

# Een route naar brandveilige woningen

Een onderzoek naar de sturing en coördinatie van veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen

Radboud University



<b>Auteur</b>	Roy de Ruiter
<b>Studentnummer</b>	1013169
<b>Opleiding</b>	Master Bestuurskunde (Besturen van Veiligheid) Faculteit der Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen Master thesis
<b>Publicatie</b>	Augustus 2019
<b>Begeleidster RU</b> <b>Begeleider IFV</b>	Dr. S. Stiller Ing. R. Hagen MPA

## Colofon

Titel	Een route naar brandveilige woningen: Een onderzoek naar de sturing en coördinatie van veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen
Opdrachtgever	Instituut Fysieke Veiligheid
Auteur	Roy de Ruiter
Studentnummer	1013169
E-mail	roy.deruiter@hotmail.com / roywvf@hotmail.com
Datum	Augustus 2019
Versie	1.0
Begeleidster RU	Dr. S. Stiller
Begeleider IFV	Ing. R. Hagen MPA
Kernwoorden	Sturing, coördinatie, brandveiligheid, brandpreventie, autoriteit, dwang, informatie, uitwisselen, onderhandelingsruimte, wederzijdse afhankelijkheid, vertrouwen



## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis 'Een route naar brandveilige woningen'. Deze thesis is geschreven ter afsluiting van de master Bestuurskunde, specialisatie Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het lectoraat Brandpreventie van het Instituut Fysieke Veiligheid.

Het schrijven van deze masterthesis was voor mij een leerzame ervaring en een mooie afsluiting van mijn periode als student Bestuurskunde. Ik ben heel blij dat de specialisatie Besturen van Veiligheid aan mijn verwachtingen heeft voldaan, toen ik besloot verder te studeren na de opleiding Integrale Veiligheidskunde. Tijdens de premaster en master Bestuurskunde heb ik veel nieuwe dingen geleerd die ik kon toepassen in deze masterthesis. Al deze ervaringen ga ik meenemen in mijn verdere loopbaan!

Het schrijven van deze masterthesis was af en toe een zoektocht voor mij. Het was een uitdaging om enerzijds dicht bij de oorspronkelijke routekaart te blijven, maar anderzijds ook een volwaardig onderzoek te doen op bestuurskundige wijze. Het koppelen van sturing en coördinatie aan het beleidsaspect, verantwoordelijkheidsaspect en risicoaspect was complex, waardoor het gedurende dit onderzoek een kwestie werd van passen en meten. Uiteindelijk ben ik trots op het eindresultaat en ben ik blij dat het gelukt is om een thesis te schrijven waar het Instituut Fysieke Veiligheid, de Radboud Universiteit Nijmegen en ik tevreden mee kunnen zijn.

Graag wil ik mijn praktijkbegeleider René Hagen bedanken voor de kans die hij mij heeft geboden om af te studeren bij het IFV. Ik ben hem dankbaar voor de begeleiding die hij heeft geboden gedurende het onderzoek. Zijn deskundigheid en ervaring hebben mij veel bijgebracht als het gaat over brandveiligheid. Ook wil ik mijn begeleidster Sabina Stiller van de Radboud Universiteit Nijmegen bedanken voor haar uitstekende begeleiding. De vele tijd en moeite die zij heeft gestoken in het tussentijds geven van feedback, heb ik als erg waardevol ervaren. Daarnaast wil ik mijn mede afstudeerder Mindel Leene ook bedanken voor de prettige samenwerking en het sparren over problemen waar ik tegen aan liep. Tot slot wil ik de betrokkenen van de vijf veiligheidsregio's bedanken voor hun inbreng en medewerking gedurende het onderzoek.

Roy de Ruiter

Arnhem, 26 juli 2019

## Managementsamenvatting

Op dit moment is brandveiligheid van woningen best goed geregeld in Nederland. In vergelijking met omliggende landen, zijn er relatief weinig dodelijke slachtoffers door woningbrand in Nederland. Echter zijn er ontwikkelingen die momenteel spelen of eraan zitten te komen, die leiden tot nieuwe risico's waardoor de mate van brandveiligheid negatief wordt beïnvloed. Ontwikkelingen zoals vergrijzing, zonnepanelen en meer elektrische apparaten in woningen kunnen een risico-verhogend effect hebben op brandveiligheid van woningen, waardoor het noodzakelijk is om als veiligheidsregio's na te denken over dit soort problematiek.

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen hoe veiligheidsregio's op dit moment sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen en in hoeverre toekomstige ontwikkelingen hierbij een rol spelen. Door te kijken naar de huidige situatie, kunnen vervolgens uitspraken gedaan worden over hoe veiligheidsregio's in het vervolg kunnen sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

*“Hoe sturen en coördineren veiligheidsregio's gericht op brandveiligheid van woningen in relatie tot ontwikkelingen op de overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn en hoe kunnen ze dit het beste in de toekomst doen?”*

Uit de drie verschillende sturingsparadigma's Public Administration, New Public Management en New Public Governance zijn vervolgens drie bijbehorende coördinatiewijzen afgeleid: hiërarchische coördinatie, marktcoördinatie en netwerkcoördinatie. Aan de hand van deze coördinatiewijzen is gekeken naar de huidige situatie waarop veiligheidsregio's zich bezighouden met brandveiligheid van woningen, om vervolgens uitspraken te kunnen doen over toekomstige manieren van sturen en coördineren.

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, zijn naast documenten ook focusgroepen en individuele interviews gehouden met vijf aan elkaar grenzende veiligheidsregio's. Hierbij is aangesloten op een van de bestaande clusters in Nederland, die normaliter al intensiever met elkaar samenwerken vanwege de geografische ligging. Deze veiligheidsregio's zijn geselecteerd op basis van twee criteria: bereidheid om mee te werken en diversiteit qua woningen.

Uit de resultaten komt naar voren dat veiligheidsregio's op dit moment voornamelijk bezig zijn met de ontwikkeling vergrijzing bij brandveiligheid van woningen. Ouderen die langer zelfstandig thuis wonen, zijn een relevante doelgroep op dit moment. Veiligheidsregio's maken vooral gebruik van hiërarchische coördinatie, waarbij ook steeds meer netwerkcoördinatie wordt toegepast. Door middel van VTH-taken en bewustwording, oefenen veiligheidsregio's invloed uit op brandveiligheid van woningen. Veiligheidsregio's ervaren dat zij legitieme autoriteit zijn op brandveiligheid, waarbij zij echter geen dwangmiddelen hebben om brandveiligheid van woningen af te dwingen. Op dit moment wordt netwerkcoördinatie voornamelijk toegepast door het delen van kennis met netwerkpartners toe. Hierbij zoeken veiligheidsregio's voornamelijk aansluiting bij de belangen die netwerkpartners hebben, zodat brandveiligheid van woningen in netwerkstructuren met bijvoorbeeld woningcorporaties aangepakt kan worden.

De belangrijkste uitdagingen voor de toekomst zitten vooral bij de doorontwikkeling van netwerkcoördinatie en hiërarchische coördinatie. Hiermee wordt bedoeld dat er meer aandacht moet komen voor het omgaan met andere belangen dan brandveiligheid die organisaties in netwerken

kunnen hebben. Door mee te liften op andere doelstellingen die politiek wat heter zijn, kan brandveiligheid in netwerkstructuren bereikt worden. Ook bewust inspelen door veiligheidsregio's op wederzijdse afhankelijkheid met netwerkpartners verdient nog meer aandacht. Door naast het delen van informatie in netwerken ook zelf een bijdrage hier tegenover te zetten, kunnen veiligheidsregio's meer impact hebben bij het invloed uitoefenen op brandveiligheid van woningen. Verder moet rekening gehouden worden met vertrouwen in plaats van controle bij het uitvoeren van netwerkafspraken die worden gemaakt in netwerkstructuren. Een andere belangrijke uitdaging is het blijven van een legitieme autoriteit op brandveiligheid. Om in de toekomst een legitieme autoriteit te blijven, moet de boodschap die verkondigd wordt ook onderbouwd kunnen worden door veiligheidsregio's. Er is daarom behoefte aan evidence-based kennis, waardoor gevalideerde informatie verspreid kan worden door veiligheidsregio's. Dit is noodzakelijk om te kunnen coördineren op toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op brandveiligheid van woningen.

Op basis hiervan worden enkele aanbevelingen gedaan die bijdragen aan hoe veiligheidsregio's kunnen sturen en coördineren op toekomstige ontwikkelingen.

- Allereerst wordt het IFV aanbevolen om een netwerkmanager aan te stellen die zich bezig houdt met kennisdeling tussen veiligheidsregio's. Kennisdeling tussen veiligheidsregio's vindt momenteel slechts beperkt plaats, waardoor veiligheidsregio's vaak het wiel opnieuw moeten uitvinden. Veiligheidsregio's hebben een zetje in de goede richting nodig, waardoor kennisdeling rondom sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen gestimuleerd wordt.
- Ten tweede wordt het IFV en de veiligheidsregio's aanbevolen om te investeren in wetenschappelijke onderbouwing van de interventies die veiligheidsregio's nu nemen rondom brandveiligheid van woningen. Door wetenschappelijker te kijken en evalueren, kan inzicht verkregen worden in manieren die wel of juist niet effectief zijn. Gevalideerde informatie wordt hierdoor vanzelf beschikbaar, waardoor veiligheidsregio's een legitieme autoriteit kunnen blijven. Hierin hebben zowel het IFV als de veiligheidsregio's een rol.
- Ten derde wordt de veiligheidsregio's aanbevolen om structureel de samenwerking aan de voorkant van beleidsvorming op te zoeken. Netwerkcoördinatie kan het beste toegepast worden aan de voorkant in netwerkstructuren, waarbij veiligheidsregio's invloed kunnen hebben op de ontwikkelingen die zij relevant achten voor brandveiligheid van woningen. Hierbij moet niet alleen kennis worden gedeeld, maar ook echt rekening gehouden worden met onderhandelingsruimte, wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen.
- Ten vierde wordt de veiligheidsregio's aanbevolen om na te gaan in welke mate netwerkcompetenties aanwezig zijn in de organisatie. Om aan de voorkant in netwerkstructuren invloed uit te kunnen oefenen, zijn specifieke netwerkcompetenties noodzakelijk om zoveel mogelijk effect te hebben. Investeren in effectief netwerken is daarom waardevol om brandveiligheid van woningen in netwerkstructuren te kunnen realiseren. Netwerkcompetenties gaan verder dan alleen aanwezig zijn in netwerken, waardoor echt specifieke vaardigheden noodzakelijk zijn om doelen te behalen rondom brandveiligheid.
- Ten vijfde wordt de veiligheidsregio's aanbevolen om breder naar ontwikkelingen te kijken dan alleen naar vergrijzing: langer thuiswonende ouderen zijn al goed in beeld bij veiligheidsregio's. Andere ontwikkelingen en doelgroepen zoals mensen met een lage sociaaleconomische status, zijn ook relevant voor brandveiligheid van woningen en verdienen ook aandacht.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Managementsamenvatting .....	3
1. Inleiding .....	7
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Probleemstelling .....	9
1.2.1 Doelstelling .....	9
1.2.2 Onderzoeksvraag .....	9
1.2.1 Deelvragen .....	9
1.3 Onderzoeksrelevantie .....	11
1.3.1 Maatschappelijke relevantie .....	11
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie .....	12
1.4 Voorbeschouwing theoretisch kader .....	12
1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader .....	13
1.6 Leeswijzer .....	13
2. Beleidskader .....	14
2.1 Huidige en toekomstige ontwikkelingen op brandveiligheid van woningen .....	14
2.1.1 Menskenmerken .....	14
2.1.2 Gebouwenkenmerken .....	16
2.1.3 Brandkenmerken .....	19
2.1.4 Omgevingskenmerken .....	20
3. Theoretisch kader .....	22
3.1 Brandpreventie en brandveiligheid .....	22
3.1.1 Definities theoretische concepten .....	22
3.1.2 Regelgerichte aanpak .....	24
3.1.3 Risicogerichte aanpak .....	25
3.2 Sturingsparadigma's .....	26
3.2.1 Public Administration (PA) .....	26
3.2.2 New Public Management (NPM) .....	27
3.2.3 New Public Governance (NPG) .....	28
3.2.4 Verschillende coördinatie wijzen .....	28
3.3 Visualisatie .....	33
4. Methodologisch kader .....	34
4.1 Onderzoeksstrategie .....	34
4.2 Onderzoeksmethoden .....	35
4.2.1 Interviews .....	35

4.2.2	Documentenanalyse.....	37
4.3	Operationalisering.....	38
4.3.1	Hiërarchische coördinatie .....	38
4.3.2	Marktcoördinatie.....	38
4.3.3	Netwerkcoördinatie.....	39
4.4	Validiteit en betrouwbaarheid .....	41
4.4.1	Interne validiteit .....	41
4.4.2	Externe validiteit .....	41
4.4.3	Betrouwbaarheid.....	41
5	Resultaten en analyse .....	43
5.1	Casebeschrijving.....	43
5.2	Sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen .....	44
5.2.1	Beleidsaspect.....	44
5.2.2	Sturing en coördinatie door veiligheidsregio's.....	45
5.3	Toekomstgerichte sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen .....	52
5.3.1	Beleidsaspect.....	52
5.3.2	Sturing en coördinatie door veiligheidsregio's.....	52
5.4	Verantwoordelijkheid bij brandveiligheid van woningen .....	55
5.4.1	Eigen verantwoordelijkheid veiligheidsregio's.....	56
5.4.2	Identiteitscrisis .....	56
5.5	Regelgestuurde en risicogestuurde brandveiligheid van woningen .....	58
6.	Conclusie .....	61
6.1	Conclusies.....	61
6.2	Aanbevelingen.....	62
6.3	Discussie .....	65
7	Literatuurlijst .....	68
8	Bijlagen .....	72
8.1	Bijlage 1 – Routekaart Brandpreventie (versie september 2016).....	72
8.2	Bijlage 2 – respondententabel: .....	73
8.3	Bijlage 3 – interviewleidraad .....	74

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

### Introductie

‘In Nederland ontbreekt het aan een duidelijke visie op brandveiligheid’ aldus lector Brandpreventie Rene Hagen van het IFV. Omdat deze visie er nog steeds niet is en er wel nagedacht moet worden over de toekomst van brandveiligheid, heeft de lector Brandpreventie de routekaart bedacht. De routekaart Brandpreventie kan worden gezien als eerste aanzet voor het komen tot een toekomstgerichte brandweerorganisatie, waarin brandpreventie wordt vormgegeven. Brandveiligheid in Nederland is over het algemeen goed voor elkaar, maar de manier waarop het nu geregeld is kan bij toekomstige ontwikkelingen (zoals toename zonnepanelen, opladen elektrische apparaten, etc.) een probleem worden. De routekaart Brandpreventie schetst verschillende toekomstlijnen, die de lector van belang acht voor de toekomst van brandveiligheid. Deze lijnen zijn een richting waarin brandveiligheid zich vanaf nu tot en met 2045 kan ontwikkelen. Aan elke lijn grenzen verschillende ‘stations’, die van belang zijn bij de desbetreffende lijn. De ‘stations’ geven richting aan de ontwikkelingen die meegenomen worden in de routekaart Brandpreventie en bundelen als het ware de ontwikkelingen die van belang worden geacht voor de toekomst van brandpreventie. Dit geheel moet laten zien waarin brandveiligheid zich kan ontwikkelen vanaf nu tot en met 2045. De ‘stations’ en toekomstlijnen geven mogelijke onderwerpen die onderzocht moeten worden op relevantie voor toekomstige brandveiligheid. De toekomstlijnen en ‘stations’ zoals die op dit moment zijn vormgegeven op de routekaart, staan nog niet vast en zijn onderdeel van de discussie die de lector Brandpreventie wil voeren over de toekomstbestendige brandveiligheid in 2045 (IFV, 2017a).

Het achterliggende doel van de routekaart Brandpreventie is het tijdig signaleren en inspelen op ontwikkelingen die van invloed zijn op brandveiligheid. Dit achterliggende doel is afgeleid uit de manier van handelen van de brandweer op dit moment en in het verleden: die is voornamelijk reactief. Door de routekaart Brandpreventie wordt gezocht naar een systeem waarin de brandweerorganisatie tijdig kan anticiperen op ontwikkelingen, om negatieve gevolgen zoveel mogelijk te beperken (IFV, 2017a).

De routekaart Brandpreventie zoals die op dit moment door de lector Brandpreventie is bedacht, bestaat uit zes hoofdlijnen. De lector verwacht dat een of enkele van de zes lijnen van groot belang worden in de toekomst van brandveiligheid, waardoor hij voor deze zes hoofdonderwerpen heeft gekozen. De zes lijnen zijn: de acceptatielijn, de automatiseringslijn, de gedragslijn, de overheidslijn, de risicolijn en de verantwoordelijkheidslijn (zie bijlage 1). De lijnen zijn ontstaan vanuit de gedachte dat je steeds twee uitersten tegenover elkaar kan zetten. Zo ziet de lector de overheidslijn tegenover de verantwoordelijkheidslijn staan. Enerzijds wat kan de overheid doen op het gebied van brandveiligheid en waar is zij verantwoordelijk voor, anderzijds wat kunnen burgers doen en waar zijn burgers verantwoordelijk voor. De lector ziet ook de automatiseringslijn en gedragslijn tegenover elkaar staan. De automatiseringslijn gaat over technologie en technische ontwikkelingen. De gedragslijn zet juist het menselijk handelen centraal. Deze zijn tegenover elkaar te zetten omdat een apparaat wat veilig is, door gedrag en verkeerd gebruik alsnog brandrisico met zich mee kan dragen. Tot slot kunnen de risicolijn en acceptatielijn (nu: impactlijn) tegenover elkaar gezet worden. Bij de risicolijn wordt voornamelijk gedacht in welke mate risico’s uit te sluiten zijn, de acceptatielijn kijkt meer naar in welke mate burgers risico’s accepteren en wat de impact van risico’s is.

Of dit daadwerkelijk de juiste lijnen zijn die centraal moeten staan binnen de toekomstige brandveiligheid, moet blijken uit het onderzoek wat voor deze masterthesis wordt uitgevoerd. Er komen aanbevelingen voor de inhoud van de routekaart Brandpreventie. Deze aanbevelingen gaan over de aspecten waarop de routekaart zich moet richten en hoe brandveiligheid van woningen structureel verbeterd kan worden door sturing en coördinatie van veiligheidsregio's. Hierbij wordt gekeken of de huidige vorm van de routekaart Brandpreventie voldoet en waar lijnen aangepast en verbeterd kunnen worden<sup>1</sup>.

De focus ligt op brandveiligheid van woningen in dit onderzoek. Er is specifiek gekozen voor woningen, omdat brandveiligheid als geheel te omvangrijk was. Daarnaast valt het merendeel van de dodelijke slachtoffers bij brand, in woningen (Brandweeracademie, 2018).

### Ontwikkeling brandpreventie

Brandpreventie is in Nederland na de Tweede Wereldoorlog in ontwikkeling gekomen. Deze ontwikkeling is niet tot stand gekomen op basis van een visie op brandveiligheid, maar vanuit ervaringen in voornamelijk de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (IFV, 2017a). Er is in Nederland dus niet sprake van een visie op brandpreventie, waarlangs brandveiligheidsbeleid wordt vormgegeven.

De manier van werken die gebruikelijk is bij brandpreventie, is het volgen van regels die zijn vormgegeven uit een behoefte aan uniforme testmethoden en niet op basis van risico's. Dit gebeurt dus in Nederland bij het bouwen en het gebruiken van gebouwen. Al deze regels zijn terug te vinden in richtlijnen die gebruikt worden en sinds de jaren 90 in wetgeving, zonder dat hier een harde visie op brandveiligheid aan ten grondslag ligt. Het komt erop neer dat de hele constructie van regels en richtlijnen die gebruikt wordt in Nederland lijkt te werken, maar wel als een houtje-touwtje constructie aan elkaar zit zonder dat bekend is waarom dit zo is (IFV, 2017a).

Dit is de belangrijkste ontwikkeling van hoe de routekaart tot stand is gekomen. Bij het lectoraat brandpreventie is behoefte aan beleid en uitvoering om brandveiligheid van woningen toekomstbestendig te maken, waarbij een robuust systeem komt om toekomstige ontwikkelingen gelijk te tackelen. Op dit moment lijkt brandveiligheidszorg een belemmerend en kostenverhogend systeem van wettelijke eisen. Door te kijken naar wat op dit moment goede activiteiten zijn die worden gedaan binnen veiligheidsregio's en wat overbodige activiteiten zijn, moet een eerste verkenning op toekomstbestendige brandveiligheid worden gedaan. De al eerder genoemde reactieve manier van handelen op ontwikkelingen in de brandveiligheid moet anders. Dit onderzoek geeft een eerste aanzet tot toekomstbestendige brandveiligheid. De focus binnen dit onderzoek ligt expliciet op brandveiligheid van woningen, omdat brandveiligheid in zijn algemeenheid te breed is om te onderzoeken. Het onderzoek moet afgebakend worden: er is voor woningen gekozen omdat hier de meeste dodelijke slachtoffers vallen (Brandweeracademie, 2018). Dit betekent niet dat de routekaart Brandpreventie alleen bedoeld is voor brandveiligheid van woningen, maar van hieruit doorontwikkeld kan worden.

---

<sup>1</sup> De routekaart van waaruit gestart wordt, is opgenomen in bijlage 1

Dit onderzoek draagt bij als eerste aanzet voor toekomstgerichte brandveiligheid. Er wordt onderzoek gedaan naar hoe veiligheidsregio's het beste kunnen sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen. Dit wordt bekeken aan de hand van beleidsvorming en verantwoordelijkheid rondom brandveiligheid van woningen.

Met veiligheidsregio's worden in dit onderzoek de brandweerorganisaties binnen de regio's bedoeld, specifiek risicobeheersing.

Er wordt in dit onderzoek gewerkt vanuit de lijnen die zijn opgesteld bij de routekaart Brandpreventie. De focus van dit onderzoek ligt specifiek op de overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn. Samen met een andere onderzoeker is een keuze gemaakt uit praktische overwegingen en zijn de zes lijnen van de huidige routekaart Brandpreventie opgesplitst. Wel is in de afweging rekening gehouden met het feit dat lijnen tegenover elkaar gezet kunnen worden. Dit verklaart de keuze voor de overheidslijn en verantwoordelijkheidslijn. De risicolijn en acceptatielijn zijn echter gewoon verdeeld tussen de onderzoekers. Wel ligt binnen dit onderzoek de nadruk op de bestuurlijke kant van de Routekaart. De andere onderzoeker kijkt meer vanuit een integrale manier naar de Routekaart.

## 1.2 Probleemstelling

### 1.2.1 Doelstelling

Naar aanleiding van bovenstaande introductie, is de doelstelling als volgt tot stand gekomen:

*'Inzicht krijgen in de manier waarop veiligheidsregio's sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen in relatie tot ontwikkelingen op de overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn, teneinde een bijdrage te leveren aan kennis voor veiligheidsregio's om brandveiligheid van woningen structureel te verbeteren'.*

### 1.2.2 Onderzoeksvraag

Bij deze doelstelling past ook een onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvraag is zowel verklarend als evaluatief van aard. Het verklarende aspect in dit onderzoek richt zich op bepaalde manieren van sturing en coördinatie die de brandveiligheid kunnen vergroten. Nog nadrukkelijker aanwezig is het evaluatieve aspect in dit onderzoek. De huidige manier van sturing en coördinatie door de veiligheidsregio's wordt geëvalueerd in relatie tot nog te benoemen uitdagingen. Deze uitdagingen zijn de ontwikkelingen die van invloed zijn op elk van de lijnen<sup>2</sup>. De onderzoeksvraag die hierbij past in deze masterthesis, is:

*'Hoe sturen en coördineren veiligheidsregio's gericht op brandveiligheid van woningen in relatie tot ontwikkelingen op de overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn en hoe kunnen ze dit het beste in de toekomst doen?'*

### 1.2.1 Deelvragen

Bovenstaande onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van verschillende deelvragen. Elke deelvraag draagt bij aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. De deelvragen die in dit rapport behandeld worden, zijn:

---

<sup>2</sup> Deze ontwikkelingen zijn terug te vinden in het beleidskader

## Beleidskader

1. Hoe zien huidige en toekomstige ontwikkelingen eruit voor brandveiligheid van woningen?

## Theoretisch kader

2. Welke vormen van sturing en coördinatie door netwerkorganisaties zijn er?

## Analyse

3. Hoe sturen en coördineren veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen?
4. Hoe kunnen veiligheidsregio's sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen, langs toekomstige ontwikkelingen?
5. Hoe zien veiligheidsregio's verantwoordelijkheid rondom brandveiligheid van woningen, langs toekomstige ontwikkelingen?
6. Hoe zien veiligheidsregio's regelgestuurde en risicogestuurde brandveiligheid van woningen?

De oorspronkelijke overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn zijn in dit onderzoek vertaald naar het beleidsaspect, verantwoordelijkheidsaspect en risicoaspect. Deze aspecten zijn gebruikt in de opzet van de focusgroepen en het schetsen van de relevante ontwikkelingen in het beleidskader.

In eerste instantie waren per aspect een empirische en adviserende deelvraag opgesteld, maar gedurende het onderzoek bleek dat hierdoor veel overlap ontstond in de beantwoording. De verschillende aspecten konden niet opgesplitst worden zonder met elkaar te overlappen, waardoor is besloten alleen bij sturing en coördinatie een empirische en adviserende deelvraag in het onderzoek te houden (zoals hierboven te zien is).

De eerste deelvraag brengt de huidige en toekomstige ontwikkelingen gericht op brandveiligheid van woningen in kaart. Hierbij wordt gekeken vanuit het beleidsaspect, verantwoordelijkheidsaspect en risicoaspect. Deze deelvraag wordt beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek en vormt de belangrijke basis waarop sturing en coördinatie van veiligheidsregio's in de empirie onderzocht is. Dat is ook de reden waarom deze deelvraag is opgenomen in het beleidskader. Uiteindelijk komen uit deze deelvraag relevante ontwikkelingen naar voren, die op dit moment actueel spelen of in de toekomst van invloed gaan zijn op brandveiligheid van woningen.

De tweede deelvraag is een theoretische deelvraag en wordt niet expliciet beantwoord in het resultaten en analysehoofdstuk. Bij deze vraag wordt gekeken wat in de wetenschappelijke literatuur geschreven staat over verschillende vormen van sturing en coördinatie die relevant zijn voor netwerkorganisaties zoals de veiligheidsregio's. Het antwoord op deze deelvraag wordt gegeven vanuit de theorie en zal terug te vinden zijn in het theoretisch kader.

De derde deelvraag brengt in kaart hoe veiligheidsregio's op dit moment sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen. Deze deelvraag heeft als doel te achterhalen wat veiligheidsregio's beleidsmatig beogen te doen en wat zij daadwerkelijk in de praktijk doen om brandveiligheid van woningen te verbeteren.

De vierde deelvraag is als enige een adviserende deelvraag. Deze deelvraag gaat veel meer over hoe de toekomstige manier van sturing en coördinatie vormgegeven kan worden, langs de

toekomstige ontwikkelingen uit het beleidskader. Waar in de vorige deelvraag problemen geconstateerd zijn waar tegenaan gelopen werd, ligt de focus bij deze deelvraag op oplossingsrichtingen voor problemen van sturing en coördinatie. De structuur van deelvraag drie en vier zal dan ook hetzelfde zijn.

De vijfde deelvraag brengt in kaart hoe veiligheidsregio's verantwoordelijkheid zien bij brandveiligheid van woningen. Hierbij ligt de focus op hoe veiligheidsregio's hun eigen verantwoordelijkheid zien en waar mogelijke problemen zitten rondom verantwoordelijkheden volgens veiligheidsregio's. Het doel van deze deelvraag is te achterhalen met het oog op de ontwikkelingen die geschetst zijn in het beleidskader, of hier mogelijke problemen kunnen ontstaan voor sturing en coördinatie van veiligheidsregio's.

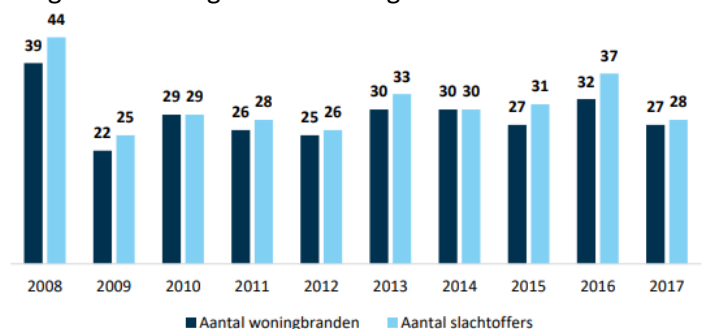
De zesde deelvraag richt zich tot slot op hoe veiligheidsregio's denken over regelgerichte brandveiligheid en risicogerichte brandveiligheid. Het doel van deze deelvraag is te achterhalen hoe regelgestuurde en risicogestuurde brandveiligheid van woningen ingevuld worden door veiligheidsregio's. Vervolgens kan achterhaald worden of hier mogelijke problemen ontstaan voor sturing en coördinatie door veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen.

### 1.3 Onderzoeksrelevantie

De relevantie van dit onderzoek heeft betrekking op zowel maatschappelijke relevantie als op wetenschappelijke relevantie. Hierbij wordt dan ook een onderscheid gemaakt, dat in deze paragraaf wordt uitgewerkt.

#### 1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie kan gezien worden als de mate waarin dit onderzoek een bijdrage levert aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken ('t Hart et al., 2009). Woningbranden hebben een enorme impact in de maatschappij, zeker wanneer er dodelijke slachtoffers te betreuren zijn. De afgelopen 10 jaar zijn er 276 fatale woningbranden geweest, waarbij meer dan 300 dodelijke slachtoffers te betreuren waren, dat zijn gemiddeld 30 dodelijke slachtoffers per jaar (Brandweeracademie, 2018). Vanuit de veiligheidsregio's wordt geprobeerd het aantal woningbranden naar beneden te brengen, maar ook andere actoren proberen hier een bijdrage aan te leveren. Het aantal dodelijke slachtoffers is de laatste 10 jaar redelijk stabiel, waardoor dit onderwerp nog steeds zeer actueel en maatschappelijk relevant is. Op nationaal niveau ontbreekt het aan specifiek beleid en een visie op brandveiligheid: er is echter wel behoefte aan een duidelijke richting waarlangs brandveiligheid te organiseren is langs toekomstige ontwikkelingen. Door het uitvoeren van dit onderzoek wordt een eerste aanzet gegeven hoe brandveiligheid, specifiek gericht op woningen, structureel verbeterd kan worden. Het onderzoek richt zich op de veiligheidsregio's en waarop zij zich kunnen richten. Er wordt een verklaring gegeven waar brandveiligheid van woningen zich op moet richten en waarom specifiek op deze aspecten. Na deze focus op woningen, kan de routekaart doorontwikkeld worden om



Figuur 1: aantal woningbranden en slachtoffers periode 10 jaar (Brandweeracademie, 2018)

brandveiligheid ook structureel op een breder niveau te verbeteren.

