

# 2013

## Het Regionaal Operationeel Team: verscheiden, verenigd, verantwoordelijk



Een onderzoek naar het functioneren  
van het Regionaal Operationeel Team  
in Rotterdam-Rijnmond

Maarten Blok

6 november 2013

Erasmus Universiteit Rotterdam,  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde,  
Master Publiek Management

Eerste lezer: dr. A. van Sluis

Tweede lezer: prof. dr. E.H. Klijn



# Het Regionaal Operationeel Team: verscheiden, verenigd, verantwoordelijk

## Een onderzoek naar het functioneren van het Regionaal Operationeel Team in Rotterdam-Rijnmond

**Auteur:** Maarten Blok (364417)  
**Versie:** 1.1  
**Datum:** 6 november 2013  
**Opleiding:** Erasmus Universiteit Rotterdam,  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde, Master Publiek Management  
**Eerste lezer:** dr. A. van Sluis  
**Tweede lezer:** prof. dr. E.H. Klijn

**Afbeelding omslag:**

De afbeelding toont de 'binnenring' van het Regionaal Operationeel Centrum in Rotterdam-Rijnmond. Aan deze binnenring zitten de kernleden van het Regionaal Operationeel Team. De oorspronkelijke foto is gemaakt vanuit de 'tweede ring', waar ondersteuners en adviseurs zitting hebben.

## Voorwoord

---

Geachte lezer,

Voor u ligt een scriptie die gaat over het functioneren van het Regionaal Operationeel Team in de regio Rotterdam-Rijnmond. De alliteratie ‘*verscheiden, verenigd, verantwoordelijk*’ in de titel zet aan tot een beschouwing van het Regionaal Operationeel Team (ROT). *Verscheiden* heeft betrekking op de diversiteit die het ROT kent qua werkwijzen, gewoontes en personele samenstelling. In het ROT worden diverse partijen met elkaar *verenigd*, teneinde een gecoördineerde samenwerking te bereiken. Het ROT is *verantwoordelijk* voor de totale operationele inzet bij de bestrijding van incidenten, rampen en crises. Dit onderzoek gaat in op de vraag hoe deze elementen inhoud krijgen in de praktijk en wat dat betekent voor het functioneren van het Regionaal Operationeel Team.

Mijn dank gaat uit naar de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, die mij de mogelijkheid heeft geboden om dit onderzoek te verrichten. De collega’s van de Veiligheidsregio, van Bureau Conflict- en Crisisbeheersing en medestudenten bedank ik voor de interessante gedachtewisselingen, feedback en gezelligheid. In het bijzonder wil ik Arie van Sluis bedanken voor de wijze waarop hij in zijn begeleiding de ruimte gaf, maar ook wist te stimuleren om het proces tot een goed einde te brengen. De heer Klijn, die heeft opgetreden als tweede lezer, bedank ik voor zijn kritische opmerkingen, die hebben geleid tot een verdere aanscherping van het eindproduct. Tot slot ben ik de respondenten, die ik heb mogen interviewen, zeer erkentelijk voor hun medewerking!

Ik hoop dat mijn scriptie bijdraagt aan de discussie over de wijze waarop we in Nederland vorm en inhoud moeten geven aan de leiding & coördinatie bij incidenten, rampen en crises. Uiteindelijk gaat het er in mijn optiek om dat de hulpverleners ‘in het veld’ zo goed mogelijk worden ondersteund in hun werk, wat – en dat is misschien een cliché – uiteindelijk mensenlevens kan schelen.

Nog een kleine tip: houdt u de afkortingenlijst bij de hand!

Met hartelijke groet,

Maarten Blok

## Samenvatting

---

Bij grote incidenten, rampen of crises wordt in Nederland opgeschaald conform de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP). Zo ook in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Als blijkt dat een incident een duidelijke uitstraling heeft naar de omgeving, met duidelijke effecten buiten de plaats incident (VRR, 2012, p. 9), wordt het Regionaal Operationeel Team (ROT) ingeschakeld. Dit team is belast met de operationele leiding, afstemming met andere betrokken partijen en met het adviseren van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam. Coördinatiestructuren, zoals het ROT, bevatten een paradox: enerzijds is er behoefte aan vaste procedures die snel ingeschakeld kunnen worden, anderzijds is er behoefte aan flexibiliteit om een organisatievorm te kunnen hanteren, die passend is bij het te bestrijden incident. Dit leidt tot discussie over de werking van het ROT. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in knelpunten bij het functioneren van het Regionaal Operationeel Team in de regio Rotterdam-Rijnmond en deze te verklaren, zodat aanbevelingen gedaan kunnen worden ter verbetering van het functioneren van het ROT. Hierbij wordt gebruik gemaakt van praktijkervaringen ten aanzien van het ROT en theoretische inzichten omtrent commandovoering bij crises. De hoofdvraag luidt als volgt:

*Hoe functioneert het Regionaal Operationeel Team in de regio Rotterdam-Rijnmond, welke eventuele knelpunten doen zich hierbij voor en hoe kunnen deze worden verklaard?*

### Theoretisch kader

Bij crises is sprake van dreiging, urgentie en onzekerheid. Dit vraagt om het snel nemen van ingrijpende beslissingen. De organisatorische structuren van het openbaar bestuur, met haar bureaucratische kenmerken, zijn hier echter niet op ingericht (Boin & 't Hart, 2010). Daar komt bij dat veel verschillende partijen betrokken zijn en dat er doorgaans sprake is van een hoger werkaanbod. Dit leidt tot een coördinatieprobleem. Om het coördinatieprobleem op te lossen worden commando- of coördinatiestructuren opgezet, waarbij verschillende benaderingen te herkennen zijn:

- hiërarchische benadering, gericht op *command & control*
- netwerkbenadering, gericht op coördineren en coöpereren
- *network governance*, dat uitgaat van het besturen van het netwerk door wederzijdse beïnvloeding

### Methode

Dit onderzoek betreft een case studie, waarin het ROT in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond centraal staat. De onderzoeker heeft de organisatie en werking van het ROT van dichtbij kunnen aanschouwen, als stagiair binnen de afdeling Crisisbeheersing van de veiligheidsregio. Het onderzoek is gebaseerd op drie methodologische pijlers: meta-analyse van evaluaties van incidenten (zowel binnen als buiten de regio), interviews met mensen uit het werkveld en deskundigen en observatie tijdens oefeningen en incidenten.

### Conclusie

Geconcludeerd wordt dat het Regionaal Operationeel Team met wisselend succes functioneert, hetgeen op toevallige omstandigheden berust. Het ROT kent een veelheid aan taken, waarbij de

ROT-leden verschillende rollen moeten aannemen. Het merendeel van de ROT leden wordt niet voor hun bijtaak opgeleid, de ervaringsopbouw is gering en de bijtaak sluit niet altijd goed aan bij de reguliere functie. De genoemde elementen leiden tot rolconflicten, hetgeen effectief optreden door het ROT in de weg staat.

Een ander aspect dat het effectief optreden door het ROT in de weg staat, is dat structuren van verschillende betrokken organisaties aan elkaar worden geknoopt, die is essentie niet aan elkaar gelijk zijn. Er ontstaan dusdanig veel gezags- en communicatielijnen, dat de organisatie complex wordt. Een gevolg hiervan is dat het moeilijk wordt om met andere coördinerende gremia, zoals het Commando Plaats Incident (COPI), overeenstemming te bereiken over de mate waarin besluitvorming wordt gedecentraliseerd. Het onderscheid tussen brongebied (COPI) en effecten (ROT) blijkt daarnaast niet altijd passend voor de diverse soorten incidenten waarmee betrokken partijen te maken krijgen. Een ander gevolg is dat de rol van de Leider ROT, die gemandateerd is om het operationele optreden aan te sturen, zich moeilijk verhoudt tot de eigen gezags- en communicatielijnen en niet past binnen de routines.

De toepassing van de GRIP structuur, waar het ROT onderdeel van uitmaakt, is daarnaast te weinig flexibel, zowel qua vorm van de structuur (welke gremia worden geactiveerd) als qua samenstelling van de structuur (wie zitten er aan tafel). Dit kan leiden tot een *overkill* aan leiding & coördinatie.

Samenvattend kan worden gesteld, dat er sprake is van een geforceerde structuur, waarin mensen moeite hebben om hun rol te vinden en hun werk te organiseren. Dit is te verklaren doordat diverse gezags- en communicatielijnen door elkaar heen lopen en de structuur is niet altijd passend voor het betreffende incident.

### **Aanbevelingen**

Aanbevolen wordt om in eerste instantie een strategische keuze te maken om het ROT al dan niet in stand te houden, op basis van een aantal kritische vragen. Wanneer wordt gekozen om met een ROT te blijven werken, wordt het volgende aanbevolen:

- Taken beter splitsen, waarbij het ROT zich kan toeleggen op strategische vraagstukken. Tactische en uitvoerende taken worden toebedeeld aan het COPI en actiecentra, welke daartoe stevig moeten worden gepositioneerd.
- Nader onderzoeken of het ROT de rol van *Network Administrative Organization* binnen het netwerk kan aannemen (conform *Network Governance* benadering). Hierbij wordt ter overweging aangeboden om de Operationeel Leider dichter bij het bestuur de positioneren, teneinde meer gezag te verwerven in het netwerk.
- De niveaus in het ROT, actiecentra en COPI harmoniseren, hetgeen meer mogelijkheden biedt om besluitvorming te decentraliseren.
- De GRIP-structuur flexibeler toepassen, zowel qua vorm als qua samenstelling. Specifiek de cumulatieve opschaling loslaten en gebruikmaken van een modulair opschalingsprincipe.
- Vaste ROT-teams vormen, zodat beter kan worden geïnvesteerd in de teamvaardigheden. Hierbij verdient de schaal waarop de ROT's zijn georganiseerd (en de crisisbeheersing in z'n algemeenheid) een heroverweging.

# Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	9
1.1	LEIDING & COÖRDINATIE .....	9
1.2	GRIP .....	9
1.3	COMMISSIE COHEN.....	9
1.4	VEILIGHEIDSRÉGIO ROTTERDAM-RIJNMOND .....	9
1.5	PROBLEEMSTELLING .....	10
1.6	TOELICHTING OP PROBLEEMSTELLING.....	11
1.7	OPBOUW DOCUMENT.....	11
2	CONTEXT, BELEID EN ACHTERGRONDEN .....	12
2.1	ACHTERGROND .....	12
2.2	BELEID.....	12
2.2.1	<i>Wet en Besluit Veiligheidsregio's</i> .....	12
2.2.2	<i>Regionaal Crisisplan en GRIP-regeling</i> .....	13
2.3	GRIP STRUCTUUR .....	13
2.4	GRIP ROTTERDAM-RIJNMOND .....	16
2.5	ONTWIKKELINGEN: LANDELIJKE MELDKAMER ORGANISATIE EN NATIONALE POLITIE .....	19
3	THEORETISCH KADER .....	20
3.1	CRISIS GEDEFINIEERD .....	20
3.2	CRISIS, RAMP OF NOODGEVAL .....	21
3.3	CRISISDYNAMIEK EN CRISISMANAGEMENT .....	22
3.3.1	<i>Ordeperspectief versus Conflictperspectief</i> .....	23
3.3.2	<i>Bureaucratie in crisisomstandigheden</i> .....	24
3.3.3	<i>Typen organisaties bij crisisbeheersing</i> .....	25
3.4	SAMENWERKING IN DE CRISISBEHEERSING: EEN COÖRDINATIEPROBLEEM .....	27
3.4.1	<i>Hiërarchische benadering</i> .....	27
3.4.2	<i>Netwerkbenadering</i> .....	29
3.4.3	<i>Resumé</i> .....	32
3.5	PROCES- EN ORGANISATIESTRUCTUUR .....	32
3.6	ELEMENTEN IN EEN COMMANDOSTRUCTUUR.....	34
3.6.1	<i>Activiteiten</i> .....	35
3.7	CONCEPTUEEL MODEL .....	36
3.7.1	<i>Van crisis tot commandostructuur</i> .....	36
3.7.2	<i>De commandostructuur</i> .....	37
4	METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING .....	38
4.1	OPERATIONALISATIE .....	38
4.2	ONDERZOEKSSTRATEGIE.....	40
4.3	ONDERZOEKSMETHODEN .....	41
4.3.1	<i>Meta-analyse</i> .....	41
4.3.2	<i>Interview</i> .....	41
4.3.3	<i>Observatie</i> .....	42
4.4	BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT.....	42
4.4.1	<i>Participatory Action Research</i> .....	43

5	RESULTATEN & ANALYSE .....	44
5.1	PROCESSTRUCTUUR.....	44
5.1.1	<i>Proces: Commandovoering of Coördinatie</i> .....	44
5.1.2	<i>Proces: Operatiën management</i> .....	45
5.1.3	<i>Proces: Planning</i> .....	45
5.1.4	<i>Proces: Resource management</i> .....	45
5.1.5	<i>Proces: Informatiemanagement</i> .....	46
5.1.6	<i>Proces: Communicatie</i> .....	47
5.1.7	<i>Proces: Teammanagement</i> .....	48
5.1.8	<i>Proces: Veiligheidsmanagement</i> .....	49
5.1.9	<i>Analyse</i> .....	49
5.2	ORGANISATIESTRUCTUUR.....	51
5.2.1	<i>Principe van samenwerking en coördinatie</i> .....	51
5.2.2	<i>Eenvoud, herkenbaarheid en acceptatie van de structuur</i> .....	53
5.2.3	<i>Duidelijke communicatielijnen</i> .....	57
5.2.4	<i>Onderscheid in besluitvorming, taal en terminologie</i> .....	58
5.2.5	<i>Snelheid en samenstelling van de structuur</i> .....	59
5.2.6	<i>Verhouding strategie &amp; beleid versus operatie &amp; uitvoering</i> .....	62
5.2.7	<i>Verhouding centrale en decentrale besluitvorming</i> .....	67
5.2.8	<i>Verhouding lijn en staf</i> .....	69
5.2.9	<i>Analyse</i> .....	70
5.3	VERGELIJKING MET ANDERE COÖRDINATIESTRUCTUREN .....	74
5.3.1	<i>Uitgangspunten</i> .....	74
5.3.2	<i>Vorm van de structuur</i> .....	74
5.3.3	<i>Operationele Leiding</i> .....	76
5.3.4	<i>Het niveau van leidinggeven</i> .....	76
5.3.5	<i>Principe van samenwerking &amp; coördinatie</i> .....	77
6	CONCLUSIES & AANBEVELINGEN.....	79
6.1	DEELCONCLUSIES.....	79
6.1.1	<i>Criteria voor commandovoering conform literatuur</i> .....	79
6.1.2	<i>Criteria voor het ROT conform huidige taakstelling</i> .....	80
6.1.3	<i>Lessen uit praktijksituaties</i> .....	81
6.1.4	<i>Lessen uit andere systemen voor commandovoering</i> .....	84
6.2	HOOFDCONCLUSIE.....	85
6.3	AANBEVELINGEN.....	87
	BIBLIOGRAFIE.....	91
	BIJLAGE 1: AFKORTINGENLIJST.....	95
	BIJLAGE 2: LIJST MET RESPONDENTEN.....	96
	BIJLAGE 3: INTERVIEWHANDLEIDING.....	97
	BIJLAGE 4: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN T.B.V. META-ANALYSE.....	98
	4.1: EVALUATIES INTERN.....	98
	4.2: EVALUATIES EXTERN.....	99



# 1 Inleiding

---

## 1.1 Leiding & Coördinatie

De hulpverleningsdiensten in Nederland maken gebruik van commandostructuren om het operationele werk 'op straat' aan te sturen. Dit gebeurt in de dagdagelijkse praktijk, waarbij doorgaans sprake is van kleinschalige incidenten, maar is ook aan de orde bij rampen en crises. Dit proces van 'leiding & coördinatie' is randvoorwaardelijk voor het functioneren van het systeem. Met randvoorwaardelijk wordt bedoeld dat zonder een kwalitatief goede invulling van het proces, geen sprake kan zijn van een effectieve rampenbestrijding / crisisbeheersing, omdat door deze processen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding / crisisbeheersing wordt opgebouwd en in staat is om te functioneren (LBCB, 2006, p. 4). Het proces leiding & coördinatie moet een effectieve aansturing van diensten, sleutelfunctionarissen en eenheden waarborgen, zodat met inzet van mensen, middelen en structuren de gewenste 'bestrijdingsprestaties' worden geleverd (Ibid., p. 43).

## 1.2 GRIP

Een kwalitatief goede leiding & coördinatie is dus van groot belang voor een effectieve bestrijding van incidenten, rampen en crises. De samenstelling van de commandostructuur van waaruit leiding & coördinatie plaatsvindt, is wettelijk vastgelegd in het Besluit Veiligheidsregio's. Grofweg behelst dit de instelling van een Commando Plaats Incident (CoPI), al dan niet vergezeld van een Regionaal Operationeel Team (ROT) (Besluit Veiligheidsregio's, § 1). Opschaling vindt plaats conform de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP), waarin staat beschreven welke commandostructuur in welke situatie wordt ingesteld. Binnen het wettelijke kader is er voor de hulpverleningsdiensten enige ruimte voor eigen invulling van de commandostructuur. In de verschillende veiligheidsregio's wordt de GRIP dan ook op verschillende manieren ingevuld.

## 1.3 Commissie Cohen

Uit ervaringen met rampen en crises blijkt echter dat de GRIP niet per definitie de meest adequate structuur biedt om de ramp of crisis te bestrijden. Zo concludeert de 'Commissie Cohen' naar aanleiding van de 'Facebookrellen' in Haren het volgende: "Organisatievormen als SGBO<sup>1</sup> en GRIP zijn er in de eerste plaats om samenwerking tussen verschillende (onderdelen van) disciplines te structureren en van routines te voorzien. Zijn het ook werkelijk routines die in de *hearts and minds* van de betrokkenen zitten, dan bieden ze een uitstekend kader voor professioneel handelen. (...) Soms zijn die organisatievormen rigide, waardoor ze voor de gelegenheid in kwestie meer een keurslijf zijn dan een baken." (Commissie 'Project X' Haren, 2013a, p. 30). De commissie is van mening dat in Haren niet gekozen had moeten worden voor opschaling conform de GRIP structuur, maar voor een vorm van (multidisciplinaire) samenwerking die het best past bij de situatie (Cohen & Adang, 2013).

## 1.4 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) is één van de 25 veiligheidsregio's waarin een GRIP regeling van kracht is. De veiligheidsregio is - naast andere taken - belast met de zorg dat alle

---

<sup>1</sup> Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden; een crisisteam van de politie met een vaste samenstelling

operationele partnerorganisaties in de veiligheidsregio in gezamenlijkheid goed op crisissituaties zijn voorbereid. Binnen de VRR fungeert Team Crisisbeheersing als een organisatorische paraplu boven de activiteiten van de brandweer, politie, geneeskundige diensten, het havenbedrijf, de milieudienst DCMR en gemeentelijke diensten (VRR, 2013). Eén van de taken van Team Crisisbeheersing is het opstellen en onderhouden van beleid, zoals het Regionaal Crisisplan en de GRIP regeling. De VRR heeft de behoefte geuit om de organisatie en werking van de huidige GRIP te onderzoeken. Specifiek gaat het om het functioneren van het Regionaal Operationeel Team (ROT). Het ROT is een team dat bestaat uit vertegenwoordigers van bij de crisisbeheersing betrokken organisaties, dat onder leiding van een Leider ROT een gecoördineerde uitvoering van de crisisbeheersing bevordert (VRR, 2011). Uit oriënterende gesprekken met de VRR komt onder andere naar voren dat het ROT weinig wordt ingezet (zo'n 2 keer op jaarbasis), waardoor opbouw van kennis en ervaring gering is. Daarnaast is het de vraag of de organisatievorm passend is voor de activiteiten die van het ROT worden verlangd.

## 1.5 Probleemstelling

Het rapport van Cohen toont conflicterende waarden in het gebruik van een vaste commandostructuur. Enerzijds is er de behoefte aan vastgestelde structuren en procedures, als kader voor professioneel handelen. Anderzijds is er de behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit, om een organisatievorm te kunnen hanteren die passend is bij de te bestrijden ramp of crisis. Ook de VRR stelt zich de vraag of de gekozen structuur, ten aanzien van het ROT, passend is voor de taken die het ROT geacht wordt te verrichten. Hoe wordt dit ervaren in de praktijk door de betrokken actoren? En wat leert wetenschappelijke literatuur ten aanzien van crisismanagement over de wijze waarop het ROT is georganiseerd? Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in knelpunten bij het functioneren van het Regionaal Operationeel Team (ROT) in de regio Rotterdam-Rijnmond en deze te verklaren, zodat aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van het functioneren van het ROT. Hierbij gebruikmakend van praktijkervaringen met het ROT en theoretische inzichten omtrent commandovoering bij crises.

De volgende hoofdvraag kan derhalve worden geformuleerd:

*Hoe functioneert het Regionaal Operationeel Team in de regio Rotterdam-Rijnmond, welke eventuele knelpunten doen zich hierbij voor en hoe kunnen deze worden verklaard?*

Ter beantwoording van de hoofdvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Aan welke criteria zou commandovoering bij rampen en crises moeten voldoen op basis van wetenschappelijke literatuur over crisismanagement?
2. Aan welke criteria moet het ROT voldoen conform de huidige taakstelling?
3. Welke lessen kunnen worden getrokken uit praktijksituaties (inzetten en oefeningen) ten aanzien van commandovoering door het ROT?
4. Welke lessen kunnen worden getrokken uit andere systemen op het gebied van commandovoering bij rampen en crises (internationaal)?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het functioneren van het ROT?

## 1.6 Toelichting op probleemstelling

Een term die centraal staat in de probleemstelling is het *functioneren* van het ROT. Het functioneren heeft een tweeledige betekenis. Ten eerste een (technische) beschouwing van de wijze waarop het ROT zijn functie verricht, waarbij eerst beantwoord moet worden wat die functie precies inhoudt. Ten tweede de vraag of het ROT werkt zoals het zou moeten werken. Is het ROT zoals het nu is georganiseerd het juiste antwoord op de behoefte aan leiding & coördinatie bij rampen en crises? Om het functioneren vanuit deze twee perspectieven te kunnen onderzoeken, wordt in eerste instantie gekeken naar criteria die zijn geformuleerd in wetenschappelijke literatuur over crisismangement (deelvraag 1), om vanuit deze noties kritisch te kunnen kijken naar de organisatie in Nederland. In tweede instantie worden drie invalshoeken gehanteerd, van waaruit het functioneren van het ROT wordt beschouwd: van de huidige taakstelling (deelvraag 2), lessen uit de praktijk (deelvraag 3) en andere commandosystemen vergelijkbaar met het ROT (deelvraag 4). Commandosystemen uit andere regio's en landen kunnen breder inzicht bieden in principes van commandovoering, zodat het functioneren van het ROT vanuit een kritische blik kan worden beschouwd. Wanneer de lessen worden afgezet tegen de criteria uit literatuur over crisismangement, kunnen eventuele knelpunten in het functioneren worden verklaard. Dit biedt een perspectief van waaruit aanbevelingen worden geformuleerd ter verbetering van het functioneren van het ROT in Rotterdam-Rijnmond (deelvraag 5).

Voor een adequate bestrijding van rampen en crises is een goede leiding & coördinatie essentieel (LBCB, 2006). Het is daarom maatschappelijk gezien zeer relevant om onderzoek uit te voeren naar de geschiktheid van de wijze waarop het ROT is georganiseerd, zodat het crisismangement verder ontwikkeld kan worden. Vanuit wetenschappelijk oogpunt kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de *body of knowledge* op het gebied van coördinatie en sturing bij rampen en crises, wat andere vraagstukken met zich meebrengt dan de *going concern* in 'normale' bureaucratische omstandigheden.

Het onderzoek beperkt zich tot de organisatie van het Regionaal Operationeel Team, binnen de geldende bestuurlijke verhoudingen en wettelijke kaders. Het totale systeem van crisisbeheersing op bestuurlijk niveau wordt in dit onderzoek niet behandeld.

## 1.7 Opbouw document

Deze scriptie is opgebouwd conform de standaard voor scripties en wetenschappelijke artikelen. Hoofdstuk 2 vormt hierop een uitzondering. In dit hoofdstuk worden de context, het beleid en achtergronden beschreven, welke aan de orde zijn bij dit onderzoek. Het theoretisch kader wordt vervolgens beschreven in Hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat de methodologische verantwoording, waaronder het conceptueel model. In hoofdstuk 5 worden de resultaten beschreven, per paragraaf gevolgd door een analyse. De conclusies bij de deelvragen, de hoofdconclusie en aanbevelingen worden achtereenvolgens behandeld in hoofdstuk 6. Tot slot zijn de bibliografie en enkele bijlagen opgenomen.

## 2 Context, Beleid en Achtergronden

---

### 2.1 Achtergrond

Begin jaren '80 vond een grondige herziening plaats van de rampenbestrijding. De Bescherming Bevolking werd opgeheven en de (voorbereiding op) rampenbestrijding kwam in de handen van de hulpverleningsdiensten te liggen, met de brandweer als het 'operationele hart'. De lokale overheid werd in eerste aanleg verantwoordelijk voor de rampenbeheersing. Een gecoördineerde samenwerking van deze onderling afhankelijke partijen werd noodzakelijk geacht. Deze noodzaak werd vastgelegd in de toenmalige Wet Rampen en Zware Ongevallen (1985), waarbij de burgemeester het bestuurlijke opperbevel kreeg en de commandant van de brandweer het operationele commando (Scholtens, 2008b, pp. 196-198).

Onder het adagium 'geen aparte rampenorganisatie, de rampenbestrijding wordt georganiseerd', ontwikkelde de regio Rotterdam-Rijnmond in 1994 een structuur om vorm te geven aan de gecoördineerde samenwerking: de Gecoördineerde Incidentenbestrijdings Procedure (GIP). Dit vanuit een behoefte aan eenvoud in procedures en uitvoering, betrokkenheid van alle diensten, geen operationele rol van gemeentegrenzen, een snelle reactie op incidenten en het kunnen vormen van een beeld (RHRR, 2000). De GIP moet leiden tot (RHRR, 2002):

- Een gecoördineerde aanpak tijdens multidisciplinaire incidenten
- Een eenduidige opschalingsprocedure (inclusief alarmeringsregeling)
- Een eenduidige coördinatie op ieder niveau (1 t/m 4) van de opschaling
- Eenheid van opvattingen in procedures en werkwijzen bij incidenten
- Eenduidige afspraken over taken
- Een evenwicht in de bevoegdheden

De GIP ontwikkelde door tot een regionale procedure (GRIP) en werd in de loop van de tijd door andere regio's overgenomen; ieder op zijn eigen wijze. In 2006 werd door de toenmalige Veiligheidskoepel het Referentiekader GRIP vastgesteld, waarin uniform de regionale opschalings- en crisisorganisatiestructuur van de samenwerkende hulpdiensten in Nederland is beschreven. Dit kader is vervolgens geïmplementeerd in de verschillende regio's (IFV, 2008).

### 2.2 Beleid

#### 2.2.1 Wet en Besluit Veiligheidsregio's

In 2010 is de Wet Veiligheidsregio's van kracht geworden, waarin instelling van de Veiligheidsregio is geregeld. De Veiligheidsregio is een openbaar lichaam, op basis van een gemeenschappelijke regeling tussen de colleges van B&W van de gemeenten in de betreffende regio (art. 9). Het bestuur van de veiligheidsregio heeft onder andere tot taak het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises, het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden en rampen, het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing (art. 10). Tevens heeft de veiligheidsregio de taak om de informatievoorziening tussen de bij rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken diensten in stand te houden. De preparatie op rampen en crises, waaronder het opstellen van plannen en procedures, het opleiden en trainen van functionarissen en het voorzien in de benodigde middelen vloeit voort uit de wettelijke taakstelling.

Eén van die plannen is het regionaal crisisplan: “het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een crisisplan vast, waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden beschreven” (WVR, art. 16, lid 1). Nadere eisen voor de bestrijding van rampen en crises zijn vastgelegd in het Besluit Veiligheidsregio’s (2010). Hierin staan de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing beschreven, evenals de samenstelling van die onderdelen (art. 2.1.).

## 2.2.2 Regionaal Crisisplan en GRIP-regeling

Het regionaal crisisplan van de veiligheidsregio, op basis van artikel 16 Wet Veiligheidsregio’s, beschrijft de hoofdstructuur van de crisisbeheersingsorganisatie, de samenstelling van de onderdelen uit die hoofdstructuur en de crisiscommunicatie. Ook de opschalingstructuur van de regionale crisisbeheersingsorganisatie is uitgewerkt in het crisisplan of een onderliggend document (de GRIP regeling). Alle 25 veiligheidsregio’s ontwikkelen dus GRIP-regeling voor hun eigen werkgebied.

## 2.3 GRIP Structuur

De regionale GRIP structuur kent vier opschalingsniveaus, waarbij één of meer onderdelen van de hoofdstructuur in werking worden gesteld (Veiligheidskoepel, 2006, p. 4). Met de inwerkingtreding van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 zijn de niveaus GRIP 5 en GRIP Rijk toegevoegd.

Niveau	Reikwijdte	Onderdelen van de hoofdstructuur
GRIP 0	normale, dagelijkse werkzaamheden	Meldkamer
GRIP 1	bronbestrijding	COPI
GRIP 2	bron- en effectbestrijding	COPI + ROT
GRIP 3	bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking	COPI + ROT + GBT
GRIP 4	gemeentegrensoverschrijdend, eventueel schaarste	COPI + ROT + RBT
GRIP 5	regiogrensoverschrijdend	COPI + Coördinerend ROT + eventuele andere onderdelen
GRIP Rijk	ationale veiligheid, sturing door rijk benodigd	(niet noodzakelijkerwijs geactiveerd)

Schema 1| GRIP opschalingsniveaus en bijbehorende onderdelen van de hoofdstructuur.

### Commando Plaats Incident (COPI)

Een COPI is belast met de operationele leiding ter plaatse, de afstemming met andere betrokken partijen en het adviseren van het regionaal operationeel team (Besluit Veiligheidsregio's, art. 2.1.2.). Een COPI bestaat uit een Leider COPI, officieren van dienst van betrokken instanties, een informatiemanager en een voorlichtingsfunctionaris.

### Regionaal Operationeel Team (ROT)

Een regionaal operationeel team is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en het adviseren van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam (Besluit Veiligheidsregio's, art. 2.1.4.). Een ROT bestaat uit een leider ROT, secties van betrokken

instanties, een sectie informatiemanagement en een voorlichtingsfunctionaris. Het ROT ondersteunt de operatie ter plaatse door op afstand logistieke maatregelen te treffen, bijstandsaanvragen te verwerken en effecten in de omgeving van het incident te monitoren. Daarmee is het ROT de operationele vertaling van beleidsbeslissingen die door de verantwoordelijke bestuurder worden genomen (Jong, 2009, p. 761). “Concreet heeft het ROT de volgende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (Ibid., pp. 761-762):

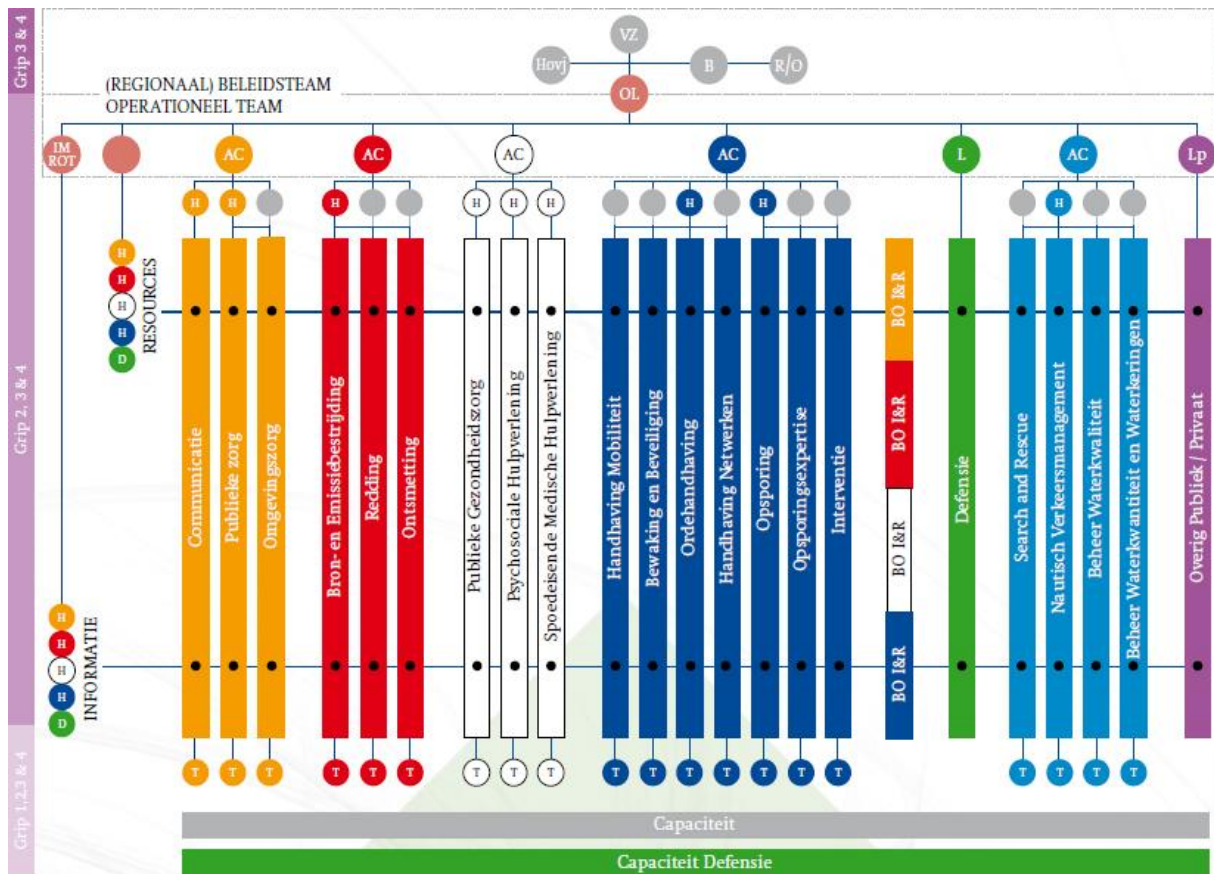
- Vertalen van beleidsbeslissingen in samenhangende opdrachten voor de operationele diensten
- Namens de burgemeester toezien op gecoördineerde crisisbestrijding
- Voorbereiden van gevraagde en ongevraagde adviezen voor het beleidsteam
- Vaststellen van benodigde hulpvraag en beschikbaar hulpaanbod en het doen van voorstellen om eventuele schaarste te verdelen
- Vaststellen van benodigde bijstand en deze via het beleidsteam aanvragen bij het bevoegd gezag
- Zorgdragen voor een vloeiende communicatie tussen operationeel team, beleidsteam, de actiecentra en de hulpverleningsdiensten op het rampterrein
- Het doen van voorstellen over het waarschuwen en evacueren van de bevolking”

### Actiecentra

De actiecentra c.q. stafsecties staan niet benoemd in het Besluit Veiligheidsregio's, maar vinden hun borging in het Referentiekader Regionaal Crisisplan uit 2009. Zoals hierboven beschreven, is het ROT belast met operationele leiding en afstemming; oftewel het 'richten' van het operationele werk. Het inrichten van het operationele werk wordt gedaan door monodisciplinaire actiecentra. Per dienst worden taakorganisaties ingericht die de acties, zoals besloten in het ROT, vertalen naar de praktijk (Projectteam RRCP, 2009, p. 28). Het actiecentrum is concreet belast met:

- Het inrichten van taakorganisaties voor uitvoerend werk (zoals communicatie, publieke zorg, bron- en emissiebestrijding, spoedeisende medische hulpverlening, ordehandhaving en opsporing)
- Het inrichten van taakorganisaties voor ondersteunend werk (informatie en resources)

Iedere taakorganisatie staat onder leiding van een hoofd. Het totale actiecentrum bestaat dus uit een aantal hoofden, onder aansturing van een algemeen commandant. De algemeen commandant heeft op zijn beurt zitting in het ROT. Deze structuur komt voort uit het 'multidisciplinair knoppenmodel', zoals weergegeven in onderstaande afbeelding. Niet iedere dienst maakt gebruik van deze structuur of benoemt de functionarissen conform deze structuur.



Afbeelding 1 | Multidisciplinair Knoppenmodel (Projectteam RRCP, 2009, p. 35). OL = operationeel leider, IM = informatiemanager, AC = Algemeen Commandant, L = Liaison, H = Hoofd en T = taakorganisatie

### Gemeentelijk Beleidsteam

Een gemeentelijk beleidsteam ondersteunt de burgemeester bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Een gemeentelijk beleidsteam bestaat uit leidinggevenden van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening (GHOR), de politie en de bevolkingszorg (Besluit Veiligheidsregio's, art. 2.1.4.).

### Opperbevel en operationele leiding

De burgemeester is het bevoegd gezag ten aanzien van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente en heeft het opperbevel bij rampen en zware ongevallen. Dit laatste betreft een noodbevoegdheid op basis van de Gemeentewet (artikel 173) en de Wet Veiligheidsregio's (artikel 5). Hij heeft de zeggenschap over eenieder die aan de bestrijding deelneemt en is politiek en bestuurlijk verantwoordelijk. De burgemeester kan maatregelen treffen en bevelen geven die in een normale situatie niet mogelijk zijn. Zo kan hij een bevel geven aan het bestuur van het waterschap, terwijl er normaal geen hiërarchische verhouding is tussen burgemeester en waterschap (Brainich, 2009, pp. 646-647). Bij bovenlokale rampen en crises is de voorzitter van de veiligheidsregio - doorgaans de burgemeester van de grootste gemeente - degene die het opperbevel uitoefent (Wet Veiligheidsregio's, artikel 39). Voor een aantal functionele kolommen, zoals de vitale infrastructuur, voedselveiligheid, dierenwelzijn, etc., zijn echter Rijksheren het bevoegd gezag. De verschillende bestuurlijke bevoegdheden en de onderlinge verhouding tussen de kolommen is per crisistype vastgelegd in bestuurlijke netwerkkaarten, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen centrale en decentrale overheid (VRR, 2009, p. 14). Behalve dat de burgemeester in zijn rol van

opperbevelhebber beslissingen neemt, vervult hij ook de rol van bestuurder, burgervader en boegbeeld (NGB, 2008).

De operationele leiding berust bij een functionaris die de leiding heeft over het regionaal operationeel team. De operationeel leider is benoemd door de voorzitter van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio geeft bevelen aan de operationeel leider, ter uitvoering van de door hem genomen besluiten (Wet Veiligheidsregio's, artikel 39). De operationeel leider kan op zijn beurt bevelen geven aan operationele diensten waarover hij in zijn dagelijkse functie niet de leiding heeft (Brainich, 2009, pp. 647-648). Wanneer enkel een COPI is geformeerd (GRIP 1) is de Leider COPI de gemandateerd operationeel leider. Hij kan dus eveneens bevelen geven aan de betrokken diensten, die gewoonlijk niet onder zijn gezag vallen.

