven'. Om vakbekwaam 'te worden' worden de opleidingen geboden en om vakbekwaam 'te blijven' zijn er oefeningen."* Het oefenen is dus nodig voor het op peil houden en verdiepen van geleerde kennis, vaardigheden en procedures van de opleiding. De basisopleiding die voor elke brandweeredwerker geldt is de opleiding 'Manschappen A'. Hierbij worden werkzaamheden op het gebied van brandbestrijding, technische hulpverlening en gevaarlijke stoffen geleerd.

Daarnaast worden specialistische opleidingen geboden, zoals duiker, pompbediende, (hoofd)officier van dienst en docent. Voor de medewerkers die een leidinggevende functie bekleden, zoals 'wachtcommandant' is een extra opleiding nodig naast de basisopleiding. In Nederland is het dus alleen toegestaan een bepaalde functie te vervullen, als daarvoor het betreffende diploma is behaald. Op deze manier wordt de kwaliteit bij de brandweer gegarandeerd (Werkgroep Oefenbeleid, 2001).

Om alle opgedane kennis up-to-date te houden en vaardig te 'blijven', oefenen de brandweeredwerkers wekelijks. Dit is volgens de algemeen directeur belangrijk, omdat *"de brandweer enerzijds professioneler moet werken en kritischer wordt beoordeeld door de maatschappij en bestuur en anderzijds de zorg draagt over de vakbekwaamheid van het personeel."*

De brandweeredwerkers oefenen door middel van:

- **Oefenkaarten.** Deze kaarten bevatten basisoefeningen en keuzeoefeningen. De basisoefeningen voor brandbestrijding, technische hulpverlening en ongevallen met gevaarlijke stoffen en grootschalig

optreden, moeten door iedere brandweermedewerker in de repressieve dienst worden uitgevoerd. Daarnaast zijn er oefenkaarten ontwikkeld voor wachtcommandanten, officieren van dienst en een aantal specialismen. De benodigde oefentijd voor keuzeoefeningen hangt samen met het takenpakket, het aanwezige materieel en de specialismen die in praktijk worden uitgevoerd (NIFV & LPO, 2013).

- **Oefendagen.** Een aantal keer per jaar wordt een oefendag georganiseerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van simulatiemiddelen om een situatie (bijvoorbeeld brandende trein of beknelde persoon in een voertuig) zo realistisch mogelijk na te bootsen. De repressiemedewerkers dienen deze situatie onder controle te brengen, zoals is geleerd tijdens de opleiding (NIFV & LPO, 2013).
- **Profchecks.** Dit is een beoordelingsinstrument, waarbij regelmatig een controle wordt ingepland bij een repressieve ploeg. Hierbij worden de gehanteerde procedures en technieken van de brandweermedewerkers gecontroleerd en getoetst (NIFV & LPO, 2013).
- **(Taak specifieke) conditietest.** Eens per jaar wordt een conditietest ingepland, die geldt voor alle brandweermedewerkers. Deze test bestaat uit een aantal basisactiviteiten en moet binnen 15 minuten worden voldaan (NIFV & LPO, 2013).

Omdat scholing en geoefendheid door de meerderheid van de respondenten wordt gezien als een indicator die iets kan zeggen over vakbekwaamheid van medewerkers en dit invloed heeft op de wijze waarop de medewerkers in de praktijk repressief optreden, wordt **‘vakbekwaamheid’** in dit onderzoek als prestatie-indicator genoemd. Zo zegt de senior beleidsmedewerker van de repressieve dienst: *“Kijk, opleidingen moeten er zijn, omdat je anders geen handvat hebt om ergens te komen. Het moet er dus wel zijn. Maar een groter probleem is het bijhouden. En dat kan door je te richten op de geoefendheid van het personeel.”* Omdat de basisopleiding ‘Manschap A’ door iedereen voldaan dient te worden om brandweermedewerker te kunnen worden, wordt deze buiten beschouwing gelaten. Om de mate van bekwaamheid te kunnen meten, wordt de focus enkel gelegd op de geoefendheid van de medewerkers. Zo kan de prestatie-indicator ‘vakbekwaamheid’ gemeten worden aan de hand van drie onderdelen, namelijk: de oefenkaarten, profchecks en conditietest. Door hier een norm aan te koppelen en de registraties hiervan bij te houden, kunnen deze iets zeggen over de mate van geoefendheid en uiteindelijk over de kwaliteit van het brandweerpersoneel in de repressieve dienst. Op deze manier kan worden gekeken waar eventueel nog aandacht aan besteed kan worden in de opleiding. Echter kan een kanttekening worden geplaatst bij het voldoen van de oefenkaarten. Uit interviewgegevens is gebleken dat brandweermedewerkers de registraties van de oefenkaarten niet altijd accuraat worden gedaan. Maar de teamleider van Opleiding en Oefenen geeft hierop als antwoord: *“Maar dan houden ze wel zichzelf voor de gek. Binnen Rotterdam-Rijnmond hebben wij gezegd dat de wachtcommandanten verantwoordelijk zijn voor de geoefendheid van hun ploeg. Als er een ongeval gebeurt met een brandweerman, dan wordt er allereerst gekeken of hij voldoende opgeleid en geoefend was. Als blijkt dat hij niet voldoende geoefend was, dan wordt de wachtcommandant hierop aangesproken.”* Uit deze citaat blijkt dat er strenger moet worden toegezien op de uitvoering van de verplichte oefenkaarten en of dit accuraat gebeurt. In de tabellen 5, 6 en 7 wordt weergegeven op welke drie manieren de prestatie-indicator ‘vakbekwaamheid’ indirect iets kan zeggen de kwaliteit van de repressieve medewerkers, hoe deze kan worden gemeten, welke norm hieraan kan worden gekoppeld en waarop gelet moet worden.

Prestatie-indicator	Vakbekwaamheid
Hoe te meten	Aantal repressieve medewerkers die profcheck brand en technische HV succesvol hebben doorlopen
Normering	100%
Type indicator	Indirect verband veiligheid
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Bestaande registratie
Wie registreert	Opleiding en Oefenen
Aanvullende informatie	Controleren gebruik van juiste technieken en juiste middelen

Tabel 5: Prestatie-indicator ‘vakbekwaamheid’ (profcheck)

Prestatie-indicator	Vakbekwaamheid
Hoe te meten	Aantal repressieve medewerkers die de verplichte oefenkaarten van brand en technische HV hebben doorlopen per jaar
Normering	100%
Type indicator	Indirect verband veiligheid
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Bestaande registratie
Wie registreert	Opleiding en Oefenen
Aanvullende informatie	In praktijk beter letten op actieve beoefening van de oefenkaarten

Tabel 6: Prestatie-indicator 'vakbekwaamheid' (oefenkaarten)

Prestatie-indicator	Vakbekwaamheid
Hoe te meten	Aantal repressieve medewerkers die benodigde conditietest succesvol hebben afgerond
Normering	100%
Type indicator	Indirect verband veiligheid
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Bestaande registratie
Wie registreert	Opleiding en Oefenen
Aanvullende informatie	Geen

Tabel 7: Prestatie-indicator 'vakbekwaamheid' (conditietest)

Bij de vraag of de prestatie-indicatoren de resultaten en uitkomsten meten of dat het een inspanning en resultaataandrijver is (Torremans, 1998), kan worden gesteld dat de prestatie-indicatoren 'toepassen persoonlijke beschermingsmiddelen' en 'ongevallen brandweerpersoneel bij brand en technische hulpverlening' de resultaten en uitkomsten meten van de efficiency van het repressief optreden, maar dat de prestatie-indicator 'vakbekwaamheid' niet direct de resultaten en uitkomsten meet van de veiligheid van het repressief optreden en deze dus een inspanning en resultaataandrijver is.

PRESTATIE-INDICATOREN 'EFFICIENCY'

Hierna volgen een aantal prestatie-indicatoren, die inzicht kunnen leveren in de mate van efficiency tijdens het repressief optreden van de brandweer. Deze worden puntsgewijs beschreven en toegelicht.

4. Brandweertijd brandbestrijding en technische hulpverlening

Brandweer Rotterdam-Rijnmond heeft op basis van de wettelijke tijdsnormen per gebied bepaald (polygoon). *"Verspreid over het hele gebied liggen allemaal objecten. Brandweer Rotterdam-Rijnmond heeft aan de hand hiervan bepaald welke 6-minuten objecten binnen een 6-minuten gebied liggen, waarbij de repressieve eenheid op tijd dient te zijn conform de wettelijke tijdsnorm. De repressieve eenheid moet dus binnen 6 minuten ter plaatse zijn bij objecten die binnen een gebied/polygoon van 6 minuten liggen"* (respondent 8: senior beleidsmedewerker/officier van dienst).

In dit onderzoek wordt 'brandweertijd' als prestatie-indicator genoemd om de efficiency van de repressieve inzet inzichtelijk te maken. De brandweertijd houdt hierbij de uitruktijd en rijtijd in, ofwel de tijdsduur vanaf de ontvangen melding door de repressieve eenheid tot en met de aankomst van de eenheid ter plaatse. De uitruktijd en rijtijd wordt tot op heden handmatig vastgelegd, waarbij de repressieve eenheid handmatig statut wanneer deze uitrukt en vervolgens wanneer deze aankomt op de plaats van het incident. Echter komt het volgens de geïnterviewde brandweered medewerkers wel eens voor dat het handmatig statussen te laat gebeurt of wordt vergeten. Het is een "menselijke handeling", zoals de brandwacht zegt. Wanneer brandweereenheden niet op tijd het juiste moment van uitrukken en aankomst aangeven, beïnvloedt dit de

cijfers. *“Ik ben van mening dat je dat heel snel de nek om moet draaien en dat we over moeten gaan op automatisch statussen. Natuurlijk zitten daar ook haken en ogen aan, maar laten we dit nou eens als basis nemen. Dan zouden we al een hele verbetering hebben ten opzichte van nu”* (respondent 6: Manager Brandweer ondersteunende diensten). Het automatisch statussen zou dus een uitkomst kunnen bieden voor het te laat of het niet handmatig statussen. Op deze manier kan de brandweertijd worden automatisch worden geregistreerd door het GMS en kan vervolgens worden gecontroleerd hoe vaak de repressieve eenheid binnen de tijdsnorm arriveert bij het incident of deze overschrijdt. In tabel 8 wordt nog eens schematisch weergegeven hoe de prestatie-indicator ‘brandweertijd’ voor de brandbestrijding en technische hulpverlening inzichtelijk kan worden gemaakt.

Prestatie-indicator	Brandweertijd
Hoe te meten	Arriveren binnen tijdsnorm (uitruktijd + rijtijd = brandweertijd)
Normering	Afhankelijk van polygoon
Type indicator	Direct verband efficiency
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Database GMS, mits gestatust
Wie registreert	GMS
Aanvullende informatie	Aandacht voor (automatisch) statussen

Tabel 8: Prestatie-indicator ‘brandweertijd’

5. Tijdsduur totale repressieve inzet bij brandbestrijding en technische hulpverlening

Als er brand uitbreekt of hulpverlening nodig is, is tijd letterlijk van levensbelang. Tijd die nodig is om bijvoorbeeld de brand te signaleren, te kunnen alarmeren, mensen en materiële zaken in veiligheid te brengen en repressieve maatregelen toe te passen (Ministerie van BZK, 2006). Omdat er al tijd verloren gaat voordat het betreffende ongeval gesignaleerd en gealarmeerd wordt, is het essentieel dat de brandweer zo snel mogelijk op de plaats van het incident arriveert en repressief optreedt. Tot op heden wordt de opkomsttijd als enige wettelijke norm vastgesteld, waarbij aan de hand van het GMS-systeem kan worden gemeten of de brandweer ook binnen de afgesproken tijd is gearriveerd op de plaats van het incident. Echter wordt niet geregistreerd wat de tijdsduur is van bijvoorbeeld het blussen van de brand. Zo zegt de manager Ondersteunende diensten: *“Ik kan er dan wel binnen 6 minuten zijn, maar dan kan ik er ook staan van ‘ik weet niet wat ik moet doen’.* *Dat zouden we echt moeten meten, maar dat wordt niet gedaan in het bestaande systeem. Als je dat stukje meet, dus de tijdsduur van het blussen van bijvoorbeeld een kleine brand totdat je weer inzetbaar bent... dat zijn mooie dingen.”* Door te registreren hoelang een repressieve inzet heeft geduurd, kan achteraf een vergelijking worden gemaakt met de tijdsduur van soortgelijke incidenten en waarom de ene inzet bijvoorbeeld veel langer heeft geduurd dan de ander. Volgens de senior beleidsmedewerker/hoofdofficier van dienst kunnen hier veel factoren een rol bij spelen, bijvoorbeeld: *“Wat is de kwaliteit van de brandbestrijding? Binnen hoeveel tijd is een brand onder controle? Hoeveel nevenschade ontstaat er bij een brand? Dat is bij elke branden kazerne anders. Dat zijn dus allemaal vragen die hier een rol bij spelen.”*

Aan de hand hiervan kan worden gekeken waarom bepaalde repressieve inzetten langer duren dan andere en kan er een achtergrondbeeld worden gegeven van betreffende situaties. Indien blijkt dat de tijdsduur van bepaalde inzetten opmerkelijk langer duren dan soortgelijke inzetten, kan hier vervolgonderzoek naar worden gedaan om te kijken wat de oorzaak kan zijn geweest en in welke mate de inzetten (in)efficiënt zijn geweest. In dit onderzoek is daarom de prestatie-indicator **‘tijdsduur van brandbestrijding en technische hulpverlening’** ontwikkeld om de mate van efficiency van het repressief optreden te kunnen bepalen. In de tabellen 9 en 10 wordt schematisch weergegeven op welke manier de prestatie-indicator tijdsduur van brandbestrijding en technische hulpverlening kan worden gemeten en waarop hierbij moet worden gelet. Bij technische hulpverlening is enkel de tijdsnormering van ‘ongeval wegvervoer’ als voorbeeld genomen, omdat onder technische hulpverlening veel vormen van incidenten valt. Uiteraard kunnen tijdsnormeringen voor andere incidenten op dit gebied ook worden toegevoegd in de registratie.

