

De klokken gelijk...



Masterthesis

Het functioneren van de crisorganisatie binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Public Administration

Student
P.T. (Paul) Jonker

Studentnummer
376589

Begeleidend docent
Dr. P.L. Hupe

Tweede lezer
Dr. A. van Sluis



Voorwoord

Ter afronding van de avondopleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, ligt voor u mijn masterthesis. In 2012 zette ik mijn eerste stappen richting de collegezalen aan het universiteitscomplex Woudestein en daarmee startte een tweejarige deeltijdopleiding bestuurskunde. Een tijd die werd gekenmerkt door leven van deadline naar deadline. Deze hectische periode en het opgeven van een deel van het sociale leven werd gecompenseerd door een grote groep van enthousiaste medestudenten, die allen hetzelfde doel voor ogen had, namelijk als bestuurskundige afstuderen aan de Erasmus Universiteit.

De wil om zaken te weten leidt vanzelf naar nieuwe vragen. De boeiende discussies, de immer kritische vragen van de docenten en de samenwerking in en buiten de collegebanken met studiegenoten, maken dat ik terug kan kijken op een drukke maar leuke periode aan de Erasmus Universiteit, wetend dat zij heeft bijgedragen om meer gerichte vragen te stellen dan het genereren van antwoorden.

Sinds de eerste carrière stappen bij Defensie ben ik intrinsiek gemotiveerd geweest om een bijdrage te kunnen leveren aan de publieke taak en in het bijzonder in de veiligheid in de breedste zin van het woord. Veiligheid is een raar fenomeen, want je merkt het pas als het er niet is. Als actief dienend reserve officier bij de krijgsmacht en als ambtenaar binnen de veiligheidsregio mag ik mezelf in de gelukkige omstandigheid plaatsen dat ik veiligheid, openbaar bestuur en wetenschap kan combineren in de uitvoering van zowel mijn civiele als militaire werkzaamheid.

Dit had niet gelukt zonder de steun en adviezen van een aantal personen. In eerste instantie wil ik bedanken Dr. Peter Hupe als begeleidend docent voor zijn adviezen, inzichten en mentorschap. Dr. Arie van Sluis wil ik mede bedanken voor het meelesen en leveren van feedback gedurende de tot standkoming van de scriptie. Mijn scriptiekring genoten drs. Marieke Wijsman en Veronique Hersbach-Schwiebbe wil ik bedanken voor hun steun, inzichten, feedback en support. Veronique wil ik speciaal bedanken omdat wij gedurende twee jaar in onze gezamenlijke reis na afloop van de colleges altijd konden sparren en reflecteren over hetgeen ons was overkomen. Met veel gelach en het vermogen om te relativiseren hebben we elkaar naar de 'academische eindstreep' getrokken.

Tevens wil ik mijn werkgever de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid bedanken en de mensen die mij te woord hebben gestaan en bij het zoeken naar informatie ten tijde van het verrichten van het onderzoek. Zonder hen had dit namelijk niet gelukt.

Een speciaal woord van dank is op zijn plek voor mijn gezin. Mijn lieve vrouw Sonja en mijn zoon Marvin. Zonder hun steun, motivatie, het geven van ruimte en het aanhoren van mijn reflecties, overpeinzingen videoconferenties met studiegenoten en het op zijn tijd uiten van gemopper, had ik deze eindstreep niet kunnen halen. Vanaf nu zijn alle weekenden weer van ons drietjes!! Dank jullie wel.

Omdat het domein van crisisbeheersing en rampenbestrijding heel veel afkortingen kent, adviseer ik u om de lijst van afkortingen bij de hand te houden. Ik wens u in ieder geval veel leesplezier.

Paul Jonker
Rijswijk, juni 2015

Samenvatting

Als gevolg van de veranderingen in de samenleving, de toenemende globalisering en technologische ontwikkelingen worden steeds hogere eisen aan organisaties en haar medewerkers gesteld. Dit geldt in het bijzonder voor crisisorganisaties. De verhouding tussen burger en overheid verandert, het aantal instanties en organisaties dat bij een incident betrokken is, stijgt, de (sociale)media draagt bij aan een kleiner wordende wereld, waarbij incidenten snel bekend zijn en er al snel op zoek wordt gegaan naar schuldigen. Met deze ontwikkelingen is enige tijd geleden onbewust de kiem gelegd voor het nu voorliggende onderzoek. De vraag drong zich op hoe een gecreëerde crisisbeheersingsstructuur, waar ieder vanuit een andere discipline, vormt krijgt en uiteindelijk bepalend is voor een effectieve bestrijding van rampen en/of een beheersing van een crisis.

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden, waarmee de tot dan toe georganiseerde crisisbeheersing en rampenbestrijding werd verbreed en de uitgangspunten werden gecodificeerd. Met deze nieuwe wet is gekozen voor een vereenvoudiging van versnipperde wetgeving en een verbreding van de taken van de klassieke rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Veiligheidsregio's werden vrijgelaten om de staande bureau organisaties in te richten, maar hebben hun crisisbeheersingsorganisatie veelal gestoeld op de in Nederland gehanteerde GRIP regeling. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings- procedure en vindt haar oorsprong in Rotterdam Rijnmond, waar vanuit de brandweer in samenspraak met de petrochemische industrie feitelijk de bodem werd gelegd voor het technisch onderscheid van bron- en effectgebied. Deze methodiek is in Nederland bij voorlopers van veiligheidsregio's geadopteerd en heeft gedurende de afgelopen twee decennia allerlei afwijkende vormen en varianten in den lande aangenomen. Het versterken van de operationele slagkracht, verbeteren van samenwerking tussen de diensten en de bestuurlijke coördinatie zijn feitelijk de uitgangspunten waarop de Wvr de plaats innam van diverse andere wettelijke regelingen.

Omdat meer organisaties betrokken zijn bij incidenten is er meer behoefte aan coördinatie. Immers zijn de verschillende organisaties anders ingericht qua structuur en processen. Om acties te coördineren is het wenselijk om een commando- of coördinatiestructuur te organiseren die zaken bijeen brengt. Inzichten omtrent, hiërarchie, netwerkbenadering of network governance worden zowel in de literatuur als door de beroepsbeoefenaars verschillend gezien. Deze percepties hebben effect op het abstractieniveau dus het functioneren van de crisisorganisatie.

Daarom staat deze vraag centraal in deze scriptie. De centrale vraag waarop deze scriptie een antwoord zal geven luidt dan ook: "Hoe functioneert de crisisorganisatie binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, welke knelpunten doen zich voor en welke factoren spelen daarbij een rol?".

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is voor het principe van commandovoering, een knelpuntenanalyse uitgevoerd door uitingsvormen te combineren met de uitgangspunten uit de bestaande wetenschappelijke literatuur. Deze uitingsvormen zijn onderverdeeld in een aantal structuren, zijnde organieke-, functie-, en personele structuur alsook de taakstelling en het principe van samenwerking. Met behulp van dit onderzoek model is geanalyseerd hoe de crisisorganisatie feitelijk functioneert. Het onderzoek is gericht op drie elementen: literatuur- en documentenonderzoek, meta-analyse van evaluaties en incidenten en interviews met beroepsbeoefenaars.

Geconcludeerd kan worden dat de crisisorganisatie met wisselend succes functioneert. De wisselende samenstelling van het Regionaal Operationeel Team, de situationele omstandigheden en de bekendheid

van de functionarissen de commandostructuur en ervaring onder crisisonstandigheden, maakt dat deze combinatie van factoren een te smalle basis vormt om onder continu wisselende omstandigheden, goed te kunnen blijven functioneren.

Als laatste worden nog drie aanbevelingen gedaan om het functioneren van de crisisorganisatie nog één stapje verder te brengen.

Een eerste aanbeveling heeft betrekking op een strategische afweging omtrent de noodzaak van een Regionaal Operationeel Team. De geforceerde structuur waarbinnen verschillende organisaties moeten functioneren, de geringe ervaringsopbouw, de perceptie omtrent het abstractieniveau en de wenselijkheid om besluitvorming te centraliseren en de diffuse en complexe informatie- en communicatiestromen rechtvaardigen de vraag of het wenselijk is om, in tijden van rendement denken, niet over te stappen naar nog sterkere kolommen die decentraal optreden en secties die ingezet kunnen worden voor resource management en scenario denken en een sterkere inzet op de bestuurlijke duiding. Dit zou een kwantitatieve vermindering van kosten kunnen opleveren en een kwalitatieve verbetering ten aanzien van incidentbestrijding.

Wanneer structuren worden gehandhaafd dan is een tweede aanbeveling om de commandostructuur van GRIP (Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure) verder te moderniseren. Het is een voorspelbaar instrument voor opschaling en alarmering maar voor diensten kan dit asynchroon zijn met het incident. Dit vergt wel een sterkere positionering van secties en meer aandacht voor informatie- en crisismanagement.

Tenslotte wordt aanbevolen om minder, maar specialistische teams te formeren die in gezamenlijkheid met andere regio's worden geselecteerd, getraind en geoefend. Hierdoor kan een verdere professionalisering plaatsvinden, waardoor de neventaak –wat crisisbeheersing nu vaak is- kwalitatief wordt doorontwikkeld naar corebusiness.

“We may all have come on different ships, but we’re in the same boat now” – Martin Luther King jr.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding.....	9
1.1. Wet veiligheidsregio's	10
1.2. Organisatievormen crisisstructuur	10
1.3. Probleemstelling.....	11
1.4. Doelstelling.....	11
1.5. Relevantie	13
1.6. Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader.....	14
2.1. Algemeen.....	14
2.2. Het begrip Crisis	14
2.3. Crisis en / of ramp	16
2.4. Crisdynamiek en Crisismanagement.....	18
2.4.1. Discipline versus flexibiliteit	19
2.4.2. Soorten organisaties in de crisisbeheersing.....	20
2.5. Leiding en Coördinatie.....	22
2.5.1. Hiërarchische benadering.....	22
2.5.2. Netwerkbenadering.....	25
2.6. Commandostructuur	30
2.6.1. Activiteiten	31
2.7. Theoretische bril.....	33
2.7.1. Operationalisatie	33
3. Methodologische verantwoording.....	36
3.1. Onderzoeksstrategie	36
3.2. Objectiviteit onderzoek.....	36
3.3. Onderzoeksmateriaal	36
3.4. Dataverzameling.....	37
3.4.1. Meta-analyse	37
3.4.2. Literatuuronderzoek.....	37
3.4.3. Selectie van respondenten	37
3.4.4. Afname interviews.....	38
3.5. Analyse	38
3.6. Validiteit en betrouwbaarheid	38

4.	Context, Beleid en Organisatie.....	39
4.1.	Achtergrond.....	39
4.2.	Beleid en organisatie.....	40
4.2.1.	Wet en Besluit veiligheidsregio's	40
4.2.2.	Regionale doorvertaling	41
4.3.	GRIP structuur	41
4.4.	GRIP Zuid-Holland Zuid.....	46
4.5.	Toekomst.....	50
5.	Bevindingen.....	51
5.1.	Organieke structuur	52
5.2.	Functiestructuur	55
5.3.	Taak	62
5.4.	Personele Structuur.....	64
5.5.	Samenwerking.....	65
6.	Functioneert de crisisorganisatie?	67
6.1.	inleiding	67
6.2.	Organieke structuur	67
6.2.1	aansluiting, acceptatie, eenvoud en verhoudingen	67
6.3.	Functiestructuur	68
6.3.1.	commandovoering	68
6.3.2.	Operatiën.....	68
6.3.3.	Planning	69
6.3.4.	Resource management	69
6.3.5.	Informatiemanagement	69
6.3.6.	Teammanagement	70
6.3.7.	Crisiscommunicatie	70
6.3.8.	Flexibiliteit	71
6.4.	Personele structuur	71
6.5.	Taak	72
6.6.	Samenwerking.....	73
7.	Conclusies en aanbevelingen	74
7.1.	Inleiding	74
7.2	Beantwoording deelvragen	74
7.3	Conclusie	80
7.4	Aanbevelingen.....	80
	Bijlage 1 Lijst respondenten	83
	Bijlage 2 Interviewhandleiding	84



Bijlage 3 Overzicht incidenten 2010-2014.....	86
Bijlage 4 Afkortingenlijst.....	92
Referenties	94

1. Inleiding

Op 21 september 2012 vonden er in het centrum van de gemeente Haren ongeregelde plaatsen plaats. Zo'n 3000 tot 5000 jongeren waren daar samengekomen om een niet-bestaand feestje te vieren. Directe aanleiding was de publicatie van een event op Facebook. Een jonge inwoner van de gemeente Haren zette op 7 september een uitnodiging op Facebook voor haar 16e verjaardag. Deze uitnodiging was openbaar en werd direct breed verspreid. Hoewel de uitnodiging snel van Facebook werd verwijderd gaat het "feestje" een eigen leven leiden: verschillende mensen maken nieuwe events aan op Facebook met verwijzingen naar de verjaardag van het meisje, met adresgegevens en al, er worden YouTube filmpjes geplaatst, radio en kranten besteden er aandacht aan en er wordt een link gelegd met de film Project X. Onderwerp van deze film is een via Facebook georganiseerd feest dat mede onder invloed van alcohol en drugs volledig uit de hand loopt. Project X lijkt een begrip onder jongeren dat ook internationaal opduikt bij verschillende uit de hand gelopen feestjes.

Project X Haren ontgaat op 21 september in rellen. De impact is groot. Iets wat begon als een "feestje" eindigde met gewonden, een totale schade van tegen de miljoen euro, plunderingen, geweld tegen politiemedewerkers en een forse inbreuk op het veiligheidsgevoel van de bewoners van de gemeente. Wat is er gebeurd, hoe heeft dit zo uit de hand kunnen lopen en welke lessen kunnen er geleerd worden?

Bron: Hoofdrapport, commissie 'Project X' Haren. (2013, 8 maart). Geraadpleegd via www.burgemeesters.nl

Een van de vele leerpunten uit de bovenstaande casuïstiek heeft betrekking op de organisatiestructuur van de politie in relatie tot de landelijke crisisstructuur. In het Hoofdrapport, commissie 'Project X' Haren (2013) concludeert de onderzoekscommissie onder andere dat, het bestaan van verschillende structuren naast elkaar en het vasthouden hieraan niet heeft bijgedragen aan het snel oplossen van het incident. Dit blijkt uit het volgende citaat: *"Zo leidde de gekozen structuur eerder af van het eigenlijke werk dan dat het er aan bijdroeg..."* (Hoofdrapport Commissie Project 'X', 2013, p. 30).

Binnen de politie Nederland en binnen de 25 veiligheidsregio's bestaan beide structuren naast elkaar. In theorie is het dus aannemelijk dat een dergelijk incident zich ook elders kan voordoen. Ergo een incident dat redelijk uniek is in zijn soort maar met een relatief grote impact op de maatschappij, werpt de vraag op of de bedachte structuren dan ondersteunend zijn in het bedwingen van de crisis of dat de rigide handhaving ervan juist leidt tot meer problemen.