#### GRIP 5, GRIP Rijk en crisisbeheersing op nationaal niveau

In 2013 is het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming van kracht geworden, waarin twee additionele opschalingsniveaus worden beschreven: GRIP 5 en GRIP Rijk. Van GRIP 5 is sprake wanneer het incident de grenzen van de betreffende veiligheidsregio overschrijdt of de vrees daartoe bestaat. De voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's besluiten in gezamenlijkheid tot opschaling naar GRIP 5. Zij wijzen tevens een coördinerend ROT aan, welke in principe het ROT van de regio zal zijn waarin het brongebied zich bevindt (NCTV, 2012, p. 39). Naar GRIP Rijk wordt opgeschaald in situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn en die vragen om sturing door het Rijk. De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) kan besluiten tot het van kracht verklaren van GRIP Rijk. Dit kan in alle GRIP-situaties, er hoeft dus niet eerst opgeschaald te worden tot een lager GRIP niveau. De voorzitter van de MCCb zal via het Nationaal Crisiscentrum het bevoegd gezag in de algemene of functionele kolom informeren over het van kracht verklaren van GRIP Rijk door de MCCb en de daaraan verbonden consequenties. Het bevoegd gezag bij GRIP Rijk ligt bij de MCCb of de ministers (Ibid. pp. 12, 39).

## **2.4 GRIP Rotterdam-Rijnmond**

De opschalingstructuur van de crisisbeheersingsorganisatie staat beschreven in de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure, versie 6.0. Hierin worden de GRIP-niveaus behandeld, met bijbehorende taken en crisisstaven (VRR, 2012, p. 3). De samenstelling van de onderdelen van de hoofdstructuur (hierna: gremia) in Rotterdam-Rijnmond wijkt enigszins af van de landelijke kaders, vanwege de regiospecifieke risico's die de regio Rotterdam-Rijnmond kent.

#### Commando Plaats Incident (COPI)

De taakstelling van het COPI in Rotterdam-Rijnmond luidt als volgt: "het Commando Plaats Incident (CoPI) is verantwoordelijk voor de operationele gang van zaken in het brongebied. De crisis heeft een lokaal karakter, maar een goede inzet vereist multidisciplinaire afstemming. De leider CoPI wordt bijgestaan door een operationele organisatie, met functionarissen vanuit verschillende organisaties" (VRR, 2009, p. 20). Het COPI in Rotterdam-Rijnmond bestaat uit de volgende functionarissen en wijkt daarmee enigszins af van de landelijke kaders (VRR, 2012, p. 8):

- a. Leider COPI. Dit is een zogenaamde 'ontkleurde' functie die door personen afkomstig uit verschillende operationele diensten kan worden ingevuld.
- b. Hoofdofficier van Dienst van de brandweer. De Officier van Dienst Brandweer, die in andere regio's in het COPI zit, behoudt de aansturing in het veld.



- c. Commandant van Dienst Geneeskundig (CvD-G). Ook hier geldt dat de Officier van Dienst Geneeskundig, die in andere regio's in het COPI zit, de aansturing in het veld behoudt.
- d. COPI-lid van de politie (of een Officier van Dienst van de Koninklijke Marechaussee). Dit betreft enkel een andere naamgeving; het COPI-lid is opgeleid als Ovd-P en fungeert ook als zodanig bij incidenten die niet zijn opgeschaald.
- e. Officier van Dienst Bevolkingszorg. Deze is sinds 2006 toegevoegd aan het COPI en houdt zich bezig met de gemeentelijke processen. Deze functionaris is afkomstig uit de gemeente waar het incident zich afspeelt.
- f. Officier van Dienst Scheepvaartzorg. Dit betreft een functionaris van de Divisie Havenmeester van het Havenbedrijf Rotterdam. De Havenmeester heeft specifieke bevoegdheden ten aanzien van calamiteiten in het havengebied.
- g. Adviseur Gevaarlijke Stoffen van de DCMR Milieudienst Rijnmond
- h. Informatiemanager COPI. Daarnaast wordt het COPI ondersteund door een plotter, welke het incident intekent op een kaart.
- i. Voorlichtingsfunctionaris COPI. Deze rol wordt ingevuld door communicatiemedewerkers van de politie.

#### Regionaal Operationeel Team (ROT) en Planningsstaf

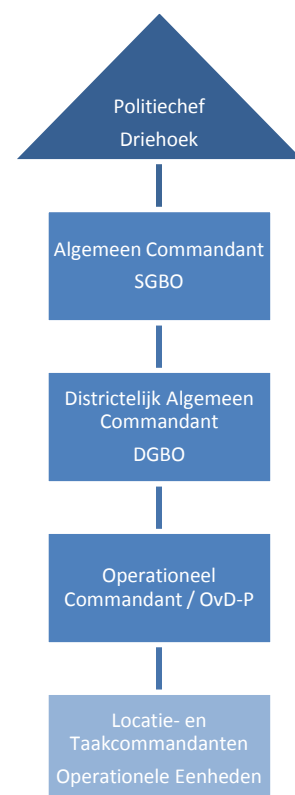
De taakstelling van het ROT in Rotterdam-Rijnmond luidt als volgt: "het Regionaal Operationeel Team (ROT) houdt zich bezig met de omgevingseffecten als een crisis duidelijke uitstraling naar de omgeving heeft. Het ROT stemt af met het COPI, dat onveranderd blijft functioneren. Het ROT kan echter ook worden opgeroepen zonder dat er een COPI actief is, wanneer geen sprake is van een duidelijk aanwijsbare plaats incident. Op operationeel niveau is GRIP 2 de hoogste alarmstatus. De Leider ROT wordt bijgestaan door functionarissen van de verschillende disciplines. Vanaf een GRIP 2 situatie ligt de operationele leiding onveranderd bij de Operationeel Leider in het ROT" (VRR, 2009, p. 20). Het zijn van 'commando met een coördinerende taak' (Besluit veiligheidsregio's, artikel 2.1.1, lid c) is tevens belegd bij het ROT (IVenJ, 2013, p. 251). In het geval van een dreigende crisis kan een planningsstaf worden gevormd, met in principe dezelfde samenstelling als het ROT, waarbij de Leider Planningsstaf in tegenstelling tot de Leider ROT geen bijzondere bevoegdheden heeft (VRR, 2012, p. 19). Het ROT heeft concreet de volgende taken (Ibid., p. 9):

- Operationele verantwoordelijkheid voor het gehele incident
- Zorg dragen voor de aansturing van de totale operationele inzet
- Zorg dragen voor afstemming met het COPI (indien actief) over bron- en effectgebied
- Bepalen van de situatie in het effectgebied en het geven van operationele kaders aan de leider COPI
- Anticiperen op toekomstige gebeurtenissen en hiervoor scenario's ontwikkelen.
- Zorg dragen voor uitvoering van bijstandsverzoeken van COPI en/of andere betrokken partijen.
- Zorg dragen voor de coördinatie tussen de verschillende actiecentra en het totale proces communicatie.
- Zorg dragen voor de coördinatie van de aflossing van de veldeenheden.
- Informeren van het bestuur.
- Adviseren van de Gemeentelijke Veiligheidsstaf bij GRIP 3 of Regionale veiligheidsstaf bij GRIP 4.

Het ROT in Rotterdam-Rijnmond bestaat uit de hieronder vermelde functionarissen en wijkt daarmee enigszins af van de landelijke kaders (VRR, 2012, p. 10):

- a. Een Leider ROT. Dit is een zogenaamde 'ontkleurde' functie die door personen afkomstig uit verschillende operationele diensten kan worden ingevuld.
- b. Een sectie brandweezorg, bestaande uit een Algemeen Commandant Brandweezorg en ondersteuners in de 'tweede ring'.
- c. Een sectie geneeskundige zorg, bestaande uit een Algemeen Commandant Geneeskundige zorg en ondersteuners in de 'tweede ring'.
- d. Een sectie politiezorg, bestaande uit een Algemeen Commandant Politiezorg en ondersteuners in de 'tweede ring'.
- e. Een sectie bevolkingszorg; bestaande uit een Algemeen Commandant Bevolkingszorg en ondersteuners in de 'tweede ring'.
- f. Een sectie scheepvaartzorg, bestaande uit een Algemeen Commandant Scheepvaartzorg en ondersteuners in de 'tweede ring', van het Havenbedrijf Rotterdam.
- g. Een sectie Milieubeheer, bestaande uit de directiewacht van de DCMR Milieudienst Rijnmond. In andere regio's valt milieubeheer onder 'Bevolkingszorg'.
- h. Een sectie Communicatie, bestaande uit een Hoofd Communicatie en ondersteuners in de 'tweede ring'.
- i. Een sectie Ondersteuning, bestaande uit een procesondersteuner, verslaglegger en algemeen ondersteuner.
- j. Een sectie Informatie, bestaande uit een informatiemanager en een plotter

De diverse hulpverleningsdiensten hebben hun eigen actiecentra, waarin uitvoeringscoördinatie binnen de eigen dienst plaatsvindt (VRR, 2011, p. 7). Het actiecentrum politie staat ook wel bekend als de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO). De SGBO structuur is ontwikkeld in 2002 en is doorvertaald naar het eerder weergegeven multidisciplinaire knoppenmodel. De SGBO vervult de rol van actiecentrum politie, wanneer een ROT is geactiveerd. In andere gevallen, zoals evenementen, opereert het SGBO zelfstandig, eventueel aangevuld met liaisons van de andere diensten (VRR, 2012, p. 24). Het SGBO maakt deel uit van de Bevelstructuur Risico- en Crisisbeheersing van politie eenheid Rotterdam en vormt hierin de hoogste operationele opschaling (PRR, 2012). De afbeelding toont de bevelstructuur van de Politie Eenheid Rotterdam.



### Gemeentelijke / Regionale Veiligheidsstaf (GVS / RVS)

In afwijking van hetgeen beschreven is in het Besluit Veiligheidsregio's 2010, worden in Rotterdam-Rijnmond de termen Gemeentelijke Veiligheidsstaf (GVS) en Regionale Veiligheidsstaf (RVS) gehanteerd in plaats van Gemeentelijk, respectievelijk Regionaal Beleidsteam (GBT/RBT). Ook de samenstelling van de Gemeentelijke Veiligheidsstaf is afwijkend: in de gemeentelijke veiligheidsstaf neemt een liaison plaats vanuit het ROT, welke de operationele diensten (politie, brandweer en GHOR) vertegenwoordigt. In de Regionale Veiligheidsstaf hebben de Havenmeester en de directeur van de DCMR zitting, analoog aan de samenstelling van COPI en ROT. Dit vanwege de specifieke omstandigheden (wereldhaven, petrochemische industrie) die in de regio Rotterdam-Rijnmond aan de orde zijn.

## **2.5 Ontwikkelingen: Landelijke Meldkamer Organisatie en Nationale Politie**

Op moment van schrijven worden plannen gemaakt omtrent de vorming van een Landelijke Meldkamer Organisatie (LMO). Concreet betekent dit dat één organisatie wordt gevormd, met tien meldkamerlocaties, onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. In de huidige situatie valt de meldkamer onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio. De landelijke organisatie krijgt een eigen budget en verantwoordelijkheid voor het beheer, waaronder huisvesting, ICT, leidinggevend en ondersteunend personeel en personeel ten behoeve van de multidisciplinaire werkprocessen (MinV&J, 2012). De verantwoordelijkheid voor het beheer van de 'monodisciplinaire opschalingsruimten' (actiecentra) zal eveneens bij de meldkamerorganisatie komen te liggen. Een andere ontwikkeling is de vorming van de Nationale Politie. Met deze ontwikkeling is de politieregio niet meer territoriaal congruent met de Veiligheidsregio. Daarnaast wordt met de vorming van de Nationale Politie een leidinggevende functie (Officier van Dienst Operationeel Centrum: OvD-OC) op het politiedeel van de meldkamer ingericht, die ook een rol krijgt in de operationele sturing (KNP, 2012, pp. 144-145).

Ten gevolge van de hierboven geschetste ontwikkelingen krijgt Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond te maken met de vorming van een nieuwe meldkamer, zowel organisatorisch als fysiek, die ook een rol vervult in bestrijding van grootschalige incidenten, rampen of crises. Deze ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de wijze waarop het ROT en actiecentra functioneren.

## 3 Theoretisch kader

---

Het theoretische kader begint met een inleiding op het begrip ‘crisis’, om van daaruit door te werken naar de dynamiek die bij crises aan de orde is en de partijen die daarbij betrokken zijn. Deze algemene noties bieden gezichtspunten om de bestrijding van crisissituaties - en de voorbereiding daarop - te begrijpen. Vervolgens wordt ingegaan op de problemen die bij crisissituaties ontstaan op het gebied van coördinatie en management. De daarop volgende paragraaf biedt inzicht in de elementen waaruit de structuur van een organisatie, zoals het ROT, is opgebouwd. Tot slot worden elementen behandeld die kunnen worden teruggevonden in een commandostructuur. Hierbij gaat het enerzijds om factoren die een commandoteam tot een succesvol functionerend team maken en anderzijds om functies die in een commandoteam kunnen worden teruggevonden.

### 3.1 Crisis gedefinieerd

In wetenschappelijke theorieën en beleidsdocumenten van de overheid, zijn verschillende definities te vinden van het begrip crisis. De Wet Veiligheidsregio’s, artikel 1, definieert een crisis als “een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast”. Rosenthal et al. (1989 in Boin & 't Hart, 2010) spreken van een crisis “*when a threat is perceived against the core values of life-sustaining functions of a social system, which requires urgent remedial action under conditions of deep uncertainty*”. Muller et al (2009, pp. 1-2) definiëren een crisis als “een gebeurtenis die diep ingrijpt in het functioneren van een organisatie of een sociaal systeem en waarbij in onzekerheid en onder tijdsdruk diep ingrijpende beslissingen moeten worden genomen”. Een crisis is een “aantasting van de basisstructuren, dan wel de waarden en normen van het maatschappelijk systeem”, conform het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming uit 2002 (Geveke & Wismans, 2009, pp. 715-719). Deze definities vertonen enkele verschillen, maar ook duidelijke overeenkomsten. Een opvallend verschil tussen de definities, is dat de Wet Veiligheidsregio’s en Rosenthal et al. spreken over een *dreiging* van aantasting van vitaal belang van de samenleving, waar Muller et al enkel spreken over een *gebeurtenis* (die zich op dat moment voltrekt). Dit onderscheid lijkt echter vooral van theoretische aard; aan een dreiging gaat immers ook een gebeurtenis vooraf, die leidt tot die dreiging. Voorts spreken Rosenthal et al. en Muller et al. over een sociaal systeem, terwijl de Wet Veiligheidsregio’s ‘de samenleving’ hanteert. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2002 spreekt over een maatschappelijk systeem. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de Wet Veiligheidsregio’s en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming bedoeld zijn voor de samenleving c.q. maatschappij als geheel (publiek) en niet voor sociale systemen van een kleinere orde (waaronder ook privaat, zoals een bestuurscrisis in een bedrijf), terwijl Rosenthal en Muller beoogd hebben een algemeen toepasbare definitie te formuleren. Dit onderscheid is relevant voor dit onderzoek, aangezien het Regionaal Operationeel Team in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ook gericht is op dreigingen of gebeurtenissen in het publieke domein die ‘de samenleving’ aangaan en niet op crises in sociale systemen van een kleinere orde. Een duidelijke overeenkomst in de definities is het vitaal belang, kernwaarden of basisstructuren van het sociaal of maatschappelijk systeem. Ondanks dat het in andere woorden is geformuleerd, gaat het bij een crisis dus om een gebeurtenis of een dreiging die elementen in de basis van de samenleving aantast en daarmee grote impact kan hebben op het functioneren van de samenleving. Al is de kans dat een crisis zich voordoet klein, de grote impact die een crisis heeft maakt dat het een groot risico vormt voor de samenleving,

wat uitdagingen op het gebied van risicobeheersing en crisispreparatie met zich meebrengt (Boin & 't Hart, 2010).

Muller et al. (2009) en Rosenthal et al. (1989 in Boin & 't Hart, 2010) beschrijven in hun definities de noodzaak om actie te ondernemen. Er is sprake van diep ingrijpende beslissingen onder hoge tijdsdruk en een hoge mate van onzekerheid. Boin en 't Hart (2010) voegen hier de elementen 'grote schaal' en 'verstoring van de status quo' aan toe. Dit onderzoek beoogt niet om een definitie van crisis te (her)formuleren, maar op basis van de vermelde definities kunnen wel elementen worden benoemd die kenmerkend zijn voor een crisis:

- Bedreiging of daadwerkelijke aantasting van de 'fundamenten' van de samenleving c.q. maatschappij
- Verstoring van de 'status quo'
- Noodzaak tot het nemen van besluiten, het ondernemen van actie
- Hoge tijdsdruk c.q. hoge mate van urgentie
- Grote mate van onzekerheid
- Grote schaal / grote impact

### 3.2 Crisis, ramp of noodgeval

De termen crisis, ramp (*disaster*) en noodgeval<sup>2</sup> (*emergency*) worden in het dagelijks spraakgebruik veelvuldig door elkaar toegepast. In wetenschappelijke artikelen en beleidsdocumenten wordt echter wel onderscheid aangebracht (Boin & 't Hart, 2010, p. 358). Zoals te lezen in voorgaande paragraaf, is een crisis een bedreiging of aantasting van de fundamenteen van de samenleving. De definities voor crisis bieden ruimte aan een veelheid van soorten crises: organisatorisch, financieel, economisch, bestuurlijk of een bedrijfscrisis (Muller et al., 2009, p. 3). In het kader van de Nationale Veiligheid heeft de Rijksoverheid een vijftal vitale belangen benoemd, die aan de orde zijn bij crisisbeheersing en als zodanig als soorten crises beschouwd kunnen worden. Tussen deze belangen is doorgaans sprake van nauwe onderlinge samenhang (NCTV, 2012, p. 11):

- "Territoriale veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat in brede zin, dan wel de territoriale integriteit in enge zin.
- Economische veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.
- Ecologische veiligheid: het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting.
- Fysieke veiligheid: het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving.
- Sociale en politieke stabiliteit: het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde waarden."

Een ramp wordt gezien als een specifiek type crisis, op het gebied van openbare orde en veiligheid (NCTV, 2012, p. 11). Rampen worden beschouwd als de klassieke 'zware ongevallen' of 'grootschalige incidenten', voortkomend uit de natuur of de technologie (Scholtens, 2008; Quarantelli, 1988). Quarantelli noemt overigens nadrukkelijk dat hij situaties voortkomend uit 'conflicten', zoals terroristische aanslagen, maatschappelijke onrust, openbare ordeverstoringen en rellen niet onder

---

<sup>2</sup> In Nederland wordt doorgaans gesproken over zware ongevallen of over grootschalige incidenten

het begrip 'ramp' verstaat (Quarantelli, 1988, p. 373). In de Wet Veiligheidsregio's 2010, artikel 1, wordt een ramp gedefinieerd als "een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken". Samenvattend gaat het bij rampen dus om fysieke aspecten, voortkomend uit de natuur of de technologie, die een bedreiging vormen voor gezondheid van personen, voor materiële belangen of voor het milieu.

De 'klassieke drie' hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en geneeskundige diensten) waren voornamelijk gericht op rampenbestrijding. De laatste jaren is een verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing ingezet (VRR, 2009, p. 8), mede ingegeven door de Wet Veiligheidsregio's 2010. Deze verbreding is onder andere te zien aan de ontwikkeling van een Regionaal Crisisplan (conform artikel 16 Wet Veiligheidsregio's), waar voorheen sprake was van gemeentelijke rampenplannen. Daarmee komen dus ook de situaties voortkomend uit conflict, die Quarantelli nadrukkelijk buiten beschouwing liet, binnen de scope van de veiligheidsregio's te vallen. Afhankelijk van de aard van de crisis wordt afstemming en aansluiting gezocht met de functionele ketens (o.a. op het gebied van ziektebestrijding, drinkwater- en voedselvoorziening, energie, transport, etc.) en externe partijen (VRR, 2009, p. 19). De hedendaagse crisisbeheersing is dus duidelijk breder geworden dan de 'klassieke' rampenbestrijding, waarbij naast politie, brandweer en geneeskundige diensten ook meer organisaties betrokken zijn.

Dit onderzoek spitst zich toe op crises die de openbare orde en veiligheid aangaan, conform de taakstelling uit de Wet Veiligheidsregio's. Het betreft hier bijvoorbeeld rampen, terrorisme, openbare ordeverstoringen, aantasting van vitale infrastructuur, evenementen, et cetera. Of er sprake is van een ramp of crisis, is aan interpretatie onderhevig. Zo noemde bijvoorbeeld minister Opstelten de brand bij Chemiepack in Moerdijk een ramp, wat conform de criteria uit de Wet Veiligheidsregio's aannemelijk kan worden gemaakt (gezondheid van veel personen werd bedreigd, er was aanzienlijke schade aan het milieu en materiële belangen waren geschaad). In de publieke opinie werd de kwalificatie 'ramp' echter als overdreven bestempeld en dacht men dat de minister 'meer wist' dan wat eerder door de autoriteiten was gecommuniceerd (AD.nl, 2011). De gehanteerde terminologie werd daarmee onderdeel van het politieke toneel.

### 3.3 Crisisdynamiek en Crisismanagement

Crises worden over het algemeen in het geheugen geprent als een gebeurtenis op een bepaald punt in de tijd of op een zekere plaats, zoals de 'Watersnoodramp van 1953', '9/11', het 'Koninginnedagdrama in Apeldoorn' of de 'Schietpartij in Alphen aan den Rijn'. De crisisdynamiek is echter meer omvattend; het gaat zowel om het ontstaan en de ontwikkeling van de dreiging als de onmiddellijke en latere reacties op het onheil. Crisismanagement vindt plaats over dit hele spectrum; het omvat de activiteiten die noodzakelijk zijn tijdens een crisis, maar ook de fasen voor en na een crisis. De Amerikaanse Federal Emergency Management Agency (FEMA) heeft hier een fasenmodel op toegepast (Rosenthal, 2009a, pp. 16-23):

1. Preventie. Het voorkomen van dreigingen en daadwerkelijk onheil.
2. Voorbereiding en Planning. Zorgen dat je als organisatie aanwezig bent op de momenten dan het moet, bij voorbaat een plan ontwikkelen, elkaar kennen en verwachtingen afstemmen.

3. Respons. Het handelen ter bestrijding van de crisis. In deze fase vindt crisisbesluitvorming plaats; er moeten onder tijdsdruk kritieke beslissingen worden genomen.
4. Nafase. Ook wel aangeduid als nazorg, herstel, rehabilitatie, terugkeer naar de 'status quo'. De nafase behelst echter niet alleen de terugkeer naar de normale situatie, maar ook management van de langetermijneffecten van de gebeurtenis.

Het onderscheid in deze fasen maakt duidelijk waar het accent ligt van de inspanningen die de betrokken diensten leveren. In de voorbereidende fase worden beleidsstukken ontwikkeld die structuren en processen voor de organisatie van het ROT bevatten. Ook het kwalitatief en kwantitatief op peil brengen van de commandovoerende gremia, zoals opleiding, training en oefening, hoort in deze fase thuis. In de responsfase treedt het ROT repressief op en komt het daadwerkelijke functioneren tot uiting.

### 3.3.1 Ordeperspectief versus Conflictperspectief

Binnen het crisismanagement zijn er twee stromingen, die bepalend zijn voor wat van het crisismanagement verlangd wordt. Deze invalshoeken zijn van belang om te begrijpen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt in het crisismanagement en welke uitgangspunten hierbij gehanteerd worden. Het ordeperspectief is gebaseerd op het harmoniemodel. De maatschappelijke status quo wordt gezien als belangrijke waarde en daarom zullen burgers, organisaties en autoriteiten een gezamenlijke inspanning leveren om de aantasting van maatschappelijke waarden tegen te gaan en de orde van vóór de crisis te herstellen. Een belangrijke uitdaging voor de overheid daarbij is het organiseren van de vereiste omschakeling van de alledaagse routine naar kritieke omstandigheden, zodat snel ingrijpende beslissingen genomen kunnen worden ('t Hart, 2001, pp. 102-105).

Het conflictperspectief is gebaseerd op de maatschappelijke ongelijkheden en beschouwt conflict en instabiliteit als noodzakelijke voorwaarden voor maatschappelijke verandering. Het gaat hierbij om de mate waarin de gebeurtenissen botsende waarden en belangen blootleggen en om de doorwerking daarvan op de lange termijn. De nadruk ligt hier op maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en organisatorische kwesties. De drang om de orde van vóór de crisis te herstellen is in mindere mate aanwezig, de crisis wordt meer als een kans beschouwd om maatschappelijke verandering teweeg te brengen. De rol van de overheid in deze benadering is niet per definitie het willen beheersen van de crisis, maar kan ook het 'benutten' van de crisis zijn om bepaalde veranderingen door te voeren (Ibid., pp. 102-105). Ongevallen en rampen zullen in deze benadering ook worden beschouwd als momenten om van te leren. Het biedt '*windows of opportunity*' om oude ideeën en plannen weer uit de bureaulade te halen en onder de aandacht te brengen. Een keerzijde is dat het leren soms erg 'springerig' kan verlopen; wanneer een incident zich voordoet is er kortstondig aandacht voor dat specifieke thema (bijvoorbeeld cellencomplexen n.a.v. de Schipholbrand in 2005), totdat een ander thema zich aandient. Een risico is dat 'evaluatiemoetheid' optreedt. De stromen aan rapporten en trainingen leiden tot een verzadiging of zelfs overdaad, met vaak voorspelbare bevindingen, waardoor de aandacht verslapt (Van Duin, 2009, pp. 53-59).

Het perspectief van waaruit het handelen van de overheid wordt beschouwd, is dus bepalend voor de beoordeling van de prestaties van de overheid. In de voorbereidingsfase gaat het bij ordeperspectief om welke crisisscenario's als uitgangspunt worden genomen en hoe daarop wordt

voorbereid. De kwaliteit van de voorbereiding hangt af van de zorgvuldigheid waarmee de keuzes worden gemaakt. Vanuit conflictperspectief gaat het in de voorbereiding om aandacht of steun krijgen voor kwetsbaarheden in de maatschappij. Autoriteiten bieden weerstand tegen preparatie-initiatieven en crisisplanners zijn daarom verwickeld in een strijd om aandacht van de bestuurlijke leiding. In de responsfase gaat het vanuit ordeperspectief om het tonen van flexibiliteit (snel en doeltreffend kunnen aanpassen aan extreme omstandigheden) en daadkracht (hoofd- en bijzaken onderscheiden, op voortvarende wijze diensten leveren), men verwacht leiding en steun. Vanuit conflictperspectief gaat het in de responsfase om betekenisgeving aan de gebeurtenis, zoals de toedracht, verantwoordelijkheden, kwaliteit van de reactie en de gevolgen voor posities van betrokken personen / instanties. Deze kunnen zich ontpoppen tot 'publieke held' of verworden tot zondebok. Crisismanagement is een moment waarop actoren kunnen laten zien wat ze waard zijn, wat kan leiden tot een 'oorlog der Samaritanen', waarbij hulpverleningsorganisaties elkaar het werk bemoeilijken ('t Hart, 2001, pp. 108-109). Bezien vanuit het conflictperspectief, zou het ROT te maken kunnen krijgen met andere belangen dan het belang van het 'gezamenlijk bevorderen van de crisisbeheersing'. Dit kan van invloed zijn op hoe organisaties en individuen zich manifesteren in het ROT.

### 3.3.2 Bureaucratie in crisisonstandigheden

Het opereren onder crisisonstandigheden vraagt, zoals eerder geconstateerd, het snel nemen van ingrijpende beslissingen. De organisatorische structuren van het openbaar bestuur, met haar bureaucratische kenmerken, lijken echter ongeschikt om die benodigde, snelle beslissingen te kunnen nemen. Zo vertoont de politieorganisatie typische kenmerken van formele bureaucratische organisaties: een sterke hiërarchie, proceduregericht en een systematische aanpak van werkzaamheden. Dit valt goed te verklaren door de vele formele regels waar de politie mee te maken heeft, zoals het strafrecht, dat weinig ruimte laat voor eigen invulling (Pearce & Fortune, 1995). Dezelfde kenmerken zijn terug te vinden bij gemeenten, brandweer en geneeskundige diensten, welke handelen op basis van protocollen en vastgestelde werkstromen. De kans dat een crisis zich voordoet is klein, echter de effecten kunnen grote impact hebben. Als een crisis zich voordoet, levert dat een (over-) belasting op van bestaande routines, beschikbare middelen en bekwaamheden van de betrokken organisaties (Boin & 't Hart, 2010). De kenmerken van een crisis (ernstige dreiging, geringe beslissingstijd en grote mate van onzekerheid) staan haaks op de kenmerken van een goed functionerende bureaucratie (voorspelbaarheid, formele regels, schriftelijke vastlegging, stabiele omgeving, etc.). De bureaucratisch gedreven organisatie maakt in geval van crises een omslag naar een projectgedreven organisatie, met een strakke structuur, centraal aangestuurd door een opperbevelhebber. De democratische *checks and balances* moeten tijdelijk wijken voor het devies dat de autoriteiten hun verantwoordelijkheid moeten nemen (Jong, 2009, p. 765).



### 3.3.3 Typen organisaties bij crisisbeheersing

Bij crisisbeheersing zijn verschillende typen organisaties betrokken, met verschillende mate van betrokkenheid, bekwaamheden en prestaties. Rondom iedere crisis ontstaat daardoor een netwerk van organisaties dat op zichzelf uniek is (Boin & 't Hart, 2010, p. 363). Dynes ontwikkelde een kwadrantenmodel met vier typen organisaties die bij rampen en crises betrokken kunnen zijn. Hij baseerde het onderscheid op de dimensies taak (bestaande taak of nieuwe taak voor de betreffende organisatie) en structuur (reguliere structuur of nieuwe structuur), zoals weergegeven in onderstaande tabel.

	Taken	
Structuur	Bestaande taken	Nieuwe taken
Reguliere structuur	1. Crisisorganisatie ( <i>established</i> ) Politie, brandweer, ambulancedienst	2. Verbredende organisatie ( <i>extending</i> ) Woningbouwvereniging, nutsbedrijven
Nieuwe structuur	3. Mobiliserende organisatie ( <i>expanding</i> ) Rode Kruis, Leger des Heils	4. Ad-hoc organisatie ( <i>emerging</i> ) Vereniging van slachtoffers, zoekteams

Schema 2 | Dynes' typologie van organisaties betrokken bij crisisbeheersing ('t Hart, 2001, p. 111; Boin & 't Hart, 2010, p. 363).

#### 1. Crisisorganisatie (*established*)

De 'eerstelijns' organisaties, eerder in deze scriptie ook wel de 'klassieke drie' genoemd en in Engelstalige literatuur ook wel aangeduid als *emergency mission organizations* (Lutz & Lindell, 2008), kunnen daadwerkelijk het verschil maken tussen leven en dood. De prestaties hangen af van de kwaliteit van interne communicatie en de kwalificaties van het personeel. Deze organisaties beschouwen zichzelf als het hart van de crisisbeheersing en verrichten aanzienlijke inspanningen op het vlak van planning, preparatie en middelen (Boin & 't Hart, 2010, pp. 363-364). De werkzaamheden bij een crisis zijn voor deze eerstelijns organisaties veelal 'meer van hetzelfde', maar verder wel een omschakeling naar grootschalig optreden.

#### 2. Verbredende organisatie (*extending*)

Deze organisaties spelen een cruciale rol in de secundaire inzet bij crises en behandelen de economische, sociale en psychologische effecten die de crises heeft op de samenleving. Crisisbeheersing is niet direct de kerntaak van deze organisaties, maar past wel binnen hun bredere taakstelling en mandaten. Dit type organisaties verricht dan ook minder inspanning in de preparatie op crisisbeheersing. De vaak bureaucratische organisaties, waar de burger dagdagelijks mee te maken heeft, moeten de omschakeling maken van een procesmatige aanpak van individuele cases naar grote hoeveelheden ongestructureerde en ongereguleerde cases. Dit vergt een omschakeling en improvisatie van medewerkers (Ibid.).

#### 3. Mobiliserende organisatie (*expanding*)

Deze organisaties, die vaak te vinden zijn in het maatschappelijke middenveld, maar ook binnen overheden, beschouwen crisisbeheersing wel als onderdeel van hun missie, al is het niet hun kerntaak. De medewerkers zijn doorgaans belast met andere taken (ondersteunende taken, publieke dienstverlening) en zijn als het ware 'in ruste', totdat een beroep op hen wordt gedaan in het kader van crisisbeheersing. Hun prestatie en bestaansrecht staat of valt met de stootkracht die zij kunnen leveren (kwalitatief en kwantitatief) op het moment dat er een beroep op hen wordt gedaan (Ibid.).

#### 4. Ad-hoc organisatie (emerging)

Ad-hoc organisaties ontstaan ten tijde of ten gevolge van rampen en crises en springen in de 'gaten' die de formele organisaties laten vallen. Bijvoorbeeld doordat in de planning geen rekening wordt gehouden met bepaalde facetten van de crisis of omdat aan bepaalde facetten of belangen onvoldoende aandacht wordt besteed, naar mening van de betrokkenen. Het mandaat van deze organisaties is vaak onduidelijk, evenals hun structuur en processen. De ad-hoc organisaties proberen naar eigen inzicht 'iets te betekenen' in de bestrijding van een ramp of crisis, maar in een omgeving waar al vele instanties betrokken zijn, leidt dit vaak tot spanningen met de gevestigde organisaties (Ibid.).

Een andere onderverdeling kan worden gevonden in het Verenigd Koninkrijk, in de Civil Contingencies Act uit 2004. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen categorie 1 en categorie 2 organisaties (Arbuthnot, 2008). De categorie 1 organisaties betreft politie, brandweer, geneeskundige diensten, milieudiensten en lokale autoriteiten en is als zodanig vergelijkbaar met de type 1 *established* organisaties van Dynes. Deze organisaties vormen het hart van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en hebben tot taak om de openbare orde en veiligheid te beschermen. De categorie 2 organisaties betreft met name sectoren uit de vitale infrastructuur, zoals nutsbedrijven (gas, water, elektriciteit), telecombedrijven, water-, weg- en spoorbeheerders, haven- en luchthavenautoriteiten, etc., die rampenbestrijding en crisisbeheersing niet direct als taak hebben, maar die wel sterk betrokken raken bij incidenten die hun sector aangaan. Deze sectoren worden in Nederland aangeduid als de 'functionele ketens' en zijn overeenkomstig met de type 2 *extending* organisaties van Dynes. Vertegenwoordigers van de categorie 1 en 2 organisaties komen bijeen in zogenoemde '*local resilience forums*', gebaseerd op de politieregio's, om op lokaal niveau zorg te dragen voor coöperatie en coördinatie tussen de betrokken diensten (Cabinet Office, 2013). Deze fora kunnen worden vergeleken met de afdeling crisisbeheersing of het veiligheidsbureau binnen de veiligheidsregio's.

Crisissituaties brengen de verschillende typen organisaties bij elkaar, met elk hun eigen specialismen en culturen. Dit creëert onzekerheid over hoe andere partijen zich zullen gedragen en hoe daarmee moet worden omgegaan (Koppenjan & Klijn, 2004; Moynihan, 2009, p. 905). Daarbij doen zich afstemmingsproblemen voor. De specialisten in incidentbestrijding en crisisbeheersing (type 1) zijn ingericht op het snel omschakelen naar crisissituaties en hebben moeite met de logheid van verbredende organisaties (type 2), die de nieuwe taken binnen hun bestaande bureaucratische structuur moeten vervullen. Deze organisaties zijn niet ingesteld op grootschalig optreden onder tijdsdruk. Er bestaat ook een duidelijke discrepantie met de mobiliserende (type 3) organisaties, die - drijvend op vrijwilligers - niet altijd als volwaardige partner worden beschouwd. De ad-hoc organisatie (type 4) kent geen duidelijk aanspreekpunt en onzeker is of gemaakte afspraken worden nagekomen. De informele en chaotische (soms onbetrouwbare) structuur belemmert de samenwerking en bemoeilijkt de communicatie. Vanuit het conflictperspectief zijn coördinatieproblemen te verwachten, niet alleen door onwennigheid en onzekerheid, maar ook door conflicterende doelen en belangen, bureaupolitiek, afhoudende reacties, onderlinge rivaliteit en competitie, wat leidt tot de eerder aangehaalde 'oorlog der Samaritanen' ('t Hart, 2001, pp. 111-113).

### 3.4 Samenwerking in de crisisbeheersing: een coördinatieprobleem

Uit voorgaande subparagraaf blijkt dat een verscheidenheid aan organisaties betrokken is bij crisisbeheersing. De coproductie die bij crisisbeheersing wordt vereist, leidt tot het ontstaan van een netwerk van onderling afhankelijke actoren die de crisis moeten bestrijden. In de literatuur over *emergency management* bestaan conflicterende perspectieven over hoe de betrokken organisaties dienen te worden aangestuurd. Enerzijds is er de hiërarchische benadering, waarbij eenduidige commandovoering en controle centraal staan. Anderzijds is er de netwerkbenadering, die meer gericht is op coördinatie en coöperatie, vanuit de gedachte dat de bestrijdingsprestaties afhankelijk zijn van goede coproductie (Moynihan, 2009, p. 897; Moynihan, 2008, pp. 208-209).

#### 3.4.1 Hiërarchische benadering

Het accent van de hiërarchische benadering ligt op gecentraliseerde, top down aangestuurde en gecontroleerde incidentbestrijding door *command* en *control*. In deze benadering zijn de elementen uit de mechanistische benadering binnen de organisatiewetenschappen te herkennen, bekend geworden onder de *Scientific Management School* en de *Science of Administration* stromingen. Vanuit deze stromingen zijn inzichten ontwikkeld over de structurering van organisaties en over planning en control. De denkbeelden van *Scientific Management* oefenen ook vandaag de dag nog aantrekkingskracht uit op rechte lijnen in organisatieschema's en organogrammen, duidelijke regels, discipline en controle (Bovens, 't Hart, & Van Twist, 2007, pp. 229-232). Zo zijn door bijvoorbeeld Gulick en Urwick en door Fayol (in Rainey, 2010, pp. 206-207) principes ontwikkeld voor aansturing in publieke organisaties, die ook in de hiërarchische benadering van crisisbeheersing te herkennen zijn: eenheid van bevel, één leidinggevende, specialisatie van taken, verdeling van bevoegdheden en een gelimiteerde *span of control*. De veronderstelling die ten grondslag ligt aan de hiërarchische benadering is dat er sprake is van een verstoring van de 'status quo', wat leidt tot irrationeel handelen, paniek en chaos. De orde kan alleen door sterke commando en controle hersteld worden (Dynes, 1994, pp. 142, 144-145). In deze benadering is duidelijk het eerder beschreven ordeperspectief te herkennen.

