

De betekenis van Brandweer Nederland

Over landelijke samenwerking



Olifanten staan in veel culturen symbool voor samenwerken, communicatie, kracht en wijsheid. Het zijn intelligente en sociale dieren en ze zijn bijzonder hulpvaardig. Een olifant met zijn slurf (brandslang) omhoog is een geluksbrenger.

Studie:	Master of Crisis and Public Order Management
Aangeboden door:	Instituut Fysieke Veiligheid & Politieacademie
Datum:	8 november 2021
Naam:	Frank van der Meer
Studentnummer:	363641
Begeleider:	Prof. Dr. I. Helsloot
Onderwerp:	De betekenis van Brandweer Nederland – Over landelijke samenwerking

Foto voorpagina	www.pixabay.com – Alex Strachan - https://pixabay.com
-----------------	---

© Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of door fotokopieën, opname, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur

Afkortingen

COVID-19	Coronavirus disease 2019
GBOSO	Grootschalig brandweeroptreden specialistisch optreden
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IOOV	Inspectie openbare orde en veiligheid
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
LOBA	Landelijk overleg brandweer specifieke arbeidsvoorwaarden
LOTG	Landelijk Operationeel Team Corona
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
RDVR	Raad van Directeuren Veiligheidsregio
RBC	Raad Brandweer Commandanten
RRC	Raad van Regionaal Commandanten
RCDV	Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio
STH	Specialistische technische hulpverlening
THV	Technische hulpverlening
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
Wvr	Wet veiligheidsregio's
vtSPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland

Voorwoord

Op 11 januari 2019 mocht ik starten met de Master of Crisis and Public order Management 7. Een opleiding die ik al lang wilde volgen maar waar ik eerder nog geen ruimte voor had gevonden. Het moest er nu toch echt van komen en wat ben ik blij dat ik ingestapt ben. Het is zeker niet makkelijk geweest om een master te volgen naast het reguliere werk en een druk gezin. Bijzonder complex daarbij was de komst van COVID-19, wat maakte dat enerzijds de opleiding halverwege veranderde van live naar digitaal, maar anderzijds ook zorgde voor meer dan gewoon een fulltime functie voor de deelnemers aan de master, gelet op hun rol in de crisisorganisaties COVID-19 bij hun werkgevers.

Desalniettemin ben ik ontzettend trots dat ik de MCPM heb mogen volgen. Ik heb veel geleerd, multidisciplinaire kennis opgedaan, kunnen genieten van topdocenten en een dijk van een netwerk opgebouwd samen met mijn studiegenoten.

Dit onderzoek betreft het slotstuk van de MCPM-opleiding. Ik heb ook dit deel met veel plezier uitgevoerd. Bijzonder om op een andere manier te kijken naar je eigen en andere organisaties. Gek ook om al zo lang werkzaam te zijn in de veiligheidsketen en daar dan maar zo weinig literatuur van te hebben gelezen door de jaren heen. Het bestuderen van de literatuur heeft me echt wat gebracht en is iets wat ik in de toekomst zeker wil continueren.

Hoewel ik graag mijn eigen plan trek is onderzoek doen iets wat niet alleen kan. Ik ben door veel mensen geholpen, waarvoor dank. Een aantal personen wil ik specifiek benoemen. Veel dank aan de respondenten/experts (geanonimiseerd in het onderzoek) die ik heb mogen spreken vanuit de brandweer- en politieorganisatie. Zonder jullie kritische bijdrage had dit onderzoek niet kunnen plaatsvinden. Prof. Dr. Ira Helsloot dank voor de begeleiding van dit onderzoek. Fijn om steeds weer aangespoord te worden om zaken aan te scherpen of vanuit een andere invalshoek te beschouwen. Mea Heringa dank voor je input over literatuuronderzoek. Een bijzonder moment omdat de politieacademie gelet op COVID-19 maatregelen net op sluiten stond. Karin Dangermond dank voor het meenemen in coderen van interviews. Peter Haan dank voor het kritisch meelesen op tekst en taal. De veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Utrecht als respectievelijke werkgevers dank voor de ruimte om deze studie te mogen doen. Dank aan de raad van commandanten en directeuren veiligheidsregio's (RCDV) voor het vrijgeven van voor dit onderzoek waardevolle documenten. Monique van Rijen dank voor je begeleiding hierin.

Tot slot bijzonder veel dank aan mijn lieve vrouw en dochters Debbie, Yfke en Hanne. Jullie hebben mij vaker afgesloten in de boeken of achter de computer gezien dan mij lief was en hiervoor begrip en ruimte geboden.

Veel leesplezier!

Amersfoort,

Frank van der Meer

Samenvatting

In de periode 2008 - 2010 is de brandweer gestart met een strategische reis die is verwoord in *De Brandweer over morgen*. In deze strategische reis is landelijke samenwerking als prominente opgave benoemd. De kern om te komen tot meer landelijke samenwerking was het inzicht dat de brandweer zich minimaal landelijk diende te profileren om een partner van betekenis te kunnen blijven in het netwerk van veiligheidspartners. Het inzicht van toen past bij de recente stellingname van de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's dat de regionale focus van de brandweer belemmerend werkt bij het stellen van gezamenlijke kaders en het bereiken van een uniforme werkwijze.

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van kennis en inzicht in landelijke samenwerking binnen Brandweer Nederland zoals die na 2010 tot stand is gekomen en de verbeterlagen die daarin nog te maken zijn.

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek is:

In hoeverre heeft de brandweer in Nederland de in 2010 uitgesproken wens tot samenwerking geëffectueerd en kan die samenwerking realistisch gesproken nog verdiept worden in de toekomst?

Door middel van literatuuronderzoek zijn in dit onderzoek de voorwaarden voor samenwerken onderzocht en samengevat in een theoretisch model. Om succesvol te kunnen samenwerken, blijkt uit de literatuur, moet voldaan worden aan de voorwaarden "relatie, belangen en proces". Bij een goede relatie is er sprake van opgebouwd vertrouwen, een juiste intentie bij deelnemende partijen en (collectief) leiderschap. Samenwerken is interessant voor partijen als er waarde wordt gecreëerd binnen het samenwerkingsverband. Samenwerken is daarnaast succesvol vanuit een gezamenlijk belang, waarin gezocht wordt naar een win-win situatie. Tot slot dient samenwerken geborgd te worden in proces en structuur en aan te sluiten bij de context van de deelnemende partijen.

In documenten en door middel van interviews is in dit onderzoek gezocht naar gerealiseerde vormen van samenwerking binnen Brandweer Nederland en een verklaring hoe deze samenwerking al dan niet tot stand is gekomen. Ook is onderzocht welke samenwerkingsambities er momenteel nog zijn binnen de brandweer.

Om te kunnen leren van andere organisaties is in dit onderzoek ook gekeken naar landelijke samenwerking binnen de politieorganisatie.

Uit het onderzoek blijkt dat er bij aanvang van de strategische reis van de brandweer geen inhoudelijke afspraken over landelijk samenwerken zijn gemaakt. Dit ondanks dat landelijk samenwerken destijds als prominente opgave was benoemd. De strategische reis heeft uiteindelijk wel als kompas gediend bij de totstandkoming van landelijke samenwerkingsvormen, georganiseerd vanuit een strategische agenda en een uitvoeringsagenda met onder andere portefeuillehouders, programmaraden, vakgroepen en pilotregio's.

Uit het onderzoek blijkt ook dat landelijke samenwerking op operationele dossiers relatief makkelijk verloopt, maar dat samenwerken op strategische vraagstukken de brandweer moeilijker af gaat. Een verklaring hiervoor wordt in dit onderzoek gevonden in de theorie. De huidige organisatievorm van de brandweer, vanuit 25 veiligheidsregio's met eigen algemeen besturen, maakt het zeer moeilijk om te voldoen aan de theoretische voorwaarden van samenwerken "relatie, belangen en proces". Regionale belangen, autonomie en (bestuurlijke) context zijn continu in het geding.

Het deel van het onderzoek bij de politie leert dat een baas boven de bazen maakt dat landelijk samenwerken op strategische vraagstukken eenvoudiger tot stand komt. De valkuil hiervan lijkt echter wel het verliezen van de lokale context te zijn.

Op basis van de conclusies wordt aanbevolen om de huidige samenwerkingsvormen niet los te laten. Deze bieden immers resultaat. Daarbij wordt geadviseerd te komen tot een gelimiteerde strategische agenda met focus op onderwerpen die niet door regio's zelfstandig kunnen worden opgelost. Onderwerpen die de brandweer bedreigen en urgentie hebben zijn het meest kansrijk. Zo is cybercrime een voorbeeld vanuit de politie. Dit had nooit op lokaal niveau aangepakt kunnen worden. Voorafgaand aan vaststelling van de strategische samenwerkingsonderwerpen dienen de voorwaarden van samenwerken op haalbaarheid onderzocht en besproken te worden. Indien regio's niet kunnen of willen voldoen aan deze voorwaarden is samenwerken op het desbetreffende onderwerp kansloos.

Een stap verder in het advies is de suggestie om te onderzoeken of een bepaalde doorzettingsmacht op strategische dossiers, meer invloed en sturing vanuit het ministerie of wettelijke verankering de brandweer qua landelijk samenwerken op een hoger niveau tillen.

De keerzijde van de medaille is dat meer landelijk samenwerken kan leiden tot minder lokale verbondenheid. Op het gevaar af dat het niet gaat om lokale verbondenheid maar autonomie wordt geadviseerd nader te onderzoeken wat deze lokale verbondenheid betekent en hoe dit zich verhoudt tot meer strategisch landelijk samenwerken.

Inhoud

Afkortingen	3
Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	11
1.2 Doel van het onderzoek	13
1.3 Probleemintroductie	13
1.4 Probleemstelling en deelvragen.....	16
1.5 Begripsafbakening	16
2. Methode	17
2.1 Onderzoekstype.....	17
2.2 Dataverzamelmethode	17
2.3 Data-analysemethoden.....	18
2.4 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid.....	18
2.5 Onderzoeksmodel.....	19
3. Theoretisch kader	20
3.1 Samenhangende kijk op samenwerken	20
3.2 Tegenspraak en bevriezende factoren.....	27
3.3 Conclusie theoretisch kader.....	29
4. Samenwerking binnen Brandweer Nederland.....	30
4.1 Inleiding brandweer	30
4.2 Samenwerkingsvormen binnen Brandweer Nederland	33
4.3 Deelconclusie	39
5. Resultaten brandweer.....	40
5.1 Inleiding	40
5.2 Samenwerking die er al is binnen brandweer Nederland	40
5.3 Relatie	43
5.4 Belangen	46
5.5 Proces	48
5.6 Ambities.....	49
5.7 Deelconclusie	50
6. Een uitstap naar de politie	51
6.1 Ontwikkelingen politiebestedel.....	51

6.2 Samenwerken binnen politie	53
6.3 In gesprek met experts binnen de politie	54
6.4 Deelconclusie	57
7. Analyse	58
7.1 Afspraken over en vormen van samenwerking	58
7.2 Relatie	58
7.3 Belangen	59
7.4 Proces	60
7.5 Ambities.....	60
7.6 Samenvattend	61
8. Conclusies en aanbevelingen	62
8.1 Conclusies deelvragen.....	62
8.2 Conclusie centrale onderzoeksvraag	65
8.3 Aanbevelingen.....	66
9. Discussie	68
Literatuur	70
Bijlage 1: Topiclijst gesprek experts strategische reis brandweer	73
Bijlage 2: Topiclijst gesprek experts politie	75
Bijlage 3: Topiclijst interviews	76
Bijlage 4: Analyse RRC, RCDV-verslagen.....	78
Bijlage 5: Respondentenlijst	81

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is een interesse naar de opbrengst van de strategische reis van de brandweer, *De Brandweer over morgen* (NVBR, 2010), in de huidige praktijk. Hierin is samenwerken als prominente opgave benoemd, wat is daar nu van terecht gekomen?

De Brandweer over morgen

In 2010 is de brandweer begonnen aan een 'strategische reis' met als doelstelling het ontwikkelen van een nieuw bedrijfsmodel. Caroline van de Wiel, de toenmalig voorzitter van de Raad van Regionaal Commandanten (RRC) zei daarover:

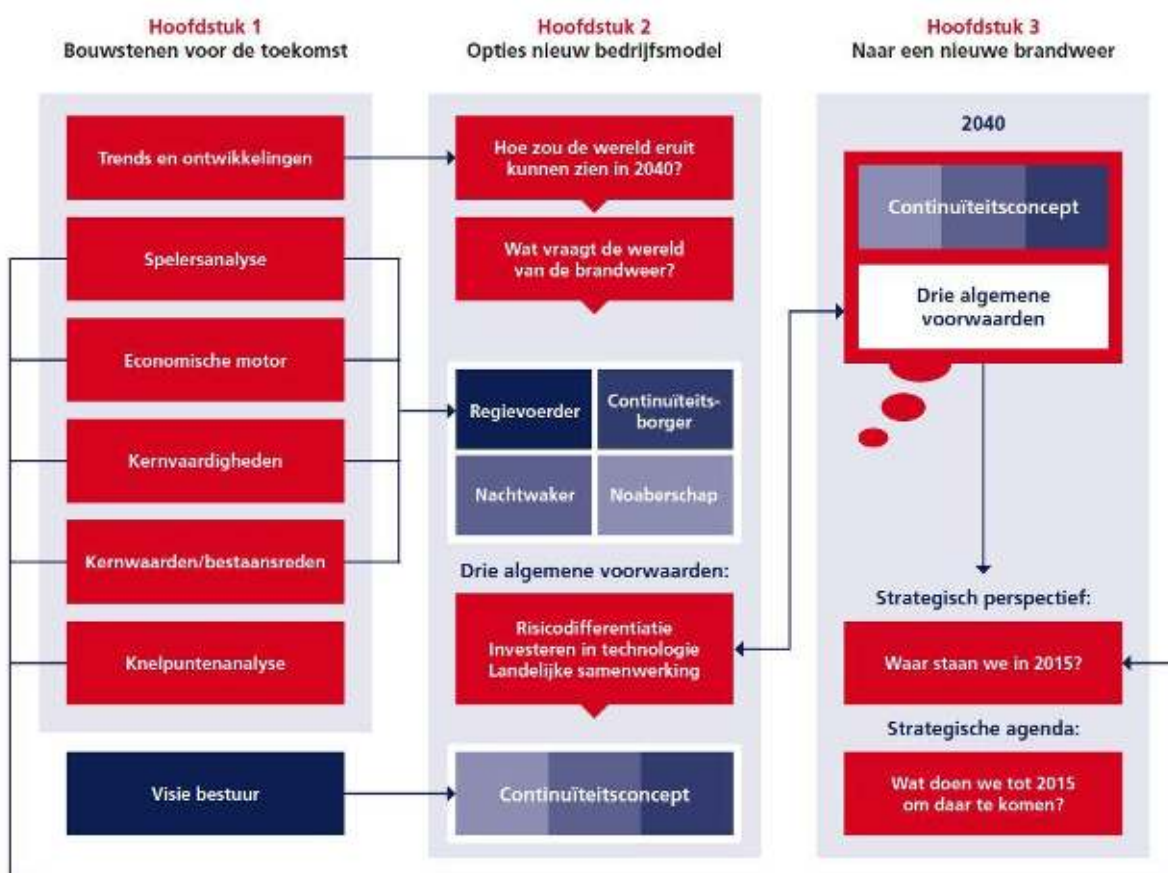
“De snel veranderende wereld van vandaag vraagt van de brandweer steeds grotere aanpassingen, zowel vakinhoudelijk als organisatorisch. Willen we aan de wettelijke eisen en maatschappelijke verwachtingen blijven voldoen, dan ontstaat er binnen de huidige bedrijfsvoering een eindeloze lijst van verbeterprojecten. Dat zorgt voor een onbetaalbare brandweer die daar bovendien organisatorisch niet op is ingericht. Het bedrijfsmodel van de brandweer heeft het einde van zijn levenscyclus bereikt en vernieuwing is noodzakelijk.” (NVBR, 2010).

De strategische reis had als beleidsmatige doelstellingen een veiliger maatschappij, een financieel beheersbare organisatie en meer sturen op risico's. Kernbegrippen waren: een nieuwe strategische doctrine brandveiligheid, meer landelijke samenwerking, toepassing van technologie en risicodifferentiatie.

De aanleiding om te bewegen naar meer landelijke samenwerking was het inzicht dat netwerken binnen de huidige samenleving steeds belangrijker waren geworden.

Veiligheidspartners in het netwerk kenden veelal een landelijk of zelfs Europees werkgebied. De brandweer diende zich daarom minimaal landelijk te profileren om een partner van betekenis te kunnen zijn (NVBR, 2010).

De brandweer is in de strategische reis begeleid door Prof. Dr. van Someren. Van Someren ontwikkelde de Strategische Innovatie Cyclus. In deze cyclus worden de stappen beschreven om tot een verantwoorde koers of koersverandering te komen. Ook voor de brandweer werd dit model gebruikt. Een landelijke kernorganisatie ofwel samenwerking wordt naast meer toepassen van technologische ontwikkelingen en invoeren van risicodifferentiatie benoemd als een van de algemene voorwaarden om te komen tot een nieuw bedrijfsmodel.



Figuur 1: De brandweer over morgen schematisch in strategische Innovatie Cyclus. Vermelde hoofdstukindeling betreft die van de strategische reis en niet die van dit onderzoek.

Vanuit de strategische reis kwam een strategische agenda. In deze agenda *Het strategisch meerjarenperspectief 2010 – 2015* wordt de inrichting van een landelijk samenwerkingsverband voor de brandweer als kernpunt benoemd. Daarin wordt beschreven dat er gestreefd wordt naar een optimale samenwerking om de problematiek van specialismen het hoofd te kunnen bieden. De brandweer acht het onmogelijk en niet efficiënt om alle kennis en expertise die voor specialisme nodig is voor elke regio op zichzelf te organiseren (Weewer, 2010). De brandweer is daarbij op zoek naar eenheid in verscheidenheid - lokale inbedding - maar met één gezicht naar buiten.

Ook in de *Ontwikkelopgaven 2018 – 2022, landelijke Agenda Brandweezorg* (RBC, 2018) die na evaluatie volgde op het *Strategisch meerjarenperspectief 2010 – 2015* is samenwerken een centraal onderwerp. Hierbij verschuiven de accenten wel naar samenwerken met partners.

Op 4 december 2020 verscheen het rapport *Evaluatie wet Veiligheidsregio's*. Daarin wordt geconstateerd dat de basis van de brandweezorg in Nederland op orde is en dat de afgelopen jaren de kwaliteit is toegenomen. Om in de toekomst de kwaliteit te kunnen behouden is echter verbetering en verandering nodig, geeft het rapport aan. Het lukt de veiligheidsregio's, het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) en de raad van commandanten en directeuren veiligheidsregio's (RCDV) niet om in gezamenlijkheid de brandweezorg en de daarbij behorende brandweerkennis tijdig te laten anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. De commissie stelt onder andere vast dat het stelsel met een sterke regionale focus belemmerend werkt om te komen tot gezamenlijk gedeelde kaders en uniforme werkwijze (Rijksoverheid, Evaluatie Wet veiligheidsregio's, 2020). Hiermee lijkt de conclusie en aanbeveling in 2020 op het eerste gezicht nog sterk op die van 2010.

1.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel het verkrijgen van kennis en inzicht in landelijke samenwerking binnen Brandweer Nederland en de verbeteringslagen die daarin nog te maken zijn.

1.3 Probleemintroductie

De Brandweer maakt vanaf 2010 onderdeel uit van de veiligheidsregio (Rijksoverheid, wetten.overheid.nl) waarbij Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's. Iedere regio heeft meerdere brandweerposten. Naast deze verdeling in regio's is er een samenwerkingsverband "Brandweer Nederland". Onder de vlag van Brandweer Nederland worden, aan de hand van een strategische agenda en een uitvoeringsagenda, diverse programma's uitgelopen. Veel brandweermensen uit het land geven input aan deze programma's en daaraan verbonden netwerken (Brandweer-Nederland, 2020)¹.

