



Kan het samen?

*Verkenning naar de mogelijkheden van operationele
samenwerking tussen politie en brandweer*

- ❖ Dit onderzoek is uitgevoerd door Crisislab in opdracht van Politie en Wetenschap.
- ❖ Crisislab is de onderzoeksgroep rondom de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid. De doelstelling van de stichting Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en fysieke veiligheid. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussie op het terrein van het besturen van veiligheid. Crisislab is geassocieerd met het Good Governance of Security Laboratorium van de faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit. Binnen het Good Governance of Security Laboratorium wordt onderzoek gedaan, advies uitgebracht en opleidingen verzorgt op het brede terrein van het besturen van veiligheid.

Februari 2009

I. Helsloot
J. Groenendaal
E. Warners

Inhoud

1. Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	5
1.2 Een introducerende blik in het verleden.....	6
1.3 Scope van het onderzoek.....	7
1.4 Leeswijzer	7
2. Samenwerking in het publieke domein.....	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Definities van 'samen werken' en 'samenwerking'	9
2.3 Samenwerking binnen de publieke sector; een applausterm?.....	9
2.4 Kritische succesfactoren voor samenwerking	10
2.5 Conclusie	11
3. Samenwerking tussen politie en brandweer in de literatuur.....	12
3.1 Inleiding.....	12
3.2 Bevindingen uit literatuur.....	12
3.2 Conclusies uit het literatuuronderzoek.....	16
4. Politie- en brandweercultuur nader beschouwd.....	18
4.1 Inleiding.....	18
4.2 Cultuur als onoverkomelijke barrière	18
4.3 De maakbare professionele noodhulpcultuur	19
4.4 Conclusie	21
5. Samenwerking of samen werken in twee casus in de Nederlandse praktijk.....	22
5.1 Inleiding.....	22
5.2 Casestudy: NoBraPol	22
5.3 Casestudy: Oudejaarsavond 2008 in Haaglanden en Zuid Holland Zuid	23
5.4 Conclusie	26
6. Theoretische 'samenwerking' en praktische mogelijkheden tot 'samen werken'	27
6.1 Inleiding.....	27
6.2 Een theoretische mogelijkheid tot samenwerking	27
6.3 Praktische mogelijkheden tot samen werken	28
6.4 Conclusie	29
7. Het geheel overziend; samenvattende analyse, conclusies en aanbevelingen.....	30
7.1 Inleiding.....	30
7.2 Samenwerking binnen het publieke domein	30
7.3 Mogelijkheden tot samenwerking door politie en brandweer	31
7.4 Mogelijkheden tot samen werken door politie en brandweer.....	31
7.5 Conclusies.....	32
7.6 Aanbevelingen.....	32
Literatuur.....	33
Respondenten.....	35

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de huidige samenleving zijn politie en brandweer twee gescheiden organisaties met separate taken en bevoegdheden. Waar de politie zorgdraagt voor opsporing, ordehandhaving en noodhulpverlening, richt de brandweer zich op brandbestrijding en hulpverlening in de breedste zin van het woord. Deze taken zijn bij wet geregeld:

Artikel 2 van de Politiewet bepaalt dat de politie onder andere tot taak heeft het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Artikel 1 van de Brandweerwet 1985 bepaalt dat de brandweer onder andere tot taak heeft het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen bij ongevallen.

Om de kwaliteit van de rampen- en crisisbeheersing te bevorderen, heeft de nationale overheid beleid ontwikkeld dat moet leiden tot een hechtere samenwerking van beide diensten bij rampen en crises. Zo wordt de brandweer op dezelfde regionale schaal georganiseerd als de politie, vindt colokatie van de meldmakers plaats en wordt een bestuurlijk samenwerkingsconvenant tussen politie en brandweer verplicht gesteld.¹

Ook op het terrein van de dagelijkse taakuitvoering lijkt samenwerking voor de hand liggend. Zoals uit de wettelijke taakbeschrijving duidelijk wordt hebben brandweer en politie deels overlappende taken. Daarnaast bestaat er bij velen de perceptie dat de beroepsbrandweer in principe voldoende tijd om ook andere operationele taken uit te voeren. Immers de beroepsbrandweer 'verkoopt' vooral paraatheid: het beroepsbrandweerpersoneel is gekazerneerd in afwachting van een brand- of ongevalsmelding. Gezien de beperkte uitrukfrequentie lijkt er daarom werktijd beschikbaar voor andere taken die binnen de ruime taakstelling van de brandweer past.

Internationaal is een integratie van ambulance- en brandweertaken gebruikelijk juist vanwege het (deels) gelijke karakter van paraatheidslevering. In Nederland is die integratie zeer beperkt: in enkele steden zoals Amsterdam rukt de brandweer met een automatische defibrillator uit op 112-meldingen van hartaanvallen.²

Het is derhalve in principe denkbaar dat beroepsbrandweerpersoneel wordt ingezet voor politietaken. Anderzijds is het theoretisch evenzo denkbaar - gezien de overlap van wettelijke taken - dat de uitvoering van klassieke brandweershulpverleningstaken wordt belegd bij politiefunctionarissen.

In het domein van de crisisbeheersing wordt al door velen gesteld dat de politie de spilfunctie van de brandweer dient over te nemen.³

Het bovenstaande is aanleiding geweest voor de Commissie Politie en Wetenschap om aan het Crisislab te vragen de theoretische en praktische mogelijkheden van een verdergaande structurele operationele samenwerking tussen politie en brandweer te onderzoeken.

¹ Voorstel Wet veiligheidsregio's.

² Zie www.brandweer.nl/amsterdam-amstelland/

³ Raad Openbaar Bestuur (2008)

1.2 Een introducerende blik in het verleden⁴

Een blik in het verleden leert dat structurele operationele samenwerking tussen politie en brandweer niets nieuws is. Gedeelde taken, verantwoordelijkheden en zelfs geheel vervlochten korpsen zijn in Nederland tot de jaren '70 van de vorige eeuw een gebruikelijke praktijk. Een kort overzicht van deze historie zet de huidige samenwerking (smogelijkheden) tussen beide diensten in een eerste perspectief.

De brandweer kent zijn oorsprong bij het ontstaan van de eerste Nederlandse steden. In Amsterdam is sinds 1685 een korps bestaande uit aangewezen burgers actief met als doel om bij brand uitbreiding tot blok- of zelfs stadsbranden te voorkomen. De uitrusting en brandbestrijdingsmogelijkheden waren minimaal en daarmee ook de benodigde opleiding en oefening.

De uitvinding van de combinatie van drukpomp en brandslang in Amsterdam door Jan van der Heijden, leidde in heel Nederland tot een systeem van (vrijwillige of aangewezen) brandweren bestaande uit 'gewone' burgers die bij een brand de pompwagen met slangen ophaalden uit een depot en vervolgens naar het brandadres togen om daar de schade beperkt te houden.

Met de gemeentewet van 1851 werden de politie- en brandweertaken de verantwoordelijkheid van de gemeente. Er ontstonden gemengde hulpverleningsorganisaties waarbij na een brandmelding de dienstdoende agent of 'veldwachter' zich als eerste richtte op brandhaard begaf om een beginnende brand te kunnen bestrijden, terwijl de vrijwillige brandweer gealarmeerd werd en later nakwam.

“Omdat brand gelukkig een zeldzaam verschijnsel was maar verstoring van de openbare orde dagelijkse kost was, ontstonden veel beroepsbrandweerkorpsen en -korpsjes en waren er relatief weinig parate brandweerorganisaties. Het lag daarom voor de hand om in het zeldzame geval van brand de immer aanwezige politieagenten of veldwachters uit te laten rukken naar de brand en ze beperkte blusmiddelen te verschaffen. Zo snelden ze vaak met 'slangenwagentjes' of handbrandblusapparaten naar de brand, terwijl ondertussen de vrijwillige brandweer gemobiliseerd werd”.⁵

Met de verdere industrialisering van Nederland kwamen er, behalve een perceptie van grotere behoefte door de toenemende risico's, complexere brandbestrijdingsinstrumenten als stoompompen ter beschikking van de brandweer die vroegen om professionalisering. Nadat Amsterdam in 1874 als eerste een beroepsbrandweer inrichtte volgden steden als Den Haag (1889) en Groningen (1910).

In 1920 kwam van 't Sant, de Haagse Politiecommissaris, op het innovatieve idee om zijn politiemannen beschikbaar te stellen als oproepkrachten van de brandweer. De beperkte hoeveelheid opleiding en oefening die op dat moment nodig was voor uitvoering van de brandbestrijdingstaak kon eenvoudig aan de beroepsbrandweerpolitie worden gegeven. Zo ontstond de 'politiebrandweer' in Den Haag en in navolging daarvan ook in verschillende steden waaronder grotere als Leiden, Delft en Heerlen.

Het model van van 't Sant bleek echter uiteindelijk niet houdbaar vanwege de druk van de verdergaande professionalisering van brandweer- en politiefuncties. Die verdergaande professionalisering betekende dat er teveel opleidings- en trainingstijd noodzakelijk werd

⁴ De informatie uit deze paragraaf is grotendeels afkomstig van het Nationaal Brandweer Documentatie Centrum, zie ook www.ndbc.nl, 'Brandweer, politie, politiebrandweer, brandweerpolie, politie, brandweer.'

⁵ Koppers (2002)

geacht voor beide professies om nog tot dubbelfuncties in stand te kunnen houden.⁶ De opkomende specialistische zogenaamde technische hulpverleningsfunctie (het bevrijden van beklemd verkeersslachtoffers uit hun auto's) was zo'n factor. In 1973 werd in Rijswijk – als *last man standing* – ook de scheiding getrokken tussen politie en brandweer.

Anno 2009 lijkt er nog slechts in beperkte mate samenwerking plaats te vinden in de dagelijkse operationele praktijk tussen de politie en brandweer.

Een waarschijnlijk zeldzaam voorbeeld van samenwerking tussen politie en brandweer (dat standhoudt ondanks formele afwijzing ervan) is dat brandweerdikers op reguliere basis worden ingezet voor niet spoedeisende opsporingswerkzaamheden. Het wettelijk kader van het brandweerdijken staat dit eigenlijk niet toe. Een veel gehoorde rechtvaardiging van brandweerszijde is dat deze activiteiten oefenmomenten verschaffen voor de brandweerdiker. Voor de politie is de inzet van brandweerdikers vooral handig gezien de snelle beschikbaarheid ervan en de lage kosten.

Nieuwe, kleinschalige, initiatieven tot samenwerking uit de afgelopen lijken vooral te bestaan uit het beschikbaar stellen van expertise op specifieke terreinen.

Een voorbeeld hiervan betreft de adviesrol van de brandweer met betrekking tot gevaarlijke stoffen bij de ontmanteling van XTC-laboratoria. Hiertoe zijn een aantal landelijke steunteams ingericht die door de politie kunnen worden opgeroepen.

Enkele bijzondere initiatieven komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

1.3 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek naar de samenwerking tussen brandweer en politie is gericht op de mogelijkheden die *structurele* samenwerking tussen beide diensten biedt of lijkt te bieden op het *operationele* vlak bij het uitvoeren van dagelijkse taken.

In deze verkenning zal derhalve geen aandacht uitgaan naar de mogelijke samenwerking binnen het incidentele domein van rampenbestrijding en crisisbeheersing.⁷

In deze verkenning wordt verder niet 'gerekend' aan de (eventuele) efficiencyvoordelen die behaald kunnen worden met het bevorderen van samenwerking. Hoewel efficiency wel een belangrijk motief zal blijken te zijn om samenwerking te bevorderen, probeert deze verkenning niet om daadwerkelijk te beoordelen in hoeverre efficiencyvoordelen behaald kunnen worden door het hechter laten samenwerken van politie en brandweer.