#### Command en control

Een klassieke definiëring van de begrippen *command* en *control* kan worden gevonden in het glossarium van de NATO (2013, pp. 60, 65). Vrij vertaald behelst *command* het opleggen van de wil om een bepaalde actie tot stand te brengen en *control* de uitoefening van gezag over de activiteiten van ondergeschikte actoren, om de implementatie van bevelen en aanwijzingen te monitoren en bij te sturen. Binnen de krijgsmacht werd controle als onderdeel van commando beschouwd. Pigeau en McCann (2002) komen in hun onderzoek tot een hernieuwde conceptualisering van de termen *command* en *control* en trekken de begrippen uit elkaar. Tegelijkertijd behouden ze wel een koppeling tussen beide begrippen. Hun conceptualisering van controle gaat verder dan de technische benadering die bestaat uit monitoren en bijsturen. Zij betrekken personeel, middelen en procedures bij het geheel en komen daarmee bij structuren en processen (Alberts & Hayes, 2003, pp. 14-18). Pigeau en McCann formuleren de volgende definities:

- Control: "*those structures and processes devised by command to enable it to manage risk*". Structuren zorgen voor reductie van onzekerheid door orde in de situatie aan te brengen, op basis waarvan rationele keuzes kunnen worden gemaakt. Processen bestaan uit sets van vastgestelde regels, die ervoor zorgen dat de structuren werken. Door de uitvoering van

structuren en processen, die door het commando zijn ontwikkeld, worden problemen opgelost en wordt risico op falen verkleind.

- Command: *“the creative expression of human will necessary to accomplish the mission”*. Enerzijds moet er sprake zijn van enige vorm van creatief denken om structuren en processen te ontwikkelen en bij te stellen, naar gelang de situatie. Anderzijds moet er sprake zijn van de wil (vastberadenheid) om het doel te bereiken. Het doel van commando is om vernieuwende oplossingen te bedenken voor problemen, condities te scheppen die controle mogelijk maken en de bron zijn van vastberadenheid.

De militaire concepten met betrekking tot *command* en *control* zijn in de jaren '80 overgenomen in de civiele crisisbeheersing en rampenbestrijding, vanuit de overtuiging dat de structuren die werken in een militaire omgeving ook bruikbaar zouden zijn in een civiele omgeving. Deze veronderstelling werd nooit getoetst, maar werd als voor de hand liggend en logisch beschouwd. Nog steeds wordt deze structuur gezien als één van de belangrijkste fundamenten van de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing (Scholtens, 2008, p. 199; Dynes, 1994). In Nederland werd de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing toebedeeld aan de diensten die zich in de dagdagelijkse situatie ook met incidentbestrijding bezig houden, met de brandweer als het operationele hart van de rampenbestrijding. De intentie was om een organisatie te ontwikkelen, bestaande uit diverse onafhankelijke partijen, die ten tijde van een crisis als één entiteit zouden optreden. Een intensieve samenwerking werd daartoe als een vereiste beschouwd. De noodzaak tot samenwerking is ook terug te vinden in de gehanteerde definitie van 'ramp' in de Wet Veiligheidsregio's (voorheen in de Wet Rampen en Zware Ongevallen), artikel 1: *“een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.”* Om deze samenwerking te bewerkstelligen werd het noodzakelijk geacht om het operationeel bevel in handen te leggen van één centrale bevelhebber: de operationeel leider. Dit geldt eveneens voor het opperbevel, dat is toebedeeld aan de (coördinerend) burgemeester. De burgemeester is politiek en ambtelijk verantwoordelijk en kan bevelen geven aan eenieder die bij de rampenbestrijding betrokken is (Scholtens, 2008b, p. 198).

### Voorstanders en tegenstanders

Beroepsbeoefenaars en geleerden zijn het er niet over eens dat een militaire stijl van commando en controle de juiste oplossing is voor de preparatie en aanpak van civiele crises en rampen. Een hiërarchische benadering wordt voornamelijk bepleit door beroepsbeoefenaars in de crisisbeheersing, die grote waarde hechten aan *command* en *control*. Geleidelijke besluitvormingsprocessen, het bereiken van consensus en wederzijdse aanpassing, zoals gebruikelijk in netwerken, zijn niet opportuun in crisissituaties waar sprake is van een hoge mate van urgentie. Er is behoefte aan centralisatie van besluitvorming, om in korte tijd conflicten op te lossen en middelen toe te delen (Moynihan, 2009, p. 898). Dynes (1994 in Arbutnot, 2008, p. 188) is juist van mening dat centrale sturing in het commando- en controlemodel zelf de bron is van problemen in crisismanagement en vervangen zou moeten worden door de principes van coördinatie en coöperatie. Coördinatie en coöperatie bieden meer ruimte voor gedecentraliseerde besluitvorming en improvisatie, zoals hierna wordt beschreven bij de netwerkbenadering.

Een andere reden voor centralisatie is de neiging naar politieke controle over en verantwoording van de prestaties die geleverd worden bij crisisbeheersing (Dynes, 1994; Moynihan, 2009). De drang tot centralisatie leidt tot een coördinatieprobleem. Ook al vallen de betrokken organisaties onder een gecentraliseerd commando ten tijde van een crisis, is het gezag maar tijdelijk en beperkt, omdat de organisaties in belangrijke mate hun autonomie behouden (Leonard & Howard, 2006 in Moynihan, 2009, p. 898).

Quarantelli (1988 in 't Hart, 2001, p. 111) doet de observatie dat *“during crises, coordination is the problem, not the solution”*. Dit blijkt ook op basis van ervaringen met rampen in Nederland, zo stelt Scholtens dat evaluaties keer op keer laten zien dat coördinatie tussen de hulpverleningsdiensten tekortschiet (2008b, p. 200). De ambitie om gestructureerde multidisciplinaire samenwerking (waaronder het operationeel leiderschap en het algehele opperbevel) gedurende de eerste fase van een crisis te bewerkstelligen, blijkt niet erg realistisch. In deze periode, gekenmerkt door chaos en tijdgebrek, hebben de hulpverleningsdiensten niet de mogelijkheid om multidisciplinaire samenwerking en coördinatie te realiseren. Scholtens (2008, pp. 200-201) komt tot de conclusie dat de betekenis van multidisciplinaire samenwerking in de acute fase wordt overschat. In plaats van een focus op *samenwerken*, pleit Scholtens (2007, p. 29) voor het goed *samen werken*, waarbij het dogma dat operationele leiding en opperbevel noodzakelijk is, moet worden losgelaten. Boin en 't Hart (2010, pp. 358-359) delen het beeld centralisatie van gezag en toegevoegde coördinatielagen dragen niet per definitie bij aan betere bestrijdingsprestaties. Effectief crisismanagement steunt op processen en principes die zorg dragen voor flexibiliteit en soepele informatiestromen. Formele structuren spelen hooguit een faciliterende rol.

### 3.4.2 Netwerkbenadering

De netwerkbenadering neigt meer naar de principes van een organische organisatiestructuur. In de jaren '80 en '90 verschoof de aandacht in de organisatiewetenschappen van mechanistische structuren naar flexibele, organische structuren. Een losse en informele structuur werd beschouwd als het ideaal, wat leidde tot decentralisatie, resultaatverantwoordelijke eenheden en horizontale structuren. Dit maakte de organisaties flexibeler en beter in staat tot aanpassing, maar leidde ook tot complexere structuren (Rainey, 2010, pp. 207-208). Britton (1989a, p. 9 in Dynes, 1994) stelt dat *“under conditions of disaster, decentralization and even improvisation is a more applicable response”*. Hij beargumenteert dat effectieve organisaties die te maken hebben met complexe taken die buiten de routine vallen, organische structuren ontwikkelen die worden gekenmerkt door een lage mate van centralisatie, een lage concentratie (bundeling van taken) en een minimum aan formalisering. Kreps (1990 in Dynes, 1994) bepleit dat in crisismanagement improvisatie evengoed benodigd is als preparatie, omdat anders flexibiliteit verloren gaat die benodigd is om in te spelen op veranderende omstandigheden. In het pleidooi van Britton, Kreps en Dynes (1994) voor gedecentraliseerde besluitvorming en improvisatie, te bereiken door principes van coördinatie en coöperatie, is de netwerkbenadering duidelijk te herkennen.

#### Distributed Decision Making

De gedachte van gedecentraliseerde besluitvorming sluit aan bij het principe van *Distributed Decision Making* (DDM), zoals behandeld door Scholtens (2009). DDM gaat uit van het idee dat problemen van de samenleving zo complex zijn geworden, dat deze niet meer kunnen worden aangestuurd vanuit centrale besluitvorming. Door het probleem op te delen en bij verschillende organisaties neer

te leggen, kunnen de problemen worden opgelost. Ook hier geldt het beeld dat een centrale actor over volledige informatie moet beschikken, wil hij in *command* en *control* zijn. In een dynamische en chaotische omgeving als een crisissituatie, is per definitie nooit complete informatie beschikbaar. Het principe van DDM (besluitvorming decentraliseren en distribueren naar lagere eenheden) lijkt kansrijk binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing, met name in de acute fase, waar de eerste cruciale beslissingen op een 'laag' (operationeel) niveau genomen worden. Dit vraagt echter wel om het beter vormgeven van procedures, opleidingen en trainingen (Scholtens, 2009, pp. 916-917). De winst voor het goed samen werken ligt vooral in de voorbereidende fase. In deze fase krijgen de eenheden hun taak aangeleerd en worden zij voorzien van 'the bigger picture', zodat het waarschijnlijker is dat zij in crisissituaties de juiste beslissingen zullen nemen. In de responsfase speelt informatiemanagement een rol: de informatiemanagement systematiek is er nu vooral op gericht om de *centrale* besluitvormer van informatie te voorzien, waar vanuit en DDM gedachte de *decentrale* besluitvormer van informatie moet worden voorzien, om besluiten te kunnen nemen in lijn met het overkoepelende doel.

### Coördinatie en coöperatie

Coördinatie en coöperatie staan centraal in de netwerkbenadering. Aan het begrip coördinatie worden volgens Quarantelli (1988, p. 383) verschillende betekenissen toegekend, uiteenlopend van elkaar informeren tot centralisatie van besluitvorming. In het laatste geval wordt coördinatie verward met (de klassieke uitleg van) controle. De uiteenlopende verwachtingen die uit die verschillende betekenisgeving voortkomen, kunnen leiden tot misverstanden en verwijten. Quarantelli werpt de volgende definitie van coördinatie op: "*mutually agreed linking of activities of two or more groups*" (Ibid., p. 382). Vrij vertaald het op elkaar afstemmen van activiteiten, op basis van onderlinge overeenstemming. De functies waarin de coördinatie volgens Dynes (1994, p. 153) zou moeten voorzien, betreft: informatie verzamelen, middelen toedelen, prioriteiten bepalen en zo goed mogelijk de in de maatschappij aanwezige hulpmiddelen benutten.

Het coördineren van activiteiten in een gemeenschap in het kader van crisisbeheersing, leidt tot complexe interactie tussen overheden, non-profit organisaties, private instellingen en individuele burgers. Grote en schijnbaar onoplosbare problemen kunnen het beste worden aangepakt door een coöperatieve insteek te kiezen, waarbij de inspanningen van diverse partijen worden gecombineerd en dubbel werk wordt voorkomen. Het organiseren van deze gezamenlijke inspanning blijkt echter net zo moeilijk als het oplossen van het probleem dat voorligt, zo stelt Kapucu (2008, p. 256). De nadruk op coöperatie in plaats van controle is volgens Dynes (1994, pp. 153-155) noodzakelijk, omdat de diverse betrokken partijen niet onder het bereik van de controle vallen, maar wel een belangrijk aandeel hebben in de crisisbeheersing. Het is daarom beter om te komen tot samenwerking met deze organisaties, dan om pogingen te doen om deze organisaties vanuit een centraal punt te controleren.

Grootschalige rampen en crises vragen daarom per definitie om een netwerkaanpak, die de grenzen van organisaties, jurisdicties en publiek-privaat overschrijdt (Hillyard, 2000 in Boin & 't Hart, 2010, p. 365; Kapucu, 2008, p. 256). De capaciteiten van crisisbeheersing zijn in belangrijke mate afhankelijk van de inter-organisatorische relaties. Goed functionerende componenten zijn niet voldoende; de veerkracht wordt bepaald door de verbanden tussen de componenten. Netwerken falen wanneer informatiestromen in het systeem onvoldoende zijn, waardoor blinde vlekken en vooroordelen

ontstaan in de beeldvorming van het incident. Dit kan leiden tot aantasting van de snelheid van handelen, verkeerde toedeling van schaarse middelen en eenzijdig en onsamenhangend optreden (Boin & 't Hart, 2010, pp. 365-366).

### Network governance benadering

Het probleem met de *command* en *control* benadering is volgens Moynihan (2009, p. 898) dat kritiek over de noodzaak om samenwerking tussen relatief autonome actoren te bevorderen niet wordt meegenomen. De literatuur ten aanzien van coördinatie en coöperatie onderschat echter de noodzaak om een vorm van gecentraliseerde leiding te erkennen, zo stelt hij. De *network governance* benadering onderkent dat een netwerk bestuurd kan worden via gecentraliseerde mechanismen (McGuire, 2006 in Moynihan, 2009), maar erkent ook de complexiteit die door het netwerk wordt gecreëerd. Om het netwerk in stand te houden en goed te laten functioneren is het van belang dat de betrokken organisaties op een gecoördineerde wijze te werk gaan. Daarbij helpt het om, op basis van een diepgeworteld besef van onderlinge afhankelijkheden, gemeenschappelijke doelen te formuleren. Wat ook helpt is het afspreken van een gezaghebbende besluitvormingsstructuur op het niveau van het netwerk (Boin & 't Hart, 2010, pp. 365-366).

Moynihan (2009) behandelt het *Network Administrative Organization* model, dat invulling kan geven aan de besturingsfunctie in een netwerk. Wil een netwerk effectief functioneren, dan is het van belang dat het goed wordt onderhouden. Bij formele netwerken in de publieke sector wordt ontwikkeling en onderhoud van het netwerk veelal geleid, gecoördineerd en bestuurd door een centrale 'administratieve entiteit'. Provan & Milward (2001) noemen deze entiteit de *Network Administrative Organization* (NAO). Als verdeler van middelen, beheerder en coördinator van het netwerk, is de NAO zowel de intermediair binnen het netwerk als de bestuurder van het netwerk (Provan & Milward, 2001, pp. 417-418). In lijn met dit model, maakt volgens Moynihan (2009) de coördinerende entiteit deel uit van het netwerk en heeft deze tot doel om het netwerk te besturen. Crisisbeheersing vergt een integratie van wederzijds afhankelijke organisaties en hun competenties. *Network Administrative Organizations* zijn bij uitstek geschikt voor het besturen van dit type netwerken, waarbij een grote verscheidenheid aan organisaties en competenties betrokken is.

### Naturalistic Decision Making

Naast het eerder aangehaalde *Distributed Decision Making (DDM)* model, als alternatief voor besluitvorming bij rampenbestrijding en crisisbeheersing, presenteert Scholtens ook het *Naturalistic Decision Making (NDM)* model. NDM laat ten aanzien van de crisisbeheersing zien dat "individuen en individuele eenheden in crisissituaties in een fractie van een seconde besluiten om dat te doen wat ze altijd in een soortgelijke omstandigheid doen" (Scholtens, 2009, p. 914). Dit in tegenstelling tot het beeld dat men rationele en optimale besluiten zou nemen, op basis van de beschikbare informatie, conform de *command & control* benadering. Daarmee past het NDM model ook binnen de netwerkbenadering, dat uitgaat van zelfstandig opererende eenheden. "Implicatie hiervan is dat wie sturing wil geven aan de beslissingen van individuen en individuele eenheden, dat moet doen door hen in de dagelijkse omstandigheden (praktijk of oefenen) deze beslissingen te laten nemen. Sturing in de responsfase kan derhalve alleen plaatsvinden als deze aansluit bij een soort vooraf in de individuen of individuele eenheden geïmplementeerde beslisboom." (Scholtens, 2009, pp. 914-915). Scholtens (2009, pp. 916-917) merkt op dat de winst voor het goed samen werken vooral in de voorbereidende fase ligt. In deze fase krijgen de eenheden hun taak aangeleerd en worden zij

voorzien van *'the bigger picture'*, zodat het waarschijnlijker is dat zij in crisismoments de juiste beslissingen zullen nemen.

### 3.4.3 Resumé

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland is gestoeld op principes van multidisciplinaire samenwerking, te bereiken door het proces van leiding & coördinatie. Over hoe dit proces dient te worden vormgegeven, bestaan verschillende beelden. De visies die in deze paragraaf zijn gepresenteerd, lopen uiteen van een sterke hiërarchische sturing en controle tot een gedecentraliseerde besluitvorming. In onderstaande tabel zijn de kenmerken van de verschillende visies samengevat (voortbouwend op Piqueau & McCann, 2002, p. 56).

Benadering	Kenmerk	Toelichting
Hiërarchisch	Commando	Centrale actor: formuleren en opleggen van de wil: Nieuwe structuren en processen ontwikkelen. Controle initiëren en beëindigen. Aanpassing van controlestructuren, als de situatie daar om vraagt.
	Controle	Implementeren en monitoren van de geformuleerde wil: Structuren en processen monitoren. Uitvoeren van vooraf vastgestelde procedures. Procedures aanpassen conform vooraf vastgestelde plannen.
Netwerk	Coördinatie	Gedecentraliseerde en gedistribueerde besluitvorming (DDM), flexibilisering, improvisatie. Afstemmen van activiteiten, in onderlinge overeenstemming. <i>Network governance</i> : Wederzijdse beïnvloeding in een netwerk van onderling afhankelijke factoren. De besturende entiteit (NAO) maakt deel uit van het netwerk (staat er niet boven).
	Coöperatie	Samenwerking, ook met organisaties buiten de directe invloedssfeer van centrale actor (m.n. <i>extending</i> en <i>emerging</i> ).

Schema 3 | Kenmerken van de hiërarchische benadering en netwerkbenadering m.b.t. leiding & coördinatie.

Het identificeren van deze benaderingen en kenmerken biedt inzicht in de keuzes die zijn gemaakt in het beleid omtrent het proces leiding & coördinatie. Tevens biedt het inzicht in motivatie van bij crisisbeheersing betrokken functionarissen, ten aanzien van hun voorkeur voor de invulling van het proces.

### 3.5 Proces- en Organisatiestructuur

Bij rampen en crises is op uitvoerend niveau in principe sprake van 'meer van hetzelfde'. Zoals eerder geconstateerd is de aansturing hiervan een kritische succesfactor (LBCB, 2006). Er is dus in feite sprake van een managementprobleem, waarbij het in essentie draait om de vraag: wie stuurt wat aan binnen het bestuurlijke en operationele netwerk van rampenbestrijding en crisisbeheersing? (Projectteam RRCP, 2009, p. 23). Ongeacht de benadering die wordt aangehangen, zal er altijd sprake moeten zijn van een zekere structuur. Structuur beschrijft de vorm en werking van een organisatie. De managementliteratuur beschrijft twee denkrichtingen: structuur gelijk aan een organisatiestructuur en processen als hulpmiddel om de structuur te beschrijven (Nieuwenhuis, 2006, p. 44).



### Processtructuur

“Processen zijn ketens van activiteiten in hun onderlinge samenhang, logisch geordend en gericht op het bereiken van resultaat (output)” (Projectteam RRCP, 2009, p. 24). Binnen de processtructuur worden primaire, ondersteunende en besturende processen onderscheiden. Primaire processen hebben direct te maken met de levering van producten en diensten aan de (externe) klant, in het geval van crisisbeheersing betreft dat de daadwerkelijke bestrijding (zoals blussen van brand, redden van mensen, verzorgen van gewonden, afzetten van incidentlocatie, etc.). Ondersteunende en besturende processen staan ten dienste van de primaire processen. Besturende processen betreffen alle activiteiten op het gebied van planning, controleren, evalueren en bijstellen. Het gaat om besturing van alle aspecten (de managementbouwstenen) binnen een organisatie. Besturende processen besturen andere processen (Nieuwenhuis, 2006). Hierin worden drie niveaus onderscheiden: strategisch (richten), tactisch (inrichten) en operationeel<sup>3</sup> niveau (verrichten) (Nieuwenhuis, 2006, pp. 53, 94). Arbuthnot (2008) constateert dat naast deze niveaus ook andere besturende niveaus aan de orde zijn. Veelal betreft dit hogere strategische lagen dan die van de eigen organisatie of jurisdictie, door Arbuthnot (Ibid., p. 193) aangeduid als ‘grand strategic’ niveau. Hij stelt ter discussie hoeveel strategisch besluitvormende niveaus een structuur kan hebben; er kan uiteindelijk immers maar één strategie zijn (Ibid., p. 189).

### Organisatiestructuur

De organisatiestructuur bestaat uit (Projectteam RRCP, 2009, p. 28; Nieuwenhuis, 2006, pp. 46-49):

- Een organieke structuur, welke de vorm van organisatorische eenheden binnen een organisatie beschrijft. De organieke structuur is zichtbaar in het organisatieschema, ook wel ‘de hark’ genoemd. De organieke structuur kent vier varianten: functionele organisatie (naar functie), divisie organisatie (naar product, geografisch gebied of markt), *business unit* organisatie (zelfstandige units onder één staf), matrixorganisatie (projectgroepen naast reguliere afdelingen).
- Een functiestructuur (ook wel functiegebouw), welke de in de organisatie voorkomende functies beschrijft ten aanzien van plaats in de organisatie en werkzaamheden (taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden: TVB’s).
- Een personele structuur, welke de personele bezetting van functies of teams beschrijft op basis van kwantiteit en kwaliteit (competenties).

### Integrale benadering

Volgens recente inzichten kunnen proces- en organisatiestructuren niet los van elkaar worden gezien; beide zijn noodzakelijk. De processtructuur is ingericht op het te behalen resultaat. Echter is een goede organisatiestructuur benodigd om de processen ‘aan elkaar te knopen’. Een combinatie van proces- en organisatiestructuur zorgt voor samenhang en inzicht in organieke eenheden, functionarissen en activiteiten, waarbij het behalen van bestuurlijke en operationele prestaties voorop staat. Samenwerkingsverbanden worden daardoor makkelijker aangegaan en grenzen tussen organisaties vervagen (Projectteam RRCP, 2009, p. 29; Nieuwenhuis, 2006, pp. 61-62).

---

<sup>3</sup> ‘Operationeel’ verwijst in dit verband naar de uitvoering cq. het verrichten van taken door diensten/personen. Dit moet niet verward worden met de term ‘operationele diensten’, waarmee de hulpverleningsdiensten (Dynes’ type 1) bedoeld worden. Deze diensten zijn uitvoerende diensten binnen het gehele systeem van crisisbeheersing, echter is binnen deze diensten ook sprake van strategische, tactische en operationele lagen.

### 3.6 Elementen in een commandostructuur

In voorgaande paragraaf is beschreven dat de urgentie, die bij crises aan de orde is, leidt tot een coördinatieprobleem. Een kritieke voorwaarde is dat betrokken organisaties op een gecoördineerde wijze te werk gaan. Het formuleren van gemeenschappelijke doelen en het creëren van het bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheden kan daarbij helpen. Wat ook helpt is het optuigen van een geaccepteerde structuur voor het nemen van besluiten en het beslechten van conflicten (Boin & 't Hart, 2010, p. 366). Daarbij is het van belang dat de structuur duidelijk en eenvoudig is en niet teveel afwijkt van de reguliere structuur, zodat de kans groter is dat besluitvorming goed verloopt. Er moet echter wel duidelijk onderscheid zijn tussen reguliere besluitvorming en besluitvorming bij crisismanagement (Muller, 2009, pp. 965-971). Om snel de operationele respons vorm te kunnen geven, is het wenselijk om een 'kant en klare' commandostructuur op te kunnen tuigen, zonder dat daar op het *moment suprême* eerst een plan voor moet worden gemaakt (Flin, 1996, pp. 10-13). Door vaste teams te formeren, wordt de bekendheid met elkaar en met het systeem vergroot, wat leidt tot vertrouwen (McLennan et al., 2006, p. 35). Anderzijds moet ook maatwerk mogelijk zijn, om de commandostructuur goed aan te laten sluiten bij het type crisis (Cohen & Adang, 2013).

Om bovengenoemde redenen zijn diverse commandostructuren ontwikkeld, zoals het *Incident Command System* (ICS) in de Verenigde Staten, *Incident Management Teams* (IMT) in o.a. de petrochemische industrie, de *Gold, Silver, Bronze* structuur in het Verenigd Koninkrijk en de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure in Nederland. Het overeenkomstige doel dat met de verschillende structuren wordt beoogd, is om beschikbare middelen zo effectief mogelijk in te zetten, teneinde levens te sparen en het incident onder controle te krijgen (Flin, 1996, pp. 10-13). Voordelen van een gezamenlijke commandostructuur zijn gemakkelijke herkenning van de hiërarchie, duidelijke communicatielijnen en een eenduidige terminologie, om verwarring tussen en binnen de hulpverleningsdiensten tegen te gaan (Flin, 1996, pp. 10-13; Pearce & Fortune, 1995, p. 186).

Bij het ontwikkelen van een organisatiestructuur is het van belang om een goede verhouding te bewerkstelligen tussen beleid en strategie enerzijds en uitvoering en operatie anderzijds. Het risico bestaat dat het management zich met operationele details gaat bezighouden (Muller, 2009, pp. 965-971). Hetzelfde geldt voor de verhouding centrale besluitvorming versus decentrale besluitvorming. Decentrale beslissers hebben vaak beter zicht op de situatie en kunnen implicaties beter overzien. In sommige crises dienen centrale beslissingen genomen te worden, omdat de effecten zich op meerdere plekken tegelijkertijd manifesteren (Ibid.). Daarnaast is er de verhouding tussen lijn en staf; de verleiding ontstaat om als projectorganisatie (hetgeen een commandostructuur in wezen is) de totale afhandeling van een crisis op zich te nemen, terwijl veel activiteiten in de reguliere organisatie kunnen worden uitgevoerd (Ibid.).

### 3.6.1 Activiteiten

In de commandostructuren zijn volgens McLennan et al. (2006) een viertal elementaire activiteiten te herkennen: commandovoering (het vormen van een strategie, het nemen van besluiten), operatiën<sup>4</sup> (de primaire bestrijdingsprocessen), planning (het vormen van een beeld en het uitwerken van scenario's) en logistiek (het voorzien in de benodigde mensen en middelen).

#### Competenties

Naast het identificeren van kernactiviteiten, zijn verschillende onderzoeken gedaan naar competenties waarover commandoteams moeten beschikken. Crichton et al. (2005, p. 116) onderscheiden situatiebewustzijn, besluitvorming, communicatie, *teamwork* en leiderschap als kritieke competenties voor zowel de respons- als de herstelfase. McLennan et al. (2006, p. 35) noemen naast communicatie ook informatiemanagement en team metacognitie. Laatstgenoemde houdt in dat teamleden zich bewust zijn van de toestand waarin het commandoteam verkeert en van de processen dat het verricht, in relatie tot de doelen die het team moet behalen, alsook de mogelijkheid van de teamleden om dit aan te passen (Ibid., p. 34).

#### Informatiemanagement

Informatiemanagement vervult een elementaire rol binnen de crisisbeheersing. Effectief crisismanagement is afhankelijk van principes en processen die flexibiliteit en een vlotte informatiestroom verzekeren. De organisatiestructuur speelt hooguit en faciliterende rol (Boin & 't Hart, 2010, p. 359). Een *response network* valt zelfs uiteen, wanneer informatie niet gemakkelijk tussen de verschillende elementen van het netwerk kan stromen. Dit veroorzaakt blinde vlekken, lacunes en vooroordelen in diagnose en betekenisgeving. Het beperkt de mogelijkheid om snel alert te zijn en te reageren op gebeurtenissen, waardoor schaarse middelen niet effectief worden ingezet. Organisaties trekken hun eigen plan, opereren niet in samenhang met elkaar en er ontstaat de mogelijkheid tot tijdrovende misverstanden en conflicten (Ibid., p. 366).

Uit evaluaties van incidenten en oefeningen blijkt communicatie, door Crichton et al. en McLennan et al. benoemd als een belangrijke competentie, vaak een knelpunt. Volgens Quarantelli (1988, pp. 376-379) wordt het communicatieproces verstoord wanneer de informatiestromen gebrekkig, onvolledig of inefficiënt zijn. Hij onderscheidt vijf categorieën informatiestromen, waaruit blijkt dat het managen van informatie door de gehele crisisbeheersingsorganisatie een belangrijke rol speelt:

- a) *Intra-organizational*; informatiestromen binnen organisaties
- b) *Interorganizational*; informatiestromen tussen organisaties
- c) *From organizations to the public*; informatiestromen van de organisaties naar de bevolking
- d) *From the public to the organizations*; informatiestromen van de bevolking naar de organisaties
- e) *Within systems of organizations*; informatiestromen binnen een systeem van organisaties (systemen worden hierin beschouwd als wederzijds verbonden organisaties met een specifieke taak).

---

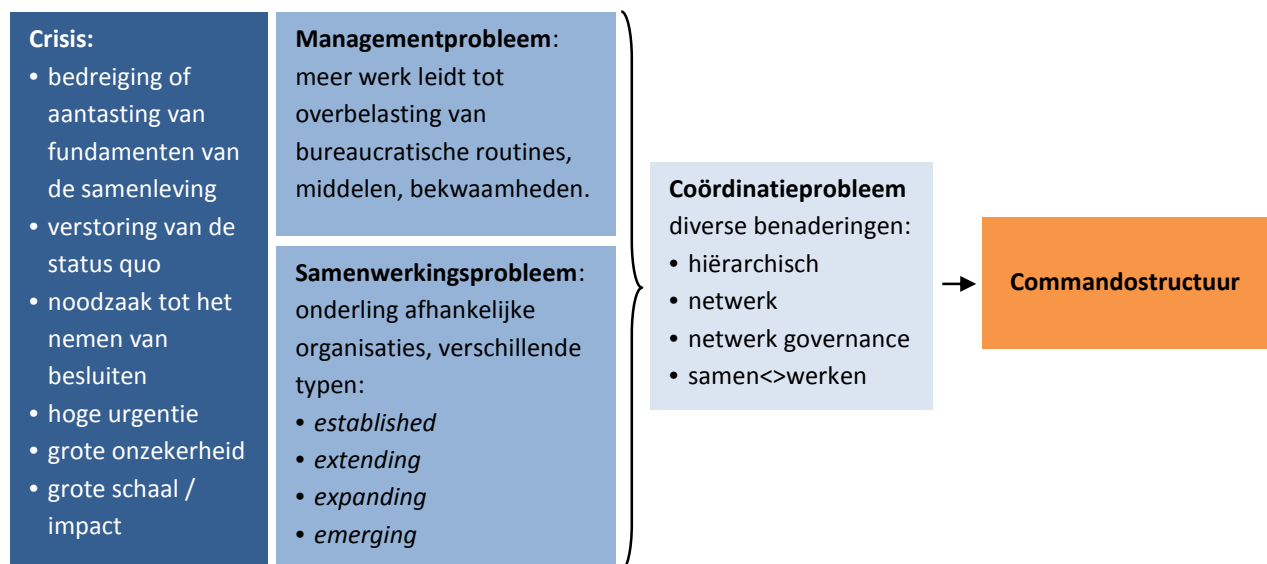
<sup>4</sup> De term 'operatiën' komt oorspronkelijk uit het militaire jargon (Landolt, 1861) en heeft zijn weg gevonden naar het jargon van de (civiele) hulpverleningsdiensten. Deze term wordt gebruikt om de primaire activiteiten van de organisatie aan te duiden. In dit geval betreft het de primaire bestrijdingsprocessen, zoals redding, brandbestrijding, geneeskundige hulpverlening, ordehandhaving, etc.

### 3.7 Conceptueel model

Op basis van de in dit hoofdstuk behandelde theorie, kan een model worden ontwikkeld dat de behoefte aan een commandostructuur inzichtelijk maakt. Dit model is opgebouwd uit een aantal assumpties die leiden tot het concept 'commandostructuur'. Dit concept wordt nader uitgewerkt in een aantal variabelen.

#### 3.7.1 Van crisis tot commandostructuur

De eerste bouwsteen in het model is een crisis. Een crisis kent een aantal kenmerken, zoals behandeld in paragraaf 3.1. Deze kenmerken leiden tot 'problemen'. Het eerste probleem is dat een crisis meer werk oplevert. De organisaties zijn (afhankelijk van het soort organisatie) in meer of mindere mate toegerust om deze toenemende hoeveelheid werk aan te kunnen (subparagraaf 3.3.2). Er ontstaat een managementprobleem (paragraaf 3.5). Het tweede probleem wordt in dit onderzoek het samenwerkingsprobleem genoemd. Verschillende typen organisaties (conform terminologie van Dynes) met elk hun eigen cultuur en werkwijze zijn betrokken bij de bestrijding van de crisis (subparagraaf 3.3.3). Deze organisaties kennen een onderlinge afhankelijkheid. In crisissomstandigheden leiden het managementprobleem en samenwerkingsprobleem samen tot een coördinatieprobleem. Om dit coördinatieprobleem op te lossen, bestaan verschillende benaderingen, van een centraal gestuurde entiteit tot samen werkende, zelfstandige entiteiten (paragraaf 3.4). Teneinde het coördinatieprobleem op een geordende wijze te kunnen hanteren, ontstaat behoefte aan een commandostructuur (paragraaf 3.5). De blauwe bouwstenen van het conceptueel model vormen een assumptie in dit onderzoek; deze elementen worden 'voor waar' aangenomen. Het doel van dit onderzoek is immers niet om theorie te ontwikkelen hoe crisissomstandigheden leiden tot behoefte aan een commandostructuur; het biedt enkel inzicht in de context van het onderzoek. De commandostructuur vormt een concept, welke in de volgende subparagraaf nader wordt uitgewerkt.



Schema 4 | Conceptueel model: hoe een crisis leidt tot behoefte aan een commandostructuur

### 3.7.2 De commandostructuur

De commandostructuur vormt het startpunt voor nadere invulling van het conceptueel model. Dit conceptueel model leidt uiteindelijk tot een adequate leiding & coördinatie bij rampen en crises. Om dat te bereiken, moet het concept commandostructuur bestaan uit een aantal variabelen:

- a) Processtructuur: activiteiten die de commandostructuur kan bevatten, op basis van de in paragraaf 3.6.1 geïdentificeerde kernfuncties en competenties.
- b) Organisatiestructuur: succesfactoren, op basis van de elementen zoals benoemd in de paragrafen 3.4 en 3.6. Deze factoren kunnen verschillende waarden aannemen.

Commandostructuur
<b>Processtructuur: activiteiten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commandovoering: besturen van de crisisbeheersingsorganisatie, waaronder besluitvorming, leiderschap en strategievorming.</li> <li>• Operatiën management: het managen van de primaire crisisbeheersingsprocessen (redding, brandbestrijding, geneeskundige hulpverlening, ordehandhaving, etc.).</li> <li>• Planning: werkzaamheden voorbereiden, het opzetten van een plan en uitwerken van scenario's.</li> <li>• Resource management: het managen van ondersteunende processen, waaronder logistiek en middelen.</li> <li>• Informatiemanagement: het managen van de informatiestromen, waaronder het ontwikkelen van situatiewaarschuwing.</li> <li>• Communicatie: het organiseren dat informatie op de juiste manier van zender naar ontvanger komt.</li> <li>• Teammanagement: het managen van het commandoteam, zowel organisatorisch als procesmatig, waaronder ook team metacognitie.</li> </ul>
<b>Organisatiestructuur: succesfactoren</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principe van samenwerking.</li> <li>• Principe van leiding &amp; coördinatie.</li> <li>• Aanwezigheid van een gecoördineerde werkwijze, op basis van gemeenschappelijke doelen.</li> <li>• Mate van bewustzijn van onderlinge afhankelijkheden.</li> <li>• Eenvoud en herkenbaarheid van de structuur.</li> <li>• Aansluiting van de commandostructuur bij de reguliere organisatiestructuur.</li> <li>• Mate van acceptatie van de structuur.</li> <li>• Duidelijkheid in onderscheid tussen reguliere besluitvorming en besluitvorming bij crisismanagement.</li> <li>• Duidelijkheid van de communicatielijnen.</li> <li>• De mate waarin een gemeenschappelijk taal en terminologie wordt gehanteerd.</li> <li>• Snelheid en samenstelling van de in te zetten structuur, mogelijkheid voor maatwerk (flexibiliteit).</li> <li>• Verhouding tussen beleid en strategie versus uitvoering en operatie.</li> <li>• Verhouding tussen centrale en decentrale besluitvorming.</li> <li>• Verhouding tussen lijn en staf.</li> </ul>

**Adequate leiding & coördinatie bij Rampen en Crises**

## 4 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksdesign en de methodologie van het onderzoek beschreven. Als eerste worden de concepten uit het theoretisch kader geoperationaliseerd, waarbij de begrippen worden gedefinieerd en wordt aangegeven hoe deze begrippen waarneembaar zijn in de empirie. Vervolgens wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksstrategie, onderzoeksmethoden en -technieken. Tot slot worden risico's en maatregelen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek behandeld.

### 4.1 Operationalisatie

De processtructuur en organisatiestructuur vormen de hoofdvariabelen in de operationalisatie. De processtructuur kent een vertaling in activiteiten, de organisatiestructuur kent een vertaling in succesfactoren, zoals beschreven in paragraaf 3.7.2. Op welke wijze de variabele van toepassing is bij het object van onderzoek, blijkt uit de uitingsvormen in de praktijk, zoals weergegeven in de tweede kolom. Uit de analyse die hieruit voortvloeit blijkt of de commandostructuur de criteria die voortgekomen zijn uit het theoretisch kader voldoende waarborgt en waar verbetering mogelijk is.

