

## management

# Sturen op conflicteren- de belangen

## Hybriditeit binnen brandweer- organisaties

Door ing. D.A. Jolly MPM<sup>18</sup>

### Inleiding

Doel van dit artikel is een verkenning uit te voeren met betrekking tot hybriditeit van de brandweerorganisatie in relatie tot vrijwilligers. Een belangrijke uitdaging voor brandweerorganisaties is het vinden en binden van vrijwilligers. Voor het vinden (werven) van vrijwilligers kunnen verschillende (marketing) methoden en technieken ingezet worden (Van Dijk en Roorda, 2005, p. 16). Uit onderzoek van Van Dijk en Roorda (2005, p. 22) blijkt dat het meest genoemde knelpunt voor het binden van vrijwilligers, de ervaren groeiende bureaucratie is. Dit blijkt ook uit het onderzoek van Winthagen en Roman (2008), waarin dit verzakelijking wordt genoemd. De meest toegepaste succesvolle methoden voor binden van vrijwilligers zijn organiseren van sociale activiteiten en het benadrukken van het algemeen belang van de werkzaamheden (Van Dijk en Roorda, 2005, p. 28). Bijzonder hierin is dat het organiseren van sociale activiteiten benoemd wordt als effectieve methode voor het binden van vrijwilligers. Er zou immers gesteld kunnen worden dat het evident is dat bij vrijwilligers die ondermeer vanuit groepsgevoel kiezen voor de brandweer (Winthagen, T. en Roman, B. 2008, p. 42), het sociale aspect van groot belang is. Kennelijk is dit aspect bij het management de afgelopen jaren naar de

achtergrond geschoven en heeft het (on)bewust hier geen aandacht aan geschonken. Het vermoeden bestaat dat dit veroorzaakt wordt doordat het management de afgelopen jaren ook met andere belangen te maken heeft gekregen, zoals bijvoorbeeld professionaliseren of kostenreductie. Gesteld kan worden dat deze belangen hierdoor conflicterend zijn of als zodanig ervaren worden met de belangen van de brandweervrijwilligers.

Tegengestelde of conflicterende belangen vormen één van de hoofdkenmerken van hybride organisaties. Hoewel het concept hybriditeit voornamelijk wordt toegepast op publieke organisaties met een private (financierings) component, bestaat het vermoeden dat ook de brandweerorganisatie als een hybride organisatie gezien kan worden. De rede voor dit verkennend onderzoek is om te bezien of het concept hybriditeit, handvatten biedt om binding van vrijwilligers aan de brandweer te bevorderen.

### Waarom het van belang is of de brandweer hybride is

De grootste groep werknemers van de brandweer zijn vrijwilligers (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008, p. 42). Hoewel deze groep slechts een beperkt deel van de werkzaamheden van de organisatie uitvoert, namelijk de repressie (Van Duin, M.J. en Lieben, E. 2007, p. 416-417), wordt door het publiek deze taak bijzonder gewaardeerd (Muller, E.R. en Helsloot, I. 2007, p. 1) en wordt het als de kernactiviteit van de brandweer gezien (Gemeente Amsterdam Dienst Onderzoek en Statistiek, 2004, p. 39). Vrijwilligers hebben verschillende redenen om hun vrije tijd aan de brandweer te besteden (zie o.m. Haverkamp, G. 2005, p. 175-176). Deze redenen kunnen in een aantal gevallen conflicterend zijn met de belangen van de brandweer als hulpverle-

18 Danny Jolly is werkzaam als teamleider Preparatie, Repressie en Nazorg bij Brandweer Gooi en Vechtstreek.



**Figuur 1** Schematische positionering van organisaties op basis van hun relaties met respectievelijk markt, overheid en burger (Mouwen, C.A.M. 2004. p. 10).

ningsorganisatie. Hierdoor kunnen spanningen ontstaan tussen enerzijds het 'beroeps' management en anderzijds het 'vrijwillig' personeel (Haverkamp, G. 2005, p. 109).

Vanuit strategisch oogpunt is het van belang om vrijwilligers voor de brandweerorganisatie te vinden en te binden. Voor het binden van vrijwilligers is het van belang dat het management van de brandweerorganisatie beeld heeft van de belangen van de vrijwilligers en mogelijkheden om sturing aan de organisatie te geven, waarin zowel de belangen van de brandweerorganisatie als de vrijwilligers behartigd worden.

