

Brandweezorg en rampenbestrijding opgebrand? Over de effectiviteit en efficiëntie van complexe besluitvorming¹

Peter Marks & Robin Blokland

Binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding zijn veel bestuurlijke en operationele organisaties actief op het terrein van beleidsvorming. Aan de hand van onderzoek van een drietal projecten, te weten Verankering Kwaliteitszorg, Brandweerdeiken en Multidisciplinaire Referentiekaders, zal duidelijk gemaakt worden hoe verhoudingen en verantwoordelijkheden binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding invloed hebben op de slagvaardigheid en effectiviteit van complexe besluitvorming. Geanalyseerd zal worden hoe strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid van actoren van invloed zijn op de besluitvorming, waarbij de inherente subjectiviteit die actoren aan problemen en vooral oplossingen meegeven expliciet gemaakt zal worden.

1 Inleiding

Vele beleidsvelden zijn een complexe samenstellingen van actoren, handelingen en besluiten. Zo ook binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding. Zowel bestuurlijke als operationele organisaties en koepelorganisaties begeven zich, al dan niet op een wettelijke basis, op het terrein van beleidsvorming. Om er een paar te noemen: het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de twaalf provincies, 458 gemeenten, 25 regionale brandweerkorpsen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en de Veiligheidskoepel. Een en ander schept onduidelijkheden in verhoudingen en verantwoordelijkheden. Een tekort aan slagvaardigheid en effectiviteit als gevolg van onduidelijke verhoudingen tussen en verantwoordelijkheden van actoren werkt belemmerend om de veiligheidszorg op een zo hoog mogelijk niveau te brengen.

Aan de hand van onderzoek van een drietal projecten zal duidelijk gemaakt worden hoe verhoudingen en verantwoordelijkheden binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding invloed hebben op de slagvaardigheid en effectiviteit van complexe besluitvorming. Hiervoor zal gebruikt worden gemaakt van het rondemodell (Teisman 1992), waarbij strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid de centrale begrippen zijn. Het artikel zal de theorie achter het rondemodell

1 De auteurs willen Esther Klijsma bedanken voor haar commentaar op een eerdere versie. Tevens gaat onze dank uit naar de constructieve commentaren van de referenten en de redactie van het tijdschrift.

model behandelen. Daarna gaan we in op de projecten, geven we een samenvattend beeld van onze bevindingen en sluiten af met een aantal aanbevelingen die op die bevindingen voortbouwen.

2 Rond besluitvorming

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

Het meest bekende en gebruikte model om besluitvorming te kunnen reconstrueren is het fasenmodel dat er vanuit gaat dat de besluitvorming opgebouwd is rondom een centraal besluit dat zich in een aantal fasen voltrekt. In tegenstelling tot het fasenmodel gaat het stromenmodel uit van 'het ontkoppelen van het doen en het laten van een bepaalde participant' (zie ook March & Olson 1976, 10-23). De volgtijdigheid uit het fasenmodel is vervangen door gelijktijdigheid en besluitvorming vindt vooral plaats wanneer drie steeds wisselende stromen toevallig bij elkaar komen in het zogenaamde 'policy window' (Kingdon 1984). In het rondenmodel gaat het niet primair om het besluit en ook niet om de gelijktijdigheid van stromen, maar om de actoren die in een bepaald dossier een rol spelen. 'Oplossingen en problemen zijn pas relevant als ze door een deelnemer aan het proces naar voren worden gebracht.' (Teisman 1995, 41)

Daar waar het stromenmodel nog uitgaat van 'objectieve' kenmerken als problemen, oplossingen en participanten, wordt in het rondenmodel veel meer uitgegaan van de subjectiviteit die actoren aan problemen en oplossingen meegeven. Wanneer actoren bijvoorbeeld negatief staan ten opzichte van een bepaalde oplossing zullen zij die niet inbrengen. Ook kunnen zij een oplossing blokkeren wanneer een andere actor deze inbrengt. Dezelfde subjectiviteit is van invloed op de definiëring van de problemen. Besluitvorming in het rondenmodel is dan ook een wisselwerking tussen verschillende actoren: het is een cumulatie van elkaar beïnvloedende beslissingen die door de verschillende actoren worden genomen, waarbij voor actoren, naast de subjectiviteit, de strategie en de beschikbare middelen een rol spelen. In het rondenmodel worden de kenmerken van het fasenmodel en het stromenmodel gecombineerd. Het rondenmodel maakt gebruik van een ordening van besluitvorming in rondes waar de start- en eindsituatie per ronde wordt beschreven en zij gaat uit van een min of meer toevallige koppeling

van beslissingen van actoren die eenzelfde richting uit gaan. Onderzoek aan de hand van het rondemodell is gericht op actoren die beslissingen op een bepaald beleidsterrein nemen om tot de oplossing van een probleem te komen (Teisman 1995, 52). Het inzicht in het besluitvormingsproces staat voorop.

