

# Van lokale brandweerorganisatie naar besluitvorming in het netwerk van de veiligheidsregio

---

*EEN ONDERZOEK NAAR DE BEPALENDE INVLOEDEN EN FACTOREN OP DE BESLUITVORMING IN EEN VEILIGHEIDSREGIO MET BETREKKING TOT DE DOORVOERING VAN RISICODIFFERENTIATIE IN DE BRANDWEERZORG*

M.L.H. Ike  
S3009696  
MASTERTHESIS  
BESTUURSKUNDE- BESTUREN VAN VEILIGHEID  
RADBOD UNIVERSITEIT NIJMEGEN  
AUGUSTUS 2017

***‘Accidere ex una scintilla incendia passim’***

*Uit een kleine vonk zijn vaak hele branden voorgekomen*

**Van lokale brandweerorganisatie naar besluitvorming in het netwerk van de veiligheidsregio**

*Een onderzoek naar de bepalende invloeden en factoren op de besluitvorming in een veiligheidsregio met betrekking tot de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg*

M.L.H. Ike

S3009696

Bestuurskunde- Besturen van veiligheid

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Veenendaal, augustus 2017

Onder begeleiding van:

Dr. M.E. Honingh

Dr. M.L. van Genugten (Tweede lezer)

*Radboud Universiteit Nijmegen*

Maarten Rutte

Odiel Nolet

*Veiligheidsregio Gelderland-Zuid*

## Woord van dank

Met het afronden van dit onderzoek, waarin ingegaan wordt op de bepalende factoren en invloeden op de besluitvorming in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid, is de masterstudie *Bestuurskunde - Besturen van veiligheid* aan de Radboud Universiteit in Nijmegen voltooid. De totstandkoming van deze masterscriptie is net als bij waarschijnlijk alle scripties niet altijd een eenvoudig proces geweest en heeft uiteindelijk geleid tot een intensief maar leerzaam traject. De geleverde inzet heeft uiteindelijk geleid tot dit prachtige resultaat. Hier kan aan toegevoegd worden dat de leerweg naar de afronding van deze master mij inhoudelijk, maar ook als mens, verrijkt heeft.

Alhoewel dit onderzoek in grote mate van zelfstandigheid is uitgevoerd, hebben aan de uiteindelijke totstandkoming van dit onderzoek verschillende personen een bijdrage geleverd die ik graag zou willen bedanken.

Vanuit de universiteit ben ik begeleid door dr. Honingh die ik zeer dankbaar ben voor de geleverde inspanningen. Door mee te denken over relevante theorieën en blijvend te sturen op tekstueel vlak ben ik kritisch gaan kijken naar geschreven teksten en heb ik veel bijgeleerd over het schrijven van een wetenschappelijk stuk.

Van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid gaat om te beginnen speciale dank uit naar mw. Nolet en dhr. Rutte. Door mw. Nolet is mij de onderzoeksopdracht uiteindelijk toevertrouwd en zij was het die mij wegwijs maakte in de organisatie. Verder is er tijdens het doen van het onderzoek op regelmatige basis contact geweest over de praktische invulling van zaken; waarvoor dank! Verder wil ik dhr. Rutte bedanken die als begeleider inhoudelijke als ook praktische hulp en suggesties geboden heeft. Verder dient het team Kennis, Informatie en Innovatie bedankt te worden voor de geboden stageplek en het betrekken van mij als stagiair bij bijvoorbeeld vergaderingen. Tot slot wens ik iedereen te bedanken die de afgelopen maanden de stageperiode binnen de VRGZ een fijne tijd hebben gemaakt. Hiertoe behoren vele medewerkers binnen de VRGZ, maar speciale dank gaat uit naar de collega's van post Tiel omdat ik hier mijn werkplek had. De VRGZ is voor mij een warme en gezellige organisatie gebleken en ik het als prettig heb ervaren als een volwaardig medewerker beschouwd te worden. Verder moet vermeld worden dat de VRGZ een student een unieke praktische kijk in de veiligheidswereld biedt, zo behoorde onder andere het meelopen met een 24-uursdienst van de brandweer, het structureel meegaan met de brandweer uitrukken in Tiel, het meelopen met een ambulancedienst en het meedraaien bij (Multi) disciplinaire oefeningen tot de mogelijkheden.

Het onderzoek richt zich op de besluitvorming in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Met de plannen om risicodifferentiatie in de brandweerzorg tot uitvoering te brengen leek het dan ook interessant om in te gaan op de invloeden en factoren op bestuurders bij nemen van een besluit over dit onderwerp. Zeker omdat in de veiligheidsregio de lokale belangen en de lokale verantwoordelijkheid van de burgemeesters in een regionaal belang behartigd dienen te worden. Om tot inzicht te komen over de besluitvorming heeft dhr. Verhoeven in de functie van bestuurssecretaris binnen de VRGZ mij enorm geholpen met de benadering van respondenten waarvoor ik hem zeer dankbaar ben. Hierop aansluitend ben ik dank verschuldigd aan alle respondenten, burgemeesters en ambtenaren, die bereidwillig zijn geweest om mee te werken aan de interviews.

Tot slot wil ik iedereen loven die mij op privégebied ondersteund heeft en op enigerlei bijgedragen heeft aan de afronding van deze scriptie en aan het hebben van een fijne studententijd.

Maarten Ike  
Augustus 2017

## Samenvatting

In de vijftientig veiligheidsregio's die Nederland kent zijn gemeenten verplicht om samen te werken ten behoeve van de veiligheid van de burger. Burgemeesters nemen zitting in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio om tot regionale besluiten te komen, maar zijn blijvend verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid. Omdat dit een constructie is die op het eerste gezicht een mogelijke complexiteit met zich meebrengt is er onderzoek gedaan naar de besluitvorming in dit algemeen bestuur van een veiligheidsregio. Burgemeesters en ambtenaren van gemeenten die onderdeel zijn van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid zijn geïnterviewd om inzicht te krijgen in de afwegingen die bestuurders maken bij het nemen van besluiten in het netwerk van het algemeen bestuur van een veiligheidsregio.

Door de beantwoording van de hoofdvraag: *'Welke factoren verklaren de beslissing van bestuurders binnen veiligheidsregio's om risicodifferentiatie in de brandweezorg toe te willen passen?'* is gebleken dat bestuurders bij het nemen van besluiten allereerst rekening houden met het draagvlak in de lokale gemeente. De visie van de gemeenteraad en de vrijwilligers van de brandweerorganisatie zijn hierbij belangrijke factoren, maar ook de angst om verantwoordelijk te worden gehouden bij een ramp of crisis speelt een rol. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de verantwoordingsdynamiek die de media oproept. Naar aanleiding van een incident, en hiermee het bekend worden van mogelijk risico's, is er de vraag om meer regelgeving.

In het onderhandelingsproces binnen het algemeen bestuur van de veiligheidsregio zijn de bestuurders in staat om verder te kijken dan het lokale belang. De realisatie is er dat het soms geven en nemen is. Er ontbreekt echter 'echte' harmonie tussen de gemeenten, er wordt nog onvoldoende als één regio gefunctioneerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat gemeenten onvoldoende ervaren bij de beleidsvoorbereiding betrokken te worden. Het gevolg is dat in de vergaderingen door bestuurders het lokale belang meer verdedigd wordt dan dat dit hier van sprake van was bij een hechte samenwerking waardoor er meer begrip en loyaliteit zou kunnen zijn bij het komen tot een rationeel besluit.

Tot slot is duidelijk geworden dat bestuurders in het onderzochte netwerk rekening houden met elkaar bij het nemen van besluiten. Om te spreken van groepsdenken gaat hierbij te ver, maar in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid wordt er naar gestreefd om uiteindelijk eensgezind een besluit te nemen. Dit wordt voornamelijk gedaan ten behoeve van de onderlinge relaties, zo wordt er bij het nemen van een beslissing rekening gehouden met historische en toekomstige besluiten.

## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Inhoud</b>	<b>5</b>
<b>Afkortingenlijst</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding	8
1.1.1 Besluitvorming	8
1.2 Probleem- en vraagstelling	9
1.3 Relevantie	9
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	9
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	10
1.4 Leeswijzer	10
<b>2. Beleidskader</b>	<b>11</b>
2.1 Regionalisering	11
2.1.1 De brandweer binnen de veiligheidsregio	11
2.2 Besluitvorming in de veiligheidsregio	12
2.3 Beleidskoers richting de differentiatie van risico's	12
2.4 Beleidsruimte aangaande de invoering van risicodifferentiatie	13
2.5 Samenvatting Beleidskader	14
<b>3. Theoretisch Kader</b>	<b>15</b>
3.1 Huidige bestuurscultuur	15
3.1.1 Veiligheidsbeleid: Voorzorgcultuur en een risicosamenleving	15
3.1.2 De kritische burger	15
3.2 Besluitvorming in een groep	16
3.2.1 Netwerk	17
3.2.2 Groepsdenken	17
3.2.3 Het individu binnen de groep	18
3.3 Besluitvorming over risico's	20
3.3.1 De risico-regelreflex	22
3.4 Samenvatting theoretisch kader en de introductie van het conceptueel model	22
<b>4. Methodologisch kader</b>	<b>24</b>
4.1 Onderzoeksmethode	24
4.2 Methoden en technieken	24
4.3 Onderzoekseenheden	25
4.4 Operationalisatie van de verklarende variabelen	26
4.5 Validiteit en Betrouwbaarheid	27
4.6 Samenvatting methodologisch kader	28
<b>5. Casusbeschrijving</b>	<b>29</b>
5.1 Algemeen bestuur van de VRGZ	29
5.2 Brandweezorgplan	29
5.3 Mogelijke maatregelen	29
5.4 Complex en gevoelig	30

<b>6. Resultaten</b>	<b>31</b>
6.1 Het functioneren van de regio	31
6.2 Invloeden en factoren	31
<b>7. Analyse</b>	<b>45</b>
7.1 Een burgemeester is een bestuurder op gemeentelijk niveau, wat het nemen van optimale beslissingen, die geldend zijn voor de gehele veiligheidsregio, beperkt.	45
7.2 Invloed van de bestuurder: rationeel beslissen vergt lef, ervaring en kennis	46
7.3 Het functioneren als één veiligheidsregio is niet optimaal	47
7.4 Netwerk: Het streven naar consensus in het algemeen bestuur	48
7.5 Samenvatting analyse	49
<b>8. Conclusie</b>	<b>50</b>
8.1 Concluderend	50
8.2 Reflectie	51
8.3 Aanbevelingen	52
<b>Bronnen</b>	<b>53</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>54</b>

## Afkortingenlijst

Bvr	Besluit veiligheidsregio's
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
RAV	Regionale Ambulancevoorziening
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VRGZ	Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen
Wvr	Wet veiligheidsregio's

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op 19 mei 2016 komt bij een woningbrand in Hellevoetsluis een bejaard echtpaar om het leven. In een onderzoek naar aanleiding van de genoemde brand worden er verschillende onderzoeken opgestart, onder andere door de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. De conclusies van dit onderzoek volgen op 13 juni 2016 en worden snel opgepikt door de media. In het rapport worden fouten genoemd waarbij voornamelijk de late uitruktijd en de vertraagde opkomsttijd belicht worden. Wat opvalt, is dat de brandweer min of meer als 'boosdoener' wordt neergezet, en zich geroepen voelt zich in de media te verantwoorden en te verdedigen (RTL nieuws, 14 juni 2016).

Bovenstaande casus is slechts één incident en exemplarisch voor het gegeven dat de kwaliteit van brandweezorg tegenwoordig in toenemende mate onderwerp van gesprek is in de media, politiek, als ook onder onderzoekers en specialisten; incidenten worden kritisch bekeken. Van de brandweer wordt in toenemende mate verwacht dat zij functioneert als een professionele en kwalitatief hoogwaardige organisatie. Door de genoemde ontwikkelingen is het voor de brandweerorganisatie en de verantwoordelijke bestuurders van groot belang dat er kwalitatieve brandweezorg geleverd blijft worden en de fysieke veiligheid bevorderd wordt. Om dit te bewerkstelligen heeft Brandweer Nederland een visie ontwikkeld op de toekomst van de brandweer: 'Brandweer over morgen'. De visie richt zich voornamelijk op de mogelijkheid tot differentiatie in de brandweezorg; als er verschillende risico's in een verzorgingsgebied zijn, moet dit ook operationeel verschillend aangepakt kunnen worden. Door te denken vanuit maatschappelijk rendement (*outcome*) kunnen risico's gedifferentieerd in kaart worden gebracht en kan iedere regio naar de beste oplossing zoeken (NVBR, 2010, p. 70). Het doel van het toepassen van risicodifferentiatie is om doelmatiger te werk te gaan. De visie van Brandweer Nederland omhelst dan ook dat de brandweer niet altijd en overal, op precies dezelfde manier, de brandweezorg hoeft te leveren, maar dat er mogelijkheden geboden worden om op verschillende manieren dezelfde minimale brandweezorg te bieden aan de burger (*ibid.*).

Een belangrijke indicator voor het niveau van brandweezorg is de opkomsttijd van de brandweer. Voor burgers geeft het een gevoel van veiligheid wanneer de brandweer snel aanwezig is bij een potentiële brand of incident. De opkomsttijden zijn zodoende een belangrijke normering die wettelijk vastgelegd is in de "Wet veiligheidsregio's" [Wvr] (2010) en in het "Besluit veiligheidsregio's" [Bvr] (2010). In de genoemde wet en besluit is echter opgenomen dat onder strikte voorwaarden het bevoegde gezag gemotiveerd mag afwijken van de landelijke wettelijk vastgelegde normering. Het beredeneerde afwijken van de wettelijke opkomsttijden is tot nu toe nog niet door alle veiligheidsregio's tot uitvoering gebracht. Een aantal veiligheidsregio's heeft wel reeds stappen gezet.

Voor de veiligheidsregio's in Nederland is het nu de taak om brandweezorg meer op basis van risico's vorm te geven. De veiligheidsregio Gelderland-Zuid [VRGZ] als voorbeeld genomen, stelt dat het belangrijk is om een gedegen afwegingskader te maken waarbij veiligheid, werkbaarheid, doelmatigheid, legitimiteit, haalbaarheid en proportionaliteit een rol spelen (Visie op de brandweezorg Gelderland-Zuid, 2014, p.2). Onder andere door gebruik te maken van de discretionaire ruimte die de Wvr en de Bvr bieden kan er differentiatie in de te treffen maatregelen getroffen worden. Dit onderzoek richt zich op de uitdaging die er voor de bestuurders van de veiligheidsregio ligt om te komen tot een besluit over de risicodifferentiatie en hiermee over het gewenste kwaliteitsniveau van brandweezorg binnen een veiligheidsregio. Er zal inzicht worden ontwikkeld in de argumenten en motieven die een rol spelen in het besluitvormingsproces bij bestuurders van een veiligheidsregio over de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg.

#### 1.1.1 Besluitvorming

Onder andere incidenten als de vuurwerkcramp in Enschede in 2000 en de nieuwjaarsbrand in café 'De hemel' in Volendam in 2001 (*ibid.*) hebben geleid tot de vormgeving van verlengd lokaal bestuur in de vorm van de ontstane veiligheidsregio's. De gemeentelijke brandweerkorpsen zijn in de verschillende veiligheidsregio's samengegaan. Voor de veiligheidsregio's is het nu de uitdaging om de brandweezorg op basis van risico's in te richten.



De besluitvorming met betrekking tot het beredeneerd afwijken van de landelijke norm voor opkomsttijden vindt plaats in het algemeen bestuur van een veiligheidsregio. Dit algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die onderdeel uitmaken van een veiligheidsregio. De besluitvorming die hier plaatsvindt, is bindend voor de aangesloten gemeenten. Door de vormgeving van het algemeen bestuur van een veiligheidsregio is er sprake van besluitvorming in een netwerk en is het aannemelijk dat bestuurders uiteenlopende belangen hebben.

## 1.2 Probleem- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om tot inzicht te komen in de factoren die van invloed zijn op bestuurders binnen een veiligheidsregio bij het besluitvormingsproces aangaande het doorvoeren van risicodifferentiatie in de brandweezorg. De doel- en vraagstelling luiden als volgt:

*Doelstelling: Inzicht verkrijgen in de argumentatie en motivatie van bestuurders binnen een veiligheidsregio om binnen de brandweezorg risicodifferentiatie door te willen voeren, teneinde te bepalen welke factoren hierbij bepalend zijn.*

*Vraagstelling: Welke factoren verklaren de beslissing van bestuurders binnen veiligheidsregio's om risicodifferentiatie in de brandweezorg toe te willen passen?*

Om tot dit inzicht te komen worden de volgende deelvragen behandeld:

- Welke beleidsruimte is er binnen de huidige wetgeving om de brandweezorg risicodifferentieerd in te richten?
- Welke inzichten biedt de literatuur over invloeden en factoren die van invloed zijn op een besluitvormingsproces?
- Hoe wordt risicodifferentiatie in de brandweezorg in de onderzochte veiligheidsregio tot uitvoering gebracht en welke factoren zijn hierbij mogelijk van invloed op de besluitvorming van de bestuurders?
- Welke factoren blijken bij bestuurders van de onderzochte veiligheidsregio daadwerkelijk van invloed te zijn bij het nemen van besluiten aangaande risicodifferentiatie in de brandweezorg?

Door de beantwoording van de gepresenteerde deelvragen zal er voldoende inzicht bestaan om te verklaren welke factoren bepalend zijn bij het besluitvormingsproces van bestuurders binnen een veiligheidsregio.

## 1.3 Relevantie

### 1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De bevindingen van dit onderzoek geven inzicht in de argumenten en factoren die een rol spelen in de besluitvorming van bestuurders binnen een veiligheidsregio. Het onderzoek gaat specifiek in op de besluitvorming binnen een veiligheidsregio met betrekking tot de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg. Op maatschappelijk vlak kunnen de bevindingen bijdragen aan een verbetering van het besluitvormingsproces binnen een veiligheidsregio, om hiermee mogelijk te komen tot een verbeterde fysieke veiligheid. De brandweerorganisatie kan in de toekomst haar beleid beter afstemmen op de factoren die van belang zijn bij bestuurders bij het nemen van besluiten. Deze verhandeling biedt hiermee wetenschappelijk onderbouwd inzicht in de afstemming tussen de veiligheidsregio als ambtelijke organisatie en haar bestuur. Ten gevolge van de betere afstemming kan er meer draagvlak ontstaan onder de bestuurders voor de beleidsplannen van de brandweer.

Ook levert dit onderzoek inzicht in het functioneren van lokale bestuurders in een regionaal verband. De lokale verantwoordelijkheden en beleidsvisies van de burgemeesters kunnen mogelijk strijdend zijn met de regionale belangen. De uitkomsten van dit onderzoek bieden naar verwachting condities die kunnen leiden tot een succesvollere bestuurlijke samenwerking binnen een veiligheidsregio.

### 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk heeft dit onderzoek meerdere opbrengsten. Dit onderzoek brengt in kaart welke argumenten en motieven voor bestuurders in de publieke sector van belang zijn bij het nemen van besluiten.

Concreter gesteld wordt in dit onderzoek de besluitvorming ten aanzien van al het al dan niet afwijken van de landelijke norm voor opkomsttijden onderzocht. De bestuurders kunnen onder invloed van diverse factoren verschillende visies hebben en verschillende afwegingen maken over de mate van de gewenste risicodifferentiatie. De brandweer wil onder andere door het toepassen van risicodifferentiatie effectiever en doelmatiger functioneren. Vanaf de jaren tachtig hebben overheidsorganisaties zich gericht op efficiëntieverhoging en is de overheid meer bedrijfsmatig gaan functioneren (Bovens, 2007, p. 74-75). In 2010 stelden Helsloot, Pieterman en Hanekamp dat de waarde van wetenschappelijke kennis als basis voor besluitvorming, boven de waarde van publieke emoties en percepties gesteld zouden moeten worden (p. 103). Wetenschappelijk gezien draagt dit onderzoek in die zin bij aan het inzicht in hoeverre bestuurders in de praktijk daadwerkelijk uitgaan van rationele afwegingen of dat andere invloeden en factoren van belang zijn. Het onderzoek kan bijdragen aan de wetenschappelijke kennis over de bestuurlijke besluitvorming en de acceptatie van risico's.

Additioneel moet genoemd worden dat besluiten in een veiligheidsregio in een netwerk van bestuurders genomen worden. In dit netwerk moeten de gemeentelijke belangen, van de burgemeesters met verantwoordelijkheid voor de lokale veiligheid, behartigd worden in een regionaal verband. Dit onderzoek is hiermee tevens een aanvulling op de bestaande wetenschappelijke kennis over de besluitvorming in een netwerk van bestuurders met mogelijke tegenstrijdige belangen.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2, het beleidskader, gaat in op de beleidsruimte die de wet biedt om risicodifferentiatie in de brandweezorg door te voeren. In het daaropvolgende theoretisch kader (Hoofdstuk 3) zal ingegaan worden op besluitvorming. In dit hoofdstuk is er onder andere aandacht voor het netwerk en de rationaliteit van diegene die een beslissing moet nemen. Er worden theorieën gepresenteerd die mogelijke verklaringen kunnen bieden over de invloeden en factoren die van invloed zijn op bestuurders bij het nemen van besluiten over risico's.

Hoofdstuk 4 omvat het methodologisch kader, wat de gehanteerde methoden omvat en ingaat op de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. Verder worden de theoretische inzichten meetbaar gemaakt door empirisch indicatoren op te stellen. Aan de hand van de indicatoren wordt de basis gelegd voor de interviews. In hoofdstuk 5 wordt de casus nader uiteengezet en zal ingegaan worden op de plannen voor risicodifferentiatie binnen de betreffende veiligheidsregio. Hoofdstuk 6 bevat de resultaten die in hoofdstuk 7 tot de analyse leiden. In hoofdstuk 8 zal in de conclusie van dit onderzoek de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoordt worden en wordt ingegaan op de implicaties van dit onderzoek voor het vakgebied van de bestuurskunde.

## 2. Beleidskader

*In dit hoofdstuk wordt in § 2.1 duidelijk gemaakt welke implicaties de regionalisering heeft voor de brandweerinzet en de taken van de brandweer. Vervolgens wordt in §2.2 toegelicht hoe besluitvorming binnen de veiligheidsregio georganiseerd is en wordt in § 2.3 en § 2.4 ingegaan op de differentiatie van risico's in de brandweertzorg en de mogelijke complexiteit bij het nemen van een besluit over dit onderwerp.*

### 2.1 Regionalisering

De op 1 oktober 2010 ingevoerde Wvr vormt de basis voor de oprichting van de veiligheidsregio's in Nederland. De invoering van de wet kende een lange voorgeschiedenis waarin de wens werd uitgesproken om rampenbestrijding en crisisbeheersing op een grotere organisatieschaal, dan de gemeentelijke, vorm te geven (Ministerie van Veiligheid en Justitie [VenJ], 2013, p. 5). De wet beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie onder één regionale bestuurlijke regie. Met de regionale schaal hoopt de Rijksoverheid de slagvaardigheid en de professionalisering van de diensten te vergroten door de besluitvormingsprocedures en cruciale organisatievoorwaarden wettelijk vast te leggen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, 31 117, nr. 3, p. 3). De Wvr verving de Brandweerwet (1985), de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (1991) en de Wet rampen en zware ongevallen [Wrzo] (1985). Op basis van de Brandweerwet en de Wrzo dienden de gemeenten reeds regio's te vormen en in die zin bouwt de Wvr voort op bestaande structuren. Met de invoering van de Wvr is de bestuurlijke inbedding en de organisatie van de hulpverleningsdiensten vormgegeven.

De naamgeving van de verschillende organisatieonderdelen kan per veiligheidsregio verschillen, maar de Brandweer en De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio [GHOR] zijn in ieder geval in elke veiligheidsregio vertegenwoordigd. Echter in bijvoorbeeld de VRGZ zijn ook de Regionale Ambulancevoorziening [RAV], de gemeenschappelijke meldkamer en het Veiligheidsbureau vertegenwoordigd. Door de verschillende partners wordt er binnen de veiligheidsregio samengewerkt ten behoeve van de hulpverlening aan de burger.

#### 2.1.1 De brandweer binnen de veiligheidsregio

De taken van de brandweer binnen een veiligheidsregio worden in de Wvr als volgt omschreven:

*'Tot de brandweertzorg behoort 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; het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand'* (art. 3 Wvr).

Aanvullend op bovenstaande taken uit artikel 3 van de Wvr (2010) is in artikel 25 opgenomen dat de brandweer tevens de bevolking waarschuwt, gevaarlijke stoffen verkent en ontsmetting verricht, en andere overheden en organisaties adviseert op het gebied van brandpreventie. Ten slotte voert de brandweer taken uit bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

De brandweer was eerst op gemeentelijke schaal georganiseerd. Vervolgens werd er tussen de gemeentelijke brandweerkorpsen meer samengewerkt op regionaal niveau. Zo zijn er in vele gebieden clusters gevormd met meerdere gemeenten die de brandweer samen georganiseerd hadden. In de huidige situatie zijn er met het ontstaan van de veiligheidsregio's duidelijke stappen gezet naar integrale organisaties die moeten leiden tot een verbeterde fysieke veiligheid. Er is sprake van één brandweer die onderdeel uitmaakt van een veiligheidsregio. In Nederland zijn er 25 veiligheidsregio's opgericht die geografisch overeenkomen met de voormalige politieregio's. Zoals duidelijk is gemaakt zijn met de regionalisering de gemeentelijke brandweerkorpsen samengegaan in één organisatie, welke binnen de veiligheidsregio onder leiding staat van één brandweercommandant.

De uitvoering van de brandweezorg wordt verzorgd door de operationele kazernes in de regio. De locatie van de kazernes is gebaseerd op een dekkingsplan. In een kazerne zijn er één of meerdere groepen. Elke kazerne heeft verder een groepschef, bevelvoerders en manschappen. De aanstelling van de manschappen verschilt van beroepspersoneel dagdienst, 24-uurs beroepsbezetting tot vrijwilligers (VRGZ, 2013).

## 2.2 Besluitvorming in de veiligheidsregio

Fysieke veiligheid is in principe een lokale verantwoordelijkheid op basis van artikel 10 van de Wvr. Hierin is vastgesteld dat het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente belast is met de organisatie van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Aangezien veiligheid in de kern een lokale verantwoordelijkheid is, houden de gemeenten invloed op het beleid van de veiligheidsregio. Gemeenten hebben met de vormgeving van de veiligheidsregio haar taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de fysieke veiligheid verplicht over moeten dragen. De overgedragen taken luiden op basis van de Wvr, art. 10 (lid A tot en met F) als volgt:

- a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises*
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald*
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid*
- d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing*
- e. het instellen en in stand houden van een brandweer*
- f. het instellen en in stand houden van een GHOR*

Bij de gepresenteerde taakoverdrachten is het essentieel om te benoemen dat de samenwerking in een veiligheidsregio gebaseerd is op de Wet gemeenschappelijke regelingen, welke uitgaat van het principe van verlengd lokaal bestuur. De veiligheidsregio is zodoende een vorm van intergemeentelijke samenwerking waarbij er een geheel nieuw bestuursorgaan (openbaar lichaam) gecreëerd is.

Een gemeente, met de burgemeester als eindverantwoordelijke, blijft zoals genoemd echter wel verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid. De deelnemende gemeenten in een veiligheidsregio houden invloed op te nemen besluiten doordat het algemeen bestuur van een veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten (Art. 11, Wvr). Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio zal uiteindelijk tot besluitvorming moeten komen over de beleidsplannen van de veiligheidsregio. De Wvr verplicht in dit besluitvormingsproces dat burgemeesters overleggen met de gemeenteraad over het ontwerpbeleidsplan van de veiligheidsregio, voordat tot vaststelling kan worden overgegaan. Door het algemeen bestuur van de veiligheidsregio wordt uiteindelijk op basis van meerderheid van stemmen een besluit genomen.

Naast het algemeen bestuur is er in een veiligheidsregio sprake van een dagelijks bestuur dat verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en coördinatie. Aanvullend moet het directieteam van de veiligheidsregio genoemd worden dat bestaat uit de algemeen directeur van de veiligheidsregio en de sectorhoofden<sup>1</sup> (onder andere de regionaal commandant brandweer en de directeur Publieke Gezondheid).

