

# *Vurige Ronden*

Een onderzoek naar het verloop van de besluitvorming binnen het  
beleidsterrein van brandweezorg en rampenbestrijding

R. Blokland  
268176  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen / Bestuurskunde  
Differentiatie Beleid en Politiek  
April 2006  
Dr. P.K. Marks  
Dr. A. Cachet

*Getekend door: Fleuris Groenendijk*

Het leven bestaat niet uit jaren,

maar uit momenten...

...maak plannen...

...en volg die richting.

*- Cindy en Roel Dupiré-  
28 februari 2004*

## VOORWOORD

Een doctoraalscriptie schrijven. Het klinkt zo eenvoudig, maar velen zullen met mij eens zijn dat het meer vergt dan eenvoudigweg theorie en praktijk bij elkaar brengen. Het gaat om een goed afgebakend onderwerp kiezen, hierbij de juiste literatuur en relevant casusmateriaal zoeken, je in deze stof “onderdompelen” en niet in de laatste plaats het resultaat ook nog eens op een goede manier op papier zien te verwoorden. Zie hier, in het kort een omschrijving van de ‘worsteling’ die elke masterstudent ondergaat.

Een worsteling die, zo heb ik gemerkt, ik nooit alleen te boven had kunnen komen. Veel mensen hebben op een of andere manier, direct of indirect, een bijdrage geleverd. En geloof me, alle kleine beetjes helpen hierbij. In het bijzonder wil ik hier Peter Marks bedanken. Een man die ik tijdens het voor bestuurskundigen belangrijke ondersteunende vak micro-economie heb ontmoet en die mij, na de inzet van Peter Hupe, met vol enthousiasme, samen met Lex Cachet, naar de ‘eindstreep’ heeft geholpen. Bedankt hiervoor.

En dan zijn er nog de talloze vrienden, kennissen en collega’s die mij hebben gestimuleerd & geïnspireerd, waarbij ik stoom kon afblazen, en met wie ik frustraties kon delen. In het bijzonder wil ik hier noemen Jan Stuij, Lynda, Mei Po, Miranda, Mariska, Remko, Metha, Saskia, Inez en natuurlijk Anka, Jorrit en Eelco.

Mijn families. Papa, mama en Carola: wie had dit ooit gedacht? Ik heb altijd gezegd dat ik dit alleen heb kunnen doen omdat ik altijd, zonder voorwaarde, op jullie terug kon vallen. De belangrijkste basis die ik maar kon hebben en jullie mij konden bieden.

En natuurlijk mijn tweede familie: de Dupiré’s. Een warm nest, waar je als je er eenmaal van hebt ‘geproefd’ nooit genoeg van kunt krijgen. Oma, Roel, Cindy, Lindsey en Denise: jullie zijn voor mij *goud* waard.

En dan tot slot twee mensen die, zonder dat ze helaas fysiek mijn finish kunnen meemaken, mij op de weg daar naar toe, wel hebben geleid. Opa, die altijd zijn wijze woorden sprak, een bemoedigende hand voor je schouder had en trots zou zijn geweest op wat ik bereikt heb. En Bernadette, die altijd mededacht en mij liet zien en voelen wat goed was, op welke manier dan ook. Zonder hen zou *deze scriptie* deze scriptie nooit zijn geweest en ik draag deze dan ook aan hen op.

Robin Blokland  
Rotterdam, 20 april 2006



# INHOUDSOPGAVE

## HOOFDSTUK 1: BESLUITVORMING BINNEN DE BRANDWEER EEN PROBLEEM?

1.1	Introductie op het onderwerp	1
1.1.1	Brandweezorg en rampenbestrijding: een introductie	1
1.1.2	Problemen binnen brandweezorg en rampenbestrijding	2
1.2	Probleemstelling, centrale vraag en relevantie	3
1.2.1	Probleemstelling en centrale vraag van het onderzoek	4
1.2.2	Deelvragen van het onderzoek	4
1.2.3	Relevantie van het onderzoek	5
1.3	Opzet van het onderzoek	5
1.4	Opbouw van de scriptie	7

## HOOFDSTUK 2: THEORETISCH RONDJE

2.1	Beleidsvorming versus besluitvorming	9
2.2	Besluitvorming nader uitgewerkt	11
2.2.1	Benadering van besluitvorming	11
2.2.2	Onderzoeksmodellen	13
2.2.3	Het rondenmodel nader uitgewerkt	17
2.2.4	Operationalisering van centrale begrippen van het rondenmodel	17
2.3	Besluitvorming: een ideaaltypische beschrijving	20

## HOOFDSTUK 3: DE WERELD VAN BRANDWEERZORG EN RAMPENBESTRIJDING

3.1	Organisatie van brandweezorg en rampenbestrijding	23
3.2	De bestuurlijke organisaties	24
3.2.1	Gemeenten	24
3.2.1.1	VNG	24
3.2.1.2	KNVBH	25
3.2.2	Provincies	27
3.2.2.1	IPO	27
3.2.3	Rijk	28
3.3	De ambtelijke organisaties	30
3.3.1	Gemeentelijke brandweerkorpsen	30
3.3.2	Regionale brandweerkorpsen	30
3.3.3	NVBR	31
3.4	De Veiligheidskoepel	31
3.5	Enkele recente ontwikkelingen	32

## **HOOFDSTUK 4: CASUSPREPARATIE**

4.1	Onderzoek aan de hand van casus	35
4.2	Casusselectie	36
4.2.1	Casus 1: Project kwaliteitszorg brandweer	37
4.2.2	Casus 2: Project brandweerdrukken	38
4.2.3	Casus 3: Project ontwikkeling basisvereisten multidisciplinair optreden (Multiref's)	39
4.3	Veldbespiegeling	41
4.3.1	Strategie	41
4.3.2	Rol	42
4.3.3	Wederzijdse afhankelijkheid	43

## **HOOFDSTUK 5: PRAKTISCH RONDJE**

5.1	Casus 1: Project kwaliteitszorg brandweer	45
5.1.1	Besluitvormingsreconstructie	45
5.1.2	Strategie	46
5.1.3	Rol	48
5.1.4	Wederzijdse afhankelijkheid	50
5.2	Casus 2: Project brandweerdrukken	52
5.2.1	Besluitvormingsreconstructie	52
5.2.2	Strategie	53
5.2.3	Rol	54
5.2.4	Wederzijdse afhankelijkheid	56
5.3	Casus 3: Project ontwikkeling basisvereisten multidisciplinair optreden (Multiref's)	57
5.3.1	Besluitvormingsreconstructie	58
5.3.2	Strategie	59
5.3.3	Rol	60
5.3.4	Wederzijdse afhankelijkheid	62

## **HOOFDSTUK 6: BRAND MEESTER?**

6.1	Een rode draad	65
6.1.1	Strategie	65
6.1.2	Rol	67
6.1.3	Wederzijdse afhankelijkheid	69
6.2	Besluitvorming getypeerd	72

## **HOOFDSTUK 7: DE CIRKEL ROND**

7.1	De centrale vraag beantwoord	75
7.2	Aanbevelingen	76

<b>LITERATUURLIJST</b>	81
------------------------	----

<b>BIJLAGE 1: Interviewvragen en actoren</b>	87
--	----

<b>BIJLAGE 2: Lijst van geïnterviewden</b>	89
--	----

## HOOFDSTUK 1

### BESLUITVORMING BINNEN DE BRANDWEER EEN PROBLEEM?

#### 1.1 Introductie op het onderwerp

Het beleidsveld van de openbare orde en veiligheid is ‘hot’. Gebeurtenissen als de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004, de Vuurwerkramp in Enschede (2000) en terroristische aanslagen in New York (2001), Madrid (2004) en Londen (2005) lijken het vizier telkens te richten op de kwetsbaarheid van de samenleving. Het gaat dan om aantastingen van de fysieke en soms zelfs sociale veiligheid, zoals het wel wordt genoemd. Gebeurtenissen waarbij plotsklaps onder sterke tijdsdruk vele besluiten moeten worden genomen.

De bestrijding van incidenten vormt (gelukkig) in tijd gezien slechts een beperkt onderdeel van het werk van bestuurders en operationele diensten binnen het beleidsveld. Het merendeel van de tijd betreft de reguliere bedrijfsvoering gericht op het voorkomen en beperken van repressief optreden, vanzelfsprekend met de daarbij behorende besluitvormingsprocessen. Dit geldt ook voor de actoren die binnen het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding actief zijn.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op het onderwerp van deze scriptie, gevolgd door de probleemstelling en de opzet van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt besloten met een leeswijzer.

##### 1.1.1 Brandweezorg en rampenbestrijding: een introductie

Het voorkomen, beperken en bestrijden van (grootschalige) incidenten is in uiteenlopende vormen een verantwoordelijkheid van vele bestuurlijke en operationele organisaties. Hierbij zijn op vele overheidslagen instituties actief. Deze organisaties maken op het gebied van de brandweer onderscheid in de basisbrandweezorg (kortweg brandweezorg) en de rampenbestrijding. In dit onderzoek gaat het om beide, waarbij het bij de rampenbestrijding, naast de reguliere taken op dit gebied de coördinerende rol betreft die de brandweer hierin bij de voorbereiding speelt. De brandweezorg vormt het fundament voor de rampenbestrijding. In geval van grootschalige incidenten wordt namelijk opgeschaald<sup>1</sup> en vormen diverse eenheden uit de brandweezorg door samenwerking de eenheid voor de rampenbestrijding. Het betreft hier dan zowel personeel als materieel. Operationele organisaties die hier een rol spelen zijn de gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen. De gemeentelijke korpsen verzorgen de brandweezorg en de 25 regionale korpsen hebben de coördinerende rol van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zij allen zijn verenigd in de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR).

Bestuurlijk ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de taken op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding bij de gemeente. Het is aan haar om die randvoorwaarden aan te leggen opdat een effectieve en efficiënte organisatie en uitvoering van de taken is geborgd. Voor de coördinerende taken in het kader van de rampenbestrijding is via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen per regio een regionale brandweer ingesteld. Bestuurlijk is het Algemeen Bestuur (gezamenlijke burgemeesters) van een openbaar lichaam regionale brandweer hierin het hoogst verantwoordelijke orgaan. Ook op dit niveau is er sprake van een vereniging: de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) voor het gemeentelijke niveau en de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Hulpverlening (KNVBH) voor het regionale niveau.

---

<sup>1</sup> Opschalen wil zeggen dat de repressieve inzet wordt vergroot met meer capaciteit, zowel in personele als materiële zin.

Op provinciaal niveau is er tevens sprake van activiteiten op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding. Elke provincie, verenigd in het Inter Provinciaal Overleg (IPO), kent toezichthoudende taken in de richting van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen (zgn. verlengd lokaal bestuur). Het gaat hierbij om onder meer het toetsen van gemeentelijke rampen- en rampbestrijdingsplannen en regionale beheersplannen. Ook operationeel zijn er op provinciaal niveau activiteiten. Elke provincie heeft eigen coördinatieplannen in het kader van de grootschalige incidentbestrijding. Het gaat dan om regiogrens-overschrijdende incidenten.

Landelijk gaat het in het kader van de brandweezorg en rampenbestrijding om het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de Minister als hoogst politiek verantwoordelijke. Hij is volgens de wet systeemverantwoordelijk. Activiteiten die hieronder vallen zijn het (gedeeltelijk) financieren van landelijke voorzieningen. Ook het opstellen van wet- en regelgeving maakt hier onderdeel van uit.

Begin 2004 is een aantal partijen dat betrokken is bij de brandweezorg en rampenbestrijding gaan samenwerken met partijen die betrokken zijn bij de geneeskundige hulpverlening. Hiervoor is de Veiligheidskoepel ingesteld, waarin naast de al eerder in deze paragraaf genoemde VNG, KNVBH en NVBR ook de Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen (RGF'en), het beraad van Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Ramoen (GHOR)-burgemeesters en Gemeentelijke Geneeskundige Diensten (GGD) Nederland zitting hebben (Veiligheidskoepel, 2004). Doel hiervan is, net als bij de politie, "dat de beleidsvoorbereiding veel duidelijker gestructureerd" (Goes, 2005:24) wordt. Uiteindelijk heeft in oktober 2004 de officiële start van deze Veiligheidskoepel plaatsgevonden.

Gesteld kan worden dat het beleidsveld voor wat betreft actoren dus danig versnipperd is. Dat deze versnippering wel degelijk problemen met zich meebrengt, zal duidelijk worden.

### **1.1.2 Problemen binnen brandweezorg en rampenbestrijding**

Helaas zijn incidenten en rampen vaak de aanleiding om grootschalige veranderingen binnen beleidsvelden op gang te brengen. Zo ook binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding. Overigens, het gaat daarbij meestal niet om veranderingen in repressieve zin. Het betreft over het algemeen veranderingen die met de organisatie zelf of de andere schakels in de veiligheidsketen<sup>2</sup> te maken hebben. De al eerder genoemde Vuurwerkkramp in Enschede, maar ook de Nieuwjaarsbrand in café de Hemel in Volendam zijn daar goede voorbeelden van. Samen leverden zij op respectievelijk 23 januari en 16 juli 2001 welgeteld 150 actiepunten op die verwoord zijn in kabinetsstandpunten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001a en 2001b). Deze actiepunten hebben invloed op alle actoren werkzaam binnen dit beleidsveld. Maar het gaat ook om actiepunten die vragen om door de actoren gedragen beleid, waarin vele standpunten en vervolgende besluiten van de diverse actoren zijn verweven. De versnippering binnen het beleidsveld gaat dan echter een rol spelen. Wie gaat waarover en hoe zijn de verhoudingen nu werkelijk? De vragen kunnen een voortvarende aanpak en verbetering van de (organisatie van de) brandweezorg en rampenbestrijding in de weg staan.

Behalve naar aanleiding van incidenten vindt er ook in het kader van de zogenoemde reguliere bedrijfsvoering binnen het beleidsveld beleidsvorming plaats. Het gaat daarbij om beleidsvorming die op dit gebied al jarenlang conform de driedeling van Thorbecke bij de gemeenten is weggelegd. Echter, de minister is systeemverantwoordelijk. De heer J.D. Berghuijs, voorzitter van de NVBR,

---

<sup>2</sup> De schakels van de veiligheidsketen zijn Proactie – Preventie – Preparatie – Repressie – Nazorg.



verwoordt deze problematiek als volgt: “Het lijkt erop dat systeemverantwoordelijkheid enerzijds een legitimatie is voor Rijkssturing (...) en anderzijds een verontschuldiging is om uiteindelijk geen verantwoordelijkheid te nemen.” (Berghuijs, 2004:5-7) Het voorbeeld dat hij vervolgens gebruikt betreft het onderzoek naar de vakbekwaamheid van brandweerpersoneel (betreft brandweezorg). De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) heeft bij gebrek aan een normering hierbij zelf referenties en normen ontwikkeld op basis waarvan de IOOV namens deze zelfde minister het onderzoek heeft uitgevoerd. De uitkomsten zijn vervolgens aanleiding geweest om een stevig rapport breed te publiceren met grote implicaties voor de (gemeentelijke en regionale) brandweerkorpsen. Zij moesten immers vervolgens uitvoering geven aan de aanbevelingen.

Ten aanzien van een ander onderwerp, de vorming van de veiligheidsregio's geeft minister Remkes blijk van een duidelijk ander inzicht dan de heer Berghuijs. Hij stelt in het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 17 juni 2004: “een belangrijk punt is dat de rampenbeheersing nog te complex en op veel onderdelen te vrijblijvend is [en] het kan soms wel en soms doet men het ook, maar te vaak doet men het nog niet”<sup>3</sup>.

Een ander voorbeeld is de ontwikkeling en implementatie van een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer. Al in 1999 hadden de commandanten van de regionale brandweerkorpsen aangegeven een kwaliteitszorgsysteem te willen aan de hand van het INK-managementmodel. In samenwerking met het Ministerie van BZK is voortvarend aan de slag gegaan, maar vanwege het onvoldoende betrokken zijn van de gemeentelijke bestuurlijke laag is in 2000 de ontwikkeling en implementatie gestagneerd. Er kwam geen kwaliteitssysteem, noch een bureau dat de implementatie hiervan zou gaan begeleiden.

Tot slot de toetsende rol die conform de wet aan de provincies is toebedeeld: jarenlang is deze rol een ogenschijnlijk bijna onzichtbare geweest. Rampenplannen worden getoetst, maar verder lijkt het stil. Tot er in bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland in 2002 een Interactieve Veiligheids Scorekaart wordt ontwikkeld. Deze kaart moet bestuurders in staat stellen de stand van zaken rondom veiligheid in het algemeen, en de brandweezorg en rampenbestrijding als een onderdeel daarvan, te bewaken (monitoren). Voor sommige gemeenten een ‘dreigende’ ontwikkeling die niet past in de rol die de provincie behoort te hebben.

Kortom, duidelijk is dat het hier gaat om diffuse verhoudingen en verantwoordelijkheden van actoren die ten koste gaan van de noodzakelijke slagkracht en effectiviteit binnen het beleidsveld, zo stelt Berghuijs (Berghuijs, 2004:5-7). Deze kernachtige stelling staat centraal in deze scriptie. Immers, welke invulling van een taakverdeling tussen actoren ook wordt gekozen, een eerste vereiste voor een doelmatige beleidsvoering is dat er duidelijkheid over ieders rol bestaat.

## 1.2 Probleemstelling, centrale vraag en relevantie

Onderzoek naar verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren kan op veel manieren plaatsvinden. Er is voor gekozen om onderzoek te doen aan de hand van beleidsprocessen waarbij de actoren op het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding betrokken zijn. Het gaat daarbij dan niet om het gehele proces, maar vooral om het besluitvormingsproces dat daarbinnen plaatsvindt. Op die wijze is het mogelijk om in kaart te brengen wat de beweegredenen zijn voor actoren om een bepaald besluit te ondersteunen, niet te ondersteunen of zich afzijdig te houden van de besluitvorming (het niet-beslissen). Een koppeling met het wel of niet slagvaardig en effectief verlopen van het proces en mogelijke verbeteringen is daarin dan een volgende stap.

---

<sup>3</sup> ‘het’ betekent in deze zin een planmatige aanpak bij de uitvoering van de rampenbestrijding”.

### 1.2.1 Probleemstelling en centrale vraag van het onderzoek

Het tweeledige doel van dit onderzoek kan op basis van voorgaande als volgt worden geformuleerd:

*Inzicht geven of het besluitvormingsproces op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding slagvaardig en effectief verloopt in relatie tot de verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren.*

Op basis van de probleemstelling richt de inhoud van dit onderzoek zich op de beantwoording van de volgende centrale vraag:

*Leiden de verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding tot slagvaardige en effectieve complexe besluitvorming op landelijk niveau?*

Het beantwoorden van deze vraag is alleen mogelijk wanneer deze in een aantal onderdelen wordt gesplitst: de deelvragen.

### 1.2.2 Deelvragen van het onderzoek

Om de centrale vraag te beantwoorden is het noodzakelijk eerst te bekijken wat in de bestuurskundige literatuur is geschreven over besluitvorming. Wat is besluitvorming en in welke verhouding staat besluitvorming tot beleidsvorming? Op welke manieren kan besluitvorming worden onderzocht en welke onderzoeksmethode is het meest geschikt voor dit onderzoek? Wat is de 'beste' wijze van besluitvorming? Daarnaast moet meer achtergrondinformatie worden gezocht ten aanzien van de actoren die zijn betrokken bij de besluitvorming. Wat is hun juridische grondslag en wat is hun geschiedenis? Wat is hun organisatiestructuur en algemene doelstelling? Ten derde is een nadere verkenning van de recente ontwikkelingen binnen het beleidsveld en de in paragraaf 1.1.2 genoemde problemen belangrijk. Tenslotte leveren waarnemingen in de empirie aan de hand van casuonderzoek de benodigde informatie om te komen tot conclusies en mogelijke aanbevelingen.

Samengevat komt de beantwoording van de centrale vraag neer op de beantwoording van de volgende deelvragen:

1. Hoe is (complexe) besluitvorming te typeren?
2. Welke theoretische modellen kunnen inzicht geven in de slagvaardigheid en effectiviteit van de complexe besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding op landelijk niveau?
3. Welke actoren zijn er bij complexe besluitvorming op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding betrokken?
4. Wat zijn empirisch gezien de verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding?
5. Hoe slagvaardig en effectief is de complexe besluitvorming op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding?
6. Welke factoren zijn van invloed op de slagvaardigheid en effectiviteit van de complexe besluitvorming op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding?

Als aanvulling op de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen zullen daar waar mogelijk aanbevelingen worden gedaan, in relatie tot de verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding, die bijdragen aan verbetering van de slagvaardigheid en effectiviteit van de complexe besluitvorming op landelijk niveau.

### 1.2.3 Relevantie van het onderzoek

Het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding is continu in beweging. Dit is een beweging die er toe leidt dat eerder opgedane kennis snel verouderd. Zowel wetenschappelijk als maatschappelijk is het uitgevoerde onderzoek dan ook relevant.

Wetenschappelijk levert het, vanwege de omvang van het onderzoek, een beperkte bijdrage aan empirische inzichten op het gebied van besluitvorming. Tevens is dit onderzoek complementair aan veel vaker voorkomende onderzoeken naar besluitvorming onder repressieve omstandigheden. Onderzoeken van het COT<sup>4</sup> en de Onderzoeksraad voor Veiligheid<sup>5</sup> zijn daar voorbeelden van, waarbij de besluitvorming onderdeel is van bredere onderzoeken van incidenten, rampen en crises.

Maatschappelijk betreft het direct een bijdrage aan de kwaliteit van het beleidsproces en indirect daarmee aan de brandweezorg en rampenbestrijding in Nederland. Alle actoren zijn immers voor de burgers bezig om de kwaliteit van dit onderdeel van de oudste overheidstaak (veiligheid) op een zo hoog mogelijk niveau te brengen. Een tekort aan slagvaardigheid en effectiviteit als gevolg van onduidelijke verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren werkt daarbij belemmerend.

## 1.3 Opzet van het onderzoek

Onderzoek doen naar besluitvormingsprocessen begint met het bepalen van het wetenschappelijk ambitieniveau. Binnen dit onderzoek is gekozen voor een basis in de vorm beschrijvend onderzoek, aangevuld met een analyse in de vorm van een beperkt verklarend onderzoek.

De brede basis wordt zoals gezegd gevormd door descriptief onderzoek omdat de doelstelling van het onderzoek gericht is op het geven van zowel inzicht in het sociale verschijnsel zelf als de mate waarin dit voorkomt (hoe en wie). Het sociale verschijnsel waar het hier om gaat betreft het wel of niet slagvaardig en effectief verlopen van het besluitvormingsproces binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding.

Aanvullend op het beschrijvend onderzoek vindt er ook een analyse plaats van het verzamelde onderzoeksmateriaal. Deze analyse maakt het mogelijk het ambitieniveau in beperkte mate te verhogen naar het uitvoeren van een verklarend onderzoek. Immers, met het beantwoorden van de laatste deelvraag gaat het duidelijk om de beantwoording van de waarom vraag. Met deze vraag komen mogelijk enkele voorwaarden, oorzaken, belemmeringen en gevolgen aan het licht die een rol spelen bij het wel of niet slagvaardig en efficiënt verlopen van bedoelde besluitvormingsprocessen.

De ambitie is niet het uitvoeren van toetsend onderzoek, omdat er bij de onderzoeker duidelijk geen sprake is van een scherp omschreven veronderstelling. Dit valt af te leiden uit de formulering van de centrale vraagstelling (Baarda, 2001:88-107; Bruinsma, 1992:228-232; Neuman, 2000:21-23 en Hakvoort, 1996:71 en 86).

<sup>4</sup> COT staat voor Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.

<sup>5</sup> De Onderzoeksraad voor Veiligheid is op 7 februari 2005 geïnstalleerd als vervolg op de opgeheven Raad voor de Transportveiligheid (Bisse, A, 'De waarheid is nu eenmaal kostbaar', in: Algemeen Dagblad (2005) 7 februari, p. 5)

Na de keuze voor het ambitieniveau gaat het achtereenvolgens om de keuze van de aanpak van het onderzoek (Verschuren, 2000:147), de zogenoemde onderzoeksstrategie, en de onderzoeksmethode. Omdat in het onderzoek de vraag vooral gericht is op de achtergronden van de besluitvorming binnen het beleidsveld en de aard van mogelijke verbeteringen daarin, wordt er gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksstrategie. Het gaat erom er achter te komen wat de interpretaties zijn van de individuen die in de empirie deelnemen aan besluitvormingsprocessen: interpretative social science. Dé waarheid bestaat niet, het is altijd de interpretatie ervan. (Neuman, 2000:121-128, Hakvoort, 1996:81-82; Bruinsma, 1992:235-236).

De onderzoeksmethode die binnen dit kwalitatieve onderzoek wordt gehanteerd is een combinatie van enerzijds een theoretische verkenning en anderzijds casusonderzoek. De theoretische verkenning is bedoeld om noties op het gebied van besluitvorming te kunnen achterhalen en doorgronden. Daarnaast leidt dit tot een gedegen theoretisch kader op basis waarvan het feitelijk empirisch onderzoek kan worden verricht.

De keuze voor casusonderzoek is ingegeven door een veelheid aan factoren. Een aantal daarvan wordt hier belicht. Allereerst zijn de kenmerken van de andere beschikbare onderzoeksmethoden zodanig dat daaruit kan worden opgemaakt dat deze niet toepasbaar zijn in dit onderzoek. Bij het experiment structureert en manipuleert de onderzoeker de onderzochte situatie in een veldexperiment dan wel door middel van een simulatie in een laboratorium. Bij de enquête of survey gaat het dan om de mondelinge of schriftelijke ondervraging van een groot aantal personen (Huberts, 1995:58). De methode van case studies sluit dan ook het beste aan bij het doel van dit onderzoek. Een gericht diepgaand onderzoek naar besluitvorming in een complexe situatie (Neuman, 2000:32-33; Hakvoort, 1996:90-91 en 95-96). Daarnaast wordt door toepassing van 'interpretative social science' duidelijk een beroep gedaan op een kwalitatieve analyse (Bruinsma, 1992:212). Tot slot speelt de beschikbaarheid van data een rol (Huberts, 1995:58). Door de werkring waarin de onderzoeker zich bevindt is het mogelijk om directer toegang te krijgen tot de juiste personen en informatie.

Onderzoek door middel van case studies kenmerkt zich door empirisch onderzoek dat 1) een huidig verschijnsel onderzoekt in zijn "real-life context", 2) een verschijnsel onderzoekt waarbij de grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn en 3) meer dan een enkele bron als bewijsmateriaal gebruikt (Yin, 2003:13-14 en Hakvoort, 1996:132). In dit onderzoek is dat het geval. Besluitvorming kan niet los worden gezien van het moment en de situationele context, het maakt er onderdeel van uit.

Casusonderzoek kent verschillende varianten. Huberts (1995:61-66) hanteert voor de keuze van een variant twee dimensies: het aantal casussen en het doel van het onderzoek. Het aantal onderzochte casus kan 1, 2 of meerdere zijn, zo stelt hij. Het doel van het onderzoek kan zijn uitspraken te doen over de theorie, de empirie of in sommige varianten over beide. Wanneer beide dimensies langs de uitgangspunten van het onderzoek worden gelegd zal het aantal onderzochte casus drie bedragen. Op die wijze is het mogelijk om binnen de beschikbare tijd uitspraken te doen, die niet slechts gebaseerd zijn op diepte-onderzoek van een enkele casus maar van meer casus. Dit wordt ook wel vergelijkende analyse genoemd. Hierbij speelt overigens per definitie altijd wel het probleem van selectie van de casus. Hier zal in paragraaf 4.1 uitgebreider op worden teruggekomen.

Ten aanzien van het doel wil de onderzoeker zowel (in beperkte mate) algemene uitspraken – theorie- doen, als uitspraken die meer een relatie hebben met de empirie (in casu besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding).

Voor het doen van onderzoek dient nog een keuze gemaakt te worden uit de beschikbare dataverzamelingstechnieken. Bij de theoretische verkenning is primair gebruik gemaakt van bestuurskundige literatuur. Hierbij betreft het dan voornamelijk de literatuur die betrekking heeft op besluitvorming en nog specifiek, besluitvorming in de publieke sector.

Voor de bestudering van de casus zijn nadrukkelijk meer technieken gebruikt. Yin beschouwt de mogelijkheden die de case study hierin biedt als “the major strength of case studies” (1993:32). Drie belangrijke methoden voor kwalitatieve dataverzameling naast documentonderzoek, waar ook bij het theoretisch deel al sprake van is, zijn: gesprekken met sleutelfiguren, observatie en secundaire onderzoeksbronnen (Hakvoort, 1996:127-151 en Esselbrugge, 2003:69). Binnen dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van alle mogelijkheden. Op die wijze wordt getracht, door de toepassing van de zogenoemde bronnentriangulatie, de betrouwbaarheid te vergroten (Hakvoort, 1996:131-132 en Yin, 2003:97-99). Een nadere blik op de dataverzamelingstechnieken levert voor dit onderzoek het volgende:

- documentonderzoek: er is gebruik gemaakt van rapporten, beleidsnotities, verslagen van bijeenkomsten, krant- en tijdschriftartikelen, websites, etcetera;
- gesprekken met sleutelfiguren: er zijn semi-gestructureerde interviews (focused interviews) gehouden met sleutelfiguren binnen de organisaties die eerder aangeduid zijn als actoren. Van deze interviews zijn verslagen gemaakt die ter controle (‘member-check’) aan de geïnterviewde personen zijn voorgelegd;
- observatie: om meer de context van de actoren te kunnen waarnemen is ervoor gekozen de overlegstructuren waar onderzoeker deel van heeft uitgemaakt mee te nemen in het onderzoek;
- secundaire onderzoeksbronnen: er is gebruik gemaakt van door anderen met andere doeleinden verzameld materiaal, waarvan relevante onderzoeksrapporten een belangrijk deel vormen.

Voor het casusonderzoek zal gebruik worden gemaakt van een onderzoeksprotocol (Yin, 2003:67-77). Dit onderzoeksprotocol verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek doordat telkens op dezelfde wijze data worden verzameld en geanalyseerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de casus “Project kwaliteitszorg brandweer”, “Project brandweerdruiken” en “Project ontwikkeling basisvereisten multidisciplinair optreden (Multiref’s)”. In een onderzoeksprotocol komt in ieder geval de uitwerking aan de orde van de volgende onderwerpen: overzicht van het onderzoek, onderzoeksprocedures, dataverzamelingstechnieken en een model van het onderzoeksrapport. Als voorbeeld van de uitwerking van dataverzamelings-technieken wordt rondom de gesprekken met sleutelfiguren gewerkt met semi-gestructureerde interviews. Dat wil zeggen dat vooraf uitputtend de thema’s met onderliggende aandachtspunten zijn opgesomd die in de interviews aan de orde gaan komen. Deze thema’s en aandachtspunten bedekken de kern van de te onderzoeken variabelen. Echter, het betreft geen volledige uitwerking van een vragenlijst. Op die manier wordt het mogelijk de noodzakelijke betekenisgeving van de geïnterviewden sterker naar voren te laten komen. De verdere uitwerking van het protocol is verwerkt in onder andere hoofdstuk vier.

## 1.4 Opbouw van de scriptie

De scriptie begint met dit inleidende hoofdstuk waarin het onderwerp, de naar aanleiding daarvan opgestelde doel- en probleemstelling, en de opzet van het onderzoek worden beschreven. In hoofdstuk twee wordt nader ingegaan op de theorie achter het onderwerp van het onderzoek; het zogenoemde theoretisch kader. Het betreft hier dan ook een nadere beschrijving van het begrip besluitvorming en een ideaaltypische weergave daarvan.

Vervolgens wordt in hoofdstuk drie aangegeven hoe de brandweertzorg en rampenbestrijding in Nederland is georganiseerd. Nadrukkelijk wordt aandacht besteed aan de context van dit beleidsveld. Het gaat dan met name om een beschrijving van de actoren die binnen het beleidsveld opereren, hun achtergrond, juridische basis en hun doelstellingen.

Hoofdstuk vier vormt de afsluiting van het niet-empirisch gedeelte van de scriptie. Hierin wordt weergegeven wat de gekozen casus zijn en waarom hiervoor gekozen is. Daarna zal nog in hetzelfde hoofdstuk een nadere kennismaking plaatsvinden met de casus zelf. Deze worden beschreven opdat de basisinformatie bekend is voordat de lezer aanvangt met het lezen van het empirisch hoofdstuk, hoofdstuk vijf.

In hoofdstuk vijf kan de weergave worden teruggevonden van het feitelijk empirisch onderzoek. Aan de hand van de in hoofdstuk twee geoperationaliseerde begrippen zal in diverse paragrafen stap-voor-stap worden aangeven wat in de empirie is waargenomen.

Tot slot worden in hoofdstuk zes conclusies getrokken op basis van zowel de theorie als de empirie. Tevens zal daar waar relevant getracht worden aanbevelingen te doen. Voornamelijk zal hierbij worden gekeken naar de ideaaltypische weergave van besluitvormingsprocessen uit hoofdstuk twee.

## HOOFDSTUK 2

### THEORETISCH RONDJE

Besluitvorming is in de bestuurskunde een breed begrip. Een begrip dat op veel plaatsen, al dan niet in combinatie met beleidsvorming, in en rond het openbaar bestuur over tafel gaat. Niet voor niets is er over besluitvorming in de literatuur het nodige geschreven (o.a. Allison, 1999; Teisman, 1992 en Muller, 1990). Bij het onderzoek naar besluitvorming kunnen vele benaderingswijzen, indelingen en rangordes worden gehanteerd.

In dit onderzoek is voor een benadering van besluitvorming gekozen die sterk aansluit bij de complexe besluitvormingsprocessen die plaatsvinden op het beleidsterrein van brandweezorg en rampenbestrijding. Dit impliceert overigens niet dat andere benaderingen niet bruikbaar zouden zijn. Integendeel, het zou goed zijn een dergelijk onderzoek naar besluitvorming in deze context op verschillende manieren uit te voeren, maar dat valt buiten het bereik van dit onderzoek.

In de eerste paragraaf wordt nader ingegaan op het grotere kader waarin besluitvorming moet worden geplaatst, namelijk het beleidsvormingsproces. Vervolgens zal in de tweede paragraaf op de gekozen benaderingswijze van besluitvorming worden ingegaan. Tevens zal in deze paragraaf aan de orde komen welke modellen er voor onderzoek in dit kader mogelijk zijn en voor welke van deze modellen uiteindelijk is gekozen. De keuze van de centrale begrippen en de operationalisering daarvan sluiten deze tweede paragraaf af. In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk wordt een ideaaltypisch beeld geschetst van besluitvorming, waaraan uiteindelijk in hoofdstuk zes de onderzoeksresultaten zullen worden gespiegeld.

#### 2.1 Beleidsvorming versus besluitvorming

Beslissingen nemen is slechts een onderdeel van beleidsvorming (vergelijk Van de Graaf 1996:46). Beleidsvorming gaat verder. Zij heeft te maken met allerlei andere sociaal wetenschappelijke factoren als gevoel, macht en demografie. En, hoewel het te ver voert om binnen deze scriptie dit punt diepgravend uit te werken, is het goed in ieder geval van de hoofdgedachten kennis te nemen.

Beleidsvorming wordt omschreven als “de wijze waarop en de invloeden waaronder een beleid (...) is tot stand gekomen” (Van de Graaf, 1983:175) of in engere zin “de wijze waarop beleidsvoerende instanties een door hen geaccepteerd beleidsprobleem verwerken tot een politiek gesanctioneerd plan – een beleid” (Van de Graaf, 1996:228). Van de Graaf en Hoppe onderscheiden in de beleidsvorming twee belangrijke aspecten die op zichzelf wel onderling van invloed op elkaar zijn: beleidsontwikkeling en besluitvorming (Van de Graaf, 1983:175).