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid stelt zich de vraag ook of een situatie als 'Haren' zich zou kunnen voordoen omdat beide structuren ook in deze veiligheidsregio naast elkaar bestaan en met enige regelmaat worden ingezet. Weten de partners wat de structuur inhoudt, gegeven de status en de situationele omstandigheden en kunnen actoren daaruit opmaken wat van hen verlangd wordt? Tevens is het wenselijk om te zien welke wetenschappelijke literatuur er is ten aanzien van crisismanagement en hoe inzichten daaruit kunnen worden vertaald naar de wijze en de manier van functioneren van crisisbeheersingsorganisatie. Gegeven het feit dat de eenheid Rotterdam van Politie Nederland, wordt geacht op te treden binnen twee aangrenzende veiligheidsregio's is de vraag of er verschil is tussen het

functioneren van beide regio's en/of dit knelpunten oplevert. Immers heeft de wetgever met de Wet veiligheidsregio beoogt om de samenwerking te bevorderen.

1.1. Wet veiligheidsregio's

Hulpdiensten in Nederland verlenen dagelijks assistentie bij kleinschalige incidenten. Doorgaans levert dit geen problemen op, echter worden incidenten complexer wanneer er sprake is van crises of rampen. Wanneer hulpdiensten van mening zijn dat er meer assistentie nodig is, wordt er opgeschaald. Dit houdt in dat er meer mensen en middelen worden gemobiliseerd om het incident te managen en dat voor de aansturing hiervan commandostructuren ontstaan. *“Binnen deze commandostructuren neemt het proces van leiding en coördinatie een dominante plaats in, omdat het proces bijdraagt aan een effectieve bestrijding van het incident.”* (Landelijk Beraad Crisisbeheersing, 2006, p. 43).

Om de slagkracht van hulpdiensten te kunnen vergroten is met ingang van 1 oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's (1 oktober 2010, Stb. 2010, 146) in werking getreden. Deze wet vormt ten opzichte van de Wet gemeenschappelijke regeling een verbijzondering en richt zich volledig op de inrichting, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de veiligheidsregio. Met het in werking treden van de Wet veiligheidsregio is een aantal wetten dat parallel aan elkaar bestond verweven tot één wet waarmee in essentie werd beoogd om:

- Instellen van de veiligheidsregio en het daarin integreren van de besturen van de regionale brandweer en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio;
- Een nauwere samenwerking van het bestuur van de veiligheidsregio met het regionale college van politie;
- Heldere taken en bevoegdheden van de betrokken actoren in de veiligheidsregio;
- Verbreding van de rampenbestrijding met crisisbeheersing;
- Samenwerking tussen de uitvoerende diensten en organisaties (multidisciplinair optreden);
- Verbetering en vereenvoudiging van de planvorming;
- Advisering op regionaal niveau aan het bevoegd gezag, over generieke fysieke veiligheid;
- Versterking van de hulpverleningsdiensten en het vergroten van hun slagkracht;
- Grondslagen voor sturing op kwaliteit en prestaties;
- Heldere relaties tussen veiligheidsregio's enerzijds en Rijk, provincie en gemeenten anderzijds;
- Positioneren van de gemeenschappelijke meldkamer voor zowel brandweer, geneeskundige dienst en politie onder eenduidige regie;
- Normering en standaardisering van informatie- en communicatievoorziening.

In het Besluit Veiligheidsregio's is de samenstelling van de commandostructuur –ic. leiding en coördinatie- wettelijk vastgelegd. De opschaling vindt plaats door de veiligheidsregio vastgestelde GRIP regeling. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure en schetst welke commandostructuur wordt ingesteld voor de betreffende situatie. Binnen Nederland zijn 25 veiligheidsregio's die met de GRIP structuur werken, echter die gelet op hun risicoprofiel hier anders invulling aan geven.

1.2. Organisatievormen crisisstructuur

In de wereld van de Nederlandse crisisbeheersing en rampenbestrijding is een tweetal organisatievormen dominant. Dit zijn de hiervoor genoemde GRIP regeling, maar daarentegen kent de politie haar Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (verder: SGB) en richt zich meer op de monodisciplinaire processen van de politie. *“Het doel om interacties te structureren om zodoende de samenwerking meer vorm en*

inhoud te geven biedt een goed kader, echter kunnen zij ook meer een keurslijf vormen dan een baken.” (Hoofdrapport Commissie ‘Project X’ Haren, 2013a, p.30).

1.3. Probleemstelling

Incidenten, al dan niet grootschalig, verschillen van aard en omvang en vragen daarom een gestructureerde aanpak. Hiertoe worden beleid, structuren en processen ontwikkeld die als randvoorwaardelijke kaders werken waarbinnen kan worden opgetreden, echter is er anderzijds behoefte aan flexibiliteit, creativiteit en aanpassingsvermogen van hulpdiensten die passen bij het situationele karakter van het incident. Dit wordt bevestigd door het rapport van de commissie Cohen (Commissie ‘Project X’ Haren, 2013a) die stelt het gebruik van een vaste commandostructuur kan conflicteren met de bestaande situatie. Binnen de openbare orde en veiligheidskolom in Nederland wordt gewerkt met twee crisisstructuren. Enerzijds is dit de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (verder: SGB0) binnen politie Nederland en anderzijds is dit de Gecoördineerde Regionale Incidenten bestrijdingsprocedure (verder: GRIP) binnen de veiligheidsregio’s in Nederland. Deze zogenaamde commandostructuren bestaan naast elkaar maar kunnen ook verwarring veroorzaken wanneer niet duidelijk is bij actoren wat er van ze verwacht wordt. In het Hoofdrapport van de commissie ‘Project X’ Haren (2013) wordt hier ook aan gememoreerd. Zij stelt dat structuren en onderliggende processen goed ‘tussen de oren’ van de betrokkenen moet zitten wil dit een positief effect hebben op de incidentbestrijding. In het geval van het incident in Haren was daar geen sprake van, aldus de commissie.

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid stelt zich de vraag of een vaste (commando)structuur past bij de taken die het Regionaal Operationeel Team dient uit te voeren. Weten partners wat deze structuur inhoudt en wat er van ze verlangd wordt? Doen we als veiligheidsregio wat we moeten doen en hoe kan wetenschappelijke literatuur worden vertaald naar de manier van functioneren van het Regionaal Operationeel Team. Gegeven het feit dat de eenheid Rotterdam van Politie Nederland, wordt geacht op te treden binnen twee aangrenzende veiligheidsregio’s is een mogelijke vervolgvraag of er verschil is

tussen het functioneren van beide regio’s en / of dit knelpunten oplevert. Immers heeft de wetgever beoogt om de samenwerking binnen en tussen veiligheidsregio’s te bevorderen.

“Zowel de multidisciplinaire samenwerking binnen de regio als de samenwerking tussen de regio’s stelt hoge eisen aan de uniforme organisatie en werkwijze bij de aanpak van grootschalige incidenten. In dit besluit wordt hiervoor een stevige basis gelegd”.

Bron: *Wet veiligheidsregio’s* nota van toelichting (NvT 27 februari 2007:6)

1.4. Doelstelling

De centrale pijler van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken welke knelpunten zich voordoen bij het functioneren van het Regionaal Operationeel Team (ROT) in de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Wat deze knelpunten zijn in relatie tot de commandostructuur en door welke factoren ze worden beïnvloed. Het inzichtelijk maken van deze knelpunten en de factoren die hieraan ten grondslag liggen, bieden dan de basis voor aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het ROT en in het verlengde hiervan mogelijk ook meer uniforme afspraken tussen de veiligheidsregio’s Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland en de eenheid Rotterdam van de politie.

Voor het behalen van de doelstelling zal antwoord moeten gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

Hoe functioneert de crisisorganisatie binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, welke knelpunten doen zich voor en welke factoren spelen daarbij een rol?

Om de hiervoor geformuleerde hoofdvraag te kunnen beantwoorden zal eerst een aantal deelvragen beantwoord worden:

1. Zijn er formele vereisten waaraan commandovoering bij crisis en rampen, op grond van wetenschappelijke literatuur moet voldoen en zo ja hoe luiden deze?
2. Welke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd bij het optreden van een crisisorganisatie?
3. Hoe ontstaan deze knelpunten?
4. Welke factoren spelen een rol bij de ontwikkeling van de knelpunten?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het functioneren van de crisisorganisatie?

Centraal in de doelstelling staat het functioneren van het Regionaal Operationeel Team en de effecten hiervan op de rest van de crisisorganisatie. Allereerst dient bepaald te worden wat precies dit functioneren inhoudt en hoe dit wordt beoordeeld. Vervolgens dient aan de orde te komen hoe theorie en de praktische invulling van dit functioneren zich tot elkaar verhouden, of wel past de gekozen structuur bij de behoefte aan leiding en coördinatie bij rampen. Gegeven deze vertrekpunten zal in eerste instantie worden bezien in hoeverre de wetenschappelijke literatuur inzichten verschaft omtrent crisismanagement. Ten tweede zal bezien worden waaraan het ROT dient te voldoen en wat zijn taak is, welke knelpunten het bij de uitvoering van zijn taken ondervindt. Vervolgens zal worden bepaald hoe knelpunten ontstaan door welke factoren dit wordt beïnvloed. De beantwoording van de bovenstaande deelvragen dient als basis voor de analyse van knelpunten, op grond waarvan aanbevelingen kunnen worden gedaan ten behoeve van het functioneren van ROT alsook de mogelijkheid meer uniforme afspraken tussen de eerder genoemde veiligheidsregio's en de eenheid Rotterdam van de politie.

Afbakening

Het onderzoek is beperkt tot de organisatie van het Regionaal Operationeel Team binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, omdat dit team de eindverantwoordelijkheid draagt voor de totale operationele inzet. Het betreft een onderdeel van de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en rampenbestrijding en daarom valt het totale systeem van de crisisbeheersing en rampenbestrijding niet binnen de scope van dit onderzoek.

1.5. Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Het is voor de inwoners van een veiligheidsregio van belang dat er een veilige leefomgeving wordt gecreëerd en dat in geval van een incident de betrokken hulpdiensten en instanties voldoende zijn voorbereid om deze calamiteit het hoofd bieden. Het is nu eenmaal een gegeven dat binnen Nederland veel activiteiten op een relatief klein grondgebied worden uitgevoerd. Dit brengt risico's met zich mee waarop we ons kunnen voorbereiden. Capaciteit in middelen en mensen maakt het onmogelijk om overal 100 procent op voorbereid te zijn, waardoor er te allen tijde bepaalde risico's in mindere of meerdere mate zullen blijven. Het is dan van belang dat diensten en organisaties goed op elkaar zijn ingespeeld om de schade zoveel mogelijk te beperken bij een daadwerkelijk (grootschalig) incident. Het onderzoek beoogt dan ook een (beperkte) bijdrage te leveren aan het inzichtelijk maken van het functioneren van het Regionaal Operationeel Team, zijnde het team dat verantwoordelijk is voor de totale operatie. Zodoende is het mogelijk om bij – de voorbereiding op- toekomstige incidenten te leren van aandachtspunten uit het verleden.

Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is veel informatie beschikbaar over organisaties, samenwerking en crisismanagement. Dit geldt echter niet voor specifiek (empirisch) materiaal voor het functioneren van de operationele teams, sinds het in werking treden van de Wet veiligheidsregio op 1 oktober 2010. De veiligheidsregio kent als entiteit daarom een korte bestaansgeschiedenis, echter is de GRIP structuur binnen Nederland inmiddels al weer ruim 20 jaar oud. In relatie tot de wetenschappelijke relevantie worden in deze thesis de theoretische zienswijzen inzake crisismanagement, organisaties en samenwerking, gehouden tegen de verkregen empirie. Een analyse hiervan leidt naar een analyse van mogelijke knelpunten en de oorzaken hiervan die van invloed zijn op de uiteindelijke bestrijding van grootschalige incidenten.

1.6. Leeswijzer

De opbouw van deze thesis is als volgt. Omdat de wereld van de crisisbeheersing en rampenbestrijding een aparte is, zal in hoofdstuk 4 aandacht worden geschonken aan de context van dit beleidsterrein. De theoretische verkenning in hoofdstuk 2 zal sturend zijn in het veldonderzoek. Hierin worden de begrippen die belangrijk zijn in het onderzoek geselecteerd, gedefinieerd en geoperationaliseerd. Dit gebeurt aan de hand van bestaande theoretische inzichten. In hoofdstuk 3 is de onderzoeksopzet en methodologische verantwoording uiteen gezet waarmee de opzet van het onderzoek uitgelegd wordt. In hoofdstuk 5 zullen de bevindingen worden beschreven op grond waarvan in hoofdstuk 6 de conclusies worden getrokken en waarbij de theoretische bril wordt toegepast in een analyse van de empirie. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de aanbevelingen weergegeven. Hierna volgt de bibliografie en diverse bijlagen.

2. Theoretisch kader

2.1. Algemeen

In dit hoofdstuk worden de bestaande theoretische inzichten verkend en een passende theoretische bril ontwikkeld. Dit hoofdstuk begint met een inleiding onder wat we nu onder 'crisis' en / of 'ramp' verstaan en welke actoren hier bij betrokken zijn. Bij de opbouw van het theoretisch kader is uitgegaan de huidige stand van de bestuurskundige wetenschap met betrekking tot de thema's, samenwerking, netwerk en coördinatie (horizontaal en verticaal) in het veld van actoren dat bij een incident gemobiliseerd wordt. Primair leidt dit naar een betrekkelijk jong aandachtsgebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing waar auteurs als Quarantelli, Dynes, Rodriquez, Drabek, Boin, Muller, 't Hart, Helsloot, van Duijn, zich bezig houden om vanuit verschillende perspectieven te belichten wat nu exact crisisbeheersing en rampenbestrijding inhoudt. Organisatietheorieën, bestudering van evaluatieverslagen van incidenten en beleidsdocumenten vormen de elementen die de basis vormen van het theoretisch kader.

Deze basis biedt het vertrekpunt om te kijken op grond waarop de (voorbereiding op) brandbestrijding, crisisbeheersing en rampenbestrijding plaatsvindt. Voorts zal worden ingezoomd op de problemen rondom coördinatie, samenwerking en management als gevolg van ontstane problemen bij crisissituaties. Vervolgens zal worden ingezoomd op de elementen uit de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en rampenbestrijding, zoals het ROT. Afgesloten wordt met een verdieping in de elementen van een commandostructuur. Dit bepaalt enerzijds wat een team tot een succesvol functionerend team maakt en anderzijds de functies die in dit team een bijdrage leveren.

2.2. Het begrip Crisis

In de bestaande wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over diverse soorten crises. Hierin is een bonte verzameling van incidenten te onderscheiden die varieert van grote branden, natuurrampen, financiële- en banken crises, vlieg- en treinrampen, etc. Alle typen incidenten kennen vaak een andere oorzaak en verschillende varianten van effecten op mens- en maatschappij, natuur en milieu en industrie en techniek. Veelal worden crises grofweg ingedeeld in categorieën waarbij wordt gekeken naar de mate van voorspelbaarheid, technisch falen, menselijke fouten, natuurlijke en gezondheidskundige, of politiek maatschappelijke gerelateerde incidenten. De definitie van wat nu precies een crisis of ramp is, is op zichzelf vaak al onderwerp van discussie.

