

# De publieke waarde van de Brandweer

*Een kwalitatief onderzoek naar de maatschappelijk bijdrage van Brandweer Brabant-Noord*

**SINDS WE DIE  
ROOKMELDERS  
HEBBEN GEPLAATST**

**EET DE BRANDWEER  
ALTIJD  
GEZELLIG MEE**

*Loesje*

# De publieke waarde van de Brandweer

Een kwalitatief onderzoek naar de maatschappelijke bijdrage van Brandweer  
Brabant-Noord

D.M.E. van de Vorle

s4400488

Master Bestuurskunde

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Onder begeleiding van mw. dr. ir. M. van Lieshout

24 oktober 2016

**Radboud Universiteit Nijmegen**



## SAMENVATTING

---

Deze masterthesis omvat een kwalitatief onderzoek naar de invulling van publieke waarde door Brandweer Brabant-Noord. Publieke waarde is datgene waar de maatschappij waarde aan hecht en de bijdrage van overheidshandelen de maatschappij. Door bezuinigen en reorganisaties sinds de economische crisis en de individualisering van de maatschappij, is de druk op brandweerorganisaties om beleid te verantwoorden aan de maatschappij toegenomen. Vanuit Brandweer Brabant-Noord is daarom de behoefte uitgesproken om zicht te krijgen op wat en hoe zij door middel van haar activiteiten waarde toevoegt aan de maatschappij.

Om in haar behoefte te kunnen voorzien, zijn een tweetal projecten van Brandweer Brabant-Noord onderzocht, te weten: OMS meldingen (waarbij wordt getracht het aantal onterechte automatische meldingen terug te brengen) en Brandveilig Leven (waarbij burgers preventief worden geïnformeerd over brandveiligheidsrisico's om hun gedrag te beïnvloeden). Het doel van dit onderzoek is de mogelijke effecten van de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven op publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord verklaren teneinde Brandweer Brabant-Noord te adviseren in haar behoefte om publieke waarde te creëren. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Hoe kunnen de mogelijke effecten van de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord worden verklaard en welke aanbevelingen vloeien uit deze verklaringen voort?*

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag zijn naast documentanalyse, op basis van een theoretisch model, tien respondenten geïnterviewd. Hierdoor is onderzocht in hoeverre verhalen door Brandweer Brabant-Noord worden gebruikt om publieke waarde te definiëren en creëren, of de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven waarden hebben gecreëerd die overeenkomen met de publieke waarde en welke verklaringen hiervoor zijn.

Uit de resultaten bleek dat de effecten van de cases OMS en Brandveilig Leven op de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord kunnen worden verklaard door de mate waarin ze strategisch zijn ingevuld en de manier waarop ze storytelling in de casus hebben toegepast. De conservatieve cultuur binnen Brandweer Brabant-Noord speelt een grote rol in deze verklaringen. De aanbevelingen voor Brandweer Brabant-Noord luiden daarom als volgt:

- Een corresponderend beeld van de publieke waarde binnen de organisatie vormen en integreren om deze vervolgens ook naar buiten toe te dragen;
- Prioriteit geven aan preventieve projecten zodat personeelscapaciteit wordt herverdeeld;
- Het invoeren van een kwaliteitsmanagementmethode en prestatiemetingsysteem ten behoeve van organisatieontwikkeling.

## VOORWOORD

---

Ein-de-lijk, het is af! Toen ik in 2013 na mijn HBO-scriptie dacht dat het niet erger kon...toch wel. Na vele colleges, opdrachten, aantekeningen, studie-uren, tentamens, trein- en busritten waarvoor ik regelmatig moest rennen, lunchpauzes, bibliotheekbezoeken, nachtelijke essays, ontmoetingen met nieuwe mensen, luisteren naar inspirerende en soms vermoeiende docenten en ontzettend veel (persoonlijke) leermomenten, sluit ik met deze masterthesis mijn studententijd van ruim 7 jaar af. Het was het allemaal dubbel en dwars waard en ik zou het zo weer overdoen. Ik heb het gelukkig niet allemaal alleen hoeven doen en ik wil daarom een aantal mensen hiervoor bedanken.

Deze masterthesis had niet opgeleverd kunnen worden zonder de vakinhoudelijke kennis, begeleiding, ondersteuning en bijsturing van Maartje van Lieshout, scriptiebegeleidster namens de Radboud Universiteit Nijmegen. Na elke afspraak kreeg ik weer ideeën, energie en goede moed om weer verder te gaan. Heel erg bedankt voor de fijne persoonlijke begeleiding! Daarnaast wil ik Brandweer Brabant-Noord bedanken voor de mogelijkheid om mijn masterthesis bij deze organisatie uit te voeren. In het bijzonder wil ik hiervoor Niek Mertens bedanken, voor zijn energieke begeleiding, samenwerking en ideeën. Daarbij wil ik ook iedereen bedanken die heeft meegewerkt als respondent aan het onderzoek.

Na dit voorwoord volgen de laatste pagina's uit mijn studententijd. Deze was nooit succesvol geweest zonder de raad en het gezelschap van mijn zus Evelien. 'Gedeelde smart is halve smart' geldt zeker voor ons. Daarnaast wil ik mijn vriend Robert bedanken voor zijn onvoorwaardelijke steun en geduld. Het viel zeker niet altijd mee, maar je stond altijd voor mij klaar.

Tot slot wil ik mijn vader en moeder bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en de kans die ze mij hebben geboden om te studeren. Helaas mag mijn vader mijn afstuderen niet meer meemaken, hoe graag hij er ook als super trotse vader bij had willen zijn. Ondanks de moeilijke periode om na zijn overlijden het schrijven van deze masterthesis weer op te pakken, heb ik mijzelf vaak toegesproken met zijn wijze woorden: "Drie keer links is ook rechtsaf."

Dat is absoluut waar.

Pap, deze is voor jou.

Nijmegen, oktober 2016

Daniëlle van de Vorle

# INHOUDSOPGAVE

---

<b>SAMENVATTING</b> .....	3
<b>VOORWOORD</b> .....	4
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	5
<b>1. INLEIDING</b> .....	7
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Probleemstelling .....	9
1.3 Aard van het onderzoek en onderzoekstheorieën- en methoden .....	10
1.4 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.5 Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.6 Leeswijzer.....	11
<b>2. CASEBESCHRIJVINGEN</b> .....	12
2.1 Brandweer Brabant-Noord .....	12
2.2 Casus OMS meldingen .....	14
2.3 Casus Brandveilig Leven.....	16
<b>3. THEORETISCH KADER</b> .....	18
3.1 Algemene ontwikkeling van prestatiemeting .....	18
3.2 Van maatschappelijk rendement naar publieke waarde .....	22
3.3 Publieke waarde creëren en meten .....	23
3.4 Conclusie .....	27
<b>4. METHODEN VAN ONDERZOEK</b> .....	30
4.1 Onderzoeksstrategie, -methoden en –technieken .....	30
4.2 Operationalisatie .....	35
4.3 Betrouwbaarheid en validiteit.....	38
<b>5. RESULTATEN EN ANALYSE</b> .....	40
5.1 Resultaten BBN .....	40
5.1.1 Legitimiteit en support .....	40
5.1.2 Operationele capaciteit.....	45
5.1.3 Publieke waarde .....	48

5.1.4 Conclusie BBN .....	49
5.2 Resultaten OMS.....	51
5.2.1 Legitimiteit en support .....	51
5.2.2 Operationele capaciteit.....	54
5.2.3 Publieke waarde OMS .....	58
5.2.4 Conclusie OMS .....	59
5.3 Resultaten Brandveilig Leven .....	60
5.3.1 Legitimiteit en support .....	60
5.3.2 Operationele capaciteit.....	67
5.3.3 Publieke waarde Brandveilig Leven .....	71
5.3.4 Conclusie Brandveilig Leven.....	72
5.4 Verklaring en vergelijking OMS & Brandveilig Leven .....	74
5.4.1 Verklaringen OMS.....	74
5.4.2 Verklaringen Brandveilig Leven.....	76
5.4.3 Vergelijking OMS en Brandveilig Leven .....	77
5.5 Conclusie .....	79
<b>6. CONCLUSIE .....</b>	<b>81</b>
6.1 Beantwoording onderzoeksvraag .....	81
6.2 Reflectie op het onderzoek .....	84
6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	85
<b>LITERATUURLIJST .....</b>	<b>86</b>
<b>BEGRIPPENLIJST .....</b>	<b>91</b>
<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>92</b>
I. Lijst van gebruikte documenten .....	92
II. Interviewhandleidingen.....	93
III. Respondentenlijst.....	97

# 1. INLEIDING

---

In dit eerste hoofdstuk wordt de reden van onderzoek toegelicht. Allereerst zal worden ingegaan op de aanleiding van het onderzoek, met daarin de maatschappelijke ontwikkelingen voor de overheid in het algemeen en voor de brandweerorganisatie in Nederland. Uit deze aanleiding wordt vervolgens de probleemstelling geformuleerd. Daarna zal kort worden beschreven welke theorieën en onderzoeksmethoden in het onderzoek worden toegepast en zal worden ingegaan op de maatschappelijke en wetenschappelijk relevantie van het onderzoek. De leeswijzer sluit het hoofdstuk af.

## 1.1 Aanleiding

“Brandweer nog niet af van bezuinigingen” (NOS, 2015), “Politiesirenes loeien minuut voor betere cao” (De Volkskrant, 2015) en “Vakbonden slaan alarm over bezuinigingen zorg” (AD, 2015). Een aantal artikelkoppen van het afgelopen jaar in de Nederlandse media. De start van de economische crisis is ondertussen al acht jaar geleden en tot op de dag van vandaag zijn de gevolgen voor Nederland zichtbaar. Door faillissementen en reorganisaties van een groot aantal bedrijven is de werkloosheid gestegen, de landelijke huizenmarkt is nog niet op het niveau van voor de crisis en het consumentenvertrouwen heeft een flinke deuk opgelopen. Ook de overheid blijft niet buiten schot. Het begrotingstekort van de overheid is flink opgelopen en ingrijpende maatregelen zijn nodig geweest om de overheidsfinanciën weer gezond te maken (Rijksoverheid, 2012). Binnen de overheid zijn hierdoor veel reorganisaties doorgevoerd, met als meest recente en bekendste de decentralisatie van de zorg en de vorming van de nationale politie. Overheidsorganisaties zoals politie en brandweer worden door het kabinet gedwongen om fors te bezuinigen en te hervormen. De werknemers ondervinden tot op de dag van vandaag hiervan de negatieve consequenties (zoals reorganisaties en ontslagrondes), met stakingen tot gevolg.

Mede door deze ontwikkelingen en de veranderende samenleving, is de burger kritischer geworden op de overheid en haar activiteiten (Financieel dagblad, 2016). Dankzij de opkomst van online media is de burger sneller geïnformeerd en kan ze ook druk uitoefenen op de overheid door direct in het openbaar te reageren en te discussiëren (De Volkskrant, 2011). Overheidshandelen staat dus meer in de spotlight en de overheid kan deze spotlight door de maatschappelijke druk niet negeren. Hierdoor dient de overheid haar beleid in toenemende mate te verantwoorden aan de maatschappij en aan te tonen waarom de belastinggelden van de

maatschappij aan dat beleid worden gepend. Wat levert het bestaan van die overheidsorganisatie nu voor de burgers op? Met andere woorden; de overheid dient zichzelf opnieuw te legitimeren (NRC, 2012). Vragen zoals: ‘Welke waarde biedt een overheidsorganisatie de samenleving?’ en ‘Waarom dient de burger daarvoor belasting te betalen?’ worden door zowel de maatschappij als de overheid zelf gesteld. In dit onderzoek worden de gevolgen van deze ontwikkelingen voor Brandweer Brabant-Noord onderzocht.

De brandweerorganisatie an sich heeft de afgelopen jaren ook de nodige ontwikkelingen ondergaan. Door de invoering van de Wet Veiligheidsregio’s (Wvr) zijn alle brandweerkorpsen geregionaliseerd en onder één van de 25 veiligheidsregio’s geplaatst. De Wvr is ingevoerd om een doelmatige en slagvaardige hulpverlening te verzekeren. Deze is lokaal verankerd maar regionaal geïntegreerd is (Overheid.nl, 2015). Dit wil zeggen dat lokale hulpverleningsinstanties zoals brandweer en politie regionaal samenwerken. De brandweer moest efficiënter worden georganiseerd en de beleidsdoelstelling met de taken van de brandweer is wettelijk verankerd in artikel 3 Wvr<sup>1</sup>.

Tevens omvat de brandweezorg vandaag de dag meer dan alleen blussen van een brand. De brandweer is op alle mogelijke manieren actief op het gebied van brandveiligheid en rampenbestrijding, van onder andere controle op en advies over bouwvoorschriften en brandveiligheidsverordeningen tot het geven van voorlichting (Brandweer Brabant-Noord, 2015). De brandweer staat in samenwerking met andere hulpverleningsorganisatie symbool voor de fysieke veiligheid in Nederland, maar dient dit de laatste jaren wel te doen met minder budget en toenemende druk vanuit de maatschappij. Dit geeft de brandweer zelf aan in haar toekomstvisie over de brandweerorganisatie de komende jaren (Brandweer Nederland, 2010).

Om op bovengenoemde ontwikkelingen in te spelen, is vanuit Brandweer Brabant-Noord (hierna BBN) de behoefte uitgesproken om zicht te krijgen op hoe en wat zij door middel van haar activiteiten mogelijk toevoegt aan de samenleving. BBN geeft aan dat zij deze toevoeging het maatschappelijk rendement noemt. Echter, zoals uit het theoretisch kader in hoofdstuk 3 zal blijken, is de term maatschappelijk rendement een te vaag en abstract begrip wat door middel van de literatuur niet kan worden gedefinieerd. Na theoretisch onderzoek is besloten om maatschappelijk rendement te vervangen door het begrip publieke waarde.

---

<sup>1</sup> Tot de brandweezorg behoort:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
- b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.



Ondanks dat het begrip publieke waarde eveneens abstract is, wordt het wel door de literatuur gedefinieerd. In hoofdstuk 3 zal dit begrip uitgebreid worden toegelicht.

Om te kunnen onderzoeken hoe BBN door middel van haar activiteiten publieke waarde creëert, zijn een tweetal actuele projecten van BBN aangewezen voor het onderzoek. Met het onderzoeken van deze projecten wordt bekeken of BBN door middel van haar activiteiten publieke waarde creëert en welke verklaringen hiervoor zijn. De twee projecten die als cases dienen voor dit onderzoek zijn ‘OMS meldingen’ en ‘Brandveilig Leven’.

In de casus OMS meldingen wordt getracht om het aantal onterechte automatische meldingen terug te brengen en in de casus Brandveilig Leven worden burgers preventief geïnformeerd over brandrisico's en wat zij zelf kunnen doen om deze te minimaliseren. Deze cases worden in hoofdstuk 2 uitgebreid toegelicht. In de volgende paragraaf wordt, naar aanleiding van de genoemde ontwikkelingen en de behoefte van BBN om meer zicht te krijgen van haar publieke waarde, de probleemstelling voor dit onderzoek geformuleerd.

## **1.2 Probleemstelling**

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit een doelstelling en een vraagstelling. De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

*De mogelijke effecten van de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord verklaren teneinde Brandweer Brabant-Noord te adviseren in haar behoefte om publieke waarde te creëren.*

Uit de doelstelling vloeit de volgende hoofdvraag :

*Hoe kunnen de mogelijke effecten van de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord worden verklaard en welke aanbevelingen vloeien uit deze verklaringen voort?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat houdt publieke waarde bij de brandweer in?
2. Hoe wordt binnen BBN invulling gegeven aan publieke waarde?
3. Welke effecten hebben de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?
4. Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de mogelijke effecten van de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?

### **1.3 Aard van het onderzoek en onderzoekstheorieën- en methoden**

Aangezien in dit onderzoek wordt gezocht naar oorzaken en verklaringen, is het onderzoek kwalitatief van aard. Het onderzoek is zowel evaluatief als verklarend te noemen. Naast dat wordt onderzocht of beide cases effect hebben de doelstelling van BBN om zich te richten op publieke waarde (evaluatief onderzoek), wordt ook gezocht naar verklaringen (oorzaken) waarom de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven effect hebben op de publieke waarde (verklarend onderzoek) (Van Thiel, 2013).

In dit onderzoek zal met behulp van verschillende theorieën een theoretisch kader worden gevormd voor de analyse van empirische data. In hoofdstuk 3 zullen theorieën over onder andere prestatiemeting in de publieke sector, voor- en nadelen van prestatiemeting in de publieke sector, publieke waarde en storytelling aan bod komen.

Om het onderzoek uit te kunnen voeren en een antwoord te geven op de vraagstelling, zal gebruik worden gemaakt van verschillende kwalitatieve methoden. Door middel van de casestudystrategie is met behulp van de methoden documentenanalyse en het interview empirische data verzameld. Verdere verantwoording van de onderzoeksmethoden wordt in hoofdstuk 4 weergegeven.

### **1.4 Maatschappelijke relevantie**

Gekeken naar de in de aanleiding omschreven maatschappelijke ontwikkelingen, zoals bezuinigingen en reorganisaties binnen de overheid en de kritische wordende burger, is het voor overheidsorganisaties zoals de brandweer van belang dat zij aan de maatschappij kan tonen dat maatschappelijk geld op een juiste wijze wordt uitgegeven. Kort gezegd: waarom dient er maatschappelijk geld aan de brandweer te worden besteed? Aangezien de brandweer als publieke organisatie geen winstoogmerk heeft in de zin van geldopbrengsten, is de waarde die zij toevoegt aan de maatschappij lastiger te definiëren en aan te tonen. Gezien de bezuinigingen binnen de overheid ontstaat binnen de brandweerorganisatie ook de vraag waaraan zij het beperkte budget kan uitgeven en welke waarde zij hiermee toevoegt aan de maatschappij. Geeft de brandweer het maatschappelijk geld uit aan de juiste zaken? Creëert de brandweer hiermee publieke waarde en zo ja, welke publieke waarde voegt ze dan toe? En hoe kan de brandweer dat meten?

Met behulp van dit onderzoek wordt een antwoord gezocht op deze vragen. Er wordt aan de hand van een tweetal projecten onderzocht of en hoe Brandweer Brabant-Noord het creëren van publieke waarde nastreeft en hoe dit kan worden verbeterd. De uitkomsten van dit

onderzoek bieden tevens inzichten voor andere brandweerregio's in Nederland om na te gaan welke publieke waarde zij creëren en hoe ze haar organisatie dusdanig strategisch kan inrichten om dit mogelijk te verbeteren.

### **1.5 Wetenschappelijke relevantie**

Over het benoemen en meten van rendement van publieke organisaties, publieke waarde, is veel geschreven in de wetenschappelijke literatuur. Moore (1995;2013) is in deze literatuur een veelvuldig genoemde auteur gezien zijn wetenschappelijke inbreng over het onderwerp publieke waarde. Waar andere auteurs het debat blijven voeren over wat publieke waarde precies inhoudt, heeft Moore een strategische driehoek ontworpen wat overheidsorganisaties moet helpen om publieke waarde te definiëren, creëren en meten.

In dit onderzoek wordt het model van Moore toegepast binnen de brandweerorganisatie en onderzocht of dit daadwerkelijk voor brandweerorganisaties een handige tool is om publieke waarde te creëren en meten. Empirische kennis over de toepassing van het model van Moore op publieke organisaties, en in het bijzonder brandweerorganisaties, is namelijk nihil. Derhalve is het onderzoek wetenschappelijk relevant omdat het empirische kennis levert over het creëren en meten van publieke waarde door brandweerorganisaties.

### **1.6 Leeswijzer**

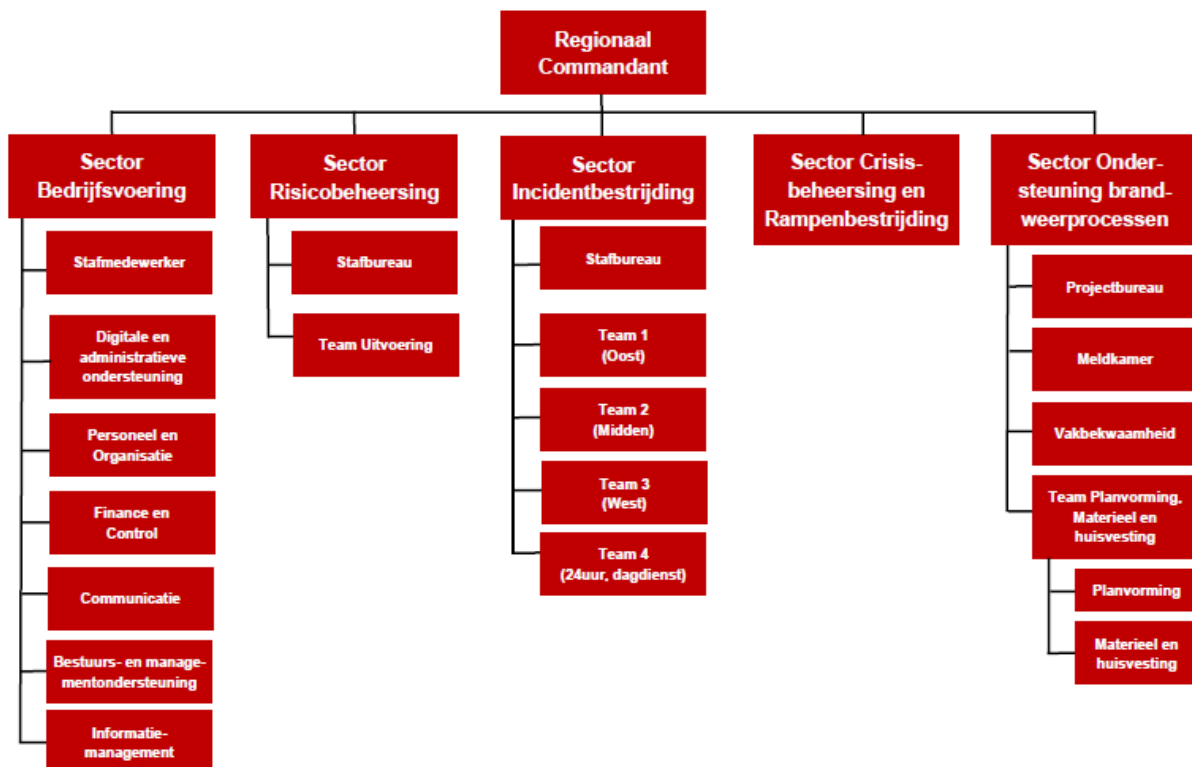
Na dit eerste inleidende hoofdstuk zal allereerst in hoofdstuk twee de context van het onderzoek worden beschreven. Hierbij komen de organisatie Brandweer Brabant-Noord en de twee cases van het onderzoek, OMS en Brandveilig Leven, aan bod. Vervolgens zal in hoofdstuk drie het theoretisch kader worden weergegeven. Wetenschappelijke literatuur over de ontwikkelingen van prestatiemeting in de publieke sector, publieke waarde en storytelling wordt hierin gepresenteerd, waarmee een antwoord wordt gegeven op de eerste deelvraag. Aansluitend wordt in hoofdstuk vier de gebruikte onderzoeksmethodologie verantwoord, waarbij tevens de variabelen worden geoperationaliseerd en op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek wordt ingegaan. Daarna worden de resultaten van het onderzoek weergegeven en geanalyseerd in hoofdstuk vijf, waarbij een terugkoppeling wordt gemaakt naar het theoretisch kader. Middels dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op deelvraag twee, drie en vier. Tot slot worden in hoofdstuk zes conclusies getrokken en een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Hierin worden tevens de reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek genoemd.

## 2. CASEBESCHRIJVINGEN

In dit hoofdstuk wordt de context van het onderzoek beschreven. Allereerst wordt de organisatie waarvoor het onderzoek wordt uitgevoerd, Brandweer Brabant-Noord, beschreven. Vervolgens worden kort de cases die centraal staan in het onderzoek uitgewerkt aan de hand van hun doel, het verloop en de resultaten. De beschrijvingen zijn gebaseerd op documenten die beschikbaar zijn gesteld door Brandweer Brabant-Noord.

### 2.1 Brandweer Brabant-Noord

De brandweerorganisatie Brabant Noord maakt deel uit van de Veiligheidsregio Brabant-Noord en werkt voor de gemeenten Bernheze, Boekel, Boxmeer, Boxtel, Cuijk, Grave, Haaren, Heusden, Landerd, Mill, Oss, Schijndel, 's-Hertogenbosch, Sint Anthonis, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Uden, Veghel en Vught. In de Veiligheidsregio werkt Brandweer Brabant-Noord samen met Politie en GHOR Brabant-Noord, de 19 gemeenten, Regionaal Militair Commando-Zuid en Waterschap Aa en Maas op het gebied van het gemeenschappelijk meldcentrum, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Figuur 2.1 geeft het organogram van Brandweer Brabant Noord weer (BBN, 2016a).



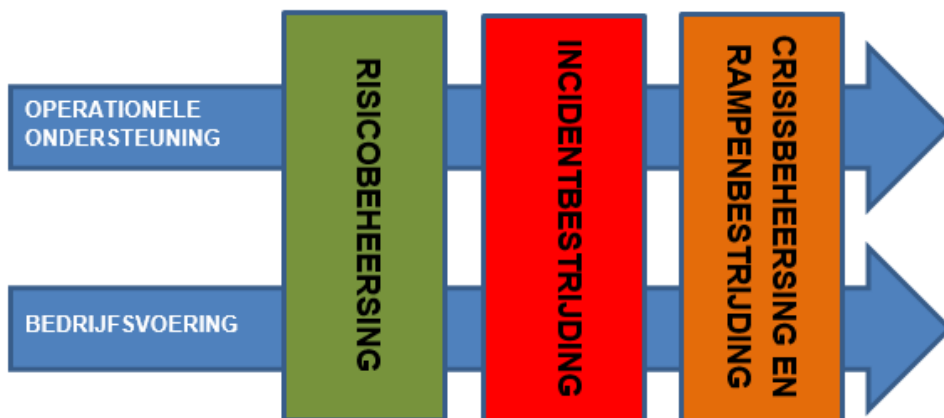
Figuur 2.1 Organogram brandweer Brabant Noord (BBN, 2016b)

De meest bekende activiteit van de brandweer is het blussen van branden. De brandweer doet echter veel meer. Ze zijn op alle mogelijk manieren actief op het gebied van brandveiligheid en rampenbestrijding. Van controle op en advies over bouwvoorschriften en brandveiligheidsverordeningen tot het geven van voorlichting. Ze proberen vooral incidenten te voorkomen, maar als het mis gaat kan men op de brandweer rekenen.

Brandweer Brabant-Noord heeft de organisatie opgedeeld in vijf sectoren (zie figuur 2.1):

- Sector Incidentbestrijding
- Sector Risicobeheersing (RB)
- Sector Crisisbeheersing en Rampenbestrijding (C&R)
- Sector Ondersteuning brandweerprocessen (OBP)
- Sector Bedrijfsvoering (BV)

In figuur 2.2 is het procesmodel van Brandweer Brabant-Noord weergegeven. De sectoren Incidentbestrijding, Risicobeheersing en Crisisbeheersing en Rampenbestrijding worden gezien als de primaire processen. De twee andere sectoren Ondersteuning brandweerprocessen en Bedrijfsvoering staan ten dienste van deze drie (BBN, 2016a).