Het is de veronderstelling van de auteur dat de hybriditeit van de brandweerorganisatie door verschillende factoren de afgelopen jaren versterkt is en dat het management zich hiervan niet bewust is. Het managementervaart op verschillende punten de (hybride) spagaat. De keuzes die worden gemaakt (sturing) bevorderen de binding van brandweervrijwilligers met de organisatie niet. In dit kader is het zinvol om te weten in hoeverre kan de brandweer gezien worden als een hy-

bride organisatie? En als dat het geval is, dan is de vervolgvraag, welke sturingsstrategieën heeft het management en wat zijn hiervan de gevolgen in relatie tot het binden van vrijwilligers?

#### Hybriditeit nader bekeken

Binnen de bestuurskunde wordt het begrip hybriditeit veel gebezigd. Het begrip wordt gebruikt bij de bestudering van overheidsdiensten (publieke diensten) die een vorm van verzelfstandiging doormaken en daarbij zakelijker en bedrijfsmatiger moeten opereren (zie o.m. Kickert, W.J.M. 1998, p. 12 en Brandsen, T., Donk, W. van de en Kenis, P. 2006 p. 19). In 't Veld geeft aan dat hybride organisaties zich begeven tussen het publieke domein en de private sector (Veld, In 't, 1995 in Kickert, W.J.M. 1998, p. 12).

Mouwen geeft aan dat organisaties gepositioneerd kunnen worden in de driehoek overheid, markt, burger (Mouwen, C.A.M. 2004). Organisaties die zich tussen overheid, markt en burger in positioneren worden aangeduid

als het maatschappelijk middenveld of internationaal als de 'third sector' (Brandsen, Donk, van de en Putters, 2005 in Hout, E. van. 2007). De hybride organisaties die In 't Veld duidt, beslaan slechts één zijde van de positioneringsdriehoek van Mouwen, namelijk die tussen overheid en markt. Deze organisaties voelen een spanning tussen enerzijds de publieke taak en anderzijds het bedrijfsmatige karakter (Kickert, W.J.M. 1998, p. 12). Brandsen, Van de Donk en Kenis geven aan dat het bij hybriditeit in organisaties gaat om en langdurige verbinding van elementen die strijdig en zelfs conflicterend zijn of als zodanig ervaren worden (Brandsen, T., Donk, W. van de en Kenis, P. 2006 in Hout, E. van. 2007). Hiermee betrekken ze nadrukkelijk alle organisaties die zich in het maatschappelijk middenveld begeven. Belangrijk element in de gebruikte aanduiding van hybriditeit is de strijdigheid of conflicterendheid van de verbinding van elementen. In het 'klassieke' beeld van hybride organisaties komt dit veelal samen in de financiering, bijvoorbeeld in de zorg (Hout, E. van. 2007 p. 170-171). Hoewel organisaties hybride kunnen ogen, door bijvoorbeeld zowel publieke als private taken uit te voeren, hoeft geen strijdigheid of conflicterendheid in de verbindende elementen te bestaan of te worden ervaren. Deze organisaties zijn daarmee dus ook niet hybride.

Daarnaast geeft Noordegraaf aan dat deze mix van elementen in ideaaltypische zin 'wezensvreemd' zijn en daarmee onderscheidende en conflicterende waarden vertegenwoordigen (Noordegraaf, 2004 in Brandsen, T., Donk, W. van de en Kenis, P. 2006 p. 21). Tot slot gaat het binnen de organisaties om meer dan samenkomst alleen van deze elementen, anders is er geen wezenlijk onderscheid tussen hybriditeit en complexiteit (Brandsen, T., Donk, W. van de en Kenis, P. 2006 p. 21).

Het voorgaande beschouwend, kunnen de volgende kenmerken aan een hybride organisatie toegeschreven worden:

- gepositioneerd in het maatschappelijk middenveld, dan wel gepositioneerd tussen markt en overheid, overheid en burger of burger en markt;
- langdurige verbinding van elementen die strijdig en zelfs conflicterend zijn of als zodanig ervaren worden en
- elementen zijn in ideaal-typische zin wezensvreemd en vertegenwoordigen onderscheidende en conflicterende waarden.

### **Hybriditeit in de brandweerorganisatie**

Mouwen geeft aan dat brandweer en politie typische overheidsorganisaties zijn en de kerk een typisch voorbeeld is van een burgerorganisatie. Hij positioneert de brandweer in één van de uiterste hoeken van 'zijn' positioneringsdriehoek (Mouwen, C.A.M. 2006, p. 24). Hiermee plaatst hij deze organisatie feitelijk buiten het 'maatschappelijk middenveld'. Hoewel de keuze van Mouwen zeer begrijpelijk is, immers veiligheid wordt als één van de meest elementaire en primaire taken van de overheid gezien, valt te betwijfelen of deze positionering terecht is.

