



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Stammen verenigen in een conglomeraat: Onderzoek naar de organisatiecultuur in de VRR als onderdeel van de transitie naar een meer geïntegreerde structuur

Grabijn, Lorenzo

Citation

Grabijn, L. (2021). *Stammen verenigen in een conglomeraat: Onderzoek naar de organisatiecultuur in de VRR als onderdeel van de transitie naar een meer geïntegreerde structuur*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3221021>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



STAMMEN VERENIGEN IN EEN CONGLOMERAAT

ONDERZOEK NAAR DE ORGANISATIECULTUUR IN DE VRR ALS ONDERDEEL VAN DE TRANSITIE NAAR EEN MEER
GEÏNTEGREERDE STRUCTUUR



Universiteit
Leiden

LORENZO GRABIJN - 2750317
UNIVERSITEIT LEIDEN
MASTER MANAGEMENT VAN DE PUBLIEKE SECTOR
STRATEGIE, ADVISERING EN VERANDERMANAGEMENT



Veiligheidsregio
Rotterdam-Rijnmond

Auteur:	Lorenzo Grabijn
Studentnummer:	2750317
Studierichting:	MPS - SAV
Datum:	18 mei 2021
Scriptiebegeleider:	Dr. J. Reijling
Aantal woorden:	21.030

(exclusief voorwoord, samenvatting en tabellen)

Foto's voorblad: Huisstijlfoto's VRR verkregen van
[https://mijnvrr.nl/onze-organisatie/dir-
algemeen/concerntaken/communicatie/huisstijl-
afspraken/@57168/huisstijl-foto/](https://mijnvrr.nl/onze-organisatie/dir-algemeen/concerntaken/communicatie/huisstijl-afspraken/@57168/huisstijl-foto/)

Voorwoord

*...To integrate means to unify,
to put parts together into a whole...*

-Underdal, 1980-

De verscheidenheid aan culturen is een wondere wereld op zichzelf. De afgelopen jaren heb ik de mogelijkheid gehad om veel landen te mogen bereizen en kennis te maken met lokale culturen. In sommige steden, zoals in Jeruzalem, waar ik in april 2017 was, leven veel etnische en religieuze volken samen. Hoewel de artefacten in het gebied de mensen bij elkaar houdt, blijkt uit alle ongeregelheden dat integratie niet lukt. Toch zijn ze door die artefacten met elkaar verbonden. De strijd tussen bevolkingsgroepen vindt in meerdere landen plaats. Zo ook in Myanmar. In oktober 2019 heb ik daar de meest vriendelijke mensen ontmoet, maar ook daar lukt integratie niet vanwege etnische variëteit. Ja, valt de overeenkomst al op? Bij deze twee voorbeelden lijken cultuur en integratie met elkaar samen te hangen.

Gelukkig laten andere voorbeelden zien dat integratie wel kan lukken. In juni 2018 was ik in Turkmenistan en stond ik versteld hoe de integratie van Turkse stammen daar tot één republiek heeft geleid. Dit is misschien een discutabel voorbeeld, aangezien het land een dictatuur is, maar een dictatuur is wel goed voor eenheid. Kijk maar naar de uitspraak van Underdal aan het begin. Integratie is niets meer dan een gecreëerde eenheid.

Bovenstaande fascinatie voor cultuur en reizen heb ik meegenomen naar de veiligheidsregio. In een organisatie werken mensen en dus hebben we te maken met cultuur. De cultuur uit zich alleen waarschijnlijk anders, maar ook hier zal er een link zijn tussen cultuur en integratie. De titel van dit onderzoek komt dan ook niet uit de lucht vallen.

Ik had dit onderzoek niet kunnen uitvoeren zonder de hulp van alle respondenten en wil iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan mijn onderzoek heel erg bedanken. Twee mensen wil ik in het bijzonder bedanken. Ten eerste mijn werkgever, die het mogelijk heeft gemaakt dat ik deze master heb kunnen doen naast mijn werk. En ten tweede mijn vriendin, Imke, voor de druk die op haar kwam liggen, omdat ik alleen maar met werk en studie bezig was. En voor de keren dat zij meelas met mijn onderzoek. Heel erg bedankt!

Ik wens iedereen veel leesplezier bij het lezen van dit onderzoek!

Samenvatting

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert steeds vaker in haar onderzoeken dat het gebrek aan samenwerking en risicoduiding aan de voorkant zorgt voor ineffectief operationeel optreden (DSB, 2020; OVV, 2019). De kolommen binnen veiligheidsregio's moeten dus beter samenwerken om branden, rampen en crises te voorkomen en beperken, zodat de maatschappij minder risico loopt. Uit verschillende documenten en gesprekken blijkt dat de maatschappij en de top van de veiligheidsregio's het belang van verdere integratie onderschrijven. Bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) zijn diverse pogingen geweest om de kolommen meer met elkaar te integreren. Telkens bereiken de programma's niet het gewenste resultaat.

Dit komt terug in de theorie van Mintzberg en Waters (1985). De relatie tussen enerzijds de plannen en intenties van de top van de organisatie en anderzijds welke strategie de organisatie daadwerkelijk heeft uitgevoerd, staat daarin centraal. Zij stellen dat een *emergent strategy* de *deliberate strategy* kan beperken. In dit onderzoek is dat vertaald naar de invloed van de organisatiecultuur op de mate van integratie. De cultuurtypes van Cameron en Quinn (2011): *adhocracy*, *clan*, *market* en *hierachy* zijn gebruikt om de cultuur binnen de VRR te onderzoeken.

De resultaten laten een sterk vertegenwoordigde *clan* cultuur zien, gevolgd door de *adhocracy* cultuur. Deze combinatie lijkt in eerste instantie een goede bodem voor integratie. Echter, als wordt ingezoomd op de belangrijkste onderdelen van de organisatiecultuur zijn er duidelijke verschillen te zien. Dit geldt zowel tussen het strategisch- en tactisch management, als binnen het tactisch management. Deze verschillen zijn zichtbaar bij de dominante kenmerken, leiding van de VRR, strategische accenten en succesfactoren.

Dit laat zien dat de organisatiecultuur van het strategisch en tactisch management van invloed is op de gewenste transitie naar een meer geïntegreerde structuur. Door deze *emergent strategy* wordt de *deliberate strategy* niet geïmplementeerd. De invloed van de organisatiecultuur op de mate van integratie is groot. Op elk van de twee aspecten van integratie: verbinding en coördinatie zorgt de organisatiecultuur ervoor dat het gewenste niveau van dat aspect niet wordt behaald. De oorzaken hiervan liggen in de dominante cultuurtypes binnen de VRR, in het verschil van cultuur tussen de strategische top en het tactische middenniveau en in het verschil tussen de kolommen.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	7
1.1. INTRODUCTIE	7
1.2. HET BELANG VAN INTEGRATIE	9
1.3. ONDERZOEKSRICHTING	10
1.4. RELEVANTIE VAN DIT ONDERZOEK.....	12
1.4.1. <i>Maatschappelijke relevantie</i>	12
1.4.2. <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	14
1.5. OPBOUW VAN HET ONDERZOEK.....	15
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER	16
2.1. STRATEGIEONTWIKKELING.....	16
2.2. DELIBERATE STRATEGY: EEN GEÏNTEGREERDE STRUCTUUR.....	18
2.2.1. <i>Integratie van beleid</i>	19
2.2.2. <i>Integratie van beleid als oplossing</i>	20
2.2.3. <i>Knelpunten bij integraal beleid</i>	21
2.2.4. <i>De wenselijkheid van beleidsintegratie</i>	22
2.3. EMERGENT STRATEGY: ORGANISATIECULTUUR.....	22
2.3.1. <i>Definitie van organisatiecultuur</i>	23
2.3.2. <i>Een organisatiecultuur typeren</i>	24
2.3.3. <i>De invloed van de organisatiecultuur op de organisatie</i>	26
2.4. CONCEPTUEEL MODEL VOOR ONDERZOEK.....	26
2.5. HYPOTHESEN.....	30
HOOFDSTUK 3: METHODOLOGIE	30
3.1. ONDERZOEKSONTWERP	30
3.2. DATAVERZAMELING.....	31
3.2.1. <i>Documentenanalyse</i>	31
3.2.2. <i>OCAI</i>	32
3.2.3. <i>Interviews</i>	32
3.3. DATA-ANALYSE	33
3.4. DISCUSSIE BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	34
HOOFDSTUK 4: RESULTATEN EN ANALYSE	35
4.1. CONTEXT VEILIGHEIDSREGIO ROTTERDAM-RIJNMOND	36
4.1.1. <i>Ontwikkeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond</i>	36
4.1.2. <i>Huidige organisatie</i>	37
4.1.3. <i>Integratie op de agenda</i>	38
4.1.4. <i>Resumé</i>	39
4.2. CULTUUR BINNEN DE VEILIGHEIDSREGIO ROTTERDAM-RIJNMOND	40
4.2.1. <i>Overall cultuur</i>	40
4.2.2. <i>Dominante kenmerken van de organisatie</i>	41
4.2.3. <i>Leiding van de organisatie</i>	42
4.2.4. <i>Strategische accenten</i>	43
4.2.5. <i>Succescriteria</i>	44
4.2.6. <i>Resumé</i>	45
4.3. VERBINDING.....	45
4.3.1. <i>De clan ontleed</i>	45
4.3.2. <i>De archipel met zijn eilanden</i>	47
4.3.3. <i>De kapitalistische eilanden</i>	49
4.3.4. <i>Vertrouwen tussen de eilanden</i>	50
4.3.5. <i>De rode apenrots versus de groene apenrots</i>	50

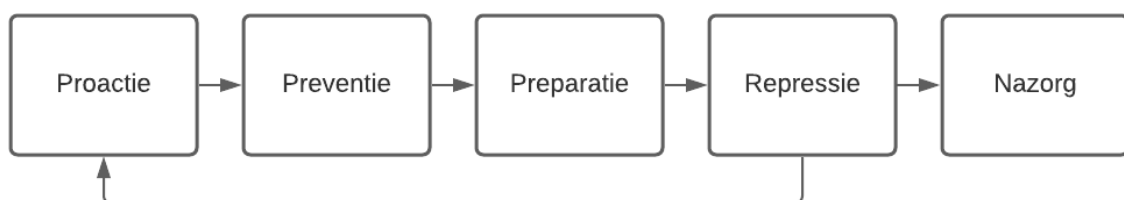
4.3.6. <i>Het volkslied van de archipel</i>	52
4.3.7. <i>Resumé</i>	53
4.4 COÖRDINATIE	53
4.4.1. <i>De archipelraad</i>	54
4.4.2. <i>Onafhankelijke eilandraden</i>	55
4.4.3. <i>Samenspel tussen eilandraden, kapiteins en stamoudsten</i>	56
4.4.4. <i>Verzet vanuit de stammen op het eiland</i>	59
4.4.5. <i>Familie verdeeld over verschillende stammen</i>	60
4.4.6. <i>Resumé</i>	61
HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE, REFLECTIE EN AANBEVELINGEN	62
5.1. CONCLUSIE.....	62
5.2. REFLECTIE.....	64
5.3. AANBEVELINGEN	67
LITERATUURVERWIJZINGEN	69
OVERZICHT TABELLEN EN FIGUREN	79
BIJLAGE 1: OVERZICHT DIRECTIERAAD EN AFDELINGSHOOFDEN	80
BIJLAGE 2: OCAI-FORMAT	81
BIJLAGE 3: INTERVIEWHANDLEIDING	84
BIJLAGE 4: DATA-ANALYSE TABEL	87
BIJLAGE 5: DATA OCAI	92
BIJLAGE 6: STAPPENPLAN KAMPVUURMOMENTEN	93
BIJLAGE 7: VOORSTEL NIEUW CAUSAAL MODEL	94

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1. Introductie

In 2010 heeft een grote reorganisatie in de Nederlandse hulpverleningswereld plaatsgevonden. Met de komst van de Wet Veiligheidsregio's (WVr, 2021) werden de krachten van de gemeentelijke en regionale hulpverlening, met uitzondering van de politie, gebundeld in 25 veiligheidsregio's. De aldus gevormde organisaties bestaan uit verschillende directies, of om in vaktermen te spreken 'kolommen', met elk haar eigen procedures, structuur en cultuur (Maat, 2020). Eén van die kolommen, de brandweer, was afgelopen jaren vaak onderwerp in onderzoeken naar organisatieculturen (Honselaar, 2016; Helsloot & Muller, 2007; Lucas & Kline, 2008; Idris, 2018) en werd in dit kader ook onder de aandacht gebracht in het nieuws (Niemantsverdriet, 2020; Claus, 2019; Vugts, 2019; Adriaanse, 2018).

Het voornaamste doel van het samenvoegen van de hulpverleningsdiensten was het bevorderen van de multidisciplinaire samenwerking in de rampenbestrijding en crisisbeheersing (Muller et al., 2020). Vanaf 2010 heeft de multidisciplinaire samenwerking en integratie binnen de veiligheidsregio's in het teken gestaan van de acute rampenbestrijding en de bijbehorende *command* en *control* (UvW, 2012; Verheul, 2011). Het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises is een wettelijke taak van de veiligheidsregio's en vastgelegd in artikel 10 van de Wet Veiligheidsregio's (WVr, 2020). De focus heeft de afgelopen jaren vooral op het bestrijden van branden, rampen en crisis gelegen (Wijkhuis & Duin, 2019; Duin, Wijkhuis & Jong, 2018; Duin & Wijkhuis, 2017). Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' wordt het voorkomen en beperken steeds belangrijker. De veiligheidsregio's zijn actief in de gehele veiligheidsketen (zie figuur één), waardoor het voorkomen van incidenten ook een taak is van de veiligheidsregio's (Muller et al., 2020).



Figuur 1: Veiligheidsketen (BZK, 1993)

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties introduceerde het begrip veiligheidsketen en beschreef de schakels in bovenstaande figuur als volgt (BZK, 1993). Proactie richt zich op het wegnemen van structurele zaken van onveiligheid, zoals het niet

toestaan van bepaalde risicobronnen in de omgeving van woonwijken. Preventie is het voorkomen van oorzaken van branden, rampen en crises en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen indien die zouden optreden. Preparatie omvat het opleiden en oefenen van het repressief personeel, zodat zij weten hoe te handelen in geval van een incident. Repressie gaat over de daadwerkelijke bestrijding van een brand, ramp of crisis. Nazorg is het proces om terug te gaan naar de ‘normale’ situatie.

De huidige maatschappelijke ontwikkelingen vragen niet enkel om een repressieve multidisciplinaire samenwerking, maar ook om een proactieve en preventieve multidisciplinaire samenwerking. De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert steeds vaker in haar onderzoeken dat het gebrek aan samenwerking tussen de diensten in de veiligheidsregio en risicoduiding aan de voorkant zorgt voor ineffectief operationeel optreden (DSB, 2020; OVV, 2019). De kolommen binnen de veiligheidsregio’s moeten dus beter samenwerken om branden, rampen en crises te voorkomen en beperken, zodat de maatschappij minder risico loopt. Om artikel 10 van de WvR goed in te vullen staan de veiligheidsregio’s voor een groot aantal uitdagingen, die elke kolom binnen de veiligheidsregio raken. Brandweer Nederland (2019) schetst in haar terugblik en toekomstperspectief dat risico’s door trendversnellers, zoals de dynamische netwerksamenleving en technologische ontwikkelingen, steeds dynamischer worden in tijd, plaats, grootte en soort. Het is daarom essentieel dat kolommen goed samenwerken, omdat de focus niet meer alleen op de bestrijding van incidenten ligt.

De maatschappelijke trends hebben ook geleid tot het herzien van het omgevingsrecht. De Omgevingswet, die naar verwachting in 2022 van kracht wordt, bundelt alle wetgeving in het ruimtelijk domein en is daarmee een poging van de rijksoverheid om integraal beleid te maken. Het rijk dwingt daarmee lagere overheden (OW, 2016), zoals veiligheidsregio’s, hetzelfde te doen. De Omgevingswet biedt tevens een instrumentarium waarin de veiligheidsregio’s veel kunnen regelen in het kader van het voorkomen en beperken van branden, rampen en crises. De Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio’s (RCDV) beschrijft in een memo dat veiligheidsregio’s als, ‘verbinder in veiligheid’, integraal moeten samenwerken en dat alle disciplines moeten samenkomen in één beleidskader (Oberije & Rosmuller, 2019, p16). Het programma ‘Aan de slag met de Omgevingswet’ van het rijk, waterschappen, IPO en de VNG onderzoekt elk kwartaal in hoeverre de overheidspartijen zijn voorbereid op de komst van de Omgevingswet en onderzoekt daarmee indirect in hoeverre de overheden de maatschappelijke trends bij kunnen benen. Uit de derde kwartaalrapportage van 2019 blijkt dat 27 procent van de

veiligheidsregio's nog geen organisatie breed invoeringsprogramma heeft (Kantarpublic, 2019, p18). Dit lijkt mee te vallen, echter heeft 93 procent van de veiligheidsregio's nog geen enkele verandering in dit kader doorgevoerd (Kantarpublic, 2019, p18). 53 procent van de veiligheidsregio's geeft in de kwartaalrapportage aan dat vooral het doorvoeren van de cultuuromslag, zodat de disciplines meer integraal en proactief samenwerken, als knelpunt wordt ervaren. Dit is ook gelijk het eerste signaal dat de disciplines onder de veiligheidsregio's in het kader van het voorkomen en beperken niet integraal samenwerken en dat cultuur hier een belangrijk aspect in is.

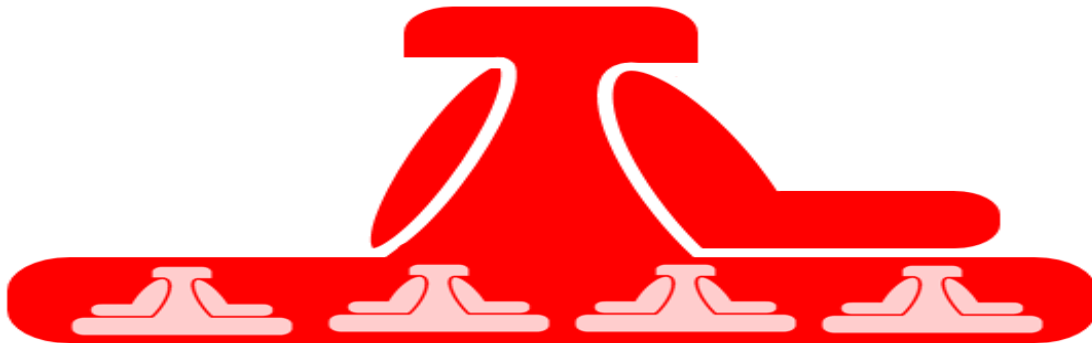
1.2. Het belang van integratie

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) bestaat uit vier kolommen, te weten de brandweer, ambulance, risico- en crisisbeheersing (R&C) en de meldkamer. Elke kolom heeft haar eigen taken en bevoegdheden, desalniettemin dienen ze gezamenlijk de missie en visie van de VRR na te streven. In april 2020 trad Van Kruijsbergen aan als directeur brandweer binnen de directie van de VRR (VNG, 2020). Eén van de aspecten die Van Kruijsbergen opviel na de eerste honderd dagen dat hij in dienst was, is de kolom overstijgende samenwerking, of beter gezegd het gebrek daaraan. *'Kolom overstijgende onderwerpen krijgen beperkte aandacht van de kolomdirecteuren en directie, waardoor deze onderwerpen vaak niet voldoende van de grond komen'*, aldus Van Kruijsbergen (2020).

In het kader van het verder professionaliseren van de Brandweer Rotterdam-Rijnmond heeft De Maat (2020) onderzocht wat de knelpunten van de brandweer in relatie tot de gehele VRR zijn. Hij stelt dat de structuur en cultuur de verbinding en doorontwikkeling in de weg staan (Maat, 2020, p1). De VRR is een gefragmenteerde en diverse organisatie, met veel vergelijkbare functies. Tegelijkertijd zijn teams die veel met elkaar te maken hebben in aparte afdelingen en directies georganiseerd (Maat, 2020, p3). Ook stelt De Maat (2020, p4; 2020, p7) dat er weinig aandacht is voor implementatie van nieuwe ontwikkelingen en dat veel collega's een incompleet beeld hebben van wat andere afdelingen doen. Dit komt mede door een gebrek aan vertrouwen dat de ander goede bedoelingen heeft. De geschetste knelpunten van De Maat en Van Kruijsbergen geven aan dat er onvoldoende integraal wordt gewerkt en dat er weinig sprake is van integraal beleid.

1.3. Onderzoeksrichting

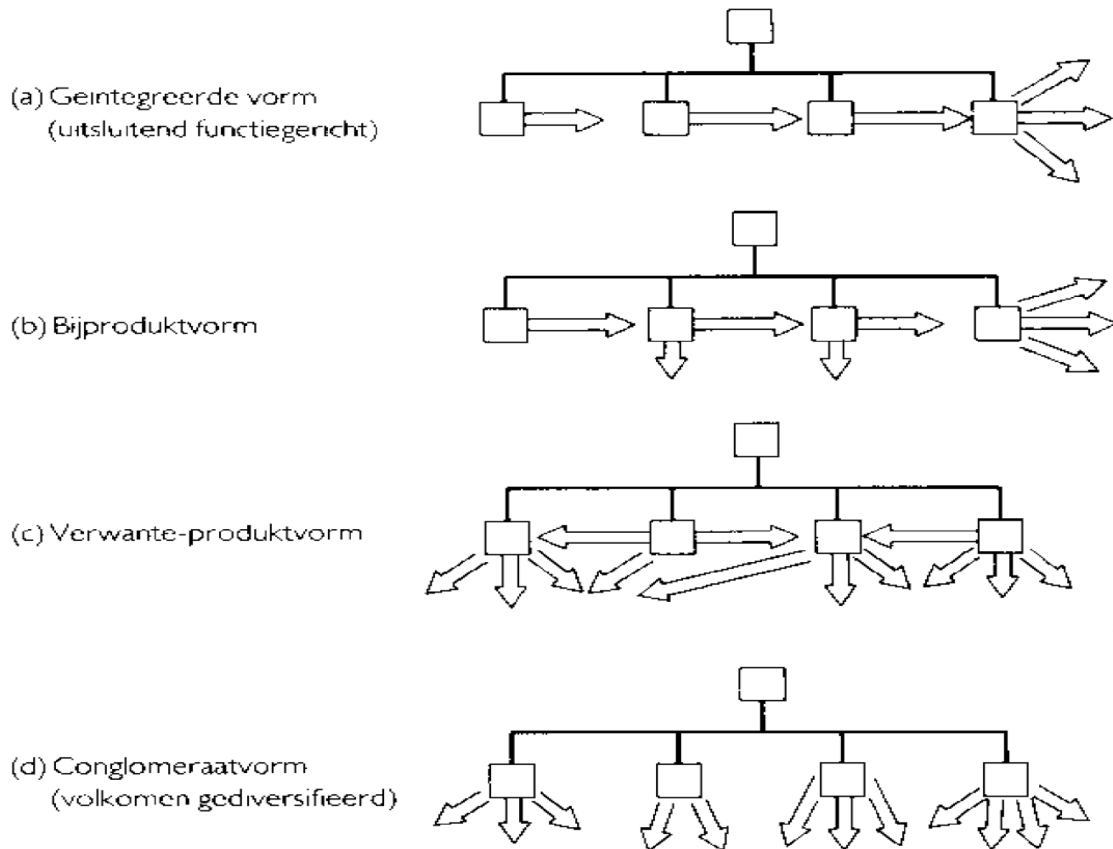
De eerder beschreven problematiek omtrent de samenwerking tussen de kolommen is ook onderwerp in de literatuur. De structuur van de veiligheidsregio's met de aparte kolommen (divisies) en het centrale bestuur (hoofdkantoor) komen overeen met een conglomeraatvorm (VRR, 2013; Mintzberg, 2003, p160). In figuur twee is de structuur van een conglomeraat weergegeven. Bij een conglomeraatvorm bestaat volgens Mintzberg weinig onderlinge belangstelling tussen de kolommen. Dit komt overeen met de eerder geschetste problemen waar Van Kruijsbergen (2020), De Maat (2020) en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019;2020) over schrijven. De oorzaak van de conglomeraatvorm is volgens Mintzberg (2003, p166) de samenvoeging van de verschillende diensten onder één gemeenschappelijk hoofdkantoor, in dit geval de veiligheidsregio.



Figuur 2: Conglomeraatvorm (Mintzberg, 2003, p162; HoC, 2021)

De maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een multidisciplinaire samenwerking binnen de veiligheidsregio (DSB, 2020; OVV, 2019; Muller et al., 2020; Oberije & Rosmuller, 2019) op het gebied van het voorkomen en beperken van branden, rampen en crises. Dit vraagt om een meer geïntegreerde structuur van de veiligheidsregio's. Mintzberg (2003, p169) beschrijft dat organisaties vaak beginnen als een zuivere geïntegreerde vorm, maar dat naarmate de complexiteit en omvang toenemen, de organisatie ontwikkelt naar de conglomeraatvorm. In figuur drie is de overgang naar een conglomeraatvorm schematisch weergegeven. Het risico volgens Mintzberg is dat de samenhang tussen de divisies verdwijnt door de desintegratie. Zoals eerder geschetst is dat bij de veiligheidsregio's niet wenselijk. Het is de vraag of de zuiver geïntegreerde vorm wenselijk is bij een veiligheidsregio, maar het is zeker dat er meer integratie dient plaats te vinden om de veiligheid te blijven waarborgen. De twee beschreven tussenvormen, bijproduct vorm of verwante-product vorm, bieden beiden mogelijkheden om op proactief en preventief gebied multidisciplinair samen te werken.

Fasen in de overgang naar de volkomen gediversifieerde vorm



Figuur 3: Overgang naar een conglomeraatvorm (Mintzberg, 2003, p 169)

Het is interessant om te onderzoeken waarom de integratie niet plaats vindt, aangezien de maatschappij en de top van de veiligheidsregio's (Oberije & Rosmuller, 2019; Kruijsbergen, 2020) wel de noodzaak zien van integrale samenwerking binnen de veiligheidsregio's op het gebied van het voorkomen en beperken van branden, rampen en crises. Zoals eerder beschreven, heeft elke kolom haar eigen cultuur en komen deze culturen samen in de kolom overstijgende gremia. Integratie vraagt om communicatielijnen tussen partijen met de wil om met nieuwe ideeën aan de slag te gaan. William en McNutt (2013) schetsen dat de mate van integratie voornamelijk wordt bepaald door de organisatiecultuur en stellen dat niet alles afhangt van de structuur van een organisatie. Voor integratie is samenwerking en vertrouwen nodig.

Om de relatie tussen organisatiecultuur en integratie bij veiligheidsregio's nader te belichten is het omwille van de beschikbare tijd en middelen niet mogelijk om alle veiligheidsregio's te onderzoeken. Dit onderzoek zal daarom enkel uitgevoerd worden binnen de VRR. Mintzberg

(2003) stelt dat de uitvoeringspraktijk moet aansluiten op de visie van de top van de organisatie. Als dit niet het geval is en er sprake is van een confrontatie, wordt de gewenste ontwikkeling tegengehouden. Met die kennis is dit onderzoek gericht op het topmanagement en het middenmanagement van de VRR, waarbij het middenmanagement gezien kan worden als de vertegenwoordiging van de vakdisciplines binnen de VRR. Het middenmanagement is daarbij verdeeld in verschillende kolommen, waardoor ook een verschil kan ontstaan in het middenmanagement. In dit onderzoek staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal:

In welke mate is de organisatiecultuur binnen de strategische top en het tactische middenniveau van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond van invloed op de gewenste transitie naar een meer geïntegreerde structuur?