Onderzoekselementen als strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid zijn dan de punten waar de reconstructie van het besluitvormingsproces zich in het rondemodell op richt (Teisman 1995, 41-42). Twee indicatoren die belangrijk zijn om te kunnen bepalen welke strategie actoren hebben gevolgd zijn de doelstellingen van en de samenwerking tussen actoren. Het verloop van het besluitvormingsproces en de handelingen die de actor heeft verricht, zijn maatgevend voor de rol van deze in het proces. Wederzijdse afhankelijkheid wordt duidelijk door te kijken naar de verdeling van middelen, de mate van acceptatie door andere actoren en de interactie tussen de actoren. De samenhang tussen strategie, rol en wederzijdse afhankelijkheid is cruciaal in het doorlopen van een besluitvormingsproces. Immers, elke actor handelt in een proces met een bepaalde strategie om zijn doel(en) te kunnen bereiken, waarvoor hij een bepaalde rol aanneemt. Impliciet is hiermee aangegeven dat strategieën en rollen variabel zijn gedurende het proces. Wijzigingen in omstandigheden kunnen leiden tot wijziging van de strategie en bijbehorende rol. Aanvullend hierop kan gesteld worden dat bij het bereiken van de afzonderlijke doelen van actoren een wederzijdse afhankelijkheid bestaat. Een voorbeeld hiervan is dat niet alle middelen die nodig zijn om juist dát doel te bereiken in handen van een enkele actor zijn. Rol en strategie zullen hieraan moeten worden aangepast.

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

Aan de hand van bovenstaand beeld zal worden beoordeeld hoe slagvaardig en effectief de besluitvorming is binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding. Wel is het bij het trekken van conclusies van belang rekening te houden met het feit dat 'de meerkosten van complexe besluitvorming in termen van tijdsduur en financiële of andere kosten in verhouding moeten worden gezien

met de meerwaarde van complexe besluitvorming die gegeneerd wordt omdat de noodzakelijke interactie leidt tot het verzoenen van doelen' (Hupe 2000, 262). Dit betekent dat inleveren van slagvaardigheid niet per definitie slecht is: wanneer dit betekent dat de interactie tussen actoren vergroot, is dat positief voor de besluitvorming.

Onderzoeksopzet en casusselectie

Aangezien besluitvorming binnen het beleidsveld veelal plaatsvindt in projecten zijn drie projecten geselecteerd die voldoen aan de volgende vijf criteria: onderwerp brandweezorg of rampenbestrijding, afspelen op landelijk niveau, plaatsvinden in het afgelopen decennium, passen binnen complexe besluitvorming en toegankelijke informatiebronnen hebben. We hebben kwalitatief onderzoek gedaan aan de hand van documentanalyse, observatie en semi-gestructureerde interviews. Actoren binnen het beleidsveld zijn onderzocht binnen hun eigen omgeving aan de hand van gecontroleerde interviews ('member-check') met een 21-tal sleutelfiguren; voorzitters en directeuren van organisaties, (senior) beleidsmedewerkers en projectleiders van onderzochte projecten. De inherente subjectiviteit die actoren aan problemen en vooral oplossingen meegeven worden daarbij expliciet.

3 Brandweezorg en rampenbestrijding

De brandweezorg en rampenbestrijding vormen samen een breed beleidsveld. Waarbij het voorkomen, beperken en bestrijden van incidenten de formele basis vormt voor brandweezorg en rampenbestrijding (Schuurman & Jordens 2003, 25-26, 51).

Belangen en posities van actoren

De gemeente is de bestuurslaag die primair verantwoordelijk is voor de brandweezorg en rampenbestrijding. De gemeente voert het veiligheidsbeleid, waaronder brandweezorg en rampenbestrijding vallen, voor haar grondgebied en doet dat op basis van de aanwezige risico's en daadwerkelijke aantasting van die veiligheid. Daarnaast werken gemeenten onder andere op het gebied van rampenbestrijding samen in een regio op basis van gemeenschappelijke regelingen. De VNG behartigt de belangen van gemeentebesturen en de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening (KNVBH) behartigt de belangen van de regionale besturen.

De provincies zijn voornamelijk belast met een toetsende en toezichhoudende rol richting de gemeenten (zie Provinciewet). Net als bij de gemeentelijke bestuurslaag is er ook bij de provinciale laag een organisatie aanwezig waarin de provincies samenwerken: het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Het rijk is het hoogst bestuurlijke niveau ten aanzien van het beleidsveld brandweezorg en rampenbestrijding. Het Rijk heeft systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van rampenbestrijding. Het Directoraat-Generaal Veiligheid (DGV) van het ministerie van BZK meent dat zij zelf meer de agenda voor de

maatschappelijke veiligheid moet bepalen, het debat over inhoudelijke doelstellingen moet organiseren en zich voor wat betreft de agendasetting minder moet laten leiden door wat actoren in de buitenwereld bepalen. DGV voert deze missie uit door haar organisatie te structureren in een aantal directies, waarvan de meest relevante zijn de directie Crisisbeheersing en de directie Brandweer & GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen). Binnen de directie Crisisbeheersing worden ook de taken op het gebied van de rampenbestrijding uitgevoerd. De directie Brandweer & GHOR wil bijdragen aan het vergroten van de prestaties van de brandweer en de GHOR. Ze probeert hier invulling aan te geven 'door het stellen van kwaliteits- en prestatie-eisen aan de bestuurlijke organisatie, personeel en materieel en door beleidsontwikkeling ten aanzien van alle taken van brandweer en GHOR op het terrein van pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg' (BZK 2004, 73).

