

Masterthesis

Publiek en privaat op één kussen ...?

Een onderzoek naar vraagstukken als gevolg van de hybriditeit van de Gezamenlijke Brandweer

September 2015



Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding Bestuurskunde

Auteur:

M.L. (Miranda) ten Hout

Eerste lezer:

Dr. A. van Sluis

Tweede lezer:

Dr. F.B. van der Meer

Voorwoord

Over brandweezorg is lange tijd gedacht in termen van “zorg in het openbare domein” en “zorg bij bedrijven”. Gemeenten waren verantwoordelijk voor de organisatie van brandweezorg in dat openbare domein; bedrijven organiseerden dat voor zichzelf, binnen de eigen terreinbegrenzing. Op basis van vrijwilligheid en individuele goede persoonlijke relaties was sprake van uitwisseling en samenwerking. Daar bestond echter geen kader voor, laat staan een wettelijk instrument met een verplichtend karakter. Dat veranderde toen Nederland er met de Brandweerwet 1985 voor koos om, als enig land in Europa, een aanwijsbevoegdheid voor bedrijfsbrandweren te verankeren. Dit werd artikel 13 Brandweerwet, het hedendaagse artikel 31 Wet Veiligheidsregio's. En Nederland haalde in 1991, met het vaststellen van het Besluit Bedrijfsbrandweren, niet alleen op wetgevend niveau door op deze lijn. Vanaf 1992 startte de gemeente Rotterdam met een actief en breed uitvoeringsbeleid op dit thema. Dit heeft er in geresulteerd dat in een periode van vijf jaar ruim dertig bedrijven daadwerkelijk aanwijsplichtig bleken. Het heeft ook geresulteerd in het inzicht dat een echt goede en doorleefde voorbereiding op calamiteiten in een groot industrieel havengebied alleen gezamenlijk tot stand kan worden gebracht. Wat op de tekentafel makkelijk te ordenen lijkt naar “openbare branden en incidenten” waar de overheid voor aan zet is en “calamiteiten op een industrieterrein” waar een bedrijf zich op moet richten, werkt in de praktijk van een haven- en industriegebied anders uit. Inrichting en gebruik van het openbaar gebied, onder- en bovengrondse infrastructuur, verhoudingen en belangen van gevestigde organisaties en hun stakeholders: in een groot haven- en industriegebied is veel met elkaar vervlochten. Een stevige calamiteit op een bedrijf heeft effecten voor de omgeving, brand in een tunnel van de snelweg blokkeert de toegang en daarmee de logistieke processen van veel bedrijven. Maar ook: slechte of goede organisatie van brandweezorg raakt het imago van overheid en bedrijfsleven samen en slaat terug op vestigingsbeleid en vertrouwen van verzekeraars.

Toen in de jaren '90 ook helder werd dat de gemeente Rotterdam in haar publieke verantwoordelijkheid voor brandveiligheid in de haven nog een stap of twee diende te zetten, groeide aan beide zijden een gezamenlijkheidsgevoel. Het beoordelen van de noodzakelijk operationele slagkracht op bedrijven kreeg zo ook de lading om samen verantwoording te nemen voor het organiseren van een professionele brandweerorganisatie in het gehele gebied. Samen verantwoordelijk, samen organiseren, samen betalen, samen besturen. Het resultaat van dit proces was de Gezamenlijke Brandweer, voorbereid in 1996 en 1997, operationeel vanaf 2 januari 1998. Een zware PPS, door publieke en private partners paritair bestuurd, met toestemming van de provincie en een handtekening van hare majesteit Koningin Beatrix. Zonder diepgaande en doorwrochte theoretische analyses omtrent kansen en bedreigingen van PPS-varianten, besloten bedrijven en besturen van Rotterdam en Rozenburg elkaar te vertrouwen en te gaan voor een organisatievariant waarin operationeel management vanuit één hand (in plaats van 33 bedrijven en twee gemeenten) en financieel kostenvoordeel in het collectief belangrijker waren dan individuele zeggenschap over “het eigene” en alleen verantwoording afleggen over wat je zelf in de hand hebt.

Organisaties komen tot stand, omdat mensen er voor kiezen om met elkaar samen te werken. Daar horen financiële en juridische analyses bij, een haalbare businesscase, structuur en een sturings- en verantwoordingsmodel. Als een organisatie zich vervolgens in de tijd gezet heeft, ontstaat ruimte voor bespiegeling. Kan het beter? Kan het hoogwaardiger? Kan het sneller? Kan het goedkoper? Het tekent de kracht van de Gezamenlijke Brandweer dat die ruimte er is en dat ze die ruimte gebruikt voor scripties als die van Miranda. Met een stevig theoretisch kader over PPS-en heeft ze naar een aantal thema's in de organisatie van de Gezamenlijke Brandweer gekeken en ideeën aangedragen voor versterkingen. Dit is niet alleen leesvoer voor partners in het Rotterdamse haven- en industriegebied, maar ook in andere havengebieden waar PPS-en bestaan of worden overwogen. Want als één ding helder is: brandweer PPS-en zijn niet meer uit Nederlandse haven- en industriegebieden weg te denken. De scriptie van Miranda zet iedereen die daar een mening over heeft weer even op scherp!

Kees Kappetijn
Adviseur industriële veiligheid

Inhoud

Voorwoord.....	2
Samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek.....	7
1.2 Relevantie van het onderzoek	7
1.3 Leeswijzer.....	8
2. Een inleiding in de Gezamenlijke Brandweer	9
2.1 De Gezamenlijke Brandweer.....	9
2.2 Waarom publiek-private samenwerking.....	9
2.3 Oprichting van de Gezamenlijke Brandweer	9
2.4 Beoogde voordelen	10
3. Theoretisch kader	11
3.1 Publiek-private samenwerking en hybriditeit	11
3.2 Het organiseren van brandweezorg	19
3.3 Conceptueel model	23
3.3 Operationalisering	24
4. Methode van onderzoek.....	25
4.1 Onderzoeksstrategie	25
4.2 Onderzoeksmodel	25
4.3 Bronnen- en methodentriangulatie	25
5. Bevindingen	26
5.1 Bestuur	26
5.2 Sturing	29
5.3 Samenwerking	32
5.4 Verantwoordelijkheden	35
5.5 De veiligheidsketen	38
5.6 Toezicht.....	39
5.7 Ondernemerschap	41
5.8 Cultuur	42
5.9 Bestaansrecht van de publiek-private samenwerking	42
5.10 Navolging van hybride brandweezorg	43
6. Analyse.....	44
6.1 Governance	44
6.2 Relatiemanagement.....	45
6.3 Meervoudige verantwoordelijkheid	46
6.4 Zoeken naar optimalisatie	47
6.5 Verbinding veiligheidsketen.....	48

6.6 Toezichtmodel	49
6.7 Ondernemerschap	51
7. Conclusie en aanbevelingen	52
7.1 Conclusie	52
7.2 Aanbevelingen voor een adequate wijze van omgaan met vraagstukken	55
Dankwoord	56
Referenties.....	57
Bijlage 1: Methoden en technieken	61
B1.1 Interviews	61
B1.2 Observatie vergadering bestuurscommissie 28 april 2015.....	67
B1.3 Overzicht van overige bronnen.....	67
Bijlage 2. Lijst van afkortingen	68

Samenvatting

In dit onderzoek stond de vraag centraal welke eventuele vraagstukken voortkomen uit de publiek-private samenwerking ten aanzien van de Gezamenlijke Brandweer en wat een goede wijze is voor de betrokken partijen om met deze vraagstukken om te gaan. Een diepgravende bestudering van literatuur over hybriditeit en het organiseren van brandweezorg heeft geleid tot een voor dit onderzoek passend onderzoekskader, waaraan de praktijksituatie van de Gezamenlijke Brandweer gespiegeld is. De bevindingen van het onderzoek zijn in de breedte opgetekend, waarna in de analyse en conclusie is gefocust op zeven thema's die blijken te spelen binnen de hybride brandweezorg zoals de Gezamenlijke Brandweezorg die uitvoert.

Uit de literatuur kon worden afgeleid dat hybriditeit tot belangrijke voordelen kan leiden en het tegelijkertijd in zich heeft om tot dilemma's, spanningen en/of negatieve gevolgen te leiden. Voorbeelden hiervan in de theorie zijn het ontstaan van spanningen door meervoudige verantwoordelijkheid van de hybride organisatie, beperking van de invloed van de overheid op de hybride organisatie, risico op concurrentievervalsing en kruissubsidiering, et cetera. In het theoretisch kader is bovendien de gevolgtrekking gemaakt dat hybriditeit binnen het brandweezorgdomein een aantal specifieke dilemma's in zich heeft, voornamelijk op het vlak van de verantwoordelijkheidsverdeling en het vinden van verbinding in de veiligheidsketen¹. In de praktijk van de Gezamenlijke Brandweer blijkt zich een zelfde tweezijdigheid van hybriditeit af te tekenen: enerzijds worden grote voordelen ervaren van de publiek-private samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de bedrijven in het Rotterdamse haven- en industriegebied en anderzijds blijken er verschillende vraagstukken ten aanzien van hybriditeit te zijn, waarbinnen dilemma's, spanningen en risico's spelen.

Meerwaarde en vraagstukken

De meerwaarde van de publiek-private samenwerking ten aanzien van de Gezamenlijke Brandweer zit bovenal in twee elementen. In de eerste plaats in het kostenvoordeel voor de deelnemende partijen. Dat kostenvoordeel is groot en blijkt een belangrijke stok achter de deur voor een blijvende samenwerking. In de tweede plaats wordt een betere kwaliteit van preparatie en incidentbestrijding ervaren. Het niveau van industriële incidentbestrijding ontstijgt door specialisatie en het bij elkaar brengen van expertise van overheid en bedrijven het niveau van veiligheidsregio's. Tegelijkertijd blijkt een aantal vraagstukken relevant te zijn. De vier belangrijkste zijn:

Hoe richt je de governance in voor hybride brandweezorg? Met vragen als: welke rol heeft de gemeente Rotterdam, welke rol heeft de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, welke rol heeft het collectief van bedrijven, wat is de regelruimte van de Gezamenlijke Brandweer als uitvoeringsorganisatie, et cetera? De gemeente Rotterdam en het collectief van bedrijven besturen gezamenlijk de Gezamenlijke Brandweer, waarbij is gekozen voor een zogenaamd 'zwakke' inrichting van de governance. Dat houdt in dat de sturing vanuit het bestuur beperkt is en dat de Gezamenlijke Brandweer vooral sturing krijgt vanuit de individuele partijen. Deze keuze leidt ertoe dat dilemma's niet op bestuursniveau, maar op uitvoeringsniveau tot uiting komen. De Gezamenlijke Brandweer lijkt zich daar goed staande in te kunnen houden, maar er is wel een risico op onvoldoende tegenkracht vanuit het GB-bestuur of de afzonderlijke partijen bij ongewenste ontwikkelingen.

Welke positie geef je de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond binnen de publiek-private samenwerking? De partijen binnen de publiek-private samenwerking zijn formeel de gemeente Rotterdam en het collectief van bedrijven. Dat was in een context met gemeentelijke brandweren logisch. De context is met de komst van veiligheidsregio's en de verplichte regionalisering van brandweren intussen veranderd. Verantwoordelijkheden zijn anders komen te liggen. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is als antwoord daarop wel betrokken in het construct door de operationele verantwoordelijkheid binnen het verzorgingsgebied van de Gezamenlijke Brandweer toe te kennen aan de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, maar een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen gemeente en veiligheidsregio ontbreekt nog. Ook is binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond niet volledig geanticipeerd op wat de publiek-private samenwerking voor haar betekent. De rol van de veiligheidsregio in de publiek-private samenwerking en het bescheiden anticiperen van de veiligheidsregio leiden tot verwarring en spanningen binnen en tussen de Gezamenlijke Brandweer, de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de bedrijven. Dit uit zich in uitvoeringsvraagstukken op het niveau van medewerkers en discussies op bestuurlijk niveau.

¹ De veiligheidsketen is het geheel van schakels op het gebied van brandweezorg die tezamen het veiligheidsniveau in een gebied bepalen. De schakels zijn proactie, preventie, preparatie, incidentbestrijding en nazorg.

Op welk systeemniveau zoek je naar optimalisatie door samenwerking tussen brandweerkorpsen? Het is gebruikelijk voor veiligheidsregio's om onderling samen te werken door van elkaars capaciteiten gebruik te maken. Capaciteiten zoals slagkracht en specifieke expertise. Tussen de Gezamenlijke Brandweer en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond lijkt optimalisatie nastrevenswaardig vanuit de publieke taakuitvoering gedacht. Bedrijven en het bevoegd gezag wensen juist vanuit de private taakuitvoering terughoudend qua optimalisatie. Het bestuur van de Gezamenlijke Brandweer heeft zich uitgesproken tegen optimalisatie buiten het verzorgingsgebied van de Gezamenlijke Brandweer, maar de uitvoeringsorganisatie Gezamenlijke Brandweer heeft ruimte voor een eigen invulling. Zij gebruikt die ruimte, zij het terughoudend, door samenwerkingsafspraken met de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond te maken. Er spelen daardoor geregeld dilemma's op uitvoeringsniveau en wrijving bij bedrijven.

Hoe kom je tot verbinding in de veiligheidsketen? Het goed op elkaar afstemmen van de ketenschakels proactie, preventie, preparatie, incidentbestrijding en nazorg is belangrijk voor het veiligheidsniveau in een gebied. In het veiligheidsdomein zijn verantwoordelijkheden op dat vlak gefragmenteerd belegd en de toevoeging van een publiek-private samenwerking in dit domein zorgt voor verdere fragmentatie. Binnen deze context blijken dubbele, soms met elkaar conflicterende verantwoordelijkheden binnen de Gezamenlijke Brandweer en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voor spanningen te zorgen en een drempel te zijn voor het tot stand brengen van verbinding in de veiligheidsketen.

Mogelijkheden voor een adequater omgaan met vraagstukken

De gemeente Rotterdam, de bedrijven, de Gezamenlijke Brandweer en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond beschouwen de meerwaarde van de publiek-private samenwerking als dusdanig groot, dat die meerwaarde zwaarder weegt dan de eventuele hinder als gevolg van dilemma's, spanningen en risico's. Ongeacht deze uitkomst wijst het onderzoek in de richting van een aantal verbeteringen in het omgaan met de vraagstukken, waardoor dilemma's, spanningen en risico's kunnen worden verminderd. Deze verbetermogelijkheden zijn beschreven in de vorm van aanbevelingen in het algemeen of voor partijen individueel. Hieronder zijn de aanbevelingen beschreven die gedaan zijn naar aanleiding van de hiervoor genoemde vraagstukken.

Het bestuur van de Gezamenlijke Brandweer kan het risico op onvoldoende tegenkracht voor ongewenste ontwikkelingen beperken door de 'zwakke' governance te compenseren met een stevig model voor verantwoording en toezicht. In het verlengde daarvan kan vanuit het bestuur van de Gezamenlijke Brandweer opdracht worden gegeven aan de uitvoeringsorganisatie Gezamenlijke Brandweer tot het inrichten van een adequate interne controle. Vervolgens kan het bestuur het eigen toezicht hierop afstemmen. Het stevigere toezicht zou direct kunnen worden ingezet om eventueel sterker te sturen in het optimalisatievraagstuk. In dat kader zou overigens ook een rol bij de directeur van de Gezamenlijke Brandweer kunnen liggen om keuzes ten aanzien van optimalisatievragen ter besluitvorming voor te leggen aan het bestuur, zodat het bestuur hier expliciet afwegingen in kan maken.

Ten aanzien van de positie van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond binnen de publiek-private samenwerking is als suggestie gegeven om deze te formaliseren, zodat de verantwoordelijkheden van de gemeente Rotterdam en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond duidelijker gescheiden zijn. Hiermee kan recht worden gedaan aan de zelfstandige operationele verantwoordelijkheid die de veiligheidsregio heeft en duidelijkheid worden gecreëerd over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de publiek-private samenwerking. Vervolgens is het aan te raden om binnen de veiligheidsregio een scherpere functiescheiding te organiseren om dilemma's voor medewerkers van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Gezamenlijke Brandweer te voorkomen. Met een duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling als basis en een betere functiescheiding binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond liggen er ook aanknopingspunten om een meer procesgerichte en netwerkgerichte benadering toe te passen ten aanzien van de veiligheidsketen, waardoor de verschillende actoren beter in staat zijn de verbinding te zoeken.

1. Inleiding

De Gezamenlijke Brandweer is een brandweerorganisatie met een dubbele taakstelling. Enerzijds is de Gezamenlijke Brandweer de bedrijfsbrandweer van veel bedrijven in het Rotterdamse haven- en industriegebied en anderzijds levert de Gezamenlijke Brandweer de publieke brandweezorg in dat gebied. Hiermee is de Gezamenlijke Brandweer een publiek-private samenwerking, ook wel een hybride organisatie genoemd. Het is een organisatie die enig is zijn soort, naar verluidt uniek in de wereld. Er zijn wel andere voorbeelden van publiek-private samenwerking op het gebied van brandweezorg, maar niet in de verregaande vorm zoals dat binnen de Gezamenlijke Brandweer het geval is.

Het fenomeen publiek-private samenwerking is bestuurskundig gezien zeer interessant. Een hybride organisatie als de Gezamenlijke Brandweer dient enerzijds het publiek belang en anderzijds het belang van private bedrijven. Vaak staan deze belangen tegenover elkaar, maar bij een publiek-private samenwerking mag worden verwacht dat het gemeenschappelijk belang dat overtreft. Het moet tenslotte interessant genoeg zijn voor de publieke en private partijen om de samenwerking aan te gaan en eventuele uitdagingen die daardoor ontstaan het hoofd te bieden. Uit een dergelijke samenwerking kunnen namelijk ook dilemma's voortkomen voor de betrokken partijen. De combinatie van publiek en privaat noodzaakt daardoor voortdurend tot het zoeken van de balans. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe dit zoeken naar balans het geval is binnen het hybride systeem ten aanzien van de GB, wat heeft geleid tot een aantal aanbevelingen voor het adequater omgaan met vraagstukken die daarbij spelen.

1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is aanbevelingen te doen aan de Gezamenlijke Brandweer, de gemeente Rotterdam, de Coöperatieve Industriële Brandweezorg U.A. en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voor het eventueel effectiever inrichten van het publiek-private systeem. Om tot deze aanbevelingen te komen is een probleemanalytisch empirisch onderzoek verricht. De centrale vraag in het onderzoek was:

Welke eventuele vraagstukken komen voort uit de publiek-private samenwerking ten aanzien van de Gezamenlijke Brandweer en wat is een adequate wijze voor de betrokken partijen om met deze vraagstukken om te gaan?

Theoretische deelvragen:

1. Wat is in de literatuur bekend over de voor- en nadelen van hybriditeit en hybride samenwerkingsconstructies?
2. Wat is in de literatuur bekend over de organisatie van publieke en bedrijfsbrandweezorg, al dan niet in relatie tot publiek-private samenwerking of hybriditeit?

Empirische deelvraag:

3. Hoe is de publiek-private samenwerking ten aanzien van de Gezamenlijke Brandweer ingericht?

Analytische deelvraag:

4. Welke eventuele vraagstukken komen voort uit de publiek-private samenwerking ten aanzien van de Gezamenlijke Brandweer?

Prescriptieve deelvraag:

5. Welke eventuele verbetermogelijkheden zijn er voor de Gezamenlijke Brandweer, de gemeente Rotterdam, de CIBUA en de VRR om met de gesignaleerde vraagstukken om te gaan?

De beantwoording van de theoretische deelvragen heeft plaatsgevonden door het opstellen van een theoretisch kader (hoofdstuk 3). De empirische deelvragen zijn beantwoord op basis van de bevindingen uit het empirisch onderzoek (hoofdstuk 5). De analysedeelvraag is beantwoord in hoofdstuk 6, waarin een analyse is opgenomen van de empirie aan de hand van de theorie. De prescriptieve deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 7.

1.2 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek heeft in de eerste plaats een praktische relevantie. Het onderzoek heeft namelijk geleid tot inzichten die kunnen worden benut door de Gezamenlijke Brandweer, de gemeente Rotterdam, de CIBUA en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond om verbeteringen te realiseren daar waar zij dat wensen. Er is ook een indirecte praktische relevantie, doordat er in Nederland en wellicht ook daarbuiten steeds meer initiatieven voor publiek-

private samenwerking ten aanzien van brandweezorg ontstaan. Deze masterthesis kan mogelijk licht werpen op de inrichting van die samenwerkingen. In de tweede plaats heeft het onderzoek een wetenschappelijke relevantie. Op het gebied van brandweezorg is het aantal wetenschappelijke bijdragen beperkt, waardoor deze thesis een welkome aanvulling kan betekenen. Bovendien is zoals gezegd de verregaande publiek-private samenwerking op het gebied van brandweezorg bijzonder te noemen. De resultaten van dit onderzoek kunnen mogelijk de theoretische kennis over publiek-private samenwerking of hybriditeit empirisch verrijken. Iets wat in de literatuur als speerpunt naar voren wordt gebracht (bijvoorbeeld Karré & In 't Veld, 2008). Dat is niet alleen ten behoeve van de wetenschap, maar ook met het oog op de maatschappelijke en politieke discussie in Nederland over hybride organisaties en de wenselijkheid daarvan. Dit wijst op de maatschappelijke relevantie van deze masterthesis.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort de context geschetst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader gegeven, dat aan de hand van literatuuronderzoek is opgesteld. Dit theoretisch kader is tevens de beantwoording van de theoretische deelvragen. Hoofdstuk 4 beschrijft de toegepaste onderzoeksstrategie en de methoden van onderzoek. De bevindingen van het empirische onderzoek staan in hoofdstuk 5, waarna in hoofdstuk 6 de analyse volgt. In de analyse zijn de bevindingen geïnterpreteerd aan de hand van de theorie. Hoofdstuk 7 omvat de conclusies van dit onderzoek, evenals suggesties voor mogelijkheden voor de Gezamenlijke Brandweer, de gemeente Rotterdam, de CIBUA en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond om adequater met spelende vraagstukken om te gaan.

2. Een inleiding in de Gezamenlijke Brandweer

2.1 De Gezamenlijke Brandweer

De Gezamenlijke Brandweer (GB) is in 1998 opgericht door de gemeenten Rotterdam en Rozenburg en de Coöperatieve Industriële Brandweezorg met uitgesloten aansprakelijkheid (CIBUA). Inmiddels is de gemeente Rozenburg opgegaan in de gemeente Rotterdam. De CIBUA is een coöperatie waarin intussen 65 bedrijven zijn verenigd die 'lid zijn' van de GB. De GB voert zowel publieke brandweertaken als bedrijfsbrandweertaken uit in het Rotterdamse haven- en industriegebied, de Rotterdamse gebieden Hoogvliet en Rozenburg en de Rotterdamse wijk Pernis.

2.2 Waarom publiek-private samenwerking

Industriegebieden kennen hun eigen dynamiek ten aanzien van fysieke veiligheid voor burgers. Er liggen deels verantwoordelijkheden bij de overheid voor het waarborgen van die veiligheid en deels dienen de bedrijven in die industriegebieden hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor het risico dat ze veroorzaken. In het Rotterdamse haven- en industriegebied is een concentratie van bedrijven aanwezig die, door de productie, de opslag, de overslag of het gebruik van gevaarlijke stoffen, bijzondere risico's opleveren voor mens en milieu. De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor het waarborgen van de veiligheid wordt voor een deel afgedwongen door risico-bedrijven te verplichten om een bedrijfsbrandweer te hebben. Een dergelijke bedrijfsbrandweer dient te kunnen voorzien in het zelf bestrijden van kleine incidenten, het opstarten van de incidentbestrijding bij grote incidenten vooruitlopend op de inzet van de overheidsbrandweer en het inzetten van specialistische incidentbestrijdingsmiddelen. Tegelijkertijd is de overheid verantwoordelijk voor de incidentbestrijding in het algemeen. Het aantal incidenten in een haven- en industriegebied is gering, maar de mogelijke effecten ervan zijn groot. Een adequaat georganiseerde brandweezorg is daarom noodzakelijk.

Om aan zijn verantwoordelijkheid tot het organiseren van een goede publieke incidentbestrijding te voldoen, had de gemeente Rotterdam diverse brandweerkazernes in het Rotterdamse haven- en industriegebied nodig. De opgave is om bij incidenten binnen circa 6 tot 15 minuten na een melding brandweereenheden ter plaatse te kunnen hebben. Door de aard van de risico's in het verzorgingsgebied van die kazernes zou bovendien het personeel en het materieel extra moeten worden toegerust om een adequate incidentbestrijding te kunnen plegen. Dit zou grote investeringen en hoge exploitatielasten vergen voor een relatief klein aantal incidenten. De bedrijfsbrandweerplichtige bedrijven zaten in een zelfde positie. Als zij voor henzelf de benodigde brandweercapaciteit zouden moeten organiseren om in korte tijd na het ontstaan van een incident ter plaatse te zijn met de juiste mensen en het juiste materieel, zouden de bedrijven forse investeringen moeten doen en hoge exploitatielasten hebben om het kleine aantal incidenten bij hen op het terrein te kunnen beheersen. Door samen te werken hebben de gemeente Rotterdam en de bedrijfsbrandweerplichtige bedrijven een win-win-situatie gecreëerd. Ze kunnen overcapaciteit beperken en daardoor de kosten verhoudingsgewijs laag houden.

2.3 Oprichting van de Gezamenlijke Brandweer

De aanloop naar de oprichting toe heeft enkele jaren geduurd, vanaf 1994 tot aan 1998. Tot de jaren '70 waren bedrijven zelfvoorzienend ten aanzien van de brand- en incidentbestrijding op hun terrein, daarbij ondersteund door de overheidsbrandweer. In het gebied van de latere Gezamenlijke Brandweer traden vanuit de overheid in eerste instantie de vrijwillige korpsen uit Rozenburg en Hoogvliet op. Naderhand kwam er in Rozenburg vanwege de industrialisering van het gebied een beroepskorps dat via een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Rozenburg en Rotterdam tot stand kwam. De bedrijfsbrandweeren en de overheidsbrandweer kenden weinig samenwerking. Er was geregeld spanning tijdens incidenten over waar het operationeel gezag lag: was dit bij de bedrijfsbrandweer of bij de overheidsbrandweer. Dit mede gezien in het licht dat bedrijven autonomie veronderstelden op hun bedrijfsterrein en bedrijfsbrandweeren toentertijd qua uitrusting, paraatheid, opleiding en geoefendheid op het gebied van industriële incidentbestrijding sterker waren dan de overheidsbrandweer. Dit conflict werd in de jaren '70 opgelost met de 15-minutenregeling. Deze regeling was de eerste formele basis voor samenwerking tussen overheidsbrandweer en de bedrijfsbrandweeren en werd als noodzakelijk gezien door de toenemende complexiteit en risico's van de industrie. De regeling hield in dat wanneer een bedrijf niet binnen een kwartier het incident onder controle had, dat dan de overheidsbrandweer werd gealarmeerd en het operationele gezag zou hebben (Gezamenlijke Brandweer, 2008).

In 1985 kwam vervolgens de Brandweerwet. Hierin werd het gezag ten tijde van de incidentbestrijding geformaliseerd. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente werd via deze wet verantwoordelijk voor de uitvoering van brandweertaken op alle terreinen binnen haar gemeentegrenzen. Dus ook op bedrijfsterreinen. Begin jaren '90 werd de Brandweerwet uitgebreid met artikel 13: bedrijven met een bovenmatig risico konden worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Aangewezen bedrijven zouden moeten investeren in personeel, materieel, opleiden en oefenen. Tegelijkertijd waren er investeringen aan overheidszijde nodig om een tijdige opkomst van de overheidsbrandweer te organiseren. De gemeenten Rotterdam en Rozenburg, die dus al samenwerkten in een gemeenschappelijke regeling, moesten vier extra kazernes in het groeiende havengebied vestigen om vanuit hun wettelijke verantwoordelijkheid de veiligheid te kunnen waarborgen. De overheid en de bedrijven werden door de wetgeving aan de onderhandelingstafel gedwongen, omdat ze beide voor een gelijksoortige uitdaging stonden (Gezamenlijke Brandweer, 2008).

Van de 80 bedrijven die door de brandweer Rotterdam in het kader van het Besluit bedrijfsbrandweren onder de loep werden genomen in de periode 1995-1997, bleken er zo'n 35 vanwege hun risico's aanwijsplichtig. In het Rotterdamse werd en wordt de aanwijsprocedure scherp toegepast. Scherper dan in veel andere regio's het geval is, vanwege de massa aan risicoveroorzakende bedrijven. Voordien hadden lang niet alle bedrijven een bedrijfsbrandweer. Bij de bedrijven die wel een bedrijfsbrandweer hadden, vaak ter bescherming van hun kapitaal, varieerde het van veelal kleine provisorische brandweertjes tot enkele groot opgetuigde bedrijfsbrandweerorganisaties. Door het Besluit Bedrijfsbrandweren moest bovendien een kwaliteitsslag worden gemaakt ten aanzien van aantallen brandweermensen, opkomsttijden, bluswatervoorzieningen, aanwezigheid van andere blusmiddelen zoals schuim, opleiding en training, et cetera, wat voor de meeste bestaande bedrijfsbrandweren een inhaalslag betekende.

2.4 Beoogde voordelen

Het doel van de publiek-private samenwerking is zoals gezegd de overcapaciteit beperken en daardoor de kosten verhoudingsgewijs laag houden. In 1994, toen in opdracht van de bedrijven en de gemeenten Rotterdam en Rozenburg de haalbaarheidsstudie werd verricht door Save, is gerekend met een netto kostenvoordeel voor het bedrijfsleven van NLG 5,8 miljoen verdeeld over 40 bedrijven. Dit netto voordeel kwam tot stand door voor te rekenen wat het de bedrijven in totaal zou kosten om collectief de bedrijfsbrandweer te organiseren (dus als bedrijven onder elkaar, zonder samenwerking met de overheid) en dit af te zetten tegen wat het aandeel van de bedrijven zou zijn in de kosten van de Gezamenlijke Brandweer. Zaken waar de bedrijven nu geen of aanzienlijk minder kosten hebben: opleiding en oefening van eigen brandweerpersoneel, beschikbaar hebben van eigen bevelvoerders, materieel, huisvesting, werkzaamheden die door de Gezamenlijke Brandweer als secundaire taak kunnen worden uitgevoerd, etc. (Save, 1994). Voor de gemeenten kwam het berekende totale netto voordeel uit op NLG 1,8 miljoen (Save, 1994). Door de samenwerking tussen de bedrijven en de gemeenten zou dus volgens de haalbaarheidsstudie van Save een totaal financieel voordeel van NLG 7,6 miljoen worden gerealiseerd. Een kostenreductie van zo'n 22% op een virtuele kostenpost van NLG 34 miljoen. Dus in plaats van de berekende NLG 34 miljoen die de partijen in totaal kwijt zouden zijn als zij de brandweezorg separaat als bedrijvencollectief en als gemeenten zouden organiseren, zouden ze met het oprichten van de Gezamenlijke Brandweer uitkomen op een kostenpost van NLG 26,4 miljoen. Daarvan zou NLG 17,4 miljoen ten laste van de Gezamenlijke Brandweer komen. De bedrijven hielden namelijk NLG 9 miljoen aan resterende eigen kosten.

Het andere grote voordeel van de publiek-private samenwerking zou de kwaliteit zijn. Door de brede taakopvatting, de specialisatie in industriële brandbestrijding (zowel in kennis en vaardigheden als in materieel) en de goede lokale kennis van bedrijven kon de Gezamenlijke Brandweer bovendien een hoger niveau van brandweezorg bieden dan een separate overheidsbrandweer of separate bedrijfsbrandweer kon bieden. Bovendien sluiten de bedrijfsbrandweezorg en de later arriverende publieke brandweezorg operationeel beter op elkaar en is de eenduidigheid daardoor beter geborgd. Een bijzondere plek in het geheel hebben de niet-aangewezen ledenbedrijven, de zogeheten 'vrijwillige leden'. Deze bedrijven zijn lid geworden van de GB vanwege de snelle respons en slagkracht, waardoor ze hun kapitaal goed kunnen beschermen. Lidmaatschap van de GB heeft namelijk als extra dat er een drukknop op het bedrijf wordt geïnstalleerd, wat een snellere alarmering van de eenheden mogelijk maakt. Een andere overweging is dat het een uiting is van maatschappelijk verantwoord ondernemen, wat afstraalt op het imago van het bedrijf. Pluspunt in dat kader is dat de GB een goede naam heeft wereldwijd. Ook het krijgen van korting op hun brandverzekering is voor niet-aangewezen bedrijven een argument om lid te zijn van de CIBUA.

3. Theoretisch kader

3.1 Publiek-private samenwerking en hybriditeit

Over publiek-private samenwerking is veel literatuur beschikbaar. Publiek-private samenwerking is te definiëren als een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld (Boonstra, 2007). Den Butter en Ten Wolde gaan in op de legitimiteit van publiek-private samenwerking. De overheid dient de kosten zo laag mogelijk te houden en daarvoor de juiste instrumenten in te zetten. Eén van de mogelijke instrumenten is samenwerking tussen publiek en privaat (Den Butter & Ten Wolde, 2013). Als het gaat om een tijdelijke (hoewel vaak langdurige) samenwerking tussen publieke en private actoren, bijvoorbeeld bij het werken in contractvorm voor het realiseren van een infrastructureel project of gebiedsontwikkeling, wordt vaak het label PPS of PPP (Publiek-Private Samenwerking of Public-Private Partnership) gebruikt (Iossa & Martimort, 2014). Bij de meer structurele vormen van publiek-private samenwerking wordt gesproken over hybride organisaties. Aangezien de Gezamenlijke Brandweer in deze laatste categorie valt, is voor de theoretische basis onder dit onderzoek gefocust op literatuur over hybride organisaties. Deze focus is aangebracht omdat de kenmerken van een tijdelijke PPS of PPP afwijken van de kenmerken van een hybride organisatie, omdat het doorgaans een private partij (of consortium) is die in opdracht van een lokale of centrale overheid werkt (Iossa & Martimort, 2014).

3.1.1 De hybride organisatie

Er zijn legio definities voor een hybride organisatie. Van Montfort noemt het een duurzaam en georganiseerd samengaan van publieke taakactiviteiten en commerciële marktactiviteiten en daarmee samenhangende publieke en private geldstromen (Van Montfort, 2005). Anderen hanteren als definitie 'een organisatie of beleidsbestel dat heterogene kenmerken draagt en daarmee een menging is van zuivere typen van sferen, culturen, coördinatiemechanismen of rationaliteiten' (Brandsen et al., 2005; Kenis, 2005). Een hybride organisatie is volgens Albert en Adams een organisatie die de kenmerken, waardesystemen en handelingslogica's van verschillende sectoren met elkaar verbindt (Albert & Adams, 2002). Billis definieert hybriditeit als 'the permanent influence by public and private actors on the governance and operations of an organisation in return for the resources provided by these actors' (Billis, 2010, p. 59). Een andere definitie is nog: een heterogeen arrangement waarin verschillende handelingslogica's, culturen en coördinatiemechanismen samenkomen (Elsinga & Van der Schaar, 2014). Een van de belangrijkste kenmerken van een hybride organisatie is dat er binnen één organisatie meer, afzonderlijk te herkennen culturen naast elkaar bestaan. Dit is te verklaren vanuit de meervoudige externe relaties van de organisatie waar zij tegelijkertijd van afhankelijk zijn, wat leidt tot het moeten beantwoorden aan uiteenlopende doelen, belangen en waarden (Albert & Adams, 2002). Pache haalt hiervoor een citaat uit *the Economist* (2009) aan: "The biggest problem with hybrid companies is that they are inherently confused organisations, buffeted by all sorts of contradictory pressures. This means that their internal operations can be hard to understand and their behavior may be hard to predict." (Pache, 2013).

Er is onderscheid te maken tussen externe hybriditeit en interne hybriditeit. Externe hybriditeit betreft het functioneren van een organisatie in een complexe meervoudige context. Interne hybriditeit duidt erop dat hybride organisaties deze meervoudigheid en complexiteit terugzien in hun bedrijfsvoering in allerlei dilemma's en uitvoeringsproblemen (Mouwen in Meijerink & Minderman, 2005). Interessant is ook een ander onderscheid dat kan worden gemaakt tussen 'organic hybrids' die zijn ontstaan doordat een organisatie gaandeweg meer hybride werd en 'enacted hybrids' die vanaf de start zijn opgezet als hybride vorm met gemengde principalen of eigenaren (Billis, 2010). Bratt wijst op de grote variatie in hybride vormen en hun kenmerken, waardoor geopperd wordt om hybriditeit van geval tot geval te beschouwen (Bratt, 2012). Er zijn veel verschillende hybride organisatievormen. Organisaties die in essentie privaat zijn, maar die ook publieke taken uitvoeren. Organisaties die in beginsel tot de overheid behoren, maar die ook marktactiviteiten uitvoeren. Organisaties die tot stand zijn gekomen door samenwerking tussen overheidsdiensten en private ondernemingen. En ga zo maar door (Kickert in Meijerink & Minderman, 2005). Volgens Ménard ontstaan hybride organisaties omdat door investeringen te bundelen voordelen ontstaan voor de partners. Tegelijkertijd accepteren deze partners wederzijdse afhankelijkheden en dus verlies van autonomie. Kenmerken van hybride organisaties vanuit dit economische perspectief zijn het bundelen van middelen, het opstellen van een contract tussen verschillende partijen om de onderlinge relatie te reguleren en concurrentie binnen de hybride organisatie te beperken (Ménard, 2014). Een ander kenmerk is dat de rol van de lokale of centrale overheid verandert in een meer regulerende en toezichhoudende rol (Karré & Paardekooper, 2014).