Figuur 2.2 Procesmodel brandweer Brabant Noord (BBN, 2016a)

## **2.2 Casus OMS meldingen**

### *Doel*

In augustus 2014 heeft Michael Bertels, Project Manager bij BBN, een voorstel bij het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Brabant-Noord ingediend met betrekking tot de meldingen van het Openbaar brandMeld Systeem (hierna OMS meldingen). In zijn voorstel pleit hij voor een aanpassing van de brandweezorg bij OMS meldingen. Aanleiding hiervoor is het feit dat uit de jaren daarvoor blijkt dat het overgrote deel van de OMS meldingen niet voortkomt uit een (beginnende) brand maar juist andere oorzaken kent. Landelijk blijkt zelfs dat in meer dan 90% van de gevallen de brandweer door de meldkamer nodeloos gealarmeerd wordt naar aanleiding van OMS meldingen. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen een loze melding en loze alarmering. Een loze melding houdt in dat het mogelijk gaat om een onechte melding door fout in de installatie of een ongewenste melding door misbruik, verkeerd ontwerp of gebruik van de installatie. Een loze alarmering houdt in dat een brandweervoertuig wordt gealarmeerd zonder dat er noodzaak is voor brandweezorg, in het geval waarbij onder andere de brand in de ontstaansruimte al is geblust (zoals brand in een prullenbak) (Bertels, 2014).

Waarbij het eerst wettelijk was geregeld dat de meldkamer onmiddellijk diende te alarmeren bij een automatische melding, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken in een toelichting op het bouwbesluit in april 2014 aangegeven dat het beoordelen van OMS meldingen en het inzetten van passend brandweerpotentieel tot de taken van de meldkamer behoort. Een aantal Veiligheidsregio's is hierop overgegaan tot het vaststellen van een beoordelingsprocedure- en protocol voor OMS meldingen. Uit de ervaringen van deze Veiligheidsregio's is gebleken dat het inzetten van een beoordelingsprotocol voor OMS meldingen effectief zorgt voor het terugdringen van nodeloze alarmeringen. In het voorstel wordt gepleit voor het eveneens invoeren van een beoordelingsprotocol OMS meldingen voor de meldkamer van BBN (Bertels, 2014).

### *Verloop*

De Regionaal Commandant BBN heeft een beoordelingsprocedure voor automatische meldingen vastgesteld. Deze beoordelingsprocedure houdt in dat elke automatische melding die rechtstreeks binnenkomt bij de meldkamer Brandweer beoordeeld wordt aan de hand van een door de Regionaal Commandant vastgesteld beoordelingsprotocol. Met behulp van het model 'Beeld – Oordeel – Besluit' is het beoordelingsprotocol opgesteld. Het is een bekend

model binnen de brandweer dat gericht is om op basis van beschikbare informatie de juiste prioriteiten te stellen om zo te komen tot een onderbouwd besluit (Van Rooij & Bertels, 2014). Het beoordelingsprotocol houdt samengevat het volgende in:

1. Een melding van detectie (rook/hitte/handbrandmelder etc.) wordt niet direct opgevolgd met een alarmering. In plaats daarvan gaat de centralist contact zoeken met het meldobject. Als er geen contact mogelijk is en er komt geen tweede melding binnen, dan wordt na maximaal 5 minuten de brandweer met prio 2 gealarmeerd om een verificatie uit te voeren.
2. Een automatische melding van blussing (sprinkler/gasblussing etc.) wordt onmiddellijk opgevolgd met een alarmering prio 1
3. Een tweede automatische melding (ongeacht detectie of blussing) of een bevestiging door een persoon wordt onmiddellijk opgevolgd met een alarmering prio 1.

Het beoordelingsprotocol is per 1 januari 2015 formeel in werking getreden. In de meldkamer wordt tevens de beoordelingstijd bij een OMS melding geregistreerd. Dit is van belang om te kunnen evalueren of 5 minuten voldoende tijd is voor de centralist om loze alarmeringen te kunnen voorkomen. Tot slot vindt er één jaar na invoering van het beoordelingsprotocol een evaluatie plaats (Van Rooij & Bertels, 2014).

### *Resultaat*

De resultaten die tot nu toe zijn waargenomen zijn als volgt (Persoonlijk communicatie M. Bertels, 1 maart 2016):

- 85% van alle OMS meldingen worden door de meldkamer afgevangen. Dit betekent dat in die gevallen geen uitrukken nodig waren en ook niet zijn geweest.
- 13% van alle OMS meldingen hebben geleid tot alarmering Prio 2. Dit wil zeggen dat in die gevallen de brandweer is uitgerukt waarbij een noodzaak was om direct ter plaatse te komen, maar zich niet te gedragen als voorrangvoertuig (optische – en geluidssignalen).
- De echte OMS meldingen worden tijdig herkend, dus er gaan geen 5 minuten verloren.
- Slechts 2% van alle OMS meldingen leidt tot alarmering Prio 1. Van deze 2% is de helft terecht en de andere helft nodeloos.

Daarnaast geeft Michael Bertels zelf een aantal positieve resultaten aan die niet in cijfers worden bevangen, namelijk dat de medewerker van de meldkamer zich gesterkt voelt door de

ruimte die het bestuur hem heeft geboden voor het goed uitvoeren van zijn taak (Persoonlijk communicatie M. Bertels, 1 maart 2016). De medewerker heeft dus een groter gevoel van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid gekregen. Daarnaast wordt er nu gekeken naar andere mogelijkheden om het aantal OMS meldingen nog verder terug te dringen (Persoonlijk communicatie M. Bertels, 1 maart 2016). OMS toezichthouders bellen bijvoorbeeld met OMS abonnees met de vraag waarom ze niet op tijd bereikbaar waren voor verificatie van de melding. Tot slot wordt aangegeven dat de evaluatie van echte OMS meldingen nu belangrijker wordt (Persoonlijk communicatie M. Bertels, 1 maart 2016). Vragen zoals: wat was er aan de hand, wat heeft de brandweer betekend, was langere beoordelingstijd geoorloofd, staan hierbij centraal.

## **2.3 Casus Brandveilig Leven**

### *Doel*

Brandveilig Leven is een nieuw onderdeel binnen de afdeling Risicobeheersing. Bij Risicobeheersing werkt men volgens Joris van Hest, Teamleider Risicobeheersing bij BBN, heel sterk vanuit het rendement om slachtoffers te verminderen (persoonlijke communicatie J. van Hest, 15 maart 2016). Dit heeft zich vertaald in twee programma's. Programma Bevoegd gezag, dat zich richt op het ondersteunen bij vergunning, toezicht en handhavingstaken (VTH-taken) van bevoegd gezag en het programma Maatschappij, dat zich richt op bewustwording en gedragsverandering van burgers. Uit het programma Maatschappij is de activiteit Brandveilig Leven voortgekomen (voorlichting, audits, BHV-training). Het doel van Brandveilig Leven is een actieve bijdrage leveren aan het vergroten van de bewustwording en het in gang zetten van gedragsverandering ten gunste van een brandveilige werk- en leefomgeving. De prioriteit ligt bij het voorkomen van slachtoffers en het borgen van de maatschappelijk continuïteit (BBN, 2016c).

### *Verloop*

De doelgroepen binnen Brandveilig Leven zijn onder te verdelen in twee hoofdgroepen, namelijk: burgers en bedrijven. Deze hoofdgroepen zijn vervolgens verdeeld in de subdoelgroepen: jeugd, senioren, ondernemers(verenigingen) en zorgverleners/instellingen (persoonlijke communicatie J. van Hest, 15 maart 2016). Deze doelgroepen zijn gevormd op basis van slachtoffercijfers bij brand, hun zelfredzaamheid, hun netwerk en zorgtaak voor anderen. Er zijn verschillende projecten en activiteiten opgezet om deze doelgroepen te



benaderen. Voorbeelden zijn o.a. ‘Professor Blusseman’, waarbij kinderen in het basisonderwijs worden getriggerd om het onderwerp brandveiligheid aan de keukentafel bespreekbaar te maken. Voor ouderen is de activiteit ‘Broodje Brandweer’ in het leven geroepen, waarbij ouderen worden uitgenodigd voor een lunch en worden geïnformeerd over en betrokken bij een brandveilige leefomgeving (persoonlijke communicatie J. van Hest, N. van Boven & T. de Laat, 25 april 2016). Het programma Maatschappij heeft een interventiematrix ontworpen, waarin de verschillende projecten en activiteiten zijn opgenomen ten behoeve van Brandveilig Leven. De matrix is de leidraad voor de uitvoeringsplannen van de komende vier jaar (2016-2019) (BBN, 2016d).

### *Resultaat*

Door een tweetal redenen zijn de resultaten van Brandveilig Leven (nog) niet te benoemen. Allereerst is Brandveilig Leven binnen BBN relatief nieuw. Het meerjarenplan is eind 2015 geschreven en geldt voor de periode 2016-2019. Er zijn nog geen concrete resultaten en evaluaties van de activiteiten beschikbaar, daar waar deze periode hiervoor nog te kort is (BBN, 2016c). Daarnaast zijn de resultaten van Brandveilig Leven moeilijk te meten. Er kan namelijk nog geen verband worden aangetoond tussen de activiteiten en de mogelijke daling van slachtoffers. Het meten van gedragsverandering en bewustwording is hierin erg lastig. Daarom wordt in de komende beleidsperiode goed nagedacht over het monitoren en het meten van effecten van bepaalde interventies. De inschatting is dat daar meerdere jaren voor nodig zijn (persoonlijke communicatie J. van Hest, N. van Boven & T. de Laat, 25 april 2016).

### 3. THEORETISCH KADER

---

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de deelvraag *Wat houdt publieke waarde bij de brandweer in?* Allereerst wordt het ontstaan van de vraag naar inzicht in het maatschappelijk rendement van overheidsorganisaties achterhaald aan de hand van de ontwikkelingen van prestatiemeting. Vervolgens wordt in paragraaf twee betoogd dat het begrip maatschappelijk rendement wat eerder door de brandweer is benoemd te abstract is, waarna het begrip publieke waarde wordt geïntroduceerd. Daarna zal in paragraaf drie de mogelijkheden worden besproken hoe de brandweer publieke waarde kan creëren en meten. Tot slot zal in de laatste paragraaf de conclusies van dit hoofdstuk worden getrokken en een antwoord op de deelvraag worden gegeven.

#### 3.1 Algemene ontwikkeling van prestatiemeting

In het dagelijks leven heeft iedereen te maken met het begrip prestatie. Een tentamen op school, een voetbalwedstrijd of een presentatie op het werk, al deze activiteiten zijn gericht om een prestatie te bereiken. Volgens Corvellec (1997) wordt het begrip prestatie in de huidige maatschappij gebruikt om de kwaliteit van individuele en collectieve inspanningen te beoordelen. Ook binnen organisaties speelt het begrip prestatie een grote rol. Doordat een organisatie moet presteren en haar prestaties moet communiceren naar haar belanghebbenden, is er een grote belangstelling ontstaan voor prestatiemeting binnen een organisatie (Micheli & Mari, 2014). Volgens Melnyk, Bititci, Platts, Tobias & Andersen (2014) is het meten van prestaties van cruciaal belang voor het effectief en efficiënt beheer van elke organisatie. ‘What get’s measured, get’s managed’ volgens de spreuk van Peter Drucker. Door het rapporteren van prestaties, deze te vergelijken met de gewenste prestaties en hieruit lering trekken, wordt de continuïteit van een organisatie gewaarborgd (Melnyk et al. 2014). Prestatiemeting is dus van toegevoegde waarde voor organisaties. Micheli & Mari (2014) geven aan dat door juiste toepassing van prestatiemeting -en management, een organisatie op drie manieren van prestatiemeting kan profiteren:

1. Formuleren, uitvoeren en evalueren van de organisatiestrategie;
2. Communiceren van de behaalde resultaten naar de belanghebbenden en versterking van het merk en het imago;
3. Motiveren van medewerkers op alle niveaus, het creëren van een prestatieverbetering cultuur en het bevorderen van organisatorisch leren. (p. 148)

Prestatiemeting in organisaties wordt vaak gelinkt aan financiële cijfers. Echter stelden Ghobadian & Ashworth (1994) ruim 20 jaar geleden al dat men zich meer bewust wordt van het feit dat alleen financiële metingen in organisaties achterhaald zijn. In 1991 gaf Eccles (1991) eveneens aan dat er een revolutionaire verschuiving heeft plaatsgevonden waarin financiële cijfers een onderdeel zijn geworden van een breder systeem van prestatiemeting. De behoefte ontstond om verder te kijken dan het financiële resultaat in de vorm van het meten van de effecten van het resultaat op zowel de organisatie als de samenleving (Rotheroe & Richards, 2007). Rotheroe en Richards (2007) stellen dat deze nieuwe manier van meten van toegevoegde waarde is, omdat alles wat gemeten wordt binnen een organisatie als belangrijk wordt beschouwd en wat niet gemeten wordt als irrelevant en onbelangrijk wordt beschouwd.

Volgens Corvellec (2002) wordt de interesse in niet-financiële prestatie indicatoren gesympathiseerd door de balanced scorecard van Kaplan en Norton (1996), waar naast financiële indicatoren, ook indicatoren op het gebied van innovatie, kwaliteit en klantrelatie worden gemeten. Het feit dat de balanced scorecard hedendaags in vele organisaties wordt toegepast, bevestigt de trend dat activiteiten van organisaties en de impact op hun omgeving meer inhoudt dan financiële cijfers alleen (Corvellec, 2002).

### *Prestatiemeting in de publieke sector*

Binnen de publieke sector speelt prestatiemeting al langere tijd een grote rol. Volgens Speklé & Verbeeten (2014) is prestatiemeting zelfs één van de meest wijdverspreide internationale trends in het openbaar bestuur in de afgelopen twee decennia. Deze trend is te wijten aan de stroming New Public Management (NPM), die in de jaren 80 in opkomst kwam, waarbij managementtechnieken uit de private sector en concurrerende markten werden geïntroduceerd in de publieke sector (Hood, 1995; Jääskeläinen & Laihonen, 2014). Volgens Hood (1995) is dit een reactie geweest op de twee doctrines van public administration, waarbij het verschil tussen de publieke en private sector is verminderd en de nadruk is gelegd op het economisch perspectief.

Prestatiemeting werd een belangrijk middel voor de publieke sector. Binnen de publieke sector ontstond namelijk de groeiende eis om (1) verantwoording af te leggen aan belanghebbenden en (2) het verbeteren van de efficiency en de effectiviteit van de activiteiten van de publieke sector. Onder invloed van NPM en de invoering van prestatiemeting wordt aan deze eis in de publieke sector voldaan (Arnaboldi & Azzone, 2010; Barton & Barton, 2011; Goh, Elliot, & Richards, 2015; Hood, 1995; Jääskeläinen & Laihonen, 2014; Kloot & Martin, 2000; Pieter Jansen, 2004; Rossi & Aversano, 2015; Speklé & Verbeeten, 2014; Watkins &

Arrington, 2007). Een bekend voorbeeld dat prestatiemeting de publieke sector voordelen biedt is de afdeling Hartchirurgie van het Radboudumc (voorheen UMC St Radboud). Op deze afdeling bleek dat het sterftcijfer erg hoog lag. In eerste instantie gaf het ziekenhuis aan dat het hoge cijfer niets zou zeggen. Echter bleek dit na onderzoek wel het geval. De oorzaak lag namelijk bij de slechte samenwerking tussen artsen. De dienstverlening was dus slecht en dankzij het prestatiecijfer kwam dit aan het licht (Externe Onderzoekscommissie, 2006).

### *Nadelen van prestatiemeting in publieke sector*

Ondanks de voordelen van het toepassen van management principes uit het bedrijfsleven die het NPM stelt, blijkt dat de toepassing in de publieke sector niet verloopt zoals werd voorzien. De kern van het probleem is dat de overheid geen bedrijf is en dat de zorg en andere sectoren geen markten zijn (Van den Brink, Jansen, & Pessers, 2005). In meerdere onderzoeken worden namelijk problemen genoemd van het toepassen van management principes in de publieke sector en voornamelijk het toepassen van prestatiemeting. (Arnaboldi & Azzone, 2010; Eikenberry & Kluver, 2004; Van Thiel & Leeuw, 2002; WODC, 2015). Een aantal bevindingen worden in dit licht benoemd.

Arnaboldi & Azzone (2010) benoemen in hun onderzoek kort de vier belangrijkste kenmerken die de implementatie van prestatiemeting in de publieke sector bemoeilijken:

1. De verscheidenheid in de diensten die de publieke sector biedt;
2. Het brede scala van gebruikers van publieke diensten waarmee een vertrouwensrelatie moet zijn;
3. De problemen bij het vaststellen van doelen doordat deze niet kwantificeerbaar zijn;
4. Het gebrek aan vaardigheden van publieke managers om niet-financiële output en outcome te meten. (p. 267)

In de literatuur worden meerdere perverse (negatieve) effecten genoemd van prestatiemeting binnen een overheidsorganisatie. Van Thiel en Leeuw (2002) geven aan dat prestatiemeting zorgt voor blikvernaauwing en verlamming in overheidsorganisaties, doordat men zich alleen fixeert op hoe de prestaties worden beoordeeld waarbij andere kenmerken van een overheidsorganisatie worden verwaarloosd. Bovendien proberen bijvoorbeeld scholen slecht lerende kinderen uit te sluiten van de Cito-toets om zo een betere score te halen, ook wel ontduiken genoemd (Van Thiel & Leeuw, 2002). Tevens kan prestatiemeting leiden tot afremmend en risicomijdend gedrag (WODC, 2015). Een belangrijk voorbeeld hiervan is de publicatiedruk van wetenschappelijke onderzoekers. Om aan de gestelde hoeveelheid

publicaties te voldoen, kan een wetenschapper ervoor kiezen om niet aan een nieuw onderzoek te werken maar het bestaande te reproduceren. Met als gevolg dat het aantal publicaties op niveau blijft en de wetenschapper de gestelde hoeveelheid publicaties kan 'afvinken' (Pen, 2009). Risico op fraude wordt hiermee ook groter (bijvoorbeeld Diederik Stapel - Universiteit van Tilburg).

Daarnaast zorgen cijfers voor een zekere schijnverantwoording (WODC, 2015). Cijfers geven immers maar een beperkt beeld van een prestatie en geven niet de achterliggende verklaring weer. Bovendien ontstaat schijnverantwoording wanneer de gewenste prestaties niet genormeerd zijn (WODC, 2015). Een voorbeeld hiervan is het vergelijken van landelijke ziekenhuiscijfers met landen waar de gezondheidszorg onderontwikkeld is, waarbij de discussie ontstaat wanneer een prestatie 'goed' is te noemen. Tot slot moet worden benoemd dat prestatiemeting een prikkel tot productie is, maar soms is de toename van productie onwenselijk (Kerpershoek, 2015). De brandweer is hier een goed voorbeeld van, aangezien men er juist alles aan doet om branden te voorkomen ondanks dat ze haar bestaansrecht ontleent aan het ontstaan van branden.

Een laatste onderzoek waarin problemen van prestatiemeting in de publieke sector worden genoemd, is dat van Eikenberry en Kluver (2004). Zij stellen namelijk dat door het toepassen van management principes uit het bedrijfsleven in de publieke sector, de maatschappij gevaar loopt. Hier geven zij de volgende drie redenen voor (Eikenberry & Kluver, 2004):

1. De focus op het ondernemerschap en het eigen belang van consumenten is in strijd met het democratisch burgerschap en haar nadruk op verantwoording en collectieve actie voor het algemeen belang;
2. Het is van belang dat publieke organisaties blijven investeren in een goede relatie met burgers, daar waar zij een grote rol spelen in het geven van kennis en technieken aan burgers zodat zij mee kunnen denken over het openbaar bestuur;
3. Publieke organisaties zijn er niet alleen om zo effectief en efficiënt mogelijk diensten te verlenen, maar zijn er ook als belangrijke motor om een maatschappij te creëren, te versterken en te behouden. (p. 138)

Afsluitend geven Eikenberry en Kluver (2004) aan dat naast het feit dat publieke organisaties een belangrijke rol spelen in het verlenen van diensten, zij ook een belangrijke rol spelen in het toevoegen van waarde aan de maatschappij door middel van het verlenen van diensten. Voor de brandweer wordt dit in de volgende paragraaf uitgebreid toegelicht.

### **3.2 Van maatschappelijk rendement naar publieke waarde**

Zoals in hoofdstuk één is beschreven hebben organisaties die onder het gezag van de overheid vallen te maken met de toenemende maatschappelijke druk om haar activiteiten te verantwoorden (SEV, 2006). Met behulp van de principes van NPM is getracht om door middel van prestatiemeting te voldoen aan de eis vanuit de maatschappij dat een overheidsorganisatie verantwoording aflegt over haar activiteiten. Echter, zoals in de vorige paragraaf wordt aangegeven, is deze één op één toepassing van management principes in de publieke sector niet werkbaar. Het grootste verschil tussen het meten en managen van prestaties bij private organisaties en het meten en managen van prestaties bij overheidsorganisaties, is namelijk dat bij overheidsorganisaties veel prestaties niet te meten zijn door de vage, meervoudige, tegenstrijdige en niet kwantificeerbare doelen (Rainey, 2014, pp. 151-154). Dit wil niet zeggen dat prestatiemeting onbruikbaar en onnodig is in overheidsorganisaties. De maatschappelijke druk om te verantwoorden naar de samenleving en naar zichzelf verdwijnt hiermee namelijk niet. Voor overheidsorganisaties, zoals de brandweer, moet er dus naar een oplossing worden gezocht om prestaties te meten en te verantwoorden.

De ‘maatschappelijke’ prestatie van een overheidsorganisatie wordt door de SEV (2006) het maatschappelijk rendement genoemd. Maatschappelijk rendement is echter een vaag en abstract begrip wat in zowel het rapport van de SEV (2006) als in overige literatuur niet wordt gedefinieerd. De term rendement wordt namelijk veelvuldig gebruikt in prestatiemetingen van de private sector, waardoor het idee ontstaat dat rendement in (financiële) cijfers dient te worden uitgedrukt (De Wit, 2015). Tevens is het zo dat daar waar private organisaties produceren voor hun eigen gewin, produceren overheidsorganisaties juist voor de maatschappij (O’Flynn, 2007). Bij de brandweer produceert voor de maatschappij, gezien de beleidsdoelstelling die wettelijk is verankerd in artikel 3 Wvr, dat tot de brandweezorg hoort (Overheid.nl, 2015):

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
- b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

Uit deze omschrijving is vast te stellen dat de prestaties van de brandweer gericht zijn op het bewerkstelligen van positieve effecten voor het welzijn van de maatschappij. In deze context kan het rendement van de brandweer worden gezien als de waarde die de brandweer levert aan de maatschappij, publieke waarde genoemd.

Publieke waarde (ook wel public value genoemd) wordt in de wetenschappelijke literatuur op verschillende manieren gedefinieerd. Stoker (2006) geeft aan dat public value meer omvat dan de optelsom van individuele voorkeuren van de gebruikers en aanbieders van publieke diensten. Het wordt volgens hem gezamenlijk bepaald door middel van overleg met en tussen belangrijke stakeholders. Kelly, Mulgan en Muers (2002) geven aan dat publieke waarde drie belangrijke onderdelen bevat: (1) publieke waarde wordt geleverd doordat ervoor wordt gezorgd dat diensten bij gebruikers komen en de dat deze diensten rechtvaardig en gelijk zijn, (2) publieke waarde is gericht op outcomes, wat wil zeggen dat ze hogere ambities dienen zoals bijvoorbeeld nationale veiligheid, publieke gezondheid etc., (3) cruciaal voor het creëren van publieke waarde is de legitimiteit van en vertrouwen in de overheid.

Benington (2011) komt tot een tweeledige definitie van public value, namelijk: public value is waar het publiek, de burger, waarde aan hecht en public value is wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer. Kavanagh (2014) benadrukt die publieke sfeer ook door te zeggen dat publieke waarde van de overheid vraagt om de opbrengsten en kosten van publieke diensten niet alleen te benoemen in termen van geld, maar ook in termen van invloed van de overheid op belangrijke maatschappelijke en democratische beginselen, zoals gelijkheid, vrijheid, transparantie en participatie.

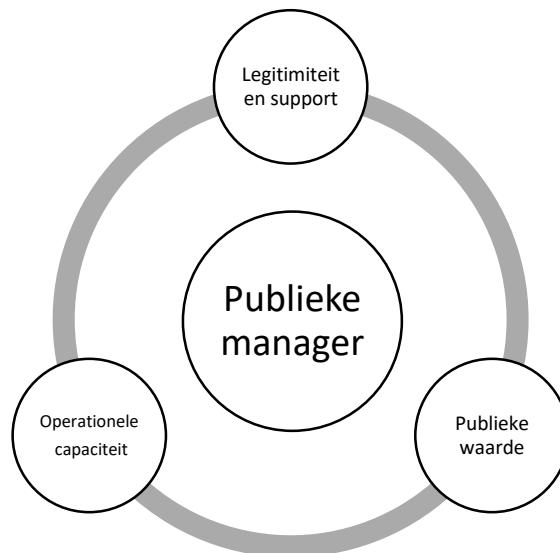
Publieke waarde kan dus worden gezien als datgene waar de maatschappij waarde aan hecht en de bijdrage van overheidshandelen de maatschappij, waarbij deze bijdrage in zowel kwantitatieve maar voornamelijk in kwalitatieve termen wordt omschreven.

### **3.3 Publieke waarde creëren en meten**

Publieke waarde kan door overheidsorganisaties worden gebruikt voor de vorming van de strategie en het strategisch management en het gebruik van prestatiemeting in de organisatie (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). Een auteur die van invloed is geweest op het ontstaan van het begrip publieke waarde is Mark Moore. Moore (1995; 2013) geeft in zijn studie over publieke waarde aan hoe overheidsorganisaties deze kunnen creëren. Voor de optimale strategievorming om publieke waarde te creëren, heeft Moore (1995) een strategische driehoek ontworpen zoals weergegeven in figuur 3.1. In deze strategische driehoek staan drie elementen centraal die in onderlinge verband met elkaar staan. De publieke manager van een organisatie zorgt voor de strategische invulling van deze drie elementen (Moore, 2013). De strategische driehoek geeft aan dat publieke waarde door een publieke manager van een organisatie wordt gecreëerd wanneer hij zorgt dat (1) een bepaalde strategie of handeling *legitimiteit* (een

goedkeurende maatschappelijke omgeving) heeft en (2) bestuurlijke/politieke *support* (steun van het formele gezag) heeft en (3) de overheidsorganisatie beschikt over de *operationele capaciteit* (de operationele middelen - financieel, personeel, vaardigheden en technieken - die nodig zijn voor het bereiken van de strategische doelstellingen). In figuur 3.1 is ook te zien dat er tweezijdige relaties zijn, want:

- Als publieke waarde is gecreëerd, zal er meer legitimiteit en support worden gegenereerd en kan de operationele capaciteit groeien;
- Als voldoende legitimiteit en support voor de organisatiestrategie aanwezig is, zal de operationele capaciteit groeien en kan er publieke waarde worden gecreëerd
- Als de operationele capaciteit van een organisatie groot is, zal er meer legitimiteit en support worden gegenereerd en kan de operationele capaciteit groeien.



Figuur 3.1 Strategische driehoek (Moore, 2013)

De strategische driehoek kan de brandweer toepassen op haar eigen organisatie. Voor elke strategische doelstelling kan door de publieke manager worden nagegaan in hoeverre er legitimiteit en support voor is, of de brandweerorganisatie de capaciteit heeft om de strategische doelstelling te vervullen en vervolgens bepalen welke publieke waarde hiermee wordt bereikt.