De ambtelijke organisaties in het beleidsveld geven met 'hun' professionals uitvoering aan het beleid dat door bestuurlijke organisaties wordt bepaald. De gemeentelijke brandweerkorpsen houden zich professioneel bezig met het voorkomen, beperken en bestrijden van branden en het verlenen van technische hulp. Naast de gemeentelijke brandweerkorpsen bestaan er op grond van een gemeenschappelijke regeling ook regionale brandweerkorpsen. De taakstelling van deze regionale korpsen is in eerste instantie limitatief opgesomd in de Brandweerwet 1985 en bestaat uit het organiseren en coördineren van voorbereiding op rampenbestrijding. Hier kunnen via gemeenschappelijke regelingen wel taken aan worden toegevoegd. De korpsen zijn ook verenigd in de NVBR, opgericht per 21 februari 2002 uit een fusie van het College Commandanten Regionale Brandweren (CCRB) en de Nederlandse Vereniging van Brandweerkorpsen (NVBK). 'De NVBR is een branchevereniging van en voor de brandweer en rampenbestrijding in Nederland. Zij vervult hierin een bindende rol en ondersteunt de brandweer en alle bij de rampenbestrijding betrokken organisaties bij hun zorg voor de fysieke veiligheid van onze samenleving.' (www.nvbr.nl) Als laatste is er de Veiligheidskoepel, wat een informeel samenwerkingsverband is tussen het Beraad van GHOR-burgemeesters, KNVBH, de Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen (RGF), GGD Nederland, NVBR en VNG.

3.1 *Project Verankering Kwaliteitszorg (PVK)*

Het project kwaliteitszorg brandweer is, zonder dat dit aanleiding is geweest om de oorspronkelijke doelstelling van het ontwikkelen van een kwaliteitszorgsysteem te wijzigen, gestart naar aanleiding van één van de kabinetsstandpunten die zijn geformuleerd naar aanleiding van de onderzoeksrapportages van de Vuurwerk-ramp in Enschede in mei 2000. Eén van de standpunten luidt: 'Het bevorderen dat gemeenten zorgdragen voor de ontwikkeling van een samenhangend kwaliteitszorgsysteem voor de basisbrandweezorg.' (BZK 2001, 97) Naar aanleiding van een verzoek van de VNG en na overleg met het CCRB en de NVBK komt het Nederlands Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding en het SGBO (het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG) op 10 april 2001 met een plan van aanpak om een haalbaar en gedegen voorstel te ontwikkelen gericht op het structureel verbeteren en faciliteren van de kwaliteitszorg bij de brandweer. Na een aantal

aanpassingen leidt dit ertoe dat de VNG in het najaar van 2001 een verzoek tot financiering van het project doet aan BZK. Begin 2002 wordt dit toegekend en kan het project Verankering Kwaliteitszorg formeel van start gaan. In 2004 leidt dit vervolgens tot het eindproduct: een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer.

Voorlopers van het project hebben een grote invloed gehad op dit project. Zo heeft het CCRB na een bijeenkomst in 1999 besloten zich, in samenwerking met anderen, sterk te maken voor de realisatie van een kwaliteitsbureau voor de brandweer dat voor een kwaliteitszorgsysteem moest gaan zorgen (Ernst & Young 1999). Echter, begin 2000 bleek bij de besluitvorming daarover bij de VNG een zodanige weerstand te bestaan dat er sprake was van een blokkade. De reden hiervoor was dat zij als dé vertegenwoordiger van de gemeenten niet was gekend in het project. Ook in de tweede ronde werd geprobeerd toch een kwaliteitszorgsysteem te realiseren. Een nieuw traject werd opgestart (VNG 2000), maar ook toen bleek bij besluitvorming bij enkele partijen te weinig draagvlak te kunnen worden verworven waardoor er weer sprake was van een blokkade. Dit keer waren het de CCRB en NVBK vanwege het naar hun mening te vrijblijvende voorstel van de VNG. Pas na het genoemde kabinetsstandpunt kwam er een derde ronde.