## 2.3 Beleidskoers richting de differentiatie van risico's

De omslag die de brandweer maakt, naar een organisatie die haar beleid meer op basis van risico's wil inrichten, is in 2010 door de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding [NVBR] voor het eerst genoemd. In het reeds in de inleiding aangehaalde boek 'De Brandweer over morgen' is de toekomstvisie van de Nederlandse Brandweer richting 2040 opgesteld. In de toekomstvisie zijn drie randvoorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan om als organisatie een toekomstbestendig bedrijfsmodel te ontwikkelen. De randvoorwaarden zijn: het meer toepassen van technologie, meer landelijke samenwerking en het invoeren van risicodifferentiatie.

---

<sup>1</sup> Zoals eerder genoemd kunnen deze sectoren per veiligheidsregio uiteenlopen.

Toegespitst op de risicodifferentiatie wordt in de visie gesteld dat: “De brandweezorg zou in de toekomst zo ingericht moeten zijn dat tegemoet gekomen wordt aan de risicoprofielen die binnen een geografisch gebied zijn geaccepteerd. Lokaal worden er keuzes gemaakt hoe met deze verschillen moet worden omgegaan” (NVBR, 2010, p. 40).

Uiteindelijk is er tijdens een bestuurlijke conferentie gekozen voor het continuïteitsconcept: ‘Als stip aan de horizon’. Dit concept richt zich op een brandweer die stuurt op activiteiten die voor de samenleving in relatie tot de kosten het hoogste rendement opleveren. Om te komen tot deze effectiviteitslag zijn er kernpunten geformuleerd, zo moet de brandweer zich meer proactief opstellen bij het bestrijden van brand in de vorm van kansreductie (in tegenstelling tot effectbestrijding) en is er de wens om in de vorm van een netwerkorganisatie beter samen te werken.

Eén van de maatregelen om deze effectiviteitslag te maken is de toepassing van risicodifferentiatie. Risicodifferentiatie is hiermee één van de basisvoorwaarden van de ‘nieuwe’ brandweer. Tot nu toe gelden uniforme normen en standaards die in sommige delen van het land noodzakelijk zijn, gezien de risico’s en de kernmerken van een gebied. Met deze uniformiteit gelden de zwaarste normen voor het gehele land, terwijl dat niet altijd noodzakelijk is (NVBR, 2010, p. 70). Door te denken vanuit maatschappelijk rendement (*outcome*) kunnen risico’s gedifferentieerd in kaart worden gebracht en kan iedere regio naar de beste oplossing zoeken (*ibid.*). De visie van de NVBR benoemt eveneens dat er bij risicodifferentiatie mogelijkheden bestaan om inhoud te geven aan het veiligheidszorgniveau. Differentiatie in de geboden brandweezorg, en hiermee op het veiligheidszorgniveau, zou kunnen ontstaan door bijvoorbeeld verschillen aan te brengen op basis van de risico’s op bepaalde tijdstippen van een dag, of door de demografie (*ibid.*) van een gebied als uitgangspunt te nemen.

#### 2.4 Beleidsruimte aangaande de invoering van risicodifferentiatie

Er is reeds duidelijk gemaakt dat het wettelijke kader met betrekking tot opkomsttijden ruimte biedt om beredeneerd af te wijken van de landelijke norm voor opkomsttijden. Deze bestuurlijke ruimte houdt in dat het bestuur af mag wijken van de landelijke norm, als de locatie en de mate van afwijking gedegen gemotiveerd is. Er mag echter geen opkomsttijd vastgesteld worden die hoger is dan achttien minuten (besluit Wvr, 2010, art. 3.2.1). Voor een veiligheidsregio is het de uitdaging om te komen tot een gefundeerde risicodifferentiatie.

In de huidige ofwel ‘oude’ situatie toont de brandweer haar verwachte prestaties in de vorm van een dekkingsplan welke een ‘statisch’ karakter heeft. Dit dekkingsplan is onderdeel van het beleidsplan, wat het bestuur van een veiligheidsregio eens in de vier jaar vaststelt. De prestaties worden weergegeven in de vorm van opkomsttijden zoals deze wettelijk zijn vastgelegd. De landelijke norm wordt gevolgd en op basis hiervan wordt beschreven wat de maximale opkomsttijden voor welk gebied in de regio zijn. De in Tabel 1 gepresenteerde tijdnormen (besluit Wvr, 2010, art. 3.2.1) zijn landelijk vastgesteld voor de eerst gealarmeerde tankautospuiter:

a)	Vijf minuten bij gebouwen met een winkelfunctie met een gesloten constructie, gebouwen met een woonfunctie boven een gebouw met een winkelfunctie of gebouwen met een celfunctie
b)	Zes minuten bij portiekwoningen, portiekflats of gebouwen met een woonfunctie voor verminderd zelfredzamen
c)	Acht minuten bij gebouwen met een andere woonfunctie dan bedoeld onder a en b, of met een winkelfunctie, gezondheidszorgfunctie, onderwijsfunctie of logiesfunctie
d)	Tien minuten bij gebouwen met een kantoorfunctie, industrie functie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie

Tabel 1: Landelijk vastgestelde opkomsttijden.

Uit tabel 1 blijkt dat het huidige systeem voornamelijk gebaseerd is op tijd, wat essentieel is in het kader van het streven naar minder branden, minder slachtoffers en minder schade. Met de doorvoering van risicodifferentiatie in de geleverde brandweezorg zouden er veranderingen kunnen ontstaan in de gehanteerde tijdnormen.

De veranderingen kunnen per regio uiteenlopen. Belangrijk te benoemen is dat sommige veiligheidsregio's wel reeds risicodifferentiatie hebben ingevoerd. Zo is er in de veiligheidsregio Twente een systematiek ontwikkeld welke als afwegingskader dient voor het beredeneerd afwijken van de landelijke norm. In de veiligheidsregio Twente is er een brandrisicoprofiel ontwikkeld om te komen tot een inschatting van de brandrisico's. Met dit profiel worden de waarschijnlijkheid, impact en de te verwachte maatschappelijke impact van een brand uitgewerkt, welke object en gebied gerelateerd zijn (Brandweer Twente, 2012, p. 17). Op basis van het brandrisicoprofiel kunnen er wijzigingen in de opkomsttijden vastgesteld worden. Daarnaast is er een prioriteitsstelling aangebracht in gebieden waar de brandweer op basis van de opkomsttijd te laat komt (ibid.).

Het algemeen bestuur van een veiligheidsregio heeft de taak om uiteindelijk te beslissen over de te nemen maatregelen aangaande risicodifferentiatie in de brandweezorg. De brandweerorganisatie binnen de veiligheidsregio zal zijn bestuur en de deelnemende gemeenten gefundeerde informatie moeten bieden die als basis kunnen dienen voor het nemen van een gedegen besluit. Burgemeesters moeten in staat zijn de genomen beslissingen te kunnen verantwoorden in de eigen gemeente, naar onder andere de gemeenteraad, burgers en bedrijven. Wat de besluitvorming over de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg complex maakt is dat de bestuurders in een veiligheidsregio tot besluiten moeten komen die zowel lokaal als regionaal gewenst zijn. Met risicodifferentiatie gepaard gaande maatregelen zouden mogelijk kunnen leiden tot veranderingen die lokaal niet als gewenst beschouwd worden maar regionaal wel bijdragen aan een verbeterd veiligheidsniveau. Zo zouden voertuigen en personeel op basis van de risico's in bepaalde gebieden verspreid kunnen worden door de regio, wat operationeel achteruitgang kan betekenen voor de lokale kazerne.

## 2.5 Samenvatting Beleidskader

In dit beleidskader is ingegaan op het ontstaan, en het takenpakket aangaande de fysieke veiligheid, van de veiligheidsregio's. Door de regionalisering van de hulpdiensten is de vormgeving van de brandweer anders georganiseerd. Waar de brandweer voorheen lokaal en regionaal georganiseerd was is er nu sprake van één brandweer die onderdeel uitmaakt van de veiligheidsregio.

Duidelijk is gemaakt dat binnen een veiligheidsregio de besluitvorming gebaseerd is op het principe van verlengd lokaal bestuur. Burgemeesters hebben een lokale verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de eigen gemeente, maar zullen in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio tot besluiten moeten komen die bindend zijn voor de gehele regio. Vervolgens is ingegaan op de brandweer die zich ontwikkelt naar een organisatie die haar beleid meer inricht op basis van risico's. Er wordt risicodifferentiatie ingevoerd zodat de brandweer effectiever kan functioneren en meer maatwerk kan leveren. Tot slot is duidelijk gemaakt dat de wet discretionaire ruimte biedt om beredeneerd af te wijken van de landelijke norm voor opkomsttijden.

### 3. Theoretisch kader

*In dit theoretisch kader wordt ingegaan op verklarende wetenschappelijke perspectieven ten aanzien van besluitvorming. Er zal in § 3.1 allereerst ingegaan worden op de huidige bestuurscultuur aangaande het veiligheidsbeleid in Nederland. Vervolgens zal in § 3.2 ingegaan worden op besluitvorming in een groep waarbij ook gefocust wordt op de invloeden en factoren die van invloed zijn op beslissers bij het nemen van besluiten. Nadien zal er in § 3.3 specifiek gericht worden op theorieën met betrekking tot de besluitvorming over risico's.*

#### 3.1 Huidige bestuurscultuur

In dit theoretisch kader worden theorieën beschreven die inzicht geven in de factoren die een rol spelen in de besluitvorming binnen veiligheidsnetwerken. Alvorens hierop wordt ingegaan zal als vertrekpunt en achtergrond allereerst de huidige bestuurscultuur van het veiligheidsbeleid in Nederland en de verhouding van de burger met de overheid toegelicht worden.

##### 3.1.1 Veiligheidsbeleid: Voorzorgcultuur en een risicosamenleving

In de huidige maatschappij is er in toenemende mate aandacht voor verschillende veiligheidsvraagstukken. Door terrorisme en andere verschillende bedreigingen die Nederland dagelijks loopt heeft veiligheid een grote prioriteit. Pieterman (2008, p. 4-5) stelt over het veiligheidsbeleid in Nederland dat er tegenwoordig sprake is van een zogenoemde 'voorzorgcultuur'. De voorzorgcultuur houdt in dat de samenleving zich laat leiden door de mogelijkheid van een risico. De heersende cultuur bij de overheid ten opzichte van de omgang met risico's is om in te zetten op de minimalisering van de mogelijke en onzekere risico's (ibid.). Deze minimalisering wordt bereikt door voorzorgsmaatregelen te treffen. Bij treffen van maatregelen wordt er uitgegaan van het voorzorgbeginsel, wat inhoudt dat kosten noch moeite gespaard worden om de kans op een risico te voorkomen (ibid.). De behoefte aan veiligheid en de beheersing van risico's domineert hiermee in het veiligheidsbeleid (ibid.). In de heersende voorzorgcultuur kunnen zogenoemde systeembeheerders (politici en bestuurders) verantwoordelijk worden gehouden indien er zich een ramp voordoet en er geen gepaste voorzorgsmaatregelen zijn genomen. Het wordt als de maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid gezien van de systeembeheerders om schade te voorkomen. Het gevolg van deze verantwoordelijkheid is volgens Pieterman dat er sprake is van angst en is het de vraag in hoeverre het maken van rationele afwegingen in verval is geraakt (ibid.). Boutellier et al. (2005, p. 32) gaan tevens in op de toenemende aandacht voor veiligheidsvraagstukken en spreken in navolging van onder andere Beck in zijn boek "Risikogesellschaft" over het bestaan van een risicosamenleving. De samenleving richt zich hiermee in op de mogelijkheid van een ramp (Beck, 1992, p. 23). Gelijk aan Pieterman stelde over de disrationaliteit van beleid in de voorzorgcultuur wordt er in de risicosamenleving naarmate de dreiging van risico's groeit, interventionistisch gehandeld door de politiek (Boutellier in; Den Hertog, van der Wusten, Dietz, 2008, p. 263). Het beheersen van risico's en hiermee het organiseren van veiligheid is in deze tijd dan ook een van de meest prominente beleidsvraagstukken (ibid.). Beleidskeuzes die hiermee samenhangen zouden dan ook meer wetenschappelijke onderbouwing verdienen (Boutellier et al., 2005, p. 32). In het licht van de heersende voorzorgcultuur en de overeenkomstige opvatting van Beck over de risicosamenleving, worden er in toenemende mate eisen gesteld door burgers, politiek en de media aan de kwaliteit van het bestuur en de waarde van de wetenschap als het gaat om het voorzorgen bij ongevallen (Helsloot, Pieterman, Hanekamp, 2010, p. 36).

##### 3.1.2 De kritische burger

Dat er in toenemende mate eisen gesteld worden aan de overheid en haar instanties komt eveneens door het toedoen van massamedia, individualisering en de globalisering waardoor de burger beter is geïnformeerd. Deze invloeden verandert de verhouding tussen de overheid en de burger. Volgens Giddens (1990, p. 29) zou de veranderende houding leiden tot rationele reflexiviteit; een burger die rationeel informatie tot zich neemt en kritisch is ten opzichte van de aanwezige kennis bij de experts. Dit heeft als gevolg dat instellingen het vertrouwen van de wantrouwende burger verliezen.

Ook Tonkens (2012) ging in het boek: 'Mondige burgers, getemde professionals' in op de kritische burger die steeds meer verwachtingen heeft van de overheid. Volgens Tonkens (ibid.) zou de burger meer betrokken moeten worden bij de totstandkoming van beleid om betrokkenheid te realiseren en in te spelen op de ideeën die leven bij de mondige burger.

### 3.2 Besluitvorming in een groep

Beslissingen ten aanzien van de veiligheidsregio worden in het algemeen bestuur door alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten genomen. Nu het veiligheidsbeleid en de bestuurlijke omgang met risico's in Nederland verduidelijkt is zal er ingegaan worden op theorieën over besluitvorming in een groep, waar in het algemeen bestuur van een veiligheidsregio sprake van is.

In de bestuurs- en bedrijfskunde is er veel onderzoek gedaan naar besluitvorming en de factoren die hierop van invloed zijn. In het eerste onderzoek dat hiernaar gedaan werd lag de nadruk op een rationele afweging en de bewuste keuzes die gemaakt worden om een maximaal resultaat te bereiken. Deze benadering is van Taylor (1911) en is vervolgens nader onderzocht door wetenschappers als Weber, Gilbreth en Fayol. De theorie gaat echter verder niet in op de groepsdynamiek en beslissingen die in groepsverband genomen worden. In 1965 presenteerde Easton zijn systeemmodel, dat zich richtte op besluitvorming als zijnde een politiek proces. Het besluit wat genomen wordt is volgens dit model het besluit wat de meeste belangen dient en het meest gewild is door de meest invloedrijke actoren. In een politiek proces zijn dit bijvoorbeeld actoren als belangengroepen, media en de burgers. Ook Cohen, March en Olsen gingen met het 'Garbage Can Model' (1972) in tegen de traditionele opvatting over rationele besluitvorming. Het *Garbage Can Model* gaat er vanuit dat binnen een organisatie problemen, keuzes, oplossingen en deelnemers onafhankelijke stromingen zijn, die soms per 'toeval' samenkomen. In dit model is er dan ook een grote mate sprake van onvoorspelbaarheid. Uit de theorieën van Easton en Cohen et al. wordt duidelijk dat er vele factoren een rol kunnen spelen bij het nemen van een besluit. Het nemen van besluiten is echter ook een proces dat beïnvloed wordt door de situatie en het gedrag van de actoren die bij de besluitvorming betrokken zijn. Afhankelijk van de situatie kunnen er verschillende strategieën of manieren van besluitvorming voorkomen.

Noordegraaf (2005, p. 8) heeft een onderscheid gemaakt in vier typen besluitvorming. De 'soort' besluitvorming hangt af van in hoeverre er bij de actoren ethische en technische duidelijkheid over het onderwerp. Noordegraaf (ibid.) stelt dat als een besluit ethisch en technisch duidelijk is, een besluit rationeel tot stand komt. Wanneer er technische onduidelijkheid is verloopt het proces iteratief en is er sprake van 'trial and order'. Is er slechts ethische onduidelijkheid dan zal het verloop grillig verlopen door conflictueuze belangen. Tot slot, als er sprake is van zowel technisch als ethisch onduidelijkheid, vind er grillige besluitvorming plaats (ibid.). De verschillende soorten van besluitvorming zijn in tabel 2 weergegeven.

<p><b>Rationele Besluitvorming</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemen en oplossingen identificeren</li> <li>- Doel-stelling</li> <li>- Organisatie inrichten</li> </ul>	<p><b>'Trial and error' besluitvorming</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Management van experts en professionals</li> <li>- Debat, dialoog, kennisconcurrentie</li> <li>- Communicatie experts en leken</li> </ul>
<p><b>Conflictueuze besluitvorming</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dialoog tussen doven</li> <li>- 'framing' en 'reframing'</li> <li>- Overtuigen, onderhandelen</li> </ul>	<p><b>Grillige besluitvorming</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agendavorming</li> <li>- Symboliek</li> <li>- Politieke strijd</li> </ul>

Tabel 2: Verschillende soorten van besluitvorming. (Noordegraaf, 2005, p. 8).

Uit de vier typen van besluitvorming van Noordegraaf (ibid.) wordt duidelijk dat afhankelijk van de aard en de complexiteit van het onderwerp de wijze van het komen tot een besluit behoorlijk kan verschillen.



Afhankelijk van het onderwerp dient er in het besluitvormingsproces onderhandeld te worden of zullen betrokkenen in debat moeten gaan, of zelfs de andere actor(en) moet overtuigen om tot een besluit te komen. Met de geboden inzichten is zodoende duidelijk gemaakt dat de kwaliteit en de aard van de genomen besluiten afhankelijk is van tal van factoren.

### 3.2.1 Netwerk

Binnen de overheid wordt er in toenemende mate samengewerkt tussen actoren om te komen tot bepaalde doelen. In 2004 stellen Koppenjan en Klijn in hun boek "Managing uncertainties in networks" dat er tegenwoordig sprake is van een toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende actoren. In de theorie van Koppenjan en Klijn over netwerken (2004, p. 10), worden als gevolg van de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid beleidsproblemen opgelost door verschillende actoren die elkaar nodig hebben voor de realisatie van hun doelen. De samenwerking kan vrijwillig tot stand gekomen zijn, maar kan ook door 'hogere' overheden opgelegd zijn. Ook Castells (2000, p. 15) stelt dat in een netwerk actoren elkaar nodig hebben en dat de besluitvorming wordt gedeeld en prestaties zijn gedecentraliseerd. Uit beiden theorieën wordt duidelijk dat actoren in een netwerk meer en meer afhankelijk zijn van elkaar bij het komen tot een besluit wat zorgt voor een complexe situatie. In een netwerk kunnen actoren met tegenstrijdige belangen afhankelijk zijn van elkaar wat het lastig kan maken om te komen tot een optimaal resultaat.

Bij besluitvorming in een veiligheidsregio is er sprake van een netwerk. In dit netwerk proberen de burgemeesters van de gemeenten, met verschillende lokale belangen, te komen tot gezamenlijke besluiten die bindend zijn voor de gehele regio. Uit het geboden inzicht wordt dan ook duidelijk dat het komen tot een besluit in een netwerk een eigen dynamiek kent.

### 3.2.2 Groepsdenken

Janis is al veel eerder, namelijk in 1971, ingegaan op de complexiteit van besluitvorming in een groep. Hij introduceerde de term groepsdenken, waarmee hij een verklaring bood voor mogelijk falende besluitvorming binnen kleine groepen. Groepsdenken refereert aan situaties waarin groepen besluitvormers zodanig nauw verbonden zijn dat de consensus en de harmonie in de groep belangrijker zijn, dan het komen tot een gedegen besluit. De persoonlijke voorkeuren en opvattingen van de besluitvormers gaan ten onder aan de consensus en de harmonie in de groep waardoor er een onzorgvuldig besluit genomen wordt. Groepsdenken kan volgens Janis optreden door drie verschillende oorzaken: Er kan een grote mate van cohesie zijn, er kunnen structurele fouten in de organisatie zijn waardoor de groep ongestoord als op zichzelf staande groep kan opereren, of er is sprake van een provocatieve situationele context. In het geval van een provocatieve situationele situatie ervaren de besluitvormers hoge druk en stress en volgen vervolgens de groepsleider of de aangedragen koers van de groep. Groepsdenken kan volgens Janis uiteindelijk tot acht verschillende symptomen leiden, onderverdeeld in drie types (Janis & Mann, 1977, p. 112). De symptomen zijn weergegeven in tabel 3.

Type 1: overschatting van de groep	Type 2: collectieve vernauwing	Type 3: conformiteitsdruk
1. Illusie van onkwetsbaarheid	3. Collectieve rationalisaties	5. Zelfcensuur, leden uiten geen kritiek
2. Overtuiging dat de groep 'goed' is	4. Stereotypering van outgroups (tegenstanders en rivalen)	6. Illusie van unanimiteit (Het valse consensus effect)
		7. Directe druk op degenen met afwijkende mening
		8. Zelfbenoemde mindguards

Tabel 3: De acht symptomen van groepsdenken (Janis & Mann, 1977, p. 112).

Met het laatste symptoom (8), de zelfbenoemde *mindguards*, wordt bedoeld dat er een groepslid ervoor zorgt dat andere groepsleden beschermd worden tegen tegenstrijdige informatie.

Vervolgens onderscheidt Janis (1982, p. 175) een aantal hoofdsymptomen van inadequate en gebrekkige besluitvorming die mogelijk op kunnen treden indien er sprake is van groepsdenken:

- Zeer onvolledig overzicht van alternatieven
- Zeer onvolledig overzicht van doelen
- Nalaten om te onderzoeken welke risico's en kosten aan voorkeursalternatieven verbonden zijn
- Nalaten om eerder afgewezen alternatieven nogmaals te onderzoeken
- Matig of weinig moeite wordt gedaan om informatie te zoeken bij interne experts
- Selectiviteit in het verwerken van de beschikbare informatie en relevante opinies van massamedia of externe experts
- Nalaten om na te denken over de succesvolle implementatie van het beleid (bureaucratische belemmeringen, sabotage door tegenstanders, of tijdelijk oponthoud door onvoorziene omstandigheden).

Indien er symptomen van groepsdenken optreden kan er sprake zijn van een verminderde kwaliteit (suboptimale uitkomst) van groepsbesluiten, desondanks de bekwaamheid van de bestuurders die tot een besluit komen. De symptomen van groepsdenken tasten de kwaliteit van het besluitvormingsproces aan, waardoor de kans op ineffectiviteit en inefficiëntie van beleidsuitkomsten sterk toeneemt.

### 3.2.3 Het individu binnen de groep

Uiteindelijk zal het individu, de beslisser, onder invloed van verschillende invloeden in de geïntroduceerde dynamiek van een groep en het netwerk tot een beslissing moeten komen. Bij het komen tot een besluit in een groep is de wijze van besturen en beslissen door het individu van belang. Door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] is er een verkenning gedaan over de menselijke beslisser. In de verkenning van het WRR is er door Nederlandse wetenschappers ingegaan op de empirische kennis over het menselijk keuzegedrag (WRR, 2009, p. 25-26). Tot dit inzicht is onder andere gekomen door de assumpties van het rationele keuzemodel over de menselijke beslisser als uitgangspunt te nemen. De assumpties worden in het rapport echter van kritische wetenschappelijke voorzien, die onder andere afkomstig is uit de gedragswetenschap. Het rationele keuzemodel wordt door de repliek niet compleet van tafel geveegd, maar er wordt in het rapport duidelijk gemaakt dat er bij het nemen van een beslissing veel meer factoren een rol spelen dan slechts rationaliteit. Omdat in dit onderzoek vanuit een brede blik onderzocht wordt welke factoren een rol spelen bij het nemen van besluit is er ter volledigheid besloten om de assumpties in dit theoretisch kader op te nemen.

De zeven assumpties van het rationele keuzemodel zijn hieronder uiteengezet (ibid.), direct daaronder wordt nuance aangebracht door de weergeven kritische wetenschappelijke repliek (ibid.). Bij een aantal assumpties is er, een op de wetenschap gebaseerde, aanvulling gedaan op de gepresenteerde wetenschappelijke repliek die is opgenomen in het rapport van de WRR.

1. Het primaat van de eigen opbrengsten. Beslissingen worden voornamelijk genomen op basis van de gevolgen van de keuze voor de eigen opbrengsten. Simpel gezegd: beslissers stellen zich de vragen 'Wat kost het mij?' en 'Wat levert het mij op?'

*Mensen zijn in de werkelijkheid wel degelijk bereid beslissingen te nemen die een algemeen belang dienen. Dit inzicht is door de WRR (ibid.) onder andere gebaseerd op de 'mythe van eigenbelang' (Miller, 1999) en op het sociale nutsmodel van onder andere Loewenstein, Thompson en Bazerman in 1989 (WRR, 2009, p. 28).*

2. Maximalisatie. Bij hun beslissingen streven mensen naar het maximale. Ze maken die keuze waarvan het verwachte resultaat maximaal is. Mensen streven dus naar het beste resultaat.

*Simon ging in ging in zijn boek 'Administrative Behaviour' (1947) in op de beperkte rationaliteit van besluitvorming. Een mens kan volgens Simon maar beperkt rationeel handelen, en nooit alle alternatieven volledig overzien om vervolgens hieruit de beste optie kiezen.*

*Simon stelt dat er beperkte tijd, tegenstrijdige belangen, beperkte informatie en veranderende omstandigheden kunnen zijn, waardoor er voor de eerste de beste bevredigende oplossing gekozen wordt (Simon, 1957, p. 198). Daarnaast prefereren beslissers opties die een keuze bieden, zelfs wanneer de keuze niet tot betere uitkomsten kan leiden (bijv. Bown, Read en Summers, 2003) (WRR, 2009, p. 30).*

3. Maximaal gebruik van informatie. Bij beslissingen maken mensen gebruik van alle informatie die over de keuzeopties beschikbaar is. Mensen gebruiken dus alle aanwezige informatie.

*Deze aanname is onder andere door het eerder aangehaalde onderzoek van Simon ontkracht door de stellingname van begrensde rationaliteit. Als mensen geconfronteerd worden met meer informatie dan ze kunnen of willen verwerken zal er voor de eenvoudige weg gekozen worden; niet alle relevante informatie wordt in overweging genomen (WRR, 2009, p. 32). Hieruit blijkt dat bijvoorbeeld ook de media invloed heeft door de informatie waarin zij voorziet.*

4. Perfect incalculeren van onzekerheid. Wanneer opbrengsten onzeker zijn, verdisconteren mensen deze onzekerheid in hun beslissing. Een opbrengst met een kans van optreden van 100 procent weegt dus ook tien keer zo zwaar mee als een opbrengst met een kans van 10 procent.

*Weinstein stelt in 1980 dat mensen vaak overdreven optimistisch zijn in hun inschattingen, waardoor deze niet realistisch zijn. Daarnaast is er veel onderzoek gedaan over de 'shortcuts' die mensen nemen bij het maken van keuzes. Tversky en Kahneman (1979) gingen in op deze foutieve inschatting van mensen en stelden dat het rationele model van beslissingen nemen faalt, wanneer een beslisser met de onzekerheden van het echte leven wordt geconfronteerd. De voorkeur voor zekerheid wordt door Tversky en Kahneman het 'zekerheidseffect' genoemd. Bovendien blijken mensen volgens van Dijk en Zeelenberg (2009) ronduit slecht in het doordenken van onzekere keuzeopties (WRR, 2009, p. 34).*

5. Rationeel verdisconteren van de toekomst. Bij de afweging tussen opbrengsten die op de korte termijn en op de lange termijn optreden, verdisconteren mensen de onzekerheid die op de lange termijn kan optreden. Mensen hebben bijvoorbeeld liever 100 euro nu dan 100 euro over een maand; maar deze voorkeur is gebaseerd op een rationele afweging van de te verwachten onzekerheid.

*De mens heeft te maken met een gebrekkige zelfcontrole. De doener wint het meestal van de planner, oftewel de kortetermijndoelen worden eerder verwezenlijkt dan de langetermijndoelen (WRR, 2009, p. 35).*

6. Stabiele voorkeuren. Een voorkeur voor keuzeopties is stabiel. Wanneer men eerst bijvoorbeeld optie a hoger waardeert dan optie b, zal men vervolgens (bijvoorbeeld bij een andere presentatie van de beslissing) niet opeens b hoger waarderen dan a.