Om de publieke waarde te benoemen heeft Moore (2013) de public value account ontwikkeld. De public value account is een soort winst- en verliesrekening die aan de ene kant de kosten van de publieke waarde benoemt in termen van financiële kosten, onbedoelde negatieve consequenties van, o.a. een beleidsstrategie en gebruik van macht door de overheid,



voor de maatschappij. Aan de andere kant van de winst- en verliesrekening worden de opbrengsten van publieke waarde benoemt in termen van het behalen van de missie, onbedoelde positieve consequenties voor de maatschappij, klanttevredenheid van en de rechtvaardigheid en eerlijkheid voor zowel de individu als de maatschappij. Het doel van de public value account is om bestuurlijke aandacht te trekken naar de resultaten die in het verleden zijn behaald en naar de voorwaarden die nodig zijn om de prestaties en resultaten in de toekomst te verbeteren (Moore, 2013).

Moore (2013) heeft voor de andere twee elementen van de driehoek (legitimiteit/support en operationele capaciteit) ook indicatoren benoemd waardoor, samen met de public value account, de public value scorecard ontstaat. De public value scorecard is gebaseerd op de balanced scorecard van Kaplan en Norton (1996). Met behulp van de indicatoren van de drie elementen kan, volgens Moore (2013), de publieke waarde van de brandweer worden gecreëerd en gemeten. De indicatoren van de elementen worden in hoofdstuk 4 als variabelen toegelicht en geoperationaliseerd.

Bij het toepassen van de public value scorecard in de brandweerorganisatie, heeft de publieke manager een belangrijke rol in het strategisch management van de brandweer. Moore (2013) geeft namelijk aan dat publieke managers moeten proberen te begrijpen hoe en wat publieke waarde vormt, waardoor ze vervolgens in staat zijn om publieke waarde te leveren door middel van hun strategische bedrijfsvoering en zodoende verantwoordelijk te zijn voor de prestaties van de organisatie, ook wel strategisch publiek management genoemd (Moore, 2013). De public value scorecard kan hierin als tool worden gebruikt bij het vormen en het evalueren van de strategie en het strategisch management van de brandweer.

### *Storytelling als manier om publieke waarde te definiëren*

Moore (2013) geeft echter in zijn studie niet aan *hoe* de publieke manager aan de kwalitatieve informatie voor de benoeming van de publieke waarde van de brandweer moet komen. Zowel het WODC (2015) en de SEV (2006) geven in hun rapport aan dat de oplossing hiervoor ligt in de ‘verhalende weg’ of ‘het gesprek’. Publieke waarde laat zich namelijk niet in een stelsel van kwantitatieve indicatoren vangen (WODC, 2015). Bevir (2011) benadrukt dit door te stellen dat voornamelijk kwalitatieve informatie van overheidsorganisaties de behoefte heeft om door middel van storytelling te worden uitgelegd en verklaard. Ondanks dat Moore (2013) storytelling of het gesprek niet expliciet benoemt, geeft Smith (2004) bijna tien jaar eerder al aan dat juist door de toepassing van de strategische driehoek van Moore in een overheidsorganisatie ervoor wordt gezorgd dat er wordt gepraat over de publieke waarde en

hoe deze tot stand dient te komen. Immers over de legitimiteit, haalbaarheid en de waarde van beleid moet worden gediscussieerd alvorens een eenduidig beeld ontstaat onder de verschillende partijen. Deze gedachte wordt gesteund door Bailey en Tilley (2002), die betogen dat de achterliggende gedachte van storytelling is dat een individu juist door middel van het vertellen van verhalen het beste aan kan geven hoe hij of zij ergens over denkt.

Het “gesprek” lijkt voor de brandweer belangrijk te zijn om samen met de maatschappij te komen tot een corresponderende visie over wat de publieke waarde van de brandweer is (Fischer, 2003). Het belang van (de analyse van) communicatie en verhalen tussen partijen wordt ook onderstreept door Aarts en Van Woerkum (2008), Ford (1999), Ford en McNamara (2002) en Hardy, Lawrence en Grant (2005). Zij geven allen in hun onderzoek aan dat voor overheidsorganisaties het gesprek tussen partijen van cruciaal belang is voor onder andere:

- Een effectieve en geslaagde samenwerking;
- Het doorvoeren van veranderingen;
- Het verbeteren van de effectiviteit van de prestaties.

Het gesprek is dus, zoals door Foucault (1976) is benadrukt, een machtig middel. Het gesprek kan hiermee door de brandweer worden gebruikt om haar publieke waarde vorm te geven, te meten, over te brengen en haar strategische doelen te behalen. Door middel van storytelling kan de publieke manager duiding geven aan wat nu de publieke waarde van de brandweer is en hoe deze kan worden vergroot en verbeterd. Als de publieke manager erin slaagt om de gedachte achter de publieke waarde van de brandweer in de strategische visie op te nemen, dan sijpelt door de kracht van verhalen het verhaal van publieke waarde door in de organisatie en vervolgens door in de maatschappij. In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre verhalen worden gebruikt door BBN, om gelinkt aan het theoretisch model van Moore (2013), publieke waarde te definiëren en te creëren.

### 3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is onder meer gekeken naar het ontstaan van prestatiemeting in de publieke sector, welke nadelen hiervoor door de literatuur zijn benoemd en welke oplossingen de literatuur biedt om de waarde van de brandweer te definiëren en te meten. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de deelvraag *Wat houdt publieke waarde bij de brandweer in?*

Het meten van prestaties van een organisatie is van cruciaal belang voor het effectief en efficiënt beheer van de organisatie. De focus voor het meten van prestaties is verschoven van kwantitatief naar kwalitatief, aangezien de activiteiten van (met name publieke) organisaties en het effect daarvan op haar omgeving meer inhoudt dan alleen financiële cijfers. De stroming NPM gaf een antwoord op de behoefte om (kwalitatieve) prestaties van de publieke sector te verantwoorden, waarbij managementtechnieken (waaronder prestatiemeting) uit de private sector werden geïntroduceerd in de publieke sector.

In de literatuur worden naast de voordelen meerdere nadelen genoemd voor het toepassen van prestatiemeting in de publieke sector. De kern van de nadelen die worden genoemd is dat de overheid geen bedrijf is en diensten aanbiedt voor de gehele maatschappij. Dit vraagt een andere benadering van prestatiemeting in de publieke sector dan in de private sector, mede gezien de maatschappelijke eis van verantwoording voor de publieke sector.

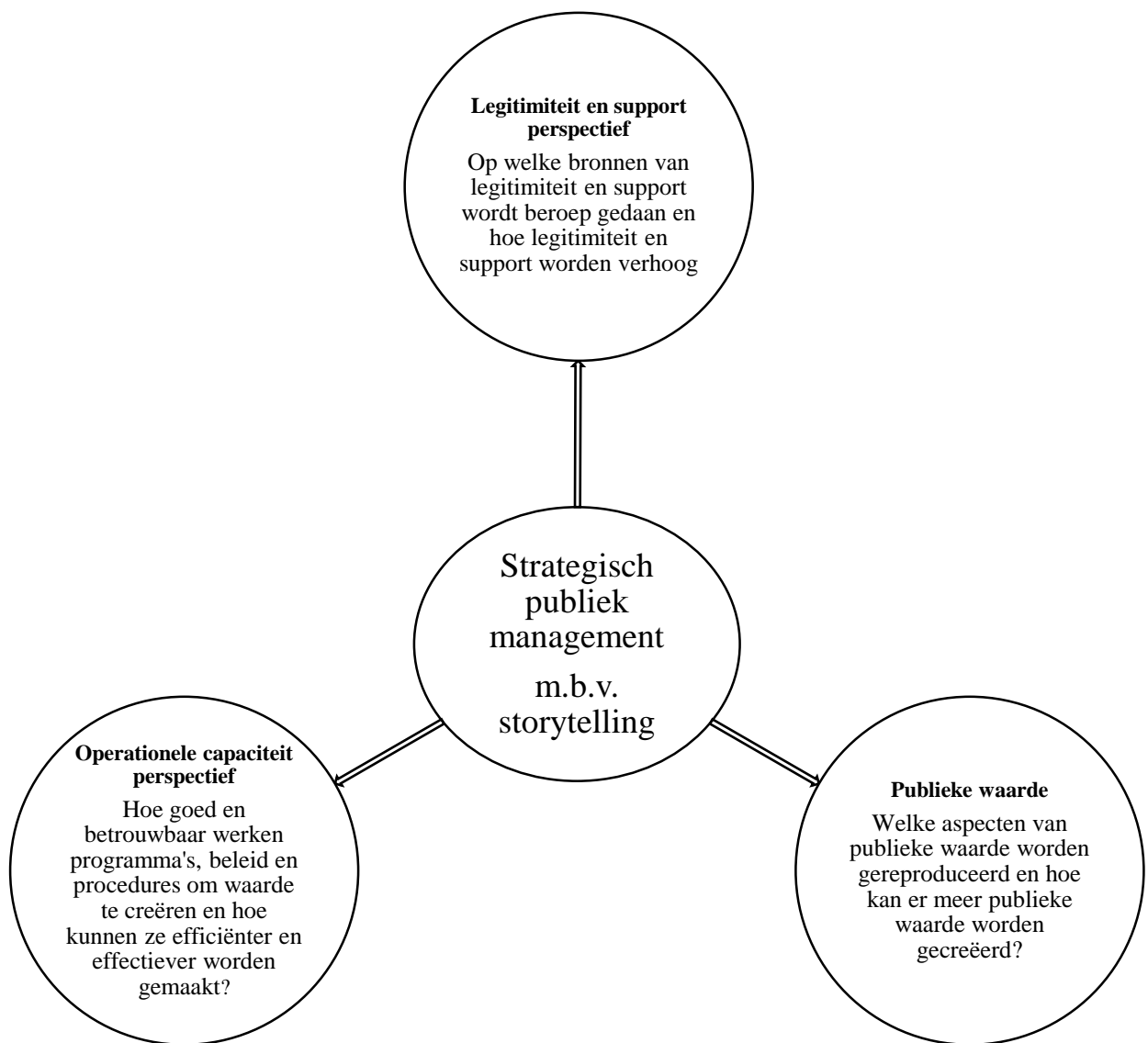
De prestatie van de brandweer voor de maatschappij is in dit hoofdstuk als publieke waarde aangemerkt. Publieke waarde kan worden gezien als datgene waar de maatschappij waarde aan hecht en de bijdrage van overheidshandelen de maatschappij, waarbij deze bijdrage in zowel kwantitatieve maar voornamelijk in kwalitatieve termen wordt omschreven.

Voor het creëren en meten van publieke waarde bij de brandweer, biedt het model van Moore (2013) uitkomst. Dit model, de strategische driehoek, is een managementtool voor de publieke manager om de strategische bedrijfsvoering zo in te richten zodat de focus in de organisatie komt te liggen op haar publieke waarde. In de strategische driehoek staan drie elementen centraal:

1. Legitimiteit en support: het creëren van een goedkeurende omgeving die nodig is bij het bereiken van de gewenste publieke waarde en ondersteuning krijgen van alle belanghebbenden voor het formuleren en onderhouden van de strategische doelen;
2. Operationele capaciteit: het benutten en mobiliseren van de operationele middelen (financieel, personeel, vaardigheden en technieken) die nodig zijn voor het bereiken van de strategische doelstellingen;
3. Publieke waarde: het definiëren van de strategische doelstellingen en resultaten (waarde) die worden nagestreefd door de organisatie.

Met behulp van de indicatoren van elk element die Moore (2013) heeft geformuleerd ontstaat een zogenoemde public value scorecard, waarmee de publieke manager vooraf de brandweerorganisatie zo kan inrichten dat publieke waarde wordt gecreëerd en dit achteraf kan meten. De manier waarop de publieke manager de benodigde informatie hiervoor bijeen kan krijgen, wordt echter niet door Moore benoemd.

Doordat regelmatig in de literatuur wordt benoemd dat voor het creëren van publieke waarde consensus met de maatschappij moet zijn over wat die waarde nu is, is de oplossing voor het verkrijgen van de benodigde informatie gevonden in storytelling. In de wetenschappelijke literatuur wordt namelijk aangegeven dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie binnen de publieke sector de behoefte heeft om door middel van storytelling te worden uitgelegd en verklaard. Door middel van storytelling (ook wel het dialoog of de verhalende weg genoemd) kan de publieke manager duiding geven aan wat nu de publieke waarde van de brandweer is en hoe deze kan worden vergroot en verbeterd. Door het verhaal in de strategische visie op te nemen, zorgt de kracht van verhalen ervoor dat dit doorsijpelt in de organisatie en vervolgens ook naar buiten. In figuur 3.2 op de volgende pagina is het toepassen van strategisch publiek management met behulp van storytelling door de publieke manager in de strategische driehoek voor de brandweer weergegeven. In de conclusie van dit onderzoek wordt voor BBN een concrete omschrijving gegeven wat de publieke waarde van haar organisatie inhoudt.



Figuur 3.2 Strategische driehoek voor de brandweer (vertaald uit Recognizing Public Value (Moore, 2013) en aangevuld met storytelling)

## 4. METHODEN VAN ONDERZOEK

---

In dit hoofdstuk wordt de methodiek die in dit onderzoek is toegepast verantwoord. In de eerste paragraaf wordt de keuze voor de onderzoeksstrategie en de bijbehorende methoden- en technieken toegelicht. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf de operationalisatie van de onderzoeksvariabelen weergegeven. Tot slot zal in de derde paragraaf worden ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

### 4.1 Onderzoeksstrategie, -methoden en –technieken

In dit onderzoek staat het onderwerp publieke waarde van de brandweer centraal. In het theoretisch hoofdstuk is gebleken dat het begrip publieke waarde abstract is en zich lastig laat definiëren. Het begrip is moeilijk af te bakenen en is, doordat voor elke organisatie een andere invulling kan gelden, subjectief van aard. Daarnaast blijkt uit de definitie van publieke waarde in het theoretisch kader dat deze voor de brandweer dient te bestaan uit kwalitatieve termen. De subjectiviteit en kwalitatieve definiëring van publieke waarde maakt het dat de focus in het onderzoek ligt op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal. Op basis van dit materiaal worden uitspraken gedaan over de publieke waarde van BBN (Bleijenbergh, 2013). Derhalve is dit onderzoek kwalitatief van aard.

#### *Onderzoeksstrategie: casestudy*

Eén van de meest toegepaste onderzoeksstrategie in kwalitatief onderzoek is de casestudystrategie. De casestudystrategie is populair in kwalitatief onderzoek om de volgende drie redenen (Van Thiel, 2013):

1. Het gaat over een actueel onderwerp dat zich in de dagelijkse realiteit afspeelt;
2. Het onderwerp is redelijk uniek;
3. Het onderzoek is praktijkgericht waardoor er wordt gestreefd een bijdrage te leveren aan de oplossing van een maatschappelijk concreet vraagstuk. (p. 99)

Het meten en benoemen van prestaties is een actueel en uniek onderwerp binnen de brandweer. Daarnaast wordt door middel van het onderzoek gestreefd naar het bijdragen aan de oplossing van het vraagstuk van Brandweer Brabant-Noord over haar publieke waarde.

Om te bepalen of in dit onderzoek sprake is van een enkelvoudige of meervoudige casestudy, wordt gekeken naar de vier casestudystrategieën van Yin (2009). Hij onderscheidt vier typen casestudystrategieën die zijn gebaseerd op twee dimensies:

- Enkelvoudige case en meervoudige case
- Holistische case en embedded (ingebede) case

De casestudy kan bestaan uit één casus (enkelvoudige casestudy) of meerdere cases (meervoudige casestudy). Daarnaast kan de casestudy holistisch of embedded (ingebede) zijn. Het verschil tussen holistisch en embedded, zit in de analyse-eenheid van het onderzoek. Indien het onderzoek alleen maar is gericht op één geheel geval, bijvoorbeeld een organisatie als geheel, dan is het een holistische casestudy (Yin, 2009). Als er echter binnen één organisatie gericht meerdere sub-eenheden worden onderzocht, bijvoorbeeld afdelingen of projecten, dan is sprake van een embedded casestudy (Yin, 2009). Uiteindelijk zijn er vier casestudystrategieën te benoemen: *holistisch enkelvoudige casestudy*, *holistisch meervoudige casestudy*, *embedded enkelvoudige casestudy* en *embedded meervoudige casestudy*.

Doordat in dit onderzoek de publieke waarde van alleen de brandweerregio Brandweer Brabant Noord wordt onderzocht, is sprake van een enkelvoudige case. Binnen de case BBN staan twee programma's centraal, OMS meldingen en Brandveilig Leven. Deze programma's worden onderzocht om na te gaan of en hoe ze effect hebben op de publieke waarde van BBN. Dit onderzoek is dus een embedded enkelvoudige casestudy.

De keuze voor de programma's OMS meldingen en Brandveilig Leven van BBN berust op meerdere argumenten. In het voortraject van dit onderzoek is door BBN de voorkeur uitgesproken dat de programma's (hierna cases) OMS meldingen en Brandveilig Leven als cases werden onderzocht. Daarnaast zijn de cases beide een onderdeel van de activiteiten van BBN en staan ze verder los van elkaar doordat ze verschillende taken van de brandweer dienen (Brandveilig Leven is preventief en OMS meldingen is repressief). Door deze heterogeniteit kunnen volgens Van Thiel (2013) de cases in de analyse met elkaar worden vergeleken, waardoor de factoren die effect hebben op de publieke waarde van BBN kunnen worden verklaard. Tot slot passen de cases in de aard van de casestudy, omdat met behulp van beide cases een sociaal verschijnsel – de definitie door en toepassing van publieke waarde van BBN – in de bestaande context wordt onderzocht (Baarda, De Goede, & Teunissen, 2005). Hierbij wordt de bestaande situatie zoveel mogelijk intact gehouden.

### *Onderzoeksmethoden: bestaand materiaal en semigestructureerde interviews*

Voor de uitvoering van het casestudyonderzoek en om antwoord te geven op de hoofdvraag, is gebruik gemaakt van een tweetal methoden voor dataverzameling: bestaand materiaal en semigestructureerde interviews.

Doordat in het onderzoek wordt gezocht naar hoe BBN invulling geeft aan publieke waarde, is het van belang dat de context waarin BBN zich bevindt wordt achterhaald. Om tevens iets te zeggen over de achtergrond, zoals het ontstaan en verloop, van de cases OMS en Brandveilig Leven, is het van belang dat informatie over de aanleiding en het verloop van de cases wordt verzameld. Door middel van het verzamelen van bestaand materiaal, zoals beleidsstukken en persoonlijke communicatie, wordt getracht om de benodigde historische informatie te verzamelen ten behoeve van de reconstructie van de context van BBN en de achtergrond van de cases OMS en Brandveilig Leven (Van Thiel, 2013).

Daarnaast wordt in het onderzoek gezocht naar de definiëring van en het streven naar publieke waarde door BBN en welke verklaringen er worden gegeven voor de mogelijke effecten van de cases op deze publieke waarde. Hiervoor wordt in het onderzoek gezocht naar de verschillende verhalen van respondenten over de publieke waarde van BBN en waarom BBN wel of niet publieke waarde nastreeft. Doordat dus wordt getracht om niet-feitelijke informatie te verkrijgen is het interview hiervoor de juiste methode (Van Thiel, 2013). Omdat de verhalen van de respondenten met elkaar worden vergeleken ten behoeve van het opsporen van overeenkomsten en verschillen, zal het interview semigestructureerd zijn.

Het gebruik van meerdere methoden voor dataverzameling wordt ook wel triangulatie van methoden genoemd (Van Thiel, 2013). Door triangulatie wordt data op meerdere manieren verzameld, wat zorgt voor een betere kwaliteit van het onderzoek in termen van betrouwbaarheid en validiteit (Van Thiel, 2013). In paragraaf 4.3 wordt verder op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek ingegaan. Daarnaast zorgt de triangulatie ervoor dat feitelijke informatie uit bestaand materiaal van BBN kan worden vergeleken met de niet-feitelijke informatie uit de semigestructureerde interviews (Van Thiel, 2013). Zo kunnen verklaringen worden gevonden voor de mogelijke effecten van de cases OMS en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van vele schriftelijke bronnen die gaan over zowel BBN in het algemeen als specifiek over de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven. Bij de selectie van de bronnen is specifiek gezocht naar beleidsplannen- en evaluaties zoals beleidsdocumenten en correspondenties. In bijlage I is een overzicht van de gebruikte documenten toegevoegd. Het voordeel van het verzamelen van bestaand materiaal is dat op een



makkelijke manier veel informatie wordt verzameld (Van Thiel, 2013). Het nadeel is dat de verzamelde informatie doorgaans voor een ander doel is geschreven dan voor het onderzoek, waardoor de informatie mogelijk niet strookt met de onderzoeksvraag en een eigen interpretatie nodig is (Van Thiel, 2013).

Naast het verzamelen van bestaand materiaal is in dit onderzoek data verzameld door middel van semigestructureerde interviews. Het semigestructureerde interview heeft het kenmerk dat een gesprek wordt gevoerd met de respondent aan de hand van een interviewhandleiding (Van Thiel, 2013). In de interviewhandleiding staan onderwerpen en vragen die aan de respondenten worden gesteld, waarbij de doorvragen niet vast staan en van de vraagvolgorde kan worden afgeweken (Baarda, De Goede, & Teunissen, 2005). Doordat dit onderzoek deductief van aard is, zijn de vragen van de interviews afgeleid uit de operationalisatie van de variabelen uit het theoretisch kader (Van Thiel, 2013). Door middel van het stellen van open vragen naar de ideeën en ervaringen van respondenten over de waarde van de brandweer, wordt in de semigestructureerde interviews op zoek gegaan naar verhalen. Middels de open vragen, die zijn afgeleid uit de operationalisatie van de variabelen en het vragen naar ideeën en ervaringen, is ervoor gezorgd dat de respondent een verhaal vertelt over de in zijn ogen toegevoegde waarde van de brandweer aan de maatschappij en de verklaringen waarom de cases OMS en Brandveilig Leven hier wel of niet effect op hebben.

Doordat in dit onderzoek naar de invulling van de publieke waarde van zowel BBN in het algemeen als de publieke waarde van de cases OMS en Brandveilig Leven wordt gezocht, zijn er, afgeleid uit de operationalisatie, twee verschillende interviewhandleidingen geformuleerd. In het ene interview zijn de vragen op een algemene manier geformuleerd over hoe BBN in het algemeen invulling geeft aan publieke waarde, om vervolgens een antwoord te geven op de deelvraag *Hoe wordt binnen BBN invulling gegeven aan publieke waarde?* In het andere interview zijn de vragen op zo'n wijze geformuleerd dat ze zich richten op de invulling van de publieke waarde door de cases OMS en Brandveilig Leven. De vragen zijn hetzelfde als de algemene vragen, maar wel aangepast op de casus die wordt onderzocht. Dit om een antwoord te krijgen op de deelvraag *Welke effecten hebben de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* Door middel van het bestaand materiaal, de resultaten van het algemene interview en de resultaten van het casusspecifieke interview geven een antwoord op de vierde deelvraag *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de mogelijke effecten van de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* Beide interviewhandleidingen zijn opgenomen in bijlage II.

Omdat in de interviews wordt gezocht naar uitgebreide verhalen van respondenten over de publieke waarde van BBN zodat diepte-interviews ontstaan, zijn in totaal tien respondenten geselecteerd. Voor het algemene interview zijn vier respondenten geselecteerd en voor beide casusinterviews zijn drie respondenten geselecteerd. De respondenten zijn geselecteerd op basis van een quotum steekproef (Van Thiel, 2013). Dit wil zeggen dat voor de interviews met betrekking tot BBN algemeen respondenten met verschillende functies binnen BBN zijn geselecteerd. Voor de cases OMS en Brandveilig Leven zijn respondenten geselecteerd die actief bij deze cases zijn betrokken. Een anoniem overzicht van respondenten is opgenomen in bijlage III.

#### *Onderzoekstechnieken: kwalitatieve analyse van de data*

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een breed scala aan documenten waarvan een overzicht is toegevoegd in bijlage I. Zoals eerder aangegeven zijn deze documenten voor een ander doel geschreven dan voor dit onderzoek. Om de juiste informatie uit de documenten te halen, zijn door middel van een inhoudsanalyse fragmenten uit de documenten geselecteerd op basis van de variabelen uit de operationalisatie. Vervolgens zijn de geselecteerde fragmenten gecodeerd met een variabele.

Voor de analyse van de interviews zijn alle interviews direct na afloop getranscribeerd. Vervolgens zijn de transcripties gecodeerd. Codering van de interviews houdt in dat de data wordt opgedeeld in fragmenten en aansluitend worden voorzien van codes die zijn afgeleid uit de operationalisatie, waarna de codes onderling zijn vergeleken. Bij de codering en vergelijking van de fragmenten is gebruikt gemaakt van het softwareprogramma Atlas. Hierdoor is de onderzoeker gedwongen om zo systematisch mogelijk te werk te gaan.

Om in de analyse van de transcripties de verhalen van de respondenten te achterhalen, zijn de codes in dit onderzoek opgedeeld in twee typen: thematische codes en story codes (Maynard-Moody & Musheno, 2006). Thematische codes worden afgeleid uit de operationalisatie. Story codes worden afgeleid uit de transcripties wanneer herhaaldelijk over een fenomeen wordt gesproken of bepaalde standpunten worden ingenomen (Maynard-Moody & Musheno, 2006). Deze manier van analyseren wordt ook wel de narratieve analyse genoemd. Deze analyse focust zich op de wijze waarop de respondenten in dit onderzoek hun eigen wenselijkheid creëren met betrekking tot de publieke waarde van de brandweer door middel van hun verhalen (Van Thiel, 2013).

## 4.2 Operationalisatie

In hoofdstuk 3 is de toepassing van het theoretisch model van Moore (2013) op de brandweer toegelicht en weergegeven in figuur 3.2. De indicatoren van het element *legitimiteit & support* en *operationele capaciteit* zijn in tabel 4.1 en tabel 4.2 als variabelen geoperationaliseerd. Uit de operationalisatie van de variabelen zijn de interviewvragen geformuleerd en de codes ontwikkeld voor de kwalitatieve analyse van de data.

De tabel *legitimiteit en support* (4.1) bevat variabelen die gaan over de rol van de burger bij de missievorming van de organisatie en de verdere betrokkenheid van burgers in de organisatie. Daarnaast gaan de variabelen over hoe de relatie is tussen de brandweer en het formele gezag, de media en partijen van buiten de brandweer en welke invloed politieke discussies en wetgevende maatregelen op de brandweer hebben. De tabel *operationele capaciteit* (4.2) bevat variabelen die gaan over welke middelen - zowel financieel als niet-financieel - en medewerkers/vrijwilligers die de brandweer heeft voor de uitvoering van haar taken en hoe deze binnen de brandweer worden verdeeld. Daarnaast bevat de tabel variabelen die gaan over hoe de brandweer de outputs en outcomes van haar activiteiten vastlegt en hoe zij deze beoordeeld ten behoeve van de ontwikkeling van een lerende organisatie. Hiervoor zijn in de tabel ook variabelen genoemd of voor deze vastlegging en beoordeling een kwaliteitsmanagementmethode en prestatiemetingsysteem wordt gebruikt.

Van het element *publieke waarde* worden de genoemde indicatoren door Moore (2013) niet als variabelen geoperationaliseerd. De indicatoren uit de public value account zijn namelijk niet geschikt voor het onderzoek. De public value account is als het ware een winst- en verliesrekening, waardoor deze voornamelijk extern en op het verleden is gericht. Het onderzoek beperkt zich tot de interne invulling van publieke waarde door BBN. Daarnaast is de definitie van de publieke waarde van BBN onbekend, waardoor in dit onderzoek eerst intern moet worden gezocht naar wat BBN ziet als haar publieke waarde alvorens dit extern wordt getoetst. Daarom zijn er voor dit onderzoek andere variabelen geformuleerd voor het element *publieke waarde* in tabel 4.3. Deze variabelen gaan over welke publieke waarde is gecreëerd door de brandweer en welke publieke waarde de brandweer wenst te creëren in de toekomst.