Bovengenoemd proces kan als volgt worden weergegeven in een tabel:

Tabel 1

| ronde | aanvangssituatie | samenstelling arena | eindsituatie (beslissing) |
|-----------------|--|----------------------------|--|
| 1. 1999-2000 | professionalisering brandweer zet zich door | BZK, VNG, KNBV, CCRB, NVBK | no-go voor projectvoorstel CCRB |
| 2. 2000 | wens vanuit bestuurders te komen tot een kwaliteitszorgsysteem | BZK, VNG, KNBV, CCRB, NVBK | no-go voor projectvoorstel kwaliteitszorg VNG |
| 3. 2001-2004 | start PVK naar aanleiding van kabinetsstandpunt E-45 | BZK, VNG, KNVBH, NVBR | stuurgroep stelt eindproducten PVK vast; een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer, maar geen kwaliteitsbureau |

3.2 Project Brandweerdruiken

Al jaren werd er over gesproken: de Arbo-regels rondom het duiken bij de brandweer zouden gaan veranderen. Het heeft tot eind 2001 geduurd voordat het ook zover was. De algemene Arbo-regelgeving rondom het 'werken onder overdruk' (duikwerkzaamheden) werd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gewijzigd (SZW 2004, 25). In het kader van de wettelijke taak van de gemeenten voert de brandweer al jarenlang duikwerkzaamheden uit waarbij het redden van mensen en dieren de doelstelling is. Een project bleek noodzakelijk om de herziene regelgeving toegepast te krijgen op de brandweer. In 2002 is hiermee gestart met als actoren het ministerie van BZK en de NVBR. De VNG is later aangesloten, omdat uit diverse interviews is gebleken dat zij in de rol van formele werkgever in dit project betrokken wilde/zou moeten zijn.

Er is een projectplan geschreven en er zijn doelstellingen geformuleerd, wat na twee jaar heeft geleid tot een Leidraad Bestrijding Waterongevallen, editie 2004, waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden. Deze besluitvorming blijkt veel meer over de status van de leidraad te zijn gegaan dan over de inhoud. Ondanks het feit dat alle actoren van mening waren dat de regelgeving moest worden geïmplementeerd, blokkeerde de VNG de besluitvorming omdat zij in het kader van de belangenbehartiging van de gemeenten geen dwingende leidraad wilde. In het onderzoek kwam naar voren dat de invoering zo veel mogelijk moest aansluiten bij de wijze waarop gemeenten hun taak uitvoeren, de arbeidsvoorwaardelijke gevolgen voor gemeenten zo klein mogelijk moesten worden gehouden en er niet te veel lagen van regelgeving moest komen.

De derde ronde van het project betrof de communicatie naar de gemeenten over de inhoudelijke wijzigingen van de Arbo-regelgeving en de gevolgen daarvan voor de gemeenten en hun brandweerkorpsen/-duikers. Tussen BZK, VNG en NVBR heeft deze communicatie dermate veel discussie opgeleverd dat er uiteindelijk een herziene circulaire vanuit het ministerie is verstuurd aan de gemeenten. De NVBR liet zelfs formeel per brief weten niet akkoord te gaan met de inhoud van de eerste versie van de circulaire, omdat er onvoldoende met de korpsen (primaire belang voor de NVBR) was gecommuniceerd.

Bovengenoemd proces kan als volgt worden weergegeven in een tabel:

Tabel 2

| ronde | aanvangssituatie | samenstelling arena | eindsituatie (beslissing) |
|-----------------|--|-------------------------|--|
| 1. 2002 | wijziging Arbo-regelgeving | BZK, NVBR (VNG, SZW) | opstart Project Brandweerdijken |
| 2. 2002-2003 | project Brandweerdijken loopt | BZK, VNG, NVBR | product is Leidraad bestrijding waterongevallen met als status deskundigenadvies |
| 3. 2003 | communicatie richting gemeenten noodzaak | BZK, VNG, NVBR | reeds verstuurd circulaire wordt herzien |

3.3 *Project Multidisciplinaire Referentiekaders*

In 2000 presenteert de toenmalige staatssecretaris van BZK de beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004: De keten gesmeed (BZK 1999). Hierin wordt onder meer vermeld dat BZK met de verantwoordelijke besturen en betrokken diensten een samenhangend stelsel van kwaliteitsnormen zal ontwikkelen. In datzelfde jaar wordt het Landelijk Beraad Rampenbestrijding (LBRB)² opgericht, waar de staatssecretaris deze taak neerlegt. Begin 2001 volgt een herbevestiging van deze taak aan het LBRB voortvloeiend uit het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp Enschede (BZK 2001). Het LBRB neemt deze taak aan, maar in het voorjaar van

2 Het Landelijk Beraad Rampenbestrijding (LBRB) heeft medio 2004 een naamswijziging ondergaan en luistert nu naar de naam Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB).

2002 eindigt ronde 1 van dit project met een besluit om een scheiding te maken tussen de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem voor de rampenbestrijding en de ontwikkeling van een multidisciplinair referentiekader. Deze scheiding werd door alle actoren gedeeld omdat vanuit eenieders belang duidelijk was dat de doelstelling te breed geformuleerd was.

In april 2002 volgt het verzoek van de minister van BZK aan het LBRB om de ontwikkeling van genoemd multidisciplinair referentiekader op te pakken. Concreet wordt het LBRB gevraagd de afstemming van de monodisciplinaire referentiekaders te verzorgen en verder uit te werken. Het LBRB heeft vervolgens de projectgroep samengesteld waarin naast de projectleiding vertegenwoordigers van de koepelorganisaties zitting hebben. In het najaar van 2003 gaat deze projectgroep van start, maar begin 2004 moet zij wederom op basis van een gezamenlijke bevinding besluiten de koers bij te stellen en een sterke operationele insteek te kiezen.