### 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijke relevantie kan gezien worden als de mate waarin nieuw verkregen kennis een bijdrage levert aan de kennis die al bestaat over een onderwerp ('t Hart et al., 2009). In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar sturing en coördinatie die veiligheidsregio's als netwerkorganisatie inzetten om brandveiligheid van woningen structureel te verbeteren in de toekomst. Weliswaar is er al veel bekend over sturing en coördinatie in de wetenschappelijke literatuur (Koppenjan & Klijn, 2004; Osborne, 2010; Osborne, Radnor, & Nasi, 2012; Shafritz & Hyde, 2017), maar nog niet specifiek toegepast op brandveiligheid van woningen.

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat wordt onderzocht of netwerkcoördinatie inderdaad de meest dominante manier van sturing en coördinatie is bij veiligheidsregio's. Volgens de literatuur zijn New Public Governance en netwerkcoördinatie de meest recente vormen van sturing en coördinatie, maar er is geen wetenschappelijk onderzoek dat dit aantoonst bij veiligheidsregio's. Daarnaast is dit onderzoek wetenschappelijk relevant omdat onderzocht wordt of hiërarchische coördinatie, marktcoördinatie en netwerkcoördinatie daadwerkelijk worden ingezet zoals beoogd volgens de theorie. Hierdoor ontstaat kennis of de beoogde manieren van de benoemde coördinatievormen daadwerkelijk zo worden uitgevoerd. Weliswaar beperkt dit onderzoek zich tot de vijf westelijke veiligheidsregio's, maar toch zijn resultaten uit dit onderzoek relevant voor vervolgonderzoek naar sturing en coördinatie bij veiligheidsregio's. Er wordt namelijk alleen gekeken naar veiligheidsregio's, waardoor sturing en coördinatie echt in de diepte onderzocht worden op brandveiligheid van woningen.

## 1.4 Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt aan de hand van verschillende theorieën over brandveiligheid, sturing en coördinatie een overzicht gegeven van relevante kennis voor dit onderzoek. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van brandpreventie en brandveiligheid, wat noodzakelijk is om te begrijpen waarop veiligheidsregio's sturen en coördineren. Waar brandpreventie gedefinieerd wordt als het nemen van maatregelen ter voorkoming en beperking van brand, gevolgen van brand en het waarborgen van de ontvluchting van personen (IFV, 2019a), laat brandveiligheid zich moeilijker definiëren. Hiervoor wordt de 'basis van brandveiligheid' als belangrijkste theorie aangehaald, die stelt dat brandveiligheid gevormd wordt door de disciplines brandkenmerken, gebouwkenmerken, menskenmerken, interventiekenmerken en omgevingskenmerken. De interventiekenmerken worden in dit onderzoek niet meegenomen, omdat ze vallen onder de repressiekant van brandveiligheid.

Vervolgens wordt ingezoomd op verschillende sturingsparadigma's die bestaan binnen de Bestuurskunde, waaruit coördinatiewijzen zijn afgeleid. Sturing wordt gedefinieerd als het in beweging zetten of afremmen en gerichte beïnvloeding, door bijvoorbeeld beleidsprogramma's (Korsten, 2003). De verschillende sturingsparadigma's die centraal staan, zijn: Public Administration, New Public Management en New Public Governance. De bijbehorende coördinatiewijzen die hieruit zijn afgeleid, zijn: hiërarchische coördinatie, marktcoördinatie en netwerkcoördinatie (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Coördinatie wordt door Hoogerwerf (1982) negatief gedefinieerd als het tegengaan van langs elkaar werkende eenheden en van elkaar tegenwerkende eenheden. De drie coördinatiewijzen worden nader toegelicht in het theoretisch kader.

## 1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader

In dit onderzoek wordt kwalitatief onderzoek gedaan, waarbij documentenanalyse, focusgroepen en individuele interviews de belangrijkste manier van dataverzameling zijn. Hierbij ligt elke keer de nadruk op hoe kunnen veiligheidsregio's sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen, wat de rode draad is binnen dit onderzoek.

Er worden focusgroepen gehouden met de vijf westelijke veiligheidsregio's (west 5), waarbij verschillende risicoafdelingen van de veiligheidsregio's worden gevraagd naar sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen. Focusgroepen hebben als doel om discussie te stimuleren, zodat veiligheidsregio's kritisch kunnen kijken naar elkaars plannen. Hierdoor wordt de kwaliteit van het onderzoek hoger. Daarnaast worden ook individuele interviews gedaan met de veiligheidsregio's die hebben meegedaan met de focusgroepen. Deze diepte-interviews hebben als doel om te achterhalen of groepsantwoorden overeenkomen met antwoorden die veiligheidsregio's individueel geven. De interviews zijn allemaal semigestructureerd en focussen zich voornamelijk op het sturen en coördineren door veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen.

Door zowel focusgroepen als individuele interviews te doen, wordt geprobeerd een hoge mate van validiteit en betrouwbaarheid te realiseren. De validiteit en betrouwbaarheid worden ook uitgebreid besproken in het methodologisch kader.

## 1.6 Leeswijzer

In dit onderzoek wordt de lezer meegenomen in de manier van sturen en coördineren door veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen, in relatie tot ontwikkelingen op de overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn. Allereerst wordt in hoofdstuk twee het beleidskader geschetst, waarin relevante ontwikkelingen voor brandveiligheid van woningen naar voren komen. Hoofdstuk drie gaat dieper in op het theoretisch kader wat centraal staat in dit onderzoek, gevolgd door een toelichting op het methodologisch kader in hoofdstuk vier. Vervolgens wordt in hoofdstuk vijf de resultaten en analyse behandeld, waarin duidelijk wordt wat het onderzoek in de empirie heeft opgeleverd. Tot slot wordt in hoofdstuk zes de conclusie van dit onderzoek weergegeven. Hierbij wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en deelvragen van dit onderzoek. De conclusie wordt aangevuld met relevante aanbevelingen. Uiteindelijk wordt de conclusie afgesloten met een aantal discussiepunten, waarbij gereflecteerd wordt op bepaalde keuzes die zijn gemaakt.

## 2. Beleidskader

In dit beleidskader wordt onderzocht wat de huidige en toekomstige ontwikkelingen zijn die van invloed zijn voor de brandveiligheid van woningen. Specifiek wordt gekeken naar ontwikkelingen die invloed hebben op het beleidsaspect, verantwoordelijkheidsaspect, risicoaspect of een combinatie van deze aspecten. Deze ontwikkelingen laten zien wat er allemaal op veiligheidsregio's afkomt en waar zij momenteel al mee geconfronteerd worden. Dit beleidskader stelt vast wat die ontwikkelingen gaan betekenen voor brandveiligheid van woningen. Dit is input voor de beantwoording van de overige deelvragen in het hoofdstuk resultaten.

### 2.1 Huidige en toekomstige ontwikkelingen op brandveiligheid van woningen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek:

*Hoe zien huidige en toekomstige ontwikkelingen eruit voor brandveiligheid van woningen?*

Om deze vraag te beantwoorden, wordt voornamelijk gebruik gemaakt van het rapport 'technologische en maatschappelijke ontwikkelingen' van het IFV (2019b). Dit onderzoek is uitgevoerd door de Radboud Universiteit en het IFV in opdracht van Brandweer Nederland, waarbij een toekomstverkenning wordt gedaan op brandveiligheid in het algemeen. In dit onderzoek ligt de focus op brandveiligheid van woningen, waardoor deze toekomstverkenning wordt toegepast en toegespitst op woningen in deze deelvraag.

De huidige en toekomstige ontwikkelingen op brandveiligheid van woningen die in deze paragraaf worden beschreven, zijn gekoppeld aan het kenmerkschema van brandveiligheid uit het theoretisch kader. Ontwikkelingen op brandveiligheid die zich voordoen, zijn waar mogelijk beschreven aan de hand van mens-, gebouw-, brand- en omgevingskenmerken. Er is gekozen voor deze indeling, om een koppeling te maken tussen de 'basis van brandveiligheid' en de ontwikkelingen die specifiek van toepassing zijn voor brandveiligheid van woningen<sup>3</sup>. Daarnaast is waar mogelijk per ontwikkeling benoemd wat de betekenis is voor het beleidsaspect, verantwoordelijkheidsaspect en risicoaspect.

#### 2.1.1 Menskenmerken

##### Kwetsbare groepen

Een grote ontwikkeling die momenteel speelt en relevant is voor brandveiligheid van woningen, is dat er verschillende kwetsbare groepen te onderscheiden zijn die langer zelfstandig thuis wonen. Door overheidsbeleid wordt met de extramuralisering steeds vaker zorg thuis aan kwetsbare groepen verleend (Verbeek-Oudijk & Eggink, 2014). Kwetsbare groepen worden niet meer zo snel opgenomen in zorginstellingen, wat invloed heeft op de mate van brandveiligheid. Kwetsbare groepen die langer zelfstandig thuis wonen zijn namelijk vaak minder goed in staat om verantwoordelijkheid te nemen op brandveiligheid en hebben minder kennis van brandveiligheid. Het is dan ook aannemelijk dat door meer kwetsbare groepen die langer zelfstandig wonen, een toename van het aantal brandincidenten gaat ontstaan (IFV, 2019b). De groep kwetsbaren wordt groter, waardoor dit verklaarbaar is.

---

<sup>3</sup> Het bleek niet altijd mogelijk om ontwikkelingen aan alleen mens-, gebouw-, brand- of omgevingskenmerken te koppelen. Ontwikkelingen hadden soms raakvlakken met meerdere kenmerken. Om geen overlap te krijgen, is besloten om de ontwikkelingen maar één keer op te nemen.

De diversiteit in kwetsbare groepen is groot. Het kan gaan om mensen met lichamelijke, geestelijke, financiële of sociale problemen, of een combinatie daarvan. De staat van deze problemen kan een tijdelijke of permanente aard hebben, net als dat het kan gaan om alleenwonenden, dementerende ouderen of mensen die bijvoorbeeld na een operatie tijdelijk minder mobiel zijn (IFV, 2019b). Hieronder worden een aantal kwetsbare groepen extra toegelicht omdat zij relevant zijn voor brandveiligheid van woningen.

### *Ouderen*

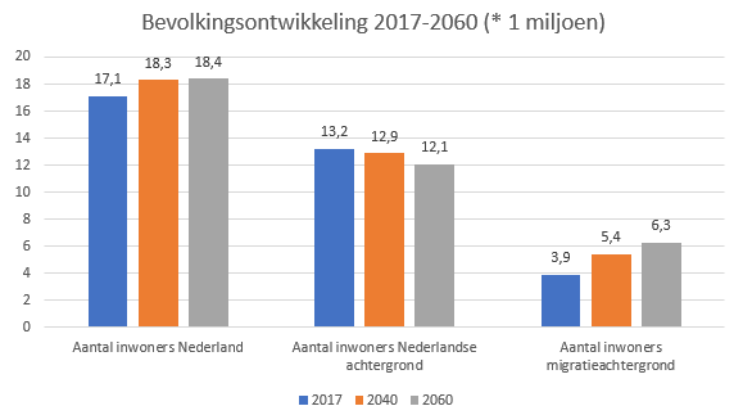
Vergrijzing is een ontwikkeling die al langer bekend is in de samenleving. Ook in de komende jaren blijft de groep ouderen een kwetsbare groep als het gaat om brandveiligheid van woningen. Als ouderen langer zelfstandig thuis wonen, kan dit de brandveiligheid van woningen vanwege een verminderde fysieke gesteldheid verminderen (Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 2006; Machielse, 2011; IFV, 2016). Het aantal 65-plussers zal naar verwachting toenemen van 2,7 miljoen in 2012 naar 4,7 miljoen in 2041 (CBS, 2017). Dit gecombineerd met extramuralisering, het langer zelfstandig thuis te laten wonen van ouderen, zal het aantal brandincidenten in woningen met ouderen waarschijnlijk doen stijgen (Brandweeracademie, 2018). Langer thuis wonen betekent langer zelf verantwoordelijk voor brandveiligheid, ondanks onvoldoende kennis om brandveiligheid van de omgeving te beoordelen en daarmee bewust brandveilig te handelen (IFV, 2019b). Ouderen zijn formeel zelf verantwoordelijk, maar het is de vraag in hoeverre zij deze verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Ouderen met dementie reageren nog minder adequaat op bijvoorbeeld het ontstaan van brand; dementie vermindert daarmee de mate van brandveiligheid nog sterker (IFV, 2019b). Door een stijging van het aantal ouderen, stijgt het aantal dementerenden ook in absoluut aantal. Ook ouderen met dementie wonen langer thuis, wat het aantal incidenten kan doen stijgen. Wetenschappelijk onderzoek dat een directe relatie tussen dementie en fatale woningbranden aantoonde, ontbreekt. Expertinschattingen zeggen dat dementie wel degelijk een negatieve invloed hierop heeft, waardoor dementie onder ouderen is meegenomen in het beleidskader (IFV, 2019b).

Het is algemeen bekend dat vergrijzing een negatieve invloed heeft op de zelfredzaamheid van ouderen en de mate van brandveiligheid. Echter is deze doelgroep niet alleen kwetsbaar op het gebied van brandveiligheid; ook vanuit de gezondheidszorg is er veel aandacht voor problemen die zich vaker voordoen bij ouderen (TNO, 2015). Daaropvolgend heeft vergrijzing op dit moment de aandacht van veel maatschappelijk betrokken organisaties. Op allerlei beleidsterreinen worden dingen georganiseerd, waardoor ouderen onderwerp zijn van een stortvloed aan initiatieven. De verwachting is dat deze trend zich ook gaat doorzetten in de komende jaren: eenzaamheid, gezondheidszorg, inbraakveiligheid en brandveiligheid zijn allemaal thema's die relevant zijn voor ouderen en waarop initiatieven worden gestart. Brandveiligheid is slechts één van de risicoaspecten waaraan ouderen blootgesteld worden.

## Internationalisering

Een andere kwetsbare groep in Nederland die relevant is voor brandveiligheid van woningen, zijn de mensen met een migratieachtergrond (IFV, 2019b). Dit is een trend die past in de context van de samenleving, waardoor veiligheidsregio's te maken krijgen met een internationalere doelgroep. Het aantal mensen met een migratieachtergrond in Nederland gaat namelijk stijgen van 3,9 miljoen naar 5,4 miljoen in 2040 (CBS, 2017), zie figuur 2.



Figuur 2: Bevolkingsontwikkeling 2017-2060 (CBS, 2017)

De invloed van internationalisering op brandveiligheid is niet eenduidig aangetoond in wetenschappelijk onderzoek. In internationale literatuur wordt soms een relatie gelegd tussen het behoren tot een etnische minderheid en de kans om slachtoffer te worden van een woningbrand, maar wat de ontwikkelingen in migratie kunnen betekenen voor brandveiligheid in de toekomst is erg onzeker (Barnett, 2008; Turner, et al., 2017). Het is aannemelijk dat het aantal slachtoffers van woningbrand met een migratieachtergrond gaat stijgen (in absolute zin), omdat het aantal inwoners met een migratieachtergrond ook gaat stijgen.

## Sociaaleconomische status en financiële problemen

Uit onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014) komt naar voren dat de groep sociaal en financieel zwakkeren in de maatschappij groter zal worden. Zowel op sociaal als op economisch gebied is het de verwachting dat de ongelijkheid tussen groepen gaat toenemen in de samenleving (Bergema et al., 2017). De kloof tussen arm en rijk zal verder groeien, waarbij vooral de groep met een lage sociaaleconomische status relevant is voor brandveiligheid van woningen. Mensen met een lage sociaaleconomische status hebben vaker te maken met multiproblematiek, waardoor zij op meerdere terreinen tegelijkertijd tegen problemen aanlopen (CBS, 2018a). Uit onderzoek blijkt dat mensen met een lage sociaaleconomische status vaker beperkte toegang hebben tot informatie, verminderde veerkracht hebben en minder zelfredzaam zijn (CBS, 2018b; Bergema et al., 2017; Engbersen, Snel, & Kremer, 2017). Ook blijkt uit onderzoek dat deze groep zich voornamelijk focust op dagelijkse, concrete problemen en minder op langetermijndenken (Mullainathan & Sharif, 2013; IFV, 2019b). Omdat brand zich niet dagelijks voordoet in de directe omgeving van mensen, zijn brandveiligheidsmaatregelen meer iets voor de lange termijn. Dit betekent dat mensen met een lage sociaaleconomische status en financiële problemen geneigd zijn minder brandveiligheidsmaatregelen te nemen.

### 2.1.2 Gebouwkenmerken

#### Maatschappelijke ontwikkelingen

##### *Eenpersoonshuishoudens*

In het rapport 'de staat van de woningmarkt' worden een aantal maatschappelijke ontwikkelingen geschetst die mogelijk relevant zijn voor brandveiligheid. Een eerste belangrijke trend is de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens in Nederland. Dit aantal gaat de komende jaren in alle

leeftijdscategorieën alleen maar toenemen van 3,0 miljoen nu naar 3,8 miljoen in 2060 (Bergema et al., 2017; CBS, 2018b).

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat alleen wonen geldt als risicoverhogende factor: mensen die alleen wonen zijn opvallend vaker slachtoffer van een fatale woningbrand dan mensen die deel uitmaken van een meerpersoonshuishouden (Brandweeracademie, 2018). Dit wordt ondersteund door expertinschattingen, die vaststellen dat het door een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens aannemelijk is dat brandveiligheid negatief wordt beïnvloed. Mensen die alleen wonen worden minder snel gealarmeerd als zij een brand niet zelf opmerken, net als dat ze minder snel hulp krijgen bij het vluchten. Dit zal nog sterker het geval zijn als de alleenwonende ook onderdeel is van een andere kwetsbare groep (IFV, 2019b).

#### *Woningvoorraad, verstedelijking en verdichting*

Een tweede trend die wordt waargenomen, is een toename van de totale woningvoorraad. Omdat momenteel sprake is van een tekort aan geschikte woonruimte, wordt er de komende tijd volop gebouwd. Waar de woningvoorraad nu ongeveer 7,9 miljoen woningen bedraagt, is het de verwachting dat dit aantal in 2040 stijgt naar 8,8 miljoen woningen (ABF Research, 2016). In Nederland gaan er dus veel woningen bijkomen: deels door nieuwbouw en deels door het ombouwen van bestaande kantoorpanden (Rabobank, 2019). Hierbij horen ook de trend van verstedelijking en verdichting. Het is de verwachting dat mensen ook de komende jaren dichter op elkaar gaan wonen en stedelijke gebieden in omvang zullen toenemen, terwijl het platteland juist dunner bevolkt raakt (Bergema et al., 2017). Dit heeft allemaal invloed op de mate van brandveiligheid van woningen.

Als er meer woningen komen in Nederland, is het aannemelijk dat er in absolute zin ook meer woningbranden gaan ontstaan. Dit alleen al vanwege het feit dat er zoveel woningen zijn. Wat wel relevant gaat zijn voor brandveiligheid, is dat door meer woningen de verdichting en verstedelijking gaan doorzetten en toenemen. De combinatie van toenemende verdichting en de aanwezigheid van kwetsbare groepen in specifieke gebieden, kunnen volgens expertinschattingen ervoor zorgen dat bepaalde woongebieden een hoger risico hebben dan andere woongebieden (IFV, 2019b). Op dit moment ontbreekt het aan bewijs uit de wetenschappelijke literatuur dat wonen op het platteland of in buitenwijken de mate van brandveiligheid negatief beïnvloedt.

#### *Nieuwe woonvormen*

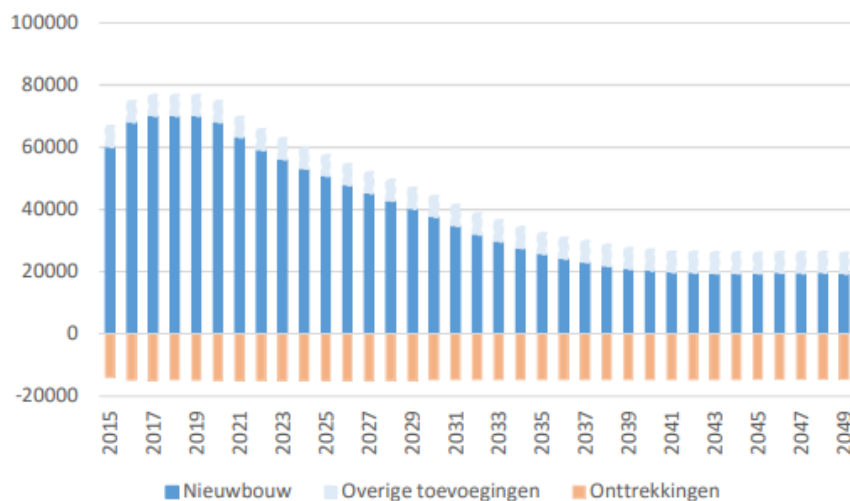
Een derde trend is de opkomst van allerlei nieuwe woonvormen. Op dit moment maken meer-generatiewoningen, meegroeiwoningen, kangoeroewoningen en meer-generatiewijken een klein deel van de totale Nederlandse woningvoorraad uit (Companen, 2016). De verwachting is dat dit aantal ook klein blijft, maar hierin is wel een trend waar te nemen die past bij het langer zelfstandig wonen.

Wat de gevolgen van deze ontwikkeling zijn op brandveiligheid, is nog relatief onbekend. Het is aannemelijk dat deze nieuwe woonvormen een positieve invloed hebben op de brandveiligheid. Door de aanwezigheid van zelfredzamen die anderen kunnen helpen, kan de mate van brandveiligheid worden vergroot. Op dit moment is niet bekend uit wetenschappelijke literatuur of de opkomst van nieuwe woonvormen een positieve of negatieve invloed heeft op brandveiligheid ten opzichte van meer traditionelere woonvormen. Op dit moment wordt daarom geen extra risico gezien bij deze ontwikkeling en wordt hier niet verder naar gekeken bij de focus van dit onderzoek.

## Nieuwbouwwoningen

Uit prognoses over de nieuwbouwproductie blijkt dat het aantal woningen dat gebouwd wordt in Nederland, langzaam aan het afnemen is. Het aantal nieuwbouwwoningen dat gebouwd wordt, is nu rond de 70.000 per jaar maar verwacht wordt dat dit aantal gaat afvlakken naar 20.000 per jaar (ABF Research, 2016). Op dit moment is in wetgeving vastgelegd dat nieuwbouwwoningen verplicht een rookmelder moeten hebben, wat een positieve invloed heeft op de mate van brandveiligheid van woningen.

Wanneer regelgeving verandert voor brandveiligheid van woningen, is deze van toepassing op nieuwe woningen die gebouwd worden. Bestaande woningen vormen hierdoor een hoger risico dan nieuwbouwwoningen aldus expertinschattingen (IFV, 2019b). Dit is relevant voor brandveiligheid van woningen, omdat er wel degelijk een onderscheid te maken is tussen nieuwbouw en bestaande bouw.



Figuur 3: prognose nieuwbouw en onttrekkingen 2015-2049 (ABF Research, 2016, p. 23)

## Wooncomplexen

De huisvesting van de kwetsbare groep ouderen vraagt ook aandacht. De verwachting is dat er meer seniorencomplexen gaan komen, maar dat de trend van extramuralisering zich ook door gaat zetten. Ouderen blijven naar verwachting vaker en langer in hun eigen woning wonen, in plaats van te verhuizen naar een kleinere woning. De verwachting is dat alleen de ouderen die het zich financieel kunnen veroorloven, hun woning eventueel gaan aanpassen. In hoeverre hierbij rekening gehouden wordt met brandveiligheid is onbekend (IFV, 2019b). Expertinschattingen zeggen dat de concentratie van ouderen steeds meer zal plaatsvinden in de buitenwijken van een stad of in dorpen. Dit komt doordat jongeren meer naar de steden blijven trekken vanwege werk, onderwijs en ontplooiingsmogelijkheden. Dit heeft invloed op de plekken waar ouderen zich voornamelijk zullen bevinden in Nederland: de randen van de stad en de dorpen. Dit is een belangrijk gegeven als het gaat om brandveiligheid.

## Energietransitie

De energietransitie is een ontwikkeling die momenteel al speelt en de komende jaren gaat doorzetten. Bij de energietransitie speelt vooral de overgang naar alternatieve vormen van energieopwekking en andere energiedragers een rol. Hierbij wordt ook gekeken naar manieren om zo zuinig mogelijk om te gaan met energie. De energietransitie gaat ook de komende jaren een grote rol spelen, omdat de overheid dit deels stimuleert en afdwingt door subsidies en regelgeving (IFV, 2019b). De energietransitie gaat ook invloed hebben op de mate van brandveiligheid, waardoor deze ontwikkeling wordt meegenomen in dit onderzoek.

### *Zonnepanelen*

Een belangrijke trend in de energievoorziening is een toename van het aantal zonnepanelen. Steeds meer woningen krijgen zonnepanelen, waardoor mensen zelfstandig energie kunnen opwekken op een schone manier (Rein, 2016). Omdat aardgas steeds minder populair aan het worden is en het de verwachting is dat deze trend zich doorzet, is het aannemelijk dat het gebruik van zonnepanelen verder gaat stijgen de komende jaren. Dit komt mede door de rijksoverheid die zonne-energie stimuleert. Vanuit de overheid is er bijvoorbeeld belastingkorting voor burgers die gezamenlijk zonne-energie opwekken (Rijksoverheid, z.j.).

Op dit moment zijn er geen wetenschappelijke bewijzen dat zonnepanelen vaker een oorzaak zijn van het ontstaan van woningbranden. Wanneer wel iets misgaat bij het opwekken van energie via zonnepanelen door particulieren, komt dat vaak door het ondeugdelijk installeren van de panelen of als er ontwerpfouten gemaakt zijn. Dit blijkt uit onderzoek van het IFV (2018), waardoor deze trend wel de mate van brandveiligheid kan beïnvloeden en dus relevant is voor veiligheidsregio's.

### 2.1.3 Brandkenmerken

#### *Elektrische apparaten*

Een ontwikkeling die zich momenteel al voordoet en ook in de toekomst belangrijk zal blijven voor brandveiligheid van woningen, is een toename van het aantal elektrische apparaten in woningen (Senternovem, 2008). Het toepassen van allerlei technieken in woningen kan brandveiligheid beïnvloeden. Zo kunnen meer elektrische apparaten ervoor zorgen dat kortsluiting vaker voorkomt en dat elektrische apparaten zelf brand veroorzaken (IFV, 2019b).

#### *Lithium-ion batterijen*

Een trend die hierop aansluit, is een toename van het aantal lithium-ion batterijen in woningen. Lithium-ion batterijen zijn als energievoorziening uitermate geschikt om energie op te slaan. Echter kunnen lithium-ion batterijen instabiel worden bij overladen, hoge en lage temperaturen. Hierdoor kunnen branden veroorzaakt worden, al ontbreekt op dit moment wetenschappelijk bewijs dat aantoont dat lithium-ion batterijen een negatieve invloed hebben op brandveiligheid van woningen. Door meer lithium-ion batterijen in woningen is het wel aannemelijk volgens expertinschattingen dat de mate van brandveiligheid negatief wordt beïnvloed (IFV, 2019b).

#### *Andere soort branden*

Branden hebben zich ook ontwikkeld door de jaren heen. Door meer isolatie in woningen, zijn woningbranden zich anders gaan ontwikkelen. Bij woningen van vroeger wordt vaak weinig isolatie gebruikt, waardoor een brand vaak groot en uitslaand kon worden. Dit zag er spectaculair uit, maar de

brand sloot zich niet op omdat meer zuurstof bij de brand kon komen. De laatste jaren valt echter op dat bij woningbranden vaak sprake is van een ondergeventileerde brand door andere isolatie in woningen. Bij een ondergeventileerde brand kunnen in de woning zelf temperaturen veel hoger oplopen en rook zich beter ontwikkelen. Dit heeft een negatieve invloed op de mate van brandveiligheid van woningen, omdat de overleefbaarheid veel minder wordt (Brandweeracademie, 2016).

#### 2.1.4 Omgevingskenmerken

##### *Klimaatverandering*

Klimaatverandering kan ook van invloed worden op brandveiligheid, hierover is op dit moment nog veel onzeker. Een direct gevolg van klimaatverandering kan volgens het KNMI bijvoorbeeld een toename van het aantal natuur- en woningbranden zijn (KNMI, 2015). Te denken valt ook aan meer onweersbuien in frequentie en intensiteit waardoor blikseminslag de mate van brandveiligheid negatief kan beïnvloeden (IFV, 2019b).

##### *Wet kwaliteitsborging van het bouwen (Wkb)*

Gedurende dit onderzoek is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aangenomen door de Eerste Kamer. Per 2021 wordt deze nieuwe wet van toepassing, wat invloed gaat hebben op de brandveiligheid van woningen. Deze wet heeft als doel de kwaliteit van het bouwen te verhogen, door meer bouwtoezicht in te stellen en meer kwaliteitscontroleurs. Private kwaliteitsborgers mogen de controles uitvoeren op de laagste risicoklassen (nieuwbouwoningen, verbouw en aanbouw). De wet heeft als doel de kwaliteit van het bouwen van woningen te vergroten, door een nieuwe manier van toezicht houden door private kwaliteitsborgers (Rijksoverheid, 2019).

Een belangrijke verandering van de Wkb is controles op bouwtechnische eisen tijdens het ontwerpen en bouwen van woningen in de laagste risicoklassen door onafhankelijke kwaliteitscontroleurs in plaats van gemeenten en veiligheidsregio's. Ook zorgen vergunningaanvragers ervoor dat bouwwerken bij de oplevering aan alle regels voldoen. Als dit niet het geval is, kunnen consumenten dit sneller verhalen op de aannemer. Daarnaast is de aannemer aansprakelijk voor alle gebreken in de bouw, als deze aan hem toegeschreven kunnen worden. De aannemer moet ook consumenten informeren op welke wijze er sprake is van verzekeren tegen faillissement en risico's tegen schade van gebreken. Tot slot kunnen gemeenten de bouw nog steeds stilleggen, bijvoorbeeld als kwaliteitscontroleurs of gemeenten problemen zien (Rijksoverheid, 2019).