De variabelen in dit onderzoek zijn twee keer geoperationaliseerd. Eén operationalisatie geldt voor BBN in het algemeen en de andere operationalisatie geldt voor de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven.

Tabel 4.1 Variabelen Legitimiteit en Support

Variabele	Operationalisatie BBN	Operationalisatie cases OMS en BL	Informatiebron(nen)
Missievorming in overleg met burgers	Mate waarin de missie is geformuleerd met input van burgers	Mate waarin de missie/het doel van het project is geformuleerd met input van burgers	Interviews
Relatie met het formele gezag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mate waarin de organisatie overlegt met het bestuurlijk gezag (burgemeesters van de gemeenten in de regio)</li> <li>Reactie van het bestuurlijk gezag op besluiten van BBN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mate waarin de projectgroep overlegt met het bestuurlijk gezag over het project</li> <li>Reactie van het bestuurlijk gezag op het project</li> </ul>	Interviews
Relatie met en aandacht van de media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mate waarin de organisatie, zowel positief als negatief, aandacht krijgt van de media</li> <li>De invloed van de media en hoe hierop wordt gereageerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mate waarin het project, zowel positief als negatief, aandacht krijgt van de media</li> <li>De invloed van de media op het project en hoe hierop wordt gereageerd</li> </ul>	Interviews; Documenten
Relatie met invloedrijke individuen en partijen buiten de organisatie	Mate waarin er, naast de burgemeesters van de gemeenten in de regio, individuele personen en partijen van buiten de organisatie zijn die invloed hebben op BBN en hoe ermee wordt omgegaan	Mate waarin er sprake is van individuele personen en partijen die van buiten de organisatie invloed uitoefenen op het project en hoe ermee wordt omgegaan	Interviews
Positie van de organisatie in democratische politieke discours	Mate waarin de organisatie onderdeel is van de politieke agenda en discussies	Mate waarin het project onderdeel is van de politieke agenda en discussies	Documenten; Interviews
Wetgevende maatregelen die de organisatie kunnen beïnvloeden	Welke invloed wetgevende maatregelen hebben op BBN en hoe hierop wordt gereageerd door BBN	Welke invloed wetgevende maatregelen hebben (gehad) op het project en hoe hierop is/wordt gereageerd door de projectgroep	Documenten; Interviews
Betrokkenheid van burgers als coproducten van diensten	In hoeverre burgers een rol spelen (inbreng of informatief) bij de totstandkoming en uitvoering van preventieve en repressieve beleidsvoering.	In hoeverre burgers een rol spelen (inbreng of informatief) in het project	Interviews

Tabel 4.2 Variabelen Operationele capaciteit

Variabele	Operationalisatie BBN	Operationalisatie cases OMS en BL	Informatiebron(nen)
Middelenstroom aan de organisatie (financiële en andere)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle middelen (zowel financieel als niet financieel) die de brandweer nodig heeft om haar taken uit te voeren</li> <li>Mate waarin de benodigde middelen onvoldoende aanwezig zijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle middelen (zowel financieel als niet financieel) die de projectgroep nodig heeft (gehad) om het project uit te voeren</li> <li>Mate waarin de benodigde middelen onvoldoende aanwezig zijn</li> </ul>	Documenten; Interviews
Medewerkers en vrijwilligers in de organisatie	Mate waarin er voldoende beschikking is over de juiste medewerkers en vrijwilligers voor de uitvoering van de taken van BBN	Mate waarin er voldoende beschikking is over de juiste medewerkers en vrijwilligers voor de uitvoering van het project	Documenten; Interviews
Kwaliteit van de operationele prestaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mate waarin procedures worden gedocumenteerd en nageleefd</li> <li>Mate waarin prestaties worden geëvalueerd door een kwaliteitsmanagementmethode</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mate waarin procedures met betrekking tot OMS meldingen/Brandveilig Leven worden gedocumenteerd en nageleefd</li> <li>Mate waarin prestaties in het project worden geëvalueerd door een kwaliteitsmanagementmethode</li> </ul>	Documenten; Interviews
Lerende organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mate waarin individuele en collectieve prestaties van BBN worden beoordeeld</li> <li>Actiepunten die worden geformuleerd ter ontwikkeling van het individu en het collectief en naleving ervan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mate waarin individuele en collectieve prestaties van OMS meldingen/Brandveilig Leven worden beoordeeld</li> <li>Actiepunten die worden geformuleerd ter ontwikkeling van het individu en het collectief en naleving ervan</li> </ul>	Documenten; Interviews
Interne toewijzing van middelen	Manier waarop wordt bepaald welk onderwerp (project) welke middelen krijgt toegewezen	Manier waarop wordt bepaald welk onderdeel van het project welke middelen krijgt toegewezen	Documenten; Interviews
Prestatiemeting- en managementsystemen	Mate van aanwezigheid en inzet van prestatiemeting- en managementsystemen	Mate van aanwezigheid en inzet van prestatiemeting- en managementsystemen	Interviews; Documenten
Hoeveelheid van outputs	In hoeverre de resultaten van de brandweer cijfermatig worden vastgelegd in termen van aantal opgevolgde meldingen, opkomsttijden, slachtoffers, financiën	In hoeverre de resultaten van de projectgroep cijfermatig worden vastgelegd in termen van aantal minder OMS meldingen/minder brandslachtoffers	Documenten; Interviews
Kwaliteit van outputs	Mate waarin de organisatie de resultaten kwalitatief beoordeeld, vastlegt en actiepunten ontwikkeld	Mate waarin de projectgroep de resultaten kwalitatief beoordeeld, vastlegt en actiepunten ontwikkeld	Documenten; Interviews

Tabel 4.3 Variabelen Publieke waarde

Variabele	Operationalisatie BBN	Operationalisatie cases OMS en BL	Informatiebron(nen)
Gecreëerde publieke waarde	De waard die door BBN momenteel wordt gecreëerd	De waarde die de casus heeft gecreëerd	Interviews
Gewenste publieke waarde	De waarde die BBN moet creëren	De waarde die BBN moet creëren	Interviews

### 4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor wetenschappelijk onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit belangrijke criteria (Van Thiel, 2013). Betrouwbaarheid houdt volgens Van Thiel (2013) in dat het onderzoek zowel nauwkeurig (zorgvuldige meting van de variabelen) als consistent (herhaalbaarheid van het onderzoek) dient te zijn. Validiteit zegt iets over de geldigheid van het onderzoek en is op te delen in interne validiteit en externe validiteit (Van Thiel, 2013). Interne validiteit gaat over of het juiste is gemeten en externe validiteit gaat over in hoeverre het onderzoek kan worden gegeneraliseerd (Van Thiel, 2013).

Casestudyonderzoek brengt meerdere problemen met zich mee ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit (Van Thiel, 2013). Dit wordt veroorzaakt door het kleine aantal cases in casestudyonderzoek, zoals in dit onderzoek ook het geval is. Om deze problemen tegen te gaan is in het onderzoek triangulatie van methoden toegepast. Van Thiel (2013) geeft aan dat triangulatie zorgt voor de verzameling van zoveel informatie, dat wordt beoogd dat de informatie dus juist (valide) is ongeacht het aantal onderzoekseenheden. Door het kleine aantal cases is tevens generaliseerbaarheid vrijwel onmogelijk (Van Thiel, 2013). In het onderzoek is door de tijd en ruimte waarin het onderzoek plaats vond, niet het accent gelegd op de generaliseerbaarheid voor de brandweerregio's. Echter zijn de brandweerregio's door hun wettelijke taak organisatorisch vergelijkbaar met elkaar en kunnen daardoor lering trekken uit het onderzoek en nagaan wat voor hun brandweerregio bruikbaar is.

Met betrekking tot het verzamelen van bestaand materiaal kan het probleem zich voordoen dat er geen toegang is tot belangrijke documenten voor het onderzoek. Hierdoor kan de validiteit worden aangetast (Bleijenbergh, 2013). Gezien het publieke en open karakter van BBN levert dit geen probleem op in dit onderzoek.

De betrouwbaarheid en validiteit van de interviews worden in dit onderzoek op meerdere manieren gewaarborgd. Doordat de interviews semigestructureerd zijn, is ervoor gezorgd dat de interviewvragen duidelijk gerelateerd zijn aan het theoretisch kader en volgens een vast stramien verlopen dankzij de interviewhandleiding (Van Thiel, 2013). Daarnaast is bij de selectie van respondenten rekening gehouden dat ze verschillende functies en posities hebben binnen de brandweer. Dit vergroot de representativiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2013). Verder zijn de interviews opgenomen en direct na afloop getranscribeerd, zodat verhalen van respondenten zo volledig mogelijk worden uitgewerkt (Maynard-Moody & Musheno, 2006). Tot slot zijn de transcripties ter controle voorgelegd aan de respondenten, om er zeker van te zijn dat de transcripties een juiste afspiegeling zijn van de verhalen van de respondenten (Maynard-Moody & Musheno, 2006).

## 5. RESULTATEN EN ANALYSE

---

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek beschreven en geanalyseerd. In paragraaf 5.1 worden de resultaten van BBN algemeen beschreven en geanalyseerd aan de hand van het theoretisch model van Moore (2013). Hiermee wordt een antwoord gegeven op de deelvraag *Hoe wordt binnen BBN invulling gegeven aan publieke waarde?* Vervolgens worden in paragraaf 5.2 en 5.3 respectievelijk de resultaten van OMS en Brandveilig Leven beschreven en geanalyseerd. Hierin wordt wederom via het theoretisch model van Moore een antwoord gegeven op de deelvraag *Welke effecten hebben de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* Aansluitend worden in paragraaf 5.4 verklaringen gegeven voor de mogelijke effecten van de cases OMS en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN. Daarnaast worden in de paragraaf de cases ook met elkaar vergeleken. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de deelvraag *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de mogelijke effecten van de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* De conclusie sluit het hoofdstuk af.

### 5.1 Resultaten BBN

In deze paragraaf worden de resultaten van de gehouden interviews met vier verschillende medewerkers van BBN en de inhoudsanalyse van bestaand materiaal betreffende BBN beschreven. De paragraaf is opgebouwd uit de elementen van de strategische driehoek, namelijk *legitimiteit en support*, *operationele capaciteit* en *publieke waarde*. Van elk element worden de resultaten beschreven en geanalyseerd. Tot slot worden de resultaten en de analyse van de elementen in de conclusie samengevat, waarmee een antwoord wordt gegeven op de deelvraag *Hoe wordt binnen BBN invulling gegeven aan publieke waarde?*

#### 5.1.1 Legitimiteit en support

Het element *legitimiteit en support* met betrekking tot BBN gaat over de mate waarin sprake is van goedkeuring van de omgeving en voldoende ondersteuning van belanghebbenden voor de geformuleerde strategie en bedrijfsvoering van BBN. Bij voldoende invulling van het element *legitimiteit en support* is BBN volgens Moore (2013), samen met voldoende invulling van de elementen *operationele capaciteit* en *publieke waarde*, in staat om de strategische bedrijfsvoering zodanig in te richten dat de focus in de organisatie ligt op het creëren en produceren van publieke waarde. In deze paragraaf wordt aan de hand van de variabelen



genoemd in tabel 4.1 voor Brandweer Brabant-Noord beschreven en geanalyseerd of zij voldoende invulling geeft aan het element *legitimiteit en support* en welke verklaringen hiervoor zijn.

De brandweer stelt, als onderdeel van de Veiligheidsregio Brabant-Noord, elke vier jaar een regionaal beleidsplan op. In het regionaal beleidsplan 2016-2019 worden de programma's en doelen per sector van de brandweer beschreven (Veiligheidsregio Brabant-Noord, 2015). Het algemeen bestuur, dat bestaat uit de negentien burgemeesters van de gemeenten in de regio, stelt vervolgens volgens artikel 3a van de Wet veiligheidsregio's de invulling van het beleidsplan door de brandweer vast (Overheid.nl, 2016). Deze besluitvormingscyclus wordt ook door de respondenten beschreven (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016)<sup>2</sup>.

Door het beeld van het bestuur dat de brandweer de brandprofessional is, door voldoende onderbouwing van een beleidswijziging en op basis van vertrouwen, stemt het bestuur volgens de respondenten vrij snel in met beleidsvoorstellen van de brandweer en zijn er zelden discussies (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016). Een voorbeeld wat hierbij meermaals wordt genoemd is het voorstel voor het terugdringen van OMS meldingen (R1, R3 en R4, mei 2016). "Het algemeen bestuur had twijfels bij dit voorstel, maar door voldoende onderbouwing en het vertrouwen waar de brandweer in het verleden op heeft geïnvesteerd waren de twijfels bij het algemeen bestuur weggenomen" (R3, 25 mei 2016). Dit geeft aan dat de relatie met het algemeen bestuur goed is te noemen, zolang de brandweer blijft communiceren en blijft investeren in het vertrouwen.

Hoewel de brandweerorganisatie voor een groot deel bestaat uit vrijwillige burgers, is de betrokkenheid van de burger binnen BBN beperkt te noemen. Op de vraag welke rol de burger heeft gespeeld in de totstandkoming van het beleid van BBN, wordt door drie van de vier respondenten aangegeven dat de burger een indirecte rol speelt aangezien het beleid van BBN door de gekozen gemeenteraden wordt vastgesteld (R1, R4 en R10, mei/juni 2016). Twee van die respondenten geeft daarbij aan dat het systeem van getrapte vertegenwoordiging een prima systeem is om de burger inspraak te laten hebben in het beleid en dit niet "breder moet worden getrokken" (R10, 9 juni 2016) of op een andere manier zou moeten worden ingevuld: "Ik denk niet dat niet dat je de burger direct invloed moet geven op de brandweer, we zijn

---

<sup>2</sup> Voor de leesbaarheid van het hoofdstuk wordt de bronvermelding van persoonlijke communicatie met de respondenten aangemerkt met (R#, datum) waarbij R staat voor respondent, het nummer staat voor welke respondent en de datum staat voor wanneer de persoonlijke communicatie plaats heeft gevonden. Een anonieme lijst van respondenten en de datum van de interviews is opgenomen in bijlage III.

namelijk heel sterk een uitvoeringsorganisatie”(R1, 24 mei 2016). Eén respondent geeft echter aan dat de brandweer “veel meer” zou moeten doen met de burgers in haar beleidsvorming (R4, 25 mei 2016).

Het verschil in denken over de betrokkenheid van burgers bij de brandweer komt ook naar voren bij de vraag welke rol burgers dienen te spelen binnen BBN. Twee respondenten geven namelijk aan dat de betrokkenheid van de burger reikt tot zijn eigen verantwoordelijkheid voor het creëren van een brandveilige omgeving (R1 en R10, mei/juni 2016). Terwijl een andere respondent juist verder gaat en aangeeft dat om het gedrag van burgers te beïnvloeden, deze burgers “actief moeten worden betrokken bij het bedenken van beleid omtrent gedragsbeïnvloeding en brandveilig leven” (R3, 25 mei 2016). Drie respondenten hebben het hier over de rol van de burger aan de preventieve kant van BBN (R1, R3 en R10, mei/juni 2016). Een andere respondent gaat in zijn beantwoording meer in op de repressieve kant van de brandweer en geeft aan dat BBN te weinig doet om via direct burgercontact na te gaan wat de burger nodig heeft van de brandweer als uitrukdienst (R4, 25 mei 2016). De verklaring voor het feit dat BBN geen feedback ophaalt bij de burger verwoordt de respondent als volgt:

“Ik vind dat wij nog te veel zelf vinden wat we moeten produceren. Dat komt ook omdat wij een collectief goed zijn. Wij maken zwarte auto’s en het is goed zolang iedereen denkt ‘auto’s zijn zwart’. Dus wij zitten heel erg op dat mono-product brandweer en wij vragen niet aan mensen wat ze nodig hebben, wij leveren niet aan mensen wat zij nodig hebben, wij leveren wat we **denken** dat zij nodig hebben” (R4, 25 mei 2016).

Het is opvallend dat er zo verschillend wordt gedacht over de rol van de burger binnen de brandweer. Dit kan worden verklaard door de manier van denken in de verschillende sectoren waar de respondenten werkzaam zijn.

Op de vraag in hoeverre BBN aandacht krijgt van de media, geven alle respondenten aan dat de aandacht zich beperkt tot incidenten (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016). Dit blijkt ook als wordt gezocht naar nieuwsberichten over de brandweer en BBN (Brabants Dagblad 12 december 2015 en Omroep Brabant 16 oktober 2016). De verklaring die voor de beperkte aandacht van de media wordt gegeven is dat “slecht nieuws natuurlijk verkoopt”(R3 en R10, mei/juni 2016) en drie respondenten noemen ook de aanwezige “hoge publieke waardering voor de brandweer” (R1, R3 en R10, mei/juni 2016) als reden. Hierdoor is de invloed van de media op BBN beperkt (R1, R3, R4 en R10 mei/juni 2016). Door twee respondenten wordt aangegeven dat BBN de media meer als instrument moet gebruiken om haar beleid naar de

buitenwereld te verkondigen en te verantwoorden (R3 en R4, mei 2016). Dus in plaats van de media die invloed heeft op BBN, zou BBN juist invloed moeten uitoefenen op de media.

Op de vraag welke rol BBN speelt in de regionale en/of de lokale politiek, wordt door de respondenten eveneens aangegeven dat BBN zelden een rol speelt (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016). De respondenten geven aan dat hun rol in de politiek informatief is door hun positie als de professional op het gebied van brandweer. Dit komt volgens de respondenten doordat de burgemeester formeel verantwoordelijk is voor de brandweezorg en mocht er iets spelen op dit gebied, dan wordt de brandweer gevraagd om tekst en uitleg te komen geven. De rol van de brandweer in de politiek is ten opzichte van vroeger afnemend (R3, 25 mei 2016). De verklaringen die respondenten hiervoor geven is dat de brandweer “van een gemeentelijke organisatie naar een regionale organisatie is gegaan” (R3 en R4, mei 2016). De afstand tussen de lokale politiek en brandweer is hierdoor “groter” (R3, 25 mei 2016) geworden.

Als er wordt gekeken naar de invloed van personen of partijen van buiten BBN, bestaat er een breed scala aan voornamelijk partijen die invloed hebben op het beleid van BBN. Dit is vanzelfsprekend te noemen gekeken naar de netwerkorganisatie Veiligheidsregio Brabant-Noord waar BBN onderdeel van is. In het regionaal beleidsplan wordt dit aangegeven door “het flinke aantal losse externe partners die hun beleid laten doorsijpelen in het beleid van de veiligheidsregio” (Veiligheidsregio Brabant-Noord, 2015, p. 6). De rol en invloed van externe partijen wordt ook door twee respondenten als “onvermijdelijk” gezien, omdat BBN afhankelijk is van andere instellingen, zoals nutsbedrijven en verschillende overleggremia op het gebied van veiligheid, bij de uitvoering van haar beleid. Samenwerken met netwerkpartners, bedrijven en burgers wordt in het regionaal beleidsplan daarom ook als belangrijk beleidsthema aangemerkt voor de komende jaren (Veiligheidsregio Brabant-Noord, 2015). Eén respondent geeft aan dat daar binnen BBN zo goed mogelijk mee om wordt gegaan door middel van de inzet van twee beleidsadviseurs die de bestuurders voortdurend informeren en adviseren (R4, 25 mei 2016).

Door het feit dat BBN als onderdeel van de veiligheidsregio haar bestaansrecht ontleent aan de Wet veiligheidsregio's en de Wet gemeenschappelijke regelingen, hebben wetgevende maatregelen een fundamentele invloed op BBN. Dit bevestigen de respondenten ook als er wordt gevraagd welke invloed wet- en regelgeving hebben op BBN (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016). Echter wordt ook aangegeven dat BBN niet op alle fronten voldoet aan de regelgeving en flankerend beleid daarvoor ontwikkelt (R1 en R10, mei/juni 2016). Redenen hiervoor liggen in de aanwezigheid van financiële middelen en dat er een transitie gaande is

van regelgericht naar risicogericht (R1 en R3, mei 2016). Over deze transitie spreekt één respondent als volgt:

“Wat je in Nederland ziet is dat de wet heel lang heel erg leidend is geweest en dat logisch nadenken verdrongen is door juridisch denken. Maar wat moet je doen als er 20 mensen op een zorgafdeling liggen die zelf niet in staat zijn om te vluchten bij brand, terwijl je weet dat er ’s nachts onvoldoende handjes zijn om die mensen naar buiten te krijgen. Dan moet je dus na gaan denken over hoe je de overleefbaarheid in die situatie kan optimaliseren. Die manier van denken staat haaks op juridisch denken, want juridisch denken is met name gericht op generatief kijken naar problemen en daar oplossingen voor te verzinnen, veelal van bouwkunde of installatietechnische aard. (...) Dus wat we aan de ene kant willen bereiken is dat de wetgeving wel als leidraad, als basis geldt. Maar dat die niet leidt tot verstarring en dat je wel kijkt naar het doel en je maatregelen daarop in te richten” (R3, 25 mei 2016).

Alle vier de respondenten geven tevens aan dat de wet de basis is voor BBN die ze moet volgen, maar dat er interpretatiemogelijkheden zijn waarvan gebruikt moet worden gemaakt (R1, R3, R4 en R10, juni 2016).

Gekeken naar de analyse van de variabelen kan worden geconcludeerd dat BBN voldoende invulling geeft aan het element *legitimiteit en support*. Volgens de theorie van Moore (2013) over het creëren en meten van publieke waarde heeft BBN voldoende goedkeuring van de omgeving en ondersteuning van belanghebbenden om de gewenste publieke waarde te creëren. De opvallendste resultaten worden hierna uitgelicht.

De respondenten verklaren dat door het vertrouwen waarin jarenlang is geïnvesteerd en door de goede onderbouwing van beleidsvoorstellen door BBN, de relatie met het bestuur goed is te noemen. De goede communicatie tussen BBN en het bestuur strookt met de theorie over storytelling. Onder andere door Aarts en Van Woerkum (2008), Ford (1999), Ford en McNamara (2002) en Hardy, Lawrence en Grant (2005) wordt aangegeven dat het in gesprek blijven van cruciaal belang is voor een effectieve en geslaagde samenwerking.

Over de rol van burgers wordt binnen BBN verschillend gedacht. Waarbij de ene respondent de rol meer op afstand ziet, geeft de ander aan dat burgers actief moeten worden betrokken bij het bedenken van beleid aan voornamelijk de preventieve kant van de brandweer. Dit verschil kan worden verklaard door het verschil in de manier van denken in de sectoren waar de respondenten werkzaam zijn.

Aangezien de brandweer haar bestaansrecht ontleent aan de wet, hebben wetgevende maatregelen invloed op BBN. Door bezuinigingen en de transitie van regelgericht naar risicogericht, wordt volgens de respondenten sporadisch onderbouwd afgeweken van de wet. Ze geven ook aan dat de wet als basis dient, maar dat er mogelijkheden zijn om af te wijken waarvan gebruikt wordt gemaakt.

### 5.1.2 Operationele capaciteit

Het element *operationele capaciteit* met betrekking tot BBN gaat over de mate waarin BBN beschikt over de middelen (financieel, personeel, vaardigheden en technieken) die nodig zijn voor het bereiken van haar strategische doelstellingen. Bij voldoende invulling van het element *operationele support* is BBN volgens Moore (2013), samen met voldoende invulling van de elementen *legitimiteit en support* en *publieke waarde*, in staat om de strategische bedrijfsvoering zodanig in te richten dat de focus in de organisatie ligt op het creëren en produceren van publieke waarde. In deze paragraaf wordt aan de hand van de variabelen genoemd in tabel 4.2 voor Brandweer Brabant-Noord beschreven en geanalyseerd of zij voldoende invulling geeft aan het element *operationele capaciteit* en welke verklaringen hiervoor zijn.

BBN wordt als overheidsorganisatie via de gemeenten in de regio gefinancierd door het Rijk. Als de respondenten wordt gevraagd of de brandweer beschikt over voldoende (financiële) middelen, wordt door alle vier aangegeven dat aan technische middelen geen gebrek is om een uitvoerorganisatie te zijn (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016). Wat in de beantwoording van de respondenten opvalt is dat ze allen nadrukkelijk het verloop en het tekort aan vrijwilligers bij de brandweer noemen. De eerder genoemde bezuinigingen en de daaropvolgende afgenomen motivatie van vrijwilligers in hoofdstuk 1 wordt door de respondenten als één van de belangrijkste redenen gegeven voor dit tekort aan vrijwilligers (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016).

Eén respondent geeft aan dat het verkrijgen van meer financiële middelen niet de oplossing is voor het op lange termijn verhogen van het aantal en de motivatie van vrijwilligers. De oplossing ligt volgens de respondent in het “meer sociologisch denken naar de groep vrijwilligers dan het bedrijfsmatig denken wat momenteel de boventoon voert” (R4, 25 mei 2016). Verder wordt door drie van de vier respondenten opgemerkt dat door bezuinigingen de beschikking over voldoende en juiste medewerkers in de organisatie ook beperkt is (R1, R3 en R10, mei/juni 2016). De beschikking over voldoende en juiste medewerkers is volgens hen wel

van belang om als BBN de visie uit het regionaal beleidsplan te realiseren. Het voorgaande impliceert dus dat BBN over voldoende materieel beschikt, maar als het aankomt op de juiste medewerkers en voldoende vrijwilligers ze krap zit en daardoor het op de lange termijn verwezenlijken van de doelstellingen van BBN onder druk komt te staan.

Het gebrek aan voldoende juiste medewerkers heeft ook zijn invloed op de mate waarin BBN zicht heeft op de prestaties van haar medewerkers. Als namelijk wordt gevraagd op welke manier de individuele en collectieve prestaties worden beoordeeld, wordt daar verschillend op geantwoord. Waarbij de ene respondent aangeeft dat dit in zijn sector “goed is verankerd door middel van jaargesprekken” (R3, 25 mei 2016), geeft de andere respondent aan dat het met name voor “de ‘koude kant’<sup>3</sup> nog volledig in de kinderschoenen staat”(R1, 24 mei 2016). Het verschil in antwoorden kan worden verklaard doordat binnen BBN geen sprake is van een vastgelegd systeem om prestaties te definiëren, te meten en te beoordelen en daardoor de beoordeling van medewerkers sectorafhankelijk wordt ingevuld. Alle respondenten geven immers aan dat er geen prestatie-meetsysteem aanwezig is voor de beoordeling van medewerkers (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016). De reden hiervan worden door een respondent als volgt verwoord:

“Het is moeilijk om te definiëren wat je precies van iemand verwacht en vooral de individuele bijdrage van iemand aan het totaal dan. Het is ook een beetje cultuur, dat is niet de cultuur van een brandweerorganisatie. Mensen zijn wel resultaatgericht als het over brandbestrijding gaat, maar als je nou echt zegt van welke producten en diensten lever je nou, welke bijdrage lever je nu aan het maatschappelijk rendement. Mensen die denken nog niet in die termen” (R1, 24 mei 2016).

Ondanks dat prestaties binnen BBN niet door een systeem worden gemeten en beoordeeld, wordt wel door alle respondenten aangegeven dat BBN inzet op het ontwikkelen van het lerend vermogen (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016). Het stimuleren van het lerend vermogen vindt plaats na uitrukken van de brandweer (de zogenaamde ‘warme’<sup>4</sup> kant) . Incidenten worden na afloop namelijk geëvalueerd en daar waar nodig worden verbeteringen doorgevoerd (R1, 24 mei 2016). De respondenten geven echter niet aan dat het stimuleren van het lerend vermogen ook aan de ‘koude’ kant plaatsvindt binnen BBN. De motivatie om een resultaatgerichte organisatie te worden wordt wel uitgesproken door twee respondenten (R1 en R3, mei 2016).