Mede ingegeven door uitspraken van de minister wordt niet meer uitgegaan van een multidisciplinair referentiekader, maar van basisvereisten voor de rampenbestrijding, waarmee de derde ronde is gestart en een werkbare werkvorm is gevonden. De kerndoelstelling van de actoren is daarmee niet gewijzigd maar verscherpt. De vereisten moesten najaar 2004 klaar zijn, maar medio 2005 wordt pas het plan van aanpak gepresenteerd (Projectleiding Multiref's 2005), waardoor het project ten tijde van het onderzoek nog liep. Inmiddels is het project afgerond met als resultaat een set van basisvereisten voor de rampenbestrijding.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Tabel 3

| ronde | aanvangssituatie | samenstelling arena | eindsituatie (beslissing) |
|------------------|---|--|--|
| 1. 2000-2002 | beleidsnota rampenbestrijding: De keten gesmeed verschijnt | BZK, LBRB, personen op persoonlijke titel uit diverse organisaties | scheiding van ontwikkeling kwaliteitszorgsysteem rampenbestrijding en ontwikkeling multidisciplinaire referentiekaders |
| 2. 2002-2004 | verzoek aan LBRB voor de ontwikkeling van multidisciplinaire referentiekaders | BZK, LBRB, vertegenwoordigers van koepelorganisaties, waaronder NVBR, IPO, IOOV* | er worden geen referenties ontwikkeld, maar basisvereisten |
| 3. 2004-heden | toezegging minister van BZK aan Eerste en Tweede Kamer ontwikkeling van basisvereisten voor de rampenbestrijding | BZK, LBRB, vertegenwoordigers van koepelorganisaties, waaronder NVBR | n.v.t.; het project loopt nog |

* Inspectie Openbare Orde en Veiligheid: deze wordt verder niet meegenomen in de analyse, omdat ze zich alleen maar bezighoudt met toezicht.

4 Vurige ronden begrepen

De drie projecten worden geaggregeerd geanalyseerd aan de hand van de theoretische centrale begrippen uit het rondenmodel.

4.1 Strategie

Doelstelling van actoren

Per project zijn veel overeenkomsten te vinden in de doelen die de verschillende actoren hebben. Zo hebben in het project kwaliteitszorg alle actoren primair de doelstelling te werken aan een kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer en hebben de actoren bij het brandweerdrukken als doel om de nieuwe regelgeving op de juiste manier toepasbaar te maken. In het project multiref's is het overkoepelende doel te komen tot kwaliteitsnormen voor de rampenbestrijding. De doelstelling van de actoren verandert nauwelijks gedurende de projecten. Zelfs bij multiref's waar ogenschijnlijk sprake is van steeds een nieuwe doelstelling is het feitelijk een algemeen gedeelde verscherpte doelstelling. Onderstaande nuanceverschillen in de doelstellingen komen voort uit de achtergrond van de actoren, de historie van het proces/project of de perceptie van het probleem.

Het Ministerie van BZK is erop gericht om een juiste invulling te geven aan haar systeemverantwoordelijkheid. Ze wil het presterend vermogen van de brandweertzorg en rampenbestrijding vergroten zonder zelf probleemeigenaar te zijn en bovendien ervoor zorgen dat voor de aanpak van de problemen een goede bestuurlijke inbedding aanwezig is. In het project kwaliteitszorg komt dit tot uitdrukking in het feit dat BZK na twee mislukte ronden de VNG als opdrachtgever vraagt op te treden, maar wel een inhoudelijke inbreng wil kunnen leveren. Tevens wil BZK op deze manier het bestuurlijk draagvlak voor de resultaten bevorderen. Iets dergelijks valt ook te zien in het project brandweerdrukken, waarin BZK het project leidt en inhoudelijke input levert, maar de NVBR zorgt voor de feitelijke vervulling van de opdracht. BZK initieert het project multiref's, maar laat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering over aan het LBRB.

De VNG wil vanuit haar achtergrond de bestuurlijke belangen van gemeenten in Nederland behartigen. De VNG blokkeerde daarom de besluitvorming in de eerste ronde van het project kwaliteitszorg, om pas in de volgende ronden een meer coöperatieve houding aan te nemen. Bij het project brandweerdrukken heeft de VNG een andere perceptie van het probleem en wilde daarom geen dwingende regelgeving. De bestuurlijke achtergrond van de VNG is aanleiding geweest tot het participeren van de Vereniging van Gemeentesecretarissen in de eerste ronde van het multiref's project en dat de gemeente later helemaal niet meer betrokken is door de ontwikkelingen met betrekking tot het operationele karakter in het project.