Bij beleidsontwikkeling gaat het om het denkproces. Een intellectuele activiteit waarin de doelen die bereikt moeten worden centraal staan (toereikendheid). Dit kan zowel betrekking hebben op nieuw beleid, maar hetzelfde geldt natuurlijk voor aanpassingen aan bestaand beleid. Kortom het gaat om de ‘rede’ die in het beleidsproces wordt ingebracht, vanaf agendavorming tot aan beleidsevaluatie (het gehele klassieke beleidsproces).

De brede scope van beleidsontwikkeling resulteert in vele in de loop van de tijd gehanteerde definities van het begrip ‘beleid’. Zo omschreef Dye (1975:1) het als: “Beleid is al datgene dat overheden verkiezen te doen of niet te doen”, Etzioni (1968:252): Beleid is “een vorm van gegeneraliseerde besluitvorming, waarin hele verzamelingen van beslissingen tegelijkertijd beschouwd worden en de context van beslissingen wordt beschouwd”, Dunn (1981:61): “Beleid: een lange serie van meer of minder verbonden keuzen, waaronder besluiten om niet te handelen, gemaakt door overheidsinstanties of –functionarissen” en Becker (1972:26): Beleid is “georganiseerde sociale

beheersing”. Allen definities die gemeen hebben dat zij zich richten op het proces wat ten grondslag ligt aan het resultaat. Dit in tegenstelling tot de hierna volgende schrijvers die in hun definities meer de nadruk leggen op het resultaat in diverse verschijningsvormen: van formele plannen en documenten tot circulaire, brieven en overlegsituaties. Zo omschrijft Kleijn (1968:7) het als: Beleid is “bewust en systematisch handelen, met gebruikmaking van daartoe geëigende middelen, met een duidelijk omljnd politiek doel voor ogen, waar stap voor stap op wordt afgewerkt” en Kuypers (1980:19): Beleid is “een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot een of meer anderen verhoudt als een doel tot een middel of een middel tot een doel” en Hoogerwerf (1985:25 en 1998:23): “Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde”.

Het tweede aspect van beleidsvorming is besluitvorming. Hier gaat het er meer om of de gestelde doelen wel passen (aanvaardbaarheid). Het komt erop neer dat er onderhandeld moet worden, invloed uitgeoefend moet worden en steun moet worden verkregen om de belangen van de verschillende actoren op de juiste manier in positie te krijgen. Het betreft hier de macht (en invloed). Van de Graaf (1996:228-263) hanteert voor de beleidsvorming vier perspectieven die elk een eigen vorm van besluitvorming kennen.

Allereerst is er het I-perspectief. Dit *individuele* perspectief stelt dat “beleid tot stand komt als gevolg van praktische [rationele] oordeelsvorming en besluitvorming van individuen”. Schrijvers die vanuit dit perspectief hebben gepubliceerd zijn onder andere Allison in 1971 (rationele model), Simon in 1957 (satisficing-model), Lindblom (incrementalisme) en Etzioni in 1968 (mixed-scanning).

Het tweede perspectief is het G-perspectief waarbij beleid tot stand komt “als gevolg van probleemoplossing in de typische setting van een kleine *groep* [2 tot 10 personen]”. De individuele besluitvormer die conform het I-perspectief rationeel wil besluiten wordt beïnvloed door de groep. Enkele bijbehorende schrijvers zijn George in 1980 (groepsdruk) en Janis in 1972 (groupthink).

Als derde volgt het O-perspectief. Een perspectief waarbij de *organisatie* centraal staat en “Beleid tot stand komt als gevolg van de outputs van de verschillende organisaties met uiteenlopende doelen”. Concreet betekent dit volgens Allison in 1971 dat beleidsvorming een uitkomst is van organisatieroutines of wel standaardwerkprocedures (SWP). Waar hier nog sprake is van enige externe gerichtheid is later een stroming in dit perspectief ontstaan die veel meer intern gericht is: de bureaupolitiek. Het O-perspectief is zich dus veel meer gaan richten op interne bureaucratische twisten en strijd. Enkele schrijvers die in dit kader kunnen worden genoemd zijn Wildavsky (1974) en Downs (1967).

Tot slot het vierde perspectief: het P-perspectief. Dit *politieke* perspectief geeft met een definitie van beleid aan waar de besluitvorming ligt: “Beleid komt tot stand als resultante van politieke strijd”. Het betreft nadrukkelijk de externe kant van besluitvorming waarbij (grote) politieke invloeden van buiten invloed uitoefenen op de beleidsvorming. Hier betreft het geen rationele individuele keuze meer (I-perspectief); het gaat om macht, onderhandelen, ruil en debat. Een perspectief waarin Allison in 1971 opkwam met het politieke arena model en Lindblom al in 1965 aangaf wat het resultaat zou zijn van deze strijd: wederzijdse aanpassing.

Gezien de in hoofdstuk één geschetste onderzoeksproblematiek is besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding een van de twee aspecten van beleidsvorming op dit veld. Het aspect van beleidsontwikkeling zal slechts zijdelings aan de orde komen. Een keuze voor een bepaalde definitie van beleid wordt gestuurd door het onderwerp van het onderzoek. Hier gaat het niet om interne besluitvorming in een organisatie (het I-perspectief), maar om externe besluitvorming tussen organisaties: het politieke perspectief (P-perspectief). De definitie die in dit onderzoek dan ook wordt gehanteerd is: beleid is het resultaat van politieke strijd.



## 2.2 Besluitvorming nader uitgewerkt

In de vorige paragraaf is beschreven dat het gaat om besluitvorming als onderdeel van beleids(vormings)processen binnen het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding. Ook gaat het om besluitvormingsprocessen waarbij meer dan een enkele actor betrokken is. Met deze achtergrond wordt in deze paragraaf ingegaan op het theoretisch kader van complexe besluitvorming waar in dit onderzoek sprake van is.

### 2.2.1 Benadering van besluitvorming

Om greep te krijgen op de besluitvorming hanteren we het kenmerkende onderscheid dat Cachet en Muller in 1991 inbrachten tussen routine, crisis-, en complexe besluitvorming. Hierbij moet natuurlijk onderkend worden dat het hier weergegeven onderscheid geen zwart-wit kwestie kan zijn. Er zullen altijd bepaalde besluitvormingsprocessen zijn die in het overgangsgebied vallen van de ene vorm van besluitvorming naar de andere.

“Er zijn verschillende beslissingssituaties dus ook verschillende besluitvormingsprocessen”, schrijven Cachet en Muller (1991:168). Deze contextgebonden benadering sluit aan bij de in paragraaf 1.3 gekozen opzet van het onderzoek. De verschijningsvormen in besluitvormingssituaties die door Cachet en Muller worden beschreven in hun onderzoek naar voetbalvandalisme zijn: routinematige besluitvorming, crisisbesluitvorming en complexe besluitvorming. Een besluitvormingssituatie moet hierbij worden gedefinieerd als “het geheel van omstandigheden waarin besluitvormers één beslissing of meer beslissingen (moeten) nemen over een probleem” (Cachet en Muller, 1991:167).

Routinematige besluitvorming betreft besluitvorming die regelmatig terugkomt. Het zijn besluitvormingsprocessen die langs steeds dezelfde weg verlopen en weinig aanleiding geven tot politieke discussies. Veel verrassingen zullen er dan ook niet zijn. Daarom laten zij zich lenen voor standaardprocedures die uitgaan van eenduidige vastgestelde normenkaders bijvoorbeeld in de vorm van regels en/of wetten. Toch zijn er buiten de standaardprocedures om meer invloeden die bij deze vorm van besluitvorming een rol spelen. Te denken valt aan “gewoonten, ervaringen en groepsnormen en –waarden” (Cachet en Muller, 1991:168).

Kortom, terecht wordt gesteld dat deze vorm van besluitvorming binnen het openbaar bestuur het meeste voorkomt (Muller citeert Inbar (1979) in 't Hart en Rosenthal, 1990:25).

#### **Samengevat: routinematige besluitvorming**

(Bron: Cachet en Muller, 1991:168)

- De problemen doen zich veelvuldig en telkens op dezelfde wijze voor
- Besluitvorming vindt plaats op eenduidige en vastgelegde wijze conform vaste normen
- Er is beperkte informatie nodig voor het nemen van besluiten
- Er is geen sprake van een turbulente omgeving

Crisisbesluitvorming<sup>6</sup> is politiek-bestuurlijke besluitvorming die onder tijdsdruk plaatsvindt in situaties waarbij een dreigingcomponent een rol speelt. Het gaat om vaak onverwachte en unieke situaties (Hart, 1995:8). Er is veel onzekerheid door bijvoorbeeld een tekort aan informatie, waardoor de besluitvorming gecompliceerd wordt. De leden van de zich op centraal niveau bevindende kleine

<sup>6</sup> “Een crisissituatie is een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslissingstijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot kritieke beslissingen” (Cachet en Muller, 1991:169, geciteerd uit Rosenthal, 1984:25).

groep besluitvormers gaan improviseren en worden vaak ‘korte-termijndenkers’. Ook worden zij vaak verregaand beïnvloed door adviseurs en beperken zij zich tot enkele (cruciale) problemen.

In veel opzichten lijkt deze verschijningsvorm op die van de complexe besluitvorming. “Een ervaren crisismanager typeerde ooit het verschil tussen crisissituaties en ‘normale’ omstandigheden door te stellen dat in normale omstandigheden de bestuurder de tijd heeft, terwijl in crisissituaties de tijd de bestuurder heeft (Docters van Leeuwen, 1990:206)” (Hart, 1995:116). De vergelijking tussen crisisbesluitvorming en routinematige besluitvorming is gering omdat bedreigingen, onzekerheid en tijdsdruk geen kenmerken zijn die de toepassing van standaardprocedures mogelijk maken. Toch is er een relatie tussen beide besluitvormingssituaties. “Onder crisisomstandigheden lopen namelijk in grote delen van betrokken organisaties routinematige besluitvormingsprocessen gewoon door” (Muller, 1990:23). Hiermee is gezegd dat verschillende besluitvormingsprocessen parallel kunnen verlopen.

#### **Samengevat: crisisbesluitvorming**

(Bron: Hart en Rosenthal, 1990)

- Er is sprake van een ernstige bedreiging [crisis] van de basisstructuren en de fundamentele waarden en normen van het bestaande systeem;
- De crisis vergt een reactie van het systeem;
- De crisis vergt bestuurlijke beslissingen, in het bijzonder overheidsbeslissingen;
- De crisis vergt bestuurlijke beslissingen bij een geringe beslissingstijd;
- De crisis leidt tot besluitvorming onder druk van bestuurlijke instanties.

Complexe besluitvorming is de vorm van besluitvorming waar besluitvormers te maken hebben met veel onzekerheid; dit in tegenstelling tot routinematige besluitvorming. Het gaat hier om problemen die divers worden omschreven maar die op hetzelfde neerkomen, al even zovele oplossingsmogelijkheden kennen, turbulente omgeving en actoren die beschikken over onvolledige middelen (bijvoorbeeld informatie). Tevens zijn de problemen verweven met andere problemen en heeft het ene dossier dus invloed op het andere (Cachet en Muller, 1991:169 en Hart, 1995:120). Normatieve politieke discussies tussen actoren zijn hier het gevolg van. Teisman (1992:11) omschrijft complexe besluitvorming als besluitvorming waar niet een enkele maar verscheidene individuen en organisaties beslissingen nemen die het uiteindelijke resultaat beïnvloeden. Verschillende belangen spelen dus een rol en ook is er discussie over de invulling van het begrip ‘algemeen belang’. Het gaat om “volgtijdelijke reeksen van beslissingen die het verloop van het besluitvormingsproces beïnvloeden. *Het* besluit bestaat dus niet.”

#### **Samengevat: complexe besluitvorming**

(Bron: Cachet en Muller, 1991:5-8)

- Er is sprake van een turbulente omgeving die door alle actoren anders wordt beleefd
- De beleidsproblemen hebben een sterke verwevenheid met andere beleidsproblemen
- De actoren hebben conflicterende belangen
- De korte en lange termijnoverwegingen lopen door en langs elkaar heen
- Onzekerheid speelt een dominante rol
- Er doen zich problemen voor in informatieverwerking en informatieverwerving (betrouwbaarheid)

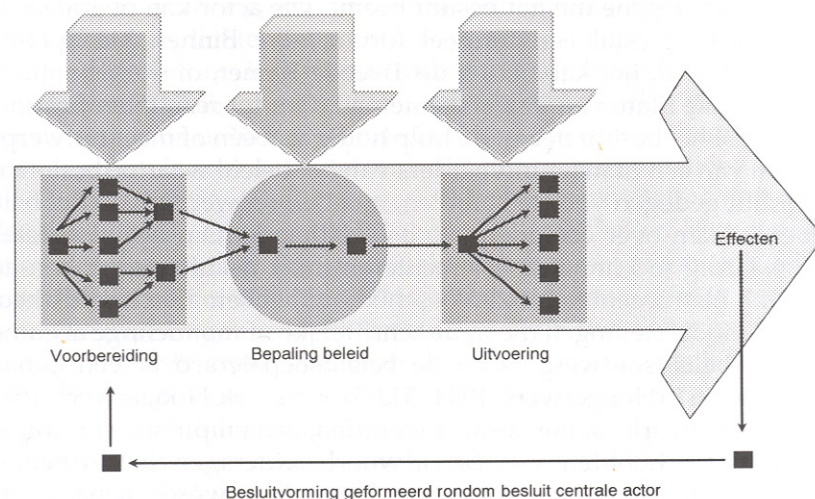
De conclusie is dat in dit onderzoek uitgegaan wordt van complexe besluitvorming. Het vormt naar schatting een groot deel van de besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding.

### 2.2.2 Onderzoeksmodellen

Om complexe besluitvorming te kunnen onderzoeken kan gebruik gemaakt worden van diverse door Teisman (1995:34) genoemde reconstructiemethoden. Reconstructie geeft hierbij impliciet aan dat het gaat om het maken van keuzes. De keuzes van de onderzoeker hierbij zijn: welke informatie wordt gebruikt en welke uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag (wetenschapsfilosofie e.d.). Teisman (1995:35) onderscheidt uiteindelijk drie typen modellen om besluitvorming te reconstrueren: het fasenmodel, het stromenmodel en het rondensmodel.

#### *Het fasenmodel*

Het vaak als ideaaltypisch model voor besluitvorming gebruikte fasenmodel (Teisman, 1995:35-38) gaat ervan uit dat de besluitvorming opgebouwd is rondom een centraal besluit. Een aantal fasen (voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen) voltrekt zich rond dit centrale besluit. De voorbereidingsfase heeft te maken met het verzamelen en analyseren van informatie om zo te kunnen komen tot een helder advies over het te voeren beleid ten aanzien van het gedefinieerde probleem. De fase die handelt over het bepalen, gaat in op het nemen van beslissingen over de inhoud van een beleid. In de uitvoeringsfase wordt het in de vorige fase gekozen beleid uitgevoerd. De daarvoor benodigde middelen worden ingezet, waarna in de evaluatiefase wordt bezien of de ingezette middelen ook daadwerkelijk de juiste bijdrage hebben geleverd. Immers, zowel het proces als de output en de outcome kan ook het niet gewenste effect hebben gegeven. De laatste fase, bijsturingsfase, geeft daarom de mogelijkheid om te beslissen of het gekozen beleid en/of de ingezette middelen moeten worden aangepast.



*Figuur 1: Besluitvorming (horizontale pijl) als een intern gefaseerd proces, beïnvloed door externe partijen  
Bron: Teisman, 1995:38*

Het eerder genoemde ideaaltypische beeld dat achter dit model schuilgaat, vindt zijn oorsprong in de beschreven fasenindeling. Tekortkomingen kunnen aan het licht komen omdat de verschillende fasen niet, of niet volledig zijn doorlopen. Echter, in de sociale werkelijkheid zijn de ogenschijnlijk opeenvolgende fasen meestal niet zo strikt als beschreven. De empirie wijst uit dat “al mochten dergelijke fasen in een beleidsproces al kunnen worden onderscheiden, deze in elkaar overlopen, dat er

veelvuldig terugkoppelingen zijn, fasen worden overgeslagen of het proces vroegtijdig wordt beëindigd” (Bryson en Crosby, 1982, geciteerd in Vries, 1998:30).

Voor onderzoek dat gedaan wordt aan de hand van het fasenmodel, wordt per fase gebruik gemaakt van andere concepten. In de beleidsvoorbereidingsfase wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van het concept beleidsontwerp, terwijl bij de beleidsbepaling men meer het concept van collectieve wilsvorming hanteert. Dit lijkt overigens veel op de hierna te bespreken modellen die eveneens uitgaan van veel betrokken actoren, maar bij dit model heeft de collectieve wilsvorming toch in de bepalingsfase een eenzijdig karakter. Er wordt namelijk van uitgegaan dat er slechts een enkele actor de uiteindelijke beslissing neemt.

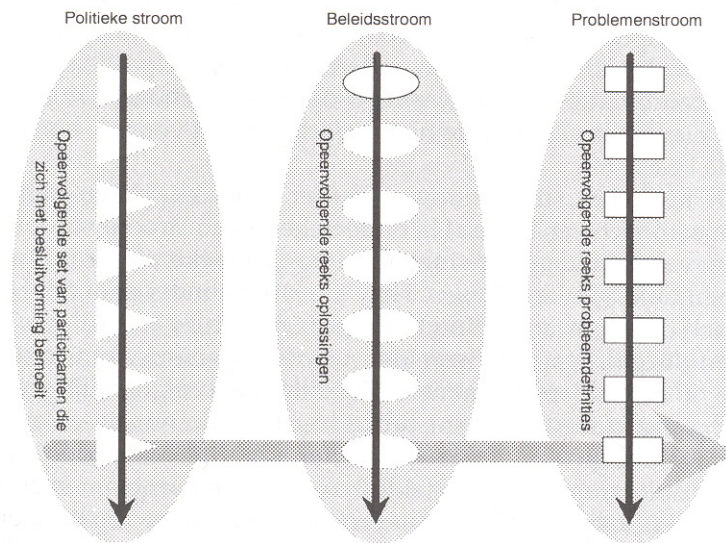
De kracht van dit model is volgens Teisman ook direct de zwakte van het model. Bij de voorbereidingsfase is er wel expliciet aandacht voor de normatieve interpretaties van diverse actoren, maar in deze fase worden niet alle actoren betrokken die in het totale beleidsproces een rol spelen. Een duidelijk verschil met het hierna te bespreken stromen- en rondemodell.

#### *Het stromenmodel*

In tegenstelling tot het fasenmodel gaat het stromenmodel uit van “het ontkoppelen van het doen en laten van een bepaalde participant” (zie ook March en Olsen, 1976:10-23). Het gaat hier om het totaal van participanten (actoren), die in een soort carrousel met problemen en oplossingen, uiteindelijk tot een besluit komen. Actoren kunnen dan ook tijdens het proces overstappen van de ene probleem-oplossingcombinatie naar de andere. De volgtijdelijkheid uit het fasenmodel is vervangen door gelijktijdigheid. Cohen, March en Olsen hebben hier in 1972 de naam ‘garbage can-model’ aan gegeven. Kingdon (1984) zou dit model later verder ontwikkelen in een meer interorganisatorische versie.

De besluitvorming in dit model is eigenlijk een toevallige omstandigheid als de drie steeds wisselende stromen (actoren, problemen en oplossingen) bij elkaar komen. Kingdon noemt dit een ‘policy-window’, waarbij hij de actorenstroom heeft vervangen door een politieke stroom. Hij suggereert dat er eigenlijk drie arena’s zijn die elk op zoek zijn naar de juiste combinatie van de drie stromen: de arena van de politiek waarbij partijen op grond van beschikbare middelen, coalities en posities [macht] naar voren treden; de problemen-arena waar door partijen (bijvoorbeeld lobbyisten) aangedragen problemen ‘strijden’ om voorrang; en de oplossingen-arena waar policy entrepreneurs hun werk verrichten.

Onderzoek dat gebruik maakt van het stromenmodel gaat op zoek naar het door Kingdon zo benoemde ‘policy-window’ en zal onderzoeken hoe deze situatie is ontstaan. Vragen waarom en op welk moment de drie stromen bij elkaar komen, staan vaak centraal in dergelijke studies.



*Figuur 2: Besluitvorming (horizontale pijl) als een toevallige en tijdelijke koppeling tussen problemen, beleidsvoorstellen en politieke participanten*

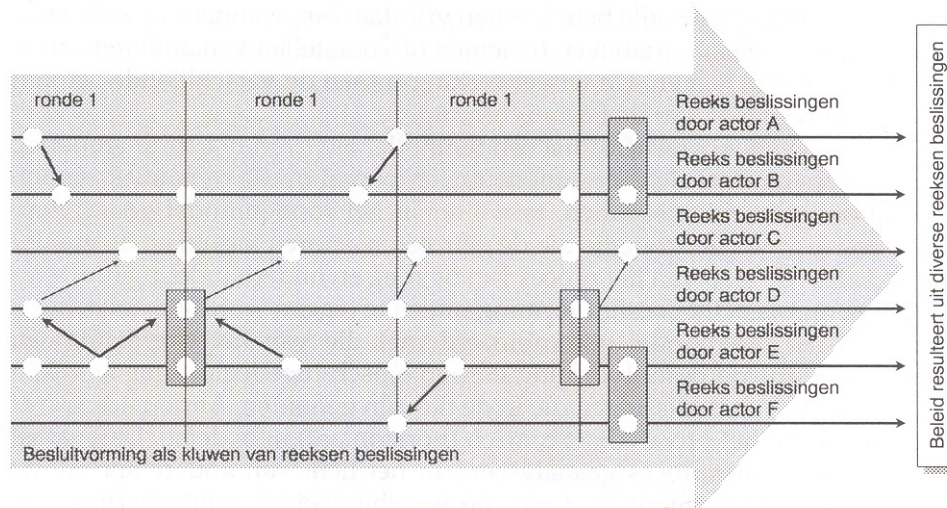
*Bron figuur: Teisman, 1995:40*

### *Het rondenmodel*

In het rondenmodel gaat het niet primair om het besluit en ook niet om de gelijktijdigheid van stromen, maar om de actoren die in een bepaald dossier een rol spelen. “Oplossingen en problemen zijn pas relevant als ze door een deelnemer aan het proces naar voren worden gebracht” (Teisman, 1995:41). Daar waar het stromenmodel nog uitgaat van ‘objectieve’ kenmerken als problemen, oplossingen en participanten, wordt in het rondenmodel veel meer uitgegaan van de subjectiviteit die actoren aan problemen en oplossingen meegeven. Wanneer actoren negatief staan ten opzichte van bijvoorbeeld een bepaalde oplossing zullen zij die niet inbrengen. Ook kunnen zij een oplossing blokkeren wanneer een andere actor deze inbrengt (hindermacht). Hetzelfde geldt voor de definiëring van de problemen.

Ten opzichte van het fasenmodel is het kenmerkende verschil dat in dit model uitgegaan wordt van meerdere beslissende actoren. In het fasenmodel wordt uitgegaan van slechts één. De besluitvorming in het rondenmodel is dan ook een wisselwerking tussen de verschillende actoren. Het is een cumulatie van elkaar beïnvloedende beslissingen die door de verschillende actoren worden genomen. Beslissingen waarbij voor actoren, naast de subjectiviteit, ook de (gekozen) strategie en de beschikbare middelen een rol spelen. Onderzoekselementen als strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid zijn dan ook dé punten waar de reconstructie van het besluitvormingsproces zich in het rondenmodel op richt.





*Figuur 3: Schematische weergave van het rondenmodel*

*Bron: Teisman, 1995:44*

### *Een modelkeuze...*

In het kader van het onderzoek omtrent besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding, is het noodzakelijk een keuze te maken voor een van de modellen die past in de in de vorige paragraaf gekozen benadering. Hoewel het bekend is dat het meest complete beeld kan worden verkregen door onderzoek te doen aan de hand van alledrie de modellen, moet rekening gehouden worden met de beperkte onderzoekscapaciteit. Rekening houdend met deze randvoorwaarden ontstaat de keuze voor het rondenmodel.

Het fasenmodel is niet het meest optimale model wanneer er een keuze moet worden gemaakt tussen de beschikbare modellen. Het grootste nadeel is dat het uitgaat van een één-actor beslissing, die niet aansluit bij complexe beleidsprocessen. Dit is wel het geval binnen het veld van brandweezorg en rampenbestrijding. Teisman (1992:120) stelt tevens dat het model vooral geldig lijkt te zijn bij politici en bestuurders van één niveau, en ook dat is niet van toepassing binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding. Ten derde is de probleemstelling zodanig dat nadrukkelijk wordt gezocht naar de achtergronden van meerdere actoren. En tenslotte is het vertrekpunt van de onderzoeker de subjectiviteit van betrokken actoren, terwijl dit in het fasenmodel nauwelijks aan de orde komt.

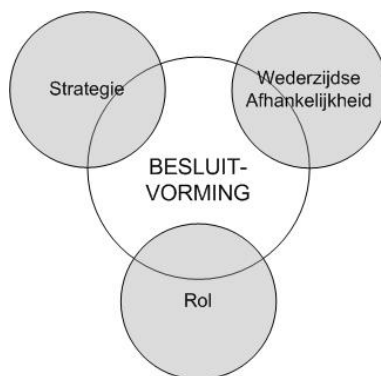
Ook het stromenmodel is niet het meest geschikte onderzoeksmodel. Hierbij speelt met name het ontbreken van de centrale positie van de handelende actor een rol. Het gaat immers om het onderzoek doen naar een toevallige koppeling van de drie afzonderlijke stromen. Teisman (1995:51) stelt dan ook dat dit type onderzoek voornamelijk gebruikt wordt voor het analyseren waarom sommige veranderingen ergens wel, en elders weer niet plaatsvinden. De dynamiek binnen elke stroom is daarmee het kernelement van onderzoek op basis van het stromenmodel en niet de actor(en).

In het rondenmodel ten slotte worden de kenmerken van het fasenmodel en het stromenmodel gecombineerd. Zo maakt zij gebruik van een ordening van besluitvorming in rondes (zie ook Teisman, 1992:124) en gaat zij uit van een min of meer toevallige koppeling van beslissingen van actoren die een zelfde richting uit gaan. Teisman (1995:52) zegt dan ook dat onderzoek aan de hand van het rondenmodel gericht is op onderzoek naar welke actoren welke beslissingen op een bepaald beleidsterrein nemen om tot de oplossing van een bepaald probleem te komen. Het inzicht in het besluitvormingsproces staat voorop. Tezamen met de andere genoemde kenmerken lijkt dit model dan ook het meest geschikt voor dit onderzoek.

### 2.2.3 Het rondenmodel nader uitgewerkt

Voordat daadwerkelijk onderzoek kan worden gedaan, is het zaak dat het rondenmodel nog nader wordt uitgewerkt. Ook het definiëren van de centrale begrippen en de onderlinge samenhang maakt hier onderdeel van uit. In deze paragraaf zal dit aan de orde komen.

De reconstructie aan de hand van het rondenmodel (Teisman, 1992:122 e.v.) vangt aan met de analyse van de besluitvorming. Het gaat erom dat het proces globaal in beeld wordt gebracht en dat er een chronologisch overzicht ontstaat van de beslismomenten in het proces. Per beslismoment wordt tevens aangegeven welke actoren daarbij betrokken zijn geweest. De volgende actie is nu te bepalen welke beslismomenten cruciaal zijn voor het besluitvormingsproces. Hiermee worden namelijk de rondes binnen het proces afgesloten. Dit is echter niet eenvoudig, want voor de ene actor is het ene beslismoment cruciaal en voor de andere actor weer een ander. Daarom dient hier gedefinieerd te worden wat onder een cruciaal beslismoment wordt verstaan. De onderzoeker hanteert hiervoor de definitie zoals die door Teisman in zijn onderzoek naar complexe besluitvorming is gebruikt (1992:123). Deze luidt: een cruciale beslissing is juist die beslissing “waar andere actoren zich niet aan kunnen onttrekken”.



De tweede stap is per ronde proberen te bepalen welke *strategie(ën)* de actoren hierin hebben gevolgd en hoe zij zich tegenover elkaar hebben opgesteld. Dit laatste wordt vaker aangeduid als de *rol* en de *wederzijdse afhankelijkheid* van actoren (Teisman, 1995:41-42; Teisman, 1992:52). Tot slot wordt ook de start- en eindsituatie per ronde beschreven.

De derde en laatste stap betreft de beoordeling van de met betrekking tot het besluitvormingsproces gevonden gegevens. De maatstaven hiervoor worden beschreven in paragraaf 2.3 waar op basis van deze maatstaven een ideaaltypische beschrijving is

gegeven van complexe besluitvorming.

De drie cursief gedrukte termen in voorgaande alinea's betreffen de centrale begrippen voor onderzoek aan de hand van het rondenmodel: strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid. De samenhang tussen deze begrippen is volledig geënt op het doorlopen van een besluitvormingsproces. Immers, elke actor handelt in een proces met een bepaalde strategie om op die wijze zijn doel(en) te kunnen bereiken. Hiervoor neemt hij een bepaalde rol aan. Impliciet is hiermee aangegeven dat beide begrippen variabel zijn gedurende het proces. Wijzigingen in omstandigheden kunnen leiden tot wijziging van de strategie en bijbehorende rol. Aanvullend hierop kan gesteld worden dat bij het bereiken van de afzonderlijke doelen van actoren een wederzijdse afhankelijkheid bestaat. Een voorbeeld hiervan is dat niet alle middelen die nodig zijn om juist dát doel te bereiken in handen van een enkele actor zijn. Rol en strategie zullen hieraan moeten worden aangepast.

Dit zijn kortom drie begrippen die, in samenhang onderzocht, kunnen leiden tot meer inzicht en mogelijk verbetering van besluitvormings- c.q. beleidsprocessen (zie ook Klijn en Teisman, 1992:45).

### 2.2.4 Operationalisering van centrale begrippen van het rondenmodel

Het meten van de in de vorige paragraaf genoemde centrale begrippen kan niet zonder uiteenrafeling van deze begrippen in meetbare aspecten en onderdelen. Hiermee wordt namelijk bepaald wat de waarneembare gevolgen of uitwerkingen zijn van deze centrale begrippen (Verschuren, 2000:94). Hieronder volgt dan ook de operationalisering van achtereenvolgens de begrippen strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid.

### Strategie

Operationalisering van het begrip strategie gebeurt aan de hand van verschillende typen strategieën. Hierbij wordt aangesloten bij de door Teisman (1992:87 en 123) gehanteerde typologieën, omdat hij deze in zijn onderzoek naar complexe besluitvorming ook gebruikt.

De typologieën van Teisman zijn gebaseerd op twee dichotomieën: offensief versus reactief en autonomiebestendig versus interactief. Zoals al gezegd kan de strategie per actor, maar ook per onderdeel van het besluitvormingsproces verschillen. Het gaat erom dat de doelen van de actor worden bereikt. Overigens stelt Teisman terecht, dat bestudering van de (wisselende) typen strategieën meer inzicht geeft in het besluitvormingsproces zelf dan dat de classificatie op zichzelf iets zegt.

De offensieve strategie is gericht op het actief bereiken van de gestelde doelen. De reactieve strategie daarentegen is een strategie gericht op het ontdekken van kansen. De autonomiebestendige strategie gaat uit van de zelfstandigheid van de actor, terwijl de interactieve strategie uitgaat van het optrekken met andere actoren om het doel te bereiken. Samenvattend volgt hieruit de volgende tabel:

	<b>Autonomiebestendingig</b>	<b>Interactieve strategieën</b>
<b>Offensieve strategie</b>	Zelf ontwikkelen van haalbare projecten	Streven naar ambitieuze projecten in samenwerking met anderen
<b>Reactieve strategie</b>	Buiten de deur houden van voorstellen van anderen	Initiatieven van anderen accepteren; zoeken naar eigen scoringskansen

Tabel 1: Typologie van strategieën

Bron: Teisman, 1992:88

Uit bovenstaande typeringen blijkt dat twee indicatoren belangrijk zijn om te kunnen bepalen welke strategie actoren hebben gevolgd, ten eerste de doelstelling van de actor en ten tweede de samenwerking tussen actoren.

### Rol

Onder het begrip rol wordt in deze studie verstaan “de aard van de bijdrage die partijen aan besluitvorming in een beleidsarena leveren” (Hart, 1995:155). Het betreft dus een rol die afhankelijk is van het proces waarin de actor zich bevindt. Vaak zal deze rol dan ook niet vanzelfsprekend zijn, maar zal moeten worden ‘bevochten’.

Het meetbaar maken van het centrale begrip *rol* gebeurt in dit onderzoek op dezelfde gronden als bij de strategie; aan de hand van een overzicht gemaakt door Teisman (1995:41-42 en Esselbrugge, 2003:68). Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:

<b>Typering rol</b>	<b>Omschrijving</b>
Initiator	Actor die aan de wieg staat van een beleidsarena omdat hij daar iets wil; hij handelt daar ook naar.
Supporter	Actor die beschikt over middelen t.b.v. de uitvoering van het besluit, en die baat heeft of denkt te hebben bij het besluit.
Aanpasser	Actor die beschikt over middelen t.b.v. de uitvoering van het besluit, maar die geen direct belang heeft bij het besluit.
Criticus	Tegenstander vanwege de te verwachten nadelen; kan legitimiteit ontnemen aan het voorstel c.q. besluit.



Intermediair	Drijvende kracht achter de besluitvorming, zonder zich ermee te identificeren (mobiliseert onmisbare actoren)
Toeschouwer	Actor die de besluitvorming prikkelt.
Makelaar	Actor die vrijwillig bemiddelt wanneer er conflicten zijn; in het kader van de <u>procedure van consensusvorming</u>
Facilitator	Actor die specifieke kennis inbrengt t.b.v. de besluitvorming
Scheidsrechter/Arbiter	Actor die gedwongen bemiddelt wanneer er conflicten zijn; n het kader van de <u>procedure van consensusvorming</u>

Tabel 2: Overzicht van mogelijke typering van rollen in het besluitvormingsproces

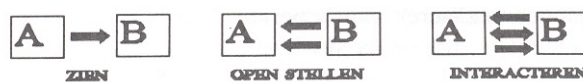
Bron: Teisman, 1995:41-42

Net als bij de uitwerking van het centrale begrip strategie blijkt ook hier uit de typering dat voor het begrip rol twee indicatoren van belang zijn: het verloop van het besluitvormingsproces en de handelingen die de actor heeft verricht.

#### Wederzijdse afhankelijkheid

Als derde en laatste zal de operationalisering van het begrip wederzijdse afhankelijkheid beschreven worden. Naar analogie van de andere twee centrale begrippen is ook hiervan de basis het promotieonderzoek van Teisman naar complexe besluitvorming (1992:52 ev.).

Ten eerste gaat het om de verdeling van middelen (autoriteit, financiën, informatie, legitimiteit en steun<sup>7</sup>) over de actoren. Per actor moet worden bepaald over welke middelen hij beschikt en wat de bijdrage hiervan is/kan zijn aan het na te streven doel. Er is immers een afhankelijkheid wanneer de ene actor beschikt over een noodzakelijke bron, waarover de andere actor niet kan beschikken. De mate van afhankelijkheid hangt vervolgens af van de mogelijkheid de bij een andere actor aanwezige bron te vervangen (economisch gezien betreft het de mate van substitutie) of aanpassingen te plegen aan het gestelde doel, zoals bijvoorbeeld minder ambitieuze doelen waardoor de middelen wel in eigen beheer zijn (zie hiervoor ook Klijn en Teisman 1992:44). Een tweede indicator voor wederzijdse afhankelijkheid betreft de mate van acceptatie dat andere actoren nodig zijn voor het bereiken van het gestelde doel. Het gaat dus om het feit of actoren bereid zijn zich open te stellen voor interactie met andere actoren binnen de beleidsarena. Als laatste element voor de operationalisering van wederzijdse afhankelijkheid kan de daadwerkelijke interactie tussen actoren worden genoemd om te bezien waar men gezamenlijk kan optrekken. Als voorbeeld kan hier worden genoemd het voeren van bilateraal overleg om te inventariseren waar gemeenschappelijke belangen liggen.