---

<sup>3</sup> Zie begrippenlijst op pagina 91.

<sup>4</sup> Zie begrippenlijst op pagina 91.

Dat dit nog niet is ingevoerd is volgens deze respondenten te wijten aan dat “het tijd kost om een (cultuur)verandering teweeg te brengen” (R1, 24 mei 2016), dat “BBN een organisatie in ontwikkeling is” (R3, 25 mei 2016) en dat “door bezuinigingen de ruimte om te ontwikkelen ook beperkter is geworden” (R1, 24 mei 2016).

Dat binnen BBN wordt gestreefd naar het inzichtelijk maken en het sturen op resultaat blijkt ook als er wordt gevraagd in hoeverre procedures en resultaten worden vastgelegd en of er vervolgens actiepunten worden ontwikkeld. Bestaande procedures worden volgens alle respondenten wel vastgelegd en nageleefd, maar over vastlegging van resultaten is er een verschil in de beantwoording te zien. Daar waar elke respondent wel aangeeft dat er intern per sector jaarplannen worden gemaakt, geven twee respondenten aan dat in hun sector de daadwerkelijke uitvoering van de jaarplannen en het sturen daarop door het management achterwege blijft (R4 en R10, mei/juni 2016). Verder zijn alle respondenten wel van mening dat er (nog) onvoldoende aan kwaliteitszorg wordt gedaan (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016). De verklaring hiervoor is dat de toepassing van het INK-model binnen BBN nog in de kinderschoenen staat en dat dit stap voor stap langzaam wordt ontwikkeld (R1 en R3, mei 2016). Het streven naar het ontwikkelen van een goede kwaliteitszorg wordt ook in het regionaal beleidsplan benoemd (Veiligheidsregio Brabant-Noord, 2015). Dat dit langzaam gaat is weer te verklaren door het tekort aan juiste medewerkers en het feit dat BBN van oorsprong een uitvoeringsorganisatie is (R1, R3 en R4, mei 2016). Eén respondent geeft het beeld van die uitvoeringsorganisatie treffend weer:

“We hebben doeners, denkers en durvers. Die eerste en laatste komen we in onze organisatie redelijk veel tegen. Maar die denkers die het weer terugbrengen naar de doeners zodat we iets anders durven, dat is weinig aanwezig. (...) Ik denk dat we binnen onze organisatie te weinig mensen van buiten hebben die een stukje moderne bedrijfsvoering, ontwikkeling en afrekening in kunnen brengen. Deze organisatie brengt de hele tijd maar zijn eigen managers en teamleiders voort. Dus organisatietechnisch komen wij van ver en scoren wij een buitengewone lage of middelmatige op bedrijfsvoering. (...) Het past ook niet bij onze menstypes. Zo'n veranderingstraject is één moeras en stroperigheid en buitengewoon complex” (R4, 25 mei 2016).

Gekeken naar de analyse van de variabelen kan worden geconcludeerd dat BBN een marginale invulling geeft aan het element *operationele capaciteit*. Volgens de theorie van Moore (2013) over het creëren en meten van publieke waarde beschikt BBN over geringe middelen en

technieken om de gewenste publieke waarde te creëren. De opvallendste resultaten worden hierna uitgelicht.

De bezuinigingen en het daaropvolgend bedrijfsmatig denken van BBN, worden als belangrijkste redenen genoemd voor het tekort aan gemotiveerde vrijwilligers en de juiste medewerkers. Hiermee komt volgens de respondenten het op de lange termijn verwezenlijken van de doelstellingen van BBN onder druk te staan.

Daarnaast heeft BBN volgens de respondenten onvoldoende zicht op de prestaties van haar medewerkers doordat hier geen meetsysteem voor is. De complexiteit in het benoemen en meten van prestaties en de langzame ontwikkeling hiervan binnen BBN wordt erkend door de respondenten. De problemen met het benoemen en meten van prestaties binnen BBN is terug te koppelen aan de besproken theorie van Arnaboldi en Azzone (2010) over de problemen van het meten van prestaties in publieke organisaties.

Doordat resultaten niet worden vastgelegd, vindt volgens de respondenten geen sturing plaats en wordt er onvoldoende aan kwaliteitszorg en het lerend vermogen gedaan binnen BBN. Hier wordt echter wel naar gestreefd. De verklaring dat dit nog niet gebeurt ligt volgens de respondenten in dat BBN een tekort aan de juiste medewerkers heeft en een van oorsprong uitvoeringsorganisatie is, waardoor veranderingen zich langzaam ontwikkelen.

Dat ontwikkelingen, zoals de kwaliteitszorg en lerend vermogen, binnen BBN maar langzaam op gang komen, kan ook worden verklaard door de organisatiestructuur- en cultuur. BBN als overheidsorganisatie is volgens de typologie van Mintzberg (2008) een machinebureaucratie waarbij standaardisatie van het werk centraal staat. Er is weinig ruimte voor democratie, inspraak en invloed. De daarbij passende cultuur van Harrison (2008) is de rolcultuur. Deze cultuur kent namelijk de hoogste waarde toe aan orde en regelmaat. Eén respondent geeft ook aan dat BBN gebaat is bij een stabiele en beheersmatige omgeving (R4, 25 mei 2016).

### 5.1.3 Publieke waarde

Het element *publieke waarde* met betrekking tot BBN gaat over wat de publieke waarde van BBN inhoudt, volgens BBN zelf. In deze paragraaf wordt aan de hand van de variabelen genoemd in tabel 4.3 beschreven en geanalyseerd wat de publieke waarde van BBN is en welke publieke waarde gewenst wordt te bereiken volgens de respondenten. Bij voldoende invulling van het element *publieke waarde* is BBN volgens Moore (2013), samen met voldoende invulling van de elementen *legitimiteit en support* en *operationele capaciteit*, in staat om de



strategische bedrijfsvoering zodanig in te richten dat de focus in de organisatie ligt op het creëren van publieke waarde.

Aan het begin van het interview is de respondenten gevraagd over wat de waarde van BBN is voor de maatschappij. Hierbij werden de volgende aspecten genoemd: “BBN is als responsorganisatie een vangnet voor de samenleving”, “BBN staat 24/7 paraat” en “BBN is de engel van Murphy omdat zij zich voorbereid op een ramp die nog niet is gebeurd” (R1, R3, R4 en R10, mei/juni 2016).

Om de vier respondenten aan het denken te zetten over wat nu de waarde van BBN zou moeten zijn voor de maatschappij, is aan het eind van het interview nogmaals gevraagd wat de publieke waarde van BBN zou moeten inhouden. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van wat binnen BBN wordt verstaan onder publieke waarde, is aan alle tien de respondenten van het onderzoek aan het einde van het interview deze vraag gesteld. De eerder genoemde aspecten worden allemaal een keer benoemd door de respondenten (R1 t/m R10, mei/juni 2016). De geambieerde waarde die door vijf van de tien respondenten wordt benoemd is dat “BBN in de toekomst hét kennisinstituut moet zijn op gebied van brand en ongevallen” (R3, R7, R8, R9 en R10, mei/juni 2016). Met de eerder genoemde aspecten houdt de publieke waarde van BBN het volgende in:

- BBN is als responsorganisatie een vangnet voor de samenleving;
- BBN is 24/7 paraat;
- BBN is de engel van Murphy omdat zij zich voorbereid op een ramp die nog niet is gebeurd;
- BBN is in de toekomst hét kennisinstituut op gebied van brand en ongevallen.

#### 5.1.4 Conclusie BBN

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *Hoe wordt binnen BBN invulling gegeven aan publieke waarde?* Middels het theoretisch model van Moore is onderzocht hoe BBN invulling geeft aan haar publieke waarde.

Uit het bovenstaande is gebleken dat BBN voldoende invulling geeft aan het element *legitimiteit en support*. Dat de relatie met het bestuur goed is door het vertrouwen en communicatie met het bestuur strookt met de theorie over storytelling (Aarts en Van Woerkum 2008, Ford 1999, Ford en McNamara 2002 en Hardy, Lawrence en Grant 2005). In de theorie wordt namelijk aangegeven dat het gesprek van cruciaal belang is voor een effectieve en geslaagde samenwerking. Door het verschil in manier van denken tussen sectoren, bestaat onder

de respondenten een ongelijk beeld over de rol van burgers binnen BBN. Externe invloeden van partijen is groot gezien de netwerkorganisatie waar BBN deel van uitmaakt. Daarnaast dienen wetgevende maatregelen als basis, maar biedt de wet volgens de respondenten afwijkingsmogelijkheden waarvan door BBN gebruik wordt gemaakt.

Het is ook duidelijk geworden dat BBN een marginale invulling geeft aan het element *operationele capaciteit*. Door een tekort aan gemotiveerde vrijwilligers en de juiste medewerkers, komt het op de lange termijn verwezenlijken van de doelstellingen van BBN onder druk te staan. Dat prestaties niet systematisch worden vastgelegd en beoordeeld bevestigt de theorie over de problemen van het meten van prestaties in publieke organisaties. De respondenten erkennen het gebrek aan sturing binnen BBN, waardoor het lerend vermogen minimaal wordt gestimuleerd en de kwaliteitszorg onvoldoende is, binnen BBN en geven aan dat dit langzaam in ontwikkeling is. De verklaring voor de langzame ontwikkeling ligt in de conservatieve organisatiestructuur- en cultuur van BBN.

Over het laatste element *publieke waarde* zijn respondenten over het algemeen met elkaar eens. De publieke waarde van BBN is: de vangnetorganisatie die 24/7 paraat staat voor de maatschappij, waarnaast BBN als ‘engel van Murphy’ zich voorbereid op een ramp die nog niet is gebeurd. BBN streeft ernaar om daar in de toekomst bij te voegen dat ze dé kennispartner op het gebied van brand en ongevallen is voor de maatschappij.

## 5.2 Resultaten OMS

In deze paragraaf worden de resultaten van de gehouden interviews met drie medewerkers van het OMS-project en de inhoudsanalyse van bestaand materiaal betreffende het OMS-project beschreven. De paragraaf is eveneens opgebouwd uit de drie elementen van de strategische driehoek: *legitimiteit en support*, *operationele capaciteit* en *publieke waarde*. Van elk element worden de resultaten met betrekking tot OMS beschreven en geanalyseerd. Tot slot worden de resultaten en de analyse van de elementen in de conclusie samengevat, waarmee deels een antwoord wordt gegeven op de deelvraag *Welke effecten hebben de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN*.

### 5.2.1 Legitimiteit en support

Het element *legitimiteit en support* met betrekking tot OMS gaat over de mate waarin sprake is van goedkeuring van de omgeving en voldoende ondersteuning van belanghebbenden voor het OMS project. In deze paragraaf wordt aan de hand van de variabelen genoemd in tabel 4.1 beschreven en geanalyseerd of het OMS project voldoende invulling geeft aan het element *legitimiteit en support* en welke verklaringen hiervoor zijn.

Het project OMS is ontstaan door het feit dat ruim 99% van de OMS meldingen bij BBN nodeloos waren en dus onnodig werd uitgerukt door de brandweer (Van Rooij & Bertels, 2014). Hierdoor ontstond een groeiende behoefte binnen BBN om dit cijfer terug te dringen ten behoeve van: een betere paraatheid van de brandweer, vermindering van de (uitruk)kosten en een vermindering van verkeersrisico's van hulpverleners en overig wegverkeer (Van Rooij & Bertels, 2014). Dit betekent volgens de respondenten dat in het vervolg bij een OMS melding de brandweer niet meer direct uit zou rukken, maar eerst de melding gaat beoordelen op spoedeisendheid door contact op te nemen met het OMS object<sup>5</sup> om na te gaan of er daadwerkelijk iets aan de hand is (R2, R5 en R6, mei/juni 2016).

Ondanks dat voor het bestuur duidelijk was dat het risico dat de brandweer niet op tijd bij een melding zou zijn groter werd, is het voorstel volgens de respondenten “positief” ontvangen door het bestuur (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Dat het positief is ontvangen door het bestuur, kan volgens de respondenten worden verklaard door de “juridische onderbouwing en het goede onderlinge vertrouwen tussen BBN en het bestuur” (R6, 6 juni 2016). Eén

---

<sup>5</sup> Zie begrippenlijst op pagina 91.

respondent geeft dit als volgt aan: “Uiteindelijk is het Paul Verlaan die dan puur op zijn reputatie en vertrouwen het stuk er doorheen haalt” (R2, 25 mei 2016).

Een jaar na de invoering van de nieuwe werkwijze met betrekking tot het beoordelen van OMS meldingen, heeft de projectleider een presentatie aan het bestuur gegeven over de resultaten en de voortgang van het project. Het bestuur was hier wederom positief over gestemd geeft één respondent aan:

“Die presentatie heb ik gehouden, die werd hartstikke goed ontvangen. Omdat we tegen het bestuur hebben gezegd dat hier financieel voordeel viel te behalen en het risico wat je loopt zich niet zal manifesteren. En dat is precies zo uitgekomen. Het veronderstelde risico heeft zich niet gemanifesteerd. En daar klaptten ze voor” (R2, 25 mei 2016).

Het vertrouwen dat het bestuur aan het project heeft gegeven werd hiermee bevestigd. Verder heeft het geen prioriteit meer dat er nog overleg plaatsvindt met het bestuur over het OMS project: “Ik denk dat we daarover nu niet nogmaals gaan terug rapporteren. Feitelijk is het gewoon een verandering van een manier van werken en dat is hiermee klaar” (R5, 1 juni 2016). Concluderend kan worden gesteld dat de relatie met het bestuurlijk gezag voldoende is door de aanwezigheid van vertrouwen van het bestuur in het OMS project.

De burgers waarop het OMS project betrekking heeft worden in het project de ‘OMS abonnees’ genoemd. OMS abonnees zijn bedrijven en instellingen die een OMS meldsysteem in hun pand hebben. Zij ondervinden het meest de gevolgen van het OMS project. Op de vraag of OMS abonnees een actieve rol hebben gespeeld in de totstandkoming van het project, geven alle drie de respondenten aan dat, naast het feit dat ze zijn geïnformeerd over de nieuwe werkwijze, ze geen actieve rol hebben gespeeld (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Dit is volgens de respondenten ook niet nodig of wenselijk, aangezien het een interne proceswijziging betreft dat is goedgekeurd door het bestuur: “Ze (OMS abonnees) hebben een ondergeschikte rol. Ik vind dat het aan ons is om risico’s af te wegen en te beoordelen. En een actieve rol hoeven ze ook niet te hebben, het is ons beleid wanneer we gaan rijden” (R5, 1 juni 2016). Wel geven alle drie de respondenten aan dat de OMS abonnees een verplichte uitvoerende rol hebben doordat ze zelf verantwoordelijk zijn voor het verminderen van de loze meldingen van hun pand. Indien ze loze meldingen veroorzaken en onbereikbaar zijn voor de brandweer, wordt handhavend opgetreden door de brandweer door middel van de OMS politie<sup>6</sup> (BBN, 2016e).

---

<sup>6</sup> Zie begrippenlijst op pagina 91.

Dat het terugdringen van OMS meldingen vooral een intern project is voor BBN, blijkt ook als er wordt gevraagd naar de aandacht die de media heeft besteed aan het OMS project. De respondenten geven aan dat regionale media alleen kort hebben bericht over de extreme daling van loze uitrukken (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Eén respondent is door de landelijke media benaderd vanwege de extreme daling van de loze uitrukken (R2, 25 mei 2016). Verder is volgens de respondenten weinig aandacht besteed aan de nieuwe werkwijze met betrekking tot OMS meldingen. Dit wordt ook bevestigd als wordt gezocht naar nieuwsartikelen over het terugdringen van OMS meldingen van BBN (Brabants Dagblad, 30 december 2015 en 17 februari 2016). De media, zoals in paragraaf 5.1.1 is beschreven, geeft voornamelijk aandacht aan de brandweer bij incidenten. Aangezien sinds de invoering van de nieuwe werkwijze geen branden zijn geweest door het te laat opvolgen van een OMS melding binnen het werkgebied van BBN, ondervindt het OMS project geen invloed van de media (R6, 6 juni 2016).

Dat het terugdringen van OMS meldingen een intern project is voor BBN blijkt ook als er wordt gevraagd welke rol het project speelt in de regionale politiek. Alle drie de respondenten geven aan dat het OMS project geen rol speelt in politieke discussies (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Mocht de brandweer te laat komen bij een OMS melding, met grote branden en slachtoffers tot gevolg, dan geven twee van de drie respondenten aan dat de nieuwe werkwijze OMS wel een onderdeel van de politiek kan worden, aangezien de burgemeester van de betreffende gemeente de eindverantwoordelijke is en zich moet verantwoorden (R2 en R5, mei/juni 2016). De respondenten geven beide hierbij aan dat dit “weinig of geen” invloed zal hebben op de brandweer. Eén respondent geeft aan waarom: “Mocht het fout gaan, ja dan moeten we een goed verhaal hebben. En dat goed verhaal hebben we dan ook” (R5, 1 juni 2016).

Op de vraag of partijen van buiten BBN invloed hebben (gehad) op het OMS project, geven alle drie de respondenten dat alleen Siemens, als facilitator van de OMS-apparatuur, invloed heeft (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Eén respondent geeft aan dat Siemens het OMS project zou kunnen hinderen, maar dat de samenwerking tussen BBN en Siemens “optimaal en klantvriendelijk” is (R2, 25 mei 2016).

Aangezien de taken van de meldkamer omtrent het verwerken van meldingen wettelijk zijn vastgelegd, heeft de wetgeving invloed gehad op het OMS project. Doordat in de wet staat dat de brandweer moet uitrukken bij een melding, maakte het projectteam zich zorgen of ze de nieuwe werkwijze van OMS meldingen “juridisch overeind konden houden” (R5, 1 juni 2016). Eén respondent geeft aan dat hij door deze zorg de wet van dichterbij heeft bekeken en toen een “eureka moment” had:

“In artikel 35 van de wet veiligheidsregio’s staat dat de meldkamer belast is met het ontvangen en beoordelen van automatische (OMS) meldingen. Een automatische meldingen moet binnen 15 seconden zijn beoordeeld. Toen ik dat las had ik mijn eureka moment, beoordelen. Daar zit het geheim. Beoordelen betekent dus ook afwijzen. Binnen 15 seconden kan een centralist van de meldkamer beoordelen dat een melding niet-spoedeisend is” (R2, 25 mei 2016)

De regionaal commandant van BBN heeft een beoordelingsprotocol voor OMS meldingen uitgewerkt en vastgesteld, waarbij rekening is gehouden met de wettelijke vereisten. Op deze manier heeft het OMS projectteam het juridisch risico van de nieuwe werkwijze zover als mogelijk uitgesloten (R5, 1 juni 2016).

Gekeken naar de analyse van de variabelen kan worden geconcludeerd dat het OMS project voldoende invulling geeft aan het element *legitimiteit en support*. Volgens de theorie van Moore (2013) over het creëren en meten van publieke waarde heeft het OMS project voldoende goedkeuring van de omgeving en ondersteuning van belanghebbenden om de gewenste publieke waarde te creëren. De opvallendste resultaten worden hierna uitgelicht.

Op basis van vertrouwen en goede onderbouwing naar het bestuur is het mogelijk geweest om het OMS project uit te voeren binnen BBN. Deze bevinding strookt ook met de theorie over storytelling. Onder andere door Aarts en Van Woerkum (2008), Ford (1999), Ford en McNamara (2002) en Hardy, Lawrence en Grant (2005) wordt namelijk aangegeven dat voor overheidsorganisaties het gesprek tussen partijen van cruciaal belang is voor onder andere het doorvoeren van veranderingen en een effectieve en geslaagde samenwerking.

Door de interne gerichtheid van het OMS project zijn OMS abonnees nauwelijks betrokken geweest en heeft het weinig media en politieke aandacht gehad. Dit wordt door de OMS abonnees als positief ervaren. Wel bestaat het risico dat dit verandert mocht de brandweer te laat bij een echte OMS melding ter plaatse komen met slachtoffers en meer schade tot gevolg, waardoor de nieuwe werkwijze onderdeel van discussie wordt. Door een goede juridische onderbouwing gaat het OMS projectteam ervan uit dat de gevolgen voor BBN van die mogelijke discussie tot het minimum worden beperkt.

### 5.2.2 Operationele capaciteit

Het element *operationele capaciteit* met betrekking tot OMS gaat over de mate waarin het OMS project de beschikking heeft over de middelen (financieel, personeel, vaardigheden en technieken) die nodig zijn voor het bereiken van het doel. In deze paragraaf wordt aan de hand

van de variabelen genoemd in tabel 4.2 beschreven en geanalyseerd of het OMS project voldoende invulling geeft aan het element *operationele capaciteit* en welke verklaringen hiervoor zijn.

Op de vraag welke middelen de OMS projectgroep nodig heeft gehad voor de uitvoering van het project, geven alle drie de respondenten aan dat de benodigde middelen alleen bestonden uit uren (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Daarbij geven ze ook aan dat het aantal uren die ze ervoor hebben gekregen “ruim” (R2, 25 mei 2016) en “meer dan voldoende” (R5, 1 juni 2016) waren. Op de vraag hoe de uren werden verdeeld binnen het OMS project, komt in de beantwoording naar voren dat dit “afhankelijk was van de projectleider” (R6, 6 juni 2016) en de projectleider dit “naar eigen inzicht heeft bepaald” (R2, 25 mei 2016). Ook al geven de respondenten aan dat het aantal uren die ze hebben gekregen voor de uitvoering van het project voldoende waren, benadrukt één respondent dat voor het vervolg van het project de capaciteit aan mensen onvoldoende is: “Het streven van het OMS projectteam is om beter te communiceren met OMS abonnees over bereikbaarheid en frequente valse OMS melders steviger aan te pakken, alleen is daar binnen BBN geen capaciteit voor om uitvoering aan te geven” (R2, 25 mei 2016). De verklaring hiervoor legt de respondent bij het bestuur, aangezien zij het OMS projectteam “de opdracht en bijbehorende capaciteit moet geven om dit uit te voeren” (R2, 25 mei 2016).

Op de vraag met welk doel het OMS project tot stand is gekomen, geven alle respondenten aan dat het hoofddoel was om het hoge aantal loze uitrukken terug te dringen en daarmee een bezuiniging te realiseren (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Daarnaast wordt door twee respondenten aangegeven dat er meerdere onderliggende doelen waren, zoals het verminderen van de verkeersoverlast door brandweerwagens met spoed en minder onnodige aanspraak op vrijwilligers (R2 en R5, mei/juni 2016).

Als wordt gekeken naar de resultaten van het OMS project, komt naar voren dat sinds de invoering van de nieuwe werkwijze meer dan 80% van het aantal loze alarmeringen is afgenomen (persoonlijke communicatie M. Bertels, 1 maart 2016 & BBN, 2016e & BBN, 2016f). Dit betekent dat de brandweer veel minder is uitgerukt naar loze meldingen. Volgens de respondenten is dit een aanzienlijk groot cijfer wat meerdere voordelen met zich mee brengt (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Door de daling van het aantal loze alarmeringen is de doelstelling, een besparing op de personeelskosten van €150.000,-, “ruim” gerealiseerd (R2 en R5, mei/juni 2016, BBN, 2016f). Alle respondenten geven aan dat de grootste voordelen niet in cijfers zijn uit te drukken. Zo wordt benadrukt dat “veiligheidswinst in het verkeer door minder prio-1 uitrukken” (R2 en R5, mei/juni 2016), “motivatie van vrijwilligers is verhoogd”

(R2, 25 mei 2016) en “meer bewustwording van OMS abonnees over hun rol bij een OMS melding” (R2 en R6, mei/juni 2016) de grootste voordelen zijn van het terugdringen van OMS meldingen. Doordat de beschreven doelen zijn behaald, wordt het OMS project als succesvol ervaren door de respondenten (R2, R5 en R6, mei/juni 2016).

Op de vraag op welke manier de resultaten worden vastgelegd, geven de respondenten aan dat alle meldingen in een systeem genaamd Aristoteles worden geregistreerd: “Een prestatie indicator in Aristoteles geeft aan hoeveel procent van alle meldingen is afgevangen en van hoeveel meldingen de toedracht is achterhaald” (R2, 25 mei 2016). Dat de registratie van meldingen systematisch wordt uitgevoerd, blijkt ook als er wordt gekeken naar het geformuleerde werkprotocol voor de centralisten (Bertels, 2014). Daarnaast geven de respondenten aan dat naast het werkprotocol voor de centralisten, ook een werkprotocol is gedocumenteerd voor de OMS politie (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). De gedocumenteerde procedures worden voldoende nageleefd volgens de respondenten.

Hoewel cijfers van meldingen en bezuinigingen worden vastgelegd, geven twee respondenten aan dat deze cijfers vervolgens door BBN niet kwalitatief worden geïnterpreteerd (R2 en R5, mei/juni 2016). Eén respondent geeft als verklaring hiervoor dat het ingewikkeld is om bijvoorbeeld causaliteit aan te tonen tussen de daling van verkeersbewegingen door de brandweer en het aantal verkeersongelukken (R5, 1 juni 2016). Hierbij geeft hij ook aan dat dat ook niet het hoofddoel was van het OMS project: “Het doel was niet zo dat er veel verkeersongelukken waren waarbij de brandweer was betrokken en dat we dat wilden verminderen. Het doel was bezuinigen en die andere voordelen neem je dan mee” (R5, 1 juni 2016). De andere respondent geeft middels een voorbeeld in zijn verklaring aan dat dit binnen de gehele organisatie niet gebeurt en dat de kwalitatieve interpretatie van cijfers afhankelijk is van individuen binnen de organisatie:

“Het enige prestatie-meetsysteem binnen de brandweer, Aristoteles, kijkt alleen naar de operationele processen. Dus als je een schoenenfabriek hebt, hoeveel schoenen komen er vandaag uit. En in mijn evaluatie naar het bestuur toe heb ik meer gezegd van ‘het waren goede schoenen’. Dus ik heb op eigen initiatief een poging gedaan om de outcome te formuleren” (R2, 25 mei 2016).



Als wordt gevraagd naar een verklaring waarom binnen de organisatie niet structureel van een kwaliteitsmanagementmethode gebruik wordt gemaakt om de kwaliteit van de operationele prestaties te benoemen en te evalueren, geeft één respondent aan dat BBN “gewoonweg een INK 0.1 organisatie is” en dat ze daarom geen kwaliteitsmanagementsysteem heeft (R2, 25 mei 2016). Op de vraag of BBN een kwaliteitsmanagementsysteem zou moeten invoeren in de organisatie, antwoordt de respondent als volgt:

“Ja, dat is wel nodig. Alleen we zijn geen kwaliteitsgerichte organisatie. Daar kun je lang of kort over zijn. Als ik zeg binnen BBN we moeten aan kwaliteitsmanagement doen, op het moment dat je dat woord in de mond neemt gaan alle gezichtjes op sip ‘daar heb ik geen zin in, dat snappen we niet, kunnen we niet en willen we niet’. Dus wij zijn er gewoon niet toe in staat op dit moment” (R2, 25 mei 2016).