Zoals aangegeven bestaat het grootste deel van de werknemers van de brandweer uit vrijwilligers. Dit is geen toeval, maar historisch gegroeid. Vanaf het moment dat mensen zich gingen vestigen, bestond de noodzaak om branden te blussen om zo wooneigendommen te beschermen (zie voor een historisch overzicht Goudsblom, J. 2007 en Haverkamp, G. 2005, p 47-92). Door verstedelijking ontstond de noodzaak om brandbestrijding te organiseren. Van Doorn (1978 in Haverkamp, G. 2005, p. 49) geeft aan dat de angst bij stadsbesturen voor brand of brandstichting in de steden, in Nederland aanleiding is geweest voor de eerste overheidsbemoeyenis op het gebied van volkshuisvesting, namelijk plaatselijke voorschriften betreffende brandveiligheid.

Door verschillende mechanismen zijn de brandbestrijdingstaken ontwikkeld tot een vorm van georganiseerde en geprofessionaliseerde burenhulp die ten goede kwam aan de gehele lokale

gemeenschap, waarbij de lokale overheid verantwoordelijk was voor de brandweezorg, maar de brandbestrijding aan haar burgers kon overlaten. (Haverkamp, G. 2005, p. 49).

Gesteld kan worden dat de brandweerorganisatie in ieder geval gepositioneerd kan worden in de positioneringsdriehoek tussen overheid en burger. Hiermee wordt voldaan aan het eerste kenmerk van een hybride organisatie. Het lijkt verdedigbaar dat voor de brandweer ook een relatie met de markt bestaat (BHV/opleidings taken, OMS aansluitingen, etc.), waarmee de brandweer in het maatschappelijk middenveld gepositioneerd kan worden. Echter beargumenteren hiervan valt buiten de scope van dit artikel, aangezien aangetoond is, in het kader van hybriditeit, dat de brandweer tussen burger en overheid gepositioneerd kan worden.

Positionering van de organisatie is slechts één van de kenmerken van een hybride organisatie. De andere twee, zoals eerder benoemd, hebben een duidelijke onderlinge relatie. Het gaat om een langdurige verbinding van (ervaren) strijdige elementen, die ideaal-typisch wezensvreemd zijn en conflicterende en onderscheidende waarden vertegenwoordigen. In de optiek van de auteur betreft dit in de brandweerorganisatie de volgende elementen:

- Bestuurlijk/politiek
- Professioneel/ambtelijk
- Vrijwilligheid

Deze elementen vertegenwoordigen elk een eigen kijk op de wijze waarop de brandweerorganisatie invulling dient te geven aan haar taak en de wijze waarop besluitvorming dient plaats te vinden. Het bestuurlijk/politieke element richt zich met name op afwegingen van algemeen belang. Immers het gemeenschaps-geld moet over verschillende activiteiten verdeeld worden. Daarnaast speelt bij bestuurlijke/politieke afwegingen ook de publieke opinie mee. Het is alom bekend dat bestuurders/politici naarmate de verkiezingstijd dichterbij komt meer rekening zullen houden met

datgene dat in hun ogen kiezers aan hun zal binden. Bestuurlijk/politieke afwegingen met betrekking tot de invulling van de taak van de brandweerorganisatie zullen hiermee dus niet altijd leiden tot een invulling die, vanuit het oogpunt van brandweertechische afweging, het beste lijken.

Het professionele/ambtelijke element is nauw verbonden met het eerste element. Een ambtelijke organisatie leeft bij de gratie van de bestuurlijk/politieke ervaren noodzaak. Echter de professionals binnen de ambtelijke organisatie hebben behoefte aan zelfstandigheid en de ruimte voor het maken van de eigen keuzes. De professionals zullen streven naar het creëren van een brandweerorganisatie die in hun ogen de beste service levert. Ideaal-typisch zullen professionals volgens Freidson (Freidson, E. 2001, p. 122-123) streven naar een arbeidsstructuur die kwalitatief wordt beheerst door de beroepsgroep en niet door consumenten of managers/bestuurders. In dit kader zal de beroepsgroep, lees voor de brandweer de NVBR, streven naar eigen normeringen en (beleids)kaders en zal de sturing die vanuit het bestuur komt als lastig en niet noodzakelijk worden ervaren.