3.1.2 Complexiteit van hybride organisaties

Karré stelt: “organisaties met hybride culturen lijken op patronen in een caleidoscoop: gescheiden, herkenbare onderdelen vormen samen een nieuwe vorm.” Doordat hybride organisaties meervoudige, externe relaties hebben en hier tegelijkertijd van afhankelijk zijn, kunnen ze zich niet permitteren om één relatie niet te waarderen. Daardoor zijn ook de culturen die met die verschillende relaties samenhangen stuk voor stuk relevant (Karré, 2005). In veel literatuur is een hybride organisatie een vermenging van een taakorganisatie en een marktorganisatie. Het onderscheid tussen een taakorganisatie en een marktorganisatie zit in essentie in het al dan niet opgelegd krijgen van een taak. De taakorganisatie vervult een taak in opdracht van een bovengeschied orgaan. Een marktorganisatie is strategisch onafhankelijk (Kickert in Meijerink & Minderman, 2005).

De verschillende logica's binnen een hybride organisatie zijn niet altijd compatibel. Hoe groter die incompatibiliteit (soms zelfs vijandigheid), hoe groter de uitdaging van de hybride organisatie om tussen deze logica's te balanceren. Daarbij kunnen binnen het hybride systeem coalities ontstaan die een bepaalde logica representeren en die elkaar bevechten. Dit is vooral aan de orde bij hybride organisaties die langdurig te maken hebben met 'institutioneel pluralisme' (Pache, 2013). Anheier benadrukt eveneens de complexiteit van hybride organisaties door de aanhoudende meervoudige stakeholderrelaties (Mullins et al., 2012). Brandsen en Karré wijzen erop dat hybriditeit om meer gaat dan het verknopen van publieke en private vormen van financiering, waarden of regels. Het gaat volgens hen om een mix van elementen die in ideaaltypische zin wezensvreemd zijn en nog te onderscheiden zijn binnen de hybride organisatie. Dit maakt tevens het verschil tussen complexiteit en hybriditeit: elke organisatie krijgt te maken met verschillende invloeden, maar in een hybride organisatie gaat het om de samenkomst van verschillende domeinen binnen één organisatie. Het traditionele dichotomische perspectief dat een organisatie of publiek of privaat is, verliest daarmee aan zeggingskracht (Van de Donk & Brandsen, 2005).

3.1.3 Meerwaarde hybride organisaties

Ondanks die verhoogde complexiteit van hybride organisaties zien publieke en private partijen geregeld redenen om een dergelijke structurele samenwerking aan te gaan. In de literatuur wordt vooral ingegaan op de motieven en belangen van de overheid. In Nederland is de hybride organisatie in zwang gekomen in de jaren '90. Niet dat er daarvoor geen hybride organisaties bestonden (zelfs de VOC in de 17^e eeuw was hier al een voorbeeld van), maar in de jaren '90 kwam Nieuw Publiek Management (NPM) tot bloei in Nederland. Dat leidde tot marktwerkings- en verzelfstandigingsoperaties binnen de overheid en in het verlengde hiervan ook tot de groei van het aantal hybride constructies. Karré signaleert vijf trends die het toepassen van hybride organisaties hebben bevorderd: (1) het verlies van legitimiteit en gezag van overheden, (2) verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties, (3) (her)introduktie van marktwerking binnen de overheid, (4) veranderingsnelheid van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen die de overheid onder druk zetten en (5) geldgebrek bij overheden en daardoor de noodzaak tot bezuinigen (Karré, 2005). In deze tendens paste de opkomst van gemengde publiek-private organisaties, waarin maatschappelijke en bedrijfsmatige waarden met elkaar moesten worden gecombineerd. De overheid verzorgde niet meer de uitvoering, maar kreeg zoals gezegd een regulerende en toezichthoudende rol (Karré & Paardekooper, 2014).

Het idee achter hybriditeit is dat het combineren van publieke en private waarden leidt tot synergie-effecten, legitimiteit en kwaliteit van het organisatiehandelen (Karré & In 't Veld, 2007, p. 190). Synergie is daarbij te omschrijven als voordelen die bij gescheiden productie niet zouden zijn te bereiken (In 't Veld in Meijerink & Minderman, 2005). Vanuit publiek oogpunt is bovendien het kunnen benutten van private winsten voor de financiering van publieke activiteiten interessant (Karré & In 't Veld, 2007, p. 190). Frissen ziet het diffuse van hybriditeit als kracht, omdat hierdoor verschillende waardesystemen met elkaar kunnen worden verbonden. Iets dat volgens hem een voordeel is in de huidige gefragmenteerde samenleving. Bovendien is die verbinding van waardesystemen een goede bron voor innovatie (Frissen in Meijerink & Minderman, 2005). De meerwaarde kan zich op verschillende niveaus manifesteren. Op bestuurlijk niveau kan hybriditeit leiden tot vergroot draagvlak voor de acties van de organisatie, omdat de organisatie beter in staat is om ondersteuning in meer dan een context te verwerven. Op managementniveau zou de winst kunnen liggen in meer innovatief gedrag en meer inhoudelijke creativiteit door het bijeenbrengen van werelden. Op operationeel niveau zou een mix van werknemers perverse effecten kunnen voorkomen die zich in een taak- of marktorganisatie zouden kunnen voordoen, bijvoorbeeld dat de organisatie of te bureaucratisch of te marktgericht opereert (Karré & In 't Veld, 2007, p. 193). Karré beschrijft de positieve gevolgen die hybriditeit kan hebben voor de organisatiecultuur. Door interactie tussen publieke en private culturen kan de publieke kant beter leren inspelen op de wensen en verwachtingen van de markt, terwijl de private kant wordt

gedwongen zich te verdiepen in de voornemens van de politieke principaal (Karré, 2005). Daarnaast kunnen experts met verschillende achtergronden hun expertise bundelen. De culturele heterogeniteit wordt daarmee beschouwd als toegevoegde waarde, doordat publieke en private sturings- en controlemechanismen worden gecombineerd. Anheier en Krlev wijzen erop dat hybriditeit mogelijk institutionele leegte kan invullen en dat er verandering kracht schuilt in hybride organisaties (Anheier & Krlev, 2014).

3.1.4 Risico's hybride organisaties

In de jaren '90 is hybriditeit niet alleen tot bloei gekomen. Er is ook scepsis ontstaan over marktwerking in relatie tot publieke taken. De wenselijkheid van hybride organisaties is door verschillende kabinetten in twijfel getrokken. Een aanleiding voor debat is bijvoorbeeld geweest de onvrede bij private organisaties, omdat ze zich benadeeld voelden door bijklussende overheden (Karré, 2005). In latere jaren bleek ook dat NPM niet altijd tot successen heeft geleid (Branden & Karré, 2010). Een aantal auteurs wijst op het risico dat NPM-gedreven organisaties belangrijke publieke waarden zoals transparantie en kwaliteit uit het oog verliezen. In reactie daarop versterkt de centrale overheid de grip op hybride instellingen zoals ziekenhuizen, woningcorporaties en scholen (Karré & Paardekooper, 2014, p. 3). Argument hiervoor is dat hybride organisaties deel uitmaken van het stelsel van organisaties die het publiek belang realiseren, waardoor een al te grote autonomie van hybride organisaties minder gewenst lijkt. Vanuit hetzelfde perspectief wordt tevens de conclusie getrokken dat marktwerking in veel gevallen niet heeft geleid tot het beter beantwoorden aan de behoeften van burgers, soms zelfs integendeel. Bestuurders werden naar aanleiding hiervan aangesproken op hun verantwoordelijkheden, wat geregeld tot de conclusie leidde dat het op armlengte besturen van hybride organisaties te ver weg is (Karré & Paardekooper, 2014, p. 4).

Spanningen door multiculturaliteit

Er zijn diverse auteurs die waarschuwen voor de spanningen en gevaren van het naast elkaar bestaan van verschillende culturen binnen een hybride organisatie. Zij wijzen op de negatieve gevolgen van strijdige loyaliteiten en botsingen van culturen, zoals het uitmonden in financiële problemen of het lastiger maken van aansturing door de overheid (Karré, 2005). Volgens Simon zijn die strijdige loyaliteiten het belangrijkste gevaar van hybriditeit, omdat de taakuitvoering en het bedienen van de markt leidt tot een spagaat. Die spagaat wordt groter naarmate het aandeel 'bedienen van de markt' groter wordt (Simon in Meijerink & Minderman, 2005). In 't Veld wijst erop dat de multiculturaliteit van hybride organisaties interne spanningen oplevert en externe relaties kwetsbaar maakt (In 't Veld in Meijerink & Minderman, 2005). Door uiteenlopende doelen en belangen binnen hybride organisaties ontstaan spanningsvelden en tegenstellingen op het gebied van operationele uitvoering, beleidsontwikkeling, financiën, toezicht, etc. Deze spanningsvelden en tegenstellingen beïnvloeden de effectiviteit en efficiëntie. Als die spanningen niet goed worden gemanaged, kunnen publieke activiteiten verwaarloosd raken, kunnen culturele conflicten binnen de organisatie ontstaan en bestaat het risico dat publieke middelen misbruikt worden voor het financieren van private activiteiten (Karré & In 't Veld, 2007, p. 190). Meijerink wijst op twee gevaren van hybriditeit: concurrentievervalsing als gevolg van kruissubsidiering en kwaliteitsverlies bij publieke taken doordat marktwerk het taakwerk uitdrijft (Meijerink in Meijerink & Minderman, 2005). Doordat hybride organisaties publieke taken combineren met private taken hebben ze meervoudige externe afhankelijkheden en daardoor tegenstrijdige kernwaarden. Die tegenstrijdigheid is inherent aan hybriditeit, waardoor de spanningen die er het gevolg van zijn geaccepteerd dienen te worden. Het maakt dat het organisatorisch handelen in hybride verbanden per definitie ambigu, dynamisch en permanent spanningsvol is (Karré & In 't Veld, 2007, p.192).

Spanningen op verschillende niveaus

Ook de spanningen kunnen zich op verschillende niveaus manifesteren (Karré & In 't Veld, 2007, p. 193). Zo is op bestuurlijk niveau het risico dat vanwege de autonomie de organisatie minder goed door de politieke principalen kan worden aangestuurd. Op managementniveau bestaat het risico dat er loyaliteitsconflicten optreden door dubbele afhankelijkheden. Door het ondernemersbelang voorop te stellen vanwege bijvoorbeeld financiële prikkels kan de publieke dienstverlening onderbelicht raken. Op het niveau van de werkvloer kunnen negatieve spanningen optreden door het bestaan van tegenstrijdige waarden, die van medewerkers een andere insteek vergen. Simon ziet bovendien de diffusie ten aanzien van verworven marktinkomsten als aandachtspunt. Zoals eerder aangehaald ziet hij een hybride organisatie als een taakorganisatie. Indien een taakorganisatie inkomsten heeft uit marktactiviteiten, zijn dit inkomsten van het beleidsorgaan en niet van de hybride organisatie. Het beschouwen van deze inkomsten als van de hybride organisatie schept naar zijn idee een verkeerd uitgangspunt (Simon in Meijerink & Minderman, 2005).

Sturing als vraagstuk

Elsinga en Van der Schaar gaan dieper in op de spanning tussen autonomie en overheidssturing, die het gevolg is van de publieke taakstelling van hybride organisaties en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de invulling en uitoefening ervan (Elsinga & Van der Schaar, 2014, p. 10). Zij signaleren kritiek op hybride organisaties, omdat deze als te autonoom worden beschouwd en de besluitvorming over inzet van vermogen als te ver weg van bijvoorbeeld het gemeentebestuur. Elsinga en Van der Schaar hebben onderzoek gedaan naar het falen van woningcorporaties (bijvoorbeeld door onrechtmatig handelen en fraude, bestuurlijke conflicten, onderschatting van investeringsrisico's, etc.) en de relatie met de hybriditeit van woningcorporaties. Hoewel er geen bewijs is dat hybriditeit en het falen van de woningcorporaties één op één met elkaar samenhangen, constateren Elsinga en Van der Schaar dat een hybride systeem er wel vatbaar voor is. Zij koppelen dit vooral aan het ontbreken van voldoende tegenkracht voor ongewenste ontwikkelingen door het onvoldoende inrichten van intern toezicht, horizontale verankering en overheidstoezicht. Dit laatste uit zich in het onvoldoende ingrijpen door te signaleren op te treden, onvoldoende risicogericht te zijn, te weinig slagkracht te hebben en te veel vanuit een cultuur van vertrouwen te werken (Elsinga & Van der Schaar, 2014). Frissen wijst op de grote waarde die maatschappelijk en bestuurlijk wordt gehecht aan het afleggen van politieke verantwoording over de besteding van publieke middelen in het licht van legitimiteit. Dit vereist transparantie van processen, handelen, prestaties en uitkomsten, terwijl hybriditeit hand in hand gaat met netwerken en horizontale verhoudingen en daarmee met diffusie (Frissen in Meijerink & Minderman, 2005). De bestuurlijke relaties binnen hybride arrangementen zijn dan ook kwetsbaar. Een tendens is dat de rol van hybride organisaties in het bestuursproces van de overheid minder scherp wordt. De overheidsrol wordt daarmee teruggebracht tot die van opdrachtgever, waarbij de hybride organisatie op basis van een contract tegen een vooraf afgesproken prijs bepaalde diensten levert. Hybride falen kan daarvan het gevolg zijn, omdat voor de aansturende overheid juist die rol van de hybride organisatie in het bestuurlijke proces van belang is. Informatie-asymmetrie en negatieve externe effecten vormen daarom een legitimatie voor de overheid om hybride arrangementen te herzien (Ter Braak & Paardekooper in Meijerink & Minderman, 2005).

Risico op een democratisch tekort

De autonomie van hybride organisaties heeft volgens Reynaers en De Graaf het risico van een democratisch tekort in zich. De overheveling van autoriteit door de volksvertegenwoordiging naar de hybride organisatie vermindert hun mogelijkheden voor directe sturing en bemoeilijkt het afleggen van verantwoording over de publieke taken die door een hybride organisatie worden uitgevoerd. Bovendien is volgens hen het primaat van de politiek in het geding door de beleidsvrijheid van de hybride organisatie (Reynaers & De Graaf, 2014). In beginsel zou dat niet zo hoeven te zijn omdat de hybride organisatie het opgelegde beleid dient uit te voeren, maar in de praktijk is dat beleid niet altijd even vastomlijnd (zie Elsinga & Van der Schaar, 2014). De meerwaarde van synergie door hybriditeit gaat in dit perspectief ten koste van democratie (Rosenau, 2000, p. 234).

De rol van de principaal

De verhouding tussen hybride organisatie en de principaal staat ook centraal in werk van Ter Braak en Paardekooper. Zij wijzen op complexe en onoverzichtelijke bestuurlijke relaties als gevolg van de min of meer verborgen rol van de hybride organisatie binnen het bestuursproces, de verschuivende rollen van de overheid en fragmentatie binnen de overheid. Als de hybride organisatie en de overheid onvoldoende oog hebben voor elkaars rol en positie kan dit hybride falen tot gevolg hebben. Ter Braak en Paardekooper hebben daarbij specifiek aandacht voor de rol van de principaal, die kan worden vastgesteld aan de hand van diens verantwoordelijkheid voor de te bereiken maatschappelijke effecten en diens invloed op de keten. Is de principaal door het hybride arrangement direct verantwoordelijk, meta-verantwoordelijk, medeverantwoordelijk of slechts politiek aanspreekbaar? En heeft de principaal een eenzijdige invloed, een voorwaardenscheppende invloed, een gedeelde invloed of een communicatieve invloed? In tabel 3.1 is te zien welke gevolgen dit heeft voor de overheidsrol (Ter Braak & Paardekooper in Meijerink & Minderman, 2005).

	Direct verantwoordelijk	Meta verantwoordelijk	Mede verantwoordelijk	Politiek aanspreekbaar
Eenzijdige invloed	Direct sturende rol	Toezichthoudende rol		
Voorwaardenscheppende invloed		Beïnvloedende rol		
Gedeelde invloed			Rol als partner	
Communicatieve invloed				Netwerkende rol

Tabel 3.1: rollen van de overheid op basis van verantwoordelijkheid en invloed (Ter Braak & Paardekooper, 2005)

De overheid treedt daarnaast in verschillende hoedanigheden op in de richting van een hybride organisatie: als regelgever, als economisch eigenaar, als opdrachtgever en als toezichthouder. Dit kan in de praktijk gefragmenteerd worden ingevuld. De rol van regelgever blijft vaak bij het overheidsorgaan liggen, wat een directe invloed geeft. Anderszins wordt de eigenaarsrol geregeld overgedragen aan een specifiek ingesteld bestuursorgaan, wordt de rol van opdrachtgever door meerdere overheden vervuld en is de toezichthoudende rol weggelegd bij daarvoor ingestelde, op afstand staande instituten. Dit beperkt de invloed van het centrale overheidsorgaan zeer, maakt de greep van de overheid op hybride organisaties beperkt en maakt zoals gezegd de bestuurlijke relaties met hybride organisaties complexer en onoverzichtelijker (Ter Braak & Paardekooper in Meijerink & Minderman, 2005).

Opportunisme

Ménard beschrijft vooral het risico dat partners binnen een hybride arrangement opportunistisch gedrag vertonen. Anheier en Krlev wijzen in een zelfde richting door de individuele agenda's van betrokken actoren te benadrukken (Anheier & Krlev, 2014). Er is een aantal factoren die dat risico vergroten. Hoe groter de wederzijdse afhankelijkheid (door de mate waarin gezamenlijke en grote investeringen nodig zijn) en hoe groter de onzekerheid, des te meer autonomie de partners moeten opgeven en des te meer behoefte er is aan centralisatie van coördinatie. In een dergelijke situatie is de kans op opportunisme groot, wat een bedreiging kan zijn voor de continuïteit van de relatie. Ten aanzien van de investeringen is er onderscheid tussen hybride arrangementen waar de partners elk eigen eigendommen inbrengen, of waar de partners gezamenlijk investeren in activiteiten. De tweede strategie creëert direct aanzienlijke wederzijdse afhankelijkheid en daarmee een soort van lock-inrelatie die een goede voedingsbodem is voor opportunistisch gedrag. Andere risico's die Ménard benoemt, zijn verhoogde complexiteit door gezamenlijke planvorming en informatie-asymmetrie. Bovendien blijkt dat partners de transactiekosten en andere aandachtspunten van hun contract vaak niet ex ante doorgronden, maar dat deze ex post naar voren komen. Dit kan een bron voor conflicten zijn en noodzaken tot het achteraf doorvoeren van belangrijke aanpassingen (Ménard, 2014).

3.1.5 Inrichting van het hybride systeem

Er zijn verschillende manieren om met de risico's van hybriditeit om te gaan. Geregeld wordt voor een vermijdingsstrategie gekozen, bijvoorbeeld door het hanteren van strenge gedragsregels (Karré, 2005). Deze vermijdingsstrategieën worden aanbevolen door mensen die vooral de risico's en de onbestendigheid van hybride organisaties benadrukken en in principe tegen hybriditeit zijn. Voorstanders van hybriditeit pleiten daarentegen voor het hanteren van een synergiestrategie, waarin getracht wordt de synergie-effecten te maximaliseren en de negatieve gevolgen in toom te houden (Karré, 2005). In 't Veld noemt een aantal tactieken hiervoor. Ten eerste het realiseren van een stabiele cultuur door tegenstrijdige impulsen op te vangen en te verwerken, zodat ze geen 'double binds' meer veroorzaken. Een mogelijkheid hiervoor is het verenigen van de meest positieve waarden uit het publieke en het private domein: de behartiging van het algemeen belang en contractuele betrouwbaarheid. Ten tweede moet de hybride organisatie volgens hem het vermogen hebben tot leren om responsief te zijn ten aanzien van beleidsdynamiek. Ten derde, als sprake is van een hybride taakorganisatie die onder verticale invloed staat van een beleidsorgaan en er zijn tegelijkertijd horizontale invloeden van de markt, dan is een verzoenings- of integratiemechanisme nodig om tegenstrijdigheden te elimineren. De menging van marktinvoed en taakinvoed moet in het beleid worden afgewogen en niet op het niveau van de individuele medewerker (In 't Veld in Meijerink & Minderman, 2005).

Bij elkaar brengen van waarden

Vanwege de spanningen die in potentie met een hybride systeem gepaard kunnen gaan, is het noodzakelijk om aandacht te besteden aan het vruchtbaar en langdurig bij elkaar brengen van de conflicterende waardesystemen van overheid en markt (Karré & In 't Veld, 2007, p. 190). Elsinga en Van der Schaar hebben het meer over een hybride systeem dan over een hybride organisatie, dit met het oog op de sturings- en toezichtrelatie tussen de hybride organisatie en de overheid (Elsinga & Van der Schaar, 2014). Door de spanningen is de continuïteit van publiek-private samenwerking sterk afhankelijk van actief procesmanagement en aandacht voor relatiemanagement (Boonstra, 2007). Het eerder genoemde risico dat publieke waarden onder druk kunnen komen te staan, kan door de inrichting van het hybride systeem juist tot een verscherping van die waarden leiden. Accountability en transparantie kunnen bijvoorbeeld juist versterkt worden wanneer een systeem voor het monitoren van prestaties wordt toegepast, wanneer 'service level specificaties' worden gebruikt of wanneer een sanctiesysteem wordt gehanteerd (Reynaers & De Graaf, 2014).

Integrale strategiebenadering

Mouwen biedt een integrale strategiebenadering waarmee de complexe strategieproblematiek van hybride organisaties (vanwege de meerdere invloedsferen, culturen, geldstromen, stakeholders, etc.) hanteerbaar kan worden gemaakt. Een belangrijke plaats is daarbij ingeruimd voor het echt weten welke strategische doelen de organisatie nastreeft. Hiervoor dient de hybride organisatie heldere en herkenbare strategische keuzes vast te leggen in een mission-statement. Daarnaast is het zinvol om de externe randvoorwaarden, zoals subsidievoorwaarden, voorschriften, wet- en regelgeving en beleidskaders en de relatie met de interne operationele processen in kaart te brengen, zodat de strategische ruimte (of beperkingen) helder is. Een andere vereiste van een hybride organisatie is bewustzijn van de maatschappelijke verantwoordelijkheid. Door het subtiele spanningsveld waarin moet worden geopereerd tussen de belangen van de overheid, de markt en de burger zijn hybride organisaties gedwongen om in hun strategische keuzes de diverse ongelijksoortige belangen op een evenwichtige wijze mee te wegen. Een laatste aanbeveling van Mouwen is om waarden, normen en beginselen vast te leggen. Dit is volgens hem juist voor een hybride organisatie belangrijk vanwege gevoeligheden als gevolg van multiculturalisme. Instrumenten als een gedragscode en interne afspraken waarin expliciete keuzes worden gemaakt maken de waarden vanuit het publieke en private verenigbaar (Mouwen in Meijerink & Minderman, 2005).

Governance

De oplossing voor het omgaan met de spanning tussen autonomie en overheidssturing is vaak het toepassen van een governance-structuur. Er dient binnen een dergelijke structuur proportioneel overheidstoezicht te zijn, waarbij de reikwijdte van het toezicht is afgestemd op de kwaliteit van het interne toezicht en de horizontale of maatschappelijke verankering. Dit toezicht vergt een kaderstelling vooraf (Elsinga & Van der Schaar, 2014, p. 10). Het toezicht is naast dat het een mechanisme is voor beheersing tevens een middel om het publieke belang in te vullen, de realisatie ervan te borgen en de condities bij te buigen (WRR, 2013). Elsinga en Van der Schaar geven aan dat bij hybride organisaties vaak sprake is van een globale formele omschrijving van de publieke taak. Door de complexiteit van publieke taken en de dynamiek in de maatschappij is het voor bestuurders moeilijk om vooraf duidelijke kaders vast te stellen voor organisaties die een publiek belang zouden moeten realiseren. Hybride organisaties hebben daardoor niet strikt afgebakende doelen en dus ruimte om daar zelf in hun strategie en dagelijkse praktijk invulling aan te geven. Elsinga en Van der Schaar impliceren dat bestuurders de noodzaak voor het geven van deze ruimte gebruiken om geen visie te hebben op de gewenste prestaties en het toezicht op de kerntaak. Hiermee wordt gewezen op een falende inrichting van het hybride stelsel als oorzaak voor optredende spanningen (Elsinga & Van der Schaar, 2014). In 't Veld benoemt het verbreden van verantwoording als compensatie van de ijle verantwoordingslijn tussen hybride organisatie en de politiek verantwoordelijke. Mogelijkheden hiervoor zijn het toepassen van kwaliteitscriteria, het hanteren van procedures voor toezicht, bepalingen ten aanzien van de prijsstelling en het hanteren van kwaliteitshandvesten met schadeloosstelling als sanctie (In 't Veld in Meijerink & Minderman, 2005).

Bestuurlijke rollen

De kwetsbare bestuurlijke relatie tussen beleidsorgaan en de hybride organisatie vraagt erom die relatie fris te houden door er voortdurend oog voor te houden en daarbij ook de eventueel veranderende context van de bestuursrelatie in ogenschouw te nemen. Ter Braak en Paardekooper benadrukken dat de hybride organisatie zich rekenschap moet geven van haar rol in het bestuursproces en de positie van haar 'principaal' hierin. Belangrijk is om zicht te hebben op de rol die de principaal heeft voor de te bereiken maatschappelijke effecten en de invloed die de principaal heeft op de keten. Heeft de principaal een direct sturende rol, een toezichthoudende rol, een beïnvloedende rol, een rol als partner of een netwerkende rol (zie opnieuw tabel 3.1). En hoe zit het met de hoedanigheden van de overheid als regelgever, eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder? Om recht te kunnen doen aan de positie van de overheid is bewustzijn hiervan noodzakelijk. Aan de andere kant dient volgens Ter Braak en Paardekooper voorkomen te worden dat de overheid vervalt in reflexen om zichzelf in het centrum te plaatsen van waaruit de hybride organisatie wordt aangestuurd. Het gaat veel meer om het maatschappelijk netwerk waarin de overheid (of overheden) en de hybride organisatie beide hun plaats hebben. Bovenstaande vraagt van de hybride organisatie het besef dat haar autonomie relatief is doordat ze in het maatschappelijk netwerk voortdurend te maken heeft met wisselende afhankelijkheden. De bestuurlijke relatie dient inhoud te krijgen door te bereiken resultaten en effecten centraal te stellen, het hanteren van open overlegstructuren met wederzijdse binding en verantwoording (via bijvoorbeeld contracten of convenanten), eenduidigheid te creëren over de beleidsvrijheden van de hybride organisatie, een transparant stelsel van (zelf)verantwoording te hanteren door de hybride organisatie en

te werken vanuit leiderschap, wederzijds vertrouwen en loyaliteit (Ter Braak & Paardekooper in Meijerink & Minderman, 2005).

Inrichten van verantwoording en toezicht

Toezicht vervult een essentiële rol in hybride constructies met het oog op het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen en het borgen van publieke belangen (zie WRR, 2013) en het goed inrichten hiervan is daarom van belang. De WRR wijst erop dat voor het toezicht vaak eendimensionale oplossingen worden gekozen, “zoals meer en strenger toezicht ... of het beschouwen van toezicht als sluitstuk van de uitvoering van beleid met voorbijgaan aan de eigenstandige en onafhankelijke rol van de toezichthouder.” (WRR, 2013, p.11). Volgens de WRR is echter een meerdimensionale en dynamische benadering van toezichtsvraagstukken gevraagd. Fundamentele uitgangspunten voor toezicht zijn het belang van functiescheiding, de erkenning van de eigenstandige functie van toezicht en het belang van een onafhankelijke uitoefening van toezicht (WRR, 2013). Aanbevelingen van de WRR zijn: (1) neem publieke belangen expliciet op als uitgangspunt bij toezichtsvraagstukken, (2) breng de gewenste en gerealiseerde maatschappelijke opbrengsten van toezicht beter in kaart (in relatie tot de kosten en lasten van en door toezicht), (3) speel explicieter in op de governance-structuur in een toezichtsdomein (binnen het totaal aan checks and balances, maatschappelijke krachten en prikkelstructuren) en (4) verstevig de reflectieve functie van toezicht (WRR, 2013). Hiervoor is het borgen van de kernwaarden onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording vereist. Een gepaste afstand tot bestuur en politiek en tot de onder toezicht staanden is nodig voor maatschappelijke legitimiteit. Het kan daarbij voor een hybride organisatie voordelen bieden om de publieke norm te verdisconteren in de eigen interne controle. Hierdoor is de kans groter dat er soepeler kan worden geschakeld tussen interne en externe verantwoordingssystemen en zo proportioneel toezicht te bewerkstelligen. Hieraan kan ook worden bijgedragen door het maken van afspraken over hoe met elkaar om te gaan in geval van bestuurlijke calamiteiten, vooral waar het openbaar bestuur wordt aangesproken op zijn publieke verantwoordelijkheid (NTMO, 2003).

Beperken van opportunisme

Ménard kijkt vooral naar mogelijkheden om het risico op opportunisme te verminderen. Hoe meer autonomie partners moeten opgeven en hoe meer behoefte er daardoor is aan centralisatie van coördinatie, hoe meer behoefte er is aan een strakkere vorm van governance. Het kiezen van de juiste vorm van governance, het organiseren van mechanismen voor monitoring en het beschikbaar hebben van een adequaat informatiesysteem zijn mogelijke oplossingen voor het beperken van de risico's van opportunistisch gedrag, complexiteit door gezamenlijke planvorming en informatie-asymmetrie. Het contract tussen de partners dient volgens Ménard een eenvoudig en uniform framework te zijn, gekoppeld aan een afgewogen systeem van governance. De uitdaging is om mechanismen te organiseren waarbinnen de autonomie van de partners en de wederzijdse afhankelijkheid zich met elkaar verzoenen. Belangrijk om zich te realiseren, is dat niet alles in contracten te vangen valt als gevolg van bijvoorbeeld meervoudige afhankelijkheden, meetproblemen, veranderende omstandigheden, slecht te definiëren eigendomsrechten en zwaktes in de institutionele omgeving. Ook is het dichttimmeren van contracten niet gewenst vanwege de hoge transactiekosten en ongewenste rigiditeit. Het alternatief is een goede relatie en onderling vertrouwen op te bouwen. Het borgen van de relatie en het voorkomen van opportunistisch gedrag veronderstelt het organiseren van mechanismen voor het monitoren van afspraken, voor het beschermen van opbrengsten en borgen van de stabiliteit van het arrangement en om disputen te beslechten (Ménard, 2014).

3.1.6 Hybride systemen in de praktijk

De wijze waarop hybride organisaties worden benaderd door de overheid, is aan verandering onderhevig. De overheid heeft getracht striktere kaders voor hybride organisaties vast te leggen. Zo zijn er door de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Economische Zaken algemene kaders ontwikkeld om de risico's van hybriditeit te beperken (Brandsen & Karré, 2010). Karré en Paardekooper verwijzen naar het kritischer bekijken van hybride constructies, zoals volgens hen blijkt uit rapporten in 2012 en 2013 van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Commissie Behoorlijk Bestuur. De conclusie is vaak dat hybride organisaties die publieke diensten aanbieden, vervreemd raken van het realiseren van publieke belangen en maatschappelijke waardecreatie. Bovendien wordt de overheid verweten dat zij haar controlerende en toezichthoudende rol onvoldoende heeft waargemaakt. De toenemende maatschappelijke druk zorgt er zoals gezegd voor dat de overheid de teugels weer strakker aanhaalt (Karré & Paardekooper, 2014, p. 6). Brandsen et al. noemen hybriditeit een kwelgeest, omdat er enerzijds angst heerste in het openbaar bestuur voor risico's van de koppeling en vermenging van

staat, markt en middenveld, terwijl voorstanders van hybriditeit moeite hadden om de meerwaarde concreet inzichtelijk te maken (Brandsen et al., 2005, p.2). Ook wordt de significantie van hybride organisaties in twijfel getrokken en uit empirisch onderzoek blijkt dat het aantal en de omvang van hybride organisaties overschat worden in relatie tot de feiten (Anheier & Krlev, 2014). In 't Veld laat een ander geluid horen door te claimen dat hybride organisaties zich op het gebied van doelmatigheid, klantgerichtheid en kwaliteit van verslaggeving en verantwoording vaak gunstig onderscheiden van klassieke overheidsorganisatie (In 't Veld in Meijerink & Minderman, 2005).

Onduidelijke bestuurlijke verhoudingen

In de praktijk blijkt ook het door elkaar hanteren van perspectieven op publiek-privaat relevant (NTMO, 2003). Er zijn twee invalshoeken: die van een scherpe scheiding tussen publiek en privaat en die van het continuüm (Karré, 2005). Doordat beide invalshoeken in de praktijk door elkaar heen worden gebruikt, ontstaat onduidelijkheid, wat leidt tot onduidelijkheden ten aanzien van het verantwoordingsregime en instabiele bestuurlijke verhoudingen. Het gevolg is een inefficiënte en belastende bestuurs- en verantwoordingspraktijk en het daardoor belemmeren van de slagvaardigheid van de hybride organisatie, de overheid en andere stakeholders. Dit is geen aanleiding om de duurzaamheid van de hybride organisatie in twijfel te trekken, aldus het NTMO, maar om te streven naar aanpassing, integratie en consolidatie van het bestuurs- en verantwoordingsregime (NTMO, 2003).

Weeffouten in de aansturing

De Commissie Behoorlijk Bestuur heeft in het rapport 'Een lastig gesprek' een analyse gemaakt naar aanleiding van de problemen bij semi-publieke instellingen. Een semi-publieke instelling voert – net als gewone publieke organisaties - een wettelijk opgelegde taak uit, wordt in belangrijke mate gefinancierd uit publieke middelen en dient een publiek belang. Hoewel de hybriditeit van een semi-publieke instelling niet wordt benadrukt, zijn semipublieke instellingen zoals woningcorporaties, onderwijsinstellingen en ziekenhuizen hybride organisaties. De Commissie Behoorlijk Bestuur constateert bij semi-publieke organisaties weeffouten in de politiek-bestuurlijke ordening, in de sturingsmechanismen en de verantwoordelijkheidsverdeling. Deze weeffouten vergroten het gevaar van immoreel en bestuurlijk onbehoorlijk gedrag en de kwetsbaarheid voor incidenten. Voorbeelden van weeffouten zijn onduidelijkheid over het publieke belang, onduidelijkheid over de uit te voeren taken, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, etc. Semipublieke instellingen zijn daarom gebaat bij constante reflectie op hun maatschappelijke taak. "Dingen gaan onder andere mis, doordat bestuurders verstrikt raken in de uiteenlopende eisen die aan hen worden gesteld. Ze staan voor morele dilemma's, omdat ze moeten kiezen tussen de waarden van de markt, de overheid, de maatschappij en hun beroepsgroep". Hierdoor moeten ze kiezen tussen verschillende loyaliteiten. Fouten zijn daardoor vaak te interpreteren als het gevolg van de weeffouten in de semipublieke sector (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Het nemen van verantwoordelijkheid is daarom volgens de Commissie Behoorlijk Bestuur belangrijker dan het afleggen van verantwoording, omdat het volgens hen juist gaat om moraliteit, waarden en behoorlijkheid van handelen. Bovendien hebben semi-publieke instellingen, doordat ze op enige afstand van de principaal staan, een zekere autonomie en daarmee een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Naast de genoemde weeffouten is de feilbaarheid van het menselijk handelen een tweede barrière. Die feilbaarheid uit zich bijvoorbeeld in tunnelvisie, eigenzinnigheid, groepsdenken, ijdelheid, etc. Er is externe en interne druk nodig om dit tegen te gaan (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Een greep uit de aanbevelingen: leg het publieke belang vast, definieer de rol en positie van de externe toezichthouder helder, benoem de maatschappelijke taak in de missie, visie en strategie van de instelling, voorkom elke vorm en schijn van belangenverstremming tussen bestuurders en de instelling, organiseer tegenkracht voor feedback op de behoorlijkheid van het gedrag, etc. (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013)

Zwakke governance

Het Centraal Planbureau (CPB) gaat eveneens in op de problemen binnen zorginstellingen, woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen en bespreekt in dat verband de governance van semi-publieke instellingen. Er wordt gewezen op het gebrekkig management binnen deze hybride organisaties, wat niet tijdig aan het licht is gekomen door de 'verdwindriehoek' van te weinig controle door de overheid, onvoldoende intern toezicht en geen of beperkte disciplinerende door de markt (CPB, 2013). Er zijn vijf redenen voor deze verdwindriehoek en de daardoor zwakke governance: (1) meerdere doelstellingen en belangen waardoor afnemende effectiviteit van sturing, (2) niet-contracteerbare kwaliteit waardoor moeilijk prestatieafspraken te maken zijn en toezicht te houden is, (3) het is voor consumenten moeilijk om de kwaliteit van diensten te bepalen of voor consumenten ontbreekt een keuzemogelijkheid waardoor reputatiemechanismen en beloningsmechanismen niet goed werken, (4) het ontbreken van een markt voor corporate control (de dreiging van fusies of overnames bij slecht functioneren) waardoor het

management comfort ervaart en (5) soft budget constraints (het bijspringen door een overheid bij budgettaire problemen) waardoor de urgentie voor budgetbewaking afneemt en toezichthouders door aanwezigheid van een vangnet minder scherp optreden (CPB, 2013). Die zwakke governance kan leiden tot rent seeking door bestuurders, empire building door managers en meer risico op inefficiënties. Vooral bij een grote hoeveelheid vrij aan te wenden middelen en/of een grote kapitaalintensiteit neemt het risico op misallocatie toe. Daarnaast is een hoge kennisintensiteit en daarmee kennisvoorsprong van de organisatie een complicerende factor voor governance. Tot slot kan een korte afstand tot beleid en politiek het risico vergroten dat de instelling voordelen geniet (CPB, 2013). Hierdoor is er behoefte aan alternatieve mechanismen om discipline uit te oefenen en de kosten van het op afstand plaatsen van semi-publieke instellingen te verkleinen. Mogelijkheden zijn wet- en regelgeving, versterken van het concurrentiemechanisme, meer expliciete regulering door een toezichthouder of het versterken van stakeholdergovernance. Dit laatste is toezicht door groepen stakeholders zoals afnemers, medewerkers, etc. (CPB, 2013).