Tenslotte geldt dat er natuurlijk nog een parate hulpverleningsorganisatie is, namelijk de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). De literatuur laat zien dat de samenwerking tussen brandweren en ambulancediensten internationaal veel meer vanzelfsprekend is dan de samenwerking tussen politie en brandweer (zie bijvoorbeeld het eerste kader in paragraaf 1.1). Hieromtrent is dan ook veel onderzoek verricht. Deze onderzoeken laten zien dat veel problemen in de samenwerking tussen ambulancediensten enerzijds en politie en brandweer anderzijds veroorzaakt worden door de fragmentatie van de 'witte kolom'.⁸ Deze verkenning gaat echter niet op deze samenwerking in.

1.4 Leeswijzer

⁶ Zoals later in dit rapport nog aan de orde zal komen, is de onhaalbaarheid van deze dubbele belasting een punt van discussie: veel politiemensen in Nederland zijn immers ook lid van de vrijwillige brandweer.

⁷ In Van Duin (2007) staat juist deze vorm van samenwerking centraal.

⁸ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007). Risicoanalyse domein GHOR.

Dit rapport bestaat uit 7 hoofdstukken.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het brede concept van samenwerken in het publieke domein.

In hoofdstuk 3 worden de bevindingen uit de (internationale) literatuur omtrent brandweer- en politiesamenwerking gepresenteerd.

Omdat in hoofdstuk 3 zal blijken dat cultuur en identiteit volgens de literatuur sleutelfactoren zijn bij de totstandkoming van samenwerking, wordt in hoofdstuk 4 een nadere beschouwing gegeven over de politie- en brandweeridentiteit en -cultuur.

In hoofdstuk 5 worden twee recente casus nader geanalyseerd op de in hoofdstuk 2 en 4 benoemde kernelementen.

In hoofdstuk 6 worden een aantal theoretische en praktische mogelijkheden tot samenwerking gepresenteerd gebaseerd op de voorgaande hoofdstukken.

In het slothoofdstuk worden de samenvattende analyse en aanbevelingen gepresenteerd.

2. Samenwerking in het publieke domein

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de definities van de kernbegrippen 'samenwerking' en 'samen werken' gegeven, wordt kort ingegaan op de motivatie voor samenwerking binnen het publieke domein en worden bekende succes- en faalfactoren voor samenwerking gegeven zoals die in de literatuur voorkomen.

2.2 Definities van 'samen werken' en 'samenwerking'.

Samenwerken kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en gedefinieerd. In dit onderzoek maken we in navolging van Scholtens een verschil tussen 'samenwerking' en 'samen werken'.⁹ We hanteren de volgende definities:

Samenwerking (tussen politie en brandweer) duidt in deze verkenning op structurele uitvoering van huidige taken van een van beide organisaties in een gezamenlijk organisatorisch verband waarvoor beide organisaties verantwoordelijkheid dragen.

Samen werken (tussen politie en brandweer) duidt in deze verkenning op structurele assistentie door de andere partij bij uitvoering van huidige taken van een van beide organisaties of op gezamenlijke uitvoering van huidige taken zonder overdracht van verantwoordelijkheden.

Merk op dat 'samenwerking' en 'samen werken' in de praktijk twee essentieel verschillende begrippen zijn. In principe zullen weinig organisaties of individuen negatief staan tegenover 'samen werken'. 'Samenwerking' doet echter bureaupolitiek pijn, en leidt tot ingrijpende(re) wijzigingen van bestaande organisaties en haar culturen.

2.3 Samenwerking binnen de publieke sector; een applausterm?

Binnen de publieke sector wordt samenwerking steeds meer als een noodzakelijke voorwaarde gezien voor de continuïteit van organisaties. De laatste jaren is de term samenwerken, zeker binnen het veiligheidsdomein, tot 'applausterm' verworden.¹⁰

Volgens internationaal onderzoek spelen in de publieke sector spelen vooral efficiencyoverwegingen een rol in de keuze voor (verregaande) samenwerking. Dit resulteert in schaalvergrotingen, fusies en (inter)regionaal samen werken.¹¹

Kwalitatieve factoren (het verhogen van de effectiviteit, vergroten van dienstverlening) komen op het tweede plan. Echter, kwaliteit wordt vooral benoemd als reden om niet tot samenwerking over te gaan, dat wil zeggen wanneer men denkt dat de samenwerking een negatieve invloed heeft op de huidige kwaliteit van dienstverlening.

Meer specifiek worden er in de wetenschappelijke literatuur zes (elkaar soms overlappende) aanleidingen voor samenwerking beschreven:¹²

- Er is sprake van redelijke tot hoge afhankelijkheidsrelatie tussen twee partijen;
- Er bestaat behoefte aan het delen van risico's;

⁹ Scholtens (2007) spreekt over <samen werken> en samenwerken.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld al Können (1980) voor algemene samenwerking binnen het publieke domein, Scholtens (2007: 8) voor het veiligheidsdomein. De term 'applausterm' komt uit Twist (2000).

¹¹ Stinchcomb en Ordaz (2007)

¹² Thomson & Perry (2006: 21)

- Er is bij één of beide partijen een tekort aan (financiële) middelen;
- Er bestaan succesverhalen rond samenwerkingsinitiatieven uit het verleden;
- Er is sprake van een situatie waarbij een partij de behoefte heeft aan de resources van een andere partij;
- Er is sprake van een complexe situatie die de partijen niet alleen aankunnen.

Daarnaast kunnen persoonlijke verhoudingen een belangrijke rol spelen bij het wel of niet aangaan van een samenwerkingsverband. Duidelijk wordt dit bij een in het kader van samenwerking vaak gehanteerd begrip als 'vertrouwen': indien er geen vertrouwen bestaat tussen twee individuen ligt samenwerking minder voor de hand.¹³ Het vertrouwen in het succes van de 'samenwerking' wordt vooral belangrijk geacht voor de top van de organisatie. Immers zij zullen de verantwoordelijkheid moeten nemen en dragen voor het samenwerkingsverband. Op voorhand kan derhalve gesteld worden dat draagvlak bij het topmanagement cruciaal is bij het überhaupt totstandkomen van een samenwerkingsverband.

Het begrip samenwerken heeft overall gezien een positieve connotatie. Het is daarmee misschien niet verrassend dat uit een analyse van diverse samenwerkingsprojecten blijkt dat samenwerken veelal een doel op zichzelf is verworden, dat wil zeggen dat het betreffende samenwerkingsverband geen aantoonbare voordelen oplevert voor de betrokken organisaties noch de samenleving.¹⁴ Vele projecten die samenwerking tot stand moeten brengen komen dan ook moeilijk van de grond of mislukken. *"There is a fine line between gaining the benefits of collaborating and making the situation worse"*.¹⁵

2.4 Kritische succesfactoren voor samenwerking

Gezien de constatering dat veel 'samenwerkingsverbanden' mislukken, is het relevant om een beter inzicht te hebben in de kritische succesfactoren van samenwerking in het algemeen. In de literatuur worden drie essentiële succesfactoren benoemt.

- Ten eerste moet samenwerking een aanwijsbaar voordeel opleveren. Zoals al aangeven zal dit meestal om efficiency gaan, veel minder vaak om effectiviteit.
- Ten tweede dient kritisch gekeken te worden naar de 'gewenstheid' van de samenwerking; het is noodzaak dat de direct betrokkenen een positieve attitude hebben ten aanzien van de samenwerking. Dit zal in belangrijke mate afhangen van de mate waarin beide partijen (organisaties en de individuen in die organisaties) een wederkerig voordeel kunnen behalen. Veelal blijkt het vaststellen van een wederkerig voordeel een heikel punt; disbalans tussen de nettowinst aan beide zijden kan samenwerking ontwrichten, of geheel laten stuklopen.¹⁶ In het bijzonder hebben ambtelijke bazen in het algemeen weinig behoefte om autonomie op te geven.
- Ten derde dient de samenwerking in praktijk realiseerbaar te zijn. Elk samenwerkingsverband kent zijn barrières. Het bestaan van structurele barrières kan in de praktijk samenwerken onmogelijk maken. Bijvoorbeeld het verschil in aansturing van organisaties (landelijk, provinciaal, gemeentelijk). In de samenwerking zijn verschillende van deze generale faalfactoren aanwijsbaar zoals de verschillen in werkwijze, verschil in doelstellingen, cultuurverschillen en een uiteenlopende dagelijkse routine.¹⁷

¹³ Thurmaier (2006)

¹⁴ Stinchcomb en Ordaz (2007)

¹⁵ Huxham en MacDonald (1992: 50)

¹⁶ Stinchcomb en Ordaz (2007)

¹⁷ Propper (2000)

De drie succesfactoren (aanwijsbaar voordeel, positieve attitude jegens de samenwerking en de structurele barrières) zullen in de volgende hoofdstukken regelmatig terugkeren om te kunnen beoordelen in hoeverre de samenwerking of samen werken van brandweer en politie kan worden versterkt.

2.4 Conclusie

Deze verkenning maakt onderscheid tussen *samenwerking* met overdracht van bevoegdheden en *samen werken* waarbij de autonomie van beide diensten niet wordt aangetast.

Hoewel meer samenwerking tussen publieke organisaties een populair streven is, laat onderzoek zien dat er veel barrières zijn die uiteindelijk betekenen dat samenwerking slechts onder druk tot stand komt:

- Incidentele samenwerking kan tot stand komen wanneer incidentele druk organisaties 'tot elkaar veroordeelt' omdat de risico's voor falen te hoog zijn;
- Structurele samenwerking vanuit de wens tot meer efficiency komt slechts tot stand wanneer een 'bovenbaas' dit verordonneert: ambtelijke bazen zijn slechts zeer zelden genegen om zeggenschap over delen van de eigen organisatie op te geven.

3. Samenwerking tussen politie en brandweer in de literatuur

3.1 Inleiding

Het literatuuronderzoek dat is uitgevoerd in het kader van deze verkenning geeft aan dat er weinig, voor de onderzoekers zelfs verrassend weinig, onderzoek is uitgevoerd naar de (mogelijkheden tot) operationele dagdagelijkse samenwerking tussen politie en brandweer. De aangetroffen kernpublicaties worden in dit hoofdstuk besproken:

- In 2004 is een rapport verschenen van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) over de samenwerking en taakverschuiving van politie en brandweer;
- Onderzoek van Legg (2003) richtte zich op verschillende samenwerkingsvormen binnen het veiligheidsdomein;
- De Amerikaanse onderzoekers Stinchcomb en Ordaz (2007) hebben empirisch onderzoek gedaan naar een fusie tussen politie en brandweer in New York.

3.2 Bevindingen uit literatuur

Rapport SMVP (2004)

Het rapport van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) uit 2004 richt zich op de samenwerking en taakverschuiving tussen de politie en brandweer.

Na een inventarisatie en analyse van samenwerkingsprojecten concluderen de onderzoekers van het SMVP dat er tot op heden weinig samenwerkingsverbanden tot stand zijn gekomen, maar dat verschillende vormen van verdere (structurele) samenwerking bij inzet kansrijk en mogelijk zijn.