Variabelen	Uitingsvormen in de praktijk
<b>Processtructuur: activiteiten</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Commandovoering: besturen van de crisisbeheersingsorganisatie, waaronder besluitvorming, leiderschap en strategievorming.</li> </ul>	<p>In de structuur is een entiteit belast met commandovoering. Er vindt besluitvorming plaats. Er wordt richting gegeven aan activiteiten. De activiteiten zijn gericht op de incidentbestrijding hier en nu. Activiteiten zijn gericht op de langere termijn, over een groter gebied.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Operatiën management: het managen van de primaire crisisbeheersingsprocessen.</li> </ul>	<p>In de structuur is een entiteit belast met het managen van operatiën. Er wordt leiding gegeven aan uitvoerend werk. Uitvoerend werk wordt gecontroleerd en geëvalueerd. Uitvoerend werk wordt bijgestuurd.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planning: werkzaamheden voorbereiden, het opzetten van een plan en uitwerken van scenario's.</li> </ul>	<p>In de structuur is een entiteit belast met planning. Er wordt een beeld van de situatie ontwikkeld. De activiteiten zijn gericht op het beredeneren van en het prepareren op toekomstige scenario's.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Resource management: het managen van ondersteunende processen, waaronder logistiek en middelen.</li> </ul>	<p>In de structuur is een entiteit belast met het managen van resources. Er wordt leiding gegeven aan het logistieke proces en beschikbaarheid van middelen. Logistiek en middelen worden gecontroleerd en geëvalueerd. Er vindt bijsturing plaats in logistieke voorzieningen en middelen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Informatiemanagement: het managen van de informatiestromen, waaronder het ontwikkelen van situatiewustzijn.</li> </ul>	<p>In de structuur is een entiteit belast met het managen van informatie. De situatie wordt in kaart gebracht en gemonitord. Er wordt leiding gegeven aan het informatieproces. Er vindt bijsturing van het informatieproces plaats.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Communicatie: het organiseren dat informatie op de juiste manier van zender naar ontvanger komt.</li> </ul>	<p>In de structuur is een entiteit belast met communicatie. Aandacht wordt besteed aan het op een juiste manier overbrengen van informatie.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teammanagement: het managen van het commandoteam, zowel organisatorisch als procesmatig, waaronder ook team metacognitie.</li> </ul>	<p>In de structuur is een entiteit belast met het managen van het team.</p> <p>Aandacht wordt besteed aan het verloop van het proces leiding &amp; coördinatie.</p> <p>Aandacht wordt besteed aan het eigen functioneren van het team en de teamleden.</p>
<b>Organisatiestructuur: succesfactoren</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principe van samenwerking</li> </ul>	<p>De leidinggevend en van betrokken partijen worden samengevoegd in één commandovoerende organieke eenheid.</p> <p>De leidinggevend en van betrokken partijen vormen elk een afzonderlijke commandovoerende organieke eenheid.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principe van leiding &amp; coördinatie</li> </ul>	<p>De commandovoerende eenheid heeft doorzettingsmacht over ondergeschikten en geeft orders.</p> <p>De commandovoerende eenheid stemt activiteiten van betrokken partijen op elkaar af verzoekt partners tot het ondernemen van bepaalde activiteiten. Betrokken partijen bereiken onderling overeenstemming.</p> <p>De commandovoerende eenheid bestuurt een netwerk van zelfstandige partijen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanwezigheid van een gecoördineerde werkwijze, op basis van gemeenschappelijke doelen.</li> </ul>	<p>Er vindt afstemming plaats tussen de betrokken partijen.</p> <p>Betrokken partijen hebben hetzelfde doel voor ogen en stemmen daar hun activiteiten op af.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate van bewustzijn van onderlinge afhankelijkheden.</li> </ul>	<p>De betrokken partijen en functionarissen erkennen dat zij andere partijen nodig hebben en zoeken daartoe afstemming met elkaar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eenvoud en herkenbaarheid van de structuur.</li> </ul>	<p>Functionaris weet wel / niet waar in de organisatie zich welke functionaliteit bevindt.</p> <p>Functionaris weet wel / niet hoe de gehele structuur eruit ziet en hoe die werkt.</p> <p>Het is voor de functionaris duidelijk welke functionaliteiten de structuur bevat en wat deze doen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aansluiting van de commandostructuur bij de reguliere organisatiestructuur.</li> </ul>	<p>Het organisatieschema komt wel / niet overeen met de reguliere bureaucratie.</p> <p>De soort activiteiten in de crisisorganisatie komen overeen met de soort activiteiten in de reguliere bureaucratie.</p> <p>De functie in de crisisorganisatie sluit wel / niet aan bij de functie in de reguliere bureaucratie.</p> <p>De persoon die in de reguliere bureaucratie besluiten neemt is ook de persoon die in de crisisorganisatie besluiten neemt, op hetzelfde niveau.</p> <p>De personen in de crisisorganisatie hebben dezelfde competenties nodig als in hun reguliere werk.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate van acceptatie van de structuur.</li> </ul>	<p>De structuur wordt 'zonder klagen' gehanteerd.</p> <p>De structuur wordt door betrokken partijen wel / niet geschikt bevonden.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duidelijkheid van de communicatielijnen.</li> </ul>	<p>Functionaris weet wel / niet wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hij heeft.</p> <p>Functionaris weet wel / niet hoe de informatiestromen lopen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duidelijkheid in onderscheid tussen reguliere besluitvorming en besluitvorming bij crisismanagement.</li> </ul>	<p>Het is duidelijk / onduidelijk of een besluit voortkomt uit de commandostructuur of uit de reguliere bureaucratie.</p> <p>Er is duidelijk onderscheid in rollen en bijbehorende TVB's tussen reguliere situatie en crisismanagement.</p> <p>Er worden aparte termen of waarden toegekend aan besluiten vanuit crisismanagement om deze te onderscheiden.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>De mate waarin een gemeenschappelijk taal en terminologie wordt gehanteerd.</li> </ul>	<p>De betrokken diensten hanteren dezelfde functienamen voor het betreffende niveau.</p> <p>De terminologie in protocollen en procedures komt overeen.</p> <p>De betekenisgeving aan de terminologie 'onder de oppervlakte' komt overeen.</p> <p>De functionarissen begrijpen elkaar wanneer zij onderling afstemmen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Snelheid en samenstelling van de in te zetten structuur, mogelijkheid voor maatwerk (flexibiliteit).</li> </ul>	<p>Het ROT is snel in te zetten en hoeft niet samengesteld te worden.</p> <p>Het ROT kent een vaste samenstelling waar niet van kan worden afgeweken, de functionaliteiten worden standaard ingeschakeld.</p> <p>Het ROT kent een variabele samenstelling; op basis van de behoefte worden functionaliteiten ingeschakeld.</p> <p>De samenstelling van functionaliteiten in het ROT kan worden vergroot of verkleind, wanneer de hoeveelheid werk de capaciteiten overschrijdt.</p> <p>Functionaliteiten kunnen worden in- of uitgeschakeld, naar gelang de behoefte van het incident.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Verhouding tussen beleid en strategie versus uitvoering en operatie.</li> </ul>	<p>De activiteiten betreffen het richten van werk op hoger, besturend niveau: wat moet er globaal gedaan worden.</p> <p>De activiteiten betreffen het richten van werk: wat moet er concreet gedaan worden.</p> <p>De activiteiten betreffen het inrichten van werk: hoe moet het gedaan worden.</p> <p>De activiteiten betreffen het verrichten van werkzaamheden: uitvoering.</p> <p>De activiteiten passen bij het competentieniveau van de betreffende functionarissen.</p> <p>De activiteiten passen bij de mate van (de-)centralisatie.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Verhouding tussen centrale en decentrale besluitvorming.</li> </ul>	<p>De commandostructuur is gericht op centrale aansturing, decentraal uitgevoerd.</p> <p>~ is gericht op decentrale aansturing, centraal ondersteund.</p> <p>~ is gesitueerd op het incidentterrein.</p> <p>~ is gesitueerd nabij het incidentterrein.</p> <p>~ is gesitueerd op afstand van het incidentterrein.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Verhouding tussen lijn en staf.</li> </ul>	<p>De commandostructuur laat wel / niet ruimte voor besluitvorming en uitvoering in de reguliere bureaucratische structuur.</p>

## 4.2 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie betreft een gevalstudie (case studie), waarbij het Regionaal Operationeel Team van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond als 'case' wordt beschouwd. De case studie vindt plaats 'in het veld', wat bij dit onderzoek van groot belang is (Van Thiel, 2010, p. 99). Het gaat er immers uiteindelijk om hoe een commandostructuur in de praktijk functioneert, om te kunnen beoordelen of deze geschikt is om "rampen en crises van uiteenlopende aard adequaat te kunnen bestrijden". In een case studie kunnen veel kwalitatieve gegevens worden verzameld over alles wat met de casus te maken heeft. Dat is van belang om de casus goed en volledig te kunnen begrijpen. Het begrijpen van de casus is echter wel aan persoonlijke interpretatie onderhevig. In dit onderzoek wordt er dan ook van uitgegaan dat er niet één objectieve werkelijkheid bestaat, hetgeen blijkt geeft van een interpretatieve wetenschapsopvatting (Van Thiel, 2010, p. 33).



## 4.3 Onderzoeksmethoden

Bij een case studie is triangulatie van belang, om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. Om die reden zal gebruik worden gemaakt van een *mixed methods design*, oftewel gebruik van verschillende onderzoeksmethoden (Van Thiel, 2010, pp. 69-70).

### 4.3.1 Meta-analyse

Een meta-analyse van bestaand materiaal biedt een goed startpunt voor verder onderzoek. Naar aanleiding van diverse recente crises, rampen en grootschalige incidenten zijn onderzoeken gedaan naar het functioneren van de hulpverleningsdiensten. Onder andere het Crisis Onderzoeksteam (COT), de Onderzoeksraad voor Veiligheid en onderzoekscommissies (zoals de Onderzoekscommissie Haren), hebben dergelijke onderzoeken uitgevoerd. Zij hanteren wetenschappelijke methoden om de gebeurtenis te analyseren en hier betekenis aan te geven. De onderzoeksrapporten zijn relevant voor dit onderzoek indien ook het proces leiding & coördinatie is behandeld, zodat kennis kan worden vergaard over structurele plus- en minpunten in het functioneren van een ROT binnen de commandostructuur. Welke onderzoeken het concreet betreft, is opgenomen in bijlage 4. De kennis die hiermee wordt opgedaan biedt inzicht in mogelijke knelpunten in het functioneren van het ROT in Rotterdam-Rijnmond. De resultaten worden gepresenteerd in de vorm van een overzichtstudie, waarbij op een rij wordt gezet wat de betreffende onderzoeken tot nu toe voor inhoudelijke conclusies hebben opgeleverd (Van Thiel, 2010, p. 129). Hetzelfde is gedaan met interne evaluatierapporten naar aanleiding van incidenten. In enkele gevallen wordt een casus beschreven, ter illustratie bij de gepresenteerde resultaten. Deze beschrijvingen zijn gebaseerd op de rapporten, informele gesprekken met medewerkers en eigen ervaringen van de onderzoeker.

### 4.3.2 Interview

Een andere bron van informatie zijn de mensen 'in het veld'. Zij ervaren, vanuit verschillende posities, de werking van de commandostructuur. Zij zijn dus ook degenen die een gebrek of overvloed aan structuur, dan wel flexibiliteit ervaren. Door interviews te houden wordt duidelijk wat de mensen 'die ermee werken' waardevol vinden bij het wel of niet adequaat functioneren van een commandostructuur. Een aandachtspunt hierbij is dat men mogelijk vanuit een bepaald 'paradigma' redeneert. Zo benoemt Scholtens bijvoorbeeld het beeld dat samenwerken onder centrale hiërarchische aansturing bij rampen en crises vanzelfsprekend wordt geacht (Scholtens, 2008b, pp. 196-197). Van belang is dus om vanuit de theoretische inzichten een kritische blik te behouden. Resultaten uit de interviews kunnen derhalve ook niet als maatstaf worden gehanteerd om te bepalen of de commandostructuur adequaat is of niet, maar vormen wel een belangrijke indicator om te bepalen of de commandostructuur heeft bijgedragen aan de 'bestrijdingsprestaties'.

In dit onderzoek is gekozen voor het 'elite-interview' en interviews met experts (Van Thiel, 2010, p. 111). Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste is het object van onderzoek veelomvattend; vanuit de vele organisaties die betrokken kunnen zijn bij rampenbestrijding hebben ook vele personen te maken met het ROT. Het is daardoor praktisch onmogelijk om het functioneren van het ROT vanuit al deze invalshoeken te beschouwen, zodat gerichte keuzes moeten worden gemaakt. Ten tweede is het in dit onderzoek van belang om diep op de materie in te gaan. Daar zijn respondenten voor nodig die veel kennis hebben over het ROT en dat geldt niet voor iedere betrokkene. Ten derde zijn er niet veel personen die daadwerkelijk met een werkend ROT te maken hebben gehad en dus kunnen putten uit praktijkervaringen. Personen worden geselecteerd op basis van hun ervaring vanuit een

sleutelrol in de commandostructuur (zoals Leider ROT, Algemeen Commandant of Leider COPI). Daarbij wordt tevens gezocht naar een afspiegeling van betrokken operationele diensten, zodat niet de visie van één kolom dominant wordt boven de visie van een andere kolom. Sleutelpersonen, zoals leidinggevendenden binnen de Veiligheidsregio, kunnen aanknopingspunten bieden voor te interviewen personen. Om ook een externe kritische blik op het functioneren van het ROT in het onderzoek te betrekken, worden interviews met experts op het gebied van crisismanagement gehouden. Deze zijn geselecteerd op basis van hun aandeel in beleidsdocumenten of in wetenschappelijke stukken omtrent crisismanagement. In bijlage 2 is een overzicht van geïnterviewde personen opgenomen.

De interviews zijn semi-gestructureerd. Aan de hand van een aantal thema's (zie bijlage 3) wordt het gesprek gevoerd. Dit stelt de respondent in staat om het 'spontane' verhaal te vertellen en zelf accenten te leggen, zonder dat de interviewer veel sturing geeft aan het gesprek. Dit vergt de nodige flexibiliteit van de interviewer waarbij het ook van belang is om goed door te vragen, zodat wel alle thema's aan bod komen. De interviews zijn - indien daarvoor toestemming is verleend - opgenomen en uitgewerkt in een transcript. Deze transcripten zijn vervolgens gecodeerd en op een systematische wijze geanalyseerd aan de hand van de methodiek die wordt beschreven in 'Analyseren in kwalitatief onderzoek' (Boeije, 2005). Hierbij is gebruik gemaakt van het programma MaxQDA, zodat mogelijke invloed van vooroordelen zoveel mogelijk wordt vermeden.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft zelf sessies georganiseerd om te brainstormen over hoe het ROT georganiseerd zou kunnen worden. Zij het niet onder regie van de onderzoeker, kunnen deze sessies als focusgroep worden beschouwd en zijn deze als zodanig meegenomen in dit onderzoek. De bevindingen van deze bijeenkomsten zijn vastgelegd in verslagen, die inzicht bieden in de beelden die bestaan over het functioneren van het ROT.

#### 4.3.3 Observatie

Bij observatie worden de eigen waarnemingen van de onderzoeker gebruikt om tot een onderzoeksconclusie te komen, door gebeurtenissen, personen en handelingen te observeren en te interpreteren (Van Thiel, 2010, pp. 81-84). Door middel van observatie kan het functioneren van de commandostructuur worden waargenomen, bijvoorbeeld tijdens oefeningen. Observatie tijdens daadwerkelijke incidenten is praktisch gezien moeilijker, gelet op het feit dat deze zich op een vooraf onbekende tijd en plaats openbaren. Tevens is er in een crisissituatie niet altijd ruimte voor 'derden', omdat daarmee het bestrijdingsproces verstoord kan worden. Een oplossing hiervoor is om opnamen te maken in de crisisruimten, zodat het functioneren naderhand kan worden geanalyseerd. Op basis van heldere criteria moet worden bepaald of er sprake is van een adequate commandostructuur, welke knelpunten er optreden, welke bijdrage de commandostructuur daadwerkelijk heeft gehad op de bestrijdingsprestatie. Theoretische inzichten zijn nodig om deze criteria op te stellen. Een risico voor de betrouwbaarheid en validiteit bij deze onderzoeksmethode is de *bias* van de onderzoeker. De onderzoeker kan geneigd zijn om op basis van het eigen referentiekader een oordeel te vormen over hetgeen wordt geobserveerd. Dit kan ondervangen worden door de bevindingen te spiegelen aan de bevindingen van anderen (bijvoorbeeld experts).

#### 4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaar onderzoek is van belang voor de deugdelijkheid van de onderzoeksresultaten. De bevindingen mogen niet berusten op toevalligheden, maar moeten systematisch zijn. Ten eerste

moet het onderzoek nauwkeurig worden uitgevoerd, zodat daadwerkelijk de benoemde variabelen gemeten worden (Van Thiel, 2010, pp. 56-58). De eerste stap in het waarborgen van nauwkeurigheid betreft het proces van operationalisatie op basis van theoretische inzichten, zoals uitgewerkt in dit hoofdstuk. Ten tweede moet er sprake zijn van herhaalbaarheid; onder dezelfde omstandigheden moet de meting tot dezelfde bevindingen leiden (Ibid.). Om de herhaalbaarheid te waarborgen worden de processtappen van het onderzoek nauwkeurig beschreven en inzichtelijk gemaakt.

Naast betrouwbaarheid is de validiteit van belang. Ten eerste de interne validiteit, waarbij het gaat om de geldigheid van de onderzoeksresultaten: meet je wat je wilde meten? (Ibid., pp. 58-59). Het gaat er hierbij om dat de operationalisaties een goede weergave zijn van het theoretisch construct. Om deze nauwkeurigheid te bereiken, wordt de operationalisatie besproken met beroepsbeoefenaars op het gebied van crisismanagement. Zij kunnen feedback geven op de vraag of de variabelen daadwerkelijk de uitingsvorm kennen in de praktijk zoals in de operationalisatie beschreven. Dit vanwege het feit dat de vakcollega's deze variabelen in de praktijk ervaren en dus weten in welke aspecten dit is terug te zien.

Ten tweede de externe validiteit, waarbij het gaat om de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten (Ibid.). Dit element is lastig te realiseren in dit onderzoek, aangezien sprake is van een unieke casus. Weliswaar worden in andere regio's en landen ook commandostructuren gehanteerd, maar de lokale omstandigheden leiden tot een risicoprofiel dat in zijn aard en omvang niet vergelijkbaar is met andere regio's. Welke commandostructuur op basis van het onderzoek in deze regio wenselijk en werkbaar blijkt, wil niet per definitie ook in andere gebieden als geschikte en wenselijke oplossing naar voren komen en vice versa. Op een abstracter niveau kunnen de resultaten wel generaliseerbaar zijn, door een aantal principes te identificeren die aan commandostructuren in z'n algemeenheid ten grondslag liggen.

#### **4.4.1 Participatory Action Research**

Nja & Rake (2008) behandelen in hun artikel over onderzoek naar commandovoering bij incidenten dat onderzoek op basis van evaluaties en verslagen niet volstaat. Om het gedrag van betrokken functionarissen goed te kunnen begrijpen, is het van belang dat de onderzoeker de context en dynamiek bij een crisis begrijpt. Nja & Rake concluderen dat er barrières bestaan tussen beroepsbeoefenaars en wetenschappers, die met normatieve en prescriptieve modellen komen. Zij pleiten er daarom voor dat de onderzoeker niet achteraf moet kijken hoe de commandovoering bij een incident is verlopen, maar tijdens het incident. Bij voorkeur door zelf deel te nemen aan de incidentbestrijding, zodat de methode *participatory action research* (PAR) kan worden toegepast.

Ondanks empathie voor de visie van Nja & Rake, kan de methode niet worden toegepast. In de eerste plaats vanwege de eerder aangehaalde redenen, dat weinig incidenten plaatsvinden waarbij het ROT wordt ingeschakeld en dat het niet altijd wenselijk is om daarbij als 'derde partij' aanwezig te zijn. In de tweede plaats vervult de onderzoeker geen rol in het ROT, wat participatie onmogelijk maakt. Aan de kern van het betoog van Nja & Rake kan wel tegemoet worden gekomen, namelijk gevoel voor en beleving bij de context en dynamiek bij incidenten. Dit kan worden bereikt doordat de onderzoeker een aantal jaren in het werkveld actief is en zodoende gevoel heeft voor de context en dynamiek van commandovoering bij incidenten.

## 5 Resultaten & Analyse

---

De resultaten en analyse worden gepresenteerd aan de hand van de hoofdingeling die is gehanteerd in paragraaf 3.5, te weten de processtructuur en de organisatiestructuur. Achter ieder element van de proces- en organisatiestructuur, volgt een beknopte analyse, waarbij de resultaten worden geduid in relatie tot het theoretisch perspectief.

### 5.1 Processtructuur

Op basis van de theorie, zoals behandeld in paragraaf 3.7.2, worden in een commandostructuur een zevental processen verricht. Deze paragraaf behandelt in welke mate en op welke wijze deze ketens van activiteiten invulling krijgen in het ROT.

#### 5.1.1 Proces: Commandovoering of Coördinatie

De besluiten die genomen worden in het ROT, hebben voornamelijk betrekking op operationele afwegingen (bijvoorbeeld: wel of niet ontruimen van een gebied). Dit betreft veelal acute situaties, waarbij de besluiten zijn gericht op het 'hier en nu'. Wanneer sprake is van een langdurig incident of een dreigende situatie, is er aandacht voor de langere termijn en wordt meer afstand genomen van de operatie. De aard van besluitvorming ('hier en nu' tegenover het 'richten van de operatie') lijkt dus te worden beïnvloed door het type incident.

Het ROT fungeert als draaischijf tussen operationele en bestuurlijke coördinatie, zo stelt IOOV<sup>5</sup> (2011a, p. 69; 2011b, pp. 120-121). Incidenten of crises kennen echter weinig of geen dilemma's waarover een bestuurlijk besluit moet worden genomen. De dilemma's zijn voornamelijk operationeel van aard en als direct handelen vereist is, worden de werkelijk cruciale besluiten op straat genomen, voordat deze überhaupt een coördinerend orgaan bereiken. De besluitvormende functie van zowel bestuur als ROT is daarmee betrekkelijk stellen wetenschappers, maar - zo stelt een bestuurlijk adviseur crisisbeheersing – de burgemeester is wel wettelijk verantwoordelijk en zal in zijn rol dus ook gepositioneerd en ondersteund moeten worden.

In de taakomschrijving van het ROT valt op dat het accent ligt op de rol van de Leider ROT als operationeel verantwoordelijke voor het incident, welke wordt bijgestaan door functionarissen van verschillende disciplines (VRR, 2009, p. 20). Wanneer echter wordt gekeken naar hoe het ROT daadwerkelijk functioneert, is te zien dat commandovoering voornamelijk plaatsvindt door de Algemeen Commandanten<sup>6</sup> ten aanzien van hun eigen discipline. Niet iedere Algemeen Commandant kent hierin overigens dezelfde hiërarchische verhouding ten opzichte van lagere echelons (zie ook 'decentralisatie' in paragraaf 5.2.7). De geïnterviewde Leiders ROT geven zelf ook aan dat zij in principe op basis van consensus tot een besluit willen komen, omdat iedere discipline zijn eigen verantwoordelijkheden kent, waar je niet 'tussen wilt gaan zitten'. Daar waar de stemmen staken of de urgentie geen ruimte biedt voor consensusvorming, zullen zij gebruik maken van hun bevoegdheid om dwingende besluiten te nemen. Respondenten spreken liever over een coördinatiestructuur dan over een commandostructuur, wat duidt op een voorkeur voor een netwerkbenadering tegenover een hiërarchische benadering. De geïnterviewde Leiders ROT

---

<sup>5</sup> Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, tegenwoordig Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ)

<sup>6</sup> Waar gesproken wordt over Algemeen Commandanten, wordt hier eveneens de hoofden van secties bedoeld

benoemen het benodigde mandaat om 'knopen door te hakken' wel als belangrijk element binnen de GRIP structuur.

### 5.1.2 Proces: Operatiën management

Uit evaluaties van incidenten uit de regio blijkt dat het ROT verantwoordelijk wordt gesteld voor het managen van verkeersstromen, verkenning van gevaarlijke stoffen emissie, het regelen van opvang voor betrokkenen en het treffen van openbare orde- en veiligheidsmaatregelen. Het ROT is in deze verantwoordelijk voor het effectgebied c.q. de effecten van het incident. Het managen van de operatiën in het brongebied is een taak van het COPI. Uit plenaire sessies van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond over de toekomst van het ROT komt naar voren dat het ROT in het vaarwater zit van het COPI en zich gedraagt als 'SuperCOPI'. Concreet wordt daarmee bedoeld dat het ROT zich bezighoudt met maatregelen die de operatiën in het brongebied betreffen, waardoor zaken dubbelop worden geregeld of met elkaar conflicteren. Wat opvalt in de setting van het ROT, is dat de leden niet op dezelfde wijze invulling geven aan het managen van de operatie. Voor de politie geldt bijvoorbeeld dat het SGBO hier voornamelijk invulling aan geeft, waar dit bij de brandweer vanuit de 'tweede ring' wordt gedaan.

### 5.1.3 Proces: Planning

Planning wordt gedaan wanneer het ROT bijeenkomt in de vorm van een planningsstaf. Dit is echter conform de GRIP voorbehouden aan sluimerende of dreigende crises. Tijdens crises wordt in het ROT vooral de operatie gemanaged en is er weinig ruimte voor planning. In een apart op te tuigen planningfunctie voor langer durende incidenten is niet structureel voorzien. Wel wordt in het ROT en in de actiecentra aan scenariodenken gedaan (het ene actiecentrum in sterkere mate dan het andere): wat zou er kunnen gebeuren en wat zijn daarvan de consequenties? En in het vervolg daarop: wat moeten we organiseren voor het geval die gebeurtenis plaatsvindt? Onderstaande casusbeschrijving laat zien dat het managen van de operatiën en scenariodenken zich niet altijd laten combineren.

#### *Casus: Catalyst ontsnapping petrochemisch bedrijf*

Op 24 september 2008 werd opgeschaald naar GRIP 2 vanwege het neerdalen van wit poeder in Spijkenisse en omgeving. Door het heropstarten van een zogeheten Catcracker bij een petrochemisch bedrijf had emissie van Catalyst plaatsgevonden, een stof die wordt gebruikt om koolwaterstoffen te kraken, zodat bijvoorbeeld benzine kan worden geproduceerd. Daar er geen incidentbestrijding in het brongebied hoefde plaats te vinden, had het COPI een minimale rol. Door het COPI in stand te houden werd echter operationele capaciteit aan de regio onttrokken. In het ROT lag de focus op de activiteiten per kolom, waardoor er te weinig ruimte was om scenario's uit te werken.

### 5.1.4 Proces: Resource management

Het managen van logistieke processen, voorzien in middelen en organiseren van aflossing zijn taken die door verschillende respondenten aan het ROT worden toegeschreven, ter ondersteuning van de operatie op straat. Deze activiteiten vinden voornamelijk plaats in de actiecentra, bijvoorbeeld door een Hoofd Ondersteuning (politie) of Stafofficier (brandweer). Het managen van deze resources wordt echter weinig of niet multidisciplinair afgestemd, blijkt uit een sessie in de Veiligheidsregio

Rotterdam-Rijnmond, waar werd nagedacht over de vormgeving van dit proces in het ROT. Naast de eigen capaciteiten, zou het ROT ook een rol moeten hebben in het mobiliseren van externe capaciteiten, zo stelt een programmamanager van de politieacademie:

”

*Hoe krijg ik nu zo snel mogelijk capaciteit ter beschikking? En die moet niet uit toeval ontstaan, omdat jij toevallig een collega uit Rotterdam kent die een bakje schuim heeft. Nee, dat moet je weten. (...) We hebben defensiecapaciteit, we hebben capaciteiten bij Rijkswaterstaat, we hebben bij de Kustwacht capaciteit, noem maar op. Hebben we dat in beeld?*

*Programmamanager Crisismanagement Politieacademie*

Een Leider ROT, tevens Algemeen Commandant Brandweezorg, ziet voor het ROT een leidende rol als het gaat om verdeling van schaarste, voor die situaties waar de middelen ontoereikend zijn. In andere gevallen zou het ROT ten aanzien van de operatiën in het brongebied een ondersteunende rol moeten vervullen, omdat het COPI daar de leiding heeft.

”

*Bij de laatste ROT oefening werd door functionarissen in het ROT gezegd: 'ja, maar waar zijn de baas'. (...) Strikt genomen klopt het, maar het is niet handig. Niet als het gaat over je ondersteunende rol. Kijk, als ik twee incidenten heb en ik moet de schaarste verdelen, dan is het ROT leidend. Je vraagt een compagnie aan? Die heb ik niet; je krijgt maar één peloton. Dat klopt, dan ben je sturend.*

*Leider ROT, Leider COPI, Hoofdofficier van Dienst*

### **5.1.5 Proces: Informatiemanagement**

Informatiemanagement krijgt gestalte binnen het ROT in de vorm van een Informatiemanager, informatiecoördinator en plotter. Enkele actiecentra beschikken daarnaast over een Hoofd Informatie die monodisciplinair het informatiemanagement verzorgt. De informatiemanager in het ROT vervult vooral een ondersteunende rol, door de informatie uit de verschillende disciplines samen te smelten tot één operationeel beeld. Wel is een beweging gaande om de informatiemanager steviger te positioneren door deze het actuele beeld te laten schetsen aan het begin van een plenair overleg.

Wanneer een ROT wordt gealarmeerd, duurt het een half uur voordat de informatiemanager operationeel is en een uur voordat het voltallige ROT operationeel is. Juist in die tijd vinden de meeste ontwikkelingen plaats en kan dus een informatieachterstand ontstaan, zo stelt een Leider ROT. Daarnaast geeft hij aan dat ook wanneer het ROT eenmaal operationeel is, het beeldvormingsproces dikwijls traag verloopt, omdat iedereen wat in te brengen heeft. Als de stap beeldvorming wordt afgerond, is het beeld daardoor eigenlijk alweer verouderd. Een andere Leider ROT is van mening dat informatievergaring nog teveel op traditionele wijze verloopt, via de hiërarchische lijn, terwijl vrijwel iedereen tegenwoordig over real-time informatie kan beschikken. Incidentevaluaties onderschrijven het beeld dat het ROT achter de feiten aan loopt en dat het te lang duurt voordat er een besluit komt uit het ROT, hetgeen ook is gebleken uit observatie tijdens een oefening. Een Leider ROT over het belang van informatie:

”

*Wil je het verschil maken als coördinatiestructuur dan betekent het dat je maximaal je informatiepositie georganiseerd moet hebben. Want als je het centrum van informatie bent, betekent het dat los van het mandaat dat je hebt, al je stakeholders waarmee je zaken doet op een goede manier kunt bedienen. En dat je dan ook als coördinatiestructuur een rol van betekenis kunt vervullen.*

*Leider ROT*

Een ander aspect in het informatiemanagement is de informatie naar het bestuurlijke niveau. De gemeentelijke of regionale veiligheidsstaf krijgt onvoldoende of verkeerde informatie, blijkt uit interviews met bestuurlijke adviseurs en een wetenschapper. Enerzijds komt dit doordat er in de (chaotische) beginfase van een incident geen informatie beschikbaar is. Anderzijds komt dit doordat het bestuurlijke niveau gevoed wordt met ‘operationele details’, die voor bestuurlijke besluitvorming niet van belang zijn. Enkele Leiders ROT geven aan soms te ervaren dat het bestuur zich teveel met de operatie bemoeit. Wel zijn zij zelf van mening dat het bestuur goed wordt bediend door het ROT. De bestuurlijke adviseurs en wetenschapper verklaren de ‘operationele bemoeienis’ door het krijgen van te weinig informatie, waardoor men op bestuurlijk niveau de neiging heeft om zelf op zoek te gaan naar informatie en op basis daarvan te gaan acteren. Een andere verklaring die vanuit de operationele diensten klinkt, is onvoldoende ervaring in crisismanagement bij burgemeesters en daarmee een gebrek aan rolvastheid.

#### **5.1.6 Proces: Communicatie**

Het ROT heeft een Hoofd Sectie Communicatie zitting, met een ondersteuner in de ‘tweede ring’. In zijn geheel maakt dit proces onderdeel uit van Bevolkingszorg. GRIP opschaling wordt wel als voorwaardelijk beschouwd om het proces communicatie te vervullen, blijkt ook uit externe evaluaties, zoals de Facebookrellen in Haren (Commissie 'Project X' Haren, 2013b, p. 87) en de brand in Moerdijk (OVV, 2011, p. 133). Ook in incidentevaluaties uit de regio valt geregeld te lezen dat opschaling naar een ROT heeft plaatsgevonden vanwege behoefte aan (regie op) communicatie. Dikwijls is er sprake van externe partijen met een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van communicatie, zoals openbaar vervoer bedrijven, industriële bedrijven of zorginstellingen. Het ROT richt zich in die gevallen op het afstemmen en stroomlijnen van de communicatie, maar geregeld zijn afstemmingsproblemen te zien in ‘wie communiceert wat?’. Ook in de communicatie geldt het onderscheid bron- en effectgebied, waarover een aantal keer valt te lezen dat de COPI voorlichter in de verantwoordelijkheid treedt van de ROT voorlichter (en vice versa) of dat onduidelijk is wie nu de verantwoordelijkheid heeft voor de communicatie. Een respondent betoogt dat communicatie een doorlopend proces is, dat ook los van de operationele processen of een GRIP opschaling moet kunnen worden opgetuigd:

”

*Wij als communicatiesectie, bestaande uit communicatieadviseurs van politie en VRR, zijn verantwoordelijk voor het verloop van het hele communicatieproces. De leider COPI kan zich beperken tot de bron, de leider ROT kan zich beperken tot het effect, maar wij zijn als sectie verantwoordelijk van A tot Z.*

*Hoofd Communicatie*

Uit verschillende interne evaluaties blijkt dat communicatie richting bevolking lang op zich heeft laten wachten, terwijl burgers wel een grote informatiebehoefte hadden. Bepleit wordt dan ook om - afhankelijk van het incident - eerder te gaan communiceren, waarbij ook gecommuniceerd kan worden dat bepaalde zaken nog niet bekend zijn.

### **5.1.7 Proces: Teammanagement**

Aan teammanagement wordt niet apart aandacht besteed in het ROT. Wel geldt een ‘ethos’ waarbinnen de leden kunnen reflecteren op het proces en elkaars functioneren, al wordt dit niet door iedereen in gelijke mate geaccepteerd. In informele gesprekken met functionarissen uit het ROT wordt wel geuit dat ‘we te lief zijn voor elkaar’, teveel gericht op het behoud van de goede relatie, waarmee concessies worden gedaan aan het kritisch reflecteren op elkaars handelen.

#### Opleiden, Trainen, Oefenen

Het ROT kent geen vaste teams, wat volgens een Leider ROT wel een voorwaarde is om beter te kunnen oefenen. Tevens leer je de sterke en zwakke punten van de ander kennen, zoals deze Leider ROT ook ervaart als Algemeen Commandant in het SGB0. Een andere Leider ROT ziet ook dit voordeel, maar brengt daar tegenin dat je scherper blijft op het handelen van de ander, wanneer je niet met vaste leden in een team zit. Hij noemt het vooral bezwaarlijk dat ROT leden niet worden opgeleid (op een enkele uitzondering na), weinig of geen instructie krijgen en zeer weinig praktijkmomenten (oefeningen en incidenten) meemaken.

”

*Ik hoor iemand zeggen: “Het was wel weer een nuttige training, de laatste keer dat ik in het ROT heb gezeten was vier jaar geleden”. En dan is hij hier drie uurtjes aan het oefenen. Wat voor continuïteit zit er dan in zijn leercurve?*

*Leider ROT, Leider COPI, Hoofdofficier van Dienst*

Een derde Leider ROT stelt de vraag hoe serieus we de crisisbeheersing nemen. Een functie in de crisisbeheersing is een bijzaak, de toerusting is minimaal en er zijn weinig praktijkmomenten. Laatstgenoemde Leiders ROT zijn voorstander van een kleiner aantal teams in het land die zijn vrijgemaakt voor crisisbeheersing en maximaal worden gefaciliteerd om zich hierin te bekwamen. Een programmamanager crisismanagement stelt echter dat de afstand tot het bestuur daarmee te groot wordt, zolang crisisbeheersing bestuurlijk gezien lokaal is georganiseerd. Een wetenschapper herkent de roep om ‘meer oefenen’, maar stelt dat dit simpelweg niet gaat gebeuren, hetgeen als uitgangspunt genomen zou moeten worden voor het inrichten van de structuur.



### 5.1.8 Proces: Veiligheidsmanagement

Een proces dat volgens een Leider ROT nog ontbreekt in de structuur van het ROT is veiligheidsmanagement ten aanzien van de eigen operatiën. Dit proces moet ervoor zorgen dat de hulpverleners hun werk goed kunnen doen, zonder dat zij zelf onnodig gevaar lopen. In het *Incident Command System* in de Verenigde Staten is standaard voorzien in een functionaris, die belast is met dit proces. In het ROT wordt dit proces niet als apart proces onderscheiden, noch vindt hier coördinatie op plaats. Wel is er binnen de disciplines aandacht voor de 'eigen veiligheid'.

### 5.1.9 Analyse

Het beeld dat uit de resultaten omtrent de processtructuur naar voren komt, is dat in het ROT voornamelijk aandacht is voor de operatiën en ondersteuning van die operatiën. De processen waar het ROT verantwoordelijk voor wordt gesteld, betreft voornamelijk primaire bestrijdingsprocessen, zoals beschreven in paragraaf 5.1. Bij incidenten die zich acuut openbaren gaat de aandacht uit naar het 'hier en nu' en is het managen van de operatiën de voornaamste activiteit. De aandacht voor planning is gering, hetgeen goed te verklaren valt doordat er meestal sprake is van 'flitsrampen' of incidenten, die binnen een tijdsbestek van enkele uren worden opgelost. In die gevallen valt er weinig te plannen, omdat de termijn kort is. Een knelpunt kan optreden wanneer sprake is van een langdurig incident en planning niet in het 'systeem' zit, van zowel de mensen als de structuur. Door de focus op de operatiën ontstaat het risico dat er onvoldoende ruimte is voor vooruitdenken en de koppeling naar het bestuurlijke niveau, waardoor het moeilijk is om 'vóór het incident te komen', oftewel maatregelen te treffen voordat deze daadwerkelijk nodig zijn. Dit voorkomt dat er voortdurend reactief gehandeld moet worden en achter de feiten wordt aangelopen. De nauwe betrokkenheid bij de operatiën kan daarnaast een plausibele verklaring zijn voor het beeld dat het ROT in de verantwoordelijkheid van het COPI treedt.

De wijze waarop de positie van de Leider ROT beschreven staat in het Regionaal Crisisplan (VRR, 2009), impliceert een centrale actor die *in control* is en sturing geeft aan de operatie, hetgeen duidt op een hiërarchische benadering. De werkwijze in de praktijk is echter meer gericht op het bereiken van overeenstemming en samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren. Respondenten spreken dan ook over coördineren in plaats van commanderen. Dit duidt meer op een netwerkbenadering. De observatie dat mandaat om besluiten te kunnen nemen belangrijk wordt gevonden sluit aan bij de bevinding van Moynihan (2009, p. 898) omtrent de behoefte aan centrale sturingsmogelijkheden binnen een netwerk, zoals beschreven in paragraaf 3.4.2. De visie van een Leider ROT om 'het centrum van informatie' te zijn past eveneens in het beeld van de *Network Administrative Organization*. Door het centrum van informatie te zijn komen partijen naar je toe om te voorzien in hun informatiebehoefte. Op die wijze is een centrale rol te verwerven binnen het netwerk, wat ook mogelijkheden schept voor coördinatie.