3.2 Het organiseren van brandweezorg

3.2.1 Brandweezorg

De Wet veiligheidsregio's definieert brandweezorg als "het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand." (Wvrt art. 3). De kerngedachte binnen de Nederlandse overheid is dat samenwerking tussen overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties noodzakelijk is om veiligheid te garanderen (Helsloot et al., 2007, p. 510). Een invulling hiervan is dat vanaf 1993 brandweezorg en rampenbestrijding volgens de visie op het veiligheidsbeleid vorm dienen te krijgen als veiligheidsketen, namelijk via proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg (Helsloot et al., 2007). Brandweezorg is dus niet alleen de incidentbestrijding en de voorbereiding daarop, maar omvat vooral ook het voorkomen van gevaar. Bovendien is (brand)veiligheid niet alleen een verantwoordelijkheid van de brandweer of de veiligheidsregio, maar komt het tot stand door samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers. Ieder vanuit eigen verantwoordelijkheid (Helsloot et al., 2007, p. 511).

Anticipatie of veerkracht

Preventie is gedurende de jaren steeds meer voorop komen te staan, niet alleen door het steeds verder aanscherpen van wetgeving (bijvoorbeeld het bouwbesluit), maar ook door beleid binnen regio's op het gebied van brandveilig leven. Helsloot et al. waarschuwen echter voor al te veel nadruk op de preventie en het onderbelichten van de noodzaak aan repressie. Uiteindelijk zijn risico's niet uit te sluiten: waar geleefd wordt en waar activiteiten worden ondernomen, zijn risico's. Als het mis gaat, is een adequate hulpverlening zeer gewenst. Voor het organiseren van brandweezorg kan worden gekozen uit twee strategieën om met onzekerheden en risico's om te gaan. Enerzijds is er de strategie van anticipatie, waarbij fouten zo veel mogelijk worden uitgesloten en vermeden. Dit houdt dus risicomijdend gedrag in. Anderzijds is een strategie van veerkracht mogelijk, waarbij wanneer het mis gaat een veerkrachtige respons volgt. Hierbij wordt uitgegaan van acceptatie en het leren van incidenten (Helsloot et al., 2007, p. 519). Op het vlak van preparatie en incidentbestrijding gaat het sterk om veerkracht en dus om de combinatie tussen flexibiliteit, slagkracht en variëteit. Een brandweerorganisatie dient in dit licht te voorzien in voldoende mogelijkheden om iets te kunnen als het mis gaat (slagkracht), flexibiliteit in te bedden om met de onzekerheid van wanneer, waar en hoe om te kunnen gaan en een brede oriëntatie op scenario's en benodigde handelwijze te hanteren om in de meest uiteenlopende situaties op te kunnen treden (variëteit) (Helsloot et al., 2007, p. 520). Helsloot et al. beschrijven een evenwichtsmodel om afhankelijk van de situatie de juiste strategie te kiezen voor het omgaan met onzekerheid. Hierin is de mate van voorspelbaarheid van gevaar afgezet tegen de beschikbare kennis die aanwezig is over hoe te handelen om het gevaar af te wenden (zie figuur 3.1). Dit model beschrijft in feite de samenhang tussen de verschillende elementen van de veiligheidsketen en wijst ook op de beperkingen van hulpdiensten, de eigen verantwoordelijkheid van burgers waar hulpdiensten beperkt zijn en de noodzaak tot risicocommunicatie in deze (Helsloot et al., 2007).

		Beschikbare kennis over hoe te handelen om het gevaar af te wenden	
		Weinig	Veel
Voorspelbaarheid van gevaar	Hoog	Meer veerkracht, minder anticipatie	Anticipatie
	Laag	Veerkracht	Meer veerkracht, minder anticipatie

Figuur 3.1: evenwichtsmodel in relatie tot samenhang in de veiligheidsketen (Helsloot et al., 2007)

Verbinding veiligheidsketen essentieel

Jongejan et al. benoemen dat het economisch gezien niet gerechtvaardigd is om volledig voorbereid te zijn op rampen vanwege de lage frequentie waarmee deze optreden. De kosten van voorbereiding voor een situatie die nagenoeg niet voorkomt, overstijgen bij volledige voorbereiding de kosten die uit het incident voortvloeien. De 'kosten' die verbonden zijn aan mensenlevens en andere moeilijk te waarderen aspecten zijn hierin meegenomen. Er zijn vier handvatten uit de paper te destilleren: (1) het lijkt raadzaam om te prepareren op basis van de geaccepteerde frequentie waarin de capaciteit van een brandweerorganisatie zal worden overvraagd (op basis van statistische gegevens), (2) in gebieden waar incidenten meer waarschijnlijk zijn is een hoger niveau van preparatie gewenst, (3) door samenwerking met andere brandweerorganisaties kan een grotere capaciteit worden geleverd, waardoor de frequentie van overvragen afneemt en (4) door proactie en preventie te optimaliseren kan de vraag worden verminderd, waardoor de frequentie van overvragen eveneens afneemt (Jongejan et al., 2011). Dit duidt op de noodzaak voor het afstemmen van de inzet op het gebied van proactie en preventie met incidentbestrijding en de preparatie daarop. Ook het adresseren van risicocommunicatie is een aandachtspunt. Die verwevenheid van de verschillende elementen van de veiligheidsketen is daarmee een belangrijk aandachtspunt bij het hybride organiseren van de incidentbestrijding en de preparatie daarop.

3.2.2 Bestuurlijke situatie

Vanaf oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) van kracht en is er op het gebied van brandweezorg sprake van verlengd lokaal bestuur. De veiligheidsregio is een openbaar lichaam met een eigen bestuur dat het beleid bepaalt, bestaande uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten en voorgezeten door één van deze burgemeesters (bij koninklijk besluit benoemd). Taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio zijn onder andere het instellen en in stand houden van een brandweer en het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel (Wvr, art. 10d en h). Hoewel er sprake is van verlengd lokaal bestuur, heeft de rijksoverheid de mogelijkheid om landelijke eisen en regels te stellen ten aanzien van kwaliteit en samenwerking (bijvoorbeeld met de politie). Per 1 januari 2014 is de brandweer bovendien verplicht geregionaliseerd, wat inhoudt dat er geen gemeentelijke brandweerkorpsen meer mogen zijn. Alle brandweezorg dient via de veiligheidsregio georganiseerd te zijn. Het vaststellen en uitvoeren van brandweezorgbeleid is daarmee een verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio. De colleges van burgemeester en wethouders zijn echter nog wel verantwoordelijk voor het organiseren van brandweezorg (Wvr art. 2) en de burgemeester heeft de positie van gezaghebber bij incidenten en opperbevelhebber bij rampen behouden (Wvr art. 4 en 5).

3.2.3 Verlengd lokaal bestuur

Een complicerende factor is de extra dimensie van het verlengd lokaal bestuur. Dit is relevant voor een hybride brandweerorganisatie met het oog op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de veiligheidsregio en de invloed daarvan op de bepaling van het door de hybride brandweerorganisatie uit te voeren beleid en het toezicht daarop. De Greef (2009) merkt op dat via de bepalingen in de Wvr niet de gebruikelijke wijze van verlengd lokaal bestuur is toegepast (zoals beoogd met de Wet gemeenschappelijke regelingen). Zo is de autonome ruimte van het college van burgemeester en wethouders zeer beperkt, doordat zij niet kunnen kiezen om

samen te werken, met wie, in welke samenwerkingsvorm, welke taken en bevoegdheden worden overgedragen, hoe de besluitvorming plaatsvindt, wie namens het college aan het bestuur deelneemt, wie verdere samenwerkingspartners zijn, etc. Deze keuzen zijn allemaal gemaakt in de Wvr en dus opgelegd als verplichting aan gemeenten (De Greef, 2009). Ook is de democratische legitimiteit beperkt doordat het niet het lokaal bestuur is dat over de benoeming en het ontslag van bestuurders van de veiligheidsregio gaat (normaliter een belangrijke bevoegdheid bij verlengd lokaal bestuur), maar het Rijk door de verplichte bestuursdeelname van burgemeesters. Dit zorgt voor ontworpen verantwoordingsrelaties. Bovendien betekent de verplichting om bij meerderheid van stemmen te besluiten en de beslissende stem van de voorzitter bij het staken van de stemmen een verzwakte positie van kleinere gemeenten, terwijl de gemeente wel verplicht is de besluiten uit te voeren. Ook dit doet volgens De Greef afbreuk aan de notie van verlengd lokaal bestuur (De Greef, 2009, p. 453). De veiligheidsregio is volgens De Greef geen vorm van verlengd lokaal bestuur, maar een vorm die tussen verlengd lokaal bestuur en functioneel bestuur inhangt. Hij wijst in dat verband ook op de vaststelling door de Raad voor financiële verhoudingen, de Raad voor openbaar bestuur en de Raad van State dat feitelijk sprake is van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan (De Greef, 2009, p. 456). Dit kan consequenties hebben voor het 'principaalschap' bij een hybride brandweerorganisatie: ligt dat bij de gemeente of bij de veiligheidsregio. Het risico is dat deze verantwoordelijkheden op dit vlak door elkaar heen lopen.

3.2.4 Financiën

De veiligheidsregio's worden voor wat betreft brandweezorg gefinancierd uit bijdragen door gemeenten en een bijdrage vanuit het Rijk (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2013). De bijdragen door de gemeenten vloeien voort uit de constructie van verlengd lokaal bestuur. De hoogte van de gemeentelijke bijdrage wordt bepaald op basis van de begroting die door het bestuur van de veiligheidsregio wordt vastgesteld en betaald uit de algemene uitkering die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen. De bijdrage vanuit het Rijk in de vorm van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR) is bedoeld als tegemoetkoming voor het prepareren op rampenbestrijding (bovenlokaal).

3.2.5 Eisen aan brandweezorg

De eisen aan brandweezorg die uit de Wvr volgen, gelden voor de gemeenten en veiligheidsregio's en worden binnen de veiligheidsregio vertaald in beleid. Het bestuur van de veiligheidsregio dient een beleidsplan vast te stellen waarin onder meer is opgenomen wat de geldende opkomsttijden zijn en op welke wijze georganiseerd is dat hieraan kan worden voldaan (Wvr, art 14 lid 2f). De Wvr wijst op het stellen van wettelijke landelijke kaders via algemene maatregel van bestuur voor de brandweer en de vast te stellen opkomsttijden, het personeel van de brandweer en hun vakbekwaamheid (Wvr, art. 18 lid 1a, 2 en 3) en het materieel van de brandweer (Wvr, art. 30). De algemene maatregel van bestuur die hier invulling aan geeft is het Besluit veiligheidsregio's (Bvr), waarin concrete eisen aan de brandweer worden gesteld. Ook de bedrijfsbrandweeraanwijzingen volgen uit de Wvr. In de Wvr zijn bepalingen opgenomen op het gebied van preventie, waaronder artikel 31. In dit artikel wordt bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio een inrichting als bedrijfsbrandweerplichtig kan aanwijzen in het geval de inrichting bij brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren. Een 'artikel 31-bedrijf' zal moeten voldoen aan de eisen die door de veiligheidsregio in de aanwijzing worden opgenomen. Daarnaast dient de inrichting aanwijzingen op te volgen van degene die op grond van een wettelijk voorschrift belast is met de feitelijke leiding van de bestrijding van brand of van gevaar anderszins binnen de inrichting. Dit is bijna altijd de operationeel leidinggevende van de veiligheidsregio, maar er kan in geval van rampen en crises hiervoor ook een beroep worden gedaan op de gezagsbevoegdheden van de burgemeester.

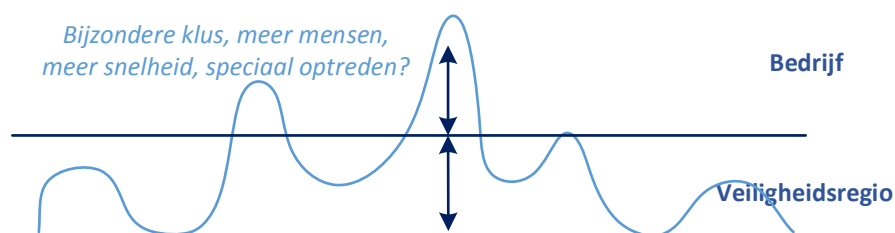
Marks en Blokland betitelen in 2007 – dus nog voor de in werking treding van de Wvr en de verplichte regionalisering – het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding als een complexe samenstelling van actoren, handelingen en besluiten. Zij stellen dat door het grote aantal actoren onduidelijkheden in verhoudingen en verantwoordelijkheden zijn geschapen (Marks & Blokland, 2007). Inmiddels is met de komst van de Wvr het beleidsveld anders ingericht en hebben bijvoorbeeld de provincies nagenoeg geen rol meer in het beleidsveld. Dat neemt niet weg dat het beleidsveld nog steeds complex is door vele actoren. Er zijn bovendien landelijke bestuurlijke en operationele overlegorganen (zoals het veiligheidsberaad, de bestuurlijke adviescommissie brandweer, de raad van brandweercommandanten en veel programmaraden en netwerken) die samenwerking en afstemming tussen regio's nastreven. Het regiobestuur blijft echter zelfstandig verantwoordelijk voor het beleid van de veiligheidsregio.

3.2.6 Bedrijfsbrandweer

De bevoegdheid voor het aanwijzen van bedrijven als bedrijfsbrandweerplichtig ligt conform de Wvr bij de veiligheidsregio. In hoofdstuk 7 van het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) zijn bepalingen opgenomen die de veiligheidsregio dient te gebruiken voor het aanwijzen van bedrijven. Deze bepalingen zijn nader uitgewerkt in de handleiding Werkwijzer bedrijfsbrandweren (Centrum voor Industriële Veiligheid, 2013) die door veiligheidsregio's kan worden gebruikt als werkinstructie. De grondslag van de wetgeving voor bedrijfsbrandweren is de notie dat er grenzen zijn aan de verantwoordelijkheid van de overheid: "de gemeenschap kan niet onbepaald opdraaien voor risico's die veroorzaakt worden door bedrijven." (Helsloot et al., 2007, p. 454). Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft onderzoek laten verrichten naar bedrijfsbrandweren. In het rapport staat een aantal interessante bevindingen. Zo worden de aanwijzingstrajecten gekenmerkt door een lange doorlooptijd als gevolg van het ontbreken van reactietermijnen en discussie met bedrijven over geloofwaardige en maatgevende incidentscenario's (omdat hier de eisen aan de bedrijfsbrandweer op worden afgestemd). Slechts een beperkt deel van de beoordeelde bedrijven is aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Daarnaast blijken de Wvr en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) niet goed op elkaar afgestemd, wat leidt tot onvoldoende procedurele en inhoudelijke afstemming tussen de verschillende bevoegde gezagen (WODC, 2013). Bovenstaande is om twee redenen relevant voor een hybride brandweerorganisatie. Ten eerste bestaat er een risico op (de schijn) van belangenverstrengeling doordat de gemeente of veiligheidsregio niet alleen principaal is van de hybride organisatie, maar de veiligheidsregio ook de mogelijkheid heeft om de omvang van de markt te beïnvloeden door het aanwijzen van bedrijfsbrandweerplichtige bedrijven en het stellen van eisen aan deze bedrijven. In de literatuur over hybride organisaties wordt ook de optie geschetst dat eventuele winsten van een hybride organisatie kunnen worden geïnvesteerd in de uitvoering van publieke taken, waardoor de bijdrage van de principaal in theorie kan worden verminderd. Ten tweede leidt de onvoldoende afstemming tussen wetgeving tot een risico op diffuus beleid. Dit kan tot conflicten leiden in de uitvoering van taken.

3.2.7 Bedrijfsbrandweeraanwijzingen

Er is in 2006 een schatting gemaakt dat er ruim 300 bedrijfsbrandweerkorpsen zijn in Nederland, waarvan de meeste vrijwillig zijn opgericht op basis van veiligheids- en bedrijfskundige argumenten, zoals continuïteit van bedrijfsprocessen, aansprakelijkheidsoverwegingen, verzekeringstechnische aspecten, etc. (Van den Hemel, 2006). Volgens Helsloot et al. biedt het aantal en de omvang van de verschillende bedrijfsbrandweerkorpsen voldoende massa voor een groeiende rol van bedrijfsbrandweren in het veiligheidsbeleid in Nederland. Hiervoor zou het nodig zijn dat de doelstelling van een bedrijfsbrandweerorganisatie niet te eng wordt gedefinieerd, omdat een secundaire operationele doelstelling vanuit slechts het overheidsbelang, het bedrijfsbelang, artikel 31 uit de Wvr, de Arbowet of de milieuwet te eenzijdig is en dan de kans op een wezenlijke bijdrage aan de veiligheid in een regio wordt gemist. Die bijdrage kan bestaan uit operationele ondersteuning en repressieve bijstand door de inzet van personeel en materiaal door bedrijven of door betrokkenheid van bedrijven bij het oplossen van kennisintensieve vraagstukken. Voorwaarde daarvoor is dat overheid en bedrijven elkaar benaderen als gelijke en dat beide over het hek van de bedrijven heen kijken (Helsloot et al., 2007). Helsloot et al. concluderen tevens dat er een relatie is tussen de omvang van de incidentbestrijding door de overheid en de verantwoordelijkheden voor incidentbestrijding van een bedrijf (zie figuur 3.2). De overheid is verantwoordelijk en geprepareerd voor het achtergrondrisico (eerder in deze thesis is dit het 'algemeen risico' genoemd) en het bedrijf dient te prepareren voor het afdekken van risico's als gevolg van hun activiteiten die daar bovenuit stijgen (Helsloot et al., 2007).



Figuur 3.2: relatie tussen incidentbestrijding veiligheidsregio en incidentbestrijding bedrijf (Helsloot et al., 2007)

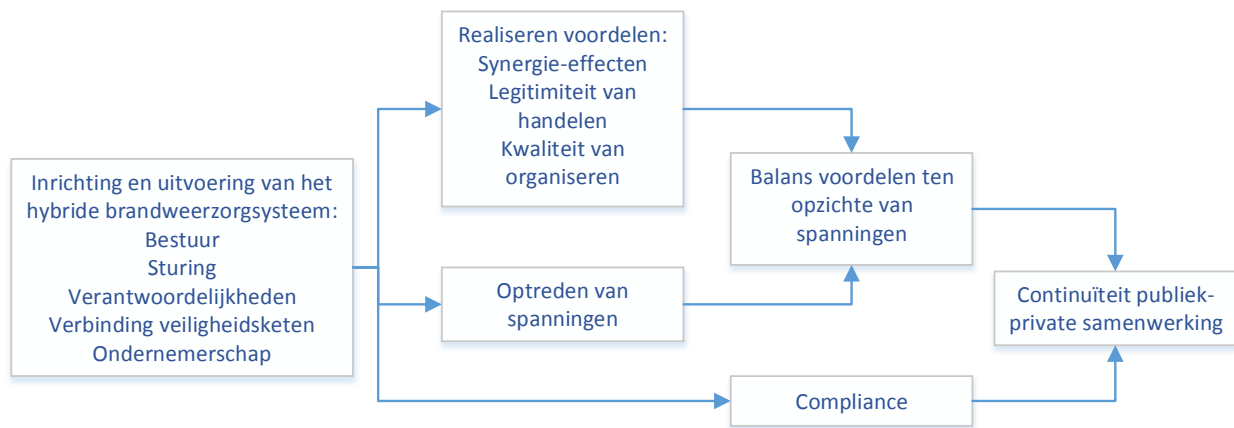
Er zijn ook neveneffecten van het aanwijzen van bedrijven als bedrijfsbrandweerplichtig. Ten eerste is er het risico op verstoring van het level playing field. Dit is het geval als het ene bedrijf meer nadeel ondervindt van de opgelegde regels dan een ander bedrijf. In dat geval wordt de kostprijs van het eerste bedrijf door externe factoren negatief beïnvloed ten opzichte van het andere bedrijf. Het risico hierop binnen één regio is niet zo groot, maar er kunnen toepassingsverschillen tussen veiligheidsregio's bestaan (Helsloot et al., 2007). Dit lijkt in de praktijk ook het geval, getuige de verschillen die de WODC heeft geconstateerd in de percentages van bedrijven die na beoordeling daadwerkelijk als bedrijfsbrandweerplichtig zijn aangewezen (WODC, 2013). Een ongelijke toepassing van de regels nationaal of zelfs internationaal kan leiden tot een tweede neveneffect, namelijk risicomigratie: bedrijven die verhuizen omdat op een andere plek de eisen minder zwaar zijn (Helsloot et al., 2007).

3.2.8 Publiek-private samenwerking op het gebied van brandweezorg

De WODC ziet een toename van publiek-private samenwerking tussen overheden (meestal de veiligheidsregio) en bedrijven die bedrijfsbrandweerplichtig zijn, vaak op initiatief van de bedrijven en met uiteenlopende constructies. Er worden diverse voorbeelden genoemd, zoals de Gezamenlijke Brandweer, de oprichting van een samenwerkingsconstructie in Moerdijk tussen bedrijven en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, de afspraken van de bedrijfsbrandweer Chemelot met de veiligheidsregio Limburg-Zuid, de samenwerking tussen bedrijven in het havengebied van Amsterdam met de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en de Veiligheidsregio Kennemerland, etc. De Gezamenlijke Brandweer is voornamelijk de meest vergaande vorm van publiek-private samenwerking. De motieven zijn doorgaans de meerwaarde van de publiek-private samenwerking voor (kosten)efficiëntie, kwaliteit en de reputatie van bedrijven en overheid. De verwachting is dat publiek-private samenwerking aan belang zal winnen door de toenemende financiële druk op overheden en bedrijven en de specialistische expertise die op het gebied van incidentbestrijding bij industriële bedrijven nodig is. Het WODC waarschuwt evenwel voor het risico van een grote verwevenheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Vooral vanwege de dubbelrol van overheid als deelnemer aan de constructie en als toezichthouder. Een duidelijke functiescheiding en onafhankelijk toezicht op de publiek-private samenwerking worden als essentieel beoordeeld (WODC, 2013). Toch is de WODC positief over de mogelijkheden van publiek-private samenwerking op het gebied van bedrijfsbrandweeren vanwege kostenefficiëntie. De prioriteit van veiligheidsregio's om achterstanden in het beoordelen van bedrijven voor het al dan niet aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig wordt aangehaald als mogelijke katalysator voor publiek-private samenwerking. Daarnaast ziet de WODC ook kansen voor samenwerking op het gebied van medische diensten, beveiliging en opleidingen. Helsloot et al. benoemen als voordelen van publiek-private samenwerking dat er één loket is voor de eerste uitruk, meer en gevarieerdere ervaringsopbouw waardoor de kwaliteit toeneemt en grote financiële voordelen voor overheid en bedrijven. Een dergelijke samenwerking vergt volgens hen wel goede formele regeling inzake continuïteit van de samenwerking, integriteit op het gebied van toezicht en duidelijkheid over taakstellingen, kosten en aansprakelijkheid (Helsloot et al., 2007).

3.3 Conceptueel model

Op basis van de theorie over hybriditeit en het organiseren van brandweezorg kan worden gesteld dat de opgave voor hybride brandweezorg ligt in het beheersen van uitdagingen op het gebied van bestuur, sturing, verantwoordelijkheden, de verbindingen in de veiligheidsketen en ondernemerschap. Dit ten behoeve van het realiseren van de gewenste voordelen, het voorkomen van het optreden van spanningen en het voldoen aan wet- en regelgeving. Als de voordelen zwaarder wegen dan de spanningen en het hybride systeem is compliant, dan komt dat ten gunste aan de continuïteit van de publiek-private samenwerking. Dit is uitgewerkt in een conceptueel model (figuur 3.3).



Figuur 3.3: conceptueel model

3.3 Operationalisering

Het hybride organiseren van brandweezorg is gedefinieerd als de samenwerking tussen publieke en private partijen, gericht op het uitvoeren van publieke brandweezorgtaken en bedrijfsbrandweezorgtaken. Onder publieke brandweezorg wordt verstaan het verrichten van brandweezorgtaken zoals benoemd in de Wvr. Onder bedrijfsbrandweezorg wordt verstaan het verrichten van brandweezorgtaken door bedrijven. In dit onderzoek ligt de focus op de inrichting en uitvoering van het hybride brandweersysteem. Deze variabele is in tabel 3.2 geoperationaliseerd. Daarbij is gefocust op het optreden van eventuele spanningen ten aanzien van de uitdagingen.

Thema's	Onderzoeksitems
Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gepaste invloed vanuit partijen op de hybride organisatie ▪ Acceptatie van wederzijdse afhankelijkheid en verlies van zeggenschap ▪ Heldere politiek-bestuurlijke ordening, sturingsmechanismen, verantwoordelijkheidsverdeling en afspraken ▪ Constructieve samenwerking tussen partijen <ul style="list-style-type: none"> ○ Toepassen relatie- en procesmanagement ○ Accepteren van uiteenlopende belangen ○ Voorkomen van onzekerheid, opportunistisch gedrag en onderlinge concurrentie
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vastleggen te realiseren publieke belangen en de rol van de hybride organisatie in het bestuursproces ▪ Bestuurlijke sensitiviteit en responsiviteit van de hybride organisatie ▪ Balans tussen kaders door het bovenliggend orgaan en autonomie van de hybride organisatie ▪ Toepassen van een governancestructuur <ul style="list-style-type: none"> ○ Interne controle en daarin het realiseren van de beleidskaders en doelen verdisconteren ○ Verantwoording en transparantie ○ Proportioneel toezicht op de hybride organisatie door een op afstand staand orgaan ○ Organiseren van tegenkracht voor feilbaar gedrag
Verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omgaan met meervoudige verantwoordelijkheden hybride organisatie <ul style="list-style-type: none"> ○ Op managementniveau kanaliseren van tegenstrijdigheden ○ Acceptatie ambiguïteit, dynamiek en bestaan van dilemma's ○ Voorkomen van double binds en rolconflicten ▪ Omgaan met meervoudige verantwoordelijkheid veiligheidsregio ▪ Omgaan met meervoudige verantwoordelijkheid burgemeester
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Benutten van subculturen ▪ Voorkomen van eilandvorming ▪ Verenigen of koppelen van waarden
Verbinding veiligheidsketen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intact zijn van de verbinding tussen proactie, preventie, preparatie, incidentbestrijding en nazorg
Ondernemerschap	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Scheiden van financiële stromen ▪ Voorkomen van kruissubsidiering opnemen in het toezicht op de hybride organisatie ▪ Voorkomen van het uitdrijven van taakactiviteiten door marktactiviteiten ▪ Voorkomen concurrentievervalsing en verstoring van het level playing field ▪ Voorkomen invloed marktvergroting door bedrijfsbrandweeraanwijzingen ▪ Juiste aanwending marktinkomsten

Tabel 3.2: operationalisering van variabelen in het onderzoek.

4. Methode van onderzoek

4.1 Onderzoeksstrategie

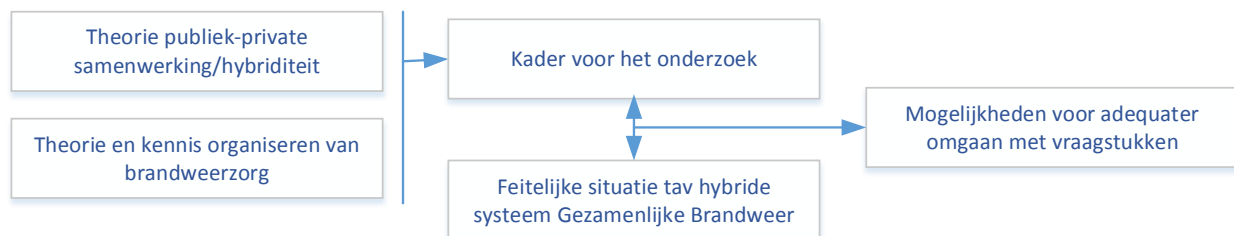
Dit onderzoek is praktijkgericht en gericht op probleemanalyse. Aan de voorkant van het onderzoek is een aantal kernkeuzes gemaakt:

1. Het onderzoek is specifiek gericht op het hybride systeem ten aanzien van de Gezamenlijke Brandweer. Er is daarom gekozen voor een onderzoek met diepgang. Door de detaillering is het mogelijk geweest om de complexiteit van de onderzochte situatie recht te doen.
2. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek waarin een interpreterende benadering is toegepast. Dit uit zich in een verbale en beschouwende rapportage.
3. De gegevens ten aanzien van de empirie zijn grotendeels specifiek voor dit onderzoek verzameld. Er is dus niet slechts gebruik gemaakt van bestaand materiaal.

Deze kernkeuzes leidden tot het uitvoeren van een enkelvoudige gevalstudie. De gewenste diepgang is bereikt door het toepassen van verschillende vormen van datagenerering, waarbinnen zowel methoden- als bronnentriangulatie is toegepast. Methodentriangulatie houdt in dat diverse methoden zijn gebruikt, te weten inhoudsanalyse, interviews en observatie. Bronnentriangulatie betekent dat is gewerkt met verscheidene bronnen. De toegepaste triangulatie was tevens van belang voor het verkrijgen van een integraal, holistisch beeld en voor het ondersteunen van de externe validiteit van het onderzoek door het zo veel mogelijk uitschakelen van toeval. De prioriteit lag met het oog op het doel van het onderzoek overigens bij de interne validiteit. Er is een strategische steekproef getrokken door bewust onderzoekseenheden te selecteren die aansluiten bij de vraagstelling en operationalisering.

4.2 Onderzoeksmodel

In het onderzoek is gewerkt met onderstaand onderzoeksmodel (figuur 4.1). De theorie over publiek-private samenwerking en hybriditeit en de theorie en kennis over het organiseren van brandweezorg bieden het kader waaraan de feitelijke situatie ten aanzien van het hybride systeem omtrent de Gezamenlijke Brandweer wordt gespiegeld. Uit de bevindingen is afgeleid welke vraagstukken er spelen ten aanzien van de hybriditeit van de Gezamenlijke Brandweer. Uit de vergelijking tussen het onderzoekskader en de feitelijke situatie volgen mogelijkheden voor de Gezamenlijke Brandweer, de gemeente Rotterdam, de CIBUA en de VRR om adequater met de spelende vraagstukken om te gaan.



Figuur 4.1: Onderzoeksmodel.

4.3 Bronnen- en methodentriangulatie

Bronnen waren diverse functionarissen van de betrokken organisaties (de Gezamenlijke Brandweer, de gemeente Rotterdam, de VRR en de CIBUA) en een aantal documenten van diezelfde organisaties. De toegepaste tactiek was als volgt. Er is gestart met het bestuderen van enkele documenten. Vervolgens kon in de interviews worden aangesloten op de via de inhoudsanalyse opgedane kennis. De observatie van een vergadering van de bestuurscommissie van de Gezamenlijke Brandweer was ter ondersteuning van de bevindingen uit de inhoudsanalyse en de interviews. In bijlage 2 is het overzicht van bronnen weergegeven. De interviews waren individueel en semigestructureerd, waarbij gebruik is gemaakt van open vraagstellingen. De interviews hebben face-to-face plaatsgevonden. Vooraf waren globale vragen bepaald die zijn afgeleid van de onderzoeksitems uit de operationalisering (par. 3.2) en de bevindingen van de reeds uitgevoerde inhoudsanalyse. De vragen varieerden per respondent, op basis van de achtergrond van de respondenten. Van elk interview is een transcriptie gemaakt. Vervolgens zijn relevante tekstdelen in de transcripties gecodeerd en verwerkt in de bevindingen. Voor de observatie is een waarnemings-schema gebruikt, waarin waarnemingscategorieën waren benoemd. Aan de hand van het waarnemings-schema is een verslag gemaakt. Ook hier zijn de relevante tekstdelen gecodeerd en verwerkt in de bevindingen.

5. Bevindingen

Hoewel de bevindingen breed zijn opgetekend, is reeds enige ordening aangebracht om de lezer te helpen het overzicht te bewaren en een goede opstap te bieden naar de analyse. Er zijn daarom zaken buiten beschouwing gelaten, die wel tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen.

5.1 Bestuur

In juridische zin is het Openbaar Lichaam Gezamenlijke Brandweer een overheidsorganisatie. De publiek-private samenwerking is geregeld via een gemeenschappelijke regeling tussen enerzijds een overheidspartij en anderzijds een bedrijvencollectief. Bij de oprichting heeft de CIBUA toestemming van de Kroon moeten krijgen om deel te mogen nemen aan de gemeenschappelijke regeling. Voorwaardelijk daarbij was dat de bedrijven als één private partij opereerden en dat de overheid minimaal 50% zeggenschap zou hebben. Het OLGB is formeel verantwoordelijk om binnen het vastgestelde verzorgingsgebied invulling te geven aan de volgende doelstellingen (Gemeente Rotterdam, 2012):

- Het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen ermee verband houdt;
- Het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand;
- Het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en ongevallen bij de mede op basis van Wvr art. 31:1 aangewezen inrichtingen;
- Het beperken en bestrijden van gevaar van brand en ongevallen bij de mede op basis van Wvr art. 31:1 aangewezen inrichtingen.

Met andere woorden: het OLGB dient in haar verzorgingsgebied publieke brandweezorg én bedrijfsbrandweezorg bij de ledenbedrijven van de CIBUA te organiseren.

5.1.1 Zeggenschap

Bij de oprichting van de GB was het belangrijkste van alles dat er pariteit van bestuur zou zijn, zo werd in de interviews aangegeven. Er kon over veel worden gediscussieerd, maar niet over de pariteit van bestuur. De 50%-50% verdeling stond al snel vast door de minimale zeggenschap van de overheid van 50% en de opstelling van de bedrijven dat de overheid pertinent niet meer zeggenschap dan het bedrijvencollectief mocht hebben. Dit is terug te zien in het OLGB, waarin de gemeente Rotterdam en de CIBUA beide drie stemmen hebben. De drie bestuursleden vanuit de CIBUA hebben elk één stem, de wethouder Haven heeft een stem en de burgemeester heeft twee stemmen. Doordat de wethouder Haven doorgaans ontbreekt bij vergaderingen van het OLGB brengt de burgemeester over het algemeen drie stemmen uit. De voorzitter van de CIBUA is de secretaris van het OLGB. De voorzitter van het OLGB is de burgemeester. Diverse respondenten vinden dat de burgemeester een zekere autoriteit heeft binnen het OLGB, door zijn positie als voorzitter, zijn positie als burgemeester en zijn natuurlijke autoriteit (interviews).

De VRR blijkt door de constructie geen zeggenschap te hebben ten aanzien van de bedrijfsvoering van de GB, maar zij is operationeel wel eindverantwoordelijk. Die verantwoordelijkheid ontleent de VRR aan de Wvr en de verplichte regionalisering van brandweezorg per 2014. In 2013 is in aanloop naar die verplichte regionalisering door het OLGB juridisch advies ingewonnen, om te kijken of het OLGB op dezelfde voet verder kon. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en veiligheidsregio verschoof namelijk. Het advies was het OLGB intact te laten, omdat de gemeente wel de bedrijfsvoering kon aansturen. De operationele aansturing diende daarom volgens geïnterviewden in handen van de VRR te komen te liggen. Binnen het OLGB blijft de rol van de VRR beperkt tot het geven van advies. De directeur VRR is hiervoor aanwezig bij OLGB-vergaderingen en stemt vooruitlopend hierop af met de burgemeester. Dit wordt ook verondersteld als nodig, omdat van de burgemeester niet wordt verwacht dat hij tot in detail op de hoogte is (interviews).

5.1.2 Financiën

Over de pariteit van bestuur viel niet te onderhandelen, maar over de kostenverdeling is uitgebreid gediscussieerd bij de oprichting, zoals blijkt uit de interviews en documentatie. Uiteindelijk zijn de gemeenten Rotterdam en Rozenburg en de CIBUA overeengekomen om het fictieve voordeel dat wordt genoten door de publiek-private samenwerking de basis te laten zijn voor de kostenverdeling. Dit hield in eerste instantie een ¼ - ¾ verdeling in en na het toevoegen van de deelgemeente Hoogvliet een ⅓ - ⅔ verdeling. Die tweede verdeling van kosten weerspiegelt

volgens zeggen van respondenten in mindere mate de voordeelverhouding, omdat deze verdeling meer het resultaat is geweest van handjeklap.