Deze verandering heeft invloed op de verantwoordelijkheid bij brandveiligheid van woningen. Voor veiligheidsregio's betekent deze ontwikkeling iets en daarom is de Wkb opgenomen als relevante ontwikkeling.

##### *Big Data*

Big data biedt veel nieuwe mogelijkheden, zeker met betrekking tot brandveiligheid van woningen. Deze ontwikkeling kan helpen bij het verhogen van brandveiligheid door veiligheidsregio's. Sinds 2004 is de brandweer al actief data aan het verzamelen in het Informatie en Operationeel Centrum (IOC). Voornamelijk de regio's Twente en Amsterdam-Amstelland lopen voorop in het gebruiken van big data in het dagelijks handelen. Zo worden data en techniek al gebruikt om mogelijke branden te voorspellen op wijkniveau of voor bepaalde bewonerskenmerken, waarbij het mogelijkheden biedt voor brandveiligheid (Brandweer Twente, z.j.; Brandweer Amsterdam-Amstelland, 2013). Big data gaat ook

in de toekomst een steeds grotere rol spelen, waardoor deze ontwikkeling relevant is om mee te nemen in dit onderzoek naar brandveiligheid. Omdat big data buiten de regio's Twente, Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland nog relatief onbekend is en op kleine schaal wordt toegepast, is het belangrijk om goed te kijken naar welke mogelijkheden er zijn voor big data voor alle veiligheidsregio's.

### 3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de meest relevante literatuur besproken die van toepassing is binnen dit onderzoek. Vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende concepten van belang, die in dit hoofdstuk worden uitgelegd en toegepast op brandveiligheid van woningen. Allereerst worden de concepten brandveiligheid en brandpreventie uitgewerkt in paragraaf 3.1, waarbij duidelijk wordt wat de meest recente literatuur is omtrent deze onderwerpen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 inzicht gegeven in sturingsparadigma's die relevant zijn binnen de Bestuurskunde, waarbij duidelijk wordt hoe de rol van de overheid zich heeft ontwikkeld. Deze paragraaf eindigt in de drie coördinatiewijzen die centraal staan in dit onderzoek. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 een visuele weergave opgenomen van de coördinatiewijzen, waardoor duidelijk wordt hoe dit onderzoek in elkaar steekt.

#### 3.1 Brandpreventie en brandveiligheid

In deze paragraaf wordt gekeken naar brandveiligheid en brandpreventie. Omdat dit relevante begrippen zijn voor het onderzoek, wordt hier in het theoretisch kader uitgebreid bij stilgestaan.

##### 3.1.1 Definities theoretische concepten

Voordat gekeken wordt naar sturing en coördinatie van veiligheidsregio's, is het relevant om te weten waarop zij precies sturen en coördineren. Hiervoor wordt zo goed mogelijk een definitie gegeven vanuit wetenschappelijke literatuur die gehanteerd wordt op dit onderwerp.

Brandpreventie is het eerste theoretische concept wat nader wordt toegelicht, omdat het een van de centrale begrippen uit dit onderzoek is. Brandpreventie wordt volgens het IFV als volgt gedefinieerd: *“brandpreventie is het nemen van maatregelen ter voorkoming en beperking van brand, gevolgen van brand en het waarborgen van de ontvluchting van personen”* (IFV, 2019a). Omdat het IFV het instituut is op het gebied van brand, is deze definitie gehanteerd binnen dit onderzoek.

Brandveiligheid is het tweede theoretisch concept wat centraal staat in dit onderzoek. Het begrip brandveiligheid is lastig te definiëren volgens de wetenschappelijke literatuur. Over het begrip is veel discussie en een eenduidige definitie ontbreekt. In de literatuur wordt bij het begrip brandveiligheid veel verwezen naar brandpreventie, maar brandveiligheid is een stuk breder. Om toch zo goed mogelijk een definitie toe te kennen, wordt hieronder een beschrijving gegeven van hoe het IFV in het rapport 'basis voor brandveiligheid' brandveiligheid opvat (IFV, 2017b).

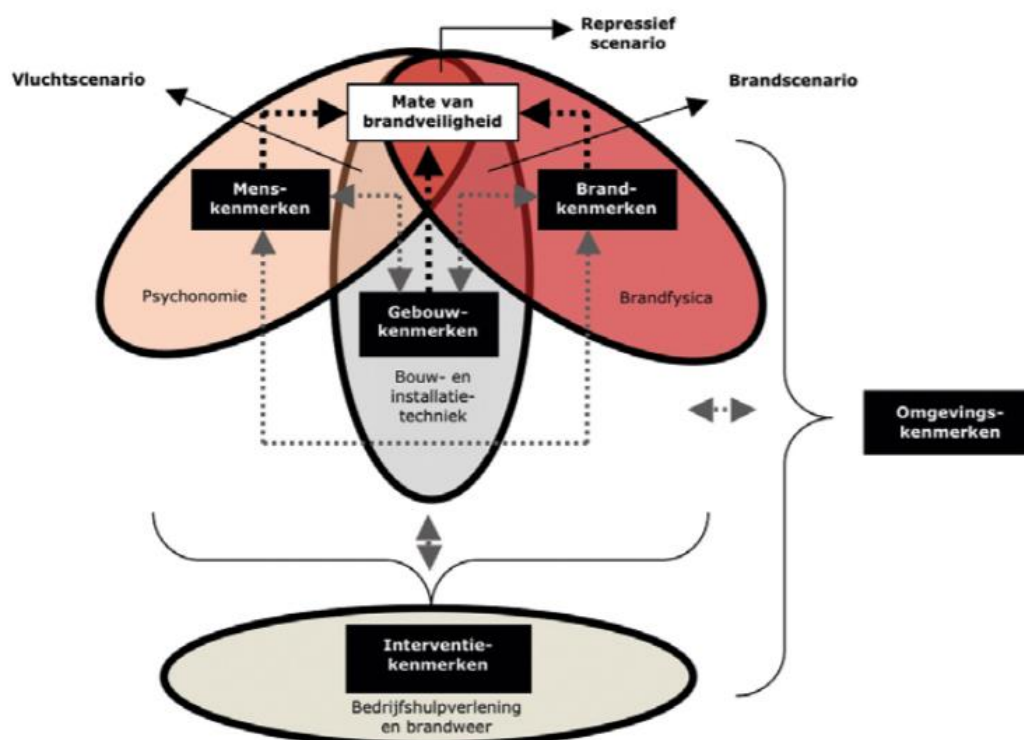
Bij het concept brandveiligheid wordt in meerdere rapporten van het IFV verwezen naar het kenmerkschema van brandveiligheid. Allereerst komt een deel van het kenmerkschema al naar voren bij onderzoek van Kobes (2008) naar de kritische factoren van zelfredzaamheid bij brand. Hier zijn de factoren onderzocht die van invloed zijn op de zelfredzaamheid van mensen bij een brand. In dit onderzoek is nog specifiek gekeken naar de mens-, brand- en gebouwkenmerken. In later onderzoek zijn hier nog andere disciplines aan toegevoegd, die ook relevant zijn als het gaat om brandveiligheid. Uiteindelijk is uit dit vervolgonderzoek het kenmerkschema (figuur 4) ontstaan, waarnaar wordt verwezen in meerdere onderzoeken van het IFV (2017b). Dit is ook wel de *state of the art* op het gebied van brandveiligheid. Om deze reden is gekozen voor dit kenmerkschema om aan brandveiligheid een definitie toe te kennen.

Het kenmerkschema bestaat uit vijf verschillende disciplines, die allemaal met elkaar samenhangen en het concept brandveiligheid vormen. Al deze factoren hebben invloed op de mate

van brandveiligheid en op alles disciplines kan invloed uitgeoefend worden om de mate van brandveiligheid te vergroten (IFV, 2017b). De disciplines waar het volgens de wetenschappelijke literatuur om draait, zijn:

1. *Brandkenmerken*: het ontstaan, de ontwikkeling en effecten van brand;
2. *Gebouwkenmerken*: de architectonische, bouwkundige en installatietechnische gebouwontwerpen in relatie tot het ontstaan, de ontwikkeling en de effecten van brand en het vluchten bij brand;
3. *Menskenmerken*: de interactie tussen de omgeving en het gedrag van mensen in deze omgeving;
4. *Interventiekenmerken*: de interventie bij brand door de respons van de brandweer (en van de BHV-organisatie);
5. *Omgevingskenmerken*: de ligging van het gebouw in relatie met de brandveiligheid in het gebouw.

De verschillende disciplines zijn schematisch weergegeven in figuur 4. Zoals al eerder genoemd zijn de disciplines interventiekenmerken en omgevingskenmerken het meest recent toegevoegd in de wetenschappelijke literatuur. Elke discipline wordt hieronder ook kort besproken en toegelicht.



Figuur 4: Kenmerkenschema (IFV, 2017b, p. 29)

Brandkenmerken gaan over de ontwikkeling en effecten van brand. Brandontwikkelingen gaan hierbij om de ontwikkeling van brand gemeten in tijd en in temperatuur, stralingswaarde, brandwaarde en toxische waarde. De effecten van brand gaan over de gevolgen van hitte en rook voor de mens en gebouw (IFV, 2017b).

Gebouwkenmerken gaan over de technische voorzieningen die genomen zijn (of worden) in een gebouw ten behoeve van de brandveiligheid. Onderdeel van de technische voorzieningen zijn de

(on)brandbaarheid van materialen, brand- en rookcompartimentering, plaats van nooduitgangen en automatische blusinstallaties. Er is hierbij een onderscheid te maken in passieve voorzieningen (compartimentering) en actieve installatietechnische voorzieningen (sprinklerinstallaties) (IFV, 2017b).

Menskenmerken gaan over het menselijk gedrag in een gebouw, voorafgaand en tijdens een brand. Belangrijk hierbij zijn enerzijds sociale factoren, zoals groepsafhankelijk gedrag en anderzijds persoonlijke factoren, zoals opmerkzaamheid en mobiliteit. Beiden gaan over het vermogen om bepaald gedrag te uiten en over de intenties en motieven voor bepaald gedrag (IFV, 2017b).

Omgevingskenmerken gaan over de invloed die omgeving heeft op de mate van brandveiligheid. De geografische ligging van gebouwen bepaalt namelijk voor een groot gedeelte de mate van brandveiligheid. De ligging ten opzichte van omgevingsrisico's is hierbij belangrijk, net als de locaties van brandweerkazernes en de mogelijkheden van sociale controle om bijvoorbeeld brandstichting te voorkomen (IFV, 2017b).

NB: Interventiekennmerken worden niet meegenomen in dit onderzoek naar brandveiligheid bij woningbranden. Interventiekennmerken zitten namelijk op de repressiekant van brandveiligheid en die wordt niet meegenomen in dit onderzoek. Wel zijn de interventiekennmerken opgenomen in de schematische weergave in figuur 4 omdat dit bijdraagt aan het duiden van brandveiligheid.

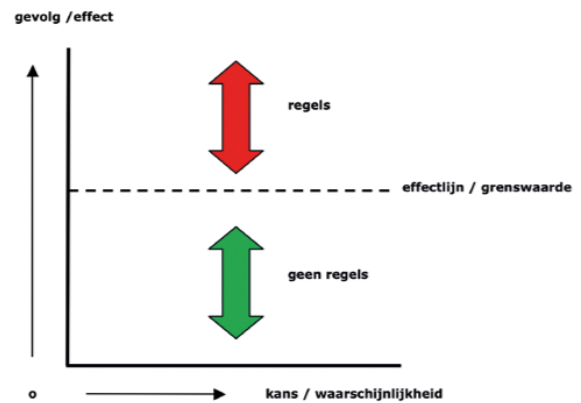
Hierboven zijn de verschillende disciplines van de 'basis van brandveiligheid' toegelicht. Brandveiligheid is breder dan brandpreventie en omdat hiernaar gekeken wordt in dit onderzoek, is het relevant om dit verschil uit te leggen en aan beide begrippen betekenis toe te kennen. Waar brandpreventie zich volgens de wetenschappelijke literatuur beperkt tot het nemen van maatregelen ter voorkoming en beperking van brand, gevolgen van brand en het waarborgen van de ontvluchting van personen is (IFV, 2019a), is er geen eenduidige definitie voor brandveiligheid. Door het ontbreken van de juiste definitie is het verschil tussen brandveiligheid en brandpreventie lastig hard te maken, waardoor in deze paragraaf de basis voor brandveiligheid zo goed mogelijk is uitgelegd. Dit is noodzakelijk, om in het kader van dit onderzoek te begrijpen waarop veiligheidsregio's sturen en coördineren.

### 3.1.2 Regelgerichte aanpak

Binnen brandveiligheid wordt een onderscheid gemaakt tussen een regelgerichte aanpak en een risicogerichte aanpak (Haver & van Bussel, 2010; Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2019; IFV, 2017b). Regelgerichte brandveiligheid (voor gebouwen) komt voornamelijk vanuit het bouwbesluit tot stand en is gebaseerd op het voldoen aan minimale eisen vanuit wet- en regelgeving die bestaan op het gebied van brandveiligheid. Het bouwbesluit is een gedetailleerde regeling met veel prestatievoorschriften, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende voorschriften voor nieuwbouw, verbouw, tijdelijke bouw en bestaande bouw. Nieuwbouw moet aan de hoogste brandveiligheidsvoorzieningen voldoen terwijl bestaande bouw aan de laagste minimale eisen moet voldoen. De bouwsector voert de regels uit en gemeenten controleren op naleving van de regels (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2012). Belangrijk om hierbij op te merken, is dat brandveiligheidsvoorschriften niet zijn gebaseerd op een herkenbare risicoanalyse. Prestatieniveaus zijn vastgesteld op basis van historie, verworven rechten, haalbaarheid, ervaringen

en afspraken tussen partijen over grenswaarden: de wetenschappelijke onderbouwing is beperkt (IFV, 2017b; Ministerie BZK, 2012).

Hiernaast is in figuur 5 visueel weergegeven hoe regelgerichte brandveiligheid eruit ziet. Dit is de brandveiligheidsbenadering op basis van regels met grenswaarden. De effectlijn laat de scheiding zien tussen de gebieden waarin regels van toepassing zijn (rode pijl) en waarin geen regels van toepassing zijn (groene pijl). De scheiding duidt de grens aan van goed of fout, oftewel wat is veilig en onveilig. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met kansen en waarschijnlijkheden (IFV, 2017b).



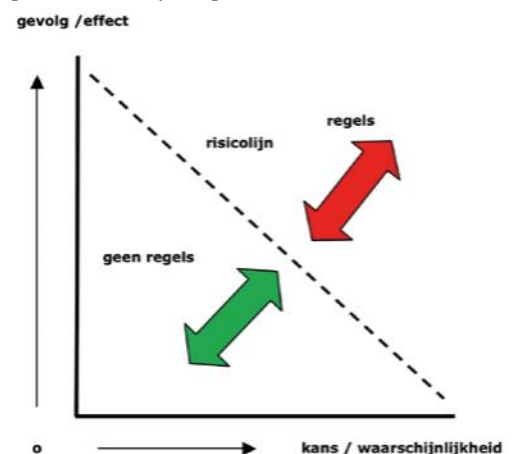
Figuur 5: Regelgerichte brandveiligheid (IFV, 2017b, p. 60)

Uit meerdere onderzoeken blijkt dat problemen rondom brandveiligheid vooral het gevolg zijn van de wijze waarop met regels wordt omgegaan. Betrokken partijen zijn het met elkaar eens dat een verbetering van brandveiligheid gezocht moet worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, het verder verkennen en toepassen van een meer integrale benadering van risico's en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en niet in meer regels en strengere handhaving. Deze uitgangspunten, afgeleid uit het Actieprogramma Brandveiligheid (BZK & VROM, 2007), zijn het startpunt voor de analyse van de knelpunten van het huidige systeem en de basis van mogelijke oplossingen. Hieruit is de risicogerichte aanpak op brandveiligheid naar voren gekomen.

### 3.1.3 Risicogerichte aanpak

Zoals hierboven al duidelijk is geworden, is de kern van brandveiligheid het realiseren van beveiligingsdoelen. Een andere manier dan de regelgerichte aanpak, is de risicogerichte aanpak vanuit Fire Safety Engineering (FSE) en op basis van wetgeving. Hierbij gaat het om 'toegepaste brandveiligheidskunde', dat de wetenschappelijke beoordeling is van brandveiligheid. Deze beoordeling gebeurt op basis van: de typische kenmerken van brand (brandfysica), het gebouwontwerp (bouwtechniek en architectuur) en het gedrag van de mens (gedragkunde) (IFV, 2019a).

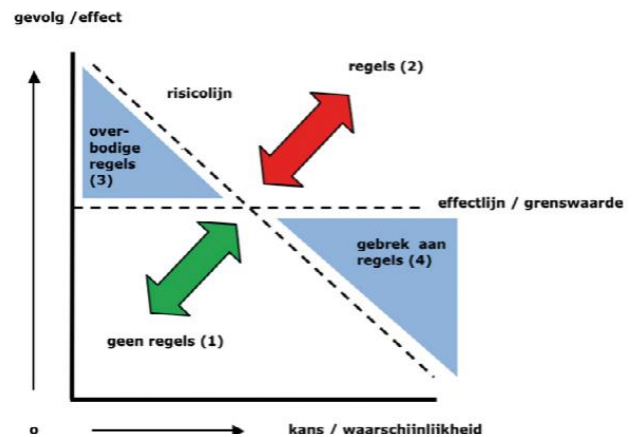
Met een risicogerichte aanpak wordt bedoeld dat risico's centraal komen te staan, in aanvulling op wet- en regelgeving die van toepassing is. De risicogerichte aanpak gaat verder dan de regelgerichte aanpak: er wordt proactief gekeken naar maatregelen die genomen kunnen worden om woningen zo veilig mogelijk te maken op het initiatief van bewoners. Hier zit een grote mate van vrijwilligheid in. Er worden niet op basis van wet- en regelgeving maatregelen afgedwongen, maar juist gekeken vanuit een risico wat de beste manier is om maatregelen te nemen. Deze aanpak vraagt wat anders van veiligheidsregio's, omdat wet- en regelgeving niet langer als uitgangspunt dient maar juist de risico's die er zijn bij brandveiligheid (IFV, 2017b; Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2019). De visuele weergave van risicogerichte brandveiligheid is te zien in figuur 6. Hierbij wordt wel



Figuur 6: Risicogerichte brandveiligheid (IFV, 2017b, p. 61)

rekening gehouden met de kansen en waarschijnlijkheden die zich voor kunnen doen. Deze manier van werken is al langer bekend vanuit de literatuur, waardoor het relevant is om te onderzoeken hoe dit in de praktijk vormgegeven wordt.

In figuur 7 is de risicogerichte brandveiligheid vergeleken met die van de risicobenadering. Wanneer de twee benaderingen op elkaar worden geschoven, ontstaan twee gebieden waarover wat op te merken is. Het gebied met overbodige regels (3) laat zien waar huidige wet- en regelgeving te ver doorschiet, terwijl het gebied met gebrek aan regels (4) laat zien waar wet- en regelgeving onvoldoende of niet mogelijk is. Deze visualisatie laat zien hoe de regelgerichte benadering en risicogerichte benadering zich van elkaar verhouden.



Figuur 7: vergelijking regelgericht en risicogericht (IFV, 2017b, p. 62)

### 3.2 Sturingsparadigma's

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden wat brandveiligheid en brandpreventie zijn. Om nu de vertaalslag te maken naar hoe hierop gestuurd en gecoördineerd kan worden, is het van belang om de veranderende rol van de overheid te beschrijven. Van een hiërarchische, traditionele overheid is de overheid nu veel meer gebruik gaan maken van netwerken. Deze veranderingen door de tijd heen, kunnen gevat worden in verschillende sturingsparadigma's. Deze sturingsparadigma's kunnen gezien worden als bepaalde constructies van hoe de werkelijkheid in elkaar steekt en dienen binnen de Bestuurskunde als belangrijk concept. Sturing wordt hierbij gedefinieerd als het in beweging zetten of afremmen en gerichte beïnvloeding, door bijvoorbeeld beleidsprogramma's (Korsten, 2003). De drie hoofdstromingen van waaruit naar bestuurskundige vraagstukken wordt gekeken zijn: Public Administration, New Public Management en New Public Governance (Osborne, Radnor, & Nasi, 2012). Er wordt in dit onderzoek gekeken naar en vanuit verschillende sturingsparadigma's, omdat in dit licht bestuurskundige beleidsonderwerpen zich hebben ontwikkeld. Dit is de state of the art van hoe het kijken naar beleidsthema's voor de Bestuurskunde zich heeft ontwikkeld, waardoor dit de metatheorie is die laat zien hoe publieke organisaties invloed kunnen hebben op beleidsonderwerpen zoals brandveiligheid.

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek:

*Welke vormen van sturing en coördinatie door netwerkorganisaties zijn er?*

#### 3.2.1 Public Administration (PA)

De eerste invalshoek die in de Bestuurskunde als paradigma wordt genoemd, is Public Administration. Public Administration staat ook wel bekend als de klassieke Bestuurskunde en is voornamelijk opgekomen vanuit een juridisch perspectief. Bij Public Administration werd heel erg uitgegaan van hiërarchische sturing die top-down georiënteerd was, waarbij de overheid het bewaken van rechten en plichten als voornaamste taak had. De overheid staat duidelijk bovenaan en kijkt naar beneden hoe beleid geïmplementeerd moet worden. Dit wordt gedaan aan de hand van wet- en regelgeving, op basis waarvan handelingen gelegitimeerd zijn. Partijen die dominant zijn in de uitvoeringsfase van dit paradigma, zijn voornamelijk publieke organisaties, semipublieke organisaties en professionals. De

overheid treedt dus echt op als de centrale actor en als de partij die andere organisaties aanstuurt (Shafritz & Hyde, 2017).

Binnen dit paradigma is ook sprake van een duidelijke scheiding tussen politiek en bestuur. De klassieke stelling van Wilson waar in Amerika de Bestuurskunde mee is ontstaan, is voor de Bestuurskunde van groot belang geweest. Een van de belangrijkste punten waar Wilson (1885) voor pleitte, was ook deze scheiding van politiek en bestuur: *“In de politiek worden de beslissingen genomen en die beslissingen worden door het bestuur en het ambtelijk apparaat uitgevoerd. In de uitvoering speelt politiek minder een rol. Bestuurskunde moet zich bezighouden met de uitvoering, het terrein waar bestuurders en vooral ambtenaren zich bezighouden”*. Dit ligt ten grondslag aan dit paradigma en dient wereldwijd als basis van de Bestuurskunde (Shafritz & Hyde, 2017).

Er is kritiek gekomen op deze manier van sturen. Deze manier van sturen zou niet meer werken in de huidige maatschappij, omdat deze vorm onvoldoende flexibel was, hiërarchische sturing gepaard ging met weerstand en in de uitvoering geen ruimte werd gelaten voor diversiteit (Runya, Qigui, & Wei, 2015; van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015).

### 3.2.2 New Public Management (NPM)

Een tweede paradigma wat in de Bestuurskunde genoemd wordt, is New Public Management. Over deze benadering is veel bekend in de wetenschappelijke literatuur. New Public Management kwam op vanuit een economisch perspectief; er kwam een sterkere scheiding tussen beleid en de uitvoering. De uitvoering kwam wat verder weg te staan, waarbij op afstand werd gestuurd door de overheid. Typisch voor deze benadering is het formuleren van meetbare prestatie-maten als resultaten, in plaats van het behalen van bepaalde doelen. Een aantal van die manieren om te sturen, zijn: prestatie-meting, monitoring en het bevorderen van concurrentie tussen marktpartijen. Marktpartijen krijgen binnen het sturingsparadigma New Public Management een veel grotere rol dan het geval was bij Public Administration: bepaalde diensten konden zij overnemen van de overheid. De overheid blijft uiteindelijk wel de aansturende partij, alleen veel verder op afstand dan eerst (Pestoff, Brandsen, & Verschuere, 2012).

Een van de bekendste schrijvers in de wetenschappelijke literatuur over New Public Management, is Christopher Hood (1991). De definitie die aan New Public Management wordt gegeven, is als volgt: *“Het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van een meer (zakelijke en ) bedrijfsmatig werken, in casu met meer oog voor onder meer resultaatgericht, prestatie-meting, decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement) en een alternatieve inrichting door op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering en bevordering van concurrentie en marktwerking (Hood, 1991; 1995; de Vries & van Dam, 1998)”*.

Op deze manier van sturen is ook kritiek gekomen. Het zou niet toepasbaar zijn in de publieke sector, omdat dienstverlening in de publieke sector heel anders is dan in de private sector. De hele New Public Management redenering was gebaseerd op de verkoop van producten, zoals het geval is bij bedrijven. Het gaat in de publieke dienstverlening niet over producten maar over collectieve diensten die met een reden zijn geplaatst in de publieke sector, waaruit bleek dat deze manier van sturen niet zomaar overgenomen kan worden. Door de nadruk te leggen op doelmatigheid, efficiency, resultaatgericht werken, prestatie-meting en marktwerking, is de kwaliteit van de publieke dienstverlening onder druk komen te staan (Koppenjan, 2012). Partijen gingen zich ook strategisch

gedragen, waardoor kwaliteitsverlies tot stand kwam. Concurrentie kwam vaak niet van de grond, doordat randvoorwaarden van een goeie markt vaak ontbraken. Prestaties waren vaak niet goed meetbaar, waardoor het lastig te beoordelen is wanneer iemand er nu echt beter van wordt (Koppenjan & Klijn, 2004; van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015).

### 3.2.3 New Public Governance (NPG)

Een derde paradigma wat in de Bestuurskunde genoemd wordt, is New Public Governance. Dit paradigma is momenteel het meest actueel, waardoor hier de nadruk op ligt in dit onderzoek. Waar bij New Public Management werd gestreefd naar het afscheiden van actoren, inperken en op afstand zetten, is New Public Governance juist het paradigma waarbij mensen veel samenwerken, bij elkaar komen en aan elkaar gekoppeld worden (Pestoff, Brandsen, & Verschuere, 2012; van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015). De veronderstelling die hierbij hoort, is dat bepaalde resultaten niet door een organisatie alleen behaald kunnen worden. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen organisaties. Partijen worden bij elkaar gebracht rondom complexe vraagstukken en gaan samen iets maken, vaak over beleidsterreinen heen. Alles wordt met elkaar verbonden, met de voor- en nadelen van dien. De overheid wordt nu een van de actoren die rondom een bepaald probleem betrokken is, in plaats van de enige actor. Dit is fundamenteel anders dan bij de eerste twee paradigma's. De rol van de overheid verandert van top-down aansturen en regelgeving opleggen, naar een van de spelers in een netwerk van actoren (Teisman, 2005; Pestoff, Brandsen, & Verschuere, 2012).

De definitie die door Osborne (2006, 2010) is gegeven aan New Public Governance, is als volgt: *“New Public Governance is een empirisch en normatief theoretisch perspectief dat veronderstelt dat geïntegreerde en toegewijde dienstverlening een organisatie- en coördinatiewijze vereist die zich kenmerkt door horizontale afstemming en interactie. Dit perspectief is enerzijds een breuk met en een alternatief voor het Weberiaanse en NPM-gedachtegoed. Tegelijkertijd bouwt het erop voort: netwerk governance functioneert niet los van hiërarchische en NPM-achtige arrangementen, maar in wisselwerking daarmee, als een noodzaak en onmisbaar onderdeel van een omvangrijke, hybride assemblage”* (Osborne, 2006; 2010).

Er is ook kritiek gekomen op het New Public Governance paradigma. Bij het vinden van oplossingen in netwerkstructuren en samenwerking, ontstaan namelijk vaak coördinatieproblemen en zijn er onduidelijke verantwoordelijkheden. Wie heeft er precies de regie, bepaalt welke strategie uitgevoerd wordt en is echt verantwoordelijk. Een ander gevaar is dat er een overdaad aan samenwerking kan ontstaan: praten kost namelijk ook tijd. Onduidelijke ambities komen ook vaak voor bij New Public Governance, wat een potentieel risico vormt. Wanneer de samenwerking nu succesvol en geslaagd is, is vaak niet gelijk duidelijk. Niemand weet precies wanneer samenwerking gelukt is. Dat komt mede doordat vooraf vaak niet goed geformuleerd is wat de partijen samen willen bereiken. Hierdoor wordt al snel gekeken naar de samenwerkingscriteria omdat je daar altijd wel iets kan vinden waarover alle partijen het eens zijn. Tot slot kunnen grote verschillen in aanbod ontstaan. Maatwerk is mooi maar zorgt ook voor regionale verschillen (Brandsen, van de Donk, & Putters, 2005).

### 3.2.4 Verschillende coördinatiewijzen

Nu hierboven de drie verschillende sturingsparadigma's zijn geïntroduceerd, kunnen hieruit bijbehorende coördinatiewijzen worden afgeleid. Er wordt gekeken naar coördinatie, omdat het in dit onderzoek van belang is waar veiligheidsregio's zelf invloed op hebben bij brandveiligheid van woningen. Wat kunnen veiligheidsregio's zelf doen om toch brandveiligheid van woningen op een

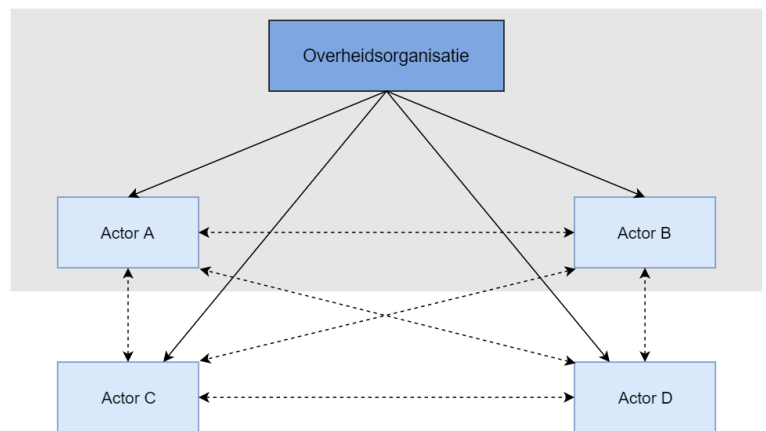
juiste manier te realiseren, rekening houdend met de afhankelijkheid van verschillende actoren. Hierbij wordt coördinatie door Hoogerwerf negatief gedefinieerd als het tegengaan van langs elkaar werkende eenheden en van elkaar tegenwerkende eenheden (Hoogerwerf, 1982). In dit onderzoek wordt dan ook specifiek gekeken naar drie verschillende coördinatiewijzen die uit de literatuur naar voren zijn gekomen. Welke coördinatiewijzen hanteren veiligheidsregio's al en welke coördinatiewijzen kunnen zij in de toekomst toepassen bij dit thema.