Ondanks de landelijke afspraken, die zijn verwoord in strategische en uitvoeringsagenda's, blijkt toch ook dat regio's regelmatig zelfstandig opereren en niet als eenheid naar buiten treden. De samenwerking lijkt hiermee op papier goed te zijn georganiseerd, maar in de praktijk minder tot uitvoering te komen. Onderstaand een aantal voorbeelden gezien vanuit mijn huidige functie als hoofd repressie. Dit is een greep uit de praktijk en zeker niet volledig.

¹ Landelijke agenda brandweezorg – Ontwikkelopgaven 2018-2022. Uitvoeringsagenda 2018 met 36 trajecten.

Begin 2020 kwam de wereld in de greep van COVID-19. Waar het virus eerst alleen in Wuhan – China leek te nestelen, breidde het zich wereldwijd uit. Ook Nederland raakte betrokken met een eerste besmetting op 27 februari (Rijksoverheid, 2020). Al snel liepen de aantallen op en veiligheidsregio's in Nederland belandden in een GRIP-4 fasering. Het kabinet pakte in deze crisis sterk de regie met een uitvoerende rol voor de regio's. De veiligheidsregio's stemden af via het Veiligheidsberaad, maar gaven ieder op een eigen manier invulling aan de uitvoering. Op zich hoeft een verschil in de uitvoering geen probleem te zijn. Wel kon je zien dat burgers niet begrepen waarom in de ene regio iets wel kon en in de andere niet. Als voorbeeld een verschil in testbeleid van coronaverdachten per regio (Telegraaf: Test beleid Corona verandert: een verschil per regio, 2020). In het verlengde daarvan zag men ook in het operationeel optreden van de brandweer verschillen. Zo gebruikte, als voorbeeld, het ene korps mondkapjes bij reanimatie - met mogelijk Corona verdachte - waar het andere korps alleen borstcompressie uitvoerde en geen beademing gaf.

Ook met oefenen in een zogenaamde 1,5 meter samenleving gingen regio's anders om. Enkele regio's konden digitaal oefenen direct van de plank halen, andere regio's moesten nog starten met nadenken hierover.

Deze verschillen leidden in mijn eigen regio al tot veel vragen. Zo had repressief personeel vragen over bijvoorbeeld veiligheid en het geoefend blijven met verwijzingen naar andere regio's. Hierbij was iedere regio voor zich bezig om goed beleid en handelingsperspectief te ontwikkelen. Gedurende de looptijd van de crisis kwam er meer afstemming en eenduidigheid met een Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) die kort op de sturing is gaan zitten, maar ook door de oprichting van het Landelijk Operationeel Team Corona (LOTc), waar de brandweer onderdeel van uitmaakte.

Een totaal ander voorbeeld is het verschillend omgaan met zogenaamd 2^e loopbaanbeleid van medewerkers met een bezwarende functie. In 2006 is het functioneel leeftijdsontslag (FLO) vervangen door een tweede loopbaanbeleid voor bezwarende functies voor medewerkers die vanaf 1 januari 2006 in dienst traden bij de brandweer. Het doel van dit beleid is dat deze medewerkers maximaal twintig jaar in deze functies actief zijn en ofwel intern kunnen doorstromen naar andere functies ofwel extern een ander beroep gaan uitoefenen (Visee, Rossing, Haanstra 2019).

Bezwarende functie: een betrekking met een hoge belasting door het frequent draaien van piket of het werken in roosterdiensten en deelname aan daaruit voortvloeiende werkzaamheden in de uitruk met als gevolg een verhoogde kans op gezondheidsklachten.
Artikel 9a:2a CAR-UWO

In het rapport “Tweede loopbaanbeleid van de brandweer” van het landelijk overleg brandweer specifieke arbeidsvoorwaarden (LOBA) wordt aangegeven dat faciliteren van tweede loopbaanbeleid met financiële middelen bij alle brandweerorganisaties waar sprake is van bezwarende functies mogelijk is. Echter de voorwaarden die hiervoor worden gebruikt verschillen:

- Zeven organisaties geven aan alle opleidingen die nodig zijn in het kader van het tweede loopbaanbeleid te faciliteren;
- Eén organisatie faciliteert alleen opleidingen op mbo-niveau;
- De overige organisaties stellen andere voorwaarden, waarbij vaak wordt aangegeven dat er sprake is van maatwerk of dat aan opleidingen boven mbo-niveau aanvullende voorwaarden worden gesteld (bijvoorbeeld uitstroomafpraak of deels een eigen financiële bijdrage).

Tot slot in deze probleeminleiding een aantal constatering over samenwerken vanuit de Evaluatie Wet veiligheidsregio's die in december 2020 is afgerond. De commissie constateert een gebrek aan samenwerking tussen veiligheidsregio's als het gaat om het bestrijden van crisis bij grensoverschrijdende incidenten. De commissie adviseert de inrichting van flexibele crisisbeheersing vorm te geven door te werken vanuit netwerken. Specifiek voor de brandweer constateert de commissie dat brandweezorg goed is georganiseerd op regioniveau, maar dat daardoor de stimulans ontbreekt om tot gezamenlijke kaders te komen. Als probleem ziet de commissie dat de brandweer in de huidige vorm niet in staat is te anticiperen op de huidige technologische, maatschappelijke en omgevingsontwikkelingen. De commissie adviseert te komen tot een meer uniforme werkwijze en regie op gezamenlijke opgaven en uitdagingen (Rijksoverheid, Evaluatie Wet veiligheidsregio's, 2020).

1.4 Probleemstelling en deelvragen

Dit onderzoek wil antwoord geven op de volgende vraagstelling:

In hoeverre heeft de brandweer in Nederland de in 2010 uitgesproken wens tot samenwerking geëffectueerd en kan die samenwerking realistisch gesproken nog verdiept worden in de toekomst?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn ter ondersteuning de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur voorwaarden voor samenwerking?
2. Welke vormen van samenwerking zijn er al binnen Brandweer Nederland?
3. Wat verklaart de mate waarin samenwerking binnen Brandweer Nederland tot stand is gekomen?
4. Wat voor reflectie heeft de brandweer op wat al dan niet gerealiseerd is van de afspraken over samenwerken in 2010 en welke hernieuwde ambities levert dat op?
5. Wat kan Brandweer Nederland leren van samenwerking binnen de politie?

1.5 Begripsafbakening

Afbakening op wetenschappelijk perspectief: het onderzoek richt zich op vragen rondom samenwerking.

Afbakening op organisatie: het onderzoek richt zich op landelijk samenwerken van de brandweer als onderdeel van de veiligheidsregio's. Het onderzoek gaat niet over samenwerken van de brandweer met andere partners.

Afbakening op periode: behoudens een korte terugblik op de geschiedenis van de brandweer in hoofdstuk 4 betreft het onderzoek de periode 2008 t/m 2021.

2. Methode

2.1 Onderzoekstype

Het onderzoek is een beschrijvend kwalitatief onderzoek. Beschrijvend onderzoek betreft een beschrijving van een (probleem-)situatie (Baarda, 2013). In het onderzoek wordt door middel van de hoofd- en deelvragen geïnventariseerd en beschreven wat de status is van samenwerken binnen brandweer Nederland. Kwalitatief omdat in dit onderzoek wordt ingegaan op de context van de ervaringen van de respondenten. De resultaten van het onderzoek worden uitgedrukt in tekst.

2.2 Dataverzamelmethode

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van verschillende methoden. Door middel van literatuuronderzoek is een antwoord gegeven op deelvraag 1. Daarnaast zijn er, voor de beantwoording van de deelvragen 2 t/m 4, documentanalyses gemaakt en interviews afgenomen.

2.2.2 Documentenanalyse

Om een volledig beeld te krijgen van de organisatieontwikkelingen van brandweer en politie zijn bestaande documenten over deze ontwikkelingen bestudeerd, waarin voor dit onderzoek de focus heeft gelegen op het onderdeel samenwerken. Relevante onderdelen zijn opgenomen bij de beantwoording van de deelvragen.

2.2.3 Interviews

Door middel van half-gestructureerde interviews heeft een beschouwing plaatsgevonden op het literatuur-, documenten- en expertonderzoek. Ook zijn de interviews gebruikt om een antwoord te vinden op deelvraag 4, de ambities van het brandweerveld m.b.t. landelijk samenwerken en deelvraag 5, wat kan de brandweer leren van de politie? Er is gekozen voor half-gestructureerde interviews om ruimte te bieden aan de beleving van de respondent (Verhoeven, 2018).

In totaal zijn er 18 interviews afgenomen op zowel strategisch- als tactisch niveau binnen brandweer en politie. De vragenlijsten wordt weergegeven in de bijlagen 2 en 3. De respondentenlijst (in functie) wordt weergegeven in bijlage 5.

2.3 Data-analysemethoden

In dit onderzoek wisselden de onderzoeksprocessen bestudering bestaande theorie, dataverzameling en analyse elkaar af.

De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Hierna heeft codering plaatsgevonden op basis van de kernbegrippen uit het theoretisch kader.

Het verzamelen van de data is voortgezet totdat er verzadiging in de analyse optrad. Door deze gedetailleerde en gestructureerde manier van data verzamelen en analyseren is de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

2.4 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid

Kwaliteit

Herhaalbaarheid is een strikte eis voor het doen van een goed onderzoek. Herhaalbaarheid is bij een kwalitatief onderzoek als dit moeilijker dan bij een kwantitatief onderzoek (Verhoeven, 2018). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van:

- Een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksopzet;
- Een proefinterview voorafgaand aan de interviews;
- Opnameapparatuur bij de interviews.

Daarnaast dient bij betrouwbaarheid van onderzoek de houding van de onderzoeker onafhankelijk te zijn. De onderzoeker is zelf werkzaam binnen de brandweer en heeft daardoor een mening en een visie over het vakgebied.

Om neutraliteit te borgen is het zogenaamde “vier-ogen principe” toegepast waarbij een ander meekijkt in de resultaten (Doorewaard, 2016). In dit onderzoek zijn de resultaten besproken met de thesisbegeleider Prof. Dr. I. Helsloot.

Validiteit

De interviews zijn half-gestructureerd uitgevoerd. Het onderwerp samenwerken is een subjectief begrip waarmee validiteit in het gevaar komt. Samenwerken wordt in de vraagstelling gespecificeerd tot voorwaarden van samenwerking om de validiteit te vergroten.

Bruikbaarheid

Het onderzoek is bruikbaar als het praktisch relevant is. Feitelijk sluit de hoofdvraag “In hoeverre heeft de brandweer in Nederland de in 2010 uitgesproken wens tot samenwerking geëffectueerd en kan die samenwerking realistisch gesproken nog verdiept worden in de toekomst?” hierop aan. Het onderzoek zal zowel conceptueel als instrumenteel bruikbaar zijn. De verwachting is dat de resultaten worden gebruikt om een discussie op te starten en eveneens gebruikt worden om beleid verder te ontwikkelen of bestaand beleid tegen het licht te houden.

2.5 Onderzoeksmodel



Figuur 2.1: schematische weergave onderzoeksmethode

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de theoretische vraagstelling:

Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur voorwaarden voor samenwerking?

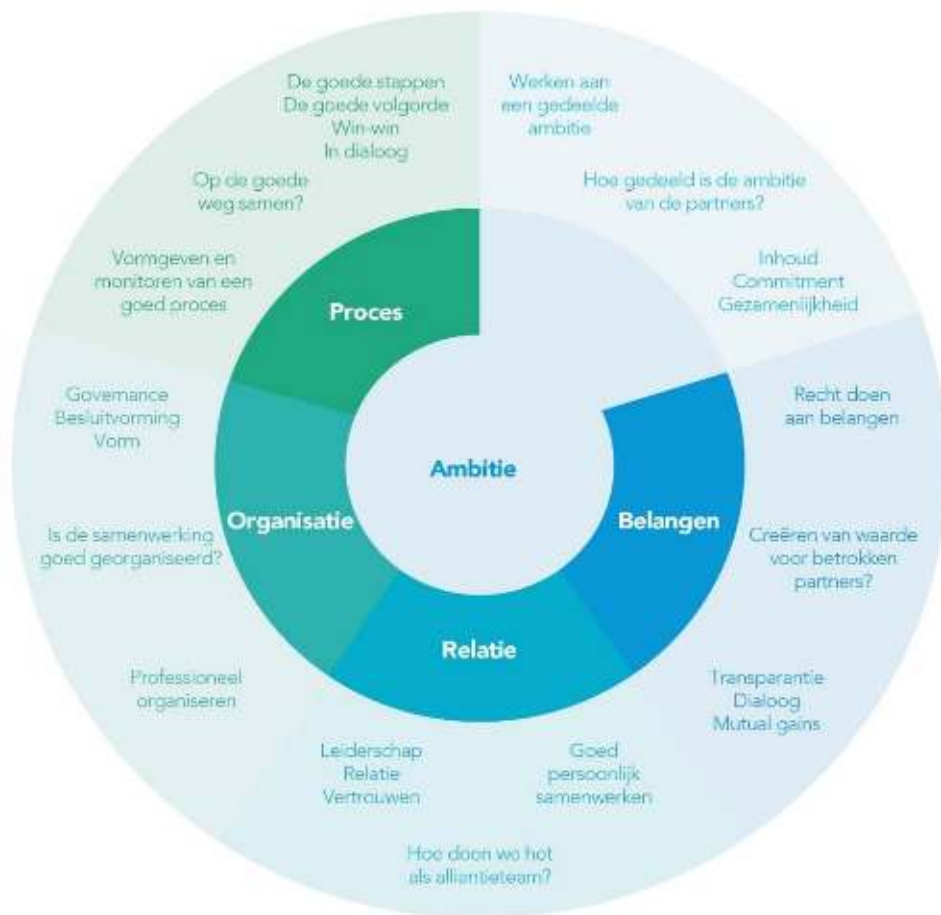
Samenwerken vormt het centrale thema van het onderzoek. In de wetenschap bestaan diverse theorieën en definities over samenwerken. Samenwerking wordt daarbij vanuit verschillende invalshoeken benaderd: vanuit de economie, sociologie, antropologie, psychologie en bestuur- en organisatiewetenschappen. Vanwege deze diversiteit zijn er verschillende definities over samenwerking die lastig te verzoenen zijn. De meeste auteurs zijn het erover eens dat samenwerking een proces is waarin individuen, groepen en organisaties met elkaar in interactie staan en relaties vormen om een gemeenschappelijk doel te bereiken (Peek, 2014). Het literatuuronderzoek van de thesis spitst zich toe op voorwaarden van samenwerking. Door te kiezen voor voorwaarden van samenwerking wordt het veelomvattende begrip samenwerking verbonden aan praktische toepasbaarheid. Tevens wordt het begrip samenwerken hiermee gespecificeerd en wordt het daarmee valide. In de literatuur is gezocht naar diverse theorieën over voorwaarden van samenwerken, is een vergelijking tussen de theorieën gemaakt en een conclusie getrokken.

3.1 Samenhangende kijk op samenwerken

Kaats en Opheij kijken op een samenhangende manier naar voorwaarden van samenwerking (Kaats & Opheij, 2016):

Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenis gevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen.

Niet alle samenwerkingsverbanden zijn succesvol. Kaats en Opheij hebben een model ontwikkeld waarmee de complexiteit van samenwerking kan worden doorzien. Door een samenhangende manier van kijken helpt het betrokkenen om samen ambities, belangen en context te analyseren en te bepalen wat er goed loopt in de samenwerking en waar knelpunten zitten.



Figuur 3.1: model Kaats en Opheij: samenhangende kijk op samenwerkingsverbanden

Ambitie

De eerste voorwaarde voor succesvolle samenwerking in het model van Kaats en Opheij is ambitie. Kaats en Opheij beschrijven dat samenwerking los zand is zonder een gezamenlijke ambitie. Partijen dienen vooraf te bepalen wat ze willen dat de samenwerking oplevert, wat ze erin willen stoppen en wat ze eruit willen halen. Schematisch als volgt weergegeven:

(voorlopige) naam van de samenwerking	
Naam van de partner:	
Beeld bij de ambitie van de samenwerking	
Wat willen wij dat de samenwerking oplevert?	
Wat is je kernwaarde?	Wat is je belang?
Kernwaarde: Ergste wat ons kan overkomen:	Organisatiebelang: Persoonlijk belang:
Wat willen we erin stoppen?	Wat willen we eruit halen?
<i>Mensen, middelen, kennis, netwerk, relaties, reputatie, continuïteit</i>	

Figuur 3.2: model Kaats en Opheij: overzicht ambitie per partij.

Binnen samenwerkingsverbanden helpt het enorm om de vragen weergegeven in voornoemd schema aan de voorkant goed met elkaar te bespreken.

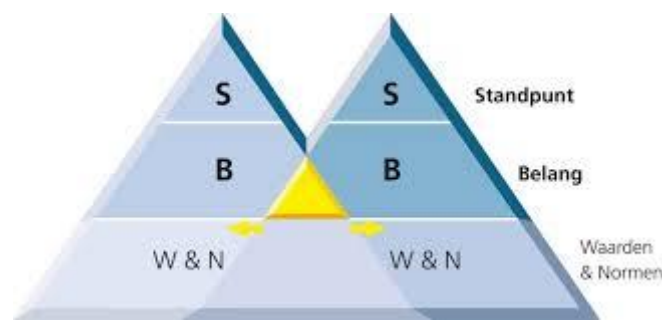
De Bruijn en Ten Heuvelhof benaderen het kennen van elkaars ambitie in netwerklogica. Als je binnen een netwerk succesvolle resultaten wilt behalen dient de ambitie van het samenwerkingsverband te worden bepaald door het kennen van je eigen belangen maar ook van die van de andere partijen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2017).

Succesfactoren van een samenwerkingsverband die gekoppeld zijn aan ambitie zijn (Kaats & Opheij, 2016):

- Mate van gedeeldheid van de ambitie; alle partners zijn het eens en delen de ambitie.
- De ambitie is waardevol, aantrekkelijk en betekenisvol; het delen van de ambitie is niet voldoende. De ambitie moet ertoe doen en uitlegbaar zijn in de buitenwereld.
- De ambitie draagt bij aan de strategie van ieder van de partners, juist dat motiveert ieder tot een bijdrage aan de samenwerking.
- De ambitie draagt bij aan de persoonlijke betekenis van bestuurders en andere sleutelfiguren in de samenwerking; gebleken is dat datgene dat er persoonlijk echt toe doet meer aandacht krijgt.

Belangen

Iedere partij binnen een samenwerking heeft een belang. Het is belangrijk deze belangen inzichtelijk te krijgen. Het kennen en respecteren van elkaars belangen komt voort uit het Mutual Gains gedachtegoed (Wesselink & Paul, 2010). Wesselink en Paul noemen dit de zogenaamde gouden driehoek waarin het gezamenlijk belang zo groot mogelijk wordt gemaakt.



Figuur 3.3: model Wesselink & Paul: De gouden driehoek.

Succesfactoren binnen een samenwerking die te maken hebben met belangen, zijn:

- Oprechte interesse in belangen;
- Waardecreatie voor alle partijen: de gezamenlijke oplossing heeft meerwaarde voor alle partijen;
- Voldoende onderhandelingsruimte en –bereidheid: koek eerst groter maken en dan verdelen;
- In echte dialoog zijn: niet debat of discussie als leidend principe maar de dialoog.

Relatie

Binnen samenwerkingsprocessen zijn interpersoonlijke aspecten van groot belang. Als mensen samenwerken is dat bijna altijd een samenspel tussen vertrouwen en waakzaamheid. Covey beschreef in “The Speed of Trust” dat vertrouwen zorgt voor snelheid in te behalen resultaten en identificeert vier kernwaarden: integriteit, de juiste intenties, de juiste capaciteiten en resultaten (Covey, 2006). Waakzaamheid is eveneens noodzakelijk om in te kunnen schatten of de ander door andere omstandigheden of belangen ten nadele van jou zou kunnen handelen.