1.4. Relevantie van dit onderzoek

Met de uitkomsten van dit onderzoek wordt bijgedragen aan een sterkere risicobeheersing, waarbij veiligheidsregio's kunnen inzetten op multidisciplinaire proactie en preventie. Dit komt de veiligheid van de burger ten goede. Een veiligheidsregio die beleid- en kolom overstijgend strategie kan ontwikkelen, kan beter anticiperen op nieuwe veiligheidsvraagstukken in de samenleving. Zoals eerder benoemd zorgen de maatschappelijke ontwikkelingen voor nieuwe risico's waarop de veiligheidsregio's moeten inspelen. Deze risico's zijn vanuit een sectorale benadering niet meer uit te sluiten. Integratie tussen de kolommen is hierbij essentieel. Het is de taak van de veiligheidsregio's om de fysieke veiligheid van de burger in zekere mate te waarborgen (WVr, 2021). Tevens is het operationeel optreden een grote kostenpost van de maatschappij (Vries, 2019). Door het inzetten op het voorkomen en beperken van branden, rampen en crises is er minder operationele inzet nodig en worden kosten, schade en slachtoffers bespaard.

1.4.1. Maatschappelijke relevantie

Het is echter de vraag of dit een probleem is voor de organisatie en nog belangrijker voor de maatschappij. Om dit duidelijk te maken wordt aan de hand van een maatschappelijke uitdaging in het onderstaand intermezzo geschetst dat integratie belangrijk is om de veiligheid in de samenleving te bewerkstelligen en te waarborgen.

Intermezzo: Het belang van integraliteit in het kader van de Energietransitie

In de transitie naar nieuwe manieren om energie op te wekken en op te slaan is te zien dat de huidige bestrijdingstechnieken van de brandweer niet meer afdoende zijn. Accu's zijn door de chemische reacties niet te blussen wanneer deze ontbranden moeten ze voor een lange periode gekoeld worden (IFV, 2019). Bij een brand in een Elektrische Opslag Systeem (EOS), in de volksmond ook wel buurtbatterij, komen zeer giftige dampen vrij waardoor hulpverleners ernstig gewond kunnen raken (IFV, 2019). De brandweer moet op de hoogte zijn van deze risico's en nieuwe manieren vinden om met deze branden om te gaan. Ambulancepersoneel moet eveneens op de hoogte zijn van de risico's, aangezien zij geen aanvullende beschermingsmiddelen hebben om gewonden uit de giftige wolk te redden. En dan is er nog de omgeving waarin mensen kunnen verblijven. Doordat de brand niet te blussen is zullen deze mensen bloot worden gesteld aan de giftige gassen. Het is daarom van belang om in de proactieve en preventieve fase te kijken naar de risico's en het bevoegd gezag te adviseren over de mogelijke risico's en, belangrijker nog, over maatregelen die getroffen kunnen worden om het risico te beperken. De advisering op dat gebied loopt via de directie Risico- en Crisisbeheersing, maar veel chemische kennis ligt bij de brandweer (VRR, 2021). Het is daarom in kader van nieuwe risicobronnen essentieel dat de verschillende kolommen samenwerken en er een integrale visie is op hoe de veiligheidsregio hier mee om gaat.

Op basis van bovenstaand voorbeeld kan gesteld worden dat de maatschappij beter bediend kan worden door veiligheidsregio's als er sprake is van meer integratie. De veiligheid van de burger wordt hier mee vergroot en de kosten na afloop van eventuele incidenten worden beperkt.

Dit onderzoek is ook van belang voor andere publieke organisaties, aangezien de maatschappelijke omgeving steeds complexer wordt en strategische samenwerking en sturing steeds belangrijker worden (Van der Wal, 2017). Eerdere onderzoeken sturen, zoals Van der Meer (2020), op een aanpassing van de organisatiestructuur om uitvoering te kunnen geven aan integraal beleid. Echter is deze verandering van organisatiestructuur veel minder effectief als de organisatiecultuur het niet toelaat om samen te werken en wantrouwen tussen actoren in stand houdt (William & McNutt, 2013; Maat, 2020; Golubchikov & Deda, 2012; Rayner & Howlett, 2009). Door in dit onderzoek inzicht te krijgen in de cultuur in plaats van de structuur,

worden doorslaggevende factoren voor een succesvolle (uitvoering van een) strategie inzichtelijk.

1.4.2. Wetenschappelijke relevantie

In onderzoeken komt regelmatig naar voren dat overheidsbeleid faalt door het gebrek aan integraliteit (Golubchikov & Deda, 2012; Fox, 2001; Underdal, 1980; Bovens, t'Hart, & Peters, 2001). Het opstapelen van beleid is een van de grootste oorzaken van dat falen (Béland, 2007; Derksen, Bock & Viskerke, 2009; Grabosky, 1995; Pierson, 1993). Er is veel onderzoek gedaan naar de functie van integratie in de vorm van integraal beleid (Rayner & Howlett, 2009). In een aantal wetenschappelijke artikelen komt naar boven dat de barrières om integraal beleid te voeren niet in organisatiestructuur zitten, maar juist in de organisatiecultuur (William & McNutt, 2013; Ling, 2002; Briassoulis, 2004). Echter wordt er in de literatuur niet ingegaan op de eigenschappen van de organisatiecultuur welke benodigd zijn om succesvol integraal beleid te voeren en dus succesvol kolommen te integreren. Tevens zijn de onderzoeken vooral gericht op macroniveau en niet op de integratie binnen een organisatie (Golubchikov & Deda, 2012, Fox, 2001; Underdal, 1980).

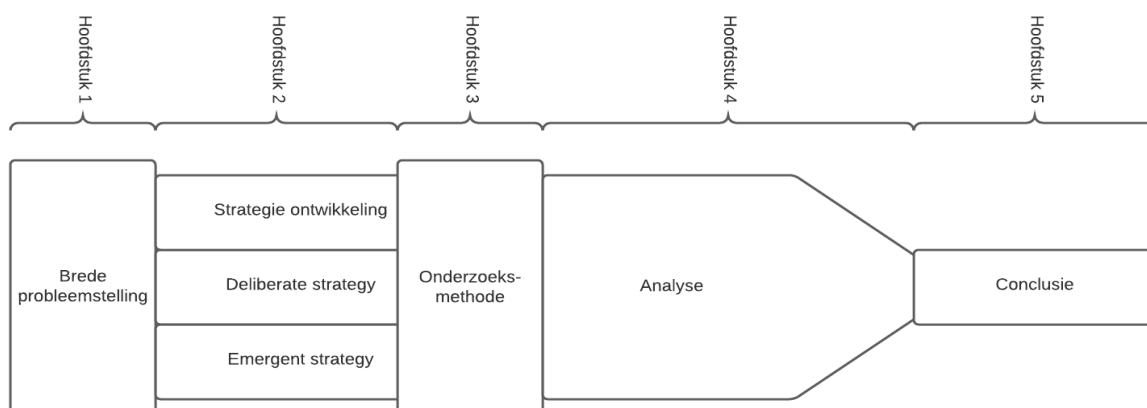
De wetenschappelijke literatuur op het gebied van organisatiecultuur is zeer uitgebreid, waarbij vaak de invloed van cultuur op het individu centraal staat (Cameron & Quinn, 2011; Kunda, 2006; Deal & Kennedy, 1982; Schein, 1985; Kanter, 1996). Er is onderzoek gedaan naar de invloed van organisatiecultuur op strategie implementatie (Finkelstein et al., 2008; Isaboke, 2015). Diverse onderzoekers tonen aan dat organisatiecultuur een van de belangrijkste aspecten is bij organisatieverbeteringen (Deal & Kennedy, 1982; Sun & Scott, 2003). Schein (2004) en Driskill en Brenton (2005) stellen dat leiders van een organisatie directe invloed hebben op de cultuur van een organisatie. De overtuigingen, normen en waarden en vaardigheden van leiders beïnvloeden de organisatiecultuur in sterke mate. Echter gaan zij niet in op het de invloed van cultuur op de strategie. In de literatuur is tevens aandacht voor het falen van strategisch management, waarbij wordt geconcludeerd dat het falen veroorzaakt wordt door het gebrek aan aandacht voor de organisatiecultuur (Gross, Pascale & Athos, 1993; Kotter & Heskett, 1992). Er is echter beperkt onderzoek gedaan naar de invloed van organisatiecultuur op de integratie van divisies of beleid.

Dit onderzoek is om drie redenen wetenschappelijk relevant. Ten eerste zijn de meeste onderzoeken, zoals hierboven beschreven, op macroniveau uitgevoerd. Dit onderzoek is gericht

op de dynamiek binnen een organisatie, waardoor dit een *gap* in de wetenschappelijke literatuur vult. Ten tweede wordt in de literatuur beschreven dat organisatiecultuur invloed heeft op integratie, echter wordt niet beschreven wat voor soort cultuur een vruchtbaar speelveld creëert voor integraal beleid. Dit onderzoek tracht ook die wetenschappelijke *gap* op te vullen. En ten derde worden er in dit onderzoek bedrijfskundige theorieën (Mintzberg, 2003; Cameron & Quinn, 2011) gebruikt om een bestuurskundig probleem te onderzoeken. Dit draagt bij aan de bestuurskundige literatuur.

1.5. Opbouw van het onderzoek

In het eerste hoofdstuk, welke met deze paragraaf ten einde komt, zijn het onderwerp en de probleemstelling beschreven. Beiden resulteren in de beschreven onderzoeksvraag. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag moeten de concepten uit de onderzoeksvraag uiteengezet worden. Dit vindt plaats in hoofdstuk twee. Op basis van reeds uitgevoerde onderzoeken worden er hypothesen opgesteld. Tevens worden de concepten dusdanig concreet gemaakt dat ze meegenomen kunnen worden in de analyse. De manier waarop de analyse heeft plaatsgevonden is beschreven in hoofdstuk drie. Daar wordt ingegaan op de methode en technieken van dit onderzoek. De uiteindelijke resultaten die in dit onderzoek naar boven zijn gekomen zijn uiteengezet in hoofdstuk vier. Deze resultaten worden vergeleken met de theorieën en concepten uit hoofdstuk twee en getoetst aan de opgestelde hypothesen. Alle resultaten komen samen in het laatste hoofdstuk, hoofdstuk vijf, waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag en er discussie plaatsvindt over de beperkingen van het onderzoek. Tot slot worden aanbevelingen gedaan ten behoeve van de verbetering van de situatie van de VRR en voor verder onderzoek. Figuur vier laat de opbouw van dit onderzoek schematisch zien.



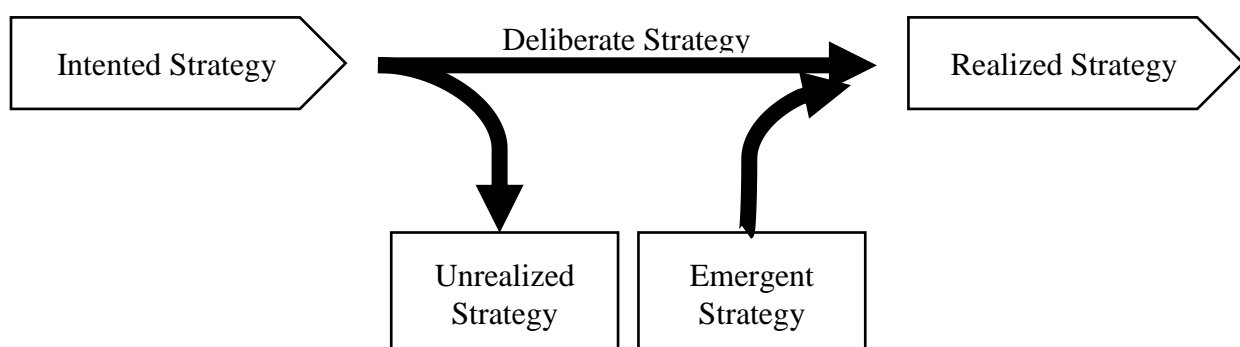
Figuur 4: Opbouw onderzoeksrapportage

Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag moeten de concepten uit de onderzoeksvraag eerst worden beschreven. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar bestaande theorieën over de concepten ‘strategieontwikkeling’, ‘integratie’ en ‘organisatiecultuur’ om het verband tussen deze drie concepten te begrijpen. De relaties die de theorieën blootleggen zijn de basis voor de hypotheses, waarbij op basis van de theorie een verwacht antwoord op de onderzoeksvraag wordt gegeven. De belangrijke aspecten uit de besproken theorieën belanden in hoofdstuk drie in het analytisch *framework*, welke dient als kader voor de analyse in hoofdstuk vier.

2.1. Strategieontwikkeling

In de probleemstelling komt naar voren dat er vanuit de maatschappij behoefte is aan meer integratie binnen de veiligheidsregio om branden, rampen en crises te voorkomen en beperken. De top van de veiligheidsregio onderschrijft dit, maar toch vindt een dergelijke integratie niet plaats. De gewenste strategie, integratie, wordt als het ware niet gerealiseerd. Andrews et al. (2009, p2) beschrijven strategie als de manieren waarop een organisatie haar prestatie in stand wil houden of verbeteren. Dit proces is relatief langdurig, waardoor het onaannemelijk is dat dit op korte termijn substantieel wijzigt. De strategieformulering en inhoud van de strategie kunnen in het publieke domein worden gezien als de kern van de pogingen van de overheid om de publieke dienstverlening te verbeteren (Pollitt & Bouchaert, 2004). De inhoud van strategie kan worden gedefinieerd als de manier waarop een organisatie interacteert met haar omgeving en de manier waarop er gezocht wordt naar verbetering. Het is een patroon van acties welke bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen (Andrews et al., 2009, p4). De gewenste strategie is niet altijd de strategie die geïmplementeerd wordt. Om dit proces in kaart te brengen hebben Mintzberg en Waters (1985) het model in figuur vijf ontwikkeld.



Figuur 5: Strategieontwikkeling (Mintzberg & Waters, 1985)

De kern van de theorie van Mintzberg en Waters (1985) is de relatie tussen enerzijds de plannen en intenties van de top van de organisatie en anderzijds welke strategie de organisatie daadwerkelijk heeft uitgevoerd. Zij noemen dit de *intended strategy* tegenover de *realized strategy*. De theorie stelt dat de *realized strategy* over het algemeen niet gelijk is aan de *intended strategy*. Mouwen (2004) benoemt een soortgelijke relatie in zijn strategiemodel. Hij stelt dat de strategische opties per definitie niet gelijk zijn aan de strategie selectie, omdat de waarden en ambities van het management van invloed zijn op de uiteindelijke selectie (Mouwen, 2004, p40).

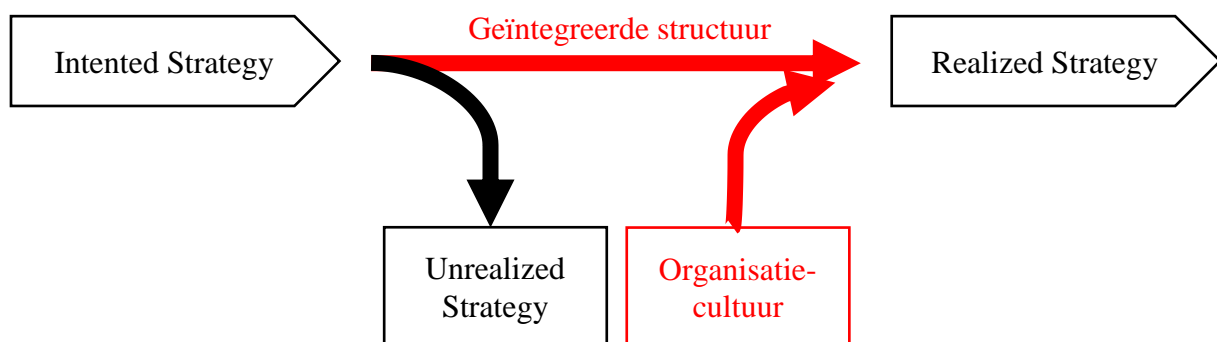
Mintzberg en Waters (1985) stellen dat vanuit de *intended strategy* een deel van die strategie niet toepasbaar is voor de organisatie en kan worden bestempeld als de *unrealized strategy*. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals het gebrek aan capaciteit en middelen of dat de strategie toch niet toepasbaar is in de omgeving waarbinnen de organisatie opereert. Vanuit de *intended strategy* blijft, met het wegvallen van de *unrealized strategy*, de *deliberate strategy* over. Deze strategie is in lijn met de plannen en intenties van de top van de organisatie. Om een *deliberate strategy* ook daadwerkelijk uit te voeren zijn drie voorwaarden essentieel (Mintzberg & Waters, 1985, p258). Ten eerste moeten de intenties van de organisatie concreet geformuleerd zijn, zodat er geen twijfel kan zijn over welke strategie gewenst is. Ten tweede moeten alle actoren het eens zijn met de gewenste strategie. Ten derde moeten de collectieve intenties exact gerealiseerd kunnen worden, zoals bedoeld zonder interferentie van een externe kracht. De intenties van de top van de organisatie, de intenties van de rest van de organisatie en de krachten vanuit de omgeving bepalen in welke mate de *deliberate strategy* wordt doorgevoerd.

Als bovenstaande condities niet aanwezig zijn, komt de *deliberate strategy* in botsing met de *emergent strategy* (Mintzberg & Waters, 1985, p257) en vloeien deze twee samen in de daadwerkelijk gerealiseerde strategie. De *emergent strategy* kan gezien worden als patronen vanuit de organisatie die ondanks, of in de afwezigheid van, de intenties tegenstrijdig zijn aan de *deliberate strategy*. Met andere woorden zorgt de *emergent strategy* ervoor dat de *deliberate strategy* niet wordt uitgevoerd als gewenst door de top van de organisatie.

Er zijn verschillende strategievormen die *emergent* of *deliberate* zijn en er zijn strategievormen die zowel *emergent* als *deliberate* zijn. Mintzberg en Waters (1985) beschrijven een achttal strategievormen. Aangezien dit onderzoek gericht is op een conglomeratvorm stellen

Mintzberg en Waters (1985, p264) dat strategievorming plaatsvindt door middel van een proces strategie. Een proces strategie is zowel *emergent* als *deliberate* en zorgt dus voor conflicten in de strategieontwikkeling. Het centrale hoofdkantoor van de organisatie creëert de basisstructuur voor strategievorming en stelt divisiehoofden aan. De divisiehoofden zijn dan verantwoordelijk voor de strategievorming binnen de eigen divisie.

In het kader van dit onderzoek staat de relatie tussen de *deliberate*- en *emergent strategy* centraal. De *deliberate strategy* behelst de strategie om de divisiestructuur meer te integreren. En de *emergent strategy* wordt vertaald naar de invloed van de organisatiecultuur als kracht tegen de *deliberate strategy* (zie figuur zes).



Figuur 6: Conceptueel model

2.2. Deliberate strategy: een geïntegreerde structuur

Gebrek aan communicatie, beleidscoördinatie en samenwerking tussen besluitvormers en sleutelspelers leidt vaak tot het falen van beleid (Briassoulis, 2004, p20). Binnen bepaalde beleidsvelden speelt dit nog sterker. Golubchikov en Deda (2012) hebben onderzoek gedaan naar beleidsvorming en hebben gezien dat er een aantal complexe institutionele barrières aanwezig zijn en dat een smalle technocratische blik makkelijk de overhand krijgt. Dit is een knelpunt, aangezien er juist een multidisciplinaire blik nodig is. Zij pleiten voor meer integratie in beleidsvelden. Het onderzoek van Golubchikov en Deda (2012) is gericht op het macroniveau, waarbij een hele sector wordt beschouwd, maar zoals in hoofdstuk één besproken is meer integratie op micro- en mesoniveau ook wenselijk.

Integratie is geen nieuw onderwerp en kent een lange traditie in beleidsplanning. Sinds de jaren '90 is het onderwerp weer nieuw leven in geblazen (Derckzen, Bock & Wiskerke, 2009). Het is echter niet altijd duidelijk waar integratie op doelt. Mintzberg (2003) spreekt over het samenwerken van divisies om gezamenlijk één eindproduct of dienst aan de klant te kunnen

overdragen. Niet bij alle producten en diensten zijn alle divisies nodig; sectorale producten en diensten zullen bij overheidsorganisaties altijd blijven bestaan. Derckzen, Bock en Wiskerke (2009) beschouwen integratie daarom als de coördinatie en integratie van een beleidsdomein met andere domeinen; en nog concreter de coördinatie en integratie van sectorale divisie strategieën met die van andere divisies.

Om meer integratie te kunnen bewerkstelligen is integraal beleid nodig. Zonder integratie van het sectorale divisiebeleid zal verdere samenwerking tussen divisies ook uitblijven. De theorie hierachter is dat ambtenaren binnen de divisies hun eigen sectorale beleid nastreven (Mintzberg & Waters, 1985, p264; Derckzen, Bock & Wiskerke, 2009). Belangrijk in het bewerkstelligen van een meer geïntegreerde structuur is het verbinden van de divisies door middel van integraal beleid. Zo wordt inzichtelijk op welke aspecten integratie en samenwerking wenselijk of zelfs noodzakelijk is om aan de behoefte van de maatschappij te kunnen voldoen.

2.2.1. Integratie van beleid

De grondslag van het concept integraal beleid ligt in een belangrijke assumptie, namelijk dat er altijd enige mate van afhankelijkheid is en elementen uit beleid gelinkt zijn aan elementen uit ander beleid (Underdal, 1980). Underdal (1980, p159) stelt: “*To integrate means to unify, to put parts together into a whole*”. Hij doelt daarmee op de onderlinge relatie tussen beleidsonderwerpen. Integraal beleid is volgens hem beleid, waarin de elementen zijn samengebracht en onderdeel zijn van een *single unifying* concept. Deze definitie is te algemeen om in dit onderzoek te gebruiken, maar kan dienen als vertrekpunt. Rayner en Howlett (2009, p101) beschrijven integraal beleid als een strategie met samenhangende beleidsdoelen en consistente beleidsinstrumenten, waardoor een beleidsoplossing in de context van een specifiek complex probleem wordt uitgevoerd. Integratie kan daarbij gezien worden als het vervangen van specifieke losstaande elementen uit bestaand beleid, beleidsdoelen en beleidsinstrumenten, door een nieuwe beleidsmix. Hierbij moet de verwachting zijn dat de tegenstrijdige en suboptimale beleidsuitkomsten worden vermeden (Rayner & Howlett, 2009, p101). Integraal beleid kan in die context gezien worden als een verandering van bestaand beleid naar een nieuwe beleidsmix (May et al, 2005), waarbij de beleidsmix tekortkomingen in ad hoc beleid moet ondervangen en als rationalisatie dient om de combinatie van beleidsinstrumenten elkaar te laten versterken in plaats van tegen te werken (Briassoulis, 2004; Stead et al., 2004).

2.2.2. Integratie van beleid als oplossing

Bij nieuwe initiatieven in het milieubeleid is vaak sprake van integraal beleid (Jordan, Wurzel & Zito, 2005). Het *Integrated Land Management* (Rayner & Howlett, 2009, p104) en de Omgevingswet (OW, 2016) zijn voorbeelden van integraal beleid op macroniveau. Volgens Underdal (1980) leidt integraal beleid tot een verbetering van beleidsresultaten, omdat gefragmenteerde besluitvorming vaak leidt tot externe gevolgen die buiten de scope van het beleidsveld vallen. Om dat te voorkomen moet de integratie van beleid volgens Underdal (1980) aan drie eisen voldoen. Ten eerste moet de input van het beleid volledig zijn. Tijdsduur, plaats, actoren en onderwerpen moeten allemaal helder zijn voordat het proces tot integratie kan worden gestart. Ten tweede moet het beleidsproces aggregerend zijn. Het proces moet gezien worden vanuit het samenhangende perspectief in plaats van het sectorale divisieperspectief. Tot slot stelt Underdal dat er consistentie moet zijn in de beleidsoutput. Fox (2001) stelt aanvullend op Underdal dat integrale coördinatie op beleid helpt om problemen te adresseren en het de publieke sector helpt de reageren op maatschappelijke uitdagingen.

Match in beleidsdoelen en bedoelingen

Integratie van beleid is niet vanzelfsprekend en er zijn een aantal aspecten van belang. De architectuur van het nieuwe beleid bestaat uit de uitkomst van de evaluatie van de belangrijkheid van de bestaande beleidsdoelen. De fundamentele principes worden volgens Rayner en Howlett (2009) vanzelfsprekende elementen die de basis vormen voor de beleidsdoelen en structuur van de nieuwe strategie. De beleidsdoelen en structuur moeten dan passen bij de bedoelingen en consistent zijn in het beleidsontwerp. Ook May et al. (2005) benadrukken dat de uitkomst van de beleidsverandering is gerelateerd aan de manier waarop de beleidsdoelen en bedoelingen zijn verbonden.

Betrokkenheid van actoren

Integratie van beleid werkt niet met enkel een top-down of bottom-up proces. Er is een mix van beide procesrichtingen noodzakelijk om de juiste interdependentie in kaart te brengen (Presman & Wildavsky, 1973; Lipsky, 1983). Volgens Howlett en Rayner (2006) vertrouwt integraal beleid op *private actors*, welke nodig zijn voor de sectorale coördinatie. Ondanks de integrale aard van het proces, blijft sectorale aansturing een essentieel onderdeel van integraal beleid. Daarnaast is een hoge beleidscapaciteit nodig om lange termijn uitdagingen effectief aan te gaan (Rayner & Howlett, 2009). William en McNutt (2013) voegen toe dat integratie belangrijk is, maar dat integratie zowel kan door heldere institutionele afspraken, als door effectief

leiderschap in een breder beleidsnetwerk. Tevens concluderen zij dat goede communicatielijnen tussen partijen, met de wil om met nieuwe ideeën aan de slag te gaan, het belangrijkste zijn bij integraal beleid. In aanvulling op William en McNutt (2013) stellen Golubchikov en Deva (2012) in hun onderzoek naar het energiebeleid dat er een organisatie moet zijn die onderwerpen in samenhang brengt. Hoewel zij hier doelen op het macrolandschap, kan dit vertaald worden naar het niveau van een publieke organisatie. In die context kan gesteld worden dat publieke organisaties een afdeling moeten hebben die de beleidsdomeinen waarin de organisatie actief is in samenhang brengt.

2.2.3. Knelpunten bij integraal beleid

De integratie van beleid lijkt door bovenstaande beschouwing het wondermiddel voor de beleidsproblematiek bij de overheid. In theorie is dit misschien ook wel zo, echter kunnen onzorgvuldigheden in de implementatie van integraal beleid juist voor een tegengesteld effect zorgen en meer problemen met zich meebrengen. In de jaren '60 is in de Verenigde Staten een poging gedaan om de beleidsthema's armoede, wijkachterstand en publieke gezondheid met elkaar te integreren (Rayer & Howlett, 2009). Deze poging is destijds mislukt en heeft ervoor gezorgd dat de beleidsvelden juist verder segregeerde. Uit de literatuur blijkt dat er een aantal verklaringen zijn voor het falen van integraal beleid.

Het vervangen van beleidssilo's door de beleidsintegratie is een risicovol proces. Dit proces moet zoals Underdal (1980) beschreef volledig, aggregerend en consistent zijn. Het risico zit in de integratie van die aspecten. Het is namelijk heel waarschijnlijk dat er ineffectieve beleidsmixes worden ontworpen en dat incomplete hervormingen worden doorgevoerd (Bovens, 't Hart & Peters, 2001; Grabosky, 1995). Aanvullend hierop is een hoge beleids capaciteit geen garantie voor succes. Volgens Rayner & Howlett (2009, p170) zijn de resultaten van integraal beleid suboptimaal bij een gebrek aan multi-sectorale mogelijkheden.

Integraal beleid zou in essentie *red tape* en bureaucratie moeten verminderen. Het in kaart brengen van de integraliteit en het ontwerpen van een nieuwe beleidsmix zorgt echter voor een complexere werkelijkheid wanneer de beleidsonderwerpen in de praktijk worden bekeken (Vince, 2015). Beleidsoplossingen voor samenhangende problemen zijn veel moeilijker te ontwerpen en dit heeft meer tijd nodig dan bij sectorale problemen. De samenhang is complex en vaak onbekend terrein voor de beleidsmakers, waardoor beleidsmakers weer vastlopen in regels en procedures. Tevens wordt de relatie tussen spelers duidelijk wanneer men dichter bij

de daadwerkelijke integratie van beleid komt. Er zijn bij een dergelijke aanpak winnaars en verliezers. Hoewel de organisatie beter wordt, kunnen afdelingen taken en *private actors* invloed verliezen. Hierdoor kan er sprake zijn van weerstand en kunnen ineffectieve beleidsmixes worden ontworpen, waardoor, incomplete hervormingen worden doorgevoerd (Briassoulis, 2004, p16). Tot slot werkt de nieuwheid van organisaties en beleidsinstrumenten als katalysator voor het falen van integraal beleid (Ling, 2002, p 626). Hierbij kan gedacht worden aan nieuwe manieren van werken en nieuwe type organisaties.