Zo stelt het onderzoek dat de brandweer en politie elkaar (in potentie) kunnen aanvullen. Waar de brandweer de objectieve ‘hardere’ rol van dienstverlener op zich kan nemen, kan de politie een meer publiekgerichte functie vervullen. Daarnaast kan de samenwerking op operationeel niveau voordeel opleveren in de vorm van taakverrijking of ruimte scheppen voor prioritaire taken. Daarmee lijkt op operationeel niveau een *mutual benefit* aanwijsbaar.¹⁸ Tevens ziet SMVP bestuurlijke voordelen van de operationele samenwerking, in de vorm van mogelijke financiële verlichting, en, bij een kwalitatieve sprong voorwaarts, meer steun van burgers voor de beide diensten.¹⁹

Echter worden er ook enkele concrete barrières in de samenwerking tussen politie en brandweer opgesomd.²⁰

Ten eerste kan de samenwerking tussen politiediensten en brandweren wel op tactisch en strategisch niveau regionaal worden georganiseerd, maar vindt de daadwerkelijke uitvoering op gemeentelijk niveau plaats. Deze versnippering tussen beleid en uitvoering (en de politieke machten die op deze verschillende niveaus acteren) kan consequenties hebben voor het succes van de samenwerkingsinitiatieven.²¹

Een tweede barrière die het SMVP benoemd is het cultuurverschil tussen de politie en brandweer. De cultuurverschillen tussen politiediensten en brandweren komen op

¹⁸ SMVP (2004: 39)

¹⁹ SMVP (2004: 39)

²⁰ SMVP (2004)

²¹ SMVP (2004)

verschillende manieren tot uiting. Illusterend is dat de brandweer in de ‘nazorg’ bij incidenten minimale taaklast op zich neemt, wat de politie in deze fase van de keten alleen doet staan. De brandweer lijkt zijn taak voltooid te vinden bij ‘het blussen van de brand’, waar de politie het herstellen van de situatie/rust ook tot zijn takenpakket rekent.²² Op concrete wijze lijkt zich hier het cultuurverschil te manifesteren in een verschil van beleving in ruimte en tijd. Het volgende voorbeeld laat dit vanuit politieperspectief mooi zien:

“In Amsterdam is het bevrijden van beknelde verkeersslachtoffers een lange tijd een taak van de ongevallendienst van de politie geweest (nu is dit weer een brandweertaak). Derhalve was de brandweer in staat om zich primair bezig te houden met het redden van mens en dier. Een belangrijk motief vanuit de politie om zelf beknelde verkeersslachtoffers te redden was dat de brandweer daarvoor vaak belangrijke sporen of informatie onbruikbaar maakte. Volgens insiders was de bijnaam van de brandweer in politiekringen toen ‘*sporenvernietigingsdienst*’. Ditzelfde gold voor het brandweeronderzoek van brandweerteams.”²³

In het onderzoek van SMVP is gekomen tot een inventarisatie van verschillende spanningsvelden die van belang zijn bij het realiseren van samenwerking tussen politie en brandweer.²⁴

- Het gebrek aan ‘het elkaar kennen’: in rurale setting blijkt samenwerking relatief succesvoller vorm te krijgen dan in een urbane omgeving;
- Relatie professionals – vrijwilligers: discrepantie tussen ‘aanwezigheid’, cultuur én mentaliteit tussen vrijwilligers (vnl. brandweer) en professionals (vnl. politie);
- Vanuit drie niveaus (operationeel, tactisch en strategisch) gebrekkige overeenstemming in de wijze waarop vorm gegeven moet worden aan de samenwerking.

Legg (2003)

Dit onderzoek schetst in grote lijnen de verschillende vormen van samenwerking binnen het veiligheidsdomein in Dorset (een regio in het Verenigd Koninkrijk). Onder meer wordt gekeken naar de samenwerking tussen brandweer en hulpdiensten en de gezamenlijke aanpak van buurtoverlast in wijken.²⁵

De auteur rapporteert erg positief over de mogelijkheden tot samenwerking tussen politie en brandweer, hoewel de nadelen van samenwerking niet systematisch worden besproken. Aan de hand van verschillende projecten wordt getoond dat samenwerking tussen politie en brandweer noodzakelijk is om de kern van sommige veiligheidsproblemen aan te pakken:

- Gezamenlijke faciliteit: in Dorset werken verschillende diensten samen bij de ontwikkeling van een gezamenlijk gebouw voor politie, brandweer en ambulancediensten.
- Bescherming van heidegebied: politie en brandweer werken samen om het – voor de omgeving karakteristieke heide – in tact te houden. De politie is betrokken door een speciaal opgeleide en vrijgespeelde functionaris die brandstichting voorkomt en auto’s wegstuurt. De brandweer is betrokken door de aanschaf van nieuwe auto’s ter bestrijding van heidebranden. Daarnaast gaan functionarissen van politie en brandweer langs scholen om voorlichting te geven over het natuurgebied.
- Criminaliteitsbestrijding: de brandweer in Dorset helpt de politie door het voorlichten van kinderen over brand. Tevens spreekt de brandweer jeugdige brandstichters aan op

²² Zie Van Lochem en Verhallen (2007)

²³ Informatie uit interview.

²⁴ SMVP (2004)

²⁵ Legg (2003)

het gevaar van hun gedrag. Daarnaast denkt de brandweer mee in verschillende overleggen over criminaliteitsbestrijding.

Volgens het onderzoek is vanuit het perspectief van de brandweer samenwerking noodzakelijk. Immers, het terugdringen van branden, gewonden en doden kan nooit enkel door toedoen van brandweer zelf worden bereikt. Daarnaast worden nog andere voordelen van samenwerking aangestipt.^{26 27}

- Kansen op innovaties door het bij elkaar brengen van verschillende disciplines;
- Het vergroten van het leervermogen door het bijeenbrengen van kennis;
- Toegang tot nieuwe informatie;
- Efficiëntere inzet van middelen;
- Beter inzicht in de behoefte van burgers.

Opgemerkt moet worden dat de bovenstaande projecten vooral getypeerd kunnen worden als 'samen werken'. Relevant aspect daarbij is de vaststelling in het rapport dat 57% van de onderzocht projecten geïnitieerd is door de lagere echelons.

Stinchcomb en Ordaz (2007)

Het onderzoek van Stinchcomb en Ordaz beschrijft het fusieproces tussen de politie en brandweer van New York.²⁸ De onderzoekers leggen in deze studie de nadruk op de invloed van identiteit en organisatieculturen op het succes van de organisatorische fusie en daarop volgende operationele samenwerkingsinitiatieven.

De fusie van brandweer en politie is een direct gevolg van de aanslagen op het WTC in september 2003. Na de aanslagen van 9/11 concludeerde een onderzoekscommissie dat het optreden van de hulpdiensten onderzocht dat de samenwerking tussen brandweer en politie sterk te wensen overliet. Derhalve werd geadviseerd om beide diensten te integreren opdat de samenwerking tussen beide diensten zou gaan verbeteren. Door de fusie zijn zowel brandweer en politie als de ambulancediensten in één gebouw gevestigd. Sinds de fusie worden alle diensten centraal aangestuurd middels dezelfde communicatiemiddelen.

Stinchcomb en Ordaz analyseren de fusie aan de hand van drie elementen: de werkgerelateerde identiteit van de professional, de mate van fit tussen de werknemer en de organisatiecultuur en de reciprociteit in de relatie tussen werkgever en werknemer.²⁹

Werkgerelateerde identiteit: De werkgerelateerde identiteit van een professional bestaat volgens het onderzoek uit een mengeling van:³⁰

- de relatie die een professional heeft met zijn collega's;
- de aard van het werk;
- de hiërarchische positie;
- de intrinsieke en extrinsieke beloning;
- de cultuur waaraan de professional zich heeft aangepast.

Hoe de professional zichzelf ziet wordt bepaald door bovenstaande punten. Een aantasting van de werkgerelateerde identiteit stuit volgens de onderzoekers op grote weerstand van de professional, omdat daarmee een aanval wordt gedaan op 'wie iemand is (of gelooft te zijn)'.

²⁶ Legg (2003: 23)

²⁷ Thomson & Perry (2006) stellen dat dergelijke voordelen in de praktijk zeldzaam zijn.

²⁸ Opgemerkt moet worden dat er wezenlijke verschillen zijn tussen de Nederlandse en Amerikaanse context.

²⁹ Stinchcomb en Ordaz (2007)

³⁰ Stinchcomb en Ordaz (2007: 151)

Derhalve kunnen fusies of samenwerkingsinitiatieven ervaren worden als aantasting van de identiteit van de professional, wat kan leiden tot veel weerstand tegen de fusie.

De werkgerelateerde identiteit is te differentiëren op verschillende niveaus³¹. Symbolen en artefacten zijn de meest zichtbare uitingen van de werkidentiteit. Uit het onderzoek van Stinchcomb en Ordaz blijkt dat deze artefacten een belangrijke rol vervullen in het fusieproces. Uit interviews met brandweerpersoneel bleek bijvoorbeeld dat brandweerlieden meer bezorgd waren over het verlies van 'brandweer artefacten' (we willen geen afscheid nemen van onze uniformen, badges, auto's en logo's) dan om de integratie zelf.³²

“For example, most worried about whether the sheriff's office would require fire-rescue to change the fire patch we have worn for years. You may say that is a very inconsequential matter, but to us, the patch was part of our identity.”³³

Cultuur 'fit': De werkidentiteit van professionals wordt over de jaren gevormd³⁴, maar toch moet er in het begin ook al een klik zijn tussen de individu en de organisatie. Volgens onderzoekers solliciteren potentiële medewerkers bij organisaties waarbij de organisatiecultuur (in belevenis) grote overeenkomsten vertoont met de eigen culturele waarden. Wanneer een organisatiecultuur verandert door een fusie of samenwerkingsverband, bestaat de mogelijkheid dat de organisatiecultuur niet meer overeenkomt met de culturele waarde van de professional. De 'angst' voor dit proces kan volgens Stinchcomb en Ordaz een samenwerking bemoeilijken, of zelfs in de weg staan.³⁵

In het volgende voorbeeld wordt duidelijk dat brandweer en politie in een andere culturele omgeving verkeren:³⁶

- In de 'wij cultuur' van de brandweer wordt vaak een zachte sturing toegepast
- In de 'individuele' cultuur van de politie wordt vaak een hiërarchische structuur en sturing van toepassing.

Uit het onderzoek blijkt dat de politiemans en brandweerman significant van elkaar menen te verschillen.³⁷ Niet alleen wat takenpakket en werkidentiteit betreft, ook heerst het idee dat de individuele karaktereigenschappen van beide niet overeenstem. Stinchcomb en Ordaz illustreren dit aan de hand van een beschrijving van de diverse hulpdiensten: de 'roden' zijn geroemd om hun moed, terwijl de 'blauwen' (in de originele tekst: *the greens*) bekend staan als *risk-takers* en het cynisme waarmee zij hun werk uitvoeren.³⁸ Beide organisaties bevestigen de denkbeelden over elkaanders organisatie:

Brandweerperspectief

"Firefighters don't like conflict. Police are conflict-oriented. We're (fire-rescue) accommodating and our approach is less aggressive..."

Politieperspectief

"Fire-rescue is a causal environment, friendly, sometimes too friendly and too lax... The sheriff's office is formal less friendly, and too strict..."