Tot slot het element vrijwilligheid. Zoals eerder aangegeven bestaat de brandweer voor een groot deel uit vrijwilligers. Deze groep brengt het element vrijwilligheid binnen de brandweerorganisatie. Over de invulling van het begrip vrijwilligheid in het kader van de brandweer bestaan verschillende opvattingen. Vanuit bestuurlijk/professioneel oogpunt wordt veelal geroepen dat vrijwilligheid niet staat voor vrijblijvendheid. De vrijwilligers moeten immers aan de zelfde normen en eisen voldoen waaraan beroepspersoneel ook moet voldoen. Minister Remkes is één van de eerste geweest die door de term 'part-time professionals' voor vrijwilligers te gebruiken, heeft geprobeerd aan te duiden dat vrijwilligheid niet staat voor vrijblijvendheid (Toespraak minister Remkes bij de jaarver-

gadering van de Nederlandse Vereniging van Brandweer en Rampenbestrijding Ermelo, 4 november 2004). Remkes zegt hierover, als verantwoordelijk minister, het volgende richting de brandweervrijwilligers: *'U heeft zich vrijwillig aangemeld, maar vanaf dat moment heeft u zich verplicht te voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid. Dat is wat burgers vragen en verwachten. Het kan immers gaan om gevaarlijke en levensbedreigende situaties en die vereisen – net zo goed voor part-timers als voor full-timers – opleiding en oefening.'*

Uit een onderzoek uitgevoerd naar de beleving en motivatie onder vrijwilligers, blijkt dat redenen voor vrijwilligers om te stoppen bij de brandweer zijn (Winthagen, T. en Roman, B. 2008, p. 36):

- steeds meer afrekencultuur
- steeds minder vrijblijvendheid
- steeds minder vrijwillig karakter
- steeds meer veranderingen die elders worden bedacht en zonder overleg worden doorgevoerd

Deze elementen worden door de vrijwilligers in het onderzoek gegroepeerd onder de noemer 'verzakelijking'. Deze verzakelijking wordt deels veroorzaakt door professionalisering (Winthagen, T. en Roman, B. 2008, p. 45), waarbij de kanttekening moet worden geplaatst dat de vrijwilligers het professionaliseren op zich zelf kunnen begrijpen en zelfs kunnen waarderen.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt overigens dat de verzakelijking meer wordt gevoeld naar mate de vrijwilligers langer in dienst zijn. Bij de groep 0-2 jaar in dienst ervaart 38% verzakelijking, van de groep 2-15 jaar in dienst 57% en bij de groep meer dan 15 jaar in dienst 75% (Winthagen, T. en Roman, B. 2008, p. 36).

Uit voorgaande komt duidelijk naar voren dat daar waar bestuur en professionals streven naar minder vrijblijvendheid, minder vrijwillig karakter en meer normering, dit strijdig is met wat een grote groep vrijwilligers als wenselijk ervaart.

Voor vrijwilligers zijn de belangrijkste drijfveren om bij de brandweer te gaan (Winthagen, T. en Roman, B. 2008, p. 42):

- het maatschappelijk aspect (hulpverlening bieden, iets kunnen betekenen)
- de inhoud van het werk (de taken, de spanning, de uitdaging)
- het groepsgevoel (onderdeel zijn van een team).

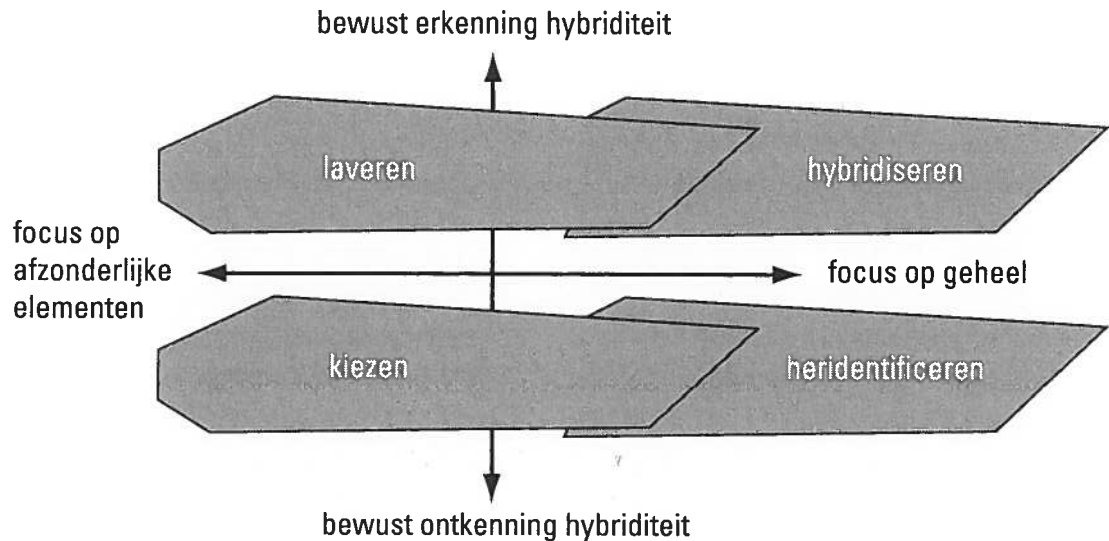
Bij de elementen bestuurlijk/politiek, professioneel/ambtelijk en vrijwilligheid gaat het in het kader van dit artikel over de strijdigheid, conflicterende of onderscheidende waarden en langdurige verbinding. Het lijkt mij evident dat deze elementen een langdurige verbinding met elkaar hebben. De elementen samen vormen immers de brandweerorganisatie zoals wij deze al gedurende lange tijd kennen. Zoals hiervoor is aangegeven conflicteren deze element op een aantal vlakken met elkaar. Hierbij zit de belangrijkste spanning tussen de behoefte van de professioneel/ambtelijke organisatie om verder te professionaliseren (lees normeren) en de vrijwilligers (vrijwilligheid) om de vrijblijvendheid en vrijwilligheid (lees minder normeren) te behouden.