2.2.4. De wenselijkheid van beleidsintegratie

De nadelen van integraal beleid (Rayer & Howlett, 2009; Vince, 2015; Bovens, 't Hart & Peters, 2001; Grabosky, 1995) kunnen, indien de tijd wordt genomen om de volledigheid en samenhang van het beleid in kaart te brengen, worden voorkomen. De knelpunten die de auteurs schetsen hebben te maken met de onvolledigheid in het volgen van de drie stappen van Underdal (1980). De gevoeligheid in relatie tussen de spelers verdient extra aandacht om het proces te laten slagen. De organisatiecultuur moet dusdanig veranderen dat men uitgaat van gelijkheid, waarbij het competitieve element wordt geëlimineerd. Hierbij is het ook belangrijk dat er duidelijke en heldere communicatielijnen zijn, waarbij de omgeving en de organisatiecultuur het toe laten om samen te werken (William & McNutt, 2013). Ling (2002) stelt dat integraal beleid bij nieuwe organisaties vaak faalt. Dit geldt ook bij fusies. De nieuwe organisatie is dan een samenvoeging van bestaande organisaties, met elk haar eigen beleidsframework (Rayner & Howlett, 2005, p165). Er zijn in de literatuur geen redenen aangegeven waarom de integratie van beleid niet wenselijk is. De benoemde problemen met integraal beleid laten zien wat de aandachtspunten zijn bij het ontwerp en de uitvoering van de integratie van beleid. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de integratie van beleid wenselijk is om aan de behoefte van de maatschappij te voldoen, mits de aandachtspunten in acht worden genomen.

2.3. Emergent strategy: organisatiecultuur

De cultuur binnen organisaties is al jaren onderwerp van onderzoek. Rond 1980 zijn wetenschappers begonnen om het concept cultuur binnen organisaties serieuze aandacht te geven (Ouchi, 1981; Deal & Kennedy, 1982; Pascale & Athos, 1981). Om te beginnen moet eerst worden beschreven wat organisatiecultuur is.

2.3.1. Definitie van organisatiecultuur

Een van de meest complete definities van cultuur wordt gegeven door Sergiovanni en Corbally (1984, p8) en luidt als volgt:

“A standard definition of culture would include the system of values, symbols and shared meanings of a group including the embodiment of these values, symbols and meanings into material objects and ritualized practices... The ‘stuff’ of culture includes customs and traditions, historical accounts be they mythical or actual, tacit understandings, habits, norms and expectations, common meanings associated with fixes objects and established rites, shared assumptions, and intersubjective meanings.”

Deze definitie is zeer uitgebreid en laat duidelijk zien dat cultuur bestaat uit verhalen, gedrag en fysieke uitingen. Martin (2002) maakt ook een soortgelijke uitsplitsing. Binnen dit onderzoek is het niet mogelijk om het gehele concept cultuur te onderzoeken en moet er gekeken worden naar een smallere definitie.

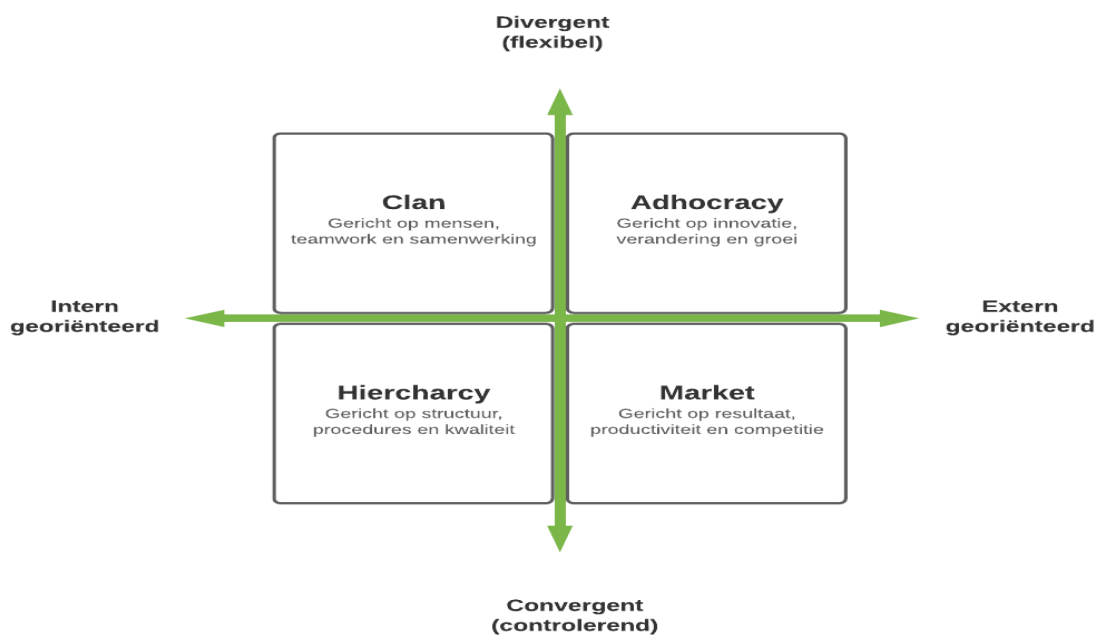
Schein (1992) definieert organisatiecultuur als een patroon van gedeelde basisaannames die de groep zich heeft aangeleerd bij het oplossen van problemen. Sanders en Neuijen (1999) definiëren organisatiecultuur als de gemeenschappelijke verstandhouding van de leden en belanghebbenden van een bedrijf. Alvesson (2002) stelt dat de opvattingen van Schein (1992) en Sanders en Neuijen (1999) zich verschuilen in de collectief gedeelde normen, waarden en opvattingen in de organisatie. Dit uit zich in de interacties, de omgeving, de materialen en uitstraling. Voor dit onderzoek worden de definities van Schein (1992) en Sanders en Neuijen (1999) gecombineerd. Organiseatiecultuur wordt dan gedefinieerd als “het patroon van gedeelde assumpties dat een groep zich heeft aangeleerd bij het oplossen van problemen, welke geuit wordt in de verstandhouding tussen de leden van de organisatie onderling en hun omgeving.”

Een organisatiecultuur wordt door de jaren heen gevormd. Zoals Sergiovanni en Corbally (1984, p8) stellen, is het ook belangrijk de ontwikkeling van de cultuur te beschouwen. De basis van de hedendaagse organisatiecultuur ligt ten slotte in het verleden (Martin, 2002). De vorming van verhalen, mythes en rituelen, welke belangrijk zijn in een organisatiecultuur, heeft plaatsgevonden in het verleden en heeft de huidige organisatiecultuur gevormd. Vooral bij de samenvoeging of overname van organisaties is dit van belang. Een samenvoeging of overname in het verleden kan volgens Martin (2002) veel verklaren over eventuele verschillen van cultuur binnen een organisatie.

2.3.2. Een organisatiecultuur typeren

Verskillende onderzoekers hebben modellen ontwikkeld om een organisatiecultuur te typeren (Hofstede, 1984; Schein, 1992; Denison, 2001; Deal & Kennedy, 1982). Hofstede (1984) richt zich vooral op de interne procedures en gaat uit van een statische cultuur, waarbij de invloed van spelers te weinig aandacht krijgt (Morente et al., 2017). Ook het model van Schein (1992) gaat niet verder in op de invloed van actoren. Het model van Denison (2001) is niet gebaseerd op empirische gegevens. Voor dit onderzoek is het echter interessant om te kijken naar een model waarin de relatie met sturing en integratie gelegd wordt. Het *competing values framework* (CVF) van Cameron en Quinn (2011) legt de nadruk op de dominante karakteristieken van de organisatie, leiderschap, personeelsmanagement, verbinding in de organisatie, strategische accenten en succesfactoren en lijkt daarmee het best te passen bij dit onderzoek. Het CVF integreert waarden van organisatiecultuur die in eerdere literatuur zijn beschreven (Cameron & Ettington, 1980; Quinn, 1988; Cameron et al., 2006)

Het CVF typeert, door de toepassing van twee dimensies die inherent zijn aan menselijke spanningen en conflicten binnen organisaties (Denison & Spreitzer, 1991), vier culturen: *adhocracy*, *clan*, *market* en *hierachy*. De eerste dimensie betreft effectiviteit en omvat de strijd tussen flexibiliteit versus stabiliteit en controle. De tweede dimensie omvat externe focus en differentiatie versus interne focus en integratie. Op basis van de concurrerende dimensies hebben Cameron en Quinn (2011) de vier cultuurtypen uiteengezet (zie figuur zeven).



Figuur 7: Concurrerende waarden in het CVF (Cameron & Quinn, 2011)

Hierarchy cultuur

Deze cultuur is gebaseerd op het werk van Max Weber. De karakteristieken van deze cultuur bestaan uit geformaliseerde en gestructureerde werkzaamheden. Procedures bepalen wat mensen doen. Effectieve leiders zijn hierin goede coördinatoren en organisatoren, die zorgdragen dat de organisatie soepel loopt. De lange termijnstrategie is een stabiele, voorspelbare en efficiënte organisatie. Regels en procedures houden de organisatie bij elkaar (Cameron & Quinn, 2011, p.41). Tot slot wordt succes gedefinieerd als de efficiency van de organisatie. Deze cultuur is volgens Cameron en Quinn (2011) vaak te zien bij overheidsorganisaties.

Market cultuur

De onderliggende assumpties van deze cultuur zijn gebaseerd op vijandigheid van de omgeving, waarbij de 'klant' kan kiezen uit aanbieders. Deze marktcultuur is resultaat georiënteerd, waarbij leiders gedreven en competitief zijn. Ze hebben een harde en veeleisende houding. De organisatie wordt bij elkaar gehouden door de gezamenlijke toewijding aan winnen, waarbij de lange termijnstrategie gericht is op competitie en het verhogen van doelen. Tot slot wordt succes gedefinieerd als het marktaandeel van de organisatie (Cameron & Quinn, 2011, p.43).

Clan cultuur

Deze cultuur is gebaseerd op de assumptie dat 'samen' de manier is om zaken voor elkaar te krijgen en kan worden getypeerd als een vriendelijke omgeving waar mensen veel van zichzelf delen. Leiders worden gezien als mentoren en de organisatie wordt bij elkaar gehouden door loyaliteit en traditie. De organisatie benadrukt de lange termijn voordelen van individuele ontwikkeling, waarbij cohesie en moraal belangrijk zijn. Succes is gedefinieerd in termen van een aangenaam intern klimaat en zorg voor werknemers. Tot slot hecht de organisatie veel waarde aan teamwork, participatie en loyaliteit (Cameron & Quinn, 2011, p.46).

Adhocracy cultuur

Adhocracy is gebaseerd op de assumptie dat innovatie en pionieren leidt tot succes in een turbulente omgeving, waarbij er wordt in gezet op ad hoc beslissingen. Bij deze cultuur is sprake van een dynamische, ondernemende en creatieve werkvloer. Mensen werken hard en nemen risico's. Leiderschap is effectief als deze visionair, innovatief en risico-georiënteerd is. De organisatie wordt bij elkaar gehouden door de toewijding aan experimenteren en innovatie. Snelle groei en het aantrekken van nieuwe middelen staan centraal in de lange termijnstrategie.

Tot slot kan succes worden gedefinieerd als het produceren van originele en unieke diensten (Cameron & Quinn, 2011, p.49).

2.3.3. De invloed van de organisatiecultuur op de organisatie

De organisatiecultuur kan gezien worden als het bindmiddel dat grenzen in stand kan houden en zelfs kan versterken (Noordergraaf et al., 2004). De organisatiecultuur heeft, zoals Cameron en Quinn (2011) stellen, invloed op het strategisch proces en daarmee ook op de sturing. Als er meerdere organisatieculturen samenkomen is de kans op tegenstrijdige waarden groot, waardoor strategische sturing wordt bemoeilijkt. Grote organisaties met meerdere divisies of kolommen kunnen per kolom een andere organisatiecultuur hebben. Mouwen (2004) stelt dat deze interne cultuurverschillen voor problemen in het strategisch keuzeprocess zorgen. Jacobs (1992) noemt deze cultuurverschillen *moral syndroms* en stelt dat die te herleiden zijn naar de wortels van de organisaties.

Volgens Trice en Beyer (1993) is de organisatiecultuur bepalend voor het succes van een organisatie. Hiervoor is wel een sterke cultuur nodig om binding te creëren. Cultuur heeft een sterk effect op de effectiviteit van een organisatie en vooral op de lange termijn effectiviteit (Cameron & Ettington, 1988; Denison, 1990; Trice en Beyer, 1993). De normen, waarden en ambities afkomstig van de organisatiecultuur zijn volgens Mouwen (2004) bepalend voor de strategieselectie. Het beleid dat gevoerd wordt komt tevens voort uit assumpties over effectiviteit. Deze assumpties zijn onderdeel van de organisatiecultuur (Cameron & Quinn, 2011).

2.4. Conceptueel model voor onderzoek

Het vervangen van beleidssilo's door integratie is een risicovol proces. Dit proces moet zoals Underdal (1980) beschreef volledig, aggregerend en consistent zijn. Het risico zit in de integratie van die aspecten. Vanuit de theorie over integratie kan worden afgeleid dat een tweetal thema's belangrijk zijn voor de mate van succes van de integratie. Wat opvalt is dat deze factoren een sterke link hebben met de organisatiecultuur en niet alleen afhangen van de technische aspecten zoals Underdal (1980) die schetst.

Verbinding

Mintzberg en Waters (1985, p264) en Derckzen, Bock en Wiskerke (2009) stellen dat bij een geïntegreerde structuur de verbinding van de divisies essentieel is. Het is daarbij van belang dat inzichtelijk wordt op welke aspecten integratie en samenwerking wenselijk of zelfs noodzakelijk is om aan de behoefte van de maatschappij te kunnen voldoen. William en McNutt (2013) stellen dat hiervoor goede communicatielijnen tussen de divisies nodig zijn. Tevens is het belangrijk dat de actoren met nieuwe ideeën aan de slag willen gaan en niet vasthouden aan het oude gedachtegoed. Briassoulis (2004, p16) onderschrijft dit, maar plaatst belangrijke kanttekeningen. Zij stelt dat de samenhang tussen beleidsthema's vaak onbekend terrein is voor beleidsmakers, waardoor ze vasthouden aan regels en procedures. Het is daarom belangrijk dat de divisies interesse tonen en niet bang zijn voor het onbekende, zodat ze weten welke domeinen er bij andere divisies liggen. Tevens wordt de relatie tussen spelers duidelijker naar mate men dichterbij de daadwerkelijke integratie van beleid komt. Er zijn bij een dergelijke aanpak winnaars en verliezers, waardoor er weerstand wordt geboden door de divisies die zich bedreigd voelen (Briassoulis, 2004, p16).

In een *hierarchy* cultuur houden regels en procedures de organisatie bij elkaar en is men gericht op geformaliseerde en gestructureerde werkzaamheden. De kans is hierdoor klein dat actoren binnen deze cultuur met nieuwe ideeën aan de slag gaan. Als de organisatie in divisies is verdeeld, zal de communicatie via regels en procedures lopen. Als deze niet in lijn zijn met de wens om te integreren, zal communicatie tussen divisies in beperkte mate plaatsvinden. In het proces tot integratie is sprake van winnaars en verliezers. De mate van competitie bepaalt de mate van integratie. De *hierarchy* cultuur gaat uit van een hiërarchische structuur, waarbij er sprake is van ongelijkheid en competitie. De *market* cultuur wordt gezien als resultaat georiënteerd, waardoor telkens nieuwe manieren worden gezocht om klanten te binden. Bij uitstek willen mensen binnen deze cultuur aan de slag gaan met nieuwe ideeën en zullen zij moeten samenwerken om die succesvol op de markt te brengen. De concurrentiestrijd kan echter ook tussen de divisies voorkomen. De *market* cultuur gaat uit van competitie en vijandigheid en is daarmee niet bevorderend voor het vertrouwen en de gelijkwaardigheid om de verbinding aan te gaan. Bij de *clan* cultuur daarentegen staat samenwerken voorop. Niet om een groter marktaandeel te bewerkstelligen, maar voor meer individuele ontwikkeling. Mensen zullen echter niet snel open staan voor nieuwe ideeën, aangezien er veel waard wordt gehecht aan traditie. De *clan* cultuur gaat uit van gelijkwaardigheid vanwege de familiegedachte, waardoor verbinding niet wordt tegengehouden door macho gedrag of concurrentie. Tot slot is

de *adhocracy* cultuur gericht op innovatie en samenwerking, echter zorgt de ad hoc mentaliteit ervoor dat niet elke divisie binnen de organisatie in alles wordt meegenomen. Binnen de *adhocracy* cultuur staat de cultuur de gelijkwaardigheid niet in de weg, maar de bevordering van gelijkwaardigheid is bij de *clan* cultuur belangrijker.

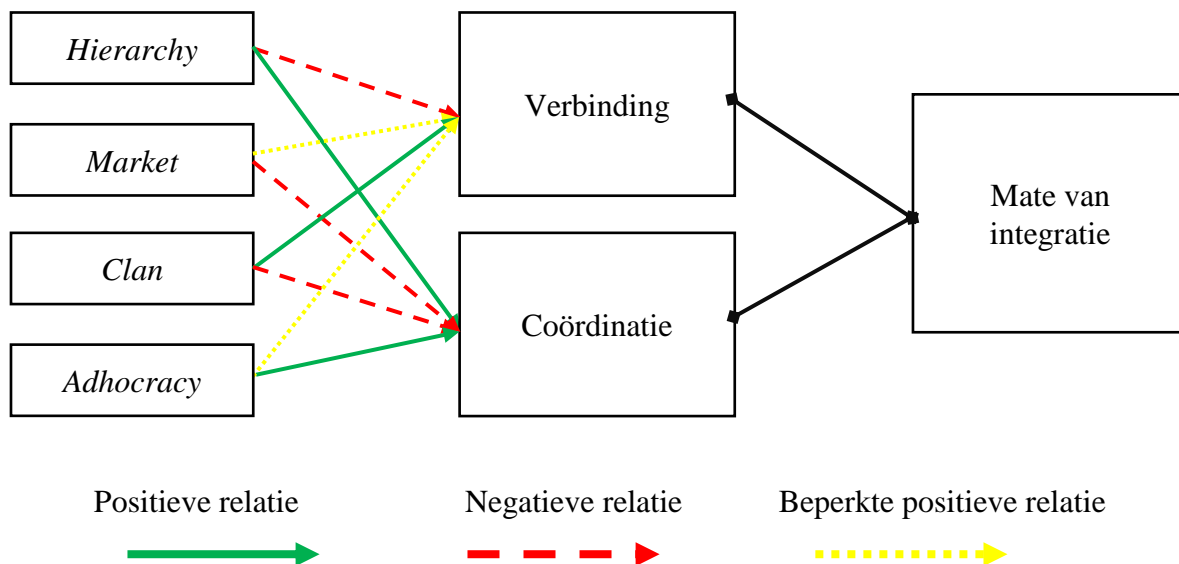
Coördinatie

Mintzberg en Waters (1985, p264) stellen dat naast verbinding, ook coördinatie een belangrijk aspect is van integratie. Zij stellen dat leiders het proces van strategie leiden. De manier waarop ze dat doen hangt samen met de mate van succes van de integratie. Derckzen, Bock en Wiskerke (2009) bevestigen dit en stellen dat integratie bestaat uit de coördinatie van sectorale divisie-strategieën met die van andere divisies. Fox (2001) vult dit aan en stelt dat integrale coördinatie op beleid helpt om problemen te adresseren en dat het de publieke sector helpt om te reageren op maatschappelijke uitdagingen. Volgens Howlett en Rayner (2006) vertrouwt integraal beleid op *private actors*, welke nodig zijn voor de sectorale coördinatie. Ondanks de integrale aard van het proces, blijft sectorale aansturing essentieel als onderdeel van het integraal beleid. Dit vertaalt zich naar afdelingshoofden die niet enkel onderling moeten samenwerken, maar ook de eigen afdelingsstrategieën moeten coördineren. De integrale coördinatie zal dan volgens deze theorie op een laag boven de afdelingshoofden moeten plaatsvinden. Echter werkt integratie niet als er gebruik wordt gemaakt van een zuiver top-down of bottom-up proces. Er is een mix noodzakelijk van beide procesrichtingen om de juiste interdependentie in kaart te brengen (Presman & Wildavsky, 1973; Lipsky, 1983). Dit vraagt om vertrouwen vanuit het topmanagement naar de divisies, maar ook om durf vanuit de divisies om met ideeën en knelpunten te komen richting het topmanagement.

Met betrekking tot de sectorale en multidisciplinaire beleidscoördinatie kan gesteld worden dat zowel de *hierarchy*, als de *adhocracy* cultuur een duidelijke coördinatielijnen hebben die belangrijk is in de vorming en uitvoering van integraal beleid. De mix van top-down en bottom-up vraagt ook om vertrouwen in medewerkers. De bottom-up benadering past niet bij het top-down karakter van de *hierarchy* cultuur. De *adhocracy* cultuur maakt het wel mogelijk om de mix tussen top-down en bottom-up te maken. In de *clan* cultuur richt leiderschap zich meer op de ontwikkeling van het individu en een vriendelijke omgeving dan op de coördinatie om resultaten te behalen. Tot slot richt de *market* cultuur zich wel op het behalen van resultaten, maar dit veronderstelt dat leiders competitief zijn. Dit zorgt ervoor dat sectorale coördinatie

wel aanwezig is om het marktaandeel te verhogen, maar dat de mate van integrale coördinatie wordt ondermijnd door de interne concurrentiestrijd.

Met betrekking tot het thema verbinding kan gesteld worden dat de *clan* cultuur een positief effect heeft op de mate van integratie. De *hierarchy* cultuur heeft daarentegen een negatief effect en de *adhocracy* en *market* cultuur hebben een beperkt positief effect. Wat betreft het thema coördinatie kan gesteld worden dat de *hierarchy* en de *adhocracy* cultuur een positief effect hebben op de mate van integratie. De *market* en *clan* cultuur hebben in dat kader een negatief effect op de mate van integratie. De *clan* cultuur heeft als enige cultuurtype een sterke positieve uitwerking op de verbinding, maar niet op de coördinatie. De *adhocracy* cultuur heeft een beperkt-positieve uitwerking op de verbinding en een positieve uitwerking op coördinatie. In figuur acht is zijn de verbanden schematisch weergegeven. Hieruit volgt dat een mix van de *clan* en *adhocracy* cultuur het best is voor een succesvolle integratie. Een mix van twee cultuurtypes betekent echter heterogeniteit en is volgens Mouwen (2004) en Jacobs (1992) de oorzaak van de mismatch in strategie en dus voor het falen van integraal beleid. De verwachting is dat er binnen de directie van de VRR sprake is een heterogene cultuur. De staf en R&C zullen een *hierarchy* cultuur hebben (Cameron & Quinn, 2011, p91) en de brandweerkolom zal vanwege het familiegevoel een *clan* cultuur hebben (Duijneveldt & Herder, 2017).



Figuur 8: Causaal model

2.5. Hypothesen

1. Er is sprake van een cultuurverschil tussen het strategisch management en het tactisch management en tussen het tactisch management.
2. De aanwezige organisatiecultuur binnen de VRR is van invloed op de verbinding tussen de kolommen.
3. De aanwezige organisatiecultuur binnen de VRR is van invloed op de integrale coördinatie.
4. Het type organisatiecultuur binnen en het verschil tussen de strategische top en het tactisch management en het verschil binnen het tactisch management zorgen ervoor dat de gewenste integratie niet plaatsvindt.

Hoofdstuk 3: Methodologie

3.1. Onderzoeksonwerp

In dit onderzoek worden de theoretische concepten getoetst aan de hand van de casus VRR, waardoor het gaat om een deductief onderzoek. Hierbij is sprake van een gevalstudie, aangezien het onderzoek gespecificeerd is op de VRR. Er kan gesteld worden dat de resultaten die de relatie tussen organisatiecultuur en de integratie van beleid weergeven ook voor andere veiligheidsregio's kunnen gelden, aangezien er sprake is van eenzelfde kolommenstructuur. De onderzochte groep in deze gevalstudie bestaat uit het top- en middenmanagement van de VRR. Het topmanagement kan worden gezien als het hoofdkantoor in de theorie van Mintzberg en Waters (1985). Het topmanagement van VRR bestaat specifiek uit de leden van de directieraad. Het middenmanagement van de VRR kan worden gezien als de vertegenwoordiging van de vakdisciplines richting de directie en zijn verdeeld over verschillende divisies. Het middenmanagement wordt in dit onderzoek afgebakend door alle afdelingshoofden, met uitzondering van de afdelingshoofden die ook onderdeel zijn van de directieraad.

Het onderzoeken van een cultuur kan door zowel *etic* als *emic* onderzoek. Deze antropologische termen doelen op de manier van observatie. Bij het *etic* perspectief wordt een groep van buitenaf geobserveerd en bij een *emic* perspectief mengt de onderzoeker zich in de groep om onderdeel van de groep te worden (Martin, 2001). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het *etic* perspectief. Vanwege de huidige Covid-19 maatregelen is het niet mogelijk om onderdeel van de groep te worden. Ook is tijd een beperkende factor.

Aangezien de onderzoeksstrategie een *single case* gevalsstudie betreft, is triangulatie door middel van meerdere onderzoeksmethodes noodzakelijk (Thiel, 2015). Door de Covid-19 pandemie valt een observatie af als mogelijke onderzoeksmethode. Voor dit onderzoek wordt daarom gebruik gemaakt van documentenanalyse, vragenlijsten en interviews. Deze methoden passen bij een gevalsstudie (Thiel, 2015, p73). Als eerste wordt in de documentenanalyse gekeken naar de organisatiestructuur en documenten over voorstellen van beleidsintegratie binnen de VRR. Tevens worden eerdere onderzoeken naar organisatiecultuur geanalyseerd. Vervolgens wordt de *organizational culture assesment instrument* (OCAI) gebruikt om de cultuuraspecten van het topmanagement en het middenmanagement in kaart te brengen. Tot slot worden, op basis van de documentenanalyse en de resultaten van het OCAI, interviews afgenomen, waarin dieper wordt ingegaan op de relatie tussen de organisatiecultuur en de mate van integratie.

3.2. Dataverzameling

In het kader van triangulatie worden in dit onderzoek data verzameld door middel van drie onderzoeksmethoden. Een documentenanalyse, het OCAI en interviews.

3.2.1. Documentenanalyse

De eerste stap in de analyse betreft de documentenanalyse. In deze stap worden documenten geanalyseerd die de cultuuraspecten en de mate van integratie beschrijven. Op basis van de thema's uit hoofdstuk twee en de indicatoren uit paragraaf 3.3 worden documenten gezocht die iets zeggen over de concepten en relaties. Om deze documenten te vinden worden een aantal zoekingen gebruikt:

- Het intranet van de VRR om interne stukken en onderzoeken te zoeken, zoals de verslagen van de Directieraad. De verslagen van de Directieraad, het MT-Risico- & Crisisbeheersing en het MT-brandweer van 2019 en 2020 worden geanalyseerd op basis van de wens tot integratie.
- Google Scholar voor reeds afgeronde onderzoeken naar de cultuuraspecten en mate van integratie binnen veiligheidsregio's. Hiervoor wordt gezocht met de zoektermen 'cultuur en brandweer', 'cultuur en veiligheidsregio' en 'structuur en veiligheidsregio'.
- Ook wordt de reeds afgeronde evaluatie van de evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's meegenomen in de documentenanalyse.