Bouckaert, Peters en Verhoest (2010) introduceren drie theoretische benaderingen om te coördineren in de publieke sector. Elk van deze benaderingen heeft iets wat bijdraagt aan het begrijpen van de oorzaken van coördinatieproblemen, de te behalen voordelen door coördinatie en de mechanismen waardoor betere coördinatie bereikt kan worden. De drie fundamentele coördinatiemechanismen die algemeen aanvaard worden in de wetenschappelijke literatuur, zijn: hiërarchieën, markten en netwerken. Dit zijn verschillende manieren hoe in de praktijk geprobeerd kan worden om de samenhang van verknijpte dienstverlening te herstellen, die is ontstaan door een New Public Management-achtige manier van sturen. De verschillende wijzen om te coördineren worden hieronder nader toegelicht.

### Coördinatiewijze 1: Hiërarchische coördinatie

Een eerste manier om te coördineren, is het herstellen van hiërarchische coördinatie. Hiërarchische coördinatie is de manier van invloed uitoefenen binnen de publieke sector, waarbij enerzijds de nadruk ligt op taakverdeling en anderzijds op regels, procedures en autoriteit als coördinatie-instrumenten. Deze vorm van coördinatie is ontstaan uit de bureaucratische theorie van Weber (1947), waar hiërarchische coördinatie zijn oorsprong uit kent (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010).

Binnen hiërarchische institutionele regelingen is het centrale patroon van interactie autoriteit. Hiermee wordt bedoeld dat via strikte regulering bepaald gedrag afgedwongen kan worden. Door terug te grijpen op de klassieke manier van coördineren en het opleggen van publieke waarden, kan een bepaalde mate van druk worden opgelegd waarbij mensen verplicht worden om zich anders te gedragen (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Hierbij kan gedacht worden aan het instellen van



Figuur 8: Coördinatie via hiërarchie (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, p. 40)

centrale coördinerende organen, het versterken van toezicht, een actievere bemoeienis van politieke partijen of vertegenwoordigende organen, of de re-integratie van eerder afgesplitste organisaties in de publieke organisatie (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Koppenjan, 2012).

Hiërarchische coördinatie als antwoord op verknijpte dienstverlening, hangt sterk af van de mate waarop deze vorm wordt gegeven. Wanneer deze vorm van coördinatie voortkomt uit de gedachte dat publieke belangen geformuleerd moeten worden door de politiek en dat activiteiten centraal aangestuurd moeten worden, dan lijkt deze coördinatievorm niet passend bij de complexiteit van publieke dienstverlening en de specifieke vragen naar publieke diensten (Koppenjan, Kars, & van

der Voort, 2011; Koppenjan, 2012). Binnen de brandveiligheid lijkt het wel mogelijk om deze vorm van coördinatie toe te passen. Politieke beïnvloeding is wel aanwezig bij de veiligheidsregio's, maar in mindere mate dan het geval is bij gemeenten. Veiligheidsregio's kunnen zich focussen op verschillende thema's die regionaal tot uiting komen. Enige vorm van hiërarchische coördinatie lijkt daarom in deze sector ook mogelijk, waarbij het zinvol is om te onderzoeken in welke mate veiligheidsregio's hiervan gebruik maken.

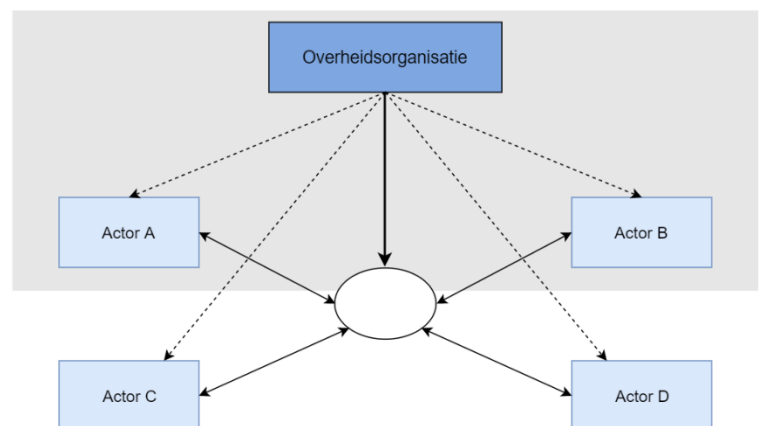
In dit onderzoek wordt gekeken naar meerdere dimensies die passen bij hiërarchische coördinatie, namelijk: autoriteit en dwang. Deze dimensies laten zien in welke mate veiligheidsregio's gebruik maken van hiërarchische coördinatie. De dimensies die gebruikt worden, zijn afgeleid uit de literatuur van Osborne (2006) en Bouckaert, Peters & Verhoest (2010). Door te focussen op deze dimensies, is hiërarchische coördinatie zowel volgens Osborne als volgens Bouckaert, Peters & Verhoest te bekijken. Deze dimensies worden gebruikt om hiërarchische coördinatie te herkennen bij de veiligheidsregio's in de empirie. Daarmee wordt ook gekeken of deze wijze van coördinatie geschikt is op toekomstige ontwikkelingen. In de operationalisering (3.3.1) worden deze dimensies verder uitgewerkt.

<b>Hiërarchische coördinatie</b>	Autoriteit
	Dwang

### Coördinatiewijze 2: marktcoördinatie

Een tweede manier om te coördineren, is het inzetten van marktcoördinatie om concurrentie te bevorderen. Marktcoördinatie is de manier van invloed uitoefenen binnen de publieke sector, waarbij het uitwisselen tussen actoren centraal staat bij het produceren van gewenste resultaten. Om resultaten te realiseren worden bij dit type coördinatie markten ingezet om uitwisseling tussen publieke en private partijen te laten ontstaan. De denkwijze achter marktcoördinatie is dat aanbieders en gebruikers van diensten bij elkaar gebracht moeten, waarbij vraag en aanbod in evenwicht worden gebracht via een prijsmechanisme (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Marktcoördinatie kent zijn theoretische oorsprong uit de publieke keuze theorie van Niskanen (1971). Als het ware wordt een onzichtbare hand gecreëerd, die verschillende actoren op afstand kan sturen (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Koppenjan, 2012).

Marktwerking als coördinatiewijze is sterk afhankelijk van hoe dit wordt vormgegeven. Wanneer concurrentie ontbreekt en dienstverleners verleid worden tot het tonen van strategisch gedrag, zal marktwerking niet het gewenste effect hebben om op afstand te sturen. Mogelijke manieren om toch via markten te coördineren hierop, zijn het versterken van concurrentie en contracten op een juiste manier vormgegeven, waarbij naast het kostenaspect ook wordt gekeken naar kwaliteit en integraliteit. Door kwaliteitseisen, publieke waarden met



Figuur 9: Coördinatie via markten (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, p. 44)

aanvullende eisen en regie- en afstemmingsverplichtingen bij private organisaties neer te leggen via contracten, kan coördinatie via marktwerking plaatsvinden. Een probleem kan zijn dat een opdrachtgever vooraf niet precies weet welke belangen en behoeften noodzakelijk zijn en opgenomen moeten worden in het contract. Ook kan het opnemen van aanvullende eisen in contracten zorgen voor wantrouwen, waardoor deze wijze van coördinatie niet altijd geschikt is. Een effect hiervan kan zijn dat ontwijkgedrag ontstaat, waardoor voorbijgegaan wordt aan de bedoelingen (Stout, 2007; Koppenjan, 2012).

Binnen de brandveiligheid lijkt het mogelijk om deze manier van coördineren ook toe te passen. Door samen met partners te kijken welke aanvullende eisen gesteld kunnen worden om brandveiligheid te realiseren, kan op afstand gecoördineerd worden op brandveiligheid. Het formuleren van de juiste prestatie-eisen kan een bijdrage leveren aan het coördineren op brandveiligheid door veiligheidsregio's, mits rekening gehouden wordt met de valkuilen die bij deze coördinatiewijze kunnen ontstaan.

In dit onderzoek wordt gekeken naar meerdere dimensies die passen bij marktcoördinatie. Deze dimensies laten zien in welke mate veiligheidsregio's gebruik maken van marktcoördinatie. De dimensies die gebruikt worden, zijn afgeleid uit de literatuur van Hood (1991), Osborne (2006) en Bouckaert, Peters & Verhoest (2010). In literatuur van deze auteurs zijn twee overkoepelende dimensies af te leiden, namelijk: informatie en uitwisselen. Door te focussen op deze overkoepelende dimensies, is marktcoördinatie zowel volgens Hood als volgens Osborne en volgens Bouckaert, Peters & Verhoest te omvatten. Deze dimensies worden gebruikt om marktcoördinatie te herkennen bij de veiligheidsregio's in de empirie. Daarmee wordt ook gekeken of deze wijze van coördinatie geschikt is op toekomstige ontwikkelingen. In de operationalisering (3.3.2) worden deze dimensies verder uitgewerkt.

<b>Marktcoördinatie</b>	Informatie
	Uitwisselen

### Coördinatiewijze 3: Netwerkcoördinatie

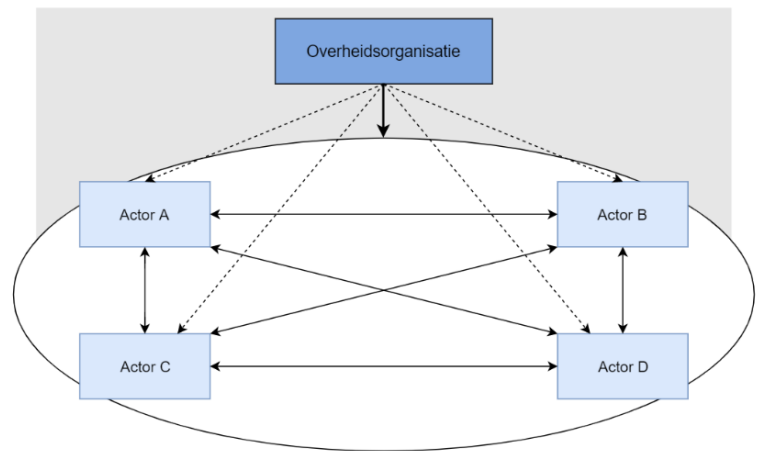
Een derde manier om te coördineren, is via netwerken. Netwerkcoördinatie is volgens de literatuur de manier van invloed uitoefenen binnen de publieke sector, waarbij de coördinatie is gericht op het bevorderen van interactie tussen autonome, maar wederzijds afhankelijke partijen (Klijn, 2008; Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Koppenjan, 2012). Netwerken worden gezien als stabiele patronen van coöperatieve interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren rond specifieke kwesties van beleid (Klijn & Koppenjan, 2000). In plaats van op verticale wijze van bovenaf te coördineren, wordt bij netwerkcoördinatie heel bewust gebruik gemaakt van horizontale structuren waarin onderhandeling en onderlinge samenwerking tussen verschillende netwerkleden plaatsvindt (Peters, 2008). Bij een probleem zijn meerdere actoren betrokken, waardoor een samenspel van verschillende instanties wenselijk is bij het komen tot een oplossing. Dit houdt in dat het niet meer gaat om de actoren die de dienst leveren, maar in toenemende mate wordt de dienst die geleverd wordt belangrijker. Toch kan deze wijze van coördineren voor problemen zorgen. Problemen worden vaak niet door een individuele partij veroorzaakt, maar juist het samenspel tussen verschillende partijen gaat mis (Koppenjan, 2012; Putters, 2009).

Coördinatie moet bij deze wijze gericht zijn op het helpen van partijen, om afstemming en samenwerking te realiseren. Waar een overheidspartij bij hiërarchische coördinatie en marktwerking via dichtgetimmerde contracten vooral eenzijdig aan de voorkant bezig is, moet bij netwerkcoördinatie tot samenhangende, toegewijde en op de behoefte van gebruikers afgestemde dienstverlening centraal staan (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Koppenjan, 2012).

Deze coördinatiewijze kan ingezet worden in het netwerk rondom brandveiligheid. Door netwerkcoördinatie bij brandveiligheid toe te passen, wordt ruimte geboden aan actoren om tot samenwerking te komen. Het is dan wel belangrijk dat actoren ondersteund worden, door het verschaffen

van middelen en mogelijkheden kunnen partijen gemotiveerd worden. Belangrijke voorwaarde is wel dat netwerksamenwerking niet mag ontaarden in vrijblijvende interactie waarbij kosten en transparantie uit het oog raken (zoals de bedoeling was bij New Public Management), maar ook kwaliteit verloren gaat (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Koppenjan, 2012).

In dit onderzoek wordt gekeken naar meerdere dimensies die passen bij netwerkcoördinatie. Deze dimensies laten zien in welke mate veiligheidsregio's gebruik maken van netwerkcoördinatie. De dimensies die gebruikt worden, zijn afgeleid uit de literatuur van Osborne (2006) en Bouckaert, Peters & Verhoest (2010). In literatuur van deze auteurs zijn vier overkoepelende dimensies af te leiden, namelijk: informatie, onderhandelingsruimte, wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen. Door te focussen op deze dimensies, is netwerkcoördinatie zowel volgens Osborne als volgens Bouckaert, Peters & Verhoest te omvatten. Deze dimensies worden gebruikt om netwerkcoördinatie te herkennen bij de veiligheidsregio's in de empirie. Daarmee wordt ook gekeken of deze wijze van coördinatie geschikt is op toekomstige ontwikkelingen. In de operationalisering (3.3.3) worden deze dimensies verder uitgewerkt.



Figuur 10: Coördinatie via netwerken (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, p. 49)

<b>Netwerkcoördinatie</b>	Informatie
	Onderhandelingsruimte
	Wederzijdse afhankelijkheid
	Vertrouwen

### Focus coördinatiewijzen

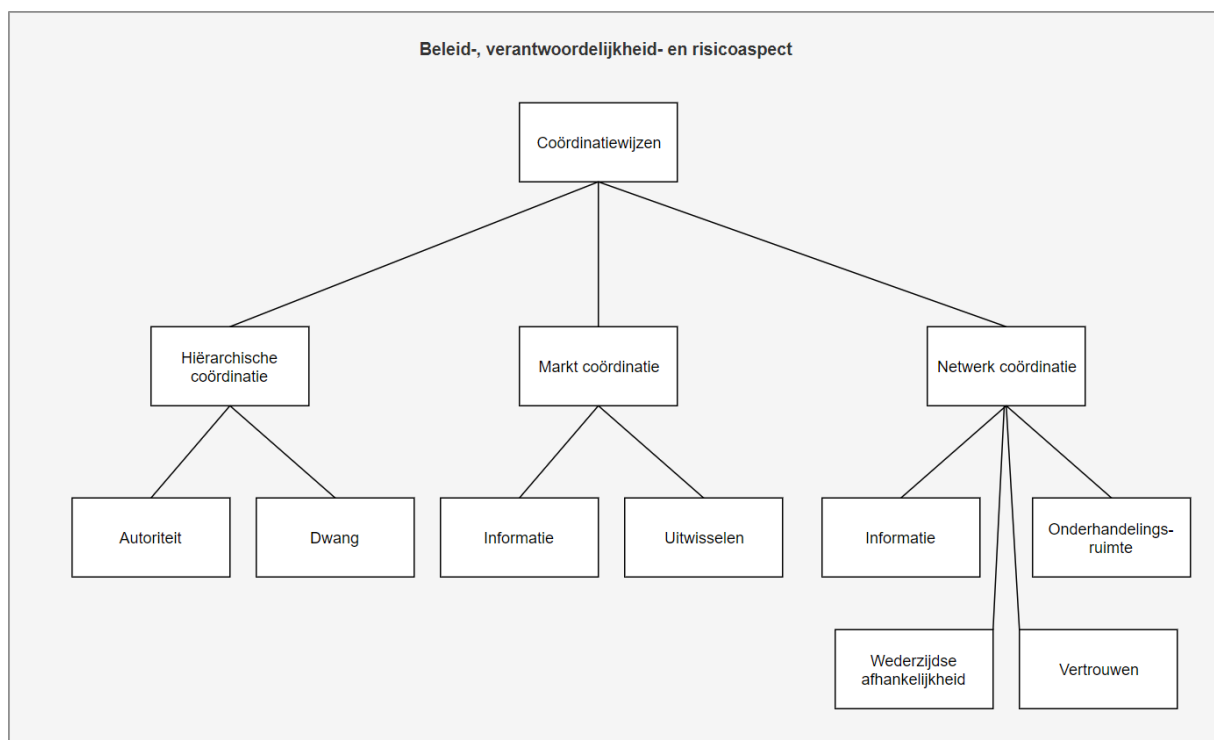
Nu bekend is welke verschillende coördinatiewijzen er volgens de wetenschappelijke literatuur zijn, kunnen theoretische verwachtingen duidelijk gemaakt worden. De rol van de overheid is door de tijd heen enorm veranderd. De laatste vorm, netwerkcoördinatie, is volgens de literatuur de meest actuele vorm van coördinatie. Dat heeft te maken met het feit dat veiligheidsregio's netwerkorganisaties zijn en dat het actuele sturingsparadigma New Public Governance is. Hiermee wordt verondersteld dat brandveiligheid van woningen steeds meer in netwerken gerealiseerd moet worden en dat het

afdwingen van gedrag niet vaak meer toegepast wordt. Deze verwachtingen worden meegenomen, maar dat betekent niet dat de andere coördinatiewijzen vooraf worden uitgesloten. In dit onderzoek wordt namelijk gekeken naar welke soort coördinatie binnen een bepaald paradigma van sturing toegepast wordt door veiligheidsregio's en met welke (beleids-)instrumenten geprobeerd wordt dit te realiseren.

Het kan zijn dat veiligheidsregio's in de huidige manier van sturen en coördineren gebruik maken van elementen uit eerdere paradigma's. Dit is relevant om mee te nemen, omdat de uiteindelijk gewenste manier van sturen en coördineren een combinatie van verschillende vormen zal zijn. Dat komt omdat de coördinatiewijzen allemaal uitersten en ideaaltypen zijn. Het ligt voor de hand dat veiligheidsregio's de voorkeur geven aan een combinatie van stijlen, waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van zowel hiërarchische sturing als het formuleren van prestatie-indicatoren. Wel wordt de theoretische verwachting meegenomen dat netwerkcoördinatie dominant zal zijn bij veiligheidsregio's. Deze verwachting moet nog wel getoetst worden in de empirie, waarbij gekeken wordt hoe veiligheidsregio's coördinatie in de toekomst kunnen vormgeven om brandveiligheid van woningen toekomstbestendig te maken.

### 3.3 Visualisatie

In dit theoretisch kader zijn veel verschillende aspecten behandeld die relevant zijn bij sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen door veiligheidsregio's. In deze paragraaf wordt visueel weergegeven welke verschillende coördinatiewijzen naar voren zijn gekomen uit de drie sturingsparadigma's.



Figuur 11: Visualisatie coördinatiewijzen (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, pp. 40-49)

## 4 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader behandeld. Hier is een toelichting te lezen op de methoden en strategie die gehanteerd zijn in dit onderzoek. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 de onderzoeksstrategie behandeld die gebruikt is in dit onderzoek. Vervolgens worden in paragraaf 4.2 de onderzoeksmethoden behandeld, waarbij duidelijk wordt welke verschillende methoden gehanteerd zijn. Ook wordt duidelijk waarom voor een bepaalde techniek is gekozen en hoe deze specifiek is toegepast. Daarna wordt in paragraaf 4.3 de operationalisering gegeven van de verschillende factoren die uit het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. Tot slot wordt het methodologisch kader afgesloten met paragraaf 4.4, waarbij de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek worden besproken.

### 4.1 Onderzoeksstrategie

In deze paragraaf wordt de onderzoeksstrategie besproken. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Via kwalitatief onderzoek kan namelijk achterhaald worden, hoe veiligheidsregio's denken over het toekomstbestendig maken van de brandveiligheid van woningen en hoe zij hierop kunnen sturen en coördineren. Het is hierbij noodzakelijk om te achterhalen waar de veiligheidsregio's tegenaan lopen en mogelijke knelpunten in de toekomst gaan zien. Dit komt overeen met het doel van kwalitatief onderzoek om inzicht te geven in waarnemingen die gedaan worden en de onderliggende patronen (Bleijenbergh, 2016). Dit onderzoek is ook deductief van aard. Dit houdt in dat sprake is van theoretisch gestuurd onderzoek. Er wordt vertrokken vanuit de literatuur, waarbij eerst de begrippen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd zijn. Vanuit de theorie zijn er verwachtingen ontstaan die als het goed is, aangetroffen worden in de empirische werkelijkheid (Bleijenbergh, 2016).

Volgens Bleijenbergh (2016) zijn er drie basisonderzoeksstrategieën die toegepast kunnen worden binnen het vakgebied van de onderzoeksmethodologie. Deze vormen zijn een casestudy, een survey en het experiment (Braster, 2000; Vennix, 2008). In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy, waarmee wordt bedoeld dat enkele dragers van een sociaal verschijnsel in hun natuurlijke omgeving zijn bestudeerd, gedurende een bepaalde periode met behulp van verschillende databronnen, om uiteindelijk uitspraken te kunnen doen over patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen (Swanborn, 2013). In dit geval dus de veiligheidsregio's met betrekking tot brandveiligheid van woningen.

Bij een casestudy komen ook de belangrijkste vormen van kwalitatieve dataverzameling samen. In dit onderzoek gebeurt dat door middel van open interviews en documentenonderzoek. Door deze verschillende invalshoeken te nemen, wordt sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen vanuit het perspectief van de veiligheidsregio's in de diepte onderzocht. Verschillende waarnemingen worden met elkaar vergeleken met als doel de kwaliteit van de waarnemingen te vergroten (Bleijenbergh, 2016).

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het type ingebedde casestudie. Er wordt niet alleen naar een case gekeken, maar er zijn meerdere analyse-eenheden die onderzocht zijn in dit onderzoek: de verschillende afdelingen risicobeheersing van de veiligheidsregio's. De ingebedde casestudie is volgens Yin (2003) ook wel een meervoudige casestudy, waarbij de resultaten die naar voren komen uit individuele cases naast elkaar gelegd worden om een vergelijking te maken rondom het sociale

verschijnsel sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen. De verschillende afdelingen risicobeheersing van veiligheidsregio's, sturen en coördineren allemaal op brandveiligheid van woningen waarbij het interessant is om te kijken waarin de individuele cases verschillen of juist overeenkomen. Zo wordt niet alleen afgegaan op het beeld wat wordt geschetst door een regio, maar wordt er gekeken naar meerdere regio's. Welke veiligheidsregio's specifiek worden meegenomen in dit onderzoek, wordt toegelicht bij de caseselectie.

### Caseselectie

Voor de caseselectie is een afweging gemaakt samen met het lectoraat brandpreventie. Er zijn in Nederland 25 veiligheidsregio's, wat er in het tijdsbestek van dit onderzoek te veel zijn om allemaal te betrekken: dit is ook niet wenselijk. Samen met het lectoraat brandpreventie is gekeken welke veiligheidsregio's beschikbaar zijn in ongeveer hetzelfde geografische gebied. Er zijn in Nederland zogenaamde clusterings van veiligheidsregio's, die intensiever met elkaar samenwerken dan andere veiligheidsregio's. Dit gebeurt vaak op basis van geografische ligging.

In dit onderzoek is gekozen om de focus te leggen op West 5, bestaande uit de vijf westelijke veiligheidsregio's: Zuid-Holland-Zuid, Hollands Midden, Zeeland, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond. Deze vijf regio's zijn onderzocht op wat hun beleid is gericht op brandveiligheid van woningen, hoe zij sturen en coördineren op verantwoordelijkheid en hoe zij regelgestuurde en risicogestuurde brandveiligheid zien en hoe deze drie aspecten kunnen bijdragen aan toekomstgerichte brandveiligheid. De keuze voor West 5 is gemaakt op basis van twee criteria: deze respondenten gaven al snel aan dat zij bereid waren om mee te werken en deze vijf regio's hebben een grote diversiteit qua woningen. Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond hebben veel hoogbouw in tegenstelling tot Zeeland wat veel landelijker is en waar woningen verder uit elkaar liggen. Zuid-Holland-Zuid en Hollands Midden hebben ook een grote diversiteit van woningen en bewoners, waardoor deze vijf veiligheidsregio's samen een goede vertegenwoordiging zijn van de 25 veiligheidsregio's.

## 4.2 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf worden de methoden en bronnen van dataverzameling besproken die gehanteerd zijn in dit onderzoek. Er wordt benoemd welke methoden en bronnen bij dit onderzoek zijn gebruikt, net als hoe de dataverzameling plaatsvindt. Ook wordt uitgelegd hoe gegevens verwerkt en geanalyseerd gaan worden, zodat duidelijk is hoe de verzamelde data gebruikt wordt in het onderzoek.

### 4.2.1 Interviews

In dit onderzoek is gekozen voor het houden van semigestructureerde interviews. Open interviews passen goed bij het verzamelen van data bij kwalitatief onderzoek, waar in dit specifieke onderzoek semigestructureerde interviews het beste van toepassing zijn. Bij het semigestructureerde interview zijn vragen vooraf opgesteld met als doel de rode draad van het interview weer te geven. De interviewvragen worden vooraf ook opgestuurd naar de respondenten, zodat zij zich kunnen voorbereiden en inhoudelijk antwoord kunnen geven op de vragen. De vragen zullen open geformuleerd worden en moeten ervoor zorgen dat de respondenten zoveel mogelijk worden uitgenodigd om veel te vertellen. De interviews draaien om de antwoorden die respondenten geven, omdat zij experts zijn op het gebied van brandveiligheid. Juist semigestructureerde interviews zijn relevant binnen dit onderzoek, omdat dezelfde structuur aangehouden kan worden bij verschillende respondenten. Elke respondent krijgt dezelfde vragen opgestuurd, maar is volledig vrij om zijn eigen

invulling eraan te geven. Omdat het semigestructureerd is, kan het verloop dus wel verschillen en dat is juist de kracht van deze opzet. Verschillende veiligheidsregio's kunnen namelijk verschillend denken over knelpunten, waardoor uit dezelfde vraag hele diverse antwoorden kunnen komen (Bleijenbergh, 2016).

Interviews worden opgenomen en volledig uitgeschreven nadat deze zijn afgenomen met respondenten. Hierbij worden namen anoniem verwerkt, zodat respondenten op geen enkele manier te achterhalen zijn. Wel wordt gebruik gemaakt van een code per veiligheidsregio, zodat bij de verwerking van het onderzoek te achterhalen is wat precies gezegd is door iedereen. Dit wordt niet openbaar gemaakt, zodat privacy van de respondenten gewaarborgd blijft. Als andere onderzoekers de verbatim transcripten op willen vragen, is dat mogelijk mits respondenten hiervoor toestemming willen geven. Gegevens uit de interviews worden verwerkt in de resultaten op anonieme wijze, zodat ook bij de veiligheidsregio's en het IFV niet te achterhalen is wie wat heeft gezegd.

Bij de opzet van dit onderzoek worden allereerst drie focusgroepen gehouden met vertegenwoordigers van verschillende veiligheidsregio's uit West 5. Later in het traject, worden er individueel (dus: per veiligheidsregio) diepte-interviews gehouden. Hieronder wordt een uitleg gegeven voor deze opzet van het onderzoek.

#### Focusgroepen

Er worden drie focusgroepen gehouden voor de vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's uit West 5. In de eerste sessie worden de automatiseringslijn en gedragslijn besproken, in de tweede sessie de overheidlijn en verantwoordelijkheidslijn en in de derde sessie de risicolijn en acceptatielijn (impactlijn). Vanuit het lectoraat zijn vertegenwoordigers van de vijf veiligheidsregio's naar voren gekomen, die werkzaam zijn op de verschillende risicoafdelingen uit West 5. Bij het plannen van de drie focusgroepen is gebruik gemaakt van een google forms document waarop vertegenwoordigers hun beschikbaarheid konden doorgeven. Zo is geprobeerd de hoogst mogelijke aanwezigheid van alle regio's te organiseren in de focusgroepen. De focusgroepen zijn gepland op de dag met de hoogst mogelijke beschikbaarheid en er zat altijd minimaal twee weken tussen de verschillende sessies. Hiervoor is bewust gekozen zodat bij de eerstvolgende focusgroep terugkoppeling kon plaatsvinden van de vorige focusgroep.

De noodzaak voor dit onderzoek om naast individuele interviews ook focusgroepen te houden, is te verklaren doordat vertegenwoordigers in discussie moesten gaan met elkaar over inhoudelijke onderwerpen. Discussie was nodig zodat respondenten van veiligheidsregio's kritisch naar elkaar konden zijn over beleid, denkwijzen over verantwoordelijkheid en de invulling van risicogestuurde en regelgestuurde brandveiligheid. Door eerst focusgroepen te houden is een eerste beeld geschetst op de drie hoofdaspecten beleid, verantwoordelijkheid en risico's door alle aanwezige veiligheidsregio's. Hierdoor is duidelijk geworden waar respondenten samen mogelijke knelpunten zagen bij de drie aspecten en hoe veiligheidsregio's willen sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen.

#### Individuele interviews

Nadat er focusgroepen zijn gehouden, zijn met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's uit West 5 individuele afspraken gepland. Dit betekent dat er vijf individuele diepte-interviews zijn gehouden. Bij deze individuele interviews zijn wel meerdere vertegenwoordigers van de afdelingen risicobeheersing aanwezig, mits zij van dezelfde veiligheidsregio zijn en ook aanwezig waren bij een

focusgroep. Zo kunnen alle veiligheidsregio's gesproken worden vanuit hun eigen regionale perspectief, naast dat ze hebben deelgenomen in focusgroepen. Vier van de vijf veiligheidsregio's hebben meerdere vertegenwoordigers aangeleverd als respondent tijdens dit onderzoek. Bij de individuele interviews wordt geprobeerd iedereen die minimaal een sessie heeft bijgewoond, ook te laten participeren in het individuele interview. Op deze manier vindt selectie van respondenten plaats en worden ervaringen van verschillende veiligheidsregio's ook persoonlijk gevraagd.

De individuele interviews met de veiligheidsregio's zijn erop gericht om meer de diepte in te gaan op de aspecten beleid, verantwoordelijkheid en risico's. Antwoorden die respondenten geven in een groep, kunnen verschillen van de antwoorden die respondenten geven als zij alleen met collega's van de eigen veiligheidsregio zijn. Om de hoogst mogelijke betrouwbaarheid te krijgen en om individuele regio's ieder een podium te geven, zijn deze individuele interviews ook noodzakelijk. De afweging om eerst de focusgroepen te houden en daarna pas de individuele interviews, is bewust gemaakt. De focusgroepen leveren de grootste input over hoe er gedacht wordt over sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen. Iedere veiligheidsregio heeft de kans om dit beeld aan te vullen tijdens de focusgroep. Als bij de individuele interviews toch tegenstrijdige antwoorden gegeven worden, kan erop doorgevraagd worden waarom antwoorden verschillen.