Prestatie-indicator	Tijdsduur totale inzet brandbestrijding (beeldvorming, brand blussen en nazorg)
Hoe te meten	Tijdsnormering binnenbrand (klein) / brand wegvervoer (klein)
Normering	Kijken naar gemiddelde tijdsduur per type incident en hier norm uit halen
Type indicator	Direct verband efficiency
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Database GMS, mits gestatust
Wie registreert	GMS
Aanvullende informatie	Aandacht voor tijdsnormering en statussen

Tabel 9: Prestatie-indicator 'Tijdsduur totale inzet brandbestrijding'

Prestatie-indicator	Tijdsduur technische hulpverlening
Hoe te meten	Tijdsnormering ongeval wegvervoer
Normering	Kijken naar gemiddelde tijdsduur per type incident en hier norm uit halen
Type indicator	Direct verband efficiency
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Database GMS, mits gestatust
Wie registreert	GMS
Aanvullende informatie	Aandacht voor tijdsnormering en statussen

Tabel 10: Prestatie-indicator 'Tijdsduur technische hulpverlening'

6. Schade aan eigen materieel (voertuig) en materiaal op het voertuig

Uit cijfers van het jaarlijks rapport van de VRR blijkt dat er veel schades worden gemaakt aan de voertuigen. Zo bedroeg het schadebedrag van de voertuigen van de VRR in 2012 1,1 miljoen euro. Dit schadebedrag wordt, naast boeteafdoeningen, veroorzaakt door schades door bijvoorbeeld het verkeerd of onzorgvuldig gebruik van het materiaal op de voertuigen en verkeersschades door het roekeloos rijden. Schadepreventie is noodzakelijk, gezien het bedrag dat in 2012 aan schades is uitgegeven (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Afdeling Wagenparkbeheer ziet toe op de onderhoud van het materieel van de VRR, zoals ambulance en brandweervoertuigen en het materiaal op de voertuigen. Onder het onderhoudsbeheer valt ook de afdeling van schades, waarbij wordt toegezien op de schades van de voertuigen en de kosten die deze met zich meebrengen. Daarom beschikt deze afdeling over de meest geschikte positie om controles uit te voeren op schades en schadekosten die worden aangebracht en deze vervolgens te registreren. Op deze manier kan worden achterhaald hoeveel schades er zijn, welke kosten deze met zich meebrengen en door welke brandweerploeg de meeste schades worden aangebracht. Tot nu toe worden de aangebrachte schades pas achteraf achterhaald. *“Wat we nu hebben is eigenlijk alleen maar dat we via de facturen de schades achterhalen. Voor de rest helemaal niks. Er worden wel wat audits gedaan, maar niet in de zin van zoals het zou moeten. We vinden pas via de rekeningen dat een voertuig schade heeft gehad. Dus de registratie is nu echt heel slecht,”* vertelt de afdelingshoofd van Wagenparkbeheer. Uit de interviewgegevens blijkt dat de meerderheid van de respondenten zijn het over het algemeen over eens dat **'schade aan materieel en materiaal'** een goede prestatie-indicator is om de mate van efficiency en zorgvuldigheid van het repressief optreden te bepalen, omdat volgens hen tot nu toe veel onnodige schade wordt aangebracht aan het materieel. *“Ik vind dat een hele goede, want er vindt ontzettend veel schade plaats aan materieel. Heel veel. Ook heel veel verkeersschades. De vraag is dan of dat te maken heeft met de mensen die chauffeur zijn van het voertuig of met het aantal uitrukken die men heeft. Want hoe meer uitrukken, hoe meer risico je loopt op schade. Of heeft het te maken met de buurten waarin ze moeten opereren? Dat hebben we allemaal niet scherp, maar dat er heel veel schade is, dat is iets wat zeker is en dat brengt natuurlijk veel kosten met zich mee,”* vertelt de teamcoördinator van de afdeling Brandonderzoek.

Wel geeft de afdelingshoofd van Wagenparkbeheer aan dat er een nieuw registratiesysteem genaamd 'Ultimo' is, maar dat deze nog in de opstartfase zit. De schades kunnen door de afdeling Wagenparkbeheer worden geregistreerd in het nieuwe systeem. Ultimo is een voertuigenbeheersysteem of materiaalbeheersysteem, waarin alle voertuigen van de VRR (waaronder brandweervoertuigen) staan en de aangebrachte schades in kunnen worden vermeldt. Met dit systeem kan inzichtelijk worden gemaakt hoeveel schades zijn gereden, welke vervolgens gekoppeld kunnen worden aan managementrapportages (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Door een norm vast te stellen om 30 procent schade aan het materieel en materiaal te verminderen ten opzichte van het voorgaande jaar en de schadekosten met 50 procent ten opzichte van het voorgaande jaar te reduceren, kan een begin worden gemaakt om onnodige schades en kosten terug te dringen. Door het vaststellen van deze normeringen kunnen onnodige kosten worden gereduceerd, waardoor een aanzienlijke kostenbesparing haalbaar is. Daarnaast is de kwaliteit van het wagenpark(beheer) hierdoor zodanig op te hogen, dat dit in alle opzichten voldoet aan moderne functionele eisen van een professionele organisatie. Door jaarlijks in het jaarplan een overzicht te plaatsen van de schades die per jaar worden gemaakt, kan worden gekeken of de norm is behaald en indien dit niet het geval is, kan onderzocht worden hoe dit komt en hoe dit verbeterd kan worden om de norm het daarop volgende jaar wel te behalen.

In de tabellen 11 en 12 wordt overzichtelijk weergegeven op welke twee manieren de prestatie-indicator 'schade aan eigen materieel en materiaal' kan worden gemeten en hoe deze kan worden geregistreerd. Doordat slijtage mede ontstaat door de levensduur van het materieel, wordt deze buiten beschouwing gelaten.

Prestatie-indicator	Schade aan eigen materieel (voertuig) en materiaal op het voertuig
Hoe te meten	Aantal keer schade voertuig door verkeerde toepassing/gebruik (roekeloos rijden, verkeerd gebruik materiaal, dus geen slijtageschade) per jaar
Normering	30% minder t.o.v. voorgaand jaar
Type indicator	Indirect verband efficiency
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Registreren schade materieel per controle in Ultimo
Wie registreert	Wagenparkbeheer
Aanvullende informatie	Registratiesysteem bijhouden voor schade voertuigen

Tabel 11: Prestatie-indicator 'Schade aan eigen materieel en materiaal op het voertuig' (aantal keer schade)

Prestatie-indicator	Schade aan eigen materieel (voertuig) en materiaal op het voertuig
Hoe te meten	Totaal schadebedrag voertuig door verkeerde toepassing/gebruik (roekeloos rijden, verkeerd gebruik materiaal, dus geen slijtageschade) per jaar
Normering	50% minder t.o.v. voorgaand jaar
Type indicator	Indirect verband efficiency
Objectief/subjectief	Objectief
Registratie	Registreren schadekosten materieel per controle in Ultimo
Wie registreert	Wagenparkbeheer
Aanvullende informatie	Registratiesysteem bijhouden voor schadekosten voertuigen

Tabel 12: Prestatie-indicator 'Schade aan eigen materieel en materiaal op het voertuig' (schadekosten)

7. Verloop samenwerking personeel tijdens repressie

Tijdens het repressief optreden is het van cruciaal belang dat de samenwerking tussen de brandweerlieden goed verloopt. Samenwerking en communicatie is nodig om ervoor te zorgen dat de inzet op de juiste manier wordt uitgevoerd en sprake is van een duidelijke rolverdeling. Op deze manier blijven de brandweerlieden op

de hoogte van de benodigde ontwikkelingen tijdens de inzet. Zo zegt één van de brandwachtters *“naast het vakinhoudelijke inzet van hoe blus je en hoe ga je naar binnen, is de besluitvorming of de procedure die daaraan vooraf gaat, heel erg belangrijk. Wat daarbij vaak fout gaat, is communicatie. Dat betekent dus dat als mensen de bevelvoerder iets vertellen of hij hier dan wel goed naar luistert en goed doorvertaald. Maar het gaat ook om de opdrachten die hij uitgeeft en de informatie die hij geeft tijdens de inzet. Is dat zodanig correct dat de mensen precies weten wat hij bedoelt en wat zij precies moeten doen? Want soms gaat het mis, omdat je de opdracht niet concreet wordt uitgedragen”*.

Uit de interviews komt meermaals naar voren dat **‘samenwerking’** als belangrijke prestatie-indicator wordt gezien door de respondenten. Omdat samenwerking geen objectieve factor is, zou dit net als de prestatie-indicator ‘toepassen van persoonlijke beschermingsmiddelen’ kunnen worden beoordeeld door een externe controleur. Door de externe controleur frequent mee te laten gaan naar 30 brandincidenten en 30 incidenten op het gebied van technische hulpverlening, kan deze beoordelen en registreren hoe de samenwerkingsverband is geweest tussen de personeelsleden tijdens de repressieve inzet. Gekozen is voor een externe controleur in plaats van de wachtcommandant, omdat de wachtcommandant deel uitmaakt van de repressieve eenheid en de samenwerking daarom sociaal gewenst zou kunnen beoordelen. De norm die kan worden vastgesteld om de mate van samenwerking tussen de personeelsleden tijdens de repressieve inzet te bepalen, is dat de samenwerking 100% goed moet zijn verlopen om te kunnen voldoen. Dit wordt nog eens schematisch weergegeven in tabel 13.

Prestatie-indicator	Samenwerking personeel tijdens repressie
Hoe te meten	Verloop van samenwerking in enkele ploeg tijdens repressieve inzet (duidelijke communicatie, overeenstemming, rolverdeling)
Normering	100% goed
Type indicator	Direct verband efficiency
Objectief/subjectief	Subjectief
Registratie	Externe frequent mee laten gaan naar 30 brandincidenten en 30 technische hulpverleningsincidenten per jaar
Wie registreert	Externe controleur
Aanvullende informatie	Focus op: communicatie, rolverdeling, afstemming

Tabel 13: Prestatie-indicator ‘Verloop samenwerking personeel tijdens repressie’

8. Verloop multidisciplinaire samenwerking tijdens repressie

Omdat het concept ‘samenwerking’ kan worden onderverdeeld op een aantal vlakken, wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen samenwerking binnen een repressief team en multidisciplinaire samenwerking. Naast het beoordelen van verloop van de samenwerking binnen een brandweerploeg, is het tevens van belang dat het verloop van de samenwerking tussen verschillende aanwezige diensten ter plaatse van het incident wordt beoordeeld. Zo zegt de officier van dienst/senior beleidsmedewerker: *“Of de aanwezige partijen goed met elkaar communiceren en duidelijk de rollen verdelen, is van invloed op het uiteindelijke resultaat.”* De teamcoördinator van de afdeling Brandonderzoek vult dit aan met het volgende citaat: *“Het gaat er uiteindelijk om hoe snel en hoe kwalitatief een brand is bestreden en of ze nou wel of niet met elkaar samenwerken.”*

Omdat de meeste respondenten het verloop van de multidisciplinaire samenwerking tijdens een repressieve inzet als belangrijk zien, wordt op basis hiervan **‘multidisciplinaire samenwerking tijdens de repressie’** als prestatie-indicator genoemd om de efficiency en daarmee de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken. Hierbij wordt gelet op de mate van duidelijkheid van communicatie, overeenstemming en duidelijkheid van de rolverdeling. Aan de hand van deze prestatie-indicator kan worden gekeken of er sprake is geweest van goede communicatie tussen verschillende partners in het multidisciplinaire veld. Net als de voorgaande prestatie-indicator ‘samenwerking personeel tijdens de repressie’ is dit geen objectieve factor en kan het verloop van deze samenwerking wederom worden beoordeeld door een externe controleur, die frequent meegaat naar 30 brandincidenten en 30 hulpverleningsincidenten. Dit wordt schematisch weergegeven in tabel 14.

Prestatie-indicator	Multidisciplinaire samenwerking tijdens repressie
Hoe te meten	Verloop van samenwerking tussen aanwezige diensten ter plaatse van incident (duidelijke communicatie, overeenstemming, duidelijke rolverdeling)
Normering	100% goed
Type indicator	Direct verband efficiency
Objectief/subjectief	Subjectief
Registratie	Externe frequent mee laten gaan naar 30 brandincidenten en 30 technische hulpverleningsincidenten per jaar
Wie registreert	Externe controleur
Aanvullende informatie	Focus op: communicatie, rolverdeling, afstemming

Tabel 14: Prestatie-indicator 'Verloop multidisciplinaire samenwerking tijdens repressie'

Bij de vraag of de prestatie-indicatoren de resultaten en uitkomsten meten of dat het een inspanning en resultaataandrijver is (Torremans, 1998), kan worden gesteld dat de prestatie-indicatoren 'brandweertijd', 'tijdsduur totale inzet brandbestrijding en technische hulpverlening', 'schade aan materieel en materiaal' de resultaten en uitkomsten meten van de efficiency van het repressief optreden, maar dat de prestatie-indicator 'samenwerking' niet direct de resultaten en uitkomsten meet van de mate van efficiency bij het repressief optreden. Om deze reden is de prestatie-indicator 'samenwerking' een inspanning en resultaataandrijver. Wel kan deze prestatie-indicator helpen inzicht te leveren in de mate van efficiency door het verloop van de samenwerking te beoordelen, wat het dus een randvoorwaardelijke prestatie-indicator maakt.