Succesfactoren met betrekking tot interpersoonlijke aspecten binnen samenwerken zijn:

- Vermogen tot verbinden: het hebben van oprechte interesse in elkaar en elkaars drijfveren;
- Constructieve groepsdynamiek: het streven om de groep meer te laten zijn dan de som van de individuen;
- Opgebouwd vertrouwen: vertrouwen is binnen samenwerking een extra punt van aandacht omdat de verschillende partijen door verschillende belangen steeds afwegingen maken;
- Verbindend leiderschap: leiderschap in een procesrol waarbij aandacht is voor belangen en vertrouwen als leiderschapsstijl en niet die van macht.

Organisatie

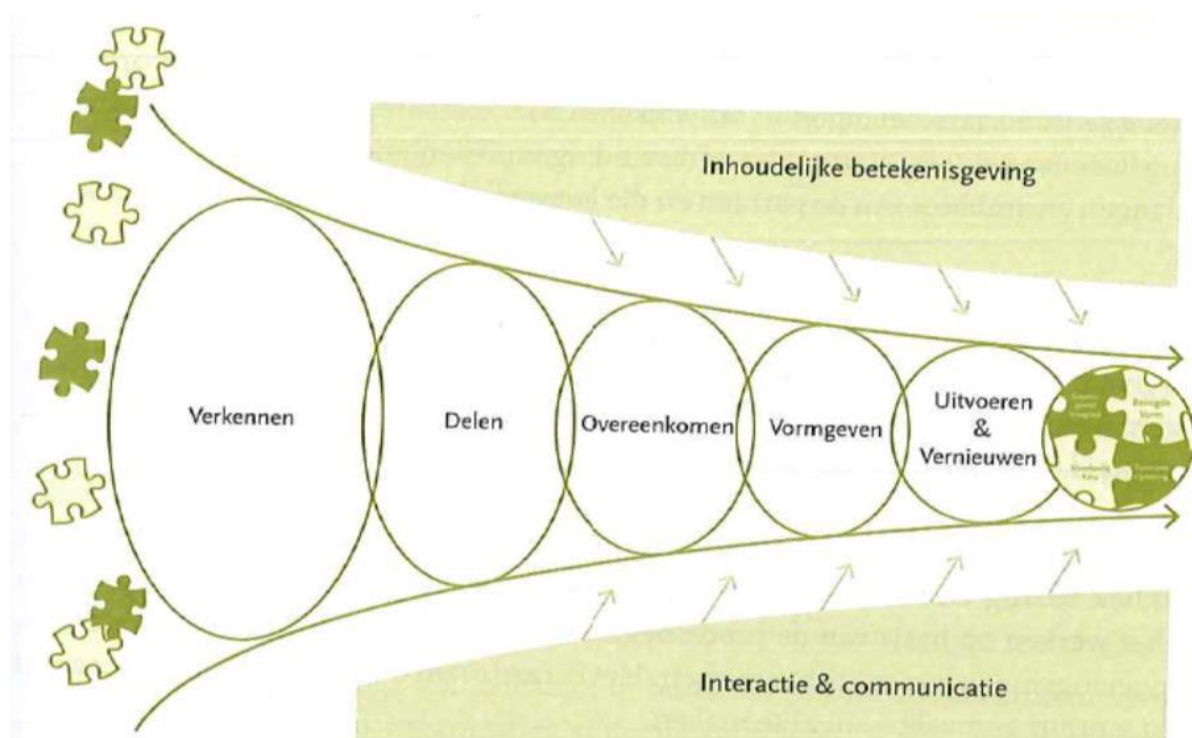
Succesfactoren met betrekking tot de organisatie rondom samenwerken zijn:

- De effectiviteit van de organisatie van samenwerking: structuur en besturing van de samenwerking zijn afgestemd op de doelen van de partners;
- Draagvlak: de mate waarin de partners in de samenwerking deelnemen en kunnen rekenen op steun van de achterban;
- Daadkracht: de mate waarin de samenwerking daadwerkelijke resultaten boekt.

Proces

Wanneer partijen gaan samenwerken, duiken ze vaak in een onzeker proces. Partijen vragen zich onder andere af welk deel van hun autonomie ze opgeven en wat op de lange termijn de meerwaarde van de samenwerking is. Vanwege deze onzekerheid is het ontwikkelen van een goed proces tot samenwerken essentieel. Kaats en Opheij onderscheiden een vijftal fases in het ontwikkelen van een samenwerkingsverband.

- Fase 1. Het verkennen van de situatie; partijen maken inzichtelijk waarom ze met elkaar willen samenwerken;
- Fase 2. Het delen van ambities en belangen; partijen scherpen op dit moment de betekenis van behoeften en belangen aan;
- Fase 3. Overeenkomen van koers en richting; gezamenlijke opvattingen over koers en richting worden verzilverd in afspraken;
- Fase 4. Het vormgeven van de oplossing; in deze fase wordt de organisatie concreet ingericht met bemensing, verantwoordelijkheden en programma;
- Fase 5. Het (uit)voeren en vernieuwen van een samenwerking; de fase waarin men tot concrete resultaten komt en ook kijkt naar vernieuwing en verbetering.



Figuur 3.4. Schematische weergave ontwikkelingsproces van een samenwerkingsverband Kaats & Opheij

Kritische succesfactoren binnen het proces van samenwerken zijn:

- Goed doordachte fasering en timing in het procesontwerp;
- Balans tussen inhoud en proces;
- Een heldere rolverdeling met duidelijke procesregie;
- Proceskwaliteit en een goed inzicht op de effectiviteit van de samenwerking.

Volgens Gray (1989) kan samenwerking gezien worden als *“a process through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solutions that go beyond their own limited vision of what is possible”*. Deze omschrijving betekent dat samenwerking gezien kan worden als een proces waarin partijen verschillende aspecten van een probleem zien, en samen constructief hun verschillen kunnen gebruiken in het zoeken naar oplossingen die verder gaan dan hun eigen beperkte visie op wat mogelijk is (Collij, 2012).

Pröpper benadert samenwerken vanuit de bestuurskunde en wel de interactieve bestuursstijl. Kernvoorwaarden voor interactief beleid en samenwerkende bestuursstijlen noemt Pröpper:

- Openheid;
- Duidelijkheid over rol en inbreng;
- Meerwaarde van participatie;
- Constructieve relatie;
- Geschikte problematiek;
- Voldoende capaciteit en middelen.

Deze kernvoorwaarden zijn terug te vinden in de samenhangende kijk van Kaats en Opheij.

Van Delden onderzocht de resultaten van samenwerking en de daaraan verbonden condities binnen de publieke dienstverlening. Van Delden beschrijft in zijn onderzoek vijf verschillende invalshoeken van waaruit condities naar voren komen die hebben geleid tot samenhang en resultaat binnen samenwerking (Van Delden, 2009)

- Condities in omstandigheden;
- Condities in belangen;
- Condities in structuur en sturing;
- Condities in politiek-bestuurlijke processen;
- Condities in ontwikkelingsprocessen.

Conditie in omstandigheden

Samenwerken wordt al of niet gestimuleerd door omstandigheden in de omgeving. Van Delden beschrijft in zijn onderzoek:

- Noodzaak en kansen: wettelijke en economische omstandigheden kunnen samenwerking stimuleren. Kosten van opgelegde maatregelen kunnen gedrukt worden en behoefte aan stabiliteit of legitimatie kunnen aanleiding zijn.
- Bestaande verbanden: bestaande verbanden werken door in zijn genegenheid en bereidheid om samenwerking aan te gaan.
- Vertrouwen: wederzijds vertrouwen creëert duurzame en effectieve relaties. De kern van vertrouwen bestaat uit intensieve interactie en relaties tussen individuen (verwijzend naar Gulati, 1996 verwijzend naar Barney en Hansen, 1994). Vertrouwen wordt genoemd als sleutelconditie bij het aangaan van samenwerking. Naast persoonlijk vertrouwen spelen ook alliantievaardigheden van de organisatie een rol. Organisaties die gewend zijn om samen te werken ontwikkelen strategische en bestuurlijke kwaliteiten om gemakkelijk samenwerkingsverbanden aan te gaan (verwijzend naar Ziggers en Duysters, 2004).

Conditie in belangen

Van Delden beschrijft belangen als tastbare voordelen die te behalen zijn uit samenwerking, bij het bereiken van eigen doelen, het versterken van de positie in de omgeving of het besparen van kosten. Samenwerking is stabiel in een situatie van machts-evenwicht tussen partners en wanneer partners de samenwerking positief benaderen en accepteren dat iedereen moet kunnen profiteren (balanced alliance). Wanneer een van de partners meer macht naar zich toetrekt en er een scheve machtsverhouding ontstaat (dominated balance) worden de andere partners voorzichtiger.

Van Delden geeft aan dat vanwege deze veronderstelling veel onderzoekers afstand nemen van een economische benadering van samenwerking omdat die weinig rekening houdt met de sociale processen en de noodzaak van vertrouwen.

Conditie in structuur en sturing

Bij een benadering door middel van structuur en sturing wordt gezocht naar welke besturing effectief is om de belangenafweging van de partners in juiste banen te leiden. Onderzoekers hebben aangegeven dat een vorm van hiërarchische sturing effectief kan zijn om partners het vertrouwen te geven dat er sprake is van een rechtvaardige verdeling van belangen. Van Delden verwijst naar Provan en Milward. Zij onderzochten samenwerking tussen dienstverleningsinstanties in een viertal Amerikaanse steden.

In hun onderzoek was een van de uitkomsten dat samenwerkingsverbanden succesvoller zijn gebleken bij financiële ondersteuning en sturing direct vanuit de overheid.

Conditie in politiek-bestuurlijke processen

Het politiek-bestuurlijke proces gaat over de wijze waarop beslissingen tussen de partijen tot stand komen met daarin zowel gemeenschappelijke als verschillende belangen. De invalshoek betreft hier het besluitvormingsproces. Sturingsmodellen moeten in een passende relatie staan met de aard van de problematiek en gekozen vorm van samenwerking.

Besluitvorming in samenwerking vraagt om een onderhandelend bestuur en effectieve samenwerkingsprocessen vereisen procesmanagement en netwerkconstituering.

Van Delden verwijst naar De Bruijn en Ten Heuvelhof die van mening zijn dat er inhoudelijke eisen te stellen zijn aan besluitvormingsprocessen: urgentiebesef, openheid en integriteit, bescherming van kernbelangen en kernwaarden van partijen, prikkels voor voortgang en procesmatige arrangementen.

Conditie in ontwikkelingsprocessen

Deze voorwaarde betreft het gedrag en de vaardigheden die tijdens samenwerking ontstaan en zich in fasen ontwikkelen. Het gaat hierbij onder andere om:

- Hechtere relaties jagen samenwerking aan;
- Balans tussen formele en informele processen is cruciaal en voorkomt destabiliseren;
- Samenwerkingsverbanden ontwikkelen zich langs smart practises;
- Impulsen en druk van buiten moeten beperkt blijven. Samenwerking versterkt zich vooral van binnenuit.

3.2 Tegenspraak en bevrozende factoren

Dr. Astrid Scholtens benoemt in haar lectorale rede *Samenwerking in Crisisbeheersing*.

Overschot en onderschat ook een aantal voorwaarden van samenwerken (Scholtens, 2007).

Dit begint volgens Scholtens al op de kleuterschool waar samen spelen, samen delen het motto is. In de rede wordt eveneens gesproken over wederkerigheid. Partijen willen iets

inbrengen maar verwachten daar ook iets voor terug. Als voorbeeld wordt genoemd de

inbreng in samenwerking tussen de verschillende partijen in veiligheidsregio's. Een partij die

meer inbrengt zal streven er ook meer uit te halen. Een relatief kleine partij zal vaak

genoegen moeten nemen met een mindere opbrengst.

Bovenstaande sluit aan bij de ambities en belangen genoemd door Kaats en Opheij waarbij sprake is van waardecreatie voor alle partijen.

Interessant is daarbij wel om aandacht te hebben voor de diversiteit aan inbreng in de samenwerking en de daaraan gekoppelde verwachting in opbrengst.

Kritisch is Scholtens als het gaat om de effecten van samenwerken. Ze vraagt zich af of het niet al te vaak een applaus-term is, noemt het een vak apart, niet altijd noodzakelijk en een vorm waarbij resultaten soms achterwege blijven. Voorts schetst Scholtens een verschil tussen de termen < Samen > < werken > en samenwerking. In de literatuur hangen voorwaarden als afstemming, coördinatie en leiding aan effectieve samenwerking. Ook bij Kaats & Opheij hebben we deze voorwaarden gezien. Scholtens stelt dat deze voorwaarden worden overschat. Vanuit de invalshoek van crisisbeheersing hecht Scholtens een grotere waarde aan effectieve voorbereidingen en vakmanschap dan aan de voorwaarden afstemming, coördinatie en leiding.

Het inkleuren van voorwaarden houdt feitelijk een risicoanalyse in (Pröpper, 2013). Stimulansen en barrières zijn volgens Pröpper vaak het spiegelbeeld van elkaar. Zo is opgebouwd vertrouwen (relatie) een stimulans voor samenwerken en het niet hebben van vertrouwen een barrière.

Succes van samenwerken is daarmee voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin voorafgaand en tijdens een samenwerkingsproces rekening gehouden wordt met de voorwaarden die aan succesvol samenwerken zijn gesteld.

Scholtens stelt in haar lectorale rede dat samenwerking in de praktijk veelal niet soepel loopt. Ze noemt hierbij een aantal fundamentele oorzaken zoals cultuurverschillen, tegenstrijdige belangen, verschillende werkwijzen en procedures en beperkte bereidheid tot samenwerken (Scholtens, 2007).

Van Delden benoemt het verschil van samenwerken tussen bedrijven en het samenwerken binnen publieke dienstverlening. Binnen de publieke dienstverlening levert samenwerking vooral samenhang, kwaliteitsverbetering, verbeterde leerprocessen en een effectievere aanpak van complexe problemen op. De dynamiek en bestuurlijk/maatschappelijk complexe omgeving maken de kans van slagen van samenwerking echter lastig door voortdurende interacties op allerlei aspecten (Van Delden, 2009).

3.3 Conclusie theoretisch kader

Om antwoord te geven op deelvraag 1 “wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur voorwaarden voor samenwerking” is literatuur bestudeerd.

Voorwaarden van samenwerking zijn vanuit verschillende wetenschappelijke terreinen en invalshoeken onderzocht. Centrale thema's die voortdurend terugkomen in de literatuur zijn: “relatie”, verwijzend naar vertrouwen, macht, gelijkwaardigheid en elkaar kennen, “belangen”, die verwijzen naar een win-win situatie en meerwaardecreatie en “proces”, verwijzend naar een juiste structuur, inrichting en bijbehorende context.

De voorwaarden voor samenwerking worden in figuur 3.5 nog eens gevisualiseerd.

Relatie	Belangen	Proces
Opbouwen van vertrouwen	Waardecreatie	Structuur
De juiste intenties	Win-win situatie	Aansluiten bij (bestuurlijke) context
Leiderschap	Gezamenlijk belang	Borgen win-win situatie in stappen

Figuur 3.5: Theoretisch model voorwaarden voor samenwerking – bron: literatuurstudie

4. Samenwerking binnen Brandweer Nederland

De eerste empirische deelvraag betreft: *“Welke vormen van samenwerking zijn er al binnen Brandweer Nederland?”*.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende stappen in onderzoek gedaan:

Onderwerp	Analyse
Inleiding brandweer	Onderzoek vanuit de literatuur
Samenwerkingsvormen binnen de brandweer	Expertgesprekken + documentenanalyse

In hoofdstuk 5 (interviews) vindt aanvulling op de deelvraag plaats en wordt de vraag daarmee volledig beantwoord.

4.1 Inleiding brandweer

Om inzicht te verkrijgen in de huidige samenwerkingsvormen binnen Brandweer Nederland is het zinvol beeld te hebben bij de geschiedenis van het brandweerbesteding en de organisatieontwikkelingen die de brandweer heeft doorgemaakt. Vanuit de wetenschap is tot nu toe overigens maar in beperkte vorm aandacht geweest voor de brandweerorganisatie en haar functioneren. Helsloot, Muller en Berghuijs hebben in 2007 een aanzet gegeven in een (gebundelde) wetenschappelijke benadering (Helsloot, Muller & Berghuijs, 2007).

Goudsblom gaat in deze bundel terug naar de oorsprong. Al eeuwenlang zijn mensen om te kunnen overleven afhankelijk van vuur. Door onder andere verstedelijking namen ook de risico's rondom vuur toe en ontstond er een behoefte aan beheersing. Vanaf het midden van de negentiende eeuw werd in Nederland de bestrijding van brand min of meer gespecialiseerd. Dit kwam tot uiting in het ontstaan van beroeps- en vrijwillige brandweer, inclusief uniformen en rangen om onderlinge hiërarchie weer te geven. Gelijktijdig met de specialisering vond er een ontwikkeling plaats richting rampenbestrijding. De steeds complexer en dichter wordende maatschappij ervaart ook meer de gevolgen van plaatsgevonden rampen. Vanwege de permanente aanwezigheid van brandgevaar is de brandweer al permanent paraat. Zo is het inschakelen van de brandweer bij de bestrijding van de gevolgen van rampen makkelijk gemaakt. De ontwikkeling van brandweezorg naar rampenbestrijding heeft zich vervolgens voortgezet.

Goudsblom eindigt met de stelling dat de brandweer zich heeft ontwikkeld van een plaatselijke aangelegenheid naar mondialisering. Dit door de ontwikkeling van regionale verbanden en nationale en internationale voorschriften en afspraken. Vanzelfsprekend bracht deze ontwikkeling het onderwerp samenwerken met zich mee.

In de periode 1940 – 1952 kende Nederland een centraal aangestuurde brandweer. Onder invloed van de Duitse bezetter werd een eind gemaakt aan informeel gemeentelijk georganiseerde brandweerkorpsen en werd de brandweer een rijksaangelegenheid. Hoewel er gemeentelijke brandweren bleven bestaan, kwam de aansturing en inspectie landelijk te liggen. In 1943 werd de brandweer in het Besluit brandweerwezen, naar Duits voorbeeld, onderdeel van de politieorganisatie.

In 1952 werd na veel discussie de Brandweerwet van kracht. De gemeentelijke brandweer deed zijn herintrede. Rampenbestrijding werd losgetrokken van de brandweer en op rijksniveau georganiseerd. Onder andere door middel van de wettelijke regeling Bescherming Bevolking (BB). In deze periode is er al veel discussie over wat centraal en wat decentraal zou moeten. Overigens heeft deze discussie de brandweer tot op de dag van vandaag gedomineerd en invloed gehad op de mate van landelijke samenwerking.

De periode van 1952 tot 1962 verloopt qua inmenging op organisatievorm relatief rustig. In 1961 komt daar verandering als de Brandweerraad² adviseert te komen tot landelijke samenwerking. De Raad motiveert dit door te wijzen op het feit dat brandweren gemeentelijk zijn georganiseerd maar de aanwezige risico's geen gemeentegrenzen kennen. Er volgen jaren van discussie en stapjes aan de zijlijn. Kern van de discussie was het recht doen aan gemeentelijke sturing en gezag van de burgemeester versus professionaliteit. Een bovengemeentelijke schaal zou hiervoor moeten zorgen. In de navolgende periode verruimen de taken van de brandweer. Er vindt een verschuiving plaats van klassieke brandbestrijding naar brandbestrijding, rampenbestrijding en technische hulpverlening. De BB gaat op in de brandweer. Er komt een nieuwe Brandweerwet, een Besluit Brandweerpersoneel en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen wordt in 1991 vastgelegd. Op grond van de Brandweerwet 1985 zijn alle Nederlandse gemeenten verplicht om met de gemeentelijke brandweerorganisatie deel te nemen aan een regionale brandweer. Hiermee werd samenwerking gestimuleerd vanuit de wetgever.