De spanning die tussen professioneel/ambtelijk en de bestuurlijk/politiek wordt ervaren lijkt niet wezensvreemd en daarbij geen gevolg van eventuele hybriditeit. Immers bij elke organisatie waar professionalisering plaatsvindt, zal een spanning worden waargenomen tussen de professionals en de managers/bestuurders.

Op basis van voorgaande kan geconcludeerd worden dat de brandweerorganisatie als hybride organisatie kan worden gezien.

### **Sturingsmogelijkheden in de hybride brandweerorganisatie**

Na geconstateerd te hebben dat de brandweer als hybride organisatie gezien kan worden, is de vraag, welke sturingsmogelijkheden er zijn. Van Hout (2007) beschrijft vier strategieën voor leidinggeven aan hybride organisaties.



**Figuur 2** Vier maal 'Leiding geven aan hybride organisaties' (Van Hout, E. 2007, p. 213).

In deze strategieën wordt de keuze gemaakt om enerzijds hybriditeit te erkennen of te ontkennen en anderzijds om te focussen op het geheel of de afzonderlijke elementen.

Van Hout (2007, p. 213-221) beschrijft de strategieën als volgt:

1. *Laveren*. Bij deze strategie wordt hybriditeit (de intrinsieke tegenstrijdigheid en meervoudigheid) erkent en blijft men in de focus vasthouden aan de afzonderlijke elementen. Om de hybriditeit hanteerbaar te maken volgen leidinggevenden nu eens de ene dan weer de andere tegengestelde vormen van handelsrationaliteit. Deze strategie aan hybride organisaties laat zich, volgens Van Hout, kenmerken door tijdelijkheid. Het gaat hierbij om voortdurend tijdelijk (mee)bewegen en veranderen.
2. *Kiezen*. In deze strategie wordt hybriditeit bewust ontkent (afwijzen) en wordt op de afzonderlijke elementen gefocust. Leidinggevende kiezen één vorm of een beperkte set van congruente vormen van handelingsrationaliteit en baseren hierop hun strategie, coördinatiemechanisme en gedrag.
3. *Heridentificeren*. Volgens Van Hout is deze strategie de intellectueel meest uitdagende

strategie. Binnen deze strategie wordt door leidinggevenden gekozen het hybriditeitsconcept los te laten en daarmee bewust de hybriditeit in de organisatie te ontkennen. In de ogen van leidinggevenden die voor deze strategie kiezen wordt het zien van rationeel-logische tegenstrijdige vormen van handelingsrationaliteit beschouwd als niet-constructief. De gedachte hierachter is dat de tegenstrijdigheid en de meervoudigheid, die uit het erkennen van hybriditeit volgt, leidinggevenden zal weerhouden om behoorlijk te sturen. Leidinggevenden zullen hierdoor op allerlei niveaus in een onbeweeglijke, bestuurlijk onmogelijke spagaat komen. Binnen deze strategie is het van belang om geen tegenstellingen meer te ervaren tussen de verschillende elementen. De focus moet verlegt worden van de afzonderlijke elementen naar het totaalbeeld en het totaalbeeld moet vanuit het geheel begrepen worden.

4. *Hybridiseren*. Tot slot de laatste van de vier strategieën. Deze strategie komt volgens Van Hout het dicht in de buurt van de doorsneeopvatting over hybriditeit. Centraal in deze strategie staat de vraag hoe de tegenstrijdige elementen toch met elkaar verenigd kunnen worden. Hybri-

diteit wordt enerzijds erkend en als reëel ervaren. Tegen de regels van de logica in wordt, anderzijds, geprobeerd om te komen tot een mix van samensmeltingen. De focus ligt dus niet op de afzonderlijke elementen, maar op het geheel, oftewel het eindproduct van de vereniging van de afzonderlijke elementen.