Alle prestatie-indicatoren die in deze deelvraag zijn genoemd, zijn in bijlage 3 nog eens in een schematisch overzicht weergegeven. De fasen die kunnen worden doorlopen voor het ontwikkelen van prestatie-indicatoren (zie: hoofdstuk 2) bestaat uit 'kiezen', 'operationaliseren' en 'leren' (Torremans, 1998). In dit onderzoek zijn fase 1 en 2 doorlopen, namelijk het kiezen en het operationaliseren. Zo is de missie van de organisatie meetbaar gemaakt en zijn hieruit nieuwe prestatie-indicatoren ontwikkeld en gedefinieerd op basis van de gegevens uit interviews en documentenanalyse. Vervolgens is het in de tweede fase van belang dat de gekozen prestatie-indicatoren werkelijk worden gebruikt bij sturing en worden geïntegreerd in de managementrapportages. Hiervoor zijn normen vastgesteld, die in de tabellen zijn weergegeven. Aan de hand van normen kan worden bepaald waarop hoog of laag is gescoord en waar verbeteringen nodig zijn (Torremans, 1998).

CONCLUSIE

De prestatie-indicatoren die in dit onderzoek zijn ontwikkeld, helpen inzicht te leveren in de kwaliteit van het repressief optreden van de brandweer. De prestatie-indicatoren zijn gebaseerd op de missie van de Brandweer Rotterdam-Rijnmond en meten verschillende aspecten van het repressief optreden op het gebied van veiligheid en efficiency (fase 1: 'kiezen'). Echter meten niet alle prestatie-indicatoren direct de kwaliteit van het repressief optreden, zoals te zien is in de tabellen. Deze prestatie-indicatoren meten aan de andere kant wel de mate van veiligheid of efficiency tijdens het repressief optreden.

Uit theorie blijkt dat het vaststellen van prestatie-indicatoren een leerproces is (Torremans, 1998; Simons 2000). Dit is vooral van toepassing op de brandweerorganisatie in Nederland, omdat deze nog geen gebruik maakt van prestatie-indicatoren die inzicht geven op de kwaliteit van het repressief optreden. Daarnaast blijkt uit documentenanalyse en gegevens van de interviews, dat het moeilijk is om de kwaliteit van het repressief optreden te bepalen. Of de juiste focus wordt aangegeven met de gekozen set van prestatie-indicatoren, zal moeten blijken als deze prestatie-indicatoren worden gebruikt binnen de organisatie. De prestatie-indicatoren kunnen de brandweerorganisatie helpen het repressief optreden te beoordelen. Hiervoor moeten de prestatie-indicatoren beïnvloedbaar zijn, omdat het inzichtelijk maken van het brandweeroptreden kunnen leiden tot

kwaliteitsverbetering. Door de prestatie-indicatoren in het jaarplan van de brandweer toe te voegen, kan jaarlijks worden teruggekoppeld welke normen zijn behaald en op welke prestatie-indicatoren het daaropvolgende jaar extra aandacht op gevestigd moet worden om de norm te behalen. Deze planning- en controlcyclus leidt op deze manier tot zelfreflectie van het brandweeroptreden, wat mogelijk tot verbeteringen kan leiden (fase 2: 'operationaliseren').

4.3 HOE STAAN DE MEDEWERKERS VAN BRANDWEER ROTTERDAM-RIJNMOND TEGENOVER HET GEBRUIK VAN METINGEN VAN HET REPRESSIEF OPTREDEN?

Naast het ontwikkelen van prestatie-indicatoren is het belangrijk om te kijken hoe de houding is van de is ten opzichte van prestatie-indicatoren, omdat zij een belangrijke rol spelen bij de effectiviteit van de implementatie. In deze deelvraag wordt daarom antwoord gegeven op de vraag hoe de medewerkers van Brandweer Rotterdam-Rijnmond staan tegenover het gebruik van prestatie-indicatoren. Aan de hand van het DINAMO-model van Metselaar & Cozijnsen (2002) wordt inzichtelijk gemaakt wat de mate is van de veranderbereidheid van de medewerkers ten opzichte hiervan. Hierbij wordt ook gekeken welke invloed de *content*, *context* en *proces* heeft op de veranderbereidheid van de medewerkers.

Management en prestatie-indicatoren

Uit de interviewgegevens blijkt dat de respondenten verschillende meningen hebben over het gebruik van prestatie-indicatoren om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken. Er blijkt vooral een verschil in mening te zijn tussen het management en de repressieve brandweermedewerkers. De meerderheid van de managers, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers heeft een positieve houding ten opzichte van prestatie-meting. *“Prestatie-indicatoren kunnen de brandweer helpen verbeteren... Ondanks dat de brandweer een redelijk vaste en conservatieve organisatie is, neemt de bereidheid om te veranderen, de bereidheid om op een andere manier tegen het vak aan te kijken en het vak anders uit te oefenen, alleen maar toe binnen de brandweerorganisatie.”*, vertelt de algemeen directeur. Naast het verbeteren van de organisatie, kan maatschappelijke verantwoording worden afgelegd middels de prestatie-indicatoren. Zo zegt de afdelingshoofd Onderzoek en Analyse: *“Prestatie-indicatoren kunnen inzicht leveren in het werk dat de brandweer doet en daarmee verantwoording afleggen naar het bestuur en de burgers toe.”* Deze citaten laten een voorbeeld zien van hoe het management en afdelingshoofden staan tegenover het gebruik van prestatie-indicatoren in de brandweerorganisatie om het repressief optreden inzichtelijk te maken. Hieruit kan worden opgemaakt dat zij *willen* (inzicht en verbetering) en *moeten* (verantwoording en verbetering) veranderen (Metselaar & Cozijnsen, 2002). Volgens de interviewgegevens zouden de resultaten die de prestatie-meting van het repressief optreden opleveren, kunnen leiden tot zelfreflectie en verbeteringen voor de organisatie. In de literatuur worden deze punten als voordelen van prestatie-meting genoemd. Zo veronderstelt De Bruijn (2006) dat prestatie-meting de organisatie middels prestatie-meting inzicht kan geven in de prestaties en zich kan verantwoorden naar de maatschappij toe. Daarnaast is prestatie-meting bevorderlijk voor het leren, omdat dit de mogelijkheid biedt om eventuele slechte prestaties op te sporen, zodat de organisatie bij slecht presteren kan worden gecorrigeerd (De Bruijn, 2006).

Volgens de directiesecretaresse is het van belang de focus te leggen om te veranderen, zodat daadwerkelijke verbeteringen worden geboekt en niet zomaar een verandering wordt geïmplementeerd. Zo vertelt zij: *“De organisatie niet alleen maar moet veranderen om te veranderen, maar ook om daadwerkelijk verbeteringen te boeken... Als je tegen de medewerkers zegt dat we dit soort dingen gaan meten om straks goed te beoordelen hoe de repressieve inzet is georganiseerd, dan zijn ze nu wel zo ver dat ze wel naar je willen luisteren. Maar rigoreus hele nieuwe dingen toe passen, dat kan wel veel weerstand oproepen. Het is dus wel belangrijk om duidelijk te maken waarom we willen werken met prestatie-indicatoren”*. De beleidsmedewerker van de repressieve dienst vult hierbij aan: *“We doen al veel goede dingen, maar we zijn alleen niet goed in staat om deze dingen goed inzichtelijk te maken, dat moeten we nou maar eerst eens gaan doen. Registreren is je toekomst bepalen ten slotte.”* Om prestatie-meting binnen de brandweerorganisatie te implementeren dient de brandweer daarom de *wil* van de brandweermensen te beïnvloeden, hen de benodigde kennis en middelen te bieden en hen voldoende gedragscontrole te bieden, zodat de brandweersleden de gemotiveerd worden om gebruik te maken van prestatie-meting, zodat de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk kan worden gemaakt.

Omdat de prestatie-indicatoren na de implementatie vooral moeten worden geregistreerd door de medewerkers met een repressieve taakstelling, is het van belang om te kijken wat hun houding is ten opzichte van het gebruik van prestatie-indicatoren om de kwaliteit van de repressieve inzet inzichtelijk te maken. Hierop wordt daarom nader ingegaan.

Medewerkers en prestatie-indicatoren

Uit de interviews met de repressiemedewerkers (wachtcommandant en brandwacht) blijkt dat zij sceptischer tegenover het plan om te verbeteren middels prestatie-indicatoren dan het management, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers. Zo zegt de wachtcommandant: *“We willen wel veranderen en nieuwe werkmethoden toepassen, maar leidt dit dan wel tot verbeteringen? Veranderen om te veranderen moet niet; veranderen moet een doel hebben... Ik denk dat daarvoor nog heel veel stappen zitten en ik denk dat in die stappen duidelijk moet worden gemaakt hoe je dit nou inzichtelijk kunt maken, wat je moet doen en wat je kan doen om dit inzichtelijk te maken en hoe we dat doen zonder dat heel belastend te maken voor ons.”* De geïnterviewde brandwachters geven aan dat de implementatie van prestatie-indicatoren leidt tot werkzaamheden die buiten hun primaire taakstelling vallen. Eén van de brandwachters vertelt hierover: *“Dan moeten we dat er nu ook weer bij gaan doen, terwijl we al taken erbij hebben gekregen in het verleden nog naast onze gewone taken. Natuurlijk ben ik het er mee eens als ons werk erdoor verbeterd kan worden, maar is het wel nodig? Kijk, ik bedoel ik ben brandweerman om brandweerman te zijn en ja, al die extra taken... Dat moet niet het doel zijn van ons werk”.* De wachtcommandant vertelt hierbij: *“Waar ik geen voorstander van ben is dat we een hele bureaucratische organisatie gaan bouwen en waar iedereen bij alles wat hij doet een vinkje moet zetten.”*

Uit deze citaten blijkt dat de repressiemedewerkers het idee hebben dat de implementatie van prestatie-indicatoren vooral registraties over de uitgevoerde activiteiten met zich meebrengen in plaats van dat deze echt tot verbeteringen zullen leiden. De interviewgegevens laten zien dat zij een negatievere houding hebben ten aanzien van de implementatie van prestatie-indicatoren, als dit hun primaire werkzaamheden (repressief optreden) in de weg staat. Dit blijkt in de literatuur één van de risico's van prestatiemeting te zijn volgens De Bruijn (2006). Zo zouden de prestaties van de organisatie verder van het primaire proces komen te staan, naarmate informatie meer wordt geaggregeerd. De prestatie-indicatoren zouden daarom geen doel op zich moeten worden. De primaire taak van de organisatie mag hier niet aan voorbij gaan. De metingen die worden gebruikt, zijn enkel een hulpmiddel om de prestaties van de organisatie inzichtelijk te maken (De Bruijn, 2006). Uit de citaten van de brandwacht en wachtcommandant blijkt daarnaast wel dit niet betekent dat zij niet *willen veranderen*, maar dat deze veranderingen wel tot verbeteringen moeten leiden (*moeten veranderen*).

De senior beleidsmedewerker van de repressieve dienst geeft een volgende verklaring voor de negatieve houding ten opzichte van prestatiemeting van de repressiemedewerkers: *“Wat je merkt is dat er binnen de brandweer, en dat is interessant om te weten, dat er best moeite is met de bureaucratisering als in de zin van het alles moeten opschrijven, alles moeten beschrijven. Daar zit men dus niet echt op zit te wachten. Ik vind dus dat dat een noodzaak is dat erbij hoort, die ook cruciaal is voor het verbeteren van je inzet. Dus de draagvlak is niet altijd even top. Daarom is het belangrijk dat het nut van prestatie-indicatoren duidelijk worden gemaakt, zodat hier geen misverstanden over kunnen ontstaan”.* Omdat de primaire taakstelling, zoals de basisbrandweerzorg, grootschalig optreden en dienstverlening (Ministerie van BZK, 2006) van de brandweer praktisch van aard is en de repressiemedewerkers vooral praktisch zijn ingesteld, blijkt uit de interviewgegevens en observaties dat de meerderheid van repressiemedewerkers geen voorstander is om alle activiteiten die worden uitgevoerd te registreren en te rapporteren. Uit de citaat van de beleidsmedewerker van de repressieve dienst blijkt dat de onduidelijkheid over het nut en de noodzaak (*content*) van prestatiemeting een belangrijke verklaring is voor de sceptische houding van de repressiemedewerkers.

Hierna wordt nader ingegaan op de *content*, *context* en *proces* theorie van Devos e.a. (2007) waarbij wordt gekeken welke rol deze drie concepten spelen bij de houding van de medewerkers ten opzichte van prestatiemeting.

Content, context en proces

Volgens Devos e.a. (2007) is de wijze waarop een verandering wordt geïmplementeerd binnen een organisatie van invloed op de reacties van de medewerkers op de betreffende verandering. Daarom is het essentieel dat de medewerkers zoveel mogelijk worden betrokken bij verschillende fasen van het veranderproces, zodat zij bereid zijn om te veranderen (Devos et. al, 2007). De accountmanager/ directieadviseur vertelt: *“Als je 10 of 20 jaar werkt op dezelfde manier, dan ben je daar toch een beetje aan gehecht. En als iemand dan komt vertellen van ‘we doen het als brandweer al lang op een bepaalde manier, maar we kunnen die inspanning tot een beter resultaat laten blijken,’ ja dan kan dit toch weerstand oproepen bij sommigen.”* Omdat de brandweer tot nu toe niet met veel interne veranderingen te maken heeft gehad en deze daarom een redelijk conservatieve organisatie is waardoor de medewerkers gewend zijn voor gelange tijd het werk op een dezelfde wijze uit te voeren, kan het implementeren van een verandering weerstand oproepen. De organisatiecultuur (*context*) speelt daarom een belangrijke rol bij de houding die de medewerkers hebben ten opzichte van het gebruik van prestatie-indicatoren.