Figuur 4: Visualisatie van operationalisatie wederzijdse afhankelijkheid

Figuur: Teisman, 1992:53

<sup>7</sup> Autoriteit wil zeggen: de verdeling van autoriteit op basis van wetsregels. Financiën wil zeggen: wie geeft wie welk geld. Informatie wil zeggen: wie beschikt over het meeste en de meest betrouwbare informatie over het issue. Legitimiteit wil zeggen: wie heeft het meeste draagvlak vanuit het veld. Steun wil zeggen: wie heeft de meeste politieke steun.

Samengevat komt de operationalisatie van de drie centrale begrippen neer op de volgende tabel met indicatoren, die verder zullen worden uitgewerkt in aandachtspunten, zie bijlage 1:

Centrale begrippen	Bijbehorende indicatoren
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Doelstelling van actoren</li> <li>○ Samenwerking met actoren</li> </ul>
Rol	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Verloop besluitvormingsproces</li> <li>○ Handelingen van actoren</li> </ul>
Wederzijdse afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Verdeling van middelen</li> <li>○ Acceptatie door andere actoren</li> <li>○ Interactie tussen actoren</li> </ul>

### 2.3 Besluitvorming: een ideaaltypische beschrijving

In de vorige paragraaf is uitgebreid stilgestaan bij de modellen voor onderzoek van besluitvorming. In deze paragraaf wordt een ideaaltypische invulling geschetst van de in dit onderzoek gehanteerde vorm van besluitvorming: complexe besluitvorming. Deze schets is gebaseerd op het in paragraaf 2.1.4 geïntroduceerde rondemodell.

Het pluricentrisch paradigma, dat Teisman ten grondslag legt aan onderzoek met het rondemodell, gaat zoals gezegd uit van een sterk gefragmenteerd veld van actoren waarvan de afzonderlijke eenheden zich mengen in de beleidsvorming (besluitvorming). Deze afzonderlijke actoren streven allen eigen doelen na, die “in multicentrisch onderzoek vaak gedefinieerd [worden] als het eigenbelang” (Teisman, 1992:254). Teisman (1992:54) stelt echter dat het moet gaan om het gemeenschappelijk belang. “De kwaliteit van publieke besluitvorming zal toenemen wanneer de verschillende partijen er beter in slagen om bij het nemen van beslissingen niet alleen kennis te nemen van beslissingen van anderen in het verleden, maar ook verschillende beslissingen die gelijktijdig door verschillende partijen genomen worden op elkaar af te stemmen.” Het gaat om de interactie tussen actoren. Hierdoor “zijn fouten op te sporen en zo mogelijk te repareren of tenminste te compenseren” (Teisman, 1992:93). Het gaat dan om fouten die veelal liggen op het terrein van slagvaardigheid en effectiviteit. Slagvaardigheid moet overigens opgevat worden als het bereid zijn te werken aan de oplossing van gepercipieerde problemen en daarbij doelmatig om te gaan met de binnen de publieke sector schaarse middelen. Middelen die door Hupe e.a. (2000:262) ruim worden uitgelegd naar “tijdsduur en financiële of andere kosten”. De definitie van effectiviteit die wordt aangehouden is “de mate waarin besluitvorming bevredigende resultaten voor diegene oplevert, ongeacht of deze resultaten vooraf zijn nagestreefd of tijdens het proces zijn ontdekt.” (Hupe, 2000:261).

In het kader van bovenstaande uitspraken gaat het bij het ideaaltypisch beeld van besluitvorming dan ook niet om eenerschikking van de macht of het ontwikkelen van meer robuuste en geldige beleidstheorie. Het gaat in het ideaaltypisch beeld juist om de eerder genoemde interactie. Het gaat, zo stelt Teisman (1992:54), om “het bevorderen van leerprocessen in relaties tussen de verschillende partijen”. Echter, de vraag kan worden gesteld hoe dient dat dan te geschieden. Teisman (1992:96-105) hanteert daartoe drie criteria.

Ten eerste het verzoenen van doelen (ook wel vervlechten genoemd). Een actor zal pas participeren in een besluitvormingsproces waar afhankelijkheidsrelaties een rol spelen als er voor betrokken actor zelf ‘winst’ te behalen valt. Teisman noemt dit scoringskansen hebben. Op die manier is het verzoenen van doelen van actoren een interactiepatroon geworden. Vergelijk (Teisman, 1992:82 en Hart e.a., 1988:83): “Als een organisatie niet het vermogen bezit gebruik te maken van de kansen die zich aandienen, en vasthoudt aan de vooraf geformuleerde doelen en strategieën, ook als daar geen steun voor is, handelt de organisatie niet adequaat”.

Als tweede criterium noemt Teisman het koppelen van actoren en arena's. Hier gaat het erom dat er koppelingen moeten zijn tussen de actoren die binnen de relevante beleidsarena's participeren. Concrete voorbeelden die genoemd kunnen worden zijn: toetredings- en uittredingsregels, de opdracht, de samenstelling van en aanhechting aan bestaande organisaties.

Tot slot gaat het om het arrangeren van interacties. Interactie ontstaat niet altijd automatisch. In het ideaaltypisch beeld past echter wel dat de wil binnen de structuur aanwezig is tot het aangaan van interactie. De rest volgt als vanzelf. Teisman stelt: "Als organisaties hun grenzen doorlaatbaarder maken is dat te beschouwen als een goede indicatie voor de mate waarin ze de afhankelijkheid van anderen accepteren" (1992:55).

Samengevat zijn de waarden van de indicatoren bij een ideaaltypisch besluitvormingsproces naar analogie van Teisman weer te geven als in onderstaande tabel. Tevens is per waarde aangegeven wat de achtergrond is. Het gaat dan om het begrip en de bronverwijzing zoals beschreven in de vorige paragraaf.

Centrale begrippen	Indicatoren	Waarde indicator bij ideaaltypisch besluitvormingsproces (achtergrond) <sup>8</sup>
Strategie	Doelstelling van actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vervlechting van doelen (interactie; Teisman, 1992)</li> <li>○ Meewerken aan oplossen van het probleem (slagvaardigheid; Hupe, 2000)</li> <li>○ Bereiken van bevredigende resultaten (effectiviteit; Hupe, 2000)</li> </ul>
	Samenwerking met actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Koppeling tussen actoren en arena's (interactie; Teisman, 1992)</li> <li>○ Aangaan van interactie (interactie; Teisman, 1992)</li> </ul>
Rol	Verloop besluitvormingsproces	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Doelmatige omgang met tijd (slagvaardigheid; Hupe, 2000)</li> </ul>
	Handelingen van actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vervlechting van doelen (interactie; Teisman, 1992)</li> <li>○ Aangaan van interactie (interactie; Teisman, 1992)</li> </ul>
Wederzijdse afhankelijkheid	Verdeling van middelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Doelmatige omgang met financiën (slagvaardigheid; Hupe, 2000)</li> </ul>
	Acceptatie van andere actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Koppeling tussen actoren en arena's (interactie; Teisman, 1992)</li> </ul>
	Interactie tussen actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aangaan van interactie (interactie; Teisman, 1992)</li> </ul>

Tabel 3: Waarden van indicatoren bij een ideaaltypisch besluitvormingsproces

<sup>8</sup> De hier benoemde waarden van indicatoren wordt empirisch onderzocht aan de hand van de aandachtspunten zoals genoemd in de tabel in bijlage 1.

---

In hoofdstuk zes zal aan de hand van bovenstaand geschetst ideaaltypisch beeld worden beoordeeld of binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding wordt voldaan aan slagvaardige en effectieve besluitvorming. Wel is het bij het trekken van conclusies van belang rekening te houden met het feit dat “de meerkosten van complexe besluitvorming in termen van tijdsduur en financiële of andere kosten in verhouding moeten worden gezien met de meerwaarde van complexe besluitvorming die gegenereerd wordt omdat de noodzakelijke interactie leidt tot het verzoenen van doelen” (Hupe, 2000:262). Dit betekent dat inleveren van slagvaardigheid (en effectiviteit) niet per definitie slecht is. Wanneer dit namelijk betekent dat de interactie tussen actoren vergroot is dat alleen maar positief in relatie tot de besluitvorming.

## HOOFDSTUK 3

### DE WERELD VAN BRANDWEERZORG EN RAMPENBESTRIJDING

De brandweezorg en rampenbestrijding vormen samen een breed beleidsveld. Formeel valt onder brandweezorg “de zorg voor 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 *én* het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand” (Schuurman en Jordens, 2004:25-26). Onder rampenbestrijding valt de zorg voor het voorkomen, beperken en bestrijden van “een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiele belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad *én* waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken” (Schuurman en Jordens, 2003:51).

In dit hoofdstuk wordt de wereld achter bovengenoemde tekst verduidelijkt. Hoe zit het beleidsveld van de brandweezorg en rampenbestrijding in elkaar, welke partijen zijn daarbij betrokken en wat zijn belangrijke ontwikkelingen en problemen? Aan de orde komen onderwerpen als de organisatie van de brandweezorg en rampenbestrijding, de achtergrond en juridische grondslag van de actoren binnen het beleidsveld, maar ook een nadere omschrijving van de problemen die binnen het beleidsveld worden ervaren. Aan het einde van dit hoofdstuk dient de context van het onderzoek helder te zijn.

#### 3.1 Organisatie van brandweezorg en rampenbestrijding

De wijze waarop brandweezorg en rampenbestrijding in Nederland zijn georganiseerd is in de loop van de jaren veel veranderd. In deze paragraaf staat het verloop van deze geschiedenis centraal, waarna in de volgende paragraaf aandacht zal worden besteed aan de partijen die een rol spelen in het huidige beleidsveld.

“Johan Rudolf Thorbecke leverde in 1851 een Gemeentewet waarin rechten, plichten en bevoegdheden van de plaatselijke overheid voor het eerst duidelijk waren omschreven” (Esch, 1986:6). De zorg voor een gemeentelijke brandweer maakte hier onderdeel van uit (Küller, 1998:33). Daarvoor was er geen wet en ging het voornamelijk om het handhaven van de maatschappelijke orde. Vanaf 1851 verzorgden gemeenten de zorg voor de bestrijding van brand op hun grondgebied. De bemoeienis van de rijksoverheid op het gebied van de brandweer was tot de jaren dertig van de vorige eeuw minimaal (Küller, 1998:33). Gemeenten regelden dit autonoom. Na de Eerste Wereldoorlog vonden er op landelijk niveau echter wel ontwikkelingen plaats op het gebied van de rampenbestrijding, toen nog de ‘Bescherming Bevolking’ geheten. Deze organisatie was bedoeld voor de bestrijding van rampen naar aanleiding van een oorlog of oorlogssituatie. Het was een zelfstandige organisatie, onafhankelijk van de gemeentelijke brandweer.

Tijdens de bezettingsjaren gedurende de Tweede Wereldoorlog kozen de Duitsers voor een sterke centralisatie van het Nederlandse brandweerwezen. Het werd zelfs naar Duits model omgevormd tot politiebrandweer. De brandbestrijding en luchtbescherming werden ondergebracht bij de politie. Na de bezetting werd dit snel ongedaan gemaakt en ontstond wederom de situatie van voor de oorlog.

De ontwikkelingen in het beleidsveld verliepen vervolgens met schokken. Als eerste werd naar aanleiding van de Watersnoodramp van 1953 de Bescherming Bevolking (BB-organisatie) niet alleen bestemd voor oorlogssituaties, maar ook voor natuurrampen. Weer later waren de toenemende

industrialisatie en de stijging van de bevolkingsdichtheid aanleiding het takenpakket van de BB nog verder uit te breiden. De link tussen het brandweerwezen en de BB werd dat in geval van een ramp het brandweerwezen in de BB-organisatie zou worden ingevoegd.

In 1985 kwam de volgende ontwikkeling op naar aanleiding van het eindigen van de Koude Oorlog en de verminderde dreiging van grote rampen. De brandweerkorpsen in Nederland werden op basis van de Brandweerwet 1985 verantwoordelijk voor zowel de brandweezorg als de bestrijding van rampen. Dit gold zowel in voorbereidende als repressieve zin. Tegelijkertijd werden op sommige gebieden de gemeenten verplicht samen te werken in regionale brandweren, die al in 1976 het levenslicht hadden gezien als gevolg van nieuwe inzichten op het gebied van de rampenbestrijding.

In 1988 stelde de minister van Binnenlandse Zaken een Afstemmingsorgaan Regionale Brandweren in dat zich bezig moest houden met de evaluatie van de ingezette ontwikkelingen. In 1993 volgde het eindrapport met als conclusie dat een snelle bestuurlijke en organisatorische versterking van de brandweerregio's noodzakelijk was. In 1995 startte het Project Versterking Brandweer (PVB) om dit doel te verwezenlijken en tegelijkertijd het lokale veld hierin mee te nemen. Deze versterking kwam er dan ook in de vorm van een verplicht planfiguur en medewerkers voor de regio's.

## **3.2 De bestuurlijke organisaties**

De partijen die een rol spelen op het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding zijn ruwweg te verdelen in bestuurlijke en ambtelijke organisaties. Onder bestuurlijke organisaties wordt hier verstaan die organisaties die betrokken zijn bij de publieke verantwoordelijkheid in het handelen van het openbaar bestuur op voornoemd beleidsveld. Daarnaast wordt onder ambtelijke organisaties verstaan die organisaties die geen betrokkenheid hebben bij enige politieke verantwoordelijkheid, maar werk uitvoeren in ondergeschiktheid aan de politiek (vergelijk Baas, 1995:123 en 127). In deze paragraaf staan de bestuurlijke organisaties centraal. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de ambtelijke organisaties.

### **3.2.1 Gemeenten**

Zoals kan worden afgeleid uit de Gemeentewet (zie paragraaf 3.1) is de gemeente als bestuurslaag primair verantwoordelijk voor de brandweezorg en rampenbestrijding. De gemeente voert het veiligheidsbeleid, waaronder brandweezorg en rampenbestrijding valt, voor het grondgebied van de gemeente en doet dat op basis van de aanwezige risico's en daadwerkelijke aantasting van die veiligheid. Binnen de gemeente is de burgemeester operationeel verantwoordelijk voor de brandweezorg en rampenbestrijding en is het volledige College van Burgemeesters en Wethouders verantwoordelijk voor het overige. Daarnaast werken gemeenten onder andere op het gebied van de rampenbestrijding samen in een regio op basis van gemeenschappelijke regelingen. Voor beide hierboven genoemde delen bestaat een vereniging, namelijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) die belangen van de gemeentebesturen behartigt en de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening die de belangen van de regionale besturen behartigt.

#### **3.2.1.1 VNG**

De VNG is een vereniging die op 28 februari 1912 is opgericht met als doel in het binnenlands bestuur de trend te zetten en zichtbaar resultaat te bereiken voor raad, college en ambtenaren door de leden van de vereniging collectief en individueel bij te staan bij de vervulling van hun taken. Dit doel wil de VNG bereiken door de volgende activiteiten te ondernemen (VNG, 2003a:2):

- “ter zake van de voorbereiding van wettelijke en andere maatregelen desgevraagd of uit eigen beweging adviserend, alsmede coördinerend en stimulerend op te treden;
- het voeren van overleg met werkgevers en werknemers in de overheidssector c.q. hun respectieve organisaties, over het arbeidsvoorwaardenbeleid in die sector en het geven van adviezen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en van personeels- en organisatiebeleid ten aanzien van personeel in de sector gemeenten;
- de aandacht van de daarvoor in aanmerking komende organen en instellingen te vestigen op vraagstukken en moeilijkheden, waarmede haar leden worden geconfronteerd;
- contacten te onderhouden met landelijke, provinciale en andere overheden, alsmede met andere organisaties en instellingen, over aangelegenheden, die haar leden raken;
- ten behoeve van haar leden zitting te nemen in overheidscommissies en in besturen en commissies van andere organisaties en instellingen;
- haar leden en de door deze geconstitueerde lichamen van advies te dienen en inlichtingen te verstrekken;
- ten behoeve van haar leden onderzoeken te doen;
- diensten te verlenen aan haar leden en, voorzover daartoe dienstig, aan derden;
- mede te werken aan vorming en opleiding van personeel voorzover voor de overheidsdienst van belang;
- documentatie en voorlichting voor en over het haar leden rakende overheidsbestuur te verzorgen;
- met verwante internationale organisaties en met zusterorganisaties in het buitenland samen te werken;
- overige middelen, die aan het doel dienstbaar zijn”.

Deze veelomvattende taken kunnen binnen de verenigingsstructuur van de VNG natuurlijk niet alleen door het algemeen bestuur worden uitgevoerd. Zij wordt daarin ondersteund door het dagelijks bestuur. Voor de uitvoering betekent dit het bestaan van een ambtelijke VNG-organisatie onder leiding van een directieraad. Het beleidsveld ‘brandweezorg en rampenbestrijding’, als onderdeel van openbare orde en veiligheid, is binnen deze ambtelijke organisatie ondergebracht bij de beleidssector Bestuurlijke en Juridische Zaken. Voor de advisering van de gehele VNG-organisatie zijn er daarnaast op de diverse beleidsvelden VNG-Commissies actief. In relatie tot het onderwerp van deze scriptie is de VNG-Commissie Veiligheid van belang.

Ten aanzien van de leden van de VNG stellen de statuten duidelijk dat alleen gemeenten lid kunnen zijn en worden. Dat betekent dat alle autonome gemeenten zelfstandig bepalen of zij zich wel of niet aansluiten bij deze vereniging. Voor de binnen de VNG genomen besluiten geldt hetzelfde.

De financiering van de VNG is afkomstig van de jaarlijks bij de aangesloten gemeenten te heffen contributie.

### **3.2.1.2 KNVBH**

Op 27 oktober 1916 werd de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging opgericht met als doel (KNBVH, 2001:1):

- “het verenigen van publiekrechtelijke lichamen welke een taak hebben bij het bestrijden van brand en andere hulpverlening bij ongevallen en rampen;
- het behartigen van de belangen en het verhogen van het peil van het brandweerwezen en van de hulpverlening bij ongevallen en rampen in Nederland;
- het opwekken in algemene zin van belangstelling voor maatregelen tot het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, ongevallen en rampen”.

Op 23 november 2001 werd om reden van het veranderen van het aandachtsveld van de vereniging de naam gewijzigd naar de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening. De vereniging richtte zich namelijk niet langer alleen op de brandweerregio's, maar vanwege de toenemende integratie, ook steeds meer op regio's op het gebied van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (de GHOR-regio's): samen de hulpverleningsregio's.

De vereniging richt zich op de uitvoering van de doelen door de volgende activiteiten te ondernemen (KNVBH, 2004:[1]):

- o “ter zake van de vraagstukken op het gebied waarop de vereniging werkzaam is meningvormend, coördinerend en initiërend op te treden;
- o ter zake van de voorbereiding van wettelijk en andere maatregelen advies uit te brengen;
- o ten behoeve van de leden zitting te nemen in overheidscommissies en in besturen en commissies van andere organisaties en instellingen;
- o de leden van advies te dienen en inlichtingen te verstrekken;
- o het bestuderen of doen bestuderen van vraagstukken op het gebied van hulpverlening bij ongevallen en rampen;
- o het houden van vergaderingen en congressen;
- o het uitgeven of doen uitgeven van een publiciteitsorgaan;
- o het onderhouden van contacten en het samenwerken met soortgelijke organisaties”.

De vereniging zelf kent een echte verenigingsstructuur. Er is een bestuur en er zijn leden. Het bestuur bestaat uit (KNVBH, 2001:3):

- o “ten minste vijf leden, te benoemen en te ontslaan door de algemene vergadering;
- o een lid te benoemen en te ontslaan door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te 's-Gravenhage [op dit moment tevens secretaris];
- o een lid te benoemen en te ontslaan door het landelijk overlegorgaan van politiekorpsbeheerders, het Korpsbeheerdersberaad”.

De huidige voorzitter van het bestuur en de vereniging is de burgemeester van Utrecht, mevrouw mr. A.H. Brouwer-Korf.

De leden van de vereniging moeten zich bijvoorbeeld bezig houden met taken binnen het beleidsveld van brandweertzorg en rampenbestrijding. De statuten (KNVBH, 2001:2) van de vereniging zeggen daarover dat leden kunnen zijn:

- o “de openbare lichamen ex artikel 3 lid 1 van de Brandweerwet 1985;
- o de openbare lichamen ex artikel 5 van de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen;
- o andere publiekrechtelijke lichamen die een taak hebben bij de hulpverlening bij ongevallen en rampen”.

De financiering van de vereniging steunt volledig op de jaarlijkse contributie van de leden; in casu de regio's. Tot slot is bekend dat de KNVBH in de toekomst de intentie heeft de bestuurlijke vereniging te worden van de (besturen van de) veiligheidsregio's.



### 3.2.2 Provincies

De tweede bestuurslaag in Nederland, de provincies, is voornamelijk belast met een toetsende en toezichhoudende rol in de richting van de gemeenten (zie hiervoor onder andere de Provinciewet). Zo ook op het beleidsveld waar het in deze scriptie om draait. In operationele omstandigheden heeft de Commissaris van de Koningin van de provincie echter nog een andere taak; hij kan namelijk aanwijzingen geven in de richting van de gemeenten. Naar analogie van het College van B&W bij de gemeenten is bij de provincie Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor al het overige (niet operationeel).

Net als bij de gemeentelijke bestuurslaag is er ook bij de provinciale laag een organisatie aanwezig waarin de provincies samenwerken: het Interprovinciaal Overleg (IPO).

#### 3.2.2.1 IPO

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is in zijn huidige vorm pas op 24 september 2003 ontstaan. Waar het nu een vereniging is, was het voorheen een openbaar lichaam op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De omvorming naar een vereniging heeft ook de inrichting en werkwijze rigoureus gewijzigd, als ook de juridische verankering. De statuten van de vereniging, die zijn vastgesteld tijdens de eerste algemene ledenvergadering, geven direct antwoord op waar de vereniging voor staat. De doelen zijn (IPO, 2004b:1):

- Het behartigen van de belangen van provincies;
- Het bieden van een platform voor de uitwisseling van kennis en ervaring;
- Het stimuleren en entameren van vernieuwingsprocessen binnen de provincies.

Samengevat betekent dit samenwerking. Een woord dat de missie van de vereniging IPO nadrukkelijk uitademt. Deze luidt dan ook: “Het IPO maakt zich sterk voor een slagvaardig en resultaatgericht provinciaal bestuur dat voor de burgers zichtbaar is en dat verantwoordelijkheid neemt voor de samenhangende aanpak van maatschappelijke opgaven op het regionale en bovenregionale niveau” (IPO, 2004a:6).

De activiteiten die het IPO hiervoor onderneemt zijn (IPO, 2004b:1-2):

- “het verbreden en intensiveren van de samenwerking en het overleg tussen de deelnemende provinciale besturen;
- het uitwisselen van kennis en ervaring en het bundelen van deskundigheid;
- het bevorderen van coördinatie van beleid, alsmede van gemeenschappelijke standpuntbepaling en besluitvorming over zaken welke direct of indirect van gemeenschappelijk provinciaal belang zijn;
- het bevorderen van gemeenschappelijk optreden in de relatie met de rijksoverheid, de Europese Unie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en (vertegenwoordigers van) andere overheden;
- het bieden van kaders voor decentralisatie van rijkstaken naar provincies;
- het verlenen van onderlinge steun en het bevorderen van de uitwisseling van provinciaal personeel tussen de provincies;
- het ontwikkelen en uitvoeren van een gezamenlijk arbeidsvoorwaardenbeleid;
- het onderhandelen namens de provincies over door de provincies gezamenlijk te sluiten overeenkomsten”.

Ook deze vereniging bestaat net als de andere in dit hoofdstuk genoemde uit een bestuur en een algemene vergadering van leden. Het bestuur bestaat uit 13 personen, één uit bindende voordracht door de afzonderlijke provincies en een laatste terstond uit de algemene ledenvergadering gekozen. De

uiteindelijke benoeming vindt plaats door de algemene ledenvergadering. De voorzitter van de vereniging is tevens een van de leden van het gekozen bestuur. De leden van het IPO bestaan conform de statuten uit uitsluitend provincies binnen Nederland.

Het beleidsterrein van de brandweezorg en rampenbestrijding valt binnen het IPO onder het dossier 'Veiligheid en handhaving'. Hiervoor is een aparte (bestuurlijke) adviescommissie onder leiding van een van de bestuursleden (portefeuillehouder) ingesteld. Tevens is er een brede overleg- en adviesgroep (BOAG) benoemd die zich bezighoudt met de ambtelijke voorbereiding van commissie en bestuursstukken op het gebied van veiligheid en handhaving.

Naast bovenstaande structuur heeft het IPO ook nog de beschikking over een bureauorganisatie. Hier zijn voor de dagelijkse zorg een lid van de directieraad (plv. algemeen directeur) en een adviseur belast met genoemd dossier. De financiële middelen van de vereniging IPO worden geheel gedragen door de provincies zelf uit (voorschot)bijdragen.

### 3.2.3 Rijk

Het hoogst bestuurlijke niveau in Nederland betreft het Rijk, zo ook ten aanzien van het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding. In paragraaf 3.1 is al aangegeven dat het Rijk systeemverantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de rampenbestrijding en in welke relatie dit staat tot de brandweezorg.

Het Rijk heeft de hierboven genoemde verantwoordelijkheid weggelegd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met aan het hoofd de Minister. Dit ministerie kent met deze verantwoordelijkheid een lange geschiedenis. Al voor de Tweede Wereldoorlog was er de Inspectie voor het Brandweezewezen die heden ten dage de naam draagt van Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). De huidige taak richt zich op systematisch toezicht op de kwaliteit en de effectiviteit van het hele stelsel van de brandweezorg en rampenbestrijding. IOOV valt dan ook sinds 2003 rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal.

In deze scriptie zal IOOV niet nader worden onderzocht, omdat zij zich als partij voornamelijk met toezicht bezighoudt en niet zoals de hierna volgende beleidsdirecties met beleidsvorming.

Naast een inspectie heeft het ministerie haar taken op het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding ondergebracht in een Directoraat Generaal (DG). Sinds medio jaren zeventig is de naam van dit DG het DG Openbare Orde en Veiligheid, kortweg DGOOV.

DGOOV heeft steeds wisselende structuren gekend. Actuele situaties, beleidswijzigingen en nieuwe inzichten leidden er telkens toe dat de structuur van DGOOV aangepast werd. De laatste wijziging is per 1 januari 2005. Bij deze wijzigingen is echter niet alleen de interne structuur veranderd, maar ook de naam. Vanaf die datum gaat het DG verder als DGV: het Directoraat-Generaal Veiligheid.

DGV meent dat zij zelf meer de agenda voor de maatschappelijke veiligheid moet bepalen, het debat over inhoudelijke doelstellingen moet organiseren en zich voor wat betreft de agendasetting minder moet laten leiden door wat actoren in de buitenwereld bepalen. De geformuleerde missie van DGV is: "Mensen willen veilig leven in Nederland. DGV draagt daaraan bij door het vergroten van de prestaties van de veiligheidsketen. Wij vervullen hierbij een richtinggevende rol en werken samen met het openbaar bestuur en onze andere partners in veiligheid. Politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening nemen daarbij een bijzondere plaats in.

Wij maken vanuit een heldere visie samenhangend veiligheidsbeleid dat tot resultaten leidt. Dit doen wij op basis van een goed zicht op wat er nationaal en internationaal leeft op basis van onze deskundigheid en betrokkenheid. Wij zijn aanspreekbaar op onze prestaties en spreken onze partijen en ook de burger aan op hun verantwoordelijkheden en prestaties." (BZK, 2004a:15).

DGV voert deze missie uit door haar organisatie te structureren in een aantal directies. De meest relevante voor het onderzoek zijn de directie Crisisbeheersing en de directie Brandweer & GHOR.

Binnen de directie crisisbeheersing worden ook de taken op het gebied van de rampenbestrijding uitgevoerd. De missie van deze directie luidt: “De directie Crisisbeheersing draagt bij aan de ontwikkeling van een weerbare, zelfbewuste en daardoor veiliger samenleving, waarin een ieder zijn verantwoordelijkheid neemt. Wij vervullen hierbij een richtinggevende rol om, door middel van beleidsontwikkeling, coördinatie en regievoering, crises en rampen te voorkomen en waar nodig te beheersen. Onze inzet draagt bij aan het vergroten van de prestaties van de organisaties in de veiligheidsketen” (BZK, 2004a:48).

Om deze missie te volbrengen worden concreet de volgende (kern)taken uitgevoerd (BZK, 2004a:48-49):

- “het monitoren en analyseren van maatschappelijke ontwikkelingen om potentiële rampen en crises te identificeren;
- het ontwikkelen en (laten) vaststellen van integrale beleidskaders om crises en rampen waar mogelijk te voorkomen, beheersbaar te maken en om de gevolgen van crises en rampen in voorkomend geval adequaat te coördineren en te regisseren en materiele en immateriële schade zoveel mogelijk te beperken;
- het zorgdragen voor –en toetsen van- het ontwikkelen, implementeren, beheren en handhaven van samenhangend beleid op het terrein van crises- en rampenbeheersing door verantwoordelijke partners in veiligheid zowel binnen als buiten de overheid;
- het zorgdragen voor een integrale aanpak van de bescherming van de vitale infrastructuur;
- het ontwikkelen van kwaliteitscriteria en het vaststellen van normen op het terrein van crisis- en rampenbeheersing;
- het waar nodig stimuleren en faciliteren van de verantwoordelijke partners in veiligheid en het deels financieren van de kosten;
- het optreden als coördinator en facilitator inzake crises- en rampenbeheersing bij (dreigende) crises en rampen”.

De directie Brandweer & GHOR houdt zich voornamelijk bezig met de monodisciplinaire aangelegenheden. Deze directie verwoordt dat als volgt in een missie: “De directie Brandweer en GHOR draagt bij aan het vergroten van de prestaties van de brandweer en de GHOR. Wij vervullen hierbij een richtinggevende rol door het stellen van kwaliteits- en prestatie-eisen aan de bestuurlijke organisatie, personeel en materieel en door beleidsontwikkeling ten aanzien van alle taken van brandweer en GHOR op het terrein van pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg” (BZK, 2004a:73).

De taken die door deze directie dan ook worden uitgevoerd zijn (BZK, 2004a:74):

- “het versterken van de bestuurlijke organisatie;
- beleidsontwikkeling ten aanzien van alle taken van de brandweer en GHOR op het terrein van pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg;
- kwaliteit personeel en materieel”.

De relaties tussen beide directies sluiten nauw aan bij de in paragraaf 3.1 beschreven relatie tussen brandweertzorg en rampenbestrijding. Samenwerking is dus noodzakelijk. De directie Crisisbeheersing zal zich alleen sterker bezighouden met wet- en regelgeving ten aanzien van crisis- en rampenbestrijding, en de directie Brandweer & GHOR met de kwaliteit en organisatie van het brandweer- en GHOR-veld in algemene zin.

De financiering van de activiteiten van beide directies is afkomstig van zogenoemde 's Rijks middelen. Hierbij moet worden gedacht aan belasting van burgers, maar ook subsidies die worden ontvangen van bijvoorbeeld de Europese Unie.

### **3.3 De ambtelijke organisaties**

Naast de in de vorige paragraaf beschreven bestuurlijke organisaties opereren er binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding ook ambtelijke organisaties. Zij geven met 'hun' professionals uitvoering aan het beleid dat door bestuurlijke organisaties wordt bepaald. Al deze organisaties zijn ook verenigd in de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR).

#### **3.3.1 Gemeentelijke brandweerkorpsen**

De gemeentelijke brandweerkorpsen in Nederland vinden hun huidige bestaansrecht in de Brandweerwet 1985. Daarin wordt immers bepaald dat elke gemeente over een dergelijk korps dient te beschikken of een voorziening moet hebben getroffen met een of meerdere andere gemeenten. Deze gemeentelijke korpsen houden zich professioneel bezig met het voorkomen, beperken en bestrijden van branden en het verlenen van technische hulp. Concrete activiteiten waaraan kan worden gedacht zijn het verlenen van gebruikvergunningen, het maken van aanvalsplannen, maar zeker ook het redden van mensen na een auto-ongeval of uit een brandend huis.

Bijzonder aan deze gemeentelijke brandweerkorpsen is dat ze van oudsher voor ruim tachtig procent bestaan uit vrijwilligers (of parttime professionals). Het zijn mensen die voor de uitvoering van hun taken dezelfde zware opleiding en oefening krijgen als hun beroepscollega's. De leiding van een dergelijk gemeentelijk korps berust bij de gemeentelijke brandweercommandant.

De financiering van de gemeentelijke brandweerkorpsen is nog steeds een volledige gemeentelijke zaak. In de meeste gevallen zijn de korpsen dan ook een dienst of dienstonderdeel van de gemeentelijke organisatie. Om reden van onderzoekstechnische uitvoerbaarheid zullen de afzonderlijke gemeentelijke brandweerkorpsen niet in dit onderzoek worden betrokken.

#### **3.3.2 Regionale brandweerkorpsen**

Naast de gemeentelijke brandweerkorpsen bestaan er op grond van een gemeenschappelijke regeling ook regionale brandweerkorpsen. Een bepaling in de Brandweerwet 1985 zegt dat Gedeputeerde Staten van de Provincie gemeenten aanwijzen die een gemeenschappelijke regeling, en dus een regionale brandweer, moeten vormen. De taakstelling van deze regionale korpsen is in eerste instantie limitatief opgesomd in de Brandweerwet 1985. Ze bestaan uit het organiseren en coördineren van voorbereiding op de rampenbestrijding. Hier kunnen via de gemeenschappelijke regelingen echter wel taken aan worden toegevoegd.

De regionale brandweerkorpsen hebben voor de uitvoering van de taken meestal eigen personeel in dienst, hoewel sommige korpsen er ook voor hebben gekozen deze taken uit te besteden aan bijvoorbeeld een grote (centrum)gemeente. In ieder geval steunt de regionale brandweer bij het daadwerkelijk bestrijden van incidenten op de basis die aanwezig is in de gemeentelijke korpsen. De leiding van regionale brandweerkorpsen berust bij de regionaal commandant.

De financiering van de regionale brandweerkorpsen is een cofinanciering. Een gedeelte komt via doeluitkeringen rechtstreeks vanuit het Rijk en een deel wordt via een bijdrage per inwoner verkregen via de aan de regio deelnemende gemeenten. Ook voor de afzonderlijke regionale brandweerkorpsen geldt dat deze niet in het onderzoek worden betrokken omwille van onderzoekstechnische uitvoerbaarheid.

### 3.3.3 NVBR

De geschiedenis van de vertegenwoordiging van het ambtelijk brandweerveld kent een lange historie. Al op 8 juni 1945 werd de Nederlandse Vereniging van Brandweercommandanten (NVBC) opgericht. In eerste instantie was deze bedoeld voor de behandeling van technische brandweeraangelegenheden. De tegenhanger van de NVBC werd het College van Commandanten van Grote Gemeenten (C2G2), die later werd opgevolgd door het CCRB: het College Commandanten Regionale Brandweren. Op deze manier was er sindsdien een vereniging die zich richtte op alle brandweerkorpsen en een vereniging die zich specifiek richtte op de regionale korpsen/commandanten. In januari 2000 is de NVBC opgegaan in de Nederlandse Vereniging voor Brandweerkorpsen, die op haar beurt op 21 februari 2002 weer fuseerde tot de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding: de NVBR.