Voorgaande sturingsstrategieën komen voort uit het trekkrachtenmodel dat Van Hout in het zelfde boek introduceert (Van Hout, E. 2007, p. 175). Het trekkrachtenmodel verbeeldt de complexiteit van de hybride organisatie. Met behulp van dit model kan het spanningsveld van de manager begrepen worden. In dit artikel is een aantal van deze trekkrachten voor de brandweerorganisatie benoemd (politiek/bestuurlijke trekkracht, brandweer-professionele trekkracht, vrijwillige trekkracht). Deze trekkrachten zijn de kern hybride bepalende elementen. De brandweerorganisatie kent echter meerdere trekkrachten, zoals bijvoorbeeld de trekkracht van de multidisciplinaire partners (politie, GHOR). Het gaat het doel van dit artikel te boven om alle trekkrachten van de brandweer te benoemen, aangezien deze trekkrachten waarschijnlijk niet tegenstrijdig en wezensvreemd ten opzichte van de andere, reeds benoemde, elementen zijn.

Kijkend naar het doel van dit verkennend onderzoek, is de vraag wat voorgaande strategieën voor de sturing van de brandweerorganisatie inhouden en wat de invloed daarvan is op de binding van vrijwilligers aan de brandweerorganisatie. Het gaat hierbij dus over hoe het management van de brandweerorganisatie kan omgaan met de verschillende trekkrachten op basis van de eerder benoemde strategieën.

De strategieën van Van Hout, kunnen als volgt voor de brandweerorganisatie ingevuld worden:

2. *Laveren*. Bij deze strategie wordt veel ruimte bij het management neergelegd om belangen afwegingen te maken. Het management zal hierbij de ene keer kiezen om bijvoorbeeld de belangen van de vrijwilligers te laten prevaleren boven de belangen van het bestuur. Terwijl in andere gevallen de omgekeerde manier van handelen even goed kan plaatsvinden. Er wordt elke keer op één van de trekkrachten gefocust. Deze manier van handelen kent een groot afbreuk risico voor het management. Voor de verschillende stakeholders kan de manier van handelen van het management volstrekt willekeurig lijken. Zo kan de ene keer een bezuiniging aangekondigd worden (vanuit politiek/bestuurlijke overwegingen), terwijl even daarna besloten kan worden om een nieuw type uitrusting aan te schaffen (vanuit vrijwillige en professionele afwegingen). Vrijwilligers zullen een zekere vorm van willekeur ervaren (net als overigens de professionele organisatie en het bestuur), waarbij duidelijk naar voren komt dat hun belangen niet altijd vooropstaan. Binnen deze strategie lijkt het niet aannemelijk dat de redenen die vrijwilligers hebben om te stoppen bij de brandweer zullen verdwijnen.
3. *Kiezen*. In het kader van deze strategie zal een keuze moeten worden gemaakt voor welke van de elementen gekozen wordt. Of feitelijk welke van de elementen genegeerd wordt. Voor de brandweer komt dit praktisch op neer dat of het vrijwillige element of het professionele element losgelaten wordt. Het bestuurlijk/politieke element kan ook losgelaten worden, echter het bestuur kan direct ingrijpen. Indien het bestuurlijk/politieke element losgelaten wordt en het bestuur ervaart dit, dan zal deze ingrijpen, waardoor automatische de focus weer op dit element wordt gelegd. Kiezen de focus op één van de twee andere elementen te leggen, blijft in deze strategie dus over.

Hierdoor zal of voor het vrijwillige element of voor het professionele element gekozen worden. Dit lijkt ook een logische keuze aangezien deze elementen de kern van de hybriditeit van de brandweerorganisatie vormen. De vraag is echter of bestuurlijk (zowel landelijk als regionaal) geaccepteerd zou worden als de focus niet op het professionele element gelegd zou worden. Landelijk is immers de trend tot professionaliseren al ingezet. Anderzijds is de vraag wat de gevolgen zijn als de focus niet op het vrijwillige element wordt gelegd. Dit heeft waarschijnlijk tot gevolg dat de vrijwilligers zich niet meer kunnen identificeren met de brandweerorganisatie (als gevolg van verzakelijking) en de brandweer zullen verlaten. Een brandweerorganisatie zonder vrijwilligers is om verschillende redenen niet zonder meer bestuurlijk acceptabel.

4. *Heridentificeren*. Zoals Van Hout al aangaf is dit de meest uitdagende strategie. Het is ook de strategie waar de organisatie de weg moet bepalen om tot een nieuwe werkelijkheid te komen. Binnen deze strategie is het van belang om de trekkrachten van de afzonderlijke elementen niet meer als tegengestelde trekkrachten te ervaren. De focus moet komen te liggen op het geheel. Om deze strategie te laten slagen moet de focus komen te liggen om de essentie van de organisatie. De vraag is echter wat de essentie van de brandweerorganisatie is. Hier zullen de verschillende stakeholders het eerst over eens moeten worden. Bij verschil in interpretatie van de essentie van de organisatie zal immers weer trekkrachten ontstaan die de hybriditeit zullen bevorderen. Uitwerking van deze strategie vraagt nadere studie. Van alle strategieën lijkt dit de enige strategie die een structurele oplossing biedt voor hybriditeit en de daarbij behorende knelpunten.