Cutter (2005) geeft aan dat het definiëren van een ramp een complexe aangelegenheid is hetgeen tot behoorlijke frustratie kan leiden. Want wie en uit welke invalshoek wordt die ramp gedefinieerd? Kroll-Smith en Gunther (1998) omarmen het idee dat een ramp met name gedefinieerd moet worden op grond van de definitie van diegenen de ramp ondergaan. Buckle (2005) geeft aan dat de overheid gemandateerde definities van een ramp hanteert om zodoende de grenzen van het optreden te kunnen bepalen. Vanuit de verschillende wetenschappelijke velden kan een ramp worden gedefinieerd. Quarantelli (1987) in Rodriquez (2007, p. 2) geeft aan dat er geen logische basis is om een enkele definitie vast te stellen. Vanaf midden jaren 90 verzamelde Quarantelli diverse wetenschappers om zich heen om gezamenlijk de definitie discussie te voeren. Hierbij werd geconstateerd dat het een inter- en multidisciplinaire studie moest zijn (ibid., p. 4).

Het is wel van belang om een aantal invalshoeken te benadrukken omdat in de afgelopen decennia er een verschuiving heeft plaatsgevonden van de klassieke rampen (die ook nog steeds plaatsvinden) naar de hedendaagse crises.

Interne- of externe factoren

In de bestaande wetenschappelijke literatuur is er sprake van een viertal vertrekpunten. Enerzijds wordt gesproken over een crisis die binnen de eigen organisatie is ontstaan. Men kan hierbij denken aan in opspraak geraakte bestuurders of fouten in het fabricage proces, waardoor de organisatie intern gericht met de ontstane crisis aan de slag moet. Anderzijds kan de organisatie in een crisis verzeild raken door factoren van buiten de organisatie. Rostenthal et.al (1989) duidt deze crises respectievelijk aan met endogene en exogene crises.

Sluipende- of acute crisis

Een ander onderscheid dat valt te lezen (McConnel, 2003) heeft betrekking op de tijd-tempofactoren van een crisis. Enerzijds kan een crisis zich ontwikkelen zonder dat hier direct aanwijzingen zijn dat er sprake is van een acute crisis en groeit deze langzaam uit naar een crisis. Anderzijds kan er plotsklaps sprake zijn van een crisis wanneer er geen signalen waren en een incident zich onaangekondigd manifesteert. McConnel (2003, p. 393-395) maakt hierin onderscheid in 'creeping', zijnde chronisch en sluipende crisis en anderzijds in 'sudden' zijnde acute crisis.

Het domein waarbinnen een crisis zich kan manifesteren is ook een onderwerp van definitiediscussie. *"Door de bedreiging van het sociaal systeem (de maatschappij), worden bestaande institutionele structuren en bestaand beleid getest"*, schrijft Comfort((1994) in Rosenthal, Boin & Comfort, 2001, p. 10).

In Nederland is door het Crisis Onderzoeksteam (verder: COT) de volgende definitie van crisis gedefinieerd: *"Een crisis is een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen* (Rosenthal, 1984 in COT 2002, p. 12)".

Muller et. al (2009, p. 1) definiëren een crisis als: *"een gebeurtenis die ingrijpt in het functioneren van een organisatie of een sociaal systeem en waarbij in onzekerheid en onder tijdsdruk ingrijpende beslissingen moeten worden genomen"*.

Uit literatuur kan een drietal bepalende elementen worden gedestilleerd die in de definitie van een crisis zijn opgenomen.

Ten eerste is er sprake van een dreiging tijdens een crisis. Het sociale systeem kan worden bedreigd als gevolg van de crisis. Ten tweede is er sprake van onzekerheid. Waar komt de dreiging vandaan, wat wordt de aanpak en wat komt er op ons af, zijn vragen die zich bij elke crisis zullen manifesteren. Ten slotte verdient de 'sense of urgency' verdere stimulering. Dit besef dat onmiddellijk of op korte termijn dringend actie nodig of besluitvorming ontstaat naar mate er door besluitvormers kritische beslissingen genomen moeten worden onder continu wisselende omstandigheden. *"Er moet tijdens een crisis snel gehandeld worden om de dreiging en onzekerheid te reduceren."* (Rosenthal, Boin & Comformt, 2001, p. 7).

In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming uit 2002 wordt een crisis gedefinieerd als: *"een aantasting van de basisstructuren, dan wel de waarden en normen van het maatschappelijk systeem."* (Geveke & Wismans, 2009, p. 715-719).

In de in 2010 vastgestelde Wet veiligheidsregio's wordt in artikel 1, het begrip 'crisis' gedefinieerd als: *"een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast."*

Zoals valt te zien zijn er duidelijke verschillen in de definitie van een crisis, maar ook veel overeenkomsten. Waar Rosenthal en Muller een bredere maatschappelijke definitie lijken te willen formuleren, onder meer gericht op kleinere sociale (private) systemen, zo oogt het vertrekpunt van het Nationaal handboek en de Wvr meer gericht op de samenleving dan wel maatschappij als geheel en de vitale belangen, welke de pijlers van de maatschappij vormen.

Het door de wetgever beoogde oogmerk is relevant voor dit onderzoek, omdat het de crisisstructuur binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid richt op dreigingen en incidenten in het publieke domein, die de 'samenleving' aangaan en niet inzoomen op micro of mesoniveau. De in de wetenschappelijke literatuur gebezigde definities hebben alle de kernelementen vitaal belang, kernwaarden en sociale of maatschappelijke basisstructuren in zich. De aard en de omvang en /of het risico van een (mogelijk) incident en het effect op de maatschappij zijn dus bepalend. Boin & 't Hart (2010) stellen dat de kans op een crisis klein is, echter dat de impact hiervan op de samenleving een groot risico vormt, hetgeen zich vertaalt naar uitdagingen op het gebied van risicobeheersing en crisispreparatie.

Alle hierboven genoemde artikelen gaan over de noodzaak om actie te ondernemen, de aanwezigheid van onzekerheden en de tijdsdruk op degenen die beslissingen moeten nemen. Boin & 't Hart (2010) geven aan dat de elementen 'grote schaal' aantasting van de status quo hier ook een rol in spelen.

Wanneer we de hierboven aangegeven definities naast elkaar leggen dan zien we een aantal elementen terugkomen die typisch zijn voor een crisis:

- ✚ (dreigende) aantasting van de 'fundamenten' van de samenleving dan wel maatschappij;
- ✚ (dreigende) verstoring van de 'status quo';
- ✚ Noodzaak tot het nemen van besluiten, het ondernemen van actie;
- ✚ Hoge mate van urgentie;
- ✚ Veel tijdsdruk;
- ✚ Onzekerheid;
- ✚ Schaalgrootte en impact.

2.3. Crisis en / of ramp

Crises en rampen worden in het dagelijks taalgebruik door elkaar heen gebruikt, waardoor het soms voor lastig is om precies vast te stellen waar we het precies over hebben. In wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten wordt hierin echter wel onderscheid aangebracht (Boin & 't Hart, 2010, p. 358). Crises kunnen in vele soorten en varianten plaatsvinden, in zowel organisatorisch, financieel, economisch en bestuurlijk opzicht (Muller et al. 2009, p. 3). Wanneer we teruggrijpen naar de essentie van de Wet veiligheidsregio en deze hoofdcategorieën bundelen tot een aantal mogelijke belangen die de maatschappij dan wel samenleving ontwrichten, dan zien we dat de Nationale overheid zich heeft gefocust op een vijftal vitale belangen die onderling nauwe samenhang vertonen (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.”*

Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2013/04/26/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming>

Rampen worden tot op de dag van vandaag beschouwd als de ‘klassieke ongevallen’ of ‘grootschalige incidenten’. Echter, ‘harde’ criteria voor rampen en calamiteiten zijn niet te preciseren, waardoor het onderscheid tussen schokkende gebeurtenissen die op persoonlijk niveau rampzalig zijn enerzijds, en rampen en calamiteiten anderzijds, soms lastig valt te maken (Galea, Nandi, & Vlahov, 2005). In de jaren tachtig wees Quarantelli (1987) al op het (grote) probleem van de verscheidenheid van definities van rampen. Niettemin, de grootschaligheid van en de acute maatschappelijke en sociale ontwrichting na rampen en calamiteiten zijn wel twee belangrijke karakteristieken hiervan. De NCTV hanteert op dit moment voor een ramp het uitgangspunt dat dit een specifiek type crisis op het gebied van de openbare orde en veiligheid.

Met het op 1 oktober 2010 in werking treden van de Wet veiligheidsregio’s is in artikel 1 bepaald dat een ramp wordt 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”.

Als gevolg van vele ontwikkelingen op technologisch, organisatorisch, financieel, economisch en bestuurlijk vlak worden crises anders van karakter. Rosenthal et. al (2001) spreekt hierover in termen van nieuwe crises en duidt deze nieuwe crises als gevolg van complexiteit, interdependentie en verdere politisering. Een ontwikkeling die hier parallel aan loopt is het gebruik van sociale media. Sneller dan voorheen zijn mensen, groepen en of organisaties op de hoogte van een incident, waardoor de aandacht hiervoor explosief stijgt.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de meest invloedrijke trends.

Het managen van een crisis is het handelen op basis van onzekerheid en daarom een bepaalde mate van bijzondere omstandigheden. Een crisis heeft vele verschillende schakels die maken dat een incident tot crisis wordt gedefinieerd. Al deze schakels, in zowel de aanloop naar het incident als ook als gevolg van het incident, maken dat hier aandacht voor dient te zijn. Crisismanagement richt zich dan ook op meer zaken dan alleen de acute of repressieve fase, het is procesmanagement geworden.

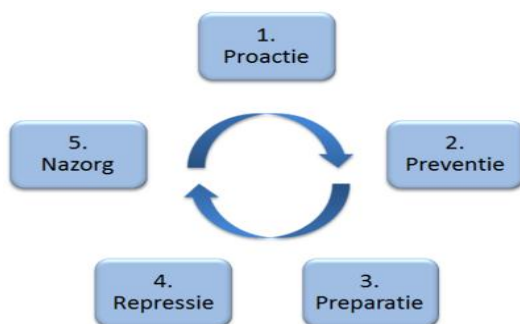
Meer dan voorheen wordt tegenwoordig sneller aangesloten bij functionele ketens (nutsbedrijven, drinkwater- en voedselvoorziening, transport) en hiermee aansluiting gezocht bij de trend die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, namelijk een verschuiving van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Oorzaken hiervoor liggen in het afstoten van overheidstaken, privaat- publieke samenwerking en de verder gaande versnippering van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

2.4. Crisisdynamiek en Crisismanagement

Iedereen weet zich bijna altijd te herinneren waar hij of zij was ten tijde van een ramp of crisis. '9/11', het 'Koninginnedagdrama' in Apeldoorn, de crash van het vliegtuig van 'Turkish Airways' de 'schietpartij in de Ridderhof in Alphen aan den Rijn' of het neerhalen van de 'MH-17'. Tijd en plaats markeren een moment waarop een incident zich in ons collectieve geheugen manifesteert. Er zijn echter meerdere fasen in het ontstaan en de verdere ontwikkeling van een incident. Crisismanagement vindt over deze hele scope plaats. Het betreft zowel de fasen voor en na een crisis. De Amerikaanse Federal Emergency Agency (FEMA) heeft hier een fasen model op toegepast (Muller et al. 2009, p. 17 ev.):

- ✚ Preventie; het voorkomen van dreigingen en daadwerkelijk onheil;
- ✚ Voorbereiding en Planning; Zorgen dat je als organisatie aanwezig bent op de momenten dat het moet, bij voorbaat een plan ontwikkelen, elkaar kennen en verwachtingen afstemmen;
- ✚ Respons; het handelen ter bestrijding van de crisis. In deze fase vindt crisisbesluitvorming plaats en dienen er onder tijdsdruk kritieke beslissingen worden genomen;
- ✚ Nafase; Ook wel nazorg genoemd. Hierin zijn herstel, rehabilitatie en terugkeer naar een genormaliseerde toestand (status quo). Deze nafase is niet alleen geënt op te terugkeer naar een genormaliseerde toestand, maar heeft ook betrekking op het anticiperen en managen van de (middel)lange termijn effecten van het incident (bijvoorbeeld gezondheidsschade op lange termijn).

Het bovenstaande model is inmiddels doorgevoerd in de Nederlandse veiligheidsdossiers en kent men als veiligheidsketen. Dit is in schema 2.1. weergegeven.



Schema 2.1.: veiligheidsketen

Wanneer we inzoomen op de veiligheidsketen, dan kunnen de volgende elementen hiervan als volgt worden gedefinieerd:

- 📌 *“Proactie is het nemen van maatregelen om structurele oorzaken van onveiligheid en incidenten weg te nemen;*
- 📌 *Preventie is het nemen van maatregelen ter voorkoming van het ontstaan van incidenten en het beheersbaar houden van incidenten. Voorbeelden hiervan zijn het geven van voorlichting, het versterken van toezicht en concepten op het gebied van beheersbaarheid van brand;*
- 📌 *Preparatie is het nemen van maatregelen die bestrijding van het incident mogelijk maken. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen en beoefenen van rampenplannen en –procedures en het geven van opleidingen;*
- 📌 *Repressie/respons is de daadwerkelijke bestrijding van incidenten;*
- 📌 *Nazorg/nafase is het nemen van maatregelen om de gewone gang van zaken, de status-quo te herstellen.”*

Bron: Van Duin & Berghuijs, (2007, p.510-511)

De fasen markeren de piekbelasting van de inspanningen van de diverse diensten en functionele ketens. In de voorbereidende fase (pro-actie, preventie en preparatie) worden de randvoorwaarden ontwikkeld voor de crisisorganisatie. Het vakbekwaam krijgen van de crisisteams binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals bijvoorbeeld opleiden, trainen en oefenen, planvorming etc, hoort binnen deze set van fasen thuis. In de respons (of repressiefase) en nazorgfase treedt de crisisorganisatie daadwerkelijk op en wordt het feitelijke functioneren zichtbaar.

2.4.1. Discipline versus flexibiliteit

De organisaties van de hulpdiensten en het (openbaar) bestuur kennen alle bureaucratische kenmerken. De politieorganisatie heeft typische kenmerken van een formele bureaucratische organisatie: er is een sterke hiërarchie, proceduregericht en een systematische aanpak van werkzaamheden. Het dwingende karakter van het Nederlandse strafrecht laat weinig ruimte voor eigen interpretaties (Pearce & Fortune, 1995). Veel van deze kenmerken zijn terug te vinden bij zowel brandweer, geneeskundige diensten en gemeenten welke veelal op basis van protocollen en procedures acteren. Als een crisis zich dan voordoet, levert dit een overbelasting van bestaande routines, beschikbare middelen en bekwaamheden voor de betrokken organisaties op (Boin & 't Hart, 2010). Het is dan noodzakelijk om ingeval van een calamiteit om te schakelen naar een project gedreven organisatie, met een strakke structuur, en eenhoofdige leiding. Nood breekt wet, waarbij checks en balances van ons democratisch bestel dienen te wijken voor het devies dat de autoriteiten hun verantwoordelijkheid moeten nemen (Jong, 2009, p. 765).