Het proces informatiemanagement is in de huidige setting niet zodanig georganiseerd dat het de coördinatie door het ROT in het netwerk wezenlijk versterkt. Waar informatiemanagement een sleutelrol zou kunnen vervullen in de coördinatie, wordt het proces op dit moment niet als een kracht van het ROT beschouwd. Het achterlopen bij de actuele situatie en het trage verloop van het beeldvormingsproces maken dat het ROT achter de feiten aan loopt en 'irrelevant' wordt voor andere actoren in het netwerk. Zij kunnen immers via andere wegen makkelijker hun doel bereiken. Specifiek ten aanzien van de wisselwerking tussen operatie en bestuur zou het ROT een sterkere

schakelfunctie op het gebied van informatiemanagement kunnen vervullen door de informatie te abstraheren en te duiden, zodat het bestuur beter wordt bediend.

Het informatiemanagement in het ROT heeft voornamelijk betrekking op communicatie tussen organisaties, conform de terminologie van Quarantelli (1988, pp. 376-379) aangeduid als *interorganizational*. Naast de rol die informatiemanagement hierin vervult, vindt deze vorm van communicatie plaats door onderlinge afstemming tussen algemeen commandanten in het ROT. Informatiemanagement binnen de organisatie (*intra-organizational*) krijgt vorm in het actiecentrum, maar slechts enkele disciplines hebben daartoe voorzien in een aparte functionaris. De informatiestroom van het publiek naar de organisaties (bijv. Twitterberichten) krijgt op verschillende manieren vorm, bijvoorbeeld via het proces Communicatie, maar ook via de informatiemanager of andere leden die *social media* volgen of als onderdeel van *intelligence* in de politiekolom. De informatie van de organisatie naar het publiek wordt geschaard onder het proces Communicatie. De resultaten laten zien dat ook in deze informatiestroom vertraging optreedt, waarbij de wens bestaat om sneller te communiceren naar de bevolking. Dit staat op gespannen voet met de gebruikelijke werkwijze bij de hulpverleningsdiensten, dat alleen volledige en gevalideerde informatie naar buiten wordt gebracht, 'alle feiten en omstandigheden meewegend'. Een kenmerk van een crisis is echter dat er - zeker in de beginfase - sprake is van chaos, waarbij geen volledig beeld gegenereerd en gevalideerd kan worden (Scholtens, 2008b, p. 200). Volledige en gevalideerde informatie communiceren naar de bevolking lijkt in crisissituaties dus een utopie, wat een argument kan zijn om het proces communicatie 'los te weken' uit de operationele structuur, zoals betoogd door een respondent, zodat de communicatie naar de bevolking niet wordt beperkt door de 'mores' van de operationele diensten. Anderzijds vormt communicatie wel een belangrijk instrument in de incidentbestrijding, wat in lijn moet zijn met de operationele activiteiten om het gewenste doel te bereiken. Dit is een argument om communicatie en operatie dicht tegen elkaar aan te organiseren. Ook in dit verband kan een parallel worden getrokken naar de hiërarchische of netwerkbenadering: beschouw je communicatie naar de bevolking als aparte discipline met een zelfstandige verantwoordelijkheid, opererend naast andere disciplines, of beschouw je deze als integraal onderdeel van het ROT, onder centrale aansturing van de Leider ROT? Als onderdeel van het proces bevolkingszorg heeft Communicatie nu niet de positie van een volwaardige discipline naast de operationele discipline, hetgeen een beperking kan zijn in het functioneren van dit proces.

De Leider ROT heeft als voorzitter een rol om – naast de inhoud – ook het proces te sturen, waarvan team management een onderdeel zou kunnen uitmaken. Het ROT kent geen vaste teams, de leden van een ROT zitten incidenteel bij elkaar, bijvoorbeeld bij een oefening of een incident, waarbij het kan voorkomen dat de leden elkaar niet kennen en in ieder geval niet op de hoogte zijn van elkaars (on)hebbelijkheden. McLennan (2006, p. 35) duidt dit aan als 'scratch team'. Hij beveelt aan om vaste kernteams te vormen, om te werken aan teamvaardigheden en het onderlinge vertrouwen tussen de leden van het team substantieel te vergroten. In de huidige setting van het ROT is dit niet te realiseren, waardoor 'teammanagement' in het geheel niet of nauwelijks aan bod komt.

## 5.2 Organisatiestructuur

Deze organisatiestructuur valt uiteen in een organieke structuur, functiestructuur en personele structuur. Om een geforceerde beschrijving van de empirie te voorkomen, wordt die onderverdeling in deze paragraaf losgelaten. Per ‘succesfactor’ voor een goed functionerende organisatiestructuur, zoals beschreven in paragraaf 3.7.2, wordt in deze paragraaf behandeld in hoeverre de succesfactor aan de orde is in de praktijk van het ROT. Omwille van de leesbaarheid zijn enkele succesfactoren bijeengevoegd, wanneer deze sterk met elkaar verband houden.

### 5.2.1 Principe van samenwerking en coördinatie

Deze subparagraaf gaat in op de onderdelen ‘principe van samenwerking’, ‘principe van leiding & coördinatie’, ‘gemeenschappelijke doelstellingen’ en het ‘bewustzijn van onderlinge afhankelijkheden’ uit de operationalisatie.

In het ROT komen commandanten van diverse betrokken disciplines bijeen, waarmee het ROT beschouwd kan worden als een organieke eenheid met een coördinerende taak (in de operationalisatie aangeduid als ‘commandovoerende organieke eenheid’). Dit is onder andere terug te zien in de locatie waar de leden zich het meeste bevinden en dat is in het ROT zelf. De actiecentra van politie (SGBO), GHOR, brandweer en havenbedrijf bevinden zich op een naastgelegen verdieping en zijn gemakkelijk aan te lopen. Voor andere partijen, zoals waterschappen en gemeenten, geldt dat de actiecentra zich op afstand bevinden. In principe blijven de ROT leden in het ROT aanwezig en worden opdrachten voor de eigen discipline doorgegeven via technische middelen (zoals het landelijk crisismanagementsysteem of telefonisch). De virtuele afstand tussen ROT en actiecentra is in die zin dus gelijk.

In de voorgaande paragraaf werd reeds beschreven hoe het proces van leiding & coördinatie is ingericht. Dit houdt het midden tussen het hiërarchische en het netwerkmodel. De kolomoverstijgende verantwoordelijkheid van de Leider ROT voor het totale operationele optreden staat soms op gespannen voet met de monodisciplinaire verantwoordelijkheid. Algemeen Commandanten Brandweezorg ervaren bijvoorbeeld bemoeienis met hun proces van de Leider ROT (vaak een brandweerman), de geneeskundige kolom is op zichzelf al een netwerk dat zich moeilijk hiërarchisch laat sturen en in de politiekolom is sprake van een dubbele gezagslijn (zie subparagraaf 5.2.2; verhouding bevelstructuur politie). Commandanten zijn daarnaast niet gewend aan wijzingen te krijgen van een functionaris die in de dagelijkse praktijk op hetzelfde hiërarchische niveau acteert en/of van een andere discipline afkomstig is. Tijdens incidenten zijn deze problemen overigens niet evident zichtbaar, omdat dergelijke gevoeligheden opzij worden gezet als er dringend gehandeld moet worden. De eventuele bindende aanwijzing van de Leider ROT zou zich moeten beperken tot de ‘wat-vraag’, zo stelt een Leider ROT, om bemoeienis met het proces te voorkomen.

”

*De rol van een leider ROT is er niet om inhoudelijk deskundigheid in te brengen (...), maar om gewoon als voorzitter te fungeren en het allemaal bij elkaar te smelten. Maar in de tekst van de wet staat dat jij verantwoordelijk bent voor het hele operationele verhaal. Dat is niet erg, want daarvoor maak je gebruik van mensen, maar je ziet daar nog wel eens spanning ontstaan.*

*Leider ROT, Algemeen Commandant Politiezorg*

In interviews met de Leiders ROT komt regelmatig de vraag naar boven: wie is er in de *lead*? Het is bijvoorbeeld voor een SGBO, dat de leiding heeft over het politieoptreden, lastig te accepteren dat een Leider ROT verantwoordelijk is voor de operatie, bij een situatie die voornamelijk de openbare orde aangaat (in paragraaf 5.2.2 wordt daar nader op ingegaan). Ook in evaluaties landelijk komt dit naar voren: bij de zedenzaak 'Benno L.' in Den Bosch is bijvoorbeeld bepaald welk inhoudelijk thema leidend zou worden (gezondheidszorg of politiezorg) en op basis daarvan is een keuze gemaakt welke discipline de operationeel leider zou leveren (COT, 2010, pp. 56-57). Deze voorbeelden zijn illustratief voor de beleving dat een andere partij (van oudsher veelal de brandweer) over jouw proces gaat en in de *lead* is. De 'ontkleuring' van de operationeel leider heeft volgens een lector crisisbeheersing nog te weinig plaatsgevonden, waardoor dergelijke discussie ontstaat.

”

*Uiteindelijk heb je een operationeel leider die de partijen ontcleurd met elkaar moet verbinden. Maar het idee dat er nog veel te veel in zit is de rigiditeit van een hiërarchisch systeem met iemand die knopen doorhakt. Dat is natuurlijk een beetje archaisch want in geen enkele situatie zien we weer dat iemand zomaar knopen doorhakt. Het moet toch ook meer als overtuiging gebeuren.*

*Lector Crisisbeheersing Instituut Fysieke Veiligheid & Politieacademie*

Een wetenschapper stelt ter discussie of de multidisciplinaire coördinatie op ROT niveau überhaupt wel zo noodzakelijk is. Iedere discipline 'doet zijn eigen ding', dat is waar primair de aandacht naar uit moet gaan. Voor zover multidisciplinaire afstemming nodig is, zouden de functionarissen van de verschillende diensten elkaar ook moeten weten te vinden zonder dat er sprake is van een coördinatiestructuur. Desgevraagd geven de geïnterviewde leden van het ROT juist aan dat zij het belangrijk vinden dat er multidisciplinair wordt afgestemd, voor die situaties die groot zijn in omvang of ernst. Eén respondent is van mening dat dit in het COPI voldoende gebeurt en het ROT daarvoor niet nodig is. Argumenten die worden gegeven voor multidisciplinaire afstemming zijn het kortsluiten van risico's voor de eigen veiligheid, het bij elkaar brengen van informatie en het vormen van een gemeenschappelijk beeld.

”

*Die multi samenwerking is heel erg belangrijk, want die samenwerking leidt niet alleen tot met elkaar afspraken maken over 'wie pakt welk deel van de klus op', maar leidt ook tot integrale beeldvorming. Zonder integrale beeldvorming kan ik mijn eigen processen niet sturen.*

*Algemeen Commandant Geneeskundige Zorg, voormalig Leider ROT*

Het belang dat wordt gehecht aan multidisciplinaire samenwerking geeft er blijk van dat de leden van het ROT beseffen dat zij elkaar nodig hebben om de klus te klaren. Eén respondent, programmamanager crisisbeheersing, maakt hierbij de kanttekening dat het bewustzijn van onderlinge afhankelijkheden zich soms lijkt te beperken tot wat wel 'het rampengilde' wordt genoemd: politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en gemeente. Uit incidentevaluaties in de regio Rotterdam-Rijnmond blijkt dat ook 'derde partijen', zoals nutsbedrijven, waterschappen, et cetera worden betrokken of dat ze bij afwezigheid worden gemist. Het bewustzijn van onderlinge

afhankelijkheden lijkt derhalve ook in bredere zin aanwezig te zijn in Rotterdam-Rijnmond. Of de positionering in het ROT in de ogen van deze ‘derde partijen’ leidt tot de gewenste samenwerking komt hieruit niet naar voren en vraagt om nader onderzoek.

### 5.2.2 Eenvoud, herkenbaarheid en acceptatie van de structuur

Deze subparagraaf gaat in op de onderdelen ‘eenvoud en herkenbaarheid van de structuur’, ‘aansluiting bij de reguliere organisatiestructuur’ en ‘acceptatie van de structuur’ uit de operationalisatie.

“Door op te schalen conform de GRIP-regeling is het voor veel betrokken partijen onmiddellijk duidelijk hoe de organisatie er uit ziet en welke werkwijze wordt gehanteerd”, zo stelt het COT (2012, pp. 7-8) in een evaluatie. De geïnterviewde leden van het ROT geven aan dat zij de GRIP structuur duidelijk vinden en makkelijk te begrijpen. Eén andere respondent (Leider ROT) is van mening dat sommige leden in het ROT zich onvoldoende bewust zijn van hun taak, wat ook zou kunnen voortkomen uit het niet helder op het netvlies hebben van de structuur. De mate van aansluiting tussen reguliere organisatiestructuur en GRIP-structuur is per discipline verschillend. Brandweer, politie en havenmeester kennen in hun reguliere structuur een vergelijkbare mate van hiërarchische sturing als de GRIP structuur. Voor de geneeskundige kolom geldt dat er sprake is van autonome partijen, waarin vooral de medische hiërarchie een rol speelt. In de aansturing van eenheden op straat geldt ook daar echter een hiërarchische gezagslijn.

Op de vraag of de structuur ook goed te begrijpen is voor mensen die er weinig of niet mee te maken hebben, geeft één respondent (Hoofd Sectie Bevolkingszorg) aan dat de GRIP structuur wel vraagt om je erin te verdiepen. Dit sluit aan bij de bevinding van het COT (2012, pp. 7-8), dat het voor de niet traditionele crisispartners moeilijk blijkt om aan te haken in de GRIP structuur, omdat zij hier weinig of geen ervaring mee hebben. Een hiërarchische bevelstructuur is voor hen minder gebruikelijk; de vertegenwoordigers in het COPI of ROT krijgen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die zij normaal niet hebben.

”

*Een crisissituatie is anders dan een reguliere situatie. Bij een crisis heb je gewoon een andere coördinatielijns en structuurlijn. Ik zit daar dan als Hoofd Sectie Bevolkingszorg. Ik heb dan af en toe wel ruggespraak met mijn leidinggevende, maar ik heb wel het vertrouwen en de verantwoordelijkheid om naar eigen inzicht te handelen. Hiervoor worden we ook opgeleid en getraind.*

*Hoofd Sectie Bevolkingszorg, Officier van Dienst Bevolkingszorg*

Voor de niet-hulpverleningsorganisaties geldt daarnaast dat zij activiteiten moeten gaan verrichten die zij gewoonlijk niet doen, terwijl een calamiteit voor een parate dienst ‘meer van hetzelfde’ betekent. Behalve dat deze organisaties dus een andere gezagslijn krijgen, is er ook sprake van andere werkzaamheden.

De acceptatie van de structuur is volgens de geïnterviewde ROT leden goed, waarbij één respondent (Leider ROT) aangeeft dat de geneeskundige kolom naar zijn mening moeite heeft met hiërarchie. Wanneer verder wordt ingezoomd op een aantal deelaspecten, blijkt de acceptatie ingewikkelder te

liggen. De discussie omtrent 'wie is in de *lead*' (paragraaf 5.2.1) duidt op het punt dat het moeilijk is om te accepteren dat een ander (de Leider ROT) formeel de leiding krijgt. In 'echte' GRIP situaties (acute gevallen) levert dit weinig of geen discussie op, maar voor sluimerende crises of evenementen is te zien dat andere structuren worden gehanteerd, waarin de Leider ROT geen leidende positie heeft. Zo is er voor dreigende incidenten of crises de planningsstaf, ter voorbereiding op evenementen het veiligheidsoverleg, tijdens evenementen wordt vaak gewerkt in een constructie van SGBO met liaisons (veelal officieren). Onderstaande casus laat zien hoe diverse overlegvormen naast elkaar kunnen voorkomen. Zolang er geen sprake is van een groot incident of een ramp blijft het SGBO (of DGBO) leidend, hetgeen leidt tot discussie over waar het omslagpunt moet liggen tussen 'mono' en 'multi'. De liaisons voelen zich dikwijls 'gepiepeld', zo blijkt uit informele gesprekken. Immers, het SGBO gaat erover en afhankelijk van wie er zit, word je in meer of mindere mate betrokken bij de SGBO overleggen. Naar aanleiding van een recent experiment met een 'evenementenstaf' wordt in de evaluatie de vraag opgeworpen wie waartoe bevoegd is en is het "zoeken naar de juiste rol binnen bestaande structuren die daarvoor niet in eerste instantie bedoeld zijn". Een ander ziet de evenementenstaf als "in ieder geval een stap in de goede richting in de omgang tussen SGBO en liaison".

#### **Casus: Afgelasting Rotterdam Marathon**

De hoge temperatuur tijdens de jaarlijkse Rotterdam Marathon, op 15 april 2007, leidt tot een grotere hoeveelheid onwelwordingen onder sporters en publiek dan gebruikelijk. Rond 13:00 uur blijkt de capaciteit van de ambulances ontoereikend om aan de zorgvraag te kunnen voldoen. De politie werkt met een SGBO met liaisons, zoals te doen gebruikelijk bij evenementen. Om informatie van het SGBO en van de organisatie te delen, worden extra veiligheidsoverleggen ingelast met de organisatie van de marathon, Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam en de politie. Op basis van dit overleg worden maatregelen getroffen, zoals het inkorten van de Marathon vanwege de gezondheidsrisico's. De burgemeester heeft behoefte aan overleg in de veiligheidsstaf, zodat wordt opgeschaald naar GRIP 3. Onbedoeld gevolg is dat daardoor ook het COPI en het ROT worden gealarmeerd, hetgeen later wordt teruggedraaid. In de veiligheidsstaf wordt uiteindelijk besloten om de marathon volledig te neutraliseren.

In de evaluaties over 'Benno L.' (COT, 2010, pp. 54-55) en over de Ouwkerkse Kreek (COT, 2012, pp. 62-63), beide geen 'standaard GRIP incidenten', valt te lezen dat sommige respondenten van mening zijn dat de GRIP niet bedoeld is voor andersoortige typen crises. Anderen pleiten juist voor een bredere toepasbaarheid van de GRIP-regeling als crisismanagement instrument, waarbij wel wordt aangegeven dat flexibilisering van de GRIP daarvoor een vereiste is (zie bijvoorbeeld COT, 2012, p. 13; COT, 2010, pp. 62-63). Het volgende citaat uit een interview met programmamanager crisismanagement van de Politieacademie, toont de wens om de 'enge' benadering van GRIP los te laten.

”

*Wat is nou die GRIP? Dat is dat partijen bij elkaar gaan zitten en overleggen over de dingen die ze gaan doen. Koude fase, warme fase, maakt niet uit. En vervolgens mag het dan geen GRIP heten, omdat dat geassocieerd wordt met rampenbestrijding. (...) Omdat we het GRIP noemen, krijg je allerlei adviezen van doe dan een 'stille GRIP' of een planningsstaf. Het zijn dezelfde actoren, het is hetzelfde werk, maar noem het in hemelsnaam geen ROT...*

*Programmamanager Crisismanagement Politieacademie*

### Verhouding bevelstructuur politie

De structuurdiscussie speelt vooral in relatie tot de commandostructuur van de politie (paragraaf 2.4), wanneer het accent ligt op openbare orde. In incidentevaluaties is keer op keer terug te lezen dat de relatie SGBO - GRIP onduidelijk is en moeizaam verloopt, zoals te zien bij de Strandrellen in Hoek van Holland (Muller et al., 2009b), het schietdrama in Alphen aan den Rijn (Van Duin et al., 2012) en de Facebookrellen in Haren (Commissie 'Project X' Haren, 2013b). De Commissie 'Project X' Haren (Ibid., pp. 60-61) is van mening dat de GRIP alleen bedoeld is voor de 'klassieke' rampen of calamiteiten, omdat de GRIP-structuur 'contraproductief en nodeloos complicerend is'. Openbare orde problematiek en openbare orde incidenten zouden in een SGBO structuur moeten worden afgehandeld (Commissie 'Project X' Haren, 2013a).

Binnen de politiekolom geldt het SGBO als de hoogste operationele aansturing, maar in geval van een ROT krijgt het SGBO de rol van actiecentrum, waarbij het ROT in plaats van het SGBO in de *lead* is. In het land zijn omtrekkende bewegingen te zien, waarbij wordt gekozen om niet de Algemeen Commandant van het SGBO af te vaardigen naar het ROT maar een vertegenwoordiger, zodat het SGBO op gelijk niveau naast het ROT kan opereren. In Rotterdam-Rijnmond is het wel de Algemeen Commandant van het SGBO die in het ROT zitting neemt. Naast het SGBO kent de politie in de eenheid Rotterdam ook districtelijke GBO's, onder leiding van een Districtelijk Algemeen Commandant (DAC). Onderstaande casus toont hiervan een praktijkvoorbeeld.

#### **Casus: Opening Strandseizoen Hoek van Holland**

Op 2 juni 2012 vond in Hoek van Holland het jaarlijkse evenement 'Opening Strandseizoen' plaats. Vanwege de zonnige weersomstandigheden werd het evenement druk bezocht. De politie had een Districtelijke staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (DGBO) georganiseerd, onder leiding van een Districtelijk Algemeen Commandant. Vanuit de medische kant was een 'Officier van Dienst Geneeskundig' ter plaatse. Door een samenloop van omstandigheden werd door de meldkamer opgeschaald naar GRIP 1, hetgeen achteraf als ongewenst werd bestempeld. Deze opschaling was namelijk niet afgestemd met de leidinggevendenden, die al bij het evenement aanwezig waren, waardoor deze werden geconfronteerd met een andere structuur voor leiding & coördinatie. De Districtelijk Algemeen Commandant, die tot dan toe het evenement 'onder controle' had, voelde zich in zijn gezag aangetast. Conform de GRIP-structuur zou de verantwoordelijkheid immers formeel bij het COPI komen te liggen. Uiteindelijk werd besloten om de Districtelijk Algemeen Commandant ook deel te laten nemen aan het COPI om hem op die wijze in positie te houden.

De DGBO structuur heeft geen koppeling met een GRIP niveau, immers in het COPI wordt de politie vertegenwoordigd door een laag onder de DAC en in het ROT door de laag boven de DAC. Wanneer een DGBO-regeling samenvalt met een COPI wordt de aansturing van het politieoptreden gecompliceerd: vanuit de staande organisatie gaat de DAC erover, maar vanuit het COPI loopt de lijn formeel via de Ovd-P, die lager in rang is dan de DAC.

Bij de politie geldt daarnaast dat verschillende structuren door elkaar heen lopen. Er is sprake van een dagdagelijkse structuur, een structuur bij evenementen en een structuur voor crisisbeheersing (PRR, 2012). Logischerwijs vertonen deze nauwe overeenkomsten, maar ze verschillen ook op onderdelen. Onderstaande tabel toont de diverse gezagslijnen.

Niveau	Dagdagelijks	Evenement	Crisisbeheersing
Bestuurlijk	Politiechef (driehoek)	Politiechef (driehoek) of NSGBO	Politiechef (beleidsteam via OL)
Strategisch leidinggevend	Districtschef	Algemeen Commandant	Algemeen Commandant (in ROT)
Tactisch leidinggevend	MT-lid district	Hoofd taakorganisatie (in SGBO) Districtelijk Algemeen Commandant	Hoofd taakorganisatie (in SGBO) Evt: Districtelijk Algemeen Commandant
Operationeel leidinggevend	Evt: Ovd-P Chef van Dienst	Operationeel Commandant	Ovd-P (in COPI) Chef van Dienst

Schema 5 | Gezagslijnen in de politieorganisatie in de dagdagelijkse situatie, bij evenementen en bij crisisbeheersing

Een bijkomende complicerende factor ten aanzien van de politie bevelstructuur is de 'lijn naar boven'. Gewoonlijk loopt deze lijn van het SGBO naar de driehoek (burgemeester, officier van justitie en politiechef), zoals te zien in het schema. In geval van GRIP loopt deze lijn via de operationeel leider naar het gemeentelijk beleidsteam. De Operationeel Leider heeft een gemandateerde bevoegdheid namens de burgemeester (openbare orde en veiligheid), maar waar het opsporing betreft, gaat de Officier van Justitie erover en valt dit dus niet binnen het mandaat van de operationeel leider.

Ook op bestuurlijk niveau ontstaat daardoor een mono - multi discussie, over het naast elkaar opereren van driehoek en beleidsteam of het integreren van deze structuren. Om hier vorm aan te geven, worden aparte driehoeksoverleggen georganiseerd, parallel aan de overleggen van het beleidsteam, wanneer het informatie betreft die niet breed gedeeld mag worden. Bij het schietdrama in Alphen leidde dat ertoe dat de feitelijke beslissingen in de driehoek werden genomen en het beleidsteam als het ware buitenspel kwam te staan (Van Duin, 2009, pp. 138-139). Ook naar aanleiding van Haren speelt deze discussie.



”

*Eén van de punten die Cohen opwerpt is de frictie tussen “is het een driehoek of is het GRIP?” Alsof dat niet op elkaar kan aansluiten. Ik zie twee verschillende scholen. In de evaluatie van Hoek van Holland stond te lezen dat Rotterdam had moeten opschalen tot GRIP 3 of GRIP 4 en de situatie niet alleen in een driehoek had moeten afwikkelen. De minister van VenJ gaf in het Kamerdebat op 24 april 2012 aan dat hijzelf ook voor GRIP zou hebben gekozen. Ik stel vast dat er elke keer naar bevind van zaken moet worden gehandeld, door bijvoorbeeld te besluiten om met een uitgekleden GRIP te werken, waarbij je wel een beleidsteam opzet, maar het COPI en ROT vervangt door je SGBO structuur. Desalniettemin zegt Cohen: hoe hebben ze zo idioot kunnen zijn om er GRIP van te maken in Haren. Ik vind dat een miskennis voor het multidisciplinaire aspect. De Albert Heijn stond bijna in de fik, ambulances waren ook niet helemaal overbodig, dus een multidisciplinaire aanpak was alleszins redelijk. Maar volgens Cohen was dit uitsluitend een openbare orde dingetje en dan moet je er geen GRIP van maken. Dat is in mijn optiek te krap door de bocht.*

*Adviseur Crisisbeheersing Nederlands Genootschap van Burgemeesters*

### GRIP 5 en GRIP Rijk

Zodra een incident de schaal van de gemeente of veiligheidsregio overstijgt, ontstaat een ingewikkeld stelsel van vele organen en personen en wordt de structuur complex, zo stelde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV, 2012, p. 132) naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack te Moerdijk. Dit leidde mede tot de introductie van GRIP 5 en GRIP Rijk. Een Leider ROT uit hier zijn zorgen over en geeft aan dat GRIP 1 tot en met 4 nog wel duidelijk zijn, maar dat het daarna (GRIP 5 en GRIP Rijk, red.) allemaal wat diffuser wordt. Wie beslist bijvoorbeeld welk ROT of beleidsteam leidend wordt? In informele gespreken verwondert een andere Leider ROT zich erover dat er twee operationele opschalingsniveaus zijn en vier bestuurlijke (GRIP 3 t/m GRIP Rijk, red.). Hierdoor ontstaat volgens hem een ‘overkill’ aan bestuurlijk coördinatie. Ook een geïnterviewde wetenschapper en twee adviseurs uiten hun zorgen over deze opschalingsvormen. Hoewel deze verdere opschaling niet direct valt binnen de scope van dit onderzoek, kan het ROT hier wel mee te maken krijgen en is dit een signaal wat naar mening van de onderzoeker niet onvermeld mag blijven.

### **5.2.3 Duidelijke communicatielijnen**

Wanneer in de normale bureaucratie zaken worden voorgelegd aan het bestuur, verloopt dit via de monodisciplinaire lijn. De politie doet dit via de politiechef in de driehoek, de gemeente via een directeur of gemeentesecretaris die vrijwel dagelijks contact heeft met de burgemeester en brandweer en geneeskundig via de directeur veiligheidsregio, respectievelijk de directeur publieke gezondheid. In geval dat een ROT actief is, is het uitgangspunt dat escalatie naar het bestuur via de Leider ROT plaatsvindt, die dit vervolgens inbrengt op bestuurlijk niveau (waar de eerder genoemde directeuren ook aanwezig zijn, in geval van een Regionale Veiligheidsstaf). In een crisissituatie lopen de structuurlijnen dus anders dan gebruikelijk.

Naar aanleiding van de Facebookrellen in Haren wordt gesteld: “alle argumenten dat de multidisciplinaire opschaling zorgt voor heldere lijnen en betere aansturing gaan <daarnaast> niet

op” (Commissie 'Project X' Haren, 2013b, pp. 60-61). Het beeld dat de informatiestromen binnen de GRIP-structuur niet soepel verlopen, komt ook uit andere evaluaties naar voren: “op papier ziet de GRIP-procedure er goed uit, maar in de praktijk bleken de communicatielijnen relatief veel tijd te kosten” (Scholtens & Helsloot, 2008a, p. 151). Wanneer de structuur strikt wordt gehanteerd, verloopt de communicatie via de multidisciplinaire gremia (bijvoorbeeld COPI of ROT), hetgeen wel duidelijk is, maar ook vertraging kan opleveren (zie ook proces informatiemanagement, paragraaf 5.1.5). Een aantal keren komt in evaluaties naar voren dat ROT's niet bereikbaar zijn voor bijvoorbeeld het COPI of een beleidsteam, wat de communicatie frustreert.

In de praktijk van de crisisbeheersing is te zien dat directe contacten worden gelegd buiten de formele structuur om, wat de ene keer leidt tot discussie en de andere keer wordt geaccepteerd als onderdeel van de dynamiek van crisismanagement.

”

*Je hebt een ROT, maar daar omheen gebeuren allerlei dingen met mensen die gewoon een ander in hun telefoon hebben staan en mensen die rechtstreeks naar het rampterrein bellen, et cetera. Daarin zie je natuurlijk sowieso dat er allerlei omtrekkende bewegingen zijn, omdat het ROT soms lang duurt.*

*Lector Crisisbeheersing Instituut Fysieke Veiligheid & Politieacademie*

#### **5.2.4 Onderscheid in besluitvorming, taal en terminologie**

De paragraaf bevat de onderdelen ‘onderscheid tussen reguliere besluitvorming en besluitvorming bij crisismanagement’ en ‘gemeenschappelijke taal en terminologie’ uit de operationalisatie.

In de kaders en richtlijnen omtrent de GRIP structuur, zoals het Besluit Veiligheidsregio's en Referentiekader Regionaal Crisisplan, is sprake van een eenduidige terminologie, die bijvoorbeeld spreekt over Officieren van Dienst (OvD's) in het COPI en Algemeen Commandanten in het ROT. Deze functiebenamingen wijken af van de benamingen reguliere bureaucratische structuur, zodat duidelijk is dat de betreffende persoon handelt vanuit een andere rol, waarbij hij andere taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan hebben. Zo weet men binnen de politie bijvoorbeeld dat een SGBO, onder leiding van een Algemeen Commandant Politiezorg, leidend is en opdrachten kan uitvoeren. Hetzelfde geldt voor de term OvD. Wanneer deze ter plaatse komt, is het ingeburgerd bij de hulpverleningsdiensten dat deze persoon de leiding heeft op straat.

Of deze terminologie ook duidelijk is voor andere betrokken partijen, zoals gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat, is niet onderzocht. De term OvD is in deze kolommen een betrekkelijk nieuw verschijnsel, waardoor het mogelijk niet voor iedereen helder is wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze functionaris zijn. Hetzelfde zou kunnen gelden voor andere termen uit de GRIP structuur. Het woord 'GRIP' geniet wat dat betreft algemene bekendheid. Bij het afkondigen van GRIP is bij hulpverleningsdiensten en vitale sectoren bekend dat een systematiek in werking treedt met centrale coördinatie. GRIP wordt - bewust of onbewust - ook gebruikt om de ernst van de situatie te duiden. Een 'GRIP 3 incident' is toch even wat serieuzer dan een 'GRIP 1 incident'. Het afkondigen van GRIP biedt houvast en duidt op een zekere mate van urgentie. De praktijk leert dat een keerzijde is dat het niet uitroepen van GRIP tot 'mobilisatieproblemen' kan leiden.

”

*Dan heeft men het er met elkaar over of er wel of niet moet worden opgeschaald naar GRIP 3. En dan denk ik: ja maar jongens, er moet toch gewoon een klus geklaard worden? En daar heb je mensen voor nodig. (...) Pas als we GRIP horen, komen we in actie.*

*Onderzoeker Crisislab*

Voorbeelden hiervan zijn dat gemeentelijke processen pas vanaf GRIP 2 of 3 ingeschakeld kunnen worden (Helsloot et al., 2009, p. 128), of dat GRIP moet worden afgekondigd om communicatiespecialisten te krijgen (Commissie 'Project X' Haren, 2013b, p. 87; OvV, 2012, p. 133). Ook andere redenen worden gebruikt om op te schalen naar GRIP, zoals het verkrijgen van voorzieningen, het informeren van het bestuur en het realiseren van doorzettingsmacht.

Er is sprake van een gemeenschappelijk jargon, waar de GRIP structuur onderdeel van uitmaakt, maar tevens kent iedere betrokken discipline zijn eigen jargon. Daar waar de disciplines bij elkaar komen in multidisciplinaire gremia is het de bedoeling dat de overleggen zodanig worden ingericht dat het voor de ander duidelijk is wat er wordt bedoeld. Uit dit onderzoek is niet gebleken of dit goed of slecht verloopt. Wel merkt een Leider ROT op dat dit inlevingsvermogen vergt in de rol van de ander.

”

*Zo'n algemeen commandant moet vanuit zijn eigen rol heel integraal kunnen denken. Die moet niet alleen denken 'dit is vanuit mijn kolom belangrijk', maar ook 'als ik dit zeg' of 'dit gebeurt er', welke effecten zou dat kunnen hebben voor anderen? Wat betekent dat voor hen? Daarmee versterk je een team.*

*Leider ROT*

### **5.2.5 Snelheid en samenstelling van de structuur**

Een kenmerk van de GRIP-structuur, waaronder ook het Regionaal Operationeel Team, is rigiditeit. Enerzijds wordt dit gezien als een kracht: van tevoren hoeft niet nagedacht te worden hoe de structuur eruit moet zien; deze heeft een vaste samenstelling en kan dus snel worden ingeschakeld (zie bijvoorbeeld COT, 2012, pp. 7-8). De betrokken functionarissen weten waar zij aan toe zijn en wat er van hen verwacht wordt. Gezien de wettelijke eisen om binnen twee minuten de 'hoofdstructuur van de rampenbestrijding' te alarmeren<sup>7</sup> en deze binnen een half uur tot een uur beschikbaar te hebben<sup>8</sup>, wordt snelheid als een belangrijke eigenschap gezien. Anderzijds vormt de rigiditeit een beperking, als het gaat om de geschiktheid van de structuur om het probleem dat voorligt op te lossen. In die zin lijkt de structuur een afweging tussen een snelle oplossing en een maatwerkoplossing.

Uit verschillende incidenten binnen en buiten de regio blijkt dat deze structuur niet altijd goed geschikt is om de leiding & coördinatie vorm te geven, hetgeen in navolgende alinea's wordt

<sup>7</sup> Besluit Veiligheidsregio's, artikel 2.2.3.

<sup>8</sup> Besluit Veiligheidsregio's, artikel 2.3.1.

toegelicht. Het algemeen geldende beeld is dat de structuur geschikt is voor uiteenlopende soorten incidenten, mits deze voldoende flexibel wordt toegepast.

### Cumulatieve opschaling

De GRIP opschaling kent een cumulatief principe, hetgeen wil zeggen dat er bij verdere opschaling een gremium bij komt, zoals te zien in het schema in paragraaf 2.3. Dit gaat uit van de veronderstelling dat er altijd leiding & coördinatie in een brongebied nodig is, gevolgd door leiding & coördinatie over het effectgebied, gevolgd door bestuurlijke leiding & coördinatie op gemeentelijk of regionaal niveau. In de praktijk blijkt dat dit principe lang niet altijd opgaat:

- In Haren werd opgeschaald tot GRIP 3, inclusief COPI, terwijl deze gezien de aard van het incident geen toegevoegde waarde had (Commissie 'Project X' Haren, 2013b).
- In de zedenzaak 'Benno L.' werd opgeschaald tot GRIP 4 vanwege dreigende maatschappelijke onrust. Weliswaar werden hier alleen een ROT en RBT opgetuigd, maar de onderzoekers zetten vraagtekens bij de toegevoegde waarde van het ROT omdat voornamelijk bestuurlijke afstemming gewenst was (COT, 2010, pp. 54-64).
- Bij de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerswaard, ten gevolge van een Apachehelikopter tegen een hoogspanningskabel, bleven COPI en ROT functioneren terwijl de rol van het COPI ten aanzien van de bron feitelijk was uitgespeeld. Dit leidde tot rolonduidelijkheid tussen COPI en ROT (Scholtens & Helsloot, 2008a, pp. 148-150).

Categorie	Type Incident	Aantal
Infrastructuur		21
	Stroomstoring	17
	Gasstoring	1
	(dreigende) Zettingsvloeiing	1
	Storing tunnel	2
Natuur		6
	Weersomstandigheden (dreigende) Wateroverlast	1 5
Brand / Emissie		27
	Brand Gevaarlijke stof / stankoverlast	11 16
Ongeval		8
Ongeval	Transport / Instorting	8
Overig		3
	Terreurdreiging	1
	Evenement	1
	Bomvinding	1
<b>Totaal</b>	(4 dubbels)	<b>65</b>

Schema 6 | Overzicht van ROT's en Planningsstaven over de periode 2001 – sept. 2013 (dubbels vallen in meerdere categorieën; met de terreurdreiging was er bijvoorbeeld ook sprake van een verstoring van tunnels).

De tabel toont een overzicht van ROT's en planningsstaven in Rotterdam-Rijnmond, over de periode 2001 – september 2013. Ongeveer de helft van de naar ROT of planningsstaf opgeschaalde incidenten betreft daadwerkelijk branden en/of emissie van gevaarlijke stoffen. Voor de andere helft is sprake van diverse soorten incidenten, waarbij met name infrastructuur gerelateerde calamiteiten hebben geleid tot opschaling. Uit het overzicht is af te leiden dat in lang niet alle gevallen sprake is van een aanwijsbaar brongebied waar activiteiten gecoördineerd moeten worden. Zo betreft een stroomstoring veelal beperkte 'veldactiviteiten' om de bron te bestrijden (een monteur moet het probleem verhelpen) en kan ook bij emissie van gevaarlijke stoffen de bronbestrijding zich beperken tot het dichtzetten van een afsluiter, wat geen multidisciplinaire coördinatie ter plaatse behoeft (zie bijvoorbeeld ook de casusbeschrijving in paragraaf 5.1.3). Een (technische) onderverdeling in bron- en effectgebied is daarom lang niet altijd een geschikte onderverdeling.

Uit diverse evaluaties over GRIP incidenten in Rotterdam-Rijnmond (periode 2007 – september 2013) blijkt dat COPI en ROT conform 'GRIP 2' worden gealarmeerd, terwijl er geen sprake is van een brongebied dat aparte leiding & coördinatie behoeft. De GRIP-regeling in Rotterdam-Rijnmond kent wel de mogelijkheid om gremia apart in te schakelen, maar het cumulatieve principe blijft de basis van het opschalingsmodel (zie bijvoorbeeld de casusbeschrijving in paragraaf 5.2.2).