De CIBUA betaalt dus meer dan de gemeente Rotterdam, omdat de bedrijven gezamenlijk meer voordeel ervaren dan de gemeente Rotterdam. De kostenverdeling komt nog geregeld voor in discussies, omdat zowel de bedrijven als de gemeente zich op het standpunt stellen dat ze een onevenredig deel van de kosten dienen te betalen. Daarbij baseren zij zich op uiteenlopende grondslagen voor het vaststellen van de kostenverdeling, zoals incidentfrequentie, de oefeninspanningen van de GB, etc. Vaak ontstaat zo'n discussie doordat de huidige betrokkenen binnen de verschillende partijen niet op de hoogte zijn van de overwegingen en keuzes die eerder zijn gemaakt (interviews). Discussie verstommen over het algemeen doordat een beweging naar links of rechts niet mogelijk blijkt door onwil vanuit de overheid dan wel de bedrijven en alle partijen substantieel financieel voordeel ervaren van de publiek-private samenwerking.

De directeur GB stelt jaarlijks een begroting op, die moet worden vastgesteld in het OLGB. Met de vaststelling van de begroting in het OLGB staat direct vast welk bedrag de gemeente Rotterdam en de CIBUA dienen te betalen. Vooruitlopend op de vaststelling van de begroting doorloopt de directeur GB een uitgebreid proces van afstemming zoeken over de begroting door afzonderlijk met de gemeente en met de CIBUA te praten. Binnen de gemeente heeft hij eerst gesprekken met de accounthouder GB en een controller, om vervolgens met de burgemeester om de tafel te zitten. Binnen de CIBUA presenteert de directeur GB de begroting in het CIBUA-bestuur en spreekt hij soms met directeuren van individuele bedrijven. Vervolgens wordt de begroting geagendeerd in de bestuurscommissie, waarna de begroting met een advies van de bestuurscommissie wordt voorgelegd in het OLGB. Over het algemeen worden de adviezen vanuit de bestuurscommissie overgenomen in het OLGB.

De gemeente Rotterdam en de CIBUA kennen beide een eigen proces op weg naar de besluitvorming in het OLGB over de begroting. De burgemeester wordt gemandateerd via bespreking van de begroting in het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Daarbij worden deze organen geconfronteerd met minder vrijheid dan ze gewoon zijn, omdat het gemeentebestuur niet eenzijdig over de begroting kan beslissen. Het kan daardoor voorkomen dat de gemeente over de hele linie aan het bezuinigen is, maar dat er bij de GB geld bij gaat. Door de publiek-private samenwerking heeft het gemeentebestuur zeggenschap moeten inleveren. Datzelfde fenomeen is te zien bij de CIBUA. Het zijn van een overheid en het volgen van de rechtspositieregeling van de gemeente Rotterdam leidt soms tot beperkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering en financiële consequenties waar bedrijven normaliter niet mee te maken hebben. Dit wordt geregeld voor discussies in het CIBUA-bestuur en de algemene ledenvergadering. De bestuursleden in het OLGB vanuit de CIBUA krijgen via die weg praktisch gezien een vergelijkbaar mandaat mee als de gemeentelijke bestuursleden, maar dat is formeel niet vastgelegd (interviews gemeente, CIBUA en GB).

5.1.3 Aansturing

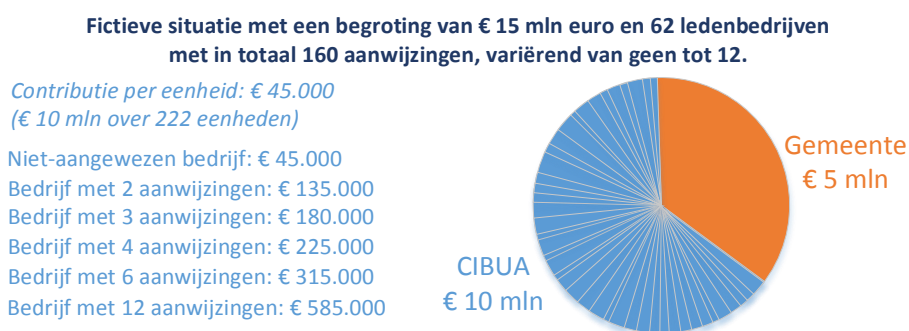
De GB wordt formeel aangestuurd door het OLGB. Het OLGB vergadert volgens de gemeenschappelijke regeling GB minimaal twee keer per jaar. In de praktijk, zo blijkt uit interviews, vergadert het OLGB eens per jaar een half uur. Hierbij zijn voornamelijk het jaarplan, de begroting en de jaarrekening van de GB onderwerp van gesprek. Hoewel dit niet formeel zo benoemd is, fungeert het OLGB als het algemeen bestuur van de GB. Op basis hiervan zou gezegd kunnen worden dat het dagelijks bestuur in handen is van de bestuurscommissie, maar dit gremium heeft formeel alleen een adviserende functie in de richting van het OLGB. In de praktijk is de bestuurscommissie sturend in de richting van de directeur GB in de vorm van het uitzetten van de lijnen naar de GB en het toetsen van de uitvoering door de GB.

In interviews kwam naar voren dat de intentie bij de oprichting was om de bedrijven een zwaardere rol te geven in de aansturing van de bedrijfsvoering van de GB. Dat was onderdeel van de onderhandelingen en de GB zou daarvoor meer bedrijfsmatig opereren. In de praktijk zie je dat terug in de samenstelling van de bestuurscommissie. Deze wordt voorgezeten door de voorzitter van de CIBUA en bestaat verder uit de overige leden van het CIBUA-bestuur en de directeur brandweer van de VRR. Kortom, de bestuurscommissie bestaat uit vijf leden vanuit de private partij en één lid vanuit de overheid. Het lid vanuit de overheid is bovendien niet een bestuurder van de gemeente, maar een functionaris van de VRR. Respondenten geven aan dat deze constructie is gemaakt om de VRR in staat te stellen om op operationeel vlak sturing te geven aan de GB. De VRR-functionaris vertegenwoordigt daarbij tegelijkertijd de gemeente Rotterdam als het gaat om de bedrijfsvoeringskant. De directeur GB heeft een adviserende rol in de bestuurscommissie.

5.1.4 De CIBUA

De CIBUA heeft een eigen bestuur, gekozen vanuit de leden van de algemene ledenvergadering van de CIBUA. De secretaris van het CIBUA-bestuur is een medewerker van Deltalinqs². In de praktijk wordt de CIBUA niet echt als partij gezien door de GB; voor de GB is het meer alsof zij zelf 65 individuele leden hebben (interviews GB). Binnen de CIBUA zien respondenten enkele bedrijven die zeer nadrukkelijk aanwezig zijn. De overige bedrijven conformeren zich veelal aan die leidende groep. De CIBUA gaat wat de aansturing van de GB betreft zelfstandig nergens over. Binnen de CIBUA draait het om twee zaken: in directe zin de kostenverdeling binnen de CIBUA en indirect het mandateren van de drie OLGB-bestuursleden vanuit de CIBUA (interviews CIBUA).

Respondenten vanuit de CIBUA wijzen op de kostenverdeling binnen de CIBUA als zwak punt. De CIBUA heeft er bij aanvang voor gekozen om haar aandeel in de GB-kosten aan de ledenbedrijven te verrekenen op basis van het aantal aanwijzingen dat een bedrijf opgelegd heeft gekregen door de VRR. De kosten die de CIBUA moet betalen, worden gespreid over alle CIBUA-leden via de zogenaamde contributie. Binnen de CIBUA is afgesproken de contributie vast te stellen op basis van het aantal aanwijzingen dat een bedrijf heeft. Niet-aangewezen lidbedrijven betalen één eenheid, het zogenaamde administratieve lidmaatschap. Een bedrijf dat bijvoorbeeld drie aanwijzingen heeft, betaalt vier eenheden: een eenheid voor het administratieve lidmaatschap en drie eenheden voor de aanwijzing. Jaarlijks wordt op basis van het ledenaantal en het totaal aantal aanwijzingen de contributie per eenheid vastgesteld.



Figuur 5.2: Ter illustratie van de systematiek van kostenverdeling binnen de CIBUA (fictieve situatie)

Het aantal CIBUA-leden dat de GB bedient en het aantal aanwijzingen van bedrijven, beïnvloedt dus niet de bijdrage van de gemeente aan de GB. Ze beïnvloeden wel het contributiebedrag van de CIBUA-leden. Hoe meer bedrijven er lid zijn van de CIBUA en hoe meer aanwijzingen er door de VRR worden opgelegd aan de bedrijven, hoe lager de contributie per eenheid. Door de OLGB-praktijken heen speelt het reilen en zeilen van de CIBUA. Veel respondenten van de CIBUA en de GB hebben het over de hoogte van de contributie van de bedrijven als uitkomst van OLGB-overleg en als resultante van het aanwijsbeleid van de VRR. De CIBUA kent echter een eigen bestuursstelsel, met een bestuur en een algemene ledenvergadering als besluitvormende organen. Een goed voorbeeld van het door elkaar lopen van bestuurlijke zaken is het bespreken van het standpunt van de CIBUA inzake de problematiek van de Tweede Maasvlakte in de bestuurscommissie. De uitkomst van die vergadering was dan ook dat het onderwerp eerst binnen de CIBUA zelf moest worden geagendeerd (observatie).

5.1.5 Plustaken van de GB

De GB voert inmiddels ook veel plustaken uit: taken die bovenop de originele taken van de GB komen. Voorbeelden zijn de Industriële Brandbestrijdings Pool (IBP), het hoogtereddingsteam en de Schermenpool. Als er dingen bij komen voor de GB ten opzichte van wat het originele pakket, dan moet degene die de behoefte stelt de kosten betalen. Er zijn voor de IBP, het hoogtereddingsteam en de Schermenpool dan ook aparte besturen ingericht, bestaande uit de bedrijven die deze taken financieren (interviews GB).

² Deltalinqs is een ondernemersvereniging van de industriële en –havenbedrijven in het Rotterdamse havengebied, gericht op het versterken van de internationale concurrentiepositie en de duurzame ontwikkeling van het gebied (wikipedia).

5.2 Sturing

De sturing van de GB is deels bedrijfsmatig en deels operationeel. Operationeel is vanuit de overheid de opzet dat de GB voorziet in dezelfde brandweezorg die de VRR ook biedt. Vanuit de bedrijven is de opzet dat de GB voldoet aan de verplichtingen die aan haar zijn opgelegd in de bedrijfsbrandweeraanwijzing.

5.2.1 Kaderstelling door het OLGB

Bedrijfsvoeringskaders

Het is het OLGB dat formeel verantwoordelijk is voor het organiseren van publieke en bedrijfsbrandweezorg in het verzorgingsgebied. De sturing van het OLGB richt zich vooral op het geven van financiële kaders. Dit doet het OLGB door in haar jaarlijkse vergadering de jaarrekening over het voorgaande jaar en de begroting voor het komende jaar te behandelen (interviews). Daarnaast komen er soms enkele andere bedrijfsvoeringstechnische onderwerpen aan de orde zoals ziekteverzuim en kan de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de CIBUA onderwerp van gesprek zijn (Gemeente Rotterdam, 2012). Denk bijvoorbeeld aan het bespreken van de commerciële activiteiten van de GB en het al dan niet deelnemen van de CIBUA in het organiseren van brandweezorg op de Tweede Maasvlakte (interviews). De besluitvorming in het OLGB wordt voorbereid in de bestuurscommissie, waar zoals gezegd de bedrijven dominant aanwezig zijn, zowel in verhouding als in het aangeven wat ze willen en verwachten van de GB. De gemeente Rotterdam is meer volgend en voedt haar vertegenwoordiger in de bestuurscommissie niet echt.

Operationele kaders

De operationele kaders vanuit het OLGB bestaan uit opkomstnormen en een systeemeis. De opkomstnormen zijn geënt op de kaderstelling vanuit de bedrijven. Dit is al zo vanaf het begin van de GB, toen is besloten om een spreiding van kazernes te kiezen waarmee de GB over de linie een opkomsttijd van 6 minuten kan realiseren. Ook dit is een resultaat van onderhandelingen geweest, waarbij deels de financiën en deels het akkoord van de toezichthouder op de bedrijfsbrandweezorg van belang waren. De bedrijven nemen op basis hiervan in hun bedrijfsbrandweerrapport een opkomsttijd van 6 minuten op, wat voor de VRR-IV een belangrijk gegeven is in de vaststelling van het aantal aanwijzingen. De opkomsttijd van de bedrijfsbrandweer hangt voor de VRR-IV namelijk samen met de ontwikkeling van incidentscenario's en daarmee met de benodigde omvang van de incidentbestrijding. Een langere opkomsttijd dan 6 minuten kan een groter incident tot gevolg hebben, waardoor de VRR-IV meer aanwijzingen aan een bedrijf zal opleggen. Een issue is dat de GB voor heel veel ledenbedrijven aan de gestelde normtijd van 6 minuten kan voldoen, maar niet voor alle. De vraag die bovendien speelt, is of een normtijd van 6 minuten in alle gevallen relevant is, in technische zin. Mogelijk dat in de toekomst die 6-minuten norm als standaard wordt losgelaten, om zodoende de GB-organisatie minder star te maken. Er wordt door de GB en de bedrijven naar de VRR-IV gekeken voor ruimte op dit vlak. De VRR wijst in de interviews echter op de vrijheid van bedrijven om in hun bedrijfsbrandweerrapport andere opkomsttijden op te nemen. Daar tegenover zouden bedrijven echter mogelijk meer preventieve en preparatieve voorzieningen beschikbaar moeten hebben of de VRR-IV besluit tot een uitbreiding van het aantal aanwijzingen. Vanuit de GB worden op dat vlak ook mogelijkheden gezien, bijvoorbeeld in de vorm van de kwaliteit van optreden, een snelle alarmering of een snelle beeldvorming. Vooral nog kan de GB door de gehanteerde spreiding van kazernes goed aan de opkomstnormen voor publieke brandweezorg voldoen, die ruimer zijn dan de tot nog toe voor en door de bedrijven gehanteerde opkomstnorm van 6 minuten.

Het andere operationeel kader vanuit het OLGB is de systeemeis. Die systeemeis houdt in dat in een verzorgingsgebied van een kazerne de GB bij maximaal één incident binnen de normtijd ter plaatse hoeft te zijn. Vindt er een tweede incident tegelijkertijd in hetzelfde kazernegebied plaats, dan is een langere opkomsttijd geaccepteerd. De toezichthouder op de bedrijven, de VRR-IV, neemt hier genoeg mee. De bedrijven en de gemeente nemen hier ook genoeg mee, ongeacht dat het betekent dat het risico bestaat dat bij een incident bij hen op het bedrijf of in het publieke gebied de incidentbestrijding wat langer op zich laat wachten. Het risico hierop is beperkt en is afgezet tegen de meerkosten van een meer geborgd systeem. In de praktijk voelen niet alle bedrijven zich volledig senang bij dit systeem, wat soms na praktijksituaties discussie tot gevolg heeft waarbij de directeur GB door het bedrijf wordt aangesproken. Dit komt vaker voor na personeelwisselingen binnen bedrijven, doordat de nieuwe mensen minder goed op de hoogte zijn van het reilen en zeilen ten aanzien van de GB (interviews). De opzet is dat kazernes worden herbezet bij een uitruk die geruime tijd in beslag neemt. Bedrijven zijn daar scherper op dan de VRR.

Andere operationele kaders komen niet vanuit het OLGB, maar vanuit de bedrijven en de gemeente cq VRR afzonderlijk. Wat de GB voor de bedrijven moet doen, is contractueel vastgelegd en duidelijk beschreven in bedrijfsbrandweerrapporten. Wat betreft het voldoen aan de operationele kaders vanuit de VRR wordt ervan uitgegaan dat de GB binnen de beleidsbasis van de VRR werkt, maar daarbij wel als eigenstandige uitvoeringsorganisatie opereert. De beleidskaders vanuit de VRR voor de te leveren kwaliteit en kwantiteit zijn daarmee vaag, waarbij binnen de GB de behoefte bestaat aan meer heldere kaders zodat voor haar duidelijker is hoe ze aan het belang van de gemeente Rotterdam kan voldoen en waarop ze moet rapporteren. Opvallend is dat in het dekkingsplan van de VRR de GB niet als zodanig wordt belicht. Via de VRR wordt in ieder geval opgelegd dat de GB voldoet aan de wet- en regelgeving ten aanzien van brandweezorg. Zo past de GB bijvoorbeeld de landelijke Leidraad Oefenen toe. Het stellen van veel kaders kan mogelijk ook een obstakel zijn voor de publiek-private samenwerking, omdat tegenstellingen dan scherper in beeld komen. Bij de oprichting was voorzien om kaders te stellen via wetgeving, het dekkingsplan en een operationele regeling waar kwaliteitseisen in zouden staan. In de praktijk werkt de GB volgens hetgeen in het bedrijfsplan, het jaarplan en de begroting is opgenomen, welke zijn vastgesteld door het OLGB. De GB stelt deze beleidsstukken zelfstandig op en legt ze vervolgens als voorstel voor aan het OLGB.

Een poging van de GB om meer kaders af te dwingen, is via haar project Opleiden & Oefenen. De insteek is dat het OLGB bepaalt aan welk niveau van vakbekwaamheid de GB moet voldoen, waarbij enerzijds de wet richtinggevend is en anderzijds richting wordt gevraagd aan de hand van de bestuurlijke wensen vanuit het OLGB. De GB vraagt met andere woorden aan het OLGB om de lat voor haar neer te leggen, mede omdat het een vertaling kent naar de bedrijfsvoering en financiën. In die lat moeten de bedrijven, de toezichthouder (VRR-IV) en de gemeente cq VRR (VRR-BRW) zich herkennen. Een andere uitkomst van het project zal de verdeling van oefentijd zijn over publieke brandweezorg en bedrijfsbrandweezorg. Om de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de lat buiten de GB te leggen, is een stuurgroep ingesteld waar de bedrijven en de VRR (in feite alleen de VRR-IV) in deelnemen.

Uitrukken buiten het verzorgingsgebied van de GB

Een veel meer bediscussieerd fenomeen is het uitrukken van de GB buiten het verzorgingsgebied van de GB, dus in het verzorgingsgebied van de VRR of in andere regio's. De bedrijven zien hún bedrijfsbrandweer niet graag ingezet buiten het verzorgingsgebied van de GB. De bedrijven vinden de borging van hun bedrijfsbrandweezorg belangrijker dan het verlenen van burenhulp. Redenen hiervoor zijn het compliant willen zijn en het beschermen van hun kapitaal. Anderzijds zijn er vanuit de CIBUA ook geluiden dat het geven van burenhulp wel als waardevol wordt gezien, vanuit maatschappelijke overwegingen. Er zou daarom een balans moeten worden gezocht, zo wordt vanuit de CIBUA aangegeven. Tegelijkertijd is er het besef dat het zoeken naar een dergelijke balans niet in protocollen is te vatten, omdat iedere situatie uniek is. Er zijn overigens wel afspraken gemaakt tussen de VRR en de GB over de regionale kazernevolgordetabellen, waarmee de GB heeft getracht om de gevallen waarin burenhulp wordt gegeven voor de bedrijven aanvaardbaar te maken. In de praktijk pakt dit niet altijd zo uit, waardoor bedrijven geregeld ontevreden zijn over het uitrukken van de GB naar buiten toe. Zij vinden de proportionaliteit dan niet kloppen. Daarbij is het ene bedrijf kritischer dan het andere, wat vaak afhankelijk lijkt te zijn van de persoon van het bedrijf die de bedrijfsbrandweer in portefeuille heeft. De CIBUA of bedrijven hebben geen invloed op in welke gevallen wel en geen burenhulp wordt gegeven. Het is namelijk de VRR die de inzet van de eenheden van GB dirigeert middels de meldkamer en de regionale kazernevolgordetabellen. Gesignaleerd wordt dat optimalisatie tussen brandweerkorpsen na te streven is, maar dat dit bij de GB een andere dimensie heeft door de specialistische aard van de GB en de 2/3 financiering door bedrijven. Samenwerking met de VRR leidt tot minder parate slagkracht binnen de GB en zowel de gemeente Rotterdam en de CIBUA zijn het erover eens dat die parate slagkracht voldoende in stand moet blijven. Binnen het GB-gebied is een dubbele taakstelling en daarmee het zoeken naar optimalisatie wel geaccepteerd, maar daarbuiten niet. Die optimalisatie binnen het GB-gebied is juridisch ook uitgewerkt. Het optimaliseren op grotere schaal niet; dat is een situatie die juridisch niet is vormgegeven

Een ander fenomeen dat hierop lijkt, is het conform 'contract' uitrukken door de GB naar de VRR. De GB heeft namelijk een aantal specialismes die de VRR zelf niet in huis heeft en daarom van de GB afneemt. Het betreft hier bijvoorbeeld het hoogtereddingsteam, de ontsmettingseenheid en de inzet in gaspak. Daarnaast werken de GB en de VRR samen ten aanzien van schuimblusvoertuigen en scheepsbrandbestrijding, waardoor inzet over en weer mogelijk is. De directeur GB heeft hierover contracten afgesloten met de VRR. Niet alle bedrijven zijn even gelukkig met deze afspraken, omdat dit evengoed leidt tot een mindere borging van de beschikbaarheid van hún bedrijfsbrandweer. Overigens wordt ook vanuit gemeentezijde aangegeven dat een goede borging van de inzet van de GB

belangrijk wordt gevonden, vanwege de mogelijke effecten van incidenten en de specialistische aard van de incidentbestrijding. De vraag die in verschillende interviews is opgeworpen, is of de directeur GB bevoegd is om dergelijke afspraken zelfstandig te maken. Omgekeerd overigens ontvangt de GB ook burenhulp van de VRR. Bijvoorbeeld bij gelijktijdigheid van incidenten of bij incidenten die specialismes vergen die de GB niet in huis heeft, zoals redvoertuigen en duikteams.

Er zit een extra dimensie aan het uitrukken van de GB buiten het eigen verzorgingsgebied. Bedrijven zijn op hun hoede dat zij door deze uitrukken door de VRR-IV kunnen worden aangesproken op het niet nakomen van hun verplichtingen. Vanuit de VRR-IV wordt ook kritisch naar dit soort uitrukken gekeken, maar er wordt niet handhavend opgetreden. Medewerkers van de VRR-IV voelen zich door de afspraken tussen de GB en de VRR-BRW soms wel in een lastige situatie geplaatst. De VRR heeft op die momenten twee conflicterende belangen: de publieke brandweezorg in het eigen verzorgingsgebied zo goed mogelijk organiseren en toezien op een adequate bedrijfsbrandweezorg bij aangewezen bedrijven.

Preparatieve kaders

Naast de bedrijfsvoeringskaders en operationele kaders heeft de GB preparatieve kaders, vooral op het vlak van oefenen. Vanuit de publieke brandweezorg wordt van de GB vereist dat voldaan wordt aan de landelijke Leidraad Oefenen. Het wordt sterk betwijfeld dat de GB hieraan voldoet, omdat de focus binnen de GB ligt op het voldoen aan de oefenverplichtingen die door de bedrijven zijn opgelegd. Een grove schatting komt erop uit dat de GB 90% van oefentijd besteedt aan bedrijfsoefeningen. Bij elk lidbedrijf van de CIBUA oefent de GB zes keer per jaar. Hierdoor kan het bedrijf aan zijn verplichtingen conform zijn bedrijfsbrandweeraanwijzing voldoen en het verkleint de afstand tussen de GB en de BHV- of bedrijfsbrandweerorganisatie van het bedrijf zelf.

5.2.2 Kaderstelling door de VRR

De VRR behoudt ondanks de GB de operationele verantwoordelijkheid in het verzorgingsgebied van de GB, conform de Wvr en de verplichte regionalisering per 2014. De VRR maakt zoals gezegd geen deel uit van het OLGB, maar dient operationeel voor wat betreft de publieke brandweezorg wel sturing te geven aan de GB. De VRR vult die sturende rol tot nog toe beperkt in, maar is wel stappen aan het maken om dit concreter te maken. De GB dient op dit moment haar operationele kaders te ontfemen aan de Wvr en aan het dekkingsplan van de VRR. In de nabije toekomst zal de VRR operationeel gezien richting geven aan de GB via een notitie waarin de operationele kaders voor de GB staan beschreven en de wijze waarop de VRR toezicht houdt op de uitvoering van die kaders door de GB (interview VRR).

5.2.3 Kaderstelling door de afzonderlijke partijen

Respondenten beschrijven dat naast de kaderstelling vanuit het OLGB een belangrijke mate van kaderstelling plaatsvindt vanuit de afzonderlijke partijen. Niet via formele kanalen, maar door regelmatige individuele overleggen tussen de directeur GB en mensen van de gemeente, de CIBUA en de afzonderlijke bedrijven. Zo heeft de directeur GB geregeld overleg met de accounthouder GB van de gemeente en in mindere mate met de burgemeester. Binnen de gemeente Rotterdam is echter weinig capaciteit beschikbaar voor afstemming met de directeur GB. De financiële kaders voor de GB komen niet tot stand op initiatief van de gemeente Rotterdam, maar worden als voorstel vanuit de GB aan de gemeente ter beoordeling aangeboden. Incidenteel geeft de gemeente kaders mee via de vertegenwoordiger in de bestuurscommissie of stuurt de burgemeester bij in de bila's met de directeur GB. De mogelijkheid om op de financiële kaders te sturen wordt door de gemeente als beperkt beoordeeld, omdat de gemeente moet wheelen en dealen met de bedrijven. De strikte financiële kaders die wel voor de VRR gelden kunnen daardoor niet zo aan de GB worden opgelegd.

Naast de gemeente stemt de directeur GB ook af met bestuursleden van de CIBUA en is er binnen de GB specifiek een accountmanager bedrijven aangesteld voor de afstemming met de bedrijven (interviews GB, gemeente en CIBUA). De uitkomsten van deze individuele gesprekken zijn sterk richtinggevend voor de GB, zowel qua bedrijfsvoering als op operationeel en preparatief vlak (interviews GB). Waar de gemeente de GB benadert als een publieke uitvoeringsorganisatie, benaderen de bedrijven de GB min of meer als een bedrijf waarmee ze contractuele afspraken hebben en proberen de GB daar ook aan te houden. Bedrijven zitten vanuit die gedachte ook strakker op het budget. De bedrijven verwachten bijvoorbeeld van de GB dat kostenstijgingen op basis van efficiency worden weggevoerd. De gemeente is op dat vlak de laatste jaren ook strakker geworden. Voor bedrijven is het aansturen van

de GB een andere gewaarwording ten opzichte van wat ze gewoon zijn, door de samenwerking met de gemeente en door de verplichtingen die de GB als overheidsorganisatie kent.

5.2.4 Autonomie GB

De GB kent een ruime mate van autonomie waar het gaat om de uitvoering. Dat was vooraf zo bedacht: het hoe is ter competentie van de GB, het wat is ter competentie van het OLGB. In principe gaat de GB als uitvoeringsorganisatie niet over het hoe en waarom en de ratio achter zaken. Toch heeft de directeur GB daar in de praktijk een belangrijke rol in. Daarbij kijkt de GB enerzijds naar de verschillende belangen van de verschillende partijen en anderzijds weegt de GB af wat goed is voor de organisatie. Te zien is dat de GB – en in versterkte mate de directeur GB – de spil is in de publiek-private samenwerking. De GB is beleidsmaker, intermediair, mediator en uitvoerder tegelijkertijd. Wat dat betreft kan de GB met veel voorstellen komen, mits ze maar niet leiden tot stijging van het budget. De directeur GB heeft een belangrijke rol in het bij elkaar brengen van de partijen, zeker als de verhoudingen zich wat verhardden. De GB dient in die gevallen beide partijen, bijvoorbeeld door te duiden welke belangen er zijn. In de afstemming tussen CIBUA en gemeente zitten de partijen samen aan tafel, maar is er een sterk intermediaire rol van de directeur GB. Hij stemt af met mensen binnen de verschillende betrokken organisaties op verschillende niveaus. Daarbij signaleert hij uitdagingen en problemen en doet hij voorstellen hoe hiermee om te gaan. Wat de GB hierbij zelf belangrijk vindt, is dat discussies met de juiste argumenten worden gevoerd. Een gedachte achter de ruime autonomie van de GB – ondanks dat het een uitvoeringsorganisatie is – is dat de GB zelf het beste kan zien wat belangrijk en goed is voor de organisatie. Het in stand houden van een goede publiek-private samenwerking en het bij elkaar houden van het bestuurlijk netwerk kost de GB en specifiek de directeur GB veel energie. Hij zorgt ervoor dat zaken voorafgaand aan een OLGB-vergadering zijn afgestemd en geregeld. Ook in voorbereiding op de bestuurscommissie voert de directeur GB overleggen met de verschillende betrokkenen. Het nadeel van de afstemming via de directeur GB is dat individuele actoren wel gemasseerd worden, maar dat een gezamenlijk beeld en het gezamenlijk afwegen ontbreken.

Vanuit de CIBUA wordt verwacht van de directeur GB dat hij niet wacht op guidance, maar dat hij zelfstandig durft door te pakken en in het belang van de GB handelt. Het is niet helder en strikt waarvoor de directeur GB vooraf toestemming moet vragen. Dat is bewust een grijs gebied, omdat men het niet van tevoren kon vastleggen. Vanuit dat licht is het interessant om te kijken naar de afspraken die de directeur met de VRR heeft gemaakt over onderlinge samenwerking en de contracten die met de VRR zijn aangegaan voor het leveren van specialistische brandweezorg. Sommige bedrijven zijn daar minder gelukkig mee en hebben het gevoel dat er buiten hen om afspraken worden gemaakt over hún wagen. Door die afspraken van de directeur GB ontstaan gaten in het hek dat het OLGB rondom de GB heeft opgetrokken. Tegelijkertijd weet de directeur GB met deze afspraken inkomsten te genereren en geeft hij daarmee invulling aan zijn opdracht om binnen de verstrekte financiële middelen de opgelegde taken uit te voeren. De respondenten zijn het op dat vlak niet eens over de mate van beleidsvrijheid die de directeur GB zou moeten hebben. Ook binnen de CIBUA niet: sommigen zien dit soort afspraken liever op bestuurlijk niveau worden gemaakt, anderen zien een grote regelruimte van de directeur GB als functioneel omdat anders dit soort afspraken moeilijk tot stand zou komen. Overigens wijzen respondenten ook op de invloed van Berghuis voorheen, die als algemeen directeur VRR en grondlegger van de GB een grote vinger in de pap had bij het totstandkomen van de afspraken tussen de GB en de VRR. In die tijd was het als vanzelfsprekend dat dergelijke afspraken buiten het OLGB tot stand kwamen.

5.3 Samenwerking

5.3.1 Ten tijde van de oprichting

Wat over de hele breedte van de interviews duidelijk naar voren komt, is dat de Gezamenlijke Brandweer kon worden opgericht doordat bepalende mensen van verschillende partijen elkaar kenden, elkaar vonden en de durf hadden om die publiek-private samenwerking te stappen in plaats van het kapot te analyseren. Vanuit de verschillende hoeken stonden visionairs op die samen de 'founding fathers' werden. Ze accepteerden elkaars belangen en snaptten het hogere doel. Tegelijkertijd kenden, mochten, respecteerden en vertrouwden ze elkaar. Dat wordt als belangrijke voorwaarden naar voren gebracht voor het tot stand komen van de publiek-private samenwerking. Ze waren niet bang dat er spelletjes werden gespeeld om individuele doelen te bereiken. Dat betekent niet dat alles continu pais en vree was. Er was ook veel getrek en gesjor, maar altijd in een sfeer van harmonie en respect voor elkaars standpunten (interviews; Gezamenlijke Brandweer, 2008).

Dit bij elkaar komen van overheid en bedrijven is een proces van jaren geweest. Vooral de commandant van de brandweer Rotterdam, de heer Don Berghuijs, speelde een sleutelrol in de vorming van de publiek-private samenwerking. Hij riep op om lef te tonen en het als bedrijven en overheid gezamenlijk te organiseren. Het idee van samenwerking tussen bedrijven en overheid moest groeien en dat is niet via de formele vergaderingen gegaan, maar juist in de gesprekken na afloop van formele vergaderingen. Mensen moesten elkaar in de ogen kijken en afwegen of ze elkaar zouden vertrouwen, zo gaf een geïnterviewde aan die bij de oprichting betrokken was. In 1993 en 1994 werd er veel denkwerk verricht, waren er veel discussies, werden berekeningen gemaakt en inschattingen en aannames gedaan. Er werden een voorstudie en haalbaarheidsstudie uitgevoerd. De conclusies waren steeds positief. In 1995 speelde geld een doorslaggevende factor bij de afweging van de studieresultaten (Gezamenlijke Brandweer, 2008).

Een belangrijke uitkomst van de vele formele en informele overleggen was de intrede van de raffinaderijvariantie, die nodig was om de belangrijke groep van raffinaderijen aan boord te krijgen. Deze raffinaderijen hadden aanvankelijk veel reserves, omdat zij een eigen grootschalige bedrijfsbrandweer hadden. Zij hadden zorgpunten ten aanzien van aanrijtijden van die publiek-private brandweer, gebrek aan expertise en de verschraving van mogelijkheden voor burenhulp. Het was voor die bedrijven moeilijk om volledig te vertrouwen op mensen “wier eten niet van de fabriek afhing” (Gezamenlijke Brandweer, 2008). Bovendien was er de beroepstrots van de commandanten van de bedrijfsbrandweren, die het moeilijk vonden om autonomie los te laten en verantwoordelijkheden over te dragen. Om tot een compromis te komen, was de raffinaderijvariant binnen het construct cruciaal. Die behelsde dat de raffinaderijen een deel zelf zouden invullen. Zij waren over het algemeen aangewezen voor twaalf aanwijzingen. Daarvan zou de GB er zes invullen en de overige zes zouden worden ingevuld door de eigen bedrijfsbrandweer. Door deze variant gingen de raffinaderijen overstag en was er voldoende gewicht om te starten. In 1997 is vervolgens het eerste bedrijfsplan voor de GB opgesteld (Gezamenlijke Brandweer, 2008).

5.3.2 Van tekentafel naar praktijk

Veel geïnterviewden maken onderscheid tussen financieel-bestuurlijke model en het operationele model. Daarbij wordt verondersteld dat het operationele model van de GB grote gelijkenissen vertoont met een normaal brandweerkorps: er zijn kazernes, beroepsbrandweerlieden en vrijwillige brandweerlieden, de beschikbaarheid van materialen is belangrijk, er wordt geoefend en getraind, et cetera. Het is het financieel-bestuurlijke model wat de GB bijzonder maakt. Binnen dat financieel-bestuurlijke model is de samenwerking tussen de verschillende partijen geregeld en moeten de verschillende doelen en belangen bij elkaar komen. Het operationele deel zien geïnterviewden als een rationeel-technisch vraagstuk, terwijl het financieel-bestuurlijke deel wordt ervaren als het bedrijven van politiek in een netwerk-setting.

Bij de oprichting van de GB was te zien dat in de afstemming tussen de partijen ook vooral op het financieel-bestuurlijke model is ingezoomd. Toen dat model stond, was op strategisch niveau het werk voor de samenwerkingspartners af en was de verdere rationeel-technisch veronderstelde inrichting aan de GB in oprichting. Aan de financieel-bestuurlijke tekentafel zijn destijds de grote lijnen neergezet en de praktische uitwerking is aan de GB zelf overgelaten. Vanaf de start ligt er een belangrijke rol bij de directeur GB om de publiek-private samenwerking op uitvoerend niveau gestalte te geven (interviews).

5.3.3 Samenwerking op bestuurlijk niveau

In de staande organisatie is de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen georganiseerd middels het OLGB en de bestuurscommissie. Het OLGB fungeert als algemeen bestuur en vergadert in de praktijk eens per jaar een half uur. Hierbij zijn voornamelijk het jaarplan en de begroting van de GB onderwerp van gesprek, vaak als hamerstuk. In aanloop ernaartoe of buiten dit OLGB is er nagenoeg geen contact tussen de gemeente Rotterdam en de CIBUA (interviews GB, gemeente, CIBUA). In de bestuurscommissie komen de publieke en private bestuurders ook niet echt bij elkaar, doordat de gemeente daar niet aan tafel zit. In de bestuurscommissie is een dominantie van de CIBUA waarneembaar (observatie). Mensen van de GB zien in de gesprekken in de bestuurscommissie de nadruk liggen op de belangen van de bedrijven. De bestuurscommissie wordt tegelijkertijd gezien als de plek waar de discussies plaatsvinden en waar de besluitvorming in het OLGB wordt voorbereid. In de interviews werd geopperd dat deelname van de gemeente aan de bestuurscommissie wellicht tot meer onderling contact zou uitnodigen.

De contacten tussen publiek en privaat op bestuurlijk niveau zijn beperkt. Zoals gezegd vergadert het OLGB eenmaal per jaar een half uur en daarbuiten zijn er in principe geen contactmomenten. Men spreekt elkaar niet voor of na een vergadering en men weet niet blindelings van elkaar hoe ze tegen zaken aankijken. Het is de directeur GB die continu in contact is met alle partijen en die voorbereidende overleggen voert. Hij wordt als verbindende kracht gezien. De partijen ervaren wel onderling respect en vertrouwen en bij het oplossen van problemen accepteert men elkaars belangen, ongeacht dat er scherpe vragen over en weer kunnen worden gesteld. Als de partijen tegenover elkaar komen te staan, ligt de aanleiding vrijwel altijd op het financiële vlak. Op die momenten is de insteek dat er een oplossing komt waarbij de pijn niet op één plek komt te liggen (interviews gemeente, CIBUA, GB). Als er binnen de partijen nieuwe spelers aan het roer komen, moeten deze mensen zich de publiek-private samenwerking eigen maken. Sommige mensen zijn in eerste instantie geneigd om naar een zekere dominantie binnen de samenwerking toe te werken. Binnen de samenwerking wordt echter sterk gehecht aan een gelijkwaardige relatie en wordt een dominantie van de ene of de andere partij niet gewaardeerd.