*Voorkeuren zijn niet stabiel. Zeker als verschillende alternatieven in de context worden geplaatst, kan er een wisseling zijn wat betreft de voorkeur voor een bepaald alternatief (WRR, 2009, p. 36-38).*

7. Emoties spelen geen rol. Beslissingen worden genomen op basis van een (objectieve) inschatting van de te verwachten kosten en opbrengsten.

*Veel keuzes worden beïnvloed door de emoties die een beslisser op dat moment ervaart. De mens is een emotioneel wezen en dit heeft invloed op de keuzes die worden gemaakt (WRR, 2009, p. 38-41). Vrij recent nog ging Kahneman (2011) in zijn boek 'Ons feilbare denken' in op deze irrationaliteit met als conclusie dat de wereld vaak een stuk minder logisch, en intuïtiever is dan gedacht.*

Bovenstaande assumpties van het rationele keuzemodel met de wetenschappelijke repliek geven inzicht in de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op een beslisser. Diegene die beslist is vaak niet in staat om rationeel tot een beslissing te komen en wordt door verschillende factoren beïnvloed. Als gevolg hiervan zal de rol van het individu dan ook van invloed zijn op de rationaliteit van een genomen besluit.

### 3.3 Besluitvorming over risico's

Nu is ingegaan op de besluitvorming in een groep en de rol van het individu bij het nemen van een besluit kan inzicht geboden worden in de besluitvorming over risico's. Gezien het feit dat veiligheid een kerntaak van de overheid is zal er in een veiligheidsregio tot beleid gekomen moeten worden om mogelijke risico's tot het minimum te beperken. Over de besluitvorming ten aanzien van risico's zijn verschillende onderzoeken gedaan welke inzicht bieden in de mogelijke factoren die hierbij een rol spelen. Een interessant perspectief over de omgang van de overheid met risico's is ontwikkeld door Hood, Rothstein en Baldwin (2000) in "The Government of Risk". In het model van Hood et al. (ibid.) wordt ingegaan op toezichtarrangementen. Met behulp van dit toezicht wordt door de overheid getracht risico's te beheersen waardoor de kans op een risico wordt verkleind. Deze arrangementen kunnen volgens Hood et al. (ibid.) per beleidsdomein verschillen; de definitie van een risico en de wijze van regulering kunnen uiteenlopen. Ook al is het model van Hood et al. (ibid.) eigenlijk gericht op toezichtarrangementen, biedt het toch een breed perspectief in de mogelijke factoren die van invloed zijn op de bestuurlijke omgang, en de beheersing van risico's. Het geheel aan dimensies en factoren die in het onderzoek van Hood et al. (ibid.) naar voren komen zullen worden uitgelicht en vervolgens als basis dienen voor de operationalisering van dit onderzoek.

Door Hood et al. (ibid.) wordt allereerst een onderscheid gemaakt in een drietal aan controle componenten van toezicht. Om een risico te beheersen kunnen de controle componenten op verschillende wijzen plaatsvinden, maar de drie componenten moeten bij een toezichtregime op zijn minst in een minimum vertegenwoordigd zijn. Als één van de componenten afwezig zou zijn is het systeem niet in controle en kan er geen goed bestuur bedreven worden (Hood et al., 2000, p. 23).

De eerste component is de wijze van het verkrijgen van informatie. Diegene die een risico probeert te reguleren, de toezichthouder, kan op verschillende manieren informatie tot zich nemen. Informatie kan namelijk passief, actief of interactief verkregen worden. De bron van informatievoorziening kan eveneens uiteenlopen; van bijvoorbeeld het uitgaan van de persoonlijke ervaring, of het laten uitvoeren van een onderzoek dat uitbesteed is aan professionals.

De tweede component is de standaardisatie van doel, doelstellingen en richtlijnen. Een risico kan bij verschillende actoren meer of minder geaccepteerd zijn en per actor verschillende consequenties hebben. Er zal tot een norm gekomen moeten worden over de acceptatie van een bepaald risico. De gewenste norm moet dan wel haalbaar zijn op financieel, technisch, als ook op praktisch gebied (Hood et al., 2000, p. 22).

De derde component is de aanpassing van het gedrag. Beleid heeft over het algemeen effect op een bepaalde doelgroep. De uitkomst van het beleid, ofwel de regelgeving met betrekking tot een bepaald risico, kan beïnvloed worden door diegene waar het beleid effect op heeft. Indien er over de handelswijze van bestuurders massale tegenstand is, bij bijvoorbeeld de publieke opinie, draagt dit niet bij aan een optimale uitwerking van het beleid. Er zal dus tot een passende wijze gekomen moeten worden tot gedragsverandering.

De toepassing van de drie componenten verschilt volgens Hood et al. (2000) onder invloed van de content (inhoud) en de context waarin het bestuur functioneert. Wat betreft de inhoudelijke factoren wordt er een onderscheid gemaakt in grootte, structuur en stijl (Hood et al., 2000, p. 30-32).

Met de grootte wordt de mate van regulering over een bepaald risico bedoeld. Een risico kan in meer of mindere mate geaccepteerd worden door bestuurders en er kan in meer of mindere mate geïnvesteerd worden om het gewenste doel te bereiken.

Met de structuur wordt de wijze van het organiseren van de regulering bedoeld. Factoren die de wijze van het organiseren van toezicht beïnvloeden zijn bijvoorbeeld de betrokkenheid van publieke en private organisaties en de bestuurlijke ruimte die er voor de regulering van een bepaald risico is.

De bestuurlijke regulering omtrent een bepaald risico kan namelijk invloed of overlap hebben op ander reeds bestaand beleid en kan als gevolg hiervan niet in isolement beschouwd worden, zonder de aanwezige bestuurlijke ruimte hierin mee te nemen.

Het derde inhoudelijke element is de stijl. Hiermee duiden Hood et al. (ibid.) op de operationele gewoonten en de houdingen van diegene die met de regulering van doen hebben. Ook de formele en informele processen waar de regulering mee bereikt wordt spelen hierbij een rol.

Wat betreft de contextuele elementen wordt er door de auteurs een onderscheid gemaakt tussen het type risico, de publieke preferenties en houdingen, en de georganiseerde belangen (Hood et al., 2000, p. 28-30). Het type risico heeft betrekking op de eigenschappen van een bepaald risico. Factoren als de waarschijnlijkheid en de consequenties van het risico kunnen van invloed zijn. Met de publieke preferenties en houdingen wordt er gefocust op de publieke opinie over een bepaald risico en is er aandacht voor de opinievorming van de media. Het laatste contextuele aspect is de aanwezigheid van georganiseerde belangen. Belangengroepen waar het beleid effect op heeft kunnen van invloed zijn door de uitoefening van macht die de groepen hebben, of door de mobilisatie van gelijkgestemden.

De zes genoemde inhoudelijke en contextuele factoren geven een algemeen beeld van de variaties die kunnen ontstaan of bestaan in de bestuurlijke omgang met risico's. Om de variaties duidelijker weer te geven hebben Hood et al. (2000) een gedetailleerder onderscheid gemaakt op twee verschillende niveaus. De gemaakte opdeling is hieronder in tabel 4 weergegeven.

Basis element	Tweede opdeling	Derde opdeling
<u>Type risico</u>	-Mate van restrisico; risico wat niet wordt omvat door andere regulerende systemen of zonder regulering  -Mate van het falen van de markt en onrechtmatigheid	-Algemene niveau van het risico: waarschijnlijkheid en consequentie. -Zekerheid of onzekerheid van de aard van het risico  -Niveau van het falen van informatie - Mate van opt-out (geen participatie) storing
<u>Publieke preferenties en houdingen</u>	-Media/ publieke aandacht  -Mate van uniformiteit of samenhang van opinie	-Media aandacht -Massale publieke opinie  -Mate van consensus -Mate van coherentie
<u>Georganiseerde belangen</u>	-Aanwezigheid van dominante georganiseerde groepen  -Mate van gemobiliseerde of betrokken stakeholders	-Capture van bedrijven, professionals (prioriteit t.o.v. deze groepen i.t.t. het algemeen belang)  -Niveau van mobilisatie -Niveau van strijd lust
<u>Grootte</u>	-Bestuurlijke 'agressiviteit': hoe actief is de wetgeving, hoeveel risico is geaccepteerd en hoeveel verandering wil men bewerkstelligen  -Algemene investering in wetgeving: de schaal van grondstoffen die geïnvesteerd wordt	-Grootte van bestuurlijke 'pro activiteit'. -Mate van bestuurlijke ambitie  -Kosten in de vorm van geld -Kosten in de vorm van tijd, vaardigheden en aandacht
<u>Structuur</u>	-Regulerende middelen die niet staats-gerelateerd zijn: hoe zijn de kosten verdeeld tussen de staat en de geregeerde(n).  -Organisationele fragmentatie en de complexiteit van het systeem: communicatie met andere besturen	-Niveau van de nalevingskosten -Bijdrageniveau van derde partijen  -Aantal en dichtheid van wetgevende organisaties -Mate van wettelijke overlap en de complexiteit van het systeem
<u>Stijl</u>	-Regel oriëntatie: in hoeverre het bestuur zich laat leiden door regels.  -Bestuurlijke ijver: in hoeverre strijden bestuurders voor een goede bestuurlijke functie in plaats van neutraal en onafhankelijk te besturen	-Hoeveelheid van formele bestuurlijke regels -Mate van operationele naleving van regels.  -Bestuurlijk commitment voor beleid. -Het besturen ervaren als een roeping.

Tabel 4: Inhoudelijke en contextuele factoren van toezicht (Hood et al., 2000, p. 34).

De tabel geeft een algemeen beeld over de bestuurlijke omgang en de beheersing van risico's. Onder andere betrokken organisaties, belangengroepen en de media spelen een rol bij het effectief laten functioneren van een toezichtregime. Voor dit onderzoek is het model uitgelicht en toegepast omdat het laat zien dat er met vele factoren en condities rekening gehouden dient te worden en deze factoren van invloed kunnen zijn bij het succesvol besluiten over risico's.

### 3.3.1 De risico-regelreflex

Een aanvullend perspectief dat inzicht geeft in de bestuurlijke omgang met risico's is de risico-regelreflex. De risico-regelreflex houdt in dat er voortdurend wordt gestreefd om mogelijke risico's te verminderen. Het gevaar bij dit streven is dat de bestuurlijke besluitvorming kan leiden tot nodeloze of contraproductieve investeringen (Helsloot & Scholtens, 2015, p. 11) en hiermee tot disproportionele maatregelen (ibid.). Uit onderzoek van Helsloot en Scholtens (2015, p. 16) komen aanjagende en dempende krachten van het ontstaan van de risico-regelreflex naar voren. In tabel 5 zijn de aanjagende en dempende krachten opgenomen (ibid.).

Aanjagende krachten	Dempende krachten
De overtuiging dat burgers risico's niet accepteren	Bestuurlijke moed om op basis van feiten te beslissen
Specialistisch advies	Burgers zijn risicorealist
Oneindige professionalisering van de uitvoering	Vertrouwen in begrensde professionaliteit van de uitvoering
Bestuurlijke en politieke dadendrang	Het laten verrichten van een risicovergelijking
Angst voor aansprakelijkheid	Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen
Veiligheid is dé kerntaak van de overheid	Expliciet beroep doen op andere waarden dan veiligheid
Veiligheid boven alles	Verantwoordelijkheid van andere partijen expliciet benoemen
Veiligheid als camouflage	Erkenning van het noodlot
Bestuurlijke fragmentatie	Empathie zonder meer
De overtuiging dat ongevallen aantonen dat het systeem gefaald heeft	

Tabel 5: Aanjagende en dempende krachten van de risico-regelreflex (Helsloot & Scholtens, 2015, p. 16).

Tabel 5 laat zien dat er door de overheid zeer verschillend gereageerd kan worden op mogelijke risico's. Uit de opgestelde krachten blijkt dat onder meer het burgerperspectief, het eigenbelang van de bestuurder (waarbij ook de angst voor aansprakelijkheid een rol speelt) en de specialistische en empirische kennis die een bestuurder aangeleverd krijgt een rol spelen bij de uiteindelijke besluitvorming. Bestuurders kunnen naar aanleiding van een incident 'het hoofd koel houden' en proberen een risico rationeel te benaderen, maar er wordt ook volledig tegenovergesteld gereageerd, wat tot uiting komt in pogingen om risico's zo veel mogelijk in te perken. De bestuurder is die zin dan ook een belangrijke factor. Bij de besluitvorming zijn het namelijk uiteindelijk de bestuurders die een besluit moeten nemen en een bijdrage leveren aan de mogelijke rationaliteit van een besluit.

### 3.4 Samenvatting theoretisch kader en de introductie van het conceptueel model

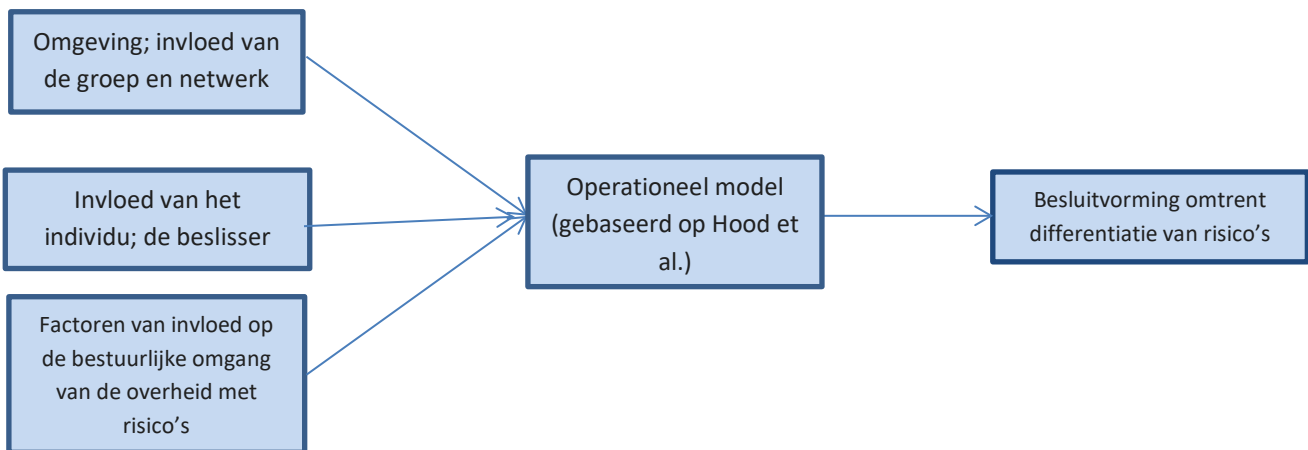
Bovenstaande theorieën en de daaruit voortgekomen inzichten bieden een raamwerk om de besluitvorming van bestuurders omtrent de omgang met risico's nader te onderzoeken. De wetenschappelijke inzichten geven een beeld over de mogelijke factoren die van invloed zijn bij het nemen van besluiten omtrent risico's.

Allereerst is de huidige bestuurscultuur omtrent het veiligheidsbeleid verhelderd. Vervolgens is de omgeving, ofwel de situatie waarin een besluit genomen wordt, verduidelijkt. In deze specifieke casus is er sprake van het komen tot besluiten in een groep en is er sprake van een netwerk.

In het netwerk van het algemeen bestuur van een veiligheidsregio zullen de burgemeesters van de deelnemende gemeenten tot beslissingen moeten komen. Er is duidelijk gemaakt dat er vele factoren van invloed kunnen zijn bij besluitvorming in een groep en dat een besluit niet altijd op basis van rationele overwegingen tot stand komt. Zo kan er in een groep sprake zijn van groepsdenken en kent besluitvorming in een netwerk een eigen dynamiek. Vervolgens is er ingegaan op het individu die in een groep tot een beslissing moet komen. Aan de hand van inzichten uit de gedragswetenschap is aangetoond dat een beslisser onder invloed van onder andere persoonlijke kenmerken een besluit niet altijd rationeel zal nemen. Het rationele keuzemodel kan echter niet volledig van tafel geschoven worden.

Tot slot is er ingegaan op de bestuurlijke omgang van de overheid met risico's. Door de introductie van het model van Hood et al. (2000) is een algemeen beeld gepresenteerd met betrekking tot de verschillende factoren die mogelijk invloed hebben op de besluitvorming. In het model wordt een onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke (content) en contextuele factoren die van invloed zijn op de situatie waarover een beslissing genomen moet worden. Verder is de risico-regelreflex gepresenteerd. Het optreden van de reflex, wat inhoudt dat er naar gestreefd wordt om risico's te minimaliseren, kan leiden tot het nemen van disproportionele maatregelen.

De gepresenteerde theorieën over de factoren die mogelijk van invloed zijn op besluitvorming zullen de basis voor dit onderzoek vormen. Het model van Hood et al. (2000) is leidend omdat dit een veelomvattend model is die veel verschillende invloeden helder uiteengezet heeft. Met het bieden van inzicht over de invloed van het netwerk en de invloed die het handelen van de bestuurder heeft, is getracht het model van Hood et al. (ibid.) geschikter te maken voor de casus waar dit onderzoek zich op richt. Daarnaast complementeren de geïntroduceerde theorieën elkaar doordat er op verschillende 'niveaus' gekeken wordt naar de besluitvorming. Op basis van de theorieën is er in figuur 1 een conceptueel model opgesteld. Het conceptuele model geeft overzichtelijk de vormgeving van dit onderzoek weer.



Figuur 1: Conceptueel model

In het volgende hoofdstuk, het methodologisch kader, zullen de verschillende gepresenteerde theoretische inzichten meetbaar worden gemaakt. Er zal eveneens toegelicht worden hoe de theoretische inzichten elkaar aanvullen en hoe deze de basis vormen voor het verkrijgen van data.

## 4. Methodologisch kader

*In het vorige hoofdstuk zijn er verschillende theoretische inzichten gepresenteerd en is er een conceptueel model opgesteld dat als basis dient voor dit onderzoek. In dit methodologisch kader zal ingegaan worden op de gebruikte methodologie. Eerst wordt in § 4.1 de onderzoeksstrategie toegelicht. Vervolgens wordt in § 4.2 ingegaan op de wijze van dataverzameling en in § 4.3 op de selectie van de onderzoekseenheden. Vervolgens zullen in § 4.4 de variabelen uit het conceptuele model geoperationaliseerd worden, waardoor deze meetbaar zullen worden. Tot slot wordt er in §4.5 ingegaan op de validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van dit onderzoek.*

### 4.1 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek staat de besluitvorming omtrent risicodifferentiatie in de brandweezorg in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid centraal. Dit zal worden onderzocht door middel van een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Kwalitatief onderzoek kenmerkt zich door de sociale omgeving van een vraagstuk te bestuderen (Boeije, 2008, p. 27). Bij het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek staat het begrijpen, doorgronden en het verklaren van sociale situaties centraal, om uiteindelijk uitspraken over de werkelijkheid te doen (ibid.). Voor dit onderzoek is diepgaande informatie nodig over de verschillende invloeden die mogelijk een rol spelen bij besluitvorming en hoe deze invloeden zijn precieze uitwerking hebben op het nemen van besluiten. De kwalitatieve onderzoeksmethode sluit het beste aan bij dit onderwerp omdat er door middel van het verkrijgen van ervaringen en meningen van direct betrokken respondenten inzicht verkregen wordt in de onderlinge relaties, afwegingen en de gedragingen van de bestuurders in de praktijk. Dit inzicht wordt verkregen door verschillende mogelijke invloeden op bestuurders te onderzoeken zodat uiteindelijk bepaald kan worden welke factoren in meer of mindere mate van importantie zijn bij het nemen van beslissingen in de veiligheidsregio. Het onderzoek is niet alleen beschrijvend van aard, indien mogelijk zullen er verklaringen geboden worden over de uiteindelijke wijze van besluitvorming. Het onderzoek heeft als gevolg hiervan tevens een verklarend karakter.

Om de onderzoeksvraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een enkelvoudige casestudie. Bij een casestudie bestudeert de onderzoeker een verschijnsel in de natuurlijke context (Boeije, 2008, p. 21-22). Om de besluitvorming in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, met betrekking tot de verdere doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg, diepgaand te onderzoeken is een casestudie het meest passend. De motivering hiervoor baseert zich op het komen tot diepgaande inzichten en om meer verklaringen te kunnen bieden waarom bepaalde keuzes gemaakt worden.

De casestudie is enkelvoudig omdat een enkele drager van een sociaal verschijnsel bestudeerd is (Bleijenbergh, 2013, p. 37). Er wordt in dit onderzoek gekeken naar de besluitvorming in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid, er wordt geen vergelijking gemaakt met andere veiligheidsregio's. Er is voor een enkelvoudige casestudie gekozen omdat de veiligheidsregio's in Nederland niet identiek zijn, niet altijd dezelfde beleidsplannen hebben, of op hetzelfde niveau zitten met betrekking tot de brandweezorg. Tot slot kan in tegenstelling tot bij een vergelijkend onderzoek tussen veiligheidsregio's er dieper ingegaan worden op het onderwerp.

### 4.2 Methoden en technieken

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling. Door informatie uit verschillende bronnen te betrekken kan volgens van Thiel (2007, p. 59-60) worden bepaald wat de betrouwbaarheid en de geldigheid van de informatie is. De basis voor dit onderzoek is gelegd in een literatuurstudie. Voor het beleidskader zijn verschillende wetten bestudeerd en vormen wetenschappelijke inzichten het fundament voor het opgestelde theoretische kader. Ook hebben verschillende bronnen vanuit de veiligheidsregio bijgedragen aan inzicht in het onderzoeksobject. Vanwege de verscheidenheid aan structuur in de documenten zijn de bronnen niet gecodeerd, maar wordt er een analyse uitgevoerd op basis van interpretatie.



Voor de analyse van de praktijk is in dit onderzoek de afname van interviews de belangrijkste bron van dataverzameling. Door middel van interviews kan er informatie verzameld worden over het onderzoeksonderwerp (Van Thiel, 2007, p. 106). Met de afname van interviews kan eveneens informatie verkregen worden die niet door observaties of een literatuurstudie verkregen kunnen worden. De afgenomen interviews zijn semigestructureerd van aard en de gestelde vragen hebben een open karakter zodat de geïnterviewde zelf kon bepalen in welke formuleringen een vraag beantwoord werd. Bij een semigestructureerd interview wordt er gebruik gemaakt van een onderwerpenlijst ofwel een interviewhandleiding (Van Thiel, 2007, p. 107). De interviewhandleiding is tot stand gekomen op basis van het opgestelde theoretische kader, de operationalisering die hieruit volgde en de overige opgedane inzichten uit de literatuur. Er kon van de interviewhandleiding afgeweken worden indien bepaalde antwoorden hier aanleiding toe gaven. De interviewhandleidingen zijn opgenomen in de bijlage (Bijlage C & D).

Er is voor het semigestructureerde karakter van de interviews gekozen om dieper op de kern van een onderwerp in te kunnen gaan. Door het interview in de vorm van een gesprek te laten verlopen, voelt de geïnterviewde zich eerder op zijn gemak. Bijkomend voordeel is dat de interviewer aan de hand van de interviewhandleiding kan sturen op de onderwerpen die aan bod komen en zich kan verzekeren dat de onderwerpen in alle interviews aan bod komen. Hierdoor kunnen interviews gestructureerd met elkaar vergeleken worden. Verder kunnen bij een semigestructureerd interview eventuele onduidelijkheden bij de geïnterviewde direct helder gemaakt worden. Een mogelijk nadeel van een interview is dat de kans bestaat dat de geïnterviewde sociaal wenselijke antwoorden geeft om het gesprek aangenaam te laten verlopen. Indien de interviewer het gevoel had dat hier sprake van zou kunnen zijn, konden door het open karakter van het interview, vragen gesteld worden die dieper op de inhoud ingingen. De interviewer was zodoende niet genoodzaakt met een 'eenvoudig' antwoord genoegen te nemen.

Om de afgenomen interviews zo nauwkeurig mogelijk te registreren zijn deze allen opgenomen met de dictafoon van een mobiele telefoon en vervolgens zo snel mogelijk uitgewerkt. Onder de respondenten bestond er geen bezwaar over de opname en er werd dan ook vrijuit gesproken. Het merendeel van de bestuurders gaf te kennen achter de gedane uitspraken te staan en vermeldde dat het ook geen probleem was geweest indien er geen sprake was geweest van anonimiteit. De uitwerking heeft plaatsgevonden door de interviews te transcriberen. De antwoorden zijn gecategoriseerd op de verschillende variabelen van de operationalisering, waardoor het eenvoudiger werd om de verschillen en de overeenkomsten onder de respondenten inzichtelijk te maken. De interviews zijn afgenomen op locatie, wat in de praktijk neerkomt op de gemeentehuizen van de verschillende gemeenten.

#### 4.3 Onderzoekseenheden

Zoals duidelijk is gemaakt worden er bij een casestudie één of enkele waarnemingsobjecten diepgaand onderzocht. De onderzoekseenheden zijn vrijwel altijd selectief gekozen. Het bewust kiezen van de onderzoekseenheden draagt bij aan de gerichtheid van het onderzoek. Om het doel van dit onderzoek te verwezenlijken, namelijk om inzicht te verkrijgen in de verschillende invloeden en factoren die van invloed zijn op de besluitvorming omtrent risicodifferentiatie in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid, wordt er onderzoek gedaan bij de gemeenten die onderdeel uitmaken van de VRGZ.

Er is naar gestreefd om van elke gemeente één respondent te interviewen. Door zoveel mogelijk gemeenten mee te nemen in het onderzoek ontstaat er een representatief en alomvattend beeld en kunnen er uitspraken gedaan worden over hoe de gemeenten in het netwerk van de veiligheidsregio tot besluiten komen. Uiteindelijk zijn er 13 interviews afgenomen om voldoende inzicht te verkrijgen in de besluitvorming van de 16 gemeenten in de VRGZ. Met betrekking tot de selectie van de respondenten is er in dit onderzoek de keuze gemaakt om niet slechts de bestuurders te interviewen. Van ongeveer de helft van de gemeenten is er de gemeentelijke adviseur openbare veiligheid, die de bestuurder adviseert, geïnterviewd. De argumentatie voor deze keuze is driedelig. De eerste reden is een inhoudelijke. Door de gemeentelijke adviseurs mee te nemen in dit onderzoek is de verwachting dat er een completer beeld ontstaat.

De ambtenaren, die de bestuurders adviseren, kunnen andere opvattingen of inzichten hebben dan bestuurders. Het is verder denkbaar dat de ambtenaren ongenueanceerder en minder ‘politiek correct’ de vragen beantwoorden, waardoor er mogelijk anders informatie naar boven gehaald wordt die anders niet verkregen zou zijn. Ook ontstaat er inzicht in de mogelijke verschillen in opvattingen die er bestaan tussen de ambtenaren en de bestuurders.

Het tweede argument is dat er in een relatief groot aantal gemeenten een beginnend bestuurder actief is. Zo zijn bijvoorbeeld de burgemeesters van de gemeente Heumen, Maurik, Neder-Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel onlangs geïnstalleerd (maximaal vanaf januari 2017 actief). Vanwege de noviteit van de bestuurders kan de bestuurlijke ervaring binnen de VRGZ gering genoemd worden. Als alternatief is van de genoemde gemeenten een ambtenaar geïnterviewd is.

De derde reden is praktisch van aard. Het is bijna vanzelfsprekend te noemen dat het niet eenvoudig is om met bestuurders een afspraak te maken voor een interview aangaande een afstudeeronderzoek. Ook gaat er niet zelden behoorlijk wat tijd overheen om dergelijke afspraken te arrangeren. Uiteindelijk zijn er acht bestuurders geïnterviewd en vijf ambtenaren. De interviews hebben gemiddeld 60 minuten geduurd en zijn afgenomen in een tijdsbestek van ongeveer twee maanden. De volledige lijst met respondenten is opgenomen in de bijlage (Bijlage B).