In de *content, context en proces* theorie van Devos e.a. (2007) wordt verondersteld dat de *content* van de verandering, dat gaat om het type van en de aanleiding voor verandering, invloed heeft op de veranderbereidheid van de medewerkers. Zo zullen veranderingen die grotere gevolgen hebben voor medewerkers en als bedreigend worden ervaren, tot minder bereidheid leiden om hierin mee te gaan. Uit de interviewgegevens met de brandwacht blijkt dat zij tegenstander zijn van de implementatie van prestatie-indicatoren, als deze ertoe leiden dat de medewerkers worden afgerekend op hun prestaties tijdens van repressief optreden. Zo zegt één van de brandwachters: *“Het moet geen middel zijn voor controle of afrekening, maar juist als iets om te verbeteren. Als ik de meerwaarde ervan inzie om die metingen te gebruiken, dan ben ik daar wel voorstander van.”* Ook hieruit blijkt dat het van belang is dat de *content* van de verandering een belangrijke invloed uitoefent op de veranderbereidheid van de medewerkers. Weerstand tegen verandering blijkt in literatuur één van de belangrijkste redenen te zijn voor het falen van veranderprocessen, omdat ze leiden tot een verstoring in het huidige werkproces (Cumplings en Worley, 2004; Cozijnsen & Vrakking, 2003). Ook stellen Devos e.a. (2007) dat indien de medewerkers het gevoel krijgen dat zij worden afgerekend op hun prestaties, dit tot een lage mate van vertrouwen in het management leidt, wat het veranderproces niet ten goede komt. Senior beleidsmedewerker/officier van dienst vertelt hierover: *“Zodra het team het gevoel krijgt dat ze erop afgerekend worden, dan gaan de deuren dicht. We doen het met belangen, want we moeten met elkaar willen verbeteren en kritisch naar elkaar toe willen zijn.”* Aangezien het gebruik van prestatie-indicatoren, naast de ‘opkomsttijd’ als wettelijke prestatie-indicator, iets nieuws is binnen de brandweerorganisatie, zal het invoeren van dit nieuwe meetsysteem stap voor stap moeten worden geïntroduceerd (*content*) en geïmplementeerd (*proces*), zodat de medewerkers op de hoogte worden gehouden van de gevolgen die de implementatie van prestatie-indicatoren met zich meebrengen voor hen en de organisatie. De stijl die het management hierbij hanteert, heeft hier invloed op. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

CONCLUSIE

In het tabel hieronder wordt de koppeling van het willen, moeten en kunnen veranderen uit het DINAMO-model (Cozijnsen & Metselaar, 2002) en de *content, context en proces* benadering van Devos e.a. (2007) met de interviewgegevens over de houding van de medewerkers ten opzichte van het gebruik van prestatie-indicatoren schematisch weergegeven.

DINAMO-model	Houding respondenten t.o.v. prestatie meting
Willen veranderen	- Content: Verwachte gevolgen voor organisatie: kansen (verbeteringen) voor de organisatie

	- Proces: Hangt af van mate van richting en begeleiding bij implementatie prestatie-indicatoren
Moeten veranderen	- Proces: Hangt af van houding leidinggevenden en collega's ten opzichte van prestatie-meting - Content: Noodzaak prestatie-meting voor verbetering brandweeroptreden - Content: Noodzaak prestatie-meting voor maatschappelijke verantwoording
Kunnen veranderen	- Proces en context: Hangt af van wijze waarop prestatie-indicatoren wordt geïmplementeerd (door management) - Proces: Beschikbaarheid middelen (registratiesysteem) om prestatie-indicatoren te implementeren

Tabel 15: Koppeling DINAMO-model (Cozijnsen & Metselaar, 2002) en 'content, context en proces' (Devos et. al, 2007) houding respondenten t.o.v. prestatie-meting

Uit de interviewgegevens blijkt dat er verschillende meningen bestaan over het gebruik van prestatie-indicatoren binnen de brandweerorganisatie. Het management, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers blijken hier positief tegenover te staan. Volgens het management zou de bereidheid om te veranderen en anders tegen het vak aan te kijken steeds meer toenemen, ondanks dat de brandweer een conservatieve organisatie is (*willen veranderen*). Zeker als het gaat om nieuwe werkwijzen om inzicht te verkrijgen in de prestaties van de brandweer, zodat de organisatie kan verbeteren waar nodig en maatschappelijke verantwoording kan afleggen (*moeten veranderen*).

In tegenstelling tot de positieve houding van het management en de meerheid van de afdelingshoofden en beleidsmedewerkers, blijkt uit de interviewgegevens dat de repressiemedewerkers (vooral de brandwacht) sceptischer te staan tegenover het gebruik van prestatie-meting om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken. Het beeld dat onder de medewerkers heerst is dat de implementatie van prestatie-indicatoren vooral registraties over de uitgevoerde activiteiten met zich meebrengen en de primaire taak van de brandweer hieraan voorbij gaat. Daarnaast geeft de geïnterviewde brandwacht aan tegenstander te zijn van prestatie-indicatoren, als deze ertoe leiden dat de medewerkers worden afgerekend op hun prestaties van het repressief optreden. Uit de interviewgegevens blijkt dat er vooral bij de repressiemedewerkers onduidelijkheid te bestaan over de gevolgen de prestatie-indicatoren met zich meebrengen voor de medewerkers en de organisatie.

Volgens de meerderheid van de respondenten (zowel management, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers, als repressiemedewerkers) zal het nut en de noodzaak (content) van het implementeren van prestatie-indicatoren om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te kunnen maken, duidelijk moeten worden gemaakt aan de medewerkers. De prestatie-indicatoren zullen daarom stap voor stap moeten worden geïntroduceerd (*content*) en geïmplementeerd (*proces*), zodat de medewerkers op de hoogte worden gehouden van de gevolgen die de implementatie van prestatie-indicatoren met zich meebrengen voor hen en de organisatie. De stijl die het management hierbij toepast, heeft hier invloed op. De volgende deelvraag sluit hierop aan door antwoord te geven op de vraag welke rol leiderschap kan spelen bij de introductie en een effectieve implementatie van prestatie-indicatoren van het repressief optreden, waarbij sceptische medewerkers kunnen worden gemotiveerd en gestimuleerd om gebruik te maken van prestatie-indicatoren.

4.4 WELKE ROL KAN LEIDERSCHAP SPELEN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN PRESTATIE-INDICATOREN VAN HET REPRESSIEF OPTREDEN?

Leiderschap wordt in de literatuur over het algemeen beschouwd als een kritieke factor bij veranderingen in organisaties (Lievens et. al, 1997). De stijl van het leidinggeven wordt vaak gezien als een succes- en faalfactor voor organisatieveranderingen (Yukl, 2006).

Om deze reden is het belangrijk om te kijken welke leiderschapsstijlen in welke situaties nodig zijn om de implementatie van prestatie-indicatoren effectief te laten verlopen. Bij de beantwoording van de vorige deelvraag werd geconcludeerd dat het management en de meerderheid van de afdelingshoofden en beleidsmedewerkers positief staan tegenover het gebruik van prestatie-indicatoren om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken, omdat deze kunnen bijdragen aan verbetering van het brandweeroptreden en maatschappelijke verantwoording. De repressiemedewerkers blijken sceptischer staan tegenover het gebruik van prestatie-meting. De onduidelijkheid over de *content* van de verandering blijkt hier een grote rol in te spelen. De leiderschapsstijl die het management toepast, heeft invloed op de *content*, *context* en *proces* van de verandering en hiermee op de veranderbereidheid van de medewerkers. Daarom wordt bij de beantwoording van deze deelvraag dieper ingegaan op de rol die leiderschap kan spelen bij het implementeren van prestatie-indicatoren van het repressief optreden. Aan de hand van de leiderschapsstijlen (transactioneel, transformatieel en *laissez-faire*) die in hoofdstuk 2 zijn beschreven, is gekeken welke leiderschapsstijl momenteel wordt gehanteerd binnen de organisatie. Vervolgens is onderzocht welke leiderschapsstijl door de respondenten gewenst is om de prestatie-indicatoren effectief te implementeren.

HUDIGE LEIDERSCHAPSSTIJL

Tijdens interviews met zowel het management, als de medewerkers (afdelingshoofden, beleidsmedewerkers en medewerkers in de repressieve dienst) is gevraagd naar de leiderschapskenmerken die momenteel worden vertoond binnen de organisatie. Bij de vraag welke leiderschapsstijl momenteel in de brandweerorganisatie van Rotterdam-Rijnmond wordt toegepast, vallen de woorden 'organisatiecultuur' en 'sturing' veelvuldig. Uit de interviewgegevens blijkt dat de ruime meerderheid van de respondenten sturing als een heikel punt ziet binnen de organisatie. Dit blijkt ook uit de volgende citaten. De senior beleidsmedewerker/officier van dienst vertelt: *"De cultuur van de brandweer, en dat is een waardeloos cultuur, is dat we niet proactief zijn. We houden niet van rapporten, we houden helemaal niet van bedrijfsvoering. En de houding van brandweermensen qua cultuur is dat ze niet erg gefocust zijn op brandrapporten. Hier wordt ook niet op gestuurd van bovenaf. Mensen worden er niet op aangesproken. Data is heel erg belangrijk. Van data kan je informatie maken en van die informatie kan je sturingsinformatie maken. Hier kan je dan de bedrijfsvoering mee gaan organiseren."* De brandwacht zegt het volgende over het ontbreken van sturing binnen de organisatie: *"...Het ontbreken van sturing en opdrachtverstrekking überhaupt. Ook als het gaat om het invullen van de brandrapportages en incidentenregistraties. Kijk, ik hou het allemaal wel bij. Maar als een wachtcommandant het een paar keer niet invult dan wordt hij niet door de clustercommandanten of de directie op het matje geroepen. Dit zou eigenlijk gewoon moeten, want anders hebben die rapportages gewoon geen nut. Ja, als er iets raars gebeurt tijdens de inzet. Een gewonde brandwacht bijvoorbeeld. Dan wordt de wachtcommandant wel op het matje geroepen door de clustercommandant, of in de ernstigere gevallen door de directie."* Uit de citaten blijkt dat een organisatiecultuur heerst waarbij rapportages veelvuldig niet worden bijgehouden en waarop niet of nauwelijks op wordt gestuurd en teruggekoppeld. Er is sprake van het ontbreken van een duidelijke sturing door het management, vooral als het gaat om het verstrekken van concrete opdrachten en het achteraf controleren van de (brand)rapportages. De interviewgegevens duiden op een leiderschapsstijl waarbij de leidinggevende enkel communiceert met de medewerkers wanneer dit nodig of noodzakelijk is en de medewerkers voor verantwoording worden opgeroepen, ook wel *passive management by exception* (Bass 1990) genoemd.

Daarnaast worden beslissingen genomen door het management, die in mindere mate worden gecommuniceerd richting de medewerkers. Dit blijkt ook uit het volgende citaat van de wachtcommandant: *“Hoe moet iemand weten wat hij moet doen, als er niets wordt gezegd? Dit leidt ertoe dat iedereen doet wat hij zelf denkt dat goed is. Maar datgene wat besloten is, blijft dan ergens dood voor de kast liggen. Als je dat allemaal terug gaat brengen naar de essentie, dan heb je het over leiderschap, communicatie en prioriteitstelling. Nou als ze dat goed weten te organiseren, dan zijn ze al een heel end.”* Het ontbreken van sturing en communicatie richting de medewerkers, blijkt hieruit een groot gebrek aan leiderschap binnen de organisatiecultuur te zijn. Dit citaat laat tevens zien dat de medewerkers in mindere mate worden betrokken bij besluiten die het management neemt. Ze worden niet bij alles op de hoogte gehouden en weten daarom niet altijd wat hun opdracht is.

Op basis van de interviewgegevens kan worden geconcludeerd dat de huidige leiderschapsstijl, die wordt toegepast door het management binnen de brandweerorganisatie van Rotterdam-Rijnmond, blijkt te ontbreken aan kenmerken van transactioneel en transformationeel leiderschap. Zo ontbreekt de leiderschapsstijl aan sturing en duidelijke opdrachtverstrekking en is er gebrek aan controle en monitoring op administratie van (brand)rapportages, welke kenmerken zijn van transactioneel leiderschap. Er is sprake van de transactionele leiderschapskenmerk *passive management by exception*, waarbij het management pas ingrijpt wanneer zich ongewone situaties hebben voorgedaan tijdens de repressieve inzet. Dan dient de wachtcommandant van de betreffende ploeg hier verantwoording over af te leggen aan de clustercommandant of directie.

Daarnaast geven de respondenten aan dat er een gebrek is aan communicatie en betrokkenheid met de medewerkers, wat belangrijke kenmerken zijn van transformationeel leiderschap. Uit de interviewgegevens blijkt dat de medewerkers in mindere mate worden betrokken bij organisatorische beslissingen die het management neemt en die van invloed zijn op hun werkzaamheden. Er is dus geen sprake van *intellectual stimulation*, waarbij het management de medewerkers betreft bij de besluitvormingen en openstaat voor nieuwe ideeën bij het oplossen van problemen en het uitvoeren van taken. Daarnaast ontbreekt het management aan *idealized influence* waarbij de waarden, doelstelling en visie duidelijk worden overgebracht richting de medewerkers. Van *laissez-faire* leiderschap blijkt geen sprake te zijn, omdat er sprake is van actieve leiderschapskenmerken van het management worden vertoond.

GEWENSTE LEIDERSCHAPSTIJL

Naast de vraag welke leiderschapskenmerken momenteel binnen de organisatie worden vertoond, is tijdens de interviews met de medewerkers tevens gevraagd welke leiderschapsrol zij wensen om hen te motiveren gebruik te maken van prestatie-indicatoren. In de literatuur is gebleken dat de leiderschapsstijl die wordt toegepast van invloed is op de *content*, *context* en *proces* van de betreffende organisatieverandering. De veranderbereidheid van de medewerkers worden hierdoor beïnvloed (Devos et. al, 2007).