³¹ Schein (1996)

³² Stinchcomb en Ordaz (2007: 152)

³³ Stinchcomb en Ordaz (2007: 152)

³⁴ Schein (1996)

³⁵ Stinchcomb en Ordaz (2007: 153)

³⁶ Stinchcomb en Ordaz (2007: 154)

³⁷ Stinchcomb en Ordaz (2007)

³⁸ Stinchcomb en Ordaz (2007: 154)

Reciprociteit werknemer – werkgever: Wanneer een werknemer goed past bij een de organisatiecultuur, zullen beide partijen de ‘beloning’ in balans willen brengen. Aan de ene kant verwachten werknemers voorzien te worden in hun behoefte naar ontwikkeling, salarisstijging, opleidingsmogelijkheden en carrièremogelijkheden. Aan de andere kant verwachten de werkgevers dat werknemers gaan voldoen aan de eisen en plichten die van hen verwacht mogen worden. Deze wederzijdse verwachtingen worden ook wel omschreven als het ‘psychologische contract’.³⁹ Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers van de afzonderlijke diensten veel waarde hechten aan de (impliciete) rechten en plichten die horen bij het psychologische contract. Een fusie of samenwerkingsovereenkomst kan leiden tot weerstand, omdat werknemers onzeker zijn over het voortbestaan van bepaalde (ongeschreven) rechten en plichten. Een voorbeeld:

“One of the first things we were told in a meeting was that we were to stand up when the sheriff entered the room and that we would sit at his signal. In the fire culture, there was no expectation to stand up for anyone, not even the fire chief”.⁴⁰

De auteurs concluderen dat vergaande samenwerking tussen politie en brandweer mogelijk is, mits door duidelijke communicatie en gunstige vooruitzichten de verwachtingen van het personeel worden gemanaged. Uitgangspunt moet zijn om de identiteiten van politie als brandweer zoveel mogelijk te behouden.⁴¹ Bij het integreren van beide diensten is het van belang dat - door middel van goede communicatie- beide diensten dezelfde waarden behouden, maar andere (specifieke) taken worden toebedeeld. Op deze wijze blijft de politie ‘blauw’ en de brandweer ‘rood’, waarbij de verbintenis op het operationele vlak toeneemt.

Daarnaast dient de samenwerking ook op het operationele vlak een wederzijdse verbondenheid tussen de twee organisaties te creëren. De samenwerking tussen de employés dient beide kanten naar tevredenheid te stemmen, waardoor ze binnen de ‘nieuwe’ vorm gebonden raken aan de organisatiestructuur. De uitdrukking *quid pro quo* is in deze context bij uitstek van toepassing. Niet alleen dient de samenwerking daadwerkelijk ‘winst’ op te leveren, ook dienen zowel de politie als brandweer het als winst te ervaren: ‘voor wat hoort wat’ lijkt een stimulerende factor te zijn voor beide organisaties, waarbij perceptie een ontegenzeggelijke rol speelt.⁴² De auteurs erkennen dat deze factoren in de praktijk moeilijk te realiseren (kunnen) zijn, en stellen derhalve dat de *cultuurbarrières* niet onderschat mogen worden.

Ook bij het onderzoek van Stinchcomb en Ordaz kan worden opgemerkt dat het weliswaar om organisatorische samenwerking (een fusie) gaat, maar dat het voor de operatiën vooral toch om samen werken gaat. Hun primaire aanbeveling kan in onze terminologie zelfs worden geformuleerd als ‘om de organisatorische samenwerking een succes te maken moet je je beperken tot operationeel samen werken’.

3.2 Conclusies uit het literatuuronderzoek

Er lijkt weinig literatuur beschikbaar over de (mogelijkheden) tot samenwerking tussen politie en brandweer. De literatuur beschouwd moet worden geconcludeerd dat in de besproken onderzoeken er wel over samenwerking wordt gesproken, maar er meestal toch feitelijk sprake is van operationeel samen werken.

In de besproken literatuur wordt gesteld dat het essentiële verschil tussen politie- en brandweercultuur een belangrijke faalfactor is bij ‘samenwerking’ en zelfs ‘samen werken’.

³⁹ Stinchcomb en Ordaz (2007: 154)

⁴⁰ Stinchcomb en Ordaz (2007: 155)

⁴¹ Stinchcomb en Ordaz (2007: 153)

⁴² Stinchcomb en Ordaz (2007: 154)

De respondenten is dit onderzoek herkenden zich meestal niet in dit beeld. Dit is aanleiding om in het volgende hoofdstuk specifiek in te gaan op (het verschil in) politie- en brandweercultuur.

4. Politie- en brandweercultuur nader beschouwd

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is gebleken dat alle bestudeerde onderzoeken in meer of mindere mate betogen dat identiteit en cultuur(verschil) een sleutelrol spelen in de (mogelijkheden van) totstandkoming van samenwerking tussen politie en brandweer. Daarom wordt in dit hoofdstuk vanuit een cultuur- en identiteitsperspectief de mogelijkheden en problemen geanalyseerd die samenhangen met het tot stand brengen van samenwerking tussen politie en brandweer.

4.2 Cultuur als onoverkomelijke barrière

In hun onderzoeken zijn zowel SMVP als Stinchcomb en Ordaz voorzichtig over de mogelijke (operationele) samenwerking tussen de brandweer en politie, vooral vanwege de voorspelbare problemen die gepaard gaan bij de integratie van de twee (essentieel verschillende) identiteiten en culturen.⁴³

De visie dat politie- en brandweercultuur essentieel verschillend zijn, wordt ook uitgedragen in een onderzoek van Van Lochem en Verhallen⁴⁴ naar het bestaan en wezen van een brandweercultuur. In hun onderzoek wordt beargumenteerd dat 'de hang naar de eigen identiteit een zekere wederzijdse affiniteit niet in de weg staat', maar dat 'de sterke taakgerichtheid van politie- en brandweerorganisatie onverenigbaar zijn omdat het wezen van hun taken zo verschillend is'.⁴⁵ De in het onderzoek benoemde verschillen ten aanzien van de politie- en brandweeridentiteit worden in de onderstaande tabel 4.1 opgesomd.

Brandweer	Politie
<ul style="list-style-type: none">• Neutraal en a-politiek• (gedeeltelijk)Gekazerneerd• Vrijwilligers in numeriek overwicht• Technisch en planmatig	<ul style="list-style-type: none">• Rechtsstaatgevoelig• Op straat• Vrijwilligers in numeriek overwicht• Sociaal en improviserend

Tabel 4.1: cultuurverschillen brandweer en politie⁴⁶

De belangrijkste conclusie van al deze onderzoeken luidt dat de politie en brandweeridentiteit dermate verschillend is, dat een integratie van deze twee onherroepelijk leidt tot weerstand en grote problemen. Operationele samenwerking lijkt daarmee op voorhand al op grote problemen te stuiten.

Een belangrijke kanttekening is dat de onderzoeken verricht zijn in of gebaseerd zijn op Angelsaksische context. Zo richt het onderzoek van Stinchcomb en Ordaz zich hoofdzakelijk op één Amerikaanse case, namelijk New York. Ook de verkenning naar de brandweercultuur van Van Lochem en Verhallen maakt voornamelijk gebruik van voorbeelden uit Amerikaanse setting, zoals de cultuurverschillen tussen politie en brandweer tijdens de reddingsoperatie rond 9/11. Het is daarmee de vraag of de conclusies van deze onderzoeken ook gelden voor de Nederlandse of Europese context. Om die reden zal in het vervolg van dit hoofdstuk

⁴³ Stinchcomb en Ordaz (2007)

⁴⁴ Van Lochem en Verhallen (2007)

⁴⁵ Van Lochem en Verhallen (2007: 392)

⁴⁶ Van Lochem en Verhallen (2007: 391)

gebruik worden gemaakt van meer algemene kennis over de vorming van een professionele identiteit en cultuur.

4.3 De maakbare professionele noodhulpcultuur

Waar in de besproken onderzoeken wordt beargumenteerd dat er fundamentele verschillen zijn tussen de politie- en brandweeridentiteit, laat recent inventariserend onderzoek van Van Buuren en Den Boer zien dat die cultuur tenminste niet samenhangt met aangeboren persoonskenmerken. In het bijzonder is een verschil in individuele psychologische eigenschappen niet een verklarende factor is waarom een individu wel of niet politiemans of –vrouw zou willen worden.⁴⁷ De bevindingen in het rapport wijzen op een internalisatie van de politie-ethiek nadat een individu is aangesteld. Deze politie persoonlijkheid komt dan tot stand op basis van *war stories*: het vloeit voort uit werk gerelateerde ervaringen, waarbij de verandering van autonome burger naar loyale politiemans de meeste prominente transitie is.⁴⁸ Ofwel, de politiedienster kent een specifieke ethiek bij de beroepsuitoefening. Daarbij zijn de normen en waarden geen bevestiging en verfijning van persoonlijke eigenschappen, maar een implementatie van de politiecultuur op het individuele niveau: de politiemans als een ultieme vorm van een *organizational man*.⁴⁹ De uitkomsten van dit onderzoek worden ondersteund door internationale literatuur over de totstandkoming van professionele identiteiten in het algemeen.⁵⁰ De onderzoekers zien dan ook geen reden waarom dit voor brandweermensen anders zou zijn.

Een eerste tussenconclusie is daarmee dat als politie- en brandweeridentiteit niet genetisch bepaald zijn, maar door vorming ontstaan deze ook weer aangepast kunnen worden, mocht dat noodzakelijk blijken. Om hier een beter inzicht in te krijgen kijken we naar de sociale identiteitstheorie, deze beschrijft de affectieve toewijding van individuen aan een organisatie. In de sociale identiteitstheorie staat de spanning tussen een *ingroup* en een *outgroup* centraal, waarbij zowel de *ingroup* als de *outgroup* uit meerdere deelgroepen kan bestaan. Ter verduidelijking: voor een politiefunctaris is de politie de *ingroup*, en de brandweer de *outgroup* en vice versa. Een deelgroep van de *ingroup* kan voor de politiemens zijn team zijn, voor de brandweermens zijn ploeg.

Van der Torre (2007) benoemt in een essay over politiecultuur verschillende subidentiteiten: “Er bestaat op de werkvloer van de politie een paradoxale situatie. Aan de ene kant is er weinig privacy op de werkvloer: er wordt veel gesproken over het functioneren van collega’s. Aan de andere kant is er voor agenten, die zich binnen de parameters van de informele beroepseisen begeven, ruimte om er verschillende politiestijlen op na te houden. [...] in Rotterdam-West in de jaren negentig [...] kwam de ‘pragmatische’ stijl het meest voor (65%), 10% van de agenten was ‘pessimist’, 15% ‘ordehersteller’ en 10% ‘hulpverlener’.⁵¹ “ Van der Torre stelt verder dat er anno 2006 sprake is van een vergaande individualisering op de werkvloer: agenten spreken nog maar zelden over ‘wij’, maar veelal over ‘ik’.

De belangrijkste motivator om zich te vormen naar de *ingroup* lijkt de relatief positieve waarderingen van de karakteristieken van de groep en de eigenwaarde die resulteren in een positieve sociale identiteit (in de volksmond het ‘wij gevoel’). Het collectieve bewustzijn van de *ingroup* vervult tevens een belangrijk rol bij het tot stand komen en voortbestaan van een *ingroup*, en daarmee onlosmakelijk ook het voortbestaan van de *outgroup*. Daarbij is de

⁴⁷ Van Buuren en den Boer (2008). Het rapport richt op de ethiek van de politie, en gaat niet in op de brandweer.

⁴⁸ Foster in: van Buuren en den Boer (2008: 18)

⁴⁹ Ermann en Lundamn (2002)

⁵⁰ Zie bijv. Lammers & Garcia (2009)

⁵¹ Van der Torre (2007)

gradatie van het verschil tussen beide identiteiten bepalend voor de intensiteit van het intergroep-verschil.⁵²

De sociale identiteitstheorie lijkt bij uitstek van toepassing op de intergroep-relatie tussen de politie en de brandweer, ofwel 'de blauwen' en 'de roden'. Ondanks het ontbreken van een brede basis aan specifiek wetenschappelijk onderzoek gericht op brandweer en politie kunnen op basis van de bevindingen - vanuit het perspectief van de sociale identiteitstheorie - enkele strategieën voor het bewerkstelligen van succesvolle operationele samenwerking benoemd worden.