² Brandweerraad: voormalig adviesorgaan minister van Binnenlandse Zaken.

Het stelsel wordt in de jaren 1992 – 2006 ernstig op de proef gesteld. Ons land krijgt te maken met een aantal ingrijpende rampen en zware ongevallen. In 1992 de explosie bij Cindu³, het neerstorten van een El Al vliegtuig in de Bijlmer en een treinontsporing in Hoofddorp. In 1996 volgt de Herculesramp waarbij een vliegtuig naast de landingsbaan belandt en in brand vliegt. In 2000 volgt de vuurwerkcramp in Enschede en tijdens de jaarwisseling van 2000 naar 2001 volgt de cafébrand in Volendam.

Deze calamiteiten hebben een verandering tot stand gebracht. Als het gaat om het stelsel rondom brand- en rampenbestrijding is geconcludeerd dat er bij meerdere ongevallen sprake was van 1) het ontbreken van bestuurlijke leiding, 2) het ontbreken van eenhoofdige operationele leiding en 3) het ontbreken van samenwerking tussen de operationele diensten. In de navolgende jaren worden vervolgens pogingen gedaan het bestel te wijzigen. Een stelselwijziging is er echter destijds niet gekomen, hoewel het wellicht de eerste schakel was naar het gedachtegoed richting veiligheidsregio's. Wel volgden een aantal inhoudelijke veranderingen. Er werden kwaliteitsverbeteringstrajecten ingezet en vanuit het ministerie kwamen vele leidraden en handreikingen ten opzichte van operationele prestaties. In relatie tot landelijke samenwerking had de sturing vanuit het ministerie een dwingende invloed op meer eenduidigheid in kwaliteit en processen.

Op 1 oktober 2010 treedt vervolgens de Wet veiligheidsregio's in werking. Deze wet vervangt de Brandweerwet, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen. De Wet veiligheidsregio's heeft inmiddels een aantal evaluaties ondergaan. Deze hebben niet geleid tot stelselwijzigingen.

In de recente evaluatie van de Wet veiligheidsregio's adviseert de evaluatiecommissie om crisisbeheersing en brandweezorg nadrukkelijker van elkaar te onderscheiden en dit onderscheid in de Wet te verwerken (Rijksoverheid, Evaluatie Wet veiligheidsregio's, 2020).

³ Cindu: voormalig chemische fabriek met verwerking van steenteerkool.

4.2 Samenwerkingsvormen binnen Brandweer Nederland

4.2.1. Inleiding samenwerkingsvormen

2010 was de startdatum van regionalisering, maar ook het begin van de strategische reis. Als documenten zijn de *Brandweer over morgen, het strategisch meerjarenperspectief, de ontwikkelopgaven 2018 – 2022, de uitvoeringsagenda* maar ook recente documenten als *samenwerkingsstructuur RCDV* en de conceptnotitie *Brandweezorg en crisisbeheersing beter verankerd en geborgd door toepassing van een eenduidige methode* onderzocht op het onderwerp samenwerken.

Verder is een analyse gedaan op de vergaderverslagen van de raad (periode 2008 t/m 2021) op het onderwerp samenwerken.

4.2.2. Documenten

Binnen de strategische reis heeft de brandweer een duidelijke ambitie op samenwerken beschreven. Samenwerken werd daarbij als een van de drie algemene voorwaarden benoemd binnen een nieuw te ontwikkelen bedrijfsmodel. De kern van de samenwerkingsambitie zat op het verstevigen van de positie van de brandweer binnen een samenleving waarin netwerken steeds belangrijker werden. Om de brandweer als partner in veiligheid van betekenis te laten blijven moest de brandweer zich minimaal landelijk profileren als één organisatie met strategische en tactische afstemming op landelijk niveau. Ook werd de behoefte aan expertise en capaciteit op research and development genoemd. Dit vanuit regionale brandwerven met bijvoorbeeld (inter)regionale steunpunten en landelijke specialistische taken (NVBR, 2010). Samengevat:

- Een landelijke uitstraling als één organisatie;
- Een landelijke invulling van specialismen;
- Een landelijke invulling van research and development.

In het *Strategisch Perspectief 2015* beschreef de brandweer in 7 kernpunten hoe in de periode van 2010 tot 2015 te komen tot een eerste invulling van de strategische reis.

2 kernpunten gingen specifiek over de ambities op samenwerken.

Kernpunt 2 betrof het inrichten van een landelijk samenwerkingsverband voor de brandweer. Dit om te komen tot meer eenheid en om het hoofd te bieden aan de problematiek rondom specialismen. Lokale inbedding met regionale steunpunten was daarbij het inrichtingsmodel.

Daarnaast was er een ambitie om een landelijk Shared Service Centrum in te richten en meer inhoud te geven aan het onderdeel zijn van een netwerkorganisatie.

Kernpunt 5 beschreef de ambitie om samen te werken aan de brandweer klaar maken voor de toekomst door middel van het inrichten van Research and Development. Dit door middel van meer wetenschappelijk, fundamenteel, experimenteel en empirisch onderzoek om de wereld van fysieke veiligheid beter in beeld te krijgen. Daarnaast was er de ambitie om landelijk samen te werken op brandonderzoek en samenwerking te zoeken met andere kerninstituten (Brandweer Nederland, 2018).

In 2016 heeft de brandweer de strategische agenda bijgesteld. Dit om de snel veranderende maatschappij te kunnen blijven bedienen. Uitgangspunt van de bijstelling was het realiseren van een vraag- en risicogerichte brandweezorg als een gezamenlijke inspanning van burgers, partners, bestuur en brandweer. Het samenwerken met partners krijgt daarbij ogenschijnlijk meer betekenis ten opzichte van het samenwerken tussen de regio's onderling. Van de eerder gemaakte afspraken over samenwerken komt er een aantal terug in de bijstelling. Allereerst wordt het samenwerken op specialismen verder uitgewerkt.

Technische hulpverlening, natuurbrandbestrijding, logistiek & ondersteuning en incidentbestrijding gevaarlijke stoffen krijgen een landelijk karakter. Regio's waar het desbetreffende risico, behorende bij het specialisme, in het risicoprofiel zit, nemen daarbij een voortrekkersrol.

Daarnaast komt het verstevigen van het alliantievermogen van de brandweer terug in de bijstelling. Dit vanuit een sterke behoefte om een stevige partner in netwerken te kunnen zijn. In de bijstelling wordt niet meer gesproken over het als één brandweer naar buiten treden, zoals nadrukkelijk genoemd bij de start van de strategische reis.

Nieuw zijn de ambities om landelijk te gaan werken met Business Intelligence (BI). Er moest een landelijk BI-programma ontwikkeld worden om daarmee als brandweer een stevige informatiepositie te verkrijgen om van daaruit keuzes te kunnen maken over de meest geschikte brandweezorg (Brandweer Nederland, 2018).

Vanaf 1 januari 2021 is een nieuwe samenwerkingsstructuur van kracht, zoals beschreven in de notitie *Samenwerkingsstructuur Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio – Anders samenwerken op landelijk niveau*. Aanleiding tot de nieuwe structuur was het samenvoegen van de twee managementraden RBC en RDVR tot één, de RCDV, en de behoefte om, door middel van een nieuwe landelijke structuur, adequaat aan te kunnen sluiten op veranderingen. Een aan de nieuwe structuurontwikkeling gekoppelde werkgroep concludeert dat er tot dan sprake is van een "krakkemikkig huis van samenwerking". Interessant is de bevinding dat veel operationele onderwerpen tot dan toe worden afgetikt in de raad en juist strategische vraagstukken blijven hangen.

In de nieuwe structuur wordt nadrukkelijk gezocht naar het behandelen van tactische en operationele onderwerpen in vakraden, met mandaat. Hiermee beoogt de RCDV ruimte te creëren voor strategische onderwerpen waaraan in de structuur specifieke taskforces worden gekoppeld.

Hoewel in de notitie voornamelijk de structuur wordt beschreven, komen ook gedragsaspecten kort aan bod. Zakelijk samenwerken, geven van vertrouwen, werken vanuit draagvlak en check op uitvoering van besluitvorming zijn hiervan voorbeelden (RCDV, 2020).

In een (concept)notitie⁴ van de RCDV (Van Lieshout, 2021) aan de taskforce wetsevaluatie onderkent de RCDV de door de commissie Muller geschetste problematiek op samenwerken. Zo stimuleert, volgens de commissie, de Wvr niet of nauwelijks dat de algemeen besturen van de 25 veiligheidsregio's komen tot een gezamenlijk kader, een gezamenlijk beeld van de landelijke slagkracht en uniforme regels en uitgangspunten voor brandweezorg. De Wvr is gericht op individuele regio's en besteedt nauwelijks aandacht aan interregionale, nationale en internationale samenwerking. De Commissie Muller adviseert om – in de nieuwe wetgeving – de algemeen besturen van de veiligheidsregio's collectief verantwoordelijk te maken voor het periodiek formuleren van de gezamenlijke, inhoudelijke opgave voor de brandweer. Daarbij hoort ook de vraag hoe die opgave operationeel wordt uitgewerkt.

De RCDV noemt in de notitie aan de taskforce een tweetal opgaven als oplossingsrichting. Allereerst het aandacht besteden aan de schaalgrootte, waarbij nieuwe wetgeving nodig wordt geacht om voor iedere schaalgrootte taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te verankeren. Vooral om duidelijkheid en houvast te bieden voor regio-overstijgend niveau. De tweede opgave betreft het in wetgeving opnemen van een samenhangend besluitvormingsproces, met als doel het borgen van transparante en toetsbare brandweezorg en crisisbeheersing op vier verschillende niveaus (regionaal, regionaal overstijgend, nationaal, internationaal).

⁴ Status van notitie in augustus 2021 nog concept.

4.2.3. Vergaderverslagen raad

In de interviews vonden veel respondenten het lastig om te duiden wat bij het opstellen van de strategische reis precies bedoeld is met landelijke samenwerking en vervolgens wat hier dan van terecht is gekomen. Veelal werd verwezen naar een cultuurtraject. Om meer zicht te krijgen op landelijke samenwerkingsafspraken en resultaten zijn in dit onderzoek de vergaderverslagen van respectievelijk de RRC, RBC en RCDV van 2008 tot en met 2021 hierop onderzocht. Per definitie zijn de vergaderingen van de raad gericht op landelijke thema's en zou hiermee ieder vergaderpunt als landelijke samenwerking of poging tot landelijke samenwerking genoteerd kunnen worden. In de analyse is daarom specifiek gezocht op verslaglegging waarbij de nadruk is gelegd op 'landelijk' en op 'samenwerken'.

De onderzoeker is niet aanwezig geweest bij de vergaderingen. Ook heeft de onderzoeker geen inzage in bijvoorbeeld themasessies. Enige context of volledigheid kan hierdoor ontbreken. Uiteraard vullen de gehouden interviews hier voor een deel op aan.

Het onderzoek van de vergaderverslagen wordt weergegeven in een drietal tabellen. Een tabel (tabel 4.1) waarin een aantal vormen van samenwerking als voorbeeld worden gepresenteerd. Vervolgens een tabel (tabel 4.2) met een aantal aansprekende onderwerpen waar het beter kan. Tot slot een uitgebreide tabel (bijlage 4) waarin per jaargang over 2008 tot en met 2021 de onderwerpen worden aangestipt waarop mogelijk is samengewerkt of over samenwerking is gesproken.

Vormen van samenwerken

Uit de vergaderverslagen blijkt dat de brandweer vele vormen van landelijk samenwerken kent. Per jaargang worden, om een beeld te schetsen, twee vormen van samenwerken, vanuit besluitvorming door de raad, weergegeven.

Jaar	Vorm van samenwerking binnen Brandweer Nederland
2008	<ul style="list-style-type: none">- Besluit uniformiteit webadressen regio's aan te laten sluiten op brandweer.nl- Besluit akkoord te gaan met visie op vrijwilligers
2009	<ul style="list-style-type: none">- Instemming met collectief optreden NVBR bij het college van arbeidszaken- Besluit akkoord met implementatie project Kwaliteit Brandweerpersoneel

2010	<ul style="list-style-type: none"> - Aanvang gezamenlijke strategische reis - Aanwijzing van 5 pilotregio's voor brandveilig leven activiteiten
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Besluit tot borging van brandonderzoek - Draagvlak project landelijke brandweerdoctrine
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststelling visie op Grootschalig Brandweer Optreden - Besluit gezamenlijk optrekken in FLO dossier
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Gezamenlijke versterking brandweeronderwijs - Instemming met faciliteit landelijke inkoop brandweer
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Oprichting van pilotregio's voor het gebruik van drones - Instemming landelijk kader Uitruk Op Maat
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Instemming landelijke aanbesteding dienstvoertuigen - Instemming start landelijk steunpunt brandweer (psychosociale nazorg)
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Aftrap landelijke charter diversiteit - Instemming landelijke docentenpool
2017	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen van een landelijke agenda brandweezorg - Instemmen met landelijke kwalificatiedossiers brandweerpersoneel
2018	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraak tot gezamenlijk optrekken in de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA) - Besluit door ontwikkelen website brandweer Nederland
2019	<ul style="list-style-type: none"> - Besluit gezamenlijk aanschaffen kazernekleding - Ondertekening landelijke visie drones
2020	<ul style="list-style-type: none"> - Totstandkoming gezamenlijk standpunt "veilige jaarwisseling" - Inrichting werkgroepstructuren voor operationele vraagstukken
2021	<ul style="list-style-type: none"> - Instemming met landelijk programma "versterking informatieveiligheid" - Uitwisseling best practices 2^e loopbaanbeleid

Tabel 4.1: vormen van samenwerken

Waar het beter kan

Naast een beeld over vormen van samenwerken geven de vergaderverslagen ook een beeld van voorbeelden waar het beter kan. In tabel 4.2 worden een aantal voorbeelden hiervan weergegeven.

Onderwerp	Besluit vergadering	Opmerking
Grootschalig Brandweer Optreden Specialistisch Optreden (GBOSO)	2009 kennisname + instemming inrichting 2011 leidraad aangepast terug op agenda 2012 instemming opstellen visie 2013 vaststellen visie 2015 instemming blauwdruk	Een op zich succesvol samenwerkingsonderwerp (heeft geleid tot resultaat) vraagt een langdurig traject van visie naar implementatie.
Vrijwilligheid	2008 akkoord ontwikkelen visie 2009 instemmen actieplan 2013 instemming visie vrijwilligheid 2021 themabespreking vrijwilligheid	Voor de brandweer is vrijwilligheid een strategisch belangrijk onderwerp. Totstandkoming van een scherpe visie blijft jarenlang puzzelen.
Eenduidige uitrukkleding	2014 coalition of willing	Als eenduidige uitstraling naar buiten een streven is van de brandweer dan moet dat toch lukken met eenduidige uitrukkleding? Een coalition of willing is dan een slap aftreksel.
Reis in structuur	Door alle jaren heen gespreksonderwerp	Veel is gesproken over cultuur en structuur om samenwerken te verbeteren. Dit begint in 2008 en is in verslagen van 2020 nog relevant.

Tabel 4.2: waar het beter kan

Samenvattend blijkt uit de vergaderverslagen dat:

- Er veel landelijke samenwerkingsafspraken zijn of worden gemaakt;
- Er regelmatig in structuur (pilotregio's, programmaraden, vakgroepen enzovoort) samenwerking wordt geborgd;

- Er herhaling zit op onderwerpen door de jaren heen: veel onderwerpen (bijvoorbeeld SGBO, vrijwilligheid) lijken langdurig en terugkomend in besluitvorming te zitten;
- Onderwerpen operationeel van aard zijn;
- Strategische dossiers blijven hangen;
- Er veelvuldig een zorg wordt uitgesproken over minimale levering van capaciteit vanuit de regio's voor landelijke projecten.

4.3 Deelconclusie

Uit literatuur, documenten, vergaderverslagen en expertgesprekken kan het volgende antwoord worden gegeven op de deelvraag “*Welke vormen van samenwerking zijn er al binnen brandweer Nederland?*”

- Concrete inhoudelijke afspraken over landelijke samenwerking zijn binnen de strategische reis – *de brandweer over morgen* – niet gemaakt, ondanks dat landelijke samenwerking als algemene voorwaarde voor de strategische innovatie cyclus werd genoemd.
- De brandweer heeft in proces en structuur landelijke samenwerkingsvormen georganiseerd zoals portefeuillehouders, programmaraden, vakgroepen en pilotregio's. Door middel van strategische meerjarenprogramma's en uitvoeringsdocumenten wordt sturing gegeven op de samenwerkingsvormen.
- Op operationele onderwerpen wordt er veelvuldig samengewerkt.
- Verdeling van specialismen en kennis (gericht op risicoprofiel) is succesvol.
- Samenwerking op strategische onderwerpen verloopt weerbarstig.

5. Resultaten brandweer

In dit hoofdstuk wordt de verzamelde data vanuit de interviews weergegeven.

5.1 Inleiding

Het literatuur-, document- en expertonderzoek heeft geleid tot thema's (voorwaarden voor samenwerken en voorbeelden van al dan niet gelukke landelijke samenwerking) die in de interviews zijn besproken. Deze thema's komen ook terug in het samenvattende model vanuit het theoretisch kader.

Langs de thema's wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de verhalen die de respondenten verteld hebben. Enkele citaten worden in kader aangegeven. Er is sprake van respondenten op strategisch en tactisch niveau vanuit de veiligheidsregio's (brandweer). Uitspraken en citaten zijn in dit onderzoek geanonimiseerd.

Vanuit de interviews wordt allereerst ingegaan op afspraken over en vormen van samenwerking die er al zijn binnen Brandweer Nederland. Daarna worden de voorwaarden van samenwerken uit het theoretisch model "relatie, belangen en proces" behandeld. Tot slot wordt er ingegaan op ambities die er nog zijn op het gebied van samenwerken.

5.2 Samenwerking die er al is binnen brandweer Nederland

In hoofdstuk vier is vanuit literatuur- en documentstudie beschreven welke afspraken en samenwerkingsvormen Brandweer Nederland al kent. Met de respondenten is hierbij ook stilgestaan met als vertrekpunt de afspraken vanuit de strategische reis en de brandweer over morgen.

Uit de interviews komen een proces- en een inhoudelijke lijn naar voren. Afspraken over samenwerken vanuit de strategische reis raken vooral de proceslijn. De noodzaak om samen te werken binnen brandweer Nederland was reeds beschreven door professor van Someren in het continuïteitsmodel. Deze noodzaak werd/wordt ook gevoeld door de respondenten.

Ik heb altijd gezegd: “Als je autonoom wilt blijven als regio moet je zelfstandig een beetje van je autonomie willen opgeven ten gunste van het geheel, want anders gaan anderen het voor je doen en hebben we er geen regie meer op.”

We zeulen een kruiwagen met rotzooi achter ons aan en iedereen kan er naar geloven wat ingooien en wij blijven maar sleuren.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 - afspraken samenwerken – noodzaak

Respondenten geven aan dat er bij aanvang van de strategische reis een duidelijke behoefte was om zich gezamenlijk te versterken om invloed van buitenaf te kunnen managen. Tot dat moment was er nog weinig sprake van een eenheid en gingen korpsen hun eigen weg. Dit in een complexe tijd waar regionalisering en bezuinigingsopdrachten dwars doorheen liepen. Vanuit dat oogpunt gezien was er vooral behoefte aan meer collectiviteit en niet zozeer aan afspraken op inhoud. De brandweer over morgen diende daarbij als kompas.

Ik heb nog steeds elke keer weer: voor mij is de brandweer over morgen het kompas.

Maar de belangrijkste vorm van samenwerken was natuurlijk dat je met z'n allen achter de koers ging staan.

Maar voor mij is de Brandweer over morgen, het boek, de visie, het eerste grote statement van landelijke samenwerking. Want al die 25 commandanten hebben zich daaraan verbonden.