Harrald (Vol. 604, 2006: p 256-272) benoemt een aantal criteria op grond waarvan het prepareren op een incident, het feitelijk reageren en het normaliseren van potentieel bedreigende situaties bijdraagt aan succesvol handelen. Drie thema's uit de organisatie- en crisismanagement literatuur, beschrijven de

essentiële elementen en dilemma's die bij het organiseren en coördineren van de inzet aan bod komen wanneer er gereageerd moet worden op een (grootschalig) incident. Dit zijn:

- ✚ Er is een wisselwerking tussen de command en control behoefte om mensen/middelen en een grote organisatie aan te sturen en de noodzaak om brede coördinatie en communicatie zeker te stellen;
- ✚ Extreme situaties kennen onvoorziene omstandigheden, waardoor de noodzaak voor aanpassing, creativiteit en improvisatie vragen, terwijl tegelijkertijd behoefte is aan efficiënte en snelle levering van diensten die onder diezelfde extreme omstandigheden geleverd moeten worden;
- ✚ Verschillende organisaties moeten technisch en organisatorisch in staat zijn om een gezamenlijke structuur en processen uit te voeren, terwijl zij zich tegelijkertijd moeten focussen op hun eigen crisisorganisaties en eigen monodisciplinaire processen.

Harrald betoogt dat er enerzijds in de staande organisaties sprake moet zijn van een mate van discipline, waarin structuur, beleid en processen dienen te zijn gerealiseerd, terwijl anderzijds in de crisisorganisatie de flexibiliteit moet zijn geborgd in de zin van creativiteit, improvisatie en aanpassingsvermogen ten tijde van daadwerkelijk optreden.

2.4.2. Soorten organisaties in de crisisbeheersing

De wereld van de crisisbeheersing kent veel actoren en verschillende organisaties, die alle op één of andere manier en in meer of mindere mate betrokken zijn bij het incident. Het situationele karakter van een crisis kent daardoor een netwerk van organisaties dat op zich een uniek gegeven is (Boin & 't Hart, 2010, p. 363). Dynes (1970) heeft een overzichtelijk model gemaakt van vier soorten organisaties die bij rampen en crisis betrokken kunnen zijn. De zogenaamde 'DRC' typologie (Disaster Research Center) gaat uit van twee verschillende dimensies, zijnde bestaande taken en nieuwe taken. Quarantelli en Dynes hebben gezamenlijk het Disaster Research Center in 1963 geopend. Beide hebben toen de keuze gemaakt om met name de reacties van organisaties tijdens crises te bestuderen in plaats van de individu. Dit levert op de hierna volgende pagina het volgende schema op:

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

Schema 2.2. 'Dynes's typologie van betrokken organisaties ('t Hart, 2001, p. 111; Boin & 't Hart, 2010, p. 363).

1. **Crisisorganisatie (established)**

De 'klassieke' crisisorganisatie is een gelegenheidsorganisatie die in de huidige kern wordt gevormd door de operationele hulpverleningsdiensten politie en brandweer, door de verschillende bij de geneeskundige zorg betrokken organisaties. Deze staande 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, p 363-364). In de Engelstalige literatuur spreekt van de emergency mission organizations (Lutz & Lindell, 2008).

2. **Verbredende organisatie (extending)**

Als gevolg van de verdere versplintering van de maatschappij en de specifieke verdeling van taken en bevoegdheden, zijn er bij diverse typen rampen meerdere partijen betrokken. Hierdoor kunnen departementen en functionele partijen als waterschappen bijvoorbeeld een rol krijgen in

de crisisbeheersing. Dit is echter niet de kerntaak van deze partijen, waardoor deze organisatie, naast hun primaire taken extra belast worden met crisisbeheersing. Dit vergt dus aanpassing, omschakeling en improvisatie van medewerkers.

3. Mobiliserende organisatie (expanding)

Maatschappelijk betrokken instellingen als het Leger des Heils en het Rode Kruis, beschouwen crisisbeheersing in enigerlei vorm wel als een onderdeel van hun missie, echter is het geen kerntaak. De betrokken medewerkers zijn vaak met andere taken bezig totdat zij worden 'opgeroepen'. Het bestaansrecht van deze organisaties hangt samen met de stootkracht die zij kunnen leveren in kwantitatief en kwalitatief opzicht wanneer er een beroep op ze wordt gedaan.

4. Ad-hoc organisatie (emerging)

Deze organisaties ontstaan spontaan wanneer er elementen van het incident niet worden aangepakt door de formele organisaties. Dit kan ook het gevolg zijn van de betrokkenheid van personen en / of organisaties die proberen naar eigen inzicht 'iets willen betekenen' in de bestrijding van een ramp of crisis. Vaak is het lastig om te duiden wat het mandaat is van deze organisaties en hoe de structuur en processen zijn georganiseerd. Het willen helpen in een omgeving waar al vele instanties betrokken zijn, kan dan leiden tot spanningen met de gevestigde organisaties. (Boin & 't Hart, 2010)

Zoals aangegeven brengt een crisis verschillende typen en soorten organisaties bij elkaar, die elk onafhankelijk, asynchroon en met elk hun eigen percepties, specialismen en cultuur het incident gaan bestrijden. Dit creëert onzekerheid over hoe andere partijen zich zullen gedragen en hoe hiermee wordt omgegaan (Koppenjan & Klijn, 2004; Moynihan, 2009, p.905). Kerndiensten, zoals in organisatietype 1, zijn ingericht om zeer snel op te schalen en een crisisstructuur te organiseren en hebben moeite of last van de vertraagde opschaling van de 'verbredende' organisaties (type 2), die de crisisbeheersing moeten inpassen naast de reguliere werkzaamheden. Deze organisaties hebben crisisbeheersing niet als 'core business' en moeten dit aanvullend organiseren. Dit is iets wat deze type organisaties niet gewend zijn. De mobiliserende organisaties (type 3), veelal gerund door vrijwilligers, wordt door de organisaties uit type 1 en 2 vaak niet als volwaardig of voldoende professioneel beschouwd. Stallings (1978, p. 91) bevestigt dit beeld en stelt dat mobiliserende organisaties veel stress ondervinden omdat structuren en procedures gelijktijdig veranderen, hun grenzen vaag en permeabel zijn en hun functie in de crisisbeheersing vaak niet of nauwelijks gedefinieerd. De ad-hoc of type 4 organisatie kent geen duidelijke structuur, ontbeert een aanspreekpunt en kent veelal een informele en soms chaotisch ogende structuur. Hierdoor is het lastig voor meer gestructureerde organisaties om te bepalen met welk mandaat men optreedt en wie binnen de organisatie nu waar mee bezig is. In een responsfase gaat het om de betekenisgeving aan een gebeurtenis. De kwaliteit hiervan en de reactie hierop heeft gevolgen voor de betrokken instanties en / of personen. Ze kunnen tot een 'heldenstatus' komen of tot de publieke zondebok vervallen. Een crisis is per definitie goed afgelopen als de gevolgen beperkt zijn gebleven en wordt achteraf beoordeeld. Voor de ad-hoc organisaties en de mobiliserende organisaties zullen zij op het moment van een incident moeten laten zien wat zij waard zijn. Wanneer dat niet of onvoldoende duidelijk is, kan dit leiden tot een 'oorlog der Samaritanen' waarbij hulpverleningsorganisaties elkaar het werk onmogelijk maken ('t Hart, 2001 p. 108-109). In deze mix van systemen met verschillende culturen en structuren wordt de coördinerende taak van crisismanagers duidelijk (Rodriguez, et al. 2009, p. 221).

2.5. Leiding en Coördinatie

Het rand voorwaardelijke proces van leiding en coördinatie is bepalend voor de (achteraf) te bepalen wijze van optreden. Immers is er geen objectiveerbare schaal op grond waarvan de crisisbeheersing op voorhand kunnen worden gekwalificeerd als 'goed' of 'slecht'. Onder wetenschappers en beroepsbeoefenaars bestaan verschillende visies ten aanzien van leiding en coördinatie. Er is een categorie die betoogt dat leiding en coördinatie een hiërarchische benadering kent waarbij de voorzitter van een crisisteam een rol vervult als ware hij commandant. De andere categorie betoogt dat de voorzitter van een crisisteam een rol vervult van netwerker, immers gegeven de verschillende belangen, taken en verantwoordelijkheden zullen deze bijeen gebracht dienen te worden. In de navolgende paragrafen zullen beide gezichtspunten aan de orde komen.

2.5.1. Hiërarchische benadering

Om het proces van leiding en coördinatie te doorgronden is het van belang om te bezien in hoeverre dit zich heeft ontwikkeld tot één van de kernvaardigheden van crisismanagers. Het probleem van crises en rampen is het fenomeen van fragmentatie. Coördinatie beoogt het gefragmenteerde veld van actoren samen te brengen. Samenwerking is daarom van belang. Het concept van samenwerking is door de wetgever uiteindelijk vervat in termen van leiding en coördinatie. (Muller, 2009, p. 899) De achterliggende stromingen en ontwikkeling zijn gefragmenteerd in diverse wetenschappelijke literatuur. Daarom is het nodig om kort te duiden hoe de met elkaar samenhangende wetenschappelijke stromingen kort te verkennen:

- ✚ Organisatie theorie;
- ✚ Incident evaluaties;
- ✚ Studies naar de voorbereiding op crises en rampen.

Organisatie theorie

Thompson en Hawkes (1962) hebben op grond van studies naar rampen een ramp geconceptualiseerd als 'stress op het sociale systeem'. Zij stelden dat de – met name- Amerikaanse samenleving normaliter terugvalt op pluralistische processen voor het alloceren van middelen en voor de integratie van die middelen. Tevens stelden ze dat rampen normale interactiepatronen doorbreekt waardoor de diverse actoren bij rampen meer autonoom opereren (p. 274). Tenslotte stelden ze de processen van allocatie en implementatie gefragmenteerd zijn (p.274). Thompson (1967) omarmde deze eerstgenoemde processen en heeft dit vertaald naar zijn werk 'Organisations in action'. Quarantelli en Dynes (1977) hebben verder ingezoomd op de processen die van invloed zijn bij crises en de uitdagingen die hieruit voortvloeien voor het management. Verdere analyses van deze verschuivingen in management en effecten hiervan hebben de weg vrijgemaakt voor verdere specialisering van het begrip geïntegreerd crisis management.

Incident evaluaties

In de literatuur valt terug te lezen dat de eerste vastgelegde incident evaluatie een aanvaring betrof in Halifax op 6 december 1917 (Scanlon 1988, 1997). Deze 'case study' vormde de basis voor meerdere incidentstudies die leiden tot het uiteindelijke model van Dynes. Ingezoomd werd op oude en nieuwe bestaande organisaties, frictie, fragmentatie en de uitdaging voor het management hierin (Rodriquez et al. 2009, p. 220).

Studies naar de voorbereiding op crises en rampen

In de studies die door het Disaster Research Center zijn gedaan naar de voorbereiding op crises en rampen valt te lezen dat het probleem van fragmentatie continu een factor van belang vormt. Verdere studies hebben opgeleverd dat; de reikwijdte van de repressieve activiteiten van belang is; de reikwijdte van de planningsactiviteiten en de soort organisatie (autonoom of geïntegreerd) factoren zijn die slagkracht van hulpdiensten (type 1 tot en met 4) beïnvloed (Ibid. p. 222).

Met de ontwikkeling van het Nederlandse systeem op de voorbereiding van rampenbestrijding, is een tweedeling ontstaan. Helsloot (2007) stelt dat er een tweetal arena's is ontstaan die zich enerzijds richt op de plan- en overlegfase en anderzijds op de praktijk. Helsloot stelt dat de plan- en overleg arena een belangrijke randvoorwaardelijke component is, zolang er sprake is van inhoudelijke vrijblijvendheid. Onderwerpen worden door landelijke ontwikkelingen bepaald en worden besproken op een hoog abstractieniveau. Hij constateert dat er sprake is van geringe inhoudelijke operationele afstemming is tussen de partijen over de concrete bestrijding van incidenten (Helsloot, 2007, p. 46).

Tegengestelde visies

Uit de hiervoor aangegeven literatuur blijkt onder wetenschappers en beroepsbeoefenaars een tweedeling in perspectieven te bestaan ten aanzien van leiding en coördinatie bij crises en rampen. Enerzijds zijn er de aanhangers van de command & control benadering, waarbij de hiërarchische invalshoek dominant is, terwijl anderzijds de netwerkbenadering een perspectief vormt. De focus ligt bij de laatste variant meer op coördinatie en coöperatie, vanuit de gedachte dat de bestrijdingspresentaties afhankelijk zijn van goede coproductie (Moynihan, 2009, p. 897). Beide invalshoeken zullen hieronder nader worden toegelicht. We starten met de hiërarchische benadering, zijnde de sturingsvisie hierop.

Hiërarchische sturing

Wanneer we spreken over sturing vanuit een hiërarchische invalshoek, dan roept dit het beeld op van een gecentraliseerde, van bovenaf geleide aansturing. Bekkers (1993, p. 33) stelt dat sturing ten doel heeft om: *“op basis van rationele inzichten gecontroleerde maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen”*. Het vertrekpunt voor deze klassieke manier van sturing ligt in de overtuiging dat de samenleving maakbaar is. Deze lijn kan worden doorgetrokken in de principes die gelden voor de aansturing van publieke organisaties, zoals beschreven door Gulick, Urwick en Fayol (in Rainey, 2010, p. 206) en die herkenbaar zijn in een visie op crisisbeheersing, zijnde: één leidinggevende, specialisatie van taken, verdeling van bevoegdheden en een beperkte span of control. Het uitgangspunt van de hiërarchische benadering, vertrekt vanuit de gedachte dat emotioneel handelen, paniek en chaos, slechts door een sterk gecentraliseerde wijze van optreden hersteld kan worden (Dynes, 1994).

Command & Control

Command en control zijn begrippen die door elkaar gebruikt worden. Vanuit de krijgsmacht bestaat wordt onder command en control verstaan:

“The exercise of authority and direction by a properly designated commander over assigned and attached forces in the accomplishment of the mission. Command and control functions are performed through an arrangement of personnel, equipment, communications, facilities, and procedures employed by a commander in planning, directing, coordinating, and controlling forces and operations in the accomplishment of the mission. Also called C2.”

Bron: NATO NSA. (2013). AAP-06 Edition 2013. NATO glossary of Terms and Definitions, geraadpleegd via <http://www.nato.int/cps/en/natohq/search.htm?query=glossary&submitSearch=>

Personeel, middelen en procedures worden in de bovenstaande definitie bijeen gebracht. In 2002 hebben Pigeau en McCann in onderzoek een herijking van het concept command en control verder gestalte gegeven. Hoewel in essentie beide begrippen uit elkaar worden gehaald, blijft er wel een koppeling tussen de twee bestaan. Onder control wordt gedefinieerd:

Control: “those structures and processes devised by command to enable it to manage risk’.

De structuur draagt bij aan een vermindering van onzekerheid door orde in de situatie aan te brengen, op grond waarvan logische, rationele keuzes kunnen worden gemaakt. De onderliggende processen dragen zorg een structuur die functioneert. Door de structuren en processen uit te voeren, worden problemen opgelost en het risico om te falen geminimaliseerd.