#### 4.4 Operationalisatie van de verklarende variabelen

In het theoretisch kader is ingegaan op besluitvorming en welke factoren en invloeden hierbij uiteindelijk een rol kunnen spelen. De bestuurlijke omgang met risico's is met behulp van verschillende theorieën geëxpliciteerd en samengevat in hoofdstuk 3 in een conceptueel model. In het conceptuele model is duidelijk gemaakt dat het model van Hood et al. (2000) de basis vormt voor dit onderzoek. Het model van Hood et al. (ibid.) wordt aangevuld en gespecificeerd door het aspect van het netwerk waarin de besluitvorming plaatsvindt en het aspect van de individuele bestuurder mee te nemen. De keuze om de genoemde aspecten toe te voegen aan het model van Hood et al. (ibid.) is gemaakt omdat daar niet, of nauwelijks, rekening mee wordt gehouden in het oorspronkelijk model. Aangezien uit theoretische inzichten blijkt dat de aspecten een grote rol kunnen spelen bij besluitvorming is er voor gekozen om de mogelijke invloeden mee te nemen in het onderzoek.

De opgedane theoretische inzichten zijn meetbaar gemaakt in de vorm van empirisch waarneembare indicatoren. Op basis van de indicatoren zijn er operationele vragen opgesteld die de basis vormen voor de afname van de interviews. De indicatoren en de operationele vragen zijn weergegeven in tabel 6.

Variabele	Indicatoren	Operationele vragen
Type risico	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Waarschijnlijkheid en consequentie van onvoldoende gedekte risicogebieden</li> <li>-Zekerheid over de aard van repressieve brandweezorg</li> <li>-Aard en kwaliteit van informatie over de invoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Vindt u dat de repressieve brandweezorg in uw gemeente verbetering behoeft, met andere woorden is de huidige brandweerdekking toereikend?</li> <li>- In hoeverre bestaat er onzekerheid over de mogelijke effecten op het veiligheidsniveau in uw gemeente indien risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg ten uitvoering wordt gebracht en in welke mate speelt dit mee bij de inname van een standpunt?</li> <li>-Vertrouwt u op de juistheid en volledigheid van aangeleverde stukken of gaat u zelf actief op zoek naar informatie over potentiële beleidsveranderingen?</li> <li>-Neemt u bij de inname van een standpunt, of het nemen van een besluit, over risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg een voorbeeld genomen aan andere 'vooroplopende' veiligheidsregio's, of aan bijvoorbeeld de opvattingen van het veiligheidsberaad?</li> </ul>
Maatschappelijke preferenties en houdingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Media aandacht en invloed van de publieke opinie</li> <li>- Consensus en coherentie van de media en de publieke opinie</li> <li>- Gevoeligheid van het onderwerp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hebben de media invloed op uw besluitvorming over de mate van doorvoering van risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg, zo ja op welke wijze?</li> <li>-Laten u of medebestuurders zich beïnvloeden door de gangbare opinie die in de maatschappij over een bepaald onderwerp heerst?</li> <li>-Heeft u wel eens besluiten genomen die tegen de publieke opinie ingingen, en tot welke gevolgen leidde dit?</li> <li>-Heeft een eerder incident in uw gemeente (of landelijk/ gerelateerd), en de reactie van de media op een dergelijk incident, invloed gehad op uw zienswijze met betrekking tot risicodifferentiatie in de brandweezorg?</li> </ul>

Georganiseerde belangen	- De aanwezigheid en de mobilisatie van georganiseerde belanghebbenden	-Wordt er door groepen of belanghebbenden invloed uitgeoefend op u als bestuurder bij het nemen van besluiten? Zo ja: door wie, en hoe komt deze poging tot invloed in deze casus tot uiting? -In hoeverre houdt u als bestuurder rekening met deze invloeden bij de besluitvorming? -Heeft dit in uw opinie invloed op uw neutraliteit en onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen, waarom wel/niet?
Grootte	-Grootte van bestuurlijke 'proactiviteit' en ambitie -Hoeveelheid kosten in de vorm van geld, tijd, vaardigheden en aandacht	-Is uw loyaliteit en hiermee uw gedrevenheid meer lokaal of regionaal georiënteerd als het brandweezorg aangaat, kunt u een voorbeeld geven waar dit uit blijkt? -Bent u op de hoogte van de implementeerbaarheid van beleidsvoorstellen? Hoe weet u dit? -Verwacht u weerstand bij de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg? Door wie, en welk effect heeft dit op u bij het komen tot een besluit? -Zijn de beschikbare middelen in de vorm van geld, tijd, vaardigheden en aandacht toereikend om risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg tot uitvoering te brengen?
Structuur	-Bijdrageniveau verschillende gemeenten.  -Aantal wetgevende organisaties en de complexiteit van het systeem -Netwerk	-Hoe staat u tegenover de mogelijkheid dat voorzieningen zoals brandweervoertuigen uit uw gemeente verplaatst worden naar een andere gemeente in de regio ten behoeve van het algehele veiligheidsniveau in de veiligheidsregio? -Wat vindt u van de huidige financiële bijdrages van gemeenten in de VRGZ indien deze gemeenten bij de invoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg meer of minder operationele voorzieningen tot hun beschikking zouden hebben? - Heeft u wel eens besluiten genomen die tegen het ambtelijk advies of de opvatting van de gemeenteraad inging? Tot welke gevolgen leidde dit? -Is er binnen het algemeen bestuur van de VRGZ sprake van een gelijke verhouding tussen gemeenten bij het nemen van besluiten of ervaart u dat sommige gemeenten hierin koersbepalend zijn? -Werken de gemeenten binnen de VRGZ in harmonie met elkaar samen? Waar blijkt dit uit? -In hoeverre zijn knelpunten in de samenwerking een mogelijke belemmering bij het komen tot goede besluiten in het algemeen bestuur van de VRGZ?
Stijl	- Hoeveelheid van formele bestuurlijke regels -Mate van operationele naleving van regels -Bestuurlijk commitment/ Bestuurlijke roeping - Persoonlijkheid bestuurder	-Zijn de gemeenten volgens u in staat om geïsoleerd van andere beleidszaken tot een beslissing over risicodifferentiatie in de brandweezorg te komen? -Accepteren medewerkers van de lokale brandweer in uw gemeente doorgevoerd beleid? -Beschouwt u zichzelf als een bestuurder die het algemeen belang de hoogste prioriteit geeft? -Denkt u dat veiligheidsbeleid rationeel benaderd kan of zou moeten worden? -Vindt u het ethisch verantwoord om de burger beredeneerd meer of mindere dekking te bieden? -Vindt u het rationeel nemen van een beslissing voor de veiligheidsregio conflicterend met uw verantwoordelijkheid voor het gemeentelijke veiligheidsbeleid?

Tabel 6: Operationalisatie inclusief de operationele vragen.

#### 4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In de wetenschappelijke wereld wordt er betreffende kwaliteitscriteria van een onderzoek, onderscheid gemaakt in de validiteit en de betrouwbaarheid van een onderzoek. Binnen een kwalitatief onderzoek dragen de kwaliteitscriteria volgens van Thiel (2007, p. 165) bij aan de navolgbaarheid, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van de conclusies.

##### *Validiteit*

Aangaande de validiteit van een onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen de interne en externe validiteit van een onderzoek. De externe validiteit heeft betrekking op de mogelijkheid en de mate van generalisatie van de resultaten (Boeije, 2008, p. 155; Van Thiel, 2007, p. 57). In dit kwalitatieve onderzoek wordt er één veiligheidsnetwerk diepgaand onderzocht, dit heeft consequenties voor de externe validiteit. Over 'echte' generaliseerbaarheid naar andere organisaties en personen kan namelijk niet gesproken worden. Het is wel mogelijk dat sommige resultaten ook in andere veiligheidsregio's, of andere vormen van verplichte gemeenschappelijke regelingen, waarneembaar zijn. De resultaten bieden verder inzicht in de verschillende invloeden waar een bestuurder mee te maken heeft bij het nemen van een besluit.

De interne validiteit van een onderzoek betreft de juistheid van de redenering en hiermee de vraag of er gemeten is wat de onderzoeker voor ogen had (ibid.). De wijze van meten is zo valide mogelijk opzet door stapsgewijs en gestructureerd te werk te gaan. De resultaten zijn verkregen door eerst een gedegen theoretisch kader op te zetten wat leidde tot empirisch waarneembare indicatoren, die de basis hebben gevormd voor de interviews.

Ter verbetering van de interviewlijst is er eerst een proefafname gedaan bij een medewerker van de veiligheidsregio. De validiteit van het interview is gewaarborgd door de vragen neutraal en ondubbelzinnig te stellen. Indien er toch onduidelijkheid was over de inhoud van de vraagstelling kon dit direct door de interviewer worden weggenomen. De interviewvragen zijn open gesteld en er kon kritisch doorgevraagd worden indien nodig. Hierdoor is gepoogd het effect van het geven van sociaal wenselijke antwoorden te minimaliseren. Verder zijn er voor een zo valide mogelijke meting zoveel mogelijk gemeenten, die onderdeel uitmaken van de VRGZ, meegenomen. Tot slot is er naar gestreefd de resultaten vanuit een breed pallet aan theoretische inzichten te benaderen en onderlegt vanuit desk-studie het onderzoek in te gaan waardoor beter bepaald kon worden hoe geldig de verkregen informatie was.

#### *Betrouwbaarheid*

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt versterkt als bij herhaling dezelfde uitkomsten gegenereerd zouden kunnen worden. De betrouwbaarheid wordt aangetast door de beïnvloeding van de waarnemingen en door toevallige of systematische fouten (Boeije, 2008, p. 21). De fouten zijn tot het minimum te beperken door het theoretisch en methodologisch kader helder op te stellen waardoor de stappen in het onderzoeksproces duidelijk en navolgbaar zijn. Het doen van kwalitatief onderzoek heeft echter altijd enige beperkingen voor de betrouwbaarheid van een onderzoek. Dit onderzoek betreft een casestudie waardoor er sprake is van een momentopname. Een zelfde onderzoek zou op een ander moment andere resultaten kunnen opleveren.

De methode van dit onderzoek, het afnemen van interviews, heeft eveneens consequenties voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Een interview zal nooit exact hetzelfde verlopen indien een andere interviewer deze uitvoert. Door gebruik te maken van een interviewhandleiding zijn in elk interview echter wel dezelfde onderwerpen aan bod gekomen, wat zorgt voor een grote mate van consistentie in de verkregen data. De verkregen gegevens zijn zoals genoemd nauwkeurig en consistent verwerkt door de interviews op te nemen en direct te transcriberen. Nadeel van een interviewhandleiding is echter wel dat onderwerpen die niet in de lijst zijn opgenomen maar beperkt aan bod kunnen komen.

Tot slot is de invloed van de onderzoeker bij het doen van onderzoek onontkoombaar. Doordat betekenisgeving bij het analyseren van de resultaten in een kwalitatief onderzoek onontkoombaar is heeft de onderzoeker een vorm van invloed. Doordat niet elke onderzoeker dezelfde denkwijze en competenties heeft kan dit de uitkomst van een onderzoek beïnvloeden. Voor de uitvoering van dit onderzoek is de onderzoeker gedurende een half jaar actief geweest binnen de veiligheidsregio. Een mogelijke valkuil is dat een onderzoeker te vertrouwd raakt met de organisatie waardoor er een bepaalde *bias* kan ontstaan. Door de literatuur de basis te laten vormen voor de interviews, het gebruik van citaten in de resultaten en een nauwkeurige analyse is getracht dit tot het minimum te beperken. Tot slot heeft de onderzoeker vanzelfsprekend nagestreefd een objectieve en professionele houding in te nemen.

#### 4.6 Samenvatting methodologisch kader

In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat er sprake is van een kwalitatief onderzoek in de vorm van een enkelvoudige casestudie. Er is diepgaande informatie verzameld om inzicht te krijgen in de verschillende invloeden die mogelijk een rol spelen bij bestuurders bij het nemen van besluiten in de veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een literatuuronderzoek en de afname van interviews, wat in dit onderzoek de belangrijkste vorm van dataverzameling is. Op basis van het theoretisch kader is er gekomen tot een operationalisering die de basis vormt voor de vormgeving van de semigestructureerde interviews. De interviews zijn afgenomen bij gemeenten die onderdeel uitmaken van de veiligheidsregio. Uiteindelijk zijn er acht bestuurders en vijf ambtenaren geïnterviewd. Afsluitend is ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Duidelijk is gemaakt dat de generaliseerbaarheid van een kwalitatief onderzoek beperkt is en dat door middel van gedegen methodes getracht is de validiteit van dit onderzoek te waarborgen. De betrouwbaarheid is door de rol van de onderzoeker nooit optimaal. De onderzoeker is zich hier terdege van bewust en heeft een professionele houding aangenomen ter bevordering van de betrouwbaarheid van het onderzoek.

## 5. Casusbeschrijving

*De brandweer is het grootste onderdeel van de veiligheidsregio die er zorg voor moet dragen dat er met de inzet van honderden vakbekwame vrijwilligers en beroepsbrandweermensen tegen aanvaardbare kosten goede kwaliteit van brandweezorg geleverd wordt (VRGZ, 2012, p. 18). In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de plannen van de VRGZ omtrent de veranderingen in de brandweezorg. Er zal in §5.1 eerst ingegaan worden op de vormgeving en het bestuur van de VRGZ. In §5.2 en §5.3 wordt vervolgens gefocust op de plannen omtrent risicodifferentiatie in de VRGZ en wordt tot slot in § 5.4 de bestuurlijke gevoeligheid toegelicht.*

### 5.1 Algemeen bestuur van de VRGZ

De VRGZ bestaat uit zestien deelnemende gemeenten. Wettelijk is geregeld is dat de burgemeesters van de zestien aangesloten gemeenten samen het algemeen bestuur van de VRGZ vormen. De VRGZ bestaat uit de gemeenten Beuningen, Berg en Dal, Buren, Culemborg, Druten, Geldermalsen, Heumen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Nijmegen, Tiel, West Maas en Waal, Wijchen en Zaltbommel. De voorzitter van het algemeen bestuur, en hiermee tevens de voorzitter van de veiligheidsregio, is de burgemeester van de gemeente Nijmegen.

### 5.2 Brandweezorgplan

In lijn met de opgestelde visie van Brandweer Nederland heeft de brandweer Gelderland-Zuid eveneens een visie opgesteld. De reeds in de inleiding aangehaalde “Visie op de brandweezorg Gelderland-Zuid” (2014) richt zich op differentiatie in de te treffen maatregelen. De aandacht ligt hierbij meer dan voorheen op de voorkant van de veiligheidsketen (proactie/preventie) en minder op de achterkant (repressie). Binnen de VRGZ heeft de visie vorm gekregen binnen het brandweezorgplan. Het brandweezorgplan is gebaseerd op een brand- en hulpverleningsrisicoprofiel en een dekkingplan. In het brandweezorgplan wordt beschreven welke combinatie van maatregelen op het gebied van risicobeheersing en incidentbestrijding nodig is om de risico’s aanvaardbaar af te dekken. De brandweer blijft dezelfde kwaliteit leveren maar dit kan door middel van de doorvoering van risicodifferentiatie meer op basis van maatwerk uitgevoerd worden (ibid.). Daarnaast wil de VRGZ een dynamisch karakter in de brandweezorg hanteren. Dit dynamische karakter betekent in de praktijk dat als de situatie verandert in een gebied de maatregelen kunnen worden aangepast. Niet alleen het risicoprofiel van een gebied of gebouw kan een rol spelen bij het toepassen van maatwerk, ook de kosten om de wettelijke norm voor opkomsttijd te halen zijn een belangrijke factor.

Op basis van de bovenstaande beleidsplannen wordt duidelijk dat de brandweer binnen de VRGZ graag gebruik wil maken van de discretionaire ruimte die de wet biedt om beredeneerd af te wijken van normtijden. Een aantal veiligheidsregio’s heeft hierin reeds stappen gezet. Tot nu toe werd binnen de VRGZ voornamelijk teruggerepen op de wettelijke norm. Door middel van de ontwikkeling van het brandweezorgplan wil de VRGZ haar bestuur een gedegen afweging laten maken. De mogelijke maatregelen op basis van risico’s zullen namelijk uiteindelijk goedgekeurd moeten worden door het algemeen bestuur van de veiligheidsregio.

### 5.3 Mogelijke maatregelen

In de VRGZ moet het brandweezorgplan de maatregelen beschrijven die op het gebied van risicobeheersing en incidentbestrijding nodig zijn om de risico’s aanvaardbaar (binnen de landelijke norm) af te dekken. Concreter gesteld biedt het plan een risicobeeld dat tot verschillende inzichten en uiteindelijk veranderingen kan leiden in de repressieve aanpak van brandweezorg. Er kan hierbij gedacht worden aan uiteenlopende maatregelen, waarbij mogelijk de belangrijkste maatregel de positionering van de repressieve capaciteit is. Door voorzieningen onder te brengen in een andere gemeente of bij een andere kazerne in de veiligheidsregio, zou het algehele veiligheidsniveau in de regio omhoog kunnen gaan. Indien op basis van de huidige situatie en de bestaande risico’s, de doorvoering van risicodifferentiatie in de repressieve maatregelen leidt tot een verbeterde fysieke veiligheid, zullen deze plannen aan het algemeen bestuur van de veiligheidsregio voorgelegd worden.

Er worden ook andere maatregelen genoemd behalve de herpositionering van de repressieve capaciteit. Zo zou een maatregel kunnen zijn om een uitruk op maat als de nieuwe standaard te beschouwen, in plaats van het als een afwijking te zien. Dit betekent dat er niet naar ieder incident aangereken wordt met een tankautospuiter met zes bemanningsleden (TS6), maar met bijvoorbeeld vier (TS4). Ook zouden er kazernes kunnen komen die in de toekomst nog enkel 2<sup>e</sup>-lijns taken uitoefenen of zouden er zelfs kazernes gesloten kunnen worden. Het uitgangspunt is overigens op dit moment wel om kazernes niet te sluiten.

Op 3 mei 2017 is er vanuit de veiligheidsregio een zogenoemde brandweerbrief gestuurd naar alle burgemeesters van de veiligheidsregio. In de brief werden de gemeenten van de VRGZ geïnformeerd over de prestaties en de ontwikkelingen binnen de brandweer. In de brandweerbrief wordt vermeld dat er in 2017 een spreidingsplan gerealiseerd wordt voor de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> tankautosputters, redvoertuigen, hulpverleningsvoertuigen en de incidentbestrijding op het water. Dit plan is, zoals eerder gesteld, gebaseerd op de risico's in een verzorgingsgebied. De VRGZ wil passende slagkracht bieden bij een bepaald risico in een verzorgingsgebied. Specialistisch- en grootschalig brandweeroptreden in de eigen regio en het leveren van hulp aan andere brandweerregio's worden eveneens in de plannen meegenomen (Beenakker, H., 2017).

Meest recente ontwikkeling op het moment van schrijven is dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio besloten heeft tot het principe: 'De burger heeft recht op de snelste hulp' (Dagelijks bestuur VRGZ, 2017, p. 1). Dit principe is uitgedrukt in operationele grenzen. De doorvoering van operationele grenzen houdt in dat er onderzocht en gerealiseerd is welke brandweereenheid in welke gebieden het snelst aanwezig kan zijn. Hierbij zijn de gemeentegrenzen dan ook niet leidend en wordt eveneens gekeken naar interregionale samenwerking (ibid.).

#### 5.4 Complex en gevoelig

In het beleidskader is toegelicht dat de veiligheidsregio's recent zijn ontstaan<sup>2</sup>. Een veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur. In het bestuur van de veiligheidsregio zal de burgemeester tot besluiten moeten komen die geldend zijn voor de gehele regio. In het algemeen bestuur wordt besloten op basis van een meerderheid van stemmen en is een burgemeester in de VRGZ feitelijk één van de 16 burgemeesters. Een burgemeester dient echter op lokaal niveau wel verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en kan eveneens afgerekend worden voor het gevoerde beleid. Deze op het oog complexe situatie is dan ook interessant te noemen. Besluiten die gunstig zijn voor de veiligheidsregio als geheel, stroken niet als vanzelfsprekend met het lokale belang van een gemeente. Burgemeesters kunnen in die zin afwijkende of tegengestelde belangen hebben.

Dat er binnen de VRGZ sprake kan zijn van uiteenlopende belangen blijkt uit recente uitspraken in de media van de burgemeester van de gemeente Berg en Dal. In een brief aan de VRGZ heeft de burgemeester zijn zorgen geuit over mogelijke risicogedifferentieerde plannen die zouden kunnen leiden tot veranderingen in de locatie van de hoogwerkers in de regio. In de brief wordt gewezen op de lokale belangen van de hoogwerker. De brief werd door de media opgepakt met een kop als; "Berg en Dal vecht voor hoogwerker" (de Gelderlander, februari 2017). Uit dit voorbeeld blijkt dat de implicaties van de doorvoering van risicodifferentiatie in een veiligheidsregio een gevoelig onderwerp kan zijn. De regionale belangen van een veiligheidsregio kunnen de lokale belangen en de lokale verantwoordelijkheid 'in de weg zitten'. Zeker ook omdat de brandweer voorheen gemeentelijk georganiseerd was en het een organisatie is die in veel gemeenten rust op de inzet van lokale vrijwilligers. Met het recente ontstaan van de veiligheidsregio en de veranderingen die hiermee gepaard gaan kan het dan ook een complexe bestuurlijke situatie genoemd worden.

Tot slot is het belangrijk om kort in te gaan op het financiële aspect van het ontstaan van de VRGZ. Gemeenten hebben in het verleden uiteenlopend geïnvesteerd in de brandweer. In de VRGZ is er onlangs een financiële herverdeling systematiek ingevoerd waarbij er rekening gehouden wordt met het aantal inwoners in een gemeente en de historische kosten van de brandweer. De financiële bijdrages van de gemeenten in de VRGZ en de effecten van de herverdeling zijn opgenomen in bijlage A.

---

<sup>2</sup> De VRGZ is in 2011 ontstaan, de gemeentelijke brandweerkorpsen zijn in 2013 daadwerkelijk samengegaan.

## 6. Resultaten

*In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews uiteengezet. Als startpunt voor de interviews is onder de respondenten gepeild hoe er gedacht wordt over het functioneren van de veiligheidsregio. De opinie over het functioneren van de regio betreft § 6.1. Vervolgens zullen in § 6.2 de en factoren die van invloed zijn op de bestuurders in de veiligheidsregio beschreven worden.*

### 6.1 Het functioneren van de regio

Onder de respondenten is een breed onderkend voordeel van de veiligheidsregio dat op het gebied van rampen en crisis de kennis centraal georganiseerd is. De veiligheidsregio biedt in die gevallen ondersteuning. Zo wordt bijvoorbeeld door een respondent het ‘*cruciale*’ (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017) aspect van professionele communicatie vanuit de veiligheidsregio waardering toegekend. Daarnaast wordt er op adviesgebied beter samengewerkt tussen gemeenten. De gemeenten hebben echter wel het gevoel dat als gevolg van de centralisering de brandweer “*Verder op afstand is komen te staan*” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). De burgemeesters zijn de grip die zij voorheen hadden op de gemeentelijke brandweer kwijtgeraakt. Maar zo geeft een respondent aan: “*De vraag is of dat erg is. Per slot van rekening gaat het om het doel en dat is een slagvaardige brandweezorg in jouw gemeente*” (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017).

Over de brandweezorg in de VRGZ zijn de respondenten positief, maar er bestaat niet per se het idee dat de zorg verbeterd is met het ontstaan van de veiligheidsregio: “*De brandweezorg is in algemene zin in Nederland goed geregeld*” (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017), en: “*Wat geleverd moet worden, wordt geleverd. De brandweezorg was goed en is goed*” (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 11 juli 2017) zijn uitspraken die dit illustreren. De veranderingen binnen de organisatie zijn nog in volle gang en de respondenten vinden het eigenlijk nog te vroeg om te spreken van ‘echte verbeteringen’. Driekwart van de ondervraagden geeft echter wel aan dat er sprake is van een regionaal brede verbetering van dienstverlening. Zo wordt door een aantal gemeenten gesteld dat: “*Het minimum omhoog is gekrikt*” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Een aantal gemeenten hebben met de regionalisering een inhaalslag gemaakt. Een bestuurder geeft aan dat er afgesproken is dat: “*Alle gemeenten schoon door de deur moeten kunnen op het moment van regionalisering. Dit hield voor onze gemeente bijvoorbeeld in; wij hebben een gemeente met een stevige doe-cultuur, de papierwinkel is hier meer op orde gekomen. Ook in de borgingsfeer van diploma’s, kwaliteitseisen hebben wij het been bij moeten trekken. Er is een minimumniveau voor iedere gemeente vastgesteld, en iedere gemeente heeft bij de start dat niveau ook kunnen borgen. Anders zou je andere gemeenten belasten*” (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). Regio-breed zijn er, zo wordt aangegeven: “*Zeker een aantal slagen op kwaliteitsniveau gemaakt*” (ibid.). Er is zodoende uitgekomen op een gemiddelde, maar dit wordt niet per definitie bij elke gemeente als een verbetering ervaren. Bij een enkele gemeente leeft het idee als gevolg van de nivellering tussen gemeenten “*Langzamerhand meer te betalen voor hetzelfde*” (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 23 juni 2017). Dezelfde respondent trekt de volgende conclusie: “*Als ik vrij was geweest om te regionaliseren had ik het niet gedaan omdat ik niet goed kan zeggen dat de voordelen opwegen tegen de nadelen*” (ibid.). Tot slot moet vermeld worden dat een enkele gemeente aangeeft op het repressieve vlak van de brandweezorg wel een aantal problemen te kennen. Zo zou de sterkte van de dekking achteruit zijn gegaan en zijn er in meerdere gemeenten problemen met de bezetting van kazernes. In een aantal gemeenten wordt dan ook actief aan de werving van vrijwilligers gedaan.

### 6.2 Invloeden en factoren

In de volgende paragraaf worden de resultaten met betrekking tot invloeden en factoren op de besluitvorming in de veiligheidsregio uiteengezet. De structuur waarin de resultaten gepresenteerd worden, volgt de operationalisering in tabel 6.

### Vertrouwen maar ook kritiek op de beleidsplannen

Over het algemeen zijn de respondenten ervan overtuigd dat er met de doorvoering van risicodifferentiatie een juist pad wordt ingeslagen. De wens is er om met de beperkte middelen zo veel mogelijk te bereiken en zo efficiënt mogelijk te handelen: *“Door het goed in beeld hebben van de risico’s zou je dan een bijna wetenschappelijk onderbouwd kader hebben waar je je beleid op bepaalt”* (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 21 juni 2017). Alle respondenten vinden de plannen op ratiogebied te volgen en staan er positief tegenover: *“De ideeën over risicodifferentiatie gaan de goede kant op”* (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). De bestuurders realiseren echter wel in grote mate dat het totaal uitsluiten van risico’s niet mogelijk is: *“Dingen gebeuren nu eenmaal gewoon, aan bepaalde zaken zijn risico’s verbonden, dus enige nuchterheid is op zijn plaats”* (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 15 juni 2017). De rationele houding van de gemeente kan wel veranderen indien beleidskeuzes van de veiligheidsregio een negatief effect hebben op de eigen gemeente. Respondent 12 concludeert: *“The proof of the pudding is in the eating”* (persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). Los gezien van de mogelijke beleidskeuzes die gemaakt worden door de veiligheidsregio spreken de respondenten, indien daar naar wordt gevraagd, allen het vertrouwen in de professionaliteit van de organisatie uit.

#### *- Beleidskeuzes en het aanwezige realisme*

Enige nuance over het vertrouwen in de uitvoering is echter op zijn plaats. Uit de antwoorden van een kwart van de respondenten blijkt dat er een goede bepaling zou moeten komen van wat een risico nou eigenlijk is en dat een goede verhouding van repressie in combinatie met preventie hierbij past. Zo geeft een respondent aangaande de bepaling van risico’s aan dat dit objectief gezien objecten zijn als bijvoorbeeld *“Scholen, ziekenhuizen, verzorgingshuis, verplegingshuis en bedrijven”* (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017), maar dat er twijfel bestaat of de risicogedifferentieerde brandweercareer juist op dergelijke objecten gericht zou moeten worden: *“Omdat er bij die bedrijven ook een verantwoordelijkheid ligt om goed voorbereid te zijn”* (ibid.). Wat betreft de combinatie tussen preventie en repressie is er een verschuiving waarneembaar naar de preventieve kant. Een enkele respondent vraagt zich af of dit wel een juiste keuze is: *“Naarmate we minder geld beschikbaar hebben voor de brandweer, wordt preventie het toverwoord. Ik denk dat er een paar keer dingen moeten gebeuren en dat we dan zeggen: nou dat is prima maar mensen van 90 krijgen we het niet meer tussen de oren, dus misschien moeten we toch weer wat meer wagentjes”* (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 23 juni 2017). En diezelfde respondent stelt: *“De kans op brand is heel gering. Je hoeft maar 1 of 2 keer een groot incident te hebben en iets staat daardoor weer heel groot op de agenda”* (ibid.). Verder geven enkele respondenten aan dat er tot nu toe redelijk ouderwets bezig is geweest en dat het beleid ook gericht kan worden op de bredere acceptatie van risico’s onder de bevolking. Eén respondent noemt bijvoorbeeld dat er bij beleidsterreinen vaak immense bedragen worden uitgegeven aan het laatste restrisico: *“Afgelopen jaren hebben we veel en veel meer geld in onze brandweerorganisatie gestoken, en als je nou gaat kijken naar het aantal mensen wat overlijdt als gevolg van brand, dat is bijna niet verminderd”* (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017).