Je zou kunnen zeggen dat, dat natuurlijk gezien kan worden als een eerste proeve van bekwaamheid in het samenwerken.

Wat ik me kan herinneren is dat we tegelijkertijd in de RBC gestart zijn met een collectieve leergang. Die leergang is van cruciaal belang geweest voor de wijze van samenwerken.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – afspraken samenwerken – kompas

De respondenten geven aan dat vooral de beweging tot samenwerking bij aanvang van de strategische reis is ingezet. Het merendeel van de respondenten spreekt vol lof over de cultuurprogramma's die in de toenmalige raad zijn uitgevoerd. Er is onder de respondenten echter ook een kritische noot. Men heeft elkaar gevonden en resultaten bereikt op operationeel samenwerken binnen brandweer Nederland maar echte harde noten zijn niet

gekraakt. Terugkijkend zijn respondenten trots op de behaalde resultaten, maar wordt er onvoldoende voortgang gezien op zware thema's als bijvoorbeeld vrijwilligheid, arbeidsvoorwaarden en onderwerpen die het stelsel raken.

Het is niet disfunctioneel maar er is nooit hard ball gespeeld.

Ik denk dat er weinig branches zijn die onder de druk van zoveel verschillende besturen en onder de druk van zoveel verschillende begrotingen, onder de druk van zoveel verschillende constellaties van posten en verschillende gemeenten dit hebben kunnen bereiken. Ik denk dat dit te weinig wordt benadrukt. Daar zal de strategische reis absoluut aan hebben bijgedragen. Tegelijkertijd is die samenwerking ook altijd heel erg voorzichtig geweest en weinig aansprekend.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – afspraken samenwerken – thema's

Respondenten geven aan dat de strategische reis op zichzelf niet een beschrijving heeft gegeven van inhoudelijke thema's. De strategische reis is echter wel de aanleiding en het strategisch handvat geweest. Zo ontstonden er vakgroepen en programmaraden en is er op veel onderwerpen, dankzij landelijke samenwerking, resultaat geboekt. Als voorbeelden worden genoemd de resultaten op Brandveilig Leven, uniforme uitstraling, een herkenbaar Brandweer Nederland en de versteviging van specialismen zoals grootschalig optreden. Respondenten geven ook aan dat gedurende de jaren een landelijke agenda brandweezorg en een uitvoeringsagenda richting hebben gegeven in de samenwerking.

Kijk maar naar gezamenlijke inkoopprojecten. Hoewel ze soms moeizaam verlopen zijn ze uiteindelijk wel succesvol geweest.

Kijk naar je kennisregisseurs, kijk naar je brandonderzoekers, kijk naar al die communities of practice van brand en THV.

Dat vind ik zo mooi. Die brandweer over morgen heeft een beweging in gang gezet en niemand weet eigenlijk nog dat het de brandweer over morgen was. Dat geldt dan voor landelijke inkoop, gezamenlijke grootschalige redding, STH, gezamenlijk OGS, industriebrandbestrijding. Dus al die ontwikkelingen waarbij je op bovenregionaal niveau samenwerkt die komen nu van de grond en niemand weet meer dat dit door de brandweer over morgen kwam.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – afspraken samenwerken – resultaten

Samenvattend geven respondenten aan dat er, ten opzichte van de periode van voor de strategische reis, grote stappen voorwaarts zijn gemaakt op het vlak van landelijke samenwerking. De cultuuromslag van ieder voor zich naar gezamenlijk optrekken op thema's die landelijk kunnen worden opgepakt, is daarin majeur. Winst valt te behalen op pittige strategische dossiers zoals vrijwilligheid, arbeidsvoorwaarden en stelsel-discussies.

5.3 Relatie

Samenwerken is mensenwerk, waarbij individuen een rol innemen in groepsprocessen. Zoals beschreven in het theoretisch kader is een dilemma bij samenwerken in hoeverre men zich kan overgeven in de relatie. Het hebben of opbouwen van vertrouwen, het hebben en ervaren van de juiste intenties en verbindend leiderschap zijn voorwaarden om te komen tot succesvol samenwerken.

De respondenten geven aan veel waarde te hechten aan het onderdeel relatie als voorwaarde om tot samenwerking te komen. Met betrekking tot het hebben of opbouwen van vertrouwen geven respondenten aan dat dit vooral in de Raad⁵ een (succesvol) proces is geweest. Waar macht en ego's in het verleden grote invloed hadden op het niet succesvol samenwerken is er nu veel meer sprake van gelijkwaardigheid en ruimte voor minderheidsstandpunten. Het onderlinge vertrouwen is daarmee sterk toegenomen. Een aantal respondenten ziet overigens vandaag de dag nog steeds dat posities soms belangrijker zijn dan de maatschappelijke en inhoudelijke relevantie van onderwerpen. Tevens geeft een aantal respondenten aan dat het vertrouwen tussen de brandweerregio's en het IFV broos is.

Ik durf te zeggen dat we met z'n vijftintigen best een goede verstandhouding hebben met elkaar.

Ik vind dat veel discussies uit macht, positie en cv's worden gevoerd en niet uit belang van de maatschappij.

Want je zag dat er een bovenstroom was en er was een onderstroom.

⁵ De verschillende managementraden

Maar in de collectiviteit had je ook niet de ruimte om een minderheidsstandpunt te laten horen.

Je zou het beter kunnen hebben over hoe we de samenleving veiliger maken. Wat kan jouw bijdrage daaraan zijn? Maar als je altijd je eigen positie vooropstelt, kom je maar langzaam en traag aan de inhoud toe.

Uiteindelijk als de machtsvraag aan de orde is, neem je niet de beste besluiten.

Investeren in elkaar, geloven in elkaar, nieuwsgierig zijn naar elkaar.

Niet echt het gevoel dat als het bij het IFV belegd wordt dat het dan goed gaat komen.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – relatie – vertrouwen

Met betrekking tot relatie als voorwaarde tot samenwerken speelt het hebben van de juiste intenties om samen te werken een rol. Respondenten geven aan dat de strategische reis heeft geholpen elkaar daarin te vinden. In het verleden werd er veel ja gezegd maar nee gedaan met het (bestuurlijke) thuisfront als motivatie. Inmiddels is dit sterk verbeterd, hoewel meerdere respondenten aangeven dit toch nog regelmatig te ervaren. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat een aantal collega's in het land, wars van eigen belang, een echte slinger hebben gegeven aan samenwerkingsafspraken en daarmee een aanjagende rol hebben gehad.

Samenwerken begint met samenwerken. Met de wil en de intentie uit te spreken om samen te werken.

Iedere keer als je denkt: "Waarom is het nou zo stroperig?", dan zit er ergens iemand aan de touwtjes te trekken.

Je ziet het vandaag de dag nog gebeuren. Eenheid in verscheidenheid. Eenheid totdat je de deur uitgaat.

En hier was natuurlijk voortdurend en dat is nog steeds zo het probleem dat je met elkaar iets kon afspreken in de RBC en dan was er altijd wel een commandant die zei, en daar heb ik me trouwens zelf ook schuldig aan gemaakt: "Ja maar ik krijg het niet door het bestuur."

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – relatie – intenties

Verbindend leiderschap maakt onderdeel uit van de samenwerkingsvoorwaarde relatie. Respondenten geven aan dat hier binnen de Raad veel op is geïnvesteerd door middel van coachingstrajecten. Dit heeft veel gebracht en heeft daarmee gevoelsmatig een vliegwieleffect gehad op landelijke samenwerking.

Verbindend leiderschap komt ook terug in de eigen organisaties. Het meenemen van, enthousiasmeren over en sturen op landelijke afspraken in de eigen regio's zien respondenten als een belangrijke taak.

Wat is onze story, wat zijn onze leidende principes en kernwaarden en vertaal dit naar een ondersteunende landelijke structuur die toekomstbestendig is? Dat zijn ze nu aan het implementeren.

Verbindend leiderschap gaat ook over het meenemen van je eigen organisatie in de gemaakte samenwerkingsafspraken.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – relatie – leiderschap

De keerzijde, leert dit onderzoek, is dat de uiteindelijke samenwerkingsresultaten, ondanks coachingstrajecten en toegenomen vertrouwen, nog beperkt zijn.

Samenvattend is de relatie volgens respondenten binnen de raad sterk verbeterd ten opzichte van de periode voor de strategische reis en brandweer over morgen. Er is sterk geïnvesteerd op cultuur en verbindend leiderschap. Vertrouwen is toegenomen en daarmee is volgens de respondenten de landelijke samenwerking verbeterd. Er is nog ruimte voor groei. De inhoud en maatschappelijke taak van de brandweer mogen nog meer voorrang krijgen op persoonlijke belangen en het vertrouwen tussen brandweerregio's en IFV verdient aandacht.

Opmerkelijk is dat de investeringen op relatie, cultuur en vertrouwen door respondenten als zeer waardevol wordt aangegeven, maar dat dit in de samenwerkingsresultaten in een periode van circa tien jaar maar gering tot uiting komt.

5.4 Belangen

De 2^e voorwaarde in het theoretisch model voor samenwerken betreft het onderwerp “belangen”. Samenwerken dient iets op te leveren. Als er geen sprake is van waardecreatie voor deelnemende partijen heeft samenwerken geen nut. Er dient sprake te zijn van een win-win situatie voor alle deelnemende partijen en er dient een gezamenlijk belang te worden nagestreefd. Belangenverstremming, verdedigend gedrag en permanente onderhandeling zijn hierin belemmerende factoren.

Respondenten geven aan dat de regio's elkaar steeds beter weten te vinden. Samenwerking heeft vooral plaatsgevonden op onderwerpen waarbij een gezamenlijke behoefte bestond.

En dan zie je de behoefte om kennis met elkaar te delen.

Al de regio's zagen hier iets in. En je zou bijna kunnen zeggen: "Ik heb niet zo gezien dat de raad dit nou gestuurd heeft, maar wat de raad gedaan heeft is hoeden en verbinden."

De uniformkleding van destijds was natuurlijk heel hard aan vervanging toe. Dat ging als een trein, iedereen wilde nieuwe uniformen hebben.

Het is toch wel dat er door de regio's wordt ingezien dat er een winsituatie in zit.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – belangen

Respondenten zien als belemmerende factor nog wel dat de bijdrage in de samenwerking verschilt. De één brengt veel, de ander haalt vooral. Verder worden er regelmatig verdedigingsmechanismen ingezet als financiën of bestuurlijk commitment, waardoor samenwerking uiteindelijk niet slaagt. Op strategisch niveau worden deze mechanismen vaker ingezet dan op operationeel niveau, waar samenwerking soms vanzelfsprekend tot stand lijkt te komen. Sommige respondenten geven aan dat samenwerking bloeit vanuit initiatieven die vanzelf gaan lopen en zien opdrachten tot samenwerking vanuit de rijksoverheid stranden op het ontbreken van gezamenlijke belangen binnen de regio's. Andere respondenten geven juist aan dat de rijksoverheid een belangrijkere positie zou moeten innemen om samenwerking tussen regio's te bevorderen.

Het is een hele gesloten cultuur, vind ik. En vanuit een gesloten cultuur zitten heel veel verdedigingsmechanismen ingebouwd.

Als jij een verliezer organiseert, win je de wedstrijd nooit. Als allebei een beetje moeten inschikken schept dat een band. Dat hoort bij samenwerking.

Op het moment dat je al die troefkaarten gaat pakken dan kun je er net zo goed mee ophouden.

Samenwerken wordt negen van de tien keer doodgeslagen door geld en juridische samenwerkingsafspraken.

Op het moment dat je iets wilt veranderen en je legt het van bovenaf op of je legt het zo vast dat het niet gaat werken in jouw omgeving dan heb je in het stelsel dat wij in Nederland hebben voldoende ruimte om je terug te trekken op je eigen domein, je eigen regio.

Ik noem het maar even spreadsheetmanagement, alles moet resultaatgericht, SMART, die cultuur is erin geslopen en die is zo sterk dat we eigenlijk geen risico's meer durven te nemen als het bijvoorbeeld om innovatie gaat over experimenten. Daarmee blokker je volgens mij een manier om een organisatie in beweging te krijgen.

Het was meer iets wat door de minister was opgelegd in plaats van dat ervan binnenuit behoefte was om dat samen te doen. Dan werk je wel samen maar lukt het niet zo goed.

Ik zou bijna weleens willen wensen dat het ministerie opstaat en zegt: "Hier zijn drie onderwerpen waarop jullie verplicht zijn samen te werken." Niet te veel maar iets meer verplichting vanuit het stelsel zou geen kwaad kunnen.

Maar de behoefte aan kennisdelen is op de werkvloer heel groot maar bovenin is het niet altijd even gemakkelijk gegaan.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – belangen – belemmerende factoren

Samenvattend lijken de onderwerpen waarvoor een gezamenlijke behoefte bestaat het beste een succesvolle samenwerking te garanderen. Dat geldt in het bijzonder voor initiatieven

vanuit de werkvloer. Veel samenwerkingstrajecten stranden of vertragen uiteindelijk op verdedigingsmechanismen die worden ingezet.

5.5 Proces

De laatste voorwaarde uit het theoretisch model van samenwerken betreft het inrichten van een goed proces. Dit vanuit de wetenschap dat partijen onzeker zijn of opgave van een deel van hun autonomie in de samenwerking uiteindelijk resulteert in meerwaarde. Het inrichten van een goed proces voor samenwerken biedt een vorm van zekerheid in een onzekere overeenkomst.

Respondenten geven aan dat samenwerken vanuit de strategische reis meer een cultuur- dan een structuurtraject is geweest. Hoewel structuur vanzelfsprekend leek te volgen.

Respondenten zijn over het algemeen trots op de resultaten die de brandweer heeft bereikt vanuit de strategische reis. Ook is men trots op het proces. Een strategisch traject met methodische actualisatie wordt als succesvol proces benoemd. In stappen: een strategische reis, een landelijke agenda brandweezorg en een uitvoeringsagenda.

Respondenten geven aan dat in het proces de rol van de rijksoverheid marginaal is en dat deze groter zou mogen zijn. Evenzo geven respondenten aan dat borging van bovenregionale onderwerpen scherper kan worden georganiseerd.

Respondenten hechten een grote waarde aan het meenemen van bestuurders in processen en zeggen hierop ook flink te hebben geïnvesteerd. Het rekening houden met de context van de regio's wordt ook procesmatig als voorwaarde gezien bij veel respondenten.

Het is eigenlijk meer een cultuurtraject dan een structuurtraject als ik heel eerlijk ben.

Een brandweer die sinds 2008 bezig is met een strategisch traject en dat elke keer methodisch actualiseert.

Er is binnen het rijk niemand meer die het woordje brand op zijn visitekaartje heeft staan.

Als je de evaluatie leest is dat vraagstuk "hoe ga je nou dat bovenregionale borgen" want daar zit eigenlijk een bestuurlijk gat. Het is of van de regio of van het rijk maar daar tussenin zit niks. Dat is eigenlijk de grote opgave die we nu hebben volgens mij.

Mijn visie of wens voor de nabije toekomst is dat wij het bovenregionale beter gaan afhechten. Dat geldt voor alle kanten van de veiligheidsketen en de bedrijfsvoering.

Toen ging het bijna schuren, want toen werd er te weinig rekening gehouden met de context waarin verschillende regio's moeten opereren. Toen is er meer ruimte geboden.

Dus alle samenwerkingsverbanden die we kiezen in de bedrijfsvoering of inhoud van het vak moeten wel gekoppeld zijn aan de binding in de samenleving anders raak je ze kwijt.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – proces

Samenvattend kan gesteld worden dat de brandweer landelijk samenwerken heeft geregeld in afspraken, inclusief een regelmatige herijking op deze afspraken. Echte borging van afspraken is niet geregeld. De (bestuurlijke) context is daarin de remmende factor.

5.6 Ambities

Deelvraag 4 betreft de vraag of het veld nog ambities heeft op het gebied van samenwerken naar aanleiding van wat al dan niet gerealiseerd is vanuit de strategische reis. Een aantal respondenten was inmiddels niet meer werkzaam bij de brandweer; ambitie is bij deze respondenten meer verwoord als 'gunnen'.

Respondenten gaven aan de volgende onderwerpen in de nabije toekomst belangrijk te vinden in relatie tot samenwerken. Dit de brandweer te gunnen of hierop ambitie te hebben.

- Het borgen van kwaliteit in de samenwerking;
- Het afhechten van bovenregionale onderwerpen;
- Elkaar meer vinden op innovatie;
- Verbeteren samenwerking brandweer – IFV;
- Het echt oppakken van de kijk op vrijwilligheid;
- Streven naar gelijkwaardigheid in plaats van gelijkheid;
- Blijven acteren vanuit de maatschappelijke betekenis.

En de brandweer is voor een deel als het gaat om kwaliteit niet een evenwichtige organisatie. Dat zou ik de brandweer nog wel gunnen. Met een aparte status of niet dat laat ik even in het midden.

Mijn visie of wens voor de nabije toekomst is dat wij het bovenregionale beter gaan afhechten. Dat geldt voor alle kanten van de veiligheidsketen en de bedrijfsvoering.

Ik vind echt dat samenwerking IFV, lectoraten en veiligheidsregio's buiten kijf moet staan. Ik denk dat er veel meer gebruik van kan worden gemaakt.

Ja, ten eerste een persoonlijke ambitie dat is mijn hobby en dat is vrijwilligheid en dat is dat we gaan omarmen een andere kijk hoe je leiding zou moeten geven aan vrijwilligers.

Daar zit dus mijn wens dat we gelijkwaardigheid omarmen in plaats van gelijkheid. Dat maakt het samenwerken veel makkelijker.

Uit de context halen van typische organisatievraagstukken naar de maatschappelijke betekenis en impact. Daar zou ik het graag weer over willen hebben.

Ik zou het mooi vinden als we elkaar op het vlak van innovatie nog meer gaan vinden.

Citaten tactisch en strategisch respondenten interviews 2021 – ambities

5.7 Deelconclusie

De interviews met de respondenten geven een dubbel beeld. Er is tevredenheid over de huidige samenwerking, met een verwijzing naar het verleden en de diverse (cultuur) trajecten die zijn doorlopen. Tevens wordt er met trots gerefereerd aan de structurele afspraken die zijn gemaakt in de vorm van een strategische en uitvoeringsagenda, inclusief herziening hierop. Tegelijkertijd heerst er nog onvrede over de mate van samenwerking. Veelal is deze operationeel van aard en worden strategische onderwerpen, die invloed hebben op de eigen regio, gemedend.

6. Een uitstap naar de politie

In dit hoofdstuk wordt de deelvraag “Wat kan de brandweer leren van samenwerking binnen de politie?” behandeld.

Zoals in de hoofdstukken 4 en 5 beschreven kent Brandweer Nederland een aantal successen als het gaat om samenwerking binnen de brandweer, maar ook een aantal uitdagingen. Om te leren van andere hulpverleningsorganisaties en om het onderzoek multidisciplinair te maken is naast een onderzoek binnen de brandweer een kleine uitstap gemaakt naar successen en uitdagingen bij de politieorganisatie op het gebied van samenwerken. Nadrukkelijk een kleine uitstap, daar samenwerking binnen de politieorganisatie makkelijk een zelfstandig onderzoek zou kunnen zijn.

Hoewel moeilijk te vergelijken als organisaties – de politie is anders georiënteerd in een veel complexer speelveld – zijn er ook raakvlakken als het gaat om bijvoorbeeld geografische indelingsvormen en de daaraan verbonden organisatievormen. Er bestaan momenteel tussen de politie en de brandweer meer raakvlakken dan bijvoorbeeld met de ambulancediensten, welke voornamelijk commercieel worden geleid. Gelet hierop en gelet op het behapbaar houden van het onderzoek is daarom gekozen voor een vergelijking met de politieorganisatie.