De NVBR is een vereniging met leden en een door de Algemene Ledenvergadering verkozen bestuur. Dit bestuur bestaat uit minimaal 7 personen en beslist bij volstreekte meerderheid van stemmen. De missie die de NVBR heeft is als volgt geformuleerd: “de NVBR is een branchevereniging van en voor de brandweer en rampenbestrijding in Nederland. Zij vervult hierin een bindende rol en ondersteunt de brandweer en alle bij de rampenbestrijding betrokken organisaties bij hun zorg voor de fysieke veiligheid van onze samenleving” (www.nvbr.nl). Om deze missie in te vullen verricht zij diverse activiteiten die door de NVBR als doelen zijn geformuleerd. Deze zijn (NVBR, 2002:1):

- “Meningvormend en opiniërend optreden ten aanzien van alle vraagstukken die betrekking hebben op het gebied van de zorg voor brandweer, rampenbestrijding, integrale en fysieke veiligheid;
- Het bieden van een platform voor de uitwisseling van kennis en ervaring;
- Het desgevraagd of op eigen initiatief optreden als adviseur van alle daarvoor in aanmerking komende bestuursorganen, autoriteiten en organisaties;
- Het bijdragen aan het begeleiden en afstemmen van organisaties die met de uitvoering van de zorg voor brandweer en rampenbestrijding zijn belast;
- Het onderhouden van contacten met haar bestuurlijke en maatschappelijke omgeving, zuster- en aanverwante organisaties op nationaal en internationaal niveau”.

De financiële middelen voor het uitvoeren van activiteiten zijn volgens de statuten (NVBR:2002) afkomstig uit de jaarlijkse bijdragen van de leden, buitengewone leden en begunstigers en voorts uit erfstellingen, legaten, schenkingen en andere inkomsten.

### 3.4 De Veiligheidskoepel

Een bijzondere en zeer recente speler op het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding is de Veiligheidskoepel, kortweg Koepel. De Veiligheidskoepel is een informeel samenwerkingsverband tussen het Beraad van GHOR-burgemeesters, de KNVBH, de Raad van RGF'en, GGD Nederland, de NVBR en de VNG. De voorzitters van deze organisaties hebben eind 2003 besloten samen te gaan werken om op die manier de voorheen versnipperde reacties richting het Rijk (o.a. het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) te bundelen. Tevens speelde hierbij de wens om met effect te kunnen reageren een rol. De ‘formele’ bezegeling van de samenwerking was op 6 oktober 2004 tijdens een startconferentie.

De Koepel beschikt dus niet over een bepaalde rechtsvorm en analoog, er zijn geen statuten of andere geschreven bepalingen. Al evenmin is er een bureau of huisvesting. De kosten die in verband met de Koepel gemaakt worden komen ten laste van de participerende organisaties. Wel heeft de Koepel een missie: “met een minimum aan bureaucratie een maximum aan gecoördineerde output realiseren” (Veiligheidskoepel, 2004:3).

De doelen die de Koepel in dit kader voor ogen heeft zijn (Veiligheidskoepel, 2004:3):

- “te komen tot een betere afstemming van de activiteiten van de verschillende partijen;
- behartiging van belangen van het veld bij de departementen en andere organisaties;
- op efficiënte en pragmatische manier inzetten voor het realiseren van concrete producten en diensten ten behoeve van de regio’s”.

Meer concreet krijgen deze doelen vorm in de veiligheidsagenda die als leidraad dient voor overleg binnen de Koepel.

Om de samenwerking invulling te geven is gekozen voor het inrichten van een soort ‘bestuur’ van de Koepel, de agendacommissie. Deze agendacommissie bestaat uit alle voorzitters van de aangesloten partijen en kent geen besluitvormingsprotocol, immers er wordt samengewerkt. De voorzitter is de voorzitter van de KNVBH. Omdat de Koepel geen institutioneel karakter heeft zijn er ook geen financiële middelen. Zoals eerder gezegd worden de gemaakte kosten verdeeld over de samenwerkende organisaties.

### 3.5 Enkele recente ontwikkelingen

Na een beschouwing van de werking van de brandweezorg en rampenbestrijding en de organisaties die binnen dit beleidsveld opereren, zal in deze paragraaf aandacht worden besteed aan enkele recente ontwikkelingen die grote invloed hebben (gehad) op het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding. De ontwikkelingen zullen op hoofdlijnen worden beschreven en beginnen rond de laatste eeuwwisseling.

Eind 1999 presenteerde de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 met als titel “Rampenbestrijding: de veiligheidsketen gesmeed” (BZK:1999a). Deze nota gaat voornamelijk over de rampenbestrijding, maar heeft zeker haar doorwerking in de brandweezorg. Immers, de rampenbestrijding is gebaseerd op samenwerking van de verschillende actoren.

Het eerste punt wat aan de orde komt is de versterking van de brandweer en de organisatie Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR). Hierbij gaat het er vooral om de organisatie van de taken van zowel de gemeentelijke en regionale brandweer, evenals de GHOR, steviger vast te leggen. In de nota wordt zelfs gesproken over het vastleggen in de wet. Het tweede beleidsvoornemen betreft de maatregelen voor het zeker stellen van voldoende vrijwilligers binnen de diverse kolommen van de rampenbestrijding (waaronder de brandweer). Het versterken van de uitvoering van taken in het kader van proactie en preventie is het derde beleidsvoornemen, waarna het vierde zich richt op een meer gecoördineerde aanpak van de rampenbestrijding. Het laatstgenoemde voornemen richt zich concreet op de territoriale congruentie van de brandweer- en GHOR-regio’s aan de politieregio om op die manier de (voorbereiding op de) rampenbestrijding te versterken. Deze congruentie wordt vastgelegd in de wet en gemonitord via een nieuwe planfiguur van een regionaal beheersplan rampenbestrijding tot aan het organisatieplan brandweer. De rol die de provincies in dit kader spelen wordt vergroot en de complexe financieringssysteem zal worden veranderd.

In april 2004 presenteert het ministerie het “Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio’s”. De lijn die beschreven werd in de beleidsnota “Rampenbestrijding: de veiligheidsketen gesmeed” wordt voortgezet en zelfs geïntensiveerd. Aanleiding daartoe vormen onder andere de onderzoeksrapporten naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Niet alleen de feitelijke invulling van de rampenbestrijding –de ambtelijke organisatie- maar ook de bestuurlijke structuur moet onder de loep worden genomen. Belangrijke kernpunten hierbij zijn de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de financiering. Concreet betreft het dan problemen als onvoldoende

inhoudelijke capaciteit bij de 458<sup>9</sup> gemeentelijke brandweerkorpsen op de gebieden proactie, preventie en rampenbestrijding. Maar ook gaat het om het gebrek aan doorzettingsmacht van de besturen van de regio's (waaronder regionale brandweerkorpsen) in de richting van de primair bevoegde en verantwoordelijke gemeentebesturen. Tenslotte spelen ook hier de financieringsstromen van zowel de basisbrandweezorg als de rampenbestrijding een rol.

Zonder te inhoudelijk op de beleidsvoornemens in te gaan gaat het in relatie tot de brandweer om de realisatie van de volgende acht zaken per juli 2006 (BZK, 2004d):

- De verdere regionalisering van het beheer van de brandweer;
- De integratie van de besturen van de regionale brandweer en GHOR tot één hulpverleningsbestuur;
- De verdere regionalisering van de primair gemeentelijk taken in het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding (regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing);
- De verplichte bestuurlijke samenwerking van het eerder genoemde hulpverleningsbestuur met het bestuur van de politie;
- De doorzettingsmacht van het hulpverleningsbestuur zo bestuurlijk-juridisch organiseren dat de besluitvorming niet meer afhankelijk kan zijn van een (kleine) minderheid van de deelnemende gemeenten;
- De versterking van de bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer in de richting van de gemeentelijke brandweerkorpsen;
- De verplichte adviesrol voor de regio (regionale brandweer) daar waar het gaat om proactie en preventie;
- De herziening van de financieringssystematiek in de richting van de regio's.

Op 1 juli 2004 is de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr) in werking getreden. Ook hier lijkt het weer slechts te gaan om rampenbestrijding, maar uit de brochure Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004b) blijkt het tegendeel. Hierin wordt geschreven dat de inhoud gevolgen heeft voor de werkwijze van bestuurders en van operationele diensten, en dus wordt de brandweezorg hiermee ook beïnvloed.

De kernpunten uit deze wet zijn afkomstig uit de beleidslijnen zoals hiervoor zijn besproken. Samengevat gaat het om:

- Het verhogen van het risicobewustzijn door het bestuur en de hulpverleningsdiensten;
- Het verzorgen van een goede planvorming door het bestuur en de hulpverleningsdiensten;
- Het borgen van de kwaliteit door toezicht, rapportage en terugkoppeling.

Om dit te bereiken worden diverse instrumenten ingezet, zoals beheerplannen, bestuurlijke rapportages, risicokaarten en toezicht op de gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen.

Tot slot de meeste recente ontwikkeling op dit beleidsveld van medio 2004: de presentatie van beleidsplan Crisisbeheersing (BZK:2004c). De meest recente crises in de wereld (New York, Madrid) hebben het kabinet ertoe gebracht dit beleidsplan op te stellen. Het doel is de effectiviteit en efficiency van het stelsel van crisisbeheersing te versterken en te verbeteren om op die manier beter voorbereid te zijn op toekomstige crises. Op haar beurt moet dit er weer toe leiden dat er een weerbare, robuuste en daardoor veilige samenleving ontstaat.

Op het eerste gezicht lijkt dit slechts indirect een recente ontwikkeling te zijn in relatie tot het beleidsveld waar het in dit onderzoek om gaat. Echter, in het beleidsplan wordt duidelijk de relatie

---

<sup>9</sup> Peildatum begin januari 2006, [http://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst\\_van\\_Nederlandse\\_gemeenten](http://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_Nederlandse_gemeenten) dd. 1 april 2006

aangegeven. Een ramp is volgens dit plan namelijk een crisis op het terrein van de openbare veiligheid. Het begrip crisis is daarmee breder dan het begrip ramp.

De inhoud van het plan gaat in op het op decentraal niveau instellen van een regionaal crisisbestuur (RCB) dat in principe gelijk is aan het Regionaal College voor de politie en het regionaal hulpverleningsbestuur van de brandweer en GHOR, maar een veel breder takenpakket heeft dan 'slechts' de rode, witte en blauwe, en groene –gemeentelijke– kolom. De eerste doelstelling van het RCB is te komen tot een regionaal crisisplan over de volle breedte van crisisbeheersing.

Aan het RCB (en in het bijzonder de voorzitter daarvan) zal, naar analogie van het bestuur van de hulpverleningsregio/ veiligheidsregio, doorzettingsmacht worden toegekend. Dit gebeurt met een bepaling in de Gemeenschappelijke Regeling. Het ligt in de bedoeling deze lijn ook door te zetten onder operationele omstandigheden wanneer er een Regionaal Beleidsteam (RBT) ingezet is. Een en ander zal worden ondersteund door een landelijk expertisecentrum voor risico- en crisiscommunicatie en financiële middelen om vooral op hoog bestuurlijk niveau meer te oefenen (de oefening 'Bonfire' op 6 mei 2005 in de ArenA in Amsterdam was daar een voorbeeld van).

Na in dit hoofdstuk in te zijn gegaan op de complexe organisatorische aspecten van het beleidsveld van brandweertzorg en rampenbestrijding zal in het volgende hoofdstuk worden beschreven aan de hand van welke concrete empirische casus de besluitvorming op dit beleidsveld zal worden onderzocht.



## HOOFDSTUK 4

### CASUSPREPARATIE

In de vorige drie hoofdstukken is respectievelijk aangegeven waarom dit onderzoek wordt uitgevoerd en wat het inhoudt, wat het theoretisch kader is voor dit onderzoek en de context van het beleidsveld naar actoren en enkele recente ontwikkelingen. In dit hoofdstuk volgt de eerste stap van de koppeling tussen theorie en empirie door te beschrijven welk empirisch onderzoek zal worden verricht en welke selectiecriteria daaraan ten grondslag liggen. Daarnaast zal in dit hoofdstuk ook de introductie aan de orde komen van de te bestuderen casus en in de laatste paragraaf ook een korte bespiegeling gegeven worden van het veld aan de hand van de gehouden interviews. Op basis hiervan volgt in hoofdstuk vijf de weergave van het daadwerkelijke casusonderzoek.

#### 4.1 Onderzoek aan de hand van casus

Onderzoek doen vanuit de interpretatieve wetenschapsfilosofie betekent dat de begrippen en de operationalisaties daarvan eigenlijk tot stand moeten komen tijdens het empirisch onderzoek en niet daarvoor, zo stelt Hakvoort (1996:128). Toch is in hoofdstuk twee hier wel uitgebreid aandacht aan besteed. De reden hiervoor is dat om te kunnen starten met adequaat onderzoek er ieder geval een vertrekpunt moet zijn ten aanzien van de operationalisatie van begrippen.

Zoals al in het eerste hoofdstuk is aangegeven, zal het onderzoek plaatsvinden aan de hand van casus. Hiervoor zal, afhankelijk van de casus, gebruik worden gemaakt van vier verschillende dataverzamelingstechnieken: documentonderzoek, observatie, secundaire onderzoeksbronnen en gesprekken met sleutelfiguren. De laatste techniek zal verderop in deze paragraaf nader worden uitgewerkt.

De gesprekken zullen plaatsvinden door middel van semi-gestructureerde interviews die opbouwend van aard zijn. Hiervoor zijn de volgende personen benaderd:

- de voorzitters of directeuren van de organisaties (actoren) die binnen het onderzoek een rol hebben. Voor hen is gekozen vanwege de plaats die zij innemen in de diverse organisaties die als actoren in dit onderzoek worden meegenomen. Zij zullen op strategisch niveau worden bevraagd naar verhoudingen, verantwoordelijkheden en besluitvorming. Daarnaast zal tijdens de interviews op hoofdlijnen op de casus worden ingegaan;
- per organisatie en per casus minimaal één beleidsmedewerker. Voor hen is gekozen vanwege de inhoudelijke deskundigheid die zij bezitten over de onderwerpen in de casus. Zij zullen op tactisch en operationeel niveau worden bevraagd naar het verloop van de (besluitvorming binnen de) casus. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de inhoud.

De interviews zullen telkens de volgende structuur hebben:

- inleiding beginnend met het voorstellen van de interviewer (persoonlijke gegevens);
- opzet van het interview (achtergrond en indeling);
- registratievorm (voorkeur memorecorder en schriftelijke aantekeningen);
- verwerking van het interview;
- geschatte duur van het interview;
- middendeel van het interview met de inhoudelijke interviewvragen (i.c. thema's);

- afsluiting met daarbij de vraag of er nog aanvullingen, opmerkingen zijn, alsmede de vraag of er vertrouwelijke uitspraken zijn gedaan die niet gepubliceerd mogen worden.

De uitkomsten van de interviews zijn verwerkt in interviewverslagen die in het kader van ‘membercheck’ nog zijn voorgelegd aan de respondenten. Na goedkeuring zijn de gegevens uit de interviews op geaggregeerd niveau verwerkt in de scriptie. De verslagen zelf zijn, voor zover ze niet door respondent gekenmerkt zijn als vertrouwelijk, op aanvraag verkrijgbaar bij de auteur.

## 4.2 Casusselectie

Complexe besluitvormingsprocessen vinden binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding niet zelden plaats binnen zogenoemde projecten. Het is dan ook noodzakelijk allereerst te onderbouwen dat dergelijke projecten deel uit mogen maken van de populatie voor een selectie van casus voor dit onderzoek, te meer daar besluitvorming normaal gesproken een onderdeel uitmaakt van een proces.

Hoewel er in de literatuur veel betekenissen aan het begrip project zijn toebedeeld, zijn er wel twee kenmerken die telkens terug komen. Het betreft de resultaatgerichtheid en de tijdgebondenheid van projecten (Hupe *cs.*, 1993:23). Echter, Hupe *cs.* voegen daar een derde cruciaal kenmerk aan toe, te weten dat kennis van verschillende personen of organisaties wordt gebundeld.

De kenmerken ‘resultaatgerichtheid’ en ‘kennisbundeling’ zijn algemene kenmerken die ook in reguliere processen teruggevonden kunnen worden, denk hierbij aan routinematige activiteiten of werkoverleg. Echter, bij een projectmatige aanpak wordt dit meer expliciet.

Het kenmerk tijdgebondenheid zou kunnen suggereren dat er geen sprake kan zijn van samenvoegen van zowel projectmatige als niet projectmatige processen. Niets is minder waar: “beleidsprojecten betreffen meestal één of enkele bouwstenen in het beleidsproces” (Licht, 1996:39), bijvoorbeeld ontwikkeling, implementatie of evaluatie (Hupe *cs.*, 1993:28 en Licht, 1996:39). Daarbij komt dat de keuze voor een projectmatige werkvorm in sommige situaties de voorkeur kan hebben boven een reguliere aanpak: het kan zelfs beleid ten goede komen (Hupe *cs.*, 1993:19). Voorbeelden hiervan zijn wanneer er sprake is van een fase waarin ideeën over beleid nog moeten worden gevormd, wanneer een bundeling van gescheiden beleidsverantwoordelijkheden ten behoeve van de te ontwikkelen ‘nieuwe aanpak’ wenselijk is of wanneer het de bedoeling is langdurige normale procedures te omzeilen (vergelijk Hupe, 1993:23-24, 77 en Licht, 1996:5, 27).

Duidelijk is dat er geen dermate discrepantie bestaat tussen (beleids)processen en (beleids)projecten dat projecten geen onderdeel kunnen uitmaken van de populatie van mogelijk te bestuderen casus.

Het eerste selectie criterium voor een casus is de tijd waarin het onderwerp van de casus zich afspeelt. Gekozen is voor besluitvormingsprocessen die afkomstig zijn uit het laatste decennium. De belangrijkste reden hiervoor is dat voor de periode van vóór 1995 weliswaar op dit beleidsveld zeer interessante ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, maar het veld van actoren hierna sterk is gewijzigd. Actoren zijn fusies aangegaan en ook op departementaal niveau hebben er veel organisatorische wijzigingen plaatsgevonden. Voor de periode van 1985 en eerder geldt dit zelfs nog sterker. De organisatie van de rampenbestrijding kende toen een volledig andere structuur. De tweede reden voor het onderzoeken van casus uit de periode 1995 tot heden is de wens om op basis van dit onderzoek uitspraken te kunnen doen die enige bijdrage kunnen leveren aan de toekomst. Door de hierboven genoemde wisselingen bij actoren en de gedateerdheid van de casus zou dit in mindere mate mogelijk zijn, immers conclusies uit vorige perioden zouden kunnen leiden tot voorstellen tot aanpassingen die al zijn doorgevoerd.

Het tweede en derde criterium op basis waarvan de selectie van casus heeft plaatsgevonden is of er respectievelijk sprake is van een onderwerp/proces wat handelt over het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding en wel op landelijk niveau. Immers, dat is de afbakening die gekozen is in de probleemstelling.

Het vierde criterium is of er sprake is van complexe besluitvorming. Het is echter onmogelijk om gezien de tijd ten aanzien van alle mogelijke casus een verkennend onderzoek te doen. De vraag is ook of dat echt noodzakelijk is. Huberts (1995, 73-74) vindt voor wat betreft de generaliseerbaarheid van niet. Wel is op basis van een globale scan gekeken of aan de criteria van complexe besluitvorming is voldaan.

Tot slot is er het criterium van de toegankelijkheid van informatie(bronnen). Er moeten voor de onderzoeker voldoende mogelijkheden zijn om goed toegang te krijgen tot de informatie die nodig is om dit onderzoek ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren.

Deze selectiecriteria hebben uiteindelijk geleid tot de keuze voor de volgende casus, waarvan de eerste twee gericht zijn op brandweezorg en de derde op de rampenbestrijding:

1. Project kwaliteitszorg brandweer
2. Project brandweerdruiken
3. Project ontwikkeling basisvereisten multidisciplinair optreden (Multiref's)

Een inleiding tot bovengenoemde casus, gevolgd door een toelichting op de keuze voor de casus, is beschreven in de navolgende paragrafen.

#### **4.2.1 Casus 1: Project kwaliteitszorg brandweer**

De eerste casus binnen dit onderzoek is het project kwaliteitszorg brandweer. Dit project is gestart naar aanleiding van één van de kabinetsstandpunten die zijn geformuleerd naar aanleiding van de onderzoeksrapportages van de Vuurwerkramp in Enschede in mei 2000.

##### *De introductie*

Het project Verankering Kwaliteitszorg is een project wat eigenlijk al een lange geschiedenis kent. In 1995 was het Project Versterking Brandweer (PVB) gestart met als doel een professionaliseringsslag binnen de brandweer in Nederland te bewerkstelligen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie heeft hiertoe het initiatief genomen en heeft in samenwerking met de toenmalige koepelorganisaties en de regionale brandweerbesturen gezorgd voor de opstart en succesvolle afronding van dit project in 1998. Belangrijke producten van dit project waren de zogenoemde referentiekaders, de planfiguur 'organisatieplan'<sup>10</sup> en de werving en selectie van een honderdtal medewerkers voor de regio's.

Bij de afronding van het PVB was de algemene mening dat dit geen eindpunt kon zijn maar een vervolg moest krijgen; en zo geschiedde. Niet in de vorm van een nieuw project, maar in de vorm van separate subsidies faciliteerde het ministerie de doorontwikkeling van de professionalisering. Zo ontstond ook de koppeling tussen het PVB, de mogelijke financiering en opkomst van kwaliteitszorg binnen de brandweer(zorg). Het College Commandanten Regionale Brandweren (CCRB) nam hiertoe het initiatief.

---

<sup>10</sup> De planfiguur 'organisatieplan' is de verplichting vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het adres van onder andere de brandweerregio's om een meerjarenbeleidsplan op te stellen waarin de beleidsvoornemens voor de regio en deelnemende gemeenten in worden beschreven.

### *Tijdsperiode*

Het project Verankering Kwaliteitszorg zelf speelt zich af in de periode van begin 2002 tot en met juli 2004. Echter, de voor dit project belangrijke voorlopers kennen een historie die teruggaat tot begin 1999 toen het voormalige College Commandanten Regionale Brandweren (CCRB) de voorbereidingen heeft getroffen voor de conferentie over kwaliteitszorg in Egmond aan Zee (CCRB, 3 juni 1999)

### *Brandweezorg en rampenbestrijding*

Het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp Enschede geeft de formele opdracht weer van het project Verankering Kwaliteitszorg. Deze is: “Het bevorderen dat gemeenten zorgdragen voor de ontwikkeling van een samenhangend kwaliteitssysteem met criteria voor de basisbrandweezorg” (BZK, 2001a:97). Hieruit blijkt dat het gaat om de brandweezorg.

### *Landelijk niveau*

De ontwikkeling van een samenhangend kwaliteitssysteem is landelijk opgepakt in het project Verankering Kwaliteitszorg. Daarnaast betreffen de voorlopers van dit project ook duidelijk het landelijke niveau omdat betrokken actoren op dit niveau acteren.

### *Complexe besluitvorming*

Binnen het beleidsveld van brandweezorg (en rampenbestrijding) kan zeker gesproken worden over een turbulente omgeving. De actoren die participeren beleven de recente ontwikkelingen, zie ook paragraaf 3.5, allemaal op een andere manier en nemen daar dan ook een andere positie in. Wanneer het onderwerp kwaliteitszorg nader wordt bekeken, dan heeft dat een sterke verwevenheid met alle andere (korte of langere termijn) ontwikkelingen die lopen op het gebied van de professionalisering van de brandweer(zorg). Een voorbeeld daarvan is het mogelijk afsluiten van prestatiecontracten met de brandweer- of veiligheidsregio's.

### *Toegankelijkheid informatie*

De informatie over het project en de voorlopers is betrekkelijk eenvoudig te verzamelen. De reden daarvoor is dat ik zelf heb geparticipeerd in de stuurgroep (observatie) van het project en werkzaam ben op dit terrein binnen een regionale brandweer. Ook is het op deze manier eenvoudig om aan documenten voor het onderzoek te komen of interviews met sleutelfiguren te houden. Tot slot is er binnen deze casus gebruik gemaakt van secundaire onderzoekbronnen die overigens meer betrekking hadden op de voorlopers dan op het project zelf.

## **4.2.2 Casus 2: Project brandweerdruken**

Als tweede casus binnen dit onderzoek is gekozen voor het project brandweerdruken. Dit project is gestart als gevolg van veranderende regelgeving op een veel breder terrein dan de brandweer.

### *De introductie*

Al vele jaren voeren brandweerorganisaties in Nederland een specialisme uit wat bedoeld is om mensen en dieren in nood te water te redden: het brandweerdruken. De achtergrond hiervoor is terug te vinden in de Brandweerwet 1985 (Schuurman en Jordens, 2004) waar gesteld wordt dat gemeentebesturen dienen zorg te dragen voor het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand. Al vele jaren ook is dit specialisme bij de brandweer een bespreekpunt. Het kost veel tijd en geld mensen hiervoor op te leiden en geoefend te houden, terwijl er geluiden opgaan dat ook particuliere organisaties deze taak net zo goed zouden kunnen uitvoeren. Deze discussie is ook weer opgelaaid naar aanleiding van de aanscherping van de Arbo-regelgeving die betrekking heeft op het duiken. Toch heeft de discussie niet geleid tot de afschaffing van dit

specialisme bij de brandweer, doch een project om de nieuwe regelgeving zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de uitvoering van deze werkzaamheden door de brandweer.

In dit project speelt de discussie over de status van (informele) regelgeving een belangrijke rol. Hierover is in 2003 een rapport verschenen van prof. dr. P.W. Tops *cs* (Tops *cs*, 2003). In dit rapport wordt een uitwerking gegeven van de praktische doorwerking van informele regelgeving, waarbij informele regelgeving gedefinieerd wordt als “het geheel van leidraden, handleidingen, handreikingen, richtlijnen en andere documentatie van de Rijksoverheid dat tot doel heeft lokale uitvoeringspraktijken op het gebied van de rampenbestrijding aan te sturen” (Tops, 2003:19). Naar analogie kan dit ook gelden voor andere documenten die binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding worden gepubliceerd met bovengenoemde kenmerken.

De conclusie luidt dat, hoewel informele regelgeving onvermijdelijk maar noodzakelijk is, het aangeven van een duidelijke status van een document bijdraagt aan de overzichtelijkheid van de regelgeving. En dat is precies wat in één van de rondes binnen het project een cruciaal punt vormde voor de besluitvorming.

#### *Tijdspanne*

De tijdspanne waarin het project brandweerdijken zich afspeelt loopt van 2002 tot en met 2003 (implementatie 2004). Het valt daarmee binnen de selectiecriteria.

#### *Brandweezorg en rampenbestrijding*

In de hierboven beschreven introductie is de wettelijke grondslag van dit specialisme al aangegeven: de Brandweerwet 1985. Daarmee valt het binnen het beleidsveld van de brandweezorg.

#### *Landelijk niveau*

De ontwikkeling en doorvertaling naar de diverse beleidsvelden van Arbo-regelgeving is per definitie een landelijke aangelegenheid. De wet- en regelgeving wordt immers ontwikkeld door het Rijk en kent haar basis in de Arbo-wet. Daarnaast is de toepassing van deze regelgeving geen vrije keus voor gemeenten: het is een verplichting.

#### *Complexe besluitvorming*

Al in paragraaf 4.2.1 is aangegeven waarom er gesproken kan worden van een turbulente omgeving. Specifiek ten aanzien van brandweerdijken kan opgemerkt worden dat de verwevenheid met andere beleidsprocessen nadrukkelijk aanwezig is, immers discussies over welke taken de brandweer moet uitvoeren en de kwaliteit daarvan hebben invloed op dit project.

#### *Toegankelijkheid informatie*

Doordat ik werkzaam ben binnen het beleidsterrein kon redelijk eenvoudig contact worden gelegd met sleutelfiguren. Ook documentatie bleek op deze manier eenvoudig te verkrijgen. Tot slot is er gebruik gemaakt van secundaire onderzoeksbronnen, doch niet van observatie.

### **4.2.3 Casus 3: Project ontwikkeling basisvereisten multidisciplinair optreden (Multiref's)**

De derde en laatste casus betreft het project ontwikkeling basisvereisten multidisciplinair optreden, kortweg multiref's. Een project waarvan de bron ligt in de beleidsnota rampenbestrijding 2000- 2004 (BZK, 1999) van de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### *De introductie*

Net als bij de eerste casus kan ook hier worden teruggegrepen op de ontwikkelingen binnen het beleidsveld midden jaren negentig. Het Project Versterking Brandweer (PVB) zorgde voor de definiëring van allerlei referenties op het gebied van preventie, preparatie en repressie. Hiermee zijn vele (regionale) brandweerkorpsen aan het werk gegaan.

Ook de politie werkte eind jaren negentig aan referentiekaders. In hun geval de referentiekaders conflict- en crisisbeheersing. In 2002 is de verbeterde versie van dit document vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen (Projectleiding Multiref's, 13 mei 2004).

Gevoed door de conclusies naar aanleiding van de Vuurwerkramp in Enschede, leverde deze ontwikkelingen de behoefte op om voor de Nederlandse hulpverleningsdiensten te komen tot een uniforme set van referentiekaders in het kader van het gezamenlijk grootschalig optreden bij de incidentbestrijding: het project multiref's.

Naast genoemde ontwikkelingen liepen, en lopen er nog steeds, vele projecten die bedoeld zijn de kwaliteit van de incidentbestrijding en de daarin werkende actoren in het hele land op hetzelfde peil te brengen of waar mogelijk te vergroten. Zo zijn er in 2000 en 2001 de documenten Leidraad Maatramp en Leidraad Operationele Prestaties verschenen met als doel de samenwerkende diensten en gemeenten een globale indicatie te geven van de hoeveelheid hulpverleners en eenheden die nodig zijn bij de bestrijding van incidenten (rampen); van hulpbehoefte naar inzetbehoefte. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van een toetsingsinstrument van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) van het ministerie van BZK. De inspectie (het ministerie) heeft namelijk als doel een gestandaardiseerd onderzoek te verrichten naar de mate waarin de regio's in Nederland zijn voorbereid op een ramp.

### *Tijdsperiode*

Vanaf 2001 is gestart met de eerste besprekingen over het project multiref's. Daarmee valt het project binnen de criteria voor selectie.

### *Brandweezorg en rampenbestrijding*

Het project multiref's is gericht op de kwaliteit van de rampenbestrijding. Dit kan geconcludeerd worden uit het feit dat de diverse partijen, in welke vorm dan ook, betrokken zijn bij de uitvoering van dit project: de politie, de brandweer, de gemeente, enzovoort.

### *Landelijk niveau*

Het project wordt geïnitieerd vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De reden hiervoor is dat de minister systeemverantwoordelijkheid heeft voor de rampenbestrijding. Multidisciplinaire afspraken op dit vlak zullen dan ook landelijk van toepassing zijn; het landelijk niveau van de casus is daarmee geborgd.

### *Complexe besluitvorming*

Ook voor deze casus geldt dat in paragraaf 4.2.1 al is aangegeven waarom er gesproken kan worden van een turbulente omgeving. Ter aanvulling zijn in de introductie nog enkele specifieke zaken genoemd die meer in relatie staan tot het project wat onderwerp van onderzoek is in deze casus.

### *Toegankelijkheid informatie*

De informatie voor deze casus is verzameld door documentstudie en gesprekken met sleutelfiguren. Om reden van de ook bij andere casus genoemde werkkring was ook voor deze casus de informatie redelijke eenvoudig toegankelijk te maken.

### 4.3 Veldbespiegeling

Voordat in het volgende hoofdstuk de uitwerking van het casuonderzoek aan de orde komt, volgt in deze paragraaf een bespiegeling van het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding aan de hand van de interviews die zijn gehouden met directeuren en voorzitters van betrokken actoren. Het geeft de contouren van het beleidsveld ten aanzien van verhoudingen, verantwoordelijkheden en besluitvorming en vormt daarmee een aanvulling op de introductie in hoofdstuk drie.

#### 4.3.1 Strategie

##### *Doelstelling van actoren*

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft als doelstelling gesteld het presterend vermogen van de brandweer te vergroten en er voor te zorgen dat er hiervoor een goede bestuurlijke inbedding aanwezig is. In het verleden heeft deze actor hetzelfde geprobeerd door zichzelf als probleemeigenaar te beschouwen en vanuit die perceptie gewerkt aan de oplossing van (uitvoerende) problemen. Na een reorganisatie is dat veranderd. BZK wil steeds meer beleidsmatig en minder uitvoerend bezig zijn, waarbij zij steeds minder stuurt op vorm maar meer op inhoud (bijvoorbeeld prestatieafspraken). Eén van de actoren ervaart dit als steeds meer bedrijfsmatig sturen.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) wil als vereniging onder andere de belangen van de provincies behartigen door via het bestuur van het IPO gevraagd en ongevraagd advies te geven aan diverse actoren, waarbij het Rijk de belangrijkste is. Tevens is de doelstelling van het IPO in haar taakuitvoering zoveel mogelijk op te trekken in de lijn die de Commissarissen van de Koningin lopen.

De Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening (KNVBH) heeft als doelstelling het vertegenwoordigen van de gemeentebesturen en besturen van regionale brandweerkorpsen. Echter, sinds de oprichting van de Veiligheidskoepel is deze organisatie volledig in deze Koepel opgegaan. Al enkele jaren daarvoor had de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de doelstelling van de KNVBH overgenomen: het behartigen van de belangen van de gemeenten in Nederland.

Tot slot de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding. Deze vereniging wil het brandweerveld vertegenwoordigen in relevante overleggrems. Hierin wil zij inhoudelijke kennis inbrengen om op die manier invloed uit te oefenen op de beleidsvorming. Als tweede wil zij de belangen behartigen van de korpsen die werkzaam zijn binnen het benoemde veld.

##### *Samenwerking met actoren*

Er zijn tal van overlegvormen tussen het Rijk en de VNG. Binnen het beleidsterrein brandweezorg en rampenbestrijding is één van de bestuurlijke overleggrems het Strategisch Overleg. Hieraan nemen onder andere het IPO en de VNG deel. Daarnaast is er op ambtelijk niveau vier keer per jaar een directeurenoverleg tussen BZK en de VNG. De overige contacten, tussen BZK en VNG, zijn vaak thematisch en ad hoc van karakter. De ambtelijke contacten tussen BZK en IPO waren er tot aan de laatste reorganisatie regelmatig, maar zijn nu minder geworden. Vaak wordt het IPO nu pas later bij dossiers betrokken. De contacten tussen BZK (ambtelijk) en NVBR hebben zowel een structureel karakter als ad hoc/thematisch karakter. Het structurele overleg vindt één keer per twee maanden plaats tussen het bestuur van de NVBR en de directie Brandweer & GHOR van BZK. Ook bezoekt de directeur Brandweer & GHOR de vergadering van de Raad van Regionaal Commandanten.

Overleg tussen IPO en VNG kan op bestuurlijk niveau plaatsvinden via het eerder genoemde Strategisch overleg of frequenter via ad hoc overleg tussen de besturen van beide verenigingen. Op ambtelijk niveau zijn er geen structurele overlegsgremia en vindt samenwerking op ad hoc basis plaats. Het betreft dan vaak de toezichthoudende en toetsende rol van de provincies. Tussen IPO en NVBR bestaan geen structurele contacten; niet bestuurlijk en niet ambtelijk. Daar waar er contacten zijn, zijn ze ad hoc en thematisch van aard en verlopen zij vaak via de lijnen van de Veiligheidskoepel.