3.2.2. OCAI

Om de heersende cultuur binnen het top- en middenmanagement te onderzoeken, wordt gebruik gemaakt van een individueel assessment voor de gehele directieraad en alle afdelingshoofden. Daarin wordt aan de hand van het *Organizational Culture Assessment Instrument* (OCAI) getoetst welke cultuur overheersend is. In de analyse is het van belang dat vergeleken kan worden wat de resultaten zijn van het directieteam ten opzichte van de afdelingshoofden en de resultaten van de divisies ten opzichte van elkaar. Dit uit zich in het verschil binnen het tactisch management. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp wordt er gekozen om de assessments te anonimiseren tot op divisie- en hoofdkantoor niveau. De resultaten zijn dus niet terug te leiden naar individuen. Het OCAI wordt uitgezet onder de directieraad (n=8) en alle afdelingshoofden, met uitzondering van de afdelingshoofden die zitting hebben in de directieraad (n=14). In bijlage één is een overzicht te vinden van de leden van de directieraad en de afdelingshoofden die voor het OCAI belangrijk zijn.

In het OCAI moeten er zes keer 100 punten worden verdeeld over vier alternatieve opties. Deze opties zijn gerelateerd aan de zes dimensies van organisatiecultuur volgens Cameron en Quinn (2011, p29), die in het theoretisch kader zijn beschreven. De optie die het meest past bij de huidige situatie behoort de meeste punten te krijgen. De resultaten van het OCAI kunnen worden geplott in sterdiagrammen, waarin de aanwezigheid van de vier beschreven type culturen uit hoofdstuk twee tot uiting komen. Met behulp van Microsoft Forms wordt het OCAI afgenomen onder de gehele onderzoeksgroep. Het OCAI is in bijlage twee opgenomen.

3.2.3. Interviews

De laatste onderzoeksmethode in deze reeks is het semigestructureerde interview. De interviews worden gehouden om de resultaten van het OCAI te valideren en om in te zoomen op de relatie tussen de organisatiecultuur en de strategische integratie. Hiervoor worden twee directieleden geïnterviewd; de directeur brandweer en de directeur Risico- en Crisisbeheersing worden. De wenselijkheid ligt in het feit dat deze twee directies het meeste profijt hebben bij de integratie van beleid, maar daarmee ook juist de meest conflicterende belangen hebben. Tevens is de directeur Risico- en Crisisbeheersing de langst zittende directeur en de directeur brandweer de kortst zittende, waardoor ervan uit twee totaal verschillende perspectieven resultaten geanalyseerd kunnen worden.

Daarnaast worden drie afdelingshoofden uit drie verschillende kolommen geïnterviewd om de positie van het middenmanagement mee te nemen. Ten slotte worden twee strategisch adviseurs vanuit de stafafdeling geïnterviewd, omdat deze adviseurs niet onder een kolom vallen en om die reden niet meegezogen zijn in de kolomcultuur. Zo kunnen zij vanaf een buitenstaanderspositie het gehele schouwspel beschouwen. De vragen voor de interviews komen direct uit de operationalisatie in hoofdstuk 3.3. De interviews worden afgenomen volgens de interviewhandleiding (Thiel, 2015, p116) uit bijlage drie.

3.3. Data-analyse

De analyse van de data is gebaseerd op de twee concepten, de onderliggende thema's en de daaruit volgende indicatoren. Uit de verschillende indicatoren volgen de vragen voor de interviews en het OCAI. In de onderstaande tabel zijn de concepten, thema's en indicatoren uiteengezet. In bijlage vier is de volledige data-analyse tabel te vinden.

Concept	Thema	Indicator	
Mate van integratie	Integratiewens	Wens vanuit topmanagement	
		Structuur en taken	
	Verbinding	Communicatielijnen	
		Wil om nieuwe ideeën te volgen	
		Vertrouwen onderling	
		Durf	
		Machogedrag	
	Coördinatie	Sectorale coördinatie	
		Integrale coördinatie	
		Onderlinge afstemming	
		Vertrouwen hiërarchisch	
	Organisatiecultuur	Sterkte van de cultuur	
		Dominante waarden binnen de organisatie	Clan cultuur
Adhocracy cultuur			
Market cultuur			
Hierarchy cultuur			
Leiderschap		Clan cultuur	
		Adhocracy cultuur	

		Market cultuur
		Hierarchy cultuur
	Personeelsmanagement	Clan cultuur
		Adhocracy cultuur
		Market cultuur
		Hierarchy cultuur
	Bindmiddel in organisatie	Clan cultuur
		Adhocracy cultuur
		Market cultuur
		Hierarchy cultuur
	Strategische accenten	Clan cultuur
		Adhocracy cultuur
		Market cultuur
		Hierarchy cultuur
	Succescriteria	Clan cultuur
		Adhocracy cultuur
Market cultuur		
Hierarchy cultuur		
Tabel 1: Operationalisatie		

3.4. Discussie betrouwbaarheid en validiteit

De onderzoeker werkt bij de VRR, waardoor de kans aanwezig is dat de analyse vanuit een *emic* perspectief wordt uitgevoerd. De afstand van de onderzoeker tot de directieraad is echter zodanig groot dat de *etic* benadering niet in geding komt en dit geen problemen oplevert voor het onderzoek.

Binnen een organisatie kunnen op verschillende niveaus andere organisatieculturen dominant zijn. In dit onderzoek worden twee onderzoeksgroepen beschreven, waarbij de verwachting is dat de afdelingshoofden van een afdeling representatief zijn voor de vakdiscipline die zij vertegenwoordigen. Deze verwachting wordt versterkt door het feit dat de afdelingshoofden veelal intern binnen de eigen afdeling zijn doorgesloopt tot manager (Helsloot et al., 2009). Het onderzoek richt zich daarnaast specifiek op de relatie tussen strategisch management en tactisch middenmanagement, waardoor het niet noodzakelijk is om de medewerkers binnen de

afdelingen te onderzoeken. Gezien de kleine onderzoeksgroep is het voor de validiteit van belang dat minimaal 85 procent van de onderzoeksgroep heeft deelgenomen aan het OCAI. Om dit voor elkaar te krijgen zal de opdracht om de assessments in te vullen niet vanuit de directie komen, maar wordt de directie wel gevraagd om het belang van deelname voor de organisatie te benadrukken. 87 procent van de onderzoeksgroep heeft de vragenlijst ingevuld. Een ander punt van aandacht is de gevoeligheid van het onderzoek. Hoewel de assessments anoniem worden ingevuld, gaat het over een gevoelig onderwerp, waardoor de kans op sociaal wenselijke antwoorden groot is. Om de validiteit zo groot mogelijk te houden is het belangrijk dat alle deelnemers op de hoogte worden gesteld dat hun resultaten niet door leidinggevende en collega's kunnen worden ingezien. Het OCAI is door veel onderzoekers gebruikt en meerdere malen is de validiteit en betrouwbaarheid van het instrument bewezen (Cameron & Quinn, 2011, p178). De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt vergoed door de validatie van de resultaten van het OCAI door de interviews en de documentenanalyse.

De validiteit en betrouwbaarheid van de interviews is afhankelijk van de onderzoeker en hangt af van de kennis omtrent het onderwerp, de interviewtechnieken en zijn communicatieve eigenschappen (Thiel, 2007, p120). Om de validiteit en betrouwbaarheid te verhogen zijn de interviewvragen direct gerelateerd aan de theorie en vinden de interviews plaats langs een vast stramien, welke is beschreven in de interviewhandleiding. Tevens is de selectie van respondenten van belang. Er is gekozen om de personen te interviewen die volgens de eerste analyse het meeste baat hebben bij de integratie van beleid, omdat zij hier de problemen van ondervinden. Concluderend kan gesteld worden dat de benoemde aspecten zijn ondervangen, waardoor zij geen bedreiging vormen voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Hoofdstuk 4: Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek beschreven. Het hoofdstuk begint met de context van de VRR, waarbij wordt ingegaan op de vorming van, en verschillende veranderingen die hebben plaatsgevonden binnen de VRR. Vervolgens laten de resultaten van het OCAI een cultuurbeeld van het strategisch en tactisch management zien. Hierbij wordt gekeken naar verschillen tussen beide niveaus, maar ook binnen het tactisch management. Het cultuurbeeld van het OCAI geeft invulling aan de cultuurtypes uit het conceptueel kader. Ten slotte wordt er in de laatste twee onderdelen van dit hoofdstuk ingegaan op de twee concepten, verbinding en coördinatie. Met behulp van het cultuurbeeld, de interviews en documentenstudie

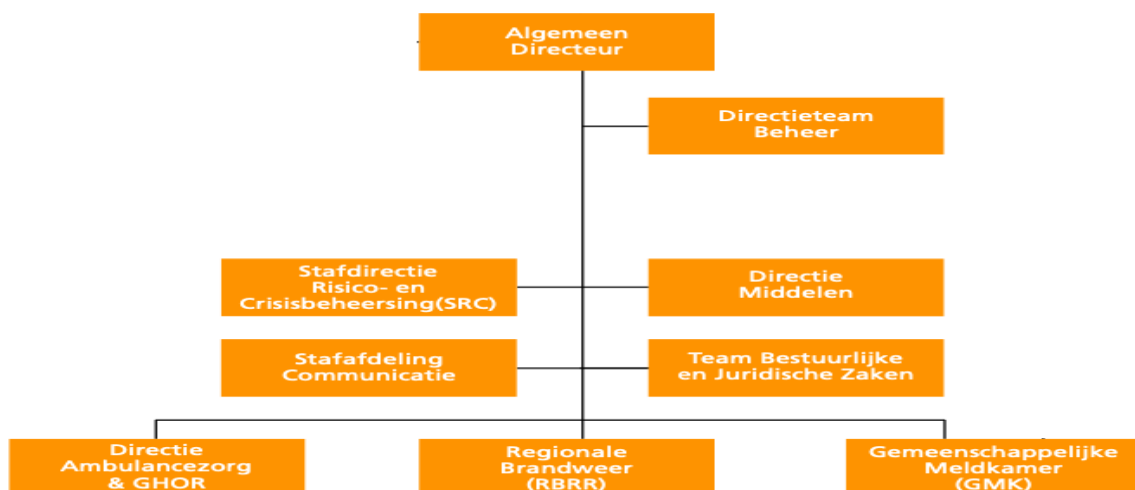
wordt geanalyseerd of de organisatiecultuur de concepten verbindingen en coördinatie beïnvloedt.

4.1. Context Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De evaluaties van de vuurwerkramp in Enschede en de brand in café 't Hemeltje in Volendam in 2000 brachten meerdere tekortkomingen aan de brandweezorg en rampenbestrijding aan het licht (Muller et al. 2020). De vorming van veiligheidsregio's zou deze tekortkomingen moeten ondervangen (Muller et al. 2020). Om dit te bewerkstelligen werd in 2006 de Wet Veiligheidsregio's opgesteld.

4.1.1. Ontwikkeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De VRR begon in 2006 als eerste veiligheidsregio in Nederland met een gefragmenteerde financiering en losse eilanden die onder de noemer VRR samen moesten werken. Op 1 januari 2008 was de VRR de eerste veiligheidsregio met een geregionaliseerde brandweer (BRR, 2016). De VRR is daarmee niet alleen een samenvoeging van de 20 gemeentelijke brandweerdiensten, maar ook van andere hulpverleningspartners. Zij hebben elk met hun eigen cultuur en structuur. In 2009 bestond de VRR uit de kolommen brandweer, ambulancezorg en GHOR en gemeenschappelijke meldkamer (GMK) (VRR, 2010). Boven deze drie kolommen bevonden zich vijf stafdirecties, waaronder de reguliere ondersteuning en een stafdirectie risico- en crisisbeheersing (SRC). In figuur negen is de organisatiestructuur schematisch



Figuur 9: Organogram VRR 2009 (VRR, 2010)

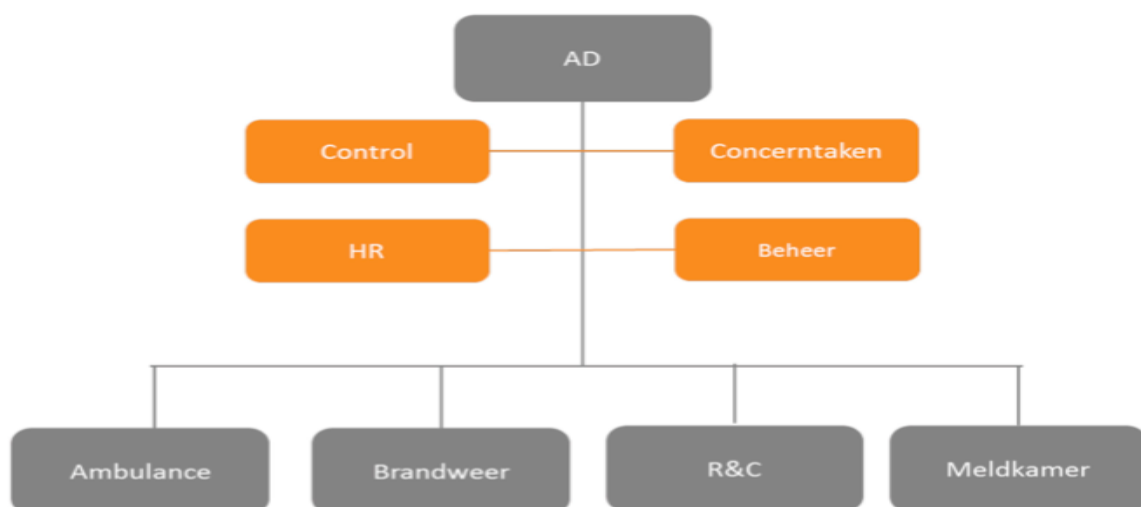
weergegeven. De SRC nam het voortouw als het ging om kolom overstijgende advisering en beleidsontwikkeling (VRR, 2010, p 32). De kolommen waren verantwoordelijk voor de sectorale advisering, bijvoorbeeld als het gaat om brandveiligheid of psychosociale nazorg.

Binnen de VRR is de brandweer het grootste onderdeel, zowel in menskracht als in middelen. In 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie opdracht gegeven om de Wet Veiligheidsregio's te evalueren (WODC, 2012). De Commissie Hoekstra concludeerde dat de ontwikkeling van de veiligheidsregio te zeer verweven is met de ontwikkeling van de brandweer en dat er meer aandacht nodig is voor de andere hulpverleningsdiensten (Hoekstra et al., 2013, p34). Hiervoor is, aldus de commissie, een intersectorale benadering noodzakelijk.

Sinds 2009 hebben veel veranderingen plaatsgevonden als het gaat om de structuur van de veiligheidsregio. Deze veranderingen zijn niet allemaal relevant voor dit onderzoek, maar bepaalde ontwikkelingen mogen niet onbenoemd blijven. Ten eerste is de SRC vervangen en ondergebracht als kolom naast de brandweer, ambulance en GMK. De tweede grote verandering is de verschuiving van het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer van de VRR naar de landelijke politie (LMS, 2021). En de derde grote verandering betreft de volledige integratie van de ambulancedienst in de VRR (VRR, 2019). Vijftig procent van de ambulancedienst was namelijk tot 2020 nog in handen van de BIOS-groep.

4.1.2. Huidige organisatie

De bovenstaande ontwikkelingen hebben geleid tot een VRR met vier kolommen en vier ondersteunende stafafdelingen. De kolom GMK is in werkelijkheid een lege kolom, omdat het beheer van de meldkamer in handen van de politie is. De aansturing van de ambulance- en brandweercentralisten verloopt wel via de VRR. Elke kolom heeft zijn eigen beleids- en ondersteuningsafdelingen binnen de kolom ingericht (Maat, 2020). Figuur 10 geeft de huidige structuur schematisch weer.



Figuur 10: Organogram VRR (IV&J, 2016)

Directie Ambulance

De directie ambulance is sec gericht op de geneeskundige hulpverlening. Onder de directie wordt gewerkt aan de kwaliteit van de ambulancezorg en strategisch beleid. Het voornaamste doel is een goede zorg voor en vervoer van patiënten. De geneeskundige coördinatie bij grote incidenten en rampen verloopt via de afdeling geneeskundige hulpverlening bij ongevallen in de regio (GHOR), een afdeling die niet onder de directie ambulance valt (ARR, 2021).

Directie Brandweer

De directie brandweer is verantwoordelijk voor het operationeel optreden van de brandweer. Hierbij is het ook belangrijk dat de brandweer vakbekwaam wordt en blijft. Daarnaast adviseren afdelingen richting bevoegde gezagen over de ruimtelijke benodigheden om effectief op te kunnen treden, zoals bluswater en bereikbaarheid (BRR, 2016).

Directie Risico- en crisisbeheersing (R&C)

De directie R&C is verantwoordelijk voor het verbinden van partijen om het fysieke veiligheidsniveau te vergroten. Zowel op beleid en beheer op het gebied van industriële veiligheid, risico- en crisisbeheersing, rampenbestrijding en multidisciplinair opleiden is deze directie werkzaam (VRR, 2021). Hierbij adviseren zij het bevoegd gezag over maatregelen om de fysieke veiligheid te vergroten.

4.1.3. Integratie op de agenda

Uit analyse van de verslagen van de directieraad, MT-brandweer en MT-R&C blijkt dat verbinding tussen de kolommen besproken wordt. In sommige gevallen wordt de zorg over het gebrek van de verbinding uitgesproken. In de hoofdstukken 4.3 en 4.4 wordt hier verder op in gegaan. Tabel twee geeft globaal weer hoe vaak er in 2019 en 2020 over integratie is gesproken.

	Integratie	Integratie binnen eigen kolom	Integratie zou wenselijk zijn	Overige onderwerpen
MT-R&C ¹	10	10	8	73
MT-brandweer	4	2	9	203
Directieraad	2	nvt	2	316

Tabel 2: Analyse verslagen

¹ Op het intranet van de VRR waren maar 16 verslagen gepubliceerd.

Om de verbinding en integratie tussen de kolommen te verbeteren zijn de afgelopen jaren een aantal programma's opgezet, die hieronder kort worden toegelicht.

Programma verbinden risicobeheersing en repressie

In 2013 startte vanuit de directie R&C het 'Programma verbinden risicobeheersing en repressie'. Het doel van dit programma was structureel verbinden van de afdeling risicobeheersing en de repressieve dienst van de brandweer (Koper, 2013).

Plan brandweezorg 2017-2020

In 2016 werd door de brandweer het 'Plan brandweezorg 2017-2020' gelanceerd. Onder dit programma hingen acht ontwikkelsporen, waarvan verbinding in de veiligheidsketen er één was (BRR, 2016). Dit plan was gericht op het vermijden van risico's, waardoor de brandweer minder repressief op hoeft te treden (BRR, 2017).

Visie risicobeheersing

In 2019 ontwikkelde de afdeling risicobeheersing (RB) een visie op risicogerichtheid en stelt daarin dat de afdeling RB de verbindende schakel is tussen alle actoren in het beheersen van risico's in het fysieke domein (MT-RB, 2019, p9).

BRR toonaangevend

In 2020 heeft een onderzoek bij de brandweer uitgewezen dat de verbinding nog steeds niet op orde is en dat de bovenstaande programma's in de praktijk niet veel hebben bewerkstelligd (Maat, 2020). De brandweer heeft in reactie daarop het programma 'BRR toonaangevend' gelanceerd, waarin zes sporen worden uitgediept. Samenwerking en cultuur zijn twee van deze sporen (BRR, 2021, p 15).

4.1.4. Resumé

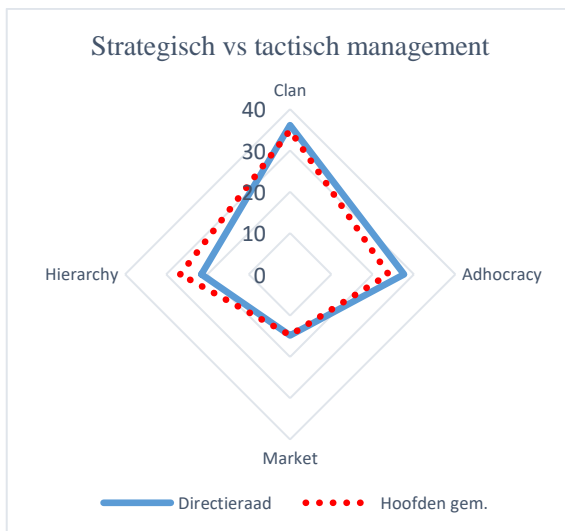
De VRR is in haar huidige vorm een relatief jonge organisatie. De organisatie is een samenvoeging van bestaande organisaties, zoals de gemeentelijke brandweer, met elk haar eigen cultuur en structuur. Er hebben diverse verschuivingen plaatsgevonden in de structuur van de veiligheidsregio. Tevens zijn er programma's geïnitieerd om de verbinding tussen de kolommen te versterken. Dit heeft volgens De Maat (2020) bij het grootste onderdeel van de veiligheidsregio niet de verwachte winst opgeleverd. Desalniettemin wordt door het management het belang van integratie onderschreven.

4.2. Cultuur binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

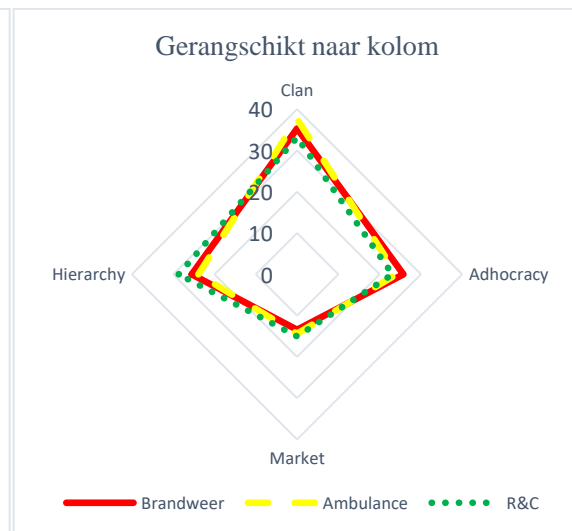
In hoofdstuk twee zijn verschillende typeringen van organisatieculturen beschreven. Met gebruik van het OCAI is gekeken welke typering binnen de VRR het sterkst vertegenwoordigd is. Het OCAI bekijkt de cultuur op basis van zes onderdelen, oftewel de dominante kenmerken: leiding van de organisatie, personeelsmanagement, binding van de organisatie, strategische accenten en succescriteria. In dit hoofdstuk worden de resultaten van het OCAI weergegeven en geduid. De verzamelde data zijn te vinden in bijlage vijf.

4.2.1. Overall cultuur

De resultaten laten een sterk vertegenwoordigde *clan* cultuur [35] zien. De *adhocracy* cultuur [26] laat zich als tweede cultuur zien. Ook is de *hierarchy* cultuur [24] in ongeveer dezelfde mate aanwezig. De *market* cultuur [15] scoort het minst. Bij het tactisch management en het strategisch management is op te merken dat bij beiden de *clan* cultuur het hoogst scoort, echter wordt dit op het niveau van het strategisch management ondersteund door de *adhocracy* cultuur en bij het tactisch management door de *hierarchy* cultuur (zie figuur 11). Tussen de kolommen toont het OCAI veel overeenkomsten. Het valt op dat R&C onder het gemiddelde scoort op de *clan* cultuur [33] en bovengemiddeld op de *hierarchy* cultuur [29]. Een verklaring hiervoor kan zijn dat R&C zich niet richt op de operationele hulpverlening, waardoor de traditionele familiecultuur minder sterk aanwezig is dan bij de andere kolommen.



Figuur 11: Overall organisatiecultuur I

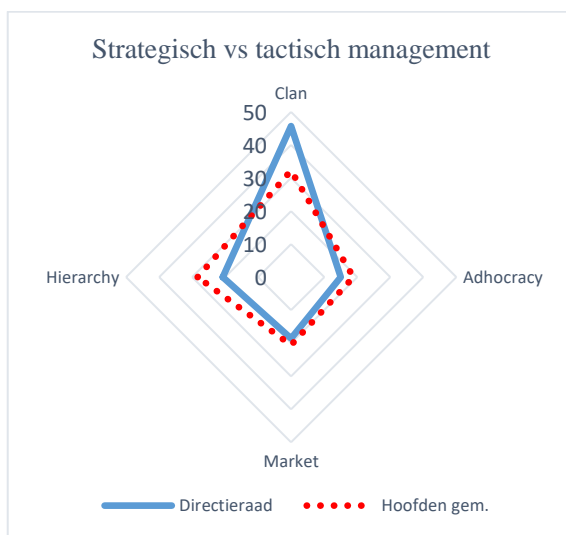


Figuur 12: Overall organisatiecultuur II

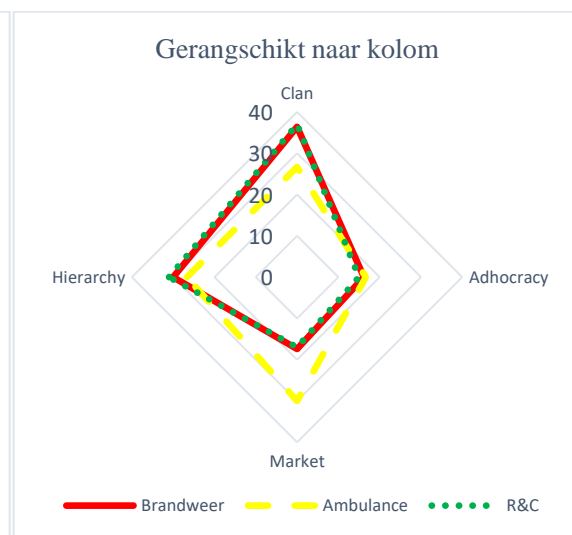
Met uitzondering van enkele verschillen in de overall cultuur lijkt er consensus te zijn over de cultuur. Als er wordt ingezoomd op de verschillende onderdelen, zijn er echter essentiële verschillen te constateren die van invloed zijn op de verbinding, coördinatie en spelersvrijheid.

4.2.2. Dominante kenmerken van de organisatie

De resultaten van dit onderdeel van het OCAI laten weer een sterk vertegenwoordigde *clan* cultuur [37] zien. Dit komt overeen met de beschrijving door de brandweer (BRR, 2016; 2020). De *hierarchy* cultuur [25] laat zich als tweede cultuur zien. De *adhocracy* [19] en *market* [20] cultuur zijn in ongeveer dezelfde mate aanwezig. Het strategisch en tactisch management hebben een ander beeld van wat de organisatie karakteriseert (zie figuur 13). Het strategisch management beoordeelt de dominante kenmerken van de organisatie vooral vanuit de *clan* cultuur [46]. Bij het tactisch management scoort de clan cultuur [32] bijna 15 punten lager, waardoor de *hierarchy* cultuur [28] hoger scoort dan bij het strategisch management [21]. Tussen de kolommen is ook een duidelijk verschil te zien. R&C en brandweer zitten op één lijn, maar de ambulance laat een ander beeld zien. De ambulance scoort van de drie met 10 punten verschil het laagst op de *clan* cultuur [27] en met 10 punten verschil het hoogst op de *market* cultuur [30].



Figuur 13: Dominante kenmerken I

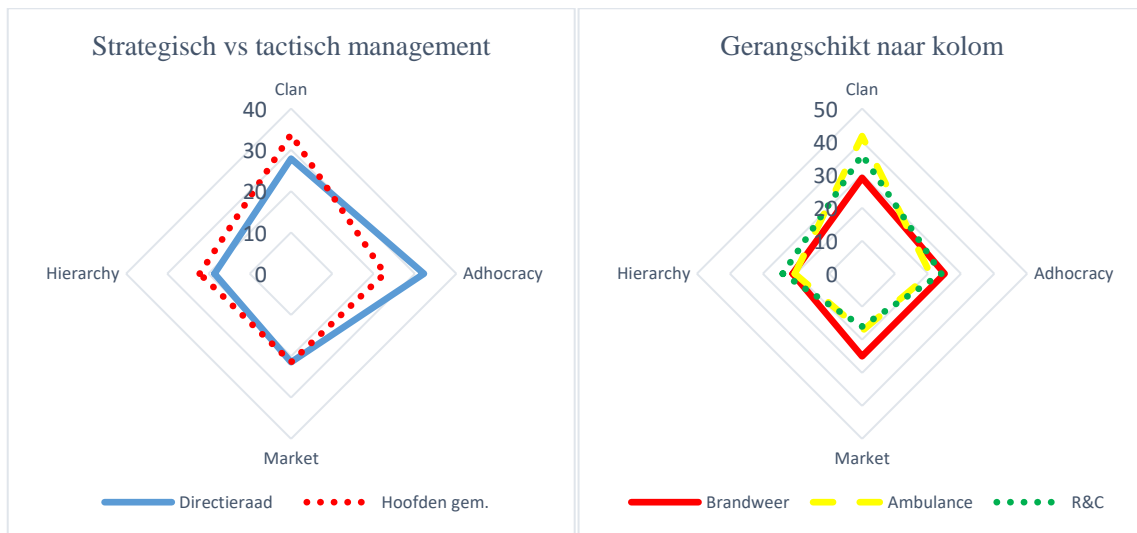


Figuur 14: Dominante kenmerken II

Het strategisch management ziet de VRR als een grote familie, waarin de mensen veel met elkaar gemeen hebben. Het tactische management heeft dat minder. Zij voelt dat persoonlijke karakter van de VRR minder en stelt het belang van formele procedures als even dominant. De brandweer en R&C komen hierin overeen, waarbij het zeer persoonlijke karakter en de formele procedures even dominant zijn. De ambulance wijkt hiervan af en ziet de VRR minder als een grote familie. Zij zien de VRR als een sterk resultaatgerichte organisatie. Dit kan verklaard worden doordat de ambulance in zijn geheel pas recentelijk bij de VRR is gevoegd (VRR, 2019) en daarvoor nog voor 50 procent privaat was. Ook zijn de regels en normen in de zorg strenger dan in de andere kolommen (AZRR, 2020), waardoor de nadruk meer ligt op het behalen van resultaten.