Command: “the creative expression of human will necessary to accomplish the mission”. Aan de ene kant is het element van creatief denken noodzakelijk om processen en structuren te ontwikkelen, anderzijds is een (intrinsieke) motivatie om het doel te behalen noodzakelijk om dit ook te realiseren. Vanuit deze motivatie, of bepaalde mate van vastberadenheid dient commando ertoe te leiden om (vernieuwende) oplossingen te bieden voor problemen en de voorwaarden te scheppen om controle mogelijk te maken.

Tot vandaag de dag is het idee dat een militaire structuur prima bruikbaar is in de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Met de ontmanteling van de Bescherming Bevolking en het Korps Mobile Colonnes in de jaren tachtig, werden deze – op militaire leest geschoeide- organisaties overgenomen door de –bij Brandweerwet 1985- aangewezen brandweer. Deze structuur wordt tot vandaag de dag gezien als één van de belangrijkste fundamenten van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (Dynes, 1994, Scholtens, 2008, p. 199). Het doel van de Wet rampen en zware ongevallen, als voorloper van de Wet veiligheidsregio’s, was om een organisatie te ontwikkelen die vanuit verschillende actoren, ten tijde van een incident één (crisis)organisatie zouden vormen die door de brandweer gecoördineerd diende te worden. Om deze samenwerking te realiseren, werd vanuit de geschiedenis van de Bescherming Bevolking en het Korps Mobile Colonnes, onverkort overgenomen dat het operationeel bevel in handen moest liggen van één centrale commandant: de operationeel leider. Het opperbevel was

(en is) toebedeeld aan de burgemeester. De multidisciplinaire teams die als gevolg van een incident samenkomen worden door Salas, Burke, & Samman (2001) gezien als: *“in general, a command- and-control team consists of individuals with high levels of skills and abilities, who are specialized in their respective duties and who come together for the duration of a specific task to work interdependently toward a common valued goal”*. De tegenhanger van de visie op de hiërarchische sturing, wordt gevormd door wetenschappers en beroepsbeoefenaars die stellen dat ook crisisbeheersing en rampenbestrijding wordt uitgeoefend vanuit de visie op de netwerkbenadering. De georganiseerde respons vanuit diverse organisaties, die alle een andere achtergrond, taak en andere manier van organisationele aanpassing tijdens crisisonstandigheden kennen, leidt ertoe dat er meer sprake is van coördinatie en coöperatie dan de klassieke ‘sterke leider’ die in tijden van crisis sterk ingrijpt.

Tijden zijn echter veranderd, waarbij taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn gedecentraliseerd of zelfs zijn geprivatiseerd, waardoor het aantal actoren is uitgebreid, ook onder crisisonstandigheden. Bij crises en rampen is het spelersveld groter en complexer is geworden. *“The emergency management team should function as a high reliability team which consistently, effectively, and interdependently works towards a shared goal in a complex and dynamic environment while working under high levels of stress”* (Wilson, Burke, Priest & Salas, 2005). Teamsamenstellingen zijn dus groter en diverser geworden en kennen een vooral na crises een hoge mate van verantwoording, teneinde aan te geven waarom beslissingen genomen zijn. De betrouwbaarheid (reliability) in een dergelijk team worden gekenmerkt door uiteindelijk de crisis te bezweren, met weinig foutieve beslissingen en een hoge mate van aandacht voor de veiligheid van personeel op de incidentlocatie (Baker, Day, & Salas in Wilson, et. al., 2005). Bureaucratische organisaties die moeten omschakelen naar een projectorganisatie (commandostructuur) vergen een strakke aansturinglijn, vanwege het ontbreken aan duidelijkheid, zekerheid en voorspelbaarheid. Iets waar een klassieke bureaucratische organisatie (gemeente, waterschap e.d.) door gekenmerkt wordt. Deze vaste waarden moeten worden ingeleverd voor het devies dat autoriteiten hun verantwoordelijkheid moeten nemen (Jong 2009, in Muller, 2009, p. 753). In een studie van Dynes (1970) concludeert hij dat het in positie brengen van sterke leiders het proces van coördinatietaken tijdens crisisonstandigheden, voor waarheid wordt aangenomen, maar dat op basis van empirie deze ‘commandanten’ minder succesvol zijn om met gefragmenteerde hulpverlening om te gaan (ibid. p. 207). In plaats van deze – haast mythische aanname- ontstaat een zoektocht naar informatie die uiteindelijk leidt tot een coördinerende entiteit, die is samengesteld uit een groep van ‘officials’ uit gelegitimeerde instanties aangevuld met individuen die beschikken over specialistische kennis en vaardigheden en werkzaam zijn binnen institutionele elementen van de samenleving (ibid. p.208).

2.5.2. Netwerkbenadering

Zoals aangegeven zijn er verschillende inzichten omtrent de militaire manier van command en control. Te meer daar de oplossing zijnde, de preparatie, geënt is op een samenwerkingsstructuur vanuit verschillende organisaties. Dit betekent incrementele besluitvorming, consensus en wederzijdse aanpassing in netwerken. Onder crisisonstandigheden is er sprake van een hoge mate van tijdsdruk en zijn de hiervoor genoemde elementen beperkend voor het snelle handelen. Dynes (1998) stelt dat het principe van command en control moet worden vervangen door coördinatie en coöperatie, omdat command en control juist de oorzaak is van problemen in crisismanagement. De georganiseerde respons van organisaties kan variëren van kleine (werk)groepen tot grote en complexe bureaucratische organisaties. Deze vormen niet allen de responsorganisaties, maar creëren vaak ook de randvoorwaarden voor individuele respons (Kreps, 1978, p. 67). Coördinatie en coöperatie sluiten meer aan bij gecentraliseerde besluitvorming en de vrijheid om te improviseren en liggen hierdoor meer in het verlengde van de netwerkbenadering. Het feit dat ondanks de doorzettingsmacht van de voorzitter van de

veiligheidsregio ex. Artikel 39 van de Wv (command & control), burgemeesters in een GRIP 4 bijeenkomen om het beleid af te stemmen (coördinatie en coöperatie), lijkt het beeld te bevestigen dat de netwerkbenadering gestold is in de regionale crisisplannen. Hierover later meer in dit hoofdstuk.

Door specialisatie, verdergaande professionaliteit, decentralisatie, individualisering en informatisering, neemt het aantal plaatsen waar door mensen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen wordt genomen toe.

Aanpassing van partijen aan elkaar en het aangaan van verdergaande samenwerking, waarbij belangen tijdelijk terzijde worden geschoven voor het gemeenschappelijke probleem, leidt tot meer resultaat dan wanneer de overheid alleen optreedt en aan de belangen van de actoren voorbij gaat.

Enerzijds levert dit flexibiliteit op en snelheid in aanpassing, echter anderzijds wordt hierdoor de structuur complexer (Rainey, 2010, p. 207). Kreps (1990 in Dynes, 1994) geeft aan dat improvisatie net zo veel benodigd is als preparatie, om de flexibiliteit van organisaties in veranderende omstandigheden het hoofd te bieden. Dit beeld wordt gedeeld door de eerder aangehaalde Harrald (2009), die pleit dat enerzijds structuur benodigd is om de randvoorwaarden te scheppen en dat anderzijds de vrijheid, improvisatie en het aanpassingsvermogen organisaties in staat moet stellen om creatief met het probleem om te gaan.

Besluitvormingsprincipes rondom de netwerk- en hiërarchische benadering

Twee dominante theorieën zijn relevant voor (gedecentraliseerde) besluitvorming, namelijk het principe van Distributed Decision Making en de figuur van Naturalistic Decision Making.

Distributed Decision Making

DDM wordt binnen complexe en dynamische organisaties gebruikt om besluitvorming te optimaliseren. De rode draad in deze theorie betreft de optimalisatie van meerdere beslissingen die op elkaar afgestemd moeten worden in een situatie van wederzijdse belangen van partijen. Schneeweiss (2003, p. 1) definieert DDM als: “*design and coordination of connected decisions*”. Het gaat uit van het idee dat de samenleving zo complex alsook gedifferentieerd is, dat centrale besluitvorming niet mogelijk is. Het delegeren van besluitvorming naar lagere echelons lijkt daarmee een kans van slagen te hebben, omdat levensreddende beslissingen vaak in de acute fase van een incident worden genomen. Informatievoorziening is daarbij cruciaal. Moderne informatietechnologie helpt de centrale beslisser niet (Rasmussen et al, 1991, in Muller et al, 2009, p. 916). Deze informatiesystemen kunnen decentrale beslisser wel helpen om de centrale beslisser te voorzien met de ‘bigger picture’, waardoor zij in lijn met het overkoepelende doel beslissingen kunnen afstemmen. Rasmussen noemt dit reflectieve besluitvorming (ibid.)

Naturalistic Decision Making

Er is veel literatuur over crisismanagement waarin het nemen van beslissingen onder tijdsdruk, het gebrek aan informatie en de belangen die in het spel zijn, staan beschreven. In Van Duin e.a. (2012: p.45 ev) wordt aangegeven dat ook het nemen van beslissingen op grond van het rationeel keuzemodel jaren een leidende veronderstelling was. Reeds in 1955 gaf Herbert Simon met zijn begrip ‘bounded rationality’ aan dat de uitgangspunten van de rationele besluitvormingstheorie twijfelachtig zijn. Van Duin stelt verder dat het naturalistic decision making (NDM) en het meer specifiekere intuïtieve besluitvormingsproces reconized primed decision making (RDP) op grond van onderzoek onder operationeel leidinggevend is gehouden dat, in kritieke situaties niet alle alternatieven worden langsgegaan, maar dat alternatieven worden bepaald op grond van eerdere ervaringen. “*Beslissingen worden genomen op herhaaldelijk*

getrainde patronen en herkenning. Hoe meer patronen, des te beter gemiddeld genomen de kwaliteit van de beslissing." (ibid: 46).

Beslissingen worden dan genomen op basis van als intuïtie. Het is niet zo zeer een gave, maar een vaardigheid die door veelvuldige herhaling herkennings- en gedachtepatronen inslijt. *"Intuïtie is de manier waarop we onze ervaring vertalen in handelen."* (Klein, 2003, p. 13-17 in Van Duin e.a., 2012: p.46). Het herkennen van situaties en dus het inslijten van patronen kan middels het opleiden, trainen en oefenen in de preparatie een belangrijke bijdrage leveren in de uiteindelijke incidentbestrijding.

Scholtens (2009, p. 916 ev.) beschrijft dit en memoreert dat de winst in de samenwerking valt te behalen uit de pro-actieve, preventieve en preparatieve fase. Het inslijpen van procedures of de 'skills and drills' in velerlei vormen draagt bij aan het fenomeen dat situaties in luttele seconden worden herkend, zodat binnen fracties van seconden beslissingen kunnen worden genomen.

Coördinatie en coöperatie

Coördinatie wordt door Drabek en McEntire (2002) gedefinieerd als een: *"collaborative proces, through which multiple organisations interact to achieve common objectives"*. Dit op basis van de definitie van Quarentelli (1988, p. 382) :*"mutually agreed linking of activities of two or more groups"*. Gillespie (1991) stelde vast dat een vijftal elementen van kenmerkend belang zijn voor coördinatie:

- ✚ Gezamenlijke doelen of verwachtingen wat organisaties doen of niet doen;
- ✚ Gedeelde leiders of overlappende raden van bestuur;
- ✚ Diversiteit aan rollen en belangen;
- ✚ Gelijkheid in technologie en behoefte aan middelen;
- ✚ Hoge mate van een snel veranderende omgeving.

Drabek (1985) stelt dat onvoldoende communicatie tussen verschillende organisaties werkzaam in een crisisnetwerk, de coördinatie ernstig kan belemmeren (Rodriguez et al, 2009, p. 228). Het daadwerkelijk meewerken, de coöperatie, aan de gezamenlijke inspanning is echter net zo lastig als het oplossen van het probleem dat voorlicht aldus Kapucu (2008, p. 256).

Dynes (1994, p. 153) stelt dat coöperatie beter is, dan de nadruk op controle. Dit vanuit het gegeven dat niet alle actoren vallen onder het bereik van de (centrale) controle, maar wel belangen hebben in het oplossen van de crisis.

Om vanuit verschillende organisaties, bevoegdheden van die organisaties optredend binnen het private en publiek domein, te komen tot succesvolle samenwerking is een netwerkaanpak meer effectief (Boin & 't Hart, 2010, p. 365). Deze netwerken zijn echter wel wanneer de informatiestromen onvoldoende zijn. Hierdoor kan de snelheid van handelen worden beperkt, worden de schaarse middelen wellicht verkeerd toegedeeld en kan het eenzijdig optreden onsamenhangend plaatsvinden (ibid. 365-366).

Governance in crisisbeheersing

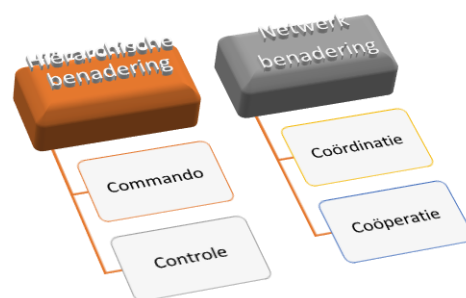
Coproductie of coöperatie past binnen de lijn van de veranderende kijk op sturing binnen de bestuurskunde van 'government' naar 'governance'. Governance verwijst naar het ontstaan van een alternatieve taak waarin publiek-private, decentraal en centraal, internationaal en nationaal arrangementen waarbinnen besluitvorming plaatsvindt over de aanpak van bepaalde maatschappelijke vraagstukken (Rhodes, 1997: p. 53, Papadopoulos, 2003, p. 467 in Bekkers, 2007, p.201).

Bekkers (2007, p. 364-365) beschrijft mogelijke oplossingen die bijdragen aan het creëren van verbindingen binnen deze netwerkbenadering:

- + De roep om integraal beleid;
- + De vraag naar meer marktsturing;
- + De roep om leiderschap;
- + De discussie over het herstel van (i.c. normen en waarden);
- + Het gebruik van nieuwe vormen van sturing;
- + Een pleidooi voor herstel van klassieke vormen van sturing (recentralisatie, command en control)
- + De behoefte om verantwoording af te leggen;
- + E- government (breder gezegd: ICT);
- + Pleidooi voor burgerschap.