Bestuurlijke interactie tussen VNG en NVBR vindt voornamelijk plaats via (het vooroverleg van) de Veiligheidskoepel. Ook ambtelijk wordt de lijn van de Veiligheidskoepel gebruikt. Daarnaast vindt op dit niveau ook veel ad hoc (thematisch) afstemming plaats tussen de bureaus van beide verenigingen.

Overleg met de KNVBH wordt door geen van de actoren genoemd. Enkelen noemen wel de rol die de KNVBH in de Veiligheidskoepel heeft. Overigens is de samenwerking binnen de Veiligheidskoepel tussen de VNG, NVBR en KNVBH sterk, maar op sommige dossiers wordt toch zelfstandig opgetreden.

### 4.3.2 Rol

#### *Verloop besluitvormingsproces*

Alle respondenten geven aan dat het besluitvormingsproces binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding het kenmerk heeft van polderen; één respondent noemt het zelfs complex en geïnstitutionaliseerd. De behandeling van thema's op dit beleidsveld zal nooit eenzijdig haar weg vinden in het besluitvormingsproces. Altijd zal er overleg plaats moeten vinden met andere actoren, waarbij de besluitvormers volgens een respondent wel een zeer beperkte groep personen betreft (incrowd). De vraag die deze respondent hierbij dan ook stelt is of deze beperkte groep mensen in werkelijkheid ook wel echt voldoende draagvlak heeft en daarmee de volledige achterban vertegenwoordigd.

Voor wat betreft de tijd die nodig is voor een besluitvormingsproces geven de meeste respondenten aan dat deze lang is. Echter, hier wordt direct de kanttekening bij gemaakt dat binnen het beleidsveld vele actoren participeren die allen de eigen belangen behartigen. Polderen is dus noodzakelijk.

#### *Handelingen van actoren*

Bij besluitvorming binnen het beleidsveld handelen vertegenwoordigers van BZK uit naam van de minister van BZK. Deze wordt via de Tweede Kamer regelmatig aangesproken op zaken die formeel niet zijn verantwoordelijk (de minister is systeemverantwoordelijk), maar waarvoor hij zich wel verantwoordelijk voelt. Immers, het gaat er om dat een bepaald kwaliteitsniveau binnen het beleidsveld wordt bereikt wat voldoet aan de verwachtingen van de burgers. Vanuit dit standpunt handelen vertegenwoordigers dan ook vaak initiërend (aanjagen, voorverkenningen houden), faciliterend (zie paragraaf 4.3.3) en toetsend (via de provincies) in de richting van de andere actoren. Echter, hoewel dit steeds meer wordt ingeperkt, soms betekent dit ook uitvoerend omdat het voor de andere actoren niet mogelijk is hier uitvoering aan te geven. Vanuit de VNG en NVBR wordt aangegeven dit een zeer positieve ontwikkeling te vinden omdat de (inhoudelijke) rol die BZK speelt te groot is.

De opstelling van het IPO is sterk verbonden met de doelstelling die deze vereniging heeft: het behartigen van de huidige en toekomstige belangen van de provincies in samenwerking met de Commissarissen van de Koningin. BZK geeft hierbij aan dat deze opstelling gericht moet zijn op de toezichthoudende taken van de provincies.



Ook voor de VNG geldt dat het behartigen van belangen, in dit geval de gemeenten, uitgangspunt is voor de handelingen van de vertegenwoordigers van deze actor; lobbyen en belangenbehartiging voor de Nederlandse Gemeenten, zoals één van de respondenten dat omschrijft. De rol van de KNVBH is bij de besluitvorming beperkt en wordt volledig geïntegreerd in de Veiligheidskoepel.

Tot slot de opstelling van de NVBR bij de besluitvorming. Hoewel de NVBR onderkent dat de formele besluitvorming bij de VNG (gemeentebesturen) ligt, tracht de NVBR, vanuit haar rol als belangenbehartiger, continu te participeren door een sterk inhoudelijke inbreng te leveren in besluitvormingsprocessen en soms zelfs initiërend (agendsettend) te zijn. Voor wat betreft de rol met betrekking tot inhoudelijke inbreng wordt dit gesteund door zowel BZK als VNG. BZK tekent daarbij aan dat dit eigenlijk alleen meer vanuit het branchedenken zou moeten komen. Professioneler en meer beleidsmatig gestuurd vanuit de professionele leider; de regionaal commandanten. De VNG plaatst de kanttekening dat de formele besluitvormingslijnen en –actoren niet uit het oog mogen worden verloren. De Veiligheidskoepel kan hierbij een brug vormen.

### 4.3.3 Wederzijdse afhankelijkheid

#### *Verdeling van middelen*

De enige actor die op basis van wet- en regelgeving kan sturen is BZK, hoewel wel wordt aangegeven dat zij op basis van diezelfde wet- en regelgeving afhankelijk is van de gemeenten en dus in het bereiken van de gestelde doelen.

Voor wat betreft financiële middelen is dezelfde actor (BZK) ‘in charge’. Het grootste deel van de financiële middelen die de gemeenten inzetten voor het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding is afkomstig vanuit het door het Rijk beschikbaar gestelde gemeentefonds. Daarnaast wil BZK invloed uitoefenen door incidenteel en gebonden geld beschikbaar te stellen waarvan door gemeenten resultaten binnen het beleidsveld kunnen worden gerealiseerd. Vooral bij deze laatste geldlijn stuurt BZK op de prestatie en het gewenste effect. Wanneer ook personele capaciteit in termen van financiële sturingsmiddelen wordt gehanteerd, heeft BZK de grootste hoeveelheid. De bureaus van IPO, VNG, KNVBH en NVBR zijn daarin beperkt. Voor wat betreft de NVBR is wel opvallend dat zij terug kan vallen op een groot aantal netwerken die voor wat betreft de inzet van de personele capaciteit afhankelijk zijn van de afzonderlijke leden van de NVBR (regionale en gemeentelijke brandweerkorpsen).

Alle verenigingen (IPO, VNG en NVBR) beschikken over een informatiepositie vanuit de eigen achtergrond. De NVBR beschikt daarbij over de meest inhoudelijk (operationele) kennis. Zowel BZK als VNG stellen dat zij van deze inhoudelijke kennis afhankelijk zijn.

De achterban als sturingsmogelijkheid komt het meest voor bij wederom de verenigingen. Dilemma hierbij is overigens wel het aanwezige draagvlak binnen de achterban, immers de afzonderlijke leden van de verenigingen kunnen zelfstandig afwijken van besluitvorming door betrokken actoren. Over het algemeen, zo stellen alle verenigingen, valt het aantal leden met een afwijkende mening mee. Voor wat betreft de KNVBH geeft een respondent aan dat de rol die zij nu heeft juist een afgeleide is van het niet in staat zijn geweest de achterban te organiseren.

Alle actoren geven aan de relatie met de politiek in meer of mindere mate in te kunnen zetten als sturingsinstrument. Voor wat betreft BZK verloopt dit via de minister en voor wat betreft de verenigingen verloopt dit via zowel partijgebonden contacten als contacten met volksvertegenwoordigers.

*Acceptatie door andere actoren*

De acceptatie van de actoren onderling wordt door alle respondenten in grote mate genoemd. Zoals al eerder aangegeven zijn actoren bewust van de diffuse verdeling van verantwoordelijkheden binnen het beleidsveld en daarmee van de verschillende belangen.

*Interactie tussen actoren*

Voor een toelichting op deze indicator wordt verwezen naar de indicator ‘samenwerking met actoren’ in paragraaf 4.3.1.

Na een introductie van de casus in dit hoofdstuk volgt in het volgende hoofdstuk de daadwerkelijke uitwerking van het casusonderzoek.

## HOOFDSTUK 5

### PRAKTISCH RONDJE

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de keuze van de casus en de context waarin de casus moeten worden geplaatst. In dit hoofdstuk vindt de kwalitatieve en inductieve analyse plaats van de besluitvorming in de drie casus en vormt daarmee een antwoord op de derde deelvraag van dit onderzoek. Allereerst wordt per casus het proces van besluitvorming beschreven aan de hand van een besluitvormingsreconstructie. Dit geeft een overzicht van de rondes waaruit de besluitvorming is opgebouwd, de aanvangs- en eindsituatie en de participerende actoren (de besluitvormingsarena).

In volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de centrale begrippen van het rondemodell. Zo is elke tweede paragraaf een weergave van de analyse van het begrip strategie. Het gaat daarbij om het achterhalen wat de strategie was van de verschillende actoren in de verschillende rondes. De derde paragraaf gaat in op de empirische invulling van het begrip rol. Tot slot zal de vierde paragraaf per casus het begrip wederzijdse afhankelijk empirisch worden bezien.

#### 5.1 Casus 1: Project kwaliteitszorg brandweer

De eerste casus die is onderzocht betreft de casus waarin het project Verankering Kwaliteitszorg plaatsheeft.

##### 5.1.1 Besluitvormingsreconstructie

In 2001 presenteert het toenmalige Kabinet de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de Vuurwerkramp in Enschede. Een van de standpunten luidt: “Het bevorderen dat gemeenten zorgdragen voor de ontwikkeling van een samenhangend kwaliteitszorgsysteem voor de basisbrandweertzorg” (BZK, 2001a:97). De primaire actor die genoemd wordt is de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Einddatum: eind 2003.

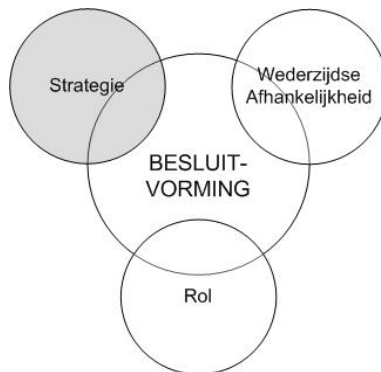
Op 10 april 2001 komt het Nederlands Instituut voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding (Nibra, zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van BZK) en het SGBO, naar aanleiding van een verzoek van de VNG en na overleg met CCRB en NVBK, met een plan van aanpak (om een haalbaar en gedegen voorstel te ontwikkelen gericht op het structureel verbeteren en faciliteren van de kwaliteitszorg bij de brandweer. Na een aantal malen aanpassingen te hebben gepleegd leidt dit ertoe dat de VNG in het najaar van 2001 een verzoek tot financiering van het project doet aan BZK. Begin 2002 wordt dit toegekend en kan het project Verankering Kwaliteitszorg formeel van start gaan. In 2004 leidt dit vervolgens tot het eindproduct: een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer.

Zoals al in hoofdstuk vier is aangegeven staat deze ontwikkeling niet op zichzelf. Juist de voorlopers van bovengenoemd project hebben een grote invloed gehad op dit project. Zo heeft het CCRB na een bijeenkomst in 1999 besloten zich, in samenwerking met anderen, sterk te gaan maken voor de realisatie van een kwaliteitsbureau voor de brandweer die voor een dergelijk kwaliteitszorgsysteem moest gaan zorgen (Ernst & Young, 22 september 1999). Echter, begin 2000 bleek bij de besluitvorming daarover in de verschillende gremia bij één actor een zodanige weerstand te bestaan dat er sprake was van een blokkade.

Ook na deze ronde werd er geprobeerd toch een kwaliteitszorgsysteem te realiseren. Een nieuw traject werd opgestart (VNG, 29 augustus 2000), maar ook hier bleek bij besluitvorming bij enkele partijen te weinig draagvlak te kunnen worden verworven waardoor er ook hier sprake was van een blokkade. Pas na het genoemde kabinetsstandpunt was er sprake van de derde ronde. Bovengenoemd proces kan als volgt worden weergegeven in een tabel:

Ronde	Aanvangssituatie	Samenstelling arena	Eindsituatie (beslissing)
1. (1999 - 2000)	Professionalisering brandweer zet zich door (vanuit het PVB)	BZK, VNG, KNBV, CCRB, NVBK	No-go voor projectvoorstel CCRB
2. (2000)	Wens vanuit bestuurders te komen tot een kwaliteitszorgsysteem	BZK, VNG, KNBV, CCRB, NVBK	No-go voor projectvoorstel kwaliteitszorg VNG
3. (2001-2004)	Start PVK naar aanleiding van kabinetsstandpunt E-45	BZK, VNG, KNVBH, NVBR	Stuurgroep stelt eindproducten PVK vast; een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer, maar geen kwaliteitsbureau

### 5.1.2 Strategie



Als eerste wordt de besluitvorming binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip strategie, dat uiteenvalt in twee indicatoren: de doelstelling van de actoren en de samenwerking met actoren.

#### *Doelstelling van actoren*

In de eerste ronde van het beleidsproces had het CCRB de doelstelling een gestructureerde kwaliteitszorg voor de brandweerorganisatie op te zetten, waarbij de structuur (de vorming van een kwaliteitsbureau) gelijk op zou moeten trekken met de inhoud (het kwaliteitszorgsysteem zelf). Op deze manier moest het mogelijk zijn een verbetering van de sturing van de brandweer mogelijk te maken en tegelijkertijd het verbetertraject, dat met het project Versterking Brandweer was ingezet, te borgen.

De doelstelling van het CCRB werd ondersteund door het eveneens op het operationele veld gerichte NVBK. Na afstemming met het Rijk, in casu het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bleek deze actor de doelstelling ook te onderschrijven en liet dat blijken door geld beschikbaar te stellen. Het ging het Rijk erom dat zij een ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem wilde bevorderen. Tot slot de doelstelling van de bestuurlijk vertegenwoordigers vanuit de gemeentelijke kant. Omdat historisch gezien de VNG de beleidsvorming op het beleidsveld van brandweertzorg en rampenbestrijding overliet aan de KNBV als vertegenwoordiger van gemeentebesturen en besturen van regionale brandweren, heeft het CCRB ook de KNBV benaderd voor bestuurlijk draagvlak. Ook deze actor bleek dezelfde doelstelling te onderschrijven. Echter door ontwikkelingen op het beleidsveld, onder andere het PVB en de Vuurwerkcramp in Enschede, voelde de (commissie Veiligheid van de) VNG zich meer en meer verantwoordelijk voor de beleidsvorming binnen dit beleidsveld. De doelstelling van de VNG was dan ook zeggenschap te hebben en houden op

de taak die gemeenten vanuit de wet opgedragen hebben gekregen; de brandweezorg (Schuurman en Jordens, 2004). Dit leidde ertoe dat de VNG zich op het standpunt stelde dat zij dé vertegenwoordiger was van de gemeenten in Nederland en een blokkade vormde voor verdere beleidsvorming.

Na de stap die de VNG had genomen in de eerste ronde vond zij wel dat er iets moest gebeuren. Daartoe ontwikkelde zij een eigen voorstel voor de borging van de professionaliseringslag die binnen de brandweer door het PVB was doorgemaakt. Er werd een plan van aanpak gemaakt dat kon rekenen op de steun van de KNBV (de doelstelling daarbij werd niet veranderd) en wederom door BZK van de benodigde financiën zou worden voorzien (doelstelling niet veranderd). Echter, nu waren het de operationele actoren die een blokkade vormden. De doelstelling van het CCRB en NVBK, die ten opzichte van de eerste ronde niet veranderd was, ging verder dan het vrijblijvende voorstel dat er vanuit het VNG lag. Het gevolg: stilstand.

De stilstand was van korte duur. Het Kabinet had naar aanleiding van de Vuurwerkramp in Enschede vele actiepunten geformuleerd (BZK, 2001a). Een daarvan is in paragraaf 5.1.1 genoemd. Het Rijk hield vast aan haar doelstelling die ze ook al in de eerste ronde had: zorgdragen voor het ontwikkelen en implementeren van een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweezorg. Maar, de vorige twee rondes (en vooral de uitkomst) hebben wel invloed gehad op de doelstelling van het ministerie. Hoewel zij het opdrachtgeverschap aan de primair verantwoordelijke actor voor brandweezorg (de VNG) lieten, wilde zij meer inhoudelijke inbreng kunnen en mogen leveren om zo het draagvlak zowel binnen het bestuur als het veld te kunnen 'meten' en waar mogelijk bevorderen. Hier kan gesteld worden dat het Rijk haar doelstelling had verbreed op grond van het verloop van de eerdere rondes.

Dat verloop van de eerdere rondes had, op de NVBR na, ook invloed op de doelstelling van de andere actoren. De KNVBH speelde inmiddels door ontwikkelingen binnen het hele beleidsveld ook bij dit project een mindere rol en, zo blijkt uit de notulen van vergaderingen, was zeer weinig aanwezig waardoor het bereiken van een eventuele doelstelling niet meer geborgd was. De VNG had haar doelstelling daarentegen uitgebreid. Draagvlakverwerving onder bestuurders was aan de al bestaande doelstelling toegevoegd.

Naast op de actoren hadden de ontwikkelingen gedurende de rondes ook invloed op de algemene doelstelling van het project. Het project Verankering Kwaliteitszorg is daardoor ook in twee fasen verlopen: de eerste om een onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor de doorvoering van kwaliteitszorg binnen de brandweer, maar tegelijkertijd de vastgelopen samenwerking van NVBR (CCRB en NVBK) en VNG weer op gang te brengen.

Het uiteindelijke bereiken van de doelstellingen is van actor tot actor verschillend gebleken. De doelstellingen van BZK zijn gedeeltelijk bereikt. Er is een kwaliteitszorgsysteem (overigens later dan de bedoeling was – eind 2003) maar er zijn vraagtekens bij het bestuurlijk draagvlak op gemeentelijk niveau en de implementatie is (nog) niet geregeld. Dit wordt door een aantal respondenten bevestigd, waarbij wordt aangegeven dat voor de verwerving van draagvlak onder bestuurders voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn bij de actor die deze taak uitvoert. De doelstelling van de NVBR is ook slechts ten dele gehaald. Er is een kwaliteitszorgsysteem, maar geen parallelle ontwikkeling van een ondersteunend kwaliteitsbureau. Als derde de doelstelling van de VNG. De primaire doelstelling is bereikt (een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer), maar aan voldoende draagvlak bij bestuurders wordt getwijfeld. Voor wat betreft de KNBV/KNVBH kan het kort gehouden worden: de doelstelling in ronde 1 en 2 is niet gehaald.

### Samenwerking met actoren

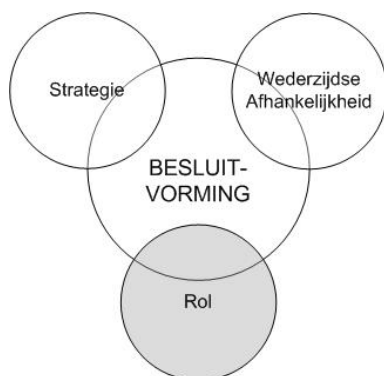
De samenwerking met actoren in de eerste ronde vond voornamelijk plaats op momenten dat er ook echt besluiten moesten worden genomen en bij alle actoren voldoende draagvlak aanwezig moest zijn. CCRB, NVBK, KNBV en BZK zaten op dat moment op één lijn en werkten samen aan de voorbereidingen van een kwaliteitszorgsysteem en een kwaliteitsbureau. In de tweede ronde was hetzelfde het geval, alleen was er toen een samenwerking tussen VNG, KNBV en BZK zonder de operationele koepels van CCRB en NVBK. Opvallend is wel dat uit één van de stukken blijkt dat in de gevormde begeleidingscommissie alle actoren waren vertegenwoordigd behalve BZK (VNG, 29 augustus 2000), en één van de respondenten aangaf dat er alleen samenwerking tussen BZK en VNG tot stand komt wanneer de VNG zich daarvoor openstelt.

Tot slot in de laatste ronde was er in het begin wel het gezamenlijke doel (ontwikkelen kwaliteitszorgsysteem), maar was er van samenwerking tussen alle actoren in mindere mate sprake. BZK werkte wel veel, nauw en prettig samen met de NVBR in zowel het netwerk kwaliteitszorg van de NVBR als de stuurgroep, maar met de VNG voornamelijk op formele wijze via de afstemmingsoverleggen. De KNVBH speelde geen rol in de samenwerking. Aanvullend: het initiatief van samenwerking heeft altijd gelegen bij de initiator van de verschillende rondes.

Wanneer bovenstaande gegevens gespiegeld worden met de tabel over strategie in hoofdstuk twee, kunnen de verschillende actoren in de matrix als volgt worden gepositioneerd:

	<b>Autonomiebestendinging</b>	<b>Interactieve strategieën</b>
<b>Offensieve strategie</b>	VNG (ronde 2)	CCRB (ronde 1), VNG (ronde 2)
<b>Reactieve strategie</b>	-	Overige

### 5.1.3 Rol



Als tweede wordt de besluitvorming binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip rol, dat uiteenvalt in twee indicatoren: het verloop van het besluitvormingsproces en de handelingen van actoren.

#### *Verloop besluitvormingsproces*

Het besluitvormingsproces wordt, zoals al blijkt uit de vorige paragrafen, door de meeste actoren anders beleefd. De verschillende actoren handelen allen vanuit de eigen achterban en verantwoordelijkheden (referentiekader). Zo handelt het ministerie vanuit de rol die de minister heeft als systeemverantwoordelijke en handelt de VNG, en de eerste twee rondes de KNBV, primair vanuit de belangen van de gemeenten. Het besluitvormingsproces moet dan ook vanuit die lijn worden uitgevoerd. Opvallend is echter wel dat de meeste respondenten niet aan konden geven wanneer zij nu waren betrokken bij een echt besluit. Ook het benoemen van deze besluiten leverde 'stille' momenten op.

Vervolgens de tijdsduur van het besluitvormingsproces binnen deze casus. Eigenlijk alle actoren vinden dat deze tijdsduur lang is en/of een laag tempo kent. Een van de respondenten geeft aan dat dat komt door de stoeve samenwerking in de eerste twee rondes. Dit leidde ertoe dat er veel bureaucratische processen op gang kwamen waarvan, wat de respondent betreft, de eerste fase van het project Verankering Kwaliteitszorg het grootste voorbeeld is.

*Handelingen van actoren*

Bij de besluitvorming in de eerste ronde had het CCRB een initiërende rol. Zij was immers gestart, naar aanleiding van een conferentie van regionaal commandanten (Ernst & Young, 20 mei 1999), met het traject om te komen tot een kwaliteitszorgsysteem en een kwaliteitsbureau. De NVBK volgde haar partner in het veld en ondersteunde de doelstellingen en standpunten van het CCRB in de besluitvorming. BZK wilde graag dat er een kwaliteitszorgsysteem kwam en was daardoor bereid voor de financiën zorg te dragen. Vervolgens de KNBV; zij dachten te spreken namens de bestuurlijke achterban in de gemeenten en namen de rol aan die paste bij de ondersteuning van deze (positieve) ontwikkeling. Tenslotte de rol van de VNG. Deze was van mening dat er door actoren (waaronder de KNBV) onvoldoende met de gemeenten was gecommuniceerd over de plannen en de gemeenten daardoor onvoldoende op de hoogte waren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten achtte de bestuurlijke betrokkenheid onvoldoende en wenste daarom eerst een nader onderzoek te doen naar de positionering en aansturing van het kwaliteitsbureau. Dit standpunt leidde ertoe dat de VNG een blokkade opwierp en verdere voortgang van het door het CCRB ingezette traject onmogelijk maakte. In de tweede ronde kwam het initiatief van de VNG (VNG, 29 augustus 2000). Er werd door hen een voorstel gemaakt dat aan de diverse actoren werd voorgelegd. De KNBV kon zich hierin vinden, te meer daar zowel de VNG en KNBV beiden gemeenten(besturen) vertegenwoordigen. Ook voor BZK was alleen het bereiken van de doelstelling het belangrijkste, waarbij wel de rol van de gemeenten nadrukkelijk aanwezig moest zijn. De financiering kon dus afkomstig zijn van BZK. Echter, zowel CCRB als NVBK vonden het voorstel van de VNG te vrijblijvend. Het beantwoordde niet aan de doelstellingen die de NVBR, zowel tijdens deze als tijdens de vorige ronde had. Daarmee had ook dit voorstel onvoldoende draagvlak verworven en blokkeerden CCRB en NVBK de verdere uitvoering van het voorstel.

Na het kabinetsstandpunt en de vorige twee ronden waren alle actoren van mening dat er nu echt iets moest gebeuren. In de derde ronde was BZK dan ook initiërend door VNG als formeel opdrachtgever voor het project Verankering Kwaliteitszorg te vragen. Tevens financierde BZK de kosten van het project, met dien verstande dat BZK in de stuurgroep bij de besluitvorming zich ook nadrukkelijk inhoudelijk bezighield met de bruikbaarheid van het systeem, het draagvlak van het systeem in het veld en bij bestuurders, en de passendheid binnen de beleidslijnen van het ministerie. Een ander standpunt dat BZK innam was in relatie tot de oprichting van een kwaliteitsbureau. BZK vermeldde dat zij onvoldoende financiële middelen had voor een kwaliteitsbureau en ook de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsbureau onvoldoende tot uitdrukking vond komen in de voortstellen die voor lagen (zowel financieel als organisatorisch).

De VNG had de rol van opdrachtgever gekregen en stond dan ook op het standpunt dat BZK zich niet (te) inhoudelijk met het project bezig moest houden. BZK was financier en geen inhoudelijk verantwoordelijke. Dit in tegenstelling tot de NVBR. Deze actor stelde zich na de eerste twee ronden meer volgend en minder initiatiefrijk op. De NVBR was van mening dat de inhoudelijke kennis die zij bezat wel gebruikt mocht en kon worden, maar dan wel in beperkte mate in verband met de beschikbare capaciteit van de leden van de NVBR. Dit kwam vooral neer op het beoordelen van de producten van de projectorganisatie. De KNVBH had in deze ronde een marginale rol in de stuurgroep van het project. Dit blijkt onder meer, zoals eerder gezegd, uit de beperkte aanwezigheid tijdens vergaderingen.

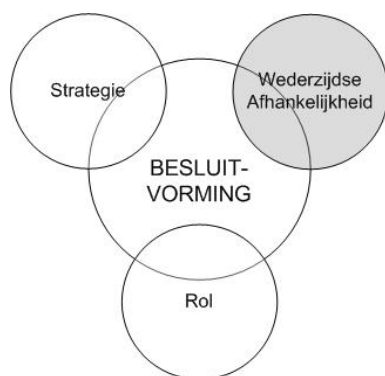
In het kader van besluitvorming over het kwaliteitsbureau stond de VNG samen met de NVBR in het begin van het project op het standpunt dat het projectbureau geen kwaliteitsbureau kon zijn. De VNG en NVBR wilden wel een kwaliteitsbureau, maar de VNG had daar zelf niet de financiële middelen voor om borging voor nu en in de toekomst adequaat te regelen. Opvallend is dat in de laatste vergadering van de stuurgroep van het project, waar de implementatie en dus ook het

onderwerp kwaliteitsbureau aan de orde zouden komen, de ‘vermeende’ financier (BZK) niet vertegenwoordigd was.

Wanneer bovenstaande gegevens gespiegeld worden met de tabel over rollen in hoofdstuk twee kunnen de verschillende actoren in de matrix als volgt worden gepositioneerd:

Typering rol	Actor
Initiator	CCRB (ronde 1), VNG (ronde 2), BZK (ronde 3)
Supporter	BZK (ronde 1, 2 en 3), NVBK (ronde 1)
Aanpasser	-
Criticus	VNG (ronde 1), CCRB (ronde 2), NVBK (ronde 2)
Intermediair	-
Toeschouwer	KNBV (ronde 1 en 2), KNVBH (ronde 3)
Makelaar	-
Facilitator	NVBR (ronde 3), BZK (ronde 1,2 en 3)
Scheidsrechter/Arbiter	-

#### 5.1.4 Wederzijdse afhankelijkheid



Als derde wordt de besluitvorming binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip wederzijdse afhankelijkheid wat uiteenvalt in drie indicatoren: de verdeling van middelen, de acceptatie door andere actoren en de interactie tussen actoren.

##### *Verdeling van middelen*

De middelen die actoren beschikbaar hebben om in te zetten bij besluitvormingsprocessen zijn divers. Zo is de enige actor in deze casus die formeel de beschikking heeft over wet- en regelgeving als sturingsmiddel het ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties. Zij kunnen immers wetsvoorstellen inbrengen in de Tweede Kamer. Zo is er voornamelijk gedurende de derde ronde sprake van geweest om brandweerkorpsen het werken met een kwaliteitszorgsysteem bij wet op te leggen. Indirect hebben overigens andere bestuurlijke actoren ook wel mogelijkheden om op basis van wet- en regelgeving te sturen. Zo kunnen de VNG en KNVBH, omdat zij belangenbehartiger zijn van de gemeenten, teruggrijpen op de in de Brandweerwet en Wet Rampen en Zware Ongevallen genoemde bepalingen (zorg dragen voor).

Financiële middelen zijn een volgend sturingsmiddel. Ook hier ligt in deze casus duidelijk de grootste troef bij het ministerie en is er sprake van een afhankelijkheid bij de andere actoren. In alle rondes is er sprake van dat het Rijk financiën beschikbaar heeft gesteld. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er anders onvoldoende middelen voor handen zouden zijn geweest om een kwaliteitszorgsysteem te ontwikkelen, laat staan te werken aan de inrichting van een kwaliteitsbureau. Een en ander blijkt ook nu tijdens de uitwerking van de plannen rondom de implementatie van het kwaliteitszorgsysteem. De VNG staat op het standpunt dat gemeenten de laatste jaren de financiën voor de brandweer en rampenbestrijding als gevolg van allerlei ontwikkelingen al aantoonbaar hebben verhoogd.

In de eerste ronde en tweede ronde waren de financiën die BZK beschikbaar stelde gerelateerd aan het door het Rijk opgezette Project Versterking Brandweer (PVB). In de derde ronde betrof het geld dat beschikbaar kwam doordat vanuit de politiek ingezet werd op grote investering in de aanpak van omissies die aan het licht kwamen naar aanleiding van de Vuurwerkcramp in Enschede.



Onder financiële middelen kan ook de beschikbaarheid van personele capaciteit worden geschaard, immers het betreft de loonkosten van medewerkers. Ook daar valt te zien dat BZK beschikt over de meeste ‘sturingscapaciteit’ in de vorm van beschikbare ambtenaren in dienst van BZK. De bureaus van respectievelijk VNG, KNVBH en NVBR zijn vele malen kleiner waardoor daar de beschikbare tijd en capaciteit moet worden verdeeld over de dossiers. Tijdens de derde ronde, het project Verankering Kwaliteitszorg, heeft de NVBR weliswaar extra capaciteit in kunnen zetten door terug te vallen op de leden (van het netwerk kwaliteitszorg), echter deze speelden slechts een beperkte rol bij de besluitvorming.

De inzet van beschikbare informatie als sturingsmiddel is het sterkst ontwikkeld bij de NVBR in deze casus. De inhoudelijke kennis bij de leden (van het netwerk kwaliteitszorg) is in de derde ronde ingezet om het kwaliteitszorgsysteem de vorm te laten krijgen die de NVBR graag wilde hebben. In de overige twee fasen is ook gebruik gemaakt van inhoudelijke kennis, maar dan niet vanuit een netwerk maar individuele leden die kennis en ervaring op dit gebied hadden. Deze positie wordt overigens door de andere actoren herkend en erkend.

Het vierde sturingsinstrument dat actoren mogelijk kunnen aanwenden is de achterban. Dit instrument wordt het meest gebruikt door de NVBR, maar ook door de VNG. Bij de laatste zijn er overigens bij deze casus twijfels bij een aantal respondenten. Het draagvlak dat de VNG bij de achterban heeft verworven is, zeker in de derde ronde, beperkt, zo stelt men. Ditzelfde valt ook af te leiden uit de publicaties die zijn verschenen in de richting van de leden van de VNG, alsmede de zeer beperkte inzet van de beschikbare communicatiekanalen door de VNG. Voorop blijft staan dat de VNG als belangenbehartiger van de gemeenten dit wel als legitimatie gebruikt voor haar inbreng in besluitvormingsprocessen.

De NVBR heeft daarentegen wel breed gebruik gemaakt van de achterban. Zoals al in de vorige alinea is gesteld hebben de leden inbreng gehad in de inhoudelijke ontwikkeling van het systeem. Of de achterban op managementniveau ook is gebruikt als sturingsmiddel is niet vast komen te staan in het onderzoek.

Het laatste sturingsinstrument is de relatie met de politiek. Hoewel in het algemeen gesteld kan worden dat van dit instrument voornamelijk de VNG en BZK gebruik kunnen maken, is het in deze casus niet aan de orde geweest. De ontwikkelingen van een kwaliteitszorgsysteem en inrichting van een kwaliteitsbureau waren en zijn geen politieke issues.

Dat actoren de beschikking hebben over sturingsmiddelen is wel gebleken uit voorgaande paragraaf, maar welke bijdrage leveren zij aan de doelstelling van de verschillende actoren? Gebleken is dat het sturingsmiddel ‘financiën’ een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan de doelstelling die BZK had. Hiermee kon zij er voor zorgen dat de resultaten werden gerealiseerd. Zo geldt dit ook voor de middelen die de NVBR (en voorlopers CCRB en NVBK) heeft ingezet. Voor deze actor was de inzet maximaal, echter de NVBR beschikte niet over de middelen om ook de doelstelling rondom het kwaliteitsbureau te realiseren. Tenslotte de VNG en KNVBH (en voorloper KNBV). Ook zij hebben vanuit eigen oogpunt maximaal gebruik gemaakt van de beschikbare middelen (bijvoorbeeld blokkade in de eerste ronde door haar vertegenwoordigende rol namens de gemeenten).

#### *Acceptatie door andere actoren*

De acceptatie door andere actoren is af te leiden uit de relatie die actoren met elkaar hebben. Tijdens de eerste ronde bleek dat de VNG als actor bij de besluitvorming een zodanige rol heeft gespeeld dat tijdens de tweede ronde de acceptatie bij voornamelijk de initiatiefnemers in de eerste ronde veel minder was. In die mate zelfs dat dit mee heeft gewogen in de opstelling van deze actoren in de tweede ronde. In de derde ronde is de acceptatie van alle actoren weer genormaliseerd; de eerste fase van het project Verankering Kwaliteitszorg was daar ook nadrukkelijk voor bedoeld.

*Interactie tussen actoren*

De vormgeving van de relatie tussen actoren en de samenwerking zijn maatstaven aan de hand waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de interactie tussen actoren. Het eerste is af te leiden uit de vorige alinea (acceptatie door andere actoren). Het tweede is uitgebreid aan de orde gekomen in paragraaf 5.1.2. Aanvullend hierop kan in het onderzoek worden teruggevonden dat er veel informele contacten plaats hebben gehad tussen de diverse actoren. Dit gebeurde voornamelijk op persoonlijk niveau en telefonisch of per mail. Formele interactie werd in deze casus voornamelijk via reguliere overlegstructuren (bijvoorbeeld het voortgangsoverleg BZK – VNG) of via de ingerichte stuurgroep afgewikkeld.

Samengevat is er in termen van het theoretisch kader in deze casus bij alle actoren sprake van zowel zien, open stellen als interacteren. Actoren beseffen dat de beschikbare middelen zijn verdeeld over de actoren die zich binnen het beleidsveld begeven. Ook accepteren ze –soms met moeite– dat de eigen doelstellingen pas te bereiken zijn wanneer ze samenwerken met andere actoren. Tot slot doen de actoren er alles aan om te bezien of ze door middel van interactie kunnen komen tot een werkwijze opdat de doelstellingen kunnen worden bereikt.

## **5.2 Casus 2: Project brandweerdruiken**

De tweede casus die is onderzocht betreft de casus waarin gewerkt wordt aan de ontwikkeling en implementatie van nieuwe regelgeving op het gebied van brandweerdruiken; het project Brandweerdruiken.