De wijze waarop prestatie-meting van het repressief optreden wordt geïmplementeerd binnen de brandweerorganisatie (*proces*), heeft invloed op de reacties van de medewerkers op de betreffende verandering (Devos et. al, 2007). Bij de beantwoording van de vorige deelvraag werd geconcludeerd dat de prestatie-indicatoren stap voor stap moeten worden geïntroduceerd (*content*) en geïmplementeerd (*proces*), zodat de medewerkers op de hoogte worden gehouden van de gevolgen die de implementatie van prestatie-indicatoren met zich meebrengen voor hen en de organisatie. Uit de interviewgegevens blijkt dat de rol die de management hierin speelt van belang is. De officier van dienst/senior beleidsmedewerker vertelt hier het volgende over: *“Als je als manager niet goed kunt uitleggen waarom de prestatie-indicatoren zo belangrijk zijn en waarom je juist op die indicatoren wil gaan sturen, dan zal niemand zijn best ervoor gaan doen. Het begint dus bij het management. Dus waarop wil ik gaan sturen met deze indicatoren? Heb ik wel een duidelijk beeld wat het voor ons als brandweer gaat brengen? Dit moet het management goed voor ogen hebben en goed kunnen communiceren richting de medewerkers.”* Het management zal dus gericht moeten sturen om de

prestatie-indicatoren effectief te implementeren. Het doel en de visie (*content*) van waarop het management wil sturen middels de prestatie-indicatoren en waarom deze belangrijk zijn voor de organisatie, blijken hierbij essentieel te zijn. Deze twee punten zijn kenmerken van zowel de transactionele (sturing), als de transformationele (*idealized influence*) leiderschapsstijl.

Daarnaast blijkt uit interviewgegevens dat de respondenten meer leiderschapskenmerken van het management willen zien die overeenkomen met die van transformationeel leiderschap. Volgens de ruime meerderheid van de medewerkers spelen communicatie en betrokkenheid een essentiële rol om de medewerkers te motiveren gebruik te maken van metingen. Vooral medewerkers, zoals afdelingshoofden, beleidsmedewerkers en wachtcommandanten, die doorgaans te maken zullen krijgen met de prestatie-indicatoren, dienen te worden gemotiveerd deze ook daadwerkelijk te gebruiken en te registreren. *“Aandacht aan het personeel geeft al verbetering, zodat de medewerkers geïnteresseerd zijn en zich gedwongen voelen om datgene te meten,”* vertelt de wachtcommandant. De senior beleidsmedewerker van de repressieve dienst sluit zich hierbij aan door daarbij de nadruk te leggen op de noodzaak van het creëren van een ‘*sense of urgency*’: *“Wat daar moet gebeuren is dat mensen een ‘sense of urgency’ moeten hebben om het te verbeteren. Ook is het belangrijk om te kijken waarop we kunnen verbeteren. Daar moet dan een verbeterproces voor worden ingezet.”* Wat de meerderheid van medewerkers volgens de interviewgegevens duidelijk missen, is een ondersteunende en begeleidende management. Voor de implementatie van de prestatie-indicatoren is het nodig dat de medewerkers worden begeleid, waarbij duidelijk wordt gemaakt wat het nut en de noodzaak hiervan is. Dit zijn belangrijke kenmerken zijn van transformationeel leiderschap. Uit de volgende citaat van de senior beleidsmedewerker van de repressieve dienst blijkt de behoefte aan deze leiderschapskenmerken van het management: *“Er moet aan de voorkant uitgelegd worden wat er mee wordt gedaan en waarom het belangrijk is. Vervolgens moeten mensen erop worden gewezen. Het management moet daarna dus wel blijven sturen en handhaven. Als aan de voorkant uitgelegd wordt waarom je het handhaaft en wat de doelstelling is, dan hebben we er allemaal baat bij. Maar je moet dus beginnen met vooraf goede voorwaarden te scheppen om mensen in staat te stellen aan het niveau te voldoen en ze te begeleiden als ze er niet aan voldoen en daarna pas te beginnen met handhaving.”* De brandwacht is van mening dat duidelijkheid over wat het management wil bereiken met de invoering van prestatie-indicatoren, essentieel is deze effectief te kunnen implementeren. Zo vertelt één van de brandwachters: *“...iemand die het goed kan uitleggen en je niet het gevoel geeft dat je gecontroleerd wordt of ergens op wordt afgerekend, maar dat het voor algemeen belang is voor het verbeteren van je werk. Dus gewoon duidelijkheid. Kijk vroeger kon het geld niet op, maar nu moet het allemaal veiliger en efficiënter en noem het allemaal maar op. Dat is allemaal prima, als ze maar duidelijk zijn in wat ze willen bereiken.”*

Volgens de ruime meerderheid van de medewerkers moet de organisatiecultuur (*context*) echter wel eerst verandert worden om prestatie-indicatoren effectief kunnen implementeren. Eerder bleek dat de huidige organisatiecultuur ontbreekt aan sturing en zelfbeoordeling. Dit wordt ook in de citaat van de wachtcommandant duidelijk gemaakt: *“Het probleem is dat wij in deze cultuur niet gewend zijn om elkaar feedback te geven en we accepteren het ook niet als het wel wordt gedaan. De wijze waarop dit kan worden ingevoerd is al een onderdeel van een cultuurverandering. Doe het in overleg met mensen, betrek mensen erbij. Als ze het zelf hebben bedacht, dan herkennen ze waarom we het doen.* Uit dit citaat blijkt dat een cultuurverandering binnen de organisatie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond gewenst is, waarbij meer sprake is van terugkoppeling op de uitgevoerde activiteiten. Hierbij wordt aangegeven dat het management een belangrijke invloed heeft op de organisatiecultuur. Dit wordt tevens bevestigd in de literatuur door Devos e.a. (2007). De meerderheid van de geïnterviewde medewerkers deelt de mening dat de implementatie van deze nieuwe werkwijze daarom veel tijd kan kosten, omdat dit ook afhankelijk is van de draagvlak. *“Als je iets nieuws verzint, dan moet je zorgen voor draagvlak en dat kan veel tijd kosten. Dan moet je vanuit verschillende invalshoeken aan de medewerkers duidelijk maken waarom die nieuwe wijze goed is. En dan moet hier een gewoonte worden gemaakt. Dat kan heel lang duren, maar dan heb je het wel met volledige draagvlak,”* vertelt de afdelingshoofd van Onderzoek en Analyse.

Het invoeren van een nieuw registratiesysteem van prestatie-indicatoren zal dus, zoals ook eerder is geconcludeerd, volgens de meerderheid van de respondenten stap voor stap moeten worden geïntroduceerd en geïmplementeerd, waarbij het management duidelijk maakt waarom prestatiemeting belangrijk en nuttig is voor de organisatie (*content en proces*). Dit is vooral een belangrijk punt voor de medewerkers die sceptisch staan tegenover prestatiemeting in de brandweerorganisatie. Duidelijkheid over het doel van de implementatie kan draagvlak creëren. Omdat sturing en zelfbeoordeling (feedback) volgens de ruime meerderheid van de respondenten ontbreekt in de organisatiecultuur (*context*), zal het management daar meer aandacht aan moeten besteden. Zelfbeoordeling blijkt volgens de literatuur namelijk essentieel te zijn om te leren en te verbeteren als organisatie (De Bruijn, 2006).

CONCLUSIE

Uit de interviewgegevens blijkt de meerderheid van de respondenten behoefte te hebben aan een combinatie van transactionele en transformationele leiderschapskenmerken. Zo blijkt dat het merendeel van de geïnterviewde medewerkers behoefte heeft aan meer sturing door het management, wat een belangrijk kenmerk is van transactioneel leiderschap. Hierbij gaat het om het verstrekken van duidelijke opdrachten en om een verduidelijking van wat er van de medewerkers wordt verwacht (structurele informatie-uitwisseling). Indien afspraken niet worden nagekomen, moet het management in actie komen (*active management by exception*). Momenteel is er vooral sprake van de transactionele leiderschapskenmerken '*passive management by exception*', waarbij het management ingrijpt indien er ongewone situaties hebben voorgedaan tijdens het repressief optreden.

Als het gaat om gewenste transformationele leiderschapskenmerken spreken de respondenten veelvuldig over communicatie. Bij de implementatie van prestatiemeting gaat het om het communiceren richting de medewerkers over het doel van de prestatiemeting en waarom dit belangrijk is voor de organisatie (*idealized influence*). Om de prestatie-indicatoren effectief te implementeren, spelen communicatie (over de *content* van de verandering) en betrokkenheid (*proces*) een essentiële rol volgens de meerderheid van de respondenten, zodat de medewerkers worden gemotiveerd om gebruik te maken van metingen. Dit is vooral een belangrijk punt voor medewerkers die laten blijken sceptisch te staan tegenover de implementatie van prestatie-indicatoren. Het management zal de prestatie-indicatoren daarom stap voor stap moeten introduceren en implementeren (*proces*).

De wijze waarop de prestatie-indicatoren kunnen worden ingevoerd, blijkt daarnaast een belangrijk onderdeel te zijn van een cultuurverandering binnen de organisatie (*context*). De huidige organisatiecultuur moet volgens de ruime meerderheid van de medewerkers eerst veranderd worden om de prestatie-indicatoren effectief te implementeren. Zo heerst het probleem dat men niet gewend is om feedback te geven en te krijgen en is er een gebrek aan sturing (bijvoorbeeld: rapportages worden niet altijd ingevuld), terwijl dit wel belangrijke punten zijn voor het meten van prestaties. De meerderheid van de medewerkers blijkt het daarom belangrijk te vinden dat het management duidelijke sturing geeft, vooral op het gebied van registraties en rapportages, en dat zelfbeoordeling en feedback onderdeel worden van de organisatiecultuur. Zo wordt hier het nut en de noodzaak van duidelijk gemaakt en kunnen de medewerkers worden gestimuleerd om registratiewerkzaamheden consequent uit te voeren en hierop terug te koppelen.

Kortom, volgens de respondenten zal het management over een combinatie van een aantal kenmerken van transactioneel en transformationeel leiderschap moeten beschikken om de prestatie-indicatoren effectief in te voeren en de medewerkers te motiveren en te stimuleren om de registraties die hierbij nodig zijn consequent bij te houden. In tabel 16 wordt nog eens overzichtelijk weergegeven welke leiderschapskenmerken de respondenten van het management wensen.

Transactioneel leiderschap	Transformationeel leiderschap
Sturing en coördinatie (bij opdrachtverstrekking en organisatiecultuur)	Begeleiding en ondersteuning (introduceren en stapsgewijs implementeren van veranderingen)
Monitoring (op registraties/rapportages en terugkoppeling)	Communicatie: <i>Idealized influence</i> (visie en doel weten over te brengen en benadrukt zo gemeenschappelijk doel)
Structuur (in uitwisselen van informatie)	Communicatie: <i>Participatieve houding</i> (medewerkers betrekken bij nieuwe ideeën en besluitvorming).
<i>Active management by exception</i> (in actie komen wanneer afspraken niet worden nagekomen)	<i>Intellectual stimulation</i> (openstaan voor nieuwe ideeën bij het oplossen van problemen en het uitvoeren van taken)

Tabel 16: Gewenste leiderschapsstijlen en –kenmerken medewerkers Brandweer Rotterdam-Rijnmond

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag van dit onderzoek, worden theorie en empirie met elkaar gekoppeld. Dit houdt in dat de relevante theorie, beschreven in hoofdstuk 2, tezamen met de empirische resultaten die in het vierde hoofdstuk zijn beschreven, een antwoord op de probleemstelling zullen verschaffen.

Allereerst staat hieronder de hoofdvraag weergegeven, zodat duidelijk is op welke vraag antwoord verkregen wordt binnen dit hoofdstuk:

‘Onder welke condities kunnen prestatie-indicatoren van het repressief optreden binnen Brandweer Rotterdam-Rijnmond worden geïmplementeerd?’

De brandweer van Rotterdam-Rijnmond stelt als missie *‘het leveren van een bijdrage aan de veiligheid in de regio door het redden van mens en dier op een veilige en efficiënte wijze’* (VRR, 2013). Om deze missie te realiseren oefent de brandweer activiteiten uit op het gebied van preventie, repressie en crisisbeheersing en rampenbestrijding. Dit onderzoek richt zich op het repressieonderdeel van de veiligheidsketen (basisbrandweezorg: brandbestrijding en technische hulpverlening). Omdat de brandweer momenteel geen prestatie-indicatoren heeft om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken, is onderzocht welke prestatie-indicatoren hier inzicht in kunnen leveren en onder welke condities deze vervolgens kunnen worden geïmplementeerd binnen de brandweerorganisatie.