Het laatste nuanceverschil in doelstelling komt naar voren in het project brandweerdrukken waar de basisdoelstelling van de NVBR (het vertegenwoordigen van het brandweerveld en het inbrengen van inhoudelijke kennis en kunde) en de

perceptie van het probleem invloed hebben: de NVBR wil een zwaardere status van de leidraad en wil dat bestaande normstellingen door BZK worden ingetrokken wanneer de nieuwe leidraad gereed is.

Per project zijn er verschillende beelden over het behalen van de doelstellingen. De meeste actoren geven aan een bevredigend resultaat te hebben bereikt in het project brandweerdrukken, maar slechts een gedeelte vindt dat in het project kwaliteitszorg, terwijl bij de multiref's gesteld kan worden dat de doelstellingen tijdens het onderzoek nog niet gehaald zijn, maar wel is inmiddels een set van basisvereisten geformuleerd.

Samenwerking met actoren

Gesteld kan worden dat op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau sprake is van samenwerking tussen de actoren, echter meestal ad hoc en thematisch van karakter gerelateerd aan specifieke dossiers of projecten. Naast observaties wordt dit ook duidelijk geuit door de geïnterviewde personen. Tevens blijkt dat contacten die leiden tot samenwerking vaak tot stand komen in de context van een overleg over een ander dossier of project. De enige geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding is de Veiligheidskoepel. BZK en IPO zijn hier echter niet in vertegenwoordigd.

4.2 Rol

Verloop besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces binnen het beleidsveld is een schoolvoorbeeld van het Nederlandse poldermodel, waarbij veel actoren – maar een gering aantal personen – betrokken zijn met elk hun eigen nuances ten opzichte van over het algemeen gemeenschappelijke doelstellingen. Dat alles maakt het een complex proces. In het project kwaliteitszorg komt bovenstaande tot uitdrukking in het aantal actoren (bijna alle koepelorganisaties binnen het beleidsveld) en het feit dat alle actoren gedurende de drie ronden handelen vanuit het eigen referentiekader. In het project brandweerdrukken participeren slechts BZK, VNG en NVBR, waarbij in de tweede en derde ronde respectievelijk de VNG en NVBR bij de blokkade van de besluitvorming laten zien dat zij handelen vanuit de eigen verantwoordelijkheden en posities. In het project multiref's zijn op het beleidsterrein van de rampenbestrijding meer actoren betrokken dan op het beleidsveld brandweezorg. Opvallend in de projecten is dat de actoren handelen vanuit de kaders van de koepel waaruit zij afkomstig zijn. Verder blijkt dat in alle drie de projecten dezelfde personen als representant van de actoren in dit onderzoek fungeren.

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

Handelingen van actoren

De opstelling van actoren (standpunten en acties) bij de besluitvorming is gebaseerd op doelstellingen, soms vanuit de eigen achtergrond genuanceerd, en verantwoordelijkheden van de actoren, waarbij deze verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd. BZK staat vanwege haar systeemverantwoordelijkheid vaak (mede) aan de wieg van nieuw of aangepast beleid. In het algemeen handelt BZK initiërend, faciliterend en toetsend. Wanneer andere actoren geen uitvoering kunnen geven aan het bereiken van een doelstelling van BZK, dan is er maar één oplossing: het zelf doen. Overigens komt dit door de gekozen lijn binnen BZK (scheiding beleid en uitvoering) steeds minder voor, wat wordt toegejuicht door de VNG en NVBR.

De VNG handelt vanuit de belangenbehartiging van gemeenten in Nederland. Daarbij vindt zij op basis van de verantwoordelijkheden vanuit de wet- en regelgeving dat zaken niet van bovenaf moeten worden opgelegd, maar van onderop moet worden opgebouwd, waarbij gemeenten en regio's de inhoud en het tempo bepalen. De aard van de bijdrage die de VNG levert, is tegenstand (sceptis) vanwege de te verwachten nadelen van beleid voor de gemeenten. Echter, de VNG is wel in staat vanwege haar wettelijke bevoegdheden legitimiteit te ontnemen aan een beleid of besluit.

De NVBR behartigt de belangen van het brandweerveld. Zij doet dit niet alleen door een inhoudelijke inbreng te leveren, maar meent ook in haar rol als belangenbehartiger invloed uit te moeten oefenen op besluitvormingsprocessen op bestuurlijk niveau (soms zelfs initiërend en agendavormend). Zij doet dit zowel formeel via participatie in het samenwerkingsverband van de Veiligheidskoepel als informeel middels directe lijnen naar BZK.

De KNVBH heeft formeel nog een eigen doelstelling waar vanuit zij zou kunnen handelen; echter deze is geïncorporeerd in de Veiligheidskoepel. Het IPO past zich voornamelijk aan aangezien zij geen direct belang heeft bij een besluit.

4.3 Wederzijdse afhankelijkheid

Verdeling van middelen

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

Wet- en regelgeving wordt door BZK beperkt ingezet om reden van het bewust zijn van de grote afhankelijkheidsrelaties. Zo wordt bijvoorbeeld in het project kwaliteitszorg regelgeving slechts door BZK besproken in de derde ronde, namelijk het wettelijk vastleggen van basisvereisten. Opvallend is dat het IPO en de VNG op basis van wet- en regelgeving regelmatig hun rol claimen (bijvoorbeeld bepalen status van de leidraad in het project brandweerdruk).