Respondenten zien in de loop van de tijd de invloed van partijen in het OLGB variëren. Met de komst van burgemeester Aboutaleb en het wegvallen van Don Berghuis is de bestuurlijke setting veranderd. Voordien voer burgemeester Opstelten sterk op de algemeen directeur van de VRR (Berghuis), die door velen min of meer als geestelijk vader van de GB wordt beschouwd. Aboutaleb heeft het heft sterker in eigen hand genomen en speelt ook in het OLGB een meer prominente rol. Dit wordt mede verklaard vanuit het politieke afbreukrisico bij incidenten in de Rotterdamse haven. Bij de komst van Aboutaleb waren enkele bedrijven wat argwanend vanwege de veranderende verhoudingen. Vanuit de bedrijven wordt de GB als een verandering gezien ten opzichte van de normale hiërarchische structuur die ze kennen, doordat het veel meer een kwestie is van netwerken en onderhandelen. Veel zaken zijn minder helder en vraagstukken laten zich minder eenvoudig oplossen en het is vaak even nadenken wat de setting van een gesprek of overleg is. Verschillende respondenten geven aan dat de samenwerking primair financieel gedreven is en dat het collectief afbrokkelt zodra het geld kost. Verondersteld wordt dat de partijen in staat zijn om boven hun eigen belangen te gaan staan, getuige het overleven van de samenwerking bij twee grote financiële crisissen in 2009 en 2011.

Inhoudelijk zien de partijen het als zaak om de belangen niet te ver uit elkaar te laten lopen. Het gemeenschappelijke belang van de gemeente Rotterdam en de CIBUA is een sterke GB te hebben. Vanuit de CIBUA worden globaal drie aandachtspunten aangegeven: zorgen dat de GB het goed doet, de zorg op de korte termijn rond de Tweede Maasvlakte en de zorg op de lange termijn van de bekostiging vanuit de CIBUA. Het samenwerken wordt zo nu en dan als lastig gezien, doordat individuele opvattingen een rol spelen. Partijen praten in eerste instantie vanuit hun eigen belang, maar worden door de constructie gedwongen om over de eigen grenzen heen te kijken.

5.3.5 Andere beleving op uitvoeringsniveau

Respondenten op bestuurlijk niveau ervaren een goede samenwerking tussen publiek en privaat. Er zijn wel eens wat spanningen, maar de voordelen van samenwerken wegen voor hen veel zwaarder. Bovendien hebben de partijen ondanks de beperkte onderlinge contacten vertrouwen in elkaar (interviews gemeente, VRR, GB en CIBUA). Op uitvoerend niveau worden vaker nadelen van de publiek-private samenwerking benoemd, omdat er nog veel afwegingen en keuzes op uitvoeringsniveau moeten worden gemaakt en er veel beleidsvrijheid ligt bij de GB en de VRR. Voor medewerkers van de verschillende partijen op uitvoerend niveau is het soms lastig te doorgronden waarom zaken zijn georganiseerd zoals ze zijn. Vaak verdiepen mensen zich ook niet in het construct. Bij bedrijven lijkt men zich iets meer te verdiepen in de complexiteit van de publiek-private samenwerking en daardoor zaken soms beter aan te voelen.

De GB probeert zich zo te organiseren dat die dubbele taakstelling zonder al te veel frictie voor de medewerkers kan worden uitgevoerd. Zo is er binnen het team Operationele Informatie & Planvorming (OIP) min of meer een scheiding gemaakt tussen het publieke en het private door een accountmanager bedrijven aan te stellen. Deze accountmanager is het centrale aanspreekpunt voor bedrijven voor vragen aan de GB en fungeert als relatiebeheerder. Vanuit die rol is hij alert op de uitvoering van de operationele afspraken zoals ze per bedrijf zijn vastgelegd in het contract met de CIBUA. Daarnaast is er voor bedrijven een portaal gemaakt. Dit is een website waar de bedrijven informatie uit kunnen halen over hun contract met de CIBUA en de wijze waarop de GB dit invult. Dit moet voorkomen dat de afdeling Industriële Veiligheid van de VRR, oftewel het bevoegd gezag wat betreft de aanwijzingen, door de bedrijven naar de accountmanager bedrijven wordt verwezen voor informatie. Voor de uitrukdienst is het soms moeilijk te bepalen in welke hoedanigheid ze uitrukken. Het is daarbij vooral de verwachting van anderen

die daarbij een rol speelt. De GB ziet zichzelf als publiek-private brandweer, maar de bedrijven en de VRR zien de GB respectievelijk als hún bedrijfsbrandweer of als de publieke brandweer.

5.3.6 Rol van de VRR in de samenwerking

Waar de samenwerking tussen bedrijven en gemeente over het algemeen als positief wordt beoordeeld, wordt de verhouding met de VRR als problematischer ervaren. Bij bedrijven bestaat de perceptie dat bezuinigingen bij de VRR worden gerealiseerd over de rug van de GB door meer ondersteuning vanuit de GB te vragen en daarmee over de rug van de bedrijven. Een voorbeeld is het sluiten van een VRR-kazerne in het grensgebied van de VRR en de GB en het vervolgens door de VRR vragen om ondersteuning van de GB. Bedrijven zijn erg kritisch en wellicht zelfs licht wantrouwend in de richting van de VRR. Tegelijkertijd ziet men binnen de GB bij de VRR op uitvoerend niveau onbegrip ten aanzien van het GB-construct en het feit dat de GB een aparte entiteit is. Dit wordt grotendeels toegeschreven aan onbekendheid van VRR-medewerkers met hoe het is ingericht. Bedrijven ervaren vanuit de VRR-IV een hautaine opstelling. Met de VRR-BRW is vooraansnog weinig afstemming.

De positie van de VRR ten opzichte van de publiek-private samenwerking is niet uitgekristalliseerd. Op bestuurlijk niveau wordt van de GB en de VRR verwacht dat zij er in praktische zin samen uit komen. Als risico wordt gezien dat de afstand tussen de GB en de VRR-IV te klein wordt. Dit doordat de VRR-IV enerzijds verantwoordelijk is voor de preventie in het gebied en daardoor aansluiting zoekt bij de preparatie en repressie van de GB en anderzijds de toezichthouder is op de bedrijfsbrandweezorg die de GB uitvoert.

5.3.7 Onderhoud van de publiek-private samenwerking

Datgene wat bij de oprichting is afgewogen, afgestemd en onderhandeld en als basis heeft gediend voor de inrichting van het systeem, vervaagt gaandeweg door een veranderende context, personeelwisselingen et cetera. Dat wordt als complicerende factor ervaren voor de publiek-private samenwerking. Veel zaken zijn ook niet zo specifiek vastgelegd of er wordt niet meer gekeken naar hetgeen is vastgelegd. Als risico wordt gezien dat mensen hun eigen werkelijkheid maken en daarbij onbewust vervallen in een werkelijkheid die hen beter past of die ze beter begrijpen dan de juridische werkelijkheid. Dit is veel het geval bij de financiële verdeelsleutel. Als belangrijke factor voor de houdbaarheid van de publiek-private samenwerking wordt de wettelijke context genoemd. Eventuele veranderingen in wetten kunnen ertoe leiden dat het model van de GB niet meer past. Dit zal vooral aan de orde zijn als het kostenvoordeel aan kracht inboet, want dat kostenvoordeel wordt door alle respondenten als de drijvende kracht onder de GB genoemd. Zolang de winst van het samen organiseren voldoende groot blijft, zullen veranderingen in de context zorgen worden gekanaliseerd door oplossingen te zoeken.

5.4 Verantwoordelijkheden

5.4.1 Meervoudige verantwoordelijkheid GB

De dubbele taakstelling van de GB maakt dat de GB een meervoudige verantwoordelijkheid heeft. Dit maakt het complex, zowel voor de GB zelf als voor de aansturende partijen en actoren in de omgeving van de GB. Binnen de GB wordt ervaren dat het afhankelijk is van hun belang hoe mensen naar de GB kijken en welke verwachting ze van de GB hebben. Voor de één is de GB een overheidsorganisatie die ook bedrijven bedient. Voor de ander is de GB een bedrijf dat ook voor de overheid werkt. Voor medewerkers van de GB is het daarom belangrijk om die verschillende verwachtingen in beeld te hebben en te weten wie welke belangen heeft en waar overeenkomsten en verschillen zitten. Deze variaties leven ook binnen de GB zelf, maar de overheersende gedachte binnen de GB is toch wel dat de GB noch het één, nog het ander is; de GB is de publiek-private brandweer. Tijdens uitrukken zijn al deze nuanceringen voor de eenheden niet relevant, want dan is de GB gewoon de incidentbestrijder. Welk naam-bordje er op voordeur staat, maakt dan niet uit.

Als er qua organisatiemodel dan toch een keuze moet worden gemaakt, dan neigt het gevoel binnen de GB naar het zijn van een bedrijfsbrandweer met overheidstaken. Dit is puur gebaseerd op het feit dat het voldoen aan artikel 31 harder ligt en die normering zwaarder is, dan wat de GB op het gebied van publieke brandweezorg moet doen. Hoe de GB georganiseerd is, met het aantal kazernes en de typen voertuigen, dat is gebaseerd op de taken als bedrijfsbrandweer. Het uit zich ook in het feit dat het oefenen door de GB voor 90% voor de bedrijfsbrandweertaak is en slechts voor 10% voor de publieke brandweertaken. Ook doen de bedrijven geregeld een beroep op het team OIP van de GB voor advies. Het team OIP zet dan een pet op alsof ze een afdeling van het bedrijf zijn. Een bijzonderheid is dat de mensen binnen de GB volgens zeggen een publieke moraal kennen, maar dat de GB verreweg de meeste aandacht besteedt aan de bedrijven, omdat daar meer druk op zit. Een specifieke dimensie binnen

het verzorgingsgebied van de GB is het vraagstuk wie 'de' brandweer is. Als de GB een uitspraak doet, is dat dan een uitspraak van 'de' brandweer? Of is dat voorbehouden aan uitspraken van de VRR? Dit is relevant voor bedrijven die zich soms in verweer richting de VRR-IV beroepen op uitspraken van de GB als zijnde 'volgens de brandweer...'. Voor de VRR-IV is de GB echter de bedrijfsbrandweer van het bedrijf en niet 'de' brandweer in het gebied. Voor de GB is het daardoor soms lastig om te bepalen welke positie ze heeft.

Dit sluit aan op de positie van de GB ten tijde van een uitruk. De regel is namelijk dat de GB bij elk incident – of het nu een uitruk naar een CIBUA-lid is of anderszins – uitrukt als zijnde het bevoegd gezag. Ten tijde van een uitruk naar een CIBUA-lid is er dus geen hiërarchische relatie tussen de manager van het bedrijf en de bevelvoerder van de GB-eenheid, die er in principe wel is in de preparatieve fase. De GB kan uitrukken als bevoegd gezag doordat de bevelvoerders van de GB ook een aanstelling bij de VRR hebben. Dat is een tweede issue, want in hoeverre deelt de GB dan informatie en bevindingen met de VRR. De informatieverstrekking van een bedrijf aan hún bedrijfsbrandweer kan anders zijn dan de informatieverstrekking aan de overheidsbrandweer of de toezichthouder. De GB is zich overigens bewust van deze nuances en deelt niet alle informatie met de VRR. Toch komt het ook voor dat bevelvoerders van de GB onvolkomenheden melden bij de VRR-IV, onder andere doordat de afstand tussen de GB-eenheden en de VRR-IV kort is. Mensen van de VRR-IV lopen geregeld bij "hun collega's" van de GB binnen en krijgen aan de koffietafel het nodige mee. De GB zou dit soort informatie liever kanaliseren via OIP, zodat het risico minder groot is dat bedrijven in het nauw worden gebracht. Zaken waar de GB juist wel scherp op wil zijn qua informatie delen met de VRR is veiligheid, wat in alle gevallen als prioriteit geldt. Daar kan de GB nog wel scherper op zijn, zo vindt men binnen de GB zelf. In eerste instantie door een veiligheidsissue bij het bedrijf aan te kaarten en indien nodig te escaleren naar de VRR. Een moeilijke vraag voor de GB is wanneer dat omslagpunt voor escaleren is.

Een derde vergelijkbaar issue is de rol van de GB bij incidentonderzoek door de VRR. De VRR onderzoekt incidenten om daar lering uit te trekken qua oorzaken, werking van preventieve voorzieningen, uitvoering van de incidentbestrijding, etc. De VRR verwacht van de GB een bijdrage aan dit soort onderzoeken, maar dat zou de GB in een lastige positie kunnen brengen. Enerzijds krijgt de GB dan informatie die niet bedoeld is om te delen met het bedrijf, terwijl van de GB als bedrijfsbrandweer mogelijk die loyaliteit wel wordt verwacht. Anderzijds zijn bedrijven niet altijd even blij om object van onderzoek te zijn en voelt de GB zich daardoor minder geroepen om coöperatief te zijn ten opzichte van dat onderzoek. Voor de GB blijkt het constant een balans zoeken tussen het tevreden stellen van de VRR en de bedrijven. En tussen het tevreden stellen van de VRR-IV en de VRR-BRW door respectievelijk vast te houden aan het hek om de GB of door afspraken te maken met de VRR-BRW die gaten maken in dat hek om de GB.

Het delen van informatie blijkt zo een centraal thema te zijn binnen de meervoudige verantwoordelijkheid van de GB. De VRR verwacht dat de GB informatie met hen deelt, de bedrijven verwachten het tegengestelde. De meningen over het delen van informatie lopen uiteen. Een geïnterviewde die bij de oprichting van de GB betrokken was, geeft aan dat er geen informatieplicht van de GB in de richting van de overheid was voorzien. De GB is verantwoordelijk voor onder meer de publieke incidentbestrijding, maar heeft geen klikfunctie naar de overheid over hetgeen bij de bedrijven gebeurt. Voor de GB is het kunnen innemen van een vertrouwenspositie als zijnde bedrijfsbrandweer belangrijk.

5.4.2 Verantwoordelijkheden bij incidenten

Er is hiervoor al kort ingegaan op de uitruksituatie, waarbij de GB als bevoegd gezag optreedt. Dit is gedaan vanwege de operationele verantwoordelijkheid van de VRR. Juridisch gezien is de gedachte erachter dat de burgemeester het bevoegd gezag is tijdens incidenten en calamiteiten en dat de burgemeester dit gezag heeft gemandateerd aan de VRR. De rol van bevoegd gezag van de bevelvoerder van de GB leidde en leidt geregeld tot verwarring en onvrede bij bedrijven over de positie van de GB ten opzichte van het bedrijf: komt de GB nu als overheidsbrandweer of als hún bedrijfsbrandweer? Dat zegt namelijk bijvoorbeeld iets over het gezag tijdens een incident of het betekent iets voor de informatie die een bedrijf geneigd is te delen met de brandweer. In verschillende interviews met mensen van bedrijven en van de GB is naar voren gekomen dat dit geregeld tot discussies leidt. Officieren en hoofdofficieren van dienst zijn vanwege de operationele verantwoordelijkheid van de VRR in dienst van de VRR.

Ten tweede worden de piketten die de VRR heeft ingericht voor officieren van dienst en hoofdofficieren van dienst deels ingevuld door functionarissen van de GB. Zij hebben hiervoor een detacheringsaanstelling bij de VRR. De an-

dere piketfunctionarissen zijn van de VRR zelf. Bij het piket voor officieren van dienst zijn dat doorgaans functionarissen van de VRR-IV. Bij het piket voor hoofdofficieren van dienst zijn het functionarissen vanuit heel de VRR. De bedrijven krijgen dus bij het ene incident te maken met een operationeel leidinggevende vanuit de GB en bij het andere incident vanuit de VRR. Voor de betreffende functionarissen is het zaak om ongeacht hun achtergrond als bevoegd gezag leiding te geven aan de incidentbestrijding. Voor de GB-functionarissen wordt het als uitdaging gezien om aan hun rol als bevoegd gezag invulling te geven en niet te veel te denken als functionaris van de bedrijfsbrandweer. Daar wordt bij de sollicitatie naar de functie van officier van dienst al naar gekeken (interview VRR). Voor de VRR-functionarissen wordt aangegeven dat het voor hen soms lastig om hun rol als toezichthouder en hun rol als operationeel leidinggevende te scheiden, wat tot spanningen bij de bedrijven leidt (interviews GB en CI-BUA).

5.4.3 Meervoudige verantwoordelijkheid VRR

De constructie met de GB plaatst niet alleen de GB in een positie van meervoudige verantwoordelijkheid, maar ook de VRR en in het verleden de gemeente Rotterdam. Bij de oprichting van de GB was de gemeente Rotterdam verantwoordelijk voor de publieke brandweezorg in de gemeente én het bevoegd gezag qua bedrijfsbrandweeraanwijzingen vanuit destijds artikel 13 van de Brandweerwet 1985. De Wvr in 2010 en de verplichte regionalisering van de brandweer in 2014 hebben die verantwoordelijkheden doen verschuiven naar de VRR. Als wordt gefocust op de tegenwoordige tijd, is te zien dat de publiek-private samenwerking voor de VRR complex is door die meervoudige verantwoordelijkheid. De VRR heeft getracht dit te kanaliseren door beide verantwoordelijkheden bij twee verschillende directies neer te leggen: de verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag bij de VRR-IV en de verantwoordelijkheid voor de publieke brandweezorg bij de directie brandweer. In de praktijk ligt er bij de VRR-IV nog steeds een verantwoordelijkheid voor de publieke brandweezorg, omdat de VRR-IV ook de proactie en preventie in het verzorgingsgebied van de GB in het takenpakket heeft. Vanuit die proactie- en preventietaak stemt de VRR-IV af met het team OIP van de GB, vanuit de noodzaak om de verbinding in de veiligheidsketen te organiseren. Voor de publieke taken is de VRR-IV dus gesprekspartner van de GB, maar voor de private taken kan de VRR-IV dat niet zijn. Er ontstaat daardoor een ambigue relatie waarbij de VRR-IV en de GB de ene keer min of meer collega's zijn en de andere keer overheerst de toezichtsrelatie. Dat maakt het voor medewerkers van de VRR-IV soms lastig om streng op te treden tijdens het toezicht, bijvoorbeeld bij bedrijfsbrandweeroefeningen. Om toch goed de scheiding te kunnen maken, volgt de VRR-IV bij het toezicht heel puristisch de wetgeving en de bedrijfsbrandweeraanwijzingen.

Ook de VRR-BRW heeft een dubbele pet. Enerzijds is ze min of meer opdrachtgever en heeft ze in die hoedanigheid ook een toezichthoudende rol op de uitvoering van de publieke brandweezorg. Anderzijds wil de VRR-BRW net als met andere buurkorpussen samenwerken met de GB, dus in een meer collegiale verstandhouding. In beide hoedanigheden kunnen de wensen van de VRR-BRW conflicteren met de wensen van de VRR-IV. Wat goed is voor de publieke brandweezorg in het verzorgingsgebied van de GB of in de samenwerking tussen de GB en de VRR is niet per definitie goed voor de bedrijfsbrandweezorg. De VRR-IV is daarom alert op de vraagstellingen vanuit de VRR-BRW naar de GB en attendeert de VRR-directie zo nu en dan op knelpunten of risico's. Vanuit de bedrijven wordt vreemd aangekeken tegen die conflicterende standpunten die de VRR inneemt. In principe zou een actie van de VRR-BRW ten nadele kunnen zijn van de bedrijfsbrandweezorg en kunnen de bedrijven vervolgens daarop worden aangesproken door de VRR-IV.

De situatie dat het bevoegd gezag op de bedrijfsbrandweeraanwijzingen bij de VRR ligt, wat resulteert in een minder stevige functiescheiding, wordt door alle respondenten als de best mogelijke optie bestempeld. In die zin dat er geen beter alternatief voorhanden lijkt. De mogelijkheid bestaat in theorie dat de VRR strategisch omgaat met de bedrijfsbrandweeraanwijzingen door de grens tussen achtergrondrisico en bovenmatig risico neer te leggen in het voordeel van de VRR of de gemeente Rotterdam. Hier is in de praktijk vooralsnog geen sprake van, maar de bedrijven zijn er wel scherp op en gaan zo nu en dan ook de discussie aan op dit vlak. En dan niet zozeer over strategische aspiraties van de VRR, maar wel over wat tot het achtergrondrisico en wat tot het bovenmatig risico behoort.

5.4.4 Meervoudige verantwoordelijkheid burgemeester

De burgemeester van Rotterdam kan in de rij aansluiten wat betreft meervoudige verantwoordelijkheid. Hij heeft tegelijkertijd drie petten op. De pet van burgemeester, voorzitter van de VRR en voorzitter van het OLGB. Elke pet brengt een eigen rol en daarmee een eigen belang met zich mee, waarbij die belangen niet altijd congruent zijn.

Het komt wel eens voor dat er wantrouwen bestaat hierdoor, omdat mensen niet weten vanuit welk belang de burgemeester een bepaald standpunt inneemt. Dit gebrek aan functiescheiding wordt ook wel als functioneel gezien, omdat het een connectie oplevert binnen het veiligheidsdomein. De risico's op machtsmisbruik worden daarbij als beperkt verondersteld, door de geldende procedures, regels en scenario's en door bewust en integer optreden van de burgemeester. Gesignaleerd wordt dat een burgemeester altijd verschillende petten op heeft. Het vertrouwen is er in het algemeen dat de burgemeester hier op een goede manier mee omgaat, onder andere doordat hij zich laat bijstaan door adviseurs die hem voorbereiden om de juiste beslissingen te nemen. Enkel benoemen het als risico, omdat de burgemeester een sterke machtspositie heeft. Opgemerkt werd dat door de uniciteit van het construct het allemaal niet precies in standaarden past die wettelijk vastliggen, maar dat het in de praktijk goed functioneert.

5.4.5 Meervoudige verantwoordelijkheid officieren van dienst

De VRR is verantwoordelijk voor het officieren van dienst-piket in het verzorgingsgebied van de GB. Dit is onderdeel van de operationele verantwoordelijkheid die de VRR in het gebied heeft. De VRR biedt de gelegenheid aan medewerkers van de GB om deel te nemen in piketten van de VRR, zo ook het officieren van dienst-piket. Dit houdt in dat een deel van de officieren van dienst in het verzorgingsgebied van de GB vanuit de GB komt. Het andere deel komt vanuit de VRR en dan doorgaans vanuit de afdeling IV. Het wordt voor beide groepen soms als lastig beoordeeld om rollen te scheiden. VRR-IV-medewerkers komen tijdens de incidentbestrijding niet altijd los van hun toezichthoudersrol. GB-medewerkers komen tijdens de incidentbestrijding niet altijd los van hun rol als bedrijfsbrandweer. Bedrijven hebben naar beide groepen ook andere verwachtingen. Van de medewerker van de GB wordt een bepaalde loyaliteit verwacht. Naar de VRR-medewerker zijn de bedrijven wat meer terughoudend in het delen van informatie. Vanuit de VRR wordt verwacht dat GB-medewerkers in staat zijn om een goede balans te vinden tussen het opereren vanuit het publieke belang en vanuit het bedrijfsbelang. Dit is bijvoorbeeld relevant voor de incidentrapportages waarbij de officier van dienst moet wegen welke informatie hij of zij wel of niet opneemt. Van officieren van dienst van de GB wordt verwacht dat zij in de richting van het bedrijf een signaal afgeven als er sprake is van onveilige situaties voor brandweerpersoneel en indien dit structureel is dat zij IV hierover informeren.

5.5 De veiligheidsketen

De verbinding in de veiligheidsketen draait om het goed op elkaar aansluiten van proactie, preventie, preparatie, incidentbestrijding en nazorg. Dit wordt in de brandweerwereld als een noodzakelijke verbinding verondersteld ten behoeve van de veiligheid van burgers en hulpverleners. Bij de oprichting van de GB is er geen specifieke aandacht besteed aan het borgen van die veiligheidsketen. Dat werd beschouwd als uitvoering. In het verzorgingsgebied van de GB ervaren zowel de GB als de VRR het realiseren van die verbinding als een uitdaging. De VRR-IV heeft met haar proactie- en preventietaken in het verzorgingsgebied van de GB een plaats in de veiligheidsketen en verwacht mag worden dat er daarom afstemming plaatsvindt tussen de VRR-IV en het team OIP van de GB. Vanuit beide partijen wordt die afstemming als onder de maat beoordeeld, qua frequentie en inhoudelijk. Een continu dilemma is de te kiezen afstand tussen de VRR-IV en de GB. Dat beïnvloedt de samenwerking binnen de veiligheidsketen. Een praktijkvoorbeeld op dit vlak is de planvorming die de GB uitwerkt voor de incidentbestrijding bij bedrijven, terwijl de eenheden en officieren van dienst niet over die informatie beschikken. Het feit dat de VRR en de GB beide een eigen systeem voor operationele informatie hebben is an sich een uitloei van de beperkte verbinding. Ook in de nazorgfase is de verbinding beperkt, bijvoorbeeld door het slechts beperkt delen van incidentinformatie en leerpunten.

Ten aanzien van de verbinding in de veiligheidsketen is de afgelopen jaren een teruggang waargenomen. Dit wordt toegeschreven aan het verder op afstand komen te staan van de GB van de VRR. Tot 2013 werd de GB min of meer als een district van de VRR gezien. De directeur GB nam deel aan de vergaderingen van het managementteam van de directie brandweer. Hierdoor was er een redelijk intensieve afstemming tussen de VRR en de GB. In 2013 is de VRR gereorganiseerd en is de districtenstructuur losgelaten. De directeur GB neemt sindsdien niet meer deel aan managementvergaderingen. Voor de verbinding in de veiligheidsketen is de samenwerking tussen de VRR en de GB belangrijk. De GB is echter vrij in hoe zij de gevraagde brandweezorg organiseert en kiest in de praktijk vaak een andere weg. Dit wordt door verschillende respondenten deels verklaard door de kortere lijnen die er binnen de GB en de daardoor grotere snelheid waarmee trajecten kunnen worden doorlopen. Ondanks dat er geregeld de wederzijdse wens is om zaken te laten werken, leidt het in de praktijk tot verschillende tijd/tempi.

5.6 Toezicht

5.6.1 Verantwoording

De GB verantwoordt zich formeel naar het OLGB, maar in de praktijk ook in de richting van de afzonderlijke betrokkenen: de gemeente, de CIBUA en de individuele bedrijven. Naar de VRR vindt nog geen formele verantwoording plaats over de operationele prestaties. Wel is er op informele basis veel contact, waardoor de VRR weet wat er speelt. Dat maakt dat de GB zich dient te verantwoorden naar twee verschillende werelden, wat soms als lastig wordt ervaren omdat de GB beide klanten tevreden moet houden. Die verschillende partijen hebben bovendien tijd nodig om zaken intern te bespreken. De CIBUA-bestuursleden dienen zich te verantwoorden naar de algemene ledenvergadering en de gemeentebestuurders dienen zich te verantwoorden naar het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Dat vraagt van de GB dat zij de betrokkenen tijdig informeert, ruim voor een OLGB-vergadering. Uiteindelijk is er vanuit de GB één verantwoording naar het OLGB toe. Inhoudelijk is die verantwoording vooral financieel gericht, omdat daar ook de behoefte binnen het OLGB ligt. Als de directeur GB soms op eigen initiatief andere onderwerpen aansnijdt, is er binnen het bestuur minder interesse hierin. In de verantwoording zitten accenten voor de bedrijven en accenten voor de gemeente. Men vindt dat er daarmee een sterkere verantwoording ligt. De gemeente kijkt direct bedrijfsmatiger en de bedrijven kijken bijvoorbeeld ook direct naar integriteit. De gemeente en de bedrijven vinden andere dingen belangrijk, maar zolang die dingen elkaar niet bijten, versterken ze elkaar.

De GB legt verantwoording af via het jaarverslag aan de bestuurscommissie (inclusief een toelichting daarop), waarna het jaarverslag aan de hand van het advies van de bestuurscommissie wordt afgetikt in het OLGB. Die verantwoording is voor 90% financieel gedreven en voor de resterende 10% op de geleverde kwaliteit. De directeur GB geeft ook een toelichting in de bestuursvergadering van de CIBUA, als extra verantwoording naar de bedrijven. Ook naar de gemeente toe vindt een informele verantwoording plaats. De directeur GB zit voorafgaand aan de vergadering van de bestuurscommissie met de accounthouder en de controller van de gemeente om de tafel en bespreekt daarin dezelfde onderwerpen die in de bestuurscommissie aan de orde zullen komen. Ook houdt de controller van de GB gevraagd en ongevraagd de accounthouder en controller van de gemeente op de hoogte van wat er gebeurt bij de GB. De ambtenaar van de directie veiligheid adviseert vervolgens de burgemeester en is in feite het GB-aanspreekpunt binnen de gemeente. Volgens de gemeente moet de GB zich ten aanzien van de afstemming op de publieke brandweezorg – dus de verantwoording over niet-financiële zaken – verantwoorden naar de VRR. De directeur GB heeft hiervoor een informele verantwoordingslijn naar de VRR. Op de verantwoording in de bestuurscommissie na zijn alle verantwoordingslijnen vanuit de directeur GB formeel. Indien de situatie dat vraagt benadert de directeur GB de bestuursleden ook individueel. Of wordt er een aparte bijeenkomst voor het CIBUA-bestuur georganiseerd. Het jaarverslag van de GB vindt men de laatste jaren een stuk beter geworden. Het is doorzichtiger geworden wat er allemaal plaatsvindt. Het bestuur wordt nu ook meer vooraf meegenomen. Door die openheid is er meer vertrouwen. Voorheen was het jaarverslag conform het jaarverslag van de VRR, maar sinds de reorganisatie van de VRR is de GB geen 'district' meer van de VRR en heeft de GB haar eigen weg gezocht hierin. In het jaarverslag verantwoordt de GB zich over financiën, aantallen incidenten en de realisatie van ambities uit het jaarplan, maar niet over gerealiseerde opkomsttijden. Via het project Opleiden & Oefenen wil de GB beter in staat zijn om de zich te kunnen verantwoorden naar de arbeidsinspectie of in voorkomende gevallen naar de onderzoeksraad voor de veiligheid. De directeur GB heeft ook eens inzichtelijk willen maken voor de bestuurscommissie dat de GB niet overal in het gebied de opkomstnorm van 6 minuten haalt. Een dergelijke verantwoording was niet gewenst door de bedrijven en de gemeente. Een verklaring hiervoor wordt gezocht in dat niet duidelijk is of men de situatie kan verbeteren, gezien de kosten en onderhandelingen die eruit zouden voortvloeien. Daarom wordt het probleem bewust bij de directeur GB neergelegd en weggehouden bij het OLGB.

In het dagdagelijkse verantwoordt de GB zich voor een belangrijk deel via de accountmanager bedrijven in de richting van de individuele bedrijven. Deze accountmanager bezoekt elk bedrijf minimaal eenmaal per jaar, maar als er dingen niet goed lopen, is dat vaker. De GB heeft weinig georganiseerd ten aanzien van interne controle. Er wordt in dat verband gewezen op het ontbreken van een goede set kritieke prestatie-indicatoren. Er wordt ten aanzien van het oefenen wel gewerkt aan aantoonbare vakbekwaamheid, maar dat is nog niet centraal te monitoren nu.

5.6.2 Toezichtsrelaties

In feite ervaren alle partijen een bepaalde vorm van toezicht. In dit onderzoek wordt gefocust op het toezicht dat wordt uitgeoefend op de GB. Wanneer respondenten gevraagd wordt naar het toezicht op de GB, wordt niet zozeer een rol toebedeeld aan het OLGB als orgaan, maar aan de individuele partijen binnen het OLGB, waarbij de VRR-BRW toezicht zou moeten houden op de uitvoering van de publieke brandweezorg en de individuele bedrijven op de uitvoering van de bedrijfsbrandweezorg. De bedrijven zijn scherp op de prestaties van de GB, omdat ze zelf compliant moeten zijn aan hun bedrijfsbrandweeraanwijzing. Het toezicht vanuit de bedrijven wordt gekoppeld aan de BRZO-inspecties die vanuit de overheid bij de bedrijven plaatsvinden. Ongeveer de helft van de leden-bedrijven audit de GB in dat kader op kwaliteit en geoefendheid. De CIBUA oefent ook toezicht uit via de verantwoording door de directeur GB in de bestuurscommissie en zijn toelichting in de vergadering van het CIBUA-bestuur. De bedrijven kijken in hun toezicht niet zozeer naar gerealiseerde opkomsttijden. Sommige bedrijven doen dat wel, maar dat is veel minder geworden dan in het begin van de GB. Toen waren er enkele bedrijven die met een stopwatch in de hand de komst van de GB afwachtten, maar tegenwoordig is er vertrouwen in de GB.

De gemeente houdt toezicht op de GB via de bestuurscommissie, de bila's tussen de directeur GB en de burgemeester en het incidentele planning & controloverleg tussen de directeur GB en de accounthouder en controller van de gemeente. Het toezicht van de gemeente via die planning & control-lijn wordt intensiever, zo merkt de GB. De gemeente wil meer zicht krijgen op wat de GB doet, bijvoorbeeld doordat de gemeente anders dan voorheen nu vraagt om de jaarrekening om die te controleren. Voor het toezicht via de bestuurscommissie is de gemeente aangewezen op het geven van input aan de vertegenwoordiger vanuit de VRR. De VRR/gemeente-vertegenwoordiger was voorheen de directeur Middelen van de VRR. Na diens vertrek is de directeur Brandweer de VRR/gemeente-vertegenwoordiger geworden. Dit met het oog op de operationele aansturing van de GB door de VRR. De financiële antenne van de gemeente in de bestuurscommissie is daarmee minder sterk, want de signaalfunctie naar de gemeente op financieel vlak is afgenomen. De GB-rapportages worden overigens na bespreking in de bestuurscommissie aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, alvorens de rapportages in het OLGB worden besproken. De burgemeester kan daardoor met mandaat van het college zijn inbreng geven in het OLGB. Door de scheiding binnen de overheid tussen de financiële en de operationele aansturing van de GB (gemeente respectievelijk VRR) is vanuit de VRR toezicht gewenst op de operationele prestaties. De ideeën over wie het toezicht op de publieke brandweezorg uitvoert binnen de VRR, lopen uiteen. Sommigen denken de VRR-IV, anderen denken de VRR-BRW. Formeel dient het toezicht op de uitvoering van publieke brandweezorg vanuit de VRR-BRW plaats te vinden, maar dit toezicht is tot nog toe niet goed ingevuld. Het ligt nog niet goed vast waar de GB aan moet voldoen. De VRR-IV is op een gegeven moment door het uitblijven van toezicht op de GB wat betreft de publieke brandweezorg door de VRR-BRW de GB gaan toetsen op het uitvoeren van de Leidraad Oefenen. Vervolgens eiste de VRR-IV dat de GB anders zou rapporteren dan dat de VRR zelf doet, maar dit werd door de GB niet geaccepteerd. Overigens is er vanuit de GB niet de wens dat de VRR vanuit twee kanten toezicht houdt op de GB. Dit omdat de GB zich wil beperken tot één rapportage. Er liggen overigens geen kaders voor het rapporteren.

Het toezicht dat wel vanuit het OLGB komt, is financieel gericht. Er wordt naar output en financiële resultaten gekeken. In 2009 heeft de GB een financiële clash gehad en toen is alles wel door het OLGB tegen het licht gehouden. Over het algemeen werken de gemeente en de CIBUA op basis van vertrouwen in de richting van de GB en wordt de GB slechts incidenteel aangesproken op zaken. De burgemeester is zich wel meer met de GB gaan bemoeien dan eerder het geval was. Dat wordt binnen de GB verklaard door de ontwikkeling dat burgers meer willen weten en de politiek er meer van is gaan vinden, waardoor het belang afbreukrisico voor een burgemeester groter wordt.