Ondanks dat operationele prestaties van het OMS project niet structureel kwalitatief worden geïnterpreteerd, geven de respondenten aan dat op operationeel niveau wel wordt ingezet op de ontwikkeling van lerend vermogen (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Dit houdt in dat centralisten elkaar “peer-to-peer” beoordelen op het verwerken van onder andere OMS meldingen en zo collectief verbeterpunten worden geformuleerd (R2 en R6, mei/juni 2016). Daarnaast geven twee respondenten aan dat binnen het OMS projectteam onderling overleg is gevoerd over wat nog kan worden verbeterd met betrekking tot het verminderen van loze OMS meldingen en bewustwording van OMS abonnees (R2 en R6, mei/juni 2016). Eén respondent geeft in zijn communicatie naar collega’s concrete leerlessen aan, zoals dat “evaluatie van echte meldingen belangrijker wordt voor de doorontwikkeling van OMS” (persoonlijk communicatie M. Bertels, 1 maart 2016). Als in het interview naar de voortgang van deze les wordt gevraagd, geeft de respondent aan dat het evalueren en leren van branden moeizaam verloopt binnen BBN doordat “aan het evalueren van de echte branden en de concrete lessen die daaruit kunnen worden gehaald door de verantwoordelijke binnen BBN geen prioriteit wordt gegeven” (R2, 25 mei 2016). Het OMS project kan dus het lerend vermogen van de organisatie wel ontwikkelen, maar de prioriteit die eraan wordt gegeven door BBN is volgens de respondent minimaal te noemen.

Gekeken naar de analyse van de variabelen kan worden geconcludeerd dat het OMS project voldoende invulling geeft aan het element *operationele capaciteit*. Volgens de theorie van Moore (2013) over het creëren en meten van publieke waarde beschikt het OMS project over voldoende middelen en technieken om de gewenste publieke waarde te creëren. De opvallendste resultaten worden hierna uitgelicht.

Ondanks dat het OMS projectteam voldoende uren tot beschikking heeft gehad om het OMS project uit te kunnen voeren, is de wens om het project verder te ontwikkelen nog niet realiseerbaar. Doordat binnen BBN niet wordt ingezet op het benoemen en meten van kwalitatieve resultaten en er weinig prioriteit wordt gegeven aan het ontwikkelen van het lerend vermogen op bedrijfsvoering niveau, heeft het OMS project ook niet de instrumenten om verder te ontwikkelen. Dat de vaardigheden binnen BBN ontbreken om kwalitatieve resultaten te meten en ervan te leren komt overeen met één van de door Arnaboldi & Azzone (2010) beschreven kenmerken van overheidsorganisaties die prestatiemeting bemoeilijken.

### 5.2.3 Publieke waarde OMS

Het element *publieke waarde* met betrekking tot OMS gaat over welke en in hoeverre het OMS project publieke waarde produceert, volgens het OMS projectteam zelf. In deze paragraaf wordt aan de hand van de variabelen genoemd in tabel 4.3 beschreven en geanalyseerd welke publieke waarde het OMS project creëert en in hoeverre dit overeenkomt met de publieke waarde benoemd in paragraaf 5.1.3.

Aan alle drie de respondenten is de vraag gesteld wat de waarde van het terugdringen van OMS meldingen is voor de maatschappij. In de beantwoording waren de drie respondenten eenstemmig. Ze gaven alle drie aan dat de waarde voor de maatschappij is dat de brandweer door het OMS project “meer verkeersveiligheid creëert” (R2, R5 en R6, mei/juni 2016). Daarnaast benoemde twee van de drie respondenten dat “de paraatheid van de brandweer beter is, door minder te rijden naar loze meldingen en zo minder verspilling van belastinggeld” (R2 en R6, mei/juni 2016). Twee respondenten geven aan dat er “meer bewustzijn wordt gecreëerd bij OMS abonnees over hun eigen verantwoordelijkheid bij een OMS melding” (R2 en R6, mei/juni 2016). Kort gezegd zijn de aspecten van publieke waarde die door het OMS project zijn gecreëerd: ‘meer verkeersveiligheid’, ‘betere paraatheid’ en ‘betere bewustwording over eigen verantwoordelijkheid OMS abonnees’.

Als de aspecten van publieke waarde door het OMS project (de OMS waarden) worden vergeleken met de aspecten van publieke waarde van BBN (de BBN waarden) die in paragraaf 5.1.3 zijn genoemd, zijn er overeenkomsten te constateren. De OMS waarde ‘meer verkeersveiligheid’ kan worden geschaard onder de BBN-waarde ‘BBN als vangnet voor de samenleving ten behoeve van de fysieke veiligheid’. De OMS waarde ‘paraatheid’ hangt één-op-één samen met de BBN waarde ‘paraatheid’. De OMS waarde ‘betere bewustwording over eigen verantwoordelijkheid OMS abonnees’ kan worden geschaard onder zowel de BBN

waarde BBN als ‘engel van Murphy’ als ‘BBN als hét kennisinstituut op gebied van brand en ongevallen’, immers BBN informeert de OMS abonnee over risico’s en eigen verantwoording.

#### 5.2.4 Conclusie OMS

In deze conclusie wordt deels antwoord gegeven op de deelvraag: *Welke effecten hebben de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* Middels het theoretisch model van Moore is onderzocht welke publieke waarde het OMS project heeft geproduceerd en welke verklaringen hiervoor zijn.

Het is gebleken dat het OMS project voldoende invulling geeft aan het element *legitimiteit en support*. Op basis van vertrouwen en goede onderbouwing naar het bestuur is het mogelijk geweest om het OMS project uit te voeren binnen BBN. Dit strookt met de theorie over storytelling, waarbij wordt gesteld dat het gesprek kan zorgen voor het doorvoeren van veranderingen en een effectieve en geslaagde samenwerking tussen partijen. De kanttekening die door respondenten wordt geplaatst is het geringe risico dat door de nieuwe werkwijze grotere branden met meer slachtoffers en schade kunnen ontstaan. Het bestaansrecht van de nieuwe werkwijze van het beoordelen van OMS meldingen wordt volgens de respondenten in dat geval verdedigd door de goede juridische onderbouwing van de werkwijze.

Het is ook duidelijk geworden dat het OMS project voldoende invulling geeft aan het element *operationele capaciteit*. Ondanks de voldoende uren die het OMS projectteam tot beschikking had voor de uitvoering van het project, is de wens om het project verder te ontwikkelen nog niet realiseerbaar. BBN biedt hier namelijk niet de juiste instrumenten, zoals een kwaliteitsmanagementmethode en een sturingssysteem, voor. Dat de vaardigheden binnen BBN ontbreken om kwalitatieve resultaten te meten en ervan te leren komt overeen met de in de theorie beschreven kenmerken van een overheidsorganisatie die prestatie meting bemoeilijken.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat de publieke waarde die door het OMS project is gecreëerd overeenkomt met de geformuleerde publieke waarde van BBN. In paragraaf 5.4 wordt toegelicht welke verklaringen hiervoor kunnen worden genoemd.

### 5.3 Resultaten Brandveilig Leven

In deze paragraaf worden de resultaten van de gehouden interviews met drie medewerkers van het project Brandveilig Leven en de inhoudsanalyse van bestaand materiaal betreffende Brandveilig Leven beschreven. De paragraaf is wederom opgebouwd uit de drie elementen van de strategische driehoek: *legitimiteit en support*, *operationele capaciteit* en *publieke waarde*. Van elk element worden de resultaten met betrekking tot Brandveilig Leven beschreven en geanalyseerd. Tot slot worden de resultaten en de analyse van de elementen in de conclusie samengevat, waarmee deels een antwoord wordt gegeven op de deelvraag *Welke effecten hebben de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN*.

#### 5.3.1 Legitimiteit en support

Het element *legitimiteit en support* met betrekking tot BL<sup>7</sup> gaat over de mate waarin sprake is van goedkeuring van de omgeving en voldoende ondersteuning van belanghebbenden voor het BL project. In deze paragraaf wordt aan de hand van de variabelen genoemd in tabel 4.1 beschreven en geanalyseerd of het BL project voldoende invulling geeft aan het element *legitimiteit en support* en welke verklaringen hiervoor zijn.

De sector risicobeheersing, waaronder het BL project valt, vervult van oudsher de wettelijke taak van de brandweer om brand en ander gevaar van brand te voorkomen en beperken door middel van het ondersteunen van de gemeente bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) (BBN, 2016c). Uit onderzoek bleek dat het enkel vervullen van de VTH-taken niet meer voldoende effect op brandveiligheid had. De oorzaak van dodelijke branden lag meer in onveilig gedrag en onvoldoende risicobewustzijn van burgers (BBN, 2016c). Hierdoor is het BL project binnen BBN ontstaan, dat zich richt op bewustwording en gedragsverandering van burgers (BBN, 2016c). De totstandkoming van BL die op deze manier staat beschreven in documenten, wordt bevestigd door de respondenten (R7, R8 en R9, juni 2016). Twee van de drie respondenten geven aan dat mede door een succesvol regionaal project in 2011 over de brandweer op basisscholen, waarbij met weinig mensen en middelen voorlichting werd gegeven aan de kinderen, zowel binnen BBN als bij het bestuur het besef ontstond dat deze manier van werken de brandweer effectiever kan zijn (R7 en R9, juni 2016).

Het besef om als brandweer meer voorlichting te geven aan de maatschappij, komt ook terug als er wordt gekeken naar de landelijke en regionale beleidsplannen van de brandweer. In

---

<sup>7</sup> Voor de leesbaarheid van de paragraaf wordt Brandveilig Leven aangeduid met de afkorting BL.

2010 heeft Brandweer Nederland een strategisch visie gepresenteerd waarbij de brandweer wordt geacht om meer focus te krijgen op risico's dan op regels en dat de brandweer onderdeel dient te worden van maatschappelijke netwerken om zo invloed uit te kunnen oefenen op een brandveilige omgeving voor de maatschappij (Brandweer Nederland, 2010). Deze strategische visie komt terug in het regionaal beleidsplan van BBN, waarin is opgenomen dat BBN als onderdeel van de Veiligheidsregio zich minder richt op het bestrijden en zich meer richt op het voorkomen van brand en het verkleinen van de kans op brand. Dit betekent een verschuiving van de focus naar de voorkant van de veiligheidsketen<sup>8</sup> (Veiligheidsregio Brabant-Noord, 2015). BBN geeft in haar plannen de focus op de voorkant van de veiligheidsketen ook prioriteit: "Eén van de prioriteiten van BBN voor 2016 is dat risicobeheersing doorgaat met de transitie van regelgerichte naar risicogerichte benadering van het veiligheidsvraagstuk. Hiermee kunnen we de meeste veiligheidswinst boeken. Daarom investeren we hierin maximaal" (BBN, 2015). De sector risicobeheersing heeft hierop vervolgens een meerjarenplan geschreven en een interventiematrix ontworpen over hoe zij in de jaren 2016-2019 het BL project vorm gaat geven binnen BBN (BBN, 2016c).

Op basis van de analyse van de landelijke en regionale beleidsplannen kan worden gesteld dat vanuit het bestuur en binnen BBN voldoende prioriteit wordt gegeven aan het BL project. Echter als aan de respondenten wordt gevraagd naar het verloop van het BL project op het gebied van de prioritering binnen BBN door het management, geven de respondenten aan dat die prioriteit niet altijd even goed merkbaar is (R7, R8 en R9, juni 2016). Eén respondent bevestigt dat BBN in haar plannen zich conformeert aan de ambitie om beleidstechnisch aan de voorkant van de veiligheidsketen te zitten, maar dat het BL project binnen BBN desondanks moeizaam verloopt (R7, 8 juni 2016). De verklaring die de respondent hiervoor geeft is dat binnen de brandweer de repressieve kant een "groot en sterk" onderdeel is van de organisatie, waardoor momenteel nog weinig draagvlak binnen BBN is voor het minder inzetten op repressief en meer inzetten op preventief:

"Het bestuur zorgt gewoon voor een totaalbegroting. Dus organisatorisch moet dat worden verdeeld binnen BBN. Dus het wil niet zeggen dat we meer financiële middelen krijgen, maar dat het binnen de organisatie moet gaan verschuiven. En dat verschuiven is heel lastig want je komt natuurlijk aan iemands winkeltje. En als je met dat winkeltje denkt dat je daarmee de wereld redt, dan probeer je alles bij elkaar te houden om die winkel open te houden.

---

<sup>8</sup> Zie begrippenlijst op pagina 91.

(...) Dus organisatorisch wordt het niet helemaal doorgezet zoals we hadden afgesproken, er zijn natuurlijk altijd goede redenen om ervan af te wijken. Maar het management moet dadelijk wel gaan uitleggen waarom wij, zeker in de eerste twee jaar van het vierjarenplan, bepaalde dingen niet hebben gedaan” (R7, 8 juni 2016).

De respondent voegt toe dat voor de verschuiving van repressief naar preventief een “switch in de mindset” nodig is en dat dit “veel tijd” nodig heeft (R7, 8 juni 2016). Een andere respondent bevestigt de dominante positie van repressie binnen BBN, door aan te geven dat het in de cultuur van BBN zit dat het blussen van branden de hoogste prioriteit heeft en dat pas later BL aan bod komt (R9, 8 juni 2016). De respondent verklaart dat het risicogericht en preventief werken binnen BBN nog “onbekend en onbemind” is en dat het nog wordt gezien als “een bijzaak van de brandweer” (R9, 8 juni 2016):

“In de praktijk is het niet zo dat BL een lage prioriteit kent, het bestuur ziet het anders en de samenleving ziet het anders. Maar het managementteam, omdat ze uit die andere context komen, kijken daar denk ik zo tegenaan. Maar niet bewust dat BL niks is, het zit gewoon niet in hun blikveld” (R9, 8 juni 2016).

Alle drie de respondenten geven tevens aan dat het moeizame verloop van het BL project te verklaren is door de kenmerken een overheidsorganisatie, waarbij de brandweer als “conservatief” wordt aangemerkt (R7, R8 en R9, juni 2016). De respondenten spreken de verwachting uit dat door het belang wat het bestuur aan BL hecht, het managementteam van BBN BL vanzelf gaat zien als één van haar kernactiviteiten (R7, R8 en R9, juni 2016). Eén respondent geeft dit weer door het voorbeeld te geven dat uit een bestuursconferentie over bezuinigen bleek dat het bestuur de stelling in neemt dat op BL niet zal worden bezuinigd. Volgens de respondent is deze stelling een indicatie dat het BL project wel breed wordt gedragen (R9, 8 juni 2016). Dus ondanks dat het BL project volgens respondenten moeizaam verloopt en zijn belang dient aan te tonen binnen BBN, heeft het formele gezag wel het geloof en het vertrouwen in het BL project.

Als wordt gevraagd in hoeverre burgers betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het BL project, geven alle drie de respondenten aan dat burgers alleen indirect zijn betrokken (R7, R8 en R9, juni 2016). Twee respondenten geven aan dat “door bestaande contacten met bedrijven en zorginstellingen de behoefte duidelijk was” (R9, 8 juni 2016) en

“dat de brandweer meer vragen krijgt door het veiligheidsaspect wat vaker onderwerp van gesprek is in de maatschappij” (R7, 8 jun 2016), waardoor dit input leverde voor het BL project.

In de uitvoering van het BL project zijn burgers wel direct betrokken (R7, R8 en R9, juni 2016). Immers als de brandweer voorlichting geeft, wordt van burgers die actief zijn in bijvoorbeeld zorginstellingen wel verwacht dat ze de informatie die ze krijgen toepassen en verspreiden binnen hun instelling (R7, 8 juni 2016). De brandweer wil fungeren als katalysator voor brandveilig leven door voorlichting te geven over BL, maar benadrukt dat de maatschappij een eigen verantwoordelijkheid heeft in het toepassen van maatregelen ten behoeve van brandveiligheid. De brandweer denkt als maatschappelijk partner mee en ondersteunt de maatschappij in haar eigen verantwoordelijkheid (R7, 8 juni 2016 & BBN, 2016c). Het ondersteunen van bedrijven en instelling op het gebied van het creëren van een brandveilige omgeving en het promoten van burgerinitiatieven is echter momenteel meer pragmatisch dan beleidsmatig vormgegeven (R9, 8 juni 2016). Dit komt doordat het BL project sinds dit jaar concreet loopt en dus nog volop in ontwikkeling is (R7, R8 en R9, juni 2016).

Op de vraag wat de gewenste rol van de burger is in het BL project, wordt door de respondenten hetzelfde antwoord gegeven maar wel met verschillende bedenkingen erbij. De wens volgens de respondenten is namelijk dat burgers, net zoals vrijwilligers aan de repressieve kant, worden ingezet om de boodschap van het BL project te verkondigen in de maatschappij (R7, R8 en R9, juni 2016). Eén respondent maakt hierin de vergelijking met de buurtpreventie, waarin burgers deelnemen om de sociale veiligheid te waarborgen, dat er ook een brandpreventie moet ontstaan met burgers die zijn opgeleid door de brandweer in het geven van voorlichting (R7, 8 juni 2016). Deze respondent geeft aan dat dit in continue samenwerking moet zijn met de brandweer, om zo als brandweer “midden in de maatschappij te staan, waardoor de maatschappij zich gehoord voelt” (R7, 8 juni 2016). Een andere respondent heeft wat meer bedenkingen bij het inzetten van de burger als voorlichter voor het BL project:

“We zijn daar nog niet helemaal over uit. Omdat je praktisch gezien geen sturing of invloed hebt op of mensen de juiste boodschap vertellen. Wat wij zien is onder onze eigen collega’s dat het een uitdaging is om de juiste boodschap en het juiste verhaal over de Bühne te krijgen. Laat staan als je het door derden laat doen” (R8, 8 juni 2016).

De respondent geeft wel aan dat een poule van voorlichters uit de eigen organisatie een goed alternatief kan zijn hierop:

“Die kun je ook echt sturen op welke boodschap breng ik in plaats van 200 burgers waarvan je het opleidingsniveau niet weet en die je nooit kunt monitoren waar ze over praten en of ze ook echt het verhaal over kunnen brengen” (R8, 8 juni 2016).

De derde respondent benoemt het probleem met betrekking tot het inzetten van burgers ook, aangezien volgens deze respondent “verschillen tussen burgers bestaan over hoe ontvankelijk ze zijn om als verlengstuk van de brandweer op te treden” (R9, 8 juni 2016). Het opzetten van een poule van voorlichters uit de eigen organisatie vindt de respondent echter niet een doeltreffend plan:

“Heel veel regio’s zeggen dat het BL project een ideale manier is om bijvoorbeeld de beroepsbrandweer die toch maar tussen de uitrukken door ‘niets’ zitten te doen, die kunnen dan mooi voorlichting gaan geven. Ik weet niet of dat goed is. Ik kan me voorstellen dat als je ontdekt dat er een groot risico zit bij allochtone ouderen, dan kun je misschien beter een allochtone oudere hebben als vrijwilliger. Dat is vele malen effectiever dan een beroepsbrandweer. Misschien ken je een verhalenverteller die heel goed in staat is om goede verhalen te vertellen om mensen echt te raken. Je kunt beter zo’n iemand als vrijwilliger hebben, dan dat je toevallig net in je bestaande vrijwilligerspotentieel een goede verhalenverteller hebt” (R9, 8 juni 2016).

Het oprichten van een participatieraad, waarin verschillende instellingen en burgers uit alle geledingen van de samenleving deelnemen om als opgeleide ambassadeur het BL verhaal te verkondigen, is volgens de respondent de ideale rol voor burgers in het BL project (R9, 8 juni 2016). Als wordt gevraagd waarom deze gewenste rol nog niet is gerealiseerd, geeft de respondent aan dat het afwijkt van hoe de brandweer als organisatie is: “De brandweer is ervan overtuigd om het met eigen mensen en middelen te doen en gezien de bezuinigingen zijn er te weinig mensen beschikbaar om hierover na te denken” (R9, 8 juni 2016). Concluderend kan over de rol van burgers binnen het BL project worden gezegd dat deze in ontwikkeling is en dat er meerdere ideeën zijn om de rol groter te maken, maar dat organisatorisch meerdere knelpunten bestaan om dit te realiseren.

Op de vraag in hoeverre de media aandacht besteed aan het BL project, bevestigen respondenten het eerder genoemde beeld in paragraaf 5.1.1 en 5.2.1 dat de media sensatiegericht is en dat de aandacht voor het BL project daarvan afhankelijk is (R7, R8 en R9, juni 2016). Vanuit het BL projectteam wordt, door middel van communicatieplannen voor



activiteiten van het BL project, wel bewust de media opgezocht (R7, R8 en R9, juni 2016). In overleg met verschillende regio's die dezelfde activiteit doen wordt eenzelfde persbericht opgesteld om aan te bieden aan de regionale en lokale media (R7, R8 en R9, juni 2016). Als online naar nieuwsartikelen over activiteiten van het BL project wordt gezocht, wordt dit ook bevestigd (Brabants Dagblad 8 oktober 2014 en Omroep Brabant 6 oktober 2015). Eén respondent noemt een nadeel van media aandacht voor het BL project: "Ik merk heel vaak dat het verhaal wat je levert aan persbericht of het verhaal wat je vertelt, op één of andere manier anders in de krant komt of wordt verdraaid. Dus de mensen die het lezen krijgen niet altijd de juiste boodschap" (R7, 8 juni 2016).

Twee van de drie respondenten geven aan dat het BL project meer kenbaarheid van de rol van de brandweer in de samenleving moet creëren door gebruik te maken van de media als incidenten zich voordoen (R7 en R9, juni 2016). Eén respondent zegt hierover: "Als de media naar de oorzaak zoekt van incidenten, kan het BL project hierop inhaken door een verklaring hiervoor te geven en zo direct de boodschap van BL te verkondigen" (R9, 8 juni 2016). De andere respondent geeft aan dat dit zeker effect heeft gekeken naar eerdere incidenten, maar dat dit emotioneel gezien wel "lastig" is: "Als er slachtoffers vallen dan zijn er maar weinig nabestaanden die hun verhaal komen doen en zitten te wachten op dat wijzend vingertje die zegt dat het aan het slachtoffer zelf ligt. Ook al is het heel cru om rationeel de feiten te vertellen, het werkt wel" (R7, 8 juni 2016).

Volgens de respondenten is door het vastgestelde regionaal beleidsplan het BL project geen onderdeel van discussie in de lokale politiek (R7, R8 en R9, juni 2016 & Veiligheidsregio Brabant-Noord, 2015). Door twee respondenten wordt aangegeven dat het BL project wordt ingezet om besluiten in de gemeenteraad kracht bij te zetten. Hierbij wordt door het projectteam voorlichting gegeven aan de gemeenten over wat de brandweer doet aan brandveiligheid en vervolgens wordt deze voorlichting ook aan de maatschappij gegeven (R7 en R9, juni 2016). Het gevoel bij de twee respondenten bestaat dat het BL project wordt "misbruikt" (R7, 8 juni 2016) voor het "oplossen van andermans problemen" (R9, 8 juni 2016). Echter geeft één respondent aan dat dit niet zozeer een negatieve ontwikkeling is voor het BL project: "Ondanks dat het afwijkt van het lopende programma van het BL project, het toch gaat om interventies om mensen bewust te maken van brand(veiligheids)risico's" (R7, 8 juni 2016). Daarnaast geeft de respondent aan dat het bestuur het op deze manier vaker "gewoon" gaat vinden dat de brandweer ook preventief aanwezig is in de maatschappij: "Dat sluiten we langzaam in en nu wordt het dan misschien gezien als een pleisteroplossing, het is wel één die gezien wordt en die bestuurlijk gedragen wordt" (R7, 8 juni 2016).

Verschillende organisaties en instellingen hebben invloed op de invulling en uitvoering BL project door de mate waarin ze open staan voor het “verhaal van de brandweer” (R8, 8 juni 2016). Daarnaast geeft een andere respondent aan dat door het BL project de relatie met bijvoorbeeld brancheverenigingen verandert en dat deze verandering zijn weerslag heeft op de verdere invulling van het BL project:

“De branchevereniging VGM beginnen steeds meer te snappen dat preventieve activiteiten van het BL project voor meer rendement hebben gezorgd dan al die controles die we eerst als brandweer uitvoerden. Zij geven in het openbaar aan dat ze het BL project steunen en veel waarde hechten aan de initiatieven vanuit het BL project. Dat bepaalt dan wel de koers voor het BL project, hoe we dit invullen en hoe we brancheverenigingen en andere netwerken kunnen betrekken bij BL” (R9, 8 juni 2016).

Verder geeft de respondent aan dat niet zozeer een partij maar de omgeving invloed heeft op hoe partijen denken over het BL project. Hierbij noemt hij de risico-regelreflex als oorzaak: “Als morgen drie incidenten plaatsvinden waarbij slecht toezicht en handhaving als oorzaak wordt aangemerkt, dan gaan we met zijn allen weer duiken op verbetering van de VTH-taken. Partijen geven in die situatie minder aandacht aan het BL project” (R9, 8 juni 2016).

Door de uitgesproken ambitie van de brandweer om de focus te verschuiven van regelgericht naar risicogericht, wordt het onderbouwd afwijken van wetgevende maatregelen steeds breder geaccepteerd door het bestuur en de maatschappij volgens de respondenten (R7, R8 en R9, juni 2016). Het BL project, wat is ontstaan door de verschuiving naar risicogericht denken, is volgens de respondenten een belangrijk middel om die acceptatie om van de wet af te wijken in stand te houden. Dat de wet ruimte biedt om af te wijken is volgens de respondenten van positieve invloed op de ontwikkeling van het risicogericht denken en dus op het BL project (R7 en R9, juni 2016).

Gekeken naar de analyse van de variabelen kan worden geconcludeerd dat het BL project een redelijke invulling geeft aan het element *legitimiteit en support*. Volgens de theorie van Moore (2013) over het creëren en meten van publieke waarde heeft het BL project wisselend goedkeuring van de omgeving en grotendeels ondersteuning van belanghebbenden om de gewenste publieke waarde te creëren. De opvallendste resultaten worden hierna uitgelicht.

De respondenten geven aan dat ondanks de in de beleidsplannen geformuleerde prioriteit die BBN aan BL geeft, het BL project moeizaam verloopt. Ze verklaren dat de

verschuiving van regelgericht naar risicogericht denken binnen BBN tijd nodig heeft, aangezien de brandweer als organisatie conservatief is ingesteld. Dit strookt wederom met de in paragraaf 5.1.4 genoemde theorie van Harrison (2008) dat de rolcultuur ervoor zorgt dat nieuwe ontwikkelingen binnen de brandweer langzaam gaan.

Burgers spelen in het BL project een belangrijke rol, aangezien hun vraag en behoefte mede de invulling van het project bepaald en zij de bepalende factor zijn in hoeverre het BL project effectief is. De respondenten geven aan dat de rol van burgers in ontwikkeling is en dat er meerdere ideeën zijn om deze rol groter te maken, maar dat organisatorisch meerdere knelpunten bestaan om dit te realiseren.

Voor het creëren van meer bekendheid in de maatschappij als katalysator van BL en het overbrengen van de juiste boodschap, is het BL project afhankelijk van de media. Verder ervaart het BL projectteam invloed van andere partijen op de invulling en het verloop van het project, in de zin van of andere partijen meewerkend zijn en open staan voor de initiatieven van BL. Daarnaast wordt ook het verloop van incidenten genoemd als mogelijke invloed op het BL project, echter probeert het BL projectteam hier zo goed mogelijk op in te spelen. Dat de wet de ruimte biedt om af te wijken en zo het risicogericht denken in de samenleving wordt gesterkt, is van positieve invloed op het BL project volgens de respondenten.

### 5.3.2 Operationele capaciteit

Het element *operationele capaciteit* met betrekking tot BL gaat over de mate waarin het BL project de beschikking heeft over de middelen (financieel, personeel, vaardigheden en technieken) die nodig zijn voor het bereiken van het doel. In deze paragraaf wordt aan de hand van de variabelen genoemd in tabel 4.2 beschreven en geanalyseerd of het BL project voldoende invulling geeft aan het element *operationele capaciteit* en welke verklaringen hiervoor zijn.

Het BL project heeft permanent twee FTE en jaarlijks € 30.000,- tot de beschikking om uitvoering te geven aan het project (R7, R8 en R9, juni 2016). Daarnaast beschikt het project één tot twee FTE aan uren binnen de sector risicobeheersing die kunnen worden gebruikt om te helpen bij activiteiten (R7, 8 juni 2016). Door middel van overleg met andere regio's over waar de behoefte ligt en wat de landelijke trends zijn en het ontwerpen van een interventiematrix wat is afgeleid van het meerjarenplan, wordt volgens de respondenten bepaald hoe deze middelen worden verdeeld (R7, R8 en R9, juni 2016).