#### *-Kritisch en onzeker*

Vijf respondenten hebben kritische opvattingen over de mogelijke berekeningen die achter de beleidsplannen zitten. Allereerst zijn de respondenten nog niet volledig op de hoogte op welke gegevens de dekkingsplannen uiteindelijk gebaseerd worden en de wens bestaat dan ook om hier nadere onderbouwing van te zien. Eén respondent geeft bijvoorbeeld aan dat de ervaring leert: *“Dat bij dit soort dingen de realiteit nogal complex is, berekeningen in dit soort zijn heel lastig”* (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017). Waar bij deze uitspraak vooral wordt bedoeld op het voorspellen van incidenten. Twee andere respondenten noemen de objectieve bepaling van risico’s “nattevingerwerk” en: *“De statistiek haal je er eigenlijk niet uit”* (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 23 juni 2017). Alle respondenten geven wel aan dat de inwoners zo snel mogelijk geholpen moeten worden. Alleen, over de precieze uitwerking van dit beleid heerst onzekerheid. Zo stelt een respondent:



*“Echt risicogericht werken zou betekenen dat je misschien meer richting Nijmegen en Tiel gaat omdat daar de meeste gevaarlijke bedrijven, of meer hoogbouw zit. Dan ga je je hele operationele voorzieningen daar op inrichten zeg maar, als je dat gaat doen met je huidige bezetting en met alles wat er nu in dit gebied staat. Dat betekent dus dat er een aantal dingen moeten vertrekken”* (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 11 juli 2017). Meerdere respondenten geven dan ook te kennen dat de veranderingen niet ten koste mogen gaan van het algehele veiligheidsniveau. Eén respondent geeft aan dat, om dit tegen te gaan, misschien een lokaal risicoprofiel meer meegenomen kan worden in het regioprofiel.

Respondenten geven tevens aan dat er nog behoorlijk wat te winnen valt op het gebied van operationele grenzen en de samenwerking met andere regio's. Wat betreft de operationele grenzen bestaat bij de respondenten het beeld dat er wel een slag is gemaakt. Twee gemeenten benadrukken dat er over de aanwezige statistische gegevens echter twijfel bestaat. Er zou veel “gerommeld” kunnen zijn met de uitruk- en opkomsttijden waardoor de betrouwbaarheid van de gegevens in het geding is. Respondent 10 geeft daarom aan dat de gegevens niet zwart-wit bekeken zouden moeten worden en er dat afstemming zou moeten plaatsvinden met vrijwilligers. In het verleden bleek namelijk al eens dat voorgestelde wijzigingen in de praktijk niet altijd waarheid bleken (persoonlijke communicatie, 11 juli 2017). Ook respondent 5 geeft aan dat de gemeentelijke post achterdochtig en onzeker is als het om cijfers gaat, waarbij vooral de manier van rekenen bekritiseerd wordt (Vooral de verschillen tussen TS4 en TS6 kazernes worden aangehaald) (persoonlijke communicatie, 29 juni 2017).

Het samenwerken met andere regio's blijkt uit de resultaten een belangrijk punt van aandacht. Met de nieuwe dekkingsplannen wordt er wat betreft de inrichting van de optimale brandweezorg over de gemeentegrenzen heen gekeken. In een aantal interviews wordt genoemd dat er tevens meer aandacht zou moeten zijn voor het kijken over de regiogrenzen heen:

*“Wat ik een aantal keer heb meegekregen dat heeft mij hoofdelijk verbaast. De brandweer zei.. we hebben nu iets briljants bedacht.. stel je woont op de grens van veiligheidsregio a, met de veiligheidsregio b, en daar staat de brandweerauto dichterbij, dan sturen we voortaan die. Hadden ze zelf een persbericht bij gemaakt. Niet om het een of ander. Volgens mij moet je je dan een beetje schamen dat je dat niet altijd al deed. Burgers gaan er toch blindelings vanuit dat de dichtstbijzijnde brandweerauto komt. En het feit dat jij dat niet altijd al deed dan moet je dat als de wederweerga invoeren. Maar ga daar dan geen persbericht bij schrijven, want dat is niet iets om trots op te zijn dat je anno 2000 zoveel zoiets bedenkt”* (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017).

Op een aantal plekken in de regio zijn er, zoals in dit citaat naar voren komt, verbeteringen gerealiseerd. De huidige of toekomstige dekkingsplannen zijn echter niet op elkaar afgestemd, of er is onvoldoende zicht of dit gebeurt: *“Dan moet je met elkaar kijken, hoe kun je afspraken maken over de grenzen heen. En dat geldt voor de gehele veiligheidsregio. De grenzen zijn niet je veiligheidsregio, maar tussen de regio's. Ik heb onvoldoende zicht of dat voldoende gebeurt”* (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017). Om de uitspraak kracht bij te zetten wordt gesteld dat een groot deel van de uitkering voor de veiligheidsregio uit het Gemeentefonds komt, welke uiteindelijk bij het Rijk vandaan komt *“Uiteindelijk betalen we er dus allemaal aan, en natuurlijk draagt de eigen gemeente ook bij maar je moet naar dit soort oplossingen over je eigen grenzen heen kijken”* (ibid.).

Tot slot heerst er bij bepaalde gemeenten onzekerheid en/ of ontevredenheid over de doorvoering van veranderingen. Uit de antwoorden van zes respondenten blijkt dat er onzekerheid heerst over het brandweezorgplan en dat dit vooral voortkomt uit de trage besluitvorming en hiermee in het lange wegblijven van de plannen: *“Onzekerheid zit in het feit dat die plannen zo lang wegblijven. Zo ingewikkeld is het niet.. dus waar blijven ze, wat is er aan de hand dat die plannen er nog niet zijn. Zijn volgens mij al een jaar/ anderhalf bezig met; er moet een brandweezorgplan komen”* en: *“Er zit bij mij wel een soort ongeduld van.. kom nou maar is”* (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Verder is de onzekerheid over de plannen groot onder de lokale brandweermannen. Dit zou volgens respondent 8 verbeterd kunnen worden:

*“Betere voorlichting vind ik wel. Dit kan een deel van de onzekerheid en angst wegnemen. Waarbij de onzekerheid voor een deel gevoed wordt door de emotie”* (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Wat betreft de ontevredenheid over de veranderingen blijkt dat dit vooral voortkomt uit de constantheid ervan. Er worden stapsgewijs veranderingen doorgevoerd (De financiën zijn herverdeeld, en alle kazernes en het materieel is nu van de veiligheidsregio) die wisselend ervaren worden door de verschillende gemeenten. Respondent 3 geeft aan dat het: *“Een aantal onrustige momenten creëert die het vertrouwen in de regio niet vergroot”* en dat de gemeente van respondent 3 helemaal nooit bedacht had dat er in de toekomst geschoven ging worden met materiaal. Dit kwam mede voort vanuit het perspectief om te kunnen en willen investeren in de regio (persoonlijke communicatie, 23 juni 2017). Anderzijds moet genoemd worden dat de bestuurders niet overtuigd zijn of een andere manier, dan stapsgewijze hervorming, beter was geweest. De respondenten zijn dan ook wisselend positief waarbij verschillende respondenten benoemen dat de gevolgde volgorde van veranderingen bijdraagt aan een zuivere discussie over de verdeling van het materieel.

### Aard en kwaliteit van informatie

#### *-Invloed ambtelijk advies*

De bestuurders in de veiligheidsregio worden op verschillende manieren geïnformeerd en ervaren dit als voldoende: *“Als het nodig is ga zelf wel extra vragen stellen”* (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). De bestuurders worden structureel op de hoogte gehouden door een brandweercommandant uit de regio (circa eens in de zes weken). Indien er stukken ter besluitvorming worden aangeboden door de veiligheidsregio worden deze beoordeeld door de gemeentelijke ambtenaren die belast zijn met de openbare orde en veiligheid en vervolgens wordt er een ambtelijk advies opgesteld die afgestemd wordt met het college van de betreffende gemeente.

De bestuurders hebben een groot vertrouwen in de ambtelijke stukken van zowel de veiligheidsregio, als ook in de stukken van de eigen gemeentelijke ambtenaren. Respondent 2 geeft bijvoorbeeld aan: *“Ik vertrouw op mijn adviseurs. Dat is tweeledig, ook op de adviseurs bij veiligheidsregio zelf. Vertrouw op de kwaliteit van de veiligheidsregio, niet alles nog na laten rekenen, dubbel werk”* (persoonlijke communicatie, 21 juni 2017). Het vertrouwen van de bestuurders betekent niet dat er blindelings wordt uitgegaan van de adviezen. De bestuurders kijken kritisch naar de aangeleverde stukken: *“Professionals moet je professioneel toetsen”* (ibid.). De kritische blik komt onder andere voort uit de kennis die de burgemeester heeft van de eigen gemeente. Respondent 12 geeft aan: *“Je maakt mij niet zo heel veel wijs als het gaat over de inschatting van risico's in mijn gemeente. Komt omdat ik gevoed wordt door mijn medewerkers en het beeld wat ik zelf heb”*. Hierop aansluitend stelt respondent 12 dat de ambtelijke stukken vanuit de veiligheidsregio: *“Voorzien worden van een filtertje met het beeld wat wij hier hebben. In de afgelopen jaren daar weinig gaten in kunnen schieten, dus dat sterkt het vertrouwen dat ze ambtelijk een goed beeld hebben van de risico's in mijn gemeente”* (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). Wat betreft de stukken van de veiligheidsregio is echter al wel eerder genoemd dat er twijfels bestaan over de wetenschappelijke onderbouwing van de bepaling van risico's.

#### *-Verschillen in hoeverre burgemeesters geïnformeerd zijn*

De mate waarin een bestuurder geïnformeerd is zal door persoonlijkheid en verschillende contacten altijd uiteenlopen. Twee andere oorzaken worden expliciet in de interviews genoemd. Allereerst ontstaat er een verschil in de mate waarin burgemeesters geïnformeerd omdat een aantal bestuurders zitting nemen in het dagelijks bestuur van de regio. Een bestuurder die lid is van het dagelijks bestuur zit vaker aan tafel met de veiligheidsregio en is eerder geïnformeerd dan leden die hier geen deel van uitmaken. Respondent 1 gaat hier op in: *“Je bent later geïnformeerd dan het Dagelijks Bestuur. Als lid van het Algemeen Bestuur zit je wat achteraan”* (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 15 juni 2017). Het tweede verschil is de ervaring die een burgemeester heeft en de tijdsduur die de burgemeester in zijn of haar gemeente de functie bekleedt. Een kort zittende burgemeester, en zeker iemand die nieuw is in het ambt, blijkt meer uit te gaan van het ambtelijk advies vanwege het gebrek aan ervaring.

#### *-Tijdsdruk bij de voorbereiding van stukken en vergaderingen*

Voornamelijk uit de interviews met de ambtenaren komt naar voren dat de stukken vlak voor vergaderingen (week/ anderhalve week) verstuurd worden. Dit wordt niet als prettig ervaren: *“Regionaal lopen de collega’s daar ook wel tegenaan denk ik, dat in principe de stukken te laat worden verstuurd voor zo’n vergadering. Heb het een paar keer aangegeven maar volgens mij is het niet haalbaar dat de veiligheidsregio de stukken nog eerder gaat versturen”* (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 11 juli 2017). En respondent 4 benoemt: *“Het is soms ook dat je een week van tevoren hele stapel stukken krijgt, en dan moet je de essentie er maar even uithalen. Komt regelmatig voor dat mensen onvoldoende tijd hebben om de risico’s te signaleren”* (persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). In lijn met de bovenstaande citaten benoemen ambtenaren dat het veel stukken zijn, die vervolgens nog afgestemd dienen te worden met het college. Door tijdsdruk gebeurt dit volgens respondent 10 nu regelmatig achteraf: *“Wat we nu hebben is dat mijn advies na de vergadering naar het college gaat van.. dit is er besproken en dit was het advies. Terwijl ik het andersom zou willen zien, misschien heeft de wethouder wel iets waardevols te zeggen”* (persoonlijke communicatie, 11 juli 2017).

Verder blijkt uit drie interviews dat de lengte en de frequentie van de vergaderingen van het algemeen bestuur als beperkend wordt ervaren. Er worden vaak veel stukken behandeld. Respondent 13 benoemt dat er ter verbetering wel informele bijeenkomsten zijn geweest die vaker zouden mogen plaatsvinden: *“Buiten de formele AB vergaderingen, dat hebben we voor de brandweer ook een aantal keer gedaan. Een meer informele setting met elkaar creëren, een paar uur bij elkaar komen op een andere locatie. Waar we dit met elkaar bespreken, tegen welke dilemma’s loop je nou aan, wat betekent dit voor jouw als burgemeester. Heeft heel goed uitgewerkt”* persoonlijke communicatie, 17 augustus 2017).

#### *-Andere regio’s en opvattingen van het veiligheidsberaad*

Een enkele respondent is inhoudelijk op de hoogte van de situatie in andere veiligheidsregio’s omdat diegene voorheen in een andere regio werkzaam is geweest. Over het algemeen gaan gemeenten niet zelf op onderzoek uit hoe bepaalde zaken in andere veiligheidsregio’s geregeld zijn. Respondent 4: *“Zegt misschien iets over mij. Ik heb vertrouwen in de brandweer. Nieuwe inzichten worden vanuit het landelijke netwerk wel naar de VRGZ gehaald”* (persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). En respondent 11 geeft aan: *“Het is meer vragen stellen, hoe zit het bij anderen. De verwachte gevolgen etc.”* (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017). De opvattingen van het veiligheidsberaad worden niet meegenomen en als *“Theoretisch geneuzel”* bestempeld (ibid.). Tot slot is eerder genoemd dat de gemeenten binnen de regio kritisch zijn over het huidige niveau van samenwerking met de andere regio’s. Aan de interregionale samenwerking zou volgens de respondenten meer invulling gegeven moeten worden. De harde conclusie van respondent 3 is dan ook: *“Net als dat sommige gemeenten binnen de regio geen rekening met mij houden, houdt de veiligheidsregio als geheel automatisch geen rekening met de naburige regio’s”* (persoonlijke communicatie, 23 juni 2017).

#### Invloed van de media

De media hebben op verschillende manieren een vorm van invloed. De media worden door de bestuurders als een van de aspecten gezien wat meegewogen wordt bij het nemen van besluiten. Respondent 11 stelt dat: *“Als er een hele grote mediapressie opzit dan is dat een aspect wat je meeweegt in je besluitvorming. Dat wil niet zeggen dat daardoor altijd je besluit anders uitvalt”* (persoonlijke communicatie, 13 juli 2017). Respondent 13 benoemt dat sinds de regionalisering de media-aandacht is toegenomen, alles uit de regio is voor de media interessant. In hoeverre de media-aandacht uiteindelijk meegenomen wordt bij het nemen van een besluit is afhankelijk van hoe waarheidsgetrouw de media worden gewaardeerd. Meerdere bestuurders stellen dat er allereerst aan waarheidsvinding moet worden gedaan, indien de aan het licht gebrachte onderwerpen als waarheid beoordeelt worden, zal dit worden meegenomen in de besluitvorming. De media creëert in die zin een *“bewustwording”* (ibid.):

*“Je verbindt de media-aandacht met je eigen conclusie, dat is altijd een eigen afweging. Maar de media zijn dan wel diegenen die het onderwerp onder de aandacht brengen van; hier zou je iets van kunnen vinden. Anders had je er misschien niet over nagedacht” (ibid.).*

De media worden echter niet altijd als even betrouwbaar gezien: *“Media doen mee in de emotie. Ik probeer als burgemeester boven de emotie van dingen te staan. Media hebben op mij wat dat betreft geen invloed. Vind het vaak tendentius. Verhaal klopt vaak niet”* (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Uiteindelijk worden de media dan ook met een kritische blik bekeken bij het maken van een afweging: *“In je denken gebruik je echt de feiten en de ratio en dat je dan ter plekke ook nog al die andere factoren laat meewegen, ja dat klopt. Maar, wel vanuit zo zuiver mogelijk nadenken van wat is hier aan de hand en hoe vullen we dat zo goed mogelijk”* (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017).

#### *-Verantwoording*

De invloed die de media kunnen hebben komt duidelijker tot uiting indien er ergens in de regio of op landelijk niveau aandacht is geweest voor een bepaald onderwerp. Dit onderwerp kan zowel landelijk als regionaal als gemeentelijk tot media-aandacht hebben geleid. De bestuurders zijn vervolgens bewust bezig met de beeldvorming richting de media. Respondenten geven aan dat dit komt door de huidige schuldcultuur in Nederland. Indien bestuurders te maken hebben met incidenten in de eigen gemeente wordt de burgemeester namelijk al snel door de media ter verantwoording geroepen: *“Levert een dynamiek op in de politiek die een verantwoordingscircus brengt die niet in verhouding staat tot de beleidsinsteek die we gekozen hadden”* (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). Respondent 2 stelt dan ook na te denken hoe iets *“geframed”* wordt in de media, maar probeert wel zo dicht mogelijk bij de waarheid te blijven: *“Vanuit jezelf redeneren, anders moet je een ander vak kiezen. Als de media nou een orgaan zou zijn dat altijd zeer objectief en vanuit inhoudelijke kennis iets beschrijft. Dan zou ik daar eerder vatbaar voor zijn”* (persoonlijke communicatie, 21 juni 2017). De mate waarin de bestuurders professioneel omgaan met allegaties, en het ter verantwoording geroepen worden door de media, verschilt. Respondent 2: *“Beïnvloeding van buitenaf moeten wij niet teveel in meegaan. Eigen kracht en verantwoordelijkheid en vanuit onze gezag vorm acteren. Komt ook doordat collega's moeten opstappen omdat die cultuur van schuld en boete sterker wordt”* (persoonlijke communicatie, 21 juni 2017). Het grootste gevolg van de media-aandacht wordt dan ook omschreven als een verminderd rationeel handelen ter bescherming van de eigen positie: *“In die zin dat collega's het gevoel hebben dat als ik niet dit of dat doe dan kan het mijn kop kosten. Ik heb er niet zoveel last van. Als het werkelijk zo is, dan is het zo. Meer vanuit je professionaliteit en minder vanuit angst, angst is de slechtste raadgever”* (ibid.).

#### Incidenten: verklaringen, lerend vermogen en de risico-regelreflex

Naast de eerder geïntroduceerde bewustwording en de verantwoordingsdynamiek, leidt de media-aandacht nog tot andere gevolgen. Zeker in het geval van een incident, wat bijna altijd gecombineerd gaat met media-aandacht, willen de gemeenten goed geïnformeerd zijn: *“Wel degelijk alles wat met brandweer/politie/ambulance te maken heeft, wat in de regio elders wordt geconstateerd, dan wordt er binnen onze gemeente ook wel gekeken van hoe is het eigenlijk bij ons. Ondanks het feit dat het misschien wel goed geregeld is. Maar je wilt het toch even bevestigd hebben voor de gemeenteraad met vragen gaat komen”* (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 11 juli 2017). Naar aanleiding van een incident benoemen alle gemeenten dat er vragen worden gesteld in de gemeente door bijvoorbeeld de raad: *“Risico dat de raad, en dat geldt ook voor het college, is dat ze ad hoc gaan besturen”* (Respondent 13, persoonlijke communicatie, 17 augustus 2017). Of zoals een ambtenaar aangeeft, dat er vragen worden gesteld door de bestuurder: *“Dan merk je dat de bestuurder meer vragen stellen, van goh kan dat bij ons ook gebeuren, hoe zit dat dan”* (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Hier ligt dan ook een taak voor de bestuurders om de eigen ambtelijke organisatie te informeren: *“Media heeft op de brandweerorganisatie zeker effect, daarom moet ik ook richting hun reageren. Doe ik richting brandweermensen / ambtelijke organisatie.*

*Vrijwilligers voelen zich heel erg in de goede naam en eer aangetast als er in de krant staat dat de brandweer in Berg en Dal te laat was*” (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Respondent 12 geeft echter aan dat er geen directe invloed van de media-aandacht zou bestaan: *“Niet de media die maken dat ik er scherper naar ga kijken.. op het moment van een incident, zit ik erna aan tafel met de vraag van hoe kan dat hier ook gebeuren.. en zo ja kunnen wij nu dan dingen gaan doen dat ons dat overkomt. Ik voel intrinsiek dat ik er wat aan moet doen”* (persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). Diezelfde respondent vult aan dat de gemeente de media vaak voor is: *“Zou je de regionalisering voor kunnen bedanken, daardoor krijg ik de informatie sneller tot me, kan ik mij er sneller aan laven en er lering uit trekken. Uiteindelijk moet je het lokaal zelf doen”* (ibid.). Naast het geïnformeerd willen zijn met oog op het aspect van verantwoording, zorgt een incident er ook voor dat een gemeente lering kan trekken uit fouten die gemaakt zijn, in de eigen, ofwel in een andere gemeente: *“Om in ieder geval duidelijkheid te hebben, enerzijds wil je geïnformeerd zijn. Als daar leerpunten uit komen wil je ook weten wat daar voor leerpunten uitkomen en wat daar mee gedaan wordt, dus vooral vanuit lerend vermogen”* (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 11 juli 2017).

Tien respondenten geven aan dat incidenten en de hiermee gepaard gaande media-aandacht als gevolg hebben dat de gemeente een kritischere houding inneemt: *“Levert al heel snel een kramp op die heel snel leidt tot de risico-regelreflex. Waardoor je dan toch probeert er zoveel mogelijk een tegenwicht aan te bieden. Je kunt niet ontkennen dat dat hier op de werkprocessen wel een invloed heeft gehad. Na incidenten zijn de houdingen nog gespannen dan daarvoor”* (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). En respondent 5 geeft aan: *“Men wordt wel kritischer ja, een beetje een: zie je wel gevoel”* (persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Een aantal respondenten zou dan ook graag zien dat er in de nasleep van een incident beter nagedacht wordt over het gevoerde beleid en of veranderingen wel daadwerkelijk noodzakelijk zijn: *“Altijd eerst kijken naar wat de oorzaak is en eerst analyseren voordat je een oordeel kan vellen. Media staan relatief snel met burgemeester is er gehandhaafd, hoe zit het met de vergunning.. maar eerst analyseren, hadden we er iets aan kunnen doen en hebben we iets nagelaten”* (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017), en: *“We hebben primair allemaal wel de kramp om het nog beter te willen regelen, meer regeltjes, meer controle etc. Maar als ik er een dag langer over na kan denken dat kom ik tot de conclusie dat we het zo goed georganiseerd hebben dat we niet moeten zoeken naar veranderingen. Heeft te maken met de cultuur in Nederland dat we meteen de schuldvraag stellen. Laten we eerst kijken naar slachtoffers en schade etc.”* (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 21 juni 2017).

### Publieke opinie

Betreffende de brandweezorg wordt de publieke opinie niet gemeten. De opinies die de gemeenten wel bereiken worden niet altijd als even betrouwbaar beoordeeld: *“Dat wat je uit de publieke opinie en de sociale media omhoog krijgt is niet altijd representatief voor wat de bevolking in zijn geheel denkt. Je wilt weten wat het gemiddelde gevoel in de samenleving is en dat zijn niet de mensen die het hardste roepen”* (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017). Respondenten geven wel aan dat onder de burgers het gevoel bestaat dat de brandweer komt als je die nodig hebt en dat inwoners zich er verder inhoudelijk niet veel mee bezig houden. Ook ervaren de gemeenten vanuit de burgers een grote mate van interesse en respect voor de brandweer: *“Als je kijkt naar de beroepsgroep waar mensen vertrouwen in hebben scoort de brandweer in de top drie”* (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017). De interesse in de beroepsgroep komt bijvoorbeeld tot uiting op de door de brandweer georganiseerde open dagen, waar er doorgaans hoge opkomsten zijn. De publieke opinie zien de bestuurders en ambtenaren beter vertegenwoordigd in de gemeenteraad, die functioneert als volksvertegenwoordiging voor de burgers in de gemeente: *“Als er een publieke opinie gevraagd wordt, wordt dat eigenlijk gedaan door de gemeenteraad die de inwoners vertegenwoordigt”* (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017).

#### - *Invloed van de gemeenteraad*

In de praktijk blijkt dat de gemeenteraad goed weet welk gevoel er onder de burgers leeft en dat de burgemeesters mede hierom de raad uiterst serieus nemen:

*“Maar op het moment dat de publieke opinie zich volledig tegen je keert, en meestal volgt de gemeenteraad daar wel achter aan, dan kun je dat niet negeren”* (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de bestuurders niet snel tegen de gemeenteraad ingaan. Respondent 11 geeft aan: *“Als die allemaal vinden dat jij er een puinhoop van maakt dan ga je niet lang mee als bestuurder. Ook terecht want daarom heeft de raad een controlerende functie”* (persoonlijke communicatie, 13 juli 2017). Verschillende bestuurders geven aan het dat vooral belangrijk is om beslissingen goed te motiveren, waarbij een goede informatiepositie belangrijk is: *“Maar probeer aan te geven dat je heel duidelijk aan moet geven wat je aan het doen bent en waarom je de keuzes maakt die je maakt”* (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). De mening van de gemeenteraad wordt namelijk niet altijd als even rationeel gezien: *“Doe ik nooit, maak geen beleid op gevoel, wil feiten daar maak ik beleid op. Mijn gevoel zegt dit... Ja kan maar doe ik niets mee. Anders ga je besturen op de waan van de dag, dan kom je nergens. Ik maak hier mee dat een besluit doorsturen naar de gemeenteraad, in het college, mag je er van uitgaan dat het politiek wel rechtkomt, maar als de publieke tribune vol zit, en zeker vlak voor de verkiezingen, kun je lullen als Brugman maar dan gaan ze gewoon de andere kant op. Misschien populisme en stemmen winnen maar daar bestuur ik nooit op”* (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 15 juni 2017). Respondent 4 geeft verder aan dat naar aanleiding van een incident de media ook invloed hebben op de opvattingen van de raad: *“Werd regelmatig ondergesneeuwd door suggestieve berichtgeving in de media die gewoon niet klopten maar wel de publieke opinie beïnvloedde. En daarmee ook het denken in de gemeenteraad beïnvloed. Maar er was bijna niet tegenaan te boksen”* (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). Het zal uiteindelijk per bestuurder en per onderwerp verschillen in hoeverre diegene loyaal is aan de opvattingen van de gemeenteraad. Bestuurders zullen de raad informeren en hen proberen mee te nemen in het proces waardoor verschillen in opvattingen geminimaliseerd kunnen worden. Respondent 1 stelt een mogelijke verbetering voor: *“Een oplossing zou kunnen zijn om.. in de regio Rivierenland daar hebben ze een soort agendacommissie gemaakt. Twee raadsleden (oppositie en coalitie) zitten daar in en worden vanaf het begin bijgepraat en benoemen dit in de raad, daardoor heb je meer verbondenheid in de raad. Soort klankbord bij de raad, peilen, kan dus een idee zijn. Heb je minder het idee dat het een ver van je bed show is, wordt het wat meer van ons allemaal”* (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 15 juni 2017). Dat niet elke bestuurder onafhankelijk van de raad is wordt bevestigd door verschillende respondenten die benoemen dat het rationeel beslissen bestuurlijk lef vergt. Door de respondenten wordt namelijk genoemd dat de gekozen beleidsrichtingen spanning op kunnen leveren met de raad: *“Geeft spanning maar als je daar niet tegen kan moet je niet de bestuurlijke weg ingaan”* (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Respondent 8 haalt een voorbeeld aan over een besluit wat als negatief werd ervaren door de gemeenteraad en vervolgens leidde tot moties: *“Raadsleden gingen moties indienen, legde ik naast mij neer want u gaat er niet over”* (ibid.). Drie burgemeesters geven echter wel aan dat wat betreft de openbare veiligheid zij diegene zijn die uiteindelijk beslissen: *“Dat is prima maar zolang ik hier zit beslis ik, niet mee eens prima. Moeten onze macht niet ondermijnen door onszelf in een hoekje te laten drukken. Beslissingen neem je soms in een split second”* (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 21 juni 2017).