5. *Hybridiseren*. Bij toepassen van deze strategie dient de focus niet op de afzonderlijke elementen te liggen, maar bij het eindproduct van deze elementen. In het kader van de brandweer zou gesteld kunnen worden dat dit eindproduct de brandweezorg aan de burger is. Voordat overgegaan wordt tot het toepassen van deze strategie, zal bij de verschillende stakeholders getoetst moeten worden of allen hetzelfde eindproduct voor ogen hebben. Gesteld dat brandweezorg aan de burger het eindproduct is, dan zou dit betekenen dat alle keuzes gericht zijn op de verbetering van de brandweezorg aan de burger. De stakeholders dienen deze keuzes dan te accepteren, ook al zijn hun individuele belangen hier niet altijd mee gediend (het algemeen belang prevaleert boven het belang van de individuele stakeholder). Het idee achter deze strategie is dat de stakeholders deze keuze zullen accepteren omdat ze de hybriditeit erkennen en begrijpen dat als een andere strategie wordt gekozen knelpunten zullen ontstaan. De vraag is echter of dit op langere termijn ook effect zal hebben of dat de stakeholders terug zullen vallen op hun individuele belangen.

De verschillende strategieën hebben elk een eigen invloed op het binden van vrijwilligers. De strategie 'laveren' zal voor het binden van vrijwilligers de huidige trend voortzetten. De landelijke tendens tot professionaliseren zal wettelijk worden vastgelegd, met daarin het uitgangspunt dat vrijwilligers zich als part-time professionals opstellen (Tweede Kamer, 2008, p. 51). Verzakelijk zoals de vrijwilligers dit ervaren zal hiermee aanwezig blijven. De strategie 'kiezen' lijkt voor de brandweerorganisatie geen optie, tenzij gekozen wordt de vrijwilligers bij de brandweer (in deze) vorm vaarwel te zeggen. Kiezen de focus niet op één van de twee andere elementen te leggen, lijkt geen haalbare zaak. Dit enerzijds door de landelijke (wettelijke) focus op pro-



fessionaliseren en anderzijds doordat het bestuurlijk/politieke element zelfregulerend is en daarmee altijd de focus op dit element legt als zij dit nodig acht.

De strategieën 'heridentificeren' en 'hybridiseren' lijken allebei een positief effect op binden van vrijwilligers te hebben. Beide richten zich namelijk op het verenigen van de afzonderlijke elementen. Vrijwilligers zullen bij beide strategieën in meer of mindere vorm hun belangen behartigd zien.

### **Naar de toekomst van over morgen toe**

Het rapport van Berenschot over het onderzoek naar de positionering van brandweervrijwilligers (Bosland, G.J. e.a. 2011) laat zien dat de brandweer aan de vooravond van een belangrijke keuze staat hoe het bedrijfsmodel ingericht moet worden. Behoud van vrijwilligers lijkt (bestuurlijk?) het uitgangspunt. Waarbij zowel maatschappelijke redenen (behoud 'civil society') als financiële overwegingen (volledige beroepsbrandweer is relatief duur) een rol zullen spelen. De vraag is echter hoe deze vrijwilligers gezien moeten worden. Het Berenschot rapport geeft hierbij handvatten.

Op basis van dit artikel blijkt dat de kijk op vrijwilligers grof weg in twee groepen ingedeeld kan worden. De eerste is de groep vrijwilligers waarbij de nadruk ligt op vrijwilligheid, feitelijk zoals historisch gezien de vrijwilligheid binnen de brandweer gegroeid is. De andere is de groep vrijwilligers waarbij de nadruk ligt op part-time professionals. Berenschot adviseert in haar rapport de term brandweervrijwilligers exclusief te gebruiken voor die vrijwilligers werken vanuit het vrije instroommodel en voor niet-repressief vrijwilligers (Bosland, G.J. e.a. 2011, p. 4). Hoewel dit niet expliciet benoemd wordt, lijkt hieraan ten grondslag te liggen dat dit bedrijfsvoeringsmodel een bepaalde vorm van vrijblijvendheid aan de vrijwilligers laat (kom ik wel of niet op bij een alarmering). Daarnaast adviseert Berenschot voor de bedrijfsvoeringsmo-

dellen waar minder cq. geen vrijblijvendheid in zit de term parttime beroeps te hanteren.