Financiële middelen worden veel meer door BZK gebruikt. Zo heeft BZK in de projecten kwaliteitszorg en multiref's in alle rondes gestuurd met financiële

middelen in de vorm van een subsidie en de inzet van personele capaciteit. Vanwege de opdracht heeft dit instrument geen rol gespeeld voor BZK in het project brandweerdruiken. Het IPO, de VNG en de NVBR hebben beperkte financiële middelen ingezet en alleen in de vorm van personele inzet (VNG ondanks de verantwoordelijkheid dus niet inhoudelijk). Dit is te wijten aan het feit dat de huidige verenigingsstructuur van het IPO, VNG en NVBR onvoldoende zekerheid levert op het gebied van draagvlak en inzet van financiële middelen, in casu personele inzet, voor een slagvaardige en effectieve complexe besluitvorming.

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

Acceptatie door andere actoren

Na de Vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam is er binnen het beleidsveld veel gebeurd, niet alleen inhoudelijk, maar ook op het gebied van de bestuurlijke en operationele structuur. Actoren gingen zich meer profileren en bezighouden met beleidsvorming. Dit alles heeft zijn weerslag gehad op de relatie van actoren onderling. Duidelijkste voorbeeld hiervan is het ontstaan van de genoemde Veiligheidskoepel waarin door diverse actoren wordt samengewerkt. Allen zijn zich er van bewust dat men elkaar in dit gedifferentieerde veld nodig heeft. Dit is goed terug te vinden in het project kwaliteitszorg: na in de eerste en tweede ronde te hebben ervaren dat één van de actoren de besluitvorming kan blokkeren, is tijdens de eerste fase van de derde ronde de onderlinge afhankelijkheid weer geaccepteerd. In het project brandweerdruiken was het besef van afhankelijkheid – en dus een grote mate van acceptatie – nog meer aanwezig dan in de derde ronde van het project kwaliteitszorg. Actoren geven aan dat de implementatie van de regelgeving met betrekking tot het duiken nooit zou slagen als één of meerdere actoren niet mee zouden werken.

Interactie tussen actoren

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

Eén van de reguliere gremia is de al eerder aangehaalde Veiligheidskoepel. Daarnaast is er op bestuurlijk niveau sprake van een zogenoemd strategisch overleg veiligheid waarin BZK, IPO en VNG over veiligheid in het algemeen te spreken (dus inclusief brandweezorg en rampenbestrijding) en zijn er ambtelijk een directeurenoverleg (BZK en VNG) en overleg tussen het bestuur van de NVBR en directie Brandweer & GHOR van BZK. Tot slot schuift de directeur van de zojuist genoemde directie van BZK aan bij de vergaderingen van de Raad van Regionaal Commandanten binnen de NVBR.

Bij het project kwaliteitszorg zijn er naast de reguliere contacten via de stuurgroep en het voortgangsoverleg ook veel informele ad hoc-contacten (telefonisch of per mail) tussen de diverse actoren. Hetzelfde beeld valt waar te nemen in het project brandweerdeiken. In het project multiref's valt op dat er heel weinig informele contacten zijn tussen betrokken personen/actoren en dat de contacten merendeels verlopen via de lijn van de projectstructuur.

Er kan gesteld worden dat actoren binnen het beleidsveld elkaar zien, zich openstellen en over het algemeen interactie hebben.

5 Het geheel overziend...

Bij de verschillende projecten in het beleidsveld van brandweertzorg en rampenbestrijding vertonen de doelen van de verschillende actoren veel overeenkomsten. Gestelde doelen wijzigen nauwelijks en de nuances in de doelstellingen komen voort uit de achtergrond van de actoren, de historie van het proces/project of de perceptie van het probleem. Actoren zijn bereid mee te werken aan het oplossen van problemen die binnen het beleidsveld liggen. Echter, doordat veel actoren betrokken zijn met elk hun eigen genuanceerde doelstellingen verloopt het besluitvormingsproces trager. Het bereiken van de doelstellingen is wisselend per project, onder andere door de nuanceverschillen.

De opstelling van actoren (standpunten en acties) bij de besluitvorming is gebaseerd op doelstellingen en verantwoordelijkheden van actoren, waarbij de verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd. Dit impliceert dat er van volledige vervlechting van doelen – en dus interactie (Teisman 1992, 259-260) – geen sprake is. Actoren zien echter mogelijkheden om gemeenschappelijke winst te behalen door 'samen te zweren of anders te zeggen door doelen te verzoenen' (Teisman 1992, 96-97). Ofwel, interactie wordt wel aangegaan waardoor de kwaliteit van het besluitvormingsproces weer verhoogd wordt.