#### Invloed van de brandweerorganisatie en haar vrijwilligers

De brandweerorganisatie, waar de vrijwilligers een belangrijk onderdeel van zijn, hebben op verschillende manieren een vorm van invloed op de bestuurders en ambtenaren. De bestuurders hebben regelmatig contact met de brandweerorganisatie op een formele (Overleg met een beleidsmanagement lid en een teamleider van de brandweer), maar ook op een informele manier. Bestuurders waren voor de regionalisering gezaghebbende over de brandweer waardoor de lokale brandweer nog echt als “hun” brandweer ervaren wordt: *“Mijn bestuurder gaat geregeld naar een vrijwilligersavond en dan hoor je dingen en dan vang je dingen op en dat wordt dan ook besproken ja. Betrokkenheid is er zeker, laat geregeld zijn gezicht zien”* (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 11 juli 2017), en: *“Volgens mij een van de eerste dingen die die gedaan heeft, naar de oefenavond van de brandweer”* (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017) zijn uitspraken die de verwevenheid tussen de brandweerorganisatie en de bestuurder illustreren.

Wel moet duidelijk gemaakt worden dat dit niet in elke gemeente het geval is en de bestuurders verbetering ervaren: *“Die waren er ook. Burgemeesters die nog eerder bij de brand waren dan de brandweermannen en bijna de commandant uithingen. Inmiddels dient zich een generatie aan die dat toch wat minder heeft en die ook binnenkomen in een geregionaliseerde brandweer”* (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). De bestuurders staan er in die zin tegenwoordig realistischer. De helft van de gemeenten geeft aan dat het contact met de brandweer op een meer formelere basis plaatsvindt.

De effecten van de invloed van de brandweerorganisatie worden door alle gemeenten erkend en ervaren: *“De vrijwillige brandweermannen komen uit alle lagen van de bevolking en uit alle hoeken van de bevolking en dus komen ze heel vaak het gemeentehuis en de politiek in. Dus daar is wel het sturen op de brandweerorganisatie een hele andere dan bijna elke andere tak van sport. Dus je merkt dat ook ter vergadering van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, dat geregeld de publieke opinie aan tafel meedoet. Dat je echt denkt waar komt dit nou weer vandaan”* (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017).

Vooraf in de kleinere gemeenten is er sprake van “ons kent ons” en kan er sprake zijn van een grote verbondenheid tussen de brandweerorganisatie en de gemeente: *“Een van de wethouders in de buurgemeenten is bijvoorbeeld brandweerman, dan zie je hoe dat verweven is”* (ibid.). De verwevenheid van de bestuurders met de lokale brandweerorganisatie kan er uiteindelijk voor zorgen dat de bestuurders minder regionaal besturen in de veiligheidsregio: *“Ik heb gemerkt dat in de ontwikkeling van die regionalisering er collega’s waren die dachten dat ze 1 op 1 voor hun post mensen moesten staan. Maar eigenlijk al snel erachter kwamen dat in het grote geheel van de regio eerder tegen ze dan voor ze ging werken”* (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 21 juni 2017), en respondent 12:

*“Heb meer moeite met collega’s die het sentiment van vrijwilligers, die alles bij het oude willen houden en zich absoluut niets aan wilden trekken van gezamenlijke afspraken die we maken in het kader van de regionalisering. Die dat blijven voeden. En die ook op het moment dat er maar in de raad, door de broer van, geroepen wordt van; onze post is niet meer wat het geweest is, mee gaan huilen met de wolven in het bos. Ze zouden zo langzamerhand beter moeten weten en daar als burgemeester en vertegenwoordiger van het regiobestuur waar je in zit ook een rol in moeten spelen”* (persoonlijke communicatie, 18 juli 2017).

In elke gemeente wordt de brandweerorganisatie en haar vrijwilligers in ieder geval gezien als een van de aspecten die relevant zijn bij het nemen van een besluit. Respondent 8 geeft aan: *“Waarbij je rekening houdt met alle voor- en tegens mag er best een klein stukje ruimte in zitten van de emotie van de brandweerman. Maar het mag uiteindelijk niet een doorslaggevend aspect zijn bij je besluitvorming”* (persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). De daadwerkelijke invloed van de brandweerorganisatie zal dan ook per gemeente verschillen waar er volgens respondent 12 een rol weggelegd is voor de bestuurder op het gebied van communicatie: *“Speel ik ook een rol in door verwachtingenmanagement. Helder te zijn in de dingen die je doet, door bijvoorbeeld een goede relatie te hebben met mijn vrijwilligers op mijn brandweerpost ben ik hier ook onderdeel van het managen van die publieke opinie”* (persoonlijke communicatie, 18 juli 2017), en concluderend: *“Ik hoef maar een lucifertje te houden bij welk lontje dan ook en ik laat de boel springen. Net zo goed kan ik ook een bijdrage eraan leveren dat er acceptatie ontstaat voor dat soort keuzes die we gezamenlijk maken”* (ibid.).

#### Lokaal versus regionaal belang

Zoals eerder is duidelijk gemaakt hebben de bestuurders sinds het ontstaan van de veiligheidsregio geen volledige zeggenschap meer over de lokale brandweer, maar blijft de burgemeester wel opperbevelhebber. Er is sprake van een geregionaliseerd samenwerkingsverband waarin de burgemeesters blijvend lokaal verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in de eigen gemeente. Bestuurders vertegenwoordigen dan ook de lokale belangen in de veiligheidsregio: *“Ik ben hier de hoeder van het algemeen belang. Daar ligt mijn coreverantwoordelijkheid. En daarnaast heb ik een verantwoordelijkheid voor het algemeen belang op veiligheidsregioniveau, rekening houdend met het bijzonder belang van mijn gemeente.*

*Wat ik dan thuis als algemeen belang heb gedefinieerd. Dus met dat algemeen belang ben ik bijzonder belang in de regio” (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 23 juni 2017). Negen respondenten geven echter aan niet per se een tegenstelling te zien in het lokale en het regionale belang gezien er nu sprake is van één regio en collectieve brandweezorg:*

*“Je moet namelijk ook vanuit die regionale samenwerkingssituatie denken. Je moet niet lokaal blijven denken en dan met je lokale rugzak in de regio komen. Nee, de regio is het kader waarvan uit je werkt en vanuit daar vertaal je het terug naar de lokale situatie. Dat is precies de reden waarom het vaak bij regionale samenwerking, maar ik denk ook.. dat is een heel goed voorbeeld, in Europa zo slecht werkt. Zij in Europa.. nee Europa zijn wij. Om een wij-zij situatie te creëren, de gemeente versus de brandweer, versus de veiligheidsregio dat is de dood in de pot, wij zijn die regio” (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 21 juni 2017).*

Respondent 8 deelt de visie van respondent 2: *“Mensen hebben je als burgemeester hier neergezet omdat ze vertrouwen hebben dat je het doel van deze gemeente dient. Maar het doel van deze gemeente dienen kan ook wel eens betekenen dat je in een breder perspectief kijkt” (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Belangrijk om te benadrukken is dat diegene die zich uitspreken voor het regionale belang wel degelijk het lokale belang zo goed mogelijk proberen te behartigen. Dit is logisch te noemen gezien de eerdere uiteenzetting over de invloed van de raad, het ambtelijk advies en de lokale afrekenbaarheid en verantwoordelijkheid. Respondenten verwachten in de veiligheidsregio een situatie waarin het lokale belang het beste gediend wordt in het regionale belang:*

*“Als we alles lekker gaan nivelleren.. ja dat gaan we niet doen.. dat is niet fair daar doe je je eigen lokale belang ook echt mee tekort. Dan betaal je gewoon voor kwaliteitsniveau wat je nooit meer terug krijgt. Als ze alleen maar dingen gaan afnemen hadden we niet hoeven regionaliseren, maar je krijgt er eigenlijk altijd wel wat voor terug. Als je regionaal samenwerkt, moet je accepteren dat samenwerking inhoudt dat niet iedereen 100 procent zijn zin krijgt. En dat je moet zoeken naar de win-win en dat die er niet altijd van tevoren uit ziet zoals jij van tevoren dacht” (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017).*

*“Als je het goed doet, dan bijten die twee dingen elkaar niet. Ik geloof echt wel in win-win situaties. Als je een betere regionale brandweer hebt, dan heb je ook betere lokale brandweezorg. En als je daarvoor lokaal wat moet in leveren.. ja je gaat niet regionaliseren om alles exact precies zo te houden zoals het was. Dus dat daar een beweging in zit richting dat bepaalde dingen geregionaliseerd worden dat is logisch anders ga je niet regionaal samenwerken. Dus je gaat niet per definitie op je lokale rem hangen als je geregionaliseerd bent. Als ik iets moet laten is het de vraag wat levert het op, wat krijg ik ervoor terug” (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017).*

Dat niet elke bestuurder een regionale blik heeft zoals die zojuist geschetst is wordt door de bestuurders erkend: *“Bestuurders die soms wel is.. niet gehinderd door verantwoordelijkheidsgevoel voor het totale belang.. het eigen clubje willen behartigen. Met alle begrip daarvoor, want is gewoon normaal heel gezond gedrag hoor. Maar ik vind dat wij er dan voor zijn om te proberen om de scheidslijn aan te breng tussen; dit is ho dit is angst voor eigen positie, of dit is een signaal wat waar is” (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). Ook respondent 8 stelt: *“Ik vind het heel goed dat je als bestuurder voor je gemeente staat, dat vind ik primair je opdracht. Maar je bent ook aangesteld om boven de partijen te staan. Dat moet je als burgemeester dan ook opbrengen. Dat betekent boven je politieke partijen, maar ook boven de maatschappelijke ontwikkelingen. Lokaal belang verdedigen is echt een tekortkoming (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017). En: *“Deze regionale pet heeft echt niet iedereen op. Anderen zijn blijkbaar niet in staat hun lokale entiteit als burgemeester te vertalen naar het zijn van een goede regiobestuurder” (ibid.).***



Dat bestuurders daarin verschillen wordt in het volgende citaat duidelijk, waar de bestuurder een blik heeft die meer lokaal gericht is dan de hierboven geciteerde respondenten: *“En dat ik voor de veiligheid moet samenwerken in regioverband dat is ook zo, maar ik ben niet de burgemeester van de veiligheidsregio. Ik ben verantwoordelijk voor mijn inwoners en ik kijk zoals ik naar alle samenwerkingsverbanden kijk; rendeert het”* (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 23 juni 2017).

### Weerstand

Al eerder is in de resultaten uiteengezet dat de bestuurders in de veiligheidsregio de logica van de plannen onderkennen om risicodifferentiatie in de brandweezorg tot uitvoering te brengen. Met betrekking tot de beleidsplannen is er dan ook geen sprake van weerstand. De bestuurders verwachten wel weerstand als de plannen ten koste gaat van het veiligheidsniveau in een gemeente, waar in de antwoorden van de respondenten vaak de financiële implicaties van de regionalisering aangehaald worden. De nieuwe doorgevoerde financiële verdeelsystematiek heeft binnen de VRGZ namelijk voorheen voor hevige discussies gezorgd.

Uit de resultaten blijkt dat indien gemeenten die sinds de regionalisering meer zijn gaan betalen, moeten inleveren op materieel, dat tot de nodige weerstand zal leiden: *“Als risicodifferentiatie er toe gaat leiden dat wij in onze gemeente een lager zekerheidsprofiel zouden krijgen, meer risico’s moeten gaan dragen ten kosten van anderen. Dan gaat in de achtergrond de discussie over de verdeelsystematiek een rol spelen”* (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). Respondenten benoemen dat voor de minste weerstand het basisveiligheidsniveau gegarandeerd zou moeten worden, maar zoals respondent 13 aangeeft: *“In dit verhaal heb je verliezers en winnaars”* (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2017). De weerstand wordt onder andere gevoed door de opvattingen van de raad en het gevoel onder de vrijwilligers. Vooral het mogelijke sluiten van een kazerne blijkt hierbij een heikel punt: *“Als het om mensen gaat verwacht ik veel weerstand. Mensen en het sluiten van kazernes, ja dat gaat heel lastig worden. Verwacht ik weerstand, niet alleen van de burgemeester.. de wethouder en de raad duikt daar gelijk op. Als we het bij spulletjes houden komt het er zo doorheen. Zodra we aan de mensen zelf komen, ja dan gaan de mensen zelf ook lobbyen”* (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Ook hebben gemeenten van oudsher verschillend geïnvesteerd in de brandweezorg. Waar de ene gemeente haar beleid als “sober en doelmatig” omschrijft kan dat voor andere gemeenten andersom zijn geweest: *“Zij hebben het misschien wat moeilijker om te zeggen: ja jongens we waren misschien wat over gedimensioneerd”* (ibid.). Feit blijft dat gemeenten vroeger voor een bepaald kwaliteitsniveau hebben gekozen waar nu slechts beperkte invloed op uitgeoefend kan worden: *“Brandweerbudget hing wel samen met een keuze voor een bepaald kwaliteitsniveau. En als je die heel hoog had liggen.. ja dan wil je op termijn als dat omlaag gaat.. ook minder betalen. Dus je hebt geen keuze meer.. sommigen moeten verplicht achteruit.. terwijl je lokaal verantwoordelijk bent”* (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017). Gerelateerd hieraan stelt respondent 1: *“Het gevaar is wel dat gemeenten zelf los van de veiligheidsregio dingen gaan organiseren, als je bijvoorbeeld straks kazernes moet sluiten”* (persoonlijke communicatie, 15 juni 2017).

### Netwerk

De gemeenten die binnen de VRGZ samenwerken zijn op te delen in twee regio’s: Het rijk van Nijmegen en de regio Rivierenland. Dit zijn twee reeds langere bestaande samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten tot beleidsafstemming proberen te komen. In het merendeel van de interviews wordt verklaard dat de tegenstellingen tussen de twee regio’s in de veiligheidsregio merkbaar zijn: *“Dat is qua culturen en structuurkenmerken van dat gebied heel anders. Lijkt wel op ons qua natuur, maar qua verstedelijking en cultuur die daar heel duidelijk verschilt, vind ik dat je kunt merken in de samenwerking dat het twee verschillende werelden waren, die worden nu langzaam samengebracht. Ook politiek-bestuurlijk zijn er verschillen, die zijn te herleiden dat de cultuur van de mensen die er wonen minder stedelijk is en op een andere manier kijken naar ons kent ons”* (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 21 juni 2017). Respondent 12 stelt eveneens: *“Meer dan dat het in de brandweerstructuur zit, zit het in de bestuurscultuur in de twee regio’s. Hier in het Rijk van Nijmegen gaat het toch wat meer bourgondisch en informeler, wordt elkaar wat makkelijker iets gegund.”*

*De cultuur daar is gewoon wat anders, die is harder. Die is meer van op de strepen staan en formeler*” (persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). En hier wordt aan toegevoegd: *“Het zijn twee regio’s. formeel hangen we onder een gezamenlijke vlag. Maar in alle facetten van organiseren en netwerken zijn we twee regio’s”* (ibid.). De verschillen tussen de twee deelregio’s blijken in de praktijk merkbaar. Verschillende respondenten benoemen dat er grote verschillen bestaan en dat er in mindere mate interesse bestaat in de gemeenten die verder weg gesitueerd zijn: *“Ik voel solidariteit voor de burens. Andere gemeenten zijn een roeteind ver weg, je ziet ze niet, je kent ze niet en je doet er je boodschappen niet”* (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Vervolgens wordt toegevoegd: *“Dat vanzelfsprekende gevoel dat is er niet en dat komt er denk ik ook niet”* (ibid.). Naast het verschil van een regio, bestaat er in de veiligheidsregio verschillen in de mate van invloed en de capaciteit van de gemeenten. De grote steden hebben meer invloed dan de kleinere gemeenten. Dit wordt door de meeste gemeenten niet als een probleem ervaren. Het gevolg is wel dat de kleinere gemeenten eerder geneigd zijn om een coalitie te vormen omdat er anders sprake is van een *“Calimero effect”* (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017). Met als toevoeging: *“Voor een deel wordt het ook wel verklaard door persoonlijkheden. In de grote stad krijg je een iets ervarener bestuurder met meer gewicht die beter het spel kan spelen. Dynamiek is dus verklaarbaar maar niet altijd handig”* (ibid.).

- *De wens tot meer ambtelijke afstemming*

Dat de eenheid in de VRGZ voor verbetering vatbaar is wordt onder meer duidelijk uit de wijze waarop het ambtelijk advies georganiseerd is: *“We hebben Adviesgroep Adviseurs Crisisbeheersing en Integrale Veiligheid overleg (dat is regionaal). Maar voor dat overleg hebben we een IV overleg van Rivierenland, en dat zelfde geldt voor Nijmegen. Allemaal bedoeld om met een gezamenlijk overwogen standpunt richting het Algemeen Bestuur te gaan. Maar ik kan mij voorstellen dat er wel een tweestrijd zit”* (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017). Verder wordt door andere respondenten de verschillende ambtelijke adviseursclubs genoemd: *“Merk dat in de omgeving van Nijmegen, hebben ze een eigen adviseursclub, dat is het Rijk van Nijmegen, ambtelijke adviseursclub. Volgens mij informeel maar wordt in de stukken wel genoemd. Maar rivierenland heeft dat niet”* (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017). Als gevolg van de twee samenwerkingsverbanden kiezen gemeenten grotendeels hetzelfde pad: *“De gemeenten die hetzelfde karakter hebben zijn ook vaak in de buurt, dus dan zie je wel dat ze elkaar daarin volgen”* (ibid.).

Als verbeterpunt wordt in veel van de interviews ingegaan op het verbeteren van de ambtelijke afstemming en samenwerking. Gemeenten zijn op dit moment namelijk niet altijd op de hoogte van de belangen en de opinies van andere gemeenten. Respondent 5 geeft aan: *“Er is sprake van een confederatie. Er wordt wel samengewerkt maar we zijn ook nog wel echt apart”* (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 29 juni 2017), en: *“Bedoel ik mee burgemeesters hebben ook wel is behoeften en is er wel gevraagd, hebben jullie eigenlijk een regionaal advies? Wat vinden jullie met zijn allen eigenlijk. Uit de laatste vergadering kwam ook de vraag of we niet eens samen een advies moeten opstellen. Zodat er een weloverwogen advies is van de regio zelf, van al die dingen. Dus daar is wel behoefte aan. Andere gemeentelijke belangen moeten we net horen, of in een brief. Dus nee heb ik er niet in zitten. Gemeenten zien zichzelf altijd nog als een autonome factor”* (ibid.).

Tot slot geven respondenten aan dat het wenselijk is dat beleidsplannen vanuit de veiligheidsregio in een eerder stadium besproken worden met de gemeenten: *“En het kan wel is zo zijn dat het wel handig is dat jij als veiligheidsregio bepaalde maatregelen wil nemen dat je dit eerst even ambtelijk teruglegt”* (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017) en: *“Eerst kijken naar effect op ambtelijke organisatie, terugleggen. Van belang om eerst vooraf advies te vragen”* (ibid.). Omdat dit volgens de respondenten niet of te laat gebeurt, bestaat er een gebrek aan gedeelde beelden tussen de veiligheidsregio en de gemeenten. Respondent 7 stelt dan ook dat de relatie, tussen de ambtenaren van de veiligheidsregio en de ambtenaren belast met veiligheid van de gemeenten, wel wat steviger mag worden: *“Ik heb het idee dat het goed is dat ambtenaren elkaar collectief spreken rondom de brandweer. En het liefst met de veiligheidsregio aan tafel zodat je ook gedeelde beelden krijgt. Zodat ook zij kunnen gaan staan voor een plan. En dat ze ons kunnen adviseren, maar dat ze er ook echt iets van hebben kunnen vinden, dus dat ze ook een beetje mee kunnen denken. En dan neem ik ook die advisering serieus.*

*Maar als je merkt dat er weinig aansluiting is en je zelf beter geïnformeerd bent dan is het wel eens wie adviseert nu wie” (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017).*

- *Verhoudingen in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio*

De vergaderingen van het algemeen bestuur worden als prettig ervaren: *“De meeste stukken worden zodanig gedragen dat ze of met algemene stemmen, of met een heel grote meerderheid doorgaan” (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 23 juni 2017).* Dit betekent niet dat de bestuurders het altijd met elkaar eens zijn en dat er altijd op een harmonieuze manier samengewerkt wordt: *“Bestuursvergaderingen zijn toch vooral belangenvergaderingen dus de belangen van verschillende gemeenten of groepjes gemeenten die worden uitgedaald op de punten waar het er toe doet” (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017).* Diezelfde respondent stelt: *“Als je het accepteert en je organiseert jezelf ernaar dan is dat prima. Iedere keer als je de ambitie hebt iets voor de regio als totaal te organiseren dan is dat lastig. 75% zijn we het allemaal mee eens, is van mineur belang. Maar op het moment dat echt spannend wordt zal je die tegenstelling steviger tegenkomen” (ibid.).* Wel wordt er in de vergaderingen tegenwoordig beter naar elkaar geluisterd en zijn deze tevens constructiever geworden. In de vergaderingen proberen de gemeenten er samen uit te komen, wat redelijk lukt. De gemeenten proberen op zoek te gaan naar een compromis waar alle bestuurders het uiteindelijk mee eens zijn en waarin het lokale belang van de gemeente voldoende behartigd wordt: *“Speelruimte is altijd zoeken. Zoeken en polderen is ook wel de essentie van ons democratisch bestel” (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 13 juli 2017).*

Respondenten beseffen dat door de context van de democratie, de beslissingen in de veiligheidsregio niet altijd optimaal zijn vanuit veiligheid- en efficiency perspectief: *“Inherent aan politiek bestuur. Noodzakelijk om met elkaar verder te kunnen. Halen niet altijd een 10 voor wat betreft inhoud van het besluit maar soms ook een 7.5. Maar het is wel een besluit. Als je niets doet is het nog veel erger, dan kom je onder de 5” (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 21 juni 2017).* De bestuurders houden bij dit “democratische spel” rekening met een aantal aspecten. Allereerst is voor de bestuurders het draagvlak voor een besluit in de eigen gemeente van groot belang: *“Goed bestuurder.. blijft een mens, ik moet op 2 vlakken besturen. Op het moment dat ik tot besluiten kom moet ik gelijk een inschatting maken over wat doet dat met de besluitvorming straks in mijn gemeenteraad, en wat doet dat met mijn positie in mijn gemeenteraad. Dat is ook ratio” (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017).* De bestuurders proberen dan ook tot besluiten te komen die de bestuurders op een goede manier kunnen verantwoorden naar de gemeenteraad.

*“Unaniem gestemd.. geen chagrijn. Dat noem ik ook een rationeel besluit. Als je alleen maar de ratio doet heb je naast ambtenaren geen bestuurders meer nodig. Je bent er en om richting te geven aan je ambitie en wij zijn ook iets meer in het spel vaak bezig met onderling vertrouwen en draagvlak (Wij kunnen iets makkelijker los van de gemeente stappen). Maar als je niet bereid bent om met elkaar samen naar een compromis te zoeken en te leren, te ervaren en bewust te zijn van waar je staat, van waar iedereen staat... Ja dan zijn we overbodig. Als wij een soort stemvee worden van onze adviezen dan moet je mij niet gaan betalen, zou zonde zijn van het belastinggeld toch” (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017).*

De bestuurders maken ter plekke afwegingen om te komen tot een goed besluit. Er bestaan bij het maken van die afweging wel verschillen in hoeverre de bestuurders zich flexibel opstellen in de regio. Dit verbetert wel:

*“Meer en meer. Kan mij herinneren dat als 4 bestuurders de ambtelijke adviezen hadden gekregen, dat ik 4 bestuurders hetzelfde lijstje op hoorden lezen. Nou dat vond ik de bestuurders niet waardig, als ik even een onaardige opmerking mag maken. We zitten daar om met gezond verstand met elkaar ergens te komen en afwegingen te maken, dus kun je wel eens met iets anders thuiskomen dan dat je weggaat. En je hebt de taak om dit dan weer in huis aan de ambtenaren maar ook aan de gemeenteraden uit te leggen en dat is ook niet per se onprettig” (ibid.).*

Respondent 2 geeft verder aan dat het beter is om zo min mogelijk tot stemming te komen: *“Wel eens gehad dat ik eigenlijk tegen moest stemmen en toen zei ik, ik moet eigenlijk nee stemmen vanuit mijn eigen gemeenteraad. Voorstel gedaan om het wat anders te benaderen zodat er geen stemming hoefde te komen en iedereen er met plussen en minnen toch mee thuis kon komen”* (persoonlijke communicatie, 21 juni 2017), en: *“Tegenstemmen is altijd moeilijker om uit te leggen, probeer nou eens vanuit het collectief te blijven denken. Sommigen zijn liever geneigd in de regio ruzie te maken dan dat ze het thuis doen”* (ibid.). Respondent 12 voegt toe dat er door sommige gemeenten in bepaalde situaties toch tegen gestemd wordt:

*“Soms is het honoreren van een minderheidsstandpunt als zijnde een minderheidsstandpunt.. soms is dat nodig om je gemeenteraad te laten zien dat je uitvoert wat zij graag willen dat je uitvoert. En wordt dan evengoed het besluit netjes genomen, dan is eigenlijk iedereen tevreden en soms inclusief de burgemeester die dan op een bepaalde toon zegt.. vanuit mijn gemeenteraad kom ik met de volgende mededeling... Dan zeg je niet dat vind ik zelf hartstochtelijk, daar zit een soort nuance in die moet je met elkaar horen”* (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017).

Bij het maken van een afweging houden de bestuurders in de veiligheidsregio zeker rekening met elkaar. Meerdere respondenten geven aan dat historische besluiten een rol spelen bij het nemen van nieuwe beslissingen. Dit komt voort uit begrip voor de situatie van een collega:

*“Zonder een boekhoudkundige balans van bij te houden in je hoofd.. werkt het natuurlijk wel zo.. dat als je weet dat iemand om wat voor reden dan ook het wat zwaar heeft, iemand heeft op dat moment even een lastige raad en zit heel erg principieel te doen waarvan je denkt.. nou nou.. dan denk je op dat moment nou het zal wel even nodig zijn. Toe maar.. Komt de rationaliteit niet ten goede maar het draagvlak wel. En uiteindelijk is een rationeel besluit zonder draagvlak geen besluit”* (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 10 juli 2017).

Ook respondent 13 gaat in op het begrip en loyaliteit voor de collega: *“Dan kun je die burgemeester heel erg onder druk gaan zetten van; jij moet je conformeren aan ons.. van; je legt het maar uit.. dan moet je gewoon even kijken hoe je elkaar kunt helpen”* (persoonlijke communicatie, 17 augustus 2017). In navolging op bovenstaand citaat stelt respondent 13 dan ook: *“Basis is wel dat je respect hebt voor elkaars positie. Je wilt bestuurders niet in een hele lastige positie brengen, maar het hogere belang is wel de veiligheid voor de burgers”* (ibid.).

Ook de importantie en de passie voor een besluit bij een collega wordt bij de afweging meegenomen: *“Heb ik net een aantal dossiers gehad waarin het balletje mijn kant op is geroled en soms heeft een andere bestuurder het harder nodig dat die ergens gelijk krijgt dan dat jij zelf gelijk krijgt op een dossier. Dus ook het herhaalde spel van elkaar tegenkomen in de regio speelt mee”* (ibid.). De afweging wordt echter niet alleen gemaakt vanuit begrip, maar ook met oog op het nemen van toekomstige besluiten:

*“Als je bijvoorbeeld 5 gemeenten hebt die groot verliezer waren, die vijf waren dan teruggegaan naar hun gemeente, enorm lopen zeiken over de veiligheidsregio. Ja ik ben gewoon weggestemd en heb het ermee te doen.. de gemeenschappelijke regeling werkt nu eenmaal zo, in meerderheid besluiten, maar ik ben het er pertinent mee oneens. Dan had je jarenlang schade gehad op de onderlinge relatie en dus over elk besluit wat je over dit brandweezorgplan wilt nemen. Want als je chagrijnig bent vind je niets meer mooi”* (ibid.).