### **5.2.1 Besluitvormingsreconstructie**

Al jaren werd er over gesproken: de Arbo-regels rondom het duiken bij de brandweer zouden gaan veranderen. Het heeft tot eind 2001 geduurd voordat het ook zover was. De algemene Arbo-regelgeving rondom het ‘werken onder overdruk’ –duikwerkzaamheden- werden door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gewijzigd (SZW, 2004:25). En dit betekende nogal wat voor de brandweer. Immers, in het kader van de wettelijke taak van de gemeenten (het zorgdragen voor het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand) voert de brandweer al jarenlang duikwerkzaamheden uit waarbij het redden van mensen en dieren de doelstelling is. Echter om deze regelgeving toegepast te krijgen op de brandweer bleek een project noodzakelijk. In 2002 is hiermee begonnen met als actoren het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is later aangesloten.

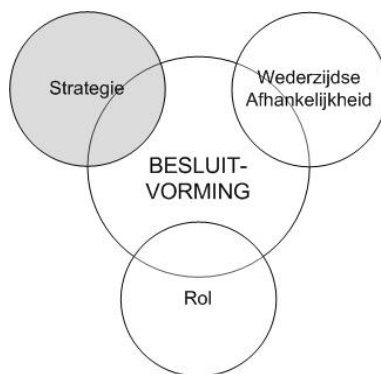
Toen het project liep is een projectplan geschreven en zijn er doelstellingen geformuleerd. Na twee jaar heeft dit geleid tot een Leidraad Bestrijding Waterongevallen, editie 2004 waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden. Natuurlijk over de inhoud, maar naar nu blijkt, veel meer over de status van de leidraad. Zeker in het kader van de binnen de brandweer veel gebruikte informele regelgeving interessant.

De derde ronde van het project betrof de communicatie naar de gemeenten over de inhoudelijke wijzigingen van de Arbo-regelgeving en de gevolgen daarvan voor de gemeenten en hun brandweerkorpsen/-duikers. Tussen BZK, VNG en NVBR heeft deze communicatie dermate veel discussie opgeleverd dat er uiteindelijk een herziene circulaire vanuit het ministerie is verstuurd aan de gemeenten.

Bovengenoemd proces kan als volgt worden weergegeven in een tabel:

Ronde	Aanvangssituatie	Samenstelling arena	Eindsituatie (beslissing)
1. (2002)	Wijziging Arbo-regelgeving	BZK, NVBR (VNG, SZW)	Opstart Project Brandweerdruken
2. (2002 – 2003)	Project Brandweerdruken loopt	BZK, VNG, NVBR	Product is leidraad bestrijding waterongevallen met als status deskundigenadvies
3. (2003)	Communicatie richting gemeenten noodzaak	BZK, VNG, NVBR	Reeds verstuurd circulaire wordt herzien

### 5.2.2 Strategie



Als eerste wordt de besluitvorming ook binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip strategie dat uiteenvalt in twee indicatoren: de doelstelling van de actoren en de samenwerking met actoren.

#### *Doelstelling van actoren*

De interviews die voor deze casus zijn gehouden geven een duidelijk beeld van de perceptie van het probleem in deze casus. BZK vond dat de invoering van de nieuwe Arbo-regelgeving ook eisen stelde aan het duiken bij de brandweer, terwijl de VNG het probleem meer zag in een aantal duikongevallen en bijna-ongevallen. De NVBR tenslotte vond dat naast de veranderende Arbo-regelgeving ook het bestaan van twee documenten met normstellingen (de leidraad uit 2000 en de Richtlijnen van BZK uit 1994) in het kader van brandweerdruken een probleem vormde. Deze verschillen in probleemperceptie leidden ook tot andere doelstellingen bij de actoren.

Zo was de doelstelling van BZK om vanuit haar medewetgevende rol bij het Rijk een nadere invulling te geven aan de nieuwe Arbo-regelgeving die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had opgesteld; de regelgeving beter aan laten sluiten bij de brandweer. Twee volgende doelstellingen die BZK had, waren dat er adequate opleidingen zouden komen en dat er een nieuwe leidraad zou verschijnen. De VNG had als doelstelling er voor te zorgen dat de veranderingen in de wettelijke taak van gemeenten (zorgdragen voor het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand) zo goed mogelijk aan zou sluiten bij de wijze waarop de gemeenten uitvoering geven aan deze taak. Tevens wilde de VNG ervoor zorgen dat de werkgeversrol zo goed mogelijk vertegenwoordigd was wanneer er gesproken zou gaan worden over mogelijke arbeidsvoorwaardelijke gevolgen. Voor de NVBR waren de doelstellingen helder: eenduidigheid creëren door integratie van bestaande normstellingen en de nieuwe Arbo-regelgeving interpreteren opdat het werk als brandweerdruker goed uitgevoerd kan worden; een nieuwe leidraad ontwikkelen. Afgeleid hiervan, zo antwoordt een respondent, is dat de NVBR ook de lessen die te trekken zijn uit het verleden mee wilde nemen in de nieuwe leidraad. Overigens is interessant op te merken dat in versie 1.0 van het projectplan, toen nog opgesteld door BZK en NVBR, er gesproken wordt over het volgende doel: "...de werkgever meer bewust te laten zijn van zijn verantwoordelijkheid en daarvoor hulpmiddelen aan te reiken". Het ging daarbij om het verhogen van de veiligheid van de brandweerdruker.

In de loop van het proces zijn de doelstellingen voor BZK en NVBR nooit gewijzigd. Daarentegen zijn de doelstellingen van de VNG op één punt geconcretiseerd. De VNG stelde namelijk in de tweede ronde dat de status van de leidraad geen dwingende regelgeving mocht zijn, omdat er niet te veel lagen van regelgeving op dit gebied moest komen. Een respondent meent hierbij dat de VNG zich concentreerde op haar rol als werkgever en dat het de gemeenten eigenlijk niet te veel geld moest gaan kosten.

Aan het eind van het besluitvormingsproces vinden alle actoren dat zij de eigen (aangepaste) doelstellingen hebben gehaald. Voor de NVBR belangrijk omdat er bij de andere actoren, ondanks hun eigen doelstellingen, oog was voor de praktische insteek van de NVBR. Over elkaar meent de VNG dat de NVBR de insteek van een zwaardere status van de leidraad niet heeft gehaald en meent de NVBR dat BZK niet alle doelstellingen heeft gehaald doordat er binnen BZK te weinig prioriteit aan het project werd toegekend.

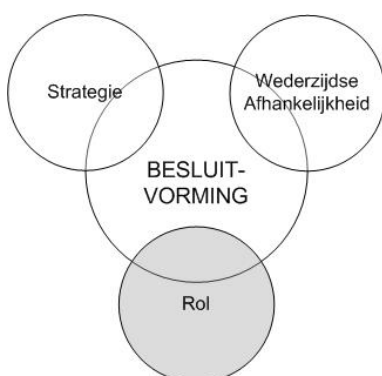
### *Samenwerking met actoren*

In de eerste ronde van het project heeft de NVBR het initiatief genomen en samenwerking gezocht met BZK om ervoor te zorgen dat er überhaupt een project werd gestart. Toen het project er was, is er door beide actoren samenwerking gezocht met de VNG. De NVBR heeft aan BZK het initiatief hiertoe gelaten. Toen het project in de tweede ronde eenmaal liep bleek dat, ondanks dat er samen naar het doel werd toegewerkt, het toch een redelijk individueel traject was. Er vond wel afstemming plaats, zie ook paragraaf 5.2.4, maar het was de NVBR die de inhoudelijke leidraad ontwikkelde. De andere actoren gaven hier via de projectgroepvergaderingen of ad hoc hun mening over. Zo heeft BZK regelmatig overleg gehad met de NVBR over de inhoud van de leidraad. Een uitzondering hierop vormde het besluit over de status van de leidraad. Hier stond de NVBR, die vond dat de status van de leidraad formeler (zwaarder) moest zijn, tegenover de VNG die steun kreeg van BZK. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de status van deskundigenadvies voor de leidraad. De laatste ronde leverde daarentegen een beeld op van de wens tot samenwerking. Zo is er door BZK en VNG gebruik gemaakt van het uitgebreide netwerk van de NVBR voor communicatie en is er binnen de projectgroepvergaderingen ook regelmatig gesproken over de communicatie en de mogelijkheden daarvan. Dit geldt zeker voor de inhoud van de circulaire die BZK begin 2003 (BZK, 3 februari 2003) wilde uitsturen. Deze is door BZK voorgelegd aan de leden van de projectgroepvergaderingen, maar dat heeft niet geleid tot volledige consensus.

Wanneer bovenstaande gegevens gespiegeld worden met de tabel over strategie in hoofdstuk twee kunnen de verschillende actoren in de matrix als volgt worden gepositioneerd:

	<b>Autonomiebestendinging</b>	<b>Interactieve strategieën</b>
<b>Offensieve strategie</b>	NVBR (ronde 2)	NVBR (ronde 1)
<b>Reactieve strategie</b>	-	BZK, VNG, NVBR (ronde 3)

### 5.2.3 Rol



Als tweede wordt de besluitvorming binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip rol dat uiteenvalt in twee indicatoren: het verloop van het besluitvormingsproces en handelingen van actoren.

#### *Verloop besluitvormingsproces*

De besluitvorming in de eerste ronde had een geleidelijk verloop. Nadat begin 2002 leden van de NVBR bij deze branchevereniging

hadden aangegeven dat er veranderingen in opkomst waren in relatie tot het brandweerdruiken en de vraag rees wat met deze veranderingen te doen, heeft de NVBR actie ondernomen. In eerste instantie wilde men zelf een project starten, maar later is gezien, de afhankelijkheid, gekozen voor samenwerking met BZK. Weer later, na de eerste ronde, heeft ook de formele werkgever (de VNG) zich aangesloten bij het project. Bij de besluitvorming in de eerste ronde heeft de VNG geen rol gespeeld.

In de tweede ronde verliep de besluitvorming gestructureerd via lijnen van de ingerichte projectgroep. Tot slot de derde ronde. Daar bleek rondom de communicatie via een circulaire van het ministerie geen sprake te zijn van een structuur in de besluitvorming. Hoewel een en ander voorgelegd is aan de leden van de projectgroep, ontstond er toch een blokkade, die werd opgeworpen door de NVBR.

De tijd die verstreken is om tot daadwerkelijke besluitvorming te komen wordt door zowel VNG als NVBR als lang ervaren. BZK vindt het naar behoren verlopen met uitzondering van ronde drie. De NVBR geeft aan vooral de tijd die nodig bleek te zijn om met een project te starten langdurig gevonden te hebben (ronde 1), terwijl de VNG aangeeft juist de langdurigheid te hebben ervaren in de discussies over de status van de leidraad (ronde 2). Conclusie van BZK in dit kader is dat het altijd gaat om het afwegen van belangen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren.

#### *Handelingen van actoren*

BZK heeft in de eerste ronde een afwachtende houding aangenomen. Pas na aandringen van de NVBR heeft BZK ingestemd met de opstart van een project brandweerdruiken. De reden dat deze afwachtende houding werd aangenomen had te maken met het feit dat BZK een project op wilde zetten wat breder was dan alleen de ontwikkeling van een leidraad. Vanaf de tweede ronde had BZK de rol aangenomen van trekker; voorwaarde scheppend en medewetgevend. Een van de respondenten geeft hierbij aan dat BZK er vanuit haar systeemverantwoordelijkheid ook toe 'verplicht' was. Maar BZK ging verder. Bij de besluitvorming over de inhoud van de leidraad heeft BZK een rol gespeeld omdat zij wilde beoordelen of met het verschijnen van de nieuwe leidraad de oude Richtlijnen uit 1994 mochten vervallen. In relatie tot de besluitvorming over de status van de leidraad stond BZK op een neutraal standpunt. De enige eis die BZK moest opleggen vanuit haar medewetgevende rol, was dat de regelgeving moest worden nageleefd. De rol die BZK aannam in de derde ronde was gericht op communicatie richting de gemeenten. Echter, door de opstelling van de NVBR –zij lieten formeel per brief weten niet akkoord te gaan (blokkade) met de inhoud van de eerste circulaire– moest de inhoud van de circulaire worden herzien. De NVBR meende dat er onvoldoende met hen was gecommuniceerd met de NVBR alvorens de circulaire werd verspreid; in casu de NVBR was niet formeel om advies gevraagd. De VNG heeft in een projectgroepvergadering het standpunt van de NVBR ondersteund.

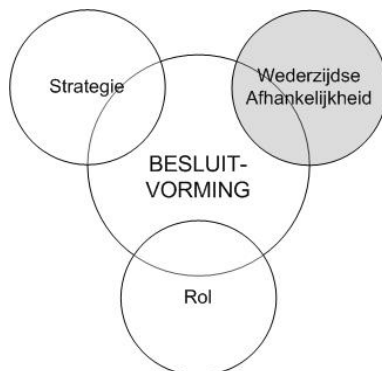
In de tweede ronde van besluitvorming was de NVBR inhoudelijk initiatiefnemer en deskundige. Zij zorgde voor de ontwikkeling van de leidraad en dat was nu precies de rol die BZK ook vond dat de NVBR moest hebben. In relatie tot de besluitvorming rondom de status van de leidraad had de NVBR het standpunt ingenomen dat ze een zwaardere (formelere) status wilde van de leidraad. Echter de VNG wilde vanuit haar standpunt daar niet aan. Zij zette in op geen verplichte normstelling; geen dwingende leidraad. Er zouden te veel lagen van regelgeving komen wanneer de leidraad een formele status zou krijgen. Uiteindelijk heeft de mening van VNG, de verantwoordelijke in de rol van werkgever en ondersteund door BZK, de doorslag gegeven. De eerste ronde heeft de NVBR in de rol van initiatiefnemer laten zien. Zij heeft de aanzet gegeven tot een project brandweerdruiken waarvan minimaal de ontwikkeling van een nieuwe leidraad onderdeel uitmaakte.

Een van de respondenten vat alles als volgt samen: “BZK moest zorgen dat het geregeld werd, trad daarbij in een noodzakelijke samenwerking met de NVBR, in de rol van medewetgever bemiddelend tussen de brandweer en SZW, en vanwege haar systeemverantwoordelijkheid faciliterend in de richting van de lagere overheden”.

Wanneer bovenstaande gegevens echter gespiegeld worden met de tabel over rollen in hoofdstuk twee kunnen de verschillende actoren in de matrix als volgt worden gepositioneerd:

Typering rol	Actor
Initiator	NVBR (ronde 1), BZK (ronde 2 en 3)
Supporter	NVBR (ronde 2)
Aanpasser	-
Criticus	BZK (ronde 1), VNG (ronde 2 en 3), NVBR (ronde 3)
Intermediair	-
Toeschouwer	-
Makelaar	-
Facilitator	-
Scheidsrechter/Arbiter	-

#### 5.2.4 Wederzijdse afhankelijkheid



Als derde wordt de besluitvorming binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip wederzijdse afhankelijkheid wat uiteenvalt in drie indicatoren: de verdeling van middelen, de acceptatie door andere actoren en de interactie tussen actoren.

##### *Verdeling van middelen*

Wanneer gezien wordt over welke sturingsinstrumenten de actoren beschikken bij de besluitvorming leidt dit ten aanzien van wet- en regelgeving tot het feit dat BZK als medewetgever hier het primaat heeft. Weliswaar heeft de werkgever, in casu de gemeenten (en haar

belangenbehartiger de VNG) op grond van de Arbeidsomstandighedenwet een verantwoordelijkheid, maar zij kan dit instrument alleen maar aanwenden om haar rol te claimen en met kracht haar stem te laten horen. Dit is overigens in deze casus ook gebeurd (bijvoorbeeld geen dwingende status van de leidraad). De NVBR heeft op dit punt in het geheel geen sturingsinstrument in handen.

Het financiële sturingsinstrument heeft in deze casus geen grote rol gespeeld. BZK heeft namelijk alleen voor de feitelijke productie van de leidraad geld ingebracht en niet voor de ontwikkeling. Ook de VNG en NVBR hebben bij de besluitvorming geen gebruik gemaakt van dit instrument. Hoewel dit niet als sturingsinstrument bij de besluitvorming is gebruikt, kan wel geconstateerd worden dat de financiën die gemoeid waren met de personele inzet in het project voornamelijk afkomstig waren vanuit de regio's (operationeel).

Informatie is in deze casus voor de NVBR het instrument gebleken om mee te sturen. De inhoudelijke kennis die nodig is voor de ontwikkeling van de leidraad komt merendeels van deze vereniging en haar leden. BZK en de VNG zijn hier van afhankelijk en hebben dit instrument zelf niet bij de besluitvorming kunnen gebruiken.

Als vierde sturingsinstrument wordt de achterban genoemd. Een instrument wat ook hier door de NVBR is gebruikt. Zij heeft haar leden ingezet voor de inbreng van inhoudelijke kennis en het collectief gebruikt als middel in de besluitvorming. De VNG, ook een vereniging, heeft daarentegen

dit middel niet gebruikt. Zij heeft alleen intern binnen het VNG-bureau haar achterban gemobiliseerd, maar niet haar leden (gemeenten).

Tot slot de politiek. Omdat de casus geen politiek issue was, zijn ook de relaties met de politiek, waar vooral de VNG over beschikt, door de actoren niet ingezet.

De ingezette middelen hebben bijgedragen aan de doelstellingen van de verschillende actoren. De rol die BZK heeft vervuld heeft sterke relatie met het sturingsmiddel wet- en regelgeving. Zo ook voor de NVBR: de integratie van de afzonderlijke documenten tot één nieuwe heeft alleen kunnen gebeuren door de inzet van achterban en de informatie die men beschikbaar had. Tot slot de VNG: Zij heeft op cruciale besluitvormingsmomenten aangegeven wie op basis van wet- en regelgeving verantwoordelijk was.

#### *Acceptatie door andere actoren*

De acceptatie door andere actoren was in deze casus erg groot. Alle actoren beseften dat de aanpak van de door alle actoren anders gepercipieerde problemen nooit zelfstandig zouden kunnen worden vormgegeven. Actoren zochten elkaar op en realiseerden uiteindelijk de benoemde producten, waarbij de relatie tussen de meeste actoren gericht was op het vinden een vorm van samenwerking (zie ook paragraaf 5.2.2)

#### *Interactie tussen actoren*

In het begin verliep de interactie tussen NVBR en BZK voornamelijk ad hoc en ongestructureerd. Dit had alles te maken met de eerste ronde: er moest nog een project opgestart worden. Uiteindelijk hebben beide actoren besloten samen te gaan werken aan het project, beiden overigens vanuit een andere rol. Toen het project eenmaal liep (de tweede ronde) verliepen de meeste contacten via de reguliere projectgroepvergaderingen waar alle actoren bij aanwezig waren. Gebleken is dat er voor deze vergaderingen vaak contact is geweest tussen de vertegenwoordiger van de uitvoering (de NVBR) en de vertegenwoordiger van de verantwoordelijke (de VNG). Daarnaast is gebleken dat BZK bilateraal veel contacten heeft gehad met de NVBR over de inhoud van de leidraad. Zo niet in de derde ronde van het project waar het aankwam op communicatie. De NVBR was van mening dat er onvoldoende (formele) communicatie had plaatsgevonden met de NVBR en blokkeerde daarmee een door BZK verzonden circulaire. Hierbij werd de NVBR overigens gesteund door de VNG.

Samengevat is er in termen uit het theoretisch kader ook in deze casus bij alle actoren sprake van zowel zien, open stellen als interacteren. Actoren beseffen ook hier dat de beschikbare middelen zijn verdeeld over de actoren die zich binnen het beleidsveld begeven. Ook accepteren ze –soms met moeite- dat de eigen doelstellingen pas te bereiken zijn wanneer ze samenwerken met andere actoren. Tot slot doen de actoren er moeite voor om te bezien of ze door middel van interactie kunnen komen tot een werkwijze opdat de doelstellingen kunnen worden bereikt.

### **5.3 Casus 3: Project ontwikkeling basisvereisten multidisciplinair optreden (Multiref's)**

De derde casus die is onderzocht betreft de casus waarin gewerkt wordt aan de ontwikkeling van zogenoemde multidisciplinaire referentiekaders.

### 5.3.1 Besluitvormingsreconstructie

In 2000 presenteert de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004: de keten gesmeed (BZK, 1999). Hierin wordt onder meer vermeld dat de staatssecretaris van BZK met de verantwoordelijke besturen en betrokken diensten een samenhangend stelsel van kwaliteitsnormen zal ontwikkelen. In datzelfde jaar wordt het Landelijk Beraad Rampenbestrijding (LBRB)<sup>11</sup> opgericht. De staatssecretaris verzoekt aan dit gremium deze taak op zich te nemen. Begin 2001 volgt een herbevestiging van deze taak aan het LBRB voortvloeiend uit het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp Enschede (BZK, 2001a). Het LBRB neemt deze taak aan, maar in het voorjaar van 2002 eindigt ronde 1 van deze casus met een besluit om een scheiding te maken tussen de ontwikkeling van een kwaliteitssystem voor de rampenbestrijding en de ontwikkeling van een multidisciplinair referentiekader.

In april 2002 volgt het verzoek van de minister van BZK aan het LBRB om de ontwikkeling van genoemd multidisciplinair referentiekader op te pakken. Concreet betekende dit dat het LBRB gevraagd is de afstemming van de monodisciplinaire referentiekaders te verzorgen en verder uit te werken. Het LBRB is vervolgens aan de slag gegaan met het samenstellen van de projectgroep waarin naast de projectleiding vertegenwoordigers van de koepelorganisaties zitting hadden. In het najaar van 2003 ging deze projectgroep van start, maar moest om redenen die hieronder nog aan bod komen besluiten begin 2004 een andere koers te gaan varen.

Zo werd in januari 2004 de derde ronde gestart waarbij niet meer uitgegaan werd van een multidisciplinair referentiekader, maar van basisvereisten voor de rampenbestrijding. Mede ingegeven door uitspraken van de minister moesten deze vereisten er in het najaar van 2004 liggen. Echter, medio 2005 werd het plan van aanpak gepresenteerd (Projectleiding Multiref's, 25 mei 2005), waardoor het project op dit moment nog steeds loopt.

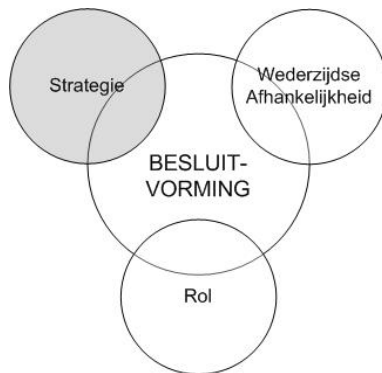
Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Ronde	Aanvangssituatie	Samenstelling arena	Eindsituatie (beslissing)
1. (2000 – 2002)	Beleidsnota rampenbestrijding: de keten gesmeed verschijnt	BZK, LBRB, personen op persoonlijke titel uit diverse organisaties	Scheiding van ontwikkeling kwaliteitssystem rampenbestrijding en ontwikkeling multidisciplinaire referentiekaders
2. (2002 – 2004)	Verzoek aan LBRB voor de ontwikkeling van multidisciplinaire referentiekaders	BZK, LBRB, vertegenwoordigers van koepelorganisaties, waaronder NVBR, IPO, IOOV	Er worden geen referenties ontwikkeld, maar basisvereisten
3. (2004 –heden)	Toezegging minister van BZK aan Eerste en Tweede Kamer ontwikkeling van basisvereisten voor de rampenbestrijding	BZK, LBRB, vertegenwoordigers van koepelorganisaties, waaronder NVBR	N.v.t.; het project loopt nog

<sup>11</sup> Het Landelijk Beraad Rampenbestrijding (LBRB) heeft medio 2004 een naamswijziging ondergaan en luistert nu naar de naam Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB). In deze casus zal in verband met de overzichtelijkheid alleen gesproken worden over LBRB.



### 5.3.2 Strategie



Ook bij deze laatste casus wordt als eerste de besluitvorming binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip strategie. Zoals al eerder benoemd valt dit begrip uiteen in twee indicatoren: de doelstelling van de actoren en de samenwerking met actoren.

#### *Doelstelling van actoren*

In de eerste ronde binnen deze casus leek de doelstelling helder geformuleerd door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De opdracht aan het adviesorgaan van het ministerie luidde: ontwikkel een samenhangend stelsel van

kwaliteitsnormen voor de rampenbestrijding in samenwerking met verantwoordelijke besturen en betrokken diensten (BZK, 29 april 2003). Deze opdracht werd onderschreven door de op persoonlijke titel gevraagde personen die aan het werk gingen met deze opdracht. Echter, gedurende de tijd bleek volgens de formele projectleider dat de opdracht te breed was en werd er weerstand ondervonden bij een aantal personen. Er kan overigens niet gesproken worden van actoren omdat alle deelnemende personen op persoonlijke titel en kwaliteit waren geselecteerd en handelden, en dus niet via een organisatie in het project werden ingebracht. De te breed geformuleerde opdracht had te maken met de discussies binnen de projectgroep over wat exact de werkwijze en concrete doelstelling zou moeten zijn. Daar bleek ook het probleem te liggen wat weerstand genereerde; wanneer de ene persoon een voorstel deed bleek de andere daar andere gedachten over te hebben. Om meer duidelijkheid te creëren werd besloten het complexe project te splitsen.

De tweede ronde werd het project door de projectleiding anders aangepakt. Deelnemende personen werden nu gevraagd als vertegenwoordiger van een koepelorganisatie. Naast BZK als opdrachtgever (en uitvoerende voor het kwaliteitszorgsysteem voor de rampenbestrijding) namen ook vertegenwoordigers in de projectgroep plaats namens de NVBR, IPO, IOOV, politie, Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen, Vereniging Gemeentesecretarissen (VGS) en Openbaar Ministerie (OM) – in de casus worden, gezien de afbakening van dit onderzoek, alleen BZK, NVBR, IPO en IOOV verder besproken. Ook nu bleek de doelstelling van de benoemde actoren voor het grootste gedeelte dezelfde te zijn: het door afstemming van alle bestaande monodisciplinaire referentiekaders ontwikkelen van een referentiekader voor actoren die participeren in de repressieve rampenbestrijding. Twee actoren hadden in deze ronde een aanvullende doelstelling. Als eerste het beleidsdepartement van BZK die invulling moest geven aan de ondersteuning van het project om zo haar systeemverantwoordelijkheid inhoud te geven. Zij wilde dat de kaders opgesteld zouden worden door het veld zelf. Ten tweede IOOV, die als inspectie inmiddels was begonnen met het houden van algemene doorlichtingen in het land en behoefte had aan een hard toetsingskader. De doelstellingen van alle actoren werden in deze ronde niet gehaald. Er kwam geen resultaat. Uitzondering: besluit om niet verder te gaan met de ontwikkeling van multidisciplinaire referentiekaders, maar met het ontwikkelen van basisvereisten.

Deze basisvereisten vormden de start van de derde ronde. Het LBRB ging hiermee aan het werk. De projectleiding zou een nieuw plan van aanpak maken om nu wel tot een (goed) resultaat te komen en dit aan te bieden aan de minister. Dit plan verscheen, al zoekend naar de juist werkvorm, in mei 2005. Besloten werd, vanwege de sterk operationele insteek, wederom vertegenwoordigers van de koepels – maar dan alleen van de operationele - te vragen. Zo is in de derde ronde van het project naast BZK alleen de NVBR vertegenwoordigd.

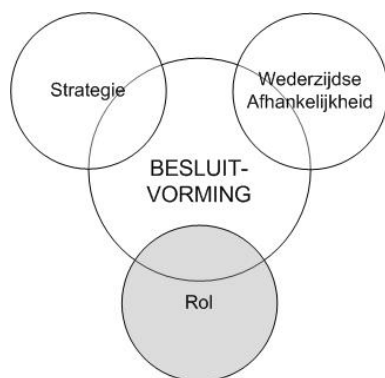
### Samenwerking met actoren

Met betrekking tot samenwerking van actoren is de lijn gedurende alle rondes hetzelfde. Er lijkt sprake te zijn van voortdurende samenwerking tussen betrokken personen of actoren gedurende de projectgroepvergaderingen. Daarbuiten heeft men eigenlijk geen contact. Elk persoon zit er vanuit de eigen achtergrond die vaak een relatie heeft met de koepels die zij direct of indirect vertegenwoordigen. Zo zit de vertegenwoordiger namens de brandweer er met directe of indirecte last of ruggespraak van de NVBR en de vertegenwoordiger van de IOOV er vanuit deze achtergrond (de al eerder genoemde algemene doorlichtingen).

Wanneer bovenstaande gegevens weer gespiegeld worden met de tabel over strategie in hoofdstuk twee kunnen de verschillende actoren in de matrix als volgt worden gepositioneerd:

	Autonomiebestending	Interactieve strategieën
<b>Offensieve strategie</b>	-	BZK
<b>Reactieve strategie</b>	-	Personen of actoren namens het LBRB

### 5.3.3 Rol



Als tweede wordt de besluitvorming binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip rol dat uiteenvalt in twee indicatoren: het verloop van het besluitvormingsproces en handelingen van actoren.

#### Verloop besluitvormingsproces

De besluitvorming in de eerste ronde van deze casus was onduidelijk. Het project verzandde in ieder geval in de onderlinge competenties van de personen die deelnamen aan het project. Slechts over één ding waren zij het wel eens: een concreet resultaat zou op de manier zoals het verliep niet bereikt worden. Op advies

van de gehele projectgroep werd dan ook door de projectleiding (en in aansluiting het LBRB) besloten het project te scheiden in twee onderdelen. Het project van het LBRB zou zich verder bezig gaan houden met de ontwikkeling van de multidisciplinaire referentiekaders.

In de tweede ronde speelden voornamelijk de neventrajecten een rol bij de besluitvorming. IOOV ontdekte dat het presterend vermogen van de brandweer te laag was om te kunnen gaan werken met referentiekaders. Beter zou het zijn te gaan werken met basisvereisten om op die manier een gelijk niveau in het hele land te kunnen borgen. Omdat ook in deze ronde de onderlinge competenties van betrokken actoren een rol speelden en zij niet tot een eenduidige werkwijze konden komen, is besloten verder te gaan werken aan basisvereisten. Overigens werd dit besluit mede ingegeven door de minister die aan de Tweede Kamer inmiddels dergelijke ontwikkelingen had beloofd (Projectleiding Multiref's, 13 mei 2004:4).

Hoe de besluitvorming in de derde ronde zal verlopen is nog onduidelijk daar deze ronde nog loopt. Wel kan geconstateerd worden dat door het zoeken naar de juiste werkwijze het project traag verloopt.

De laatste alinea brengt direct het volgende punt aan de orde: de tijdsduur van het proces. Alle actoren vinden dat het traject erg traag verloopt. Al in het najaar van 2001 is gestart met de eerste ronde en tot op heden heeft dit nog geen concreet resultaat opgeleverd. De reden daarvoor benoemt een van de respondenten als volgt: “elke persoon of actor kijkt anders tegen deze ontwikkeling aan en nagenoeg alle deelnemers aan het project, op BZK als opdrachtgever en de aangesteld uitvoerend projectleider na, hebben een beperkte tijd beschikbaar”.

#### *Handelingen van actoren*

BZK was initiator en tevens opdrachtgever van het project. Het LBRB, onder leiding van een Commissaris van de Koningin (CdK) die dit traject belangrijk vond, heeft de opdracht als adviesorgaan van de minister op zich genomen, maar is voor de uitvoering afhankelijk van personen direct of indirect betrokken bij de koepelorganisaties. Zo hebben in de eerste ronde alle betrokken personen vanuit het eigen perspectief meegedacht hoe aan de opdracht uitvoering kon worden gegeven. Geen van de personen uitte zich als tegenstander. Dat resulteerde na verloop van tijd erin dat gezamenlijk gekozen is voor een knip van het project. Opvallend hierbij is dat er geen persoon betrokken was die enige relatie had met de VNG of KNVBH, ondanks wat gesteld is in de beleidsnota rampenbestrijding op dit punt (“verantwoordelijke besturen”). Ditzelfde geldt overigens voor alle rondes binnen deze casus.

In de tweede ronde neemt het IPO een andere rol aan, die van toehoorder en meedenker. Dit komt omdat de ontwikkeling in het project (repressief gericht) en de rol van de provincies in de repressie (alleen toezichhoudend in de voorbereiding) daar aanleiding voor gaf. BZK bleef opdrachtgever, maar vond tevens inhoudelijk en financieel ondersteuner. Deze rol had te maken met de systeemverantwoordelijkheid die de minister heeft in het kader van de rampenbestrijding en het feit dat het LBRB als opdrachtnemer niet over middelen beschikt. Vanuit het onderdeel IOOV van BZK werd inhoudelijk input geleverd vanuit de kennis en ervaring die daar aanwezig was, die in deze ronde dominant is. Tot slot de NVBR, ook zij leverde een inhoudelijke bijdrage aan de discussie.

Tot op heden hebben zich in de derde ronde nog geen wijzigingen voorgedaan in de rol die betrokken actoren aannamen. Wel is het IPO in deze ronde niet meer primair betrokken bij het proces om redenen die al bij de tweede ronde zijn weergegeven, aangevuld met de reden dat er in deze ronde nog meer nadruk is komen te liggen op het operationele. Tevens valt waar te nemen dat BZK steeds meer inhoudelijk een rol gaat spelen. Volgens een van de respondenten is dat het gevolg van de toezeggingen –het doen ontwikkelen van basisvereisten- die de minister aan de Kamers heeft gedaan.

Wanneer bovenstaande gegevens gespiegeld worden met de tabel over rollen in hoofdstuk twee kunnen de verschillende actoren in de matrix als volgt worden gepositioneerd:

<b>Typering rol</b>	<b>Actor</b>
Initiator	BZK
Supporter	NVBR, IOOV
Aanpasser	IPO
Criticus	-
Intermediair	Projectleiding
Toeschouwer	-
Makelaar	-
Facilitator	-
Scheidsrechter/Arbiter	-

### 5.3.4 Wederzijdse afhankelijkheid



Als derde en laatste wordt de besluitvorming binnen deze casus geanalyseerd aan de hand van het begrip wederzijdse afhankelijkheid dat uiteenvalt in drie indicatoren: de verdeling van middelen, de acceptatie door andere actoren en de interactie tussen actoren.

#### *Verdeling van middelen*

Binnen deze casus is in de eerste ronde voor geen van de betrokken personen gebruik gemaakt van sturing op basis van wet- en regelgeving. Ook in de tweede ronde is daar geen gebruik van gemaakt. In de derde ronde is er in de marge gebruik van gemaakt. De minister van BZK heeft zich uitgesproken dat wanneer er voldoende draagvlak is voor de geformuleerde basisvereisten, deze in de wet kunnen worden vastgelegd en tot norm kunnen worden verheven.

De tweede onderzochte sturingsmogelijkheid is op basis van financiën. Indirect is daarvan door BZK al vanaf de eerste ronde gebruik gemaakt door het project van onderaf te laten invullen (vanuit het veld). Op die manier stelt het veld de eigen referentiekaders/basisvereisten vast waardoor de kans op mogelijke claims vanuit het veld wordt beperkt en BZK dus bespaart op financiële uitgaven. Tevens heeft BZK de uitvoering van het project vanaf de tweede ronde financieel ondersteund (gefinancierd) om zo haar doelstelling te bereiken en aan de toezeggingen van de minister aan de Kamer te kunnen voldoen. BZK heeft deze subsidie echter niet ingezet om de besluitvorming in het project te beïnvloeden.

Als derde sturingsmogelijkheid komt informatie aan de orde. Hoewel meerdere partijen (waaronder de NVBR en ook partijen die niet betrokken zijn in dit onderzoek) over noodzakelijke informatie beschikten, is te zien dat BZK een steeds grotere inhoudelijke rol gaat spelen. Overigens is niet waargenomen dat een van de actoren, ook BZK niet, dit als sturingsinstrument inzet.