4.2.3. Leiding van de organisatie

De gemiddelde resultaten laten ook bij dit onderdeel van het OCAI een sterk vertegenwoordigde *clan* cultuur [32] zien. De *adhocracy* cultuur [25] laat zich als tweede cultuur zien. De *market* [22] en *hierarchy* [21] cultuur zijn in ongeveer dezelfde mate aanwezig. Specifiek voor de leiding van de organisatie laten de resultaten van het OCAI ook verschillen tussen het strategisch en tactisch management zien (zie figuur 15). Het strategisch management [32] scoort hoger dan het tactisch management [23] op de *adhocracy* cultuur. Het tactisch management [34] trekt daardoor iets meer naar de *clan* cultuur dan het strategisch management [28]. Figuur 16 laat zien dat R&C en de ambulance grotendeels hetzelfde scoren als het gaat over de leiding van de organisatie. De brandweer laat hierin wel een afwijkend beeld zien, waarin de brandweer minder scoort op de *clan* cultuur [29] en hoger op de *market* cultuur [25].



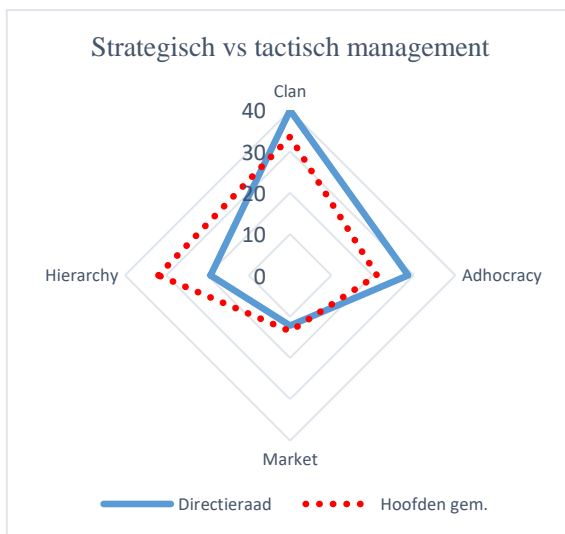
Figuur 15: Leiding van de organisatie I

Figuur 16: Leiding van de organisatie II

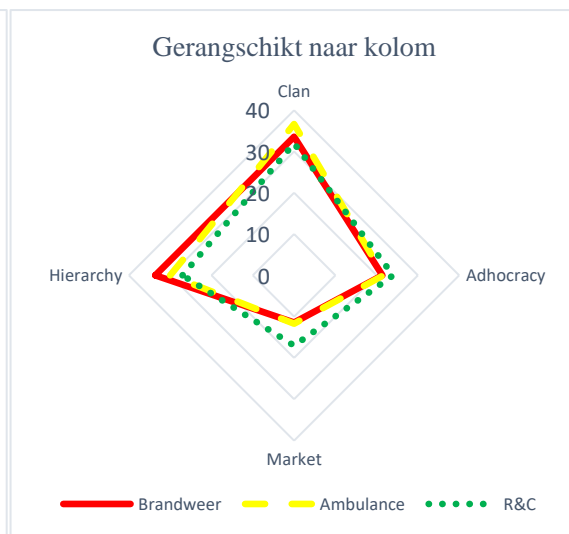
Het strategisch management ziet de leiding als vernieuwend en bereid om risico's te nemen om de VRR op de kaart te zetten. Het tactisch management ziet dit in mindere mate en ziet de leiding van de VRR meer als een mentor die faciliteert. Ook hebben zij meer het idee dat de leiding blijf geeft van coördinerend en organiserend gedrag. R&C en de ambulance zien de mentor rol ook als een dominant kenmerk van de leiding van de VRR. Alle kolommen vinden dat de leiding in lichte mate ook wel coördinerend en organiserend gedrag kan vertonen evenals vernieuwingsgezindheid. Dit zijn niet de dominante kenmerken volgens de kolommen. Bij de brandweer is het opvallend dat hun beeld van de leiding afwijkt van de andere kolommen. De brandweer ziet de leiding minder als mentor, maar meer als resultaatgericht met een non-sense instelling. Dit kan dan ook soms als agressief ervaren worden.

4.2.4. Strategische accenten

De gemiddelde resultaten laten een sterk vertegenwoordigde *clan* cultuur [35] zien. De *hierarchy* [26] en *adhocracy* [25] cultuur zijn in ongeveer dezelfde mate aanwezig. De *market* cultuur [13] scoort het laagst. Net zoals bij de leiding van de organisatie scoort het strategisch management [29] hoger op de *adhocracy* cultuur dan het tactisch management [21]. Figuur 17 laat tevens zien dat het tactisch management met 13 punten verschil hoog scoort op de *hierarchy* cultuur [32], maar ook 6 punten minder dan het strategisch management [40] op de *clan* cultuur. Tussen de kolommen is op te merken dat de strategische accenten bij R&C iets meer vanuit de *market* cultuur komen. Daarnaast scoort R&C het laagst op de *clan* en *hierarchy* cultuur, waarbij het verschil tussen de brandweer [34] en R&C [27] het grootst is.



Figuur 17: Strategische accenten I

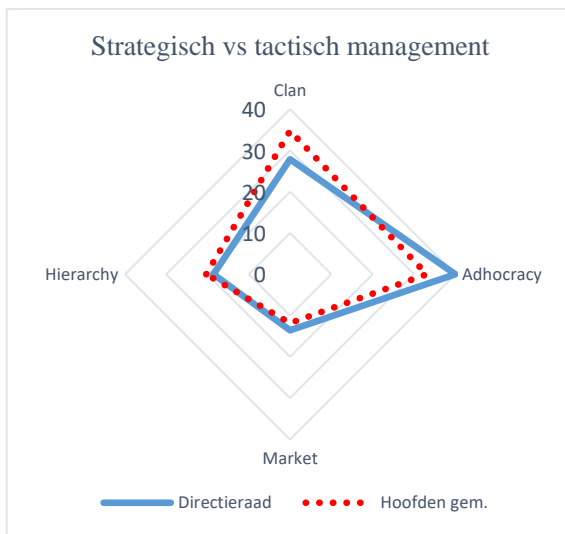


Figuur 18: Strategische accenten II

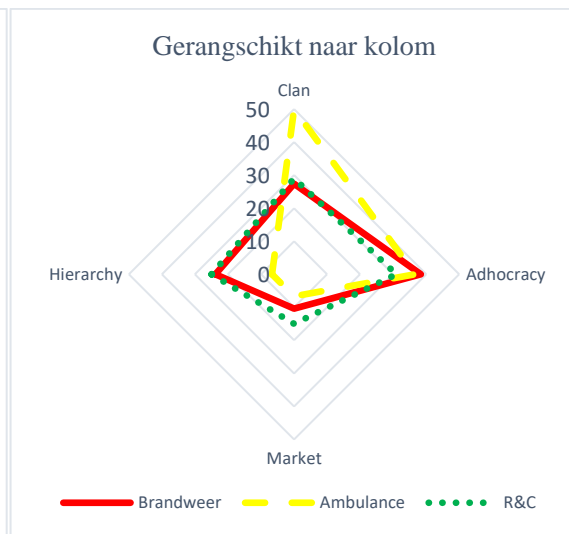
De strategische accenten liggen volgens het strategisch management bij de menselijke ontwikkeling, waarbij vertrouwen, openheid en participatie niet weg te denken zijn. Tevens vinden zij het bereiken van ambitieuze doelstellingen en het geven van nieuwe kansen belangrijk. Het tactisch management heeft een ander beeld bij de strategische accenten en scoort wat minder op de benoemde twee accenten, maar legt het accent van de VRR juist op het behoud van het bestaande en stabiliteit. De beheersbaarheid en een soepele uitvoering van het werk spelen daarbij een belangrijke rol. Tussen de kolommen onderling is te zien dat de menselijke ontwikkeling even dominant zijn bij alle kolommen. R&C laat de bestaande stabiliteit wat meer los en richt zich wat meer op het bereiken van ambitieuze doelstellingen. De competitie met externe partijen speelt hierin de hoofdrol, waardoor R&C daarvoor de bestaande stabiliteit wat meer moet loslaten om hun werkzaamheden te behouden.

4.2.5. Succescriteria

De gemiddelde resultaten van dit onderdeel van het OCAI laten een even sterk vertegenwoordigde *adhocracy* [35] en *clan* cultuur [34] zien. De *hierarchy* cultuur [19] volgt en de *market* cultuur [12] scoort het laagst. Figuur 19 toont het verschil tussen het strategisch en tactisch management, waarbij het strategisch management succes definieert vanuit de *adhocracy* cultuur en het tactisch management meer vanuit de *clan* cultuur. In de vergelijking tussen de kolommen valt op dat de ambulance twee keer zo hoog scoort op de *clan* cultuur [50]. Tevens scoort de ambulance [7] lager op de *hierarchy* cultuur dan de brandweer [24] en R&C [25]. R&C [15] scoort zoals bij de strategische accenten iets hoger dan andere kolommen.



Figuur 19: Succescriteria I



Figuur 20: Succescriteria II

Succes wordt volgens het strategisch management vooral bepaald door de VRR als toonaangevend op de kaart te zetten. Hierbij is de betrokkenheid van en zorg voor werknemers belangrijk. Het tactisch management is het eens met deze lijn, echter vinden zij de betrokkenheid van de werknemers belangrijker dan het strategisch management. Ook vindt het tactisch management het iets minder belangrijk om toonaangevend te zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de directie het boegbeeld is van de VRR en daarom in de spotlights staat. Toch willen de kolommen op bepaalde onderwerpen ook toonaangevend zijn, een voorbeeld hiervan is het programma BRR toonaangevend (BRR, 2021). De ambulance vindt echter de zorg voor de werknemers het belangrijkste en R&C definieert in tegenstelling tot de andere kolommen succes ook als het concurreren in de markt. Dit is te verklaren door de aard van het takenpakket van R&C, welke in beginsel ook door andere organisaties uitgevoerd kan worden. Ze moeten, om hun takenpakket te behouden, de bevoegde gezagen overtuigen van hun meerwaarde. De ambulance en brandweer hebben een duidelijke monopolypositie en ervaren daardoor die concurrentie niet.

4.2.6. Resumé

De resultaten laten een sterk vertegenwoordigde *clan* cultuur [35] zien en de *adhocracy* cultuur [26] volgt daarna. Uit hoofdstuk twee blijkt dat deze combinatie een goede bodem is voor integratie. Echter, als wordt ingezoomd op de belangrijkste onderdelen van de organisatiecultuur zijn er duidelijke verschillen te zien tussen het strategisch- en tactisch management en binnen het tactisch management. Deze verschillen zijn zichtbaar bij de dominante kenmerken, leiding van de VRR, strategische accenten en succesfactoren. De resultaten geven de eerste aanwijzingen die duiden op knelpunten in de verbinding en coördinatie. In de hoofdstukken 4.3 en 4.4 wordt hier nader op ingegaan.

4.3 Verbinding

Een belangrijk aspect van integratie is de verbinding tussen de kolommen. Zowel de respondenten als de geanalyseerde stukken geven aan dat verbinding belangrijk wordt gevonden als onderdeel van een meer geïntegreerde VRR. De werkzaamheden van de kolommen raken elkaar. Zo zorgt de afdeling operationele informatie van de brandweer er mede voor dat de bereikbaarheid van de ambulances geborgd is. Ook tussen R&C en de brandweer zijn veel aanknopingspunten geconstateerd. In sommige gevallen wordt de samenhang echter niet meteen gezien. Respondent R6 zegt bijvoorbeeld over de integratie van de ambulance:

...De overlap is dat ze een blauwe lamp op het dak hebben, even heel plat gezegd...

Het belang van samenwerken wordt toch door iedereen wel onderschreven. Uit de interviews blijkt dat de respondenten bij voorkeur de samenwerking opzoeken, maar op de een of andere manier lijkt dat niet vanzelfsprekend. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van De Maat (2020) en in de introductie van de ontwikkelsporen (BRR, 2020) in het kader van het programma BRR toonaangevend. Ook in de verslagen van het MT- R&C van 19 maart 2019 en 28 januari 2020 wordt door het hoofd industriële veiligheid de zorg gedeeld over de verbinding met de brandweer. In dit hoofdstuk wordt gekeken waar dat aan ligt.

4.3.1. De *clan* ontleed

Uit het OCAI blijkt dat de *clan* cultuur het sterkst aanwezig is. Deze cultuur wordt volgens Cameron en Quinn (2011) gekenmerkt door teamwork en participatie. Daaruit volgend zou de verbinding tussen de kolommen goed moeten zijn. Dit is echter in mindere mate het geval. De verschillen in cultuur binnen de kolommen beïnvloeden de verbinding tussen de kolommen.

Het verschil in cultuur uit zich met name in de strategische accenten, dominante kenmerken en succescriteria.

Door dat verschil tussen kolommen wordt afstand tussen de kolommen ervaren. Deze afstand wordt ook gevoeld tussen afdelingen. De respondenten hebben verschillende voorbeelden gegeven waaruit deze afstand blijkt. Het valt op dat de afdeling industriële veiligheid hier vaak wordt genoemd. Een recent voorbeeld met betrekking tot een blustrein op een emplacement, heeft veel stof doen opwaaien. Respondent R5 geeft aan:

...En moet er op het laatste moment nog van alles geregeld worden om de officieren in staat te stellen van de juiste informatie om hun werk te doen. Dat is natuurlijk wel op zich bijzonder...

Dit geval staat niet op zichzelf. Ook bij andere onderwerpen, zoals het ontwikkelen van het bluswaterbeleid was de samenwerking lastig. Respondent R2 zegt hierover:

...Dat was echt wel trekken en sleuren, maar uiteindelijk hebben ook zij een bijdrage geleverd...

Dit geeft aan de afdeling te veel naar binnen is gericht. Dat is interessant, aangezien het hoofd van de afdeling in het MT- R&C meerdere malen aangeeft dat hij zich zorgen maakt om de verbinding met de brandweer. Sommige respondenten geven aan dat onbekend onbemind maakt en dat de afdelingen niet goed weten wat de andere afdelingen doen. In de afgelopen jaren zijn programma's opgestart (zie ook 4.1.3.) om de verbinding te verbeteren. Het is opvallend dat niet alle respondenten inzien dat verbinding altijd, misschien indirect, onderdeel is geweest van de grote verandertrajecten. Zo is bijvoorbeeld de interne en externe verbinding een onderdeel van het Plan brandweezorg (BRR, 2016, p22). Daarin staat dat de verbinding tussen de verschillende schakels in de veiligheidsketen noodzakelijk is om het werk goed te kunnen doen. De bedoelingen zijn goed, echter geven respondenten uit het onderzoek van Van der Meer (2020, p27) aan dat te veel samenwerken niet altijd positief is. Sterker nog, respondent R1 geeft aan:

...Wat je vaak ziet binnen onze organisatie: zoeken van verbinding om verbonden te zijn vindt men ingewikkeld...

Dit raakt ook de organisatiecultuur. De *clan* cultuur veroorzaakt een bijzondere dynamiek, omdat enerzijds teamwork belangrijk is en anderzijds de organisatie bij elkaar wordt gehouden door loyaliteit en traditie (Cameron & Quinn, 2011). Dit resulteert in teamwork binnen afdelingen en kolommen, maar niet tussen de afdelingen en kolommen. Als het ware is de VRR daardoor een archipel met zelfstandige eilanden. In het verslag van het MT R&C van 24 september staat dat dit geen probleem is, zolang er maar wordt samengewerkt. Uit de interviews blijkt dat samenwerking tussen afdelingen en kolommen niet in georganiseerd verband tot stand komt, maar sterk persoonsafhankelijk is. Dit blijkt ook uit het onderzoek van De Maat (2020).

4.3.2. De archipel met zijn eilanden

De verbinding tussen de afdelingen binnen de VRR zou aanzienlijk beter kunnen. Bij de vraag of de werkzaamheden van specifieke afdelingen ook binnen een andere kolom kunnen worden ondergebracht, antwoordden de respondenten dat de verbinding dan waarschijnlijk wel beter zou zijn. De kolommen worden echt als een hindernis ervaren. Een aantal respondenten geven aan dat integratie binnen de VRR misschien wel helemaal niet hoeft. Respondent R6 zegt:

...Een goede VRR is gebaseerd op sterke en goed functionerende kolommen, want de veiligheidsregio is uiteindelijk niks meer dan een juridisch construct om die taken goed uit te kunnen voeren...

Diezelfde respondent geeft ook aan dat hij wel tegen de professionaliteit van de kolommen aan loopt en dat ieder zijn eigen ding wil blijven doen. In die zin is samenwerking toch wel gewenst. De programma's om de samenwerking te verbeteren hebben allemaal niet het gewenste resultaat gehad. Ze werden steeds geïnitieerd vanuit één kolom, waarbij het verantwoordelijkheidsgevoel lag. Die verantwoordelijkheid wordt niet altijd gevoeld bij de andere kolom, waardoor er een wij – zij situatie ontstaat. Respondent R3 zegt hierover:

...als de liefde steeds van één kant komt, dan bloedt het vanzelf dood en dat is denk ik wel waarom ik steeds zie dat het stukloopt...

Die interne focus van de kolommen is ook een gevolg van de heersende cultuur. De *adhocracy* cultuur scoort in het OCAI hoog en de aspecten uit deze cultuur zijn goed terug te zien in de kolommen. Iedereen wil snel stappen maken en niet wachten op anderen. De respondenten geven aan dat de kolommen iets liever in eerste instantie in de eigen kolom ontwikkelen

alvorens dit te delen met de andere kolommen. Dit wordt echter wel anders ontvangen. Tijdens de interviews kwam aan bod dat de ene afdeling vond dat een beleidsstuk gezamenlijk was opgesteld, terwijl de andere afdelingen dat gevoel totaal niet deelden. Dit geldt ook voor het beleidsplan van de VRR. Ook in het plan brandweezorg komt dit terug, daar wordt bij de verbinding in de veiligheidsketen alleen gekeken naar de brandweerprocessen (BRR, 2016, p 32). Ze gaan vaak aan de slag om een mooi product op te leveren en gooien dat vervolgens over de schutting. Andere kolommen tikken dat stuk dan af in het MT en men gaat weer over tot de orde van de dag. Hierdoor voelen de andere kolommen zich geen eigenaar van het stuk en zullen zij, volgens de respondenten, het stuk niet meer gebruiken. Bij het programma BRR toonaangevend is dat anders aangepakt, waar door de andere kolommen dan ook verbaasd op gereageerd werd. Respondent R5:

...Toen hebben we ook verteld hoe toonaangevend in elkaar zit en hoe we het willen gaan doen en waarom we het gaan doen, enzovoort. Dat werd enorm gewaardeerd. De mensen zeiden van joh weet je, dit hebben we eigenlijk nooit eerder gehad...

Om de verbinding tussen de kolommen te verbeteren is er een zogeheten vlinderdasoverleg in het leven geroepen, waarin het MT-brandweer en het MT-R&C zijn gecombineerd. In de memo van het vlinderdasoverleg van 30 maart 2021 aan de directie wordt gevraagd om het overleg mandaat te geven om de directie te ontlasten op een aantal strategische zaken. Voor respondent R5 kwam dit onverwachts:

...Ik dacht van joh, gek, nu richt je je al op directieniveau, terwijl er volgens mij tussen die twee kolommen, van R&C en brandweer, nog een wereld aan verschil is te maken...

Dit is in lijn met de eerdere bevinding dat ‘verbinden om verbonden te zijn’ binnen de VRR lastig is en dat er een soort van legitimatie moet worden gezocht om elkaar te spreken. Respondent R4 vat dit samen:

...We zijn nog steeds een best wel hiërarchische organisatie. Zeker bij de brandweer, brandpreventie en industriële veiligheid, waarbij ze volgens mij het gevoel hebben dat ze eerst mandaat moeten halen bij iemand om met een ander te gaan spreken...

De respondenten geven ondanks de bovenstaande mitsen en maren aan dat de noodzaak wel wordt gevoeld om de verbinding te verbeteren, maar dat het misschien nog niet urgent genoeg is om tijd voor vrij te maken. Verbinden en samenwerken kost tijd en daar moet goed over worden nagedacht. Er moet in elkaar geïnvesteerd worden om te weten waar de meerwaarde van de integratie zit. De respondenten geven aan dat de afdelingen van elkaar niet goed weten wat ze doen. Dit uit zich in simpele aspecten zoals het ontbreken van een organogram, waarin alle afdelingen van VRR zijn weergegeven. Ook geven de respondenten aan dat een goede *onboarding* ontbreekt om nieuwe collega's wegwijs te maken binnen de gehele organisatie.

4.3.3. De kapitalistische eilanden

Om de verbinding te verbeteren is tijd nodig. Dit geven de respondenten ook aan. Het is een bekend probleem, dat het lastig is om de kolommen zo ver te krijgen om hun prioriteiten te verleggen (Meer, 2009, p31). Ook de respondenten geven aan dat ze productie moeten draaien en daardoor niet altijd tijd hebben om de verbinding aan te gaan. Vooral de ambulance steekt hier bovenuit. Binnen de archipel VRR liggen dus ook kapitalistische eilanden. Respondent R3 zegt dat zijn ruimte om te verbinden beperkt wordt:

...Ik kan wel proberen als afdelingshoofd om minder bureaucratisch te zijn, dus in mijn jaarplan rekening houden dat ik niet iedereen volprop met uren om juist die speeltuintjes te creëren, maar zolang ik van bovenaf nog steeds te horen krijg: “je moet zoveel uren dit doen”, kan ik niet die verbinding aan gaan...

Ook respondent R2 geeft aan dat capaciteitsproblemen de verbinding in de weg staan:

...Daar waar risicobeheersing graag verder wilde met ons, wij niet altijd de capaciteit konden leveren...

Uit het OCAI blijkt ook een verschil in strategische accenten en succesfactoren tussen de kolommen, waarbij R&C ambitieuze doelstellingen wil behalen en de andere kolommen wat meer gericht zijn op stabiliteit. Dit resulteert erin dat andere kolommen het gevoel hebben dat R&C te snel gaat. Dit heeft ook te maken met de monopolypositie van de brandweer en de ambulance. Niemand anders voert die taken uit. R&C moet echter concurreren met andere diensten, waardoor zij telkens hun meerwaarde moeten aantonen. Daardoor mist soms ook wel een beetje eenheid.

4.3.4. Vertrouwen tussen de eilanden

Niet alleen de productiefactor van de kapitalistische eilanden houdt verbinding tegen. Het vertrouwen tussen de eilanden speelt hier ook in mee. Bij de strategische accenten uit het OCAI scoort de *clan* cultuur hoog. Daaruit blijkt dat vertrouwen niet weg te denken is, aangezien dat een belangrijk aspect is uit de *clan* cultuur. De *adhocracy* en *hierarchy* cultuur scoren als tweede en derde. Die cultuurtypes geven minder ruimte voor vertrouwen. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat er nog een aantal knelpunten zijn in het vertrouwen tussen de kolommen.

De respondenten geven aan dat vertrouwen zich vooral op individueel niveau uit. Oftewel mensen baseren hun samenwerkingen op individuele relaties en niet omdat ze vertrouwen in een afdeling als geheel hebben. Hierbij heeft men niet het vertrouwen dat iedereen hetzelfde standpunt naar buiten brengt over een onderwerp. Daarnaast gaat men niet altijd uit van de goede bedoelingen van de ander (Maat, 2020, p7). Dit fenomeen is ook te zien bij andere veiligheidsregio's (Meer, 2009). Uit de interviews komen twee belangrijke aspecten van dat gebrek aan vertrouwen naar voren. Het eerste aspect gaat over normen en prestatie-eisen. Als voorbeeld wordt gegeven dat de eisen op het gebied van leren en ontwikkelen bij de ambulance veel strenger zijn dan bij de overige kolommen binnen de VRR, waardoor er weinig vertrouwen is dat de VRR dat VRR-breed goed kan organiseren. Het tweede aspect gaat over de prioriteiten van de kolommen. Door de prioritering in de kolommen is er niet het vertrouwen dat de andere kolom bepaalde werkzaamheden goed gaat uitvoeren. Respondent R3 geeft daarover het volgende voorbeeld:

...Als de brandweer een belangenafweging moet maken tussen: ga ik investeren in beleid, advisering en strategie of in een nieuwe tankwagen, dan gaat de keuze naar die tankwagen...

4.3.5. De rode apenrots versus de groene apenrots

Dat vertrouwen hangt samen met status en de *sexiness* van een afdeling. Iedereen vindt de eigen taken het belangrijkste, waardoor een vorm van prestatiedrang ontstaat. Werkzaamheden die niet (direct) door de organisatie gezien worden, delven daarbij het onderspit. Bij de brandweer zijn er bijvoorbeeld signalen dat R&C zich minder gewaardeerd voelt, omdat het resultaat van hun werk niet altijd concreet aan te wijzen is. Er ontstaat daardoor een strijd tussen de 'typische brandweermensen', de rode apenrots en de 'typische VRR-mensen,' de groene apenrots (Maat, 2020). Er zijn legio voorbeelden van die prestatiedrang. In paragraaf 4.4.2 is het voorbeeld

genoemd dat de afdeling risicobeheersing zichzelf ziet als verbindende afdeling binnen de VRR. Dit terwijl de brandweer zegt dat zij haar positie als kennisregisseur op brandveiligheid, wat een onderdeel is van risicobeheersing, wil verstevigen (BRR, 2016, p3, p9). Ook wil de brandweer zijn beleidscapaciteit bundelen vanuit de 1-brandweer-gedachte (BRR, 2020) en dus niet vanuit de 1-VRR-gedachte. Een laatste voorbeeld is dat de afdeling industriële veiligheid van de directie R&C zich onder het programma brandweezorg heeft ingezet om hun afdeling de autoriteit te maken op het gebied van industriële veiligheid (BRR, 2017). De 1-VRR-gedachte is ook bij dit voorbeeld niet duidelijk terug te vinden. Iedere afdeling vindt zijn eigen werkzaamheden dus belangrijk, waardoor soms vergeten wordt wat het hogere doel is. Respondent R6, over een voorbeeld waarbij een gemeente verkeersdrempels wil aanleggen:

...daar kom je dus bij de afweging van 'hoe belangrijk vinden we dat de brandweer een minuut eerder komt?' versus hoe 'belangrijk vinden we het dat door het leggen van die drempels er toch schoolkinderen school af kunnen maken?'

In het verlengde van die prestatiedrang ligt de *sexiness* van bepaalde taken. De taken van de brandweer zijn nu ook eenmaal beeldender dan de taken van R&C. Een aantal respondenten geven zelfs aan dat managers eerder bij een brandweerproject willen aansluiten dan bij een project vanuit de ambulance, omdat de brandweer 'stoerder' wordt gevonden. En die voorliefde en *sexiness* van de brandweer komt op meerdere aspecten terug. Bijvoorbeeld bij afdelingen die voor de vorming van de VRR onder de brandweer vielen. Die voelen zich volgens de respondenten uit het onderzoek van Van der Meer (2020) nog altijd meer verbonden met de brandweer dan met de eigen kolom.