#### 4.2.2 Documentenanalyse

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de methode documentenanalyse. Documenten die gebruikt worden in dit onderzoek, zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria die Bleijenbergh (2016) stelt. De relevante criteria zijn:

- Inhoudelijke relevantie: documenten die meegenomen worden, moeten inhoudelijk van toegevoegde waarde zijn op brandveiligheid, toekomstige ontwikkelingen of sturing en coördinatie. Dit is het belangrijkste criterium waarop wordt geselecteerd.
- Onderlinge samenhang: documenten die meegenomen worden, kunnen samenhangen met andere documenten die gebruikt worden. Zo kan bijvoorbeeld bij de deelvraag over toekomstige ontwikkelingen veranderende wetgeving genoemd worden, waardoor het relevant is om deze wetgeving ook mee te nemen.
- Periode: documenten die meegenomen worden, moeten aansluiten bij de periode waarop het onderzoek betrekking heeft. Voorbeelden hierbij zijn toekomstverkenningen op brandveiligheid tot en met 2045, maar ook trendanalyses over de afgelopen jaren die helpen bij het schetsen van de huidige situatie.

Een aantal documenten die zeker meegenomen worden bij de documentenanalyse, zijn onderzoeksrapporten van het IFV. Hierbij valt te denken aan het onderzoeksrapport "*Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot brandveiligheid*", waaruit toekomstige ontwikkelingen naar voren komen die van invloed gaan zijn op brandveiligheid. Dit document wordt geanalyseerd en helpt bij de beantwoording van deelvraag 1 in het beleidskader. Een ander belangrijk document wat gebruikt gaat worden, is het rapport "*10 jaar fatale woningbranden onderzocht*". Dit rapport levert belangrijke informatie over woningbranden in Nederland in de periode 2008 tot en met 2017.

Een ander belangrijk document wat geanalyseerd gaat worden, is de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Deze wet is recent door de Eerste Kamer aangenomen, waardoor de vergunningstoets van kleine bouwwerken en verbouwingen overgaat naar private partijen. Voor deze

wijziging werd de vergunningstoets gedaan door de overheid. Bij de oplevering van het bouwwerk moet de aannemer aantonen dat voldaan is aan de regelgeving. Deze wet gaat veel invloed hebben op toekomstige brandveiligheid, waardoor het relevant is om deze wet mee te nemen.

### 4.3 Operationalisering

In deze paragraaf wordt de operationalisering weergegeven van de kernbegrippen uit dit onderzoek. Hierbij worden stipulatieve definities toegekend aan de kernbegrippen van dit onderzoek, namelijk: hiërarchische coördinatie, marktcoördinatie en netwerkcoördinatie.

#### 4.3.1 Hiërarchische coördinatie

Hiërarchische coördinatie gaat in dit onderzoek over hoe veiligheidsregio's gebruik maken van hiërarchie bij het invloed uitoefenen op brandveiligheid van woningen. In dit onderzoek wordt de variabele hiërarchische coördinatie gemeten aan de hand van twee dimensies: autoriteit en dwang. Deze dimensies laten samen zien hoe veiligheidsregio's gebruik maken van hiërarchische coördinatie. De dimensie autoriteit heeft betrekking op het gebruiken van aanzien bij het uitoefenen van invloed. Autoriteit impliceert legitimiteit en het vermogen om dingen gedaan te krijgen, zonder weerstand (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). In dit onderzoek wordt gekeken of veiligheidsregio's gebruik maken van de autoriteit die de brandweer is als het gaat om brandveiligheid. Maken veiligheidsregio's bewust gebruik van de goede naam van de brandweer en wordt dit ook als legitiem beschouwd bij het invloed uitoefenen op brandveiligheid van woningen staat hierbij centraal.

De dimensie dwang heeft betrekking op het opleggen en verplichten van maatregelen om bepaalde doelen te bereiken die niet via autoriteit gerealiseerd kunnen worden. Weerstand kan tegengegaan worden door het gebruiken van wetten, budgetten en legitieme dwang als dat nodig is (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). In dit onderzoek wordt gekeken of veiligheidsregio's brandveiligheid proberen af te dwingen, door bepaalde maatregelen te verplichten om invloed te hebben op brandveiligheid van woningen.

#### 4.3.2 Marktcoördinatie

In dit onderzoek wordt de variabele marktcoördinatie gemeten aan de hand van twee dimensies: informatie en uitwisselen. Deze dimensies laten zien hoe veiligheidsregio's invulling geven aan marktcoördinatie. De dimensie informatie heeft betrekking op het informeren van private partijen die specialistische kennis hebben, zodat bepaalde doelen van de coördinerende partij bereikt worden (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Veiligheidsregio's kunnen brandveiligheid van woningen niet zelfstandig realiseren, waardoor het relevant is om bij deze dimensie te kijken in hoeverre informatie wordt gedeeld met private partijen. Informatiedeling wordt bij deze dimensie echt ingezet om private partijen te activeren om brandveiligheid van woningen, een doel van de veiligheidsregio's, te realiseren.

De dimensie uitwisselen heeft betrekking op het uitwisselen van middelen tussen partijen om prestatie-eisen te realiseren die zijn vastgesteld (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Hierbij is het relevant om te weten hoe veiligheidsregio's en private organisaties medewerking aan elkaar verlenen bij het halen van prestatie-eisen. Wat veiligheidsregio's uitwisselen met private partijen om brandveiligheid van woningen te realiseren is hierbij een belangrijk aspect.

### 4.3.3 Netwerkcoördinatie

In dit onderzoek wordt de variabele netwerkcoördinatie gemeten aan de hand van vier dimensies: informatie, onderhandelingsruimte, wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen. Deze dimensies samen geven weer hoe veiligheidsregio's netwerkcoördinatie inzetten om brandveiligheid van woningen in netwerken te realiseren.

De dimensie informatie heeft betrekking op het delen van kennis in netwerkstructuren om brandveiligheid van woningen te verbeteren (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Informatie is in dit verband niet alleen het zenden van kennis, maar ook openstaan voor informatie van netwerkpartners.

De dimensie onderhandelingsruimte heeft betrekking op het omgaan met belangen die organisaties kunnen hebben, die verschillen van brandveiligheid (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Spelen veiligheidsregio's bewust in op het feit dat er andere belangen dan brandveiligheid kunnen zijn en hoe onderhandelen veiligheidsregio's over andere belangen dan brandveiligheid wordt bij deze dimensie bekeken.

De dimensie wederzijdse afhankelijkheid wordt op twee manieren gemeten: via de mate van samenwerking en de mate van afhankelijkheid tussen organisaties. Wederzijdse afhankelijkheid heeft namelijk betrekking op de afhankelijkheid die verschillende autonome partijen van elkaar hebben (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Het is relevant om te weten of veiligheidsregio's de samenwerking aangaan met verschillende actoren en of zij hierbij samenwerken met partijen waarbij sprake is van afhankelijkheid.

De dimensie vertrouwen heeft betrekking op de mate van controle die wordt uitgevoerd op afspraken die gemaakt zijn in netwerken (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). In welke mate controleren veiligheidsregio's de afspraken die gemaakt zijn in samenwerkingsverbanden is hierbij relevant. Het ontbreken van controle laat zien dat veiligheidsregio's vertrouwen op netwerkpartners.

## Operationaliseringstabel

Variabele	Dimensies	Indicator	Waarden	Dataverzameling
Hiërarchische coördinatie	Autoriteit	Het gebruik van autoriteit (gebaseerd op legitimiteit) als brandweerorganisatie om brandveiligheid van woningen te verbeteren	Open	Focusgroep, individuele interviews en documentenanalyse
	Dwang	Het opleggen en verplichten van maatregelen om brandveiligheid van woningen te verbeteren (gebaseerd op wetgeving en budgettering)	Open	Focusgroep en Individuele interviews
Marktcoördinatie	Informatie	Het informeren van private partijen met specialistische kennis om doelen rondom brandveiligheid van woningen zo doelmatig mogelijk te bereiken	Open	Focusgroep, individuele interviews en documentenanalyse
	Uitwisselen	Het uitwisselen van middelen tussen private organisaties en veiligheidsregio's om medewerking aan elkaar te verlenen bij het behalen van prestatie-eisen rondom brandveiligheid van woningen	Open	Focusgroep en Individuele interviews
Netwerkcoördinatie	Informatie	Het delen van informatie (kennis) in netwerken om brandveiligheid van woningen te verbeteren	Open	Focusgroep en Individuele interviews
	Onderhandelingsruimte	Het omgaan met belangen die organisaties in netwerken kunnen hebben, om brandveiligheid van woningen te verbeteren	Open	Focusgroep en Individuele interviews
	Wederzijdse afhankelijkheid	De mate van samenwerking tussen organisaties rondom brandveiligheid van woningen  De mate van afhankelijkheid tussen organisaties rondom brandveiligheid van woningen	Open	Focusgroep en Individuele interviews
	Vertrouwen	De mate van controle door veiligheidsregio's op het uitvoeren van netwerktaken door organisaties in netwerken	Open	Focusgroep, individuele interviews en documentenanalyse

## 4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf worden de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek behandeld. Hierbij wordt behandeld hoe rekening gehouden is met een zo hoog mogelijke interne validiteit, externe validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

### 4.4.1 Interne validiteit

Interne validiteit gaat over of het onderzoek daadwerkelijk meet, wat vooraf beoogd was (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2009). In dit onderzoek is gezorgd voor een hoge mate van interne validiteit door een juiste opstelling van de interviewvragen in de voorbereiding. Door een logische lijn te hebben tussen begrippen die geoperationaliseerd en meetbaar zijn gemaakt en de interviewvragen die gesteld worden, worden de variabelen, dimensies en indicatoren aan elkaar gekoppeld.

Ook het verbatim transcript wat gebruikt is, zorgt voor een hoge mate van interne validiteit. De interviews zijn allemaal uitgeschreven, waar op basis van codes gericht gezocht is naar informatie die beoogd was te meten. Op deze manier worden de interviews op een juiste manier onderzocht om de beoogde informatie uit het interview te filteren. Deze manier van verwerken en analyseren van de gegevens verhoogd de interne validiteit.

Daarnaast vergroot het gebruiken van observatiememo's tijdens de interviews de interne validiteit van het onderzoek. Er worden tijdens de interviews kleine aantekeningen gemaakt van opvallende zaken. Deze observatiememo's helpen achteraf bij de verwerking van de informatie die afkomstig is uit de interviews. Door de observatiememo's te combineren met de woordelijke verwerking, wordt een completere weergave gegeven van hoe de data verzameld is (Bleijenbergh, 2016).

Verder worden in dit onderzoek member checks toegevoegd bij de individuele interviews. Er wordt een uitwerking gemaakt van het interview, die respondenten te lezen krijgen achteraf. Hiermee krijgen respondenten de kans om uitspraken aan te vullen of te duiden, als zij het niet eens zijn met de manier hoe het nu opgeschreven is. Hiermee wordt de interne validiteit vergroot zodat respondenten de kans krijgen de kijk van de eigen veiligheidsregio anders te verwoorden op papier.

### 4.4.2 Externe validiteit

Externe validiteit gaat over de mate waarin resultaten van het onderzoek, te generaliseren zijn naar meer dan de betrokkenen bij dit onderzoek (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2009). Hiermee is rekening gehouden door niet met één veiligheidsregio te spreken, maar met meerdere. Dit is niet alleen gedaan via een focusgroep, maar ook nog individueel. Door de mix van hoogbouw en vrijstaande woningen van West 5 is geprobeerd een divers palet aan woningen te nemen. Door deze diverse samenstelling van woonkenmerken, is getracht de externe validiteit van het onderzoek te vergroten: andere veiligheidsregio's kunnen zich herkennen in de betrokken veiligheidsregio's en resultaten uit het onderzoek. Hiermee wordt de bruikbaarheid van het onderzoek vergroot.

### 4.4.3 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over de mate waarin metingen onafhankelijk zijn van toeval. Als je een verschijnsel meerdere keren meet, moeten de resultaten van verschillende metingen zo min mogelijk verschillen. Naarmate de verschillen kleiner zijn, is de meting betrouwbaarder: dit is ook wel de replicatie-eis (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2009). Door te kiezen voor een semigestructureerd interview, is geprobeerd de respondenten zo weinig mogelijk te sturen en toch de betrouwbaarheid

van de antwoorden te kunnen waarborgen. Door semigestructureerd vragen op te stellen, werd namelijk open gestaan voor antwoorden die respondenten geven binnen een bepaald kader. Er is gekozen om de hoogst mogelijke betrouwbaarheid te behalen die mogelijk is door niet volledig gestructureerde vragen te stellen, omdat dan vooraf voor de hand ligt welke antwoorden gegeven kunnen worden. Om toch ook niet volledig de vrijheid te geven aan de respondenten zodat antwoorden te algemeen zijn en te ver uit elkaar lopen, is ook niet gekozen voor de ongestructureerde opzet. Semigestructureerd is de beste vorm die past bij een hoge mate van betrouwbaarheid en interne validiteit (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2009).

Met de replicatie-eis is rekening gehouden door de interviewleidraad bij het onderzoek te voegen in de bijlage. Zo is voor andere onderzoekers te achterhalen welke vragen zijn gesteld aan de respondenten en hoe deze vragen geformuleerd zijn om mogelijke sturing te voorkomen. Uiteraard is er doorgevraagd op de antwoorden van de respondenten, waardoor betrouwbaarheid aangetast kan worden. Hiermee is rekening gehouden door verschillende veiligheidsregio's te spreken via focusgroepen en individueel per regio. Hiermee is getracht de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten.

## 5 Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten en analyse van dit onderzoek weergegeven. De beantwoording zal plaatsvinden aan de hand van de verschillende deelvragen die zijn opgesteld. In dit hoofdstuk zijn alle deelvragen opgenomen in aparte paragrafen (5.2 tot en met 5.5). Elke paragraaf eindigt met een korte samenvatting, waarbij voor de lezer duidelijk wordt wat de belangrijkste resultaten zijn van de bijbehorende deelvraag. Het hoofdstuk begint met een casebeschrijving in paragraaf 5.1, waarin een korte beschrijving wordt gegeven van de relevante informatie die van toepassing is bij de analyse.

### 5.1 Casebeschrijving

Om de resultaten en analyse beter te begrijpen, wordt hier een toelichting gegeven op de cases die onderzocht zijn. Zoals al eerder genoemd, wordt het onderzoek uitgevoerd bij vijf westelijke veiligheidsregio's. Hierbij wordt nog een verduidelijking gegeven op wat precies de veiligheidsregio's zijn, welke afdelingen betrokken worden en welke processen relevant zijn die aansluiten op dit onderzoek.

#### Veiligheidsregio's en afdelingen

In dit onderzoek zijn vijf veiligheidsregio's betrokken in de onderzochte periode februari tot en met juni 2019. Veiligheidsregio's zijn afgebakende gebieden in Nederland waarbij samenwerking bestaat tussen verschillende overheidsorganen op het gebied van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening in de regio (GHOR) en handhaving van openbare orde en veiligheid (NCTV, 2013). In totaal zijn er 25 veiligheidsregio's in Nederland, waardoor de hulpverlening in Nederland is opgedeeld. Veiligheidsregio's hebben meerdere doelen:

- Burgers beschermen tegen risico's;
- Hulpverlening en nazorg bieden bij rampen en crises;
- Brandweezorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing in geval van calamiteiten onder één regionale bestuurlijke regie;
- Versterken van bestuurlijke en operationele slagkracht.

Dit is de definitie die aan veiligheidsregio's wordt gegeven door het NCTV (2013) in de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Deze definitie is toonaangevend voor de beschrijving van veiligheidsregio's, waardoor deze wordt overgenomen in dit onderzoek.

Daarnaast staan er in de Wvr nog een aantal taken benoemd voor de regionale brandweer. Een aantal van deze taken zijn ook relevant voor dit onderzoek, omdat de regionale brandweer onderdeel is van de veiligheidsregio's. De taken die relevant zijn voor de preventieve kant, zijn:

- Het voorkomen, beperken en bestrijden van brand;
- Adviseren van andere overheden en organisaties rondom brandweezorg en brandbestrijding;
- Waarschuwen van de bevolking.

Bij dit onderzoek staan brandveiligheid en -preventie centraal, waardoor alleen bepaalde afdelingen van de veiligheidsregio's betrokken worden. Veiligheidsregio's zijn namelijk erg breed en focussen zich ook op allerlei andere thema's die niet relevant zijn voor dit onderzoek. De verschillende afdelingen risicobeheersing van de brandweerorganisaties zijn namelijk het meest relevant en worden betrokken bij dit onderzoek. Bij elke veiligheidsregio heten de afdelingen net weer iets anders,

waardoor belangrijk is om dit onderscheid mee te nemen bij de casebeschrijving. In dit onderzoek worden de afdelingen risicobeheersing, risicoduiding en risicogerichtheid meegenomen van de veiligheidsregio's. Dit zijn de relevante afdelingen die brandveiligheid in preventieve zin in hun portefeuille hebben en zelfstandig ook beslissingen mogen maken over sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen in de eigen regio. Het zijn allemaal autonome organisaties die zelfstandig hierover kunnen beslissen.

De processen waarop wordt aangesloten in dit onderzoek, zijn het sturen en coördineren door de veiligheidsregio's. Dit onderzoek tracht te achterhalen op welke wijze veiligheidsregio's sturen en coördineren om brandveiligheid van woningen te realiseren. Vervolgens wordt hierover een oordeel gegeven of dit mogelijk toekomstbestendig is, onderbouwd met wetenschappelijke literatuur en bevindingen uit het onderzoek.

## 5.2 Sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek:

### *Hoe sturen en coördineren veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen?*

Hierbij wordt allereerst in paragraaf 5.2.1 gekeken vanuit het beleidsaspect naar wat veiligheidsregio's op dit moment doen. Het is relevant om respondenten te vragen naar het beleid van hun veiligheidsregio's, zodat meer duidelijk wordt hoe in beleidsstukken beoogd wordt te sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2.2 gekeken hoe daadwerkelijk in de praktijk gestuurd en gecoördineerd wordt, zoals respondenten dat beschreven hebben. Om deze deelvraag te beantwoorden, is gebruik gemaakt van informatie van verschillende respondenten uit focusgroepen en individuele interviews. Waar mogelijk zijn antwoorden die respondenten gaven, geverifieerd aan de hand van bijbehorende beleidsstukken.

Bij de beantwoording van deelvragen is zoveel mogelijk gekeken naar antwoorden die overeenkwamen tussen verschillende betrokkenen. Omdat dit niet altijd het geval was en juist verschillen van inzicht ook relevant zijn om mee te nemen, wordt dit ook duidelijk gemaakt bij de beantwoording van de deelvragen.

### 5.2.1 Beleidsaspect

Uit focusgroepen en interviews is naar voren gekomen dat er eigenlijk geen onderliggend beleid is geformuleerd door verschillende veiligheidsregio's dat ten grondslag ligt aan sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen. Het handelen door veiligheidsregio's is hierdoor niet te koppelen aan geformuleerde beleidsstukken. Dit is een belangrijke constatering die gemaakt moet worden bij deze deelvraag, omdat de veronderstelling in dit onderzoek was dat dit wel het geval zou zijn. De deelvraag is namelijk opgesteld vanuit de gedachte dat veiligheidsregio's bewust zijn van de manier van sturen en coördineren en hoe effectief dit zou zijn. Aan de hand van het onderliggende beleid en de daadwerkelijke uitvoering daarvan, was het de bedoeling om te achterhalen wat het beoogde effect van beleid zou moeten zijn.

Het is de vraag of daadwerkelijk geen beleid aanwezig is in de veiligheidsregio's of dat respondenten onbekend zijn met de aanwezigheid van onderliggend beleid. Deze constatering is belangrijk om te maken zodat de lezer hiervan op de hoogte is.

Om deze reden is in paragraaf 5.2.2 gekeken naar hoe veiligheidsregio's op dit moment in de praktijk dan wel sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen: respondenten gaven wel degelijk aan veel verschillende dingen te doen rondom dit onderwerp. De verschillende manieren van sturing en coördinatie door veiligheidsregio's worden op hoofdlijnen toegelicht in de volgende paragraaf.

### 5.2.2 Sturing en coördinatie door veiligheidsregio's

Er wordt door veiligheidsregio's op verschillende manieren gestuurd en gecoördineerd op brandveiligheid van woningen. In het beeld dat de respondenten schetsen, kan op grote lijnen worden vastgesteld dat er twee aspecten centraal staan bij het uitoefenen van invloed. Enerzijds maken veiligheidsregio's gebruik van Vergunningverlening, Toezicht en Handhavingstaken (VTH), anderzijds zetten veiligheidsregio's in op het bewustwordingsaspect door voorlichting.

Respondenten hebben ook aangegeven dat woningen over het algemeen een lage prioriteit hebben bij hun dagelijkse werkzaamheden. Hierbij is het belangrijk op te merken dat bij het concept woning, respondenten veelal dachten aan eengezinswoningen en niet direct aan complexe woongebouwen en hoogbouw. Hierin zit namelijk wel degelijk een verschil qua prioritering. Complexe woongebouwen en gestapelde woningbouw/hoogbouw hebben bij alle veiligheidsregio's meer prioriteit dan de meer 'standaard' eengezinswoningen. Een respondent vat dit mooi samen: *"in onze regio onderscheiden we eigenlijk drie categorieën: laag, midden en hoog. Laag zijn zeg maar de standaardwoningen. Binnen onze afdeling focussen wij ons voornamelijk op midden en hoog. Waarvan wij wel hebben gezegd als je het hebt over laag risico, zijn wij bereikbaar voor specifieke vragen (A1 & A2, individueel interview)".* Dit beeld komt overeen met wat andere respondenten schetsen tijdens de individuele interviews. Een aantal oorzaken hiervoor die worden genoemd, zijn dat er bij complexe woongebouwen en gestapelde woningbouw/hoogbouw meer risico's aanwezig zijn omdat hier bijvoorbeeld inpandige gangen zijn en meer gemeenschappelijke voorzieningen.

#### Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving (VTH)

VTH-taken worden over het algemeen ingezet om invloed uit te oefenen via een adviserende functie en een handhavende functie vanuit wet- en regelgeving volgens respondenten. Dit kan rechtstreeks aan gebouweigenaren zijn, maar ook aan gemeenten en projectontwikkelaars. Gemeenten kunnen het advies van veiligheidsregio's dan omzetten in vergunningseisen. Een respondent gaf aan dat zij op verschillende manieren in het proces betrokken worden: *"Bij complexe woongebouwen of iets hoogs of moeilijks, dan kijken wij daar wel in mee. Zowel in de vergunningverlening als in de realisatie daarvan (D1 & D2, individueel interview)".* Hiermee wordt aangegeven dat al vroegtijdig in het proces bij woongebouwen met een hoge prioriteit aan de voorkant wordt meegekeken, net als tijdens het bouwen. Toch verloopt dit proces nu niet vlekkeloos: respondenten geven aan dat zij het gevoel hebben laat betrokken te worden door gemeenten en projectontwikkelaars in het proces om advies te geven. Een respondent geeft aan: *"ik ben er alsmaar weer van overtuigd dat wat we nu doen in de VTH-sfeer, dat dat niet het moment is om over veiligheid te beginnen. Wanneer wij de aanvraag binnenkrijgen van een groot project, is het al voor 90% geregeld. Dat is niet het moment om nog eens te gaan roeptoeteren over veiligheid, dan ben je inderdaad een ongewenste gast die het proces alleen maar vertraagd (A2, individueel interview)".* Dit probleem wordt door meerdere respondenten tijdens de individuele interviews ervaren: vanuit hun oogpunt is er veel winst te behalen als in een vroegtijdig stadium om de tafel wordt gegaan met bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Op dit moment bestaat er

al een mogelijkheid voor een vooroverleg, maar eigenlijk komt deze mogelijkheid alsnog te laat: *“het zou wel een ambitie kunnen zijn om vroegtijdig grip te krijgen op veiligheid (B1, individueel interview)”*.

Een andere punt wat respondenten aangeven bij de huidige manier van sturen en coördineren, is verantwoording afleggen over het aantal uitgevoerde controles op vergunningen. Dit is herkenbaar vanuit kritiek op New Public Management, waarbij ook te veel de nadruk op het afnemen van checklists lag. Een respondent stelt: *“in de traditionele VTH-rol waarbij je met KPI's (Kritieke Prestatie-Indicatoren) bij gemeenten moet zeggen hoeveel vergunningen je hebt gecontroleerd, daar moeten we wel langzamerhand vanaf' (A2, focusgroep 2).”* Hiermee wordt bedoeld dat vergunningen controleren nog steeds belangrijk is, maar: *“het is nog relevanter dat je kwalitatief kunt onderbouwen wat je hebt gedaan aan brandveiligheid en waarom, in plaats van dat het aantal vergunningen überhaupt van belang is (A2, focusgroep 2)”*. Hierover zijn alle zes de respondenten het eens tijdens de focusgroep.

Bij eengezinswoningen hebben respondenten geen duidelijke VTH-taak. Respondenten geven allemaal aan dat zij vanuit VTH niet betrokken worden bij de standaardwoningen: *“wij komen eigenlijk nooit bij woningen (C1, focusgroep 2)”, “in je advisering ligt niet je eerste prioriteit bij woningen (B1, focusgroep 2)”* en *“bij de realisatie van eengezinswoningen doen wij vrij weinig, dat is echt iets wat wij aan gemeenten overlaten (A2, focusgroep 2)”*. Dit beeld komt overeen met de prioriteit die aan standaardwoningen wordt gegeven: dit wordt gezien als een laag risico. De focus vanuit VTH ligt bij brandveiligheid van woningen dus op manieren waarmee een groter bereik gerealiseerd kan worden dan alleen bij losse woningen. Respondenten geven aan in de meeste gevallen niet achter de voordeur te komen van mensen. Toch wordt op een andere manier getracht invloed hierop uit te oefenen, die meer past bij het bewustwordingsaspect.

### Bewustwording

Risicovolle activiteiten zoals koken vinden ook plaats in standaardwoningen, waardoor veiligheidsregio's hierop sturen en coördineren door in te spelen op het bewustwordingsaspect van mensen. Alle respondenten gaven aan dat brandveilig leven specifiek voor standaardwoningen de belangrijkste manier is hoe zij proberen te sturen en coördineren. Brandveilig leven wordt gebruikt in alle veiligheidsregio's, waarbij diverse programma's zijn opgesteld om de bewustwording van mensen rondom brandveiligheid te vergroten. De manier hoe brandveilig leven wordt ingevuld door de veiligheidsregio's, komt grotendeels overeen. Zo geven respondenten aan dat in alle vijf de regio's gebruik wordt gemaakt van een doelgroepenbenadering: *“de bewustwordingskant zit echt in de hoek van brandveilig leven. Daar ligt heel sterk de nadruk op doelgroepenbenadering, dus echt de kwetsbaren (D1, focusgroep 2)”*. Andere respondenten stemmen hiermee in bij de focusgroep, waarbij zij aanvullen vooral risicogericht te kijken naar activiteiten en doelgroepen via brandveilig leven (E1, focusgroep 2).

Ook zijn verschillen in de wijze hoe brandveilig leven wordt ingezet door verschillende veiligheidsregio's. Deze verschillen zijn voornamelijk te verklaren door omvang, capaciteit en wijze van invloed uitoefenen. Zo is bij één van de vijf veiligheidsregio's brandveilig leven echt de kapstok die centraal staat bij het invulling geven aan brandveiligheid van woningen: *“als we het echt hebben over beïnvloeding van brandveiligheid van woningen, gebeurt dat nu via brandveilig leven. Dit is de manier hoe in onze regio invloed wordt uitgeoefend op woningen en dan met name in de voorlichtende sfeer (C1 & C2, individueel interview)”*. Terwijl bij andere regio's brandveilig leven toch meer op zichzelf staat en minder prominent is. Vier van de vijf veiligheidsregio's zien brandveilig leven ook echt als de manier

hoe wordt ingespeeld op bewustwording, maar geven aan dat brandveilig leven minder dominant is in het gehele plaatje van de organisatie: *“de laatste jaren zijn wij veel meer afgestapt van voorlichtingsbijeenkomsten waar een groep senioren bij elkaar zit en dat wij gaan vertellen hoe risicovol dat is. Bij bewustwording kijken wij nu veel meer naar wat is het risico en wat is de doelgroep die je daarvoor moet bereiken: welke interventie is zinvol en wie kan het beste die interventie uitvoeren (D1 & D2, individueel interview)”*. Hieruit valt op te maken dat veiligheidsregio's dus wel proberen bewustwording op andere manieren in te vullen.

### Effectiviteit

Hoe effectief verschillende initiatieven nu precies zijn, is voor veiligheidsregio's vaak niet precies duidelijk. Respondent A2 zegt hierover tijdens focusgroep 2: *“Het blijft vaak hangen in goede ideeën. Als je echt beleid daarop hebt, kan je ook beter uitleggen wat je nu precies aan het doen bent”*. Dit is een belangrijk punt waar de andere respondenten het over eens zijn. Respondent D1 vult hierop aan: *“dat beleidsonderdeel onder wat we nu aan het doen zijn, dat moeten we echt verbeteren”*. Het ontbreken van onderliggend beleid aan de verschillende activiteiten die veiligheidsregio's allemaal doen, zorgen ervoor dat niet precies duidelijk is wat het beoogde effect zou moeten zijn. Hierdoor is het voor veiligheidsregio's bijvoorbeeld lastig om vast te stellen wat nu precies het effect is van voorlichting van brandveilig leven. Respondent B1 ondersteunt het geschetste beeld opnieuw tijdens het individuele interview: *“de effectiviteit van brandveilig leven onderzoeken we niet. Daar zouden we veel gericht mee om kunnen gaan”*. Op dit moment weten respondenten vaak ook niet hoe ze het effect van bepaalde interventies kunnen meten: *“ja bewustwording is natuurlijk ook lastig, want hoe meet je dat dan? (C2, individuele interview)”*.