Het Berenschot rapport laat in essentie zien waar een belangrijk deel van de hybriditeit van de brandweerorganisatie ontstaat. Hoe om te gaan met de vrijblijvendheid van vrijwilligheid. Berenschot geeft hiervoor bedrijfsvoeringsmodellen, waarbij de nadruk ligt op arbeidsvoorwaarden. Deze bedrijfsvoeringsmodellen bieden geen oplossing voor de hybride spagaat van het management.

Om deze spagaat op te lossen lijkt het noodzakelijk om duidelijke keuzes te maken en de gevolgen hiervan te accepteren. Wanneer gekozen wordt voor part-time professionals met alle daaraan gekoppelde consequenties en voor vrijwilligheid (met de daaraan gekoppelde vrijblijvendheid), dan zal de enige strategie voor erkenning en acceptatie van sturing, heridentificeren zijn. Bij elke van de andere strategie wordt de hybriditeit behouden en zal in meer of mindere mate onbegrip bij vrijwilligers, professionals of bestuur ontstaan over gemaakte beslissingen. Heridentificeren zal inhouden dat landelijk met alle stakeholders een nieuwe kijk op de brandweerorganisatie en de vrijwilligers zal moeten worden gecreëerd, los van de huidige denkbeelden.

Overigens lijkt hybridiseren op het eerste oog ook een mogelijke optie. Echter in deze strategie zullen de tegenstrijdige elementen behouden worden. Deze strategie lijkt een zinvolle optie te zijn voor die organisaties waarbij min of meer bewust gekozen is deze tegenstrijdige elementen te introduceren en daarmee hybriditeit te introduceren (bijvoorbeeld publiek/private combinaties, waarbij het bedrijfsmatige en het maatschappelijke belang op elkaar afgestemd moeten worden). In het geval van de brandweer is de tegenstrijdigheid langzaam gegroeid en lijkt het niet zinvol om op deze tegenstrijdigheden te focussen aangezien ze als tegenstrijdigheden geen enkele meerwaarde hebben. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de publiek/private combinaties, waarbij bewust een bedrijfsmatige structuur is geïntro-

duceerd om het maatschappelijke onderdeel kosten efficiënter te laten draaien. Het risico bestaat bij deze strategie de verschillende stakeholders van de brandweer in de loop van de tijd weer terug zullen vallen op hun eigen belang. Hiermee wordt hybridiseren een tijdelijke oplossing.

*Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.*

### Geraadpleegde literatuur

Bosland G.J., Spek van der H., Dam van J., Krieken van J, Kreijen P., (2011). *Vrijwillig dienen en verdienen. Onderzoek naar de bedrijfsvoeringsmodellen voor de inzet van brandweervrijwilligers*. Berenschot

Brandsen, T., Donk, W. van de en Kenis, P. (Red.) (2006). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Uitgeverij Lemma

Dijk van D., Roorda W. (2005). *Vinden en binden van vrijwilligers bij de brandweer in 2005*. Amsterdam: DSP-groep bv.

Duin, M.J. van en Lieben E. (2007). *Leiderschap en management bij de brandweer*. In: Helsloot I., Muller E.R., Berghuijs J.D. (Red.), *Brandweer, studies over organisatie, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer

Gemeente Amsterdam Dienst Onderzoek en Statistiek(2004). *Imago-en Klanttevredenheids-onderzoek Brandweer Amsterdam*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek

Haverkamp G. (2005). *Vuur als gemeenschappelijke vijand*. Den Haag: Reed Business Information bv

Hout, E. van (2007). *Zorg in spagaat. Management van hybride, maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Uitgeverij Lemma

Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van zelfstandige overheidsorganisaties. Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan de Rijn: Samsom

Mouwen, C.A.M. (2004). *Strategische planning voor de moderne non-profit organisatie*. Assen: Van Gorcum

Muller, E.R. en Helsloot, I. (2007). *Brandweer,*

*studies over organisatie, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer

Tweede Kamer (2008). *Bepalingen over de brandweertzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)*. Nota naar aanleiding van het nader verslag. Den Haag: SDU

Goudsblom, J. (2007). *Vuur, brand en brandweer: een sociologisch-historisch overzicht*. In: Helsloot, I., Muller E.R., Berghuijs J.D. (Red.), *Brandweer, studies over organisatie, functioneren en omgeving*. Deventer: Kluwer

Freidson, E. (2001) *Professionalism. The third logic*. Cambridge: Polity Press

Winthagen, T. en Roman, B. (2008). *De basis van vrijwilligheid. Onderzoek naar de beleving en motivatie onder vrijwilligers bij de brandweer van Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant*. Tilburg: IVA