Toezicht op de bedrijfsbrandweezorg

Een aparte tak van sport binnen het toezicht op de GB is het toezicht vanuit de individuele bedrijven. Het bijzondere is dat het toezicht van de VRR-IV op de bedrijven verweven raakt met het toezicht dat die bedrijven uitoefenen op de GB. Het toezicht vanuit de VRR-IV op de bedrijven vindt plaats tijdens BRZO-inspecties, bedrijfsbrandweeroefeningen en thema-inspecties. De VRR-IV woont per bedrijf jaarlijks een oefening bij. Een thema-inspectie betreft bijvoorbeeld dat bij verschillende bedrijven de voorzieningen voor tankbrandbestrijding worden gecontroleerd. De gerealiseerde opkomsttijden neemt de VRR-IV niet mee in het toezicht, omdat ervan uit wordt gegaan dat de GB doorgaans op tijd is. Er kan ook invulling worden gegeven aan toezicht als incidenten daar aanleiding toe geven. De VRR-IV haalt triggers hiervoor uit incidentrapportages of de dimensie van het incident. Formeel houdt de VRR-IV geen direct toezicht op de GB, maar informeel zijn er wel contacten. Een aantal geïnterviewden ervaart dat er vanuit de VRR-IV wel direct naar de GB wordt gekeken. Bedrijven lijken niet altijd uit te gaan van hun eigen

toezicht op de GB, maar van het toezicht van VRR-IV op de GB. Die neiging kan volgens zeggen deels worden verklaard doordat de VRR-IV dit toezicht naar zich toetrekt. Een nuance is dat de VRR-IV audits uitvoert bij oefeningen van de GB, maar dat als er onjuistheden worden geconstateerd de brief vervolgens naar het bedrijf gaat. De controle vindt dus naar de GB plaats, maar het daadwerkelijke toezicht naar het bedrijf. Dan kan het bedrijf de GB vervolgens op de vingers tikken. Over de wenselijkheid van toezicht van de VRR-IV direct op de GB lopen de meningen uiteen. Aan de ene kant zijn er mensen die vanuit de praktische kant redeneren. Als de VRR-IV bij de individuele bedrijven gaat inspecteren, verwijzen de bedrijven naar de GB als uitvoerder van hun bedrijfsbrandweezorg. De bedrijven zijn vaak niet in staat om de gevraagde informatie te verstrekken en verwachten van de VRR-IV dat ze de informatie bij de GB ophalen. Sommige bedrijven vragen bij de VRR-IV het auditrapport op voor intern gebruik binnen het bedrijf. Aan de andere kant zijn er mensen die wijzen op het principiële verschil in verantwoording afleggen. De GB dient volgens hen verantwoording af te leggen aan de individuele bedrijven en de individuele bedrijven dienen vervolgens verantwoording af te leggen aan de VRR-IV.

5.7 Ondernemerschap

Naast de dubbele taakstelling en het daardoor moeten werken met twee soorten opdrachtgevers kent de GB ook een commerciële tak, namelijk de afdeling Services. Deze afdeling haalt opdrachten binnen op het gebied van onderhoud en reparatie van slangen, ademlucht, etc. Daarnaast worden BHV-trainingen gegeven en worden er brandwachten gedetacheerd bij bedrijven. Doel van de commerciële activiteiten is in te verdienen en de winst te benutten voor het verlagen van de begroting van de GB. De winst gaat de organisatie in als één van de inkomstenbronnen van de GB, als algemene dekking van de kosten voor de taakuitvoering. Hierdoor zijn de tussen de CIBUA en de gemeente Rotterdam te verdelen kosten lager. Tegelijkertijd zien mensen binnen de GB dat de GB daardoor extra ruimte heeft om de zaken zo te organiseren als ze zouden willen. Een ander voordeel van het ondernemerschap vindt men binnen de GB dat de GB an sich meer als ondernemer opereert dan de gemiddelde overheid.

Door de commerciële activiteiten wordt niet alleen met opdrachtgevers gewerkt, maar ook met klanten. Dat maakt de benadering en de bedrijfsvoering van de GB tweeledig. In beginsel heeft de GB ervoor gekozen om de afdeling Services echt als apart segment binnen de GB neer te zetten om het commerciële en de taakuitvoering niet door elkaar te laten lopen. Dit geldt voor de personele bezetting, de financiën, etc. De mensen die in de werkplaats werkzaam zijn voor Services worden in beginsel bekostigd vanuit de inkomsten van de afdeling Services en de werkzaamheden die door Services worden verricht ten behoeve van de taakuitvoering worden intern verrekend. In de praktijk acquireren ook de accountmanager bedrijven van het team OIP en zo nu en dan op eigen initiatief ook de brandweereenheden voor de afdeling Services. Voor het geven van instructie aan bedrijven worden geregeld medewerkers uit de wacht ingezet, die dat buiten hun reguliere werktijd doen. Binnen de programmabegroting is duidelijk aangegeven wat commercieel is en wat taakuitvoering, maar er is wel enige overlap. Die overlap is onlangs geminimaliseerd, doordat huisvesting, parkeerplaatsen, gas, water, licht, etc. intern nog scherper worden doorbelast naar de commerciële tak. Daardoor zie je de winst wel afnemen. De GB gaat het echter nog aanscherpen vanwege veranderde wetgeving. De GB moet namelijk per 1 januari 2016 vennootschapsbelasting over de winst gaan betalen, wat de winstmarge verder zal drukken.

Er is in het OLGB veel te doen geweest over de commerciële activiteiten van de GB. Het OLGB vond op een gegeven moment dat de GB wat al te enthousiast werd in haar commerciële activiteiten, met als summum het inhuren van een groot aantal mensen specifiek voor de detachering bij bedrijven. De directe aanleiding voor het heroverwegen van de inzet van de GB op het commerciële vlak was een crisis doordat de GB met de inhuur van medewerkers voor commerciële doeleinden verplichtingen was aangegaan die tot financiële problemen leidden. Dit had een begrotingsuitzetting van 9% tot gevolg. Naast het signaleren van het financiële risico gingen er ook geluiden op dat het secundaire product belangrijker leek te worden dan het primaire product. Men was bij wijze van spreken in staat om een eenheid buiten dienst te zetten om drukte binnen Services op te vangen. Bij de afdeling Services was een commercieel manager in dienst die specifiek was aangenomen om producten en diensten te verkopen en er waren 40 brandwachten in dienst ten behoeve van de detachering bij klanten. Naast die dreigende focus op het secundaire product was men vanuit de gemeente minder gelukkig met de situatie vanwege de mogelijke concurrentievervalsing. De uitkomst was dat de inhuur van mensen voor commerciële doeleinden ten tijde van die financiële crisis als oneigenlijk is bestempeld en is verboden. De burgemeester liep in dit traject voorop. De argumenten vanuit de gemeente waren dat de GB niet risicovol mag ondernemen met publiek geld en dat er geen sprake mag zijn van oneerlijke concurrentie. De commerciële tak is daarna fors ingekrompen. In principe zet de GB alleen nog

in op de werkplaats en op het geven van BHV-trainingen. De restrictie daarbij is dat de GB niet actief mag acquireren en dat alleen mensen mogen worden ingezet die in dienst zijn voor eigenlijke activiteiten van de GB. Veel respondenten – vanuit de gemeente, de CIBUA en de GB – hebben hier hun eigen interpretatie van en geven aan dat het nog steeds een grijs gebied is. Men schat het risico op zaken als concurrentievervalsing overigens beperkt in, doordat de GB door het volgen van de rechtspositieregeling van de gemeente Rotterdam duurder is dan de concurrentie. De GB is slechts een kleine speler en er zijn geen klachten van concurrenten bekend.

Bij de CIBUA en de gemeente Rotterdam heerst overigens wel een dubbel gevoel over het ondernemerschap van de GB. De ingezette koers wordt nog steeds ondersteund, maar respondenten vanuit beide partijen hechten toch ook aan de voordelen van het inverdiene door de GB. Een volledige afschaffing van de commerciële activiteiten zou tot een hogere contributie leiden en dat wordt als ongewenst beschouwd. De vertoonde terugval van inkomsten is geaccepteerd, maar de gemeente heeft op een bepaald moment de wens aangegeven dat de GB het niveau van inkomsten verder stabiel zou houden. De GB heeft dan ook een begrotingsopdracht om € 2 mln omzet te maken met haar commerciële activiteiten. Deze inkomsten moeten worden gegenereerd door het wegzetten van producten en diensten bij ledenbedrijven. De GB gaat uit van acceptatie van de huidige inspanningen op commercieel vlak, omdat er vanuit het OLGB of de afzonderlijke partijen geen commentaar meer komt.

5.8 Cultuur

Binnen de GB wordt ervaren dat vanuit de bedrijven en vanuit de overheid andere verwachtingen ten opzichte van de GB leven en dat andere waarden centraal staan. Vanuit de bedrijven ligt een heel sterke focus op kostenefficiëntie, sterker dan vanuit de gemeente Rotterdam. In het OLGB mengen de waarden zich met elkaar. Binnen de GB verschillen organisatiedelen van elkaar qua cultuur. De repressie en preparatie zijn werkvelden waar mensen werken die van oorsprong uit een ambtelijke omgeving komen en waar een zelfde dynamiek wordt ervaren als binnen de overheidsbrandweer. Binnen die werkvelden heerst er meer een overheidscultuur. De bedrijfsvoeringsonderdelen werken meer bedrijfsmatig, zo vinden mensen binnen de GB. Toch is de GB ondernemender dan bijvoorbeeld de VRR, want de directeur GB wordt sneller afgerekend op de financiële prestaties dan de algemeen directeur van de VRR. De GB moet tekorten ook veel meer zelf oplossen. Hierdoor is de GB alerter, commerciëler en ondernemender en altijd op zoek naar mogelijkheden. Een belangrijke kernwaarde binnen de GB is om koploper te zijn op het gebied van industriële brandbestrijding. Daarnaast hanteert de GB de waarden transparant, betrokken en professioneel. Deze waarden gelden zowel publiek als privaat.

5.9 Bestaansrecht van de publiek-private samenwerking

Alle respondenten zijn het erover eens dat de publiek-private samenwerking een stevige basis kent door de grote kostenvoordelen voor de CIBUA-leden en de gemeente Rotterdam. Zij zien de partijen bereid om bij discussies voorbij hun directe belangen te kijken en zich niet snel zodanig hard op te stellen dat de relatie al te zeer onder druk komt te staan. Als toch aanwezige risico's worden het teruglopen van het kostenvoordeel en veranderende wetgeving genoemd. Het kostenvoordeel zou kunnen afnemen door de beperkt veronderstelde houdbaarheid van het kostenverdelingsmodel van de CIBUA. De systematiek van het verdelen van de kosten aan de hand van het door de VRR-IV opgelegde aantal aanwijzingen staat onder druk. In de eerste plaats omdat het een perverse prikkel blijkt te zijn voor bedrijven om het aantal aanwijzingen naar beneden te krijgen, maar ook omdat het als een gemakkelijke situatie voor de 'vrijwillige' leden en niet-ledenbedrijven wordt gezien. Wat betreft de veranderende wetgeving is niet ondenkbeeldig dat bijvoorbeeld spoorwegemplacementen in de toekomst niet meer als bedrijfsbrandweerplichtig kunnen worden aangewezen en dan ook uit de CIBUA stappen. Dit zijn grote spelers binnen de CIBUA die een belangrijk deel van de kosten betalen. Men vreest enigszins voor een negatieve spiraal, doordat bij een afname van het aantal aanwijzingen de kosten per aanwijzing zullen toenemen. Dit kan tot het afhaken van bijvoorbeeld vrijwillige leden leiden en daardoor tot het verder oplopen van de kosten per aanwijzing en vervolgens weer het afhaken van meer ledenbedrijven. De CIBUA kijkt voor een oplossing van dit probleem ook naar de andere partijen. Een derde risico is de opstelling van de overheid ten opzichte van de publiek-private samenwerking. Bedrijven zullen niet snel de samenwerking opzeggen, omdat het kostenvoordeel daarvoor te groot is. Voor de overheid kunnen ook andere motieven een rol spelen. Bijvoorbeeld het eventueel onder druk komen te staan van de politieke integriteit van de burgemeester. Principes kunnen bij de overheid een sterkere rol spelen dan bedrijfseconomische overwegingen. Een vierde en laatste risico is eventuele concurrentie met derden, maar dit wordt vooralsnog niet als realistisch beschouwd, omdat wordt verondersteld dat ze niet hetzelfde kostenvoordeel en niet dezelfde kwaliteit kunnen bieden.

5.10 Navolging van hybride brandweezorg

Ongeacht de uitdagingen die het OLGB en de GB op hun pad vinden en de discussies tussen partijen zijn de respondenten het erover eens dat de publiek-private samenwerking ten aanzien van de GB meer voordelen kent dan nadelen en iets is dat voortgezet moet worden. Sterker nog, veel respondenten wijzen erop dat het een concept is waarvan ze navolging zouden verwachten. Hoewel er in Nederland en daarbuiten diverse samenwerkingsconstructies bestaan, is een dergelijke vergaande publiek-private samenwerking op het gebied van brandweezorg niet bekend. Een enkeling heeft daar een verklaring voor. Bijvoorbeeld in de benodigd geachte schaalgrootte van risicovol gebied. Of een andere context, omdat in andere landen niet dezelfde wettelijke basis ligt of in andere delen van Nederland regio's tot nog toe de ruimte hebben benut om een niet actief aanwijsbeleid te voeren. Of omdat er een andere cultuur heerst met minder collectivisme.

6. Analyse

De definities voor het begrip hybride organisatie die in het theoretisch kader zijn opgenomen, beginnen echt te leven op het moment dat je het vorige hoofdstuk met de bevindingen van dit onderzoek doorleest. Een sprekend voorbeeld van een goed passende definitie is die van Albert en Adams. Zij beschrijven een hybride organisatie als een organisatie die de kenmerken, waardesystemen en handelingslogica's van verschillende sectoren met elkaar verbindt. Dit beschrijft onmiskenbaar de GB. Wat ook duidelijk te herkennen is, zijn de meervoudige externe relaties waar de GB tegelijkertijd van afhankelijk is en wat ertoe leidt dat de GB moet beantwoorden aan uiteenlopende doelen, belangen en waarden (Albert & Adams, 2002). De GB blijkt een 'enacted hybrid, te zijn (Billis, 2010) en van de vele vormen van hybriditeit die er zijn, is het een samenwerking tussen overheidsdiensten en private ondernemingen (Kickert in Meijerinck & Minderman, 2005). Het is daarbij een hybride organisatie vanuit economisch perspectief, waarvoor Ménard al aankondigt dat de bundeling van investeringen niet alleen voordelen met zich meebrengt, maar ook het moeten accepteren van wederzijdse afhankelijkheden en verlies van autonomie (Ménard, 2014). Binnen het hybride systeem ten aanzien van de GB zien de partijen over het algemeen die noodzaak, maar blijkt het soms lastig om daadwerkelijk te accepteren, gezien de vele discussies en gevoelens van onvrede die door de tijd heen zijn opgetreden. Vaak wordt in de literatuur gesproken over een vermenging van een taakorganisatie en een marktorganisatie (Kickert in Meijerinck & Minderman, 2005). Dat is bij de GB minder aan de orde, want de GB is in essentie een taakorganisatie. Met de bijzondere omstandigheid echter, dat het bovengeschiedte orgaan dé publiek-private samenwerking is. En dat blijkt een complexe situatie, temeer gezien de wijze waarop die publiek-private samenwerking is vormgegeven en in de praktijk functioneert.

In de volgende paragrafen zijn de belangrijkste zeven thema's naar voren gehaald, die gekozen zijn omdat ze praktisch en/of wetenschappelijk gezien interessant zijn. Het gaat om de inrichting van de governance, relatiemanagement, de meervoudige verantwoordelijkheden binnen het hybride stelsel, systeemdenken, de verbinding in de veiligheidsketen, het toezichtmodel en het ondernemerschap van de GB.

6.1 Governance

Uit de literatuur blijkt dat het goed inrichten van de governance een belangrijke voorwaarde is voor het functioneren van het hybride stelsel, oftewel voor het realiseren van de beoogde voordelen en het beperken van nadelen. Van een goed functionerende hybride organisatie mag volgens de literatuur worden verwacht dat ten aanzien van het realiseren van het publieke belang de rol van de organisatie in het bestuursproces helder is en dat de overheid voldoende mogelijkheid heeft tot sturen of invloedsuitoefening. Omdat binnen de GB de publiek-private samenwerking plaatsvindt in het bovengeschiedte orgaan komt daar mijns inziens bij dat voor de CIBUA evengoed helder is wat de rol van de GB is in het realiseren van haar private belang en dat de CIBUA voldoende kan sturen of invloed kan uitoefenen. Dit vraagt naar mijn idee om een stevige inrichting van de governance, waarin de aansturing van de GB helder is ingevuld en waarin het omgaan met mogelijke tegenstrijdigheden een plek heeft gekregen.

De praktijk laat een ander beeld zien. De governancestructuur is beperkt ingevuld. Bij de oprichting van de GB is een aantal basale afspraken gemaakt op OLGB-niveau. De verdere, meer praktische invulling is aan de GB gelaten. Dit verklaart waarom er binnen de GB en in de uitvoering geregeld spanningen optreden. Opvallend is dat er nagenoeg geen afstemming plaatsvindt tussen beide partijen in het OLGB, terwijl je juist zou verwachten dat dit de plek is waar de samenwerking zich manifesteert. In plaats daarvan is er een heel grote rol weggelegd voor de directeur GB. Hij onderhoudt de contacten met de verschillende partijen, hij stemt af, hij zorgt voor verbinding, hij medieert, et cetera. In feite blijkt de directeur GB de publiek-private samenwerking te managen. Het OLGB lijkt een construct dat noodgedwongen is neergezet om voor de wet het bestaan van de GB te rechtvaardigen en daarmee voor beide partijen de mogelijkheid van het kostenvoordeel te realiseren. Het lijkt niet zozeer een construct dat is ingericht om sturing aan de GB te geven. Die indruk wordt temeer gewekt, doordat de directeur GB meer sturing ontvangt van de individuele partijen dan van het OLGB als bovengeschiedt orgaan. Een zelfde waarneming is er ten aanzien van de CIBUA, die evengoed niet zozeer als collectief opereert in de richting van de GB. Een uitvloeisel hiervan is dat de ledenbedrijven van de CIBUA zichzelf zien als ledenbedrijven van de GB, met een één-op-één-relatie tussen de individuele bedrijven en de GB als uiting daarvan.

Een andere constatering ten aanzien van de governance is dat de vorming van de veiligheidsregio's en de verplichte regionalisering van brandweerzorg de governance en de publiek-private samenwerking heeft gecompliceerd en onder druk gezet. Waar aan overheidszijde eerst alleen met de gemeente Rotterdam moest worden gedeald, moest vanaf 2010 en in nog sterkere mate vanaf 2014 ook met de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond worden gedeald. De in 2013 gemaakte analyse dat de gemeente Rotterdam mede-bestuurder in het OLGB kon blijven naast de CIBUA onder de voorwaarde dat de VRR operationeel verantwoordelijk zou zijn, lijkt een terechte. Er is echter weinig geanticipeerd qua aansturing en binnen de publiek-private samenwerking op de rol die de VRR ging spelen binnen het construct. Het OLGB is min of meer op dezelfde weg verder gegaan, terwijl er wel degelijk een nieuwe speler aan tafel kon worden verwelkomd. Het niet anticiperen op deze veranderende verhoudingen leidt tot op de dag van vandaag tot spanningen bij de bedrijven in de richting van de VRR. Bovendien is de hybriditeit van de GB uitvoeringstechnisch een lastige situatie voor de VRR. De VRR kan alleen sturen via haar toezichthoudende rol. Tegelijkertijd is de VRR wel direct verantwoordelijk als operationeel verantwoordelijke in het gebied. Als je deze constatering over de tabel van Ter Braak en Paardekooper legt (zie tabel 3.1 op pag. 15), is er frictie te verwachten tussen de directe verantwoordelijkheid die de VRR heeft en de meta verantwoordelijkheid die de VRR krijgt.

Het bestuursproces van de overheid ten aanzien van veiligheidszorg is met de komst van veiligheidsregio's en gedeelde verantwoordelijkheden tussen gemeenten, veiligheidsregio's en andere partijen complex en gefragmenteerd. De bijkomstigheid van een hybride organisatie in dit speelveld maakt het niet makkelijker, integendeel. De beperkte invulling van de governance versterkt dat de rol van de GB in het bestuursproces minder helder is. Vanuit de gemeente Rotterdam is bovendien aangegeven dat de mogelijkheden voor sturing vanuit de gemeente door de publiek-private samenwerking zijn ingeperkt. De rol van het gemeentebestuur ten aanzien van het OLGB is klein en de afhankelijkheid van de bedrijven is groot. Omgekeerd is die afhankelijkheid er natuurlijk net zo: bedrijven hebben evengoed een ingeperkte invloed op de rol die de GB speelt in hun veiligheidsbeheerssysteem. In ieder geval blijkt de stelling van Rosenau bewaarheid ten aanzien van de GB, dat de meerwaarde van synergie door hybriditeit ten koste gaat van democratie (Rosenau, 2000). De legitimiteit van het realiseren van kostenvoordeel weegt blijkbaar op tegen bestuurlijke complexiteit en het verlies aan democratische legitimiteit, zo kan worden afgeleid uit het positieve oordeel van respondenten vanuit de overheid over de GB ondanks de spanningen die er zijn. Of dit een bewuste afweging is, komt uit het onderzoek niet naar voren.

6.2 Relatiemanagement

Een aanspandend thema op de governance is relatiemanagement. Boonstra verwacht dat de continuïteit van de publiek-private samenwerking afhankelijk is van actief procesmanagement en aandacht voor relatiemanagement (Boonstra, 2007). De relatie tussen de gemeente Rotterdam en de CIBUA blijkt zoals gezegd minimaal. Er is nagenoeg geen afstemming tussen beide partijen, ook niet op momenten dat tegenstrijdige belangen naar voren komen en er discussies ontstaan. Het contact blijft in de regel beperkt tot dat ene half uur per jaar dat het OLGB vergadert. Er zijn geen verder formele contactmomenten en geen informele contactmomenten. De andere formele contactmogelijkheid is de bestuurscommissie en daar zit de VRR aan tafel en niet de gemeente Rotterdam. Het actieve procesmanagement en de aandacht voor relatiemanagement komt volledig bij de directeur GB vandaan. De CIBUA en de gemeente Rotterdam laten in de interviews doorschemeren dat een enigszins intensievere verstandhouding wel gewenst is, maar er wordt niet actief gezocht naar mogelijkheden hiervoor.

Ménard veronderstelt het opstellen van een contract tussen de verschillende partijen om de onderlinge relatie te reguleren en concurrentie binnen de hybride organisatie te beperken (Ménard, 2014). Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat dit binnen het OLGB niet als zodanig is ingevuld. Er is met de gemeenschappelijke regeling Gezamenlijke Brandweer wel een vorm van een contract, maar één die veel ruimte biedt. Te zien is dat de onderlinge relatie niet sterk is gereguleerd en dat er ook wel concurrentie bestaat tussen de partijen, getuige de beperkt ingevulde onderlinge relatie, het ontbreken van afspraken daarover en de geregeld opspelende discussies over de inzet van de GB. Dit zorgt enerzijds voor complexiteit binnen het OLGB en de GB. Anderzijds blijkt uit de interviews ook dat die ruimte functioneel is voor de gemeente Rotterdam en de bedrijven om niet al te zeer tegenover elkaar te komen te staan. De welwillendheid van beide partijen blijkt bovendien groot door de grote kostenvoordelen die ze genieten door de publiek-private samenwerking. Tegenstellingen worden daardoor niet volledig uitgespeeld. Je ziet echter wel dat diezelfde kostenvoordelen een grote wederzijdse afhankelijkheid en daarmee een lock-in relatie tot gevolg hebben. Ménard wijst op de voeding die dit levert voor opportunistisch gedrag, wat je soms ook in

de houding van de gemeente Rotterdam en de bedrijven terugziet. De discussie rond de Maasvlakte II is daar een goed voorbeeld van.

Ook ten aanzien van het relatiemanagement zorgt de aanwezigheid van de VRR voor een complexere situatie. De VRR heeft door haar verantwoordelijkheden vooral een operationeel belang. De VRR ervaart niet het kostenvoordeel dat de bedrijven en de gemeente genieten en heeft geen formele positie binnen de publiek-private samenwerking, wat zich vertaalt in een minder accepteren van het niet volledig kunnen realiseren van de eigen belangen en in een mindere welwillendheid ten aanzien van de optredende complexiteit.

6.3 Meervoudige verantwoordelijkheid

Als je de GB in één woord moet omschrijven, is 'complex' een goede optie. Er zijn veel actoren met meervoudige verantwoordelijkheden en dat maakt de situatie ondoorzichtig, moeilijk te doorgronden en vatbaar voor eigen interpretaties. Dit leidt nogal eens tot onbegrip; binnen de bedrijven, binnen de VRR, binnen de GB zelf, etc.

De GB

In eerste instantie was in dit onderzoek de meervoudige verantwoordelijkheid vanwege de hybriditeit van de GB hét aandachtspunt binnen dit thema. Het moeten beantwoorden aan verschillende logica's, doelen, belangen en waarden is in veel literatuur over hybriditeit een punt van aandacht. De strijdigheid van loyaliteiten wordt als een belangrijk gevaar gezien van hybriditeit vanwege de interne spanningen en kwetsbare externe relaties die dat oplevert (In 't Veld in Meijerink & Minderman, 2005). Binnen de GB wordt die meervoudige verantwoordelijkheid duidelijk ervaren. Hoe deze meervoudige verantwoordelijkheid wordt beleefd, varieert sterk. De één accepteert het als een gegeven, de ander ziet zich toch geregeld gesteld voor dilemma's. Het blijkt in ieder geval belangrijk dat medewerkers zich rekenschap geven van die meervoudigheid en anticiperen op de verschillende verwachtingen vanuit de overheid en de bedrijven. Hierin is terug te zien dat er niet één opdracht of één set aan kaders ligt vanuit het OLGB, maar dat de GB zich geconfronteerd ziet met verschillende opdrachtgevers en dat zij zich zo moeten organiseren dat zij aan de uiteenlopende opdrachten tegelijkertijd invulling kunnen geven. De dilemma's van het omgaan met dubbele logica's worden niet in het OLGB het hoofd geboden, maar binnen de GB. De GB kan daarvoor niet sec een uitvoeringsorganisatie zijn, maar wordt in een positie van beleidsmaker geforceerd. De relatief grote ruimte die de GB krijgt van het OLGB heeft enerzijds in zich dat meervoudigheidsdilemma's op uitvoeringsniveau spelen, maar heeft anderzijds ook in zich dat de GB veel ruimte heeft om hierin haar eigen weg te zoeken.

De VRR

De literatuur over brandweezorg gaf al inzicht in de verschillende taakstellingen van een veiligheidsregio, waardoor je aan de voorkant het vermoeden kon hebben dat met de tussenkomst van een publiek-private organisatie de verantwoordelijkheden door elkaar zouden lopen. Misschien kun je zeggen dat er binnen de VRR een zelfde gradatie aan meervoudige verantwoordelijkheid te zien is als binnen de GB, met dat verschil dat het bewustzijn daarvan lager is. Iedereen binnen de GB weet dat die publiek-private samenwerking inherent betekent dat de GB verschillende verantwoordelijkheden heeft. Binnen de VRR is die consequentie minder doorleefd. Dat is ook niet vreemd, doordat de VRR meer op afstand staat van die publiek-private samenwerking en het voor haar meer in de context plaatsvindt dan dat het als iets eigens wordt beschouwd. De implicaties van het hybride construct lijken niet geheel doorzien of niet geheel geïnternaliseerd.

Dit zie je bijvoorbeeld aan het nog niet georganiseerd hebben van het toezicht op de publieke brandweezorg en de zoektocht naar waar verantwoordelijkheden liggen tussen de VRR-IV en de VRR-BRW. Ook is de houding binnen de VRR in mindere mate gericht op collectivisme: de VRR opereert meer dan de gemeente Rotterdam en de CIBUA vanuit de eigen verantwoordelijkheden en daaraan gekoppelde belangen en probeert zo goed en zo kwaad als het kan de GB in dat plaatje te laten passen. Waar de gemeente Rotterdam en de CIBUA die wederzijdse afhankelijkheid van elkaar voelen, is de VRR geregeld rechtlijniger in haar opstelling. Dat is deels te verklaren door de positie van de VRR buiten de publiek-private samenwerking, maar is ook een uitvloeisel van de rol van de VRR als bevoegd gezag ten aanzien van de bedrijfsbrandweeraanwijzingen. De VRR-BRW zou nog kunnen schipperen in een aantal zaken, maar de VRR-IV kan zich als instantie die de bedrijfsbrandweeraanwijzingen oplegt en toeziet op de uitvoering van de opgelegde verplichtingen niet veroorloven om te schipperen. Er is dus min of meer een spagaat te zien: tussen enerzijds kunnen meebewegen met de publiek-private samenwerking door niet met alles de poot stijf te houden en anderzijds de verwachte strikte taakuitvoering ten aanzien van de bedrijfsbrandweeraanwijzingen.

In de dagelijkse uitvoeringspraktijk blijkt de meervoudige verantwoordelijkheid van de VRR geregeld voor verwerking binnen de VRR, de GB en bij de bedrijven te zorgen. Feitelijk opereert de VRR als zijnde twee actoren met uiteenlopende belangen: het toezien op de bedrijfsbrandweezorg en het zo optimaal mogelijk organiseren van de brandweezorg in de regio. De VRR vraagt daardoor van de GB twee verschillende dingen. Anders vertaald ligt vanuit de VRR zowel de eis aan de GB ten aanzien van haar private taak als ten aanzien van haar publieke taak. Dat is overigens niet helemaal juist, want voor het toezien op de bedrijfsbrandweezorg ligt de vraag niet direct bij de GB maar bij de bedrijven. Dat is ook direct waar het schuurt, want de bedrijven kunnen moeilijk weten wat ze aan de VRR hebben. Het ene deel van de VRR eist het nodige van hen, waar de bedrijven de GB voor inschakelen. Het andere deel van de VRR vraagt vervolgens dingen van de GB, die verhinderen dat de GB de taak voor de bedrijven zo kan uitvoeren dat de bedrijven kunnen voldoen aan hetgeen het ene deel van de VRR vraagt. Voor de VRR leidt het tot een situatie dat zij haar rol van bevoegd gezag en haar rol als verantwoordelijke voor de publieke brandweezorg niet tegelijkertijd optimaal kan uitvoeren.

De burgemeester van Rotterdam

In de rij van actoren met meervoudige verantwoordelijkheden door het construct ten aanzien van de GB mag ook de burgemeester van Rotterdam aansluiten. Zoals veel respondenten signaleren heeft hij tegelijkertijd drie petten op met uiteenlopende, soms met elkaar conflicterende belangen. Als burgemeester van Rotterdam staat het organiseren van veiligheid in de gemeente Rotterdam tegen zo min mogelijk kosten voor hem voorop. Als voorzitter van de VRR is het breed in de regio organiseren van veiligheid tegen voor alle gemeenten aanvaardbare kosten de uitdaging. Deze vorm van optimalisatie en samenwerking tussen gemeenten kan al leiden tot het moeten doen van concessies als burgemeester van Rotterdam. Tot slot is hij als voorzitter van het OLGB ervoor verantwoordelijk om de GB in staat te stellen om goed te functioneren binnen beide taakstellingen. We hadden al vastgesteld dat deze vorm van optimalisatie en samenwerking tussen gemeente en CIBUA leidt tot het moeten doen van concessies. Die concessies doet hij enerzijds vanuit zijn rol als burgemeester van Rotterdam en anderzijds vanuit zijn rol als voorzitter van de VRR.

In de praktijk lijkt de meervoudige verantwoordelijkheid van de burgemeester niet hinderlijk te zijn. Niet voor de gemeente, niet voor de VRR, niet voor de CIBUA en niet voor de GB. Men heeft vertrouwen in de integriteit en capaciteiten van de burgemeester ten aanzien van het scheiden van zijn rollen. Dat neemt niet weg dat in juridische zin functies niet volledig gescheiden zijn en dat er een risico bestaat de burgemeester bepaalde belangen zwaarder laat wegen dan andere belangen en vanuit de “verkeerde” belangen afwegingen maakt, bijvoorbeeld dat hij zijn afwegingen in het OLGB laat beïnvloeden door gemeentelijke belangen of de belangen van de VRR. Een relevante constatering hierbij is dat er geen specifiek bewustzijn of omgaan met is georganiseerd op dit vlak, waardoor naar mijn idee de persoonlijke kwaliteiten van de burgemeester doorslaggevend zijn in het al dan niet manifesteren van het risico.

6.4 Zoeken naar optimalisatie

De GB is een vorm van optimalisatie: meer partijen maken gebruik van dezelfde middelen en realiseren zo een kosten- en kwaliteitsvoordeel. Optimalisatie kent ook een schaduwkant, want door middelen te delen kunnen ze niet volledig voor eigen doeleinden worden ingezet. Aansluitend op de laatste alinea in paragraaf 6.1 kan worden gesteld dat de GB fungeert als onderdeel van de veiligheidsbeheerssystemen van alle individuele betrokken bedrijven en van de veiligheidsketen zoals die door de overheid wordt nagestreefd. Elke betrokkene wil de GB zodanig sturen dat de GB die rol passend vervult, maar doordat ze de GB met elkaar moeten delen, kan de GB die rol niet voor eenieder perfect vervullen. De bedrijven en de gemeente Rotterdam hebben dit impliciet geaccepteerd door het zoeken naar optimalisatie via het aangaan van hun samenwerking.

De vraag is vervolgens of het zoeken naar optimalisatie ook op een groter systeemniveau wenselijk is. Kan de GB samenwerken met andere partijen zoals de VRR-BRW? Dergelijke samenwerking tussen brandweerkorpsen is gebruikelijk. Door elkaar over en weer te helpen kan een brandweerorganisatie zich voorbereiden op een niveau waarmee ze doorgaans goed op incidenten kan anticiperen en voor uitzonderingen kan een beroep op de burens worden gedaan. De GB en de VRR-BRW hebben in datzelfde kader diverse afspraken met elkaar over de inzet van eenheden over en weer, daarmee invulling gevend aan een stuk optimalisatie. De GB levert capaciteiten aan de VRR-BRW in de vorm van slagkracht en specialismes zoals hoogteredding en de inzet in gaspak. Omgekeerd levert de VRR-BRW capaciteiten aan de GB, bijvoorbeeld door te voorzien in de inzet van redvoertuigen of duikteams in het gebied van de GB. Vanwege de specialistische aard van de incidentbestrijding in het verzorgingsgebied van de

GB kan de VRR-BRW wat minder betekenen in de vorm van slagkracht. De GB is echter terughoudend in het maken van samenwerkingsafspraken, omdat vanuit het OLGB is aangegeven dat een dergelijke optimalisatie niet wenselijk is. Het OLGB vindt het risico te groot vinden dat in het verzorgingsgebied van de GB niet de benodigde brandweerzorg wordt geboden als dat nodig is wanneer GB-eenheden elders zijn ingezet. Het OLGB plaatst, zoals dit ook wel wordt genoemd, een hek om de GB. De afspraken tussen de GB en de VRR-BRW verlagen dat hek of maken er gaten in.

Het op OLGB-niveau zoeken naar optimalisatie op GB-niveau wijst op risicodenken: de kans dat er gelijktijdig incidenten zijn is klein en daarom wordt optimalisatie – het met elkaar delen van een brandweerorganisatie – geaccepteerd (zie ook Jongejan et al., (2011) hierover). Het afwijzen door het OLGB van optimalisatie op een groter systeemniveau wijst op effectdenken: de nadelige gevolgen van het eventueel niet kunnen beschikken over de GB-eenheden worden als dusdanig groot ervaren dat optimalisatie – het over en weer uitwisselen van capaciteiten – niet geaccepteerd is. In de praktijk blijkt er wel behoefte te zijn aan het zoeken van optimalisatie op dat grotere systeemniveau, getuige de afspraken van de GB met de VRR-BRW. Gechargeerd kan worden gesteld dat het OLGB op het grotere systeemniveau naar effectdenken toegaat en dat de uitvoeringsorganisatie GB zich hier wel bewust van is, maar vanuit efficiëntieoverwegingen geneigd is het risicodenken te blijven toepassen. Er bestaat wel enige coulance vanuit het OLGB op dit vlak, maar het blijkt toch geregeld een bron van spanning te zijn als bedrijven zich beklagen over de inzet van GB-eenheden buiten het verzorgingsgebied van de GB.

Ook de VRR-IV heeft – als toezichthouder op de uitvoering van de bedrijfsbrandweerzorgverplichtingen door bedrijven – een zienswijze op het zoeken naar optimalisatie. Een toezichthouder zou wellicht willen eisen van een bedrijf dat de bedrijfsbrandweer een integraal onderdeel is van het veiligheidsbeheerssysteem van het bedrijf. De VRR-IV staat echter toe dat de bedrijven hun bedrijfsbrandweerzorg organiseren via hun lidmaatschap van de CIBUA en daarmee via de GB. De VRR-IV gaat wat dat betreft mee in het risicodenken op GB-niveau. De VRR-IV ziet als toezichthouder liever niet dat GB-eenheden buiten de het verzorgingsgebied van de GB worden ingezet, omdat dit volgens hen leidt tot een mindere borging van de bedrijfsbrandweerzorg. Deze zienswijze van de VRR-IV beïnvloedt het denken van de bedrijven en daarmee van de CIBUA op het zoeken naar optimalisatie.

Los van de inhoud, kan worden vastgesteld dat er ook een procesvraag speelt binnen dit vraagstuk: welke ruimte heeft de uitvoeringsorganisatie GB om naar eigen inzicht met het optimalisatievraagstuk om te gaan? Vanuit het OLGB is de sturing hierop beperkt en binnen het OLGB zijn de partijen niet even sterk gericht op het voorkomen van de inzet van de GB buiten het eigen verzorgingsgebied. De gemeente Rotterdam zit namelijk dubbel in deze discussie, doordat zij aan de ene kant hecht aan een geborgde paraatheid in het verzorgingsgebied van de GB en aan de andere kant samen met de VRR-BRW voor een sterke, regionale veiligheidsketen gaat. De directeur GB gebruikt de ruimte die hierdoor ontstaat om een koers te volgen die bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit van de GB.