”

*Er zitten veel te veel vanzelfsprekendheden in. Het is al heel lastig voor een organisatie om te zeggen: we hebben GRIP 3, maar we hebben geen ROT. We hebben GRIP 3, maar we hebben geen COPI. Ik bedoel: die koppelingen worden zo vanzelfsprekend. Er is denkbaar dat je wel bestuurlijk een aantal dingen moeten doen, maar dat er helemaal geen rampterein is. Simpel.*

*Lector Crisisbeheersing Instituut Fysieke Veiligheid & Politieacademie*

### Samenstelling gremia

Naast de vraag welke gremia worden ingeschakeld, is ook de samenstelling van die gremia punt van discussie. Het beeld dat naar voren komt uit de evaluaties en de interviews is zonder uitzondering dat de samenstelling van het ROT flexibeler moet worden gehanteerd, oftewel: per incident kijken wie er nodig zijn in het ROT en op basis daarvan de samenstelling bepalen. Dit staat echter op gespannen voet met de eerder beschreven snelheid van alarmering. Immers, bij een acute situatie is er geen tijd om uit te zoeken wie er nodig zijn in het ROT. De geïnterviewde ROT-leden zijn daarom voorstander van beide: je moet in acute situaties waarbij onduidelijk is wat er precies speelt een 'all out' alarmering kunnen doen én er moet een mogelijkheid zijn om apart 'knoppen' in of uit te schakelen als de situatie niet (meer) acuut is, zodat maatwerk geleverd kan worden. Dit vanwege het feit dat zij hebben ervaren dat een volledig opgetuigd ROT lang niet altijd nodig is. Onderstaande uitspraken illustreren de behoefte om flexibeler met de samenstelling van het ROT om te gaan:

- “Je ziet wel, als ik op de knop druk, dat er een enorm ondersteuningsgremium loskomt (...). De vraag is of dat wel altijd gerechtvaardigd is op basis van wat er aan de hand is”
- “Als je dan kijkt naar de verschillende casussen die je hebt gehad de afgelopen jaren, heb je veel situaties waarbij het is: moet ik hier nou een volledig regionaal operationeel team voor hebben?”
- “Het moet mogelijk zijn om met een beperkte groep, afhankelijk van het incident, aan de slag te gaan”

### Discussie en onduidelijkheid over het opschalingsniveau

Over het opschalingsniveau bestaat geregeld discussie en onduidelijkheid. In diverse evaluaties van grootschalige incidenten wordt achteraf geconcludeerd dat niet het juiste opschalingsniveau is gehanteerd (zie bijvoorbeeld Commissie 'Project X' Haren, 2013b, p. 20; IOOV, 2011a, p. 64). Maar ook voorafgaand aan of tijdens een incident wordt er discussie gevoerd over het benodigde opschalingsniveau, over wie bevoegd is tot opschalen en is er onduidelijkheid of over welk opschalingsniveau op dat moment van kracht is (zie bijvoorbeeld Scholtens & Helsloot, 2008, pp. 157-158; Helsloot et al., 2009, p. 117; Commissie 'Project X' Haren, 2013b, p. 103-104). Ook in de regio Rotterdam-Rijnmond zijn dergelijke discussies en onduidelijkheden terug te zien (bijvoorbeeld: GRIP 1 Strandellen Hoek van Holland, 22 augustus 2009; Planningsstaf Stankoverlast, 2 december 2009; GRIP 2 Zeer grote brand Vierpolders, 30 maart 2010; GRIP 2 zonder COPI Stroomstoring Rotterdam, 26 augustus 2010). Onderstaande casus betreft de 'informele planningsstaf' voor stankoverlast op 2 december 2009, waarbij het willen bereiken van een maatwerkoplossing op gespannen voet bleek te staan met de geldende procedures.

#### **Casus: Stankklachten in het Rijnmondgebied**

Op 2 december 2009 trok een sterke gaslucht over het Rijnmondgebied. Dit leidde tot diverse stankklachten en onrust onder de bevolking. Gezondheidsklachten bleven echter uit. Om verdere onrust te voorkomen werd besloten niet op te schalen naar GRIP 2, maar om in *petit comité* bijeen te komen in de vorm van een 'informele planningsstaf'. Dit om de beschikbare informatie te delen en gecoördineerd enkele acties uit te zetten. Naar de mening van direct betrokkenen werkte dit naar tevredenheid. Het bleek in sommige gevallen lastig om mensen te mobiliseren, daar er geen sprake was van een GRIP opschaling. Achteraf werd geconcludeerd dat het incident opgeschaald had moeten worden naar GRIP 2, omdat er geen sprake was van een dreiging maar van een acute situatie. Daarnaast was het uitroepen van een planningsstaf voorbehouden aan de (coördinerend) burgemeester.

### **5.2.6 Verhouding strategie & beleid versus operatie & uitvoering**

Over het niveau<sup>9</sup> waarop het ROT acteert wordt verschillend gedacht. Het blijkt arbitrair om het niveau van het ROT te duiden in termen van strategisch, tactisch en operationeel, aangezien deze onderverdeling sterk afhankelijk is van de mening van de individuele beroepsbeoefenaar. De antwoorden op deze vraag lopen in de interviews dan ook sterk uiteen. Onderstaand overzicht geeft inzicht in de variëteit van de antwoorden:

- "Het ROT zit op strategisch-tactisch en het COPI zit op tactisch-operationeel. Dan bedoel ik hem zo: het ROT moet naar het bestuur toe, daar zit het strategische. De link naar onderen toe zit op het tactische" (Leider ROT, Leider COPI, HOvD brandweer).
- "Voorbereidend strategisch (...). Ze doen dus besluit voorbereiding, dus het is eigenlijk strategisch" (beleidsmedewerker crisisbeheersing).
- "Het ROT zit formeel op tactisch niveau, omdat we bestuurlijk strategisch hebben genoemd. Ik vind dat altijd van die wonderlijke onderscheiden, dat strategisch, tactisch, operationeel" (programmamanager crisisbeheersing politieacademie).

<sup>9</sup> Met 'niveau' wordt in dit onderdeel niet het kwaliteitsniveau van het werk bedoeld, maar het abstractieniveau waarop het gremium of de functionaris acteert, met bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

- “Wij zitten op tactisch niveau (...). In sommige gevallen zie je, daar moet je heel goed voor oppassen, dat je als ROT niet een SuperCOPI wordt. Dat is een belangrijke. Aan de andere kant is het ook zo dat het tactisch niveau soms onvoldoende tijd en ruimte neemt om te zorgen dat ze strategisch kunnen denken” (Leider ROT).
- “Nee, sterker nog: een ROT zit ook wel eens in de operationele rol als het gaat om incidenten waar je geen COPI inzet” (voormalig Leider ROT, Algemeen Commandant Geneeskundige Zorg).
- “Het ROT houdt zich op dit moment met alle drie bezig, ook operationeel” (Hoofd Sectie Communicatie).

Het beeld loopt duidelijk uiteen, hetgeen verklaard zou kunnen worden uit het gegeven dat het ROT verschillende rollen vervult (zoals beschreven in paragraaf 2.4 en 5.1), die verschillende abstractieniveaus vereisen. De koppeling tussen bestuur en operatie wordt bijvoorbeeld voornamelijk als (voorbereidend) strategisch beschouwd. De verantwoordelijkheid voor incidentbestrijding in het effectgebied en ondersteuning van het COPI worden beschouwd als tactisch. Ten aanzien van een aantal taken is het ROT zelfs uitvoerend, bijvoorbeeld als een COPI ontbreekt. Het is in dit onderzoek lastig gebleken om te achterhalen wat de ROT leden nu feitelijk doen, zodat niet wetenschappelijk verantwoord vastgesteld kan worden of zij bezig zijn met richten, inrichten of verrichten. De indruk die naar aanleiding van een enkele observatie is ontstaan, is dat dit inderdaad per discipline verschilt.

#### Ontwikkelrichting

Wanneer respondenten uitspraken doen over verdere ontwikkeling van de rol van het ROT, gaat dat meer richting het strategische. Daarbij gaat het om het uitzetten van beleidslijnen, inzicht hebben in wat het bestuur nodig heeft, het bestuur voorzien van informatie en besluiten panklaar voorleggen met een goede motivering. Dit vergt ook een type functionaris dat affectie heeft met het bestuur en - zo wordt geconstateerd - dat is nu niet altijd het geval. Er zijn ook respondenten die vinden dat het ROT in de huidige vorm geen toegevoegde waarde (meer) heeft. Twee respondenten zijn bijvoorbeeld voorstander van een multidisciplinair actiecentrum (operationeel / tactisch), dat de meeste incidenten zal kunnen afhandelen. Voor incidenten die extra leiding & coördinatie op de plaats van het incident vragen, kan een COPI worden ingezet, welke wordt ondersteund door het actiecentrum. Een andere variant is dat naast het COPI ook de actiecentra op de plaats van het incident worden opgetuigd, zodat de lijnen naar de eenheden in het veld en naar het bestuur (gemeentelijke veiligheidsstaf) korter zijn.

#### Personele invulling

Een andere verklaring voor een uiteenlopende beleving van het niveau van het ROT, kan gelegen zijn in de constatering dat de diensten op verschillende niveaus vertegenwoordigd zijn in het COPI en het ROT en hun rol dus ook op een andere manier invullen. Het niveau laat zich echter lastig duiden in termen van strategisch, tactisch en operationeel, zoals eerder in deze paragraaf beschreven. Deze constatering sluit aan bij hetgeen Arbuthnot (2008, p. 188) concludeert in zijn artikel over de *Gold*, *Silver*, *Bronze* structuur (GSB) in het Verenigd Koninkrijk. Hij is er om die reden voorstander van om het niveau te duiden in termen van *Bronze* (stuurt operationele eenheden in het veld aan), *Silver* (coördineert het operationele optreden), *Gold* (bepaalt strategie en normen); een onderverdeling die in het Verenigd Koninkrijk gemeengoed is. Arbuthnot onderscheidt daarnaast het ‘*grand strategic*

*level*, wat als een bestuurlijk niveau boven de operationele diensten hangt en daar de grove kaders bepaalt.

Een vertaling van de Nederlandse situatie naar de GSB structuur biedt een handig hulpmiddel om de niveaus in kaart te brengen, waarbij is afgegaan op een combinatie van opleidingsniveau, rang, schaal en werkzaamheden. Onderstaande tabel vormt derhalve geen absoluut gegeven, maar geeft wel een beeld van de verschillen.

Dienst	COPI	ROT	2 <sup>e</sup> ring / Actiecentrum
Brandweer	HOvD (silver / gold)	HOvD (silver / gold)	OvD, SO, LMPO (bronze / silver)
GHOR	CvD-G (silver)	AC Geneeskundige zorg (gold)	Hoofd Actiecentrum (silver / bronze)
Politie	OvD-P (bronze)	AC SGBO (gold)	Hoofden in SGBO (silver)
Gemeente	OvD-Bz (bronze/silver)	Hoofd Sectie Bevolkingszorg (silver / gold)	Hoofd Actiecentrum (gold / silver)
Havenmeester	OvD DHMR (bronze)	Manager van Dienst (silver)	Wachtchef (silver), operators (bronze)

Schema 7 | Leden van het COPI, ROT, 2<sup>e</sup> ring ROT en actiecentra, uitdrukt in termen van de *Gold, Silver Bronze* structuur.

Gesteld kan worden dat de in het COPI en ROT vertegenwoordigde niveaus niet synchroon lopen.

- In het COPI nemen namens de GHOR en de brandweer *Silver Commanders* deel; respectievelijk de CvD-Geneeskundig en HOvD-Brandweer. Namens divisie havenmeester en de politie zijn dit *Bronze Commanders*. Bij de politie zou je kunnen stellen dat er sprake is van twee *Bronze Commanders*, waartussen wel een hiërarchische verhouding bestaat: de chef van dienst als operationeel leidinggevende in het veld en de OvD-P in het COPI. Beiden zitten op hetzelfde niveau (operationeel leidinggevend), maar de OvD-P is leidend. De OvD Bevolkingszorg impliceert qua functiebenaming een operationeel leidinggevend niveau, maar *de facto* acteert de OvD-Bz meer op *Silver* niveau. Hij stuurt operationele eenheden niet direct aan, maar verricht coördinerende taken. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de verscheidenheid tussen de gemeenten – en daarmee ook de invulling van de functie – zeer divers is.
- In het ROT participeren namens de brandweer *Silver Commanders*. Er is sprake van één piketpoule voor zowel Algemeen Commandant Brandweezorg als HOvD. De HOvD geldt echter wel als de hoogste vakinhoudelijke leidinggevende. Kijkend naar de personele invulling, is qua niveau sprake van zowel *Gold* als *Silver commanders*. Namens de divisie havenmeester neemt de ‘manager van dienst’ deel aan het ROT, vergelijkbaar met het HOvD niveau bij de brandweer. Vanuit de GHOR is – op een enkele uitzondering na – sprake van *Gold Commanders*. Dit geldt ook voor de politie. Bij de politie is sprake van een harde functionele splitsing tussen OvD-P, Hoofden in het SGBO en Algemeen Commandanten. Voor bevolkingszorg is de invulling van Hoofd Sectie Bevolkingszorg divers, maar kunnen deze meestal worden aangeduid als *Silver* of *Gold Commanders*. Het Hoofd Sectie bevolkingszorg heeft echter in mindere mate een hiërarchische positie in de eigen kolom, maar legt verbinding met het gemeentelijke actiecentrum en gemeentelijk managementteam. Enkele Officieren van Dienst Bevolkingszorg zijn tevens Hoofd Sectie Bevolkingszorg en komen dus uit dezelfde piketpoule.



Zoals het schema laat zien, worden verschillende termen gehanteerd voor de functionarissen die zitting hebben in deze gremia. In de loop van de jaren is de bezetting van COPI en ROT een aantal keren heroverwogen en is voor de brandweer bijvoorbeeld een Hoofdofficier van Dienst in het COPI gekomen en voor de geneeskundige kolom een Commandant van Dienst. In die zin wordt dus niet helemaal voldaan aan het hanteren van een gelijke terminologie (paragraaf 5.2.4), echter uit interviews en incidentevaluaties blijkt niet dat dit als knelpunt wordt ervaren. Wel geeft een respondent aan, in reactie op een notitie over dit onderwerp, dat hij er voorstander van is om de analogie met de *Gold, Silver, Bronze* structuur sterker aan te halen. Dit kan wijzen op een behoefte aan meer eenduidigheid over de vertegenwoordigde niveaus. Een ander signaal is dat de diensten zelf het beste kunnen bepalen welk niveau zij willen afvaardigen in multidisciplinaire gremia. Dit heeft echter wel gevolgen voor de mate van (de-)centralisatie van besluitvorming, zoals in paragraaf 5.2.7 wordt behandeld.

#### Relatie met het bestuur

De burgemeester heeft formeel het opperbevel ten aanzien van rampenbestrijding, al wordt er vanuit wetenschappelijke hoek ter discussie gesteld in hoeverre opperbevel ten tijde van rampen en crises werkelijkheid of illusie is (zie bijvoorbeeld Oosterbaan, 2010). Immers valt er op bestuurlijk niveau weinig te besluiten en worden de meest cruciale besluiten vooral 'op straat' genomen. De rol van de burgemeester zal daarom vooral inhouden het duiden van de crisis en het vervullen van de burgervaderrol. Een tegengeluid is, dat de burgemeester echter wel eindverantwoordelijk is en dus ook ondersteund moet worden in zijn rol (MinVenJ, 2010).

In de relatie tussen ROT en het bestuur is een patroon te herkennen van 'onontkoombare' operationele zuigkracht. Daar waar bestuurders met crisisbeheersing te maken hebben, gaan zij zich met de uitvoering bezighouden (Scholtens & Helsloot, 2008a, pp. 147-148). Een verklaring die een bestuurlijk adviseur crisisbeheersing hiervoor geeft is dat- net als ieder ander - ook de burgemeester behoefte heeft aan informatie. Enerzijds om zelf een goed beeld te krijgen van de situatie, anderzijds om de situatie te kunnen duiden in zijn rol als burgervader. Een andere verklaring voor de operationele zuigkracht is dat het bestuur niet de juiste informatie en besluiten voorgelegd krijgt, zo stelt een beleidsmedewerker crisisbeheersing. Tijdens crises is er nauwelijks sprake van bestuurlijke besluiten en de besluiten die worden voorgelegd, zijn dan ook vaak feitelijk operationeel. Het ROT heeft een voorname rol om het bestuurlijke niveau van informatie te voorzien, maar dan wel geaggregeerde informatie die de bestuurder nodig heeft om zijn rol te vervullen.

”

*Het ROT moet goed schiften in de operationele dilemma's en de bestuurlijke dilemma's. Wat kan het ROT zelf oplossen? Een burgemeester heeft niet op de Politieacademie gezeten. Hij of zij wordt geacht niet met ME-busjes te schuiven. Maar als de operatie verkeerd loopt, is hij – indachtig Cohen – wel degene die erop afgerekend wordt. De burgemeester moet je niet overal mee belasten. Maar soms wil het bestuur ook inzicht hebben in de operatie om goed een eigen beeld bij de situatie te kunnen vormen. Dat is geen operationele bemoeienis, maar vooral betrokkenheid bij het proces. Dan moet je een burgemeester bedienen, omdat hij of zij uiteindelijk ook in de communicatie de situatie in context moet kunnen plaatsen. Daar heb je wel inzicht voor nodig in de operationele afwegingen.*

*Adviseur Crisisbeheersing Nederlands Genootschap van Burgemeesters*

### Relatie met actiecentra en 2<sup>e</sup> ring ROT

Een knelpunt dat in enkele evaluaties naar voren wordt gebracht, is het gebrek aan capaciteiten waarover het ROT kan beschikken, om uitvoerende taken te verrichten (zie bijvoorbeeld Helsloot et al., 2009, pp. 163, 165; Scholtens & Helsloot, 2008a, p. 150). Wanneer wordt opgeschaald naar GRIP 2, staan de uitvoerende eenheden immers vaak al onder aansturing van het COPI ten behoeve van incidentbestrijding in het brongebied. Een ROT dat alleen bestaat uit een groep 'generaals zonder troepen', heeft daarmee weinig of geen capaciteiten om de incidentbestrijding in het effectgebied voor zijn rekening te nemen, noch de incidentbestrijding in het brongebied te ondersteunen.

”

*Wij constateren dat het onderscheid in bron- en effectgebied altijd wat vaag is. Tijdens incidenten spreken de Leider COPI en de Operationeel Leider nog wel af wie over welk gebied gaat. Het komt er meestal op neer dat daar waar het ongeval plaatsvindt het brongebied is en alles daarbuiten het effectgebied. (...) Het ROT zit dan op afstand van het incident en denkt "ja, maar we hebben helemaal geen eigen capaciteit, dus hoe gaan we dat uitvoeren?" De eenheden staan namelijk in het veld. Uiteindelijk legt het ROT de uitvoering dan toch weer terug bij het COPI en kan het COPI het alsnog uitvoeren.*

*Onderzoeker Crisislab*

In Rotterdam-Rijnmond kent het ROT een tweede ring, met daarin adviseurs en ondersteuners, en actiecentra. De aard van de actiecentra is uiteenlopend. Van oudsher was het actiecentrum de 'overloopruimte' van de meldkamer, zodat het reguliere werkproces niet werd belast met de drukte van een bepaald incident. Deze kwalificatie is in sommige gevallen nog het meest passend, bijvoorbeeld bij het havenbedrijf waar het Haven Coördinatiecentrum de rol van actiecentrum vervult. Voor brandweer en GHOR geldt dat de actiecentra voornamelijk uitvoerende en ondersteunende taken verrichten. Bij de politie vervult het SGBO de rol van actiecentrum, maar zoals eerder behandeld heeft deze meer een leidende rol op tactisch niveau. Het ROT in Rotterdam-Rijnmond beschikt dus wel over capaciteit om uitvoering te geven aan besluiten en kan dit in principe

doen zonder tussenkomst van een COPI. Het is echter afhankelijk van het incident of er ook de beschikking is over eenheden die in het veld uitvoerende taken kunnen verrichten.

Door de aanwezigheid van uitvoerende capaciteit (tweede ring) in het ROT is de fysieke scheiding tussen beleid en uitvoering heel dun. Het ROT zit daardoor dicht op het operationele werk. De lijn die in Amsterdam-Amstelland en Drenthe is ingezet, is dat de actiecentra (naast het COPI) belast zijn met het uitvoerende werk. In geval van Amsterdam-Amstelland is er een 'Interface' als voorbereidend strategische buffer tussen operatie en bestuur. In Drenthe is gekozen voor een lijn vanuit de actiecentra en het COPI naar de Operationeel Leider in het beleidsteam. In beide gevallen is dus een duidelijke splitsing aangebracht tussen beleid en uitvoering, zowel organisatorisch als fysiek. Ook in Rotterdam-Rijnmond klinken signalen om de actiecentra steviger neer te zetten, zodat het ROT meer richting strategisch kan (zie ook 'Ontwikkelrichting' in paragraaf 5.2.6).

”

*Volgens mij heb je feitelijk alleen maar als ROT de binnenring nodig, de hoofden van de stafsecties, hoofd ondersteuning, that's it. En de rest moet versterkt worden vanuit die kolommen in de vorm van een actiecentrum (...). In het ROT kun je uiteindelijk je strategische keuzes maken aan de hand van de informatie die dan voorbijkomt, welke richting die je dan wilt nemen en wat dat uiteindelijk voor consequenties heeft op kortere en langere termijn.*

*Leider ROT*

### **5.2.7 Verhouding centrale en decentrale besluitvorming**

De mate van decentralisatie valt uiteen in hiërarchische decentralisatie (besluitvorming op een 'laag' niveau in de hiërarchie) en in geografische decentralisatie (besluitvorming op de plaats van het incident, in plaats van in een centraal gelegen commandocentrum). In de GRIP regeling worden deze vormen aan elkaar gekoppeld. Concreet betekent dit, dat wanneer een incident bepaalde geografische grenzen (van het brongebied) overstijgt, besluitvorming niet alleen naar een centraal punt wordt verplaatst, maar ook bij een hoger echelon wordt belegd. Zowel qua hiërarchie als qua geografische positie wordt de besluitvorming dan gecentraliseerd. Ten aanzien van sec het brongebied blijft het COPI in de *lead*, maar zoals eerder geconstateerd kan het ROT het COPI overrulen en hebben respondenten geregeld ervaren dat het ROT zich gedraagt als 'SuperCOPI'.

De mate van decentralisatie heeft gevolgen voor de 'autonomie' van de leidinggevende op straat. Bepaalt deze in grote mate zelf wat hij doet, of wordt hij door een hoger echelon aangestuurd? Specifiek ten aanzien van de GRIP: is het ROT complementair aan het COPI, of staat het hiërarchisch boven het COPI? De meningen en beleving hierover zijn uiteenlopend. Naast de mate van decentralisatie, is er ook verschil in lijn- en netwerksturing, zoals behandeld in paragraaf 5.2.2. Een sterke sturing vanuit de (monodisciplinaire) hiërarchische lijn, kan conflicterend zijn met een (multidisciplinaire) netwerksturing.

#### Brandweer

De brandweer kent een hoge mate van autonomie van de leidinggevende ter plaatse. De Hoofdofficier van Dienst geldt als hoogste inhoudelijk leidinggevende en is zelfstandig verantwoordelijk voor de operatie in het brongebied. Hij zal in principe alleen overruled worden door

de Algemeen Commandant Brandweezorg als het aankomt op verdeling van resources of wanneer de gekozen bestrijdingsstrategie nadelig is voor de incidentbestrijding in zijn geheel. Weliswaar is er in naam sprake van scheiding in functies; zoals eerder opgemerkt komen de functionarissen uit één poule. Dit is ook van invloed op de beleving van de onderlinge verhouding.

### GHOR

De GHOR kent eveneens een vrij hoge mate van autonomie van de leidinggevende ter plaatse. Ook daar geldt dat de Commandant van dienst Geneeskundig verantwoordelijk is voor de operatie in het brongebied. De Algemeen Commandant Geneeskundige Zorg is meer gericht op interdisciplinaire afstemming (met partners binnen de geneeskundige keten) en multidisciplinaire afstemming (met partners buiten de geneeskundige keten) en het organiseren van de randvoorwaarden.

### Politie

De politie kent een sterke mate van (hiërarchische) centralisatie. Daarnaast geldt dat bij de politie verschillende structuren voor dagdagelijkse zorg, evenementen en crises door elkaar heen lopen, zoals het schema in paragraaf 5.2.2 laat zien. Wat uit het schema kan worden opgemaakt, is dat a) de vertegenwoordiging in het COPI op een lager hiërarchisch niveau zit dan bijvoorbeeld brandweer en GHOR, b) de hiërarchische afstand tussen vertegenwoordiger in het COPI en vertegenwoordiger in het ROT groter is dan bij andere disciplines en c) dat de politievertegenwoordiger in het COPI minder autonomie heeft dan zijn collega's in het COPI, ten gevolge van deze hiërarchische structuur. De SGB0, zoals dat bij een evenement wordt ingesteld, is gewend om centraal te sturen. Dit staat op gespannen voet met de gedecentraliseerde werkwijze bij crisisbeheersing, waarbij de vertegenwoordiging in het COPI in principe zijn eigen klus draait én primair vanuit de netwerkorganisatie wordt aangestuurd in plaats vanuit de lijn.

### Havenmeester

De positie van de vertegenwoordiging van de divisie havenmeester is tweeledig. Enerzijds kan sprake zijn van de Officier van Dienst als 'taakcommandant' onder de Hoofdofficier van Dienst van de brandweer, vanwege de blusvaartuigen waarover Divisie Havenmeester beschikt. Anderzijds kan er sprake zijn van een zelfstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van het domein van de Havenmeester. De Officier van Dienst van de Divisie Havenmeester heeft een behoorlijke mate van autonomie voor de bestrijding van een incident. Op centraal niveau wordt de omgeving gemanaged, wat ook logisch volgt uit de aanwezige faciliteiten, zoals het Haven Coördinatiecentrum dat over geografische informatiesystemen beschikt. De manager van dienst (tactisch) kan worden gevraagd om naar de plaats van het incident te komen, als daartoe aanleiding is, maar dat wordt volgens een geïnterviewde manager van dienst weinig toegepast.

### Gemeente

Zoals eerder opgemerkt, is er voor de Officier van Dienst Bevolkingszorg weinig of geen sprake van aansturing van operationele eenheden ter plaatse. De Officier van Dienst Bevolkingszorg draagt zorg voor afstemming met relevante partners en geeft opdrachten door aan (verder redelijk autonoom opererende) actiecentra, die op afstand zijn gesitueerd. De vertegenwoordiger in het ROT bewaakt de samenhang tussen de processen op straat, de activiteiten van de gemeentelijke actiecentra en de processen op centraal niveau (zoals communicatie).

### 5.2.8 Verhouding lijn en staf

Bij de bevelstructuur van de politie is duidelijk te herkennen dat de reguliere organisatie in stand blijft en daar als het ware personen 'gelabeld' worden voor een coördinerende functie. De Chef van Dienst coördineert op straat, een lid van het districtsmanagementteam wordt gepositioneerd als 'Districtelijk Algemeen Commandant' en daarboven stuurt het SGBO de operatie aan. De districtsindeling met bijbehorende verantwoordelijkheden blijft dus staan, maar krijgt er als het ware een coördinerende kop bovenop. Voor de brandweer geldt een functionele indeling. Wanneer wordt opgeschaald, spelen de gebiedsindeling (clusters) en de gebiedsverantwoordelijken (clustercommandanten) geen rol, maar treedt een functionele structuur van bevelvoerder, Ovd, HOvd in werking. Dit principe wordt bij iedere inzet toegepast en is daarom alom bekend binnen de brandweer. De geneeskundige kolom kent binnen de regio geen gebiedsindeling met geografische verantwoordelijkheden en schaaft op een vergelijkbare manier op als de brandweer. Wanneer een COPI, ROT of ander coördinerend orgaan wordt geactiveerd, komt deze als een kop bovenop de reeds bestaande structuren. In deze coördinerende entiteiten zijn de bestaande structuren verweven. In de toepassing is soms de beleving dat het coördinerende orgaan het 'overneemt'. In evaluaties valt sporadisch te lezen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, wat kan leiden tot dubbel werk, langs elkaar heen werken of een plotselinge koerswijziging.

//

*Als de adviseur van de veiligheidsstaf binnenkomt is het niet zo dat we dan pas beginnen met communiceren. Dan zeg ik altijd maar: we zijn al 2,5 uur onderweg en we hebben dit en dit gedaan. 'Vanaf nu ben ik er verantwoordelijk voor'. Nee, waar jij verantwoordelijk voor bent is ervoor te zorgen dat in die veiligheidsstaf goede besluiten over de gemeentelijke communicatie worden genomen, maar ik blijf wel gewoon verantwoordelijk voor de operationele communicatie.*

*Hoofd Communicatie*

### 5.2.9 Analyse

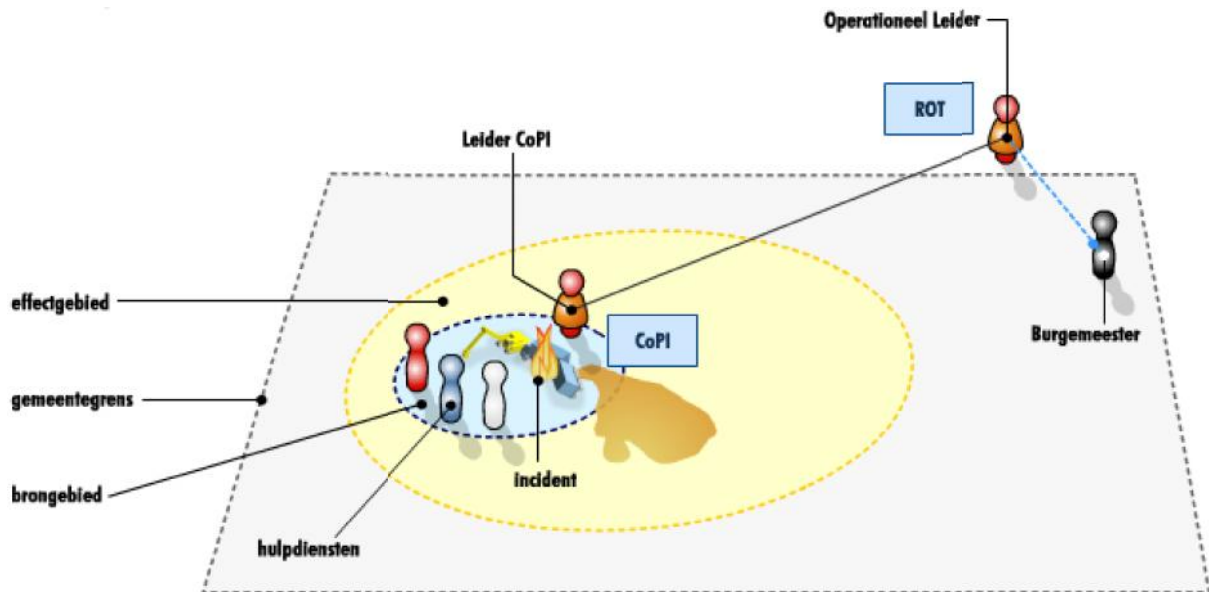
In de analyse bij deze paragraaf worden de beelden uit de behandelde elementen samengevoegd en geanalyseerd, conform de indeling organieke structuur, functiestructuur en personele structuur (Nieuwenhuis bron 46-49).

#### Organieke structuur

De wijze waarop de samenwerking en coördinatie vorm krijgen in het ROT, duidt op het vormen van één organieke eenheid met een coördinerende taak (in de operationalisatie aangeduid als 'commandovoerende organieke eenheid'). In de terminologie van Scholtens (2008b, p. 200; 2009, p. 914) heeft dit vooral het karakter van 'samenwerken', met een focus op het multidisciplinaire, in plaats van de focus op het eigen proces. De problemen die Scholtens hierbij schetst zijn ook in deze studie herkenbaar: men is niet gewend om leiding te krijgen van een Leider ROT en in een dringende situatie, waarin teruggegrepen wordt naar de bekende routines (*naturalistic decision making*), is deze constructie een onnatuurlijke. Dit kan ook een verklaring zijn voor het beeld dat de werkwijze het midden houdt tussen hiërarchie en netwerk: enerzijds wil de Leider ROT niet in de verantwoordelijkheid van een Algemeen Commandant treden, anderzijds heeft hij wettelijk wel de verantwoordelijkheid voor het gehele operationele optreden. Wanneer gekeken wordt naar het ROT als besluitvormingsstructuur binnen het netwerk, dan rijst op basis van bovenstaande analyse de vraag of deze structuur wel voldoende gezaghebbend is om de benodigde coördinatie te bereiken, zoals aangehaald door Boin en 't Hart (2010, pp. 365-366).

Het multidisciplinair samenwerken, ontstaan in de jaren '80 na de herziening van de rampenbestrijding (2008b, pp. 196-198), is een vanzelfsprekendheid binnen de hulpverleningsdiensten in Nederland en zou – in wetenschappelijke termen – kunnen worden aangeduid als 'paradigma'. Het hele fenomeen 'veiligheidsregio' is erop gericht om partijen bij elkaar te brengen, zowel in preparatieve zin als tijdens incidenten en crises conform de GRIP structuur. De vraag rijst of de aandacht voor multidisciplinaire samenwerking niet is doorgeslagen, waarbij het is gaan prevaleren boven het belang van het monodisciplinair optreden, terwijl formele structuren volgens Boin en 't Hart (2010, pp. 358-359) hooguit een faciliterende rol spelen. De focus op de multidisciplinaire structuur kan daarbij de flexibiliteit en het improvisatievermogen juist beperken, hetgeen effectief crisismanagement in de weg staat (Ibid.; Kreps, 1990 in Dynes, 1994).

De huidige GRIP structuur – en de wijze van toepassing – is geënt op de klassieke ramptypen, voortkomend uit de natuur of technologie (Scholtens, 2008b; Quarantelli, 1988). Vanwege een behoefte aan gestructureerde multidisciplinaire afstemming (onder leiding van de destijds met rampenbestrijding belaste brandweer) werd in de jaren '90 de GRIP ontwikkeld in Rotterdam-Rijnmond. De structuur is een logisch gevolg van de risico's die de petrochemische industrie met zich meebrengt. Rotterdam-Rijnmond werd geconfronteerd met branden of andersoortige ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen over de regio heen trokken. Onderstaande afbeelding toont dit 'ideaaltypische' incident, met een duidelijk te onderscheiden bron- en effectgebied.



Afbeelding 2 | Een incident met bron- en effectgebied, opgeschaald naar GRIP 2 (NIFV, 2009)

Met inwerkingtreding van de Wet Veiligheidsregio's (2010) heeft formeel een verbreding plaatsgevonden van rampenbestrijding naar crisisbeheersing en is de aard van de GRIP incidenten meer divers geworden. Ook calamiteiten voortkomend uit 'conflict', die volgens Quarantelli (1988) niet tot het begrip ramp behoren, vallen wel onder de strekking van 'crisisbeheersing' en passen daarmee binnen het takenpakket van de veiligheidsregio. Deze verbreding vraagt om partijen in de crisisbeheersing die niet tot het 'rampengilde' behoren. Deze - conform de typologie van Dynes (in Boin & 't Hart, 2010, pp. 363-364) - verbredende organisaties pakken activiteiten op die wel in hun mandaat passen, maar die zij gewoonlijk niet verrichten. De resultaten in dit onderzoek wijzen uit dat de 'verbredende organisaties' soms moeite hebben om aan te sluiten bij de GRIP structuur, hetgeen past in het beeld dat Boin en 't Hart schetsen (Ibid.). De uiteenlopende soorten incidenten vragen om een aanpak op maat, aangezien deze zich niet altijd laten onderverdelen in bron- en effectgebied of operationeel en bestuurlijk. De kern van de GRIP structuur (brongebied, effectgebied, bestuurlijk binnen gemeente, bestuurlijk intergemeentelijk) is echter ongewijzigd gebleven en lijkt daarmee leidend voor de incidentbestrijding in plaats van volgend.

Een mogelijk risico is dat teveel wordt gefocust op welke structuur moet worden gehanteerd en hoe die moet worden ingevuld, hetgeen afleidt van waar het werkelijk om draait: de incidentbestrijding. Een oorzaak van deze terugkerende discussie kan zijn dat de structuur primair niet passend is voor de diverse soorten incidenten, rampen en crises. Wanneer dan te star wordt vastgehouden aan de structuur en aan de vaste invulling van de gremia, leidt dat tot onduidelijkheid en discussie over de vorm. Zeker wanneer betrokken actoren een andere mening zijn toegedaan over in hoeverre van de procedure mag worden afgeweken. In reactie op een conceptnotitie aangaande dit onderwerp schrijft een medewerker: "*form follows function* en niet omgekeerd".

'GRIP' geniet een brede bekendheid en lijkt verworpen tot een *buzzword* (populair woord, iedereen heeft het erover, weet wat er wordt bedoeld), hetgeen Wenger et al. (1990 in Lutz & Lidell, 2008, p. 123) ook stelden ten aanzien van het *Incident Command System* in de Verenigde Staten. Hun kritiek daarbij was dat het systeem weinig met een gedetailleerd managementmodel van doen had, maar anderen (Hansen, 2007 in Lutz & Lidell, 2008, p. 123) betoogden dat dit niet aan het systeem op zich

lag, maar aan de implementatie. Een parallel valt te trekken naar de GRIP structuur. De procedure is feitelijk gericht op het zoeken naar het meest geschikte afstemmingsniveau (Van Duin et al., 2012, pp. 23-24). Er worden echter verschillende 'drogredenen' gehanteerd om op te schalen conform GRIP, zoals het verkrijgen of juist tegenhouden van voorzieningen, om de urgentie aan te geven en om doorzettingsmacht te bewerkstelligen (zie 5.2.4). Het gevolg van dergelijke 'oneigenlijke opschalingen' is dat een *overkill* aan leiding & coördinatie kan ontstaan, omdat men vervolgens wel alle functies die de GRIP-structuur bevat wil invullen. Deze personen gaan ook allemaal actie ondernemen en kunnen daardoor in elkaars vaarwater zitten, hetgeen frustrerend werkt voor een effectieve leiding & coördinatie (zie bijvoorbeeld Commissie 'Project X' Haren, 2013b, p. 60).

Volgens Boin en 't Hart (2010, pp. 358-359) spelen formele structuren een faciliterende rol in het zorg dragen voor flexibiliteit en soepele informatiestromen. Wanneer wordt gekeken naar de praktijk van het ROT, is te zien dat de informatiestromen niet soepel verlopen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de communicatielijnen anders zijn dan gebruikelijk – en dat daar te geforceerd aan wordt vastgehouden – waarbij in situaties met dreiging, urgentie en onzekerheid de kans groter is dat mensen terugvallen op wat zij gewend zijn te doen, conform de eerder aangehaalde principes van *naturalistic decision making* (2008b, pp. 914-915). Daarmee rijst de vraag of de GRIP structuur de informatiestromen faciliteert of frustreert, waarbij laatstgenoemde aannemelijk lijkt, gezien de omtrekkende bewegingen die men maakt in de communicatie.