### Hiërarchische coördinatie

De hiërarchische coördinatie die zichtbaar is op dit moment bij veiligheidsregio's, is het gebruik van autoriteit als kennisdrager op het gebied van brandveiligheid. Veiligheidsregio's worden op dit moment vaak benaderd vanwege hun kennis en expertise, waarbij zij als legitiem worden beschouwd op dat kennisdomein. Alle respondenten geven aan dat de autoriteit van de brandweerorganisatie in de praktijk aanwezig is, waardoor zij via autoriteit invloed kunnen uitoefenen op brandveiligheid van woningen: *“wij ervaren dat andere partijen ook aan het schakelen zijn op brandveiligheid, zonder dat wij aan de bel hebben getrokken of hebben gestimuleerd. Die partijen hebben specialistisch advies nodig van de brandweer en stellen meer een soort hulpvraag (A1, focusgroep 2)”*. De andere respondenten bij focusgroep 2 herkennen dit. Omdat deze partijen naar de veiligheidsregio's toekomen, worden veiligheidsregio's in de gelegenheid gesteld om als autoriteit invloed uit te oefenen.

Wel geven respondenten aan dat er mogelijk verschuivingen kunnen ontstaan op dit terrein. Zo stelt een respondent: *“wij hebben natuurlijk een hartstikke sterke naam in de wereld en ik ervaar dat onze deskundigheid niet wordt betwist. Wel merk ik dat wij steeds meer gevraagd worden om gevalideerde informatie, de wetenschappelijke onderbouwing van je eigen gedachtengoed (B1, focusgroep 2)”*. Hieruit valt te concluderen dat er wel een verandering bezig is op dit gebied. Deze verandering komt ook wel steeds meer op gang, zoals het geval is bij vergrijzing (IFV, 2016). Toch moet deze praktische vertaling naar de veiligheidsregio's nog verder doorzetten omdat alle gesproken respondenten aangeven op dit moment hier meer behoefte aan te hebben. Deze verandering past bij de evidence wave die geïntroduceerd is door Vedung (2010). Vedung stelt vast dat er op dit moment

een evidence wave bezig is, waarbij vooral belangrijk is waarom beleid doeltreffend is en onder welke omstandigheden. Dit is de vraag die hier door respondenten ook wordt gesteld, want hoe werkt beleid is de vraag die centraal staat op dit moment.

In de huidige manier van invloed uitoefenen door veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen, wordt dwang weinig toegepast als coördinatiewijze. Veiligheidsregio's hebben in de meeste gevallen geen doorzettingsmacht op brandveiligheidsvraagstukken van woningen, omdat zij afhankelijk zijn van externe partijen zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars en gemeenten. Veiligheidsregio's hebben een adviserende taak op basis van wetgeving en vergunningen naar deze partijen. Respondenten geven hierover aan dat ook geen middelen hebben om via dwang brandveiligheid af te dwingen bij andere partijen, waardoor zij bij werkzaamheden voornamelijk vanuit een adviseursfunctie optreden.

Wel geven respondenten aan dat zij beperkt dwang kunnen toepassen via het bouwbesluit. Bij complexe woongebouwen en gestapelde woningbouw/hoogbouw kan via VTH op basis van het bouwbesluit bepaalde brandveiligheid afgedwongen worden. Het bouwbesluit is de enige wetgeving waarin brandveiligheidseisen voor woningen zijn opgenomen, waarbij respondenten ervaren dat wetgeving voornamelijk reactief is en als gevolg hiervan achterloopt. Een respondent geeft hierover aan: *“bouwkundige risico's zoals gevelbekleding, brandbaar isolatiemateriaal en indak-zonnepanelen worden steeds groter, terwijl wetgeving hierop achter blijft. We hebben momenteel niet het instrumentarium om te zeggen: daar moeten we op ingrijpen en daar gaan we even wat extra's eisen (F1, focusgroep 2)”*. Het gevoel dat alle gesproken respondenten hebben, is dat bestaande wetgeving onvoldoende is om vanuit autoriteit invloed uit te oefenen op brandveiligheid van woningen. Een respondent stelt in het kader van de vergrijzing: *“in het bouwbesluit zit geen categorie voor gebouwen die door de extramuralisering worden gebruikt als seniorencomplexen (F1, focusgroep 2)”*. Dit wordt als een probleem ervaren omdat senioren steeds langer thuis wonen, waardoor er ook naar andere oplossingen zoals netwerkcoördinatie moet worden gekeken.

### Netwerkcoördinatie

Alle veiligheidsregio's zijn het eens dat brandveiligheid van woningen steeds meer in netwerken geregeld moet worden. De gesproken respondenten ervaren dat meer in netwerken gebeurt dan voorheen in hun regio's. In de focusgroepen 2 & 3 en tijdens individuele interviews zijn wel enkele samenwerkingsvormen genoemd door respondenten, maar wel is netwerken nog relatief nieuw voor veiligheidsregio's. Gedegen evaluaties over de effectiviteit van het netwerken, ontbreken. Zo geeft respondent A1 aan tijdens het individuele interview dat zij momenteel aan het onderzoeken zijn hoe ze brandveiligheid op de beleidsvormingsagenda van woningcorporaties kunnen krijgen. In totaal zijn twee van de vijf veiligheidsregio's bezig met deze manier van beïnvloeden, de andere respondenten geven niet aan dat op deze wijze geprobeerd wordt invloed uit te oefenen. Een respondent stelt vast: *“we doen ons stinkende best maar we blijven toch nog wel een naar binnen gekeerde organisatie in essentie (E1, focusgroep 2)”*. Respondenten hebben wel veel ideeën over hoe brandveiligheid in netwerken georganiseerd kan worden, maar vaak wordt op dit moment pas net geprobeerd of de beoogde manier mogelijk is in de praktijk.

De huidige vorm van netwerkcoördinatie door veiligheidsregio's, uit zich voornamelijk door het delen van informatie met netwerkpartners. Binnen samenwerkingsverbanden geven alle respondenten aan dat zij een adviesfunctie hebben, waarbij ze proberen anderen bewust te maken

van brandveiligheidsrisico's en hun verantwoordelijkheden<sup>4</sup>. De informatie-uitwisseling heeft als doel brandveiligheid van woningen te vergroten, door kennis niet alleen voor zichzelf te houden. Een respondent merkt op: *“je wilt niet via de regels dingen afdwingen vanuit een soort machtspositie. Proberen die bewustwording te vergroten of gedrag beïnvloeden in netwerken (D1, focusgroep 2)”*. Dit wordt door vier van de vijf veiligheidsregio's erkend tijdens de individuele interviews. Respondent A1 beschrijft tijdens focusgroep 2 de manier van invloed uitoefenen in netwerken als volgt: *“ik denk dat wij proberen als deskundigheidspartner aan tafel te zitten”*. Dit beeld komt overeen met wat andere respondenten schetsen tijdens individuele interviews, waarbij de rol van deskundigheidspartner wordt aangenomen.

Als het gaat om onderhandelingsruimte bij advisering over brandveiligheid van woningen, lijkt er op dit moment geen ruimte te zijn voor andere belangen dan brandveiligheid. Veiligheidsregio's voelen zich namelijk verantwoordelijk voor brandveiligheid en niet voor andere belangen. Respondenten A1 en A2 geven dit als volgt tijdens het individuele interview aan: *“wij maken ons druk over brandveiligheid. Soms zijn er wel eens issues waarvan wij zeggen: daar moet eens een bestuurlijke uitspraak over komen. Dit is onze mening, dit is jullie mening, bestuurder maak maar een keuze”*. Het beeld dat de overige respondenten tijdens individuele interviews schetsen over de huidige manier van invloed uitoefenen via netwerkcoördinatie, komt redelijk overeen. Het belang wat veiligheidsregio's volgens respondenten op dit moment hebben, is het verbeteren van brandveiligheid. Hierbij zoeken veiligheidsregio's naar manieren hoe ze dit voor elkaar kunnen krijgen: *“een woningcorporatie heeft veel meer invloed dan wij ooit kunnen hebben. Door woningcorporaties op een juiste manier in stelling proberen te brengen, onderbouwd door onze kennis, expertise en analyses en inspeland op waar zijzelf voordeel bij hebben, ontstaat een enorme bereidwilligheid om maatregelen te nemen voor brandveiligheid (D1, focusgroep 2)”*. Respondenten weten ook wel dat er meer is dan brandveiligheid alleen, maar vanuit hun drive maken zij zich hard voor dit aspect van brandveiligheid. Bewust de onderhandelingsruimte opzoeken over andere belangen dan brandveiligheid die netwerkpartners kunnen hebben, vind op dit moment nauwelijks plaats. Geen van de gesproken respondenten geeft aan bewust mee te liften op andere thema's (bijv. duurzaamheid) die netwerkpartners wel op de beleidsagenda hebben staan. Wel stellen drie van de vijf veiligheidsregio's dat zij zoeken naar een gezamenlijk belang om het gesprek aan te gaan met netwerkpartners (D1 & D2, individueel interview).

Hierop aanvullend is er gekeken in hoeverre op dit moment sprake is van wederzijdse afhankelijkheid in de manier van coördineren door veiligheidsregio's. Respondenten geven aan dat zij bezig zijn de samenwerking te zoeken met netwerkpartners zoals zorginstellingen en woningcorporaties. Een constatering hierbij, die ook al eerder is gemaakt, is volgens respondent E1 tijdens focusgroep 2: *“van oudsher blijven wij als veiligheidsregio's naar binnen gekeerde organisaties”*. Andere respondenten gaan mee in dit beeld en alle respondenten zijn het in de focusgroep eens dat de laatste jaren op dit gebied wel een verandering is ingezet: er wordt steeds meer naar andere partijen gekeken en samen gewerkt aan oplossingen. Hierover stelt respondent E1 tijdens focusgroep 2: *“in onze regio zijn we met verschillende woningcorporaties in gesprek om te kijken naar gezamenlijke projecten en initiatieven om aan de slag te gaan”*. Alle aanwezige respondenten stemmen met dit beeld in. Als respondenten gevraagd worden naar het afhankelijkheidsaspect in deze samenwerkingen, wordt hier op dit moment niet bewust mee omgegaan of op ingespeeld. Veiligheidsregio's zoeken de samenwerking met partijen waarvan zij afhankelijk zijn om invloed op brandveiligheid uit te oefenen.

---

<sup>4</sup> Verantwoordelijkheden volgens veiligheidsregio's worden verder uitgewerkt in paragraaf 5.4

Uit een voorbeeld dat een respondent geeft, is te herleiden waarbij de samenwerking gezocht wordt maar toch geen sprake bleek van wederzijdse afhankelijkheid. *“Op het moment dat we een samenwerkingsovereenkomst aangaan met woningbouwcorporaties en op beleidsniveau tijdens het borgen in een beleidsplan daar medewerkers tegenkomen die zeggen: we gaan het niet doen, dan houdt het voor ons op en gaan we door naar de volgende (A1, individueel interview)”*. Bij succesvolle samenwerking is het van belang dat beide partijen wat te bieden hebben, waardoor partijen gestimuleerd worden om brandveiligheid te verbeteren. Op dit moment wordt voornamelijk kennis ingezet door respondenten om andere actoren te bewegen.

Uit het beeld dat de respondenten schetsen, blijkt dat coördineren op vertrouwen in netwerken op dit moment nog niet bewust wordt toegepast. Vooraf afspraken maken met netwerkpartners wordt gezien als iets belangrijks, waarbij soms wel het gevoel heerst dat het maar de vraag is of afspraken ook nagekomen worden. Respondenten C1 en C2 geven tijdens het individuele interview namens hun veiligheidsregio aan: *“vooraf afspraken maken met netwerkpartners is nodig. Maar het nazien en afdwingen is dan wel weer het lastige, zo’n covenant is ook maar we geven elkaar een hand en spreken het af”*. Later wordt dit beeld genuanceerd, waarbij zij aangeven *“een vinger aan de pols te willen houden, zonder dat het te veel op controleren of verantwoorden doet lijken (C1 & C2, individueel interview)”*. De respondenten van de andere vier veiligheidsregio’s spreken ook uit dat vertrouwen belangrijk is om op te coördineren. Tijdens het uitoefenen van invloed in netwerken moet controle niet de overhand hebben, maar moeten netwerkpartners vertrouwd worden op het uitvoeren van afgesproken netwerktaken. Hier wordt verder naar gekeken in de deelvraag over verantwoordelijkheid.

#### Relevante ontwikkelingen voor brandveiligheid van woningen

Wat opvalt bij sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen door veiligheidsregio’s, is dat op dit moment voornamelijk aandacht uitgaat naar de kwetsbare groep ouderen die langer thuis wonen. Dit bleek uit de focusgroepen, individuele interviews en documentenanalyse. Vergrijzing wordt om deze reden gezien als belangrijkste ontwikkeling voor de aankomende jaren van veiligheidsregio’s, waarbij voor woningen dit de groep is die de meeste aandacht krijgt. Eén van de vijf veiligheidsregio’s geeft aan al bezig te zijn met het koppelen van gebouwkenmerken aan mensenkenmerken, waarbij de focus ook ligt op vergrijzing: *“wij hebben in beeld gebracht wat de kwetsbare gebouwen in onze regio zijn. Nu zijn we op basis van bewonerskenmerken aan het kijken hoeveel kwetsbare objecten dat daadwerkelijk onder de streep oplevert (E1, focusgroep 2)”*. De andere aanwezigen bij focusgroep 2 waren hierover enthousiast, waardoor dit een geschikte manier kan zijn voor de ontwikkeling vergrijzing.

Vier van de vijf veiligheidsregio’s noemen expliciet dat de focus van hun werkzaamheden op dit moment niet altijd bij woningen zit. Deels kan een verklaring gevonden worden in het feit dat er relatief weinig dodelijke slachtoffers vallen in woningen (Brandweeracademie, 2018), waardoor in alle werkzaamheden die veiligheidsregio’s hebben brandveiligheid van woningen slechts een klein aspect is. *“Met de gemeenten is er afgesproken: wij focussen ons op hoog en midden risico’s, met het bouwen van eengezinswoningen bemoeien wij ons niet (A1, individueel interview)”*. Een andere respondent vult dit aan: *“met brandveilig leven doen we nog wel wat voor eengezinswoningen, maar verder zijn we daar niet heel erg mee bezig (B1, individueel interview)”*. Bij specifiek vragen naar zonnepanelen, geeft respondent A2 aan ook niet de middelen te hebben om te sturen en coördineren: *“wij kunnen hooguit een opmerking maken als wij constateren dat indak-zonnepaneelsystemen een probleem vormen.*

*Verder hebben wij geen middel om te zeggen van dit moet echt anders (A2, individueel interview)”. Hieruit valt op te maken dat veiligheidsregio’s voornamelijk richten op thuiswonende senioren door de vergrijzing en niet zozeer bezig zijn met andere ontwikkelingen zoals zonnepanelen.*

### **Concluderend:**

Veiligheidsregio’s hebben geen onderliggend beleid als het gaat om brandveiligheid van woningen. Dit houdt in dat er geen beleidsstukken ten grondslag liggen aan de activiteiten die veiligheidsregio’s ondernemen rondom dit onderwerp.

Veiligheidsregio’s sturen en coördineren wel via verschillende manieren op brandveiligheid van woningen, waarbij VTH-taken en inzetten op bewustwording de voornaamste activiteiten zijn. Via VTH-taken ligt de focus voor veiligheidsregio’s op complexe woongebouwen en hoogbouw/gestapelde bouw. Advisering op deze middel en hoge risicocategorieën laten zien dat veiligheidsregio’s standaardwoningen geen prioriteit geven vanuit VTH-taken. Inzetten op bewustwording door brandveilig leven is de manier hoe veiligheidsregio’s sturen en coördineren op de lage risicocategorie waarin standaard rijtjeswoningen vallen. Hierbij ligt de nadruk op het bewustmaken van specifieke doelgroepen, waardoor gestuurd en gecoördineerd wordt op de bewustwording van mensen als het gaat om brandveiligheid van woningen.

Echter zijn veiligheidsregio’s zich onvoldoende bewust hoe effectief zij invloed uitoefenen op brandveiligheid van woningen. Een oorzaak hiervoor kan het ontbreken van beleid zijn, waardoor vooraf niet goed geformuleerd is waartoe een activiteit moet leiden. Meer inzicht in wat nu het effect is van bepaalde activiteiten is noodzakelijk bij het effectief sturen en coördineren door veiligheidsregio’s op brandveiligheid van woningen. Zo kunnen makkelijker keuzes gemaakt worden over activiteiten die niet tot het beoogde resultaat leiden.

Veiligheidsregio’s coördineren op dit moment hiërarchisch door gebruik te maken van de legitieme autoriteit die zij hebben als brandweer. Bij brandveiligheid wordt gekeken naar de brandweerorganisatie, waardoor veiligheidsregio’s ook hulpvragen krijgen rondom dit onderwerp. De behoefte naar evidence-based kennis is aanwezig omdat veiligheidsregio’s steeds meer gevraagd worden om gevalideerde informatie. Het gezien worden als autoriteit kan alleen werken als de boodschap die verkondigd wordt, ook wetenschappelijk onderbouwd is. Zo kunnen veiligheidsregio’s beter uitleggen wat zij precies doen en waarom zij dat doen.

Netwerkcoördinatie wordt op dit moment ook al toegepast bij de toekomstige ontwikkeling vergrijzing. Samen met woningcorporaties zijn veiligheidsregio’s bezig om te coördineren op brandveiligheid van woningen. De belangrijkste manier waarop netwerkcoördinatie nu plaatsvindt, is door het communiceren van informatie naar netwerkpartners. Het delen van informatie alleen is onvoldoende om succesvol samen te werken in netwerkstructuren. Hierbij zijn ook onderhandelingsruimte over belangen van netwerkorganisaties, wederzijdse afhankelijkheid in samenwerkingsverbanden en vertrouwen in netwerkorganisaties relevant. Er zijn verschillen tussen veiligheidsregio’s in hoe ver zij hiermee zijn, maar over het algemeen wordt hier nog onvoldoende aandacht aan besteed op dit moment.

### 5.3 Toekomstgerichte sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen

In de vorige paragraaf is antwoord gegeven op de vraag hoe veiligheidsregio's op dit moment sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen. In deze paragraaf wordt vervolgens een antwoord gegeven op de vierde deelvraag van dit onderzoek:

*Hoe kunnen veiligheidsregio's sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen, langs toekomstige ontwikkelingen?*

Deze deelvraag is gericht op het formuleren van adviezen en zal een eerste aanzet geven voor de conclusie en aanbevelingen van dit onderzoek.

In paragraaf 5.3.1 wordt allereerst ingegaan op het ontbreken van het beleidsaspect bij veiligheidsregio's. Het is relevant om oplossingsrichtingen aan te dragen voor het ontbreken van het beleidsaspect, zodat veiligheidsregio's in de toekomst makkelijker naar hun eigen sturen en coördineren kunnen kijken. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3.2 conclusies gegeven over de sturing en coördinatie van veiligheidsregio's in de praktijk. Hierbij worden oplossingsrichtingen aangedragen die aansluiten bij de geconstateerde problemen bij de huidige manier van sturen en coördineren (uit: paragraaf 5.2).

#### 5.3.1 Beleidsaspect

Uit de vorige deelvraag is gebleken dat veiligheidsregio's geen onderliggend beleid hebben als het gaat om brandveiligheid van woningen. Het is de vraag of beleid op brandveiligheid van woningen per se noodzakelijk is, omdat er relatief weinig dodelijke slachtoffers vallen in Nederland. Als Nederland doen wij het goed in vergelijking met omliggende landen, waardoor de huidige manier van sturen en coördineren blijkbaar wel leidt tot relatief weinig dodelijke slachtoffers (Brandweeracademie, 2018). Wel is het belangrijk om meer wetenschappelijke onderbouwing te krijgen van activiteiten die veiligheidsregio's doen. Het formuleren van beleid is een manier die kan helpen, maar ook evalueren op wetenschappelijke wijze is een mogelijkheid.

Veiligheidsregio's kunnen kritischer zijn op hun eigen handelen rondom brandveiligheid van woningen, als er onderliggend beleid is geformuleerd. Respondenten geven aan dat de huidige manier van invloed uitoefenen vaak blijft hangen in goeie ideeën: *“de dingen die we nu vaak doen zijn vaak goeie ideeën. Het beleidsonderdeel daaronder, moeten we echt verbeteren zodat je ook beter kan uitleggen wat je nu precies aan het doen bent (B1 & A2, focusgroep 2)”*. Dit is een belangrijk aspect waarbij onderliggend beleid wel kan helpen. Door vooraf in beleid vast te stellen waartoe interventies moeten leiden, kan beter uitgelegd worden waarom dingen op een bepaalde manier gedaan worden en welke middelen hierbij nodig zijn.

Het formuleren van beleid kan ook helpen bij het komen tot wetenschappelijke onderbouwing van interventies die veiligheidsregio's doen. Dit kan zowel bij VTH-taken, als bij het inzetten op het bewustwordingsaspect van mensen bij toekomstige ontwikkelingen. Het ontbreken van evidence-based kennis zorgt ervoor dat veiligheidsregio's niet weten wat effectief is en wat niet. Veiligheidsregio's kunnen gericht sturen en coördineren als zij weten welke interventies bewezen effectief zijn en het beoogde effect bereiken.

#### 5.3.2 Sturing en coördinatie door veiligheidsregio's

Uit de vorige vraag is ook gebleken dat er overlap te zien is bij de problemen waar veiligheidsregio's op dit moment tegen aan lopen. Een aantal punten worden teruggezien bij meerdere

veiligheidsregio's, waardoor beter gezamenlijk gekeken kan worden hoe hierop gestuurd en gecoördineerd kan worden.

### Landelijke lijn

Respondenten geven wel aan behoefte te hebben aan een landelijke lijn als het gaat om hoe er met toekomstige ontwikkelingen omgegaan moet worden. Dit houdt in dat alle veiligheidsregio's dezelfde kaders hebben rondom problematiek. Momenteel ligt de focus bij veiligheidsregio's voornamelijk op de ontwikkeling vergrijzing, waardoor het belangrijk is om ook te kijken naar mogelijke andere risico's die onacceptabel zijn bij brandveiligheid van woningen. Een manier om dit op te pakken, is volgens respondenten landelijke regie hierop: *"landelijke regie is heel erg gewenst omdat op dit moment wij veiligheidsregio's beleid allemaal zelf gaan ontwikkelen met een bepaalde strijd, terwijl de wereld om ons heen wel allerlei dingen slim regelt (B1, focusgroep 2)".* Andere respondenten stemmen hier mee in, al geven twee regio's wel aan dat het niet werkt wanneer een landelijke lijn wordt opgelegd (E2, focusgroep 2). Op dit moment gebeurt de onderlinge afstemming tussen veiligheidsregio's op kleine schaal, waarbij alle respondenten het gevoel hebben dat veiligheidsregio's losse eilandjes zijn en iedereen opnieuw het wiel aan het uitvinden is. Kennisdeling kan slimmer aangepakt worden door bijvoorbeeld het aanstellen van een netwerkmanager. Dit komt overeen met de literatuur van Kenis & Provan (2008). Via zogenaamde expertregio's onder leiding van een coördinerend netwerkmanager is het mogelijk om kennisverspreiding te vergroten tussen veiligheidsregio's. Deze netwerkmanager kan landelijk opereren, in dienst van alle veiligheidsregio's. Hiermee wordt ingestemd door respondent E1 en E2 tijdens het individuele interview: *"we hebben behoefte aan expertise en landelijke kruisbestuiving en hoe je dat het beste kan organiseren. De lijn van expertregio's vind ik dan een hele logische".*

Landelijke regie is zowel bij de focusgroepen als de individuele interviews geopperd als oplossingsrichting voor regio-overstijgende problematiek. Een respondent geeft het probleem aan als volgt: *"ik denk dat er enorm veel te zeggen is om lokaal georganiseerd te blijven en 25 veiligheidsregio's te zijn, maar om echt slagvaardig te blijven moeten we echt een stap vooruit maken met elkaar (D2, individueel interview)".* Hierop vult een andere respondent aan dat het IFV en de veiligheidsregio's in de traditionele rol blijven hangen. Hierbij kan het aanstellen van een netwerkmanager een goede oplossing zijn, die de verantwoordelijkheid op zich neemt om kennisdeling te laten plaatsvinden. Want het aansturen van 25 regio's en het IFV met alles wat daarbij komt kijken, maakt het ontzettend ingewikkeld volgens respondenten tijdens focusgroep 2. Samen moet een modus gevonden worden waarin alles efficiënt en effectief gaat (A1, focusgroep 2).

### Vroegtijdig in netwerken komen

Veiligheidsregio's hebben ook de wens uitgesproken om steeds meer aan de voorkant van netwerken invloed op brandveiligheid uit te oefenen. Om brandveiligheid in het proces van andere actoren te krijgen, willen veiligheidsregio's aan de voorkant het beleidsproces beïnvloeden. Dit willen zij doen door bijvoorbeeld structureel in de visie en meerjarenplannen van woningcorporaties terecht te komen: *"als je in de visie van woningcorporaties terecht komt, worden de meerjarenprogramma's daarop afgestemd, wordt er budget vrijgemaakt en kom je helemaal aan de voorkant van de keten terecht!".* Eén veiligheidsregio is daar momenteel mee bezig, waarbij dit meer iets is voor de korte termijn. Voor de routekaart Brandpreventie is het relevant om te weten of deze vorm van netwerken effectief is, waarbij een streven kan zijn om vroegtijdig in het proces invloed uit te oefenen. Andere

respondenten gaven aan dat zij op zoek waren naar de middelen om invloed uit te oefenen op brandveiligheid van woningen. Vroegtijdig in netwerken komen is een nieuwe manier van sturing en coördinatie die moet groeien naar structurele samenwerking aan de voorkant van beleidsvorming.

Wel is het de vraag of alle veiligheidsregio's in staat zijn om op deze wijze invloed uit te oefenen. Dit vraagt hele andere competenties dan die tot op heden gebruikelijk zijn. Om deze manier van netwerkcoördinatie toe te passen, worden netwerkcompetenties gevraagd waarbij niet alleen vanuit expertise kennis aangedragen wordt. Het besef moet aanwezig zijn dat netwerkpartners best bereid zijn om brandveiligheid te verbeteren, mits veiligheidsregio's zelf ook wat voor die organisaties kunnen gaan doen. Invulling geven aan deze wederzijdse afhankelijkheid is noodzakelijk bij succesvolle netwerkcoördinatie. Hierbij is het principe 'voor wat hoort wat', gebaseerd op andermans geld geeft lekker uit (Helsloot, Pieterman, & Hanekamp, 2010), van toepassing: advisering over maatregelen die anderen moeten nemen is altijd makkelijker als je daar zelf niets tegenover zet.

#### Voor wat hoort wat

Wanneer veiligheidsregio's woningcorporaties adviseren over maatregelen die ze kunnen nemen, adviseren ze hierbij vanuit kennis en expertise over het geld van de woningcorporaties. Dit is een van de redenen waarom advies niet altijd overgenomen wordt. Wanneer vroegtijdig in netwerken deelgenomen wordt, is het belangrijk om niet alleen dingen te vragen, maar ook dingen te bieden.

Ook bewust inspelen op onderhandelingsruimte met netwerkpartners over andere belangen dan brandveiligheid is nodig bij netwerkcoördinatie rondom brandveiligheid van woningen. Door meer integraal te adviseren hoe brandveiligheid flexibel ingepast kan worden bij andere onderwerpen, kunnen veiligheidsregio's meeliften op andere thema's zoals duurzaamheid om toch vroegtijdig in netwerken te komen (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Als duurzaamheid wel op de beleidsagenda staat van netwerkpartners, kan hier slim op meegelift worden om toch in netwerkstructuren terecht te komen. Beleid gericht op het effectief netwerken is een van de mogelijkheden om meer inzicht in het eigen handelen te krijgen. Door vooraf op te stellen hoe beoogd wordt succesvol in netwerken te komen, kunnen veiligheidsregio's achterhalen of de manier van invloed uitoefenen ook daadwerkelijk zorgt voor wat zij voor ogen hadden.

Tot slot is het belangrijk bij vroegtijdig in netwerken komen om te vertrouwen op netwerkpartners bij het maken van netwerkafspraken. Deze vorm van netwerkcoördinatie is voor veiligheidsregio's nodig om brandveiligheid te realiseren in netwerkstructuren, omdat het instellen van controle juist kan leiden tot meer wantrouwen naar elkaar. Zeker voor ontwikkelingen die geschetst zijn in het beleidskader is het goed voor veiligheidsregio's om deel te nemen in de daarvoor bestemde netwerken. Hierbij afspraken maken en bewust inspelen op vertrouwen naar elkaar toe, kan positieve uitwerking hebben op het realiseren van brandveiligheid van woningen.

#### **Concluderend:**

Het is verstandig om meer evidence-based kennis te genereren, bijvoorbeeld door onderliggend beleid te formuleren, zodat meer inzicht wordt verkregen in welke vormen van sturing en coördinatie nu precies effectief zijn en welke niet. Brandveiligheid wordt gezien als een kostenverhogend systeem, waardoor meer inzicht in eigen handelen de veiligheidsregio's kan helpen bij het uitleggen wat ze nu precies aan het doen zijn. Evidence-based kennis is nodig zodat veiligheidsregio's een legitieme

autoriteit kunnen blijven op brandveiligheid. Of hiervoor ook onderliggend beleid geformuleerd moet worden, ligt aan de behoefte van veiligheidsregio's zelf.

De behoefte wordt uitgesproken om een landelijke lijn te bepalen over hoe wordt omgegaan met ontwikkelingen die geschetst worden in het beleidskader. Het aanstellen van een netwerkmanager is een manier hoe op deze behoefte ingespeeld kan worden door het IFV. De veiligheidsregio's en een netwerkmanager kunnen zo samen bepalen in de regionale structuren (zoals west 5) wat de beste aanpak kan zijn rondom nieuwe ontwikkelingen. Kennisdeling wordt echt gestimuleerd door het aanstellen van een netwerkmanager, waardoor veiligheidsregio's een zetje in de goede richting krijgen om meer gezamenlijk op te trekken als het gaat om sturing en coördinatie op brandveiligheid van woningen. Er wordt actief een platform geboden door de netwerkmanager, waardoor veiligheidsregio's gefaciliteerd worden in behoeften die zij hebben rond nieuwe ontwikkelingen bij brandveiligheid van woningen.