6.5 Verbinding veiligheidsketen

In de literatuur over brandweerzorg neemt de veiligheidsketen een belangrijke plaats en dan vooral de verbinding tussen de vijf schakels proactie, preventie, preparatie, incidentbestrijding en nazorg. Helsloot et al. beschrijven het zoeken van evenwicht al naar gelang de situatie: meer nadruk op anticipatie via proactie en preventie tegenover meer nadruk op veerkracht via preparatie en incidentbestrijding (Helsloot et al., 2007). Die veiligheidsketen en het zoeken van dat evenwicht is een product van de samenwerking van veel verschillende partijen, waarin de brandweer een centrale rol vervult. Wie is nu echter de brandweer in het verzorgingsgebied van de GB? Is dat de GB of is dat de VRR? Met de constructie dat de GB verantwoordelijkheden heeft op het gebied van preparatie, incidentbestrijding en nazorg en de VRR binnen alle vijf de schakels verantwoordelijkheden heeft, is een eenduidige interpretatie van dé brandweer niet te maken. Al eerder zagen we dat dit tot verwarring bij de diverse partijen kan leiden. Ten aanzien van de veiligheidsketen legt het extra druk op het zoeken van verbinding tussen én binnen de schakels. Een interessante bespiegeling daarnaast is dat de GB tegelijkertijd deel uitmaakt van verschillende ‘veiligheidssystemen’. De veiligheidssystemen van de individuele bij de CIBUA aangesloten bedrijven en het ‘publieke veiligheidssysteem’. Dit vergt van de GB dat ze helder heeft welke rol zij binnen elk van de veiligheidssystemen vervult.

In de praktijk is te zien dat het realiseren van die verbinding op moeilijkheden stuit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ongelijke operationele informatie binnen de VRR-BRW enerzijds en de GB anderzijds, het niet altijd op elkaar afstemmen van procedures en het verschil in gebruikte materialen. Er zijn verschillende oorzaken hiervoor aan te wijzen. Zo is de GB in essentie een eigenstandige organisatie met keuzevrijheid hoe zij invulling geeft aan haar taken en dus ook in welke materialen zij toepast. Daarbij komt dat geregeld, ondanks de wens om zaken op elkaar af te stemmen, dit door tempoverschillen niet lukt. De vraag is in welke mate die eigenstandigheid van de GB zich goed verhoudt tot de operationele eindverantwoordelijkheid van de VRR en de gewenste verbinding in de veiligheidsketen. De verbinding binnen schakels is er niet optimaal door. Er is echter geen pasklaar antwoord te geven welke ruimte de GB wel of niet zou moeten hebben, wat aangeeft dat dit een blijvend punt van aandacht dan wel discussie zal zijn. Opvallend is overigens ook dat de wijze waarop die verbinding tot stand komt geen punt van aandacht is geweest bij de oprichting van de GB. Dit zou zich wijzen in de uitvoering. Mijn indruk is dat hierdoor een trigger heeft ontbroken om in de uitvoering voldoende bewust met deze problematiek om te gaan.

Een ander punt van aandacht op het vlak van de veiligheidsketen is de rol van de VRR-IV hierin. Eerder is gesproken over de spagaat binnen de VRR tussen de VRR-IV en de VRR-BRW door de soms conflicterende verantwoordelijkheden. Binnen de VRR-IV is er ook een spagaat. De VRR-IV heeft namelijk niet alleen de rol van bevoegd gezag, maar is ook verantwoordelijk voor de proactie en preventie in het verzorgingsgebied van de GB. De eerste twee schakels in de veiligheidsketen dus. Als bevoegd gezag mag van de VRR-IV een ruime afstand tussen haar en de GB worden verondersteld, met het oog op objectiviteit en integriteit. Als uitvoerder ten aanzien van proactie en preventie mag van de VRR-IV toenadering tot de GB worden verwacht, met het oog op collegiale afstemming. De VRR-IV kan hier in zekere zin goed mee omgaan, omdat ze het zo heeft georganiseerd dat deze verantwoordelijkheden in principe niet zijn verenigd binnen functies. Toch maakt het dat het zoeken is naar de juiste omgangsvormen en intensiteit van contact zoeken tussen de VRR-IV en de GB. De intensievere contacten die de VRR-IV heeft met de GB vanuit de proactie- en preventierol kunnen de contacten van de VRR-IV met de GB in de rol van toezichthouder beïnvloeden en doen dat naar mijn bevinden ook. In de volgende paragraaf over het toezichtsmodel wordt hierop teruggekomen.

6.6 Toezichtsmodel

Ten aanzien van de hybriditeit van de GB zijn in dit onderzoek het toezicht op de GB en het toezicht op de bedrijven interessant. Andere vormen van toezicht, zoals op het OLGB, de gemeente of de VRR, worden buiten beschouwing gelaten. In beginsel is het toezicht op de GB de verantwoordelijkheid van het OLGB: het OLGB is het bovengeschikte orgaan. Vanuit het OLGB blijkt het toezicht op het presteren van de GB beperkt te zijn. Er ligt vooral een nadruk op de financiële prestaties van de GB, waarover de GB zich dient te verantwoorden in het OLGB via de jaarrekening. Het daadwerkelijke, continue toezicht is een zaak voor de individuele partijen.

Toezicht op de publieke taakuitvoering door de GB

Ten aanzien van de publieke taakuitvoering door de GB komt het toezicht van twee kanten. De gemeente kijkt vooral naar de financiële en bedrijfsvoeringkant. Van de VRR wordt verwacht dat ze toeziet op de operationele prestaties van de GB. Niet iedereen heeft scherp waarom dit operationele toezicht bij de VRR ligt. Diverse mensen geven aan dat de VRR dit doet in opdracht van de gemeente Rotterdam. De werkelijke reden is dat sinds 2014 de VRR wettelijk operationeel eindverantwoordelijk is. De VRR lijkt de nieuwe positie binnen de publiek-private samenwerking nog niet geheel geïnternaliseerd te hebben en is nog zoekende in hoe het toezicht precies in te richten. Er wordt nog meer vanuit samenwerking met de GB gedacht, dan in termen van toezicht. Bij de kaderstelling (in de paragraaf over governance) bleek het al moeilijk voor de VRR om de door de GB te behalen prestaties te operationaliseren, doordat publieke brandweerszorg meer in algemene termen is beschreven. Dit is zowel in de wet als in het beleid van de VRR het geval, met uitzondering van de te realiseren opkomsttijden. Dit werkt door in het toezicht, in die zin dat het moeilijk is om te bepalen waar toezicht op moet worden gehouden. Opvallend is ook dat het toezicht niet geformaliseerd is. Dit geldt overigens ook voor het toezicht op de bedrijfsvoering vanuit de gemeente. Dit vindt op informele wijze in de voorbereidingsgesprekken plaats tussen de directeur GB en gemeenteambtenaren of de burgemeester.

Interessant is om hier inzichten vanuit de theorie aan te spiegelen. Bij hybride systemen zouden de beperkte mogelijkheden voor de overheid om te sturen op het realiseren van het publieke belang volgens Elsinga en Van der Schaar moeten worden opgevangen door het organiseren van voldoende tegenkracht voor ongewenste ontwikke-

lingen. Dit zou moeten gebeuren door een adequaat toezichtsmodel met voldoende interne controle en overheids-toezicht. Elsinga en Van der Schaar waarschuwen echter voor te signalerend optreden door de overheid, onvoldoende risicogerichtheid, weinig slagkracht van de overheid en te veel werken vanuit een cultuur van vertrouwen (Elsinga & Van der Schaar, 2014). Ten aanzien van de GB is een dergelijke tendens inderdaad zichtbaar. Dat betekent niet dat de GB faalt in het realiseren van het publieke belang – de GB zoekt in de praktijk juist continu naar mogelijkheden om zowel het private als het publieke belang te dienen –, maar de mogelijkheden voor dat falen zijn wel aanwezig. Het noopt bovendien tot het plaatsen van kanttekeningen bij de bestuurlijke legitimiteit. In de situatie ten aanzien van de GB is ook te herkennen waarvoor wordt gewaarschuwd door Ter Braak en Paardekooper. Namelijk dat de rol van de gemeente Rotterdam is verworden tot die van opdrachtgever en in mindere mate tot aansturend ten opzichte van de rol van de GB in het bestuurlijke proces (naar Ter Braak & Paardekooper in Meijerink & Minderman, 2005).

Toezicht op de private taakuitvoering door de GB

Het toezicht op de private taakuitvoering door de GB blijkt niet zozeer bij de CIBUA te liggen, maar bij de individuele bedrijven. Dit bevestigt de beperkte rol van de CIBUA in de aansturing van de GB. Het zorgt ervoor dat de GB met heel veel verschillende private partijen aan tafel zit, met elk hun eigen nuances in de verwachtingen van de GB. Niet alle bedrijven zijn even stringent in hun toezicht; naar zeggen audit ongeveer de helft van de bedrijven de GB. Die audits zijn bedoeld om te toetsen in hoeverre de GB invulling geeft aan het contract dat zij met de CIBUA hebben en de verplichtingen in de bedrijfsbrandweeraanwijzing. Daarnaast is een beperkt aantal bedrijven in de dagdagelijkse praktijk scherp op de inzet van de GB, met name als het gaat om de inzet van de GB buiten de private taakuitvoering. Er zijn geregeld kritische reacties van bedrijven bij inzet van de GB voor de VRR. Dit is een niet-geformaliseerde vorm van toezicht, die vooral via de accountmanager bedrijven loopt of rechtstreeks naar het management van de GB. Deze wijze van toezicht op de private taakuitvoering legt een relatief groot beslag op capaciteit van de GB.

Toezicht op de bedrijven vanuit de VRR

De VRR-IV heeft vanuit haar rol als bevoegd gezag ten aanzien van de bedrijfsbrandweeraanwijzingen de toezicht-houderrol op de bedrijven. Het is geen toezicht op de CIBUA: elk bedrijf is juridisch zelfstandig verantwoordelijk voor het voldoen aan de opgelegde verplichtingen. Dit kan de beperkte rol verklaren die de CIBUA speelt in de aansturing van en het toezicht op de GB. Een opvallend punt in het toezicht door de VRR-IV op de bedrijven is de betrokkenheid van de GB hierin. De GB blijkt als uitvoerder van de verplichtingen van de bedrijven de natuurlijke actor om naar te kijken en vragen aan te stellen. De VRR-IV wendt zich soms dan ook direct naar de GB voor informatie en bedrijven verwijzen de VRR-IV naar de GB voor informatie. Dit strookt niet met de verantwoordelijkheid die bedrijven hebben: zij zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de opgelegde verplichtingen. Deelname aan de CIBUA is in feite niet meer dan de manier die de bedrijven hebben gekozen om er invulling aan te geven. De positie van de GB die de bedrijven en de VRR-IV geven in het toezicht van de VRR-IV maakt het diffuus voor de bedrijven, de GB en de VRR. De verantwoordelijkheden liggen niet meer helemaal scherp. Het voelt voor de diverse partijen alsof de VRR-IV toezicht houdt op de GB. De collegialiteit die er vanuit de proactie- en preventierol van de VRR-IV met de GB is, staat daarbij in de weg. Medewerkers van de VRR-IV hebben bijvoorbeeld soms moeite om zich kritisch op te stellen ten aanzien van het optreden van de GB. Het voelt voor hen min of meer als het bekritisseren van collega's. Er is overigens een roep bij diverse betrokkenen dat deze wijze van toezicht inefficiënt is. De vraag om informatie die aan de GB gesteld wordt door bedrijven of door de VRR-IV is steeds dezelfde, maar steeds op een ander moment en voor een ander bedrijf. Deze constatering sluit aan bij de eerdere opmerking dat het toezicht van de individuele bedrijven op de GB veel beslag legt op capaciteit van de GB. De VRR-IV en de bedrijven ervaren intern hetzelfde.

Interne controle binnen de GB

In de literatuur wordt gewezen op de toegevoegde waarde van interne controle binnen de hybride organisatie. Met een goede interne controle kan het toezicht dat van buiten op de GB wordt gehouden, proportioneel daarop worden aangesloten (Elsinga & Van der Schaar, 2014). In ditzelfde licht wordt ook wel gesproken over de 'verdwijndriehoek': het risico dat gebrekkigheden niet tijdig aan het licht komen door te weinig controle door het bovengeschikte orgaan en onvoldoende intern toezicht. We hebben kunnen constateren dat het toezicht op de publieke taakuitvoering beperkt is en dat het toezicht op de private taakuitvoering diffuus is. De interne controle binnen de GB is eveneens beperkt en staat in de kinderschoenen.

6.7 Ondernemerschap

De GB is in beginsel een publiek-private samenwerking met niet-commerciële doeleinden. Zoals eerder gezegd is de GB in essentie een taakorganisatie, met aan de ene kant publieke taakuitvoering en aan de andere kant private taakuitvoering. Dat neemt niet weg dat de GB ook marktactiviteiten ontplooit. Dit wordt door respondenten als logisch gezien, omdat door de invloed van de bedrijven meer ondernemerschap aanwezig is binnen de Gezamenlijke Brandweer dan binnen een traditionele overheidsbrandweer. Om te spreken van een marktorganisatie gaat te ver, want de GB is strategisch niet vrij in haar handelen op dat vlak (naar Kickert in Meijerink & Minderman, 2005). Er zijn belangrijke restricties en het is vooral tegenwoordig meer een kwestie van inverdiene. Er is echter wel een tijd geweest dat de GB vrijer was in handelen op het gebied van de commerciële activiteiten. Het in de literatuur beschreven risico van uitdrijving van taakwerk door marktwerk manifesteerde zich toen echter ook, getuige de inzet van eenheden op commerciële werkzaamheden, met de mogelijkheid van een verminderde paraatheid tot gevolg. In die jaren ontwikkelde de commerciële tak van de GB zich zo sterk, dat commerciële doeleinden toch een belangrijke drijfveer werden voor de GB. Naast de dominantie van commerciële activiteiten ten koste van taakactiviteiten wordt in de literatuur ook gewaarschuwd voor concurrentievervalsing en verstoring van het level playing field (Karré & In 't Veld, 2007; Meijerink in Meijerink & Minderman, 2005). Verschillende respondenten hebben de indruk dat dit risico in de commerciële hoogtijdagen van de GB op de loer lag. In de huidige tijd met de huidige omvang van de commerciële activiteiten van de GB ziet men dit risico niet.

Het besluit om de commerciële activiteiten te temperen is een besluit geweest van het OLGB, dus van de gemeente Rotterdam en de bedrijven samen. Het is echter de gemeente Rotterdam die hierin de grote initiator was. De commerciële activiteiten zijn nu dus minder een doel op zich en meer een vorm van inverdiene geworden. Overigens is altijd het doel van de commerciële activiteiten geweest om de kosten van de gemeente Rotterdam en de bedrijven te drukken. De inkomsten zijn dus altijd gelabeld als inkomsten van het OLGB en niet van de GB als uitvoeringsorganisatie. Dit is conform hetgeen Simon stelt, dat de inkomsten van een taakorganisatie met marktactiviteiten van het bovengeschiedte orgaan zijn en niet van de hybride organisatie zelf (Simon in Meijerink & Minderman, 2005). In de praktijk zie je wel dat de GB via het inverdiene hoopt financiële ruimte te organiseren om bepaalde zelf gewenste investeringen en ontwikkelingen te kunnen doen.

7. Conclusie en aanbevelingen

7.1 Conclusie

De centrale vraag in dit onderzoek is welke eventuele vraagstukken voortkomen uit de publiek-private samenwerking ten aanzien van de Gezamenlijke Brandweer en wat een adequate wijze voor de betrokken partijen is om met deze vraagstukken om te gaan. In het conceptueel model dat is opgesteld op basis van de theorie is gesteld dat de opgave voor hybride brandweezorg ligt in het beheersen van uitdagingen op het gebied van bestuur, sturing, verantwoordelijkheden, de verbindingen in de veiligheidsketen en ondernemerschap. Inzet van het beheersen van de uitdagingen is het realiseren van de gewenste voordelen, het voorkomen van het optreden van spanningen en het voldoen aan wet- en regelgeving. Voor een stabiele hybride organisatie is het belangrijk dat de voordelen zwaarder wegen dan de spanningen.

Uit het onderzoek blijkt dat er op verschillende vlakken spanningen optreden als gevolg van de hybriditeit van de GB. Daartegenover staat echter dat de gemeente Rotterdam en de leden van de CIBUA een zeer groot kostenvoordeel ervaren van de publiek-private samenwerking, wat maatschappelijk gezien direct het handelen legitimeert. Bovendien blijkt door de samenwerking door de jaren heen een zeer professionele, specialistische brandweerorganisatie te zijn ontstaan en is een overheidsorganisatie ontstaan die meer dan andere overheden wordt ervaren als ondernemend en bedrijfsmatig opererend. De balans slaat daardoor duidelijk door naar de voordelen ten opzichte van de optredende spanningen. Toch zijn er verschillende ingrepen mogelijk om adequater met de vraagstukken om te gaan en het optreden van spanningen te verminderen. Onderstaand zijn de zeven meest relevante vraagstukken uitgewerkt.

Vraagstuk 1: het inrichten van de governance

De inrichting van de governance is zo mogelijk het belangrijkste vraagstuk ten aanzien van hybriditeit. Als die inrichting faalt, is dat een belangrijke oorzaak voor het optreden van spanningen. Vanuit de literatuur kon worden geleerd dat het hybride organiseren tot veel meerwaarde kan leiden, maar dat er voor een goed functioneren en het beperken van bestuurlijke risico's wel aandacht moet worden geschonken aan het in toom houden van tegenstrijdige impulsen (Karré, 2005; In 't Veld in Meijerink & Minderman, 2005). Het bijzondere aan het hybride systeem rondom de GB is dat de publiek-private samenwerking plaatsvindt in het bovengeschikte orgaan. De GB is als het ware een uitvoeringsorganisatie met een hybride bestuur. Des te meer reden om stevige aandacht te hebben voor de governance, want dit vraagt het nodige van dat hybride bestuur ten aanzien van de opdrachtverstrekking en kaderstelling aan de GB. In de analyse is duidelijk geworden dat die opdrachtverstrekking en kaderstelling voor een belangrijk deel niet vanuit het OLGB komt, maar vanuit de afzonderlijke partijen. Elk met eigen opdrachten en kaders. Door hybride dilemma's niet op het niveau van het OLGB te leggen, maar binnen de GB is het dus niet het hybride bestuur dat een modus moet zien te vinden om met tegenstrijdigheden om te gaan, maar de uitvoeringsorganisatie. Dit lijkt een bewuste keuze te zijn geweest ten tijde van de oprichting, omdat een meer gedetailleerde invulling van de governance de partijen sterker tegenover elkaar zou hebben gezet. In de praktijk blijkt het niet verkeerd uit te pakken, want met de uitdagingen die de uitvoeringsorganisatie heeft gekregen heeft ze ook veel ruimte gekregen om te laveren tussen de verwachtingen. Hierdoor manifesteert zich geregeld wel het risico dat partijen zich niet goed bediend voelen. Die partijen zijn zich op die momenten onvoldoende bewust van de uitdaging die ze zelf aan de GB hebben toebedeeld door vanuit het hybride bestuur geen eenduidige opdracht bij de GB neer te leggen.

De vraag is vervolgens of nu de stap naar een stevigere inrichting van de governance gezet zou moeten worden, want hoewel de GB vooralsnog goed lijkt om te kunnen gaan met de uitdagingen, is er door de zwakke governance wel het risico op onvoldoende tegenkracht voor ongewenste ontwikkelingen (Elsinga & Van der Schaar, 2014). De twijfel is of de gemeente Rotterdam en de bedrijven bij een dergelijke exercitie niet al te zeer tegenover elkaar komen te staan. Daarbij kan nog eens worden opgeteld dat er geen stevige onderlinge relatie is. Het lijkt daarom pragmatisch om de inrichting van de governance te laten voortbestaan zoals deze is. Om het risico op onvoldoende tegenkracht te temperen, zou ter compensatie kunnen worden ingezet op een stevige invulling van verantwoording en toezicht. Deze insteek wordt onderschreven door In 't Veld (in Meijerink & Minderman, 2005).

Een andere conclusie is dat de GB opereert in een complex netwerk van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het OLGB, de individuele bedrijven, de gemeente Rotterdam, de VRR-IV, de VRR-BRW, etc. Dat maakt de uitdaging die bij de GB ligt nog complexer. Een deel van die complexiteit kan worden toegeschreven aan de onderbelichting

van de positie van de VRR-BRW binnen het hybride systeem. De VRR-BRW is juridisch verantwoordelijk voor operationele aansturing van de GB ten aanzien van de publieke brandweezorg, maar heeft geen formele positie ten opzichte van de GB binnen de publiek-private samenwerking. De verwachting die was gewekt in de theorie over diffusie ten aanzien van het principaalschap (naar De Greef, 2009) is dan ook ingelost. De gemeente Rotterdam en de VRR opereren binnen het hybride systeem nu min of meer alsof ze één actor zijn, waarbij de VRR in een adviesrol is geplaatst en namens de gemeente optreedt. Daarmee voeding gevend aan de diffusie. Het formaliseren van de positie van de VRR en het duidelijk scheiden van de verantwoordelijkheden van de gemeente Rotterdam en de VRR zou ten goede komen aan de helderheid en het voorkomen van verwarring binnen de GB, de gemeente, de VRR en de bedrijven. De gemeente Rotterdam en de VRR kunnen dan elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid optreden en de VRR wordt uitgenodigd om meer in termen van collectiviteit binnen de publiek-private samenwerking te bewegen. Overigens zou het zonder formalisatie al aan te raden zijn dat zowel de gemeente Rotterdam als de VRR vertegenwoordigd zijn in de bestuurscommissie. Op welke wijze het formaliseren van de rol van de VRR het beste vormgegeven kan worden, dient nader te worden onderzocht.

Vraagstuk 2: het inrichten van toezicht

In lijn met de zwakke governance is het toezicht op de GB vanuit het OLGB beperkt. Het toezicht dat er is vindt plaats vanuit de verschillende betrokken actoren. Juist om de zwakke governance te compenseren is een intensievere structuur voor verantwoording en toezicht raadzaam, zoals is aanbevolen bij vraagstuk 1. Momenteel vraagt het toezicht dat door alle die verschillende bedrijven, de gemeente, de VRR-BRW en de VRR-IV wordt uitgeoefend op de GB veel van de GB. Ik zie drie verbeterpunten voor het toezicht. Ten eerste een stevigere invulling hiervan vanuit het OLGB, zodat het OLGB sterker dan nu de verantwoordelijkheid als bovengeschild orgaan invult en de GB niet overvraagd wordt door alle verschillende actoren. Ten tweede het op afstand van de GB plaatsen van het toezicht van de VRR-IV op de bedrijven, zodat de verantwoordelijkheid voor het verantwoorden over de bedrijfsbrandweer is belegd bij het verantwoordelijke bedrijf. Dit kan worden versterkt door uitvoering van de aanbeveling aan de VRR om de taken vanuit het bevoegd gezag bij een separate afdeling neer te leggen. Tot slot het inrichten van een uitgebreide interne controle, waar met het toezicht vanuit het OLGB of eventueel vanuit de afzonderlijke actoren op kan worden aangesloten. In de interviews opperden velen de wens dat de GB zou gaan werken met organisatiecertificering. Dit zou een prima invulling van die interne controle zijn; één waarbij de GB *permanent inspection ready* zou zijn (Kappetijn, 2015). Het zou leiden tot efficiëntie binnen de GB en mogelijkheden geven om proportioneel toezicht in te richten. Hoe beter de GB zich weet te verantwoorden en zich in haar verantwoording al richt op de wijze waarop de GB al dan niet heeft kunnen beantwoorden aan de verwachtingen en behoeften vanuit de opdrachtgevers, des te beter zijn het OLGB of andere actoren in staat om effectief toezicht te houden. In het verlengde daarvan is het belangrijk dat het certificeringssysteem qua methode past binnen de 'veiligheidsbeheerssystemen' van de bedrijven en de overheid. Deze lijn van redeneren past overigens goed binnen de theorie van Elsinga & Van der Schaar (2014) over proportioneel toezicht.

Vraagstuk 3: het onderhouden van relaties

Publiek-private samenwerking veronderstelt een zekere mate van relatiemanagement. In een hybride construct waar de hybriditeit in theorie op bestuurlijk niveau ligt, zou ik zelfs een belangrijke mate van relatiemanagement verwachten. Goede onderlinge contacten en een sfeer van wederzijds begrip en respect kunnen dan functioneren als smeerolie als de situatie soms onder druk komt te staan door concurrerende belangen. Bij de oprichting van de GB was die situatie zo. Toen de GB eenmaal stond, zijn de contacten verminderd en met het wegvallen van Don Berghuijs, die als spin in het web fungeerde, zijn de contacten geminimaliseerd. Het formele contact is beperkt tot eens per jaar een half uur in een vergadering die zich kenmerkt door het afhandelen van hamerstukken en informele contacten zijn nihil. Die rol van spin in het web ligt nu bij de directeur GB. Op papier niet iets wat je direct zou verwachten van de directeur van de uitvoeringsorganisatie. In de praktijk sluit het echter naadloos aan op de zwakke governance. De GB is hierdoor met de directeur GB als boegbeeld de centrale actor binnen het hybride systeem. De consequentie is een sterke, wellichte zelfs te sterke positie van de directeur GB. Als het OLGB in de toekomst toe wil naar een strakkere inrichting van de governance dan is investeren in de onderlinge relatie noodzakelijk. Ook binnen de huidige setting is het raadzaam om elkaar meer op te zoeken en in elkaars belangen te verplaatsen om het risico op onderlinge concurrentie en opportunisme te verkleinen en zo meer constructief met elkaar in gesprek te kunnen zijn. Dit is mede relevant door de lock-in situatie van de betrokken partijen.

Vraagstuk 4: het omgaan met meervoudige verantwoordelijkheden

Het vraagstuk van de meervoudige verantwoordelijkheden splitst zich uiteen in drie vraagstukken: voor de GB, de VRR en de burgemeester. Voor de GB blijkt het vraagstuk wel te spelen en medewerkers voor dilemma's te stellen, maar daar komt de GB met de geboden ruimte en de centrale positie binnen het hybride systeem naar eigen zeggen goed uit. De dilemma's waar medewerkers van de GB minder goed uitkomen, zijn eigenlijk een uitvloeisel van de meervoudige verantwoordelijkheid van de VRR. Die situatie is ingewikkelder, omdat het een gevolg blijkt van onvoldoende functiescheiding. Daarnaast is het een aandachtspunt dat het minder bewust als bijzondere situatie wordt herkend of erkend. Het is een voldongen feit dat de VRR zowel bevoegd gezag is ten aanzien van de bedrijfsbrandweeraanwijzingen als verantwoordelijk is voor de publieke brandweezorg. Het advies aan de VRR is om binnen de VRR de functiescheiding stringenter door te voeren door voor de taken die vanuit het bevoegd gezag voortvloeien een separate afdeling te organiseren en bij die afdelingen geen taken ten aanzien van de publieke brandweezorg te beleggen. Die afdeling kan dan op gepaste afstand van de GB opereren, zonder samen met de GB te zoeken naar verbinding in de veiligheidsketen en een gevoel van collegialiteit te ontwikkelen. Een dergelijke strakkere functiescheiding binnen de VRR zal overigens geen oplossing bieden voor de verwarring en onvrede die geregeld bij bedrijven optreedt. Voor dit probleem past meer een benadering gericht op bewustwording binnen de bedrijven dat de VRR inherent aan de constructie met de GB die meervoudige verantwoordelijkheid heeft en daardoor in directe of indirecte zin andere dingen van de GB vraagt.

De meervoudige verantwoordelijkheid van de burgemeester van Rotterdam als burgemeester, voorzitter van de VRR en voorzitter van het OLGB wordt niet direct als probleem ervaren door betrokkenen. In de praktijk blijkt er geen nadeel te worden ondervonden van het gebrek aan functiescheiding, maar dat komt naar mijn idee vooral door de wijze waarop de burgemeester er invulling aan geeft. Het risico op zich is aanwezig dat verkeerde belangen worden meegenomen in afwegingen vanuit de ene of de andere functie. Een sterk bewustzijn van de burgemeester en diens adviseurs op dit vlak is noodzakelijk. Daarnaast is openheid in het bespreken van eventuele verwevenheid van belangen aan te raden om scherp gehouden te worden op dit vlak en ten behoeve van het vertrouwen van andere betrokkenen.

Vraagstuk 5: het zoeken naar optimalisatie

Op het niveau van de GB – als systeem – is het vanuit risicodenken zoeken naar optimalisatie volledig geaccepteerd. Het beantwoorden van de vraag of het zoeken naar optimalisatie op een groter systeemniveau wenselijk is, lijkt niet makkelijk te geven en binnen de het hybride systeem ook niet gegeven te zijn. Diverse overwegingen blijken mee te spelen: de systeemgrootte en wat dit doet met de beheersbaarheid van de inzet van eenheden, de verschillende aard van risico's en de voorbereiding daarop, het compliant moeten zijn aan de verplichtingen uit de bedrijfsbrandweeraanwijzing en de opstelling van de VRR-IV in dat kader, et cetera. Binnen die verschillende overwegingen zijn voors en tegens te bedenken voor het ook op een groter systeemniveau toepassen van risicodenken. De gevolgtrekking kan worden gedaan dat vanuit de publieke taken van de GB optimalisatie op een groter systeemniveau wenselijk lijkt en dat vanuit de bedrijfsbrandweertaken van de GB het effectdenken de overhand heeft. In dat geval is de diffusie in het bepalen van de gewenste mate van optimalisatie een direct gevolg van de publiek-private samenwerking. In dit onderzoek worden dan ook geen uitspraken gedaan over de legitimiteit van de ene of de andere benadering, maar vastgesteld dat de koers binnen dit vraagstuk niet helder is. Bijzonderheid is dat op dit vlak een sterkere neiging tot sturen vanuit het OLGB zichtbaar is, dan op andere vlakken. In de praktijk heeft de GB vooralsnog echter een behoorlijke speelruimte behouden en spelen ook op dit vlak de dilemma's het sterkst op uitvoeringsniveau. Het OLGB heeft wel koers gezet, maar ziet niet sterk toe op de uitvoering door de GB. Het OLGB zou voor een sterkere sturing op dit vlak het toezicht kunnen aanscherpen, wat in lijn is met de eerdere suggesties bij de vraagstukken over governance en toezicht. De directeur GB kan de dilemma's op uitvoeringsniveau beperken door keuzes op dit vlak ter besluitvorming voor te leggen aan het OLGB, zodat een bewuste afweging op bestuurlijk niveau plaatsvindt.

Vraagstuk 6: het verbinden in de veiligheidsketen

In de theorie over publieke brandweezorg wordt gehecht aan goede verbindingen binnen de veiligheidsketen. Binnen het verzorgingsgebied van de GB wordt wel getracht om die verbindingen te organiseren, maar slaagt men daar niet goed in. Dit komt deels door de uitdagingen op het gebied van meervoudige verantwoordelijkheden. De zoektocht naar de rol van de GB ten opzichte van de VRR duidt erop dat er in partijen wordt gedacht en in strakke

afbakeningen wie waarvan is. Een andere benadering zou kunnen zijn om de veiligheidsketen te zien als verzameling processen en wat opener te kijken naar wie op welke wijze wanneer bijdraagt aan deze processen. Door het hokjesdenken los te laten, staat niet voorop welke actor wat doet. In plaats daarvan staat het proces voorop en wordt het proces veel meer in een netwerk ten uitvoer gebracht.

Vraagstuk 7: het toepassen van ondernemerschap

In de analyse is ook het vraagstuk ondernemerschap belicht, omdat dit in de literatuur een belangrijk onderwerp van discussie is als het gaat om hybriditeit en de negatieve gevolgen ervan. Die negatieve gevolgen manifesteerden zich in het verleden binnen de GB ook, maar hier is effectief op ingegrepen door het OLGB. Voor het OLGB speelt nu het dilemma dat ze enerzijds willen dat de GB inkomsten genereert, zodat voor de gemeente Rotterdam en de bedrijven de kosten worden gedrukt. Anderzijds willen ze vanuit principe en het voorkomen van negatieve gevolgen geen marktactiviteiten laten uitvoeren door de GB. Dit heeft geresulteerd in een middenweg, waardoor de GB de inkomsten onder druk staan. Door deze middenweg en veranderingen qua wetgeving inzake de vennootschapsbelasting kan het inverdienen verder onder druk komen te staan. Eerder echter was het de vraag of het ondernemerschap van de GB binnen juridische kaders viel. Een nieuwe ervaring van de commerciële activiteiten lijkt daarom niet gepast.

7.2 Aanbevelingen voor een adequate wijze van omgaan met vraagstukken

In de vorige paragraaf zijn de vraagstukken uitgewerkt en daarbij zijn verschillende mogelijkheden aangereikt om meer adequaat met deze vraagstukken om te gaan. Deze mogelijkheden zijn in deze paragraaf omgezet in aanbevelingen.

1. Creëer binnen de betrokken partijen meer bewustzijn over de beperkt ingerichte governance en acceptatie van de consequenties daarvan voor de taakuitvoering door de GB;
2. Organiseer bij handhaving van de 'zwakke' governance een stevig model voor verantwoording en toezicht om het risico op onvoldoende tegenkracht voor ongewenste ontwikkelingen te beperken;
3. Geef vanuit het OLGB opdracht tot het inrichten van organisatiecertificering als interne controle en stem daar het eigen toezicht op de GB op af;
4. Richt als GB de organisatiecertificering zo in dat op structurele wijze verantwoording kan worden afgelegd over zaken die van belang zijn voor het OLGB, de bedrijven, de gemeente Rotterdam en de VRR-BRW;
5. Investeer met elkaar in de onderlinge relatie voor het verminderen van onderlinge concurrentie en opportunisme en een basis te leggen om meer vanuit de sturingsverantwoordelijkheden in de richting van de GB te opereren;
6. Formaliseer de positie van de VRR binnen de publiek-private samenwerking ten behoeve van het scheiden van de verantwoordelijkheden van de gemeente Rotterdam en de VRR om daarmee recht te doen aan de zelfstandige operationele verantwoordelijkheid die de VRR heeft en duidelijkheid te creëren over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de publiek-private samenwerking;
7. Organiseer voldoende functiescheiding binnen de VRR ten behoeve van het voorkomen van dilemma's voor medewerkers binnen de VRR en de GB door een separate afdeling in te richten voor taken die vanuit het bevoegd gezag voortvloeien;
8. Creëer bewustzijn en acceptatie binnen de bedrijven dat de dubbele verantwoordelijkheid van de VRR ertoe leidt dat de VRR in directe of indirecte zin soms conflicterende dingen van de GB vraagt;
9. Wees als burgemeester van Rotterdam bewust van de risico's van verwevenheid van belangen als gevolg van de meervoudige verantwoordelijkheden en creëer een sfeer van openheid hieromtrent.
10. Scherp voor een sterkere sturing ten aanzien van optimalisatievragen het toezicht aan;
11. Leg als directeur GB keuzes op het vlak van optimalisatie ter besluitvorming voor aan het OLGB voor een afweging op bestuurlijk niveau om dilemma's op uitvoeringsniveau te voorkomen;
12. Hanteer een procesgerichte oriëntatie voor het zoeken naar verbinding binnen de veiligheidsketen in plaats van al te sterk vanuit actoren te denken;
13. Onderhoud als VRR-IV geen directe contacten met de GB in het kader van het toezicht op de bedrijven, uitgezonderd de momenten dat dit op juridische titel noodzakelijk is;
14. Handhaaf de beperking van de commerciële activiteiten om binnen juridische kaders te blijven en negatieve gevolgen ten aanzien van concurrentie te voorkomen.

Dankwoord

Ik wil de mensen van de Gezamenlijke Brandweer heel hartelijk danken voor hun hulpvaardigheid bij mijn onderzoek. Ik ben zeer goed gefaciliteerd en met veel openheid tegemoet getreden. Zonder de ondersteuning van de Gezamenlijke Brandweer had ik mijn onderzoek niet kunnen uitvoeren. In het bijzonder wil ik Jan Waals bedanken, die als directeur van de GB mijn onderzoek heeft verwelkomd als mogelijkheid voor reflectie. Mijn dank gaat ook uit naar de mensen die ik heb geïnterviewd, voor het vrijmaken van hun tijd en het beantwoorden van alle, soms lastige vragen die ik heb gesteld. Ook bedank ik Kees Kappetijn, die zich niet alleen als waardevolle respondent ontpopte, maar ook spontaan aanbod om met mij te sparren. Ik heb daar veel aan gehad en het doet me goed dat hij in het voorwoord van deze masterthesis een duidelijke maatschappelijke relevantie aan mijn masterthesis verbindt.

Naast dankbetuigingen aan de mensen die vanuit hun professie een bijdrage hebben geleverd, mogen blijken van waardering naar mensen in mijn privé-omgeving niet ontbreken. Het volgen van het avondprogramma Bestuurskunde en het schrijven van deze masterthesis heeft gedurende twee jaar een groot beslag gelegd op mijn tijd, waardoor ik geregeld spelbreker was voor het ondernemen van sociale activiteiten. Ik prijs me gelukkig dat mijn familie en vrienden zo begripvol en ondersteunend waren. Mijn vriend Remon Vos is wat dat betreft de grootste held van allemaal, omdat hij me volop de ruimte heeft geboden gedurende die twee jaar en mij veel dingen uit handen heeft genomen.

Ik kijk terug op een tijd van hard werken, maar ook op een tijd van plezier. Nieuwe thema's ontdekken, de intellectuele uitdaging, de contacten met medestudenten en docenten zijn allemaal zaken die me hebben verrijkt. Als kersverse bestuurskundige hoop ik de brandweer in Nederland verder van dienst te kunnen zijn.