Om de vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende stappen gezet:

Onderwerp	Analyse
Ontwikkelingen politiebestedel	Onderzoek vanuit literatuur
Samenwerken binnen de politie	Onderzoek vanuit literatuur + expertgesprekken
Beschouwing (voorwaarden) samenwerken	Expertgesprekken

6.1 Ontwikkelingen politiebestedel

Om inzicht te krijgen in de samenwerkingsvormen binnen de politie wordt allereerst een beeld geschetst van de ontwikkelingen binnen het politiebestedel. Hoewel dit onderzoek nadrukkelijk gaat over samenwerken en niet over stelselveranderingen is het inzicht in de stelselveranderingen nuttig, daar deze altijd invloed hebben op samenwerkingsvormen. Schaap en Terpstra beschrijven deze ontwikkelingen vanaf de jaren tachtig en noemen het niet voor niets “Het turbulente politiebestedel” (Schaap & Terpstra 2018).

Fijnaut constateert dat deze veranderingen logisch zijn, daar de politie nu eenmaal voortdurend een antwoord moet zien te vinden op veranderende maatschappelijke omstandigheden, verschuivende politieke verhoudingen en nieuwe inzichten en opvattingen (Fijnaut, 2012).

Noot onderzoeker: de noodzaak tot sterkere samenwerking binnen de brandweer komt ook voort uit mee kunnen bewegen met de snel veranderende maatschappij (NVBR, 2010).

De politie kent door de jaren heen een drietal verschijningsvormen. Vanaf 1945 tot aan 1994 was er sprake van een combinatie van gemeentepolitie (bij 25.000 of meer inwoners, vanaf 1988 40.000 of meer inwoners), rijkspolitie en een aantal landelijke diensten.

Vanaf 1994 tot aan 2013 was er sprake van een regionaal politiebestedel. Deze verandering kwam vooral voort uit onvrede over versnippering en complexe beheers- en gezagsverhoudingen (Gooren & de Zwaan, 1993).

Vanaf 2013 is de politie nationaal georganiseerd. De bestel-discussie over een nationale politie was echter al rond 2004-2005 gestart. Vanuit nationaal niveau werd beargumenteerd dat er onvoldoende slagkracht was rond georganiseerde misdaad en terrorismebestrijding en dat er te weinig eenheid was in bedrijfsvoering en informatiehuishouding. De Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Leemhuis-Stout, 2005) sprak over een gebrek aan samenwerking en coördinatie tussen de regiokorpsen en beschreef dit als een gebrek aan eenheid in bestel. Vanuit de regio's kwam er tegengeluid. Lokale inbedding en sturing waren noodzakelijk om binding te houden met de samenleving.

De dreiging van bestelwijziging tot nationale politie dwong korpsen tot stellingname, maar vooral tot samenwerken.

Langzaam ontstond er meer samenwerking op thema's en taken. Zo ontstond er een landelijke dienst op ICT, het vtsPN.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) was in een tweetal onderzoeken 2008 – 2010 zeer kritisch op sturing, leiderschap en het gebrek aan delen van informatie tussen korpsen. Kabinet Rutte 1 greep dit in 2010 aan om te komen tot een nationale politie die uiteindelijk in 2013 is gestart.

6.2 Samenwerken binnen politie

Brink en Sanders schreven vanuit politieperspectief over samenwerken aan samenwerken. Als aanleiding tot samenwerken benoemden ze de toenemende complexiteit van technologie, internationalisering, toenemend belang van innovatie, politieke en juridische ontwikkelingen en snelle sociale en culturele ontwikkelingen.

Voorwaarde tot samenwerken is volgens Brink en Sanders een wederzijdse afhankelijkheid, er moet sprake zijn van een win-win situatie. Tevens hechten ze belang aan de relatie.

Samenwerken berust op gedeelde positieve ervaringen: de ervaring dat samenwerken werkt.

Als kwetsbare kant van samenwerken benoemen Brink en Sanders de volgende onderwerpen.

- De verstoring van verhoudingen (macht), andere verantwoordelijkheid van management. Waar beslissingen eerst zelf werden genomen gaat sturing bij samenwerkingsverbanden vaak anders.
- Veranderingen in beleid waardoor bij de één samenwerking hoog op de agenda kan staan en bij de ander een zijdelingse activiteit wordt.
- Een verschil in evenwicht. Een hogere bijdrage of sterker belang geeft veelal macht.
- Een conflict over de reikwijdte van samenwerken.

(Brink & Sanders, 1995).

Boin, Torre, 't-Hart en van der Meulen onderzochten in hun onderzoek *Blauwe Bazen* het leiderschap van korpschefs (Boin, R.A., Van Der Torre, E.J., & 'T Hart, P., 2003). Het onderzoek raakt veel samenwerkingsvraagstukken, vanuit leiderschap, door de jaren heen.

Een aantal interessante bevindingen voor dit onderzoek:

- Ook in Nederland is politiebeleid in belangrijke mate een lokale aangelegenheid. In welke samenwerkingsvorm dan ook, er dient ruimte te zijn voor lokale invulling.
- De brug slaan naar de vloer is bijzonder moeilijk, vanwege een onvermijdelijk perspectiefverschil. Op zich een sturingsvraagstuk maar van belang gelet op het al dan niet borgen en uitvoeren van samenwerkingsafspraken.
- Over elkaar buitelandse opdrachten maken stabiel politiemangement onmogelijk.
- Op operationeel gebied – arrestatieteam, fraudeteam – zie je al verregaande samenwerkingsverbanden. Je ziet allerlei gelegenheidscondities ontstaan die effectief zijn (geïnterviewde korpschef in het onderzoek *Blauwe Bazen*).
- De Nederlandse politie is geweldig aan het samengaan op gebied van ICT. Dat was in het verleden onmogelijk omdat ego's belangrijker waren dan het algemeen belang.

- Samenstelling Raad (minder ego's), kwaliteit voorzitters Raad en instellen van zogenaamde boards (werkgroepen) hebben geleid tot een veel betere samenwerking.
- Twijfel bij institutionele capaciteit Raad om structurele samenwerking te bewerkstelligen.

6.3 In gesprek met experts binnen de politie

De deelvraag “wat kan de brandweer leren van samenwerking binnen de politieorganisatie” is in dit onderzoek besproken met een viertal strategisch experts uit het politieveld. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een topiclijst (bijlage 2). In de gesprekken is ingezoomd op interne samenwerking bij de politie door de jaren heen. Interessant daarbij zijn de verschillen tussen gemeentelijke, regionale en landelijke politie. Vervolgens is in de gesprekken stilgestaan bij de theoretische voorwaarden van samenwerking en eventuele ambities. Tot slot is de vraag gesteld of de politie nog advies heeft richting de brandweer met betrekking tot interne samenwerking.

De gesproken experts geven aan dat de interne samenwerking bij de politie sterk verbeterd is sinds de komst van de nationale politie. In de tijd van de gemeentelijke politie was er sprake van 150 onafhankelijke politiekorpsen. Hoe groter de desbetreffende gemeente hoe onafhankelijker het korps was. Samenwerking werd als zwaktebod gezien. Enige samenwerking vond plaats op het gebied van opsporing en bij verdeling van schaarse middelen. Dat laatste overigens meer vanuit bijstand in plaats van door samenwerken. De vorming van 25 regio's plus het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) heeft de onderlinge samenwerking verbeterd. De regio's werden enigszins vergelijkbaar van formaat en daardoor evenwichtig tot elkaar. Ondersteunende diensten werden bij elkaar gebracht in het KLPD. Landelijke informatiedeling (één systeem) was een versneller in de samenwerking.

De komst van de nationale politie, een organisatie van 63.000 personen verdeeld in 10 eenheden, was allereerst wettens volgens de experts. Bij aanvang werd er veel geïnvesteerd in het 10 x hetzelfde doen waarbij eigenheid werd afgelegd. Dit deed pijn. Uiteindelijk heeft de nationale politie wel geleid tot een veel betere onderlinge samenwerking met eenduidigheid in uitvoering als resultaat. Onderdelen als financiën, bestuur en medezeggenschap zijn bijvoorbeeld belegd op minder plekken. Respondenten geven aan dat beleid en uitvoering transparanter zijn sinds de komst van de nationale politie.

Met respondenten zijn ook de voorwaarden voor samenwerken vanuit het theoretisch model van dit onderzoek besproken.

Op het onderwerp “relatie” zien respondenten positieve veranderingen sinds de komst van de nationale politie. Deze veranderingen zijn niet zozeer te danken aan een verbetering van de onderdelen vertrouwen of intenties maar door een andere vorm van leiderschap. Waar in het verleden sprake was van veel macht bij een korpschef zorgt eenhoofdige aansturing door een nationale korpschef dat, zoals een respondent het noemde, de kikkers minder uit de kruiwagen springen. Opvallend is dat een respondent desondanks aangaf dat het nog steeds de vraag is of een afspraak die gemaakt wordt op landelijk niveau ook werkelijk wordt uitgevoerd in een eenheid. De respondent gaf aan dat eenheden nog steeds onder landelijke neventaken uit kunnen zonder hierop aangesproken te worden.

De voorwaarde “belangen” is een herkenbare voorwaarde voor de samenwerking binnen de politie. Respondenten geven aan dat gedurende de periode van regionale politie eigen regionaal belang voorrang had op nationaal belang. Korpschefs kwamen ook met zoveel opdrachten thuis dat er wel keuzes gemaakt moesten worden. In de huidige nationale organisatievorm wordt er veel meer gewerkt vanuit een gezamenlijk belang. Als voorbeeld werd genoemd dat de korpschef van Groningen ook medeverantwoordelijk is voor problematiek (bewaken en beveiligen) in Amsterdam.

De voorwaarde “proces” gaat over structuur, bestuurlijke context en borging. Respondenten geven aan dat interne samenwerking in de huidige structuur sterk verankerd zit. In een heldere aansturinglijn gaat nationaal belang daarbij boven regionaal belang. Bestuurlijk staat de politietop dichter bij de minister dan in het verleden. Een respondent gaf aan dat de huidige eenheidsleiding met één been in de eenheden staat maar met het andere in het ministerie. De afstand tot het lokale bestuur is groter geworden. Respondenten geven aan dat borging van afspraken beter gaat sinds de komst van een nationale politie, maar ook dat de organisatie wel erg groot is en er veel radartjes in de machine zitten.

Hoewel er in de huidige organisatievorm duidelijk sprake is van een top-down aansturing zijn er ook netwerkstructuren ontstaan met aansprekende resultaten. Als voorbeeld wordt de bestrijding van cybercrime genoemd door een respondent, waarbij vanuit de 10 eenheden expertise en capaciteit wordt geleverd in een netwerkstructuur.

Vanuit politieke context noemt een respondent het borgen van lokale capaciteit, minimaal 1 wijkagent op 5.000 inwoners, in de wet. Dit op aandringen van de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb die zorg had dat landelijke samenwerkingsafspraken te veel invloed zouden hebben op lokale prioriteiten.

Op de vraag op de politie nog ambities kent als het gaat om interne samenwerking geeft een aantal respondenten aan dat de samenwerking sterk is verbeterd, maar dat de huidige 10 eenheden binnen de nationale politie nog beheersmatige grenzen met zich meebrengen. Respondenten geven aan dat deze grenzen per definitie beperkingen opleveren voor de operationele samenwerking. Een respondent gaf aan dat de 10 eenheden samen nog steeds circa 50 bazen kennen die de vrijheid kunnen nemen om af te wijken van landelijke afspraken. Het nog meer collectief maken van prestatiedoelen zou nog een verbeteringslag kunnen zijn.

Een andere respondent benoemde een verbetering van de samenwerking met de burger als ambitie. De politie is intern een stuk beter gaan samenwerken, maar is minder gaan samenwerken met de burger. Als voorbeeld noemde de respondent de toename van capaciteit op persoonsbeveiliging ten koste van lokale capaciteit. Landelijke speerpunten winnen het daarbij van regionale prioriteiten. De respondent gaf de interne samenwerking een acht, de samenwerking met de burger een vijf.

Respondenten gaven aan minder zicht op de interne samenwerking binnen Brandweer Nederland te hebben. De eerste indruk is die van een operationeel sterk samenwerkende organisatie met waardering vanuit de maatschappij. Een respondent gaf ook aan jaloers te zijn op de wijze hoe brandweervrijwilligers onderdeel uitmaken van de brandweerorganisatie. De politie heeft hier meer moeite mee met haar politievrijwilligers, aldus de respondent.

Een aantal adviezen die respondenten meegaven aan de brandweer:

- Blijf bij versterking van landelijke samenwerking vooral de operatiën faciliteren.
- Ga op zoek naar groter gezag om zodoende landelijk een vuist te kunnen maken op zware voor de brandweer belangrijke thema's.
- Onderzoek of de huidige organisatievorm van 25 regio's past bij zo'n klein land als Nederland en durf stappen over te slaan.
- Zoek die onderwerpen op die mislukken als je niet samenwerkt.
- Niet iedere organisatieverandering brengt verbetering op het onderdeel onderlinge samenwerking. Onderzoek dit alvorens te veranderen.

6.4 Deelconclusie

Samenvattend kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Nationale politie heeft gezorgd voor een sterk verbeterde interne samenwerking;
- Een organisatievorm met een duidelijke top-down structuur heeft landelijke samenwerking bevordert;
- 10 eenheden laten nog ruimte voor ja zeggen en nee doen;
- Netwerkstructuren brengen mooie samenwerkingsresultaten;
- Landelijke samenwerking kan ten koste gaan van de operatiën;
- Landelijke samenwerking kan ten koste gaan van lokale prioriteiten.

Uit deze conclusies kunnen een drietal elementen gedestilleerd worden om antwoord te geven op de deelvraag “wat kan de brandweer leren van samenwerking binnen de politie?”. Allereerst dat borging van een landelijke structuur met duidelijke sturingslijnen kan zorgen voor een verbetering van interne samenwerking. Vervolgens dat netwerkstructuren enorm kunnen bijdragen aan het versnellen van resultaat op landelijke onderwerpen. Tot slot de waarschuwing dat landelijke prioriteiten kunnen zorgen voor minder resultaat op lokale prioriteiten en afstand tot de operatiën.

7. Analyse

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten uit de hoofdstukken 4, 5 en 6 in verband gebracht met het model vanuit het theoretisch kader. Gekeken is hoe de praktijk zich verhoudt tot de theorie. Te zien valt dat de voorwaarden voor samenwerken (relatie, belangen en proces) elkaar in de analyse overlappen. Kaats en Opheij spreken niet voor niets over een samenhangende kijk op samenwerken.

7.1 Afspraken over en vormen van samenwerking

Samenwerken tussen regio's was één van de beschreven randvoorwaarden binnen de strategische reis van de brandweer.

Literatuuronderzoek, documentenonderzoek en expertgesprekken (hoofdstuk 4) laten zien dat afspraken over onderlinge samenwerking in eerste instantie zijn bedoeld als inzetten van een beweging om elkaar te vinden op samenwerken. De beginjaren van de strategische reis hebben inhoudelijk niet veel samenwerkingsresultaten gebracht. Regio's waren ook druk met bezuinigingsopdrachten en regionalisering. Als één van de eerste goede resultaten op landelijke samenwerking wordt samenwerking op het specialisme GBOSO genoemd. Het formuleren van een landelijke agenda brandweezorg met daaraan gekoppeld een uitvoeringsagenda heeft bijgedragen aan daaropvolgende resultaten van landelijke samenwerking.

Respondenten geven aan dat de afspraken over samenwerken vanuit de strategische reis vooral hebben geleid tot een cultuurtraject binnen de top van Brandweer Nederland. Er zijn in de strategische reis geen afspraken over samenwerken gemaakt op inhoudelijke onderwerpen, anders dan een gezamenlijke beweging naar de voorkant van de veiligheidsketen. Naar aanleiding van het cultuurtraject is samenwerking op inhoudelijke onderwerpen uiteindelijk wel een positief gevolg geweest. Op vele onderwerpen hebben brandweerregio's de samenwerking met elkaar gevonden en wordt samenwerking middels een landelijke agenda plus uitvoeringsagenda gestuurd. Respondenten geven aan dat de samenwerking op stevige strategische dossiers nog verbeterd kan worden.

7.2 Relatie

In het theoretisch model van dit onderzoek worden verschillende voorwaarden voor samenwerken onderscheiden. Het borgen van een goede relatie waarin vertrouwen is in

elkaar, de juiste intenties er zijn en er sprake is van verbindend leiderschap is essentieel binnen succesvolle samenwerking.

Respondenten geven aan dat er een sterke verbetering zit in de relatie ten opzichte van de periode van voor de strategische reis. Macht en ego zijn veel minder prominent aanwezig, wat maakt dat er ruimte is voor elkaar. Ondanks deze verbetering van de relatie lijkt het traject lang geduurd te hebben en komen macht en ego nog terug in de interviews als showstopper van landelijke samenwerking.

Op het gebied van relatie verdient de samenwerking tussen brandweerregio's en het IFV eveneens de aandacht. Hoewel hier vaak over is gesproken, is er nog ontevredenheid over de huidige samenwerkingsafspraken.

Op verbindend leiderschap, als onderdeel van de voorwaarde "relatie", is winst te halen. Het blijkt lastig te zijn om landelijke samenwerkingsafspraken vanuit verbindend leiderschap richting te geven. Dit heeft vooral te maken met de afwegingen tussen regionale en nationale belangen die gemaakt worden vanuit de brandweertop. Dit is overigens te vergelijken met verbindend leiderschap bij de politie. Ook de politietop zit vaak in de spagaat tussen regionaal en landelijk. Een duidelijke gezagslijn blijkt binnen de politieorganisatie daarbij meer resultaat te genereren dan vertrouwen en juiste intenties.

7.3 Belangen

De tweede voorwaarde uit het theoretisch model betreft het hebben van een gezamenlijk belang. Deelnemende partijen moeten ieder een win-win situatie ervaren.

Respondenten geven aan dat er steeds meer sprake is van landelijke samenwerking. Er wordt nog wel een verschil aan inbreng ervaren en er is nog regelmatig sprake van verdedigingsmechanismen zoals bestuurlijke- en financiële dekking in de eigen regio. De marginale rol van de rijksoverheid wordt ook genoemd als remmende factor.

Ook hier is zichtbaar dat er veelal sprake is van een afweging tussen regionale belangen en landelijke belangen. Indien deze met elkaar schuren en er geen sprake is van een gepercipieerde win-win situatie wordt de samenwerking moeizamer. Dit verklaart het gemak van samenwerking op de wat eenvoudigere vraagstukken en de stroperigheid op strategische dossiers waarin het eigen belang soms minder te vinden is.

Vanuit het onderzoek bij de politieorganisatie komt wel het interessante inzicht dat focus op landelijke belangen, samenwerking en doorzettingsmacht niet per se leiden tot een betere politie-inzet op lokaal niveau.

7.4 Proces

Het inrichten van een goed proces om de samenwerkingsafspraken en daarmee resultaten te borgen is de laatste voorwaarde vanuit het theoretisch model. In beginsel zijn er vanuit de strategische reis geen procesafspraken gemaakt. Zoals al eerder beschreven, is men vooral begonnen met een cultuurtraject. Later zijn er procesafspraken gemaakt, is een strategische agenda opgesteld, is een uitvoeringsagenda opgesteld en zijn programmaraden, nu werkgroepen, aan de slag gegaan met inhoudelijke onderwerpen.

Respondenten geven aan trots te zijn op het gelopen cultuurtraject. Het vinden van elkaar heeft geleid tot betere samenwerking. Aan het methodisch actualiseren van landelijke afspraken wordt waarde gehecht. Respondenten missen nog borging van bovenregionale afspraken. Rekening houden met de context van de regio wordt door respondenten als voorwaarde van een goed proces gezien hoewel, er ook respondenten zijn die aangeven dat dit juist belemmerend kan werken.

Uiteindelijk botsen binnen de voorwaarde “proces” de behoefte aan borging en afhechting met de behoefte aan rekening houden met de lokale context. Zodra het echt spannend wordt en lokale belangen in het geding komen, worden landelijke afspraken niet afgehecht maar belanden deze in langdurige (besluitvormings)trajecten.