De hierboven genoemde meer algemene bestuurskundige inzichten zijn ook van toepassing op de trends binnen de crisisbeheersing. Moynihan (2009) signaleert dat 'command and control' kritiek over samenwerking tussen relatief autonome actoren niet meeneemt. Hij behandelt tevens het Network Administrative Organization model, dat invulling geeft aan de sturing van een netwerk en ervan uitgaat dat indien het effectief wil functioneren er sprake moet zijn van onderhoud aan dit netwerk. Dit 'platform' van diverse partners is rechtstreeks van toepassing op crisisbeheersing, waar vele actoren bij betrokken zijn. Provan & Milward (2001) duidt deze entiteit aan als de 'Network Administrative Organisation' (NAO). Deze NAO vervult de rol van middelenverdelers, beheerder en coördinator van het netwerk. Het vormt de intermediair alsook de bestuurder van dit netwerk. Moynihan (2009) vult dit aan door te stellen dat de coördinerende entiteit deel uitmaakt van het netwerk en als doelstelt om dit netwerk te sturen. Hoewel er een roep om integraal beleid is creëert een netwerk van actoren ook de nodige complexiteit, waardoor het afspreken van een gezaghebbende besluitvormingsstructuur op het niveau van het netwerk een bijdrage kan leveren (Boin & 't Hart, 2010, p. 365-366). Wanneer we de hierboven genoemde inzichten schematisch weergeven dan ziet dat er als volgt uit:

schema 2.3. Benadering proces leiding en coördinatie



Toelichting:

Commando:

- + Centrale actor;
- + formuleert en legt wil (zet opdrachten uit) op;
- + Ontwikkeling van nieuwe structuren en processen;
- + Initiëren en beëindigen van controle;
- + Aanpassing van controle structuren als de situatie daarom vraagt (situationeel leiderschap);

Controle

- + Implementatie en monitoring van geformuleerde wil (opdrachten);
- + Monitort structuur en processen;
- + Uitvoering van vooraf vastgestelde procedures;
- + Procedures aanpassen conform vooraf vastgestelde plannen;

Coördinatie

- + Gedecentraliseerde en gedistribueerde besluitvorming;
- + Flexibilisering
- + Improvisatie;
- + Afstemming van activiteiten, in onderlinge afstemming;
- + Network governance, wederzijdse beïnvloeding in het netwerk van onderling afhankelijke (f)actoren

Coöperatie

- + Samenwerking, inclusief extending type 2 en emerging type 4 organisaties schema 2.3. die buiten de invloedssfeer van de centrale actor liggen.

Het voorgaande schema biedt inzicht in de keuzes die zijn gemaakt bij het beleid rondom leiding en coördinatie. Voorts biedt het inzicht in de motivatie van crisisfunctionarissen voor wat betreft de invulling van dit proces.

Structuur

Zoals eerder uiteen gezet is, is een crisis een probleem van fragmentatie waardoor er voor het management in termen van coördinatie en coöperatie problemen ontstaan. De vraag die beantwoord moet worden is wie binnen het bestuurlijk en operationele netwerk van crisisbeheersing aan het roer staat. Door de structuur van de GRIP regeling aan te hangen wordt hiermee feitelijk een kader gegeven. Deze structuur omschrijft de vorm en de werking van –i.c.- de crisisorganisatie. Het Regionaal Crisis Plan biedt structuur en uniformiteit bij deze samenwerking ten behoeve van het aanpakken en beheersen van de ramp of crisis met behulp van een slagvaardige professionele crisisorganisatie. Om dat doel te bereiken beschrijft het de inrichting van de regionale multidisciplinaire crisisorganisatie. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de organisatie in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing worden vastgelegd. De in het plan beschreven organisatie is generiek en past zich aan de aard en omvang van het incident aan (RCP, 2013, p. 3). Nieuwenhuis (2006, p. 46-49) beschrijft dat een organisatiestructuur grofweg 3 elementen bevat:

- + Een organieke structuur, zijnde de ‘hark’ van de organisatie die hij vervolgens onderverdeelt in vier varianten:
 - o Functioneel;
 - o Divisie organisatie (product, geografisch gebied of markt)
 - o Business unit organisatie (zelfstandige units onder één staf;
 - o Matrix organisatie (projectgroepen naast bestaande afdelingen).
- + Een functiestructuur (functiehuis) met de voorkomende functies, taken en verantwoordelijkheden;
- + Een personele structuur, met personele bezetting inclusief de kwantiteit en kwaliteit.

Proces

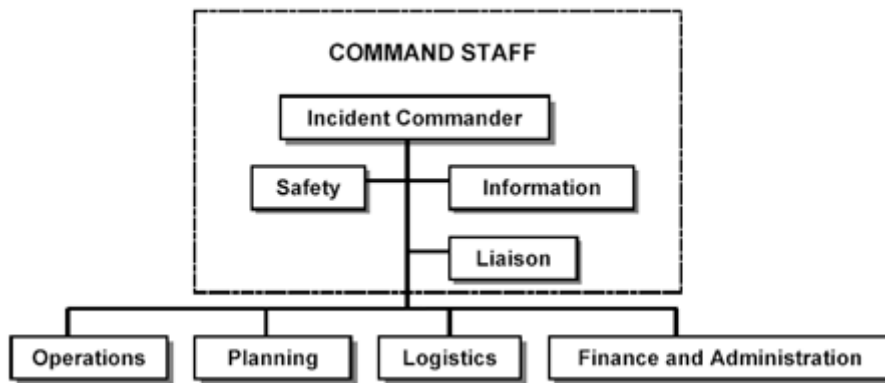
De crisisbeheersing en rampenbestrijding in Nederland is ingedeeld in processen. Er zijn een drietal hoofdprocessen die leidend zijn in de crisisbeheersing, zijnde primaire processen (blussen, afzetten geneeskundige verzorging), ondersteunende (logistiek, bedrijfsvoering, technisch, informatie) en besturende of randvoorwaarden scheppende processen. Deze laatste behelzen planning, informatiemanagement, leiding en coördinatie, alarmering, opleiden, trainen, oefenen en evalueren. De voorwaardenscheppende processen zijn de processen die bij grootschalige incidenten voor effectieve incidentbestrijding als randvoorwaarde beschikbaar moeten zijn (RCP, 2013, p. 7). Deze processen kunnen met de woorden van Nieuwenhuis (2006) als besturende processen worden onderscheiden. Deze vallen in drie hoofdgroepen uiteen: strategisch, tactisch en operationeel. Beide hiervoor genoemde structuren zijn noodzakelijk voor het verrichten van werkzaamheden. Er moet dus een goede organisatiestructuur voor handen zijn om de processen in 'weg te zetten'. Deze mix van organisatie en proces zorgt voor samenhang in eenheden, functionarissen en activiteiten. Nieuwenhuis (2006, p. 61) stelt dat samenwerkingsverbanden makkelijker worden aangegaan waardoor grenzen tussen organisaties vervagen.

2.6. Commandostructuur

Zoals eerder uiteen is gezet vormt de fragmentatie van het veld van actoren tot een management- en, dus een coördinatieprobleem. Een voorwaarde is om de crisis te kunnen bedwingen vormt het gemeenschappelijk of wel gecoördineerd optreden. Als gevolg van een incident ontstaat er een nieuwe sence of urgency, waardoor percepties convergeren, onderlinge afhankelijkheden zichtbaar worden en daardoor gemeenschappelijke doelen worden gecreëerd. Boin en 't Hart (2010, p. 366) geven aan dat het optuigen van een geaccepteerde structuur voor het nemen van besluiten en het beslechten van conflicten hierbij kan bijdragen. Zij geven aan dat het van belang is om dicht bij de reguliere structuur te blijven zodat herkenning geborgd blijft. Het is van belang om snel een commandostructuur te kunnen mobiliseren, zonder dat hiervoor eerst een plan moet worden gemaakt (Flin, 1996, p. 10). Deze randvoorwaarde scheppende structuur en de daarbij behorende processen (GRIP) dient te zijn ingesleten en moet in de 'hearts and minds' van de betrokken hulpverleners zitten. McLennan et.al (2006, p. 35) geeft aan dat het formeren van vaste teams de bijdrage vergroot aan de bekendheid met elkaar en met het systeem, waardoor het onderlinge vertrouwen toeneemt. Cohen en Adang (2013) geven aan dat structuur goed is, maar dat anderzijds ook maatwerk mogelijk moet zijn om de commandostructuur te laten aansluiten bij het type incident. Dit sluit aan bij het pleit van Harrald om improvisatie, flexibiliteit en de (gemandateerde) vrijheid om te kunnen handelen. In 1970 heeft McLuckie vergelijkend landenonderzoek gedaan en concludeerde dat organisatie- en commandostructuur een majeure impact heeft op de effectiviteit van rampenbestrijding binnen crisisorganisaties (McLuckie, B.F., 1970, in Rodriquez et al 2007, p. 176).

Internationaal

Omdat organisatie- en commandostructuren bepalend zijn voor de effectiviteit van de rampenbestrijding, en er met name in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten relatief veel hierover geschreven is, wordt kort stilgestaan bij de commandostructuren. In de Verenigde Staten is het Incident Command System (ICS) ontwikkeld, een systeem dat met de aanbevelingen vanuit '9/11' voor alle civiele hulpdiensten verplicht is gesteld. De werkwijze en de uniformiteit beoogt de informatie positie voor alle diensten gelijk te stellen. In het Verenigd Koninkrijk maakt men gebruik van de Gold, Silver and Bronze structuur. Deze, in 1985, ontwikkelde structuur beoogt op strategisch, tactisch en operationeel niveau de decentrale besluitvorming te bevorderen.



Schema 2.4.: ICS commandostructuur gehanteerd in de Verenigde Staten (bron: www.osha.gov)

Gold	Strategic
Silver	Tactical
Bronze	Operational

Schema 2.5.: Gold, Silver, Bronze commandostructuur gehanteerd in het Verenigd Koninkrijk (bron: wikipedia)

Heldere en duidelijke communicatielijnen, herkenning van hiërarchie en eenduidige terminologie zijn de beoogde voordelen van een gezamenlijke commandostructuur (Pearce & Fortune, 1995, p. 186). Muller (2009) betoogt dat het van groot belang is om een goede scheiding te houden tussen strategie en uitvoering van de operatie. Het risico dat het management zich bezig gaat houden met operationele details moet worden vermeden. De eerder aangehaalde fragmentatie bij incidenten leidt er toe dat decentrale beslissers vaak beter zicht hebben op de situaties en de effecten van hun beslissingen. Anderzijds zijn er ook incidenttypen die centrale besluitvorming verlangen, omdat de effecten zich op meerdere plaatsen tegelijkertijd en in verschillende vormen kunnen manifesteren. Tevens bestaat het gevaar dat de verleiding bij een crisisorganisatie ontstaat om de totale afhandeling van de crisis op zich te nemen, terwijl veel activiteiten in de reguliere organisaties kunnen worden uitgevoerd (ibidem).

2.6.1. Activiteiten

In de commandostructuren zijn vier hoofd elementen te onderscheiden (McLennan et al. (2006):

- ✚ Commandovoering (strategie en besluitvorming);
- ✚ Operatiën (primaire taken);
- ✚ Planning (beeldvorming en scenario ontwikkeling);
- ✚ Logistiek (ondersteunende processen)

Vaardigheden

Niet alleen structuur bepaalt de effectiviteit van een het optreden van commandoteams, maar ook de functionarissen binnen die teams. In diverse studies (Cullen, 1990, Flin, 1996, McCann & Pigeau 2000) is naar voren gekomen dat cognitieve en sociale vaardigheden essentieel zijn voor leidinggevendenden binnen de crisisbeheersing (civiel en militair). Crichton et al (2005, p. 116) onderscheidt situatiebewustzijn, besluitvorming, communicatie, teamwork en het eerder genoemde leiderschap als essentieel voor crisismanagers. McLennan et al (2006, p. 35) vult hierop aan dat informatiemanagement en team metacognitie essentieel zijn. Metacognitie betekent dat het team zich bewust is van de toestand waarin het commandoteam zich verkeert, bewust is van de (juiste) processen in relatie tot de gestelde doelen alsook de mogelijkheid om aan te passen waar dat nodig is.

Informatiemanagement

Cruciaal binnen het veld van de crisisbeheersing is die van informatiemanagement. Snel en doeltreffend optreden bij incidenten hangt af van de georganiseerde processen en de snelle uitwisseling van informatie. De structuur is ondersteunend aan de processen en vervult daarom een faciliterende rol (Boin & 't Hart, 2010, p. 359). Wanneer informatie niet snel tussen verschillende organisaties wordt uitgewisseld, leidt dit tot zaken die niet of onvoldoende in beeld zijn, aannames in de analyses van (veronderstelde) data. Het staat het snel en alert reageren, op continu wisselende situaties in de weg, waardoor mensen en middelen niet of niet effectief worden ingezet. Hierdoor wordt asynchroon gehandeld op basis van (delen van en/of) foutieve informatie, waardoor er misverstanden ontstaan en mogelijk zelfs conflicten.

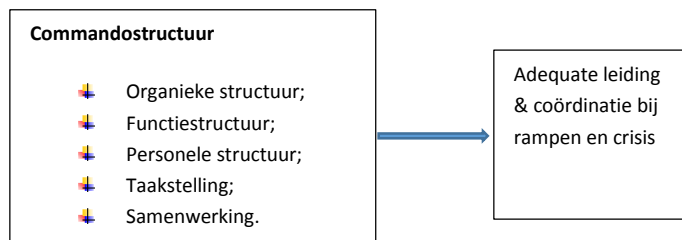
Vanuit incidentevaluaties en oefeningen blijkt een terugkomend punt altijd de communicatie. Wanneer informatiestromen gebrekkig, onvolledig of inefficiënt zijn wordt het communicatieproces verstoord, aldus Quarantelli (1988, p. 376 ev.). Hij verdeelt de informatiestromen in een vijftal categorieën, waaruit blijkt dat het managen van informatie door de gehele crisisbeheersingsorganisatie een belangrijke rol speelt:

- ✚ Intra-organizational; informatiestromen binnen organisaties;
- ✚ Interorganizational; informatiestromen tussen organisaties;
- ✚ From organizations to the public; informatiestromen van de organisaties naar het publiek;
- ✚ From public to the organizations; informatiestromen vanuit het publiek naar de organisaties;
- ✚ Within systems of organizations; informatiestromen binnen een systeem van organisaties.

2.7. Theoretische bril

Dit model is bedoeld als raamwerk om de centrale begrippen uit het theoretisch kader nader te duiden. De vermelde begrippen vormen een wezenlijk onderdeel in de beantwoording van de centrale vraag. In deze paragraaf wordt een aantal centrale begrippen in de eerder besproken theorieën uitgewerkt. De onderlinge relatie tussen de centrale begrippen uit het theoretisch kader worden in schema 6 gevisualiseerd.

Er wordt gestart met de crisis. Deze kent immers een aantal elementen op grond waarvan bepaald moet worden of het incident inderdaad een crisis is. Uit de crisis vloeit een aantal problemen voort in relatie tot management en samenwerking. Immers dienen verschillende soorten organisaties (sub paragraaf 2.4.2), die betrokken zijn bij het incident, zich in te richten op de crisis en levert derhalve meer werk op. Dit betekent dat de diverse soorten organisaties zich in meer of mindere mate moeten aanpassen om het probleem te kunnen tackelen. Dit veroorzaakt een managementprobleem (paragraaf 2.5), omdat de organisatie zich, gegeven de omgeving waarin het zich bevindt, moet aanpassen aan het karakter van het incident. Intern, maar in het bijzonder ook extern, zodat hier een tweede probleem opdoemt in de zin van samenwerking tussen organisaties. Management- en samenwerkingsproblemen leiden gezamenlijk tot een coördinatieprobleem. De commandostructuur vormt het centrale concept van de theoretische bril. Immers richt dit onderzoek zich op het functioneren van de crisisstructuur, waarin de commandostructuur de centrale rol vervult. Om dit te kunnen doen wordt het concept van commandostructuur onderverdeeld in vijf centrale begrippen. Als zich binnen de commandostructuur knelpunten voordoen, is de kans groot dat het proces van leiding en coördinatie bij rampen en crisis niet adequaat is.