#### Functiestructuur

De in het ROT vertegenwoordigde diensten kennen verschillende gezagslijnen, met daarmee ook verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit maakt dat het ROT zich moeilijk laat duiden in termen van strategisch, tactisch en operationeel (Nieuwenhuis, 2006, pp. 53, 94). Zeker wanneer de diensten ook nog op verschillende niveaus vertegenwoordigd zijn (zie ook 'personele structuur'). Zolang de vertegenwoordigers in COPI en ROT een vergelijkbaar mandaat hebben, hoeven deze niveauverschillen geen negatieve gevolgen te hebben. Dit is echter niet altijd het geval, waardoor de besluitvorming niet in gelijke mate gedecentraliseerd kan worden. Met name ten aanzien van het SGBO, al dan niet in de rol van actiecentrum politiezorg, ten opzichte van brandweer en GHOR. Het SGBO is binnen de politiekolom duidelijk in de *lead*. Wanneer gekeken wordt naar de hiërarchische benadering versus de netwerkbenadering, is het de vraag of binnen de SGBO structuur voldoende ruimte is voor flexibel inspelen op veranderende omstandigheden, improvisatie en besluitvorming op decentraal niveau (Dynes, 1994). Deze constatering kan een verklaring zijn voor de moeizame verhouding tussen GRIP structuur en SGBO.

Binnen de GRIP structuur zijn hiërarchische en geografische centralisatie aan elkaar gekoppeld. Doorgaans is dit logisch: een operatie van grotere omvang overstijgt de *span of control* van de betreffende leidinggevende, zodat een hoger gekwalificeerde leidinggevende nodig is. Er kan echter ook sprake zijn van een operatie die om praktische redenen (groot gebied, overzicht) niet goed vanuit een decentraal punt kan worden aangestuurd, maar die qua complexiteit en *span of control* niet vraagt om een hoger gekwalificeerde leidinggevende. Door deze koppeling ontstaat de kans op een te zwaar opgetuigde structuur voor leiding & coördinatie, waardoor leidinggevendenden zich gaan bemoeien met uitvoering en besluitvorming teveel tijd in beslag neemt (Muller, 2009, pp. 965-971).



### Personele structuur

Een logisch gevolg van het verschil in niveau van de functionarissen in het ROT, is dat de functie niet voor iedere persoon even goed zal aansluiten bij zijn of haar reguliere werkzaamheden. Dit roept de vraag op of de kwaliteit van de functionarissen in het ROT voldoende gewaarborgd is, als hun functie niet past bij het niveau waarop zij gewoonlijk acteren. 'Wat je zelden doet, doe je immers zelden goed' (Van Duin et al., 2013, p. 20) en in situaties van dreiging, urgentie en onzekerheid, waarbij mensen terugvallen op hun routines (Scholtens, 2009, p. 14), vergroot dat de kans op foutief handelen.

In de *'hearts and minds'* van de leden van het ROT lijkt – zeker bij een acuut incident – de drive aanwezig te zijn om gezamenlijk het incident op een goede manier op te lossen, wat blijkt geeft van het ordeperspectief ('t Hart, 2001, pp. 111-113). Bij andere typen incidenten dan de 'klassieke rampen', zoals openbare orde problematiek, komen elementen van het conflictperspectief naar voren: er is sprake van verschillende belangen en er valt ook een zekere mate van rivaliteit en competitie te bemerken. Dit is bijvoorbeeld te zien in het 'degraderen' van het SGBO tot actiecentrum wanneer een ROT in de *lead* is en in het soms moeizame liaisonschap van officieren wanneer het SGBO in de *lead* is. In beide constructies is een beleving te herkennen dat men aan gezag moet inleveren. Dergelijke dynamiek leidt tot discussies in de preparatie op grootschalige gebeurtenissen, zoals evenementen, incidenten en crises, waarin de verschillende betrokken partijen proberen hun belang te waarborgen.

#### Bekennen

Ondanks dat acceptatie van de GRIP structuur in woorden wordt beleden, laat de praktijk een ander beeld zien, wat zich laat verklaren door de verschillende structuren en gezagslijnen die de disciplines kennen en de rigiditeit van de structuur. De leden van het ROT zijn bereid tot samenwerken, maar de wijze waarop de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn georganiseerd, maakt het ROT tot een 'gekunstelde' structuur. Hierdoor treden andere, informele structuren in werking die effectief crisismanagement door ROT in de weg zitten. Van een 'oorlog der Samaritanen' ('t Hart, 2001, pp. 111-113) kan echter niet worden gesproken, daar de bereidheid tot en het besef van multidisciplinaire samenwerking sterk aanwezig blijven.

### 5.3 Vergelijking met andere coördinatiestructuren

In deze paragraaf worden drie coördinatiestructuren met elkaar vergeleken. Ten eerste de GRIP structuur, met inbegrip van de varianten die de regio's Amsterdam-Amstelland (RPAA, 2011; VRAA, 2011) en Drenthe (VRD, 2011) hebben ontwikkeld. De keuze voor deze twee varianten op de GRIP-structuur is gebaseerd op het feit dat ze wezenlijk afwijken van de standaard structuur. Hier liggen fundamentele keuzes aan ten grondslag, die een kritisch perspectief kunnen bieden op de werkwijze in de regio Rotterdam-Rijnmond. Ten tweede de *Gold, Silver, Bronze* structuur (GSB) uit het Verenigd Koninkrijk (ACPO & NPIA, 2009a; ACPO & NPIA, 2009b). Ten derde het *Incident Command System* (ICS) uit de Verenigde Staten (DHS, 2008). De keuze voor deze buitenlandse structuren is voortgekomen uit praktische overwegingen. In de eerste plaats zijn de beleidsdocumenten hieromtrent in een voor de onderzoeker begrijpelijke taal geschreven. In de tweede plaats zijn wetenschappelijke artikelen over deze structuren gepubliceerd, zodat meer diepgang en inzicht kan worden vergaard. In deze paragraaf wordt ingegaan op de gehanteerde uitgangspunten, de vorm van de structuur, de operationele leiding, het niveau van leidinggeven en het principe van samenwerking.

#### 5.3.1 Uitgangspunten

Bij elk van de coördinatiestructuren is te herkennen dat er behoefte bestond aan een vaste en snel te implementeren structuur om de activiteiten te coördineren en op elkaar af te stemmen. Veelal zijn de structuren ontstaan uit een grootschalig incident of een ramp, om vervolgens uitgebreidere toepassing te vinden bij andere diensten en in andere gebieden. Een eenduidige terminologie, een heldere set van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, duidelijke communicatielijnen en het bij elkaar brengen van informatie zijn elementen die ten grondslag liggen aan elk van de structuren. Met name ten aanzien van de Gold, Silver, Bronze structuur wordt de eenduidige en simpele terminologie als de grote kracht gezien. Het is voor de functionarissen makkelijk om hun evenknie bij de andere organisatie te vinden. Uit de regio's Amsterdam-Amstelland en Drenthe klinkt kritiek op het prescriptieve karakter van de GRIP structuur. Deze regio's hebben gekozen voor een andere invulling van de GRIP-structuur, die naar hun visie beter past.

”

*Wat je eigenlijk doet, vanuit bestuurskundig perspectief, is dat je zegt: 'dit is de situatie en deze situatie is goed'. (...) Ik vind dit gevaarlijk, want wat ik zie is dat sommige veiligheidsregio's dus een soort regelfetisjisme krijgen. 'Als we maar voldoen aan dit besluitje, dan zitten we goed'. Daar zijn wij niet van in Amsterdam, het maakt ons minder uit om van de wet af te wijken, als wij vinden dat het gelijkwaardig of beter is.*

*Adviseur Crisisbeheersing*

#### 5.3.2 Vorm van de structuur

##### Schaalbare structuur

De behandelde structuren zijn elk schaalbaar. Dat wil zeggen dat de structuur wordt opgebouwd op basis van de behoeften die het incident met zich meebrengt. De ICS structuur wijkt in die zin af, dat deze van bovenaf 'doorgroeit' naar een groter model naarmate het incident groter wordt. Het uitgangspunt is één *Incident Commander* die alle functies vervult. Naarmate een bepaalde functionaliteit meer aandacht behoeft, wordt daar een aparte functionaris voor aangesteld. Naarmate het systeem groeit, wordt het incident commando steeds overgedragen naar een hoger

gekwalficeerde functionaris. De GSB en GRIP structuur kennen een ander principe; daar komt steeds een laag bovenop de bestaande laag. Deze structuren worden dus van onderaf naar boven uitgebreid.

In alle structuren is ook in meer of mindere mate een modulaire opbouw te onderscheiden. Bij het ICS worden, zoals hierboven beschreven, de benodigde functionaliteiten ingericht als de incidentbestrijding daarom vraagt. Het multidisciplinair knoppenmodel kent hetzelfde principe; enkel de benodigde knoppen worden 'ingedrukt' (Projectteam RRCP, 2009). Het GSB model lijkt in eerste instantie een vaste samenstelling te hebben, maar ook daar geldt dat aanvullende functionarissen kunnen worden opgeroepen. Vanwege het dynamische karakter van het ICS is niet een vaste personele samenstelling aan de orde, omdat dit afhankelijk is van het opschalingsniveau.

#### Incidentgericht versus domeingericht

De GRIP structuur en de GSB structuur zijn beide gebaseerd op een geografisch en functioneel domein. In de GSB structuur vindt het *Gold Command* plaats op niveau van het politiekorps. Overschrijdt het incident de grenzen van het korps, dan komt daar bovenop een volgende coördinerende laag (*Regional Coordinator*). Overstijgt het incident de regiogrenzen, dan komen daar bovenop nationale coördinatiemechanismen (ACPO & NPIA, 2009b). Hetzelfde principe is te herkennen in de GRIP. Bovenregionaal wordt het GRIP 5, nationaal wordt het GRIP Rijk (NCTV, 2012). Waar met de aanvankelijke GIP<sup>10</sup> bereikt werd dat gemeentegrenzen geen rol spelen in de operatie (RHRR, 2000), zijn het met de huidige GRIP de regiogrenzen die de beperkende factor vormen. Daarnaast is te zien dat de 'klassieke drie' hulpverleningsdiensten werken in deze structuur, soms aangevuld met andere overheidsdiensten, waarbij de GSB en GRIP structuur dus voorbehouden zijn aan een aantal (overheids-)diensten. Wel wordt gebruik gemaakt van liaisons van andere partijen.

Het ICS wijkt af, omdat de organisatie wordt opgebouwd rond het incident, ongeacht de geografische of functionele jurisdicties van de betrokken partijen. De structuur is dus niet gebonden aan een bepaalde geografische grens of een functionele jurisdictie. Wanneer andere partijen of gebieden betrokken raken, worden deze opgenomen in de structuur, bijvoorbeeld door het instellen van een *Unified Command*. Deze structuur kent echter ook gelimiteerde draagkracht. Wanneer het incident te groot wordt, worden meerdere ICS structuren opgebouwd, verbonden door coördinerende processen (zoals het *Multiagency Coordination System*) en structuren (zoals het *Area Command*) (DHS, 2008, pp. 46-49; Lutz & Lindell, 2008, p. 123).

#### Functionaliteiten

De GSB structuur en de GRIP structuur komen in de basis overeen, namelijk dat ze zijn opgebouwd uit de verschillende kolommen (primair brandweer, politie en geneeskundige diensten). De ICS structuur is opgebouwd op basis van de functionaliteiten (operatiën, planning, logistiek en administratie) (DHS, 2008, pp. 45-46, 61, 91-92). De functies operatiën en logistiek zijn in de GRIP structuur ondergebracht bij een knop in het actiecentrum van een dienst. De functies planning en administratie komen niet evident terug in het actiecentrum. Een actiecentrum kan wel doen aan scenariodenken en op basis daarvan plannen ontwikkelen, maar hiertoe is niet een aparte functie benoemd. De functie administratie blijkt niet duidelijk te zijn toebedeeld aan een functionaris. In het

---

<sup>10</sup> Gecoördineerde Incidentbestrijding Procedure, de toevoeging 'Regionale' kwam pas later.

GSB model zijn de operatiën het domein van de *Silver Commander* en zijn planning, logistiek en administratie ondergebracht bij *Silver Support*; de ondersteunende staf van de *Silver Commander* (ACPO & NPIA, 2009b, p. 39).

Waar het ICS model ook in afwijkt, is dat publiekinformatie, personele veiligheid en liaisonschap een positie hebben in de commandostaf van de *Incident Commander* (DHS, 2008, pp. 45-46, 61, 91-92). Deze functies hebben daarmee een prominentere positie in de structuur dan bij het GRIP en GSB model waar - indien aanwezig - de functies deel uitmaken van één van de kolommen.

#### Functiegericht versus kolomgericht

Een kenmerkend verschil tussen het ICS ten opzichte van GSB en GRIP, is dat in de ICS structuur de functionarissen van verschillende diensten met dezelfde functies bij elkaar worden gezet. Bijvoorbeeld de functionarissen van brandweer, politie en geneeskundige diensten die zich met logistiek bezighouden, zitten bijeen in de sectie Logistiek. Het voordeel van dat principe is dat de behoeften van de afzonderlijke diensten bij elkaar worden gebracht, zodat een gezamenlijke behoefte kan worden geformuleerd (DHS, 2008, pp. 57-58). Op die wijze kan effectiever op de behoeften worden ingespeeld. De GRIP en GSB structuur zijn ingericht conform de kolommen, waarbij de functionaliteiten zijn ondergebracht binnen de eigen 'bloedgroep'. In het multidisciplinaire knoppenmodel zijn er wel zogenoemde 'satéprikkers' die de taakorganisaties resource management en informatiemanagement met elkaar verbinden. De vraag is of deze verbinding in de praktijk ook daadwerkelijk plaatsvindt en of dit de gewenste voordelen oplevert.

### **5.3.3 Operationele Leiding**

Ten aanzien van operationele leiding zijn verschillende principes terug te zien. Bij het GSB model heeft de politie in principe een leidende rol (als voorzitter van multidisciplinaire gremia), echter blijft de integriteit van de kolommen gehandhaafd (ACPO & NPIA, 2009b, p. 20). De GRIP structuur hanteert een 'ontkleurde' leider die boven de partijen staat, maar wel doorzettingsmacht heeft. Hij zal in principe de leden verzoeken tot een bepaalde handeling, maar kan dit ook afdwingen (zie paragraaf 5.1.1). Bij het ICS is het afhankelijk van welke dienst als eerste de leiding & coördinatie inricht én tot welk niveau de structuur wordt opgetuigd. De *Incident Commander* is in eerste instantie een functionaris van de eigen dienst op een 'laag niveau', maar de leiding kan bij grote opschaling overgaan naar een andere functionaris, of een verzameling van functionarissen (*Unified Command*) (DHS, 2008, pp. 49-50). Anders dan bij de GSB en GRIP structuur, komen alle betrokken diensten in principe in gelijke mate aan bod. Wanneer de ICS structuur volledig is opgetuigd, is er wel sprake van een *Operations Section Chief* (DHS, 2008, pp. 54-56), die boven de verschillende branches staat. Zijn rol is in die zin vergelijkbaar met de rol van Operationeel Leider bij het ROT.

### **5.3.4 Het niveau van leidinggeven**

Het GSB model kent drie duidelijke niveaus van leidinggeven, op het niveau van *Gold* (strategisch), *Silver* (tactisch) en *Bronze* (operationeel). Binnen de GRIP structuur is deze driedeling ook te vinden, al is de duiding van deze niveaus arbitrair, zoals beschreven in paragraaf 5.2.6. Tevens kan de vraag worden gesteld of de leiders van de multidisciplinaire gremia (Leider COPI en Leider ROT) op hetzelfde niveau acteren als de leden van deze gremia (respectievelijke de officieren van dienst en de algemeen commandanten), of dat zij op een hoger niveau acteren.

Er is daarnaast een discrepantie tussen het opereren in een multidisciplinaire en in een monodisciplinaire setting. Geconstateerd wordt dat de duiding van de niveaus ook in beleidsdocumenten uiteenlopend is (vergelijk PRR, 2012, p. 10; VRR, 2009, p. 15; Projectteam RRCP, 2009, p. 28) en dus inconsistenties vertoont. Deze discrepantie sluit overigens aan bij de bevindingen uit de empirie, dat de diensten niet op gelijk niveau vertegenwoordigd zijn.

De ICS structuur kent een vaste terminologie voor de hiërarchische structuur in de sectie operatiën (DHS, 2008, p. 92), waarmee deze inconsistentie wordt voorkomen. De hiërarchie kent meer lagen dan de drie lagen die in de GSB en GRIP structuur worden beschreven, wat het lastig maakt om de structuren onderling te vergelijken. Er kan sprake zijn van splitsing van een niveau over meerdere functionarissen en/of de niveaus lopen asynchroon. Wanneer de niveaus daadwerkelijk asynchroon lopen, kan dat betekenen dat het ICS hogere leidinggevende niveaus kent binnen de uitvoerende diensten dan de Britse en Nederlandse structuren. De ICS structuur kent daarnaast een andere uitleg dan de GSB en GRIP structuur van de begrippen strategisch, tactisch, operationeel en evenmin is deze volgorde gemeengoed (Arbuthnot, 2008, p. 188).

#### Bestuurlijk niveau

Afwijkend in het GRIP model ten opzichte van de GSB en ICS structuur, is de rol van de lokale bestuurder. In de GRIP structuur (met uitzondering van GRIP Rijk) heeft de lokale bestuurder het opperbevel. In de ICS structuur is dit overigens ook mogelijk, afhankelijk van het opschalingsniveau. In de GSB structuur komt het lokale gezag echter nauwelijks aan de orde. Het lokale gezag is daar belast met waarschuwen en informeren van de bevolking (LESPL, 2012, p. 11), maar het bevel ligt bij een uitvoerende dienst (in principe de voorzitter van de *Strategic Coordinating Group*).

#### **5.3.5 Principe van samenwerking & coördinatie**

In het verlengde van de operationele leiding en functie- / kolomgericht, ligt het onderscheid tussen samen werken en samenwerken, zoals behandeld door Scholtens (2008b). De ICS structuur lijkt daarbij duidelijk gericht op samenwerken: de betrokken functionarissen worden uit hun eigen kolom gehaald en samengevoegd met hun evenknieën van andere kolommen om gezamenlijk de betreffende functie te vervullen. Ook de leiding komt in handen van één incident commando, die alle partijen aanstuurt. In de GSB structuur zijn de afzonderlijke kolommen duidelijk te herkennen en is multidisciplinaire samenwerking op bepaalde functies niet in de structuur belegd. Ook de leiding blijft een afzonderlijke verantwoordelijkheid van de kolommen. De GRIP structuur vertoont enerzijds de afzonderlijke kolommen, maar anderzijds is er in de coördinerende gremia sprake van één leider die alle kolommen kan aansturen. De samenwerking in de gremia kan daarmee worden afgedwongen.

In de regio Amsterdam-Amstelland (VRAA, 2011) ligt het primaat bij de verschillende kolommen, die onderling contact houden. Het ROT (interface) is daar dicht tegen het bestuurlijke niveau georganiseerd in een voornamelijk adviserende rol. In Drenthe (VRD, 2011) is eveneens gekozen voor een model waarbij het primaat bij de verschillende kolommen ligt, in plaats van bij een ROT als coördinerende organieke eenheid. Het ROT is opgeheven en de disciplines opereren naast elkaar in de eigen monodisciplinaire opgeschaalde structuur.

”

*De politie werkt in een opgeschaalde situatie met een monodisciplinair SGBO. Aansturing van de eenheden vindt dan plaats vanuit de SGBO. In crisissituaties dient het SGBO min of meer ondergebracht te worden in de multidisciplinaire crisisorganisatie, bijvoorbeeld als stafsectie politie van het ROT. Dit vergt een afwijking van de reguliere monodisciplinaire aanpak en dat is best lastig. De politie was in Drenthe dan ook één van de eersten die een gat in de lucht sprong met de nieuwe structuur, omdat zij nu in die eerste uren gewoon kunnen werken vanuit hun eigen monodisciplinaire structuur.*

*Onderzoeker Crisislab*

De commandanten van de verschillende kolommen bevinden zich in de monodisciplinaire actiecentra c.q. SGBO en leggen onderling contact door middel van de telefoon of het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Dit vanuit de filosofie dat het, zeker in de eerste uren, noodzakelijk is om het eigen proces aan te sturen en op orde te brengen. Multidisciplinaire afstemming, voor zover nodig, vindt vooral plaats in het veld via bilaterale contacten of in COPI-verband. De (gemandateerd) operationeel leider bevindt zich namens de hulpverleningsdiensten als strategisch operationeel adviseur in het beleidsteam. De GRIP structuur laveert als het ware tussen de principes van samen werken (als losse entiteiten) en samenwerken (als één entiteit), waarbij wel sprake is van een zekere mate van centrale coördinatie.

## 6 Conclusies & Aanbevelingen

---

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de vier deelvragen beantwoord. Daarna volgt een conclusie op de hoofdvraag en worden aanbevelingen gedaan die het functioneren van het ROT mogelijk kunnen verbeteren.

### 6.1 Deelconclusies

#### 6.1.1 Criteria voor commandovoering conform literatuur

*Aan welke criteria zou commandovoering bij rampen en crises moeten voldoen op basis van crisismanagement literatuur?*

Allereerst kan worden geconcludeerd dat 'coördinatie' de voorkeur geniet boven commandovoering. Coördinatie biedt, conform de netwerkbenadering van crisisbeheersing, meer ruimte voor zelfstandig optreden door betrokken partijen en besluitvorming op decentraal niveau. Daardoor kan flexibeler worden ingespeeld op veranderende omstandigheden (Dynes, 1994). Een netwerk dat onvoldoende wordt beheerd, kan echter leiden tot gebrekkige informatiestromen en onsamenhangend optreden. De coördinatiestructuur zou daarom de vorm van een *Network Administrative Organization* kunnen aannemen, die optreedt als beheerder en intermediair van het netwerk en op die wijze het netwerk bestuurt (Provan & Milward, 2001).

Op basis van wetenschappelijke literatuur, tevens naar voren gekomen in enkele interviews, kunnen de volgende processen worden onderscheiden die een coördinatiestructuur zouden moeten bevatten. Ook wordt vermeld in welke mate deze taak nu invulling krijgt in het ROT.

- Commandovoering of coördinatie: besturen van de organisatie of het netwerk, het nemen van besluiten. Formeel heeft de Leider Regionaal Operationeel Team de leiding, maar in feite worden de afzonderlijke disciplines aangestuurd door hun Algemeen Commandanten. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet iedere Algemeen Commandant dezelfde hiërarchische verhouding kent ten opzichte van lagere echelons. De Leider ROT vervult feitelijk een coördinerende rol.
- Operatiën management: het managen van de primaire crisisbeheersingsprocessen. Het managen van de operatiën is de voornaamste activiteit van het ROT; er is veel aandacht voor het 'hier en nu'. De afstand van de Algemeen Commandant in het ROT ten opzichte van de operatie, verschilt per discipline.
- Planning: werkzaamheden voorbereiden, het opzetten van een plan en uitwerken van scenario's. Planning wordt gedaan wanneer het ROT bijeenkomt in de vorm van een planningsstaf. Dit is echter conform de GRIP voorbehouden aan sluimerende of dreigende crises. Tijdens incidenten of crises wordt in het ROT weinig aan planning gedaan, wel wordt in het actiecentrum 'vooritgedacht' waarin het ene actiecentrum sterker is toegerust dan het andere .
- Resource management: het managen van ondersteunende processen, waaronder logistiek, personeel en middelen. Dit proces vindt eveneens voornamelijk plaats in de actiecentra, bijvoorbeeld door een Hoofd Ondersteuning of Stafofficier. Resource management wordt weinig of niet multidisciplinair afgestemd, maar wel is binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een ontwikkeling gaande om dit vorm te geven.
- Informatiemanagement; het managen van informatiestromen, waaronder het ontwikkelen van situatiebewustzijn. Binnen het concept van de *Network Administrative Organization* vervult

informatiemanagement een prominente rol, omdat dit de betreffende partijen in verbinding brengt met de coördinerende entiteit. Informatiemanagement heeft positie binnen het ROT in de vorm van een Informatiemanager, informatiecoördinator en plotter. De actiecentra beschikken (nog) niet allemaal over een informatiemanager. De informatiemanager vervult vooral een ondersteunende rol om een totaalbeeld te vormen van het incident.

- **Communicatie:** het organiseren dat informatie op de juiste manier van zender naar ontvanger komt. In het ROT heeft een Hoofd Sectie Communicatie zitting. In zijn geheel maakt dit proces onderdeel uit van de sectie Bevolkingszorg in het ROT. Communicatie draagt voornamelijk zorg voor informatie van de overheid naar het publiek, maar behandelt ook communicatie van het publiek naar de organisaties, zoals *social media* berichten. Andere vormen van informatiestromen (binnen of tussen organisaties, in bredere systemen) volgens de typologie van Dynes (1994), vallen onder het informatiemanagement.
- **Teammanagement:** het managen van het commandoteam, zowel organisatorisch als procesmatig, waaronder ook team metacognitie (reflecteren op het eigen handelen in relatie tot de te behalen doelen). Er wordt niet apart aandacht besteed aan het teammanagement. Wel geldt een 'ethos' waarbinnen de leden kunnen reflecteren op het proces en elkaars functioneren, al wordt dit niet door iedereen in gelijke mate geaccepteerd. Voorts heeft de leider ROT een rol om – naast de inhoud – ook het proces te sturen.

In relatie tot de hierboven vermelde taken, kan worden gesteld dat het ROT vooral gericht is op operatiën management. Ook aan informatiemanagement wordt veel aandacht besteed, maar dit kan nog beter worden gepositioneerd, zeker wanneer het ROT wordt gezien als *Network Administrative Organization*. Het aspect planning komt weinig aan bod bij acute incidenten. Resource management vindt vooral (uitvoerend) plaats in de actiecentra, maar hierop is geen afzonderlijke coördinatie vanuit het ROT. In de repressieve fase, noch in de preparatieve fase, is er veel aandacht voor teammanagement. Meningsverschillen worden wel uitgesproken en feedback vindt wel plaats, maar verder is er weinig aandacht voor het functioneren als team. Het ROT is een 'som der delen', in plaats van een team en kent geen vaste samenstelling, wat het investeren op teammanagement bemoeilijkt. Uit een interview en uit de vergelijking met het *Incident Command System* uit de Verenigde Staten komt de taak 'veiligheidsmanagement' naar voren; een taak die in de literatuur weinig of niet behandeld wordt. Het managen van de eigen veiligheid wordt - indien er aandacht aan wordt besteed - meegenomen in het operatiën management, maar is geen functie is het ROT.

### 6.1.2 Criteria voor het ROT conform huidige taakstelling

*Aan welke criteria moet het ROT voldoen conform de huidige taakstelling?*

Het Regionaal Operationeel Team is conform wet- en regelgeving belast met operationele leiding, afstemming met andere betrokken partijen en het adviseren van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam (Besluit Veiligheidsregio's, art. 2.1.4.). In de regio Rotterdam-Rijnmond staat in het Regionaal Crisisplan beschreven dat het ROT zich bezighoudt met de omgevingseffecten, als een crisis een duidelijke uitstraling naar de omgeving heeft (VRR, 2009, p. 20). Het zijn van 'commando met een coördinerende taak' (Besluit veiligheidsregio's, artikel 2.1.1, lid c) is tevens belegd bij het ROT (IVenJ, 2013, p. 251). In de GRIP-regeling zijn de taken van het ROT geconcretiseerd (VRR, 2012, p. 9), hetgeen neerkomt op verantwoordelijkheid voor en aansturing van de gehele operationele inzet, coördinatie en afstemming met het COPI (welke verantwoordelijk is voor het brongebied) en



actiecentra, zorg dragen voor aflossing en bijstand, coördinatie van het communicatieproces en scenario's ontwikkelen voor mogelijke toekomstige gebeurtenissen. Daarnaast heeft het ROT de taak om het bestuur te informeren en te adviseren.

Ten aanzien van de Leider ROT wordt beschreven dat deze vanaf GRIP 2 onveranderd de operationele leiding heeft. Functionarissen van verschillende disciplines staan de Leider ROT bij. Het ROT kent in de basis een vaste samenstelling, met naast de Leider ROT de Algemeen Commandanten of Hoofden van de secties brandweezorg, geneeskundige zorg, politiezorg, bevolkingszorg, scheepvaartzorg, milieubeheer en communicatie. Daarnaast heeft het ROT een informatiemanager, procesondersteuner en diverse ondersteuners in de 'tweede ring'.

Het Besluit Veiligheidsregio's stelt normen waarbinnen met de werkzaamheden moet worden gestart. De voorlichtingsfunctionaris en informatiemanager binnen 30 minuten, de sectie informatiemanagement binnen 40 minuten, de leidinggevenden binnen 45 minuten en de overige secties binnen 60 minuten (Besluit Veiligheidsregio's, art. 2.3.1.).

Geconcludeerd kan worden dat de criteria omtrent het ROT voornamelijk technisch van aard zijn (taken, verantwoordelijkheden, vorm en normtijden), maar dat niet wordt beschreven hoe het ROT als team zou moeten optreden om goed te functioneren.

### **6.1.3 Lessen uit praktijksituaties**

*Welke lessen kunnen worden getrokken uit praktijksituaties (inzetten en oefeningen) ten aanzien van commandovoering door het ROT?*

#### Processen

Wanneer wordt gekeken naar de processen die in een coördinatiestructuur vervuld zouden moeten worden, heeft het ROT vooral aandacht voor het managen van de operatiën in het 'hier en nu'. Dit gaat ten koste van de aandacht voor andere processen, zoals het uitwerken van scenario's voor de langere termijn, het plannen van activiteiten en voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming. Doordat het ROT dicht op de operatie zit is de verleiding groter om operationeel bezig te zijn, wat kan leiden tot rolconflicten tussen COPI en ROT of tussen 'leidend versus ondersteunend'.

Wil een coördinatiecentrum zoals het ROT meerwaarde hebben, dan moet zij het centrum van informatie zijn, zo stelt een Leider ROT. Daarvoor is een goede (betere) informatiepositie nodig met (naast het COPI) ogen en oren in het veld. Dat maakt inzichtelijk wat er speelt op straat en op welke punten bijgestuurd moet worden. Deze opmerking past in het plaatje van de *Network Administrative Organization*, die op basis van de theorie een geschikte vorm is om het netwerk dat ontstaat bij crisisbeheersing te besturen. Geconcludeerd kan worden dat het informatiemanagement binnen het ROT nu nog teveel een ondersteunende rol heeft, in plaats van de centrale rol die het zou moeten vervullen, wil het ROT als gezaghebbende bestuurder van het netwerk kunnen fungeren.

Communicatie vormt een belangrijk aspect binnen de crisisbeheersing, aangezien dit zowel maatschappelijke onrust kan veroorzaken als voorkómen. Uit dit onderzoek blijkt echter dat te geforceerd met het proces communicatie wordt omgegaan, waar dit is opgehangen aan de GRIP

niveaus. Dit maakt de coördinatie van het proces gecompliceerd, hetgeen negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van de communicatie.

### Rolvastheid

Voor de taakuitvoering in het ROT kan worden gesteld dat er onvoldoende rolvastheid of taakvolwassenheid is, waarvoor verschillende verklaringen te geven zijn. Ten eerste is sprake van onvoldoende aansluiting van de functie in het ROT bij de reguliere functie van de betreffende persoon. Deze moet onder druk van dreiging, urgentie en onzekerheid andere dingen gaan doen dan hij gewend is, wat de kans op fouten vergroot. Ten tweede is sprake van een verscheidenheid aan taken, waarbij de functionaris soms leidend (operatie effectgebied), soms ondersteunend (faciliteren brongebied), soms adviserend (richting bestuur) is. Zoals eerder aangehaald, kan dit leiden tot rolconflicten. Ten derde is sprake van het naast elkaar bestaan van verschillende structuren, zoals een planningsstaf en een SGB0 met liaison, met daaraan gekoppeld verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit vergroot de onduidelijkheid over de eigen rol. Ten vierde kent het ROT geen vaste teams en is er een geringe hoeveelheid praktijkmomenten, waardoor de leden van het ROT weinig ervaring opbouwen en niet op elkaar zijn ingespeeld.

### Gezagslijnen en decentralisatie van besluitvorming

De verschillende disciplines kennen elk hun eigen organisatiestructuur. De hiërarchische lijnen die hier logischerwijs uit zijn voortgekomen, komen niet zondermeer op een gelijkwaardige wijze bijeen in de GRIP structuur.

- Het niveau<sup>11</sup> van vertegenwoordigers in het ROT verschilt. Wanneer de koppeling wordt gemaakt met de *Gold, Silver, Bronze* structuur uit het Verenigd Koninkrijk, is bij politie en GHOR sprake van '*Gold Commanders*', duidelijk hiërarchisch en functioneel gescheiden van de vertegenwoordiging in het COPI. Bij de brandweer is sprake van een scheiding in rollen, het betreft echter dezelfde groep personen. De havenmeester kent ook een organisatorische scheiding, maar daarbij is de vertegenwoordiging in het ROT op *Silver* niveau. Voor het proces bevolkingszorg is het sterk afhankelijk van de betreffende gemeente of individu.
- De actiecentra vertonen grote verschillen in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het actiecentrum politie (SGB0) is leidend ten aanzien van de politiezorg en bevat *Silver commanders*, waar de actiecentra van brandweer, GHOR en havenmeester vooral ondersteunend en uitvoerend werk verrichten. Het actiecentrum ten behoeve van bevolkingszorg heeft een bijzondere positie, omdat deze qua operationeel optreden onder het ROT valt, maar fysiek (en hiërarchisch) doorgaans dicht bij de gemeentelijke veiligheidsstaf zit.

In het ROT betekent de verscheidenheid aan functionarissen dat men niet op hetzelfde abstractieniveau zit. Zo zitten de vertegenwoordigers vanuit de brandweer overwegend dicht op de operatie, mede omdat zij op andere momenten als leidinggevende in het veld acteren, terwijl de vertegenwoordigers vanuit de politie veel meer strategisch zijn ingesteld en ook gewend zijn om op strategisch niveau leiding te geven aan het SGB0. De operatie wordt vanuit het SGB0 c.q. Actiecentrum of door een officier op straat gemanaged. Uit de interviews komt echter niet naar voren dat dit in het ROT zelf problemen oplevert. Wel wordt opgemerkt dat niet iedere functionaris

---

<sup>11</sup> Met 'niveau' wordt in dit onderdeel niet het kwaliteitsniveau van het werk bedoeld, maar het abstractieniveau waarop het gremium of de functionaris acteert, met bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

dezelfde urgentiebeleving heeft, wat zou kunnen samenhangen met het abstractieniveau waarop diegene acteert.

Op zichzelf leveren deze verschillen geen problemen op. Wordt bijvoorbeeld enkel in een COPI gewerkt, zonder hoger gremium, dan is er sprake van voldoende mandaat om de in het COPI gemaakte afspraken na te komen. Wel kan worden verondersteld dat het ene COPI-lid een grootschaliger en complexer incident kan/mag afhandelen dan het andere COPI-lid. Wanneer echter wordt opgeschaald naar een hoger gremium of, wanneer reeds sprake is van een staande projectorganisatie (SGBO of DGBO), ontstaat er verschil in zelfstandige bevoegdheid van de COPI-leden en vallen de structuren niet goed in elkaar. Daarmee ontstaat ruimte voor conflict tussen de aansturing vanuit de kolom (monodisciplinair) en de aansturing vanuit het netwerk (multidisciplinair), bijvoorbeeld: de vertegenwoordiger van de politie in het COPI kan zowel instructies ontvangen van een *Silver commander* van de politie als van een Leider COPI.

De verschillen in niveaus hebben een aantal gevolgen. Zoals eerder opgemerkt, sluit de functie in het ROT niet voor iedereen goed aan bij de reguliere werkzaamheden, wat de kans op onjuist handelen vergroot. Doordat verschillende structuren naast elkaar bestaan en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uiteenlopend zijn, worden de informatiestromen en communicatielijnen onduidelijk, terwijl de structuur deze juist optimaal zou moeten faciliteren. De informatie- en gezagslijnen sluiten sowieso al niet aan bij de routines van de mensen, wat de kans op foutief handelen vergroot. Tot slot verschilt de decentralisatie van besluitvorming tussen de verschillende disciplines, waardoor geen eenduidige afspraken kunnen worden gemaakt door ROT en COPI over de decentralisatie van besluitvorming. Dit zal immers voor één of meer disciplines niet goed passen bij hun monodisciplinaire verantwoordelijkheid en bevoegdheid.

#### Rol Leider ROT

De Leider ROT is verantwoordelijk voor het totale operationele optreden en kan daartoe bindende aanwijzingen geven. Een verantwoordelijkheid en bevoegdheid die zijn afgeleid van de voorzitter van de veiligheidsregio, wat betrekking heeft op openbare orde en veiligheid. Dit maakt dat de Leider ROT niet volledig verantwoordelijk gehouden kan worden voor het operationele optreden, omdat dit ook optreden omvat dat niet onder zijn mandaat valt, maar tot de functionele kolommen behoort. Dit vraagt dus om een coördinerende rol, niet een sturende, of om een breder mandaat. Ook voor de partijen die wel binnen het domein van openbare orde en veiligheid opereren is de rol van de Leider ROT soms een lastige, aangezien zij niet gewend zijn via deze lijn aangestuurd te worden. Er is derhalve sprake van een discrepantie tussen de wet- en regelgeving en de coördinerende rol, die de Leider ROT feitelijk vervult.

#### Flexibiliteit van de GRIP structuur

De GRIP wordt te rigide toegepast en bevat onvolkomenheden in het design, wat leidt tot onnodige complicering van het proces leiding & coördinatie. Dit is op een aantal fronten terug te zien. Eén daarvan is het bestaan van verschillende structuren naast elkaar, zoals eerder reeds aangehaald. Een ander gevolg van te rigide toepassing is 'oneigenlijk opschaling', bijvoorbeeld om urgentie aan te duiden, middelen te krijgen of processen op te kunnen starten. Iedere discipline moet mee in die opschaling, terwijl dat niveau misschien niet voor iedere discipline nodig is. Een risico is dat de

opgeroepen personen wel actie gaan ondernemen, wat kan leiden tot een overkill aan leiding & coördinatie.

Een ander punt in de flexibiliteit is het cumulatieve principe van de GRIP structuur: bij verdere opschaling komt er een gremium bij, terwijl dit niet altijd nodig is. Voor incidenten zonder (duidelijk af te bakenen) brongebied is bijvoorbeeld geen COPI nodig, maar ook een incident met alleen behoefte aan bestuurlijke afstemming in de gemeentelijke of regionale veiligheidsstaf is denkbaar. Binnen de GRIP regeling in Rotterdam-Rijnmond bestaat hiertoe wel de mogelijkheid, maar de basis blijft het cumulatieve principe wat eveneens kan leiden tot *overkill*.

Behalve bij de vorm van de structuur, speelt flexibiliteit ook een rol bij de invulling van de structuur. Zitten de partijen die nodig zijn voor de bestrijding van het incident aan tafel en ontbreken partijen die niet nodig zijn? In Rotterdam-Rijnmond is te zien dat ook de niet-klassieke partners, zoals nutsbedrijven en waterschappen, worden betrokken in het ROT. Vaak blijven ook minder relevante partijen echter wel aanwezig in het ROT.