Tot slot stelt respondent 12: *“Bij mij spelen dingen wel mee. Je gaat mij niet vier keer het vel over mijn oren trekken. Dan herinner ik het mij de eerste 3 keer en dan zal ik dat mee laten spelen op het moment dat we de vierde keer weer ergens over spreken”* (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). Uit deze uitspraak wordt duidelijk dat er in het netwerk in grote mate sprake is van een collectief geheugen.

## 7. Analyse

*In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten besproken, zonder hierbij verbanden te leggen, weging te geven aan de uitkomsten en een koppeling te maken met de theoretische inzichten. Voor een zo duidelijk mogelijke structuur zal deze nadere analyse uitgevoerd worden in dit hoofdstuk. Er zal worden ingegaan op de vierde deelvraag van dit onderzoek, namelijk: 'Welke factoren blijken bij bestuurders van de onderzochte veiligheidsregio daadwerkelijk van invloed te zijn bij het nemen van besluiten aangaande risicodifferentiatie in de brandweezorg?' Er zal tevens een koppeling gemaakt worden tussen de resultaten en de inzichten uit het theoretische hoofdstuk. Dit zal worden gedaan door in te gaan op de factoren die maken dat een bestuurder in de veiligheidsregio geen optimale beslissingen kan nemen. Allereerst wordt in §7.1 vanuit een brede blik ingegaan op de bestuurlijke situatie waarin beslissingen genomen moeten worden. Vervolgens wordt in §7.2 de rol van de bestuurder uiteengezet. Tot slot wordt in §7.3 en §7.4 ingegaan op de samenwerking in de veiligheidsregio als geheel en vervolgens op het netwerk van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio.*

### *7.1 Een burgemeester is een bestuurder op gemeentelijk niveau, wat het nemen van optimale beslissingen, die geldend zijn voor de gehele veiligheidsregio, beperkt*

In de veiligheidsregio komt een burgemeester, samen met collega's, tot beslissingen die geldend zijn voor de gehele regio. Uit de resultaten blijkt dat dit een situatie is waarin het voor de bestuurders het complex is om tot een optimaal besluit te komen (Optimaal betekent hier een besluit met het beste resultaat voor de gehele regio). Uit de literatuurstudie bleek dat een lokaal bestuurder met lokale verantwoordelijkheid met vele aspecten rekening moet houden bij het nemen van besluiten. Deze aspecten zijn inmiddels algemeen bekend. Echter, in de casestudie blijkt dat sommige factoren een bijzondere invloed en/ of dynamiek hebben, waarop hieronder zal worden ingegaan.

De eerste factor is de verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid, die de functie als burgemeester met zich meebrengt. In de praktijk wordt duidelijk dat de lokale veiligheid niet in het geding mag komen en hiermee niet ten koste mag gaan ten behoeve van de regionale veiligheid. Een gedeeltelijke verklaring voor het verdedigen van het gemeentelijke belang is de invloed van de huidige voorzorgcultuur. Pieterman (2008) stelde dat er onder bestuurders sprake is van angst om verantwoordelijk gehouden te worden indien er zich een ramp voordoet. Zoals eveneens Beck in 1992 al stelde wordt er in de samenleving uitgegaan van de mogelijkheid van een ramp en wordt het beleid hierop ingericht. Dit komt voort uit de maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid om als bestuurder risico's te voorkomen. Uit de literatuurstudie werd eveneens duidelijk dat de angst voor aansprakelijkheid een aanjagende kracht is van de risico-regelreflex. Uit de casestudie blijkt overeenkomstig met de literatuur dat dat niet alle bestuurders uitgaan van een rationale afweging met betrekking tot de objectieve veiligheid in de eigen gemeente. Toch blijkt dat de respondenten wel beseffen dat beslissingen die optimaal zijn voor de veiligheidsregio ten koste kunnen gaan van het lokale belang. Dit vormt voor de bestuurders geen probleem indien een dergelijk besluit op een weloverwogen en feitelijke afweging gebaseerd is. Twee derde van de respondenten stellen dan ook het lokale belang het beste gediend te zien worden in de regionale organisatie die de veiligheidsregio is. Gelijk aan het inzicht van de WRR kan gesteld worden dat het individu wel degelijk in staat is om beslissingen te nemen die het algemeen belang dienen.

De tweede factor met een bijzondere invloed bij het nemen van een regionaal besluit is de invloed van de gemeenteraad. Er is in de resultaten duidelijk geworden dat burgemeesters, als lokale functionarissen, de regionale besluiten in de gemeente moeten kunnen uitleggen. De verhouding tussen burgemeester en de gemeenteraad blijkt hierom een belangrijke factor bij het nemen van besluiten voor een regionale veiligheidsregio. Het belangrijkste aspect bij deze verhouding zijn de financiële gevolgen van beleidsplannen. Een gemeenteraad heeft veel aandacht voor de financiële consequenties van beslissingen op de eigen gemeente en zal deze ook kenbaar maken bij de bestuurder.

Een door een respondent aangedragen oplossing, een adviescommissie, waarin de gemeenteraad betrokken wordt bij regionale beleidsplannen, kan mogelijk bijdragen aan het verkrijgen van meer begrip en een meer regionale blik van de gemeenteraad.

De derde factor is het feit dat een bestuurder verantwoordelijk is voor het lokale veiligheidsbeleid, maar dat de gemeente slechts geringe invloed heeft op het gekozen veiligheidsniveau in de regio, en hiermee voor de eigen gemeente. Omdat er voorheen verschillen waren in het voorzieningsniveau wordt er goed aan gedaan om hier duidelijke afspraken over te maken. Hood et al. (2000, p. 22) stelden namelijk dat er voor goed bestuur eerst gekomen moet worden tot een normering; de standaardisatie van doelen, doelstellingen en richtlijnen.

Zoals eerder genoemd willen bestuurders echter liever niet achteruitgaan op het lokale veiligheidsniveau. De vraag die gesteld kan worden is in hoeverre er voor het lokale belang gestreden zou worden indien een bestuurder het gevoel heeft één van de 'verliezers' in de groep te zijn. Indien gemeenten het gevoel hebben meer te betalen voor minder en zich in die zin 'bekocht' voelen met het ontstaan van de veiligheidsregio, dan heeft dit eveneens invloed op de houding van de betreffende gemeente. Indien er nivellering in de brandweezorg tussen gemeenten plaatsvindt, zal dat dan ook gedegen onderbouwd moeten worden.

De vierde factor die de rationaliteit van besluiten beperkt komt voort uit de bijzondere dynamiek tussen de brandweerorganisatie en de bestuurder. In vele gemeenten heeft de burgemeester een hechte band met de brandweerorganisatie. Hoe kleiner de gemeente en hoe langer de burgemeester in functie is, des te sterker is er in het algemeen sprake van verbondenheid. De brandweerorganisatie is in die zin uniek te noemen omdat dit voorheen een lokale organisatie was en in de praktijk beschouwt de burgemeester het nog altijd als 'zijn' brandweer. Verder rust de brandweerorganisatie op operationeel vlak bij de meeste kazernes op haar vrijwilligers. Het vrijwilligersaspect heeft duidelijk zijn weerslag op de gemeentelijke ambtenaren en de burgemeesters. Enerzijds wordt de rationaliteit van beslissingen geremd omdat er sterk het gevoel bestaat dat besluiten niet ten koste mogen gaan van de emotie en de motivatie van de vrijwilligers. Dit is een actueel onderwerp; op verschillende kazernes wordt er gesproken van een dalende motivatie onder de vrijwilligers en wordt er energie gestoken in het werven van vrijwilligers. Het afhankelijk zijn van vrijwilligers beperkt in die zin de flexibiliteit van de organisatie bij het nemen van beslissingen. Anderzijds is de invloed op het nemen van beslissingen merkbaar doordat de vrijwilligers in alle lagen van de samenleving actief zijn. Niet zelden hebben bestuurders of ambtenaren nauw contact met de vrijwilligers. Het gevoel dat leeft onder de vrijwilligers wordt in een gemeenteraad, of door een bestuurder in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, verwoord en behartigd. Voorbeelden die exemplarisch zijn voor de genoemde nauwe verbondenheid zijn een burgemeester die oefenavonden bezoekt en een wethouder die ook een brandweervrijwilliger kan zijn. Overeenkomstig met het inzicht van de WRR, over de invloed van emotie op de menselijke beslisser, kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een grote emotionele factor die invloed heeft op de mate van een rationele houding van de gemeenteraad, het ambtelijk advies of de uiteindelijke opvattingen van de bestuurders.

## 7.2 Invloed van de bestuurder: rationeel beslissen vergt lef, ervaring en kennis

Uit de resultaten blijkt dat indien een bestuurder lef, ervaring en kennis van zaken heeft er op een rationelere basis besluiten genomen worden omdat er meer feitelijk naar een situatie gekeken wordt. Uit de resultaten blijkt namelijk dat veel bestuurders uitgaan van het ambtelijk advies en niet zo snel tegen dit advies, of tegen de opvattingen van de gemeenteraad, ingaan. De ambtelijke adviseurs van de burgemeesters en de gemeenteraad dienen het lokale belang. Voor het optimaal nemen van een besluit ten behoeve van de regio zal de bestuurder dan ook het bredere belang moeten kunnen inzien. In de resultaten kwam al naar voren dat de bestuurders die deel uitmaken van het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio, die hierdoor beter geïnformeerd zijn, eerder een regionale blik hebben dan de andere bestuurders.

Als een bestuurder in de regio afwijkt van de lokale zienswijze ten behoeve van het algemene belang dan gebeurt dit veelal op basis van een eigen overweging tijdens vergaderingen. Uit de resultaten blijkt dat een ervaren

bestuurder hier over het algemeen flexibeler in is dan een 'nieuwe' burgemeester. Een bestuurder die nieuw is in het ambt zal eerder uitgaan van het ambtelijk advies en zal niet al te snel tegen de gemeenteraad ingaan. Kanttekening is hierbij wel dat een nieuwe burgemeester binnenkomt in een regionale organisatie en de brandweer in mindere mate als een lokale organisatie heeft ervaren. Ook moet toegevoegd worden dat er in de grotere gemeenten eerder regionaal gedacht wordt omdat deze gemeenten minder te verliezen hebben in de onderzochte casus en omdat de bestuurders in grote gemeenten over het algemeen meer ervaring hebben.

Tot slot is er bij gemeenten sprake van de risico-regelreflex. Gemeenten nemen een kritische houding aan als bepaalde risico's uit de regio of uit de omgeving lokaal bekend worden. Een bestuurder die op dit moment rationeel kan blijven kijken en met lef durft uit te leggen waarom bepaalde maatregelen niet nodig zijn kan de invloed van de reflex beperken. In het theoretisch kader zijn al meer dempende krachten genoemd, zoals er als bestuurder van uitgaan dat de burger een risicorealist is, erkennen dat niet alles te voorkomen is en het laten verrichten van een risicovergelijking. Ook in de omgang met de media is het belangrijk dat een bestuurder blijft uitgaan van de feitelijke gebeurtenissen en vertrouwen blijft houden in het gevoerde beleid. In de resultaten is namelijk reeds ingegaan op de verantwoordingsdynamiek die de media met zich mee kan brengen, wat uiteindelijk kan leiden tot irrationele besluitvorming.

### 7.3 Het functioneren als één veiligheidsregio is niet optimaal

De veiligheidsregio wordt door de respondenten nog onvoldoende als één geheel ervaren. Er is een gebrek aan eenheid, wat allereerst voortkomt uit de samenvoeging van de twee, op andere vlakken samenwerkende deelregio's, Regio Rivierenland en het Rijk van Nijmegen. In de praktijk blijkt dat de verschillen merkbaar zijn en dat gemeenten zich niet echt verbonden voelen met gemeenten die verder weg liggen. Ook als bestuurders medestanders opzoeken of informele contacten hebben is er eerder contact met de naastgelegen gemeenten, dan met gemeenten die verder weg gesitueerd zijn. Het gebrek aan eenheid komt eveneens tot uiting in de voorbereiding en het kortsluiten van de ambtelijke adviezen. De beleidsplannen worden onvoldoende als één regio met elkaar gedeeld waardoor gemeenten op zeer beperkt niveau op de hoogte zijn van elkaar en ook de regio niet altijd als eenheid wordt ervaren. Door de respondenten wordt wel vastgesteld dat de ambtelijke samenwerking verbeterd is sinds het ontstaan van de veiligheidsregio.

Er zijn echter meer factoren die zorgen dat de verhouding tussen de veiligheidsregio en de deelnemende gemeenten niet altijd ideaal is. De gemeenten ervaren onvoldoende in een vroeg stadium betrokken te worden bij mogelijke beleidsplannen. Verder is er sprake van tijdsdruk wanneer beleidsstukken de gemeente toekomen me als gevolg dat de gemeenten de bestuurder niet altijd optimaal kunnen adviseren. Meer communicatie vanuit de veiligheidsregio zou dan ook eveneens kunnen bijdragen aan het bereiken van een hechtere samenwerking in de veiligheidsregio.

Tot slot wordt er ook tijdsdruk ervaren in de vergaderingen. Onderwerpen kunnen niet altijd voldoende uitgediept worden. Als gevolg hiervan zijn de burgemeesters een aantal keer informeel samengekomen. Dergelijke bijeenkomsten zouden misschien vaker georganiseerd moeten worden om te komen tot een veiligheidsregio die door iedereen ervaren wordt als 'onze' veiligheidsregio en zo te komen tot rationelere beslissingen. Volgens Simon (1957) kan het gebrek aan tijd, de tegenstrijdigheid van belangen en beperkte informatie leiden tot de eerste de beste bevredigende oplossing, in plaats van het maximale resultaat. Gechargeerd gesteld wordt er in de veiligheidsregio in de vergaderingen pas 'samengekomen' terwijl er al in eerdere fases samengewerkt kan worden en afstemming plaats kan vinden om zo te komen tot meer begrip voor besluiten. Vroegere samenwerking zou kunnen leiden tot breed gedragen en meer rationelere besluiten in de veiligheidsregio. Tversky en Kahneman (1979) stelden namelijk dat indien een beslisser met onzekerheden wordt geconfronteerd er minder rationeel besloten wordt. Onzekerheden worden niet perfect ingecalculeerd.

Concluderend kan gesteld worden dat het voor de rationaliteit van een besluit positief kan zijn als er meer als geheel samengewerkt wordt. Indien de onderwerpen in toenemende mate samen uitgediept worden en de gemeenten van elkaars belangen op de hoogte zijn, zal er eerder begrip en loyaliteit voor de situatie van de andere gemeente ontstaan. Door meer als regio te functioneren zijn de gemeenten eerder geneigd toe te geven aan het regionale belang. Eens te meer, omdat beleidsplannen al in een vroeg stadium gedeeld en besproken zijn met de ambtenaren in de gemeente.

#### 7.4 Netwerk: Het streven naar consensus in het algemeen bestuur

Binnen het algemeen bestuur van de VRGZ wordt er gestreefd naar het bereiken van consensus. In theorie wordt er op basis van meerderheid van stemmen een beslissing genomen, maar in de praktijk proberen de burgemeesters zo min mogelijk tot stemming te komen. De bestuurders zien liever geen 'echte' verliezers in de groep. Dit komt onder andere doordat de burgemeesters elkaar voortdurend tegenkomen op dit beleidsvlak, maar ook op andere beleidsvlakken. Er wordt dus gezocht naar een compromis waarmee iedereen in meer of mindere mate tevreden is. De bestuurders houden verder ook rekening met de bestuurlijke situatie van een medebestuurder, zoals de verhouding van een bestuurder met zijn gemeenteraad op dat moment. Onder de burgemeesters is er dan ook het besef dat het spreekwoordelijke 'kwartje' de ene keer de goede en de andere keer de andere kant op kan vallen. Bij de bestuurders is er sprake van realisme, dat het een kwestie van geven en nemen is. Er zou dus gesteld kunnen worden dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio het Nederlandse overlegmodel, het zogenoemde 'polderen', hanteert. Toch bestaan er in het bestuur machtsverschillen tussen de kleine en de grotere gemeenten. Als gevolg hiervan worden de visies op beleidsplannen door verschillende gemeenten met elkaar afgestemd om binnen het algemeen bestuur meer inspraak te hebben.

Over het algemeen beseffen de bestuurders echter wel dat het in de huidige situatie de regio is waarin er samengewerkt moet worden. Het zou de bestuurders te kort doen om te stellen dat er binnen het algemeen bestuur slechts onderhandeld wordt binnen de grenzen waarin iedereen tevreden gehouden wordt. Zoals gesteld kunnen er altijd verliezers zijn, maar in een dergelijk geval is er wel respect voor de bestuurder in functie. Het laatste wat de bestuurders willen is de positie van een collega onhoudbaar maken. Het rationeel nemen van een beslissing kent zodoende zijn grenzen.

Terugkijkend op de theorie van Janis en Mann (1977, p. 112) kan geconcludeerd worden dat er in een lichte mate sprake is van groepsdenken in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. De groep streeft er naar om overeenstemming te bereiken; de meeste gemeenten zullen zich dan ook conformeren of aanpassen. Allereerst met de mogelijke 'bondgenoten' en vervolgens met wat de grote meerderheid wenst. Indien een bestuurder toegeeft aan wat de grote meerderheid wenst is dit bovendien eenvoudig uitlegbaar aan de gemeenteraad. Voor een burgemeester is het eenvoudig in de gemeente te verantwoorden dat er aangaande het gemeentelijk belang niet meer resultaat te behalen viel.

Het gaat echter te ver om te stellen dat de bestuurders als gevolg van de loyaliteit aan de groep geen kritische instelling zouden hebben. Er heerst vertrouwen in de groep, maar uiteindelijk zijn de vergaderingen belangenvergaderingen (Zoals reeds in §7.1 uiteengezet is). Het gemeentelijke belang is zodoende een zeer belangrijke factor. Met dit als startpunt als basis voor de vergaderingen wordt het groepsdenken eigenlijk al in een grote mate geremd. Er zal weliswaar naar overeenstemming gezocht worden maar er wordt wel naar gestreefd om een rationeel besluit te bereiken, en indien het niet anders kan, er wel sprake is van verliezers.

Concluderend laat de wijze van besluitvorming in het algemeen bestuur van de VRGZ zich moeilijk plaatsen in een categorie van besluitvorming zoals Noordegraaf (2005) deze opstelde (zie tabel 2). De wijze van besluitvorming laat zich misschien het beste omschrijven als een samenhang tussen rationele besluitvorming en conflictueuze besluitvorming. Hierbij proberen de bestuurders gezamenlijk doelstellingen te halen en wordt er gestreefd naar een zo optimaal mogelijk resultaat, maar waar de bestuurders allemaal sterk rekening te houden hebben met het draagvlak in de eigen gemeente. De verschillende lokale belangen zullen door alle burgemeesters in meer of mindere mate nagestreefd worden bij het nemen van een besluit.



## 7.5 Samenvatting analyse

In de uiteengezette analyse is allereerst duidelijk gemaakt dat het voor een lokaal bestuurder complex is om rationeel een besluit te nemen. Een burgemeester is verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid en zal de lokale belangen in een bepaalde mate verdedigen. Ook de invloed van de gemeenteraad, de geringe invloed op het gekozen veiligheidsniveau in de regio en de bijzondere dynamiek tussen de brandweerorganisatie en de bestuurder beperken het nemen van een optimale beslissing voor de regio.

Vervolgens is ingegaan op de rol van de bestuurder. Een ervaren bestuurder die goed geïnformeerd is, en op basis van de feiten beslissingen durft te nemen zal eerder een rationeel besluit nemen dan een bestuurder die deze eigenschappen niet bezit.

Aansluitend is ingegaan op de veiligheidsregio. De veiligheidsregio wordt onvoldoende als één geheel ervaren. Het ambtelijk advies kan beter afgestemd worden, gemeenten kunnen eerder bij de beleidsplannen betrokken worden en er is sprake van tijdsdruk bij vergaderingen waardoor onderwerpen onvoldoende uitgediept kunnen worden. Dit kan leiden tot gemeenten die meer begrip en loyaliteit voor elkaar hebben.

Tot slot is de besluitvorming in het algemeen bestuur uitgelicht. Bestuurders proberen tot overeenstemming te komen, maar er wordt wel naar gestreefd om een rationeel besluit te bereiken. Hierbij wordt er echter wel rekening gehouden met de bestuurlijke posities van collega's en historische als mede toekomstige besluiten.

In het volgende hoofdstuk zullen verdere conclusies worden getrokken door middel van de beantwoording van de vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat.

## 8. Conclusie

*In dit onderzoek is de besluitvorming van lokale bestuurders in het netwerk van de veiligheidsregio onderzocht. Binnen dit onderzoek is er gefocust op de beleidsplannen om risicodifferentiatie in de brandweezorg in de VRGZ tot uitvoering te brengen. De vraagstelling die voor dit onderzoek is opgesteld en waarop in dit hoofdstuk antwoord wordt gegeven luidt: "Welke factoren verklaren de beslissing van bestuurders binnen veiligheidsregio's om risicodifferentiatie in de brandweezorg toe te willen passen?" Het antwoord op de vraag zal gegeven worden in §8.1 en vervolgens zal er in §8.2 gereflecteerd worden op de uitvoering van dit onderzoek, tot slot worden er in §8.3 aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.*

### 8.1 Concluderend

Besluitvorming over risicodifferentiatie in de brandweezorg vindt plaats in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio is een netwerk bestaande uit burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Als gevolg van deze constructie blijkt dat in de praktijk verschillende factoren, los gezien van de inhoudelijke kwaliteit van het besluit, van belang zijn bij het nemen van een besluit over risicodifferentiatie in de brandweezorg. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat het voor een burgemeester als lokaal verantwoordelijke in een regionaal netwerk complex kan zijn om een besluit te nemen dat een rationeel besluit is voor de gehele regio. De rationele blik van een bestuurder wordt beperkt omdat een burgemeester in dienst is van een lokale gemeente en verantwoordelijk is voor het lokale veiligheidsbeleid. De burgemeesters in het netwerk houden dan ook altijd rekening met het draagvlak van te nemen besluiten in de eigen gemeente.

In dit onderzoek zijn de invloeden op een bestuurder bij het nemen van besluit waarneembaar die logisch aandoen dan wel algemeen bekend zijn. Zo is er de invloed van de gemeenteraad, de media en de gemeentelijke ambtenaren. In de onderzochte casus is er echter sprake van een unieke organisatie met vrijwilligers die vooral in kleinere gemeenten zorgt voor een goede relatie tussen de bestuurder, of de ambtenaren, en de brandweerorganisatie. Er is als gevolg hiervan sprake van een emotionele component, waarbij veel burgemeesters de brandweer nog altijd als de lokale organisatie zien in plaats van een regionaal samenwerkingsverband.

De mate waarin burgemeesters in de veiligheidsregio een regionale visie hebben verschilt. De burgemeesters die meer betrokken zijn bij het beleid van de veiligheidsregio zijn eerder geneigd regionaal te denken. Dit zijn ook vaak de burgemeesters die al langer meelopen en in een grotere gemeente actief zijn. De ervaren en relativerende bestuurder is minder vatbaar voor angst en de verantwoordingsdynamiek die de media met zich meebrengt.

Een ander verschil is de grootte van de gemeente. De grotere gemeenten hebben een bredere georiënteerde, regionale, blik. In de onderzochte casus wordt deze regionale blik echter mede veroorzaakt wordt doordat een grote gemeente vanwege de aanwezige risico's niet veel te verliezen heeft bij de doorvoering van risicodifferentiatie.

Aangezien de eenheid en communicatie, zowel tussen de gemeenten onderling als met de veiligheidsregio, niet als optimaal wordt ervaren zijn bestuurders eerder geneigd het lokale belang na te streven. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn dat er een verschil in de twee deelregio's bestaat die duidelijk merkbaar is en dat gemeenten onvoldoende het gevoel hebben bij de plannen betrokken te worden. Met als gevolgen; onvoldoende en uiteenlopende ambtelijke afstemming, onvoldoende tijd om onderwerpen onvoldoende uit te diepen en een gebrek aan harmonieuze gevoelens. De genoemde gevolgen dragen als vanzelfsprekend niet aan bij aan het hebben van gedeelde beelden en het verbeteren van de regionale visie van de gemeenten.

In het netwerk van het algemeen bestuur beseffen de burgemeesters uiteindelijk wel dat er samen tot oplossingen gekomen moet worden. In de vergaderingen wordt het liefst zo min mogelijk tot stemming overgegaan; er wordt gezocht naar een compromis. Er wordt getracht de verliezers zo min mogelijk te belasten.

Dit komt vooral voort uit het besef dat de burgemeesters elkaar voortdurend treffen en vanuit respect voor de positie van de andere bestuurder. Een burgemeester beseft dat voor de collega-bestuurders het draagvlak in de gemeente eveneens van belang is. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat door de constructie van het algemeen bestuur, net zoals in waarschijnlijk elk politiek proces, een besluit nooit volledig tot een optimale uitkomst voor het algemeen belang zal leiden. Dit zou omschreven kunnen worden als de essentie van een democratisch systeem waarbij in dit geval de burgemeesters de gemeenten vertegenwoordigen. De invloeden van de lokale belangen, het gewenste draagvlak onder de gemeenten en het onderhandelen in het netwerk zorgt er voor dat een besluit altijd suboptimaal zal zijn.

Het maakt het uiteindelijke besluitvormingsproces niet zozeer minder rationeel. Bestuurders houden rekening met alle factoren en proberen in die setting tot optimale uitkomsten te komen. Wel moet genoemd worden dat er bijvoorbeeld per beleidsonderwerp, of per bestuurder, verschillen kunnen bestaan in de mate van invloed van de zojuist gepresenteerde factoren.

Terugblikkend op de vraagstelling van dit onderzoek zijn er vele factoren van invloed op de motivatie van bestuurders om risicodifferentiatie in de brandweezorg tot uitvoering te willen brengen. Indien de risicodifferentiatie niet ten koste gaat van het gemeentelijk belang zal een bestuurder niet veel moeite hebben met de doorvoering ervan. Als dit wel het geval is gaat het lokale belang, waaronder het draagvlak, de verantwoordelijkheid en de emotie een rol spelen. In het netwerk leidt dit uiteindelijk tot besluitvorming met een eigen dynamiek waarin de lokale belangen verdedigd worden bij het nemen van besluiten voor de gehele veiligheidsregio.

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de bestuurders in de VRGZ voor zover mogelijk rationeel zijn. Op een enkeling na zijn de bestuurders bereid lokale belangen op te offeren voor de regionale organisatie. Hier moet dan uiteraard wel een gedegen beleidsplan achter zitten, ter verantwoording aan de lokale gemeente. Genoemde aandachtspunten als het investeren in het verbeteren van de eenheid in de organisatie, ambtelijke afstemming, een adviescommissie en het zorgen voor momenten waarin onderwerpen uitgediept kunnen worden zouden mogelijk bij kunnen dragen aan een besluit wat het algemeen belang beter dient.

## 8.2 Reflectie

In deze reflectie wordt eerst ingegaan op het uitgevoerde onderzoek en zaken die hierbij achteraf aandacht verdienen of tot leerpunten in andere onderzoeken kunnen leiden. Vervolgens wordt ingegaan op de theoretische en praktische bijdrage van dit onderzoek.

Aan de hand van de theoretische onderbouwing in dit onderzoek is er vanuit een breed perspectief gekeken naar besluitvorming. Het brede perspectief heeft als voordeel gehad dat er vele aspecten meegenomen zijn bij de uitvoering van het onderzoek. Zo is er aan de hand van Hood et al. (2000) niet alleen een beeld gecreëerd over de mogelijke invloeden en factoren over de omgang van de overheid met risico's, maar is ook het aspect van besluitvorming in een netwerk en de invloed van het individu meegenomen. Er is bewust de keuze gemaakt om deze aspecten toe te voegen aan het model en hiermee extra aandacht te geven. In de praktijk bleek uiteindelijk dat de invloed van het netwerk een belangrijk aspect was bij de verkregen resultaten. Als de respondenten gevraagd werd naar de relaties, verhoudingen en de uiteindelijk afwegingen die gemaakt worden werd er al snel ingegaan op de dynamiek van het netwerk.