Schema 2.6.: theoretische bril

De commandostructuur leidt uiteindelijk tot een (achteraf) vastgestelde kwalificatie van het proces van leiding en coördinatie en dus een kwalificatie van adequate crisisbeheersing en rampenbestrijding.

Deze centrale thema's vormen de pijlers op grond waarvan een analyse kan plaatsvinden hoe de crisisorganisatie functioneert en daarmee een kwalificatie omtrent het optreden in het geheel.

2.7.1. Operationalisatie

Zoals hiervoor weergegeven vormen de centrale begrippen variabelen in de operationalisatie. Aangegeven is dat de proceskant zich laat weergeven door activiteiten die zijn waar te nemen, als waar de organisatie diverse uitingsvormen kent. Vervolgens zal moeten worden aangegeven hoe deze variabelen zich in de praktijk uiten. De analyse hiervan zal er al dan niet toe moeten leiden dat de commandostructuur de elementen uit het theoretisch kader waarborgt, en knelpunten inzichtelijk maakt.

Structuur	Uitingsvormen
<i>Organieke structuur</i>	
<i>Aansluiting van de commandostructuur bij de reguliere organisatie</i>	 <i>Het organisatieschema en de activiteiten sluiten functioneel wel/niet</i>

	<p>aan bij de reguliere bureau organisatie;</p> <p>✚ De beslissingsbevoegden in zowel de crisisorganisatie als de bureau omgeving acteren op hetzelfde niveau met dezelfde competenties;</p>
De mate van acceptatie van de structuur	<p>✚ De crisisstructuur wordt in het 'algemeen' wel /niet geschikt geacht.</p>
Eenvoud en herkenbaarheid van de structuur	<p>✚ De functionaris kent de organisatiestructuur wel/niet en welke functionaliteit zich mee bezighouden bevindt.</p>
Verhouding tussen lijn en staf	<p>✚ De commandostructuur laat wel/geen ruimte voor besluitvorming en uitvoering in de reguliere bureaucratische structuur.</p>
Funciestructuur	
<u>Commandovoering</u> : besturen van de crisisorganisatie, waaronder besluitvorming, leiderschap en strategievorming	<p>✚ Er is een entiteit belast met commandovoering, waarin besluitvorming en sturing op activiteiten plaatsvindt met speciale aandacht voor langere termijn en groter gebied.</p>
<u>Operatiën</u> : het managen van de primaire processen (redding, brandbestrijding, geneeskundige hulpverlening, handhaven openbare orde e.d.)	<p>✚ Er is een entiteit belast met het managen van de operatie, waarin leiding wordt gegeven aan, controle wordt uitgevoerd op uitvoerend werk;</p>
<u>Planning</u> : voorbereiden, planvorming, scenario-ontwikkeling.	<p>✚ Er is een entiteit belast met planning, samenstellen van een operationeel beeld en het ontwikkelen van scenario's.</p>
<u>Resource management</u> : het managen van ondersteunende processen, zoals logistiek.	<p>✚ Er is een entiteit belast met het managen van het logistieke proces.</p>
<u>Informatiemanagement</u> : managen informatiestromen, ontwikkeling situatiebewustzijn.	<p>✚ Er is een entiteit belast met het managen van informatie gestuurd optreden.</p>
<u>teammanagement</u> : het managen van het commandoteam, organisatorisch en procesmatig, waaronder ook metacognitie.	<p>✚ Er is een entiteit belast met het managen van het team in kwantitatief, kwalitatief, organisatorisch en procesmatig opzicht.</p>
<u>communicatie</u> : het organiseren hiervan zodat de juiste informatie naar de bestemde doelgroep komt.	<p>✚ Er is een entiteit belast met communicatie die beziet of informatie op de juiste manier wordt overgebracht.</p>
snelheid en samenstelling van de in te zetten structuur, mogelijkheid voor maatwerk (flexibiliteit)	<p>✚ Het ROT is snel in te zetten en kent een vaste / variabele samenstelling;</p>
Taakstelling	
verhouding tussen strategie en beleid i.r.t. uitvoering en operatie	<p>✚ De activiteiten passen bij de mate van de (de-)centralisatie en hebben betrekking op het (in)richten en/of uitvoeren van incidentbestrijding.</p>
verhouding tussen centrale en decentrale besluitvorming	<p>✚ De commandostructuur is gericht op (de)centrale aansturing, (de)centraal</p>

	<i>uitgevoerd of ondersteund.</i>
<i>Personele structuur</i>	
<i>bewustzijn van onderlinge afhankelijkheden</i>	✚ <i>De betrokken actoren erkennen dat zij andere actoren nodig hebben en zoeken daartoe afstemming met elkaar.</i>
<i>duidelijkheid in onderscheid tussen reguliere en crisisbesluitvorming</i>	✚ <i>Er is duidelijk waarneembaar onderscheid in de rollen en de bijbehorende taken, bevoegdheden en uiteindelijke besluiten tussen reguliere situatie en crisismanagement.</i>
<i>duidelijkheid van communicatielijnen</i>	✚ <i>de functionaris weet wel /niet hoe de informatiestromen lopen.</i>
<i>Samenwerking</i>	
<i>principe van samenwerking</i>	✚ <i>De leidinggevenden van de betrokken actoren worden samengevoegd in één commando-unit op gedecentraliseerde locaties.</i>
<i>aanwezigheid van een gecoördineerde manier van werken, op grond van een gemeenschappelijk belang</i>	✚ <i>Er vindt afstemming plaats tussen de betrokken actoren op proces en inhoud op basis van een gemeenschappelijk doel</i>
<i>de mate van gebruik van gemeenschappelijke taal en terminologie</i>	✚ <i>De terminologie in protocollen en procedures komt wel/niet overeen, zodat functionarissen elkaar begrijpen in onderlinge afstemming.</i>

3. Methodologische verantwoording

In het onderliggende hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksopzet en de gehanteerde methoden. In het vorige hoofdstuk is een aantal centrale begrippen vervat in een theoretisch kader en geoperationaliseerd, zodat deze waarneembaar worden in de empirie. Vervolgens wordt ingegaan op de strategie, de onderzoeksmethoden en –technieken. Afgesloten wordt met de opsomming van maatregelen ten aanzien van de betrouwbaarheid en de validiteit.

3.1. Onderzoeksstrategie

Voor de opzet van dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatief onderzoek met een analyserend karakter als onderzoeksstrategie. Om een goed beeld te krijgen van het functioneren van de crisisorganisatie is gebruik gemaakt van een casestudy of wel gevalstudie, met dien verstande dat het Regionaal Operationeel Team in deze thesis het onderzoeksonderwerp vormt. Er is de voorkeur gegeven aan de onderzoeksmethoden van inhoudsanalyses gecombineerd met interviews. Het betreft een diversiteit aan actoren die bij verschillende incidenten betrokken zijn geweest. In de onderstaande paragrafen wordt dieper ingegaan op de gehanteerde methoden. Dit voorgaande is gedaan op grond van beschikbare evaluatierapporten in combinatie met interviews. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen kan met een casestudy veel kwalitatieve data verkregen worden.

3.2. Objectiviteit onderzoek

Om de betrouwbaarheid en de validiteit te kunnen waarborgen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Triangulatie is van belang in geval van een case study.

Wel dient te worden aangegeven dat de casus onderhevig is aan persoonlijke interpretatie. Er is immers geen objectieve schaal op grond waarvan vooraf goed of fout optreden kan worden gekwalificeerd. In dit onderzoek wordt uitgegaan dat er niet één objectieve werkelijkheid bestaat. De meningen en interpretaties van de respondenten worden door de onderzoeker wederom geïnterpreteerd. Van Thiel (2010) spreekt hierover van interpretatieve wetenschapsopvatting.

In de afgelopen decennia zijn er meerdere onderzoeken geweest naar de bestrijding van incidenten. Deze evaluatie onderzoeken of gevalstudies vormen een basis voor het principe van leiding en coördinatie, omdat conclusies en / of aanbevelingen vanuit deze rapportages kunnen worden meegenomen in dit onderzoek. De uitkomsten van deze evaluatieonderzoeken zijn gedaan door Inspecties Veiligheid en Justitie (voorheen Inspectie Openbare Orde en Veiligheid), Onderzoeksraad voor de veiligheid of door particuliere onderzoeksbureaus.

3.3. Onderzoeksmateriaal

Op dit moment is er nog weinig empirisch materiaal beschikbaar in relatie tot een meta-analyse die basis bieden voor het functioneren van het ROT. Veelal zijn evaluatierapporten opgesteld door diverse instanties in relatie tot het optreden binnen één casus. Door diverse incidenten naast elkaar te leggen en hieruit de structurele aandachtspunten te filteren biedt dit de mogelijkheid om een overzichtsstudie te realiseren waarbij de resultaten op een rij worden gezet over wat de betreffende onderzoeken hebben opgeleverd (ibidem. p. 129). De uitkomsten van deze bevindingen zijn niet gebaseerd op toeval, maar zijn terug te herleiden naar de benoemde variabelen in paragraaf 2.7.1.

De meerwaarde van de meta-analyse als onderzoeksstrategie, is de hoeveelheid empirische informatie die het onderzoek levert. Het maakt generieke overeenkomsten en verschillen inzichtelijk voor wat betreft voor wat betreft het functioneren van het ROT in relatie tot diverse incidenten en brengt knelpunten in beeld en de factoren die hierop van invloed zijn.

3.4. Dataverzameling

Er is op drie manieren data verzameld, namelijk: meta-analyse, literatuuronderzoek en interviews.

3.4.1. Meta-analyse

Vanuit de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Crisis Onderzoeksteam (COT) zijn onderzoeken gedaan naar het functioneren van hulpverleningsdiensten. Alle hanteren een wetenschappelijke benadering om incidenten te analyseren en te duiden. Onderzoek van deze instanties is relevant voor het voorliggende onderzoek ten aanzien van het proces van leiding & coördinatie. Tevens is aan de hand van een overzicht van een steekproef uit de incidenten van de periode 2010-2014 een aantal evaluatierapporten besproken variërend van kleinschalig naar grootschalig. Een lijst van de incidenten is opgenomen in bijlage 4.

3.4.2. Literatuuronderzoek

Gestart is met een literatuurstudie naar crisismanagement-, coördinatie- en samenwerkingstheorieën met als doel om relevante inzichten weer te geven. Parallel aan dit traject is ingezoomd op literatuur, websites en publicaties van beroepsbeoefenaars die zich focussen op de relevante inzichten en ontwikkelingen binnen het veiligheidsdomein. Ten aanzien van de vakinhoudelijke data is gebruik gemaakt van beschikbare evaluatierapporten en relevante beleidsnota's die door de veiligheidsregio zijn vervaardigd. Deze zijn gebruikt om in kaart te brengen hoe aanbevelingen vanuit de wet, Rijksoverheid en inspectieorganen zijn verwoord om een kwaliteitsimpuls te leveren aan het proces van leiding en coördinatie. Wel is de opmerking hier terecht om aan te geven dat de diverse plannen geen volledig beeld schetsen, omdat het voornemens betreft of betrof die inmiddels door omstandigheden zijn achterhaald. In dit kader is de brand bij Chemiepak op 5 januari 2011 en de hieruit voortvloeiende onderzoek rapportages van invloed op het wellicht eerder vastgestelde beleid.

3.4.3. Selectie van respondenten

Omdat er onderzoek wordt gedaan naar het functioneren van het Regionaal Operationeel Team binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, is bij de selectie van respondenten bewust gekozen voor een afspiegeling van actoren die betrokken zijn geweest bij incidenten dan wel belast zijn met de bestuurlijke doorvertaling van het operationele optreden. Dit betekent dat er verschillende actoren zijn benaderd die vanwege hun specifieke rol bij een incident, slechts kunnen weergeven hoe hun éénmalige optreden binnen het team betekende. Hiermee wordt voorkomen dat er een dominante perceptie vanuit één kolom wordt weergegeven. Op basis van literatuurstudie is een inventarisatie gemaakt van tactisch en strategisch leidinggevendenden die binnen de eigen sectoren via het eigen beleid invloed kunnen uitoefenen op het domein van crisismanagement en daarmee het uiteindelijke functioneren. Deze zijn onderverdeeld in leidinggevendenden die een functie vervullen in de crisisbeheersingsorganisatie.

De sectoren gemeenten, brandweer, politie en geneeskundig dienden hierbij als vertrekpunt, vanwege hun primaire directe betrokkenheid bij de incidentbestrijding en de opschaling van de crisisbeheersingsorganisatie. Hierbij is gebruik gemaakt van de bestaande contacten binnen de veiligheidsregio. Voor de selectie van de respondenten is gekozen voor functionarissen uit de crisisbeheersingsorganisatie binnen alsook buiten de veiligheidsregio. Dit betreft functionarissen die niet alleen werkzaam zijn binnen de VRZHZ, maar die daar vanwege incidenten als liaison of voor bestuurlijke afstemming mee te maken hebben gehad. Deze experts hebben veel kennis over de (eigen) crisisorganisatie en zijn daadwerkelijk betrokken bij een werkend ROT. De benaderde respondenten gaven allen aan medewerking te willen verlenen aan het onderzoek. In totaal zijn 15 respondenten betrokken. Alle respondenten zijn werkzaam in de veiligheidsregio of hebben vanuit de eigen organisatie op het beleidsveld van de crisisbeheersing te maken met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en hebben een

functie in een crisisbeheersingsorganisatie. De namen en de functies van de geselecteerde respondenten zijn vermeld in bijlage 4.

3.4.4. Afname interviews

Zoals aangegeven zijn meerdere technieken ingezet om de triangulatie te waarborgen. Een van de onderdelen behelst de interviews. De interviews zijn één op één uitgevoerd waarbij een zo breed mogelijk spelersveld is benaderd. De vragen zijn uitgewerkt op basis van thema's en komen overeen met de variabelen zoals aangegeven in paragraaf 2.7.1. Immers dienen de resultaten in het verlengde te liggen van deze indicatoren en daarom systematisch opgesteld te zijn. De respondenten hebben allen dezelfde vragen gekregen, echter is doorgevraagd bij onduidelijkheid, dan wel toelichting op de antwoorden. Om te voorkomen dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden zouden geven, zijn de vragen niet voorafgaand aan het interview toegezonden aan betrokkenen. De interviews zijn opgenomen en vervolgens op hoofdlijnen uitgewerkt. Hiervoor is gekozen gezien het aantal interviews. Hieronder zal worden ingegaan op een verdere analyse van de resultaten.

3.5. Analyse

Zoals hierboven aangegeven is, is het systematisch ordenen belangrijk voor de uitkomsten van het onderzoek. Hierdoor is het noodzakelijk om de data te coderen, waardoor het ordenen en analyseren hiervan gestructureerd verloopt. Daarom is gestart met het samenstellen van een lijst met codes, die gebaseerd is op de in het theoretisch kader weergegeven inzichten. Zodoende konden antwoorden en citaten worden gekoppeld. Niet onvermeld dient te blijven dat codering en de uitwerking van de data en de analyse hiervan een arbeidsintensieve klus is gebleken. Zoals voorgeschreven door de Erasmus universiteit, zullen de uitgewerkte interviewverslagen apart van deze thesis worden ingeleverd.