Volgens de literatuur (zie: hoofdstuk 2) dient de beleidsmissie allereerst te worden vertaald in meetbare prestatie-indicatoren. Op basis hiervan kan inzichtelijk worden gemaakt of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd (Simons, 2000). Aangezien ‘veiligheid’ en ‘efficiency’ belangrijke beleidsdoelstellingen zijn van Brandweer Rotterdam-Rijnmond, is op basis daarvan de volgende prestatie-indicatoren ontwikkeld:

Veiligheid	Efficiency
Toepassen van persoonlijke beschermingsmiddelen	Brandweertijd brandbestrijding en technische hulpverlening
Ongevallen onder brandweerpersoneel bij brandbestrijding	Tijdsduur totale inzet brandbestrijding (beeldvorming, brand blussen en nazorg) en technische hulpverlening
Ongevallen onder brandweerpersoneel bij technische hulpverlening	Schade aan eigen materieel (voertuig) en materiaal
Vakbekwaamheid	Samenwerking personeel tijdens repressieve inzet
	Multidisciplinaire samenwerking

Deze prestatie-indicatoren zijn aan de hand van observaties, interviews met medewerkers uit de brandweerorganisatie en beleidsdocumenten (VRR, 2012; VRR, 2013) ontwikkeld. Voor de implementatie van de prestatie-indicatoren is het van belang dat de medewerkers een positieve houding hebben ten opzichte hiervan. Prestatiemeting kan namelijk alleen tot gegevensverzameling over het brandweeroptreden leiden, als de prestatie-indicatoren consequent worden bijgehouden en geregistreerd. Volgens Devos e.a. (2007) hebben de *content* (type verandering en aanleiding van de verandering), de *context* (organisatiecultuur) en het *proces* (de wijze waarop de verandering wordt geïmplementeerd) invloed op de veranderbereidheid van de medewerkers. Uit de onderzoeksgegevens over de houding van de medewerkers ten opzichte van prestatiemeting, is gebleken dat hier verschillende meningen over zijn. Zo blijken het management, de afdelingshoofden en beleidsmedewerkers een positieve houding te hebben ten opzichte van het gebruiken van prestatie-indicatoren. Zeker als het gaat om het verkrijgen van inzicht in het brandweeroptreden, zodat maatschappelijke verantwoording kan worden afgelegd en de organisatie kan verbeteren (*willen en moeten veranderen*). Wel geven de beleidsmedewerkers aan dat de metingen consequent moeten worden bijgehouden om deze inzichten te kunnen verkrijgen. De respondenten in de repressieve dienst (wachtcommandant en brandwacht) blijken sceptischer te staan tegenover prestatiemeting. Volgens hen leidt dit tot nog meer

registraties en omdat dit volgens hen niet hoort bij de primaire werkzaamheden van de brandweer. Omdat er nog onduidelijkheid bestaat over de *content* van de verandering is het belangrijk dat het management hier een duidelijk beeld over overbrengt aan de medewerkers.

Uit de onderzoeksgegevens blijkt daarnaast dat de organisatiecultuur (*context*) op het gebied van sturing en zelfbeoordeling veranderd moet worden om de prestatie-indicatoren effectief te kunnen implementeren. De *content*, *context* en *proces* van de verandering worden beïnvloed door de leiderschapsstijl. Bij de vraag welke leiderschapsstijl de medewerkers (afdelingshoofden, beleidsmedewerkers en medewerkers in de repressieve dienst) wensen van het management, blijkt de meerderheid behoefte te hebben aan zowel transactionele (sturing/coördinatie, monitoring en *active management by exception*), als transformatieele (begeleiding/ondersteuning, *idealized influence*, participatieve houding en *intellectual stimulation*) leiderschapskenmerken.

Deze onderzoeksresultaten hebben geleid tot het antwoord van de hoofdvraag van het onderzoek. Bij de vraag onder welke condities de prestatie-indicatoren kunnen worden geïmplementeerd binnen de organisatie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond, is het allereerst essentieel om die dingen te vatten in indicatoren die te meten zijn, relevant zijn en waar de organisatie op gestuurd kan worden, omdat de prestatie-indicatoren alleen dan sturingsinformatie opleveren over het brandweeroptreden (Wollersheim et. al, 2006). Het is daarbij belangrijk dat de ontwikkelde prestatie-indicatoren bruikbaar en representatief zijn voor de organisatie (aansluiten op beleidsmissie). Prestatie-indicatoren kunnen de brandweerorganisatie helpen inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van het repressief optreden en verwoorden op een meetbare wijze hoe een succesbepalende factor tot stand komt en hebben een signalerende functie. Lage scores, ofwel het niet behalen van de vastgestelde normen, vormen een signaal dat er mogelijk iets aan de hand is en biedt de organisatie de mogelijkheid om uit te zoeken of er iets aan de hand is en waar eventuele verbeteringen nodig zijn. Door zelfreflectie aan de hand van de prestatie-indicatoren kan de organisatie leren, verbeteren en het brandweeroptreden verantwoorden naar de maatschappij toe. Omdat het implementeren van de prestatie-indicatie iets nieuw is binnen de brandweerorganisatie, is het van belang dat de operationalisatie en leerfase worden doorlopen, om te kunnen bepalen of de ontwikkelde prestatie-indicatoren daadwerkelijk de nodige (sturings)informatie opleveren over de kwaliteit van het repressief optreden.

Dit leidt tot de volgende belangrijke conditie waaronder de prestatie-indicatoren kunnen worden geïmplementeerd in de organisatie. Omdat het werken met prestatie-indicatoren nieuw is binnen de brandweerorganisatie is het belangrijk om te kijken hoe de medewerkers hier tegenover staan. Zij zullen immers degenen zijn die de registraties van de prestatie-indicatoren dienen uit te voeren, wanneer deze worden geïmplementeerd. Belangrijk daarbij is dat de medewerkers *willen* veranderen (motivatie en stimulatie), het gevoel hebben dat zij uit belang voor de organisatie *moeten* veranderen (noodzaak verbetering door zelfreflectie en maatschappelijke verantwoording) en *kunnen* veranderen (nodige middelen, zoals registratiesysteem, en begeleiding). De medewerkers moeten niet het gevoel krijgen dat zij hierop worden afgerekend, omdat dit leidt tot een lage mate van vertrouwen in het management en dit weerstand kan oproepen, wat het implementatieproces niet ten goede komt. Indien het nut en de noodzaak (*content*) van prestatie-indicatie duidelijk is gemaakt aan de medewerkers en zij begeleid en ondersteund worden bij de implementatie hiervan, kan dit tot meer bereidheid leiden om gebruik te maken van prestatie-indicatoren.

Om dit te bewerkstelligen is effectief leiderschap nodig, wat een volgende conditie is waaronder prestatie-indicatoren kunnen worden geïmplementeerd. Het implementeren van prestatie-indicatoren zal onderdeel zijn van een cultuurverandering binnen de organisatie (*context*). Volgens de meerderheid van de respondenten heerst in de huidige organisatiecultuur het probleem dat de medewerkers niet gewend zijn om feedback te geven en te krijgen en worden rapportages nauwelijks gebruikt of bijgehouden (gebrek aan sturing). Het bijhouden van registraties/rapportages en terugkoppeling hierop zijn echter wel belangrijke punten bij prestatie-indicatie. De implementatie van prestatie-indicatoren vraagt daarom om een verandering van de organisatiecultuur. De leiderschapsrol die het management speelt, kan hier een invloed op uitoefenen. Een combinatie van transactionele (sturing/coördinatie, monitoring en *active management by exception*) en transformatieele (begeleiding/ondersteuning, *idealized influence*, participatieve houding en *intellectual*

stimulation) leiderschapskenmerken, blijken daarbij gewenst te zijn om de prestatie-indicatoren effectief te implementeren. De prestatie-indicatoren dienen stap voor stap te worden geïntroduceerd, waarbij (door bijvoorbeeld voorlichtingen en gesprekken) aan de medewerkers duidelijk wordt gemaakt wat het management wil bereiken met de prestatiemeting (*content*), zodat de onzekerheid van de medewerkers over de nieuwe situatie afneemt. Daarnaast is het belangrijk dat het management tijdens het implementatieproces ondersteuning en begeleiding biedt, zodat de medewerkers betrokken zijn bij het proces en zich gemotiveerd en gestimuleerd voelen door het management om gebruik te maken van de prestatie-indicatoren (*proces*). Door deze condities in ogenschouw te nemen, kan Brandweer Rotterdam-Rijnmond de prestatie-indicatoren om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken, worden geïmplementeerd.

AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten en de conclusies die daaruit volgen, kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan ten behoeve van de implementatie van prestatie-indicatoren van het repressief optreden in de brandweerorganisatie Rotterdam-Rijnmond. Deze worden hieronder geformuleerd:

- *Voeg de prestatie-indicatoren toe in het jaarplan en houdt de planning- en controlcyclus bij.*

In het jaarplan kunnen de prestatie-indicatoren, welke gekoppeld zijn aan de beleidsmissie van de brandweer, worden toegevoegd. Aan de hand van de planning- en controlcyclus kan het management terugkoppelen of de normen in het afgelopen jaar zijn behaald en kijken of er vooruitgangen zijn geboekt ten opzichte met het voorgaande jaar. Door deze inzicht wordt de organisatie bovendien in de mogelijkheid gesteld te verbeteren op vlakken waar het nodig is. Daarvoor dienen de prestatie-indicatoren echter wel consequent geregistreerd worden, zodat dit resultaten oplevert.

- *Koppel normen vast aan prestatie-indicatoren (die hier nog niet in zijn voorzien).*

Door de prestatie-indicatoren te voorzien van normen, wordt een sturingswijze ontwikkeld. Zo kunnen trends herkend worden en hierop worden ingespeeld. Door deze terug te laten komen in het jaarplan kan op basis hiervan wordt elk kwartaal teruggekeken welke doelstellingen zijn gerealiseerd. Zo kan het management terugkoppelen of de normen in het afgelopen jaar zijn behaald en kijken of er vooruitgangen zijn geboekt ten opzichte met het voorgaande jaar en waar verbeteringen nodig zijn. Dit helpt de brandweerorganisatie tevens verantwoording af te leggen aan de burgers en het bestuur.

- *Regelmatig reflecteren op de prestatie-indicatoren zelf.*

Het is van belang om die dingen te vatten in indicatoren die te meten zijn, relevant zijn en waar door de organisatie op gestuurd kan worden. Leveren de prestatie-indicatoren nog wel voldoende sturingsinformatie op voor de organisatie om eventuele verbeteringen te bewerkstelligen in het brandweeroptreden? Zodra een norm altijd wordt behaald, zou overwogen kunnen worden om de betreffende prestatie-indicator niet meer te hanteren en een nieuwe prestatie-indicator te ontwikkelen.

- *De prestatie-indicatoren mogen geen doel op zich te worden.*

Het identificeren en meten van prestatie-indicatoren is geen doel op zich, maar dient uiteindelijk bij te dragen aan een verbetering van de prestatie. De primaire taak van de brandweer mag hier dus niet aan voorbij gaan. De metingen die worden gebruikt, zijn enkel een hulpmiddel om de prestaties van het repressief optreden van de brandweer inzichtelijk te maken. De basis voor prestatieverbetering ligt in het bewust worden van de mogelijkheid tot verbetering en het afleggen van maatschappelijke verantwoording. Daarom is het van belang

dat men gericht te werk gaan en zich blijft focussen op de essentie van prestatie-indicatoren, dus: 'welke informatie hebben we nodig om goede beslissingen te nemen of om voldoende zeker te zijn dat we ons in de gewenste richting ontwikkelen?'

- *Communiceer regelmatig met de medewerkers over de nut en noodzaak van het hanteren van prestatie-indicatoren.*

Het management dient de medewerkers duidelijk te maken waarom het gebruik van prestatie-indicatoren zo belangrijk is en wat voor meerwaarde deze hebben voor de organisatie. Dit kan door hier bijeenkomsten voor te organiseren, waarbij de medewerkers hier tevens hun mening over kwijt kunnen. De attitude van medewerkers binnen de organisatie wordt namelijk beïnvloed door het vertrouwen dat medewerkers hebben in het management. Prestatie-indicatoren moeten niet worden ingezet om medewerkers erop af te rekenen, maar om de prestaties van het brandweeroptreden samen met de medewerkers te verbeteren. Door de medewerkers hierbij te betrekken, kan er een gevoel van *commitment* ontstaan. Indien de medewerkers van de brandweer het gevoel krijgen dat zij afgerekend worden op hun prestaties, leidt dit tot een lage mate van vertrouwen in het management leidt, wat de verandering in de bestaande werkwijze niet ten goede komt.

- *Leg de focus op sturing en zelfbeoordeling.*

Implementatie van prestatie-indicatoren betekent vooral zelfreflectie van het brandweeroptreden. Feedback speelt hier dus een essentiële rol bij. Zelfbeoordeling dient iets structureels te worden, waarbij men openstaat voor feedback om hiervan te leren zonder het gevoel te krijgen afgerekend te worden op de eigen prestaties. Daarnaast is om duidelijk sturing te geven door concrete opdrachten te verstrekken en duidelijk te maken aan de medewerkers wat de prioriteiten zijn. Door uit te leggen waar de prestatie-indicatoren voor dienen en waarom het belangrijk is de registraties hiervan consequent bij te houden, worden de medewerkers op de hoogte gehouden van de essentie ervan. Blijvend sturen en handhaven na implementatie van het nieuwe registratiesysteem, is hierbij essentieel om het implementatieproces te laten slagen.

- *Hanteer een combinatie van transactionele en transformationele leiderschapskenmerken.*

Door een combinatie van transactionele (sturing/coördinatie, monitoring en *active management by exception*) en transformationele (begeleiding/ondersteuning, *idealized influence*, participatieve houding en *intellectual stimulation*) leiderschapskenmerken te hanteren, kan het management duidelijk sturing geven aan de implementatie van de prestatie-indicatoren, waarbij tevens wordt gecommuniceerd richting de medewerkers over de meerwaarde de implementatie en hanteren hiervan. Op deze manier zijn de medewerkers betrokken bij de verandering en worden zij gemotiveerd en gestimuleerd de prestatie-indicatoren te blijven gebruiken.

6 DISCUSSIE

Binnen dit zesde en tevens laatste hoofdstuk wordt het hele onderzoek en het bijbehorende onderzoekstraject geëvalueerd en gereflecteerd. Dit houdt in dat de onderzoeksbevindingen worden bediscussieerd en aandacht wordt besteed aan beperkingen van het onderzoek.