Achterban is een vierde sturingsmogelijkheid. Hiervan is geen gebruik gemaakt door een van de actoren. Sterker, er is in de eerste twee ronden meestal geen sprake van actoren die in de beleidsarena participeren maar van personen die door de projectleiding zijn benaderd (met een schuin oog kijkend naar het gezag dat zij bezaten). In de tweede ronde waren zij wel gevraagd namens de achterban plaats te nemen in de projectgroep, maar personen gaven aan op dit terrein niet namens hun achterban te kunnen of durven spreken. Dit neemt niet weg dat er door sommigen is afgestemd met de koepel waar zij vandaan kwamen, maar het is in ieder geval niet als sturingsinstrument gebruikt.

Het laatste sturingsinstrument is de politiek. Er is niet waargenomen dat de actoren gedurende het proces of besluitvorming gebruik hebben gemaakt van dit sturingsinstrument. Wel heeft het beleidsdepartement van BZK in de tweede ronde de uitspraken van de minister aan de Kamers gebruikt als argument om het project over stag te laten gaan van multidisciplinaire referentiekaders naar basisvereisten.

Het onderzoek laat zien dat het gebruik (of geen gebruik) maken van instrumenten het bereiken van de doelstellingen van de personen of actoren niet heeft beïnvloed.

#### *Acceptatie door andere actoren*

De acceptatie van andere actoren was en is groot. Men weet vanuit welke kant van het beleidsveld de ander afkomstig is en men weet ook dat het beleidsveld klein is. Personen/actoren komen elkaar telkens op andere dossiers weer tegen. In deze casus heeft dat, getuige de interviews, geresulteerd in het toch weer in elke ronde participeren van de door de projectorganisatie gevraagde actoren.

*Interactie tussen actoren*

De vormgeving van de relatie tussen de actoren kan gekenmerkt worden als alleen projectmatig. Dit geldt zeker voor de eerste twee ronden waarin veel individuele personen een rol speelden. Uit de interviews is duidelijk geworden dat actoren onderling geen contacten onderhielden en de projectleiding in het project de linking-pin vormde (en nog steeds vormt) tussen de actoren.

Samengevat is er bij deze casus in termen uit het theoretisch kader bij alle actoren sprake van zien, maar niet van zich open stellen of interacteren. Actoren beseffen wel dat andere personen of actoren een rol hebben, maar maken onvoldoende gebruik van elkaars middelen en gaan zeer beperkt interactie aan. Een uitzondering hierop vormt BZK daar zij gezien de taak die zij heeft haar doel wil bereiken en dat gezien de gestelde doelen en beschikbare middelen niet eenzijdig kan realiseren.

*Ter afronding*

Het onderzoek naar drie verschillende casus binnen het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding levert interessante inzichten op in het kader van de besluitvorming binnen dit beleidsveld. In het volgende hoofdstuk zal hier uitvoerig bij worden stilgestaan.



## HOOFDSTUK 6

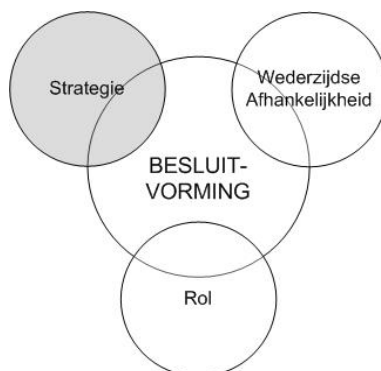
### BRAND MEESTER?

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van een empirische studie naar een drietal casus binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding gebaseerd op het theoretisch kader zoals geschetst in hoofdstuk twee (complexe besluitvorming). In de eerste paragraaf zullen daarom de drie casus met elkaar geconfronteerd worden om in de tweede paragraaf de uitkomsten hiervan te kunnen spiegelen aan het in paragraaf 2.3 beschreven ideaaltypisch beeld. Het leidt tot het beantwoorden van de vijfde en zesde deelvraag, respectievelijk “Hoe slagvaardig en effectief is de complexe besluitvorming op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding?” en “Welke factoren zijn van invloed op de slagvaardigheid en effectiviteit van de complexe besluitvorming op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding?”

#### 6.1 Een rode draad

Achtereenvolgens zullen in deze paragraaf de drie centrale begrippen uit het theoretisch kader aan de orde komen. Hierbij zal per begrip aan de hand van de ook in paragraaf 4.3 en hoofdstuk vijf gehanteerde begrippen een rode draad worden getrokken uit de drie casus.

##### 6.1.1 Strategie



##### *Doelstelling van actoren*

In het doel wat de actoren voor ogen hebben in de drie casus zijn veel overeenkomsten te vinden. Zo is in de casus kwaliteitszorg duidelijk dat alle actoren primair de doelstelling hebben te werken aan een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer en is in de casus multiref's duidelijk dat het doel is te komen tot kwaliteitsnormen voor de rampenbestrijding. De casus brandweerdruiken laat tot slot zien dat alle actoren als doel hebben om de nieuwe regelgeving op de juiste manier voor de brandweer toepasbaar te maken. Ook veranderen actoren nauwelijks van doelstelling. De nuances komen

voort uit de achtergrond van de actoren, de historie van het proces/project of de perceptie van het probleem.

Maar, de grondhouding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is gericht om op de juiste manier invulling te geven aan haar systeemverantwoordelijkheid. Voor haar betekent dat dat ze het presterend vermogen van de brandweezorg en rampenbestrijding wil vergroten zonder zelf probleemeigenaar te zijn en bovendien ervoor te zorgen dat voor de aanpak van de problemen een goede bestuurlijke inbedding aanwezig is. In de casus kwaliteitszorg (verbetering van de kwaliteit van de brandweer) komt dit tot uitdrukking in het feit dat BZK na twee mislukte rondes de VNG als opdrachtgever vraagt op te treden, maar wel een inhoudelijke inbreng wil kunnen leveren. Tevens wil BZK op deze manier het bestuurlijk draagvlak voor de resultaten doen bevorderen. Iets dergelijks valt ook te zien in de casus brandweerdruiken, waarin BZK het project leidt en inhoudelijke input levert, maar de NVBR zorgt voor de feitelijke vervulling van de opdracht. En tot slot laat de casus multiref's zien dat BZK ook hier het project initieert, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering over laat aan het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB, voorheen LBRB).

De VNG wil vanuit haar achtergrond de bestuurlijke belangen van gemeenten in Nederland behartigen. In de casus kwaliteitszorg leidde dat er samen met de veranderingen binnen het beleidsveld zelf (meer aandacht voor brandweezorg en rampenbestrijding en daarmee de afstand tot de KNBV) toe dat de VNG in de eerste ronde de besluitvorming blokkeerde, maar in de volgende rondes een meer coöperatieve houding aannam. De tweede casus, brandweerdruk, laat zien dat de perceptie van het probleem van de VNG (ongevallen bij brandweerdruk [en vervolgens gerechtelijke uitspraken over de verantwoordelijkheden van de gemeenten]) invloed had op de doelstelling van de VNG rondom de status van de leidraad. De VNG wilde geen dwingende regelgeving. De casus multiref's toont aan dat de bestuurlijke achtergrond van de VNG aanleiding is geweest tot het participeren van de VNG in de eerste ronde en dat door de ontwikkelingen in het project (het operationele karakter) de gemeente later helemaal niet meer betrokken is.

De doelstelling van de KNVBH was gericht op het vertegenwoordigen van gemeentebesturen en besturen van regionale brandweerkorpsen. Deze doelstelling is steeds minder van de grond gekomen en later zelfs helemaal opgegaan in de Veiligheidskoepel.

Belangenbehartiging van provincies is altijd de doelstelling geweest van het IPO. De belangenbehartiging rondom de taken van de provincies (toezicht en toetsing) vormt dan ook de basis van de terughoudende rol in het project multiref's, ondanks dat de algemene doelstelling van het project ook voor de provincie voorop staat.

En dan als laatste de onderbouwing op basis van de NVBR. Nuances zijn voor wat betreft de casus brandweerdruk te vinden in de basisdoelstelling van de NVBR (het vertegenwoordigen van het brandweerveld en het inbrengen van inhoudelijke kennis en kunde) en de perceptie van het probleem. Hier is te zien dat de NVBR een zwaardere status van de leidraad wil en bestaande normstellingen door BZK wil zien ingetrokken wanneer de nieuwe leidraad gereed is.

Zijn de doelstellingen dan eigenlijk ook gehaald? Het antwoord op deze vraag laat, in tegenstelling tot de doelstellingen zelf, een wisselend beeld zien. In de casus multiref's kan gesteld worden dat de doelstellingen niet zijn gehaald; er is in het geheel zelfs nog geen resultaat. In de casus kwaliteitszorg zijn de doelstellingen maar gedeeltelijk gehaald. (Ondersteuning van) de implementatie en draagvlak zijn daarbij de grootste knelpunten. En tot slot de casus brandweerdruk: hier hebben de meeste actoren aangegeven een bevredigend resultaat te hebben bereikt.

#### *Samenwerking met actoren*

Er is zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau sprake van samenwerking tussen de actoren, echter de meeste vormen van samenwerking zijn ad hoc en thematisch van karakter. De enige geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding is het gremium de Veiligheidskoepel (VNG, KNVBH en NVBR). BZK en IPO zijn hier niet in vertegenwoordigd. Het IPO wordt wel betrokken wanneer het een onderwerp betreft wat raakt aan het taakveld van het IPO (bijvoorbeeld de Veiligheidsregio's). BZK staat volledig buiten de Veiligheidskoepel.

In het algemeen vindt samenwerking plaats op specifieke dossiers of in projecten. Vaak komen contacten, die leiden tot samenwerking tot stand in de context van een overleg over een ander dossier of project. Voorbeelden van ad hoc vormen van samenwerking zijn te vinden in de onderzochte casus.

De casus kwaliteitszorg laat in de diverse rondes samenwerking zien tussen de actoren. Zo werken in de eerste ronde CCRB, NVBK, KNBV en BZK samen en werken in de tweede ronde VNG, KNBV, BZK en afzonderlijk CCRB en NVBK samen. In de derde ronde werkt de VNG voornamelijk op formele basis samen met BZK (financieringsverantwoording) en werkt BZK op haar beurt inhoudelijk samen met de NVBR.

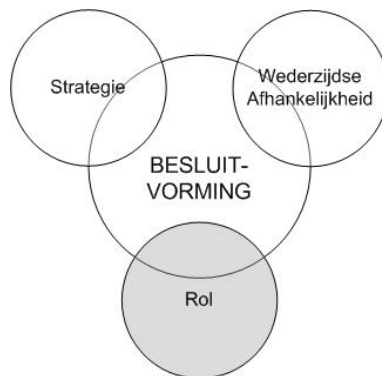


Bij het project brandweerdrukken was er in het begin (eerste ronde) een samenwerking te zien tussen de NVBR en BZK om een project te kunnen starten. Daarna verviel de samenwerking -tevens met VNG- voornamelijk in de lijn van de projectgroep. Voorbeelden van dit laatste zijn de besluitvorming over de inhoud van de leidraad en de inhoud van de circulaire.

Tot slot valt bij de casus multiref's waar te nemen dat er van echte samenwerking alleen maar sprake is binnen of in de lijn van de projectgroepvergaderingen.

Samenvattend kan ook aan de hand van de tabellen in hoofdstuk vijf geconstateerd worden dat alle actoren een interactieve strategie aanhouden die, afhankelijk van de eigen doelstelling, meer offensief of reactief is. Uitzondering hierop vormen de NVBR in de tweede ronde van de casus brandweerdrukken en de VNG in tweede ronde van de casus kwaliteitszorg. Hier nemen de actoren een autonomiebestendige en offensieve strategie aan die is gericht op het zelf ontwikkelen van haalbare projecten; NVBR omtrent de status van de leidraad en de VNG omtrent het eigen projectvoorstel voor de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem.

### 6.1.2 Rol



#### *Verloop besluitvormingsproces*

Het besluitvormingsproces binnen het beleidsveld van brandweerdruk en rampenbestrijding is een schoolvoorbeeld van het Nederlandse poldermodel, waarbij veel actoren –maar een klein aantal personen– zijn betrokken met elk hun eigen doelstellingen. Dat alles maakt het een complex proces. In de casus kwaliteitszorg komt bovenstaande tot uitdrukking in het aantal actoren (bijna alle koepelorganisaties binnen het beleidsveld) en het feit dat alle actoren gedurende de drie rondes handelen vanuit het eigen referentiekader.

BZK, VNG en NVBR vormen de actoren in de casus brandweerdrukken, waarbij expliciet in de tweede en derde ronde respectievelijk de VNG en NVBR bij de blokkade van de besluitvorming laten zien dat zij handelen vanuit de eigen verantwoordelijkheden en belangen.

De casus multiref's laat zien dat er op het beleidsterrein van de rampenbestrijding nog meer actoren betrokken zijn dan op het beleidsveld brandweerdruk. Specifiek gelet op de actoren binnen dit onderzoek valt op dat zij handelen vanuit de kaders van de actor/de koepel waaruit zij afkomstig zijn.

Tot slot valt door de drie casus heen op dat de besluitvorming telkens plaatsvindt door dezelfde personen als representant van de actoren in dit onderzoek.

Het besluitvormingsproces binnen het beleidsveld van brandweerdruk en rampenbestrijding verloopt traag als gevolg van het aantal actoren met elk hun eigen doelstellingen en belangen. Respondenten noemen dit door alle casus heen. Negatief gevolg is in de casus kwaliteitszorg geweest dat het bureaucratische processen op gang heeft gebracht om –spreekwoordelijk– alle neuzen weer dezelfde kant op te krijgen.

#### *Handelingen van actoren*

De opstelling van actoren (standpunten en acties) bij de besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweerdruk en rampenbestrijding is gebaseerd op doelstellingen en verantwoordelijkheden van de actoren, waarbij de verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd.

In het algemeen handelt BZK initiërend, faciliterend en toetsend op basis van de invulling die binnen BZK wordt gegeven aan de formele systeemverantwoordelijkheid van BZK. Vaak betekent dit dat BZK een doel wil bereiken en daar naar handelt. Soms betekent dit zelfs dat BZK besluit de

uitvoering zelf te doen of hieraan actief mee te werken. Immers, wanneer andere actoren geen uitvoering kunnen geven aan het bereiken van een doelstelling van BZK, dan is er maar één oplossing: het zelf doen. Overigens komt dit door de gekozen lijn binnen BZK (scheiding beleid en uitvoering) wel steeds minder voor, wat wordt toegejuicht door de VNG en NVBR. De VNG handelt vanuit de belangenbehartiging van gemeenten in Nederland. Daarbij vindt zij op basis van de verantwoordelijkheden vanuit de wet- en regelgeving dat zaken niet van bovenaf moeten worden opgelegd, maar van onderop moet worden opgebouwd, waarbij gemeenten en regio's de inhoud en tempo bepalen. Als derde de NVBR. Zij behartigt de belangen van het brandweerveld (brandweerkorpsen). Zij doet dit niet alleen door een inhoudelijke inbreng te leveren, maar meent ook haar rol als belangenbehartiger aan te moeten wenden om invloed uit te oefenen op besluitvormingsprocessen binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding op bestuurlijk niveau (soms zelfs initiërend en agendavormend). Zij doet dit zowel formeel via participatie in het samenwerkingsverband van de Veiligheidskoepel als informeel middels directe lijnen in de richting van BZK. Tot slot het IPO en de KNVBH. De KNVBH heeft formeel nog een eigen doelstelling waar vanuit zij zou kunnen handelen, echter deze is geïncorporeerd in de Veiligheidskoepel. Wat betreft het IPO: ook voor hen geldt dat de doelstellingen en de verantwoordelijkheden uitgangspunt zijn voor het standpunt en de acties, waarbij de rol als toezichthouder en toetsers op dit moment erg aan ontwikkelingen onderhavig is. Dit valt ook terug te zien in de casus, zoals hieronder zal worden weergegeven.

BZK was in de casus kwaliteitszorg zowel in de eerste, tweede als derde ronde faciliterend. De benoemde initiërende en toetsende rol valt voornamelijk in de derde ronde waar te nemen; initiërend ten aanzien van de start van het project verankering kwaliteitszorg en toetsend daar waar het de verantwoording van de financiering voor de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem betreft. Ook het standpunt van BZK in het kader van het beschikbaar stellen van financiële middelen voor een kwaliteitsbureau in de derde ronde ondersteunt de conclusie. BZK vond dit niet passen binnen haar systeemverantwoordelijkheid, maar meer een verantwoordelijkheid van de gemeenten (VNG).

De casus brandweerdrukken laat iets dergelijks zien. BZK treedt na de start van het project als trekker op. Daarnaast toetst zij het inhoudelijke werk van de NVBR (leidraad) om op die manier een oordeel te kunnen geven over het intrekken van de oude Richtlijnen. In de laatste ronde valt BZK waar te nemen in dezelfde rollen als eerder genoemd, maar gaat het mis op de *inhoud* van de circulaire.

Ook in de casus multiref's heeft BZK het initiatief genomen naar aanleiding van de standpunten van de bewindspersonen. Daarna valt BZK terug in haar faciliterende rol door in de tweede en derde ronde ondersteuning te leveren in geld.

De VNG handelt in de casus kwaliteitszorg duidelijk als belangenbehartiger. Ze neemt in de derde ronde het opdrachtgeverschap aan om een kwaliteitszorgsysteem te ontwikkelen nadat in de tweede ronde een eigen voorstel het niet had gehaald. De ontwikkeling zelf laat zij van onderop opbouwen vanuit de inhoudelijke inbreng van de NVBR. In de eerste ronde speelde die belangenbehartiging voor de gemeenten een nog meer manifeste rol doordat de VNG een blokkade in de besluitvorming opwierp, omdat de KNBV de rol van de VNG had aangenomen.

In de casus brandweerdrukken hield de VNG zich afzijdig van de ontwikkeling van de leidraad. Pas bij de besluitvorming rondom de status van deze leidraad kwam de belangenbehartigersrol weer boven en deed de VNG mee.

Tot slot kan over de casus multiref's kort door de bocht gesteld worden dat de VNG geen rol had.

De NVBR handelde in de casus kwaliteitszorg voornamelijk inhoudelijk, maar in de besluitvorming ging men voor of mee met de actoren die standpunten en acties (in)namen die in de lijn lagen van de eigen doelstellingen.

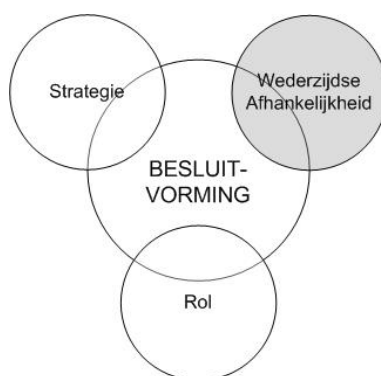
Ook in de casus brandweerdruiken handelde de NVBR vanuit de inhoud. Voorbeelden daarvan zijn de leden die in de eerste ronde de aanleiding gaven voor de start van het project en de netwerken van de NVBR die in de volgende rondes werkten aan de inhoud van de leidraad. Echter bij het bepalen van de status van de leidraad en de reactie van de NVBR op de eerste versie van de circulaire speelde de rol als belangenbehartiger een grote rol. De NVBR intervenieerde in de besluitvormingsprocessen.

In de casus multiref's leverde de NVBR inhoudelijke kennis en kunde.

Als laatste het IPO. Vanuit haar rol als toezichthouder en toetsers bleek de vertegenwoordiger in de casus multiref's ook steeds meer de houding aan te nemen van meedenker en toehoorder dan van voorloper. Ook hier blijkt dat de doelstellingen en verantwoordelijkheden van actoren invloed hebben op de opstelling van actoren bij de besluitvorming.

Samenvattend is de dominante rol van BZK *initiator*. BZK staat vanwege haar systeemverantwoordelijkheid vaak (mede) aan de wieg van nieuw of aangepast beleid. Voor de VNG is de dominante rol die uit de casus naar voren komt *criticus*. De aard van de bijdrage die de VNG levert is tegenstand (sceptis) vanwege de te verwachten nadelen van beleid voor de gemeenten. Echter, de VNG is zeker wel in staat vanwege haar wettelijke bevoegdheden legitimiteit te ontnemen aan een beleid of besluit. De dominante rol van de KNVBH was *toeschouwer*. De KNVBH was vaak wel betrokken bij besluitvormingsprocessen binnen het beleidsveld, maar speelt inmiddels een beperkte rol die eigenlijk volledig is opgegaan in de Veiligheidskoepel. Vervolgens de NVBR. Voor deze actor gelden twee dominante rollen, te weten *supporter* en *criticus*. Dit is ook af te leiden uit de bijdrage die de NVBR levert: ze beschikt over middelen voor de uitvoering van het besluit (zie ook 6.1.3) en heeft of denkt baat te hebben bij het besluit. Daarnaast kan zij door zich als tegenstander op te werpen vanwege haar rol ook legitimiteit ontnemen aan beleid of besluit. Tot slot het IPO. De dominante rol die uit de casus volgt is die van *aanpasser*. Het IPO heeft geen direct belang bij het besluit.

### 6.1.3 Wederzijdse afhankelijkheid



#### Verdeling van middelen

De middelen die ter beschikking staan van actoren in de besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweertzorg en rampenbestrijding zijn verdeeld over de actoren, waardoor een door actoren erkende afhankelijkheidsrelatie een gegeven is. In het algemeen beschikt BZK over de instrumenten van wet- & regelgeving en financiële middelen, en de verenigingen (IPO, VNG en NVBR) over informatie, achterban en relaties met politieke organen.

Het sturingsinstrument wet- en regelgeving wordt door BZK beperkt ingezet om reden van het bewust zijn van de grote afhankelijkheidsrelaties. In de casus kwaliteitszorg heeft BZK het slechts besproken (derde ronde: wettelijk vastleggen van basisvereisten), in de casus brandweerdruiken is het wel ingezet als gevolg van regelgeving vanuit het ministerie van SZW en in de casus multiref's is er slechts in de marge gebruik van gemaakt. Opvallend is dat het IPO en de VNG wel op basis van wet- en regelgeving regelmatig haar rol claimen (bijvoorbeeld bepalen status van de leidraad in de casus brandweerdruiken).

Financiële middelen worden daarentegen door BZK veel meer gebruikt. Zo heeft BZK in de casus kwaliteitszorg in alle rondes gestuurd met financiële middelen in de vorm van een subsidie (waarbij verantwoording verschuldigd is) en de inzet van personele capaciteit. Ditzelfde geldt voor de casus multiref's. Vanwege de opdracht heeft dit instrument geen rol gespeeld voor BZK in de casus brandweerduiken. Het IPO, de VNG en de NVBR hebben beperkt financiële middelen ingezet en dan nog alleen in de vorm van personele inzet (VNG ondanks de verantwoordelijkheid dus niet inhoudelijk). Echter, opgemerkt dient te worden dat deze actoren veel minder, of minder direct, de beschikking hebben over de inzet van personeel omdat de verenigingen beschikken over kleine bureau's en vrijwillig participerende leden.

Informatie als sturingsinstrument is nadrukkelijk gebruikt door de NVBR in alle drie de casus. Het gaat dan om de inhoudelijke kennis van het beleidsveld die bij de leden van de NVBR aanwezig is. BZK en VNG herkennen dat zij afhankelijk zijn van deze inhoudelijke informatie om de gestelde doelen te bereiken. Hoewel ook het IPO en de VNG beschikken over informatie betreft dat meer bestuurlijke informatie. In bestudeerde casus is niet naar voren gekomen dat zij hiervan gebruik hebben gemaakt bij de besluitvorming.

Gebruik van de achterban (in casu leden) als sturingsmiddel is in de casus kwaliteitszorg zowel ingezet door de NVBR als VNG. In de casus brandweerduiken heeft alleen de NVBR hier gebruik van gemaakt en in de casus multiref's is er eerder negatief dan positief van dit sturingsinstrument gebruik gemaakt, omdat mensen op persoonlijke titel gevraagd werd in het project te participeren. Opvallend is dat er door vele respondenten werd aangegeven dat, hoewel de achterban als sturingsinstrument wordt gebruikt, de vraag is of het daadwerkelijke draagvlak bij de achterban wel zo groot is als wordt verondersteld. Elk lid kan immers afwijken van een door de vereniging ingenomen standpunt.

Over het sturingsinstrument relaties met politieke organen kan slechts zeer beperkt in de casus worden gestaafd. De reden hiervan is dat het instrument in de casus kwaliteitszorg en brandweerduiken niet is ingezet vanwege het feit dat het hier niet ging om politieke issues. Slechts beperkt is staving mogelijk in de casus multiref's waar nota bene BZK, en niet de lobby's van de verenigingen, gebruik hiervan heeft gemaakt door te refereren aan uitspraken (over basisvereisten) van de minister in de Tweede Kamer.

Echter, dragen de beschikbare instrumenten bij aan het bereiken van de eigen doelstellingen? Uit het onderzoek blijkt dat daar waar gebruik gemaakt wordt van de instrumenten het een daadwerkelijke bijdrage levert aan het bereiken van de eigen doelstellingen, maar er zouden wel verbeteringen mogelijk zijn.

Afsluitend kan gesteld worden dat de huidige verenigingsstructuur van het IPO, VNG en NVBR onvoldoende zekerheid levert op het gebied van draagvlak en inzet van financiële middelen (in casu personele inzet) voor een slagvaardige en effectieve complexe besluitvorming binnen het beleidsveld.

#### *Acceptatie door andere actoren*

Na de Vuurwerkkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam is er binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding veel gebeurd. Niet alleen inhoudelijk, maar ook op het gebied van de bestuurlijke en operationele structuur van het beleidsveld. Actoren gingen zich meer profileren en bezig houden met beleidsvorming op het beleidsveld. Dit alles heeft zijn weerslag gehad op de relatie die actoren met elkaar hebben. Grootste voorbeeld hiervan is het ontstaan van de Veiligheidskoepel waarin zoals eerder is aangegeven door diverse actoren wordt samengewerkt. Door respondenten wordt dan ook de onderlinge acceptatie onderstreept. Allen zijn zich er bewust van dat men elkaar in dit qua actoren gedifferentieerde veld nodig heeft.

Bovenstaande is als volgt terug te vinden in de casus.

Na in de eerste en tweede ronde van de het project kwaliteitszorg te hebben ervaren dat één van de actoren de besluitvorming kan blokkeren, is tijdens het project verankering kwaliteitszorg (derde ronde) de acceptatie genormaliseerd in de eerste fase van dit project. In de casus brandweerdruiken was het besef van afhankelijkheid –en dus een grote mate van acceptatie– nog meer aanwezig dan in de derde ronde van het project kwaliteitszorg. Actoren wisten dat de implementatie van de regelgeving met betrekking tot het duiken nooit zou slagen als één of meerdere actoren niet mee zouden werken. De casus multiref's valt op door de persoonlijke invulling van de rollen van actoren. Toch blijkt uit de interviews dat in elke ronde de actoren die door de projectleiding gevraagd worden weliswaar vanuit het eigen referentiekader participeren maar elkaar wel accepteren.

#### *Interactie tussen actoren*

Binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding is er over het algemeen sprake van interactie. Deze stelling komt algemeen gesteld voort uit de reguliere gremia waar interactie plaatsheeft, maar zeker ook uit wat aangetroffen is bij het onderzoek in de casus.

Eén van de reguliere gremia is de al eerder aangehaalde Veiligheidskoepel. Via een regulier vergaderrooster komen onder andere actoren als VNG, NVBR en KNVBH bij elkaar om te trachten een zoveel mogelijk gezamenlijk standpunt te formuleren op dossiers die actueel zijn binnen het beleidsveld. Daarnaast is er op bestuurlijk niveau sprake van een zogenoemd strategisch overleg veiligheid waar BZK, IPO en VNG aanschuiven om over veiligheid in het algemeen te spreken (dus inclusief brandweezorg en rampenbestrijding), en zijn er ambtelijk bijvoorbeeld een directeurenoverleg (BZK en VNG) en overleg tussen het bestuur van de NVBR en directie Brandweer & GHOR van BZK. Tot slot schuift de directeur van de zojuist genoemde directie van BZK aan bij de vergaderingen van de Raad van Regionaal Commandanten binnen de NVBR.

In de casus kwaliteitszorg komt naar voren dat er naast de reguliere contacten via de stuurgroep en het voortgangsoverleg er ook veel informele ad hoc contacten (telefonisch of per mail) tussen de diverse actoren zijn geweest. Hetzelfde beeld valt waar te nemen in de casus brandweerdruiken. Reguliere contacten via de projectgroep, maar tevens vele informele (afstemmings)contacten daarbuiten tussen de betrokken actoren. Tot slot de casus multiref's. Hier valt op dat er heel weinig informele contacten waren tussen betrokken personen/actoren. De contacten verliepen voornamelijk via de lijn van de projectstructuur/ -leiding.

Samenvattend: actoren binnen het beleidsveld zien elkaar, stellen zich open en hebben over het algemeen interactie.

#### *Het geheel overziend...*

Het geheel overziend is er in termen van slagvaardigheid en effectiviteit sprake van het volgende beeld: er is bij actoren de wil om problemen binnen het beleidsveld aan te pakken vanuit overwegend dezelfde doelstellingen. Echter, het daadwerkelijk bereiken van deze doelstellingen (bevredigende resultaten) is wisselend per casus. Tevens kan geconcludeerd worden dat de samenwerking binnen het proces, de snelheid van het proces, het eenduidig vastleggen van verantwoordelijkheden en de structuur van sommige actoren (en daarmee draagvlak en inzet van capaciteit) punten zijn die voor verbetering vatbaar zijn.

## 6.2 Besluitvorming getypeerd

Het in de vorige paragraaf naar voren gekomen beeld kan gebruikt worden om dit te spiegelen aan een ideaaltypische beschrijving van besluitvormingsprocessen. In paragraaf 2.3 is van een dergelijke beschrijving een uitwerking gegeven, die dan ook in deze paragraaf wordt aangehaald. Het doel hiervan is in combinatie met bovenstaande conclusies te beoordelen of er sprake is van slagvaardige en effectieve besluitvorming.

Als eerste is er ten aanzien van de doelstelling van actoren geconcludeerd dat in het doel wat de actoren voor ogen hebben veel overeenkomsten zijn te vinden. Tevens is geconcludeerd dat de gestelde doelen nauwelijks wijzigen, en dat de nuances in de doelstellingen voortkomen uit de achtergrond van de actoren, de historie van het proces/project of de perceptie van het probleem. Op basis hiervan kan gesteld worden dat er, met in achtneming van de nuances, sprake is van de vervlechting van doelen en daarmee de inhoudelijke kwaliteit van de interactie positief wordt beïnvloed (zie ook Teisman, 1992:258-265). Ook laat het zien dat actoren bereid zijn mee te werken aan het oplossen van problemen die binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding liggen.

Een volgende conclusie die in de paragraaf 6.1 ten aanzien van de doelstelling van actoren is getrokken, is dat er een wisselend beeld bestaat of de doelstellingen eigenlijk ook wel worden gehaald. Dit leidt ertoe dat er kan worden gesproken van het niet volledig bereiken van bevredigende resultaten.

Op het gebied van samenwerking tussen actoren luidde de conclusie dat er zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau sprake was van samenwerking, echter de meeste vormen van samenwerking zijn ad hoc en thematisch van karakter. Ondanks het feit dat er sprake is van interactie (zie ook verder) kan van een adequate koppeling tussen actoren en arena's dan ook geen sprake zijn. De organisatorische kwaliteit van de besluitvorming moet daarom inboeten wat kan leiden tot stagnaties (verminderde snelheid) in het proces van besluitvorming (zie ook Teisman, 1992:260-261).

Het verloop van het besluitvormingsproces binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding liet zien dat het een schoolvoorbeeld is van het Nederlandse poldermodel. Er zijn veel actoren, doch een beperkt aantal personen, betrokken die elk eigen doelstellingen hebben. Als gevolg daarvan verloopt het besluitvormingsproces traag. Bij spiegeling aan het ideaaltipe zou vanwege de verminderde snelheid gezegd kunnen worden dat er onvoldoende doelmatige omgang met tijd (en dus slagvaardigheid/efficiëntie) is. En dat is maar de vraag, immers Hupe (2000:262) stelt terecht dat wanneer een trager proces samen opgaat met meer interactie dit alleen maar als positief kan worden beoordeeld. Dit laatste lijkt binnen dit beleidsveld opgeld te doen.

De vierde conclusie luidt dat de opstelling van actoren (standpunten en acties) bij de besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding is gebaseerd op doelstellingen en verantwoordelijkheden van actoren, waarbij de verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd. Dit impliceert dat er van volledige vervlechting van doelen –en dus interactie (zie Teisman, 1992:259-260)– geen sprake is. Maar omdat de interactie over het algemeen wel wordt aangegaan (zie ook een van de laatste conclusies uit paragraaf 6.1) wordt de kwaliteit van het besluitvormingsproces wel verhoogd.

Met betrekking tot de verdeling van de sturingsmiddelen is de conclusie dat deze verdeeld zijn over de actoren en dat deze actoren dat ook erkennen. Er is een afhankelijkheidsrelatie. In het algemeen beschikt BZK over de instrumenten van wet- & regelgeving en financiële middelen en de verenigingen (IPO, VNG en NVBR) over informatie, achterban en relaties met politieke organen. Of er doelmatig

wordt omgegaan met de sturingsmiddelen, en dan met name de financiële middelen, is nog maar de vraag. Een vraag die op basis van de onderzoeksresultaten niet rechtstreeks kan worden beantwoord. Wel kan op basis hiervan gesteld worden dat de huidige verenigingsstructuur van het IPO, VNG en NVBR onvoldoende zekerheid levert op het gebied van draagvlak en inzet van personele capaciteit (financieel gezien).

Als één-na-laatste is de conclusie dat de onderlinge acceptatie door actoren wordt onderstreept en dat allen zich er bewust van zijn dat men elkaar in dit beleidsveld nodig heeft. Dit leidt vanwege het ad hoc en thematisch karakter van samenwerking echter niet tot de noodzakelijke *structurele* koppeling tussen actoren en arena's, en daarmee niet tot een hoge organisatorische kwaliteit van de besluitvorming (zie ook Teisman, 1992:260-261).

Tot slot is geconcludeerd dat er zeker interactie tussen actoren binnen het beleidsveld aanwezig is, maar dat deze kan worden verbeterd. Naar analogie van Teisman (1992:263-265) kan dan ook vanwege de efficiëntie die dit oplevert, gesproken worden over een meer dan gemiddelde kwaliteit van het besluitvormingsproces.

Complexe besluitvormingsprocessen zijn vanuit pluricentrisch perspectief processen waarin de strategie, rol en beschikbare middelen van actoren aantonen dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Het bereiken van doelstellingen kan alleen dan wanneer door interactie gezocht wordt naar de gemeenschappelijkheid: samenwerkingsmogelijkheden ontdekt worden, redeneringen over wat actoren waarom willen bereiken geconstrueerd worden, en de mogelijkheden en de bestemming van middelen worden ingeschat (Teisman, 1992:82). Zo ook binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding.

Binnen het door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen turbulente beleidsveld lopen vele beleidsprocessen die raakvlakken met elkaar hebben (bijvoorbeeld het project kwaliteitszorg brandweer en multiref's) en even zovele oplossingsrichtingen kennen. Hierbij zijn vele actoren in wisselende samenstelling betrokken met elk eigen belangen (zie onderzochte casus). Maar geen van de actoren heeft alle benodigde middelen ter beschikking en is zodoende in staat om geheel zelfstandig beleid te ontwikkelen en implementeren opdat problemen kunnen worden opgelost. Een interactief leerproces is noodzaak binnen dit beleidsveld, waardoor handelingen van actoren meer en meer zullen gaan bijdragen aan een adequate aanpak van problemen.