De eerste mogelijkheid voor het realiseren van operationele samenwerking lijkt te liggen bij het slechten van de barrières tussen de brandweer- en de politiedienst door middel van het creëren van een *ingroup* die beide diensten omvat. Dit brengt een overkoepelende identiteit tot stand geldend voor beide diensten.⁵³ De tweede kans voor samenwerking lijkt te liggen in het destilleren van secundaire identiteiten van dominante aard. Ook hier is sprake van een duale identiteit, echter in andere vorm. Beide mogelijkheden worden nader toegelicht te worden.

Ten eerste de overkoepelende identiteit. De veronderstelde kans voor deze vorm van succesvolle samenwerking wordt gesteund door de aanname dat op het individuele niveau geen congenitale verschillen⁵⁴ aan te merken zijn: in eerste aanleg zijn zowel de politiemans, als de brandweervrouw autonome burgers.⁵⁵ Deze aanname wordt ook gesteund door de vaststelling dat binnen beide diensten sprake is van depersonalisatie: de brandweerman krijgt zijn rode kleur onder druk van de ethiek en verwachtingen op het organisatieniveau, waarmee de *organizational man* zijn vorm krijgt. Dit draagt de mogelijkheid in zich stapsgewijs de hulpverlening van beide afzonderlijke hulpdiensten om te vormen naar noodhulpdiensten die aan elkaar gehecht zijn, en in onderlinge balans zijn. Het aangaan van een harmonieus huwelijk is in dit verband een specifieke succesfactor.⁵⁶

Voorbeeld: het gezamenlijk opleiden van brandweer- en politiepersoneel zodat een overkoepelende identiteit bevordert wordt.

Ten tweede is er de mogelijkheid om een dominante secundaire identiteit te destilleren. Uit de praktijk valt te leren dat in de huidige situatie beide diensten op het dagelijkse operationele vlak diverse raakvlakken kennen (hulpverlening is daarvan de meest prominente).

⁵² Ellemers et al. (1999)

⁵³ Ellemers et al. (1999)

⁵⁴ Een congenitale afwijking is een aandoening vanaf de geboorte.

⁵⁵ Foster in: van Buuren en den Boer (2008: 18)

⁵⁶ Stinchcomb en Ordaz (2007)

Huidige operationele samenwerking tussen hulpdiensten

In een onderzoek van Leukfeldt et al.⁵⁷ wordt gekeken naar de huidige alledaagse (operationele)samenwerking tussen hulpdiensten. Alhoewel dit onderzoek vooral op microniveau kijkt naar samenwerking tussen individuen, worden er een aantal voor dit onderzoek relevante conclusies getrokken.

Zo stellen de onderzoekers dat er in de meldkamers overwegend sprake is van neutrale en positieve samenwerking (merk overigens op dat ook hier het begrip 'samen werken' beter gepast is). Nog belangrijker is de constatering dat op straat samenwerking overwegend vanzelfsprekend en zonder problemen verloopt. De enige redenen waarom samenwerking niet altijd goed verloopt, is het gebrek aan inzicht in elkaars werk en de inadequate informatievoorziening tussen diensten.

Derhalve geven de auteurs de aanbeveling om de politie, brandweer en GHOR meldkamers volledig te integreren, opdat de informatievoorziening tussen hulpdiensten wordt verbeterd. Dit is de facto een voorbeeld van een mogelijke 'samenwerking'.

Echter, voor het destilleren van een secundaire identiteit is raakvlak niet voldoende: slechts indien er sprake is van een specifieke dienst die zich niet primair als politie- of brandweerdienst ziet, kan over een dominante secundaire identiteit gesproken worden, waarmee een 'nieuwe' *ingroup* ontstaat, bestaand uit zowel (voormalig) politie- als brandweerpersoneel.

Voorbeeld: een gezamenlijke organisatie bestaande uit brandweerfunctionarissen en politierechercheurs dat brandonderzoek verricht.

Kortom, het theoretisch fundament van de sociale identiteitstheorie wijst op twee concrete mogelijkheden om tot samenwerking te komen zonder dat cultuur de beslissende faalfactor is.

4.4 Conclusie

Het literatuuronderzoek verricht in het kader van deze verkenning naar de (verschillen tussen de) cultuur van politie en brandweer laat een gemengd beeld zien.

Enerzijds benoemen met name de Amerikaans georiënteerde onderzoeken sterke, zelfs onoverbrugbare, cultuurverschillen tussen brandweer en politie. De conclusie van dergelijk onderzoek is dan ook dat werkelijke operationele dagdagelijkse samenwerking niet kansrijk is. Initiatieven gericht op meer samenwerking of samen werken hebben slechts een kans wanneer zij de identiteit van politie en brandweer zoveel behouden.

Anderzijds zijn algemene studies naar cultuur en identiteit van professionals positiever over de mogelijkheden tussen politie en brandweersamenwerking, mits aan een van de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

- *Een harmonieus huwelijk*: er wordt bewust een nieuwe groep gecreëerd die brandweer en politie omvat met eenzelfde nieuwe overkoepelende professionele identiteit.
- *Het oprichten van een nieuwe dominante secundaire identiteit*: indien er sprake is van een nieuwe taak die niet direct te herleiden is tot de klassieke politie- of brandweertaken (zoals duiken) kan een nieuwe deelgroep worden gevormd waarvoor de secundaire taakidentiteit leidend wordt.

⁵⁷ Leukfeldt et al. (2007: 92-93)

5. Samenwerking of samen werken in twee casus in de Nederlandse praktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we twee casus nader analyseren.

In de ene casus staat de Noodhulp Organisatie Brandweer Politie (NoBraPol), een initiatief uit Utrecht, centraal. Dit initiatief heeft uiteindelijk om vanuit de theorie voorspelbare redenen geen doorgang gevonden.

In de andere casus staat – een in de media veel gesproken en gelauwerde – samenwerking centraal tussen politie en brandweer op oudejaarsnacht. Een nadere beschouwing zal laten zien dat hier feitelijk slechts sprake is van 'samen werken' vanwege incidentele druk.

In de casusanalyse gebruiken we de kritische succesfactoren uit hoofdstuk 2.

5.2 Casestudy: NoBraPol⁵⁸

Projectbeschrijving

Het project NoBraPol werd destijds geïnitieerd vanuit het middenmanagement van de politie Utrecht. Een brigadier zocht contact met middenmanagement van de brandweer om samenwerking op het operationele vlak vorm te geven. In het verlengde daarvan is een projectteam zich gaan buigen over de vorm en de inhoud van de samenwerking, met als resultaat het innovatieve concept NoBraPol.

Het grondidee was om de drie hulpdiensten - Politie, Brandweer en GHOR - in één eenheid te laten functioneren. Het bleek echter al spoedig dat het niet haalbaar was - door een gebrek aan mogelijkheden bij GHOR - om het 'wit' ook te laten plaatsnemen in de eenheid. De middenkader initiatiefnemers bij brandweer en politie gingen daarom samen door met het in detail uitwerken van de operationele taakbeschrijvingen, materieel, opleidingen, etc.

Het resultaat was een concept waarbij de eenheid zou gaan bestaan uit twee vertegenwoordigers van het operationeel kader (brigadiers van de politie, bevelvoerders bij de brandweer) die beschikken over praktijkexpertise om zo kleine incidenten zelfstandig te kunnen beheersen, en over de juiste kennis en mandaten om 'op te schalen' bij een groter incident en daaraan in eerste instantie leiding te geven. De deelnemers aan de eenheid zouden een min of meer generale taakstelling hebben: politiemensen zouden ook bij een kleine brand moeten kunnen optreden, brandweermensen zouden bij kleine verstoringen van de openbare en/of rechtsorde moeten kunnen helpen. Het hoofddoel van NoBraPol was een meer efficiënte omgang met de beschikbare middelen met daarbij ook de mogelijkheid om een kwalitatief beter 'product' leveren aan de burger door sneller ter plaatse te zijn met de juiste expertise om de eerste noodzakelijke handelingen uit te voeren.

Uiteindelijk heeft een voorgestelde *pilot-study* geen doorgang gevonden vanwege een gebrek aan draagvlak bij de hogere echelons: de politietop percipieerde teveel onzekerheid, en vond de winstfactor ogenschijnlijk te weinig doorslaggevend. De samenwerking in vergaande vorm is daarmee direct van tafel verdwenen. Naar aanleiding van de ideeën rondom NoBraPol is nog wel gekomen tot protocollen die het handelen op het plaats incident van beide diensten beter beschreven.

Identiteit en cultuur

Ondanks het idee om de twee diensten in één entiteit te laten opereren, zouden zowel de 'blauwe' als de 'rode' identiteit behouden blijven binnen de werkeenheden. Of, en welke,

⁵⁸ Deze case-study is gebaseerd op diverse achtergronddocumenten en vraaggesprekken met de initiatiefnemers aan politie en brandweerszijde.

consequenties dit gehad heeft voor het draagvlak onder de operationele diensten is niet met zekerheid bekend. Wel was er volgens de respondenten onder de operationele diensten een groot draagvlak voor dit project. Als reden wordt hiervoor genoemd dat zowel brandweer- als politiezijde inzagen dat samenwerking tot operationele meerwaarde kan leiden. Door de respondenten werd de bewering dat er een essentieel verschil tussen politie- en brandweercultuur zou zijn niet herkend.

Wat als een grotere praktische barrière werd beschouwd, is de traditie van de politie om slechts minimaal informatie uit te wisselen. Zeker op dat moment wilde de politie zijn informatiepositie niet delen. Een respondent beschrijft: 'Zodra incidenten voorvielen, of besprekingen werden gehouden draaide de politie zijn hoofd af, en ging er een scherm voor'.

Gezamenlijke 'winst'

Ondanks het feit dat op operationeel vlak een wederzijdse winst werd gepercipieerd door het middenmanagement, was met name de top van de politieorganisatie niet overtuigd van de winst die het hen zou opleveren. Voor de brandweertop was winst op het vlak van de efficiëntie zeer welkom: het zou de brandweer mogelijk meer ruimte scheppen om andere taken vorm te geven. Bij de politie leek deze winst op het vlak van de efficiëntie in veel mindere mate als overtuigend argument te worden gepercipieerd.

Het verschil in budgetten tussen beide organisaties lijkt een goede verklaring te bieden voor dit perceptieverschil. De politieorganisatie kende ten tijde van NoBraPol een vele malen grotere financiële stroom - door toedoen van de toenemende aandacht voor 'sociale onveiligheid' - dan de brandweer. Zodoende is geen reden om aan te nemen dat een *quid pro quo* relatie in het project NoBraPol op enige wijze tot stand kon komen.⁵⁹

Structurele barrières

In de casus NoBraPol lijken de structurele verschillen tussen politie en brandweer geen doorslaggevende rol te hebben gespeeld: de ambtelijke politietop zag simpelweg geen voordeel in het project. Bestuurlijk bestond er überhaupt geen interesse in dit project, dat voor hen ook onzichtbaar was, zodat het verschil in bestuurlijke aansturing van brandweer en politie (de afwezigheid van één bovenbaas) geen factor van betekenis was.