Vervolgens moet gesteld worden dat de geïnterviewde personen die medewerking hebben verleend goede bestuurlijke posities hadden en een open houding innamen wat positief heeft bijgedragen aan de uitkomsten van dit onderzoek.

Bij het afnemen van de interviews leidden aan aantal vragen niet naar daadwerkelijke uitkomsten - terwijl andere factoren onderbelicht bleken. Dit heeft geleid tot verdere focus op de invloed van de gemeenteraad en het ambtelijk advies. Terwijl de vraag over de medewerking van de lokale brandweermensen eigenlijk geen interessante informatie opleverde.

Waar er eerst twijfel bestond over de te volgen methode kan achteraf gesteld worden dat de gevolgde wijze de juiste is. Een andere methode, bijvoorbeeld het invullen van vragenlijsten, kon misschien breder toegepast worden maar had veel minder diepgaande informatie opgeleverd als nu het geval is: juist de antwoorden die gaandeweg in een gesprek gegeven werden bleken vaak de meest interessante inzichten op te leveren.

Een nadeel van de gehanteerde wijze van onderzoek is dat er weinig waardeoordelen gegeven konden worden aan de resultaten. Uiteindelijk is het lastig te bepalen in hoeverre bepaalde uitspraken sociaal-wenselijke antwoorden zijn en hiermee waarheidsgetrouw, en in hoeverre sommige invloeden daadwerkelijk, en in welke mate, hun uitwerking hebben.

Voor de bestuurskunde heeft het onderzoek tot vele inzichten geleid over de wijze van besluitvorming in een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het biedt een interessante kijk in de verschillende factoren waar een bestuurder rekening houdt bij het nemen van besluiten. Bijkomend is het unieke aan de brandweerorganisatie, als zijnde een vrijwilligersorganisatie die verweven is in de maatschappij, duidelijk geworden. Het rationeel beslissen over een dergelijke organisatie blijkt als bestuurder in sommige gevallen een lastige kwestie. Bovendien heeft het onderzoek een beeld geschetst van de omstandigheden die meespelen bij besluitvorming in een netwerk. Gebleken is dat op het moment dat in een netwerksituatie een besluit genomen wordt, dit zeker niet alleen op basis van argumenten ten behoeve van een optimaal resultaat gebeurt.

### 8.3 Aanbevelingen

De uitkomsten van dit onderzoek nodigen uit tot vervolgonderzoek. Allereerst zou een soortgelijk onderzoek uitgevoerd kunnen worden bij een andere veiligheidsregio of een meer kwantitatief vergelijkend onderzoek bij meerdere veiligheidsregio's. Een dergelijk onderzoek zou kunnen leiden tot interessante overeenkomsten en verschillen over de naar voren gekomen invloeden. Ook zouden factoren die in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio van invloed zijn eveneens van belang kunnen zijn bij andere vormen van verlengd lokaal bestuur. Concreter gesteld zou er onderzoek kunnen worden gedaan naar de onafhankelijkheid van de bestuurder ten opzichte van de eerder gepresenteerde lokale invloeden. De vermindering van de autonomie van de burgemeester is een actueel onderwerp wat meer verdiept kan worden, zeker als er gefocust wordt op het veiligheidsbeleid.

Verder roepen de uitkomsten van dit onderzoek vragen op in hoeverre burgemeesters het algemeen belang kunnen dienen in een samenwerkingsverband en hoe de dynamiek in een netwerk precies werkt. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek zou dan ook zijn om te onderzoeken hoe de besluitvorming in een netwerk precies tot stand komt. Hierbij kan er dan gebruik worden gemaakt van een experimentele setting waarin bestuurders in geschetste situaties beslissingen moeten nemen. Op deze manier kan er mogelijk inzicht verkregen worden over de onderhandelings technieken en - misschien nog wel interessanter, een aanvulling worden gedaan op de wetenschappelijke kennis over de invloed van historische en toekomstige besluiten bij het nemen van beslissingen. Dat het herhaaldelijke spel van elkaar tegenkomen van invloed is bij diegene die een besluit neemt bewees Fearon (1995) met zijn zogenoemde "Shadow of the future". Hoe dit precies tot uiting komt en tot welke gevolgen dit leidt in een vorm van verlengd lokaal bestuur zoals nu onderzocht, zou meer verdieping mogen en moeten krijgen.

Concrete aanbevelingen, waarvan en passant er een aantal in de resultaten en de analyse zijn benoemd, zijn direct aan de organisatie gepresenteerd en worden niet verder toegelicht.

## Bronnen

- Beenakker, H. (2017, april). *Brandweerbrief 2016*.
- Beck, U. (1992) *Risk Society — Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boutellier, H., Drenth von Februar M., Gude, R., Hajer, M., De vries, G. (2005). *Leven in de risicosamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bovens, M. (2007). *Openbaar bestuur; Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- Gelderland-Zuid, 2014. *Visie op de brandweezorg*.
- Brandweer Twente (2010). *Dekkingsplan Brandweer Twente 2012*. Geraadpleegd 24 januari op, <http://www.vrtwente.nl/media/1173/e03g-dekkingsplan-brandweer-twente.pdf>
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society, the information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Den Hertog, F., van der Wusten, H., Dietz, T. (2008). *Van natuurlandschap tot risicomaatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gemeente Nijmegen. Collegevoorstel (16 0004514) - VERSIE 2, mei 2016). *Zienswijze jaarrekening 2015 en de ontwerpbegroting 2017 van de VRGZ en de herverdeling gemeentelijke bijdragen (2017-2021)*.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J. C. (2010). *Risico's en redelijkheid, Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom uitgevers. Digitaal geraadpleegd 12 januari 2017 op, [http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Risicos-en-redelijkheid\\_def.pdf](http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Risicos-en-redelijkheid_def.pdf)
- Helsloot, I., Scholtens, A. *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag: Boom-Lemma.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The government of risk. Understanding risk regulation regimes*. Oxford University Press: New York
- Janis, I.L. & L. Mann. (1977). *Decision making: a psychological analysis of conflict, choice and commitment*. New York: The Free Press: New York.
- Janis, I.L. (1982). *Groupthink* (2<sup>nd</sup> ed.). Houghton-Mifflin: Boston
- Kahneman, D. (2011). *Ons feilbare denken*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact.
- Koppenjan & Klijn. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge: Taylor & Francis Group.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010, juni). Besluit veiligheidsregio's (2010, 24 juni). Geraadpleegd 24 januari 2017 op, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027844/2017-01-01>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010). Wet veiligheidsregio's (2010, 11 februari). Geraadpleegd 10 januari 2017 op, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2017-01-01>

- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013, maart). *Wet veiligheidsregio's* (brochure). Geraadpleegd 10 januari 2017 op, [https://www.nctv.nl/binaries/8.brochure-wet-veiligheidsregios\\_tcm31-32349.pdf](https://www.nctv.nl/binaries/8.brochure-wet-veiligheidsregios_tcm31-32349.pdf)
- Noordegraaf, M. (2005). *Besluiten over besluitvorming. Van besluitvormingstheorie, via management van stakeholders naar besluitvorming over huisvesting*. Digitaal geraadpleegd op 9 februari via, [https://www.cfpb.nl/media/uploads/publicaties/upload/2005\\_Besluiten\\_over\\_besluitvorming.pdf](https://www.cfpb.nl/media/uploads/publicaties/upload/2005_Besluiten_over_besluitvorming.pdf)
- NVBR (2010). *De brandweer over morgen. strategische reis als basis voor vernieuwing*.
- Omroep Gelderland. (februari 2017). *Berg en Dal vecht voor hoogwerker die Oortjeshikken redde*. Geraadpleegd op 16 juli 2017 op, <http://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2127382/Berg-en-Dal-vecht-voor-hoogwerker-die-Oortjeshikken-redde>
- RTL nieuws (2016, juni). *Brandweer was laat, maar had echtpaar Hellevoetsluis niet kunnen redden*. Geraadpleegd 11 januari 2017 op, <http://www.rtlnieuws.nl/nederland/brandweer-was-laat-maar-had-echtpaar-hellevoetsluis-niet-kunnen-redden>
- Simon, H. A. (1957). *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York: John Wiley and Sons.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: Free Press.
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper & Brothers.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussem: Coutinho.
- Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerving en professionaliteit in publieke sector*. Amsterdam: Van Genneep.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 117, nr. 3. *Wet veiligheidsregio's*, Memorie van toelichting. Digitaal geraadpleegd 10 januari op, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31117-3.html>
- VRGZ. (2012, juli). *Achtergrond regionalisering Brandweer Gelderland-Zuid*.
- VRGZ (2013, februari). *Organisatieplan Veiligheidsregio Gelderland-Zuid in het kader van de regionalisering van de brandweer*.
- VRGZ. (2014, januari). *Visie op de brandweezorg Gelderland-Zuid*. Digitaal geraadpleegd 16 juli 2017 via, <http://www.vrgz.nl/media/1785/08interregionale-samenwerking-basisbrandweezorg-20170531.pdf>
- VRGZ, Dagelijks bestuur. (2017, juni). *Interregionale operationele grenzen*.
- WRR. (2009). *De Menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam University Press: Amsterdam. Digitaal geraadpleegd op 10 maart 2017 via, <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2009/11/26/de-menselijke-beslisser---22>

**Bijlage A**Financiële Herverdeling

Het College van B&W van de gemeente Nijmegen heeft in mei 2016 haar zienswijze ingediend op de jaarrekening 2015 en de ontwerpbegroting 2017 van de VRGZ en de herverdeling gemeentelijke bijdragen (2017-2021). Hierin is onder andere een doorberekening opgenomen van de VRGZ wat de herverdeeffecten zijn over een periode van 5 jaar (tabel 2). Dit geeft overzichtelijk inzicht in de financiële verhoudingen binnen de VRGZ.

*Zienswijze*

Het algemeen bestuur stelt het volgende nieuwe model voor (College B&W gemeente Nijmegen, Collegevoorstel (16 0004514) - VERSIE 2, mei 2016):

1. Er wordt een verdeling toegepast op basis van het gemeentefonds (50%) en op basis van historische kosten (50%). Met dit aangepast zogenaamde combinatiemodel worden de herverdeeffecten voor zowel voor-als nadeelgemeenten gematigd
2. Voor gemeenten die meer dan 10 % nadeel ondervinden wordt het negatieve effect gemaximeerd tot € 150.000,-- Door deze aanpassing ontstaat een tekort van € 103.662,--
3. Het structurele tekort van € 103.662,-, dat gepaard gaat met de toepassing van punt 2 komt ten laste van de gemeenten die na invoering van het nieuwe model een positief resultaat hebben
4. Er wordt een groeipad van vijf jaar aangehouden. Dit maakt het makkelijker voor de gemeenten om in meerjarenperspectief toe te groeien naar de nieuwe bijdrage aan VRGZ.

Wat dit concreet betekent staat in de tabellen 1 en 2 hieronder (ibid.).

**Tabel 1**

Voorstel combinatiemodel: 50% historische kosten en voor 50% Gemeentefondsmodel en een maximaal negatief effect van € 150.000,- (voor gemeenten met een negatief herverdeeffect van 10% of hoger) met een ingroeietermijn van 5 jaar.

Gemeenten	Bijdr. 2016 + kazernes (A)	GF model 2017 (B)	Vershil (A-B)	Bijdrage o.b.v. combinatie- model (C)	Vershil (A-C)	Verdeling gemeenten (D)	Vershil (A-C)+(D)	Vershil (A-C)+(D) in % van (A)
Beuningen	1.067.378	1.447.693	-380.314	1.217.378	-150.000	0	-150.000	-14,05%
Buren *	1.819.048	1.812.041	7.007	1.815.544	3.504	-3.504	0	0,00%
Culemborg *	1.962.163	1.440.046	522.117	1.701.104	261.058	-22.513	238.546	12,16%
Druten	785.538	1.212.548	-427.010	935.538	-150.000	0	-150.000	-19,10%
Geldermalsen	1.754.472	1.471.258	283.214	1.612.865	141.607	-21.345	120.262	6,85%
Berg en Dal	1.972.479	2.010.732	-38.253	1.991.606	-19.126	0	-19.126	-0,97%
Heumen	1.117.396	932.171	185.226	1.024.783	92.613	-13.562	79.051	7,07%
Lingewaal	984.403	822.818	161.585	903.610	80.792	-11.959	68.834	6,99%
Maasdriel	1.500.581	1.498.270	2.311	1.499.425	1.155	-1.155	0	0,00%
Neder-Betuwe	1.497.969	1.254.009	243.960	1.375.989	121.980	-18.210	103.770	6,93%
Neerijnen	928.954	796.004	132.950	862.479	66.475	-11.414	55.061	5,93%
Nijmegen	11.811.587	12.137.893	-326.306	11.974.740	-163.153	0	-163.153	-1,38%
Tiel	2.239.471	2.319.392	-79.921	2.279.432	-39.961	0	-39.961	-1,78%
Wijchen	2.096.065	2.301.784	-205.719	2.198.925	-102.859	0	-102.859	-4,91%
WMW	1.231.411	1.270.396	-38.985	1.250.903	-19.492	0	-19.492	-1,58%
Zaltbommel	1.762.718	1.804.580	-41.862	1.783.649	-20.931	0	-20.931	-1,19%
	<b>34.531.634</b>	<b>34.531.634</b>	<b>0</b>	<b>34.427.972</b>	<b>103.662</b>	<b>-103.662</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>

\* De bijdrage van deze gemeenten zal nog wijzigen als gevolg van de huurafspraken voor kazernes die in bovenstaand overzicht als schatting verwerkt zijn.

**Tabel 2**

Herverdeeleffecten bij een ingroeiperiode van 5 jaar.

Gemeenten	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Beuningen	-30.000	-60.000	-90.000	-120.000	-150.000
Buren *	0	0	0	0	0
Culemborg *	47.709	95.418	143.127	190.837	238.546
Druten	-30.000	-60.000	-90.000	-120.000	-150.000
Geldermalsen	24.052	48.105	72.157	96.210	120.262
Berg en Dal	-3.825	-7.651	-11.476	-15.301	-19.126
Heumen	15.810	31.620	47.430	63.241	79.051
Lingewaal	13.767	27.534	41.300	55.067	68.834
Maasdriel	0	0	0	0	0
Neder-Betuwe	20.754	41.508	62.262	83.016	103.770
Neerijnen	11.012	22.024	33.036	44.048	55.061
Nijmegen	-32.631	-65.261	-97.892	-130.523	-163.153
Tiel	-7.992	-15.984	-23.976	-31.969	-39.961
Wijchen	-20.572	-41.144	-61.716	-82.288	-102.859
WMW	-3.898	-7.797	-11.695	-15.594	-19.492
Zaltbommel	-4.186	-8.372	-12.559	-16.745	-20.931
	0	0	0	0	0

\* De bijdrage van deze gemeenten zal nog wijzigen als gevolg van de huurafspraken voor kazernes die in bovenstaand overzicht als schatting verwerkt zijn.



## Bijlage B

### *Respondenten*

#### Bestuursfunctionarissen

Dhr.	H. Beenakker	Burgemeester gemeente Tiel
Dhr.	C.F. van Eert	Burgemeester gemeente Beuningen
Dhr.	H. van Kooten	Burgemeester gemeente Maasdriel
Mevr.	L.H.M. van Ruijven-van Leeuwen	Burgemeester gemeente Lingewaal
Dhr.	M. Slinkman	Burgemeester gemeente Berg en Dal
Dhr.	L.J.E.M. van Riswijk	Burgemeester gemeente Druten
Dhr.	H.H. de Vries	Burgemeester gemeente Neerijnen (waarnemend)
Mevr.	M.W.M. de Vries	Burgemeester gemeente Geldermalsen

#### Gemeentelijke ambtenaren

Dhr.	E. Boelaars	Hoofd afdeling veiligheid, gemeente Nijmegen
Mevr.	N. Klaassen	Beleidsadviseur openbare orde en veiligheid, gemeente Wijchen
Dhr.	B. Smits	Adviseur integrale veiligheid, gemeente Buren
Dhr.	M. Ünlü	Coördinator Rampenbestrijding en Crisisbeheersing/ beleidsmedewerker integrale veiligheid, gemeente Neder-Betuwe
Mevr.	F. Wolf	Adviseur openbare orde en veiligheid, gemeente Culemborg

## **Bijlage C**

### Interviewgide bestuurder

*Datum + Geïnterviewde:*

**Interviewplan** - Het doel van dit onderzoek is om de factoren die mogelijk van invloed zijn op de besluitvorming van bestuurders bij het nemen van een besluit omtrent risicodifferentiatie in de brandweezorg te onderzoeken. Middels de bestuurders en/of de adviserende ambtenaren van de gemeenten in de VRGZ te interviewen worden deze factoren van invloed over een besluit omtrent risicodifferentiatie in de brandweezorg achterhaald.

**Interviewdoel** - Inzicht verkrijgen in de factoren die van invloed zijn op de bestuurders van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid bij het nemen van een besluit over risicodifferentiatie in de brandweezorg, teneinde te bepalen welke factoren hierbij bepalend zijn.

#### **Hoofdvraag**

**Welke factoren zijn van invloed op de bestuurders van de VRGZ en verklaren de motivatie om beredeneerd af te willen wijken van de landelijke norm voor opkomsttijden van de brandweer?**

#### **Introductie**

- Voorstellen
- Reden en de structuur van het interview toelichten
- Interview wordt opgenomen

#### **Interviewvragen**

##### Type risico

1. Vindt u dat de repressieve brandweezorg in uw gemeente verbetering behoeft, met andere woorden is de huidige brandweerdekking toereikend?
2. In hoeverre bestaat er onzekerheid over de mogelijke effecten op het veiligheidsniveau in uw gemeente indien risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg ten uitvoering wordt gebracht en in welke mate speelt dit mee bij de inname van een standpunt?
3. Vertrouwt u op de juistheid en volledigheid van aangeleverde stukken of gaat u zelf actief op zoek naar informatie over potentiële beleidsveranderingen?
4. Neemt u bij de inname van een standpunt, of het nemen van een besluit, over risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg in uw veiligheidsregio, een voorbeeld genomen aan andere 'vooroplopende' veiligheidsregio's, of aan bijvoorbeeld de opvattingen van het veiligheidsberaad?

##### Maatschappelijke preferenties en houdingen

5. Hebben de media invloed op uw besluitvorming over de mate van doorvoering van risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg? *Zo ja op welke wijze?*
6. Laten u of medebestuurders zich beïnvloeden door de gangbare opinie die in de maatschappij over een bepaald onderwerp heerst?
7. Heeft u wel eens besluiten genomen die tegen de publieke opinie ingingen, en tot welke gevolgen leidde dit?
8. Heeft een eerder incident in uw gemeente (of landelijk/ gerelateerd), en de reactie van de media op een dergelijk incident, invloed gehad op uw zienswijze met betrekking tot risicodifferentiatie in de brandweezorg?

### Georganiseerde belangen

9. Wordt er door groepen of belanghebbenden invloed uitgeoefend op u als bestuurder bij het nemen van besluiten?

*Zo ja: door wie, en hoe komt deze poging tot invloed in deze casus tot uiting?*

10. In hoeverre houdt u als bestuurder rekening met deze invloeden bij de besluitvorming?

11. Heeft dit in uw opinie invloed op uw neutraliteit en onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen, waarom wel/niet?

### Grootte

12. Is uw loyaliteit en hiermee uw gedrevenheid meer lokaal of regionaal georiënteerd als het brandweezorg aangaat, kunt u een voorbeeld geven waar dit uit blijkt?

13. Bent u op de hoogte van de implementeerbaarheid van beleidsvoorstellen?

*Hoe weet u dit?*

14. Verwacht u weerstand bij de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg?

*Door wie, en welk effect heeft dit op u bij het komen tot een besluit?*

15. Zijn de beschikbare middelen in de vorm van geld, tijd, vaardigheden en aandacht toereikend om risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg tot uitvoering te brengen?

### Structuur

16. Hoe staat u tegenover de mogelijkheid dat voorzieningen zoals brandweervoertuigen uit uw gemeente verplaatst worden naar een andere gemeente in de regio ten behoeve van het algehele veiligheidsniveau in de veiligheidsregio?

17. Wat vindt u van de huidige financiële bijdrages van gemeenten in de VRGZ indien deze gemeenten bij de invoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg meer of minder operationele voorzieningen tot hun beschikking hebben?

18. Heeft u wel eens besluiten genomen die tegen het ambtelijk advies of de opvatting van de gemeenteraad ingingen? Tot welke gevolgen leidde dit?

19. Is er binnen het algemeen bestuur van de VRGZ sprake van een gelijke verhouding tussen gemeenten bij het nemen van besluiten of ervaart u dat sommige gemeenten hierin koersbepalend zijn?

20. Werken de gemeenten binnen de VRGZ in harmonie met elkaar samen?

*Waar blijkt dit uit?*

21. In hoeverre zijn knelpunten in de samenwerking een mogelijke belemmering bij het komen tot besluiten in het algemeen bestuur van de VRGZ?

### Stijl

21. Zijn de gemeenten volgens u in staat om geïsoleerd van andere beleidszaken tot een beslissing over risicodifferentiatie in de brandweezorg te komen?

22. Accepteren medewerkers van de lokale brandweer in uw gemeente doorgevoerd beleid?

23. Beschouwt u zichzelf als een bestuurder die het algemeen belang de hoogste prioriteit geeft?

24. Denkt u dat veiligheidsbeleid rationeel benaderd kan of zou moeten worden?

24. Vindt u het ethisch verantwoord om de burger beredeneerd meer of mindere dekking te bieden?

25. Vindt u het rationeel nemen van een beslissing voor de veiligheidsregio conflicterend met uw verantwoordelijkheid voor het gemeentelijke veiligheidsbeleid?

### **Afronding**

26. Wat is uw algemene indruk over de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg?

27. Wilt u nog iets toevoegen aan hetgeen al gevraagd/verteld is?

28. Op welke wijze mag ik naar u refereren?

29. Heeft u interesse in het einddocument?

## **Bijlage D**

### *Interviewguide ambtenaar*

*Datum + Geïnterviewde:*

**Interviewplan** - Het doel van dit onderzoek is om de factoren die mogelijk van invloed zijn op de besluitvorming van bestuurders bij het nemen van een besluit omtrent risicodifferentiatie in de brandweezorg te onderzoeken. Middels de bestuurders en/of de adviserende ambtenaren van de gemeenten in de VRGZ te interviewen worden deze factoren van invloed over een besluit omtrent risicodifferentiatie in de brandweezorg achterhaald.

**Interviewdoel** - Inzicht verkrijgen in de factoren die van invloed zijn op de bestuurders van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid bij het nemen van een besluit over risicodifferentiatie in de brandweezorg, teneinde te bepalen welke factoren hierbij bepalend zijn.

#### **Hoofdvraag**

**Welke factoren zijn van invloed op de bestuurders van de VRGZ en verklaren de motivatie om beredeneerd af te willen wijken van de landelijke norm voor opkomsttijden van de brandweer?**

#### **Introductie**

- Voorstellen
- Reden en de structuur van het interview toelichten
- Interview wordt opgenomen

#### **Interviewvragen**

##### Type risico

1. Vindt u dat de repressieve brandweezorg in uw gemeente verbetering behoeft, met andere woorden is de huidige brandweerdekking toereikend?
2. In hoeverre bestaat er onzekerheid over de mogelijke effecten op het veiligheidsniveau in uw gemeente indien risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg ten uitvoering wordt gebracht en in welke mate speelt dit mee bij de inname van een standpunt?
3. Vertrouwt uw burgemeester op de juistheid en volledigheid van aangeleverde stukken of gaat hij/zij zelf actief op zoek naar informatie over potentiële beleidsveranderingen?
4. Wordt er door uw burgemeester of uw gemeente bij de inname van een standpunt, of het nemen van een besluit over risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg een voorbeeld genomen aan andere 'vooroplopende' veiligheidsregio's, of aan bijvoorbeeld de opvattingen van het veiligheidsberaad?

##### Maatschappelijke preferenties en houdingen

5. Hebben de media invloed op u en op de besluitvorming van uw burgemeester over de mate van doorvoering van risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg? *Zo ja op welke wijze?*
6. Laten u, uw burgemeester, of medebestuurders zich beïnvloeden door de gangbare opinie die in de maatschappij over een bepaald onderwerp heerst?
7. Heeft uw burgemeester wel eens besluiten genomen die tegen de publieke opinie ingingen, en tot welke gevolgen leidde dit?
8. Heeft een eerder incident in uw gemeente (of landelijk/ gerelateerd), en de reactie van de media op een dergelijk incident, invloed gehad op de zienswijze van uw gemeente met betrekking tot risicodifferentiatie in de brandweezorg

### Georganiseerde belangen

9. Wordt er door groepen of belanghebbenden invloed uitgeoefend op u of uw burgemeester bij het nemen van besluiten? *Zo ja: door wie, en hoe komt deze poging tot invloed in deze casus tot uiting?*
10. In hoeverre houdt u of uw bestuurder rekening met deze invloeden bij de besluitvorming?
11. Heeft dit in uw opinie invloed op uw neutraliteit en onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen, waarom wel/niet?

### Grootte

12. Is uw en de burgemeester zijn of haar loyaliteit en hiermee de gedrevenheid meer lokaal of regionaal georiënteerd als het brandweezorg aangaat, kunt u een voorbeeld geven waar dit uit blijkt?
13. Bent u en uw bestuurder op de hoogte van de implementeerbaarheid van beleidsvoorstellen?  
*Hoe weet u dit?*
14. Verwacht u weerstand bij de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg?  
*Door wie, en welk effect heeft dit op u bij het komen tot een besluit?*
15. Zijn de beschikbare middelen in de vorm van geld, tijd, vaardigheden en aandacht toereikend om risicodifferentiatie in de repressieve brandweezorg tot uitvoering te brengen?

### Structuur

16. Hoe staat uw gemeente en uw burgemeester tegenover de mogelijkheid dat voorzieningen zoals brandweervoertuigen uit uw gemeente verplaatst worden naar een andere gemeente in de regio ten behoeve van het algehele veiligheidsniveau in de veiligheidsregio?
17. Wat vindt uw bestuurder van de huidige financiële bijdrages van gemeenten in de VRGZ indien deze gemeenten bij de invoering risicodifferentiatie in de brandweezorg meer of minder operationele voorzieningen tot hun beschikking hebben?
18. Heeft uw bestuurder wel eens besluiten genomen die tegen het ambtelijk advies of tegen de opvatting van de gemeenteraad ingingen? Tot welke gevolgen leidde dit?
19. Is er binnen het algemeen bestuur van de VRGZ sprake van een gelijke verhouding tussen gemeenten bij het nemen van besluiten of ervaart u dat sommige gemeenten hierin koersbepalend zijn?
19. Werken de gemeenten binnen de VRGZ in harmonie met elkaar samen?  
*Waar blijkt dit uit?*
20. In hoeverre zijn knelpunten in de samenwerking een mogelijke belemmering bij het komen tot besluiten in het algemeen bestuur van de VRGZ?

### Stijl

21. Zijn de gemeenten volgens u in staat om geïsoleerd van andere beleidszaken tot een beslissing over risicodifferentiatie in de brandweezorg te komen?
22. Accepteren medewerkers van de lokale brandweer in uw gemeente doorgevoerd beleid?
23. Beschouwt u zichzelf als een ambtenaar die het algemeen belang de hoogste prioriteit geeft?
24. Denkt u dat veiligheidsbeleid rationeel benaderd kan of zou moeten worden?
25. Vindt u het ethisch verantwoord om de burger beredeneerd meer of mindere dekking te bieden?
26. In hoeverre is voor uw bestuurder het rationeel van een beslissing in de veiligheidsregio conflicterend met de gemeentelijke verantwoordelijkheid? Hoe is dit voor u als adviseur?

### **Afronding**

26. Wat is uw algemene indruk over de doorvoering van risicodifferentiatie in de brandweezorg?
27. Wilt u nog iets toevoegen aan hetgeen al gevraagd/verteld is?
28. Op welke wijze mag ik naar u refereren?
29. Heeft u interesse in het einddocument?