7.5 Ambities

De afsluitende vraag in de interviews was of de respondent nog ambities heeft als het gaat om samenwerken binnen Brandweer Nederland. Ook hierin komt de samenhang vanuit voorwaarden tot succesvol samenwerken terug. Feitelijk liggen de ambities in het verlengde van wat genoemd is onder de onderdelen relatie, belangen en proces.

Op “relatie” ligt de ambitie deels op het doorgaan van de ingeslagen weg als het gaat om onderling vertrouwen en het hebben van de juiste intenties. Dit is de afgelopen jaren gegroeid, maar heeft nog de ruimte om verder te ontwikkelen. Verbindend leiderschap is een grote ambitie met betrekking tot focus op strategische onderwerpen, welke vervolgens worden afgehecht en geborgd.

Het verbeteren van de relatie tussen brandweerregio's en IFV is ook al eerder genoemd en komt terug bij gevraagde ambities.

Op "belangen" liggen de ambities nadrukkelijk dichterbij huis. Landelijke samenwerking wordt onderschreven, maar het niet verliezen van de maatschappelijke betekenis en behoud van eigenheid en verscheidenheid van de regio's is in dit onderzoek veelvuldig naar voren gekomen.

Bovenstaande valt voor ambitie ook weer samen in de voorwaarde "proces". Er wordt een duidelijke ambitie uitgesproken om te komen tot een proces waarin structuur zorgt voor borging en nakoming van landelijke afspraken. Dit passend bij de (bestuurlijke) context van de afzonderlijke regio's.

7.6 Samenvattend

Uit de analyse blijkt dat de theorie nog niet zo makkelijk uitvoerbaar is in de praktijk. Waar de theorie uitgaat van een samenhang van de voorwaarden tot succesvol samenwerken "relatie, belangen en proces" blijken deze in de praktijk te botsen. Zo valt te zien dat de brandweer heeft geïnvesteerd op de voorwaarde "relatie". Weliswaar in een lang traject, maar er is sprake van opgebouwd vertrouwen binnen de brandweertop. Alleen een prima relatie is echter niet voldoende, zoals blijkt. Op het gebied van "belangen" begint de samenwerking binnen de brandweer al te schuren. In de praktijk lijkt het lastig om waardecreatie te realiseren binnen een organisatievorm van 25 veiligheidsregio's. Dit raakt de autonomie en lokale belangen, onderwerpen waar de brandweer waarde aan hecht. Tot slot verloopt de laatste voorwaarde "proces" ook niet optimaal. (Strategische) onderwerpen worden geagendeerd en besproken, maar niet afgehecht en geborgd. Ook hier speelt de lokale (bestuurlijke) context een grote rol, wat maakt dat besluitvorming, financiering en afhechting op meerdere tafels dient plaats te vinden.

8. Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van het theoretisch kader, de onderzoeksresultaten en de analyse wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen. Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag zijn eerst de deelvragen uitgewerkt.

8.1 Conclusies deelvragen

Deelvraag 1: Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur voorwaarden voor samenwerking?

In dit onderzoek zijn de voorwaarden van samenwerken onderzocht. Kaats en Opheij achten samenwerking kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenis gevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen. Diverse onderzoeken sluiten aan bij de theorie van Kaats en Opheij. Begrippen die veelvuldig voorkomen zijn relatie, belangen en proces. In dit onderzoek is dit in onderstaand model samengevat.

Relatie	Belangen	Proces
Opbouwen van vertrouwen	Waardecreatie	Structuur
De juiste intenties	Win-win situatie	Aansluiten bij (bestuurlijke) context
Leiderschap	Gezamenlijk belang	Borgen win-win situatie in stappen

Figuur 8.1: Theoretisch model voorwaarden voor samenwerking

Relaties zijn van extreem belang binnen samenwerken. Er moet vertrouwen zijn of opgebouwd kunnen worden. Partners binnen samenwerkingsprocessen dienen de juiste intenties te hebben en collectief leiderschap zorgt voor borging binnen het proces, maar ook voor borging naar de eigen organisatie toe.

Zonder gezamenlijke belangen heeft samenwerken geen zin. Samenwerken dient waarde te creëren voor deelnemende partijen. Er moet sprake zijn van een win-win situatie.

Tot slot is het belangrijk om een goed proces te organiseren rondom samenwerken. Het organiseren van een duidelijke structuur helpt samenwerking voorwaarts en zorgt voor borging van afspraken. Samenwerking dient daarbij aan te sluiten bij de context van waaruit partners betrokken zijn.

Deelvraag 2: Welke vormen van samenwerking zijn er al binnen Brandweer Nederland?

In documenten en vergaderverslagen is in dit onderzoek gezocht naar vormen van samenwerking die er al zijn binnen Brandweer Nederland. Tevens is in de interviews gevraagd naar samenwerkingsresultaten binnen Brandweer Nederland. Het onderzoek toont aan dat bij de strategische reis van de brandweer, waarin samenwerken tussen regio's als algemene voorwaarde is benoemd, geen specifieke inhoudelijke samenwerkingsafspraken zijn gemaakt.

De brandweer heeft echter wel degelijk landelijke samenwerkingsvormen georganiseerd met de strategische reis als kompas. Dit onder andere door middel van portefeuillehouders, programmaraden, vakgroepen en pilotregio's. Richting en sturing wordt gegeven vanuit strategische meerjarenprogramma's en uitvoeringsagenda's. Uit het onderzoek blijkt dat op operationele onderwerpen veelvuldig wordt samengewerkt. Ook de agenda van de opeenvolgende raden is redelijk operationeel geladen. Samen optrekken bij strategische onderwerpen verloopt stroever en kent een lange looptijd naar besluitvorming.

Deelvraag 3: Wat verklaart de mate waarin samenwerking binnen Brandweer Nederland tot stand is gekomen?

Uit de beantwoording van deelvraag 2 blijkt dat er binnen Brandweer Nederland structureel en procesmatig sprake is van samenwerking. De brandweer borgt deze samenwerking door middel van uitvoeringsagenda's en herijking op deze agenda's. Veel samenwerkingsonderwerpen zijn operationeel van aard, wat overigens niet vreemd is binnen een operationele organisatie. Strategische onderwerpen lijken langdurig op tafel te liggen en lastiger tot eenduidige besluitvorming te komen. Hier zit ook chagrijn op, blijkt uit de interviews. De mate van deze samenwerking is te verklaren vanuit het theoretisch model van dit onderzoek. Belangrijk en richtinggevend daarbij is de organisatievorm van de brandweer waarbij sprake is van 25 veiligheidsregio's met 25 algemeen besturen. Dat maakt dat afzonderlijke regio's verschillend in de wedstrijd kunnen zitten bij samenwerkingsvraagstukken.

De voorwaarden van samenwerken "relatie, belangen en proces" komen hier samen. Vanuit de voorwaarde "relatie" kan geconcludeerd worden dat er, ten opzichte van het begin van de strategische reis, binnen de top van Brandweer Nederland sprake is van gegroeid vertrouwen en het hebben van de juiste intenties om samen te werken. Op het vlak van intenties wordt in de interviews aangegeven dat brengen en halen (wat stop ik erin als regio

en wat haal ik eruit) niet altijd in evenwicht lijken te zijn. Collectief leiderschap lijkt ook steeds meer vorm te krijgen, hoewel daarbij gezegd dient te worden dat regionale belangen vooralsnog voorrang krijgen op landelijke samenwerking op momenten dat er gekozen moet worden.

Vanuit de voorwaarde “belangen” kan geconcludeerd worden dat regio’s steeds meer op zoek zijn naar gezamenlijke waardecreatie en een win-win situatie voor de deelnemende partijen. Verschillen tussen regio’s zijn echter groot en maken waardecreatie soms lastig. Vanuit de voorwaarde voor samenwerken “proces” kan geconcludeerd worden dat de brandweer samenwerken in de structuur ten dele heeft afgehecht. Er is sprake van een uitvoeringsagenda, vakgroepen, netwerken en pilotregio’s met de RCDV als sturend orgaan. Samenwerkingsafspraken zijn echter veelal vrijblijvend en regio’s kunnen uiteindelijk zelf bepalen of ze afspraken maken en nakomen. De (bestuurlijke) context van de regio speelt hierbij een rol.

Deelvraag 4: Wat voor reflectie heeft de brandweer op wat al dan niet gerealiseerd is van de afspraken over samenwerken in 2010 en welke hernieuwde ambities levert dat op?

Geconcludeerd kan worden dat de brandweer zowel op proces als op inhoud ambities heeft over onderling samenwerken. Het uitspreken van deze ambitie plus het verwoorden hiervan op papier gaat de brandweer makkelijker af dan daadwerkelijk samenwerken met opgave van een deel van de autonomie. De brandweer herkent dit. Procesmatig is er vooral de ambitie om de stap te maken van vrijblijvendheid naar afhechting van bovenregionale afspraken. Afhechting van commitment en nakoming maar ook borging van kwaliteitsafspraken. Vanuit geïnterviewde (oud) commandanten/directeuren is daarnaast de ambitie om de focus nog meer te verleggen naar strategische dossiers. Het blijven acteren vanuit de maatschappelijke betekenis en ruimte bieden aan gelijkwaardigheid in plaats van gelijkheid zijn genoemde randvoorwaarden en tegelijkertijd daarmee remmende factoren op sommige strategische vraagstukken.

Een andere veel uitgesproken ambitie betreft de verbetering van de samenwerking tussen de brandweerregio’s en het IFV. Respondenten geven aan dat de huidige samenwerking veel discussie oplevert.

Op inhoud zijn er ambities op: meer investeren op innovatie, het echt oppakken van de kijk op vrijwilligheid en samen sterk zijn in dossiers als taakdifferentiatie, 2^e loopbaan en arbeidsvoorwaarden.

Deelvraag 5: Wat kan Brandweer Nederland leren van samenwerking binnen de politie?

De Nederlandse politie is vanuit gemeentelijke politiekorpsen gereorganiseerd naar regionale korpsen tot uiteindelijk een landelijke politieorganisatie. Deze ontwikkelingen hebben invloed gehad op de mate van onderling samenwerken binnen de politie. Hiervan kan de brandweer leren.

Uit het onderzoek blijkt dat de vorming van een landelijke organisatie heeft geleid tot een sterke verbetering van de onderlinge samenwerking. Een duidelijke top-down structuur heeft gemaakt dat landelijke afspraken worden nagekomen. De huidige verdeling in 10 eenheden laat nog ruimte om af te wijken van de landelijke afspraken. Naast versterking van samenwerking door hiërarchische aansturing hierop hebben ontwikkelde netwerkstructuren ook gezorgd voor positieve resultaten van landelijke samenwerking.

Landelijke samenwerking en aansturing heeft gemaakt dat landelijke prioriteiten voorrang krijgen op lokale prioriteiten en afstand tot de operatiën is vergroot. Interessant is de bevinding in dit onderzoek dat een betere landelijke samenwerking niet per definitie een verbetering is voor het lokale politiewerk.

8.2 Conclusie centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is:

In hoeverre heeft de brandweer in Nederland de in 2010 uitgesproken wens tot samenwerking geëffectueerd en kan die samenwerking realistisch gesproken nog verdiept worden in de toekomst?

Geconcludeerd kan worden dat de brandweer de in 2010 uitgesproken wens tot landelijke samenwerking slechts ten dele heeft geëffectueerd. De brandweer was nadrukkelijk op zoek naar een eenduidig sterk gezicht naar buiten om zo een veiligheidspartner van betekenis te kunnen zijn. Deze wens is ruim tien jaar later nog niet geëffectueerd en nog steeds actueel. De brandweer heeft op de voorwaarden van samenwerken (relatie, belangen en proces) zeker geïnvesteerd, maar lijkt bij samenwerking op strategische vraagstukken nog vast te lopen. Juist het samenwerken op strategie maakt dat de brandweer eenduidig en als veiligheidspartner van betekenis naar buiten kan treden.

Het is realistisch te concluderen dat de samenwerking in de toekomst nog verdiept kan worden. De brandweer heeft hier aandacht voor en blijft stappen zetten.

De huidige organisatievorm van de brandweer, met 25 zelfstandige regio's, begrenst echter de mate van samenwerking, waardoor het niet realistisch is te veronderstellen dat in de huidige organisatievorm ten volle samengewerkt gaat worden.

8.3 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft laten zien dat er sprake is van landelijke samenwerking binnen Brandweer Nederland, maar ook dat er ruimte is voor verbeteringen.

De volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. Zet huidige vorm van samenwerken voort en bouw deze uit.

Uit het onderzoek blijkt dat de brandweer resultaat heeft geboekt op samenwerken. Veelal is deze operationeel van aard, maar daardoor niet minder succesvol. Geadviseerd wordt deze vorm van samenwerken verder te verdiepen.

2. Leg focus op strategische samenwerking en maak hierin keuzes.

Er is een sterke behoefte om te komen tot samenwerking op strategische vraagstukken. Geadviseerd wordt om een gelimiteerde keuze te maken uit het aanbod aan strategische vraagstukken en wel die vraagstukken die regio's niet alleen kunnen oplossen en die urgentie hebben. 2^e loopbaanbeleid en taakdifferentiatie worden als voorbeelden genoemd. Iets verder in de toekomst ligt een onderwerp als anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering. Dit kunnen regio's niet alleen.

3. Doorloop voorafgaand aan de samenwerking per strategisch onderwerp schematisch de voorwaarden van samenwerken.

Dit onderzoek toont aan dat samenwerken kansloos is als niet wordt voldaan aan de belangrijke randvoorwaarden. Dat betekent dat samenwerken niet vrijblijvend is wil men tot resultaat komen. Samenwerkingspartners dienen zich aan de voorkant af te vragen of ze bereid zijn te voldoen aan deze voorwaarden. Feitelijk door het opstellen van een risicoanalyse, als beschreven in hoofdstuk 3 van dit onderzoek (Pröpper, 2013). Zo is het voor de brandweer spannend om een deel van de autonomie op te geven om zodoende te komen tot een gezamenlijk resultaat.

Om te voorkomen dat er op een onderwerp (jarenlang) om de hete brei wordt gedraaid, wordt geadviseerd voorafgaand met elkaar te bepalen of men echt bereid is aan de voorwaarden van samenwerken te voldoen en dit ook schematisch met elkaar te doorlopen.

4. Onderzoek doorzettingsmacht, invloed ministerie, wettelijke verankering.

Dit onderzoek beoogt geen stelselverandering. Uit de conclusies blijkt wel dat de huidige organisatievorm van de brandweer sterke samenwerking op strategische dossiers bemoeilijkt. Het is zelfs onrealistisch te denken dat zonder enige verandering hierin strategische samenwerking tot volle wasdom komt. Geadviseerd wordt te onderzoeken hoe te komen tot minder vrijblijvendheid in de vorm van een bepaalde doorzettingsmacht, vergroting van de invloed van het ministerie of zelfs wettelijke verankering. De wettelijke verankering sluit aan bij het advies van de eerder genoemde Commissie Muller die adviseert om in nieuwe wetgeving algemeen besturen collectief verantwoordelijk te maken voor het formuleren van de gezamenlijke, inhoudelijke opgave voor de brandweer.

5. Verlies de maatschappelijke betekenis van de brandweer niet uit het oog.

Uit het onderzoek blijkt dat bij prioritering van landelijke samenwerking lokale prioriteiten ondergesneeuwd kunnen raken. Deze lokale prioriteiten raken veelal de maatschappelijke betekenis van de brandweer. In dit onderzoek wordt geadviseerd te komen tot strategische focus en borging van de afspraken die daaruit voortvloeien. Geadviseerd wordt om daarbij steeds rekening te houden met de maatschappelijke betekenis en lokale context van de brandweer. Keerzijde van de medaille bij dit advies is dat de lokale context ook gebruikt kan worden om niet samen te werken en hiermee de samenwerking blokkeert. Dit dient vooraf besproken te zijn (advies 3).

6. Onderzoek de huidige samenwerking tussen IFV en brandweerregio's

Uit dit onderzoek blijkt dat er discrepantie zit op de opvattingen over samenwerken tussen het IFV en de brandweerregio's. De manier van samenwerken komt ook telkens terug op de agenda. Geadviseerd wordt om nader te onderzoeken waar het verschil van inzicht zit en hoe te komen tot samenwerking naar tevredenheid.

9. Discussie

Verwachtingen

De verwachting van de onderzoeker voorafgaand aan het onderzoek was dat landelijk samenwerken binnen Brandweer Nederland nog niet volledig was gerealiseerd en dat groei hierin mogelijk zou zijn. Dit heeft het onderzoek uiteindelijk ook aangetoond. Dat het voldoen aan de voorwaarden van samenwerken voor het brandweerveld niet eenvoudig lijkt te zijn vanwege de organisatievorm lag ook in de lijn der verwachtingen. Dat “niet eenvoudig” wellicht zelfs genuanceerd is en misschien wel “onrealistisch” lijkt te zijn in relatie tot de huidige samenwerkingsafspraken en –structuur was voorafgaand aan het onderzoek niet verwacht.

Suggesties vervolgonderzoek

De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek zijn gericht op de in 2010 gestelde ambitie van het brandweerveld om, door middel van landelijk samenwerken, te ontwikkelen naar een veiligheidspartner van betekenis. Interessant is om nader te onderzoeken of de brandweer ook bereid is hiervoor op regionaal niveau offers te brengen. Landelijk samenwerken op strategische onderwerpen gaat niet zonder opgave van (enige) regionale autonomie. De vraag zal daarbij kunnen zijn wat er dan bedoeld wordt met een landelijke veiligheidspartner van betekenis. Immers voor het blussen van branden of het verlenen van hulpverlening, core business van de brandweer, heeft de brandweer de aanbevelingen uit dit onderzoek vooralsnog niet nodig. De veronderstelling van de onderzoeker is echter dat de maatschappelijke ontwikkelingen zich dermate snel en onvoorspelbaar ontwikkelen dat regio's niet in staat blijven deze zelfstandig op te vangen.

Hoewel de politieorganisatie maar beperkt is onderzocht in dit onderzoek is de bevinding dat een landelijke politie niet per definitie heeft geleid tot een betere politiezorg eveneens interessant om nader te onderzoeken.

Beperkingen

Binnen het onderzoek heeft de focus gezeten op de strategische laag van zowel brandweer als politie. In verband met de beheersbaarheid van het onderzoek met een begrenzing van het aantal respondenten. Het zou kunnen zijn dat de discussie hiermee niet volledig is.