5.3 Casestudy: Oudejaarsavond 2008 in Haaglanden⁶⁰ en Zuid Holland Zuid⁶¹

Projectbeschrijving

Zowel in regio Haaglanden als Zuid Holland Zuid wordt vanaf maart 2008 gestart met de voorbereidingen op de oudejaarsnacht. In tegenstelling tot voorgaande jaren is dit nu een multidisciplinaire aangelegenheid. "De tijd dat oud en nieuw een feestje was van de politie, is voorbij" zo stelt Peter Homminga [algemeen commandant tijdens oudejaarsnacht regio Zuid Holland Zuid, red.].

Een multidisciplinaire werkgroep wordt in de regio Zuid Holland Zuid belast met de voorbereidingen voor oudejaarsnacht. Het bijzondere aan deze samenwerking is dat naast de gezamenlijke voorbereiding ook op de avond zelf 'gekleurde' teams hebben geopereerd. In de Hoeksche Waard en Dordrecht reden 4 blauwrode surveillances rond: aan boord 1 (beroeps of vrijwillige) brandweerman en twee politiefunctionarissen. De blauwrode surveillances zijn bedoeld om een eerste inschatting te maken van de brand en om waarschuwingen te geven aan burgers die zich misdragen. "Want waarom zouden we een brandweerauto met zes man

⁵⁹ Stinchcomb en Ordaz (2007)

⁶⁰ Case-study gebaseerd op een vraaggesprek met Lucas de Lange op 20-11-2008

⁶¹ Case-study gebaseerd op een artikel uit Binnenlands Bestuur (9 januari 2009, pg. 9) en interviews bij de politie en brandweer Zuid Holland Zuid.

naar een brandje sturen als dat brandje ook met een eenvoudige blusser gedoofd kan worden?”

In regio Haaglanden krijgt de samenwerking op eenzelfde manier vorm: de brandweer levert een hoofdbrandwacht of bevelvoerder aan een politie-eenheid. In de praktijk zijn zij als eerste ter plaatse, waarna een inventarisatie wordt gedaan van de benodigde inzet, de samenhang en prioriteiten van de noodzakelijke handelingen.

Merk op dat voor beide projecten geldt dat het samenwerking betreft in een verkennend traject ter plaatse. Het operationeel handelen in vervolg op de inzet van de blauwrode-eenheden gedurende oudejaarsavond wordt niet gekenmerkt door intensieve samenwerking⁶² (maar eerder door samen werken).

Identiteit en cultuur

In de interviews in de regio Haaglanden is het gepercipieerde cultuurverschil tussen politie en brandweer expliciet benoemd door een respondent als blokkade voor verdergaande samenwerking. Hoewel hij geen tastbaar bewijs heeft, geeft de betrokken respondent aan dat in zijn opinie de beroepspolitie door andere (sub)culturele doelen wordt gedreven dan de beroepsbrandweerman. In zijn opinie zou dit ook gelden voor vrijwillige politie- en brandweerfunctionarissen ondanks het feit dat ze beiden te scharen zijn onder de noemer ‘vrijwillige hulpverlener’. Uitzondering hierop zijn volgens de respondent evenementen - zoals Parkpop - de cultuurbarrière niet langer opgaat; het ‘leuke van het deel zijn van zo’n grootschalig evenement’ lijkt (op dat moment) zwaarder te wegen dan de culturele verschillen.

In de regio Zuid Holland Zuid is het cultuur- en identiteitsverschil tussen politie en brandweer expliciet duidelijk geworden. Zo wilde de vrijwillige brandweer in het buitengebied geen deel uit maken van de ‘blauwrode’ teams, dit in tegenstelling tot de beroepsbrandweer in Dordrecht. De vrijwillige brandweer wilde niet geassocieerd worden met politie. Dit omdat er situaties zouden kunnen ontstaan waarbij de vrijwillige brandweerman of -vrouw zijn eigen familie of burens zou moeten aanspreken op eventuele (vreugde)vuurtjes en dergelijke. Immers, zo stelde de respondent, dorpen zijn klein en het ons kent ons gehalte is hoog. De vrijwillige brandweer zag daarin een te hoog afbreukrisico en een aantasting van haar werkidentiteit. Hierdoor is in eerste instantie geen vrijwillige brandweer meegegaan op de surveillances. Pas toen er bij aflossing een tekort ontstond, heeft een vrijwillige brandweerman (bevelvoerder) deelgenomen aan de blauwrode surveillances.

De analyse van de onderzoekers⁶³ van het klaarblijkelijk nu duidelijk aan de oppervlakte komen van een identiteitsverschil tussen (vrijwillige) brandweer en politie is dat het incidentele karakter van het samen werken hier garandeerde dat er geen gezamenlijke ‘werkidentiteit’ kon ontstaan. Voor de vrijwillige brandweermensen was het dit een onzekere onderneming met slechts een zekerheid: na oudejaarsnacht was men weer ‘alleen’ brandweermensen.

Een andere barrière werd ook als cultuurverschil gedeut in Zuid Holland Zuid: de brandweer was volgens de politie niet gewend was aan samenwerken. Bij doorvragen bleek het hier feitelijk om een organisatorische belemmering te gaan. Homminga: “Wij binnen de politie werken heel vaak multidisciplinair, met verschillende diensten en het OM. Ik merkte dat de brandweer in het begin vooral problemen zag in een dergelijke samenwerking, omdat dit in de

⁶² ‘Onder druk’ blijken de mogelijkheden tot samenwerking verder te rijken - op zijn minst de gedachten betreffende samenwerking in verdergaande vorm uitgesproken te worden -, in de dagelijkse gang van zaken blijkt echter samenwerking ook in de Haaglanden niet in een vergevorderd stadium te verkeren. Wel zijn de ambities er om de huidige samenwerking voor het aansturen bij grootschalig optreden - zoals bij oudejaarsnacht - te optimaliseren.

⁶³ Mede op basis van gesprekken met regionaal commandanten en vrijwilligers uit andere regio’s.

voorbereiding veel vraagt van de capaciteit van de brandweerorganisatie”. Uiteindelijk was het dan ook vooral een kwestie van gewenning volgens Homminga.

Gezamenlijke ‘winst’

Beide diensten zien operationele voordelen bij de roodblauwe teams. Het initiatief is ontstaan als een oplossing voor de incidentele capaciteitsproblemen van beide diensten die normaliter ontstaan tijdens oudejaarsavond. Efficiencyoverwegingen zijn dus de belangrijkste drijfveer.

Het efficiencyvoordeel leverde volgens Homminga uiteindelijk ook effectiviteitsvoordeel op: de multidisciplinaire samenwerking in de voorbereidende fase voorkwam preventief veel ellende op oudejaarsnacht zelf. Homminga stelt hierover: “..terwijl oud en nieuw ook een verantwoordelijkheid van gemeenten is. De politie gaf een presentatie, de brandweer, de gemeentelijke buitendienst, jongerenwerkers, OM, Halt. Dat leverde nieuwe inzichten op, want preventie had voorheen wegens capaciteitsproblemen minder aandacht gekregen...”.

Structurele barrières

Voor beide regio’s geldt dat de samenwerking door de professionals zelf geïnitieerd is. In tegenstelling tot NoBraPol hebben de projecten van Zuid Holland Zuid en Haaglanden veel steun gehad vanuit de ambtelijke en politieke top. Dit wordt ook gezien als belangrijke succesfactor: “Het maakt nogal wat uit of de burgemeester zich ergens hard voor wil maken”, aldus Homminga. “Dan weet het ambtenarenapparaat dat ze niet aan moet komen met verhalen over dat ‘het niet in de jaarplanning staat’.”

De respondenten uit Haaglanden geven wel aan dat de discohèrentie tussen beide bestuurlijke organisaties een negatieve invloed heeft op de samenwerkingsinitiatieven. Waar de politie in zekere mate een onafhankelijke organisatie is, kent de brandweerorganisatie een sterke afhankelijkheidsrelatie met het gemeentelijk bestuur. In het bijzonder het verschil in financiering is kenmerkend voor de gebrekkige overeenstemming tussen beide diensten. Dit beperkt de brandweer in zekere zin in zijn bestuurlijke bewegingsvrijheid, terwijl de politie deze bestuurlijke vrije ruimte wel kent. Dit verschil in mogelijkheden en flexibiliteit leidt er toe dat de politie de brandweer in veel gevallen niet als geschikte partner voor samenwerking lijkt te zien.

Evaluatie en toekomst

De diensten in beide regio’s zijn zeer te spreken over de ‘blauwrode’ teams. In Zuid Holland Zuid hebben ook de bestuurders zich publiekelijk tevreden getoond over het resultaat.

De blauwrode surveillance werkte perfect in Oud-Beijerland volgens Tigelaar [Burgemeester van Oud-Beijerland, red.]. ‘De brandweer hoefde pas na middernacht uit te rukken.’ Over de schade kan hij kort zijn “Bijna niet. Vorig jaar waren er veel verkeersborden vernield, de buitendienst heeft nu niet één vernield bord gevonden.”⁶⁴

Gezien de positieve ervaringen met de ‘oudejaarsavond samenwerking’ wordt de multidisciplinaire samenwerking in Zuid Holland Zuid – zowel in voorbereidende als repressieve fase – doorgezet naar andere incidentele terreinen. Politiecommandant Homminga: “We zijn nu bezig om ook te kijken of we blauwrode surveillances kunnen inzetten voor de schaatsproblematiek.”⁶⁵

Binnen de brandweer Haaglanden wordt een ‘strategische reis’ ondernomen waarin onder andere aandacht is voor verdere samenwerking tussen politie en brandweer. In dit kader wordt bijvoorbeeld gedacht aan het gezamenlijk vormgeven van *community safety*. De huidige afdelingen voorlichting van beide diensten kennen immers een sterke mate van

⁶⁴ Binnenlands Bestuur (9 januari 2009, pg. 10)

⁶⁵ In januari 2009 hadden brandweer en politie hun handen vol aan het redden van door het ijs gezakte schaatsers.

overeenstemming; het mobiliseren van de burger, door o.a. voorlichting, via scholen, buurtcentra en andere instituties krijgt op soortgelijke wijze vorm. Dit raakvlak lijkt zich te lenen voor verdere integratie van de preventieve activiteiten van beide diensten. Tot op heden zijn deze gedachten nog niet zover ontwikkeld dat zij gedeeld zijn met de collega's van de politie.

5.4 Conclusie

Een nadere beschouwing van de twee onderzochte casus laat zien dat echte 'samenwerking' in beide gevallen niet gerealiseerd is:

- De NoBraPol casus maakt duidelijk dat ondanks overeenstemming op operationeel niveau, draagvlak bij de ambtelijke top essentieel is bij de totstandkoming van verregaande samenwerking. Binnen de politietop was geen 'sense of urgency' om tot een structuurverandering over te gaan, omdat de (financiële)situatie al relatief gunstig was.
- Voor de oudejaarsnachtcasus in Zuid Holland Zuid en Haaglanden geldt dat enkel sprake is van en verdergaande vorm van 'samen werken'. Immers, er vindt geen taakverschuiving plaats tussen brandweer en politie: beiden organisaties blijven verantwoordelijk voor de eigen taken.

6. Een theoretische mogelijkheid tot 'samenwerking' en praktische mogelijkheden tot 'samen werken'

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een *theoretische* mogelijkheid tot samenwerking zoals de onderzoekers die uit de feiten die in deze verkenning aan het licht zijn gekomen destilleren en op *praktische* mogelijkheden tot samen werken zoals die door respondenten worden benoemd.