Geen van de actoren heeft alle benodigde middelen ter beschikking en is zodoende in staat om geheel zelfstandig beleid te ontwikkelen en implementeren opdat problemen kunnen worden opgelost. Ondanks dat actoren samenwerken op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau is er in de meeste gevallen sprake van een ad hoc en thematisch karakter. De actoren accepteren elkaar en zijn zich ervan bewust dat men elkaar nodig heeft. Echter van een volledige en adequate koppeling tussen actoren en arena's is nog geen sprake, welke een noodzakelijke voorwaarde voor complexe besluitvorming vormt (Teisman 1992, 97). De organisatorische kwaliteit van de besluitvorming moet daarom inboeten wat kan leiden tot stagnaties in het proces van besluitvorming (Teisman 1992, 260-261). Vanwege de verminderde snelheid zou gezegd kunnen worden dat er onvoldoende doelmatige omgang met tijd en dus slagvaardigheid/efficiëntie is. Hupe (2000, 262) stelt echter terecht dat wanneer een trager proces gelijk opgaat met meer interactie, dit als positief kan worden beoordeeld. Dit laatste lijkt binnen dit beleidsveld opgeld te doen.

5.1 Aanbevelingen

De onduidelijke en niet (op de juiste manier) uitgewerkte verhoudingen en verantwoordelijkheden leiden tot vermindering in slagvaardigheid en effectiviteit van de besluitvorming binnen het beleidsveld van brandweezorg en rampenbestrijding. Ter verbetering van de slagvaardigheid en effectiviteit van complexe besluitvorming binnen dit beleidsveld komen wij daarom tot de volgende aanbevelingen.

Als eerste moeten actoren aan het begin van een beleidproces concreet maken wat het probleem is, naar welk resultaat wordt toegewerkt en welke actoren op welke wijze betrokken (moeten) zijn (zie ook Teisman 2005). Dit vormt de noodzakelijke solide basis voor handelingen van actoren. Als tweede moeten de verantwoordelijkheden van actoren concreet – en niet in vage termen – worden beschreven en toegepast (zie ook Teisman 2005 en March 1994). Duidelijkheid en consequent handelen komt ten goede aan de onderlinge relaties, interactie en tijdsbesteding. Ten slotte moeten ten behoeve van de acceptatie de resultaatverantwoordelijken de actoren vertegenwoordigen in het beleidproces.

Echter, het belangrijkste is dat op dit moment binnen het beleidsveld géén van de actoren probleemeigenaar is (zie Berghuijs 2004, 5-7). Zolang niemand dit bij een bepaald beleidproces wil zijn, blijft de oude situatie gehandhaafd en zorgen bovenstaande aanbevelingen slechts voor verbetering maar niet voor de noodzakelijke vernieuwing.

Literatuur

- Berghuijs, J.D. (2004) 'Van klassieke rampen naar moderne crisis'. *Nieuwsbrief Crisisbeheersing* 3(6), 5-7.
- Cachet, A. & E.R. Muller (1991) *Beslissen over voetbalvandalisme. Een permanent probleem*. Arnhem: Gouda Quint.
- Ernst & Young (1999) *Offerte Project Inrichting Landelijk Kwaliteitsbureau Brandweer en Rampenbestrijding*. Utrecht.
- Hart, P. 't, M. Metselaar & B. Verbeek (red.) (1995) *Publieke besluitvorming*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Hupe, P.L. & H.L. Klaassen (2000) 'De Zichtbare Staat. Over sturingsconcepties en onderhandelen'. In: P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors & H.L. Klaassen (red.), *Publiek onderhandelen, een vorm van eigentijds besturen*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Kingdon, J.H. (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1976) *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universiteitsforlaget.
- March, J.G. (1994) *A primer on decision making. How decisions happen*. New York: The Free Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) *Rampenbestrijding: de veiligheidsketen gesmeed, beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*. Den Haag: Drukkerij Secondpoint.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *Kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) *Organisatie- en Formatierapport DG Veiligheid*. Den Haag: BZK.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004) 'Wijziging arbeidsomstandighedenregeling'. *Staatscourant*, 246, 25.
- Projectleiding Multiref's (2005) *Notitie Basisvereisten*.
- Schuurman & Jordens (2003) *Wet rampen en zware ongevallen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Teisman, G.R. (1992) *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Teisman, G.R. (1995) 'De reconstructie van complexe besluitvorming. Over fasen, stromen en ronden'. In: P. 't Hart, M. Metselaar & B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Teisman, G.R. (2005) *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- VNG (2000) Concept voorbereidend projectvoorstel voor de vergadering van de commissie Veiligheid van de VNG. Den Haag.
<www.nvbr.nl>

Dr. Peter Marks is universitair docent bij de opleiding bestuurskunde, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam. E-mail: marks@fsw.eur.nl.

Drs. Robin Blokland (contactpersoon) was tot 1 april 2007 beleidsmedewerker kwaliteitszorg bij de Brandweer Midden- en West-Brabant en is vanaf die datum griffier van de deelgemeente Rotterdam-Charlois. E-mail: r.blokland@tiscali.nl.