Literatuur

- Baarda, B. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff uitgevers bv.
- Boin, R.A., Van Der Torre, E.J., & 'T Hart, P. (2003). *Blauwe Bazen: Het leiderschap van korpschefs*. Apeldoorn: Kerckebosch bv.
- Brandweer Nederland. (2018). *Ontwikkelopgaven 2018 - 2022 Landelijke Agenda Brandweezorg*. Arnhem: Brandweer Nederland.
- Brandweer-Nederland. (2020, mei 23). *Brandweer.nl*. Opgehaald van brandweer.nl: <https://www.brandweer.nl/ons-werk/zo-werken-wij>
- Collij, T. (2012). *Samen veiligheid creëren*. Utrecht.
- Covey, S. &. (2006). *The Speed of Trust*. New York : Simon & Schuster INC. .
- De Bruijn, H., & Ten Heuvelhof, E. (2017). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Boombestuurkunde.
- Doorewaard, H. K. (2016). *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek. Een praktische handleiding*. Amsterdam: Boom.
- Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps*. Tilburg: Bert Bakker.
- Gooren, W. &. (1993). *De reorganisatie van de organisatie. Verslag van een onderzoek naar het project reorganisatie politie*. Tilburg: IVA.
- Helsloot, I. (2007). *Brandweer - Studies over organisatie, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer.
- Kaats, E. & Opheij, W. (2016). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer.
- Leemhuis-Stout, J. (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt* . Utrecht.
- NVBR. (2010). *De Brandweer over morgen - strategische reis als basis voor vernieuwing*. Arnhem.
- Peek, R. (2014). *Een empirisch onderzoek naar samenwerking in Het Nieuwe Werken bij ING en de invloed van vertrouwen*. Utrecht.
- Pröpper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

- RBC. (2018). *Ontwikkelopgaven 2018 - 2022 Landelijke Agenda Brandweezorg*. Arnhem: Brandweer Nederland.
- RCDV. (2020). *Voorstel samenwerkingsstructuur Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio - Anders samenwerken op landelijk niveau*. Arnhem: RCDV.
- Rijksoverheid. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid. (2020, 2 27). *www.rijksoverheid.nl/coronavirus*. Opgehaald van [www.rijksoverheid.nl: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/27/patient-met-nieuw-coronavirus-in-nederland](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/27/patient-met-nieuw-coronavirus-in-nederland).
- Rijksoverheid. (sd). *wetten.overheid.nl*. Opgehaald van [wetten.overheid.nl: https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-01-01](https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-01-01).
- Schaap, D. J. (2018). *Het turbulente politiebestedel. Institutionele verandering en continuïteit (1989-2017)*. Den Haag: Boom criminologie.
- Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in Crisisbeheersing. Overschat en onderschat*. Arnhem: IFV - Politieacademie.
- Telegraaf. (2020, maart 14). *Test beleid Corona verandert: een verschil per regio*. Telegraaf.
- Van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Delft: Eburon Delft.
- Van Lieshout, T. (2021, augustus). *Brandweezorg en crisisbeheersing beter verankerd en geborgd door toepassing van een eenduidige methode*. RCDV.
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Amsterdam: Boom uitgevers Amsterdam.
- Visee, R. H. (2019). *Tweede loopbaanbeleid van de brandweer*. Amsterdam: Regioplan in opdracht van LOBA.
- Weewer, R. (2010). *Brandveilig leven, een nieuw bedrijfsmodel voor de brandweer: van verbeteren naar fundamentele vernieuwing*. Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten, 46-65.
- Wesselink, M. &. (2010). *Handboek strategisch omgevingsmanagement*. Amsterdam: Management Impact.

Bijlage 1: Topiclijst gesprek experts strategische reis brandweer

1. In de **strategische reis van Brandweer Nederland** (de Brandweer over morgen) wordt landelijke samenwerking als één van de algemene voorwaarden van een nieuw bedrijfsmodel genoemd. Op samenwerking worden binnen de strategische reis de volgende ontwikkelopgaven benoemd:
 - Kom tot landelijke profilering (betekenisvolle netwerkpartner in veiligheid)
 - Kom tot samenwerking en afstemming op strategisch- en tactisch niveau
 - Ga mee in de trend van professionalisering o.a. op specialismen en R&D.
 - Heeft u beeld bij bovenstaande opsomming?
 - Heeft u aanvullingen?
 - Wat is er volgens u van bovenstaande ambities gerealiseerd?
 - Wat zijn bevriezende- en bevorderende factoren geweest?

2. In het **strategisch meerjarenperspectief 2015** worden 2 kernpunten benoemd in relatie tot samenwerken binnen Brandweer Nederland. Het inrichten van een landelijk samenwerkingsverband om te komen tot meer eenheid en het hoofd te bieden aan de problematiek rondom specialismen. Lokale inbedding met regionale steunpunten als inrichtingsmodel. Inclusief de inrichting van een landelijk Shared service Centrum.

Daarnaast de ambitie om samen te werken aan de brandweer klaar maken voor de toekomst door middel van het inrichten van Research and Development. Dit door middel van meer wetenschappelijk, fundamenteel, experimenteel en empirisch onderzoek om de wereld van fysieke veiligheid beter in beeld te krijgen. Daarbij de ambitie om landelijk samen te werken op brandonderzoek en samenwerking te zoeken met andere kerninstellingen (Brandweer Nederland, 2018).

 - Heeft u beeld bij bovenstaande opsomming?
 - Heeft u aanvullingen?
 - Wat is er volgens u van bovenstaande ambities gerealiseerd?
 - Wat zijn bevriezende- en bevorderende factoren geweest?

3. In de **ontwikkelopgave 2018 – 2022** wordt het samenwerken op specialismen verder uitgewerkt. Technische hulpverlening, natuurbrandbestrijding, logistiek & ondersteuning en incidentbestrijding gevaarlijke stoffen krijgen een landelijk karakter waarbij regio's met het desbetreffende risico, behorende bij het specialisme, een voortrekkersrol nemen.

Daarnaast komt het verstevigen van het alliantievermogen van de brandweer terug. Dit vanuit een sterke behoefte om een stevige partner in netwerken te kunnen zijn. In de bijstelling wordt niet meer gesproken over het als één brandweer naar buiten treden, zoals nadrukkelijk genoemd bij de start van de strategische reis.

Nieuw zijn de ambities om landelijk te gaan werken met Business Intelligence (BI). Er moest een landelijk BI programma ontwikkeld worden om daarmee als brandweer een stevige informatiepositie te verkrijgen om van daaruit keuzes te kunnen maken over de meest geschikte brandweezorg (Brandweer Nederland, 2018).

- Heeft u beeld bij bovenstaande opsomming?
- Heeft u aanvullingen?
- Wat is er volgens u van bovenstaande ambities gerealiseerd?
- Wat zijn bevriezende- en bevorderende factoren geweest?

4. Huidige ontwikkelingen binnen Brandweer Nederland als het gaat om onderling samenwerken.

- Wat zijn huidige ontwikkelingen en ambities?
- Hoe verhoudt dit zich tot het advies vanuit de adviescommissie evaluatie Wet veiligheidsregio's?

Bijlage 2: Topiclijst gesprek experts politie

Naam:

Huidige functie:

Datum gesprek:

Introductie:

Allereerst een dank voor uw deelname aan dit onderzoek. Fijn dat u tijd en interesse heeft om uw input te geven.

Proces:

1. Korte toelichting op het onderzoek.
2. Vraagstelling gebaseerd op literatuuronderzoek en strategisch ladend.
3. Bij akkoord neem ik op. Dit is voor de uitwerking. Wordt daarna verwijderd.

Toelichting onderzoek:

Het onderzoek gaat over samenwerking binnen Brandweer Nederland. Hierbij wordt teruggekeken naar de uitgesproken richting over samenwerken in de strategische reis van de brandweer (2010) maar wordt ook vooruitgekeken naar huidige ambities.

Het onderzoek kent de volgende hoofd- en deelvragen:

In hoeverre heeft de brandweer in Nederland de - in 2010 - uitgesproken en gewenste samenwerking geëffectueerd en heeft dit geleid tot andere ambities op dit onderdeel?

- Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur voorwaarden voor samenwerking?
- Welke vormen van samenwerking zijn er al binnen Brandweer Nederland?
 - o Wat zijn hierin bevriezende- en bevorderende factoren?
- Wat kunnen we leren van samenwerking bij andere hulpverleningsdiensten?
- Wat voor ambities heeft het veld naar aanleiding van wat al dan niet gerealiseerd is van de afspraken over samenwerken in 2010?

Vragen als leidraad voor gesprek. Gesprek is semigestructureerd.

1. Kunt u een beschouwing (max 15 jaar terug) doen op samenwerking binnen de politieorganisatie?
2. Wat zijn bevorderende factoren geweest in samenwerken binnen de politie?
3. Wat zijn belemmerende factoren geweest in samenwerken binnen de politie?
4. Heeft u nog ambities op het onderdeel samenwerken binnen de politie?
5. Heeft u een advies over samenwerken richting de brandweer?

Bijlage 3: Topiclijst interviews

Naam:

Huidige functie:

Datum interview:

Introductie:

Allereerst een dank voor uw deelname aan dit onderzoek. Fijn dat u tijd en interesse heeft om uw input te geven.

Proces:

1. Korte toelichting op het onderzoek
2. Interview van 16 vragen. Maximaal één uur.
3. Vraagstelling gebaseerd op literatuuronderzoek en strategisch ladend.
4. Bij akkoord neem ik op. Dit is voor de uitwerking. Wordt daarna verwijderd.
U wordt meegenomen in referentielijst. Antwoorden worden geanonimiseerd.

Toelichting onderzoek:

Het onderzoek gaat over samenwerking binnen Brandweer Nederland. Hierbij wordt teruggekeken naar de uitgesproken richting over samenwerken in de strategische reis van de brandweer (2010) maar wordt ook vooruitgekeken naar huidige ambities.

Het onderzoek kent de volgende hoofd- en deelvragen:

In hoeverre heeft de brandweer in Nederland de - in 2010 - uitgesproken en gewenste samenwerking geëffectueerd en heeft dit geleid tot andere ambities op dit onderdeel?

- Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur voorwaarden voor samenwerking?
- Welke vormen van samenwerking zijn er al binnen Brandweer Nederland?
 - o Wat zijn hierin bevriezende- en bevorderende factoren?
- Wat kunnen we leren van samenwerking bij andere hulpverleningsdiensten?
- Wat voor ambities heeft het veld naar aanleiding van wat al dan niet gerealiseerd is van de afspraken over samenwerken in 2010?

1. Functie ten tijde van begin strategische reis brandweer (2010):
2. Wat was uw betrokkenheid bij het tot stand komen van de strategische reis?
3. Wat was volgens u de uitgesproken ambitie op samenwerking in de strategische reis?
4. Wat vond u daarvan destijds?
5. Wat vindt u van de samenwerking binnen Brandweer Nederland tot nu toe?
6. Heeft u voorbeelden van successen daarin?
7. Wat maakt dat deze voorbeelden een succes zijn?
8. Vanuit het theoretisch kader (Kaats & Opheij) van het onderzoek worden een aantal voorwaarden aan succesvolle samenwerking verbonden. Ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. Kunt u, eventueel aan de hand van een voorbeeld hierop reflecteren?
9. Heeft u voorbeelden van minder succesvolle (samenwerkings)trajecten binnen Brandweer Nederland?
10. Wat maakt dat deze voorbeelden minder succesvol zijn geweest?
11. Kunt u, eventueel aan de hand van een voorbeeld, reflecteren op ambitie, belangen, relatie, organisatie, proces?
12. Heeft u ambities als het gaat om toekomstige samenwerking binnen Brandweer Nederland en zo ja welke?
13. Ziet u een verschil in belangen tussen de 25 regio's als het gaat om samenwerken?
14. De adviesrichting vanuit de evaluatie Wet veiligheidsregio's kent een tweetal adviezen als het gaat om samenwerken. Kunt u daarop reflecteren?
 - Commissie stelt dat brandweer regionaal kwalitatief goed is georganiseerd maar te kort schiet op technologische, maatschappelijke en omgevingsontwikkelingen:
 - Commissie adviseert te komen tot landelijke kernopgaven:
15. Ben ik een vraag vergeten te stellen die voor u relevant zou zijn?

Bijlage 4: Analyse RRC, RCDV-verslagen

Datum	Onderwerp	Resultaat
18-01-08	Draagvoorschrift uniform	Verkennd gesprek
	Imago brandweer Nederland	Proefdraaien website
15-02-08	Kwaliteits-AMvB	Afspraak gezamenlijke reactie
11-04-08	Vrijwilligheid	Akkoord ontwikkelen visie
23-05-08	Cicero	Gezamenlijk traject kwaliteitszorg
	ESF	Besluit 20% regiogelden naar gezamenlijk
	Functioneel thema (onbekend)	Instemming + vorming 6 pilotregio's
20-06-08	ESF	Discussie i.r.t. toestemming eigen bestuur
	Brandweerdijken	Besluit regionale vertegenwoordiging
12-09-08	Innovatie	Ondersteuning nader voorstel
12-12-08	Programmaraden	Bespreking prioriteiten, weerstand en verdeling portefeuilles
16-01-09	GRIP op informatie	Vaststelling document
	Netwerk P&O	Uitspraak behoefte aan breed platform
13-03-09	Ontwikkelingen in een regio	Vraag om synchroniteit i.r.t. strategische reis
15-05-09	Brandweer vraagorganisatie IM	Besluit tot starten
	Project Kwaliteit Brandweerpersoneel	Onderschrijven plus akkoord onder voorbehoud van financiën
12-06-09	Innovatie	Instemming met voorstel
18-09-09	Brandweerdijken	Instemming project
	BVIM werkljst	Instemming
	Forse sprongen met ongelijke poolstokken	Kennis nemen van notitie
	Vrijwilligheid	Instemmen met actieplan
	Programmaraden	Kennis nemen van diverse publicaties vanuit RB en repressie
13-11-09	Collectief leiderschap	Aantal besluiten bevorderen van collectief leiderschap
	Leidraad Grootschalig Brandweeroptreden	Kennisname + instemming inrichtingsplan
15-01-10	Brandveiligheid	Discussie gezamenlijk standpunt
12-02-10	PPMO	Instemming met start + vijf startregio's
26-03-10	Strategische reis	Terugblik symposium
	Innovatie	Akkoord voorstel onder voorbehoud van financiën
21-05-10	Netcentrisch werken	Instemming met PVE
18-06-10	Risicobeheersing	Akkoord op spoorboekje en intentie capaciteit vakgroepen
	Meldingsclassificaties	Akkoord op landelijk invoeren
10-09-10	Waterongevallen	Instemming met voorliggende visie
11-11-10	Variabele voertuigbezetting	Instemming projectplan
21-01-11	Brandonderzoek	Kennis nemen van notitie
11-03-11	Samenwerking brandweeracademie	Instemming met strategisch plan
20-05-11	Leidraad Grootschalig Optreden	Aangepast terug laten keren op agenda
11-06-11	Terugdringen loze meldingen	Instemming met mandaat programmaraad risicobeheersing
16-09-11	Meldkamer van de toekomst	Instemming inrichting stuurgroep meldkamer brandweer
04-11-11	Brandweerdoctrine	Kennisname + draagvlak landelijke brandweerdoctrine
09-12-11	C2000	Collectief aanbesteden randapparatuur
20-01-12	RRC meerdaagse	Toelichting onderwerp collectief leiderschap

	Grootschalig Optreden	Instemming opstellen visie
16-03-12	Portefeuilles	Geringe interesse portefeuilles en strategische dossiers
20-04-12	Grootschalig Optreden	Vaststelling visie
	Ondersteuningsteam brandweer	Instemming oprichting conform notitie
15-06-12	Landelijke besturing I-functie	Kennisname en vaststellen uitgangspunten
	Landelijke inkoop samenwerking	Aanpassing notitie + uitvoering stappen 1 en 2
14-09-12	Innovatie	Kennisname stukken en deels instemming
	FLO	Afspraak tot gezamenlijke aanpak
	HRM	Themasessie HRM & leiderschap
15-03-13	Vrijwilligheid	Kennisname documenten visie vrijwilligheid
	Financiën	Korten 1/3 programma's 2014
19-04-13	Expertregio's	Kennisname rapport
	Thema samenwerkingsverbanden	Toelichting: meer dan 100 initiatieven
	Specialistisch optreden	Vaststellen visie
01-11-13	Standaardisatie uitgifte meldkamer	Instemming voorstel
	Landelijke inkoop	Instemming voorstel
24-01-14	OMS	Besluit tot gefaseerde invoering
14-03-14	ELO	Akkoord landelijke aanbesteding
11-04-14	Drones	Opdracht tot pilot regio's MWB en Twente
06-06-14	Eenduidig beeld uitrukkleding	Besluit coalition of willing
19-09-14	Uitruk Op Maat	Instemming landelijk kader
	FLIB	Instemming inrichting landelijke aanbestedingen
16-01-15	Project Versterking Brandweeronderwijs	Instemming op onderdelen
19-06-15	GBOSO	Instemming op blauwdruk, link naar bezuinigingen
18-09-15	Technische Hulpverlening	Instemming landelijke samenwerking
20-11-15	Dienstvoertuigen	Instemming uitgangspunten landelijke aanbesteding
19-02-16	Landelijke pool docenten	Kennisname
14-04-16	Rembrand	Instemming implementatieprogramma
09-12-16	PRIB	Disbalans leveren regio's
24-03-17	Landelijke agenda brandweer	Vaststellen
21-04-17	Statistiek + belevingsonderzoek	Toelichting
16-06-17	Kwalificatiedossiers	Instemming
13-10-17	Uitvoeringsagenda	Toelichting
17-11-17	Uitvoeringsagenda	Toelichting – inzoomen op financiën en capaciteit
26-01-18	WNRA	Oproep samen optrekken
23-02-18	Uitvoeringsagenda	Beschouwing
14-06-18	Website brandweer.nl	Besluit tot doorontwikkeling, vervolg op financiën
07-12-18	Uitvoeringsagenda	Toelichting stavaza
25-01-19	Rembrand	Instemming voorstel en vervolgoopdracht
12-04-19	Kazernekleding	Toelichting
	Voortgangsagenda	Diverse punten i.r.t. samenwerken
21-06-19	Toekomstvisie IFV	Kennisname
20-09-19	Managementraden	Bekrachtigen besluit tot samenvoegen
22-11-19	HR kenniscentrum	Discussie over gezamenlijke inspanning
	Drones	Ondertekening landelijke vliegorganisatie

24-01-20	Veilige jaarwisseling	Gezamenlijk standpunt
	BRZO	Gezamenlijke invloed
	Steunpunt brandweer	Steunpunt voor regio's (deelname niet verplicht)
	Relatie IFV – werkveld	Gesprek om standpunten te delen
	Handreikingen en instructies	Implementatie landelijke handreikingen en werkinstructies
29-05-20	Ondersteunende structuren	Inrichting en voortgang op werkgroepen
	2 ^e loopbaanbeleid	Nadenken over gezamenlijke inzet
	Basismodule BVL	Ontvangst en landelijke verspreiding
	Niet spoed – wel brandweer	Ondersteuning uitrol
	Brandweerkleding	Discussie financieringsmodel
26-06-20	VBV bij GO's	Opstellen position paper
	Goed werkgeverschap ongevallen	Vaststellen notitie
	Evaluatie door ontwikkelen IGBS	Opdracht tot uitvoering
	Reflectie vergadering	Soms terugval in oude patronen
18-09-20	Relatie Rijk - Regio	Gesprek over landelijke verbondenheid
	Brandweerkleding	Vaststelling basisafspraken
30-10-20	Samenwerkingsstructuur RCDV	Vaststellen notitie
	Continuïteit samenleving	Plaats geven in nieuwe samenwerkingsstructuur RCDV
18-12-20	Portefeuilleverdeling	Kennisname verdeling portefeuilles
16-04-21	2 ^e loopbaanbeleid	Delegatie RCDV bijeen om best practices uit te wisselen
16-04-21	Goed werkgeverschap dienstongevallen	RCDV onderschrijft noodzaak hier gezamenlijk in op te trekken

Bijlage 5: Respondentenlijst

Nr.	Functie	Datum interview
01	Lector	11-03-2021
02	Algemeen directeur veiligheidsregio	17-03-2021
03	Strategisch adviseur	17-03-2021
04	Algemeen directeur veiligheidsregio	31-03-2021
05	Algemeen directeur veiligheidsregio, commandant brandweer	07-04-2021
06	Voormalig algemeen directeur veiligheidsregio	30-04-2021
07	Voormalig algemeen directeur veiligheidsregio	05-05-2021
08	Algemeen directeur veiligheidsregio, commandant brandweer	07-06-2021
09	Hoofd repressie	17-06-2021
10	Strategisch adviseur veiligheidsregio	18-06-2021
11	Afdelingshoofd Operationele Voorbereiding brandweer	25-06-2021
12	Clustermanager brandweer	09-07-2021
13	Programmamanager	23-08-2021
14	Programmamanager	26-08-2021
15	Commissaris van politie	26-08-2021
16	Plaatsvervangend districtschef politie	26-08-2021
17	Strategisch adviseur, bedrijfsvoeringspecialist politie	02-09-2021
18	Sectorhoofd landelijke eenheid	05-11-2021