Door vroegtijdig in netwerken terecht te komen, kunnen veiligheidsregio's sturen en coördineren op ontwikkelingen die in het beleidskader worden geschetst die van invloed zijn op brandveiligheid van woningen. Op het moment dat veiligheidsregio's vroegtijdig in netwerken terecht komen, is het belangrijk dat zij meedenken met de organisaties in die netwerken. Hierbij is het principe voor wat hoort wat een belangrijke aanvulling op de huidige netwerkcoördinatie: veiligheidsregio's kunnen naast informeren en dingen vragen aan netwerkorganisaties ook beter hier wat tegenover zetten. Daarnaast kunnen veiligheidsregio's meeliften op onderwerpen die politiek wat heter zijn, zoals duurzaamheid. Hierbij maken veiligheidsregio's gebruik van onderhandelingsruimte over andere belangen dan brandveiligheid, zodat zij vroegtijdig in netwerkstructuren terecht komen. Door breder te denken dan alleen het brandveiligheidsbelang, kunnen veiligheidsregio's zichzelf veel meer profileren als partner en op basis van vertrouwen invloed uitoefenen in netwerkstructuren. Wel is het de vraag of op dit moment de juiste competenties aanwezig zijn in de eigen veiligheidsregio's om op deze wijze invloed uit te oefenen.

#### 5.4 Verantwoordelijkheid bij brandveiligheid van woningen

Nu duidelijk is hoe veiligheidsregio's denken over sturing en coördinatie en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn, wordt in deze paragraaf antwoord gegeven op de vijfde deelvraag van dit onderzoek:

*Hoe zien veiligheidsregio's verantwoordelijkheid rondom brandveiligheid van woningen, langs toekomstige ontwikkelingen?*

Om deze vraag te beantwoorden, is gebruik gemaakt van informatie die verschillende respondenten hebben gegeven in focusgroepen en in individuele interviews. Waar mogelijk zijn antwoorden die respondenten gaven, onderbouwd aan de hand van bijbehorende beleidsstukken.

In paragraaf 5.4.1 wordt allereerst ingegaan op hoe veiligheidsregio's denken over hun eigen verantwoordelijkheid rondom brandveiligheid van woningen, langs toekomstige ontwikkelingen. Dit helpt bij het vaststellen van welke wettelijke verantwoordelijkheden veiligheidsregio's hebben en waarvoor veiligheidsregio's zich verantwoordelijk voelen bij brandveiligheid van woningen. In paragraaf 5.4.2 wordt vervolgens ingegaan op het probleem waar veiligheidsregio's tegen aan lopen:

de identiteitscrisis. Ook wordt hierbij ingegaan op veranderingen in verantwoordelijkheden die eraan zitten te komen voor veiligheidsregio's langs toekomstige ontwikkelingen.

#### 5.4.1 Eigen verantwoordelijkheid veiligheidsregio's

Om te weten hoe veiligheidsregio's nu precies kijken naar de ontwikkelingen die zijn geschetst in het beleidskader, is het belangrijk om te weten hoe zij hun eigen verantwoordelijkheid zien rondom brandveiligheid van woningen. Zoals bekend wordt brandveiligheid van woningen steeds meer in netwerken aangepakt, waarbij niet alleen gekeken moet worden naar de rol van netwerkpartners.

Veiligheidsregio's geven aan dat het al langer bekend is dat de verantwoordelijkheid bij brandveiligheid van woningen, van invloed is op veel verschillende partijen. Zo geeft een respondent aan: *“dat overheden en brandweerorganisaties niet langer de organisaties zijn die verantwoordelijkheid dragen, is al langer bekend en heeft zijn langste houdbaarheidsdatum gehad. Het is meer dat we zien dat andere actoren steeds meer hun verantwoordelijk pakken op brandveiligheid (A1, focusgroep 2)”*. Dit past in de trend van New Public Governance, waarbij netwerken steeds meer samen verantwoordelijkheid pakken rondom bepaalde beleidsthema's. Hierdoor krijgen veiligheidsregio's veelvuldig te maken met netwerkpartners zoals gemeenten, rijksoverheid, thuiszorgorganisaties en woningcorporaties. De verantwoordelijkheid die veiligheidsregio's hierin hebben, is erg beperkt als het gaat om brandveiligheid van woningen. Een andere respondent stelt hierover: *“als het gaat over primaire verantwoordelijkheid bij brandveiligheid van woningen, dan is dat voor ons eigenlijk nergens voor. Alleen een repressief vangnet vormen tijdens de brandbestrijding zijn wij verantwoordelijk voor (E1, focusgroep 2)”*. Alle andere respondenten stemmen hiermee in, waarbij zij aangeven dat er nagenoeg geen wettelijke primaire verantwoordelijkheden zijn als het gaat om brandveiligheid van woningen: *“gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en mensen zijn zelf verantwoordelijk voor brandveiligheid van hun woningen (C1, focusgroep 2)”*. Ook voorlichting is geen wettelijke taak van de veiligheidsregio's. Hierover uit respondent F1 wel zijn zorgen: met voorlichting via brandveilig leven doen we echt hele goeie dingen. Die kan je niet causaal maar wel statistisch koppelen aan minder slachtoffers, het is alleen nergens wettelijk geborgd (focusgroep 2). Echter wordt hier tegenin gebracht dat bedrijven in de private sector ook niet wettelijk geborgd zijn, maar wel voor hele mooie producten kunnen zorgen (D1, focusgroep 2).

Aan de andere kant vinden veiligheidsregio's dat zij wel een verantwoordelijkheid hebben als het gaat om brandveiligheid, die niet gezocht wordt in wet- en regelgeving. Respondenten geven hierover aan: wij voelen ons verantwoordelijk voor brandveiligheid en hebben hier ook zorg voor. Wat die zorg precies inhoudt, moet je goed analyseren en het geld wat beschikbaar wordt gesteld, goed besteden en het juiste doen (D2, focusgroep 2). Alle andere respondenten stemmen hiermee in en stellen het volgende nog over verantwoordelijkheid: *“het is niet zo dat wij overal van zijn of moeten zijn als het gaat om brandveiligheid. Het is dat wij er altijd voor brandveiligheid kunnen zijn, dus ondersteunend (E1, focusgroep 2)”*. Dit is een mooi citaat dat het beeld schetst dat alle respondenten hebben: wij zijn niet verantwoordelijk voor brandveiligheid van woningen, maar wij voelen dat wel en willen daar maar wat graag een bijdrage aan leveren. Dit doen wij vooral door er te zijn voor iedereen die wel verantwoordelijk is voor brandveiligheid, zodat iedereen met vragen bij ons terecht kan.

#### 5.4.2 Identiteitscrisis

Momenteel bevinden veiligheidsregio's zich op een belangrijk punt volgens de respondenten. Als het gaat over brandveiligheid, speelt nu voornamelijk het dilemma waar de veiligheidsregio's nu precies van zijn en waar ze over gaan. Een respondent geeft dit aan als: *“bij de vraag hoe staan we er nu voor*

*als brandweer, herken ik heel erg die puberale identiteitscrisis waar we als beroepsgroep in zitten. Van waar staan we nu voor en wie zijn we nu eigenlijk (B1, focusgroep 2)*". Ook andere respondenten zijn het hier mee eens tijdens de individuele interviews: verantwoordelijkheden zijn momenteel volop in ontwikkeling.

Vooraf de vraag waarop veiligheidsregio's het verschil willen maken, is een dilemma dat terugkwam tijdens de individuele interviews waar een richting voor bepaald moet worden. Op dit moment is daar geen eenduidigheid over, waarbij respondent E1 aangeeft tijdens het individuele interview: *"als je teruggaat naar de basis, draait het echt om wat is de toegevoegde waarde als veiligheidsregio. Welke bijzondere kennis brengen wij dan in processen, die ons onderscheiden van anderen. Wij willen onszelf die vraag stellen, om vanuit onze eigen kracht door te kunnen ontwikkelen"*. Respondent E2 geeft aan al bezig te zijn met het stellen van deze vraag aan binnen de eigen regio: *"onze toegevoegde waarde bij een regelgerichte toets op standaard bouwwerken is ten opzichte van andere partijen nul. Maar bij gelijkwaardigheden zoals Fire Safety Engineering, zien wij wel echt een toegevoegde waarde"*. Respondenten zijn het eens dat de toegevoegde waarde die veiligheidsregio's kunnen hebben, onderling mogen verschillen. Hierbij is ruimte voor regionale accenten, waarbij het wel mogelijk is om een rode draad te herkennen (A2, individueel interview).

Een aanvulling hierop kan worden gezien in de totstandkoming van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De Wkb is een wetwijziging die is doorgevoerd gedurende de loop van dit onderzoek, die invloed heeft op verantwoordelijkheden rondom brandveiligheid van woningen. Met de invoering van de Wkb worden bouwwerken in de laagste risicoklasse niet langer door gemeenten gecontroleerd, maar komt de controle tijdens het ontwerpen en bouwen in handen van private kwaliteitsborgers (Rijksoverheid, 2019). Dit betekent ook wat voor veiligheidsregio's. Zo zijn er voorbeelden waarin veiligheidsregio's voorsortierend op de Wkb, taken hebben afgestoten aldus respondent E1 tijdens focusgroep 2. Deze respondent geeft hierover aan: er zijn veiligheidsregio's die op basis van bezuinigingen hebben vastgesteld dat zij niets meer aan preventie gingen doen. Dit werd teruggegeven aan de gemeenten, waardoor veiligheidsregio's taken hebben afgestoten vanuit de verwachting dat zij die met de Wkb kwijt zouden raken. Een belangrijk gevolg hiervan, is dat nu blijkt dat die veiligheidsregio's niet meer in staat zijn om regelgerichte taken uit te voeren.

Veiligheidsregio's mogen zelfstandig beslissingen nemen omdat zij autonome organisaties zijn, waardoor verschillen in de omgang met verantwoordelijkheden rondom brandveiligheid van woningen ontstaan. Uit de individuele interviews blijkt dat twee van de vijf veiligheidsregio's angstig kijkt naar de Wkb. De andere veiligheidsregio's zijn ook niet enthousiast, maar als blijkt dat de kwaliteit van het bouwen wel degelijk vergroot wordt door private partijen, dan juichen zij dit alleen maar toe. Echter laten alle veiligheidsregio's niet doorschemeren dat zij actief hieraan sturing willen geven (D2, individueel interview). Het wordt voornamelijk nog als een risico geduid door veiligheidsregio's, zonder dat actief gezocht wordt naar een manier hoe hiermee omgegaan kan worden. Ontwikkelingen die over enkele jaren pas actueel worden, kunnen nu nog gestuurd worden in een richting die voor veiligheidsregio's gewenst is: iedereen is hierin nog zoekend, waardoor veel winst te behalen is (E3, focusgroep 3).

### **Concluderend:**

Veiligheidsregio's zien op dit moment hun verantwoordelijkheid bij brandveiligheid van woningen voornamelijk als adviseur. Primair hebben veiligheidsregio's geen verantwoordelijkheid voor

brandveiligheid van woningen, maar zij voelen zich wel verantwoordelijk. Primair verantwoordelijk zijn volgens de veiligheidsregio's burgers zelf, net als de woningcorporaties, projectontwikkelaars en gemeenten als het gaat om het bouwen van woningen en toezichthouden daarop.

Op dit moment speelt de vraag bij de veiligheidsregio's: waar staan wij voor en wie zijn wij nu eigenlijk. Deze vraag is nog niet beantwoord met het oog op toekomstige ontwikkelingen: waarop willen veiligheidsregio's expert zijn en verantwoordelijkheid nemen en welke taken laten wij aan andere actoren. Dit is kenmerkend voor de identiteitscrisis waar veiligheidsregio's zich momenteel begeven. Alles afgewogen, zouden respondenten graag zien dat veiligheidsregio's verantwoordelijkheid verder gaan ontwikkelen op specialistische kennis: hier kan echt meerwaarde geleverd worden naast het naleven van bestaande regelgeving. Veiligheidsregio's kunnen zich onderscheiden van andere partijen door middel van specialistische kennis over bijvoorbeeld gelijkwaardigheid van bepaalde eisen die gesteld worden. Dit kan bijvoorbeeld bij de Wkb, waarbij nog veel onduidelijk is voor partijen. Door actief hierop in te zetten, kunnen ontwikkelingen een richting op gaan die als gewenst wordt gezien door veiligheidsregio's.

## 5.5 Regelgestuurde en risicogestuurde brandveiligheid van woningen

Nu duidelijk is hoe veiligheidsregio's denken over sturing en coördinatie, wat mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor zijn en hoe veiligheidsregio's verantwoordelijkheid zien, wordt in deze paragraaf antwoord gegeven op de zesde deelvraag van dit onderzoek:

*Hoe zien veiligheidsregio's regelgestuurde en risicogestuurde brandveiligheid van woningen?*

Om deze vraag te beantwoorden, is gebruik gemaakt van informatie die verschillende respondenten hebben gegeven in focusgroepen en in individuele interviews. Waar mogelijk zijn antwoorden die respondenten gaven, onderbouwd aan de hand van bijbehorende beleidsstukken.

In deze paragraaf wordt gekeken naar hoe regelgerichte en risicogerichte brandveiligheid zich van elkaar verhouden in de verschillende veiligheidsregio's. Zijn er verschillende invullingen van regelgerichte en risicogerichte brandveiligheid of juist overeenkomsten te vinden in de empirie wordt hier duidelijk. Uiteindelijk kan met deze deelvraag vastgesteld worden of het mogelijk is om een eenduidige manier van regelgerichte en risicogerichte brandveiligheid vast te stellen.

### Verhouding regelgerichte en risicogerichte brandveiligheid van woningen

Om te kijken hoe regelgerichte en risicogerichte brandveiligheid van woningen zich van elkaar verhouden bij veiligheidsregio's, is het goed om te weten dat in het recente verleden risicogestuurde brandveiligheid een landelijk thema is geweest. De omslag die hierbij is ingezet, is dat de nadruk veel meer op risico's moest komen te liggen en minder op alleen het naleven van wet- en regelgeving (IFV, 2019a). Toch zijn verschillen te herkennen als het gaat over regelgerichte en risicogerichte brandveiligheid. Dit blijkt uit onderstaande voorbeelden.

Allereerst erkennen alle respondenten die aanwezig waren bij focusgroep 2 en 3 dat er een kanteling bezig is (of was) als het gaat om regelgericht naar risicogericht. Respondent C1 ervaart tijdens focusgroep 3 het als volgt: "wat ik nu wel zie is dat er niet zozeer meer wordt getoetst en toezicht gehouden wordt op regelgeving, maar meer dat er geadviseerd wordt op risico's." Dit beeld past in de

trend die wordt geschetst door respondenten en die terug te vinden is in bijbehorende rapporten (IFV, 2019a; IFV, 2017b).

Een respondent, E1, erkent tijdens focusgroep 2 dat hij kritisch is op deze omslag: *“op hoofdlijnen zie ik ook dat de omslag van regel naar risicogericht is, maar ik zie dat niet overal gebeuren. Bij ons is dat absoluut niet het geval: wij zijn fundamenteel van mening dat er naast een regelgerichte toets die noodzakelijk is, risicogericht advies wenselijk is. Dus echt beide”*. Deze respondent ervaart dat veiligheidsregio's zich steeds meer aan het bewegen zijn naar meer en meer risicogericht kijken, terwijl zijn veiligheidsregio fundamenteel van mening is dat een regelgerichte toets ook noodzakelijk is. Respondent E1 zegt hierover: *“veiligheidsregio's zijn door het afstoten van taken niet altijd meer in staat om hun regelgerichte taken uit te voeren”*. Om die reden staat in deze veiligheidsregio de regelgerichte toets absoluut niet ter discussie, in zowel advies, vergunningverleningsproducten als toezicht & handhaving (E1, focusgroep 2). Hieruit is te constateren dat deze veiligheidsregio vast blijft houden aan zowel regelgerichte brandveiligheid als risicogerichte brandveiligheid en beiden belangrijk vindt.

De beschrijving die op dit moment het beste van toepassing is op de verhouding regelgericht en risicogericht van de gesproken veiligheidsregio's, is dat er ruimte is voor beiden: *“het hele onderscheid tussen regelgestuurde brandveiligheid en risicogestuurde brandveiligheid gaat het niet redden. Je moet altijd nadenken over welk risico heb je, hoe hoog is dat risico en wat is de meest geschikte interventiemanager (D1, focusgroep 3)”*. Bij focusgroep 3 vinden alle aanwezige respondenten overeenstemming in waar het probleem zich precies voordoet bij woningen als het gaat om regelgericht en risicogericht: *“als je het hebt over woningen (standaard rijtjeshuizen), vind ik regelgestuurde brandveiligheid voldoende. Echter als je het hebt over woongebouwen zoals portiekflats, daar schiet het bouwbesluit op tekort (E3)”*. Dit wordt zowel in de focusgroepen als in de individuele interviews erkend, dat bij complexe en hoog/gestapelde woningbouw de grootste uitdaging op dit moment zit. Of door de ontwikkelingen die geschetst worden in het beleidskader (zonnepanelen, meer elektronische apparaten) hier ook de hoogste prioriteit blijft zitten, wordt niet expliciet benoemd door de verschillende regio's.

Tijdens het individuele interview laten respondenten A1 en A2 weten ook behouden te zijn over regelgerichte en risicogerichte brandveiligheid. Zij hebben ook een belangrijke verandering gemerkt: *“waar we eerst zeiden: wij hebben uw vergunning gecontroleerd en de volgende gebreken geconstateerd. Volgens wet X en Y moet u dit en dit aanpassen, dat moeten we ook niet helemaal weggooien. Die wetten en regels zijn natuurlijk wel ergens op gebaseerd”*. Waar dit niet echt ter sprake kwam tijdens de focusgroepen, werd dit beeld wel onderschreven tijdens de individuele interviews van de andere veiligheidsregio's. Hierover geeft respondent E2 aan tijdens het individuele interview: *“risicogericht kijken moet je wel doen op basis van bepaalde uitgangspunten, waarvoor regelgericht geschikt is”*.

### **Concluderend:**

De trend die zich op dit moment voordoet bij veiligheidsregio's is van regelgericht naar risicogericht. Alles afgewogen, zijn accentverschillen tussen veiligheidsregio's te herkennen: de ene regio leunt iets meer op risicogericht, de andere regio iets meer op regelgericht. Deze regionale verschillen mogen voorkomen tussen veiligheidsregio's, waardoor respondenten dit niet zien als iets negatiefs. De verhouding van risicogericht en regelgericht kan het beste omschreven worden voor alle

veiligheidsregio's, als een risicogerichte kijk op basis van regelgeving. Regels zijn belangrijk, maar de risico's die niet door regels worden uitgesloten, zijn dat ook. Respondenten erkennen dus dat risicogericht kijken weliswaar de trend is recentelijk, maar niet het enige is wat gedaan moet worden.

Op dit moment kan geconcludeerd worden dat respondenten voor standaard rijtjeshuizen de regelgerichte brandveiligheid voldoende vinden. Voor de gestapelde woningbouw/hoogbouw en complexe woningbouw is echter een meer risicogerichte kijk op basis van regelgeving noodzakelijk, omdat regelgeving hierin te kort schiet. Of dit ook bij toekomstige ontwikkelingen voldoende blijft, zijn respondenten op dit moment niet bewust mee bezig.

## 6. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek weergegeven. Allereerst wordt in paragraaf 6.1 een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd. Vervolgens worden in paragraaf 6.2 aanbevelingen gegeven over welke vervolgstappen het beste genomen kunnen worden in het kader van dit onderzoek. Tot slot wordt in paragraaf 6.3 afgesloten met een discussie, waarbij ingegaan wordt op de theoretische reflectie, methodologische reflectie en reflectie op de rol van onderzoeker.

### 6.1 Conclusies

In dit onderzoek is de sturing en coördinatie van veiligheidsregio's op brandveiligheid van woningen onderzocht. Hierbij is gekeken naar sturing en coördinatie in relatie tot ontwikkelingen die relevant zijn voor brandveiligheid van woningen, vanuit het beleidsperspectief, verantwoordelijkheidsperspectief en risicoperspectief. De onderzoeksvraag die hierbij is geformuleerd en waarop antwoord wordt gegeven in deze paragraaf, is als volgt:

*'Hoe sturen en coördineren veiligheidsregio's gericht op brandveiligheid van woningen in relatie tot ontwikkelingen op de overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn en hoe kunnen ze dit het beste in de toekomst doen?'*

Het antwoord op de onderzoeksvraag wordt gegeven aan de hand van de bijbehorende deelvragen. De beantwoording is hieronder te lezen.

Veiligheidsregio's sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen voornamelijk op twee manieren: via VTH-taken en inzetten op bewustwording van mensen. Bij VTH-taken focussen veiligheidsregio's op complexe woongebouwen en hoogbouw/gestapelde bouw en niet op standaard rijtjeswoningen. Bij het inzetten op bewustwording van mensen via brandveilig leven, is de meest dominante ontwikkeling die bij alle veiligheidsregio's terugkomt de langer zelfstandig thuiswonende ouderen. Veiligheidsregio's coördineren hierbij op twee manieren: via hiërarchische coördinatie en netwerkcoördinatie. Echter zijn veiligheidsregio's zich onvoldoende bewust hoe effectief zij sturen en coördineren op brandveiligheid van woningen. Een oorzaak hiervoor kan het ontbreken van beleid zijn, waardoor vooraf niet goed geformuleerd is waartoe een activiteit moet leiden. Veiligheidsregio's coördineren op dit moment hiërarchisch door gebruik te maken van de legitieme autoriteit die zij hebben als brandweer. Echter wordt veiligheidsregio's steeds meer gevraagd om gevalideerde informatie, die op dit moment in sommige gevallen ontbreekt. Netwerkcoördinatie wordt door veiligheidsregio's toegepast door het informeren van netwerkpartners rondom de ontwikkeling vergrijzing. Aandacht voor andere ontwikkelingen dan vergrijzing zijn beperkt naar voren gekomen in dit onderzoek, waardoor de conclusie wordt getrokken dat de voornaamste prioriteit van veiligheidsregio's bij de ontwikkeling vergrijzing zit (**paragraaf 5.2**).

Als veiligheidsregio's een legitieme autoriteit willen blijven, is het verstandig om evidence-based kennis te genereren door bijvoorbeeld onderliggend beleid te formuleren. Door wetenschappelijke onderbouwing te zoeken bij de activiteiten die veiligheidsregio's doen rondom brandveiligheid van woningen, kunnen veiligheidsregio's beter onderbouwen en uitleggen wat zij precies aan het doen zijn. Een ander punt wat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat veiligheidsregio's behoefte hebben aan een landelijke lijn als het gaat om de toekomstige ontwikkelingen die geschetst worden in het beleidskader. Door niet allemaal individueel als

veiligheidsregio een aanpak te bedenken over hoe er wordt omgegaan met toekomstige ontwikkelingen, is het verstandiger om veel meer gezamenlijk op te trekken. Kennisdeling vindt op dit moment beperkt plaats tussen veiligheidsregio's, waardoor het verstandig is om dit te stimuleren door het aanstellen van een netwerkmanager. Verder komt uit dit onderzoek naar voren dat veiligheidsregio's de behoefte hebben om vroegtijdig in netwerken terecht te komen zodat zij kunnen sturen en coördineren op toekomstige ontwikkelingen die geschetst worden in het beleidskader. Hierbij is het wel belangrijk dat in netwerken rondom brandveiligheid van woningen veiligheidsregio's niet alleen informatie delen met de andere partijen: dit alleen is onvoldoende om te spreken van succesvolle netwerkcoördinatie. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met andere aspecten: onderhandelingsruimte over andere belangen dan brandveiligheid, wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en vertrouwen spelen ook een belangrijke rol in succesvolle netwerkcoördinatie (**paragraaf 5.3**).

Verder zien veiligheidsregio's hun verantwoordelijkheid voornamelijk als adviseur rondom brandveiligheid van woningen. Echter zijn er wel veranderingen waar te nemen in de verantwoordelijkheden bij brandveiligheid van woningen, bijvoorbeeld met de Wkb. Het is voor veiligheidsregio's belangrijk om te bepalen waar zij van willen zijn en waar zij nu voor staan met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Respondenten geven aan dat zij verantwoordelijkheid van veiligheidsregio's graag zien als het verder investeren en ontwikkelen op specialistische kennis. Dit is echt een terrein waar veiligheidsregio's meerwaarde kunnen leveren naast het naleven van bestaande regelgeving, bijvoorbeeld in het kader van gelijkwaardigheid (**paragraaf 5.4**).

Tot slot zien veiligheidsregio's regelgestuurde en risicogestuurde brandveiligheid niet als aparte onderdelen. Veiligheidsregio's geven de voorkeur aan een risicogerichte kijk op basis van regelgeving. Regels zijn belangrijk, maar de risico's die niet door regels worden uitgesloten, zijn dat ook. Respondenten erkennen dus dat risicogericht kijken weliswaar de trend is, maar niet het enige is wat gedaan moet worden. Regelgerichte brandveiligheid is voor standaard rijtjeswoningen voldoende volgens respondenten. Bij complexe woongebouwen en gestapelde woningbouw/hoogbouw is echter een meer risicogerichte kijk op basis van regelgeving noodzakelijk omdat regelgeving hierin te kort schiet. Of dit ook bij toekomstige ontwikkelingen voldoende blijft, zijn respondenten op dit moment niet bewust mee bezig (**paragraaf 5.5**).

## 6.2 Aanbevelingen

Om een toekomstbestendige brandweerorganisatie te blijven die ook een aanpak heeft op nieuwe ontwikkelingen die zich voor gaan doen bij brandveiligheid van woningen, zijn een aantal aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen kunnen ook breder worden ingezet dan brandveiligheid van woningen alleen. Voordat brandveiligheid breder toekomstbestendiger gemaakt kan worden, is het relevant om eerst klein te beginnen. Als blijkt dat interventies zinvol zijn bij brandveiligheid van woningen, kan vanuit daar doorontwikkeling plaatsvinden naar andere brandpreventieaspecten.

### 1. Stel een netwerkmanager aan (gericht aan het IFV)

Als eerste is het aan te bevelen om een netwerkmanager aan te stellen die zich op preventief gebied bezighoudt met kennisdeling. Op dit moment zijn de veiligheidsregio's autonome organisaties die opereren als losse eilandjes. Dat is een gegeven, waarbij wel kaders zijn te bepalen rondom problemen die zich voordoen rondom brandveiligheid van woningen die van toepassing zijn voor alle

veiligheidsregio's. Op dit moment weten veiligheidsregio's elkaar niet of slechts beperkt te vinden, waardoor veiligheidsregio's vaak opnieuw het wiel moeten uitvinden. Het aanstellen van een netwerkmanager rondom bepaalde expertregio's, kan het zetje geven dat veiligheidsregio's vaker gestimuleerd worden om rondom bepaalde thema's een lijn te kiezen.

Het is aan te bevelen om een netwerkmanager aan te stellen bij expertregio's, zodat verantwoordelijkheid wordt genomen om samenwerking plaats te laten vinden. Door dit bovenregionaal met expertregio's te doen, wordt voorkomen dat een centrale landelijke lijn wordt bepaald die veiligheidsregio's toch niet gaan opvolgen. Wanneer een netwerkmanager weet wat er speelt in de regio's op het gebied van brandveiligheid, kan deze netwerkmanager een podium bieden aan een select groepje dat tegen hetzelfde probleem aanloopt. Op deze wijze worden veiligheidsregio's heel gericht in hun kracht gezet, waarbij expliciet niet wordt gekozen om alle 25 regio's hierbij te betrekken. De kracht van deze aanbeveling zit in het bovenregionale aspect en het nemen van verantwoordelijkheid door het IFV. De netwerkmanager kan vanuit een helicopterview het overzicht houden, de juiste regio's met elkaar in contact brengen en ook echt faciliteren in het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen rondom toekomstige ontwikkelingen. Ook het voortouw nemen vanuit het IFV zorgt ervoor dat veiligheidsregio's een zetje in de goede richting krijgen waarmee het samen opgaan meer zal plaatsvinden.

## **2. Wetenschappelijke onderbouwing bij interventies (gericht aan het IFV & aan de veiligheidsregio's)**

Een tweede aanbeveling die wordt gedaan, is het investeren in wetenschappelijke onderbouwing van de interventies die veiligheidsregio's toepassen rondom brandveiligheid van woningen. Door de vraag te stellen wat veiligheidsregio's nu precies doen voor dingen rondom brandveiligheid van woningen en waartoe dit nu precies leidt, kunnen veiligheidsregio's meer inzicht verkrijgen in hun eigen handelen over wat nu wel en niet werkt. Het evaluerende aspect hierbij moet prominenter aanwezig zijn dan momenteel het geval is in het dagelijkse handelen van veiligheidsregio's. Uit de resultaten blijkt dat op dit moment vaak onduidelijk is waartoe bepaald handelen precies leidt. Door wetenschappelijk onderbouwd hierover meer inzicht te verkrijgen, kunnen veiligheidsregio's beter bepalen op welke wijze zij invloed kunnen uitoefenen in netwerkstructuren.

Uit de resultaten blijkt ook dat respondenten het lastig vinden om effectiviteit van interventies precies vast te stellen. De kennis om op wetenschappelijke wijze het werkende mechanisme te achterhalen, is niet altijd aanwezig in veiligheidsregio's, waardoor veiligheidsregio's hierin ondersteund moeten worden. Het is het IFV aan te bevelen veiligheidsregio's te ondersteunen bij het opstellen van evaluaties van bepaalde interventies, zodat kennis consistent wordt toegepast en bovenregionaal verzameld wordt. Veiligheidsregio's hebben hierin ook een verantwoordelijkheid omdat zij autonome organisaties zijn. Daarom kan dit niet enkel op landelijke schaal georganiseerd worden. Evaluaties kunnen uitgevoerd worden in de verschillende veiligheidsregio's zelf, zodat zij zelfstandig meer inzicht vergaren over specifieke manieren van invloed uitoefenen die zij momenteel hanteren. Vanzelf ontstaat hierdoor meer kennis over wat wel en niet werkt. Kortom; het valideren van informatie.

### **3. Structurele samenwerking aan de voorkant opzoeken met partners (gericht aan de veiligheidsregio's)**

Ten derde is het veiligheidsregio's aan te bevelen om structureel de samenwerking op te zoeken in netwerkstructuren, aan de voorkant van beleidsvorming. Om invloed uit te oefenen op toekomstige ontwikkelingen, wordt aanbevolen om meer in te zetten op meedenken met netwerkpartners bij beleidsvorming. Uit de resultaten blijkt dat sommige veiligheidsregio's deze weg al zijn ingeslagen, maar dat betreft niet alle veiligheidsregio's. Door vroegtijdig in netwerken te participeren om invloed uit te oefenen, juist via andere onderwerpen die politiek wat heter zijn, kunnen veiligheidsregio's brandveiligheid standaard op de agenda krijgen bij netwerkorganisaties. Door niet in te zetten op 100% veiligheid maar juist meedenkend te zijn met andere belangen dan brandveiligheid (dus: risicogerichte blik), zijn netwerkpartners veel eerder bereid naar veiligheidsregio's te luisteren. Zeker bij toekomstige ontwikkelingen die voor iedereen nog onduidelijk zijn, kunnen veiligheidsregio's sturen op de richting waarin ontwikkelingen zich gaan bewegen.