In dit onderzoek zijn prestatie-indicatoren ontwikkeld om de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken. Deze prestatie-indicatoren zijn gebaseerd op de beleidsmissie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond en zijn onderscheiden in prestatie-indicatoren voor de beleidsdoelstellingen 'veiligheid' en 'efficiency'. De prestatie-indicatoren zijn onderverdeeld in directe en indirecte indicatoren. Bij directe indicatoren is er sprake van een directe invloed op de beleidsmissie (de brandweertijd zegt iets over de mate van efficiency). Daarnaast is het relevant om aan de hand van deze prestatie-indicator een uitspraak te doen of er goed of minder goed gepresteerd is tijdens het repressief optreden. Bij indirecte prestatie-indicatoren is er sprake van een indirecte invloed op de beleidsmissie (de mate van de vakbekwaamheid van medewerkers zegt niet direct iets over het de veiligheid repressief optreden in de praktijk). In dat geval is het niet mogelijk om een directe conclusie te trekken over de kwaliteit van het repressief optreden. Toch kunnen de indirecte, ofwel randvoorwaardelijke indicatoren, een beeld vormen over de prestaties van het brandweeroptreden en of het op een veilige of efficiënte wijze is verlopen.

Omdat prestatie-indicatoren, naast de opkomsttijd, momenteel niet worden gehanteerd binnen de brandweerorganisatie, zal Brandweer Rotterdam-Rijnmond hiermee de eerste zijn. De prestatie-indicatoren die in dit onderzoek zijn ontwikkeld, zijn gebaseerd op documentenanalyse en interviewresultaten. Hiervoor zijn zeventien interviews afgenomen. Een kritiekpunt hierop is dat er meer interviews hadden kunnen worden afgenomen van respondenten met dezelfde functies om de draagvlak van de onderzoeksbevindingen te vergroten. Dit is gecompenseerd door interviews af te nemen van personen die werkend zijn binnen Brandweer Rotterdam-Rijnmond, personen die werkend zijn buiten de brandweerorganisatie maar wel binnen de VRR en personen die binnen de brandweerorganisatie werkzaam zijn, maar buiten de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Zo is een breed perspectief aan onderzoeksbevindingen ontstaan voor het ontwikkelen van prestatie-indicatoren voor het repressief optreden en hoe deze kunnen worden geïmplementeerd binnen de organisatie.

Nog een kanttekening hierbij is dat de onderzoeksresultaten, enkel gericht zijn op prestatie-indicatoren voor brandbestrijding (kleine binnenbrand) en technische hulpverlening (basisbrandweezorg). Het takenpakket van de brandweer bestaat echter uit meer dan basisbrandweezorg. Omdat dit onderzoeksonderwerp nieuw is, is de keuze gevallen op het ontwikkelen van prestatie-indicatoren op het gebied van brandbestrijding en technische hulpverlening, welke de hoofdactiviteiten zijn van de brandweer. Vervolgonderzoek kan daarom de focus leggen op het ontwikkelen van prestatie-indicatoren voor de andere repressieve taakstellingen van de brandweer, namelijk specialismen, grootschalig optreden of rampenbestrijding en dienstverlening.

Daarnaast blijkt uit de onderzoeksbevindingen dat de brandweer wordt gezien als een conservatieve en redelijk vaste organisatie, welke nauwelijks te maken heeft met veranderingen. Daarom is het implementeren van prestatie-indicatoren een uitdaging voor de brandweerorganisatie. Tijdens de interviews kwam bij de vraag over de huidige en gewenste leiderschapsstijl veelvuldig het woord 'organisatiecultuur' naar voren. Daarbij viel op dat sturing en communicatie volgens de respondenten een heikele punten zijn binnen de organisatie. Volgens de respondenten moet het management goed voor ogen hebben wat deze wil bereiken met de prestatie-indicatoren, deze goed communiceren naar de medewerkers toe en hierop blijven sturen. Dit zal volgens de meerderheid van de respondenten leiden tot effectievere implementatie van prestatie-indicatoren. Daarnaast oefent de leiderschapsstijl van het management invloed uit op de organisatiecultuur. De gewenste leiderschapsstijl (combinatie van transactioneel en transformationeel leiderschap) zal volgens de respondenten de bestaande organisatiecultuur op bepaalde punten kunnen helpen verbeteren (registraties en feedback). Het

implementeren van prestatie-indicatoren zal daarom een belangrijk onderdeel zijn van een cultuurverandering. Dit heeft geleid tot nieuwe inzichten op het gebied van leiderschap en veranderingen binnen de brandweerorganisatie.

Dit onderzoek is een casestudy dat de focus legt op de brandweerorganisatie van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, waardoor het onderzoek vooral relevant is voor deze organisatie. Echter neemt dit niet weg dat brandweerorganisaties van andere veiligheidsregio's hier een voorbeeld aan kunnen nemen. De prestatie-indicatoren die in dit onderzoek zijn ontwikkeld, kunnen daarbij als voorbeeld dienen en tevens als basis vormen voor het ontwikkelen van prestatie-indicatoren. Tevens kunnen de geformuleerde aanbevelingen over de implementatie van prestatiemeting binnen de organisatie, worden opgevolgd door andere brandweerorganisaties.

Om dit onderzoek uit te voeren, is de keuze gevallen op het kwalitatief onderzoeksdesign. Voor dit onderzoeksonderwerp had geen kwantitatief onderzoek kunnen worden uitgevoerd, omdat het gebruik prestatie-indicatoren voor het inzichtelijk maken van het repressief optreden iets geheel nieuws is binnen de brandweerorganisatie. Om deze reden is gekozen voor het afnemen van interviews om mede op basis hiervan meer (diepte) informatie te kunnen verkrijgen over relevante prestatie-indicatoren en op welke wijze deze kunnen worden geïmplementeerd binnen de organisatie. Resultaten van kwantitatief onderzoek zouden hierin tekort schieten.

Wel zijn hierbij een aantal nieuwe vragen aan het licht gekomen, welke in vervolgonderzoek kunnen worden onderzocht. Na de implementatie van de prestatie-indicatoren doemen nieuwe vragen op, zoals of de prestatie-indicatoren werken binnen de brandweerorganisatie en of medewerkers veranderbereidheid vertonen ten aanzien van het gebruik van prestatiemeting. Dit kan middels een kwantitatief en kwalitatief onderzoeksdesign. Bij kwantitatief onderzoek kunnen enquêtes kunnen worden afgenomen onder de medewerkers van de brandweerorganisatie, met vragen als:

- *Leiden de prestatie-indicatoren tot verbeteringen van het repressief optreden?*
- *Hoe staat u tot nu toe tegenover het hanteren van prestatie-indicatoren? Of: bent u nog gemotiveerd om de prestatie-indicatoren te hanteren?*
- *Is de huidige situatie of de situatie voor de implementatie van prestatie-indicatoren gewenst volgens u?*

Bij kwalitatief onderzoek kunnen dieperliggende gedachtes worden achterhaald over de situatie na de implementatie van de prestatie-indicatoren. Zo kan aan de medewerkers van de brandweer worden gevraagd wat mening en ervaring is over de werking van prestatie-indicatoren binnen de brandweerorganisatie. Omdat het afnemen van interviews persoonlijker is, kan hierover worden doorgevraagd en vragen worden gesteld over zaken waarover wellicht nog onduidelijkheid bestaat. De informatie wordt dus verzameld in de nabijheid van de situatie die wordt onderzocht. Vervolgonderzoek over de implementatie van prestatiemeting binnen de brandweerorganisatie kan dus nieuwe inzichten bieden over de mate van geslaagdheid hiervan.

LITERATUURLIJST

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. In: *Organizational Behaviour and Human Decision Processes*, 50, pp. 179-211.
- Armenakis A.A. & Bedeian, A.G. (1999). Organizational Change: a review of theory and research in the 1990's. *Journal of Management*, 25, pp. 293-315.
- Bakker en Metz. Het INK-managementmodel. [http://www.bakkerenmetz.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=10:ink-management-model&catid=3:organisatie&Itemid=12] 26 mei 2013.
- Bass, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. In: *Organizational Dynamics*, pp. 19-31.
- Bass, B. M. & Avolio, B. J. (1993). Transformational leadership: A response to critiques. In: *Leadership theory and research perspectives and directions*, pp. 49-80.
- Berg, B.L. (2009). *Qualitative Research Methods for the social sciences*. Boston. Pearson International Edition.
- Berg, M., Meyerink, Y. & Gras, M. (2005). Feasibility First: Developing Public Performance Indicators on Patient Safety and Clinical Effectiveness for Dutch Hospitals. In: *Health Policy* (75), pp. 59-73.
- Blanchard, K. (2007). *The Heart of a Leader: Insight on the art of influence*. California. The Ken Blanchard Companies.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, M.J.W., van. (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn. Kluwer.
- Brandweer Rotterdam-Rijnmond. *Organisatie*. [<http://www.brandweer.nl/rotterdam-rijnmond/organisatie/brandweer/>] 17 september 2013.
- Bruijn, H. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Amsterdam. Boom Juridische Uitgeverij.
- Caluwé, L., de & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen, een handboek voor de veranderkundige*. Deventer: uitgeverij Kluwer.
- Cameron, K.S., Quinn R. E., DeGraff, J. Thakor A. V. (2006). *Competing Values Leadership: Creating value in organizations*. North-Hampton. Edward Elgar Publishing Inc.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Brandweerstatistiek 2011*, pp. 1-73.
- Conger, J.A. & Kanungo, R.N. (1988). *Charismatic Leadership: the Elusive Factor in Organizational Effectiveness*. San Francisco. Jossey Bass.
- Cozijnsen, A.J. & Metselaar, E. E. (1997). *Van weerstand naar veranderingsbereidheid*. Heemstede: Holland Business Publications.
- Cozijnsen, A.J. & Metselaar, E. E. (2002). *Van weerstand naar veranderingsbereidheid*. Heemstede: Holland Business Publications.
- Cozijnsen, A.J. & Vrakking, W.J. (2003). *Handboek Verandermanagement*. Deventer: Kluwer.

- Cummings, T.G. en Worley, C.G. (2004). *Organizational Development and Change*. Mason: Thomson South-Western
- Devos, G., Buelens, M. & Bouckennooghe, D. (2007). Contribution of Content, Context, and Process to understanding openness to organizational change: two experimental simulation studies. *The Journal of Social Psychology*, 147, pp. 607-629.
- Hartog, D. N. den, Muijen, J.J van & Koopman, P. I. (1997). Transactional versus transformational leadership: An analysis of the MLQ. In: *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70, pp. 19-34.
- Higgs, M. J. & Rowland, D. (2000). Building change leadership capability: The quest for change competence. In: *Journal of Change Management*, 1 (2), pp. 116-131.
- INK. Het INK-managementmodel. <http://ink.nl/nl/p4bd81e110a03e/ink-managementmodel.html> 20 mei 2013.
- INK (2004). *Introductie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel*, pp. 1-50.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009). Prestatie-indicatoren Brandweer. In: *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, pp. 1-34.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). Ter Plaatse! Onderzoek naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer. In: *Ministerie van Veiligheid en Justitie*, pp. 1-76.
- Keegan, A. & Den Hartog, D. N. (2004). Transformational Leadership in a Project Based Environment: A Comparative Study of the leadership styles of project managers and line managers. *International Journal of Project Management*, 22 , (8), 609-617.
- Kotter, J.P. (1997) *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*. New York: Free Press, pp. 159-166.
- Lewin, K., Lippitt, R., & White, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created 'social climates.' In: *Journal of Social Psychology*, 10, 271-299.
- Lievens, F., Geit, P., van. & Coetsie, P. (1997). Identification of transformational leadership qualities: A examination of potential biases. In: *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 6, pp. 415-430.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). Leidraad repressieve basisbrandweezorg: Het organiseren van eenduidige basisbrandweezorg passend op het risicoprofiel van het verzorgingsgebied, pp. 1-70.
- Northouse, P. G. (2004). *Leadership: Theory and practice*. London. Sage Publications.
- NVBR, GHOR NL, Ministerie van BZK, Inspectie OOV & Berenshot (2013). *Eindrapportage Aristoteles: Prestatiemeting en –verantwoording in de Veiligheidsregio's*, pp. 1-54.
- Pater, L., Dubbeldam, S. & Verweijen, M. (2005). *Implementeren: Het speelveld in de praktijk*. Den Haag. Boom Lemma uitgevers.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert. (2000). *Public Management Reform*. Oxford. Oxford University Press.
- Rosmuller, N. (2005). Analyse van dodelijke brandweerongevallen in Nederland van 1946-2003: classificatie naar tijdsdruk en aard van de inzet. In: *NVVK Congres 2005*, pp. 1.-15.

- Simons, R. (2000). *Performance measurement & control systems for implementing strategy: text and cases*. New Jersey. Prentice Hall, Inc.
- Stoker, J. I. & Kolk, N. J. (2003). *Grip op leiderschap: Toegankelijke modellen en praktische inzichten*. Kluwer. Deventer.
- Straathof, A. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering: Inzicht, meten, sturen*. Delft, Uitgeverij Eburon.
- Thiel, S., van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum. Uitgeverij Coutinho.
- Thiel, S., van & Leeuw, F.L. (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. In: *Beleidswetenschap*, 17 (2), 123-143.
- Torremans, H.M.P. (1998). *Prestatie-indicatoren voor integraal proces-management*. Kluwer. Deventer.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (2012). *Beleidsplan Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond: 2013-2017*, pp. 1-39.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (2013). *Inrichtingsplan: Centraal Wagenpark VRR*, pp. 1-45.
- Werkgroep Oefenbeleid (2001). *Oefenbeleidsplan dienst Brandweer en Rampenbestrijding: Leidraad Oefenen*. In: *Brandweer Nederland*, pp. 1-28.
- Wollersheim. H., M.J. Faber, M.J., Grol, R.P.T.M. (2006). *Vertrouwen in Verantwoorde Zorg? Effecten van en morele vragen bij het gebruik van prestatie-indicatoren*. In: *Signalering ethiek en gezondheid* (13), pp. 1-84.
- Wollmann, H. (2003). *Evaluation in Public- Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Massachusetts. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Yukl, G.A. (1989). *Leadership in organizations*. Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.
- Yukl, G.A. & Tracey, J.B. (1992). *Consequences of influence tactics used with subordinates, peers, and the boss*. In: *Journal of Applied Psychology*, 77, pp. 525-35
- Yukl, G.A. (2006). *Leadership in organizations*. Upper Saddle River. Prentice Hall.