Uit het OCAI blijkt dat het strategisch management relatief hoog scoort op de *adhocracy* cultuur. De directie wil zichtbaar en vooruitstrevend zijn. Dit kan een verklaring zijn voor het ontbreken van de competentie om 'nee' te zeggen (paragraaf 4.4.1), omdat het strategisch management de VRR op de kaart wil zetten. In het verslag van de directieraad van 2 september 2020 is bijvoorbeeld opgenomen dat er een speciaal boek wordt ontworpen om de bijzondere coronatijd in te vatten. Respondent R7 zegt dat de VRR die naam ook heeft:

...Die naam hebben we ook wel, dat we altijd als eerste in willen spelen op nieuwe ontwikkelingen en daardoor het misschien ook lastig vinden om nee te verkopen...

Respondent R4 geeft aan dat die mentaliteit om toonaangevend te willen zijn de VRR ook kan tegen werken:

...We zitten midden in een crisis. We hebben bijna geen meldkamer meer met de overgang naar de LMS. Crisisbeheersing zit tot zijn oren in de crisis, terwijl crisisbeheersing in het Multi Intelligence Center een hele grote rol gaat spelen. En dan zeggen we maar gewoon: ja, ga maar doen! Je krijgt één miljoen voor een projectplan en ga het maar schrijven. En dan denk ik ook bij mezelf: ja, soms houden we elkaar ook wel gewoon een beetje gek...

Toonaangevend zijn, zit zelfs in de naam van het nieuwe ontwikkelprogramma van de brandweer: BRR toonaangevend. De directie wil toonaangevend zijn, maar ze zijn vooral trots op de organisatie. En dat beeld wordt gedeeld door de respondenten. Het trots zijn op wat de VRR kan op het operationeel vlak, verbindt de werknemers met elkaar. Tevens vergoot dit het beeld dat de niet operationele afdelingen er in de beleving minder toe doen.

4.3.6. Het volkslied van de archipel

Het rode tegen het groene. Daar zit een verhaal achter, een symboliek die de organisatie van voor de vorming van de VRR beschrijft. Het is ook een verhaal, waarin de diversiteit in taken centraal staat. De VRR is een relatief jonge organisatie, met kolommen die hun eigen verhaal hebben. De respondenten geven aan dat de kolommen na de vorming van de VRR gefocust waren op de eigen kolom. Medewerkers moesten het werk dat ze al jaren deden ineens in een ander groter verband uitvoeren. Dat is niet bij iedereen goed gevallen. Het brandweerhart speelt hierin een grote rol. Respondent R2 zegt daarover:

...Die mismatch met personeel na de reorganisaties was binnen de hele organisatie voelbaar. Elke kolom heeft denk ik gedacht dat ze er het slechtst aan toe waren...

Die eenheid wordt nog steeds niet gevoeld. De respondenten geven aan dat het gemis van een VRR-verhaal de grootste oorzaak daarvan is. De archipel mist een volkslied. Vragen zoals waar de VRR voor staat en wat de toegevoegde waarde is van de VRR ten opzichte van kolommen wordt gemist. Zoals in paragraaf 2.3.1 beschreven, is dat verhaal van de organisatie een belangrijk aspect in de organisatiecultuur.

4.3.7. Resumé

Hoewel de VRR een sterke *clan* cultuur heeft, beïnvloedt de organisatiecultuur de mate van verbinding en zorgt dat de eilanden in de VRR gericht zijn op hun eigen eiland. Iedereen ziet het belang van samenwerken in en diverse programma's hebben ervoor moeten zorgen dat de archipel beter verbonden is. Een viertal aspecten uit de organisatiecultuur zorgen er met name voor dat de geslagen bruggen niet standhouden. Het eerste aspect is een vorm van gemakzucht binnen de kolommen, waardoor producten binnen de eigen kolom worden ontwikkeld, omdat dat sneller is. Achteraf wordt het dan pas gedeeld met de andere kolommen. Het tweede aspect gaat over de tijd die nodig is om de verbinding aan te gaan. De eis vanuit de directie en het bestuur om productie te draaien zorgt ervoor dat verbinding geen eerste prioriteit is. En het derde aspect is dat er een VRR-verhaal wordt gemist. Tot slot gaat het vierde aspect over vertrouwen. Het verschil in cultuuraccenten tussen de kolommen zorgt dat in veel mindere mate sprake is van horizontaal vertrouwen. Tussen de kolommen is veel minder vertrouwen aanwezig en is er sprake van verschillende apenrotsen tegenover elkaar, die hun eigen werkzaamheden als het belangrijkste bestempelen. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de coördinatie en het samenspel tussen strategisch-tactisch management.

4.4 Coördinatie

Uit het OCAI blijkt dat de *clan* cultuur het hoogst scoort. In hoofdstuk twee is al beschreven dat uit de literatuur blijkt dat dit cultuurtype geen vruchtbare bodem is voor een goede coördinatie. Onder de respondenten is een tweestrijd op te merken. Een lichte meerderheid geeft aan dat integrale coördinatie van de kolommen belangrijk is. Dit blijkt ook uit de visie toekomstbestendige risicobeheersing (MT-RB, 2019) en de organisatievisie BRR toonaangevend (BRR, 2021). De overige respondenten geven aan dat de integrale coördinatie minder belangrijk is, als de kolommen elkaar maar weten te vinden. Respondent R6 zegt hierover:

...De directieraad moet gaan nadenken over wat nou de toegevoegde waarde is van het zijn van een veiligheidsregio boven het goed doen van je werk als kolom...

In paragraaf 4.3.2 is beschreven dat het vlinderdasoverleg invulling wil geven aan de integrale coördinatie op strategische thema's. Het is de vraag in hoeverre deze structuuraanpassing iets gaat veranderen. Er zit namelijk een *gap* tussen het strategisch en tactisch management als het gaat om de visie op coördinatie, zie 4.4.1. In de notitie van 30 maart 2021 staat dat het

vlinderdasoverleg een adviesorgaan wil zijn voor de directieraad, maar om *bottum up* te kunnen adviseren zal eerst de verbinding tussen de afdelingen, zie hoofdstuk 4.3, moeten worden verbeterd. Dit zal ook een effect hebben op de coördinatie. In deze paragrafen wordt dieper ingegaan op de integrale en sectorale coördinatie.

4.4.1. De archipelraad

Bij het aspect ‘leiding van de organisatie’ is in het OCAI te zien dat het tactisch management de leiding vooral als faciliterend ziet en minder als coördinerend. Dit komt door de sterke aanwezigheid van de *clan* cultuur, aangezien deze cultuur juist veel faciliterende aspecten heeft. Deze bevinding komt ook sterk terug in de interviews met de respondenten. Het tactisch management zegt dat het strategisch management niet met duidelijke kaders komt en geen prioriteiten stelt. Zij willen doorpakken en hebben daarvoor in tegenstelling tot het strategisch management kaders nodig. De Maat concludeert dit ook in zijn onderzoek (2020). Respondent R4 zegt vanuit het oogpunt van het tactische management:

...Dit is de hele berg die op mijn bord ligt. Kies jij maar wat ik moet opeten, want ik kan maar twee derde van het bord opeten...En die keuze wordt niet gemaakt...

Het strategisch management staat daar anders in en stelt dat de keuzes van onderaf moeten komen. Het tactisch management zou te veel op een besluit van de directieraad leunen. Aldus respondent R1:

...Wij hebben een organisatie waarin het besluit van de directie deuren opent...

Het samenspel tussen het strategisch management, welke de hele archipel moet vertegenwoordigen, en het tactisch management belandt daardoor telkens in een vicieuze cirkel. Afdelingshoofden wachten op besluiten van de directieraad en de directieraad wacht op de voorgestelde selectie van de afdelingshoofden. Respondent R4 concludeert:

...Of sterker nog, als de directie zegt: oké, we verzinnen iets...dan roepen die hoofden allemaal, als dat wordt gepresenteerd, waar komt dit nou weer vandaan?...

De respondenten stellen dat het strategisch management overal ‘ja’ tegen zegt. Zelfs in het verslag van de directieraad van 20 november 2019 laat de directeur ambulance weten dat hij

het gevoel heeft dat de competentie om ‘nee’ te zeggen ontbreekt bij de VRR. Het werk hoopt zich hierdoor op.

In het OCAI scoort de *hierarchy* cultuur bij het aspect ‘succescriteria’ laag. Efficiëntie op de lange termijn is volgens dat cultuurtype daardoor minder belangrijk. Het gevolg daarvan is dat de coördinatie is gericht op de korte termijn. De VRR wil toonaangevend zijn, maar stuurt niet op een duidelijke visie. Dit wordt onderschreven door de respondenten. Ook het onderzoek van De Maat (2020) komt tot deze conclusie. De respondenten geven zelfs aan dat er geen (middel)lange termijnvisie is. Respondent R5 geeft aan dat het strategisch management met andere zaken bezig is:

...Ik weet niet of we het belangrijk genoeg vinden, ook om daar als directie op te sturen...als ik naar de vergaderingen van de directie kijk, dan zijn we vooral besluiten aan het nemen en agendaposten aan het afhandelen...

4.4.2. Onafhankelijke eilandraden

Zoals in 4.4.1 is benoemd, ziet de leiding van de VRR zichzelf als onderdeel van de *clan* cultuur als mentor, die faciliteert en stimuleert. Hoewel het strategisch management niet direct stuurt op integratie, geven de respondenten aan dat het strategisch management integratie tussen de kolommen wel stimuleert. Het vlinderdasoverleg is een voorbeeld, waarbij het tactisch management ook gefaciliteerd wordt om integratie van de kolommen te laten plaatsvinden. Het strategisch management geeft de ruimte aan het tactisch management, alleen tussen de kolommen onderling ligt dit anders. De vraag is of het tactisch management het gevoel heeft dat ze gefaciliteerd worden. De respondenten geven aan dat de afdelingshoofden veel ruimte krijgen. De afdelingshoofden geven zelf aan dat ze te veel ruimte krijgen en geen duidelijke kaders meekrijgen. Hierdoor ontstaan als het ware onafhankelijke eilandraden, waarbij ieder eiland zijn eigen gang gaat. Aan de andere kant moet het strategisch management wel ambassadeur zijn van wat de afdelingshoofden ontwikkelen. Daar zit nog een *gap*, zoals ook in de vorige paragraaf is beschreven. De kolommen hebben in die zin een ruime verticale onafhankelijkheid.

Bij de dominante kenmerken laat het OCAI zien dat de *hierarchy* cultuur sterk aanwezig is en het tactisch management en de kolommen R&C en brandweer vinden dat formele procedures in het algemeen bepalen wat de mensen doen. Dit kan duiden op een beperking van de vrijheid

van de afdelingen. Dit levert een aparte tegenstelling op. Aan de ene kant verlangt het tactisch management naar kaders van het strategisch management. En aan de andere kant zorgt de op dat vlak aanwezige *hierarchy* cultuur voor de productiekaders die door het strategisch management worden meegegeven. Wat dit geheel nog complexer maakt is dat de respondenten aangeven dat de kolommen en afdelingen vooral doen ‘wat ze leuk vinden’. En alles wat niet hun *core business* is, een lage prioriteit geven. Dit is te linken aan de *adhocracy* cultuur, die ook nog aanwezig is. Respondent R5 heeft het dan over het DNA van de organisatie:

...Dat zit een beetje in het DNA van de organisatie...dat we toch wel operationeel ingesteld zijn en het liefst gewoon dingen doen in plaats van te lang over dingen na te denken...

De archipelraad en de eilandraad zijn niet de enige coördinatie entiteiten. Dit geheel wordt aangevuld met programmastructuren en domeinhouders.

4.4.3. Samenspel tussen eilandraden, kapiteins en stamoudsten

Niet alleen op strategisch niveau zorgt de cultuur voor knelpunten in de coördinatie. De integrale coördinatie op tactisch niveau wordt ook door de cultuur beïnvloed. Een goed voorbeeld van deze dynamiek is het beleidsplan van de VRR. Het opstellen van dat beleidsplan wordt gecoördineerd door het team bestuurlijke zaken (BZ), een team dat boven de kolommen is getild. De respondenten geven aan dat het beleidsplan wordt gezien als een plan van BZ en voelen zich geen eigenaar van het beleidsplan. Hierdoor wordt er door de kolommen niet direct gestuurd op het bereiken van de doelstellingen uit het beleidsplan. In het verslag van de directieraad van 16 november 2020 wordt vermeld dat de brandweer nadenkt over lange termijn doelstellingen. Dit gebeurt echter niet integraal en ligt niet in het verlengde van de doelstellingen van de VRR, waardoor men weer op het eigen eiland blijft.

Bij de dominante kenmerken uit het OCAI geven het tactisch management en de kolommen R&C en brandweer aan dat de VRR strak geleid wordt. Dit is te relateren aan de *hierarchy* cultuur die op dit punt de overhand lijkt te hebben. De respondenten geven, in lijn met het geconcludeerde in paragraaf 4.3.3, aan dat de productie vanuit het strategisch management wordt opgelegd. Bij de ambulance worden de prestatie-eisen zelfs door een externe partij, de verzekeringsmaatschappijen, opgelegd. Respondent R6 zegt hierover:

...In die zin zijn wij ook veel meer een bedrijf, die veel meer wordt afgerekend wordt op inkomsten en uitgaven...

Elke kolom blijft, in zijn eilandraad, zijn jaarplannen maken en stuurt daar binnen de eigen kolom op, zonder dit op voorhand af te stemmen met de andere kolommen. De respondenten geven aan dat ze eigenlijk op voorhand al weten dat de medewerking vanuit de andere kolommen minimaal gaat zijn, als de jaarplannen niet vooraf zijn afgestemd. Integrale coördinatie wordt hierbij gemist. Dit fenomeen uit zich ook bij kolom overstijgende samenwerkingen. Respondent R1 vat dit als volgt samen:

...Het mooiste zou zijn als de coördinatie via de lijn zou gaan. Als je kijkt naar bluswaterwatervoorziening. Dat is al sinds jaar en dag een soort hoofdpijndossier en gaat over hoe we daar binnen de brandweer en R&C nou goed mee om moeten omgaan. In de lijn lijkt dat telkens niet te lukken...

Respondent R3 voegt hieraan toe:

...Als ik het bekijk vanuit het domein risicobeheersing dan gaat de lijn het niet oplossen, omdat die vastzit in zijn denktrant van een productieafdeling...

De respondenten geven aan dat de oplossing dan wordt gezocht in een programma met stuurgroep. Hier ontstaat eigenlijk hetzelfde probleem van de eilandraad versus de kapitein, die tussen de eilanden kennis aan elkaar koppelt, oftewel de lijnbaas versus de programmabaas. Beide trekken dan aan de werknemer, waardoor de werkzaamheden lastig van de grond komen. In de visie van de afdeling risicobeheersing staat dat zij de verbindende schakel van de VRR zijn (MT-RB, 2019). Als de *market* en *hierarchy* cultuur op dit punt niet wordt losgelaten, blijven daar ook dezelfde problemen ontstaan. In het verslag van het MT-R&C van 28 januari 2020 wordt daar een mooi voorbeeld van gegeven. Om te anticiperen op de gevolgen voor de VRR van de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een aantal jaar geleden het programma ‘Veilige leefomgeving’ opgericht. In het MT-verslag staat dat acties zijn opgesteld, maar dat sturing op die acties wordt gemist. Daardoor is het programma in die vorm opgeheven.

Daarnaast is de VRR een bijzondere organisatie met een warme en koude kant. De warme kant gaat over de incidentbestrijding en de koude kant over de beleidsmatige en bestuurlijke

aspecten. Onder de koude kant vallen ook afdelingen die als adviseur van het bevoegd gezag optreden. Zoals in hoofdstuk één beschreven staat de integratie op dat gebied centraal. Echter geven de respondenten aan dat de cultuur uit de warme kant, waarbij de term ‘warme kant’ al een referentie is naar de brandweertermologie, invloed heeft op de koude kant. De respondenten geven aan dat veel tactisch leidinggevenden ook piketfuncties hebben, waardoor ze minder tijd hebben om hun management- en coördinatietaak uit te voeren. De piketfunctie betekent dat ze in geval van een calamiteit ook de operationele eenheden op straat aansturen.

Om de coördinatie voor bepaalde thema’s te trekken zijn stamoudsten aangesteld als domeinhouder. In tegenstelling tot de kapitein, opereert de stamoudste grotendeels binnen de eigen kolom. Zo heeft de afdeling operationele informatie van de brandweer, in hun strategisch team domeinhouders aangesteld die binnen hun kolom verantwoordelijk zijn voor een beleidsdomein.

Het gebrek aan coördinatie op de eilandraden, kapiteins en stamoudsten zorgt ook voor een gebrek aan overzicht. Zelfs als er een kapitein is aangesteld, lijken de afdelingen nog steeds op hun eigen eiland te blijven, terwijl een onderwerp meerdere eilandraden en stamoudsten kan raken. Respondent R4 haalt de casus van een blustrein aan, waar geen programmamanager voor was aangesteld:

...Dit zijn wel de dossiers waarbij we op meerdere tafels schaken met dezelfde partner, zonder dat we door hebben dat we aan verschillende tafels zitten...

Het risico daarvan is dat je als één organisatie met meerdere verhalen komt, die zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Ook wanneer er een kapitein is aangesteld om de kennis van de verschillende eilanden met elkaar te verbinden, lijken de stamoudsten alsnog op hun eigen bord te schaken. Respondent R1 refereert aan de gevolgen van de energietransitie:

...We hebben natuurlijk een programmamanager energietransitie, die als domeineigenaar is aangewezen (...). Hij gaat ons binnenkort meenemen in wat hij gedaan heeft (...) maar daarin heb ik wel de indruk dat we allemaal op ons eigen schaakbord bezig zijn met het onderwerp en dat we vergeten dat veel meer onderdelen binnen de organisatie met dit onderwerp bezig zijn...

4.4.4. Verzet vanuit de stammen op het eiland

De grote mate van onafhankelijkheid is over het algemeen een voedingsbodem voor verzet als de centrale archipelraad of de sectorale eilandraad een verandering wil doorvoeren. Dit beeld wordt bevestigd door het aspect strategische accenten uit het OCAI, waarbij de nadruk op de *hierarchy* cultuur ligt bij het tactisch management. Dit uit zich in het vasthouden van het bestaande, waarbij een stabiele en soepele uitvoering centraal staat. Dit ligt deels in de angst voor hetgeen wat gaat komen en de onwetendheid, aldus R1:

...Als dit straks verandert, dan heb ik daar geen stem meer in. Of mijn rol wordt kleiner, of moet ik dan opeens veel meer gaan doen (...). Dus dat je die angst voelt van; kan ik dat wel aan, wat betekent die verandering voor mij...

Respondent R6 geeft hierover een concreet voorbeeld:

...BJZ (bestuurlijke en juridische zaken) probeert mijn clubje te betrekken bij hun werk. Wat zij doen is luisteren wat burgemeesters zeggen en ze geven burgemeesters antwoorden. Die burgemeester hebben niets met ons werk te maken...

Wat opvalt is dat deze angst of beginselen van weerstand vooral door het tactisch management worden benoemd. R7 zegt over het strategisch management het volgende:

...De directie is natuurlijk voor 50 procent nieuw en ik heb het idee dat ze juist allemaal heel progressief zijn...

De angst voor het verlies van taken kan leiden tot weerstand. Men redeneert vaak vanuit het eigen belang (Maat, 2020, p7). Vaak gaat het om onderhuidse weerstand die niet direct wordt geuit. Die weerstand leidt uiteindelijk tot verzet vanuit de stammen tegen de veranderingen. De respondenten hebben legio voorbeelden aangehaald om het verzet te illustreren. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- De samenwerking tussen de afdeling risicobeheersing en industriële veiligheid als het gaat om het onderwerp externe veiligheid, waarbij de strijd om behoud van het specialisme de samenwerking in de weg staat;

- De verplaatsing van de chemisch adviseurs vanuit de omgevingsdienst naar de brandweer, waarbij de taken van de chemisch adviseurs niet worden begrepen door de brandweer. De integratie stuitte hierdoor op weerstand;
- De poging in 2012 om vakbekwaamheid vanuit de brandweer, VRR breed te trekken. Uiteindelijk hebben de afdelingshoofden niet meegewerkt om dit voor elkaar te krijgen.

4.4.5. Familie verdeeld over verschillende stammen

Uit bovenstaande paragrafen blijkt onder andere dat de *clan* cultuur medeverantwoordelijk is voor het gebrek aan coördinatie. Eén belangrijk aspect vanuit de clan cultuur is nog niet belicht, namelijk de familiale band die bij de VRR gevoeld wordt. Mensen zijn trots om bij de VRR te werken, zie paragraaf 4.3.5. En alhoewel die band blijkbaar niet zorgt voor de benodigde verbinding tussen de kolommen, zorgt die band wel voor empathie (BRR, 2016;2020). En die empathie heeft een directe link met de aansturing van werknemers, althans het gebrek aan sturing wanneer dat nodig is. Respondent R5 vat dat als volgt samen:

...Hier en daar zitten mensen in de organisatie, die eigenlijk niet zo heel goed meer functioneren of niet zo heel goed meer bij de tijd zijn... en dat vinden we lastig om aan te pakken... we vinden sturen op disfunctioneren heel moeilijk. Dat is wel een stukje cultuur waar we last van hebben...

De *clan* cultuur legt ook de nadruk op persoonlijke ontwikkeling en stelt dat de leiding van de organisatie de medewerker faciliteert om zichzelf te ontwikkelen. De respondenten laten echter een ander beeld zien. De veranderingen in de maatschappij waar de VRR mee te maken heeft, zorgen ervoor dat bepaalde medewerkers eigenlijk niet meer op de juiste plaats zitten. Zoals in paragraaf 4.4.3 beschreven, vindt men het binnen de VRR lastig om daar op te sturen. Respondent R2 zegt hier het volgende over:

...Het scheelt dat de mensen al best wel op leeftijd zijn...dus ach...de komende jaren gaan er echt nog wel wat mensen uitstromen...dus kunnen we altijd weer een andere keuzes maken in mensen die we laten instromen...

Andere respondenten laten soortgelijke geluiden horen, maar er wordt geen andere positie voor deze medewerkers gezocht. Dit stelt het persoonlijke ontwikkelingsaspect ter discussie. Aan de andere kant geven de respondenten wel aan dat ze voldoende opleidingsmogelijkheden

aanbieden, maar als de medewerkers dat niveau niet aankunnen ontstaat er stagnatie binnen de organisatie. Dit is deels de nalatenschap van de vorming van de VRR, waarbij kleinere organisaties tot één VRR werden gevormd.

4.4.6. Resumé

De *clan* cultuur binnen de VRR en dan vooral op het onderdeel leiding van de organisatie is van invloed op de integrale coördinatie. Sectorale coördinatie is als gevolg van de aanwezige aspecten uit de *hierarchy* en *adhocracy* cultuur aanwezig binnen de eigen kolommen. Hierbij wordt sterk gestuurd op productie. De sectorale aansturing is in handen van domeinhouders (stamoudsten). Binnen het strategisch management (archipelraad) zorgt de vertegenwoordigde *adhocracy* cultuur voor een gebrek aan kaders. Alles wordt op dat niveau belangrijk gevonden en een duidelijke toekomstvisie ontbreekt. De overheersende *clan* cultuur zou moeten zorgen voor veel vertrouwen. Als het gaat om de coördinatie kan gesteld worden dat er sprake is van veel verticaal vertrouwen top down. Er kan zelfs gesteld worden dat het verticale vertrouwen te groot is, waardoor het tactisch management soms vastloopt. Het tactisch management (eilandraad) heeft kaders en prioriteiten van het strategisch management nodig. Er zijn echter wel gevallen waarbij het tactisch management besluiten van het strategisch management heeft tegengehouden, omdat ze zichzelf daar niet in herkenden. Integrale coördinatie werkt niet via de lijn en wordt opgelost door programma's met een aparte kapitein. De eilandraden, kapiteins en stamoudsten schaken allemaal op hun eigen borden. Door het gebrek aan integrale coördinatie ontbreekt het overzicht daarop.

Hoofdstuk 5: Conclusie, reflectie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de analyse uit hoofdstuk vier besproken. Hieruit volgt een antwoord op de onderzoeksvraag. Vervolgens wordt er gereflecteerd op het onderzoek. Ten slotte worden er aanbevelingen gedaan om de gewenste integratie te bevorderen op basis van de organisatiecultuur.

5.1. Conclusie

De resultaten uit dit onderzoek laten zien dat de organisatiecultuur van het strategisch en tactisch management van invloed is op de gewenste transitie naar een meer geïntegreerde structuur. Door deze *emergent strategy* wordt de *deliberate strategy* niet geïmplementeerd. In het onderzoek worden daar verschillende praktijkvoorbeelden van genoemd. De theorie van Mintzberg en Waters (1985) over strategieontwikkeling lijkt dus nog steeds correct, waarbij de organisatiecultuur kan worden gezien als een *emergent strategy*.

De resultaten van het OCAI in de overall cultuur laten geen duidelijk cultuurverschil tussen het strategisch en tactisch management zien. Als er wordt ingezoomd op de specifieke onderdelen van het OCAI, worden de verschillen in cultuur zichtbaar. Deze verschillen zijn te zien in de onderdelen: dominante kenmerken, leiding van de VRR, strategische accenten en succesfactoren. Dit geldt ook voor de verschillen binnen het tactisch management, waarbij de kolommen onderling verschillen. Met deze resultaten kan de eerste hypothese, ‘*Er is sprake van een cultuurverschil tussen het strategisch management en het tactisch management en tussen het tactisch management*’, worden bevestigd.

Op basis van de deelresultaten uit het OCAI en interviews kan geconcludeerd worden dat de tweede hypothese, ‘*De aanwezige organisatiecultuur binnen de VRR is van invloed op de verbinding tussen de kolommen*’ ook kan worden bevestigd. De organisatiecultuur beïnvloedt de mate van verbinding en zorgt dat de eilanden in de VRR gericht zijn op hun eigen eiland. Een viertal aspecten uit de organisatiecultuur versterken dit. Het eerste aspect is een vorm van gemakzucht binnen de kolommen, waardoor beleid binnen de eigen kolom wordt ontwikkeld, omdat dat sneller is. Het tweede aspect gaat over de tijd die nodig is om de verbinding aan te gaan. De eis vanuit de directie en het bestuur om productie te draaien zorgt ervoor dat verbinding geen eerste prioriteit is. En het derde aspect is dat er een VRR-verhaal wordt gemist.

Tot slot gaat het vierde aspect over het verschil in cultuuraccenten tussen de kolommen, waardoor er in veel mindere mate sprake is van horizontaal vertrouwen.

De *clan* cultuur binnen de VRR is van invloed op de integrale coördinatie. Sectorale coördinatie is als gevolg van de aanwezige aspecten uit de *hierarchy* en *adhocracy* cultuur wel aanwezig binnen de eigen kolommen. Binnen het strategisch management zorgt de vertegenwoordigde *adhocracy* cultuur voor een gebrek aan kaders. Daardoor is het verticale vertrouwen *top-down* te groot is, waardoor het tactisch management soms vastloopt. De derde hypothese, '*De aanwezige organisatiecultuur binnen de VRR is van invloed op de integrale coördinatie*', kan op basis van deze resultaten ook worden bevestigd.

De invloed van de organisatiecultuur op de mate van integratie is groot. Op beide aspecten van integratie: verbinding en coördinatie, zorgt de organisatiecultuur ervoor dat het gewenste niveau van dat aspect niet wordt behaald. De oorzaken hiervan liggen in de dominante cultuurtypes binnen de VRR, in het verschil van cultuur tussen de strategische top en het tactische middenniveau en in het verschil tussen de kolommen. Het dominante cultuurtype binnen de VRR, de *clan* cultuur, zou in theorie positief moeten zijn voor de verbinding en negatief voor de coördinatie. Uit de resultaten blijkt daadwerkelijk een gebrek aan coördinatie door de organisatiecultuur. Echter is daarnaast te zien dat het verschil tussen de culturen van de kolommen de verbinding ook ondermijnt. Met deze conclusie kan de vierde hypothese, '*Het type organisatiecultuur binnen en het verschil tussen de strategische top en het tactisch management en het verschil binnen het tactische management zorgen ervoor dat de gewenste integratie niet plaatsvindt*', worden bevestigd. Tevens kan gesteld worden dat bij een deelaspect van een cultuur, zoals de leiding van de organisatie, een ander cultuurtype dominant is binnen de organisatie, waardoor de verbinding niet wordt bevorderd. Naast de conclusie dat de organisatiecultuur van een organisatie de gewenste integratie kan dwarsbomen, kan ook geconcludeerd worden dat, zelfs wanneer een cultuurtype niet dominant is, het wel effect kan hebben op het gedrag van mensen. De deelaspecten binnen de aspecten van een cultuurtype zijn hierbij belangrijk om in ogenschouw te nemen.