Uit de resultaten is duidelijk geworden dat veiligheidsregio's goed zijn in het delen van informatie in netwerkstructuren. Het is aan te bevelen om nu ook meer in te zetten op het creëren van wederzijdse afhankelijkheid tussen netwerkpartners en gebruik maken van vertrouwen. Door niet alleen informatie te zenden over hoe netwerkpartners hun geld moeten uitgeven, maar meedenkend te zijn over andere belangen dan brandveiligheid, zelf ook een bijdrage te leveren aan het realiseren van brandveiligheid in netwerken en hierbij partners te vertrouwen, kunnen veiligheidsregio's netwerkstructuren net iets anders inrichten. Op deze wijze wordt niet aan de voorkant van netwerkstructuren verteld wat anderen moeten doen, maar ook zelf gekeken wat veiligheidsregio's kunnen doen om brandveiligheid van woningen te verbeteren.

### **4. Behoeftte aan netwerkcompetenties (gericht aan veiligheidsregio's)**

Ten vierde is het aan te bevelen te kijken welke netwerkcompetenties veiligheidsregio's in hun organisatie hebben. Brandveiligheid wordt steeds meer in netwerkstructuren gerealiseerd, waardoor het belangrijk is voor veiligheidsregio's om de juiste netwerkcompetenties in de organisatie te hebben. Om vroegtijdig in de beleidsvorming van organisaties zoals woningcorporaties te komen, zijn specifieke competenties nodig die passen bij netwerken.

Netwerken worden steeds belangrijker om brandveiligheid van woningen te realiseren. Uit de resultaten is gebleken dat veiligheidsregio's toch nog vrij traditioneel zijn ingesteld, wat duidelijk bleek uit de vragen die werden gesteld over hoe zij dit moeten aanpakken. Het is veiligheidsregio's aan te raden om na te gaan of er voldoende netwerkcompetenties aanwezig zijn in de organisatie en of die ook op de juiste plekken worden ingezet. Ongeacht de toekomstige ontwikkeling is de manier van invloed uitoefenen voor veiligheidsregio's via netwerkstructuren. Het is daarom aan te bevelen netwerkcompetenties te verzamelen en in te zetten in regionale netwerkstructuren, zodat veiligheidsregio's zelf invloed kunnen hebben op brandveiligheid.

'Netwerkcompetenties' omvat niet alleen het zich bevinden en deelnemen in netwerkstructuren; dit gaat veel meer over de manier waarop invloed uitgeoefend wordt. Dit tweede aspect verdient aandacht, waarbij de nadruk moet komen te liggen op de juiste kennis, onderhandelingsruimte over andere belangen dan brandveiligheid, wederzijdse afhankelijkheid tussen organisaties en het geven van vertrouwen rondom netwerkafspraken.

## 5. Bredere focus op doelgroepen dan alleen inspelen op vergrijzing (gericht aan de veiligheidsregio's)

Een vijfde aanbeveling voor veiligheidsregio's is een bredere kijk dan alleen de ontwikkeling vergrijzing. Vergrijzing is een hot thema wat op dit moment al goed in beeld is bij de veiligheidsregio's. Echter is dit niet de enige relevante ontwikkeling die van invloed gaat zijn op brandveiligheid van woningen de komende jaren. Andere ontwikkelingen en doelgroepen, zoals mensen met een lage sociaaleconomische status, moeten hierdoor niet minder aandacht krijgen dan ouderen.

Uit de resultaten blijkt dat veiligheidsregio's momenteel focussen op vergrijzing, omdat deze ontwikkeling al speelt en ook de komende jaren relevant blijft. Ouderen kunnen moeilijker vluchten en zijn daarom vaker slachtoffer van brand is de redenatie. Echter, indien gekeken zou worden vanuit een ander criterium, zoals de mate van zelfstandigheid om keuzes te maken over risico's, dan zou ook de groep mensen met een lage sociaaleconomische status aandacht moeten krijgen. Het is aan te raden om te focussen op ontwikkelingen waarbij mensen niet in staat zijn om vrijwillig een keuze te maken om te investeren in brandveiligheid. Groepen die relatief welvarend zijn, kunnen prima zelfstandig keuzes maken en regie nemen over beslissingen omtrent brandmaatregelen. Mensen met een lage sociaaleconomische status zijn echter niet in de gelegenheid deze afweging bewust te maken, waardoor hier ook echt een meerwaarde zit voor veiligheidsregio's.

## 6.3 Discussie

### Theoretische reflectie

De theorie die is toegepast bij dit onderzoek was over het algemeen toereikend. Wel was het bij de vraag over toekomstige ontwikkeling lastig het kenmerkenschema één op één toe te passen. Zoveel mogelijk is geprobeerd ontwikkelingen die uit de literatuur zijn afgeleid te koppelen aan mens-, gebouw-, brand- en omgevingskenmerken maar hier zat veel overlap in. Er was in eerste instantie gekozen om het kenmerkenschema aan te houden bij het beschrijven van de ontwikkelingen. Ontwikkelingen konden soms bij meerdere aspecten geplaatst worden, waardoor is gekozen om niet dubbel een ontwikkeling te beschrijven. Tijdens het onderzoek heeft deze keuze niet belemmerend gewerkt, waardoor brandveiligheid naar tevredenheid gekoppeld kon worden aan toekomstige ontwikkelingen op brandveiligheid van woningen.

Verder is in het theoretisch kader gekozen om sturing- en coördinatie wijzen op te nemen. De bedoeling was om eerst de drie verschillende sturingsparadigma's te beschrijven vanuit de literatuur die relevant zijn voor de Bestuurskunde, om vervolgens hieruit drie bijbehorende coördinatie wijzen af te leiden. Gedurende het onderzoek heeft veel meer de focus gelegen op coördinatie in plaats van op sturing, waardoor het achteraf misschien handiger was geweest om ook de deelvragen meer te focussen op coördinatie. Tijdens dit onderzoek was het persoonlijk een logische keuze om vanuit sturingsparadigma's, die toch wel groot en allesomvattend zijn, heel specifiek te kijken naar alleen het onderdeel coördinatie. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag was het wellicht ook mogelijk geweest om meer te focussen op coördinatie alleen. Maar in dit onderzoek heeft de theorie de beoogde bijdrage geleverd aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

De toepasbaarheid van de theorie was relatief goed: de verschillende variabelen en bijbehorende dimensies waren over het algemeen gemakkelijk toe te passen tijdens het onderzoek in

de empirie. Bijna alle opgestelde variabelen en bijbehorende dimensies zijn vooraf juist gekozen. Gedurende het onderzoek werd wel duidelijk dat marktpartijen voor veiligheidsregio's niet heel erg verschillen ten opzichte van andere netwerkpartners. Marktcoördinatie is daarom ook niet verder uitgewerkt in de analyse. Hierdoor was het lastig onderscheid te maken tussen de dimensie informatie van variabele marktcoördinatie en de dimensie informatie van variabele netwerkcoördinatie. De theoretische verwachtingen en variabelen zijn opgesteld op basis van sturings- en coördinatie-theorie, die zich voornamelijk focust vanuit publieke organisaties. Tijdens het onderzoek bleek dat sturing en coördinatie voor gemeenten, die wel verantwoordelijk zijn voor bepaalde taken, anders uitwerkt dan sturing en coördinatie voor veiligheidsregio's die geen primaire verantwoordelijkheid hebben op dit onderwerp. Dit is een belangrijk leerpunt voor de volgende keer.

Gedurende dit onderzoek zijn er wel problemen ondervonden in het vertrekken vanuit de oorspronkelijke routekaart Brandpreventie. Bij de structuur vanuit de routekaart Brandpreventie werd vertrokken vanuit de overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn. Tijdens dit onderzoek bleek echter dat het lastig was om deze drie aspecten aan bod te laten komen in het theoretisch kader. Er was geen definitie toe te kennen aan deze aspecten, waardoor gekozen is om alleen te focussen op sturing en coördinatie in het theoretisch kader. Wel is besloten om dit op te nemen in de discussie, omdat de oorspronkelijke structuur een belemmerende werking heeft gehad bij het uitvoeren van dit onderzoek.

#### Methodologische reflectie

De methode die gehanteerd is bij dit onderzoek, is als zeer positief ervaren. Door te kiezen voor een opzet met zowel focusgroepen als individuele interviews, is getracht een hoge mate van validiteit en betrouwbaarheid te krijgen. Bij de focusgroepen konden respondenten een bijdrage leveren aan het beeld dat gezamenlijk met de andere veiligheidsregio's werd geschetst. De uitwerking hiervan was terug te zien bij de individuele interviews: hierbij werd verder gegaan op het beeld wat gezamenlijk geschetst werd, waardoor de focus enorm heeft bijgedragen aan het schetsen van een gezamenlijk beeld. Gedurende de individuele interviews hebben respondenten voornamelijk gekeken vanuit hun eigen perspectief en hiermee groepsantwoorden soms sterker gemaakt of juist doen afzakken. Dit heeft enorm geholpen bij het komen tot de kern van problemen die werden aangegeven. Toch zijn ook enkele kanttekeningen te plaatsen bij de gekozen opzet, die belangrijk zijn voor vervolgonderzoek.

Van tevoren was gekozen voor focusgroepen voorafgaand aan de individuele interviews, zodat verschillende veiligheidsregio's met elkaar in discussie konden gaan. Tijdens de focusgroepen bleek dat respondenten het voornamelijk met elkaar eens waren en wegbleven uit de discussie. Problemen die door verschillende veiligheidsregio's werden aangedragen verschilden soms van elkaar, maar hierna volgde al snel overeenstemming in plaats van dat er tegenstrijdigheden zaten en discussie echt goed ontstond. Hierdoor kabbelde het gesprek voort, kreeg ik antwoorden op mijn vragen maar de beoogde discussie bleef uit.

Ook het gekozen traject van focusgroepen en individuele interviews bleek tijdsintensief te zijn. Door te investeren in hoge mate van betrouwbaarheid, is wel heel veel verschillende data opgehaald. Zowel de focusgroepen als de individuele interviews moesten getranscribeerd worden, waardoor sommige punten zowel bij focusgroepen als bij individuele interviews dubbel genoemd werden.

Verder was de gekozen opzet vanuit de drie lijnen erg breed. Tijdens dit onderzoek is vertrokken vanuit de overheidslijn, verantwoordelijkheidslijn en risicolijn, wat op zichzelf al drie

verschillende onderzoeken hadden kunnen zijn. Gedurende dit traject was het lastig om op hoofdlijnen te blijven, zodat in de tijdsperiode van het onderzoek wel overall even uitgebreid naar gekeken kon worden. Dat het onderzoek erg breed was opgezet, bleek ook tijdens de individuele interviews. Waar per focusgroep twee van de zes lijnen behandeld konden worden, moesten deze onderwerpen samengepakt worden tijdens de individuele interviews. Dit betekende dat de onderwerpen van de interviewvragen tijdens de individuele sessies uiteen liepen. De individuele interviews duurden ook gemiddeld 1,5 uur, waardoor bij vervolgonderzoek de opzet beter beknopter kan zijn. Vanwege de keuze voor semigestructureerde interviews werd de concrete invulling van de individuele interviews per regio elke keer wel net wat anders. Dit is een belangrijk leerpunt voor de volgende keer; bij een brede opzet wordt het onderzoek ook steeds breder, terwijl het op een gegeven moment nodig is om te focussen en te concretiseren. Dat was nu lastig door de brede opzet.

#### Reflectie op rol onderzoeker

Vanuit de rol van onderzoeker had ook actiever ingezet kunnen worden op het laten ontstaan van discussie bij de focusgroepen. Pas tijdens het analyseren en uitschrijven viel op dat respondenten elkaar aanvulden in plaats van dat zij het met elkaar oneens waren. De onderzoeker heeft dit op zijn beloop gelaten, waardoor wel antwoorden op de vragen kwamen maar echte discussie uitbleef. Dit had de onderzoeker beter kunnen sturen, zodat respondenten nog kritischer naar elkaar moesten zijn over gegeven antwoorden.

Een ander punt wat opviel en wat de onderzoeker anders had kunnen doen, was het duiden van het begrip woningen aan de respondenten, in het kader van dit onderzoek. Wanneer veiligheidsregio's het over woningen hebben, bedoelen zij hier voornamelijk standaard rijtjeshuizen mee. De onderzoeker bedoelde met woningen niet alleen deze rijtjeshuizen, maar ook de hoogbouw/gestapelde woningbouw en complexe woongebouwen. Dit was niet gelijk duidelijk bij de veiligheidsregio's, omdat zij dit expliciet hoogbouw/gestapelde woningbouw en complexe woongebouwen noemen. Dit kan ervoor gezorgd hebben dat veiligheidsregio's en respondenten in eerste instantie een lagere prioriteit hebben gegeven aan het onderzoek, want voor hun vallen woningen in de laagste risicocategorie en doen veiligheidsregio's hier niet heel veel mee. De onderzoeker was hier vooraf onvoldoende mee bekend, waardoor de houding van veiligheidsregio's en respondenten tegenover het onderzoek beïnvloed kan zijn. Dit is een belangrijk leerpunt voor de rol van onderzoeker.

## 7 Literatuurlijst

- ABF Research. (2016). *Tussenrapportage: Prognose bevolking-, huishoudens- en woningbehoefte 2015-2050*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Baarda, D., de Goede, M., & Teunissen, J. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Barnett, M. (2008). *Risk Factors and Incidence of Residential Fire Experiences Reported Retrospectively*. Melbourne: Victoria University.
- Bergema, R., Frinking, E., Sinning, P., Sweijs, T., & Van de Bovenkamp, A. (2017). *Grote bewegingen grote impact*. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brandsen, T., van de Donk, W., & Putters, K. (2005). Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. *International Journal of Public Administration*, 28, 749-765.
- Brandweer Amsterdam-Amstelland. (2013). *Handreiking sociaal woningbrand-risicoprofiel: Het maken van een sociaal woningbrandrisicoprofiel en effectief communiceren met je doelgroep*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Brandweer Twente. (z.j.). *Voorspellen schoorsteenbranden*. Opgeroepen op juni 5, 2019, van <https://www.brandweer.nl/twente/voorlichting/voorspellen-schoorsteenbranden>
- Brandweeracademie. (2016). *Casuiëstiek ondergeventileerde branden*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Brandweeracademie. (2018). *10 jaar fatale woningbranden onderzocht*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Braster, J. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: van Gorcum.
- BZK & VROM. (2007). *Actieprogramma Brandveiligheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- CBS. (2017). *Bevolkingsprognose 2017-2060: 18,4 miljoen inwoners in 2060*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2018a). *Armoede en sociale uitsluiting 2018*. Den Haag: CBS.
- CBS. (2018b). *Huishoudensprognose 2018-2060: opmars eenpersoonshuishoudens zet door*. Den Haag: CBS.
- Companen. (2016). *Nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

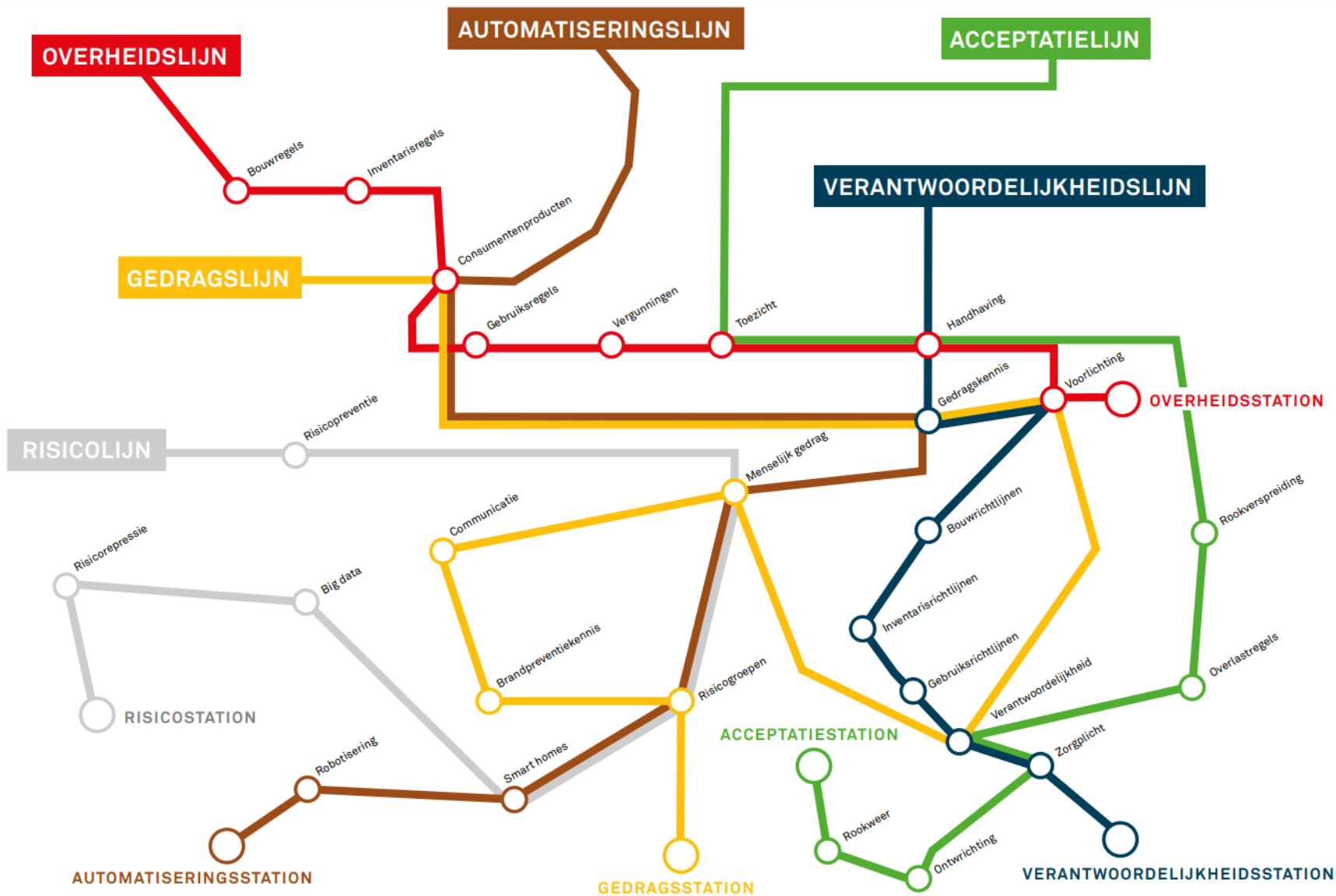
- de Vries, J., & van Dam, M. (1998). *Politiek-bestuurlijk management - Een blok achter de gouden muur*. Alphen: Samsom.
- Engbersen, G., Snel, E., & Kremer, M. (2017). *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*. Den Haag: WRR.
- Haver, L., & van Bussel, H. (2010). *Brandveilig leven: evolutie of revolutie?* Arnhem: NVBR.
- Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J. (2010). *Risico's en redelijkheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*(vol. 69), 3-19.
- Hood, C. (1995). The 'New public management' in the 1980's: variations on a thema. *Accounting Organizations and Society*(vol. 20), 93-109.
- Hoogerwerf, A. (1982). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- IFV. (2016). *Brandveiligheid en vergrijzing*. Arnhem: IFV.
- IFV. (2017a, december 15). *Routekaart Brandpreventie - een lijn in de goede richting*. Opgeroepen op maart 4, 2019, van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/Routekaart-Brandpreventie-een-lijn-in-de-goede-richting.aspx>
- IFV. (2017b). *Basis voor brandveiligheid: de onderbouwing van brandbeveiliging in gebouwen*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- IFV. (2018). *Infoblad Energietransitie ten bate van veiligheidsregio's*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- IFV. (2019a). *Brandpreventie & Fire Safety Engineering*. Opgeroepen op maart 4, 2019, van <https://www.ifv.nl/kennisplein/brandpreventie-fire-safety-engineering>
- IFV. (2019b). *Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Kenis, P., & Provan, K. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink, *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Boom Academic.
- Klijn, E. (2008). *'It's the management, stupid!' Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Lemma.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2000). 'Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- KNMI. (2015). *14-klimaatscenario's voor Nederland; leidraad voor professionals in klimaatadaptatie*. De Bilt: KNMI.
- Kobes, M. (2008). *Zelfredzaamheid bij brand: kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Koppenjan, J. (2012). *Het verknipte bestuur: over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Den Haag: Eleven International Publishing.

- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Koppenjan, J., Kars, M., & van der Voort, H. (2011). Politicians as meta-governors. Can Metagovernance reconcile representative democracy and network reality? In J. Torfing, & P. Triantafyllou, *Interactive policy making, metagovernance and democracy* (pp. 129-148). Colchester: ECPR Press.
- Korsten, A. (2003). *Inleiding in de bestuurskunde*. Schimmert: Arno Korsten.
- Machielse, A. (2011). Sociaal isolement bij ouderen: een typologie als richtlijn voor effectieve interventies. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*(20), 40-61.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2012). *Bouwbesluit Online 2012*. Opgeroepen op maart 11, 2019, van [https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2003\\_nvt/artikelsgewijs/hfd1/pa r1-1/art1-1](https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2003_nvt/artikelsgewijs/hfd1/pa r1-1/art1-1)
- Mullainathan, S., & Sharif, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Times.
- NCTV. (2013). *Wet veiligheidsregio's*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie (J&V).
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8(3), 377-387.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S., Radnor, Z., & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*(43(2)), 135-158.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge.
- Peters, B. (2008). 'Political Advisors in the United States'. In R. Shaw, & C. Eichbaum, *The Role of Policy Advisors*.
- Putters, K. (2009). *Besturen met duivelselastiek*. Rotterdam: Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, Instituut beleid en management gezondheidszorg.
- Rabobank. (2019). *Cijfers en Trends: wat speelt er in uw sector?* Opgehaald van <https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/>
- Rein, G. (2016). *Trends in Fire Protection for a Changing World*. London.
- Rijksoverheid. (2019). *Plannen kabinet voor meer toezicht in de bouw*. Opgeroepen op juni 27, 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/plannen-kabinet-voor-meer-toezicht-in-de-bouw>
- Rijksoverheid. (z.j.). *Overheid bevordert groei zonne-energie*. Opgeroepen op juni 5, 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/zonne-energie>

- Runya, X., Qigui, S., & Wei, S. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science* (vol. 11 No. 7), 11-21.
- Senternovem. (2008). *Elektrische apparatuur in Nederlandse huishoudens*. Delft: Van Holsteijn en Kemna BV.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (2017). *Classics of public administration* (8th ed.). Boston: Cengage Learning.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2006). *Rapportage ouderen 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stout, H. (2007). *Weerbare waarden. Borging van publieke waarden in nutssectoren*. Delft: TU Delft.
- Swanborn, P. (2013). *Case studies: wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- 't Hart, H., Boeije, H., & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Boom Onderwijs.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van orde en chaos*. Amsterdam: Academic Service.
- TNO. (2015). *Trendrapport Beweging en Gezondheid 2000/2014*. Ridderkerk: Hollandridderkerk.
- Turner, S., Johnson, R., Weightman, A., Rodgers, S., Arthur, G., Bailey, R., & Lyons, R. (2017). Risk factors associated with unintentional house fire incidents, injuries and deaths in high-income countries: A systematic review. *Injury Prevention*(23(2)), 131-137.
- van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*(16(3)), 263-277.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2019). *Brandpreventie: kijk verder dan het bouwbesluit*. Opgehaald van <https://vr-rr.nl/@42633/brandpreventie-kijk/>
- Vennix, J. (2008). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Amsterdam: Prentice Hall.
- Verbeek-Oudijk, D., & Eggink, E. (2014). The upper-limits of deinstitutionalization not yet reached. *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*(45), 188-196.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilson, W. (1885). *Congressional government*. London & New York: Routledge.
- Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.

# 8 Bijlagen

## 8.1 Bijlage 1 – Routekaart Brandpreventie (versie september 2016)



## 8.2 Bijlage 2 – respondententabel:

<b>A1 – VR*1</b>	<b>B1 – **1</b>	<b>C1 – VR*1</b>	<b>D1 – ***1</b>	<b>E1 – **1</b>	<b>F1 – IFV1</b>
<b>A2 – VR*2</b>		<b>C2 – VR*2</b>	<b>D2 – ***2</b>	<b>E2 – **2</b>	
				<b>E3 – **3</b>	

<b>Focusgroep 1:</b>	<b>Focusgroep 2:</b>	<b>Focusgroep 3:</b>
A1	A1	A2
A2	A2	C1
C2	B1	C2
E2	C1	D1
F1	D1	D2
	E1	E3
	F1	

<b>Individuele interviews</b>	<b>Aanwezig</b>
Veiligheidsregio A:	A1 A2
Veiligheidsregio B:	B1
Veiligheidsregio C:	C1 C2
Veiligheidsregio D:	D1 D2
Veiligheidsregio E:	E1 E2

## 8.3 Bijlage 3 – interviewleidraad

### Focusgroep 1:

1. Wat zijn de eerste indrukken van de lijnen van de routekaart zoals die er nu liggen?
2. Welke lijnen hadden de voorkeur van de respondenten
3. Welke (toekomstige) ontwikkelingen zijn relevant voor de gedragslijn of automatiseringslijn?
  - Denk aan ontwikkelingen op het gebied van demografie, economie, veiligheid, sociaal-cultureel, technologie, ecologie, politiek
4. (Toekomstige) ontwikkelingen selecteren op basis van selectiecriteria (Relevantie (impact), relevantie tijdschors, autonomie, mate van (on)zekerheid)
5. Welke knelpunten doen zich voor op basis van ontwikkelingen die benoemd zijn?
  - Kansen vs. Bedreigingen

### Focusgroep 2:

1. Wat willen de regio's doen met de routekaart Brandpreventie en wanneer is dit project een geslaagd project voor iedereen? Wat moet het opleveren?
2. Aanvullingen op het beeld:

Er is een kanteling bezig op het gebied van brandveiligheid. Van toetsende en toezichhoudende werkzaamheden gaat het werk steeds verder opschuiven naar een adviserende rol en het verbeteren van brandveiligheid in netwerken. Overheden en brandweerorganisaties zijn niet langer als enige actor verantwoordelijk voor brandveiligheid: zij zijn steeds vaker een onderdeel van het netwerk dat betrokken is om brandveiligheid te verbeteren. Dit heeft ook invloed op het beleid van de veiligheidsregio's.

3. Wat doen veiligheidsregio's beleidsmatig gericht op brandveiligheid van woningen?
4. In welke mate is het huidige beleid toereikend/effectief en waar wordt tegenaan gelopen/knelpunten en kunnen problemen ontstaan in de toekomst?
5. Waar moeten volgens veiligheidsregio's de nadruk op komen te liggen bij brandveiligheid van woningen (periode t/m 2045), beleidsmatig gezien?
6. Waar is de brandweerorganisatie primair verantwoordelijk voor bij brandveiligheid van woningen in jullie regio (nu + toekomst) en hoe wordt hier invulling aan gegeven?
7. Welke veranderingen voor de brandweerorganisaties nemen jullie waar in het netwerk rondom brandveiligheid van woningen in jullie regio's?
8. Op welke manieren proberen veiligheidsregio's invloed uit te oefenen op brandveiligheid van woningen?
9. Hoe ziet toekomstbestendige brandveiligheid van woningen eruit volgens de verschillende veiligheidsregio's, gekeken naar verantwoordelijkheid?

### Focusgroep 3:

1. Hoe denken veiligheidsregio's over regelgestuurde brandveiligheid en risicogestuurde brandveiligheid van woningen?
2. Hoe worden regelgestuurde brandveiligheid en risicogestuurde brandveiligheid van woningen gebruikt binnen verschillende veiligheidsregio's? (Geef hierbij voorbeelden)
3. Waar zitten knelpunten bij het toepassen van regelgestuurde brandveiligheid en risicogestuurde brandveiligheid?

## **Individuele interviews:**

### Algemeen:

1. Wat doen jullie vooral om invloed uit te oefenen op brandveiligheid van woningen? (Beleid, verantwoordelijkheid, risicogestuurd)
2. Tegen welke problemen lopen jullie aan bij het invloed uitoefenen op brandveiligheid van woningen?
3. Hoe zouden jullie in de toekomst invloed willen uitoefenen op nieuwe ontwikkelingen?

### Hiërarchisch:

4. Hoe maken jullie gebruik van de goede naam van de brandweerorganisatie om brandveiligheid van woningen te verbeteren?
5. In welke mate kunnen jullie gebruik maken van dwang om brandveiligheid van woningen te realiseren?

### Markt:

6. Hoe gaan jullie om met private partijen als het gaat om brandveiligheid van woningen? (Zetten jullie private partijen in om brandveiligheidschecks te doen bijvoorbeeld?)
7. Hoe willen jullie omgaan met private partijen in de toekomst als het gaat om nieuwe ontwikkelingen?

### Netwerk:

8. Zitten jullie in samenwerkingsnetwerken rondom brandveiligheid van woningen? Hoe proberen jullie brandveiligheid van woningen te verbeteren in samenwerkingsnetwerken?
9. Kunnen jullie beschrijven hoe informatiedeling in samenwerkingsnetwerken (rondom brandveiligheid van woningen) eruit ziet?
10. Op welke manier houden jullie rekening met belangen van andere actoren bij het maken van beleid?
11. Hoe gaan jullie om met het afhankelijk zijn van sommige actoren bij brandveiligheid van woningen?
12. In hoeverre controleren jullie of netwerkpartners taken ook echt uitvoeren?
13. Hoe zouden jullie gebruik willen maken van netwerken voor een aanpak van toekomstige ontwikkelingen die invloed hebben op brandveiligheid?

### Beleid:

14. Wat zijn de belangrijkste toekomstige ontwikkelingen voor brandveiligheid van woningen, waarop jullie beleid moeten hebben als veiligheidsregio's? Moet dit beleid centraal bepaald worden, door veiligheidsregio's samen of iedere veiligheidsregio individueel?

### Verantwoordelijkheid:

15. Waar zijn jullie in de toekomst verantwoordelijk voor bij brandveiligheid van woningen?
16. Hoe willen jullie gebruik maken van VTH bij toekomstige ontwikkelingen?
17. Hoe willen jullie gebruik maken van bewustwording bij toekomstige ontwikkelingen?

### Risico:

18. Vinden jullie de huidige manier van sturen op risico's toekomstbestendig?

19. Is het volgens jullie mogelijk om bij toekomstige ontwikkelingen te zitten op het vrijwillig maken van risico's?