BIJLAGE 1: INTERVIEWHANDLEIDINGEN

Interviewvragen medewerkers Brandweer Rotterdam-Rijnmond

1. Wat is uw functie?
2. Op welke prestatie-indicatoren wordt er tot nu toe bij de brandweer gelet?
3. Weet u Brandweer Rotterdam-Rijnmond bezig is met het ontwikkelen van prestatie-indicatoren?
4. Zijn andere veiligheidsregio's verder op het gebied van het ontwikkelen van meetbare prestatie-indicatoren, voor zover u dat weet?
5. Hoe staat u tegenover het gebruik van metingen de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken?
6. Wordt een repressieve inzet na afloop geregistreerd of geëvalueerd? Zo ja, waar en door wie en wordt dit consequent bijgehouden?
7. Wat is de visie/missie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond?
8. Hoe kan de visie/missie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond kunnen worden gekoppeld aan prestatie-indicatoren volgens u?
9. Hoe kan worden aangetoond dat de brandweer op een veilige wijze optreedt?
10. Hoe kan worden aangetoond dat de brandweer op een efficiënte wijze optreedt?
11. Zijn er specifieke kenmerken die bij het repressief optreden belangrijk zijn voor de vier klassen (kleine, middel, grote en zeer grote) brand?
12. Wat zouden belangrijke prestatie-indicatoren zijn om de kwaliteit van het repressief optreden te kunnen bepalen volgens u?
13. Wat vindt u van de prestatie-indicatoren die ik tot nu toe heb ontwikkeld?
14. Hoe en waar zouden de prestatie-indicatoren kunnen worden gemeten, genormeerd en geregistreerd?
15. Wat vindt u van het idee om regelmatig een externe controleur mee te laten gaan die het repressief optreden van de brandweer beoordeelt en evalueert?
16. Hoe zou u de rol of stijl van het management omschrijven?
17. Wat vindt u van de huidige rol die het management speelt (communicatie, beslissingen)?
18. Welke organisatiecultuur of 'klimaat' heerst er binnen de organisatie? (Wat zijn de gewoontes en gedragingen?)
19. Welke rol kan het management spelen bij de implementatie van deze prestatie-indicatoren?
20. Zou de huidige organisatiecultuur volgens u moeten worden veranderd om de prestatie-indicatoren effectief te kunnen implementeren?

Zo ja, wat zou hierin veranderd moeten worden volgens u?

21. Wilt u nog iets toevoegen aan dit gesprek?

Interviewvragen management Brandweer Rotterdam-Rijnmond

1. Wat is uw functie?
2. Op welke prestatie-indicatoren wordt er tot nu toe bij de brandweer gelet?
3. Is Brandweer Rotterdam-Rijnmond bezig met het ontwikkelen van prestatie-indicatoren?
4. Zijn andere veiligheidsregio's verder op het gebied van het ontwikkelen van meetbare prestatie-indicatoren voor, voor zover u dat weet?
5. Hoe staat u tegenover het gebruik van metingen de kwaliteit van het repressief optreden inzichtelijk te maken?
6. Wordt een repressieve inzet na afloop geregistreerd of geëvalueerd? Zo ja, waar en door wie en wordt dit consequent bijgehouden?
7. Wat is de visie/missie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond?
8. Hoe kan de visie/missie van Brandweer Rotterdam-Rijnmond kunnen worden gekoppeld aan prestatie-indicatoren volgens u?
9. Hoe kan worden aangetoond dat de brandweer op een veilige wijze optreedt?
10. Hoe kan worden aangetoond dat de brandweer op een efficiënte wijze optreedt?
11. Wat zouden belangrijke prestatie-indicatoren zijn om de kwaliteit van het repressief optreden te kunnen bepalen volgens u?
12. Wat vindt u van de prestatie-indicatoren die ik tot nu toe heb ontwikkeld?
13. Hoe en waar zouden de prestatie-indicatoren kunnen worden gemeten, genormeerd en geregistreerd?
14. Wat vindt u van het idee om regelmatig een externe controleur mee te laten gaan die het repressief optreden van de brandweer beoordeelt en evalueert?
15. Hoe zou u de rol of stijl van het management omschrijven?
16. Welke rol kan het management spelen bij de implementatie van deze prestatie-indicatoren?
17. Hoe gaan de medewerkers over het algemeen om met deze veranderingen? Houden de medewerkers zich vooral vast aan de oude situatie of staan zij open voor nieuwe veranderingen?
18. Welke rol speelt het management als medewerkers ontevredenheid of weerstand vertonen bij veranderingen? (Bijvoorbeeld gesprekken)
19. Welke organisatiecultuur of 'klimaat' heerst er binnen de organisatie? (Wat zijn de gewoontes en gedragingen?)
20. Zou de huidige organisatiecultuur volgens u moeten worden veranderd om de prestatie-indicatoren

effectief te kunnen implementeren?
 Zo ja, wat zou hierin veranderd moeten worden volgens u?

21. Wilt u nog iets toevoegen aan dit gesprek?

Interviewhandleiding medewerkers buiten brandweerorganisatie en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond: Zie interviewvragen brandweerpersoneel en leidinggevenden. De interviewvragen met overige medewerkers hangt af van de functie.

BIJLAGE 2: BASIS CODEERBOOM

1. Repressief optreden	2. Prestatiemeting	3. Leiderschap	4. Content, context, proces	5. Veranderbereidheid
1.1 Brandbestrijding 1.1.1 Kleine binnenbrand in gebouw 1.1.2 Brand in voertuig	2.1 Prestatie-indicatoren repressief optreden 2.1.1 Prestatie-indicatoren veiligheid 2.1.1.1 Toepassen beschermingsmiddelen 2.1.1.1.1 Helm 2.1.1.1.2 Veiligheidsbril 2.1.1.1.3 Ademlucht 2.1.1.1.4 Gehoorbescherming 2.1.1.1.5 Handschoenen 2.1.1.2 Aantal ongevallen personeel brandbestrijding 2.1.1.3 Aantal ongevallen personeel technische hulpverlening 2.1.1.4 Mate vakbekwaamheid personeel	3.1 Transactioneel 3.1.1 Sturing, coördinatie 3.1.2 Stellen van duidelijke doelstellingen en verwachtingen 3.1.3 Duidelijke opdrachtverstrekking 3.1.4 Verdeling straffen 3.1.5 Verdeling beloningen (<i>contingent reward</i>) 3.1.6 Systeemgericht 3.1.7 Structurele informatie uitwisseling 3.1.8 Controle/monitoring 3.1.9 <i>Active management by exception</i> 3.1.10 <i>Passive management by exception</i> 3.1.11 Afstand tussen leidinggevende en medewerkers (ruilprincipe)	4.1 Content 4.1.1 Implementatie nieuwe werkwijze (prestatiemeting) 4.1.2 Economische redenen 4.1.3 Organisatiecapaciteit aanpassen (attitude, gedrag of organisatiecultuur) 4.1.4 Mate van impact op medewerkers (baan/taakstelling)	5.1 Willen veranderen/attitude 5.1.1 Verwachte gevolgen voor taakuitvoering medewerker 5.1.2 Verwachte gevolgen voor organisatie 5.1.2.1 Kansen voor organisatie 5.1.2.2 Risico's voor organisatie 5.1.3. Emotionele reactie die verandering oproept bij medewerker 5.1.4 Mate van betrokkenheid bij besluit verandering 5.1.5 Mate van begeleiding bij verandering
1.2 Technische hulpverlening 1.2.1 Bevrijden van personen uit lift 1.2.2 Bevrijden van beknelde personen 1.2.3 Redden	2.1.2 Prestatie-indicatoren efficiency 2.1.2.1 Brandweertijd 2.1.2.2 Tijdsduur brandbestrijding 2.1.2.3 Tijdsduur technische	3.2 Transformatieel 3.2.1 Tonen van vertrouwen in zichzelf en medewerkers 3.2.2 Hoge eisen aan prestaties, creativiteit en innovatie 3.2.3 Formuleren van doelen en taken in	4.2 Context 4.2.1 Intern 4.2.2 Heersend 'klimaat' in organisatie 4.2.3 Gedragingen (normen) 4.2.4 Visie/missie (waarden) 4.2.5 Gewoontes	5.2 Moeten veranderen/ Subjectieve norm 5.2.1 Houding leidinggevenden ten opzichte van verandering 5.2.2 Houding van

van dieren	<p>hulpverlening</p> <p>2.1.2.4 Schade materieel en materiaal</p> <p>2.1.2.4.1 Hoeveelheid schade</p> <p>2.1.1.4.2 Schadekosten</p> <p>2.1.2.5 Slijtage materieel</p> <p>2.1.2.5.1 Slijtagekosten</p> <p>2.1.2.6 Samenwerking personeel</p> <p>2.1.2.7 Samenwerking betrokken hulpverleningsdiensten</p>	<p>ideologische termen</p> <p>3.2.4 Heldere visie</p> <p>3.2.5 Participatie/betrokkenheid van medewerkers</p> <p>3.2.6 <i>Idealized influence</i> (charisma)</p> <p>3.2.7 <i>Inspirational motivation</i> (inspiratie)</p> <p>3.2.8 <i>Intellectual stimulation</i> (intellectuele stimulatie)</p> <p>3.2.9 <i>Individualized consideration</i> (individuele aandacht)</p>	<p>4.2.6 Sturing</p> <p>4.2.7 Registraties</p>	<p>collega's ten opzichte verandering</p> <p>5.2.3 Noodzaak verandering</p> <p>5.2.3.1 Druk van bestuur</p> <p>5.2.3.2 Druk van burgers</p> <p>5.2.3.3 Druk van media</p>
		<p>3.3 Laissez-faire</p> <p>3.1.1 Het ontbreken van actieve leiderschap(skenmerken)</p>	<p>4.3 Proces</p> <p>4.3.1 Acties management</p> <p>4.3.2 Reacties medewerkers</p> <p>4.3.3 Interactie/betrokkenheid medewerkers</p> <p>4.3.4 Draagvlak</p> <p>4.3.5 Veranderingen van organisatie in de huidige toestand naar de toekomstige staat</p>	<p>5.3 Kunnen veranderen/gedragscontrole</p> <p>5.3.1 Wijze waarop veranderproces wordt aangestuurd door management</p> <p>5.3.2. Kennis en ervaring van medewerkers met veranderprocessen</p> <p>5.3.3 Beschikbaarheid middelen om verandering door te voeren</p> <p>5.3.3.1. Beschikbaarheid registratiesysteemvo or prestatie-indicatoren</p>
				<p>5.4 Weerstand</p> <p>5.4.1 Afkeuring van verandering</p>

BIJLAGE 3: PRESTATIE-INDICATOREN

VEILIGHEID		
Prestatie-indicator	Hoe te meten	Normering
Toepassen persoonlijke beschermingsmiddelen	Aantal brandweerlieden die beschermingsmiddelen correct toepassen bij een incident	100% (alle mensen dragen middelen die essentieel zijn tijdens totale inzet, incl. nazorg)

Ongevallen brandweerpersoneel bij brandbestrijding	Aantal ongevallen tijdens de repressie brandincident / totaal aantal brandincidenten per jaar	<i>Kijken naar aantal incidenten voorgaande jaren en aan de hand daarvan norm vaststellen</i>
Ongevallen brandweerpersoneel bij hulpverlening	Aantal ongevallen tijdens de repressie HV-incident / totaal aantal HV-incidenten per jaar	<i>Kijken naar aantal incidenten voorgaande jaren en aan de hand daarvan norm vaststellen</i>
Vakbekwaamheid personeel	Aantal repressieve medewerkers die profcheck brand en technische HV succesvol hebben doorlopen	100%
	Aantal repressieve medewerkers die de verplichte oefenkaarten van brand en technische HV hebben doorlopen per jaar	100%
	Aantal repressieve medewerkers die benodigde conditietest succesvol hebben afgerond	100%

EFFICIENCY		
Prestatie-indicator	Hoe te meten	Normering
Brandweertijd brandbestrijding	Arriveren binnen tijdsnorm (uitruktijd + rijtijd = brandweertijd)	Afhankelijk van polygoon
Brandweertijd technische hulpverlening	Arriveren binnen tijdsnorm tijd (uitruktijd + rijtijd = brandweertijd)	Afhankelijk van polygoon
Tijdsduur totale inzet brandbestrijding (beeldvorming, brand blussen en nazorg)	Tijdsnormering brand Gebouw klein	<i>Kijken naar gemiddelde tijdsduur per type incident en hier norm uit halen</i>
	Tijdsnormering brand Wegvervoer (Rijksweg) klein	<i>Kijken naar gemiddelde tijdsduur per type incident en hier norm uit halen</i>
Tijdsduur totale inzet technische hulpverlening	Tijdsnormering Ongeval Wegvervoer	<i>Kijken naar gemiddelde tijdsduur per type incident en hier norm uit halen</i>
Schade aan eigen materieel (voertuig) en materiaal op het voertuig	Aantal keer schade voertuig door verkeerde toepassing/gebruik (roekeloos rijden, verkeerd gebruik materiaal, dus geen slijtageschade) per jaar	30% minder t.o.v. voorgaand jaar
	Totaal schadebedrag voertuig door verkeerde toepassing/gebruik (roekeloos rijden, verkeerd gebruik materiaal, dus geen slijtage) per jaar	50% minder t.o.v. voorgaand jaar
Samenwerking personeel tijdens repressie	Verloop van samenwerking in enkele ploeg tijdens repressieve inzet (duidelijke communicatie, overeenstemming, duidelijke rolverdeling)	100% goed
Multidisciplinaire samenwerking tijdens repressie	Verloop van samenwerking tussen diensten die aanwezig zijn op incident (duidelijke communicatie, overeenstemming, duidelijke rolverdeling)	100% goed