Desalniettemin is er een duidelijk antwoord op de onderzoeksvraag. De organisatiecultuur van de VRR heeft een sterke invloed op de mate van integratie van de kolommen onder de VRR.

5.2. Reflectie

In de discussie is het als eerste goed om de rol van de onderzoeker te bespreken. De onderzoeker werkt zelf bij de VRR en kent een aantal van de respondenten. Desalniettemin zijn de interviews uitgevoerd volgens de vragen die uit de theorie komen, waardoor de eigen inbreng van de onderzoeker tot een minimum is gereduceerd. De onderzoeker heeft wellicht zelf voordeel gehad van zijn insidersrol, waardoor hij gemakkelijker toegang kon krijgen tot informatie. Hierdoor konden de antwoorden van de respondenten worden gecontroleerd. De resultaten van de interviews zijn getrianguleerd met de resultaten van het OCAI en de documentenstudie. De respons van 86 procent op het OCAI heeft ervoor gezorgd dat de resultaten voldoende valide zijn.

Het OCAI laat zien dat de VRR een sterke *clan* cultuur heeft. De VRR is hier niet uniek in, andere veiligheidsregio's laten ook een sterke *clan* cultuur zien (Vesleijen, 2007; Meer, 2009). Bij een *clan* cultuur zou het aspect verbinding goed moeten zijn. De analyse laat het tegendeel zien. De resultaten laten zien dat er wel degelijk aspecten vanuit de organisatiecultuur zijn, die de verbinding op een negatieve manier beïnvloeden. Dit kan twee zaken betekenen: 1) het OCAI laat verkeerde resultaten zien of 2) een cultuur hoeft niet dominant te zijn om tot uiting te komen. De eerste verklaring is onwaarschijnlijk, aangezien het OCAI veelvoudig is getest en zich meerdere malen heeft bewezen (Cameron & Quinn, 2011; Morente, Ferràs & Žizlavský, 2017; Vesleijen, 2007). Zelfs met een kleine onderzoeksgroep (Cameron & Quinn, 2011, p90). De tweede verklaring is aannemelijker en toont de complexiteit van een organisatiecultuur aan. Een cultuur is niet te vatten in één cultuurtype, maar laat een combinatie van cultuurtypes zien (Cameron & Quinn, 2011; Schein, 2004; Martin, 2007). Zoals het OCAI ook laat zien, kunnen bepaalde aspecten uit het OCAI een andere cultuurtype zijn, zoals bij het aspect strategisch management. Het is daarom belangrijk om ook de onderliggende aspecten goed te bekijken. Daardoor kan een cultuurtype dat niet dominant is in de overall cultuur, toch dominant zijn op een specifiek aspect. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat cultuurtypes die zelfs niet dominant zijn op een specifiek aspect, toch tot uiting komen.

Uit het conceptueel model blijkt dat een combinatie van de *adhocracy* en *clan* cultuur een goed fundament zijn voor integratie. Daar is theoretisch niets op aan te merken. Deze beide culturen scoren het hoogst binnen de VRR, maar integratie lijkt niet van de grond te komen. Dit heeft te maken met het feit dat als de andere twee cultuurtypes niet dominant zijn, er nog steeds aspecten uit de cultuurtypes aan het oppervlak zichtbaar zijn. Daardoor kan alsnog die gewenste

integratie niet plaatsvinden. Daarnaast is een verschil te zien in cultuursamenstellingen tussen de kolommen. Dit is niet uniek voor de VRR, de Veiligheidsregio Utrecht laat een soortgelijk beeld zien (Meer, 2009). Ook kan de vraag gesteld worden in hoeverre de organisatiecultuur goed te bepalen is bij een schizofrene organisatie, zoals de VRR. Dit klinkt in eerste instantie waarschijnlijk vreemd, maar de VRR is een bijzondere organisatie met een drietal totaal verschillende structuren die dwars door de kolommen lopen. De eerste structuur is die van de operationele diensten, ‘de wagens op straat’. De tweede structuur is die van de adviseur van het bevoegd gezag. En de derde structuur is die van de crisisorganisatie, waarbij de VRR als grote netwerkpartij optreedt en partners zoals politie en gemeente in geval van een crisis ook onderdeel zijn van de VRR. Deze dynamiek maakt het moeilijk om een duidelijke organisatiecultuur te bepalen. In dit onderzoek is vooral gefocust op de wens van integratie aan de beleidskant, waarbij de crisiskant niet is meegenomen.

Dit raakt de evaluatie van de Wet veiligheidsregio’s van de evaluatiecommissie (2020). Daarin adviseert de commissie een wettelijke positionering van de brandweer als orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren over brandveiligheid (Muller et al., 2020, p15). De evaluatie was vooral gericht op het instituut brandweer en niet op de veiligheidsregio. De VRR is daarbij dan ook een uitzondering, waarbij de integrering van alle diensten onder een veiligheidsregio misschien wel het meest verregaand is. De aanbeveling van de commissie kan dit echter onder druk zetten en de eilanden binnen de archipel meer grond geven om onafhankelijk te blijven. Dat staat in contrast met de start van dit onderzoek, waarbij is gesteld dat integratie juist heel wenselijk is. De resultaten van dit onderzoek onderschrijven dit. Ook Twynstra Gudde beaamt dit na hun onderzoek bij de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) (Omroep Zeeland, 2017). Zij stellen dat door het ‘Zeeuwse eiland denken’ de VRZ niet efficiënt is en te veel geld kost.

De rol van cultuurverschillen is daarbij belangrijk om niet uit het oog te verliezen. Dit blijkt niet alleen uit dit onderzoek, maar ook uit andere onderzoeken bij veiligheidsregio’s (Meer, 2009; Helsloot et al., 2009; Schippers et al., 2017). De resultaten uit dit onderzoek komen overeen met de theoretische verwachtingen over de relatie tussen de organisatiecultuur en de mate van integratie. De hypothesen op elk van de aspecten van integratie zijn bevestigd. Zoals eerder in deze discussie benoemd is er wel een belangrijke verdieping te doen op het causale model uit hoofdstuk twee.

Het is tevens van belang om terug te komen op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, aangezien achteraf pas bepaald kan worden wat de toegevoegde waarde is van een onderzoek. Alhoewel het onderzoek een *singe case study* betreft, is er wel een nieuw model ontwikkeld om de invloed van een organisatiecultuur op de mate van integratie te bepalen. Uiteraard gaat het om een *single case study* en moet het model getest worden bij andere cases. Daarnaast zijn in de paragraaf hierboven al voorstellen gedaan om het model te verbeteren. De maatschappelijk relevantie is zoals uit deze discussie blijkt groot. De VRR kan met deze inzichten haar organisatie sterker maken, waarbij het onderzoek aantoont dat structuuraanpassingen niet het gewenste resultaat zullen behalen wanneer er geen aandacht wordt geschonken aan de organisatiecultuur. Dit geldt eveneens voor andere organisaties. Dit onderzoek pleit ervoor om bij structuurveranderingen oog te hebben voor de organisatiecultuur. Een structuuraanpassing werkt niet om te integreren, als de cultuur tegenwerkt. Tevens kan die cultuur zorgen dat de voorstellen voor structuuraanpassing niet doorgevoerd kunnen worden. Organisationscultuur is een essentieel aspect bij een organisatieverandering. Dit onderzoek toont dat belang aan, maar gaat niet in op de manier waarop een organisatie daarmee om moet gaan.

Het vlinderdasoverleg is een goed begin om te integratie tussen de kolommen te verbeteren, maar is op zichzelf niet voldoende. Dit onderzoek toont aan dat er aspecten in de organisatiecultuur zitten, waardoor de eilanden blijven bestaan. Onderdelen hiervan zijn eigenaarschap en ambassadeurschap. De VRR is een relatief jonge organisatie en tijd is nodig om daadwerkelijk één VRR te worden. Hoewel het uit te leggen is dat de overheersende *clan* cultuur niet zorgt voor de gewenste integratie, lijken bepaalde aspecten toch niet te stroken met de praktijk. Het lijkt, zoals in de eerste paragraaf gesteld, onwaarschijnlijk dat dit te maken heeft met de betrouwbaarheid van het OCAI. Dit heeft meer te maken met de reflectie van de respondenten op het eigen handelen en het handelen van de VRR. De vraag kan gesteld worden in hoeverre de respondenten het OCAI operationeel georiënteerd hebben ingevuld. Vesleijen (2007) toont aan dat de *clan* cultuur bij operationele ploegen dominant is. De resultaten uit de interviews van dit onderzoek laten zien dat de *clan* cultuur niet alleen op operationeel niveau dominant is en laat duidelijke verbanden zien met de bestuurlijke componenten. Desalniettemin is de VRR in veel aspecten nog op het operationele aspect gericht, waardoor de strategische zaken onvoldoende aandacht krijgen. Dit kan pleiten voor een verdere professionaliseringsslag. De VRR moet niet meer alleen gezien worden als operationele organisatie, maar als de partner op het gebied van fysieke veiligheid om de cultuur te kunnen veranderen.

5.3. Aanbevelingen

De VRR moet, zoals Kramer (2019) dat noemt, een *Jam culture* ontwikkelen. Verbinding en interesse in elkaar moet gewoon worden, zonder dat daar mandaat of iets dergelijks voor nodig is. Dat gaat niet vanzelf en daar moeten zowel de afdelingshoofden als de directie zich hard voor maken. Hierbij zijn drie zaken belangrijk, namelijk het coördineren van verbinding, het faciliteren daarvan en het loslaten van oud gedachtegoed. Dit valt of staat met een kritische zelfreflectie van het management.

Het werken aan zelfinzicht is in het kader van dit onderzoek heel belangrijk. De *clan* cultuur scoort hoog, maar deze wordt niet te volle benut bij de wens om te integreren. Is de VRR wel echt een *clan*? Of zijn het vooral losse eilanden die hun eigen eiland als *clan* zien? Hoe doet de VRR het nu echt? Hiervoor kan een nieuw leiderschapstraject worden ontwikkeld, waarin de thema's uit dit onderzoek centraal staan. Het is noodzakelijk om de *onboarding* daarop aan te laten sluiten. Neem nieuwe medewerkers op tijd mee in de (nieuwe) organisatiecultuur.

Uit dit onderzoek blijkt dat medewerkers niet uit zichzelf met anderen praten. De cultuur verandert niet met campagnes of iets soortgelijks. Daarom gelden de volgende aanbevelingen:

- Zet in op microdialogen. Zorg dat medewerkers elkaar vaker kunnen spreken. Creëer meer verbindingsmomenten of zogeheten kampvuurmomenten. In bijlage zes is een kort stappenplan van zo een kampvuurmoment beschreven.
- Om één VRR te creëren is een volkslied nodig. Eén VRR-verhaal. Samen met alle afdelingen moet stil worden gestaan bij vragen als: Wie willen jullie zijn als VRR? Wat is het aandeel van de afdelingen daarin? Wat is de meerwaarde van de VRR boven de kolommen?
- Investeer in gedragsverandering van de sleutelspelers binnen de organisatie. Zet daarbij niet alleen in op de managers, maar ook vooral op de mensen met informele macht. Als sleutelspelers veranderen, is de kans groot dat de rest van de organisatie mee verandert.

Wat betreft de Wet Veiligheidsregio's is ook een aanbeveling te plaatsen. En dan vooral in relatie tot de aanbeveling van de evaluatiecommissie, waarin wordt aanbevolen om de wettelijke positionering van de brandweer als verantwoordelijk orgaan voor het adviseren over brandveiligheid te verankeren (Muller et al., 2020, p15). Als deze nadruk wordt gelegd op de brandweer, zal de gewenste integratie uitblijven. Er wordt dan ingezet op het verschil tussen kolommen. Uit dit onderzoek blijkt dat er richting de brandweer niet het vertrouwen is dat de

juiste keuzes worden gemaakt als het gaat om pro actie en preventie, omdat de nadruk altijd op de bestrijding ligt (zie 4.3.4). Tevens stelt artikel 10 WvR dat de veiligheidsregio zich moet inzetten op het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, rampen en crises. Dit is veel breder dan alleen brand. Dit pleit ervoor om de veiligheidsregio's juist meer ruimte te geven en af te stappen van het instituut brandweer. Brandweezorg zal dan als onderdeel van de veiligheidsregio gezien moeten worden om integratie daadwerkelijk plaats te laten vinden.

Voor verder wetenschappelijk onderzoek wordt aanbevolen om het causaal model uit hoofdstuk twee verder te ontwikkelen en te toetsen. Het model beschrijft nu alleen het algemene cultuurtype en zijn invloed op de mate van integratie, maar gaat niet in op de deelaspecten van het cultuurtype. Het causaal model zou beter zijn als de deelaspecten van de cultuurtypes (Cameron & Quinn, 2011): dominante karakteristieken van de organisatie, leiderschap, aansturing van werknemers, binding in de organisatie, strategische accenten en succesfactoren ook worden opgenomen. Dat zorgt voor een completer model, maar ook een complexer model. In het kader van dit onderzoek waren daarvoor niet de tijd en middelen beschikbaar. In bijlage zeven is een eerste aanzet gedaan voor een nieuw causaal model. De huidige literatuur is nog niet toereikend om de invloed van de deelaspecten volledig in te vullen. De resultaten uit dit onderzoek kunnen daaraan bijdragen.

Al met al kan gesteld worden dat de VRR een mooie ingewikkelde organisatie is, waarbij de organisatiecultuur soms belemmerend kan werken voor de integratie. De literatuur hierover kan worden uitgebreid. Er zijn in ieder geval voldoende aanknopingspunten om hier in de praktijk mee verder te gaan en verder (wetenschappelijk) onderzoek naar te doen.

Literatuurverwijzingen

- Adriaanse, M. L. (2018). *'Diversiteit is hier normaal, net zoals dat je binnen niet rookt'*. Geraadpleegd op 15 januari 2021, via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/08/05/diversiteit-is-hier-normaal-net-zoals-dat-je-binnen-niet-rookt-a1612183>
- Alvesson, M. (2002). *Understanding organizational culture*. SAGE Publications
- Ambulance Rotterdam-Rijnmond (ARR). (2021). *Ambulancezorg*. Geraadpleegd op 28 maart, via. <https://vr-rr.nl/over/ambulancezorg/>
- Ambulancezorg Rotterdam-Rijnmond (AZRR). (2020). *AZRR jaarverslag 2019*.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Strategy Formulation, Strategy Content and Performance. *Public Management Review*, 11(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/14719030802489989>
- Boardman, B. (2010). *Fixing Fuel Poverty: Challenges and Solutions*. Routledge.
- Bovens, M., t'Hart, P., & Peters, B. G. (2001). *Success and Failure in Public Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brandweer Nederland. (2019). *Terugblik en toekomstperspectief brandweer over morgen, bevlogen in beweging*. <https://www.brandweer.nl/media/4153/bom0716-def-lr.pdf>
- Brandweer Rotterdam-Rijnmond (BRR). (2016). *Plan Brandweezorg 2017–2020: met oog op een toekomstbestendige brandweezorg*. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
- Brandweer Rotterdam-Rijnmond (BRR). (2017). *Het verhaal achter plan Brandweezorg 2017–2020*. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
- Brandweer Rotterdam-Rijnmond. (2020, 16 november). *Video algemene introductie ontwikkelsporen* [Video]. mijnvrr.nl.
- Brandweer Rotterdam-Rijnmond (BRR). (2021). *Organisatievisie BRR toonaangevend*. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

- Briassoulis, H. (2004). The institutional complexity of environmental policy and planning problems: the example of Mediterranean desertification. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(1), 115–135.
<https://doi.org/10.1080/0964056042000189835>
- Cameron, K.S., & Ettington, D.R. (1988). *The Conceptual foundation of organizational culture*. Agathon.
- Cameron, K.S., & Quinn, R.E. (2011). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework*. Jossey-Bass.
- Cameron, K. S., Quinn, R. E., DeGraff, J., & Thakor, A. V. (2006). *Competing Values Leadership*. Edward Elgar Publishing.
- Claus, S. (2019). *De brandweer van Amsterdam is te vergelijken met jongeren die langdurig leiding en opvoeding ontberen*. Geraadpleegd op 15 januari 2021, via <https://www.trouw.nl/nieuws/de-brandweer-van-amsterdam-is-te-vergelijken-met-jongeren-die-langdurig-leiding-en-opvoeding-ontberen~b8c1f5a8/>
- Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1983). Culture: A New Look Through Old Lenses. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 19(4), 498–505.
<https://doi.org/10.1177/002188638301900411>
- Denison, D. R. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. John Wiley & Sons.
- Denison, D.R. (2001). Organizational Culture: Can it Be a Key Lever for Driving Organizational Change? In Cooper, C.L., Cartwright, S., & Earley, P. C. (Eds.), *The International Handbook of Organizational Culture and Climate*. John Wiley & Sons
- Denison, D.R., & Spreitzer, G.M. (1991). Organizational culture and organizational development: A competing values approach. *Research in Organizational Change and Development*, 5, 1–21
- Derkzen, P., Bock, B. B., & Wiskerke, J. S. C. (2009). Integrated Rural Policy in Context: A Case Study on the Meaning of ‘Integration’ and the Politics of ‘Sectoring’. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(2), 143–163.
<https://doi.org/10.1080/15239080902920126>

Directieraad verslagen van 9 januari 2019 tot en met 16 december 2020. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

Driskill, G.W. & Brenton, A.L. (2005) *Organizational culture in action: a cultural analysis workbook*. Sage Publications

Duijneveldt, I. van, & Herder, M. (2017). *Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel* (mei-juni). Veiligheidsberaad.
<https://www.brandweer.nl/media/6943/belevingsonderzoek-brandweerpersoneel-landelijk-beeld.pdf>

Duin, M. van., & Wijkhuis, V. (2017). *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. BoomBestuurskunde.

Duin, M. van., Wijkhuis, V., & Jong, W. (2018). *Lessen uit crises en mini-crisis 2017*. BoomBestuurskunde.

Dutch Safety Board (DSB). (2020). *Fatal loss of control accident with a Pipistrel Alpha Electro near Stadskanaal airport*.
<https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12366/verlies-van-controle-met-dodelijke-afloop-pipistrel-alpha-electro>

Finkelstein, S., Hambrick, D. C., & Cannella, A. A. (2009). *Strategic Leadership*. Oxford University Press.

Fox, J. (2001). Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), 616–627.
<https://doi.org/10.1177/0899764001303015>

Golubchikov, O., & Deda, P. (2012). Governance, technology, and equity: An integrated policy framework for energy efficient housing. *Energy Policy*, 41, 733–741.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.11.039>

Grabosky, P. N. (1995). Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance. *Governance*, 8(4), 527–550. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00226.x>

- Gross, T., Pascale, R., & Athos, A. (1993). The Reinvention Roller Coaster: Risking the Present for a Powerful Future. *Harvard Business Review*, 16(nov-dec), 97–107. <https://hbr.org/1993/11/the-reinvention-roller-coaster-risking-the-present-for-a-powerful-future>
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243–260. <https://doi.org/10.1017/s0003055404001121>
- Helsloot, I., Boon, B., Oomes, E., Groenendaal, J., & Schmidt, A.J. (2009). *Institutionele verspreiding van kennis binnen de brandweer*. Crisislab.
- Helsloot, I., & Muller, E.R. (2007). *Brandweer*. Kluwer.
- Hoekstra, R. J., Berlijn, D. L., Ridder, J. D., Smits, H., & de Vries, J. (2013). *Evaluatiecommissie WVR en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing*. Evaluatiecommissie WVR.
- Hofstede, G. (1984). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills: SAGE.
- Honselaar, M. (2016). *Meer vrouwen op de brandweeladder? Een kwalitatief onderzoek naar het werkgeversimago van Brandweer Haaglanden onder jonge vrouwen en wat gedaan kan worden om meer vrouwen te werven* (Scriptie). Universiteit Utrecht. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/344729>
- House of Control (HoC). (2021). *Organisatiestructuren Mintzberg*. Geraadpleegd op 9 maart 2021, via <http://www.house-of-control.nl/organisatiestructuren-mintzberg-configuratie-coördinatiemechanismen-organisatietypen.html>
- Howlett, M., & Rayner, J. (2006). Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time. *Policy Sciences*, 39(1), 1–18. <https://doi.org/10.1007/s11077-005-9004-1>
- Idris, M. (2018). The Impact of Education and Training, Work Discipline and Organizational Culture on Employee's Performance: The Study of Disaster Management and Fire

- Department in Palembang City, Indonesia. *International Journal of Human Resource Studies*, 8(3), 118–136. <https://doi.org/10.5296/ijhrs.v8i3.13013>
- Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J). (2016). *Staat van de rampenbestrijding 2016. Regiobeeld 17: Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). (2019). *Infoblad energietransitie ten behoeve van veiligheidsregio's*. IFV. <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20190723-IFV-Infoblad-energietransitie-tbv-veiligheidsregios.pdf>
- Isaboke, C. M. (2015). Influence of organisation culture on strategy implementation in selected universities in Kenya. *International journal of economics, commerce and management*, 3 (9), 806–820. <http://ijecm.co.uk/>
- Jacobs, J. (1992). *System of Survival. A dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. Vintage Books
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W., & Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, 53(3), 477–496. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00540.x>
- Kantarpublic. (2019). *Monitor voortgang invoering Omgevingswet 3e kwartaal 2019*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/31/monitor-voortgang-invoering-omgevingswet-3e-kwartaal-2019>
- Kanter, R. M. (1996). *The Change Masters*. Reed Business Education.
- Koper, A. (2012). *Programma verbinden risicobeheersing en repressie*. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
- Kotter, J.P., & Heskett, J.L. (1992). *Corporate Culture and Performance*. Free Press.
- Kramer, J. (2019). *Jam Cultures. Over inclusie: meedoen, meepraten, meebeslissen*. Management Impact.

- Kramer, J., & Braun, D (2018). *Building Tribes: Reisgids voor organisaties*. Management Impact.
- Kruijsbergen, M. van. (2020, 6 november). *Mailcontact met als onderwerp onderzoek beleidscyclus*.
- Kunda, G. (2006). *Engineering Culture*. Temple University Press.
- Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) (2021). *Meldkamer Rotterdam / landelijkemeldkamer.org*. Geraadpleegd op 28 maart 2021, via <https://www.landelijkemeldkamer.org/meldkamers/meldkamer-rotterdam/meldkamer-regio-rotterdam.html>
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615–642. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00321>
- Lipsky, M. (1983). *Street-Level Bureaucracy*. SAGE Publications.
- Lucas, C., & Kline, T. (2008). Understanding the influence of organizational culture and group dynamics on organizational change and learning. *The Learning Organization*, 15(3), 277–287. <https://doi.org/10.1108/09696470810868882>
- Maat, O. de. (2020). *Toekomst brandweer, knelpunten en optimalisaties*. Fellowman.
- Martin, J. (2001). *Organizational Culture: Mapping the Terrain*. SAGE Publications.
- May, P. J., Jones, B. D., Beem, B. E., Neff-Sharum, E. A., & Poague, M. K. (2005). Policy Coherence and Component-Driven Policymaking: Arctic Policy in Canada and the United States. *Policy Studies Journal*, 33(1), 37–63. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00091.x>
- Meer, C. van der. (2009). *Veiligheid verzuimd: Identiteit en samenwerking binnen de VRU*. Universiteit Utrecht.

- Meer, I. van der. (2020). *Van regelgericht naar risicogericht en informatiegestuurd werken, een onderzoek naar een passende veranderstrategie bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*. (scriptie). Vrije Universiteit Amsterdam.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (BZK). (1993). *Integrale veiligheidsrapportage 1993*.
- Mintzberg, H. (2003). *Mintzberg Over Management*. Reed Business Education.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257–272. <https://doi.org/10.1002/smj.4250060306>
- MT-RB. (2020). *Toekomstbestendige risicobeheersing: Van koekjesbakker naar patissier*. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
- MT Brandweer verslagen van 8 januari 2019 tot en met 1 december 2020*. Veiligheidsregio Rotterdam–Rijnmond
- MT Risico- en Crisisbeheersing verslagen van 8 januari 2019 tot en met 30 juni 2020*. Veiligheidsregio Rotterdam–Rijnmond
- Morente, F., Ferràs, X., & Žizlavský, O. (2017). Innovation cultural models: review & next steps proposal. *Universidad & Empresa*, 20(34), 53–81. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/empresa/a.5433>
- Mouwen, C.A.M. (2004) *Strategische planning, voor de moderne non-profit organisatie*. Koninklijke van Gorcum
- Muller, E., Berndsen, M., Graaf, B. de, Kramers, N., Schneiders, B., & Verlaan, P. (2020). *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's: Naar een toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's.
- Nicol, F., & Rudge, J. (2000). *Cutting the Cost of Cold: Affordable Warmth for Healthier Homes*. Routledge.