Op de vraag of deze middelen voldoende zijn om een goede uitvoering te geven aan het BL project, geven alle drie de respondenten aan dat dit niet het geval is (R7, R8 en R9, juni

2016). Er is volgens de respondenten sprake van een “capaciteitstekort aan personen” die kunnen helpen bij de uitvoering van activiteiten van het BL project. Eén respondent geeft als verklaring aan dat de beschikbare capaciteit tegenwoordig nog veelal wordt ingezet voor de traditionele VTH-taken van de brandweer, omdat vanuit het bevoegde gezag hier vaker dan verwacht vraag naar is (R8, 8 juni 2016). Een andere respondent geeft aan dat het capaciteitstekort wederom komt doordat de repressieve kant van de brandweer een te groot en sterk onderdeel is van de organisatie, waar volgens de respondent meer in wordt geïnvesteerd dan nodig is en zo minder budget beschikbaar wordt gesteld voor het BL project (R7, 8 juni 2016). Daarbij maakt de respondent ook de vergelijking met andere brandweerregio’s, die weliswaar 2 FTE voor het BL project hebben maar wel over een budget van €350.000,- beschikken waardoor ze makkelijker collega’s kunnen vragen om te helpen bij BL-activiteiten (R7, 8 juni 2016). Een andere respondent schetst daarentegen zijn bedenkingen bij het idee dat door meer budget het BL project beter zou tot uitvoering zal komen:

“Het is een beetje het kip en het ei verhaal. Nu ga je geen activiteiten optuigen als je weet dat die meer gaan kosten dan €30.000,-. Terwijl het misschien heel zinvolle activiteiten zouden kunnen zijn. Maar ik denk ook dat als ik €100.000,- aan budget heb, dan ga je het ook opmaken en minder kritisch kijken of je de goede dingen hebt gedaan. Ik denk dat het beste is om het budget beperkt te houden en ga een keer gemotiveerd ervan afwijken als je een goed verhaal hebt. Dat is beter dan dat het bestuur zegt van ‘hier heb je een zak met geld’. Want dan worden wij zelf minder kritisch in wat wij waarom doen” (R9, 8 juni 2016).

Daarbij schetst de respondent de kanttekening dat het BL project nog volop in ontwikkeling is en dat eerst “pragmatisch” moet worden ontdekt wat het BL project daadwerkelijk aan middelen nodig heeft in de toekomst:

“Je bent gewoon aan het kijken naar wat de kansrijke activiteiten zijn en die ontstaan momenteel meer spontaan dan gestructureerd. De luxe van vooruitplannen hebben we in het BL project nog niet. We kunnen niet zeggen of €30.000,- dit jaar te veel of te weinig is. Daarom vind ik de hoogte van dit budget ook niet erg. BL is nog in ontwikkeling bij ons. Op het moment dat het BL project meer is vertaald naar echte producten die we gewoon stelselmatig kunnen aanbieden in de samenleving en we weten hoeveel producten er per jaar worden gevraagd en wat het aan FTE kost, dan kunnen we er meer iets mee

doen. En nu is het gewoon spelen en pionieren en onze weg zoeken”(R9, 8 juni 2016).

De doelstelling van het BL project staat verankerd in het meerjarenplan: : “Een actieve bijdrage leveren aan het vergroten van de bewustwording en het in gang zetten van gedragsverandering ten gunste van een brandveilige werk- en leefomgeving. De prioriteit ligt bij het voorkomen van slachtoffers en het borgen van de maatschappelijke continuïteit” (BBN, 2016c, p. 5). De respondenten bevestigen deze doelstelling (R7, R8 en R9, juni 2016). Hierbij benadrukken twee van de drie respondenten dat dit doel wordt nagestreefd doordat “wordt gesleuteld aan gedrag en bewustzijn in plaats van het gebruiken van de instrumenten vergunning en toezicht” (R9, 8 juni 2016) en “invloed uitoefenen zonder met het vingertje te wijzen” (R7, 8 juni 2016). Daarnaast geven de respondenten aan dat het nastreven van dit doel een “win/win-situatie” moet opleveren (R7, R8 en R9, juni 2016). Dit wil zeggen dat het BL project het doel wil bereiken door “samen met de maatschappij op te trekken” (R7, 8 juni 2016) en “te participeren in netwerken” (R8, 8 juni 2016) om zo “de positie en imago van BBN te versterken” (R9, 8 juni 2016).

Op de vraag welke resultaten zijn bereikt door middel van het BL project, noemen twee van de drie respondenten positieve resultaten (R7, en R9, juni 2016). Zij geven beide aan dat “de brandweer meer bekend is geworden in de maatschappij als de rol van aanjager en ondersteuner van eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid” (R9, 8 juni 2016). Volgens de andere respondent is dit te merken doordat “de maatschappij de brandweer steeds beter weet te vinden voor vragen over BL” (R7, 8 juni 2016). Daarnaast geven de twee respondenten aan dat door het BL project de brandweer “meer is gaan netwerken en stuurt op relatieniveau” (R9, 8 juni 2016), waardoor “grote partijen zoals het Rode Kruis en de ouderenbond samen willen werken met de brandweer omtrent BL” (R7, 8 juni 2016).

Wel wordt door alle drie de respondenten erkend dat het benoemen van het rendement van het BL project, in termen van ‘meer bewustwording’, ‘gedragsverandering’ en ‘minder slachtoffers’, heel lastig is (R7, R8 en R9, juni 2016). Volgens de respondenten worden hier, zowel door zowel BBN als andere regio’s, pogingen toe gedaan door bijvoorbeeld meermaals voorlichting te geven en middels enquêtes en woningchecks onderzoeken wat het effect daarvan is (R8 en R9, juni 2016). Echter geven de respondenten aan dat deze methoden “verwerpelijk zijn” (R9, 8 juni 2016) en “onderzoeken veel tijd, geld en capaciteit kosten die de brandweer niet heeft” (R8, 8 juni 2015). Volgens de respondenten is landelijk het “ei van Columbus” hierin

nog niet gevonden, maar de wens om het rendement te meten en meetbaar te maken groot is (R7, R8 en R9, juni 2016).

Dat het meten van de outcome van het BL project lastig is, wordt ook bevestigd als wordt gevraagd aan de respondenten hoe resultaten worden vastgelegd. De respondenten geven aan dat de resultaten in termen van ‘wat was het gedachtegoed, hoe hebben we het gedaan, hoeveel mensen hebben we bereikt en wat heeft het gekost’ in een projectplan worden vastgelegd (R7, R8 en R9, juni 2016). “Echter kan vanuit deze cijfers niet worden geconcludeerd of de bewustwording is verbeterd en daardoor minder slachtoffers vallen door brand” (R7, 8 juni 2016). Op projectniveau worden momenteel na elke activiteit enquêtes afgenomen om na te gaan of de deelnemers iets hebben geleerd van de voorlichting, wat vervolgens input biedt om de informatievoorziening van het BL project te verbeteren (R7, R8 en R9, juni 2016). Hoewel deze methode mogelijk de burger aanzet tot “het geven van een sociaal wenselijk antwoord” (R9, 8 juni 2016), wordt volgens de respondenten op deze manier toch “een poging gedaan om ontwikkelpunten te formuleren voor het BL project” (R7 en R8, 8 juni 2016).

Dat het structureel benoemen, vastleggen en sturen op resultaten binnen het BL project nog volop in ontwikkeling is, blijkt ook als aan de respondenten wordt gevraagd of prestaties van het BL project worden beoordeeld op kwaliteit en ervan wordt geleerd middels een vaststaande methode:

“Het is nu gewoon nog beetje de ondernemersfase, kijken naar wat werkt wel en wat werkt niet. En dan ben je nog niet heel erg bezig om het systematisch te verbeteren. Ik denk dat als BL volwassener wordt en als we met meer vaste producten gaan werken, dat de noodzaak om te verantwoorden meer zal ontstaan. Daarnaast is het sturen op kwaliteit binnen de gehele brandweerorganisatie niet echt ontwikkeld” (R9, 8 juni 2016).

Een andere respondent bevestigt het beeld dat binnen de gehele organisatie geen sprake is van duidelijke sturing op resultaten en kwaliteit aan de preventieve kant (R8, 8 juni 2016). Dit wordt wederom verklaard door de kenmerken van de brandweer als “conservatieve organisatie”:

“Je moet ook kijken naar: wil het bestuur in deze regio dat wel. We zijn de goedkoopste regio, dan kun je er ook niet heel veel van verwachten. (...) Ergens is het ook wel logisch dat het zo is. In het verleden en nu

nog steeds: je hebt gewoon een brandweer nodig die de brand blust'  
(R7, 8 juni 2016).

Gekeken naar de analyse van de variabelen kan worden geconcludeerd dat het BL project een marginale invulling geeft aan het element *operationele capaciteit*. Volgens de theorie van Moore (2013) over het creëren en meten van publieke waarde beschikt het BL project over geringe middelen en technieken om de gewenste publieke waarde te creëren. De opvallendste resultaten worden hierna uitgelicht.

Volgens de respondenten is sprake van een capaciteitstekort aan personen die kunnen helpen bij de uitvoering van activiteiten van het BL project. De oorzaken hiervoor liggen volgens de respondenten in het te veel inzetten van de beschikbare capaciteit op de VTH-taken en de sterke repressieve kant van BBN die veel capaciteit eist. Eén respondent nuanceert het tekort aan financiële middelen gezien de ontwikkelfase waarin het BL project zich bevindt, waardoor het aantal middelen die het projectteam tot de beschikking heeft ervoor zorgt dat kritisch wordt gekeken naar welke activiteiten zinvol zijn.

Het benoemen, meten en vastleggen van het rendement van het BL project in termen van 'gedragsverandering', 'meer bewustwording' en 'minder slachtoffers' is ondanks de pogingen daartoe door het BL project een erkend probleem door de respondenten. Dit strookt met de verschillende wetenschappelijke auteurs die over het rendement van de overheid zeggen dat deze is gericht op outcomes die in kwalitatieve termen moeten worden benoemd (Kelly, Mulgan & Muers 2002 en Kavanagh 2014). Het meten van deze kwalitatieve termen is volgens Rainey (2014) vrijwel onmogelijk voor overheidsorganisaties. De meetproblematiek van het BL project zien de respondenten landelijk de kop op steken en de wens om het rendement te meten en meetbaar te maken is daarmee groot.

Doordat het BL project in de ontwikkelingsfase zit en binnen BBN nauwelijks wordt gestuurd op resultaten en het verbeteren van de kwaliteit, vindt er geen structurele beoordeling en verbetering van het BL project plaats. Verwacht wordt dat dit in de toekomst wel moet gaan gebeuren door de groeiende noodzaak binnen de brandweer om activiteiten te verantwoorden.

### 5.3.3 Publieke waarde Brandveilig Leven

Het element *publieke waarde* met betrekking tot BL gaat over welke en in hoeverre het BL project publieke waarde produceert, volgens het BL projectteam zelf. In deze paragraaf wordt aan de hand van de variabelen genoemd in tabel 4.3 beschreven en geanalyseerd welke publieke

waarde het BL project creëert en in hoeverre dit overeenkomt met de publieke waarde benoemd in paragraaf 5.1.3.

Aan alle drie de respondenten is de vraag gesteld wat de waarde van het BL project is voor de maatschappij. Eén respondent geeft in de beantwoording aan dat wordt gemerkt dat “mensen snappen waarom de activiteiten worden ingezet, dus bewustwording ontstaat” en “we zetten ons in als kennispartner” (R7, 8 juni 2016). Een andere respondent geeft aan dat de toegevoegde waarde aan de maatschappij lastig is te duiden, maar geeft toch aan dat “het BL project de maatschappij ondersteunt in de omgang met brand(veiligheids)risico’s” (R8, 8 juni 2016). De laatste respondent geeft aan dat “door BL heel veel mensen en instellingen in de maatschappij zich bewust zijn van wat de brand(veiligheids)risico’s zijn en ook beter weten hoe ze daar zelf iets aan kunnen doen” (R9, 8 juni 2016). Daaraan voegt de respondent toe dat dit uiteindelijk leidt tot “minder brand, minder slachtoffers en minder schade”. Als de waarden die zijn genoemd worden samengevat, zijn de aspecten van publieke waarde die het BL project creëert: ‘meer bewustwording en gedragsverandering van de maatschappij in BL’ en ‘de brandweer als kennispartner om de maatschappij te ondersteunen in BL’.

Als de aspecten van publieke waarde door het BL project (de BL waarden) worden vergeleken met de aspecten van publieke waarde van BBN (de BBN waarden) die in paragraaf 5.1.3 zijn genoemd, zijn er overeenkomsten te constateren. De BL waarde ‘meer bewustwording en gedragsverandering de maatschappij in BL’ kan onder de BBN waarde ‘de engelen van Murphy, voorbereiden op een ramp die nog niet is gebeurd’ worden geschaard. De BL waarde ‘de brandweer als kennispartner om de maatschappij te ondersteunen in BL’ hangt één-op-één samen met de BBN waarde ‘brandweer als hét kennisinstituut op het gebied van brand en ongevallen’.

#### 5.3.4 Conclusie Brandveilig Leven

In deze conclusie wordt deels antwoord gegeven op de deelvraag: *Welke effecten hebben de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* Middels het theoretisch model van Moore is onderzocht welke publieke waarde het BL project heeft geproduceerd en welke verklaringen hiervoor zijn.

Het is gebleken dat het BL project een redelijke invulling geeft aan het element *legitimiteit en support*. Door het conservatieve karakter van de brandweer verloopt het BL project binnen BBN moeizaam. Dit wordt verklaard door de rolcultuur die binnen BBN bestaat waardoor nieuwe ontwikkelingen langzaam verlopen. Daarnaast bestaan organisatorisch



meerdere knelpunten voor het realiseren van de ideeën met betrekking tot het vergroten van de rol van burgers binnen het BL project. Voor het creëren van meer bekendheid in de maatschappij als katalysator van BL en het overbrengen van de juiste boodschap, is het BL project afhankelijk van de media. Externe partijen en de ontwikkelingen in de omgeving hebben ook invloed op de invulling en het verloop van het BL project. De verschuiving naar risicogericht denken in de samenleving wordt gesterkt door de wet en is van positieve invloed op het BL project.

Het is ook duidelijk geworden dat het BL project een marginale invulling geeft aan het element *operationele capaciteit*. Door de verdeling en prioritering van medewerkerscapaciteit door BBN is sprake van een capaciteitstekort aan personen die kunnen helpen bij de uitvoering van de activiteiten van het BL project. Het kleine budget zorgt er echter wel voor dat activiteiten van het BL project kritisch worden bekeken en ingezet. De meetproblematiek omtrent de kwalitatieve resultaten binnen het BL project strookt met de theorie van Rainey (2014) omtrent de moeilijkheden van het meten van kwalitatieve prestaties. Door de ontwikkelingsfase van het BL project en de minimale sturing ter verbetering van de kwaliteit door BBN, vindt er geen structurele beoordeling en verbetering van het BL project plaats. Voor de toekomst wordt verwacht dat kwaliteitszorg moet worden geïmplementeerd in de organisatie gezien de groeiende noodzaak voor de brandweer om activiteiten te verantwoorden.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat de publieke waarde die door het BL project is gecreëerd overeenkomt met de geformuleerde publieke waarde van BBN. In paragraaf 5.4 wordt toegelicht welke verklaringen hiervoor kunnen worden genoemd.

## 5.4 Verklaring en vergelijking OMS & Brandveilig Leven

In deze paragraaf wordt toegelicht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de mogelijke effecten van de cases OMS en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN, waarmee een antwoord wordt gegeven op de deelvraag *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de mogelijke effecten van de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* Door middel van een vergelijking tussen de cases OMS en Brandveilig Leven wordt tevens hun mogelijke verschil in verklaringen verduidelijkt.

### 5.4.1 Verklaringen OMS

Uit paragraaf 5.2.3 blijkt dat de publieke waarde die het OMS project heeft gecreëerd overeenkomt met de geformuleerde publieke waarde van BBN in paragraaf 5.1.3. Een overzicht van de koppeling tussen de OMS waarden en de publieke waarde van BBN wordt in tabel 5.1 weergegeven.

Tabel 5.1 Koppeling waarde OMS met publieke waarde BBN

<div style="text-align: center;"><b>Publieke waarde BBN</b></div> <div style="text-align: center;"><b>OMS waarde</b></div>	BBN als responsorganisatie; vangnet voor de samenleving ten behoeve van fysieke veiligheid	BBN biedt 24/7 paraatheid	BBN als de engel van Murphy; de maatschappij voorbereiden op brandveiligheidsrisico's	BBN is hét kennisinstituut op het gebied van brand en ongevallen
Meer verkeersveiligheid	<b>X</b>			
Betere paraatheid		<b>X</b>		
Betere bewustwording over eigen verantwoordelijkheid OMS abonnees			<b>X</b>	<b>X</b>

Voor het creëren en in stand houden van de publieke waarde geeft het OMS project volgens de theorie van Moore (2013) voldoende invulling aan zowel het element *legitimiteit en support* en *operationele capaciteit* van de strategische driehoek. Volgens de theorie van Moore is het OMS project strategisch voldoende om voor BBN publieke waarde te creëren. De verklaringen die hiervoor kunnen worden benoemd zijn samenvattend als volgt:

- De bestaande goede vertrouwensbasis van het bestuur in BBN;
- Het doel, de werkwijze en de omgang met risico's van het OMS project is door middel van een goede verhalende onderbouwing aan het bestuur en de omgeving uitgelegd;
- De invloed van de omgeving (o.a. media, externe partijen en politiek) is beperkt bij de uitvoering van het OMS project;
- Mogelijke risico's worden voldoende juridisch afgedekt;
- Er is voldoende beschikking over middelen die naar eigen inzicht kunnen worden ingezet;
- Resultaten worden vastgelegd en er wordt op gestuurd door het OMS projectteam zelf;
- De OMS projectleden interpreteren de resultaten naar eigen inzicht in kwalitatieve verbeterpunten.

Uit de verklaringen kan worden opgemaakt dat verhalen in het OMS project zijn toegepast en een belangrijke rol hebben gespeeld in de succesvolle uitvoering. De belangrijkste conclusie voor het onderhouden van de creatie van publieke waarde door het OMS project is dat het van belang is dat BBN het OMS project voldoende vaardigheden en technieken, zoals mogelijkheden tot kwaliteitsmetingen, moet bieden om te ontwikkelen. Volgens de theorie over storytelling van Aarts en Van Woerkum (2008), Ford (1999), Ford en McNamara (2002) en Hardy, Lawrence en Grant (2005) dient het OMS projectteam deze conclusie onderbouwd over te brengen naar het managementteam van BBN, om zodoende vaardigheden en technieken ten behoeve van de ontwikkeling van het OMS project te verkrijgen. Immers kan de ontwikkeling van het OMS project zorgen voor een stimulering van BBN als lerende organisatie, iets wat in de beleidsplannen als prioriteit wordt gezien.

#### 5.4.2 Verklaringen Brandveilig Leven

Uit paragraaf 5.3.3 blijkt dat de publieke waarde die het BL project heeft gecreëerd overeenkomt met de geformuleerde publieke waarde van BBN in paragraaf 5.1.3. Een overzicht van de koppeling tussen de BL waarden en de publieke waarde van BBN wordt in tabel 5.2 weergegeven.

Tabel 5.2 Koppeling waarde Brandveilig Leven met publieke waarde BBN

BL waarde	Publieke waarde BBN	BBN als responsorganisatie; vangnet voor de samenleving ten behoeve van fysieke veiligheid	BBN biedt 24/7 paraatheid	BBN als de engel van Murphy; de maatschappij voorbereiden op brandveiligheidsrisico's	BBN is hét kennisinstituut op het gebied van brand en ongevallen
Meer bewustwording en gedragsverandering in de maatschappij op het gebied van brandveilig leven				X	X
De brandweer als kennispartner om de maatschappij te ondersteunen in brandveilig leven					X

Voor het creëren en in stand houden van de publieke waarde geeft het BL project volgens de theorie van Moore (2013) een redelijke invulling aan het element *legitimiteit en support* en een marginale invulling aan het element *operationele capaciteit* van de strategische driehoek. Volgens de theorie van Moore is het BL project strategisch gering om voor BBN publieke waarde te creëren. De verklaringen die hiervoor kunnen worden benoemd zijn samenvattend als volgt:

- De conservatieve cultuur van BBN zorgt voor een moeizaam en langzaam realisatieproces om de focus van de brandweer naar de voorkant van de veiligheidsketen te verleggen, waardoor onder andere:
  - Herverdeling van de capaciteit langzaam op gang komt;
  - Het kwalitatief vastleggen van prestaties ten behoeve van de ontwikkeling van een strategisch lerende organisatie weinig prioriteit heeft;

- De omgeving, o.a. media en externe partijen, hebben een grote invloed op de bekendheid en toepassing van de boodschap die het BL project wil uitdragen in de maatschappij;
- In de samenleving groeit het besef dat de maatschappij eigen verantwoordelijkheden heeft. Dit komt ook terug in de ruimte die de wet- en regelgeving biedt om meer in risico's dan in regels te denken;
- Er is landelijk geen goede beschikbare methode om rendement van het BL project te meten;
- De looptijd van het BL project is nog te kort voor het benoemen en toepassen van een systematische sturings- en verbeteringscyclus;

Uit de verhalen van respondenten en de verklaringen blijkt dat binnen BBN de nieuwe (preventieve) visie van de brandweer nog onvoldoende is doorgesijpeld in de organisatie. Hierdoor is binnen de organisatie niet genoeg draagvlak voor de uitvoering van het BL project en is de kans op ontwikkeling en een succesvolle uitvoering geringer. Ondanks dat het BL project ook volgens de theorie van Moore (2013) strategisch gering is om voor BBN publieke waarde te creëren, zijn tijdens de korte looptijd van het BL project toch waarden gecreëerd die overeenkomen met de genoemde publieke waarde van BBN. Dit kan worden verklaard door de theorie van Foucault (1976), die stelt dat verhalen en het gesprek een machtig middel is. Hoewel het BL project nog niet volledig strategisch is ontwikkeld, is door de kracht van verhalen de achterliggende denkwijze van het BL project momenteel zo goed als mogelijk geïmplementeerd in de maatschappij. Ondanks dat het preventief denken binnen BBN onvoldoende is doorgesijpeld, is deze denkwijze wel in de maatschappij kenbaar gemaakt en dus creëert het BL project de publieke waarde van BBN.

#### 5.4.3 Vergelijking OMS en Brandveilig Leven

Als tabel 5.1 en 5.2 met elkaar worden vergeleken, wordt de indruk gewekt dat het OMS project succesvoller in het creëren van publieke waarde voor BBN is dan het BL project. Daarnaast lijkt het volgens de theorie van Moore (2013) dat het OMS project strategisch beter is dan het BL project om publieke waarde voor BBN te creëren. Dit beeld is niet terecht. Gezien de organisatiecontext- en omgeving van BBN waarin de projecten worden uitgevoerd, spelen de cultuur en de nieuwe visie van de brandweer een rol. De verschillende kenmerken van de cases zijn hierin verklarend, zie tabel 5.3.

Tabel 5.3 Kenmerken cases OMS en Brandveilig Leven

	OMS	Brandveilig Leven
<b>Valt onder brandweertaak</b>	Repressief	Preventief
<b>Intern/extern gericht</b>	Intern	Extern
<b>Looptijd</b>	Eén jaar	Permanent
<b>Omgeving</b>	Simpel	Complex
<b>Resultaat</b>	Overwegend kwantitatief	Overwegend kwalitatief
<b>Invloed op ontwikkelingsvermogen van BBN</b>	Klein	Groot

Doordat OMS een kortlopend en intern project is dat minimaal wordt beïnvloed door de omgeving, is het probleemloos binnen BBN ten uitvoer gekomen. Brandveilig Leven daarentegen is een project in ontwikkeling wat extern gericht is en daardoor ook een meer complexe omgeving kent. Voor de uitvoering is het project namelijk afhankelijk van ontwikkelingen in de maatschappij. Daarnaast bestaat een groot verschil tussen het benoemen van het resultaat van beide projecten. Daar waar OMS vooral kwantitatief resultaat aantoonbaar heeft behaald, zijn de kwalitatieve resultaten van het BL project moeilijker aan te tonen. Brandveilig Leven is tot slot, als onderdeel van de nieuwe (preventieve) visie van de brandweer, een project wat conflicteert met de conservatieve cultuur van BBN waarbij de repressie dominant is. Uit de resultaten is gebleken dat het ontwikkelingsvermogen van BBN hierdoor laag is, waardoor het BL project binnen BBN langzaam ten uitvoer komt.

Uit tabel 5.1 en 5.2 blijkt dat zowel repressieve als preventieve projecten relevant zijn om alle aspecten van de publieke waarde van BBN te vervullen. Ondanks dat het OMS project meerdere aspecten van de publieke waarde vervult, is Brandveilig Leven van groter belang voor de publieke waarde van BBN. Want naast de projecten met betrekking tot het optimaliseren van de repressieve taak van de brandweer worden, door de transitie van repressief naar preventief, projecten met betrekking tot de preventieve taak van de brandweer voor BBN in de toekomst steeds meer van belang om te voldoen aan de maatschappelijke behoefte. Hierdoor is een verandering in de conservatieve cultuur van BBN waarbij de repressie dominant is noodzakelijk. Middels storytelling kan binnen BBN het belang van projecten gericht op de preventieve taak van de brandweer worden aangeduid om zo de denkwijze binnen de organisatie te veranderen. Daarbij biedt de toepassing van het theoretisch model van Moore handvatten om deze projecten strategisch uit te denken en te evalueren waar de verbeteringen liggen om publieke waarde te creëren en behouden.

## 5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het empirisch onderzoek uitgebreid beschreven en geanalyseerd. De resultaten hebben antwoord gegeven op drie deelvragen. In deze conclusie wordt het antwoord op de drie deelvragen verenigd.

In paragraaf 5.1 is de deelvraag *Hoe wordt binnen BBN invulling gegeven aan publieke waarde?* behandeld. In de analyse van de formulering van de publieke waarde van BBN komt naar voren dat de repressieve aspecten ‘BBN als vangnet fungeert voor de samenleving ten behoeve van fysieke veiligheid’ en ‘BBN biedt 24/7 paraatheid’ en de preventieve aspecten ‘BBN is de engel van Murphy; de maatschappij voorbereiden op brandveiligheidsrisico’s’ en ‘BBN is hét kennisinstituut op het gebied van brand en ongevallen’ de publieke waarde van BBN vormen.

Gebaseerd op het theoretisch model van Moore kan worden gesteld dat BBN zich strategisch moet ontwikkelen om de genoemde publieke waarde te creëren en te behouden. Het element *legitimiteit en support* wordt namelijk wel voldoende door BBN ingevuld. Voor het in stand houden van haar legitimiteit is het wel van belang dat BBN in dialoog blijft met het bestuur en een goede onderbouwing blijft geven voor haar activiteiten. Maar uit de analyse blijkt ook dat BBN een marginale invulling geeft aan het element *operationele capaciteit*. De belangrijkste bevinding hierin is dat door de conservatieve cultuur van BBN de ontwikkeling van kwaliteitszorg binnen de organisatie moeizaam verloopt en nog onvoldoende is om de publieke waarde zo optimaal mogelijk te creëren en te behouden.