Flexibiliteit is van belang om goed in te kunnen spelen op verschillende soorten incidenten, die zich niet altijd laten onderverdelen in de drielagen commandostructuur (bestaande uit brongebied, effectgebied en bestuurlijk) en die vragen om aanwezigheid van andere partijen dan het 'rampengilde'. Waar GRIP opschaling feitelijk om draait, is het bereiken van een bepaald afstemmingsniveau dat geschikt is om het incident, de ramp of crisis te bestrijden.

#### **6.1.4 Lessen uit andere systemen voor commandovoering**

*Welke lessen kunnen worden getrokken uit andere systemen op het gebied van commandovoering bij rampen en crises (internationaal)?*

De coördinatiestructuren kennen allemaal de behoefte aan een vaste, snel te implementeren en duidelijke structuur, om de activiteiten op elkaar af te stemmen. Zij vertonen dan ook beduidend veel overeenkomsten, maar kenmerkende verschillen.

Het *Incident Command System* uit de Verenigde Staten heeft als sterk punt dat de structuur wordt opgebouwd rond het incident, ongeacht geografische of functionele jurisdicties. Zijn doen dit door de betrokken partijen bij elkaar te voegen, zodat de afzonderlijke verantwoordelijkheden gehandhaafd blijven en er geen discussie ontstaat over wie in de *lead* is. Wat verder opvalt binnen deze structuur, is dat deze niet is ingericht volgens de kolommen, maar volgens de functionaliteit, zoals operatiën, planning, logistiek en administratie. Dit bevordert de onderlinge samenwerking op deze thema's, al is uit dit onderzoek niet gebleken wat dit betekent voor de consistentie van het optreden binnen de eigen kolom. Daarnaast zijn informatie en communicatie, personele veiligheid en liaisonschap stevig gepositioneerd in de staf van het (verenigd) commando.

Een sterk punt van de *Gold, Silver, Bronze* structuur uit het Verenigd Koninkrijk is de eenduidigheid en eenvoud van de structuur. Door de gehanteerde termen is goed duidelijk welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden een functionaris heeft. Tevens is het makkelijk om de evenknie van de andere dienst te vinden en zijn de diensten op gelijke niveaus vertegenwoordigd in

multidisciplinaire gremia. De communicatie- en gezagslijnen zijn daarmee helder, waaruit blijkt dat het GSB model deze goed faciliteert.

De regio's Drenthe en Amsterdam-Amstelland hebben ervoor gekozen om de scheiding tussen bron- en effectgebied op te heffen. Het COPI gaat over beide en wordt daarbij ondersteund door monodisciplinaire actiecentra. Dit voorkomt technische discussie over de scheiding tussen bron- en effectgebied en – in vervolg daarop – wie waarover gaat. Ook voorkomt het vertraging in de besluitvorming, aangezien het COPI zelfstandig verantwoordelijk is. Indien toch een besluit van hogerhand nodig is, kan de lijn naar het bestuur makkelijk worden gelegd doordat de Operationeel Leider (Drenthe) of de Interface (Amsterdam-Amstelland) dicht tegen het bestuur zijn georganiseerd. Tot slot blijven de communicatie- en gezagslijnen binnen de eigen kolom in stand, wat aansluit bij hetgeen men gewend is. Een 'gekunstelde' ROT structuur, met onduidelijke lijnen, wordt daarmee vermeden.

## 6.2 Hoofdconclusie

*Hoe functioneert het Regionaal Operationeel Team in de regio Rotterdam-Rijnmond, welke eventuele knelpunten doen zich hierbij voor en hoe kunnen deze worden verklaard?*

Het Regionaal Operationeel Team in Rotterdam-Rijnmond functioneert met wisselend succes, hetgeen sterk afhankelijk is van het incident dat voorligt en de personen die in het ROT aanwezig zijn. Gesteld kan worden dat de basis voor het goed functioneren op toeval berust en daarmee veel te smal is.

Kijkend naar de processen valt op dat er sprake is van een veelheid aan taken waarbij een functionaris de ene keer leidend is, de andere keer ondersteunend en een volgende keer adviserend. De focus van het ROT ligt daarbij op het managen van de operatie, waardoor te weinig tijd en ruimte is voor het uitwerken van scenario's, planning en advisering richting het bestuur. Daarnaast leidt deze focus op de operatie tot discussie met het COPI over wie waarover mag beslissen. De leden van het ROT bouwen weinig ervaring op: het aantal incidenten waarvoor een ROT nodig is, is zeer gering en het aantal oefeningen is schaars. Daarnaast wordt het merendeel van de functionarissen niet opgeleid voor de functie en is het voor hen een bijzaak, die niet altijd aansluit bij hun reguliere functie. De genoemde elementen verklaren een gebrek aan rolvastheid en taakvolwassenheid, waardoor communicatie niet soepel verloopt en leidinggevenden in elkaars vaarwater zitten.

Het probleem van het ROT ligt echter dieper. Kort door de bocht kan worden gesteld dat in het ROT gepoogd wordt om niveaus aan elkaar te knopen, die in essentie niet gelijk zijn aan elkaar. De betrokken organisaties kennen elk hun lijnverantwoordelijkheden en hebben daartoe eigen structuren ontwikkeld. Op het niveau van het COPI komen deze structuren nog betrekkelijk logisch bij elkaar. Wanneer echter ook sprake is van een ROT, actiecentra en in het bijzonder een SGBO of DGBO, ontstaan dusdanig veel gezags- en communicatielijnen dat de organisatie complex wordt. Dit geeft een verklaring voor de constatering dat er dan geen sprake meer is van een structuur, die soepele en flexibele informatiestromen faciliteert. Dit wordt nog een stap ingewikkelder, wanneer het bestuurlijk niveau wordt ingeschakeld die zijn eigen lijnen kent naar de operationele diensten.

Wanneer gepoogd wordt om binnen deze structuur afspraken te maken tussen COPI en ROT over wie waarover mag besluiten, stuit dit op het probleem dat de betrokken diensten niet dezelfde mate van gedecentraliseerde besluitvorming kennen. Dit is een vanzelfsprekend gevolg van de verschillende structuren die zij hebben ontwikkeld. De technische onderverdeling in bron- en effectgebied, die voor het brandweerproces veelal logisch is, is voor andere diensten niet altijd logisch, maar wel worden zij gedwongen om in deze structuur te werken. Incidenten van verschillende aard laten zich daarnaast niet altijd onderverdelen in bron- en effectgebied.

Een bijkomende complicerende factor is de vraag: wie is in de *lead*? In het ROT heeft de Leider ROT het voor het zeggen, maar zijn mandaat omvat niet het volledige operationele optreden waarvoor hij verantwoordelijk is gesteld. Het is daarnaast voor betrokken partijen soms moeilijk om de rol van de Leider ROT te erkennen, omdat zij enerzijds hun eigen lijnverantwoordelijkheden en aansturing hebben en anderzijds niet gewend zijn om door deze functionaris aangestuurd te worden. Om die reden ontstaan verschillende structuren voor verschillende grootschalige situaties. Naast het ROT, zijn dat de planningsstaf, waarbij de Leider ROT geen mandaat heeft, het SGBO met liaisons, waarbij de politie in de *lead* is en sinds kort de evenementenstaf die nog in een experimentele fase is.

Zoals gesteld is de GRIP structuur qua design niet in alle opzichten geschikt voor de uiteenlopende soorten incidenten waarmee men in de veiligheidsregio te maken heeft, maar uiteindelijk gaat het om de toepassing van de structuur. Hierbij wordt geconcludeerd dat de toepassing te weinig flexibel is, zowel qua vorm van de structuur (welke gremia worden geactiveerd) als qua samenstelling van de structuur (wie zitten er aan tafel). De GRIP regeling houdt teveel vast aan het cumulatieve principe, waarbij het ene gremium bovenop het andere komt. Tevens is sprake van volledige opschaling, terwijl dikwijls kan worden volstaan met het activeren van enkele processen. Daardoor wordt iedere betrokken discipline geconfronteerd met een zwaar opgetuigde structuur voor leiding & coördinatie, wat lang niet altijd nodig is. Voor wat betreft de samenstelling van het ROT geldt, dat wordt vastgehouden aan de vaste samenstelling van het ROT, terwijl vaak met minder kan worden volstaan. Wel worden 'externe' partijen uitgenodigd als de aard van het incident daar om vraagt.

Samenvattend kan gesteld worden dat er sprake is van een geforceerde structuur, waarin mensen moeite hebben om hun rol te vinden en hun werk te organiseren. Dit is te verklaren doordat sprake is van diverse gezags- en communicatielijnen die door elkaar heen lopen en omdat de structuur niet altijd passend is bij het betreffende incident.

### 6.3 Aanbevelingen

In eerste instantie zal de discussie gevoerd en de (strategische) keuze gemaakt moeten worden of een ROT überhaupt wel nodig is. Vanuit de rampenbestrijding leeft sterk het 'paradigma' van de drielagen commandostructuur én van de noodzaak tot multidisciplinaire samenwerking. Daar is echter een aantal kritische kanttekeningen bij te maken:

- In hoeverre is multidisciplinaire afstemming nu echt noodzakelijk en is daar een coördinatiestructuur voor nodig? De hulpverleningsdiensten doen in de eerste fase van een crisis vooral 'hun eigen ding', of zouden dat moeten doen. Dat is immers de fase waarin de cruciale besluiten genomen worden. Ook zonder coördinatiestructuur wordt met elkaar afgestemd, zoals men elkaar in de dagdagelijkse praktijk ook weet te vinden.
- Wat is de drielagen commandostructuur waard? Aangezien de cruciale besluiten 'laag' in de organisatie worden genomen en hulpverleners de dingen doen, die zij gewend zijn te doen op basis van hun vakbekwaamheid.
- Wat is de toegevoegde waarde van het ROT? Gelet op de constatering dat het ROT een geforceerde structuur is, waarbij sprake is van geringe ervaringsopbouw, is het wellicht een betere optie om het COPI verantwoordelijk te maken voor de bestrijding van het hele incident, ondersteund door actiecentra.

Indien het antwoord op bovenstaande vraag luidt dat een ROT nodig is, verdient het aanbeveling om een aantal uitgangspunten te formuleren, teneinde te bepalen wat het ROT precies gaat doen en welke mensen daartoe deel uitmaken van het ROT.

#### Taakstelling ROT

Een eerste knelpunt, dat moet worden opgelost, is de veelheid aan (deel conflicterende) taken in het ROT. Aanbevolen wordt om het managen van operatiën en resource management bij het COPI en actiecentra te beleggen. Op die wijze komt het ROT los van het 'hier en nu' en wordt de kans op rolconflicten met het COPI kleiner. Het ROT kan zich daarmee meer richten op het uitwerken van scenario's, lange termijn planning en de adviesrol richting het bestuurlijke niveau en zal daarmee in een meer strategische positie terechtkomen.

Het verdient aanbeveling om nader uit te zoeken of de *Network Administrative Organization* (Provan & Milward, 2001; Moynihan, 2009) een rol is die het ROT zou kunnen aannemen. Dit biedt de voordelen van sturingsmogelijkheden in het steeds complexer wordende netwerk van partijen dat aan de orde is bij crisisbeheersing. Wanneer deze rol wenselijk wordt geacht, is het zaak om het informatiemanagement steviger te positioneren, aangezien het de informatiepositie is die de *Network Administrative Organization* sturingsmogelijkheden biedt. Het ROT moet voor andere partners relevant zijn om 'zaken mee te doen', hetgeen de gezagspositie van het ROT versterkt.

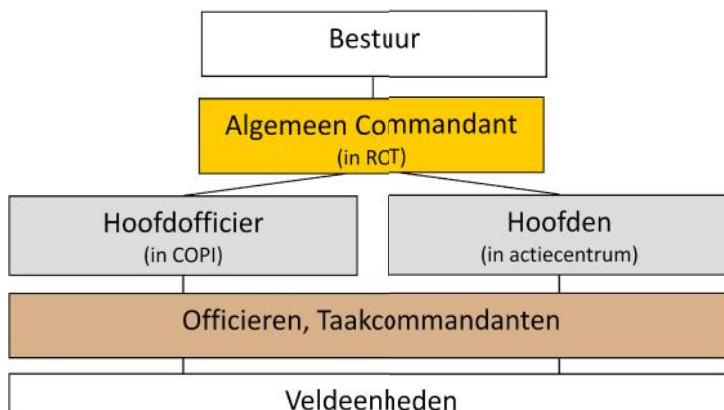
#### Harmoniseren van niveaus en decentraliseren van besluitvorming

Het afsplitsen van taken uit het ROT naar 'lagere' niveaus, vergt wel een harmonisering van die niveaus. Aanbevolen wordt om als uitgangspunt te nemen dat de besluitvorming zoveel mogelijk op decentraal niveau is belegd. Zowel qua hiërarchie, als qua geografische positie. Het informatiemanagement moet er dan ook op gericht zijn om het decentrale niveau te voorzien van de benodigde informatie, zodat deze de juiste besluiten kan nemen in lijn met de strategie die het ROT

heeft uitgezet. Dit sluit aan bij de gedachte van het concept *distributed decision making*, zoals beschreven door Scholtens (2009, p. 916). Gedecentraliseerde besluitvorming biedt daarnaast meer mogelijkheden voor improvisatie en flexibel inspelen op veranderende omstandigheden, zoals Britton, Kreps en Dynes (in Dynes, 1994) ook hebben betoogd.

Om deze decentralisatie van besluitvorming te bereiken, is het van belang dat de scheiding in verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tussen ROT, COPI en actiecentra voor de betrokken disciplines op gelijke en acceptabele wijze gemaakt kan worden. Het verdient aanbeveling om de analogie van het *Gold, Silver, Bronze* model (Arbuthnot, 2008) sterker aan te halen, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt op welk niveau deze verschillende disciplines nu vertegenwoordigd zijn, afgezet tegen het niveau dat wenselijk is.

Uitgangspunt moet zijn dat de eenheden 'op straat' zelf in eerste instantie de meest cruciale beslissingen nemen, op basis van hun vakbekwaamheid en routines. Wanneer de gebeurtenis (evenement, incident, crisis, etc.) hun competenties voor wat betreft coördinatie overstijgt, worden operationeel leidinggevende officieren ingeschakeld. Deze twee lagen zijn druk met acuut handelen en moeten niet worden belast met overlegstructuren (Scholtens, 2008b, p. 200). Wanneer verdere coördinatie nodig is, worden tactisch leidinggevenden ingeschakeld, al dan niet in een multidisciplinair gremium. Naar gelang het incident en het te verrichten proces, kan dit *on-scene* of *off-scene* worden ingericht. Bewust wordt hier niet gesproken over bron- en effectgebied, omdat dit geënt is op een technische onderverdeling, die niet altijd goed toepasbaar blijkt voor verschillende typen incidenten en processen. Indien de gebeurtenis vraagt om strategische coördinatie en/of koppeling naar het bestuur, wordt daar de algemeen commandant (al dan niet in ROT) voor ingeschakeld, wat leidt tot het volgende organogram. Het daarbij harmoniseren van de terminologie maakt de structuur nog duidelijker voor de betrokken personen.



Afbeelding 3 | organogram van de aanbevolen structuur voor crisisbeheersing

Een ander uitgangspunt dat wordt aanbevolen, is dat iedere dienst in principe zelf bepaalt welk niveau van leiding & coördinatie wordt ingezet. Dit voorkomt dat verschillende structuren worden opgetuigd, die elk hun eigen communicatie- en gezagslijnen kennen, wat het moeilijker maakt om het totaalplaatje te begrijpen. Tevens voorkomt het dat een *overkill* aan leiding & coördinatie ontstaat, doordat moet worden meegegaan in het opschalingsniveau van een andere dienst. In acute situaties is er niet altijd ruimte om na te denken over het gewenste niveau en is GRIP het geëigende



middel om snel een zeker afstemmingsniveau in te kunnen schakelen. In tweede instantie kan alsnog worden bepaald welk niveau voor de afzonderlijke disciplines wenselijk is.

### Operationeel Leider

In lijn met de rol van *Network Administrative Organization* voor het ROT, past de Operationeel Leider een meer coördinerende rol, teneinde de zelfstandige verantwoordelijkheid van de betrokken partijen in tact te laten. Op die wijze blijven de principes van eenheid van bevel, één leidinggevende en verdeling van bevoegdheden in stand (Rainey, 2010, pp. 206-207), wat zorg draagt voor een duidelijke organisatiestructuur die de informatiestromen goed faciliteert (Boin & 't Hart, 2010, pp. 358-359). De vraag is of de Leider ROT, als gemandateerd Operationeel Leider, nu voldoende gezag heeft binnen het netwerk dat ontstaat bij crisisbeheersing. Het verdient aanbeveling om te overwegen of de rol van Operationeel Leider niet beter op z'n plek is in een bestuurlijk gremium. Hij kan operationele consequenties afleiden uit hetgeen bestuurlijk wordt besloten en deze overbrengen aan de algemeen commandanten van de verschillende diensten en vice versa. Dit vraagt wel om een persoon, die gewend is om bestuurlijk te adviseren, om de vertaalslag goed te kunnen maken.

### Flexibiliseren van de GRIP structuur

Het is zaak om de structuur af te stemmen op het probleem dat voorligt: wat is er aan de hand, wat moet er gebeuren om dat op te lossen en wie heb ik daar voor nodig? Zoals eerder aangehaald, zal het bij acute situaties niet altijd mogelijk zijn om die vragen van tevoren te beantwoorden, maar het kan wel één van de eerste actiepunten zijn na het beeldvormingsproces. Aanbevolen wordt om het cumulatieve fundament van de GRIP structuur los te laten en deze om te vormen naar een systeem dat uitgaat van het principe, dat alleen het benodigde afstemmingsniveau wordt ingeschakeld.

Een andere aanbeveling die betrekking heeft op flexibilisering, is om aparte modules te kunnen inschakelen. Dit kan zowel per kolom (bijvoorbeeld politiezorg, brandweezorg, communicatie, etc.) als per functie (planning, logistiek, etc.). Dit is echter alleen mogelijk als de actiecentra voldoende stevig zijn gepositioneerd, zodat zij zelfstandig kunnen opereren. Het modulair opschalen voorkomt 'oneigenlijke opschaling', wanneer feitelijk behoefte bestaat aan het optuigen van een enkel proces.

### Het vormen van teams

De structuur vormt de kern van de crisisorganisatie, maar is uiteindelijk maar een hulpmiddel om de organisatie te structureren en communicatie- en informatiestromen goed te laten verlopen. Het daadwerkelijk succesvol functioneren zit in meer factoren, waaronder de praktische invulling van de organisatie qua mensen en middelen. Wanneer de keuze wordt gemaakt om het ROT in stand te houden, wordt aanbevolen om meer te investeren in het vormen van teams. Voorkomen moet worden dat sprake is van *scratch teams* (McLennan et al., 2006, p. 35), die niet op elkaar zijn ingespeeld en daardoor teveel moeten focussen op het onderlinge proces, in plaats van het werk dat gedaan moet worden.

Van belang is dat crisisbeheersing een prominentere rol krijgt bij hulpverleningsdiensten, nutsbedrijven en andere vitale sectoren die hierin een rol hebben. Crisisbeheersing is geen bijzaak, maar *core business* voor deze partijen, die in situaties van dreiging, urgentie en onzekerheid moeten

laten zien wat zij waard zijn ('t Hart, 2001, pp. 108-109), ter bescherming van de vitale belangen zoals benoemd door het NCTV (2012, p. 11).

Hierbij speelt ook een beheersmatig aspect: de functionarissen zullen geselecteerd, opgeleid, getraind en geoefend moeten worden, zowel individueel als in teamverband. Niet iedere leidinggevende beschikt immers over de competenties om ook in een crisissituatie een goede leidinggevende te zijn. Met een kleinere poule functionarissen is dit makkelijker en goedkoper te organiseren. Daarnaast is sprake van een grotere ervaringsopbouw, omdat de intensiteit van het aantal praktijkmomenten toeneemt. Het verdient daarom aanbeveling om te overwegen of de huidige schaal, waarop de ROT's zijn georganiseerd (25 veiligheidsregio's), zich leent voor kwalitatief hoogwaardige en efficiënte teams.

In lijn met deze overweging, past de discussie of de verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing die is belegd bij het verlengd lokaal bestuur, conform het normatieve uitgangspunt van decentralisatie dat het Nederlandse staatsbestel kent (Belinfante & De Reede, 2012, p. 307), daar op zijn plek is. Bij crises of grootschalige incidenten wordt het (verlengd) lokale niveau immers snel overstegen, zodat de lokale verantwoordelijkheid van de burgemeester voor openbare orde en veiligheid niet meer passend is bij de omvang van het incident. Hiermee wordt echter het gehele bestuurlijke systeem van crisisbeheersing ter discussie gesteld, hetgeen vraagt om apart onderzoek.

## Bibliografie

---

- ACPO & NPIA. (2009a). Guidance on Command and Control. United Kingdom: Specialist Operations Centre.
- ACPO & NPIA. (2009b). Guidance on Multi-agency Interoperability. United Kingdom: Specialist Operations Centre.
- AD.nl. (2011, januari 10). 'Waarom spreekt minister in Moerdijk van een ramp?'. Opgehaald van AD.nl: <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/1887755/2011/01/10/Waarom-spreekt-minister-in-Moerdijk-van-een-ramp.dhtml>
- Alberts, D., & Hayes, R. (2003). *Power to the Edge. Command... Control... in the Information Age*. US Department of Defence.
- Arbuthnot, K. (2008). A Command Gap? A Practitioner's Analysis of the Value of Comparisons Between the UK's Military and Emergency Services' Command and Control Models in the Context of UK Resilience Operations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16 (4), 186-195.
- Belinfante, P. M., & De Reede, M. J. (2012). *Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht* (17e druk ed.). Deventer: Kluwer.
- Besluit Veiligheidsregio's. (2010). Besluit Veiligheidsregio's.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom Onderwijs.
- Boin, A., & 't Hart, A. (2010). Organizing for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration*, 69 (4), 357-371.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Van Twist, M. (2007). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Brainich, E. (2009). Het systeem van crisisbeheersing in hoofdlijnen. In E. Muller et al., *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 633-670). Deventer: Kluwer.
- Cabinet Office. (2013, februari 20). *Preparation and planning for emergencies: responsibilities of responder agencies and others*. Opgehaald van Gov.uk: <https://www.gov.uk/preparation-and-planning-for-emergencies-responsibilities-of-responder-agencies-and-others>
- Cohen, M., & Adang, M. (2013). Opschaling moet samenwerking vergemakkelijken. *het Tijdschrift voor de Politie*, 75 (3), 17.
- Commissie 'Project X' Haren. (2013b). *Er is geen feest, de overheidsreactie op Project X Haren*.
- Commissie 'Project X' Haren. (2013a). *Twee werelden. You Only Live Once*.
- COT. (2010). *Als maatschappelijke onrust dreigt*. Den Haag.
- COT. (2012). *GRIP 3 Ouwkerkse Kreek*. Den Haag.
- Crichton, M., Lauche, K., & Flin, R. (2005). Incident Command Skills in the Management of an Oil Industry Drilling Incident: a Case Study. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3), 116-128.
- DHS. (2008, december). National Incident Management System. Verenigde Staten van Amerika: US Department of Homeland Security (DHS).
- Dynes, R. (1994). Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies. *International Journal of Mass emergencies and Disasters*, 12 (2), 141-158.

- Dynes, R. (1994). Community Emergency Planning: False Assumptions and Innapropriate Analogies. *International Journal of Mass emergencies and Disasters* , 12 (2), 141-158.
- Flin, R. (1996). *Sitting in the Hot Seat*. West Sussex, England: John Wiley & Sons Ltd.
- Geveke, H., & Wismans, G. (2009). Crisisbeheersing vanuit het perspectief van de rijksoverheid. In E. Muller et al., *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 709-751). Deventer: Kluwer.
- Helsloot et al., I. (2009). *Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008*.
- IFV. (2008, juni). *Infopunt Veiligheid*. Opgehaald van Nadere toelichting Referentiekader GRIP: <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/12/193/nadere-toelichting--referentiekader-grip.html>
- IOOV. (2011a). *Brand Strabrechtse Heide. Deel 1: De hoofdstructuur van de rampenbestrijding*. Den Haag.
- IOOV. (2011b). *Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn*. Den Haag.
- IVenJ. (2013). *Staat van de rampenbestrijding 2013. De regioprofielen*. Den Haag: Inspectie veiligheid en Justitie.
- Jong, W. (2009). De rol van de gemeente in de crisisbeheersing. In E. Muller et al., *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 753-773). Deventer: Kluwer.
- Kapucu, N. (2008). Collaborative emergency management: better community organising, better public preparedness and response. *Disasters: The Journal of Disaster Studies, Policy, and Management* , 32 (2), 239-262.
- KNP. (2012, december). Inrichtingsplan Nationale Politie. Kwartiermaker Nationale Politie.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Landolt, H. (1861). *Militair Woordenboek*. Leiden: A.W. Sijthoff.
- LBCB. (2006). *Basisvereisten Crisismanagement: de decentrale normen benoemd*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- LESPL. (2012). Major Incident Procedure Manual (Eighth Edition). London: The Stationery Office.
- Lutz, L., & Lindell, M. (2008). Incident Command Systems as a Response Model Within Emergency Operation Centers during Hurricane Rita. *Journal of Contingencies and Crisis Management* , 16 (3), 122-134.
- McLennan, J., Holgate, A., Omodei, M., & Wearing, A. (2006). Decision making Effectiveness in Wildfire Incident Management Teams. *Journal of Contingencies and Crisis Management* , 14 (1), 27-37.
- MinV&J. (2012, februari 20). Meldkamer van de toekomst.
- MinVenJ. (2010, maart/april). *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* , 35-45.
- Moynihan, D. (2008). Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* , 21 (2), 205-229.
- Moynihan, D. (2009). The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 19, 895-915.
- Muller et al., E. (2009). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer.
- Muller et al., E. (2009b). *Strandrellen in Hoek van Holland*. COT & Bureau Beke.
- Muller, E. (2009). Aanbevelingen voor Crisismanagement. In E. Muller et al., *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 953-990). Deventer: Kluwer.

- NATO NSA. (2013). *AAP-06 Edition 2013. NATO Glossary of Terms and Definitions*. NATO.
- NCTV. (2012). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*.
- NGB. (2008). *Handreiking bestuurlijk handelen bij crises*. Nederland: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Nieuwenhuis, M. (2006). *The Art of Management, Deel 1. Strategie en Structuur*.
- NIFV. (2009, maart). *Flashanimatie GRIP*. Opgeroepen op oktober 14, 2013, van Infopuntveiligheid.nl: <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/12/302/flashanimatie-grip.html>
- Nja, O., & Rake, E. (2008). Methodology: An Alternative Approach to Incident Command Research Through Participatory Action Research. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16 (2), 91-100.
- Oosterbaan, W. (2010, februari 6). Opperbevel in vreedstijd. *NRC Handelsblad*, pp. W04-W05.
- OvV. (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- OVV. (2011). *Rapport Brand Chemie-Pack*.
- Pearce, T., & Fortune, J. (1995). Command and Control in Policing: A Systems Assessment of the Gold, Silver and Bronze Structure. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 3 (3), 181-187.
- Piqueau, R., & McCann, C. (2002). Re-conceptualizing Command and Control. *Canadian Military Journal*, 53-64.
- Projectteam RRCP. (2009). *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009*. Apeldoorn.
- Provan, K., & Milward, H. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61 (4), 414-423.
- Provincie Noord-Holland. (2008, september). *Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- PRR. (2012, 2 13). *Bevelstructuur Risico- en Crisisbeheersing*. Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond.
- Quarantelli, E. (1988). Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. *Journal of Management Studies*, 25 (4), 373-385.
- Rainey, H. (2010). *Understanding and Managing Public Organizations*. United States of America: Jossey-Bass.
- RHRR. (2002). *De veiligheidsfilosofie van de regio Rotterdam-Rijnmond. De GRIP-procedure*. (powerpointpresentatie).
- RHRR. (2000). *Rampenbestrijding in een hoog geïndustrialiseerd en dicht bevolkt gebied*. (powerpointpresentatie).
- Rosenthal, U. (2009a). Crises en crisismanagement. In E. Muller et al, *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 5-29). Deventer: Kluwer.
- Rosenthal, U. (2007). *Crisisbeheersing andermaal belicht* (Vol. Leiderschap in crisissituaties). (G. Wismans, Red.) Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- RPAA. (2011). *Werkwijze nieuwe crisisstructuur*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.
- Scholtens, A. (2008b). Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherlands, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16 (4), 195-207.
- Scholtens, A. (2007, november 2). *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat*. Politieacademie / NIFV.

- Scholtens, A. (2009). Samenwerking in de crisisbeheersing: overschat en onderschat. In E. Muller et al., *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 887-924). Deventer: Kluwer.
- Scholtens, A., & Helsloot, I. (2008a). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. Arnhem: Roos en Roos.
- 't Hart, P. (2001). Crisismanagement: ordeherstel of conflicthantering? In COT, *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen* (pp. 101-115). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Van Duin et al., M. (2012). *Lessen in Crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Van Duin, M. (2009). Rampen in Nederland. In E. Muller et al., *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 33-60). Deventer: Kluwer.
- Van Duin, M., Wijkhuis, V., & Jong, W. (2013). *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Veiligheidskoepel. (2006, maart). Referentiekader GRIP.
- VRAA. (2011, december 12). Regionaal Crisisplan 2012 - 2016. Amsterdam: Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.
- VRD. (2011, juni 29). Regionaal Crisisplan. Veiligheidsregio Drenthe.
- VRR. (2012, Februari). Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure Rotterdam-Rijnmond. *versie 6.0*. Rotterdam.
- VRR. (2011, maart). Handboek Regionaal Operationeel Team 2011-2013. Rotterdam.
- VRR. (2009, november). Regionaal Crisisplan Rotterdam-Rijnmond 2010-2013.
- VRR. (2013, april 2). *Risico- & Crisisbeheersing (R&C)*. Opgehaald van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond: <http://www.veiligheidsregio-rr.nl/organisatie-0/risico/>
- Wet op de veiligheidsregio's. (2010). Wet op de veiligheidsregio's.

## Bijlage 1: Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
Ac	Actiecentrum
AC	Algemeen Commandant
AGS	Adviseur Gevaarlijke Stoffen
COPI	Commando Plaats Incident
CvD-G	Commandant van Dienst Geneeskundig
DAC	Districtelijk Algemeen Commandant
DGBO	Districtelijk Grootschalig en Bijzonder Optreden
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio
GIP	Gecoördineerde Incidentenbestrijdings Procedure (voorloper GRIP)
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
GSB	Gold, Silver, Bronze structure
GVS / GBT	Gemeentelijke Veiligheidsstaf / Gemeentelijk Beleidsteam
HOvD	Hoofdofficier van Dienst (toevoegingen > zie OvD-*)
ICS	Incident Command System
IM	Informatiemanager
IMT	<i>Incident Management Team</i>
LC	Leider Commando Plaats Incident
LMO	Landelijke Meldkamerorganisatie
LMPO	Leider Meetplanorganisatie
LR	Leider Regionaal Operationeel Team
MACS	<i>Multi Agency Coordination System</i>
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NIMS	<i>National Incident Management System</i>
NSGBO	Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
ODHM	Officier van Dienst divisie Havenmeester = OvD Scheepvaartzorg
OvD-B	Officier van Dienst Brandweer
OvD-Bz	Officier van Dienst Bevolkingszorg
OvD-G	Officier van Dienst Geneeskundig
OvD-OC	Officier van Dienst Operationeel Centrum
OvD-P	Officier van Dienst Politie (of Marechaussee)
RHRR	Regionale Hulpverlening Rotterdam-Rijnmond
ROT	Regionaal Operationeel Team
RVS / RBT	Regionale Veiligheidsstaf / Regionaal Beleidsteam
SCG	<i>Strategic Coordinating Group</i> (ook wel <i>Gold Coordinating Group</i> )
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (crisisstaf politie)
SO	Stafofficier
TCG	<i>Tactical Coordinating Group</i> (ook wel <i>Silver Coordinating Group</i> )
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
WVR	Wet Veiligheidsregio's

## Bijlage 2: Lijst met respondenten

---

Om privacyredenen is het overzicht met respondenten niet in de digitale versie van deze scriptie opgenomen. Het overzicht is opvraagbaar bij de auteur.



## Bijlage 3: Interviewhandleiding

---

Deze interviews hebben een semi-gestructureerd karakter. Om die reden is in de interviewhandleiding enkel een aantal thema's benoemd, onderverdeeld in proces- en organisatiestructuur, waarbij laatstgenoemde bestaat uit organieke structuur, functiestructuur en personele structuur. Apart is het principe van leiding & coördinatie benoemd, omdat dit niet specifiek onder één van de vier onderdelen kon worden geplaatst. De interviewhandleiding heeft gediend als leidraad, de concrete vragen zijn tijdens het interview geformuleerd en kunnen per interview daarom verschillen. Voor een aantal interviews zijn daarnaast extra vragen geformuleerd, als het interview een specifiek karakter had, bijvoorbeeld over de GRIP structuren in Amsterdam-Amstelland en Drenthe.

### **Taakstelling ROT (processtructuur)**

- Welke taken moeten in de commandostructuur verricht worden? (processen)
- Verhouding centraal - decentraal
- Niveau: strategisch, tactisch, operationeel
- Verhouding beleid – operatie

### **Organieke Structuur**

- Begrip van de structuur
- Aansluiting reguliere organisatiestructuur
- Acceptatie
- Verhouding SGBO
- Voldoende geschikt voor uiteenlopende soorten crises?

### **Functiestructuur**

- welke functies in het ROT?
- Vaste samenstelling of flexibele invulling?

### **Personele structuur**

- Wat voor types? Welke competenties?
- Scheiding aanbrengen tussen personeel 'on scene' en 'off scene' > rolvastheid
- Kom je als LR voldoende tot commando voeren / coördineren?

### **Principe van samenwerking**

- één organisatorische eenheid / verbinden van eenheden
- hiërarchisch of netwerk? Network governance?

## Bijlage 4: Geraadpleegde documenten t.b.v. meta-analyse

### 4.1: Evaluaties intern

Ten geleide: de in onderstaande tabel vermelde evaluaties betreffen interne werkdocumenten, welke een vertrouwelijk karakter hebben. Het inzien van deze documenten kan alleen na uitdrukkelijke toestemming van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, afdeling Crisisbeheersing. De evaluaties in onderstaand overzicht zijn gerangschikt op de datum, dat het incident is gestart.

Gebeurtenis	Datum
GRIP 2 Emissie gevaarlijke stof Shell	04-04-2007
GRIP 3 Marathon Rotterdam	15-04-2007
GRIP 2 Polymeriserende container	27-10-2007
GRIP 2 Stroomuitval Spijkenisse	11-12-2007
GRIP 2 Catalystontsnapping Shell	24-09-2008
GRIP 2 Stroomstoring Rotterdam Noord	15-10-2008
GRIP 2 Q8 Petroleum	10-06-2009
GRIP 2 Scheepsongeval Oostdijk	14-06-2009
GRIP 1 Strandrellen Hoek van Holland	22-08-2009
GRIP 3 Treinincident Barendrecht	24-09-2009
Planningsstaf Stankoverlast in de regio	02-12-2009
GRIP 2 Zeer grote brand Vierpolders	30-03-2010
GRIP 1 Stroomuitval Goeree-Overflakkee	03-04-2010
GRIP 2 Industriebrand bedrijvenpark Botlek	07-04-2010
GRIP 2 Stroomstoring + stankklachten Botlek	17-05-2010
GRIP 2 zonder COPI Stroomstoring Rotterdam	26-08-2010
GRIP 2 Bomvinding Kruisplein	28-10-2010
GRIP 2 Stroomstoring Rozenburg	04-12-2010
GRIP 2 Brand Chemie-Pack Moerdijk	05-01-2011
GRIP 2 Instorting IMAX theater	14-01-2011
GRIP 1 Opening strandseizoen Hoek van Holland	02-06-2011
GRIP 2 Aluchemie	30-06-2011
GRIP 4 Storing KPN	27-07-2011
GRIP 2 Stroomstoring Rotterdam Noord & Capelle aan den IJssel	22-01-2012
GRIP 2 Brand Handelslaboratorium	24-02-2012
GRIP 2 Storing Beneluxtunnel	08-05-2012
Planningsstaf WPC Stroomloos	06-08-2012
COPI 0 minuten notice Rotterdam City Race	26-08-2012
GRIP 2 Aanvaring schepen op de Noordzee	05-12-2012
Planningsstaf Kwik incident Multatulistraat	18-12-2012
GRIP 2 Hulpverlening Kralingse Zoom	21-01-2013
Evenementenstaf Rotterdam City Race	18-08-2013

## 4.2: Evaluaties extern

De evaluaties in onderstaand overzicht zijn gerangschikt op de datum dat het incident is gestart.

Titel	Auteur / Instantie	Jaar rapport	Start incident
Brand in de Koningkerk te Haarlem	Inspectie OOV	2004	23-03-2003
Evaluatie van de crisisbeheersing rond de brand op de Willem van der Zwan	COT, NIFV	2007	30-01-2007
Stroomuitval in de Bommeler- en Tielierwaard in december 2007	A. Scholtens, I. Helsloot	2008	12-12-2007
Eindrapport evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008	I. Helsloot, E. Oomes, R. Weever	2009	09-05-2008
Poldercrash 25 februari 2009	Inspectie OOV	2010	25-02-2009
Als maatschappelijke onrust dreigt. (Benno L.)	COT	2010	14-06-2009
Strandrellen Hoek van Holland	COT, BEKE	2009	22-08-2009
Brand Strabrechtse Heide. Deel: 1 Hoofdstructuur van de rampenbestrijding	Inspectie OOV	2011	02-07-2010
Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk	Onderzoeksraad voor Veiligheid	2012	05-01-2011
Multidisciplinair evaluatierapport Kijfhoek	Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid	2011	14-01-2011
Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn	Inspectie OOV	2011	09-04-2011
Lessen in Crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn	M. van Duin	2012	09-04-2011
Evaluatie Hoogwater Groningen (RBT) 5-9 januari 2012	M. van Duin	2012	05-01-2012
GRIP 3 Ouwerkerkse Kreek	COT	2012	07-08-2012
Twee Werelden. You Only Live Once. (hoofdrapport)	Commissie 'Project X' Haren (Commissie Cohen)	2013	21-09-2012
Er is geen feest, de overheidsreactie op Project X Haren. (deelrapport 1)	Commissie 'Project X' Haren (Commissie Cohen)	2013	21-09-2012
Opschaling moet samenwerking vergemakkelijken	O. Adang, J. Cohen	2013	21-09-2012
Haren (uitgesproken tijdens symposium? op de Universiteit van Tilburg)	W. Jong	2013	21-09-2012
Staat van de rampenbestrijding 2013	Inspectie VenJ	2013	N.v.t.