Na de confrontaties en conclusies in dit hoofdstuk zal op basis hiervan in het laatste hoofdstuk, hoofdstuk zeven, een antwoord worden gegeven op de centrale vraag. Tevens zal een aantal aanbevelingen worden gedaan om de complexe besluitvorming binnen het beleidsveld verder te verbeteren, immers de 'controle' over het proces kan altijd beter.





## HOOFDSTUK 7

### DE CIRKEL ROND

In dit hoofdstuk worden de soms vurige rondes afgesloten door de cirkel spreekwoordelijk rond te maken. Voor een goed overzicht zullen in de eerste paragraaf van dit afsluitende hoofdstuk dan ook de deelvragen worden beantwoord door een korte samenvatting te geven van wat in eerdere hoofdstukken aan de orde is gekomen. Dit leidt ertoe dat aan het eind van deze paragraaf een antwoord kan worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. De laatste paragraaf is ingeruimd om naar aanleiding van de conclusies enkele aanbevelingen te doen die bij kunnen dragen aan besluitvormingsprocessen binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding op landelijk niveau.

#### 7.1 De centrale vraag beantwoord

Nadat aan het begin van hoofdstuk één is aangegeven dat op grond van empirische voorbeelden door sommigen gesteld werd dat diffuse verhoudingen en verantwoordelijkheden van actoren binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding ten koste gaan van de noodzakelijke slagkracht en effectiviteit, is een koppeling gelegd naar de besluitvorming binnen dit beleidsveld. Vervolgens is op de verschillende mogelijkheden ingegaan om besluitvorming te onderzoeken. Een onderscheid bleek te liggen in routinematige, crisis- en complexe besluitvorming. De problemen binnen het beleidsveld bleken vooral een relatie te hebben met complexe besluitvorming.

In hoofdstuk twee is de theorie van complexe besluitvorming geschetst die in het kort neerkomt op de volgende kenmerken:

- Er is sprake van een turbulente omgeving die door alle actoren anders kan worden beleefd
- De beleidsproblemen hebben een sterke verwevenheid met andere beleidsproblemen
- De actoren kunnen conflicterende belangen hebben
- De korte en lange termijnoverwegingen lopen door en langs elkaar heen
- Onzekerheid speelt een dominante rol
- Er doen zich problemen voor in informatieverwerking en informatieverwerving (betrouwbaarheid)

Hiermee is een antwoord gegeven op de eerste deelvraag.

Echter voor het doen van onderzoek naar complexe besluitvorming is het nodig te bepalen hoe en met welk onderzoeksmodel deze vorm van besluitvorming wordt benaderd. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag. Gekozen is voor het rondemodell, omdat het ten eerste de kenmerken van het fasenmodel en het stromenmodel combineert en tevens primair ingaat op de actoren die in een bepaald dossier een rol spelen (zie ook Teisman, 1992:124). Er zal meer specifiek gekeken moeten worden naar de strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid van actoren in besluitvormingsprocessen.

Wanneer er gesproken wordt over actoren is het goed nader te bekijken welke actoren er bij complexe besluitvorming op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding zijn betrokken. Dit is dan ook de derde deelvraag. In hoofdstuk drie is een uitgebreide beschrijving gegeven van achtereenvolgens de onderdelen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) die zich op het beleidsveld begeven, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening (KNVBH) en de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR).

Vervolgens is aan de hand van drie casus, respectievelijk de projecten kwaliteitszorg, brandweerdrukken en multiref's, onderzoek gedaan naar de verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren binnen het beleidsveld (de vierde deelvraag). Hierbij is gebruik gemaakt van de uit de theorie van het rondemodell afkomstige begrippen strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid. In hoofdstuk vijf is hier uitgebreid aandacht aan besteed.

Uit het onderzoek, de confrontatie van de drie casus en het ideaaltype uit paragraaf 2.3 kan als vanzelf het antwoord op de vijfde deelvraag worden afgeleid: hoe slagvaardig en effectief is de complexe besluitvorming op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding? Samengevat luidt het antwoord dat actoren bereid zijn te werken aan oplossingen voor problemen binnen het beleidsveld, maar dat er verbeteringen mogelijk zijn in de doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit). Tevens leidt dit tot het antwoord op de zesde deelvraag: Welke factoren zijn van invloed op de slagvaardigheid en effectiviteit van de complexe besluitvorming op landelijk niveau binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding? Zoals in hoofdstuk zes is aangegeven zijn deze factoren kortweg te benoemen als de achtergrond van actoren, de historie van het proces/project, de perceptie van het probleem, de samenwerkingsvormen die veelal ad hoc en thematisch van karakter zijn, het niet bestaan van eenduidig vastgelegde verantwoordelijkheden en de organisatievorm van een aantal actoren (verenigingen).

De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

*Leiden de verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding tot slagvaardige en effectieve complexe besluitvorming op landelijk niveau?*

Gezien wat in bovenstaande paragrafen is aangegeven, is het antwoord op deze vraag: nee. De factoren zoals in de vorige paragraaf benoemd onderstrepen dat onduidelijke en niet (op de juiste manier) uitgewerkte verhoudingen en verantwoordelijkheden leiden tot het ontstaan van lacunes in de slagvaardigheid en effectiviteit van de besluitvorming binnen dit beleidsveld.

Het zijn nu juist ook deze lacunes die uitdagingen bieden. Uitdagingen om aanbevelingen te doen aan de actoren die binnen het beleidsveld participeren.

## **7.2 Aanbevelingen**

De conclusies van het onderzoek, zoals ze in hoofdstuk zes zijn geformuleerd, geven ruimte voor verbeteringen. In deze paragraaf zullen dan ook aanbevelingen worden gedaan die er op gericht zijn om de actoren binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding inzichten aan te reiken die hen in staat stellen ook daadwerkelijk bij te dragen aan die verbeteringen.

Een van de conclusies luidt: in het doel wat de actoren voor ogen hebben in de drie casus zijn veel overeenkomsten te vinden. Tevens veranderen actoren nauwelijks van doelstelling. De nuances komen voort uit de achtergrond van de actoren, de historie van het proces/project of de perceptie van het probleem. Een tweede conclusie luidt: zijn de doelstellingen dan eigenlijk ook gehaald? Het antwoord op deze vraag laat, in tegenstelling tot de doelstellingen zelf, een wisselend beeld zien.

Geconstateerd moet worden dat het beleidsveld waar het hier om gaat gedifferentieerd is en alle actoren vanuit de eigen perceptie handelen. Tevens worden resultaten maar wisselend behaald. Wanneer nu aan de voorzijde van het proces expliciet gemaakt wordt wat het probleem is, naar welk resultaat wordt toegewerkt en welke actoren met welke competenties benodigd zijn om het resultaat te bereiken, vormt dit een solide basis voor beleids- en besluitvorming. Immers, wanneer actoren *samen*

moeten bepalen wat het probleem is en naar welk resultaat moet worden toegewerkt leidt dit ten eerste tot meer interactie tussen actoren wat positief is voor de wederzijdse afhankelijkheid. Ten tweede leidt het tot aanpassing van de handelingen van actoren (rolinvulling) omdat zij gezamenlijk het probleem en resultaat hebben gedefinieerd, en ten slotte onvermijdelijk tot meer samenwerking tussen actoren en daardoor een aanpassing van de strategie van deze actoren. Daarnaast zorgt het ervoor dat er vaker bevredigende resultaten worden bereikt omdat men aan de voorzijde doel en resultaat gezamenlijk expliciet maakt en daarmee een duidelijke strategiekeuze maakt. Als laatste wordt een betere koppeling tussen actoren bewerkstelligd omdat actoren niet aan de oplossing van het probleem vanuit het eigen belang werken, maar vanuit een gemeenschappelijk belang.

Als aan het meer expliciteren van doelen, resultaten en actoren nog wordt toegevoegd dat de samenleving het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding ook als één ziet en niet als aparte organisaties én overheidsorganisaties primair bedoeld zijn het algemeen belang te dienen (zie ook Ringeling, 1993:204), zou het resultaat dientengevolge een aanwijsbare bijdrage moet leveren aan de BV Veiligheid, zoals een respondent het typeerde. Het zou betekenen dat er door actoren binnen het beleidsveld gewerkt moet worden aan de vervlechting van doelen (c.q. aanpassing van rol en strategie) door samen te bepalen wat het algemeen belang in de BV Veiligheid is.

En passant levert deze slag gedurende het verloop van het besluitvormingsproces een meer doelmatige omgang met tijd op, immers het voorkomt dat actoren zich te veel met papier en details bezighouden; probleem en resultaat liggen vast.

Een tweede conclusie luidt: de handelingen van actoren (standpunten en acties) bij de besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding zijn gebaseerd op doelstellingen en verantwoordelijkheden van de actoren, waarbij de verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd.

In de eerste aanbeveling is al ingegaan op de noodzaak van gemeenschappelijke doelstellingen. Voor wat betreft de verantwoordelijkheden in relatie tot verbetering van de slagvaardigheid en effectiviteit lijkt meer duidelijkheid hierin scheppen een fundamentele bijdrage te kunnen leveren. Door verantwoordelijkheden duidelijker te definiëren zijn ook de koppelingen tussen actoren beter uit te leggen. Dat levert een scherper beeld van de wederzijdse afhankelijkheid op wat de acceptatie van en samenwerking tussen actoren verder zal kunnen vergroten. Ook levert een eenduidige manier van vastleggen van verantwoordelijkheden een betere grond voor het aangaan van interactie en daarmee de handelingen van actoren, de invulling van de rol en strategie door de actoren. Als laatste leveren duidelijke verantwoordelijkheden een meer doelmatige omgang met tijd op wat een positieve bijdrage levert aan het verloop van het beleids- en besluitvormingsproces (snelheid). Actoren weten dan wanneer ze wel en niet betrokken moeten en zullen worden.

Bovenstaande geldt voor de verantwoordelijkheden van alle actoren, in het bijzonder voor het professionele veld (NVBR) omdat je als ontvanger en gebruiker van (Rijks)beleid moet worden betrokken in beleids- en besluitvormingsprocessen, alleen dan wel via een heldere lijn in de richting van de bestuurlijke actoren.

In dit kader kunnen mogelijk de volgende woorden nuttig zijn. De heer C.P. Gelder (2005:7-11) stelt over ministeriële verantwoordelijkheid dat de minister van BZK met zijn systeemverantwoordelijkheid een indirecte en geen directe verantwoordelijkheid bezit. De feitelijke verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten. Voor hen betekent dat dat ze ten eerste ervoor moeten zorgen en ten tweede er verantwoording over moeten afleggen. Systeemverantwoordelijkheid betreft *géén* resultaatverantwoordelijkheid. Het systeem (in systeemverantwoordelijkheid) betekent dat het gaat om het stelsel van ingezette beleidsinstrumenten of meer concreet “het geheel van middelen die in de beleidscyclus worden gebruikt. Daartoe behoren in ieder geval: wet- en regelgeving, beleidsinstrumenten van de rijksoverheid, taakverdeling tussen actoren in het beleidsveld, uitvoeringsorganisatie, beleidsinformatie, verantwoordingsinstrumenten, toezichtstructuur en

sanctiebeleid” (Gelder, 2005:9). De minister is dus *niet* verantwoordelijk voor de wijze waarop de taken worden uitgevoerd door de gemeenten, de feitelijke resultaten die dit oplevert, evenals het beleid hieromtrent. Hij is echter *wel* verantwoordelijk om het systeem van het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding zodanig in te richten dat decentrale overheden de gewenste resultaten kunnen behalen en om juiste informatie te verstrekken aan het Parlement over de door anderen behaalde resultaten. De taak van het ministerie moet er dan ook op gericht zijn dit te realiseren. Wanneer de resultaten achterblijven bij wat gewenst is, dient het ministerie op basis van verkregen informatie òf haar doelen bij te stellen opdat realisatie binnen het bestaande systeem mogelijk is, òf wijzigingen aan te brengen in één of meerdere onderdelen van het systeem.

Twee andere conclusies waren achtereenvolgens dat opvalt dat door de drie casus heen de besluitvorming telkens plaatsvindt door dezelfde personen als representant van de actoren in dit onderzoek en dat de huidige verenigingsstructuur van het IPO, VNG en NVBR onvoldoende zekerheid levert op het gebied van draagvlak en inzet van personele capaciteit.

Voor een slagvaardige en effectieve beleids- en besluitvorming is het aan te bevelen om te gaan werken met de resultaatverantwoordelijken vanuit de diverse actoren, ondersteund door beleidsinhoudelijke bureaus, in plaats van de verenigingsbesturen of -commissies. In het kader van de provincie lijken hiervoor de Commissarissen van de Koningin het meest geschikt, in het kader van de gemeenten lijken dat de (toekomstig) voorzitters van de veiligheidsregio’s en in het kader van de professionals lijken dat de regionaal commandanten. Het zorgt ervoor dat de acceptatie van actoren door andere actoren –en de basis voor wederzijdse afhankelijkheid– wordt vergroot omdat actoren spreken met de juiste personen namens de andere actoren. Daarbij gaat het om personen die, binnen de organisaties waar zij uit afkomstig zijn, kunnen zorgen voor draagvlak. Sturingsmiddelen binnen besluitvormingsprocessen hebben daarmee een betere basis en dit leidt ertoe dat er slagvaardiger kan worden omgegaan met besluitvorming.

Bovenstaande laat onverlet dat rondom deze resultaatverantwoordelijken structuren als verenigingen uitstekend werk kunnen verrichten, maar dat deze meer gericht zouden moeten zijn op het organiseren en verenigen van het collectief; interne doelencongruentie (bijvoorbeeld de NVBR binnen het brandweerveld).

*Tot slot...*

Met dit onderzoek is, hoewel dit niet uitputtend is, inzicht gegeven in verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding, en is duidelijk geworden dat er verbeteringen mogelijk zijn met het oog op de slagvaardigheid en effectiviteit van besluitvormingsprocessen binnen dit beleidsveld. Tevens zijn aan de hand van deze conclusie aanbevelingen gedaan die behulpzaam kunnen zijn bij het daadwerkelijk realiseren van deze verbeteringen.

Maar, bovenstaande laat bovenal duidelijk zien dat acties als werken vanuit een gemeenschappelijk belang, samenwerken en interactie noodzaak zijn en blijven. Pas dan zal binnen de vurige ronden het echte sein *BRAND MEESTER* kunnen worden gegeven.





## LITERATUURLIJST

### Primaire bronnen

- Allison, G. en P. Zelikow, *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis (second edition)* (New York: Longman, 1999)
- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede, *Basisboek Methoden en Technieken, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek* (Groningen: Stenfert Kroese, 2001)
- Baas, J.H. de, *Bestuurskunde in hoofdlijnen: invloed op beleid* (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1995)
- Becker, H.A., 'Over sociologen en beleid', in: A. Hoogerwerf (red.), *Beleid belicht: sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse* (1972) dl. I, pp. 23-38
- Berge, J.B.J.M. ten, A.B. Ringeling en P.B. Boorsma, *Verklarend woordenboek openbaar bestuur* (Alphen aan den Rijn: Samson Sijthoff grafische bedrijven, 1992)
- Berghuijs, J.D., 'Van klassieke rampen naar moderne crisis', in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, 3 (2004) 6, pp. 5-7
- Berveling, J., *Het stempel op de besluitvorming: macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen* (Amsterdam: Thesis, 1994)
- Bruinsma, G.J.N. en M.A. Zwanenburg, *Methodologie voor bestuurskundigen, stromingen en methoden* (Muiderberg: Coutinho, 1992)
- Buttingha Wichers, van, *Afschrift van de akte houden statutenwijziging van de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging, (...), thans genaamd: Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening* ('s-Gravenhage: Van Buttingha Wichers notarissen, 2001)
- Cachet, A. en E.R. Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem* (Arnhem: Uitgeverij Gouden Quint, 1991)
- Docters van Leeuwen, A.H.W., 'Het managen van crisis', in: P. 't Hart en U. Rosenthal, *Kritieke momenten: studies over beslissen in moeilijke omstandigheden* (Arnhem: Gouda Quint, 1990)
- Dunn, W.N., *Public policy analysis: an introduction* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981)
- Dye, T.R., *Understanding public policy* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1975)
- Esch, B. van, *VNG: Netwerk van gemeenten* (Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, [1986])
- Esselbrugge, M., *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (Delft: Eburon, 2003)
- Etzioni, A., *The active society: a theory of societal and political processes* (New York: Free Press, 1968)
- Gelder, C.P., 'Aspecten van ministeriele verantwoordelijkheid', in: *Openbaar bestuur* 15 (2005) 3, pp. 7-11
- Goes, B. van der, 'Vier vragen aan: Annie Brouwer, burgemeester van Utrecht, vice-voorzitter van de VNG en voorzitter van de Veiligheidskoepel', in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, 3 (2005) 1, p.24
- Goverde, H.J.M., 'Publieke besluitvorming [boekbespreking]', in: *Beleidswetenschap* (1996) 2, pp. 185 – 186
- Graaf, H. van de, *Denken aan doen, een onderzoek naar enkele methodische aspecten van beleidsontwikkelingen* (Amsterdam: VU Boekhandel, 1983)
- Graaf, H. van de en R. Hoppe, *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde* (Muiderberg: Coutinho, 1996)
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* (Delft: Eburon, 1996)

- Hart, P. 't en A.A.G. Pijnenburg, *Het Heizeldrama: rampzalig organiseren en kritieke beslissingen* (Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1988)
- Hart, P. 't en U. Rosenthal, *Kritieke momenten: studies over beslissen in moeilijke omstandigheden* (Arnhem: Gouda Quint, 1990)
- Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming* ('s-Gravenhage: VUGA, 1995)
- Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid (3rd edition)* (Alphen aan den Rijn: Samson, 1985)
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (Alphen aan den Rijn: Samson, 1998)
- Huberts, L. en M. de Vries, 'Case studies en besluitvormingsonderzoek', in: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming* ('s-Gravenhage: VUGA, 1995)
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken: overheids, semi-overheids en particuliere organisaties in wisselwerking* (Den Haag: VUGA, 1990)
- Hupe, P.L. en H.L. Klaassen, 'De Zichtbare Staat: Over sturingsconcepties en onderhandelen', in: P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors en H.L. Klaassen (red.), *Publiek onderhandelen, een vorm van eigentijds besturen* (Alphen aan den Rijn: Samson, 2000)
- Hupe, P.L. en S.G. Stanmeyre, *Beleidsvorming via projecten: handleiding voor projectmanagement in de beleidspraktijk* (Rotterdam: EUR, 1993)
- Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren, *De gevalsstudie: strategie van kwalitatief onderzoek* (Meppel: Boom, 1992)
- Inbar, M., *Routine decision-making: the future of bureaucracy* (Beverly Hills: Sage Publications, 1979)
- IPO, *Jaarplan 2005* (Den Haag, IPO:2004a)
- IPO, *Statuten* (Den Haag: IPO, 2004b)
- Kleijn, A., *Beleid en wetenschap* (Alphen aan den Rijn: Samson, 1968)
- Klijn, E-H, en G. Teisman, 'Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels', in: *Beleidswetenschap* (1992, 32-51)
- KNVBH, *Statuten* ('s-Gravenhage: Van Buttingha Wichers, 2001)
- KNVBH, *Jaarverslag 2004* (Utrecht: KNVBH, 2005)
- Küller, W.D., *Van pro-actie tot nazorg: een institutioneel onderzoek naar het deelbeleidsterrein brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing vanaf 1952* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/DMO, 1998)
- Kuypers, G., *Beginzelen van beleidsontwikkeling* (Muiderberg: Coutinho, 1980)
- Licht, G.J. en J.J.H. Nuiver, *Projecten en beleidsontwikkeling: doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld* (Assen: Van Gorcum, 1996)
- March, J.G. en J.P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations* (Bergen: Universiteitsforlaget, 1976)
- Meulenberg, M., *Van vragen tot verslagen: handleiding voor interviewers* (Bussum: Coutinho, 1999)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rampenbestrijding: de veiligheidsketen gesmeed, beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004* (Den Haag: Drukkerij Secondpoint, 1999)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp* (Den Haag: BZK:2001a)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand* (Den Haag: BZK:2001b)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Organisatie- en Formatierapport DG Veiligheid* (Den Haag: BZK, 2004a)



- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding* (Den Haag: BZK, 2004b)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinet presenteert beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, 3 (2004c) 2, pp.1-2
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's* (Den Haag: BZK:2004d)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg, *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* (Den Haag: BZK, VNG en IPO, 2005)
- Muller, E.R., 'Beslissen: van routine naar crisis', in: P. 't Hart en U. Rosenthal (red.), *Kritieke momenten, studies over beslissen in moeilijke omstandigheden* (Arnhem: Gouda Quint BV, 1990)
- Neuman, W. Lawrence, *Social Research Methods, qualitative and quantitative approaches* (Needham Heights: Allyn & Bacon, 2000)
- NVBR, *Statuten* (Arnhem: NVBR, 2002)
- Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector* ('s-Gravenhage: Vuga Uitgeverij, 1993)
- Rosenthal, U., *Rampen, rellen en gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland* (Amsterdam/Dieren: De Bataafsche Leeuw, 1984)
- Schuurman en Jordens, *Wet rampen en zware ongevallen* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2003)
- Schuurman en Jordens, *Brandweernet 1985* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004)
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, ('s-Gravenhage: Vuga Uitgeverij, 1992)
- Teisman, G.R., 'De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en rondes', in: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming* ('s-Gravenhage: VUGA, 1995)
- Tisma, A. en G.J. de Vries, *Terug naar de basis, nieuwe wegen voor publieke besluitvorming* (Den Haag: Stichting het Metropolitane Debat, 1998)
- Tops, P.W., M. Boogers en T. Brandsen, *Rampen, regels, richtlijnen: de status van informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding* (Tilburg: Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering, Universiteit van Tilburg, 2003)
- Veiligheidskoepel, *De Veiligheidskoepel*, ([Arnhem]: NVBR, 2004)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Statuten* (Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2003a)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Huishoudelijk Reglement* (Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2003b)
- Verschuren, P. en H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek* (Utrecht: Uitgeverij Lemma, 2000)
- Vries, J. de, en M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management: een blik achter de gouden muur* (Alphen aan den Rijn: Samson, 1998)
- Yin, R.K., *Applications of case study research* (Newbury Park; Sage Publications, 1993)
- Yin, R.K., *Case study research: design and methods (3rd edition)* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2003)

*Secundaire bronnen*

- College Commandanten Regionale Brandweren (CCRB), verslag Tweedaagse *themabijeenkomst van het CCRB op 20 en 21 mei 1999 in Egmond aan Zee* (Arnhem: 3 juni 1999)
- College Commandanten Regionale Brandweren (CCRB), brief aan leden van het CCRB en NVBK *Vertraging Landelijk kwaliteitsbureau* (Arnhem: 4 juni 2000)
- Ernst & Young, presentatie *Eindrapportage van de workshop INK-model voor het CCRB* (Egmond aan Zee: 20 mei 1999)
- Ernst & Young, offerte *Project Inrichting Landelijk Kwaliteitsbureau Brandweer en Rampenbestrijding* (Utrecht: 22 september 1999)
- Ernst & Young, plan van aanpak *Landelijk Kwaliteitsbureau Brandweezorg en Rampenbestrijding* (Utrecht: 7 januari 2000)
- Ernst & Young, quick scan rapportage *Landelijk Kwaliteitsbureau Brandweezorg en Rampenbestrijding* (Utrecht: 7 januari 2000)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), circulaire (kenmerk EB2002/76427), *Brandweerdrukken* (Den Haag: BZK, 1 juli 2002)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), circulaire (kenmerk EB2002/102247), *Wijziging arbeidsomstandigheden brandweerdrukken* (Den Haag: BZK, 3 februari 2003)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), interne memo *Kwaliteitsstelsel rampenbestrijding* ([plaats niet bekend], 29 april 2003)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), eindrapportage *Actiepunten Vuurwerkkramp Enschede en cafébrand Volendam* (Den Haag: BZK, 6 mei 2003)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), circulaire (kenmerk EB2003/61365), *Wijziging arbeidsomstandigheden brandweerdrukken* (Den Haag: BZK, 24 juli 2003)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), presentatie *Referentiekader multidisciplinair samenwerken aan de projectgroep multidisciplinaire referentiekaders* (Houten: 30 oktober 2003)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Verslagen van de vergaderingen van de projectgroep brandweerdrukken (Den Haag: 2002-2003)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), presentatie *Opbouw normen voor rampenbeheersing (basisvereisten en andere normen)* ([niet gedateerd])
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 'Wijziging arbeidsomstandighedenregeling', in: *Staatscourant* (2004) 246, p. 25
- Nederlandse Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (Nibra) & SGBO, plan van aanpak *Verankering van kwaliteitszorg bij brandweer en rampenbestrijding* (Arnhem: 10 april 2001)
- Nederlandse Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (Nibra) & SGBO, plan van aanpak *Verankering van kwaliteitszorg bij brandweer en rampenbestrijding* (Arnhem: 5 juni 2001)
- Nederlandse Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (Nibra) & SGBO, toelichting op aanvullende vragen *Voorstel Nibra en SGBO – Verankering van kwaliteitszorg* (Arnhem: 2 januari 2002)
- Nederlandse Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (Nibra) & SGBO, startnotitie *Verankering van kwaliteitszorg voor brandweezorg en rampenbeheersing* (Arnhem: 6 juni 2002)
- Nederlandse Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (Nibra) & SGBO, verslag *Interviews fase 1 project Verankering Kwaliteitszorg* (Arnhem: 19 augustus 2002)

- Nederlandse Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (Nibra) & SGBO, rapport *Tijd voor Kwaliteit* (Arnhem: Nibra, 2002)
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), concept projectplan *Leidraad brandweerderduiken* (Arnhem: NVBR, 6 september 2002)
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), 'Project brandweerderduiken', in: *Brand en Brandweer* (2002) 8, p.435
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), 'Project 'brandweerder' van start', in: *Brand en Brandweer* (2002) 9, 494
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), korte voortgangsnotitie *Multidisciplinaire referentiekaders/basiseisen rampenbestrijding* (Arnhem: 1 september 2005)
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), projectplan *Brandweerderduiken* ([plaats niet bekend: [datum niet bekend], versie 1.0)
- Projectleiding Multiref's, projectdocument *Van multidisciplinaire referentiekaders naar basisvereisten* ([plaats niet bekend]: 13 mei 2004, versie 0.2)
- Projectleiding Multiref's, notitie *Basisvereisten* ([plaats niet bekend: 25 mei 2005)
- Projectleiding Multiref's, conceptrapport *Basisvereisten voor de drie kritische processen in de rampenbestrijding* ([plaats niet bekend]: 28 november 2005)
- SGBO, brief aan de heer Helsloot van het Nibra *Samenwerkingsovereenkomst tussen het Nibra en het SGBO in het kader van het project verankering kwaliteitszorg* (Den Haag: 14 mei 2002)
- Spijkers, I., 'Kwaliteitsbureau voor brandweer en rampenbestrijding', in: *Brand en Brandweer* (2002) 3, p. 115-116
- Twynstra Gudde, verslag vergadering "Multidisciplinaire referentiekaders" (Houten: 30 oktober 2003)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Concept voorbereidend projectvoorstel voor de vergadering van de commissie Veiligheid van de VNG* (Den Haag: 29 augustus 2000)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), brief aan CCRB *Aanvraag van financiering project Verankering Kwaliteitszorg* (Den Haag: 29 oktober 2001)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), brief aan de heer Mak van het SGBO *Opdracht uitvoering project Verankering Kwaliteitszorg* (Den Haag: 18 april 2002)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Verslagen van de stuurgroepvergaderingen van het project verankering kwaliteitszorg (Den Haag: 2001-2004)

### *Digitale bronnen*

#### Algemeen:

- [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)
- [www.vng.nl](http://www.vng.nl)
- [www.nvbr.nl](http://www.nvbr.nl)

#### Specifiek casus brandweerderduiken:

- [www.nvbr.nl/cms/show/id=554987](http://www.nvbr.nl/cms/show/id=554987), dd. 29 juni 2005
- [www.nvbr.nl/cms/show/id=546979](http://www.nvbr.nl/cms/show/id=546979), dd. 29 juni 2005
- [www.nvbr.nl/cms/show/id=555032](http://www.nvbr.nl/cms/show/id=555032), dd. 29 juni 2005
- [www.nvbr.nl/cms/show/id=424648](http://www.nvbr.nl/cms/show/id=424648), dd. 29 juni 2005



## BIJLAGE 1

### INTERVIEWVRAGEN EN ACTOREN

Gedurende de te houden semi- gestructureerde interviews zullen per casus de onderstaande thema's (zie voor verdere toelichting hoofdstuk twee) en daaraan gekoppelde aandachtspunten centraal staan.

Centrale begrippen	Indicatoren (Thema's)	Aandachtspunten
Strategie	Doelstelling van actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ probleem in de casus</li> <li>○ eigen doelstelling</li> <li>○ doelstelling van andere actoren</li> <li>○ wijziging van eigen doelstelling</li> <li>○ waarom doelstelling wel/niet gewijzigd</li> <li>○ eigen doelstelling gehaald</li> <li>○ andere actoren doelstelling gehaald</li> </ul>
	Samenwerking met actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ welke momenten</li> <li>○ welke manier</li> <li>○ o.b.v. voorstellen van andere actor(en)</li> </ul>
Rol	Verloop besluitvormingsproces	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ beschrijving volgens actor</li> <li>○ tijdsduur</li> </ul>
	Handelingen van actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ eigen opstelling (standpunt en actie) bij besluitvorming</li> <li>○ opstelling (standpunt en actie) van andere actoren bij besluitvorming</li> </ul>
Wederzijdse afhankelijkheid	Verdeling van middelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ welke sturingsmogelijkheden o.b.v. wet- en regelgeving</li> <li>○ welke financiële middelen</li> <li>○ welke informatie</li> <li>○ welke achterban</li> <li>○ welke relaties met politieke organen</li> <li>○ bijdrage middelen aan eigen doelstelling</li> </ul>
	Acceptatie door andere actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ relatie met andere actoren</li> </ul>
	Interactie tussen actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ vormgeving relatie met andere actoren</li> <li>○ waarin samenwerking met andere actoren</li> </ul>

Tot slot zal aan elke geïnterviewde gevraagd worden of hij of zij aanbevelingen heeft in relatie tot het onderwerp van deze studie. Ook zal geïnterviewden gevraagd worden wat hún conclusies zijn over de besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding.

Hieronder volgt een overzicht van de actoren die hun medewerking hebben verleend aan de interviews en de functie die zij ten tijde van de casus vervulden. Voor een overzicht van geïnterviewden en hun huidige functie wordt verwezen naar bijlage 2.

<i>Casus</i>	<i>Geïnterviewde</i>	<i>Functie</i>
Algemeen	J.D. Berghuijs	NVBR, voorzitter
Algemeen	A.L.C. Roelofs	BZK, directeur Brandweer & GHOR
Algemeen	G.A.J.M. van Strien	BZK, voormalig directeur Brandweer & GHOR
Algemeen	C. Pels-Rijcken	VNG, directeur Bestuurlijke en Juridische Zaken
Algemeen	J.G.M. Alders	IPO, voorzitter Adviescommissie Veiligheid en Handhaving
Algemeen	M.F.Th. Stam	IPO, senioradviseur Veiligheid en Handhaving
Algemeen	A.H. Brouwer-Korf	KNVBH, voorzitter
Casus Kwaliteitszorg	C.Q. Boot	Projectleider
Casus Kwaliteitszorg	S.T.M. van Riel	NVBR, portefeuillehouder kwaliteitszorg in het bestuur NVBR
Casus Kwaliteitszorg	M. Tielen	VNG, beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid
Casus Kwaliteitszorg	W.G.J. Brouwer	BZK, hoofd afdeling Brandweer
Casus Kwaliteitszorg	P. Veldhuis-Beem	BZK, coördinerend senior beleidsmedewerker
Casus Brandweerdruiken	P. Verlaan	NVBR, portefeuillehouder brandweertzorg in het bestuur NVBR
Casus Brandweerdruiken	L.M.J. Kerstjens	NVBR, programmacoördinator
Casus Brandweerdruiken	G.J.J.J. Heetman	VNG, senior beleidsmedewerker College van Arbeidszaken
Casus Brandweerdruiken	R.M.J. Voorthuis	BZK, coördinerend senior beleidsmedewerker, projectleider
Casus Multiref's	R.K. Brons	Hulpverleningsregio Haaglanden, Regionaal Commandant, projectleider
Casus Multiref's	M.H.E. Madern	Uitvoerend projectleider
Casus Multiref's	F. v/d Laan	Secretaris LBCB
Casus Multiref's	J. Lodder	BZK, coördinerend senior beleidsmedewerker
Casus Multiref's	J. Siemons	IPO, senior beleidsmedewerker

**BIJLAGE 2****LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN**

Hieronder volgt een overzicht van personen die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek. De hier genoemde functie zijn de functies zoals personen ten tijde van het interview vervulden. In het casuonderzoeksprotocol staan de functies vermeld op basis waarvan de personen zijn geselecteerd voor een interview.

De heer J.G.M. Alders

*Provincie Groningen, Commissaris van de Koningin*

De heer J.D. Berghuijs

*Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond, algemeen directeur en Regionaal Commandant*

De heer C.Q. Boot

*Hulpverleningsdienst Brabant-Noord, sectorhoofd Bestuur en Managementondersteuning*

De heer R.K. Brons

*Hulpverleningsregio Haaglanden, Regionaal Commandant*

Mevrouw W.G.J. Brouwer

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Brandweer en GHOR, hoofd afdeling Kwaliteit Personeel en Materieel*

Mevrouw A.H. Brouwer-Korf

*Gemeente Utrecht, burgemeester*

De heer G.J.J.J. Heetman

*Vereniging Nederlandse Gemeenten, senior beleidsmedewerker College van Arbeidszaken*

De heer L.M.J. Kerstjens

*Nederlandse Vereniging voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding, programmacoördinator*

De heer F. van der Laan

*Twynstra Gudde, adviseur veiligheid*

De heer J. Lodder

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Crisisbeheersing, coördinerend senior beleidsmedewerker*

De heer M.H.E. Madern

*Brandweer Den Haag, senior veiligheidsconsultant*

Mevrouw C. Pels-Rijcken

*Vereniging Nederlandse Gemeenten, sector Bestuurlijk Juridische Zaken, directeur*

De heer S.T.M. van Riel

*Regionale Brandweer Zaanstreek-Waterland, Regionaal Commandant a.i.*

Mevrouw A.L.C. Roelofs

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Brandweer en GHOR, directeur*

De heer J. Siemons

*Provincie Groningen, senior beleidsmedewerker Kabinet van de Commissaris van de Koningin*

Mevrouw M.F.Th. Stam

*Interprovinciaal Overleg, coördinerend senioradviseur Veiligheid en Handhaving*

De heer G.A.J.M. van Strien

*Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond, directeur Veiligheidsbeleid en Operatiën en plaatsvervangend Regionaal Commandant*

De heer M.E.P. Tielen

*Vereniging Nederlandse Gemeenten, directie Bestuurlijk Juridische Zaken, beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid*

Mevrouw P. Veldhuis-Beem

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Brandweer en GHOR, plaatsvervangend hoofd afdeling Bestuur en Organisatie*

De heer P. Verlaan

*Brandweer Midden- en West-Brabant, Regionaal Commandant*

De heer R.M.J. Voorthuis

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Brandweer en GHOR, coördinerend senior beleidsmedewerker*