- Niemantsverdriet, T. (2020). *Een nieuwe man bij de brandweer, maar de machocultuur blijft*. Geraadpleegd op 15 januari 2021, via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/03/09/een-nieuwe-man-bij-de-brandweer-maar-de-machocultuur-blijft-a3993188>
- Noordegraaf, M, Veenswijk, M & Vermeulen, J. (2004) Culturen identificeren, een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publiek sector. *Bestuurskunde*, jg.13, nr.3
- Oberije, N., & Rosmuller, N. (2018). *De veiligheidsregio en het veranderde omgevingsrecht*. Instituut Fysieke Veiligheid. <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20180522-BRWNL-RDV-De-veiligheidsregio-en-het-veranderende-omgevingsrecht.pdf>
- Omgevingswet (OW). (2016). Geraadpleegd op 15 januari 2021, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-156.html>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). (2019). *Vliegvuur op Scheveningen*. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/13141/vliegvuur-op-scheveningen>
- Ouchi, W. (1981). Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge. *Business Horizons*, 24(6), 82–83. [https://doi.org/10.1016/0007-6813\(81\)90031-8](https://doi.org/10.1016/0007-6813(81)90031-8)
- Parker, R., & Bradley, L. (2000). Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(2), 125–141. <https://doi.org/10.1108/09513550010338773>
- Pascale, R. T., & Athos, A. G. (1981). The art of Japanese management. *Business Horizons*, 24(6), 83–85. [https://doi.org/10.1016/0007-6813\(81\)90032-x](https://doi.org/10.1016/0007-6813(81)90032-x)
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform* (2nd Revised edition). Oxford University Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Amsterdam University Press.
- Rayner, J., & Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99–109. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.05.001>

- Sanders, G en Neuijen, B. (2005). *Bedrijfscultuur: Diagnose en beïnvloeding*. Koninklijke van Gorcum
- Sun, P. Y. T., & Scott, J. L. (2003). Exploring the divide – organizational learning and learning organization. *The Learning Organization*, 10(4), 202–215.
<https://doi.org/10.1108/09696470310476972>
- Schein, E. (2004). *Organizational culture and leadership*. Jossey-Bass
- Schippers, F., Weever, R., en Andreae, J. Brandweer Nederland: Impact hebben in de fysieke veiligheid. In Bruijn, H de. Burger, Y., Es, R van., Twist, M van., en anderen. (2017) *Veranderen van maatschappelijke organisaties*. Business contact
- Sergiovanni, T., & Corbally, J. E. (1984). *Leadership and Organizational Culture: New Perspectives on Administrative Theory and Practice*. University of Illinois Press.
- Stead, D., Geerlings, H., & Meijers, E. J. (2004). *Policy integration in practice: The integration of land use planning, transport and environmental policymaking in Denmark, England and Germany*. IOS Press.
- Thiel, S. van. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho
- Trice, H.M., & Beyer, J.M. (1993). *The cultures of work organizations*. Prentice-Hall
- Underdal, A. (1980). Integrated marine policy. *Marine Policy*, 4(3), 159–169.
[https://doi.org/10.1016/0308-597x\(80\)90051-2](https://doi.org/10.1016/0308-597x(80)90051-2)
- Unie van Waterschappen (UvW). (2012). *Samenwerking in crisisbeheersing*.
<https://edepot.wur.nl/254990>
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). (2010). *Jaarverslag 2009: Samen goed op weg*.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). (2013). *Statuut Directieraad*.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). (2019). *Eén organisatie voor ambulancezorg in de Rijnmondregio*. Geraadpleegd op 28 maart 2021, via. <https://vrr.nl/@54807/organisatie/>

- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). (2021). *Risico- & Crisisbeheersing*. Geraadpleegd op 15 januari 2021, via <https://vr-rr.nl/over/rc/>
- Verheul, W. (2011). *Multi verantwoording: Een onderzoek naar de verantwoording van publieke managers in multidisciplinair samenwerkingsverband*. (scriptie).
- Vesleijen, R. J. M. (2007). *Over brandweer, snorren, apen en bananen: Organisatiecultuur versus organisatieverandering*. IFV.
- Vince, J. (2015). Integrated policy approaches and policy failure: the case of Australia's Oceans Policy. *Policy Sciences*, 48(2), 159–180. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9215-z>
- Vries, M. S. (2019, 5 april). *De brandweer mag wat kosten*. Geraadpleegd op 2 mei 2021, via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/de-brandweer-mag-wat-kosten.12075234.lynkx>
- Vugts, P. (2019). *Leen Schaap weg bij brandweer Amsterdam*. Geraadpleegd op 29 januari 2021, via <https://www.parool.nl/nieuws/leen-schaap-weg-bij-brandweer-amsterdam~b80e2e51/>
- Wal, Z. van der. (2017). *The 21st century public manager*. Palgrave Macmillan
- Wet Veiligheidsregio's (WVr). (2020). Geraadpleegd op 29 januari 2021, via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-01-01>
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). (2012). *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's (2135): projectbeschrijving*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Wijkhuis, V., & Duin, M. van (2019). *Lessen uit crises en mini-crisis 2018*. BoomBestuurskunde.
- Williams, R. A., & McNutt, K. (2013). Climate Change Adaptation and Policy Capacity in the Canadian Finance Sector: A Meso Analysis. *Review of Policy Research*, 30(1), 91–113. <https://doi.org/10.1111/ropr.12004>

Overzicht tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 1: Operationalisatie	Pagina 33
Tabel 2: Analyse verslagen	Pagina 38

Figuren

Figuur 1: Veiligheidsketen.	Pagina 7
Figuur 2: Conglomeraatvorm	Pagina 10
Figuur 3: Overgang naar conglomeraatvorm	Pagina 11
Figuur 4: Opbouw onderzoeksrapportage	Pagina 15
Figuur 5: Strategieontwikkeling	Pagina 16
Figuur 6: Conceptueel model	Pagina 18
Figuur 7: Concurrende waarden in het CVF	Pagina 24
Figuur 8: Causaal model	Pagina 29
Figuur 9: Organogram VRR 2009	Pagina 36
Figuur 10: Organogram VRR	Pagina 37
Figuur 11: Overall organisatiecultuur I	Pagina 40
Figuur 12: Overall organisatiecultuur II	Pagina 40
Figuur 13: Dominante kenmerken I	Pagina 41
Figuur 14: Dominante kenmerken II	Pagina 41
Figuur 15: Leiding van de organisatie I	Pagina 42
Figuur 16: Leiding van de organisatie II	Pagina 42
Figuur 17: Strategische accenten I	Pagina 43
Figuur 18: Strategische accenten II	Pagina 43
Figuur 19: Succescriteria I	Pagina 44
Figuur 20: Succescriteria II	Pagina 44

Bijlage 1: Overzicht Directieraad en afdelingshoofden

Directieraad	Afdelingshoofden
Algemeen directeur	Hoofd Industriële veiligheid (R&C)
Directeur Brandweer	Hoofd bedrijfsbureau (R&C)
Directeur Risico- en Crisisbeheersing	Hoofd GHOR (R&C)
Directeur Ambulance	Hoofd Risicobeheersing (R&C)
Hoofd Concerntaken	Hoofd Crisisbeheersing (R&C)
Hoofd KCA	<u>Hoofd Vakbekwaamheid (Brw) -vacant-</u>
Hoofd HR	Hoofd repressie (Brw)
Secretaris	Hoofd Operationele Informatie (Brw)
	Hoofd Onderzoek en Analyse (Brw)
	Hoofd bedrijfsbureau (Brw)
	Hoofd Strategie en Beleid (Ambu)
	Manager Zorgkwaliteit en Innovatie (Ambu)
	Manager Operationele Ambulance (Ambu)
	Hoofd Meldkamer Ambulancezorg en Brandweer (GMK)

Bijlage 2: OCAI-format

<p>Algemene introductie</p> <p>Hallo collega,</p> <p>Momenteel ben ik bezig met mijn afstudeeronderzoek in het kader van de master Management van de publieke sector aan de Universiteit Leiden. Ik doe onderzoek naar de mate waarin de integratie van de kolommen plaatsvindt.</p> <p>De ontwikkelingen in de maatschappij maken het wenselijk dat de kolommen van de VRR niet alleen samenwerken op het gebied van incidentenbestrijding en crisisbeheersing, maar ook op het gebied van het voorkomen en beperken van branden, rampen en crises.</p> <p>Dit onderzoek kan ik niet zonder jouw hulp uitvoeren. Ik wil je vragen om deze vragenlijst in te vullen. De resultaten worden anoniem verwerkt en zijn niet meer terug te herleiden naar personen. Jouw bijdrage aan dit onderzoek is van grote toegevoegde waarde en je zou mij enorm helpen met afronden van mijn master. Uiteraard is ook de VRR gebaat bij de resultaten en aanbevelingen uit dit onderzoek.</p> <p>Help jij mij mee?</p> <p>Met vriendelijke groet,</p> <p>Lorenzo Grabijn Beleidsmedewerker Ruimtelijke Veiligheid</p>	
<p>Bent u onderdeel van de Directieraad? O Ja O Nee</p>	
<p>Binnen welke directie bent u werkzaam? O Brandweer O Ambulance O R&C O GMK O overig</p>	
<p>Kunt u 100 punten verdelen per sectie?</p> <ul style="list-style-type: none"> - De stelling die het beste past geeft u de meeste punten - De stelling die het minste past geeft u de meeste punten - Per sectie moeten alle 100 punten verdeeld zijn - Het maximaal aantal punten per sectie mag maximaal 100 zijn - Het is mogelijk om een stelling 0 punten te geven, vul dan wel 0 in. 	
<p>Sectie 1: Dominante kenmerken</p>	
<p>De VRR heeft een zeer persoonlijk karakter. Ze heeft veel weg van een grote familie. De mensen lijken veel met elkaar gemeen te hebben.</p>	<p>Clan</p>
<p>De VRR is zeer dynamisch en er heerst een echte ondernemingsgeest. De mensen zijn bereid hun nek uit te steken en risico's te nemen.</p>	<p>Adhocracy</p>
<p>De VRR is sterk resultaatgericht. Het werk af zien te krijgen is de grootste zorg. De mensen zijn erg competitief en gericht op het boeken van resultaten.</p>	<p>Markt</p>
<p>De VRR is strak geleid en gestructureerd. Formele procedures bepalen in het algemeen wat de mensen doen.</p>	<p>Hierarchie</p>

Sectie 2: De leiding van de organisatie	
De leiding van de VRR gedraagt zich in het algemeen als mentor, faciliteert en stimuleert.	Clan
De leiding van de VRR spreidt in het algemeen ondernemingslust ten toon, evenals vernieuwingsgezindheid en risicobereidheid.	Adhocracy
De leiding van de VRR geeft in het algemeen blijk van no-nonsense instelling, agressiviteit en resultaatgerichtheid.	Markt
De leiding van de VRR geeft in het algemeen blijk van coördinerend en organiserend gedrag en maakt de indruk van een soepel draaiende, efficiënte machinerie.	Hierarchie
Sectie 3: Personeelsmanagement	
De managementstijl van de VRR wordt gekenmerkt door teamwerk, consensus en participatie.	Clan
De managementstijl van de VRR wordt gekenmerkt door persoonlijke risicobereidheid, vernieuwing, vrijheid en uniciteit.	Adhocracy
De managementstijl van de VRR wordt gekenmerkt door niets ontziende competitie, hoge eisen en prestatiegerichtheid.	Markt
De managementstijl van de VRR wordt gekenmerkt door zekerheid omtrent de baan, de voorschriften, voorspelbaarheid en stabiele verhoudingen.	Hierarchie
Sectie 4: Het bindmiddel van de organisatie	
Het bindmiddel dat de VRR bijeenhoudt, bestaat uit loyaliteit en onderling vertrouwen. Betrokkenheid bij de organisatie staat hoog in het vaandel geschreven.	Clan
Het bindmiddel dat de VRR bijeenhoudt, bestaat uit betrokkenheid bij innovatie en ontwikkeling. De nadruk ligt op het streven in de bedrijfstak voorop te lopen	Adhocracy
Het bindmiddel dat de VRR bijeenhoudt, bestaat uit de nadruk op prestaties en het bereiken van doelstellingen. Agressiviteit en winnen zijn gangbare thema's.	Markt
Het bindmiddel dat de VRR bijeenhoudt, bestaat uit formele regels en beleidsstukken. Instandhouding van een soepel draaiende organisatie is belangrijk.	Hierarchie
Sectie 5: Strategische accenten	
De VRR legt de nadruk op menselijke ontwikkeling. Een grote mate van vertrouwen, openheid en participatie zijn niet weg te denken.	Clan
De VRR legt de nadruk op het aanboren van nieuwe bronnen en het creëren van nieuwe uitdagingen. Uitproberen van nieuwe dingen en zoeken naar kansen worden gewaardeerd	Adhocracy
De VRR legt de nadruk op wedijverend gedrag en prestaties. Het bereiken van ambitieuze doelstellingen en overwinningen in de markt spelen de hoofdrol.	Markt
De VRR legt de nadruk op behoud van het bestaande en stabiliteit. Efficiëntie, beheersbaarheid en een soepele uitvoering spelen de hoofdrol.	Hierarchie
Sectie 6: Succescriteria	
De VRR definieert succes op grond van de ontwikkeling van human resources, teamwerk, de betrokkenheid van het personeel en zorg voor de mensen.	Clan

De VRR definieert succes in termen van unieke / nieuwe producten en diensten. Ze kan worden beschouwd als innovatief / toonaangevend wat haar producten en diensten betreft.	Adhocracy
De VRR definieert succes als winnen in de markt en de concurrentie de loef afsteken. Concurrerend marktleiderschap staat centraal.	Markt
De VRR definieert succes binnen het kader van de efficiëntie. Soepel verlopende schema's en goedkope 'productie' zijn van cruciaal belang.	Hierarchie
Afronding	
Dank u wel voor uw deelname. De resultaten worden anoniem verwerkt. Wilt u een exemplaar van het onderzoek ontvangen? O Ja O Nee	

Bijlage 3: Interviewhandleiding

Interviewhandleiding (gebaseerd op Thiel, 2015, p116)

Introductie:

Achtergrond van onderzoeker en het onderzoek

In het kader van de master MPS aan de Universiteit Leiden doe ik dit onderzoek. De master is bestuurskundig van aard en gaat in op de management aspecten van publieke organisaties. Zelf ben ik werkzaam in het team Ruimtelijke Veiligheid van de afdeling risicobeheersing en is het mooi dat ik werk en studie kan combineren.

Maatschappelijke uitdagingen vragen steeds meer van ons als VRR, waarbij samenwerking tussen de divisies steeds belangrijker wordt. Daarbij komt dat een VRR een complexe organisatie door het samenvoegen van een aantal diensten zo een 10 jaar geleden. Daarom heb ik de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld:

In welke mate is de organisatiecultuur van de strategische top en het tactische midden-niveau van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond van invloed op de gewenste transitie naar een meer geïntegreerde structuur?

De gegevens kunnen naar wens anoniem worden verwerkt. Na afloop zal ik een verslag opstellen en deze naar je mailen om te kijken of ik alles goed heb begrepen. Zijn er bezwaren als ik dit interview opneem?

Dit interview bestaat uit drie delen.

Deel 1 – Verbinding

Deel 2 – Coördinatie

Deel 3 – Reflectie op OCAI resultaten

Regels voor doorvragen

In geval van een onduidelijkheid vanuit de onderzoeker zal richting de respondent om een verklaring worden gevraagd. Niet in te trant van bedoelt u ..., maar kunt u dat uitleggen of hoe bedoelt u dat? Als de vraagstelling van de onderzoeker onduidelijk is, zal de onderzoeker een neutraal voorbeeld van buiten de organisatie voorleggen om de vraag te verduidelijken richting de respondent.

Inhoudelijk deel:

Deel 1 – Verbinding

- Hoe zijn programma's in het kader van de verbinding ontwikkeld en wat was het resultaat?
- Op welke wijze vindt er communicatie plaats tussen de divisies, waarbij de overlap in taken centraal staat?
- Wat is de frequentie van deze communicatie?
- Hoe wordt dit ervaren?
- Hoe staat men tegenover nieuwe ideeën?
- In hoeverre wil men vasthouden aan het oude vertrouwde?
- In hoeverre wil men integratie?
- In hoeverre vertrouwen de divisies elkaar als het gaat om integratie?
- In hoeverre hebben de divisies het idee dat ze het vertrouwen krijgen als het gaat om integratie?
- In hoeverre durven de divisies te integreren?
- In hoeverre durven de divisies met integratievoorstellen te komen richting de directie?
- In hoeverre weten de divisies van elkaar wat ze doen en zien ze de eventuele overlap?
- Zijn de mensen voorzichtig in discussies als gevolg van angst?
- Heerst er een competitieve drang?
- In hoeverre speelt eigen belang en de angst om taken te verliezen een rol?
- Wat als afdeling x bepaalde taken over zal nemen van jouw afdeling/divisie?

Deel 2 – Coördinatie

- Hoe vindt sectorale coördinatie op beleid/strategie plaats?
- Hoe vindt integrale coördinatie op beleid/strategie binnen dezelfde divisie plaats?
- Hoe vindt integrale coördinatie op beleid/strategie plaats?
- Hoe vindt afstemming op strategie/beleid plaats tussen de divisies?
- Hoe vindt afstemming op strategie/beleid plaats binnen de divisies?
- In hoeverre is er vertrouwen vanuit de directieraad naar de afdelingshoofden om integratie plaats te laten vinden?
- In hoeverre hebben de afdelingshoofden het idee dat ze het vertrouwen krijgen?

- In hoeverre weet de directie wat de divisies doen en zien ze de eventuele overlap?

Deel 3 – Reflectie op OCAI resultaten

De resultaten van het OCAI voorleggen om te kijken in hoeverre de respondent deze resultaten herkent. Waarin wordt dit terug gezien?

Aanwijzingen voor onderzoeker om eventueel door te vragen:

Wanneer er sprake is van twijfel bij de respondent wordt hierop doorgevraagd. Ook wanneer er andere thema's aan bod komen die niet eerder in het theoretisch kader zijn bestudeerd zijn interessant voor het verdere onderzoek.

Afsluiting en dankwoord:

De respondent bedanken en het verdere proces toelichten. Binnen welke termijn de respondent het verslag ontvangt. Hoe vond je het interview gaan? Heb je opmerkingen of tips voor de volgende keer? Gelegenheid voor respondent om te reageren op het interview

Bijlage 4: Data-analyse tabel

Concept	Thema	Indicator	Vraagstelling
Mate van integratie	Integratiewens	Wens vanuit topmanagent	Is er vanuit de directieraad de wens om meer te integreren?
		Structuur en taken	Worden soortgelijke taken binnen andere divisies uitgevoerd?
			Is er sprake van een overlap in taken die verdeeld zijn over de divisies?
	Verbinding	Communicatielijnen	Op welke wijze vindt er communicatie plaats tussen de divisies, waarbij de overlap in taken centraal staat?
			Wat is de frequentie van deze communicatie?
			Hoe wordt dit ervaren?
		Vertrouwen onderling	In hoeverre vertrouwen de divisies elkaar als het gaat om integratie?
			In hoeverre hebben de divisies het idee dat ze het vertrouwen krijgen als het gaat om integratie?
		Durf	In hoeverre durven de divisies te integreren?
			In hoeverre durven de divisies met integratievoorstellen te komen richting de directie?
			In hoeverre weten de divisies van elkaar wat ze doen en zien ze de eventuele overlap?
			In hoeverre weet de directie wat de divisies doen en zien ze de eventuele overlap?
		Machogedrag	Zijn de mensen voorzichtig in discussies als gevolg van angst?
			Heerst er een competitieve drang?
			In hoeverre speelt eigen belang en de angst om taken te verliezen een rol?
		Wil om nieuwe ideeën te volgen	Hoe staat men tegenover nieuwe ideeën?
			In hoeverre wil men vasthouden aan het oude vertrouwde?
In hoeverre wil men integratie?			

	Coördinatie	Sectorale coördinatie	Hoe vindt sectorale coördinatie op beleid plaats?
			Hoe vindt integrale coördinatie op beleid binnen dezelfde divisie plaats?
		Integrale coördinatie	Hoe vindt integrale coördinatie op beleid plaats?
		Vertrouwen hiërarchisch	In hoeverre is er vertrouwen vanuit de directieraad naar de afdelingshoofden om integratie plaats te laten vinden?
			In hoeverre hebben de afdelingshoofden het idee dat ze het vertrouwen krijgen?
		Onderlinge afstemming	Hoe vindt afstemming op strategie/beleid plaats tussen de divisies?
			Hoe vindt afstemming op strategie/beleid plaats binnen de divisies?
		Organisatie-cultuur (Gebaseerd op OCAI stellingen van Cameron & Quinn, 2011)	Sterkte van de cultuur
Dominante waarden binnen de organisatie	Clan cultuur		Heeft de VRR een zeer persoonlijk karakter?
			Heeft de VRR veel weg van een grote familie?
			Lijken de mensen veel met elkaar gemeen te hebben?
	Adhocracy cultuur		Is de VRR zeer dynamisch en heerst er een echte ondernemingsgeest?
			Zijn de mensen bereid hun nek uit te steken en risico's te nemen?
	Market cultuur		Is de VRR sterk resultaatgericht?
			Is het werk af zien te krijgen de grootste zorg?
			Zijn de mensen erg competitief en gericht op het boeken van resultaten?
Hierarchy cultuur	Is de VRR strak geleid en gestructureerd?		
	Bepalen formele procedures in het algemeen wat de mensen doen?		
Leiderschap	Clan cultuur	Gedraagt de leiding van de VRR zich in het algemeen als mentor en stimuleert en faciliteert zij?	

		Adhocracy cultuur	<p>Spreidt de leiding van de VRR in het algemeen de ondernemingslust ten toon? Evenals vernieuwingsgezindheid en risicobereidheid?</p>
		Market cultuur	<p>Geeft de leiding van de VRR in het algemeen blijk van een no-nonsense instelling?</p>
			<p>Is de leiding agressief en resultaatgerichtheid?</p>
		Hierarchy cultuur	<p>Geeft de leiding van de VRR in het algemeen blijk van coördinerend en organiserend gedrag?</p>
	<p>Maakt de leiding de indruk van een soepel draaiende, efficiënte machinerie?</p>		
	Personeelsmanagement	Clan cultuur	<p>Wordt de managementstijl van de VRR gekenmerkt door teamwerk, consensus en participatie?</p>
		Adhocracy cultuur	<p>Wordt de managementstijl van de VRR gekenmerkt door persoonlijke risicobereidheid, vernieuwing, vrijheid en uniciteit?</p>
		Market cultuur	<p>Wordt de managementstijl van de VRR gekenmerkt door een nietsontziende competitie, hoge eisen en prestatiegerichtheid?</p>
		Hierarchy cultuur	<p>Wordt de managementstijl van de VRR gekenmerkt door zekerheid omtrent de baan, de voorschriften, voorspelbaarheid en stabiele verhoudingen?</p>
	Bindmiddel in organisatie	Clan cultuur	<p>Bestaat het bindmiddel dat de VRR bijeenhoudt uit loyaliteit en onderling vertrouwen?</p>
			<p>Staat betrokkenheid bij de organisatie hoog in het vaandel?</p>
		Adhocracy cultuur	<p>Bestaat het bindmiddel dat de VRR bijeenhoudt uit betrokkenheid bij innovatie en ontwikkeling?</p>
<p>Ligt de nadruk op het streven in de bedrijfstak voorop te lopen?</p>			

		Market cultuur	Bestaat het bindmiddel dat de VRR bijeenhoudt uit de nadruk op prestaties en het bereiken van doelstellingen?
			Zijn agressiviteit en winnen gangbare thema's?
		Hierarchy cultuur	Bestaat het bindmiddel dat de VRR bijeenhoudt uit formele regels en beleidsstukken?
			Is instandhouding van een soepel draaiende organisatie belangrijk?
	Strategische accenten	Clan cultuur	Legt de VRR de nadruk op menselijke ontwikkeling?
			Is een grote mate van vertrouwen, openheid en participatie niet weg te denken binnen de VRR?
		Adhocracy cultuur	Legt de VRR de nadruk op het aanboren van nieuwe bronnen en het creëren van nieuwe uitdagingen?
			Wordt het uitproberen van nieuwe dingen en zoeken naar kansen gewaardeerd?
		Market cultuur	Legt de VRR de nadruk op wedijverend gedrag en prestaties?
			Speelt het bereiken van ambitieuze doelstellingen en overwinningen in de markt de hoofdrol?
		Hierarchy cultuur	Legt de VRR de nadruk op behoud van het bestaande en stabiliteit?
			Spelen efficiëntie, beheersbaarheid en een soepele uitvoering de hoofdrol?
	Succescriteria	Clan cultuur	Definieert de VRR succes op grond van de ontwikkeling van human resources, teamwerk, de betrokkenheid van het personeel en zorg voor de mensen?
		Adhocracy cultuur	Definieert de VRR succes in termen van unieke/ nieuwe producten en diensten?
	Kan ze worden beschouwd als innovatief/ toonaangevend wat haar producten en diensten betreft?		

		Market cultuur	Definieert de VRR succes als winnen in de markt en de concurrentie de loef afsteken?
			Staat concurrerend marktleiderschap centraal?
		Hierarchy cultuur	Definieert de VRR succes in termen van de efficiëntie?
			Zijn soepel verlopende schema's en goedkope 'productie' van cruciaal belang?

Bijlage 5: Data OCAI

	Dominante kenmerken			Leding van de organisatie			Personeelsmanagement			Bodemiddel van de organisatie			Strategische accenten			Succescriteria							
	Clin	Adhocracy	Market	Hierarchy	Market	Adhocracy	Clin	Adhocracy	Market	Hierarchy	Market	Adhocracy	Clin	Adhocracy	Market	Hierarchy	Market	Adhocracy	Clin	Adhocracy	Market	Hierarchy	
DR1	50	20	25	5	30	30	80	20	20	0	0	90	10	10	0	0	20	10	0	50	50	0	0
DR2	40	20	20	20	20	30	30	40	10	20	20	50	30	10	10	40	30	10	20	10	50	10	30
DR3	30	20	20	30	20	30	20	20	20	40	20	20	15	15	50	40	20	10	30	30	25	10	35
DR4	60	10	20	10	15	55	15	15	15	10	20	35	10	35	20	30	30	25	15	10	30	55	5
DR5	40	10	20	30	30	30	30	30	10	30	42	23	12	23	40	30	20	10	40	30	30	10	20
DR6	40	25	15	20	40	20	15	25	5	60	50	25	5	20	30	30	0	40	45	35	0	20	20
DR7	60	0	10	30	40	30	30	10	20	30	30	50	10	10	10	30	40	10	20	10	60	10	20
DR8																							
DR gem.	46	15	19	21	28	32	19	21	26	11	33	45	23	12	19	40	29	12	19	28	40	14	19
R&C 1	30	20	30	20	50	30	10	10	9	1	40	50	30	10	10	40	30	15	15	25	25	25	25
R&C 2	15	15	15	55	25	25	25	25	25	25	25	10	10	20	60	20	20	20	40	20	20	20	40
R&C 3	60	0	10	30	40	30	30	10	20	30	30	30	50	10	10	30	40	10	20	10	60	10	20
R&C 4	20	20	20	40	25	25	25	25	10	10	50	20	10	20	50	0	10	40	50	20	20	20	40
R&C 5	60	20	10	10	40	10	40	20	0	40	60	30	0	10	70	20	0	10	70	30	30	0	0
R&C 6																							
R&C gem.	37	15	17	31	36	24	16	24	19	13	37	34	26	12	28	32	24	17	27	29	31	15	25
BRW 1	50	20	15	15	25	25	25	25	50	5	20	70	30	0	0	35	20	10	35	35	40	0	25
BRW 2	40	10	20	30	30	30	20	20	30	10	30	42	23	12	23	40	30	20	10	40	30	10	20
BRW 3	50	20	10	20	40	20	20	20	40	0	40	40	40	10	10	20	20	10	50	20	40	20	20
BRW 4	30	10	30	30	30	20	30	20	60	20	20	70	20	0	10	50	20	0	30	20	60	0	20
BRW 5	12	21	12	55	20	30	30	20	30	30	10	20	5	15	60	23	17	17	43	22	22	22	34
BRW 6																							
BRW gem.	36	16	17	30	29	25	25	21	30	9	24	48	24	7	21	34	21	11	34	27	38	10	24
AMBU 1	25	25	40	10	25	25	25	25	22	12	44	20	40	20	20	15	15	15	55	40	60	0	0
AMBU 2	30	20	30	20	30	30	20	20	25	15	35	25	35	10	30	25	35	15	25	30	35	20	15
AMBU 3	25	5	20	50	70	7	7	16	60	5	30	60	20	0	20	70	15	5	10	80	15	0	5
AMBU 4																							
AMBU gem.	27	17	30	27	42	21	17	20	36	17	11	36	32	10	23	37	22	12	30	50	37	7	7
GMK	40	30	15	15	25	25	30	20	30	30	15	35	30	10	25	35	30	15	20	35	30	15	20
Hoofden gem	32	19	21	28	34	23	21	22	35	22	12	40	25	10	25	34	21	14	32	35	33	12	20

Bijlage 6: Stappenplan Kampvuurmomenten

Op basis van Kramer en Braun (2018, p 153-183) kunnen onderstaande stappen van een kampvuurmoment onderscheiden worden.

1. De voorbereiding

Bepaal het doel van het gesprek en wie erbij moeten zijn. Zorg voor een begeleider en denk na over een herinnering aan deze bijeenkomst voor de deelnemers.

2. Het kampvuur aansteken

Dit is de transitiefase van de normale werkzaamheden en werkomstandigheden naar de kampvuursetting. Dit is heel belangrijk, omdat vanuit hier de veiligheid en verbinding ontplooit moet worden. Laat mensen met elkaar kennismaken.

3. Het kampvuur

Afhankelijk van het doel en de aanleiding wordt een vorm van het kampvuur gekozen. Er zijn verschillende vormen om het gesprek te voeren. De daadwerkelijke interactie komt tijdens deze stap tot uiting. Kramer en Braun (2018, 185-331) beschrijven diverse vormen.

4. De climax

Het kampvuur moet leiden tot een actie. Dit komt samen bij de leider die daar dan een toespraak over houdt. Het kan een concreet besluit zijn, een excuus of een toekomstbeeld.

5. Het kampvuur doven

Na het uitspreken van de concrete actie is het zonde als iedereen weer terug naar zijn werkzaamheden gaat. Deze sessie moet door alle individuen worden afgesloten. Het doven kan gezien worden als de transitie naar de eigen werkzaamheden, waarbij elk individu de concrete actie vertaald naar zijn situatie.

6. Opruimen en terugblikken

Elke kampvuurmoment moet worden geëvalueerd met de begeleider, organisatie en een aantal deelnemers. Op deze manier worden de sessies steeds beter.

Bijlage 7: Voorstel nieuw causaal model