Een belangrijke basis voor dit hoofdstuk is de opbrengst van een expertsessie die op 29 januari 2009 is gehouden met leidinggevendenden van de politie en brandweer op zowel operationeel als management niveau uit Brabant-Noord. In deze expertsessie zijn de voorlopige bevindingen van deze verkenning, zoals de analyse van de onderzochte casus, besproken.

6.2 Een theoretische mogelijkheid tot samenwerking

De onderzoekers zijn positief over een theoretische mogelijkheid van vergaande samenwerking tussen politie en brandweer *in landelijk gebied*. Theoretisch lijkt er daar ruimte voor een hulpverleningsdienst die zowel de noodhulptaak van politie als de brede hulpverleningstaak van de brandweer combineert. Een dergelijke allround noodhulpdienst rukt dus uit bij een variëteit aan meldingen van huiselijk geweld via verkeersongevallen met slachtoffers tot brand.

Een dergelijke noodhulpdienst heeft theoretisch juist kans op succes in het landelijk gebied, omdat daar de professionaliteitsniveaus voor zowel de politiefunctie als de brandweersfunctie lager kunnen zijn dan in grootstedelijke gebieden (met haar grootstedelijke problematiek). Een dergelijke verlaging van de professionaliteitsniveaus zou concreet gestalte kunnen krijgen door voor

- de politiefunctie de zwaardere openbare orde en rechtsorde taak uit het takenpakket te halen, waaronder in het bijzonder het vuurwapengebruik valt,
- de brandweersfunctie de binnenaanval en het optreden bij ongevallen met gevaarlijke stoffen uit het takenpakket te halen.

De verlaging van de professionaliteitsniveaus resulteert in een type functionaris wat in het buitenland niet onbekend is. Voor de politiefunctie lijkt deze functie sterk op die van de lokale politie binnen het Engelse landelijke gebied. Voor de brandweersfunctie op de brandweervrijwilliger in feitelijk al de ons omringende landen. De onderzoekers zien hier geen wezenlijke cultuurbelemmeringen zoals benoemd in de internationale literatuur. Een ondersteunend feit hierbij is het volgens respondenten grote aantal politiemensen dat bij de vrijwillige brandweer werkt.

De aarzeling van vrijwillige brandweermensen rondom Dordrecht om deel te nemen aan de combinatie-eenheden op oudejaarsnacht (zie hoofdstuk 6) kan verklaard worden door de nadruk die daar lag op de openbare orde handhaving in een bijzondere incidentele en gespannen situatie.
--

Indien door de nieuwe organisatie wordt ingezet op een nieuwe 'taakcultuur' en 'identiteit' van de professional, achten wij eventueel resterende cultuurproblematiek oplosbaar. Belangrijk is dan als altijd om aan te sluiten op de bestaande initiatieven en oplossingen op werkvloerniveau.

Met nadruk is tot nu toe gesproken over een theoretische mogelijkheid omdat de voorwaarden zoals benoemd in hoofdstuk 2 ontbreken:

- Er is geen ‘bovenbaas’ voor beide diensten
- Er is geen bestuurlijke urgentie voor verdergaande samenwerking.

Daarmee is voorspelbaar dat de betrokken diensten zelf niet tot een dergelijke vergaande vorm van samenwerking zullen komen, zeker niet daar waar die een verlaging van de vermeend noodzakelijke professionele standaards verlangd. De deelnemers aan de expertsessie zagen de ontwikkeling van een dergelijke noodhulpdienst dan ook niet als wenselijk.⁶⁶

6.3 Praktische mogelijkheden tot samen werken

De deelnemers van de expertsessie maar ook andere respondenten benoemen eenvoudig veel praktische mogelijkheden tot samen werken. Onderscheid kan gemaakt worden tussen vier hoofdvormen van samen werken:

- De brandweer helpt de politie bij capacitaire piekmomenten
- Piekmomenten dwingen brandweer en politie tot samen werken
- Specifieke aspectdeskundigheid of aspectcapaciteit aanwezig bij brandweer
- Wederzijds attenderen bij dagelijkse taakuitvoering.

De brandweer helpt de politie bij capacitaire piekmomenten

In de praktijk van met name het buitenstedelijk gebied is het gebruikelijk dat de brandweer de politie helpt bij capacitaire piekmomenten.

Op grootschalig niveau geldt dit als bij zoektochten naar vermiste personen de brandweer wordt ingezet. Op dagdagelijks niveau geldt dit bij verkeersongevallen waar de brandweer assisteert bij het regelen van het verkeer of de afzetting.

Piekmomenten dwingen brandweer en politie tot samen werken

De behandelde casus van oudejaarsnacht zijn exemplarische voorbeelden van samen werken afgedwongen door de noodzakelijke inzet bij een piekmoment.

Bekend uit bijvoorbeeld de regio’s Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond zijn de zogenaamde ‘0 minuten COPI’s’: officieren van brandweer, politie en GHOR rijden gezamenlijk rond bij piekmomenten als koninginnedag of Sail zodat zij bij een eventueel incident meteen zowel de eigen dienst kunnen opschalen en aansturen als tussen de diensten te kunnen afstemmen.

Specifieke aspectdeskundigheid of aspectcapaciteit aanwezig bij brandweer

Met name op het terrein van ‘gevaarlijke stoffen’ heeft de brandweer expertise en capaciteit die de politie soms bij de handhaving van de rechtsorde kan gebruiken. Zo bestaan er landelijke adviesteams van brandweermanfunctionarissen die adviseren bij de ontmanteling van XTC-laboratoria en wietplantages.

Een al in de introductie genoemd voorbeeld is de inzet van brandweerdruikers voor opsporingstaken onder water.

Wederzijds attenderen bij dagelijkse taakuitvoering

⁶⁶ Opvallend was dat drie deelnemers (uit beide diensten) na afloop van de expertsessie in individuele communicatie met de onderzoekers aangaven wel de redelijkheid en een geval zelfs de onvermijdelijkheid van een dergelijke noodhulpdienst in te zien.

Brandweer en politie komen in de dagelijkse operationele taakuitvoering regelmatig situaties tegen die voor de andere dienst van belang zijn. Politiefunctionarissen kunnen bijvoorbeeld bij horecacontroles tegen situaties van brandonveiligheid oplopen, brandweerfunctionarissen bij brandmeldingen mogelijke overtredingen van de rechtsorde.

Op dit moment bestaat hiervoor nog geen structurele aandacht zodat deze vorm van samenwerken nog versterkt zou kunnen worden. In de periode net na 9/11 zijn op vele plekken in het land pogingen gedaan om de brandweer te betrekken bij het signaleren van situaties van potentieel terrorisme. Deze lijken alle een zachte dood gestorven.

6.4 Conclusie

Volgens de onderzoekers is een theoretische mogelijkheid tot vergaande dagelijkse operationele samenwerking de inrichting van een noodhulpdienst in het landelijke gebied. Deze noodhulpdienst kan hulp in de meest brede zin verlenen als een combinatie van 'landelijke bobby' en 'vrijwillige buitenbrandweer'. Deze noodhulpdienst verhoogt de efficiency en de effectiviteit van het optreden in de dagelijkse situatie. De verlaging van de professionele standaards voor uitzonderlijke situaties betekent echter dat professionals niet enthousiast zijn over deze optie. De afwezigheid van bestuurlijke urgentie en een 'bovenbaas' maakt dat deze theoretische mogelijkheid sowieso niet gerealiseerd zal worden vanwege voorspelbaar verzet van de ambtelijke top van beide diensten.

Respondenten benoemen eenvoudig veel mogelijkheden tot samen werken. In onderstaande tabel zijn de genoemde praktische mogelijkheden tot samen werken samengevat.

Hoofdtype vorm samen werken	Voorbeelden
Brw helpt pol bij piekmomenten	Brw helpt pol bij grootschalige zoekacties
	Brw helpt pol bij verkeersregeling na ongeval
Piekmomenten dwingen tot samen werken	Pol en brw operationeel middenkader gezamenlijk op verkenning tijdens oudejaarsnacht
	Pol en brw operationele officieren gezamenlijk paraat voor commandovoering tijdens evenement of dreiging
Specifieke aspectdeskundigheid of aspectcapaciteit aanwezig bij brw	Brw adviseert over gevaarlijke stoffen aspect politie bij inval hennepkwekerijen of XTC-labs
	Brw duiker helpt politie bij zoeken of berging
Attenderen bij dagelijkse taakuitvoering	Pol signaleert brandonveiligheid bij horecacontroles
	Brw signaleert sociale onveiligheid bij brandpreventieve controles

7. Het geheel overziend; samenvattende analyse, conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De perceptie bij velen dat de beroeps brandweerorganisatie vooral paraatheid levert die voor een deel niet benut wordt, roept de vraag op of beroeps brandweerpersoneel niet voor andere doeleinden dan brandbestrijding kan worden ingezet. De noodhulptaak van de politie overlapt met de taak van de brandweer zodat al snel meer specifiek de vraag rijst of samenwerking tussen brandweer en politie mogelijk is.

Artikel 2 van de Politiewet bepaalt dat de politie onder andere tot taak heeft het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Artikel 1 van de Brandweerwet 1985 bepaalt dat de brandweer onder andere tot taak heeft het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen bij ongevallen.

Deze verkenning gaat in op de iets bredere vraag naar structurele operationele samenwerkingsmogelijkheden van politie en brandweer (dus niet alleen voor de beroepsbrandweer). De focus van deze verkenning ligt daarmee op de samenwerkingsmogelijkheden in de dagdagelijkse primaire taakuitvoering. Samenwerkingsmogelijkheden op het incidentele terrein van crisisbeheersing (niet structureel) en/of bedrijfsvoering (niet operationeel) vallen daarmee buiten de scope van het onderzoek.

In het kader van deze verkenning is in de eerste plaats de literatuur op het thema geanalyseerd. Vervolgens is met verschillende betrokkenen bij een drietal concrete projecten uit Utrecht en Haaglanden/Zuid Holland Zuid, respectievelijk gericht op samenwerking en samen werken, gesproken. Tenslotte zijn de voorlopige bevindingen van deze verkenning bediscussieerd in een expertsessie met vertegenwoordigers op midden en hoger managementniveau van politie en brandweer in de regio Brabant-Noord.

7.2 Samenwerking binnen het publieke domein

Het analysekader voor deze verkenning maakt onderscheid tussen *samenwerking* met overdracht van bevoegdheden en *samen werken* waarbij de autonomie van beide diensten niet wordt aangetast. Vanaf nu zullen in dit slothoofdstuk dan ook beide onderscheiden begrippen worden gehanteerd.

Samenwerking tussen politie en brandweer duidt in deze verkenning op structurele uitvoering van huidige taken van een van beide organisaties in een gezamenlijk organisatorisch verband waarvoor beide organisaties verantwoordelijkheid dragen.

Samen werken tussen politie en brandweer duidt in deze verkenning op structurele assistentie door de andere partij bij uitvoering van huidige taken van een van beide organisaties of op gezamenlijke uitvoering van huidige taken zonder overdracht van verantwoordelijkheden.

De bestuurskundige theorieën op het terrein van samenwerking geven aan dat samenwerking tussen diensten

- in het algemeen alleen tot stand komen wanneer een ‘bovenbaas’ dit verordonneert: ambtelijke bazen zijn slechts zeer zelden genegen om zeggenschap over delen van de eigen organisatie op te geven.
- voor het succes ervan afhankelijk is van de overbrugbaarheid van de cultuurverschillen tussen de betrokken diensten. In situaties van sterke verschillen tussen de algemene primaire werkcultuur (bijvoorbeeld politieman versus brandweerman) kan het zo zijn dat er een secundaire taakcultuur (bijvoorbeeld duiker) is die zo sterk is dat deze een ‘*bridging identity*’ kan vormen.