Miranda ten Hout
Maassluis, 27 september 2015

Referenties

- Albert, S. & Adams, E. (2003). The hybrid identity of law firms. *Corporate and organizational identities: integrating strategy, marketing, communication and organizational perspective*, 35-50.
- Anheier, H.K. & Krlev, G. (2014). Welfare regimes, policy reforms, and hybridity. *American Behavioral Scientist*, 2014, vol. 58 (11), 1395-1411
- Billis, D. (2010). Towards a theory of hybrid organizations. *Hybrid organizations and the third sector: challenges of practices, theory and policy*, 46-69.
- Boonstra, J. (2007, juli). Spanningen in publiek-private samenwerking: balanceren tussen uitersten. *Overheidsmanagement*, no. 7/8, 14-17.
- Braak, H.J.M. ter & Paardekooper, C.M.M. (2005). Hybride organisaties en (hybride) overheden in een gehorizontaliseerde wereld: op zoek naar nieuwe omgangsvormen ter voorkoming van hybride falen. In Meijerink, M.H. & Minderman, G.D. (Ed.), *Naar een andere publieke sector: hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling* (pp. 77-90). Den Haag, Nederland: SDU Uitgevers.
- Brandsen, T., Donk, T. van den & Montfort, C. van (2005, mei). Hybriditeit als onontkoombaar fenomeen. *Bestuurskunde jaargang 14 no 3*, 2-3.
- Brandsen, T. & Karré, P. (2010). Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse bestuurskunde. *Bestuurswetenschappen*, no. 2, 71-85.
- Bratt, R.G. (2012, juni). The quadruple bottom line and nonprofit housing organizations in the United States. *Housing Studies*, vol. 27, no. 4, 438-456.
- Butter, F. den & Wolde, S ten. (2013). Borging van het publieke belang in samenwerkingsverbanden. *Beleid en Maatschappij* (40) 3, 232-250.

Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). Een lastig gesprek: rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur.

Centraal Planbureau (2013). De governance van semi-publieke instellingen.

Donk, W. van de & Brandsen, T. (2005, mei). Vermenging of verbinding van tegendelen, betekenis en belang van hybriditeit. *Bestuurskunde, jaargang 14, no 3*, 34-42.

Elsinga, M. & Schaar, J. van der (2014). Woningcorporaties: meer dan een eeuw hybriditeit. *Bestuurskunde, (23) 1*, 9-17.

Frissen, P.H.A. (2005). Transparantie, mysterie en hybriditeit. In Meijerink, M.H. & Minderman, G.D. (Ed.), *Naar een andere publieke sector: hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling* (pp. 33-37). Den Haag, Nederland: SDU Uitgevers.

Greef, R.J.M.H. de (2009, oktober 10). De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur? *De Gemeentestem, 159e jaargang, no. 7324*, 449-457.

Helsloot, I. (2007). De brandweer en brandveiligheid: de gebruiksvergunning als casus. In Helsloot, I., Muller, E.R. & Berghuijs, J.D. (Ed.), *Brandweer: studies over organisaties, functioneren en omgeving*, (pp. 561-588). Deventer: Kluwer.

Hemel, B. van den (2006). *De bedrijfsbrandweer: een onderzoek naar de wettelijke noodzaak en het maatschappelijke nut* (masterthesis, MCDM).

Iossa, E., & Martimort, D. (2015, februari). The simple micro-economics of Public-Private Partnerships. *Journal of Public Economic Theory, vol. 17 (1)*, 4-48.

Jongejan, R.B., Helsloot, I., Beerens, R.J.J & Vrijling, J.K. (2011). How prepared is prepared enough? *Disasters, 2011, 35 (1)*, 130-142. Oxford: Blackwell Publishing.

Karré, P. & Paardekooper C.M.M. (2014). De grote verbouwing, een bestuurskundig perspectief op veranderingen in stelsels van publieke voorzieningen. *Bestuurskunde, (23) 1*, 3-8.

- Karré, P. & Veld, R. in 't (2007, mei/augustus). Spanningen in organisatie met publieke en private relaties. *M&O*, no. 3/4, 189-202.
- Karré, P. (2005, mei). Caleidoscooporganisaties, culturele aspecten van hybriditeit in organisaties. *Bestuurskunde*, jaargang 14, no. 3, 21-26.
- Kenis, P. (2005, mei). Hybriditeit vanuit een netwerktheoretisch perspectief. *Bestuurskunde*, jaargang 14, no. 3, 27-33.
- Kickert, W. (2005). Hybriditeit: het einde van dichotomie. In Meijerink, M.H. & Minderman, G.D. (Ed.), *Naar een andere publieke sector: hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling* (pp. 25-31). Den Haag, Nederland: SDU Uitgevers.
- Landelijk expertisecentrum BrandweerBRZO (2013). Werkwijzer bedrijfsbrandweren 2013.
- Marks, P. & Blokland, R. (2007). Brandweer en rampenbestrijding opgebrand?: over de effectiviteit en efficiëntie van complexe besluitvorming. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (6) 4, 20-34.
- Mijerink, M.H. (2005). Het einde van de hybriditeit. In Meijerink, M.H. & Minderman, G.D. (Ed.), *Naar een andere publieke sector: hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling* (pp. 17-23). Den Haag, Nederland: SDU Uitgevers.
- Ménard, C. (2004). The economics of hybrid organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160, 345-376.
- Mouwen, C.A.M. (2005). Strategieontwikkeling voor de hybride organisatie. In Meijerink, M.H. & Minderman, G.D. (Ed.), *Naar een andere publieke sector: hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling* (pp. 63-75). Den Haag, Nederland: SDU Uitgevers.
- Mullins, D., Czischke, D., Bortel, G. van (2012). Exploring the meaning of hybridity and social enterprise in housing organisations. *Housing Studies*, 27:4, 405-417

Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (2003). De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd.

Pache, A.C. (2013). Inside the hybrid organization: selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*, vol. 56, no. 4, 972-1001.

Reynaars, A.M. & Graaf, G. de (2014). Public values in public-private partnerships. *International Journal of Public Administration*, 37:2, 120-128.

Rosenau, P. (2000). *Public-private policy partnerships*. Massachusetts: Institute of Technology.

Simon, M. (2005). De strategische functie van een organisatie-eenheid en hybriditeit. In Meijerink, M.H. & Minderman, G.D. (Ed.), *Naar een andere publieke sector: hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling* (pp. 39-42). Den Haag, Nederland: SDU Uitgevers.

Veld, R. in 't (2005). Verzelfstandiging en hybriditeit. In Meijerink, M.H. & Minderman, G.D. (Ed.), *Naar een andere publieke sector: hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling* (pp. 45-61). Den Haag, Nederland: SDU Uitgevers.

Verhoef, R. & Simon, M.O. (2001). Hybride organisaties als omstreden arrangement. *Bestuurskunde*, jaargang 10 (8), 368-379.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2013). Bedrijfsbrandweer op grond van artikel 31 Wet veiligheidsregio's.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Toezien op publieke belangen: naar een verruimend perspectief op rijkstoezicht.

Bijlage 1: Methoden en technieken

B1.1 Interviews

In het onderzoek zijn in totaal 19 personen geïnterviewd. Dit waren 17 personen geïnterviewd afkomstig uit de GB, de gemeente Rotterdam, de CIBUA en de VRR. Daarnaast zijn twee personen geïnterviewd die in het verleden betrokken waren bij de GB, namelijk een voormalig directeur GB en een voormalig jurist van de gemeente Rotterdam.

<i>Organisatie</i>	<i>Geïnterviewde personen</i>
Gezamenlijke Brandweer	Dhr. J. Waals , directeur GB Dhr. G. van der Broek-Humphrey , hoofd preparatie GB Dhr. M. van de Watering , hoofd repressie GB Dhr. J. Huisman , hoofd services GB Dhr. A. Kleijwegt , teamleider operationele informatie en planvorming GB Dhr. G. van Ieperen , controller GB Dhr. M. Groenendijk , accountmanager bedrijven Dhr. M. Mo-Ajok , projectleider vakbekwaamheid Dhr. F. Hutten , kazernecoördinator bedrijven
Gemeente Rotterdam	Dhr. T. Stelpstra , accounthouder GB gemeente Rotterdam
CIBUA	Dhr. J.B. Schutrops , voorzitter bestuur CIBUA en directeur Vopak Dhr. J. Vrieling , bestuurder CIBUA en HR-directeur Exxon Mobil Dhr. S. Capelle , bestuurder CIBUA en manager milieu & environment ECT Dhr. P. van Loo , secretaris CIBUA en Deltalinqs
VRR	Dhr. A. Littooi , algemeen directeur VRR Mw. A. van Daalen , directeur brandweer VRR Dhr. E. de Bruin , hoofd Industriële Veiligheid
Individuen	Dhr. B. Jansen , gepensioneerd, voormalig directeur GB Dhr. K. Kappetijn , adviseur industriële veiligheid, voormalig jurist van de gemeente Rotterdam

Het betrof open interviews die semi-gestructureerd waren door toepassing van thema's. Onderstaande lijst is gebruikt ter inspiratie. De lijst is dus niet vraag voor vraag gevolgd. De transcripten zijn gecodeerd op themaniveau.

Meervoudige verantwoordelijkheid

<i>Vragen</i>	<i>Doorvragen</i>
Welke verantwoordelijkheden heeft de GB naar anderen op basis van opdrachten, contracten en afspraken?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke verantwoordelijkheden heeft de Gezamenlijke Brandweer naar de gemeente Rotterdam op grond van opdrachten, contracten en afspraken? ▪ Welke verantwoordelijkheden heeft de Gezamenlijke Brandweer naar de CIBUA / afzonderlijke bedrijven op grond van opdrachten, contracten en afspraken? ▪ Welke verantwoordelijkheden heeft de Gezamenlijke Brandweer naar de VRR op grond van opdrachten, contracten en afspraken? ▪ Welke verantwoordelijkheden heeft de Gezamenlijke Brandweer naar eventuele andere externe relaties op grond van opdrachten, contracten en afspraken? ▪ Zijn alle verantwoordelijkheden vastgelegd en helder voor management en medewerkers?
Hoe zorgt de GB ervoor dat de doelen en belangen van zowel de gemeente/VRR en de CIBUA/afzonderlijke bedrijven worden gerealiseerd?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe wordt omgegaan met diversiteit van doelen en belangen? ▪ Hoe worden prioriteiten gesteld? ▪ In hoeverre conflicteren doelen en belangen met elkaar?
In hoeverre leidt de positie van de GB voor management en medewerkers tot het moeten toepassen van tegenstrijdige waarden en tegenstrijdig gedrag?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke waarden zijn belangrijk binnen de GB? ▪ Zijn de waarden meer publiek of meer privaat georiënteerd? ▪ Welke waarden staan tegenover elkaar? (bijvoorbeeld kwaliteit en efficiëntie) ▪ In welke mate moet er bij beleidsvorming en -uitvoering worden gekozen tussen waarden?
In hoeverre kan de GB alle verantwoordelijkheden waarmaken?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kunnen zowel de publieke en private taken adequaat worden uitgevoerd? ▪ In hoeverre moet je door het beantwoorden van de eisen/wensen van de een nee verkopen ten opzichte van de eisen/wensen van de ander?

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn de verwachtingen van verschillende kanten helder naar de GB toe en passen deze verwachtingen bij elkaar? ▪ In welke mate komen managers en medewerkers binnen de GB in rolconflict hierdoor? ▪ Hoe is geborgd dat de Gezamenlijke Brandweer alle verantwoordelijkheden waarmaakt? ▪ Is er een manier waarop de GB het goed kan doen voor alle partijen waar een verantwoordelijkheid naar is? ▪ Als die manier er (momenteel) niet is, leidt dit dan tot frustraties (welke en bij wie)?
In hoeverre leven er meer culturen naast elkaar binnen de GB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre is er een dominante cultuur en een daarvan afwijkende cultuur binnen de GB te zien? ▪ Zijn er organisatieonderdelen die zich meer op het publieke of op het private deel richten en in hoeverre staan die los van de andere organisatieonderdelen?
In hoeverre accepteren de partijen de dynamiek en dilemma's die er zijn doordat er sprake is van publiek-private samenwerking?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In welke mate zijn er frustraties als gevolg van de publiek-private samenwerking? ▪ Hebben mensen binnen de GB moeite met eventuele onduidelijkheid of het bestaan van de verschillende verantwoordelijkheden van de GB?
In hoeverre zijn de strategische doelen en de externe voorwaarden duidelijk?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke strategische doelen heeft de GB? ▪ In hoeverre zijn de externe voorwaarden (subsidievoorwaarden, wet- en regelgeving, beleidskaders) bekend bij het management ▪ In welke mate is hierdoor de strategische ruimte van het management duidelijk? ▪ In hoeverre zijn de interne processen hierop afgestemd? ▪ In hoeverre zijn de externe voorwaarden (subsidievoorwaarden, wet- en regelgeving, beleidskaders) bekend bij medewerkers?
In hoeverre zijn voor de GB de te hanteren waarden, normen en beginselen duidelijk?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn deze waarden, normen en beginselen vastgelegd? ▪ Zijn ze duidelijk binnen de GB? ▪ In welke mate zijn ze richtinggevend in de uitvoering?
In hoeverre wordt structureel geïnvesteerd in het opbouwen en onderhouden van de relatie tussen betrokken partijen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Op welke manier wordt gewerkt aan het onderling vertrouwen tussen de betrokken partijen? ▪ Wat wordt er gedaan om de onderlinge relaties te verstevigen? ▪ Hoe wordt omgegaan met conflicten tussen partijen?
In hoeverre spelen er conflicterende verantwoordelijkheden en rolconflicten in de uitvoerende organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat doet het management eraan om conflicterende verantwoordelijkheden en rolconflicten weg te houden van de uitvoerende organisatie? ▪ Slaagt het management erin om conflicterende verantwoordelijkheden en rolconflicten weg te houden van de uitvoerende organisatie? ▪ Op welke manier wordt getracht eilandvorming te voorkomen?

Sturingsrelatie

<i>Vragen</i>	<i>Doorvragen</i>
Hoe wordt de balans tussen de autonomie van de GB en de sturing door de gemeente Rotterdam, de CIBUA en/of de VRR ervaren?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke vrijheid heeft het management van de GB om zelf het beleid te bepalen en besluiten te nemen ▪ Wordt dit door de GB ervaren als te veel of te weinig vrijheid? ▪ Welke beleidskaders gelden er voor de GB vanuit de gemeente Rotterdam, de CIBUA en/of de VRR? ▪ Hoe is de relatie tussen de GB en de gemeente Rotterdam? ▪ Hoe is de relatie tussen de GB en de CIBUA / afzonderlijke bedrijven? ▪ Hoe is de relatie tussen GB en de VRR?
Kan het voor de publieke brandweezorg verantwoordelijke overheidsorgaan voldoende invloed uitoefenen op het beleid van de GB en de uitvoering daarvan?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij welk overheidsorgaan ligt de verantwoordelijkheid voor de publieke brandweezorg volgens de GB? ▪ Oefent het voor de publieke brandweezorg verantwoordelijke overheidsorgaan voldoende invloed uit? (of te veel of te weinig?)
Kan de CIBUA voldoende invloed uitoefenen op het beleid van de GB en de uitvoering daarvan?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zou de CIBUA invloed moeten kunnen uitoefenen op het beleid van de GB en de uitvoering daarvan? ▪ Oefent de CIBUA voldoende invloed uit? (of te veel of te weinig?) ▪ Oefenen de afzonderlijke bedrijven voldoende invloed uit? (of te veel of te weinig?)
In hoeverre zijn binnen het hybride systeem de taken, rollen en verantwoordelijkheden verweven?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In welke mate lopen taken, rollen en/of verantwoordelijkheden op het gebied van publieke brandweezorg van verschillende actoren door elkaar heen? ▪ In welke mate lopen taken, rollen en/of verantwoordelijkheden ten aanzien van bedrijfsbrandweezorg van verschillende actoren door elkaar heen?

In hoeverre is voor de GB duidelijk vastgelegd welke beleidskaders er gelden?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In welke mate zijn er duidelijke beleidskaders voor de GB? ▪ In hoeverre is in de beleidskaders opgenomen welke publieke belangen de GB dient te realiseren? ▪ In hoeverre is de rol van de GB in het bestuursproces belicht in de beleidskaders?
In hoeverre beweegt de GB mee in het bestuurlijke proces?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is de directeur van de GB op de hoogte van hetgeen er op gemeentelijk bestuurlijk niveau speelt ten aanzien van de brandweezorg in het verzorgingsgebied van de GB? ▪ Wordt de wijze van handelen door de GB hierop afgestemd? ▪ Worden er wel eens aanpassingen gedaan, omdat er op gemeentelijk niveau een bepaalde dynamiek is?
In hoeverre is duidelijk wie binnen de politiek-bestuurlijke omgeving verantwoordelijk is voor wat?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre is de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk? ▪ Zijn er onderling eenduidige afspraken? ▪ In hoeverre worden sturingsmechanismes toegepast om doelen te realiseren en risico's te beheersen? ▪ In hoeverre wordt er gestuurd op resultaten, op structuur, op processen, op competenties en/of op cultuur? Door wie?
In welke mate geeft de GB inzicht in beleid, processen, prestaties en resultaten?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe open is de GB intern over beleid, processen, prestaties en resultaten? ▪ Hoe open is de GB over beleid, processen, prestaties en resultaten naar de gemeente Rotterdam, de CIBUA / afzonderlijke bedrijven en de VRR? ▪ Hoe open is de GB over beleid, processen, prestaties en resultaten naar het publiek?
In hoeverre acteert de gemeente Rotterdam als centrale actor binnen de publiek-private samenwerking?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pakt de gemeente Rotterdam een dominante rol binnen de publiek-private samenwerking? ▪ Is er een partij met een dominante rol binnen de publiek-private samenwerking?
In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over het omgaan met bestuurlijke calamiteiten?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er wel eens bestuurlijke calamiteiten voorgekomen en hoe is daar toen mee omgegaan? ▪ Waren daar vooraf afspraken over gemaakt? ▪ Waar liggen eventuele afspraken over hoe om te gaan met bestuurlijke calamiteiten vast?
In hoeverre is geborgd dat de proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg binnen het GB-gebied op elkaar afgestemd blijven?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is duidelijk wie voor welk deel van de veiligheidsketen verantwoordelijk is? ▪ Vindt er voldoende afstemming plaats over de invulling van de verschillende onderdelen van de veiligheidsketen? Met wie?

Ondernemerschap

<i>Vragen</i>	<i>Doorvragen</i>
Welke activiteiten domineren binnen de GB: de uitvoering van de bedrijfsbrandweertaken, de uitvoering van publieke brandweezorg of de commerciële activiteiten?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke marktactiviteiten voert de Gezamenlijke Brandweer uit? ▪ Welke publieke waarden streeft de Gezamenlijke Brandweer na? ▪ Welke bedrijfsmatige waarden streeft de Gezamenlijke Brandweer na?
Worden andere marktpartijen op een of andere manier benadeeld door de activiteiten van de GB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Heeft de Gezamenlijke Brandweer voor haar marktactiviteiten voordeel van haar overheidspositie? ▪ Is het voor andere partijen mogelijk om dezelfde diensten aan te bieden aan de bedrijven die een bedrijfsbrandweer moeten of willen hebben? Zo nee, waarom niet? ▪ Is het voor andere partijen mogelijk om dezelfde diensten aan te bieden als het gaat om de extra commerciële activiteiten van de GB? Zo nee, waarom niet?
In hoeverre is duidelijk hoe inkomsten van commerciële activiteiten worden gebruikt door de GB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Worden de inkomsten van de GB uit het uitvoeren van bedrijfsbrandweertaken gezien als marktinkomsten? ▪ Hoe worden de marktinkomsten aangewend (waarvoor)? ▪ In hoeverre is transparant hoe marktinkomsten worden aangewend (via bijvoorbeeld rapportages of de jaarrekening)?
Welke ruimte heeft de GB voor het ontplooiën van commerciële activiteiten?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wordt er actief geworven bij bedrijven om lid te worden van de GB? Zo ja, wordt dit dan als een commerciële activiteit gezien? ▪ In hoeverre worden actief nevenproducten voor ledenbedrijven neergezet (bijvoorbeeld IBP, HRT, etc) ▪ Welke ruimte heeft de GB om actief bedrijven te werven? ▪ Welke ruimte heeft de GB om extra activiteiten/producten op te zetten voor specifieke (groepen) bedrijven? ▪ In hoeverre worden de te realiseren prestaties meegenomen in de keuze om al dan niet commerciële activiteiten te ontplooiën?

In hoeverre zijn de financiën voor de publieke brandweezorg, de bedrijfsbrandweezorg en de extra commerciële activiteiten gescheiden?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn de financiën voor het publieke en het private deel gescheiden? ▪ Zijn binnen het private deel de financiën voor bedrijfsbrandweezorg, de nevenproducten en de extra commerciële activiteiten gescheiden?
In hoeverre zijn de te realiseren publieke belangen en het voorkomen van kruissubsidiering een aandachtspunt in het toezicht door de gemeente Rotterdam/VRR?	-
Hoe is ervoor gezorgd dat er geen belangenverstrengeling plaatsvindt tussen de VRR en de GB (met de gemeente als gezamenlijke centrale, overkoepelende partij)?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In welke mate worden nieuwe door de VRR aangewezen bedrijven lid van de GB? ▪ Hoe vaak is dat de afgelopen drie jaar gebeurd?

Verantwoording en toezicht

<i>Vragen</i>	<i>Doelvragen</i>
In hoeverre is duidelijk hoe het toezicht op de publieke brandweezorg en de bedrijfsbrandweertaken wordt uitgeoefend?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie oefent het toezicht uit op de publieke brandweezorg? ▪ Waarop wordt toezicht uitgeoefend op het gebied van publieke brandweezorg? ▪ Wie oefent het toezicht uit op de bedrijfsbrandweertaken? (de toezichthouder op de bedrijven of ook de CIBUA/de bedrijven zelf?) ▪ Waarop wordt toezicht uitgeoefend op het gebied van bedrijfsbrandweertaken? ▪ Wie oefent toezicht uit op de extra commerciële activiteiten? ▪ Waarop wordt toezicht uitgeoefend op het gebied van de extra commerciële taken? ▪ Als er onduidelijkheid is over het toezicht, waardoor ontstaat deze dan? ▪ Leiden de verschillende doelen, belangen en waarden tot diffusie en onduidelijkheid ten aanzien van toezicht?
In hoeverre verantwoordt de GB zich naar de verschillende externe relaties op een verschillende wijze?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leiden de verschillende doelen, belangen en waarden tot diffusie ten aanzien van verantwoording? ▪ In hoeverre verschilt de autonomie van de GB per externe relatie? (biedt de ene 'bestuurder' meer ruimte dan de andere?) ▪ Indien er verschil in autonomie is: dient de GB zich dan ook op uiteenlopende manieren te verantwoorden? ▪ In hoeverre is het voor de GB moeilijk om zich te verantwoorden over haar prestaties?
In welke mate is de informatiepositie van de toezichthouder belemmerend voor het houden van toezicht?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is het kennisniveau van de diverse toezichthouders voldoende voor het adequaat uitoefenen van het toezicht? ▪ Hebben de diverse toezichthouders voldoende informatie voor het adequaat uitoefenen van toezicht?
In hoeverre stemt de GB haar verantwoording af op de verschillende externe relaties en de eventuele verschillende maten van autonomie?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verantwoordt de GB zich anders naar de gemeente dan naar de CIBUA? ▪ Verantwoordt de GB zich anders naar de VRR dan naar de gemeente?
In hoeverre is het voldoen aan de eisen en wensen vanuit de verschillende externe partijen (gemeente, CIBUA, VRR) meegenomen in de interne controle binnen de GB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is het realiseren van de doelen en belangen van de gemeente/VRR opgenomen in de interne controle? ▪ Is het realiseren van de doelen en belangen van de CIBUA / afzonderlijke bedrijven opgenomen in de interne controle? ▪ Is het realiseren van de doelen ten aanzien van de extra commerciële activiteiten opgenomen in de interne controle?
Is het toezicht op de publieke brandweezorg afgestemd op de interne controle en eventueel ander uitgevoerd toezicht?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie houdt toezicht op de uitvoering van de publieke brandweezorg ▪ Wordt bij dat toezicht aangesloten op het bedrijfsprocessensysteem van de GB? ▪ Wordt bij dat toezicht aangesloten op eventueel ander toezicht op de GB? ▪ Ervaart de GB vertrouwen in hetgeen ze doen en rapporteren?
Is het toezicht op de bedrijfsbrandweezorg afgestemd op de interne controle en eventueel ander uitgevoerd toezicht?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie houdt toezicht op de uitvoering van de bedrijfsbrandweezorg (bevoegd gezag, CIBUA, afzonderlijke bedrijven?) ▪ Wordt bij dat toezicht aangesloten op het bedrijfsprocessensysteem van de GB? ▪ Wordt bij dat toezicht aangesloten op eventueel ander toezicht op de GB? ▪ Ervaart de GB vertrouwen in hetgeen ze doen en rapporteren?

In hoeverre is het beschikbaar stellen van informatie ten behoeve van toezicht opgenomen in de beleidskaders voor de GB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er beleidskaders vanuit de gemeente Rotterdam of de VRR ten aanzien van het aanleveren van gegevens? ▪ Zijn er beleidskaders vanuit de CIBUA of de afzonderlijke bedrijven ten aanzien van het aanleveren van gegevens?
Is er een standaard werkwijze voor het monitoren van de prestaties van de GB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe monitort de gemeente/VRR de prestaties van de GB ten aanzien van de publieke brandweezorg? ▪ Hoe monitort de VRR de prestaties van de GB ten aanzien van de bedrijfsbrandweezorg? ▪ Hoe monitort de CIBUA / afzonderlijke bedrijven de GB ten aanzien van de bedrijfsbrandweezorg? ▪ Hoe wordt gemonitord dat de uitvoering van de publieke brandweezorg de uitvoering van de bedrijfsbrandweezorg niet belemmert en andersom? ▪ Hoe wordt gemonitord dat de extra commerciële activiteiten de andere activiteiten niet belemmeren?
Is de toezichthouder op de publieke brandweezorg voldoende onafhankelijk van de GB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er voldoende afstand tussen de gemeente/VRR als toezichthouder en de GB om onafhankelijkheid te garanderen? ▪ Zijn er afhankelijkheden tussen de gemeente/VRR en de GB die de toezichtrelatie of het toezicht kunnen beïnvloeden?
Hoe is geborgd dat adequaat wordt gereageerd op feilbaar gedrag van mensen binnen de GB, CIBUA, gemeente of VRR?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is georganiseerd dat niet integer gedrag of fouten worden opgemerkt? ▪ Is georganiseerd dat opgemerkt niet integer gedrag of opgemerkte fouten worden gemeld? ▪ Is het voor mensen van de verschillende partijen en niveaus veilig om kritisch te zijn ten aanzien van niet integer gedrag en fouten?

Samenwerking

<i>Vragen</i>	<i>Doelvragen</i>
In hoeverre staan de uiteenlopende doelen en belangen van actoren in de weg bij het samenwerken?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre zijn de verschillende actoren binnen het hybride systeem van elkaar afhankelijk? Op welke manier? ▪ In welke mate lopen de doelen en belangen van de verschillende actoren uiteen? Op welke manier? ▪ In hoeverre heeft de GB er last van dat actoren uiteenlopende doelen en belangen hebben, maar wel van elkaar afhankelijk zijn?
In welke mate spelen onzekerheden over en weer en onderlinge concurrentie een rol binnen het hybride systeem?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrouwen de verschillende betrokken partijen elkaar? Waarom wel of niet? ▪ Proberen de partijen er het beste voor zichzelf uit te halen of wordt er met elkaar mee gedacht?
In hoeverre is er extra afstemming nodig tussen de verschillende partijen of binnen de GB, juist door de verschillende taken van de GB?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er veel overleg nodig tussen de verschillende betrokken partijen? ▪ Vindt er binnen dat overleg veel discussie plaats? ▪ Is er binnen de GB veel overleg nodig om de uitvoering van de verschillende taken op elkaar af te stemmen? ▪ Vindt er veel discussie plaats tussen de verschillende betrokken partijen?
In hoeverre voegen de verschillende partijen zich erin dat ze van elkaar afhankelijk zijn en dat ze niet de volledige zeggenschap hebben over het beleid van de GB en de uitvoering daarvan?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er binnen de GB sprake van acceptatie van afhankelijkheden en beperkte autonomie? ▪ Hoe ervaart de GB de wijze waarop de gemeente, de CIBUA, de afzonderlijke bedrijven en de VRR hiermee omgaan?
In hoeverre is er centrale regie, coördinatie en afstemming tussen de verschillende betrokken partijen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is de mate van centrale regie afgestemd op de mate waarin de partijen autonomie verliezen door de samenwerking? ▪ In hoeverre wordt binnen de gekozen wijze van afstemming nog onzekerheid en wantrouwen ervaren door betrokken partijen? ▪ In hoeverre streven partijen binnen de gekozen wijze van afstemming hun eigen belang na ten koste van het belang van de andere partijen?
In hoeverre zijn de kosten van afstemming en het oplossen van wrijving voorzien en zijn hier afspraken over gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is duidelijk tot welke afstemmingskosten en wrijvingskosten de publiek-private samenwerking leidt? ▪ Is hier aan de voorkant rekening mee gehouden? ▪ Hoe worden deze kosten ervaren door de GB? ▪ Zijn er mogelijkheden om deze kosten te beperken? ▪ Welke aandachtspunten zijn benoemd en welke afspraken zijn er gemaakt? ▪ Zijn er afspraken gemaakt over de onderlinge informatiedeling en –verstrekking?

Wet- en regelgeving

<i>Vragen</i>	<i>Doorvragen</i>
In hoeverre wordt qua organisatie voldaan aan de wet- en regelgeving op het gebied van brandweezorg?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er risico's bekend dat niet aan wet- en regelgeving op het gebied van brandweezorg wordt voldaan?
In hoeverre wordt qua organisatie voldaan aan de wet- en regelgeving op het gebied van publiek-private samenwerking (hybriditeit)?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er risico's bekend dat niet aan wet- en regelgeving op het gebied van publiek-private samenwerking (hybriditeit) wordt voldaan?
In hoeverre wordt qua organisatie voldaan aan de wet- en regelgeving op het gebied van toezicht?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er risico's bekend dat niet aan wet- en regelgeving op het gebied van toezicht wordt voldaan? ▪ In hoeverre is er toezicht vanuit de mededingingsautoriteit?
In hoeverre wordt zeker gesteld dat de wijze van inrichting van de publiek-private samenwerking binnen de wet- en regelgeving valt?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voldoet de wijze van inrichting van de publiek-private samenwerking momenteel aan wet- en regelgeving? ▪ Wie monitort dat dit structureel het geval is? ▪ Waar zitten risico's op dit vlak? ▪ Hoe worden die risico's beheerst?
Is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen conform het systeem van verlengd lokaal bestuur?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre wordt met de gekozen constructie recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van de VRR voor het vaststellen en uitvoeren van het brandweezorgbeleid in de regio Rotterdam-Rijnmond? ▪ Hoe verhouden de landelijke en interregionale samenwerking op het gebied van brandweezorg tot de gekozen constructie? ▪ In hoeverre ontstaan er conflicterende belangen door de dubbele verantwoordelijkheid van de VRR ten aanzien van de publieke brandweezorg en de bedrijfsbrandweezorgaanwijzingen?
Voldoet de publiek-private samenwerking ten aanzien van de GB aan de gedragsregels voor overheden die in de Mededingingswet zijn opgenomen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wordt voldaan aan de regels over prijsberekening? ▪ Wordt voldaan aan de regels over het gebruik van informatie? ▪ Wordt voldaan aan de regels van organisatorische scheiding ten behoeve van het voorkomen van functievermenging ▪ In hoeverre ontstaan er conflicterende belangen door de dubbele verantwoordelijkheid van de burgemeester van Rotterdam als voorzitter van de VRR en voorzitter van de OLGB? ▪ Wordt voldaan aan de boekhoudkundige voorschriften vanuit de Transparantierichtlijn?

Omgaan met vraagstukken

<i>Vragen</i>	<i>Doorvragen</i>
In hoeverre worden er risico's gezien voor het niet realiseren van de beoogde voordelen van de publiek-private samenwerking?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke voordelen worden met de publiek-private samenwerking beoogd, die niet zonder publiek-private samenwerking kunnen worden gerealiseerd? ▪ In hoeverre zijn er risico's dat deze voordelen niet worden gerealiseerd? ▪ Indien deze risico's er zijn, binnen welk thema verwacht de GB dan de oorzaak hiervan?
In hoeverre worden er risico's gezien voor een niet effectieve samenwerking tussen de betrokken partijen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre is er nu sprake van een ineffectieve samenwerking? ▪ In hoeverre zijn er risico's dat de samenwerking niet effectief is? ▪ Indien deze risico's er zijn, binnen welk thema verwacht de GB dan de oorzaak hiervan?
In hoeverre worden er risico's gezien voor hoog oplopende kosten voor afstemming en het omgaan met onderlinge wrijving?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre is er nu sprake van intensieve afstemming en onderlinge wrijving? ▪ In hoeverre zijn er risico's dat de kosten als gevolg hiervan hoog oplopen? ▪ Indien deze risico's er zijn, binnen welk thema verwacht de GB dan de oorzaak hiervan?
In hoeverre worden er risico's gezien voor het niet voldoen aan wet- en regelgeving?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre is er nu sprake van het niet voldoen aan wet- en regelgeving? ▪ In hoeverre zijn er risico's dat niet wordt voldaan aan wet- en regelgeving ▪ Indien deze risico's er zijn, binnen welk thema verwacht de GB dan de oorzaak hiervan?

B1.2 Observatie vergadering bestuurscommissie 28 april 2015

Op 28 april 2015 vergaderde de bestuurscommissie ter voorbereiding op de vergadering van het OLGB op 3 juli 2015. Hoofdonderwerpen van de vergadering waren de jaarstukken. Ten behoeve van de verslaglegging is onderstaand waarnemingschema gebruikt.

Thema	Vraagstukken	Aandachtspunten
Meervoudige verantwoordelijkheid	Diversiteit van verantwoordelijkheden, doelen, belangen en waarden; aanwezigheid double binds, rolconflicten, subculturen en eilandvorming	Acceptatie ambiguïteit, dynamiek en dilemma's; integrale strategiebenadering; vastleggen waarden, normen en beginselen; relatie- en procesmanagement; op managementniveau kanaliseren strategische impulsen
Sturingsrelatie	Balans autonomie GB en sturing door gemeente of CIBUA; spanningsveld invloed irt verantwoordelijkheid; verwevenheid taken, rollen en verantwoordelijkheid GB-gemeente-VRR	Vastleggen beleidskaders en te realiseren belangen; bestuurlijke sensitiviteit en responsiviteit; heldere politiek-bestuurlijke ordening, sturingsmechanismen, verantwoordelijkheidsverdeling en afspraken; transparantie; balans gemeente tussen sturing en netwerkrelatie; afspraken bestuurlijke calamiteiten; intacte veiligheidsketen
Ondernemerschap	Uitdrijven publieke waarden en taakactiviteiten; verstoring level playing field; marktvergroting; diffusie aanwending marktinkomsten	Marktactiviteiten ingekaderd door te behalen resultaten en effecten; scheiden financiële stromen; realiseren belangen en voorkomen kruissubsidiering in toezicht; borgen voorkomen oneigenlijke vergroting markt
Verantwoording en toezicht	Diffusie toezicht; variërende autonomie en wijze van verantwoording; informatie-asymmetrie	Meervoudige verantwoording; in interne controle verdisconteren doelen en belangen; proportioneel toezicht; informatievereisten in beleidskader; mechanisme voor monitoren prestaties; afstand toezichthouder tot bestuur, GB en politiek; tegenkracht feilbaar gedrag
Samenwerking	Afhankelijkheden irt uiteenlopende doelen en belangen; onzekerheid, opportunistisch gedrag en onderlinge concurrentie; transactiekosten benodigde afstemming	Acceptatie wederzijdse afhankelijkheid en verlies autonomie; transactiemanagement en passende centrale coördinatie; doorgronden en vastleggen transactiekosten en de verdeling daarvan; afspraken delen informatie
Compliance	Uitvoering wet- en regelgeving (brandweezorg, hybriditeit, toezicht)	Verdisconteren wet- en regelgeving in inrichting hybride systeem

B1.3 Overzicht van overige bronnen

1. Gemeenschappelijke regeling Openbaar Lichaam Gezamenlijke Brandweer
2. Haalbaarheidsstudie Gezamenlijke Brandweer, Save (1994)
3. Rapportage analyse verplichte regionalisering brandweezorg in relatie tot de GB, K. Kappetijn (2013)
4. Van veelvoud naar eenvoud: 10 jaar Gezamenlijke Brandweer 1998-2008, K. de Roos (2008)

Bijlage 2. Lijst van afkortingen

Bvr	Besluit veiligheidsregio's
CIBUA	Coöperatieve Industriële Brandweezorg met Uitgesloten Aansprakelijkheid
CPB	Centraal Planbureau
GB	Gezamenlijke Brandweer
IBP	Industriële Brandbestrijdings Pool
OIP	Operationele informatie en planvorming
OLGB	Openbaar Lichaam Gezamenlijke Brandweer
PPS	Publiek-private samenwerking
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
VRR-BRW	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, directie Brandweer
VRR-IV	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, afdeling Industriële Veiligheid
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
Wvr	Wet veiligheidsregio's