In paragraaf 5.2 en 5.3 is de deelvraag *Welke effecten hebben de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* behandeld. Hieruit bleek dat zowel het OMS project als het BL project waarden creëren die overeenkomen met de geformuleerde publieke waarde van BBN. Echter bleek ook dat, gebaseerd op het theoretisch model van Moore, het OMS project strategisch beter lijkt te zijn voor BBN dan het BL project om publieke waarde te creëren.

Aansluitend zijn in paragraaf 5.4 verklaringen genoemd van de effecten van de cases op de publieke waarde van BBN door antwoord te geven op de deelvraag *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de mogelijke effecten van de cases OMS-meldingen en Brandveilig Leven op de publieke waarde van BBN?* Uit de verklaringen voor de effecten van het OMS project op de publieke waarde van BBN bleek dat door het toepassen van het gesprek en verhalen door het projectteam heeft bijgedragen aan een succesvolle uitvoering. Daarbij is als belangrijkste conclusie aangemerkt dat voor het onderhouden van de creatie van waarde

door het OMS project, BBN voldoende vaardigheden en technieken moet gaan bieden ter ontwikkeling van het OMS project en uiteindelijk een lerende organisatie te realiseren.

Uit de verklaringen voor de effecten van het BL project op de publieke waarde van BBN bleek dat door onvoldoende integratie van de nieuwe preventieve visie van de brandweer binnen BBN het BL project moeizaam tot uitvoering komt. Echter heeft het BL project, door de kracht van verhalen, de denkwijze van brandveilig leven en dus de nieuwe visie in de maatschappij kenbaar gemaakt en waarde gecreëerd die overeenkomt met de geformuleerde publieke waarde van BBN.

Tot slot is aan de hand van een vergelijking tussen het OMS project en het BL project beargumenteerd waarom zowel repressieve projecten, zoals OMS, als preventieve projecten, zoals Brandveilig Leven, voor BBN van belang zijn om aan haar publieke waarde te werken. Hierbij is benadrukt dat door de nieuwe preventieve visie van de brandweer het voor BBN van belang is dat organisatorisch het besef moet komen dat preventieve projecten meer moeten worden verankerd in haar kernactiviteiten ten behoeve van haar publieke waarde.



## 6. CONCLUSIE

---

In dit onderzoek staat de invulling van publieke waarde door Brandweer Brabant-Noord centraal. Door middel van het onderzoeken van de cases OMS en Brandveilig Leven op hun effecten op de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord, wordt een antwoord gegeven in hoeverre Brandweer Brabant-Noord publieke waarde nastreeft, welke verklaringen hiervoor zijn en welke aanbevelingen hieruit voortvloeien.

In dit laatste hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag bestaat uit de hoofdvraag en de deelvragen. Door middel van beantwoording van de deelvragen wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Vervolgens wordt in de reflectie ingegaan op de beperkingen van het onderzoek. Er wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### 6.1 Beantwoording onderzoeksvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

*Hoe kunnen de mogelijke effecten van de cases OMS en Brandveilig Leven op de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord worden verklaard en welke aanbevelingen vloeien uit deze verklaringen voort?*

Publieke waarde bij de brandweer houdt datgene in waar de maatschappij waarde aan hecht en de bijdrage van de handelingen van de brandweer aan de maatschappij. In dit onderzoek is nagegaan welke aspecten van bijdragen Brandweer Brabant-Noord benoemt die de publieke waarde van haar organisatie vormen. De aspecten die hierbij naar voren kwamen zijn als volgt:

- BBN als responsorganisatie; vangnet voor de samenleving ten behoeve van fysieke veiligheid;
- BBN biedt 24/7 paraatheid;
- BBN als de engel van Murphy; de maatschappij voorbereiden op brandveiligheidsrisico's;
- BBN is hét kennisinstituut op het gebied van branden en ongevallen.

De eerste twee aspecten zijn te linken aan de repressieve taak van de brandweer, namelijk het beperken en bestrijden van brand en andere ongevallen dan brand. De laatste twee aspecten zijn

te linken aan de preventieve taak van de brandweer, namelijk het voorkomen en beperken van brand en andere ongevallen dan brand.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de cases OMS en Brandveilig Leven waarden hebben gecreëerd die overeenkomen met de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord. De casus OMS meldingen heeft waarden gecreëerd die overeenkomen met de genoemde repressieve aspecten van de publieke waarde. De casus Brandveilig Leven heeft waarden gecreëerd die overeenkomen met de preventieve aspecten van de publieke waarde.

Uit het onderzoek is gebleken dat voor de cases verschillende verklaringen zijn te benoemen voor hun effecten op de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord. De effecten van de casus OMS meldingen op de publieke waarde worden verklaard door een, volgens het theoretisch model van Moore, goede strategische invulling en de toepassing van interne storytelling om de waarden te creëren. De effecten van de casus Brandveilig Leven op de publieke waarde worden verklaard door een, volgens het theoretisch model van Moore, nog minimale strategische invulling en de krachtige externe storytelling naar de maatschappij om waarden te creëren.

De effecten van de cases OMS en Brandveilig Leven op de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord kunnen worden verklaard door de mate waarin ze strategisch zijn ingevuld en de manier waarop ze storytelling in de casus hebben toegepast. De geconstateerde conservatieve cultuur binnen Brandweer Brabant-Noord speelt een grote rol in deze verklaringen.

Hoewel beide cases de aspecten van de publieke waarde creëren, zijn uit het onderzoek een aantal bevindingen naar voren gekomen waarvan kan worden gesteld dat Brandweer Brabant-Noord prioriteit moet geven aan een verandering in de organisatorische cultuur. Doel hiervan is om zich te conformeren aan de nieuwe preventieve visie van de brandweer en in staat te blijven publieke waarde te creëren en te optimaliseren. De concrete aanbevelingen zijn daarom als volgt:

- Binnen Brandweer Brabant-Noord dient een corresponderend beeld van de publieke waarde die ze wil nastreven te worden gevormd en geïntegreerd. Dit kan door middel van een organisatiebreed programma waarin gezamenlijk wordt gedacht en gesproken over de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord. Hierdoor is de organisatie ook in staat om haar publieke waarde naar buiten toe te dragen;
- Om zich te conformeren aan de preventieve visie, dient binnen Brandweer Brabant-Noord meer prioriteit te worden gegeven aan preventieve activiteiten waarbij

Brandveilig Leven een leidende rol heeft. Daarvoor is het herzien van de personeelscapaciteitsverdeling tussen en binnen de sectoren van de organisatie een belangrijk actiepunt;

- Om als organisatie intern te ontwikkelen ten behoeve van de optimalisering van haar publieke waarde, dient brandweer Brabant-Noord de interne sturings- en beheercyclus te herzien. Ten behoeve van de kwaliteitszorg dienen de mogelijkheden te worden onderzocht om een kwaliteitsmanagementmethode, zoals het INK-model, en een prestatiemetingssysteem in te voeren. Hiermee wordt op zowel medewerkers als organisatorisch niveau ingezet op het stimuleren van een lerende organisatie en het integreren van de visie binnen Brandweer Brabant-Noord en in de maatschappij.

Hoewel de transitie van repressief naar preventief denken wel is opgenomen in de beleidsplannen, is dit gedachtegoed nog onvoldoende verankerd binnen Brandweer Brabant-Noord. De conservatieve cultuur van Brandweer Brabant-Noord speelt hierin een cruciale rol, doordat deze manier van denken een omslag is in een uitvoeringsorganisatie die is ontstaan ten behoeve van repressief handelen. Om zich te conformeren aan de nieuwe visie dient brandweer Brabant-Noord preventieve projecten, zoals Brandveilig Leven, meer te verankeren in haar kernactiviteiten. Hiervoor dient het management deze nieuwe denkwijze en de publieke waarde middels verhalen te verspreiden binnen Brandweer Brabant-Noord, zodat deze verhalen doorsijpelen in de gehele organisatie. Indien Brandweer Brabant-Noord hierin slaagt, is ze in staat om haar publieke waarde ook naar buiten toe te dragen. Hierdoor kan Brandweer Brabant-Noord zich beter legitimeren aan de maatschappij en de gedachten over de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord in de maatschappij toetsen. Dat door verhalen en interactie een beeld wordt gecreëerd van de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord wordt ook bevestigd door eerder onderzoek over het overbrengen van de essentie van de veiligheidsregio's (WODC, 2015). Voor deze organisatorische verandering biedt de toepassing van het theoretisch model van Moore handvatten om na te gaan waarin de verbeteringen liggen voor Brandweer Brabant-Noord om haar strategie dusdanig in te richten teneinde publieke waarde te creëren en behouden.

## 6.2 Reflectie op het onderzoek

Moore (1995;2013) is een veelvuldig genoemd auteur in de literatuur over publieke waarde en zijn strategische driehoek wordt vaak genoemd als model om de publieke waarde van een overheidsorganisatie te definiëren, creëren en meten. Echter bestaat in de literatuur kritiek op Moore door de vraag of zijn theorie een empirische theorie dan wel een normatieve prescriptie is. Rhodes en Wanna (2007) geven in hun artikel drie punten van kritiek op de theorie van Moore. Ten eerste stellen zij dat de theorie van Moore normatief is welke niet op empirisch onderzoek is gebaseerd. Ten tweede geven Rhodes en Wanna aan dat voor de toepassing van de strategische driehoek evaluatiecriteria ontbreken. Ten derde geven ze aan dat de rol van politiek, als vertegenwoordiger van de wensen van het publiek, in de theorie van Moore een grotere plaats moet worden toebedeeld.

Bij de kritiek van Rhodes en Wanna (2007) moet de kanttekening worden geplaatst dat deze is geuit voordat Moore (2013) de public value scorecard ontwikkelde. In de public value scorecard, die is gelinkt aan de strategische driehoek, worden evaluatiecriteria genoemd waarin de politiek ook wordt genoemd. Echter blijkt uit dit onderzoek dat voor het creëren van publieke waarde de strategische driehoek van Moore niet volledig hoeft te zijn ingevuld. Desondanks kan door middel van de strategische driehoek worden gezocht naar de verbeteringen om de creatie van publieke waarde te optimaliseren.

Dit onderzoek biedt inzichten over de publieke waarde van de brandweer. Doordat brandweerregio's in Nederland het beleid op hun eigen manier invullen en in het onderzoek alleen cases binnen Brandweer Brabant-Noord zijn onderzocht, zijn de resultaten echter niet generaliseerbaar. Wel zijn de brandweerregio's door hun wettelijke taak organisatorisch vergelijkbaar waardoor ze lering kunnen trekken uit het onderzoek en na kunnen gaan wat voor hun brandweerregio bruikbaar is. Daarnaast bestaat er, door de tijdsspanne van het onderzoek en het tijdsverloop van de cases, een kans dat door middel van dezelfde onderzoeksopzet niet dezelfde resultaten zichtbaar worden.

Ondanks dat de interviews die zijn gehouden ten behoeve van het onderzoek door het zoeken naar verhalen zeer uitgebreid zijn, kan door het kleine aantal respondenten niet worden gesteld dat de geformuleerde publieke waarde door iedereen binnen Brandweer Brabant-Noord wordt ondersteunt. Immers blijkt uit de interviews dat het denken over de publieke waarde van de brandweer afhankelijk is van de sector waarin de respondenten werkzaam zijn. Dit kan de interne validiteit van het onderzoek aantasten.

Door de interne gerichtheid van dit onderzoek is niet volledig voldaan aan de theoretische definitie van publieke waarde, namelijk het gedeelte "Publieke waarde is datgene

waar de maatschappij waarde aan hecht (...)”. In het onderzoek is namelijk niet onderzocht wat de maatschappij als de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord ziet. Dit is bewust gedaan, aangezien de wens vanuit Brandweer Brabant-Noord was om eerst interne duidelijkheid te creëren over haar publieke waarde alvorens dit extern te toetsen in de maatschappij.

### **6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Gebaseerd op de reflectie van het onderzoek kunnen meerdere aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gegeven. Ten eerste kan de publieke waarde van Brandweer Brabant-Noord volledig worden gemaakt middels burgeronderzoek in de regio. Hierbij kan ook worden getoetst in hoeverre Brandweer Brabant-Noord publieke waarde creëert volgens de maatschappij. Daarnaast kan binnen meerdere regio's worden onderzocht naar wat hun publieke waarde is, waardoor deze vervolgens interregionaal kan worden vergeleken ten behoeve van de optimalisering van de publieke waarde van de brandweer. Verder kan op landelijk niveau mogelijkheden worden onderzocht om kwalitatieve resultaten van de brandweer op een goede en gelijke manier te meten ten behoeve van benchmarking. Tot slot kan middels een onderzoek naar bestaande culturen binnen de brandweer nagegaan welke invloed deze culturen hebben op de organisatorische ontwikkeling van de brandweer.

## LITERATUURLIJST

---

- Aarts, N., & Van Woerkum, C. (2008). *Strategische communicatie - principes en toepassingen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V. .
- AD. (2015, mei 15). *Nieuws*. Opgehaald van ad.nl:  
<http://www.ad.nl/ad/nl/4560/Gezond/article/detail/4035113/2015/05/20/Vakbonden-slaan-alarm-over-bezuinigingen-zorg.dhtml>
- Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2010). Constructing performance measurement in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 266-282.
- Baarda, D., De Goede, M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers B.V. .
- Bailey, P. H., & Tilley, S. (2002). Storytelling and the interpretation of meaning in qualitative research. *Journal of advanced nursing*, 38(6), 574-583.
- BBN. (2015). *Kaderbrief 2016 Brandweer Brabant-Noord*.
- BBN. (2016a, 6 21). *Organisatie - wat is Brandweer Brabant-Noord*. Opgehaald van Brandweer Brabant Noord: <http://www.brandweer.nl/brabant-noord/organisatie/waarstaat-brandweer/>
- BBN. (2016b, 6 21). *Organisatie*. Opgehaald van BBN intranet:  
[intranet.bbn.nl/bbn/organisatie/](http://intranet.bbn.nl/bbn/organisatie/)
- BBN. (2016c, januari 22). Sector Risicobeheersing - Programma Maatschappij - Meerjarenplan 2016-2019.
- BBN. (2016d, januari 22). Interventiematrix 2016-2019.
- BBN. (2016e, april 18). *BBN nieuws actueel*. Opgehaald van Ons BBN:  
<http://intranet.bbnweb.nl/nieuws/bbn-nieuws/@24247/voortgang-oms/>
- Benington, J. (2011). From private choice to public value? In J. Benington, & M. Moore, *Public value: theory and practice* (pp. 31-51). Hamshire: Palgrave Macmillan.
- Bertels, M. (2014, 11 11). Beoordelingsprotocol voor meldingen uit het openbaar meldsysteem en Particuliere alarmcentrales (PAC).

- Bevir, M. (2011). Public administration as storytelling. *Public Administration*, 89(1), 183-195.
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Brandweer Brabant-Noord. (2015, juli 31). *Organisatie - waar staat de brandweer voor?* Opgehaald van brandweer.nl: <http://www.brandweer.nl/brabant-noord/organisatie/waar-staat-brandweer/>
- Brandweer Nederland. (2010). *de Brandweer over morgen*. Brandweer Nederland.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Corvellec, H. (1997). *Stories of Achievements: Narratives features of Organizational Performance*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Corvellec, H. (2002). Narratives of Organisational Performances. 1-28. Kristianstad: Department of Business Studies, Kristianstad University College.
- De Volkskrant. (2011, juni 17). Sociale media dwingen tot verandering. *De Volkskrant*.
- De Volkskrant. (2015, maart 20). *Nieuws Binnenland*. Opgehaald van Volkskrant.nl: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/politiesirenes-loeien-minuut-voor-betere-cao~a3917229/>
- De Wit, R. (2015, november 9). Persoonlijke communicatie.
- Eccles, R. (1991). The Performance Measurement Manifesto. *Harvard Business Review*, 131-137.
- Eikenberry, A. M., & Kluver, J. D. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? *American Society for Public Administration*, 132-140.
- Externe Onderzoekscommissie. (2006). *Een tekortschietend zorgproces*. Zwolle: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- Financieel dagblad. (2016, september 5). Ombudsman: burger ergert zich aan overheid. *Financieel dagblad*.

- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* (Vol. Hoofdstuk 2 ). Oxford: Oxford University Press.
- Ford, J. D. (1999). Organizational change as shifting conversations. *Journal of Organizational Change Management*, 12(6), 480-500.
- Ford, J. D., Ford, L. W., & McNamara, R. T. (2002). Resistance and the background conversations of change. *Journal of Organizational Change Management*, 15(2), 105-121.
- Foucault, M. (1976). *De orde van het vertoog*. Meppel: Boom.
- Ghobadian, A., & Ashworth, J. (1994). Performance measurement in local government - concept and practice. *International journal of operations & production management*, 35-51.
- Hardy, C., Lawrence, T. B., & Grant, D. (2005). Discourse and collaboration: The role of conversations and collective identity. *Academy of Management Review*, 30(1), 58-77.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, 93-109.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: translating strategy into action*. Boston (MA): Harvard Business School Press .
- Kerpershoek, E. (2015). *Medical professionals' responses to a DRG performance management system for hospital care in the Netherlands. Reinterpreting 'perverse effects', such as upcoding and patient selection, using arguments of professionalism and managerialism*. 's-Hertogenbosch: Uitgeverij BOXpress.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2006). Stories for research. In D. Yanow, & P. Schwartz-Shea, *Interpretation and Method: empirical research methods and the interpretive turn* (pp. 316-330). Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Melnyk, S. A., Bititci, U., Platts, K., Tobias, J., & Andersen, B. (2014). Is performance measurement and management fit for the future? *Management Accounting Research* , 173-186.
- Micheli, P., & Mari, L. (2014). The theory and practice of performance measurement. *Management Accounting Research*, 147-156.



- Moore, M. H. (1995). *Creating public value : strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- NOS. (2015, februari 22). *Nieuws*. Opgehaald van nos.nl: <http://nos.nl/artikel/2020788-brandweer-nog-niet-af-van-bezuinigingen.html>
- NRC. (2012, maart 24). Legitimiteit overheid staat permanent ter discussie. *NRC*.
- Overheid.nl. (2015, juli 31). *Wet- en regelgeving*. Opgehaald van overheid.nl: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum\\_31-07-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum_31-07-2015)
- Overheid.nl. (2016, juli 31). *Wet- en regelgeving - Wet veiligheidsregio's*. Opgehaald van overheid.nl: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum\\_31-07-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum_31-07-2015)
- Pen, M. (2009). *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek. Een empirische studie naar de doorwerking van universitaire prestatie-meetsystemen*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Rainey, H. (2014). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rhodes, R., & Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Gardens. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Rijksoverheid. (2012). *Kredietcrisis*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kredietcrisis/inhoud/gevolgen-van-de-crisis-voor-de-overheidsfinancien>
- Rotheroe, N., & Richards, A. (2007). Social Return on Investment and social enterprise: Transparant accountability for sustainable development. *Social Enterprise Journal*, 31-48.
- SEV. (2006). *Weten van renderen*. Rotterdam: SEV programma Vernieuw(d) maatschappelijk ondernemerschap .
- Smith, R. (2004). Focusing on Public Value: Something New and Something Old? *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 68-79.

- Speklé, R. F., & Verbeeten, F. H. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 131-146.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Van den Brink, G., Jansen, T., & Pessers, D. (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Van Rooij, T., & Bertels, M. (2014, 8 19). Voorstel passende brandweezorg bij automatische en PAC meldingen.
- Van Thiel, S. (2013). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review*, 25(3), 267-281.
- Veiligheidsregio Brabant-Noord. (2015). *Beleidsplan 2016-2019*. 's-Hertogenbosch.
- WODC. (2015). *Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's*. Den Haag : Kwink Groep.
- Yin, R. (2009). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

## BEGRIPPENLIJST

---

Koude kant	Alle sectoren van Brandweer Brabant-Noord behalve de sectoren Incidentbestrijding en Ondersteuning brandweerprocessen
OMS object	Een gebouw dat is aangesloten op het Openbaar MeldSysteem waardoor bij brand automatisch een melding binnenkomt bij de meldkamer
OMS politie	Medewerkers van de sector risicobeheersing die OMS abonnees aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheden zoals waarom ze niet bereikbaar waren tijdens een OMS melding, waarom hun object een loze melding gaf en hoe ze dit in het vervolg gaan verbeteren.
Veiligheidsketen	Een methodiek die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgenomen in haar visie op Integrale Veiligheid, om de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de veiligheidszorg vorm te geven en te professionaliseren. De veiligheidsketen bestaat uit vijf fasen/schakels: proactie → preventie → preparatie → repressie → nazorg.
Warme kant	De sectoren incidentbestrijding en Ondersteuning brandweerprocessen van Brandweer Brabant-Noord.

# BIJLAGEN

---

## I. Lijst van gebruikte documenten

- Beoordelingsprotocol voor meldingen uit het openbaar meldsysteem en PAC van M. Bertels 11 november 2014;
- De Brandweer over morgen ‘Een Strategische Reis’ Nieuwe visie Brandweer Nederland 2010-2040;
- Kaderbrief 2016 Brandweer Brabant-Noord met genoemde prioriteiten en strategische thema’s voor 2016;
- Mail van dhr. M. Bertels op 1 maart 2016 met als bijlagen onderlinge communicatie tussen M. Bertels en andere regio’s over de essentie en de voortgang van het OMS project;
- Sector Risicobeheersing Programma Maatschappij Interventiematrix 2016-2019;
- Sector Risicobeheersing Programma Maatschappij Meerjarenplan 2016-2019;
- Veiligheidsregio Brabant-Noord Beleidsplan 2016-2019;
- Verschillende informatiepagina’s op het intranet van Brandweer Brabant-Noord;
- Voorstel ‘Passende brandweezorg bij automatische en PAC meldingen’ aan het Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio Brabant-Noord van T. van Rooij en M. Bertels 19 augustus 2014.

## II. Interviewhandleidingen

### Interviewvragen – publieke waarde BBN algemeen

Introductie:

- Doel onderzoek en interview
- Verloop van het interview
- Omgang met informatie uit interview

Vragen:

Beginvraag: Kunt u wat vertellen over wat de waarde van BBN is voor de maatschappij?

Legitimiteit & Support

- In hoeverre bent u betrokken bij de formulering van de strategische visie en missie van BBN?
- Welke rol hebben burgers gespeeld in de totstandkoming van het beleid waaronder de visie en missie van BBN?
  - inbreng
  - actieve rol
  - gewenste rol
- Welke partijen moeten volgens u bij de formulering van de strategische visie van BBN worden betrokken?
  - Waarom wel/niet
- In welke mate overlegt BBN met de burgemeesters over beleidsplannen van BBN?
  - toestemming
- Hoe reageren de burgemeesters van de betreffende gemeentes op een beleidswijziging van de brandweer?
- Zijn er personen van buiten de organisatie die invloed hebben op (de beleidsvoering van) BBN?
  - Invloed
  - Reactie
- Welke rol speelt de brandweer in deze regio in de regionale/lokale politiek?
  - Onderdeel van de politieke agenda/discussie?
- In hoeverre geeft de (regionale) media aandacht aan BBN?
  - Invloed
  - reactie

- Welke invloed hebben wet- en regelgeving op BBN?
  - reactie
  - gewenste omgang

#### Operationele capaciteit

- Welke middelen (zowel financieel als niet-financieel) en medewerkers/vrijwilligers heeft BBN naar uw mening nodig voor de uitvoering van haar taken?
  - Voldoende/onvoldoende
  - Dringende behoefte
- Op basis van welke factoren wordt binnen BBN prioriteit gegeven aan haar taken bij het verdelen van haar middelen?
- Op welke manier vindt beoordeling van individuele en collectieve prestaties plaats binnen BBN?
  - prestatiemetingsystemen
  - actiepunten na beoordeling
  - ontwikkeling voor organisatie
- Op welke manier worden de resultaten van BBN vastgelegd?
  - periodiek
  - kwalitatieve interpretatie
  - vastlegging en actiepunten
- Worden procedures binnen BBN gedocumenteerd?
  - naleving
  - kwaliteitsmanagementmethode
- Wat zijn de belangrijkste strategische uitdagingen voor BBN?

Slotvraag: Zou u kunnen vertellen over wat in uw ogen de publieke waarde van BBN is of zou moeten inhouden?

Afsluiting en Dankwoord:

- Vragen/opmerkingen over het interview?

## **Interviewvragen – publieke waarde bij de cases OMS meldingen en Brandveilig Leven**

Introductie:

- Doel onderzoek en interview
- Verloop van het interview
- Omgang met informatie uit interview

Vragen:

Welke functie heeft u binnen BBN?

Kunt u vertellen over wat de waarde van OMS melding/Brandveilig Leven is voor de maatschappij?

Legitimiteit & Support

- Welke rol speelt u of heeft u gespeeld in het onderwerp OMS meldingen/Brandveilig Leven?
- Met welk doel is OMS meldingen/Brandveilig Leven tot stand gekomen?
- Kunt u wat vertellen over het verloop van het project OMS meldingen/Brandveilig Leven?
  - De manier waarop het project is gepresenteerd aan het bestuur
    - reactie
    - overleg
  - Welke middelen (zowel financieel als niet-financieel) hebben jullie tot jullie beschikking gehad voor de uitvoering van het project?
    - Voldoende/onvoldoende
  - Op basis van welke factoren is bepaald waar in het project de prioriteit kwam te liggen bij de verdeling van middelen (medewerkers en financieel)?
  - Heeft de (regionale) media aandacht besteed aan OMS meldingen/Brandveilig Leven?
    - invloed
    - reactie
  - Heeft OMS meldingen/Brandveilig Leven een rol (gespeeld) in de regionale/lokale politiek?
    - Onderdeel politieke agenda/discussie?
  - Hebben wetgevende maatregelen invloed (gehad) op het project
    - reactie
    - gewenste omgang
- Welke rol hebben OMS abonnees/burgers volgens u gespeeld in de totstandkoming van OMS meldingen/Brandveilig Leven?
  - Betrokkenheid uitvoering
- Welke rol moeten OMS abonnees/burgers spelen in OMS meldingen/Brandveilig Leven?

- Zijn er personen van buiten de organisatie die invloed hebben op (het verloop en het resultaat) OMS meldingen/Brandveilig Leven?
  - Invloed
  - reactie

#### Operationele capaciteit

- Welke resultaten zijn bereikt door OMS meldingen/Brandveilig Leven?
  - Voor BBN
  - Voor OMS abonnees/burgers
- Op welke manier worden de resultaten van OMS meldingen/Brandveilig Leven vastgelegd?
  - periodiek
  - kwalitatieve interpretatie
  - vastlegging en actiepunten
- Zijn de procedures binnen OMS meldingen/Brandveilig Leven gedocumenteerd? Waarom wel/niet?
  - naleving
  - kwaliteitsmanagementmethode
- Op welke manier heeft de beoordeling van individuele en collectieve prestaties van het project plaatsgevonden?
  - prestatietingsystemen
  - actiepunten
  - ontwikkeling organisatie
- Welke lessen zijn er te trekken uit het project OMS meldingen/Brandveilig Leven voor zowel de organisatie als voor uzelf?

Slotvraag: Zou u kunnen vertellen over wat in uw ogen de publieke waarde van BBN is of zou moeten inhouden?

#### Afsluiting en Dankwoord:

- Vragen/opmerkingen over het interview?



### III. Respondentenlijst

	Interviewhandleiding	Datum
Respondent 1	BBN	24 mei 2016
Respondent 2	OMS	25 mei 2016
Respondent 3	BBN	25 mei 2016
Respondent 4	BBN	25 mei 2016
Respondent 5	OMS	1 juni 2016
Respondent 6	OMS	6 juni 2016
Respondent 7	BL	8 juni 2016
Respondent 8	BL	8 juni 2016
Respondent 9	BL	8 juni 2016
Respondent 10	BBN	9 juni 2016