7.3 Mogelijkheden tot samenwerking door politie en brandweer

Binnen het domein van de politiezorg en de brandweezorg betekent bovenstaande algemeen bestuurskundige kennis dat gezien de verschillende bestuurlijke aansturing van beide diensten dat er geen één verantwoordelijk bestuur(der) is en daarmee de incentive tot samenwerking al nihil is.

De inschatting van de cultuurverschillen tussen (relevante delen van) beide diensten verschilt sterk tussen de respondenten en de literatuur. De respondenten van dit onderzoek achten in het algemeen de noodhulpcultuur van de politie en de brandweercultuur niet essentieel afwijkend. De literatuur benoemt wel sterke, zelfs onoverbrugbare, cultuurverschillen tussen brandweer en politie. In deze verkenning wordt betoogd dat de literatuur vooral op casus uit de Verenigde Staten is gebaseerd. Een nadere analyse laat dan volgens de onderzoekers zien dat in de Nederlandse praktijk de cultuurverschillen beperkt en overbrugbaar zijn.

In deze verkenning is één casus waarin tot (lichte) samenwerking is geprobeerd te komen aangetroffen en behandeld. De pogingen om tot een vorming van NoBraPol, een noodhulpdienst van brandweer en politie in Utrecht, te komen, lijken steun van het middenkader en de uitvoerende eenheden gehad te hebben, maar (voorspelbaar) te zijn gesneuveld op het niveau van het hoger management (in dit geval de korpsleiding van politie).

Overigens zijn de onderzoekers zelf positief over de *theoretische* mogelijkheid van vergaande samenwerking tussen politie en brandweer. Een eerste tentatieve taakanalyse geeft ruimte voor de gedachte dat buiten de grotere steden de professionaliteitseisen gesteld aan zowel vrijwillige brandweer als (vrijwillige) politie onnodig zwaar worden aangezet, namelijk op het niveau van de groot stedelijke problematiek. Met andere woorden de opleidings- en oefeningen zouden in het landelijke gebied voor zowel politie als brandweer mogelijk naar beneden kunnen. Daarmee is er theoretisch ruimte voor een lichte vorm van een combinatiedienst die zowel de rechtsorde in de dagdagelijkse situatie handhaaft als de hulpverleningstaken van de brandweer vervult. Dergelijke combinatiediensten hebben in het verleden bestaan.

De in het kader van deze verkenning geïnterviewde actieve professionals van beide diensten wijzen overigens de hiervoor noodzakelijke niveaudifferentiatie tussen stedelijk en landelijk gebied sterk af.

7.4 Mogelijkheden tot samen werken door politie en brandweer

De barrières om tot samen werken te komen zijn volgens de literatuur veel minder sterk dan die om tot samenwerking te komen. De voornaamste barrière lijkt te zijn dat samen werken bij gedachteontwikkeling, implementatie en beheer een behoorlijke inspanning vergt van betrokken partijen en een hoge(re) coördinatielast.

In deze verkenning zijn dan ook verschillende vormen van samen werken aangetroffen. Verschillende als succesvol benoemde vormen van samen werken zijn ontstaan rondom piekmomenten (zoals oudejaarsnacht) waar een evidente druk tot samen werken bestond.

Respondenten benoemen eenvoudig veel meer mogelijkheden daartoe die in onderstaande tabel zijn samengevat.

Hoofdtype vorm samen werken	Voorbeelden
Brw helpt pol bij piekmomenten	Brw helpt pol bij grootschalige zoekacties
	Brw helpt pol bij verkeersregeling na ongeval
Piekmomenten dwingen tot samen werken	Pol en brw operationeel middenkader gezamenlijk op verkenning tijdens oudejaarsnacht
	Pol en brw operationele officieren gezamenlijk paraat voor commandovoering tijdens evenement of dreiging
Specifieke aspectdeskundigheid of aspectcapaciteit aanwezig bij brw	Brw adviseert over gevaarlijke stoffen aspect politie bij inval hennepkwekerijen of XTC-labs
	Brw duiker helpt politie bij zoeken of berging
Attenderen bij dagelijkse taakuitvoering	Pol signaleert brandonveiligheid bij horecacontroles
	Brw signaleert sociale onveiligheid bij brandpreventieve controles

Structurele implementatie en verankering van dergelijke initiatieven tot samen werken lijken nog zeldzaam. De formele regeling van het gezamenlijke commandoteam bij evenementen (de zogenaamde COPI 0-minuten) in Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond is een voorbeeld daarvan (waaraan overigens ook de GHOR deelneemt).

7.5 Conclusies

Deze verkenning levert daarmee de volgende conclusies op:

In de huidige organisatorische omgeving lijken de mogelijkheden tot *samenwerking* van politie en brandweer feitelijk afwezig. De organisatie van samenwerking vraagt om een sense of urgency en een eenduidige en gelijke bestuurlijke aansturing van brandweer en politie die momenteel ontbreekt. Voor de door de onderzoekers benoemde mogelijkheid van een combinatiedienst in het landelijk gebied ontbreekt verder de acceptatie van niveaudifferentiatie tussen het stedelijk gebied en het landelijk gebied binnen de diensten.

Mogelijkheden tot meer *samen werken* zijn er legio. De effectiviteit- en efficiencywinst hiervan is buiten piekmomenten echter zo laag dat de incentive tot structurele implementatie en borging ervan echter laag is en daarmee het onderspit delft in de dagdagelijkse hektiek van de operatieën.

7.6 Aanbevelingen

Voor zowel brandweer als politie geldt dat het interessant is om de mogelijkheden om effectiviteit- en efficiencywinst te verkrijgen door taakdifferentiatie tussen stedelijk en landelijk gebied nader te onderzoeken. Dit lijkt echter geen onderzoek dat op enthousiasme bij het professioneel kader kan rekenen.

Pas als vervolgstap op het hiervoor genoemde onderzoek en de eventuele positieve besluitvorming hierover is het interessant om de mogelijkheden tot samenwerking van politie en brandweer in met name landelijk gebied nader te onderzoeken.

Literatuur

Van Buuren, J. en M. den Boer (2008) *Security Ethics: A Thin Blue Line*. INEX WP3 - Value Dilemmas of Security Professionalism. Draft Product: State of the Art Literature Review on the Ethics Research and Knowledge Among Security Professionals

Ellemers, N., Kortekaas, P., en J.W. Ouwerkerk (1999) 'Self-categorisation, commitment, to the group and group self-esteem as related but distinct aspects of social identity' *European Journal of Social Psychology*, vol. 29, 371-389

Ermann, M.D. en R.J. Lundman (2002) *Corporate and Governmental Deviance. Problems of Organizational Behavior in the Contemporary Society*. Oxford University Press, New York

Kaats, E.A.P. en W. Opheij (2007) 'Bestuurders in samenwerkingsverbanden. Bevindingen uit onderzoek' in: *M&O*, nr. 3 en 4 (juli/augustus), pp. 228-242

Können, E. *Interorganisatiele samenwerking in het licht van ruiltheorie en coalitietheorie*. In Greve, W.B. en W.J. Vrakking (1980) *Strategieën van samenwerking tussen organisaties in welzijns- en gezondheidswerk*. Lochem: Uitgeverij De Tijdstroom.

Lammers, J.C. Garcia, M.A.(2009). Exploring the concept of 'Profession' for Organizational Communication Research: Institutional Influences in a Veterinary Organization. *Management Communication Quarterly*. 22, 357-384.

Legg, S. (2003) *Partnerships in Dorset Fire & Rescue Services*

Leukfeldt, E.R. K.W.C. van der Straten. Kruis, M.P. Stol, W.Ph. (2007). 'Ter plaatse: Alledaagse samenwerking tussen de primaire hulpdiensten'. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Pröpper, I.M.A.M. (2000). 'Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken'. *Blad Bestuurskunde*, jaargang 9, nr. 3, pp. 106-116.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2008). 'Beter besturen bij rampen'. Den Haag.

Schein, E.H. (1996) 'Culture: The Missing Concept in Organization Studies'. *Administrative Science Quarterly*, 41, pp. 229-240

Scholtens, A. (2007) *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat*, rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het lectoraat Crisisbeheersing aan NIBRA en de politieacademie, 2 november 2007

Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2004) 'Politie en brandweer: mogelijkheden voor samenwerking en taakverschuivingen', Dordrecht

Stinchcomb, J.B. en F. Ordaz (2007) 'The Integration of Two 'Brotherhoods' into One Organizational Culture: A Psycho-social Perspective on Merging Police and Fire Services', *Public Organization Review*, nr. 7, pp. 143-161

Thomson, A.M. en James L. Perry (2006) 'Collaboration Processes: Inside the Black Box.' *Public Administration Review*, 66, pp. 20-32

Thurmaier, K. (2006) 'High-Intensity Interlocal Collaboration in Three Iowa Cities'. *Public Administration Review*, 66, pp. 144-146

Twist, M. & I. Mayor (2000). *De uitvoerbaarheidstoets van beleid*. In *Producten, projecten en processen*. Berenschot, pp. 35-39.

Van der Torre. E.J., 'Politiecultuur', in: Fijnaut, C.J.C.F, E.R Muller, U. Rosenthal en E.J. van der Torre (2007) *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Kluwer, Deventer

Van Duin, M.J., 'Politie en Brandweer; blauw en rood wordt paars?', in: Fijnaut, C.J.C.F, E.R Muller, U. Rosenthal en E.J. van der Torre (2007) *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Kluwer, Deventer

Van Lochem, P.J.P.M. Verhallen, P.J.J.M. (2007). 'Brandweercultuur'. in: Helsloot, I, E.R. Muller en J.D. Berghuijs. *Brandweer, studies over organisatie, functioneren en omgeving*. Kluwer, Deventer.

Weima, I. (2002) *Samenwerking tussen politie en brandweer in beeld. Stageverslag binnen een gezamenlijk onderzoek van het Nibra en SMVP*. Universiteit Twente, Enschede

BIJLAGE

Respondenten

Jan-Dirk van den Ven, Hoofdofficier van Dienst, onderzoeker, internationale betrekkingen
Brandweer Amsterdam-Amstelland (in een vorige functie direct betrokken bij NoBraPol)

Wout Werenstijn, Teamleider Plannen & Procedures
Brandweer Utrecht (in een vorige functie direct betrokken bij NoBraPol)

Lucas de Lange, Hoofd bureau Repressie, afdeling Incidentbestrijding
Brandweer Den Haag, Haaglanden

Ben Mandemakers, Directeur Operations Noord Security
ISS Facility Services (in een vorige functie direct betrokken bij NoBraPol)

Paul de Vet, Teamleider Veiligheidsbureau
Veiligheidsregio Brabant-Noord

Ton van der Vossen, districtscommandant brandweer
Brandweer Land van Cuijk

Frans van Wijland, interim sectorhoofd operationele voorbereiding
Brandweer Brabant-Noord

Jos van der Heijden, hoofd executieve dienst en voormalig districtschef politie
Land van Cuijk, politieregio Brabant-Noord

Frans van Leeuwen, districtschef politie
Land van Cuijk, politieregio Brabant-Noord

John Scholtes, hoofd bureau Conflict- en Crisisbeheersing,
Politie Brabant-Noord

Frans Schippers, directeur
Veiligheidsregio Kennemerland

Gerrie Ruijs, Regionaal Commandant
Brandweer Zaanstreek-Waterland

Vrijwilligers (brandwachten, bevelvoerder)
Brandweer Renswoude

Peter Homminga, algemeen commandant
Politie Zuid Holland Zuid