3.6. Validiteit en betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek is van belang voor de onderzoeksresultaten. De uitkomsten kunnen niet 'random' zijn maar liggen in het verlengde van de eerder benoemde variabelen. Uiteindelijk dienen de benoemde variabelen daadwerkelijk gemeten te worden (Van Thiel, 2010, p. 56). Twee componenten borgen de betrouwbaarheid. Primair dient geborgd te zijn dat de operationalisatie nauwkeurig heeft plaatsgevonden. Het hanteren van de coderingen in de interviewvragen, zodat onderlinge vergelijkingen mogelijk zijn in relatie tot de antwoorden, draagt bij aan de nauwkeurigheid. Variabelen vormen de extracten van de theoretische inzichten en de veronderstelde uitkomsten van de onderzoeker. Voorts is er sprake van herhaalbaarheid van het onderzoek. Immers moet een herhaling van het onderzoek -ceteris paribus- leiden tot dezelfde bevindingen.

De validiteit van het onderzoek valt uiteen in een tweetal componenten, zijnde in- en extern. Startend met de interne validiteit, dient bezien te worden of de resultaten ook in lijn liggen met de verschijningsvormen of variabelen zoals deze door de onderzoeker zijn opgesteld (Van Thiel, 2010, p. 58). De externe validiteit spreekt van generaliseerbaarheid van het onderzoek. Opgemerkt dient te worden dat de 25 veiligheidsregio's alle op hoofdlijnen de commandestructuur (GRIP) kennen, maar op details verschillen. De opzet van het onderzoek biedt, in essentie, mogelijkheden om het onderzoek te herhalen bij andere veiligheidsregio's gezien deze globale uniformiteit van de GRIP structuur.

4. Context, Beleid en Organisatie

4.1. Achtergrond

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is de wereld van de rampenbestrijding en crisisbeheersing onderhevig aan herzieningen. Nederland had toen (1985) 741 gemeenten en 741 brandweerkorpsen die allemaal gemeentelijk werden aangestuurd. Vanuit de Rijksoverheid werd wel getracht sturing te geven aan al deze korpsen, maar dat realiseerde men met wisselend succes. De belangrijkste verandering in deze periode was de toevoeging van de rampenbestrijding aan het takenpakket van de brandweer in 1985. De toenmalige Bescherming Bevolking (verder: BB) werd opgeheven. Deze organisatie was sterk georiënteerd op rampen als gevolg van een kernoorlog. In de aanloop naar de val van de muur was een afname van de politiek-militaire dreiging zichtbaar. (Helsloot, Muller, Berghuijs, 2007, p. 63) Daarnaast kreeg men ook het inzicht dat rampen en zware ongevallen zich, als gevolg van technologische ontwikkelingen, zich in de samenleving konden voordoen. Als gevolg hiervan waren er inzichten om continuering van de BB te heroverwegen en besloot men tot ontbinding. De taken omtrent de voorbereiding en coördinatie bij rampen werd ondergebracht bij de brandweer. (van Duijn en Berghuijs, 2007, p. 510) stellen dat de complexer wordende samenleving veiligheidsvraagstukken lastiger maakt te managen en het lokale niveau snel overstijgt. Oorzaken hiervoor benoemen beide in de schaarse expertise die voorhanden is om met deze vraagstukken om te gaan.

Coördinatie en onderlinge samenwerking werd steeds meer gepositioneerd en vervat in wet- en regelgeving. Dit is uiteindelijk gestold in de toenmalige Wet rampen en zware ongevallen (1985) en de Brandweerwet 1985. Hierin werd bepaald dat het operationele commando kwam te liggen bij de brandweer en dat de burgemeester het uiteindelijke opperbevel kreeg bij rampen en zware ongevallen.

Gedurende de periode 1985-1992 was de brandweer bezig om deze nieuwe taken te integreren in de eigen organisatie. Dit werd min of meer naar eer en geweten gedaan omdat er in de periode 1985 tot 1992 geen noemenswaardige grote incidenten waren. De keerzijde hiervan was dat de eerst aanwezige politiek bestuurlijke druk op de brandweer om te de rampenbestrijding volledig te integreren binnen de operationele brandweerorganisatie, afnam. De op militaire leest geschoeide hiërarchie en de commandostructuur die hier bij paste, versterkte het effect van verdere afname van politiek en bestuurlijke druk. Temeer omdat deze nieuwe rampenorganisatie niet of nauwelijks aansloot bij de bestuurlijke wereld (Van Lochem, 2007, p. 68). Er bleef echter behoefte aan een structuur die organisaties in staat stelde om snel en adequaat te kunnen optreden. Deze roep werd versterkt door het incident op 4 oktober 1992, de zondag waarop de Bijlmerramp plaatsvond, toen een Boeing 747 van El Al zich in Amsterdam in de flatgebouwen Groeneveen en Klein-Kruitberg boorde en er 43 mensen omkwamen. Ten aanzien van de incidentbestrijding werden voorstellen gedaan die met name betrekking hadden op het verbeteren van de samenwerking en dat deze specifiek gevonden diende te worden in het verbeteren van de structuur. De roep om meer grip op deze incidenten te krijgen wordt uiteindelijk vervat in de nu bekende GRIP-regeling die staat voor gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure en gaat door het leven als GRIP-regeling.

De regio Rotterdam-Rijnmond was de eerste regio die medio 1995 de GRIP structuur gebruikte. De brandweer Rotterdam en de petrochemische industrie hebben in gezamenlijkheid deze structuur ontwikkeld. Inmiddels wordt de GRIP regeling landelijk toegepast. Hierdoor is meer uniformiteit ontstaan omdat in 2006 het Referentiekader GRIP landelijk is vastgesteld door de Veiligheidskoepel. Door de landelijke bekendheid en vaststelling is meer duidelijkheid gecreëerd voor diverse partijen die tijdens een

incident een rol vervullen in de bestrijding ervan. De regeling beoogt weer te geven waar de operationele en bestuurlijke besluitvorming gemarkeerd worden. Het regelt expliciet een hoofdstructuur binnen de crisisbeheersing en rampenbestrijding waarbinnen diverse commandoteams op verschillende decentrale niveaus beslissingen nemen.

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft met zijn rechtsvoorganger de Regionale brandweer Zuid-Holland Zuid deze GRIP regeling omarmt en hanteert deze nog steeds als commandostructuur, evenals de overige 24 veiligheidsregio's. Maar wat is het nu?

In de kennispublicatie van het Infopunt Veiligheid wordt GRIP als volgt omschreven (IFV, 2014):

“Bij een complex incident moeten hulpverleners van de (monodisciplinaire) hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige zorg en bevolkingszorg) vanuit hun dagelijkse werkzaamheden snel kunnen omschakelen naar één multidisciplinaire organisatie die de incidentbestrijding ter hand neemt. Om een dergelijke opschaling eenduidig te laten verlopen is de GRIP structuur ontwikkeld. Daarin wordt beschreven wanneer de in de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's genoemde teams zich formeren en hoe deze onderling samenwerken. De GRIP-structuur is geen wettelijke regeling maar is opgenomen in de regionale crisisplannen van alle 25 veiligheidsregio's.”

Bron: www.infopuntveiligheid.nl

4.2. Beleid en organisatie

4.2.1. Wet en Besluit veiligheidsregio's

Met de komst van de Wet gemeenschappelijke regelingen (20-12-1984, Stb. 1984, 669) is het belangrijkste juridische fundament gelegd voor samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Op tal van terreinen wordt door verschillende overheden op grond van deze regeling samengewerkt. De redenen zijn divers en kunnen o.a. gevonden worden in efficiency, effectiviteit en (schaal) vergroting van doorzettingsmacht. Doorgaans worden openbare lichamen die op grond van deze wet in het leven worden geroepen gezien als een 'verlenging' van het lokale bestuur.

Om de slagkracht van hulpdiensten te kunnen vergroten is met ingang van 1 oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's (1 oktober 2010, Stb. 2010, 146) in werking getreden. Deze wet vormt ten opzichte van de Wet gemeenschappelijke regeling een verbijzondering en richt zich volledig op de inrichting, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de veiligheidsregio. Met het in werking treden van de Wet veiligheidsregio is een aantal wetten dat parallel aan elkaar bestond verweven tot één wet waar mee in essentie wordt beoogd om:

- Instellen van de veiligheidsregio en het daarin integreren van de besturen van de regionale brandweer en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR);
- Een nauwere samenwerking van het bestuur van de veiligheidsregio met het regionale college van politie;
- Heldere taken en bevoegdheden van de betrokken actoren in de veiligheidsregio;

- Verbreding van de rampenbestrijding met crisisbeheersing;
- Samenwerking tussen de uitvoerende diensten en organisaties (multidisciplinair optreden);
- Verbetering en vereenvoudiging van de planvorming;
- Advisering op regionaal niveau aan het bevoegd gezag, over generieke fysieke veiligheid;
- Versterking van de hulpverleningsdiensten en het vergroten van hun slagkracht;
- Grondslagen voor sturing op kwaliteit en prestaties;
- Heldere relaties tussen veiligheidsregio's enerzijds en Rijk, provincie en gemeenten anderzijds;
- Positioneren van de gemeenschappelijke meldkamer voor zowel brandweer, geneeskundige dienst en politie onder eenduidige regie;
- Normering en standaardisering van informatie- en communicatievoorziening.

Bovenstaande uitgangspunten leiden tot het gemeenschappelijk voorbereiden op grootschalige incidenten. Preparatie hierop vindt plaats door gezamenlijk plannen en procedures te ontwikkelen en gezamenlijk te trainen en te oefenen. Het onderliggende Besluit veiligheidsregio stelt nadere eisen ten aanzien van de bestrijding van rampen en crises. De onderdelen waaruit de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing dient te bestaan als ook de samenstelling van deze onderdelen wordt in artikel 2.1. van genoemd besluit nader uitgewerkt.

4.2.2. Regionale doorvertaling

De doorvertaling van de wet en het besluit veiligheidsregio, vindt plaats in het voor de regio vastgestelde regionaal crisisplan. Dit plan beschrijft de onderdelen van de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en rampenbestrijding en de samenstelling hiervan. *“De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de organisatie in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing worden vastgelegd. De in het plan beschreven organisatie is generiek en past zich aan de aard en omvang van het incident aan.” (Regionaal Crisisplan VRZHZ, 2013, p. 3)*

4.3. GRIP structuur

Naast de dagelijkse werkzaamheden zijn er zes GRIP fasen. We spreken hier over de opschaling. Deze procedure beoogt bij grootschaligere incidenten de juiste (hoeveelheid) mensen en middelen bijeen te brengen. Gedurende de reguliere dagelijkse werkzaamheden, dan is er voor alle hulpdiensten sprake van een GRIP 0. Wanneer er afstemming of coördinatie plaats moet vinden dan doen hulpdiensten dit onderling. Dit wordt in het jargon ook wel het ‘motorkapoverleg’ genoemd. Er is geen sprake van centraal geregisseerde incidentbestrijding. Voor hulpverleningsdiensten is dit dagelijkse routine.

Echter wanneer een dienst behoefte heeft aan extra mensen, middelen en/of coördinatie van verschillende werkzaamheden dan kan deze dienst eigenstandig GRIP afkondigen. Deze opschaling geldt dan voor alle hulpdiensten binnen een veiligheidsregio. Wel dient te worden opgemerkt dat door tussenkomst van de Gemeenschappelijke Meldkamer er uitvraag plaatsvindt of er bij alle diensten ook daadwerkelijk behoefte bestaat aan meer mensen en middelen ter plaatse. Het is echter uitgesloten dat diensten onafhankelijk van elkaar in verschillende GRIP fasen zitten.

In de beleving van veel mensen is er bij GRIP fasering sprake van een volgorde. De algemene gedachte is dat er in eerste instantie eerst GRIP 1 moet zijn afgekondigd, alvorens over te gaan naar GRIP 2 etc. Dit is een misvatting. De aard, omvang en impact van het incident bepaalt doorgaans de inschaling op het gewenste GRIP niveau. Hier zijn specifieke richtlijnen voor en dit zal ook door de operationeel leidinggevenden een kwestie van inschatting zijn. Zo kan bij een grote brand – die onder controle is- op een industrieterrein geen GRIP fase zijn afgekondigd omdat de aard duidelijk is, de omvang beperkt en de

impact relatief klein. Anderzijds kan een familiedrama, waarbij een aantal slachtoffers is, de hulpverlening operationeel gezien vrij gering is, echter de impact op de bevolking zo groot is, leiden tot opschaling naar GRIP 3. Aspecten als bevolkingszorg, zijnde het kanaliseren van collectieve woede, crisiscommunicatie en de burgemeester in de rol van burgervader om empathie, duiding en betekenisgeving te realiseren, maken dat er dan de nodige mensen gemobiliseerd dienen te worden om dit te realiseren.

Niveau	Reikwijdte	Onderdeel
GRIP 0	Dagelijkse werkzaamheden	Gemeenschappelijke Meldkamer
GRIP 1	Bronbestrijding	Commando Plaats Incident (COPI)
GRIP 2	Bron- en Effectbestrijding	Commando Plaats Incident (COPI) <u>en</u> Regionaal Operationeel Team (ROT)
GRIP 3	Bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking binnen één gemeente.	COPI + ROT + Gemeentelijk Beleidsteam (GBT)
GRIP 4	Gemeentegrensoverschrijdend en/of dreiging van uitbreiding en/of mogelijk schaarste aan primaire levensbehoeften of andere zaken.	COPI + ROT + Regionaal Beleidsteam (RBT)
GRIP 5	Veiligheidsregiogrensoverschrijdend	COPI + coördinerend ROT + afstemming tussen voorzitters veiligheidsregio, interregionaal Beleidsteam (IRBT)
GRIP RIJK	Nationale veiligheid, sturing / facilitering door RIJK	(niet noodzakelijkerwijs geactiveerd)

Schema 4.1: GRIP opschaling, (bron: geraadpleegd via www.infopuntveiligheid/kennispublicaties)

Commando Plaats Incident (COPI)

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

Regionaal Operationeel Team (ROT)

Een regionaal operationeel team eindverantwoordelijk voor de operationele inzet, de effecten van het incident naar de omgeving, het bijeen roepen van de juiste partijen aan tafel en de advisering aan het gemeentelijk of regionaal beleidsteam (Besluit veiligheidsregio's, artikel 2.1.4). Dit team bestaat uit een Regionaal Operationeel Leider, secties van de bij het incident betrokken diensten, een sectie informatiemanagement en een voorlichtingsfunctionaris. Het ROT ondersteunt de operatie op de plaats incident en bekommert zich over de effecten van een incident naar de omgeving. Hierdoor is het ROT de operationele vertaling van beleidsbeslissingen door de verantwoordelijke bestuurder moeten worden genomen (Jong, 2009, p. 761).

Het ROT heeft de navolgende taken:

- Aansturen totale operationele inzet;
- Operationele kaders geven aan de Leider COPI;
- Afbakenen effectgebied;

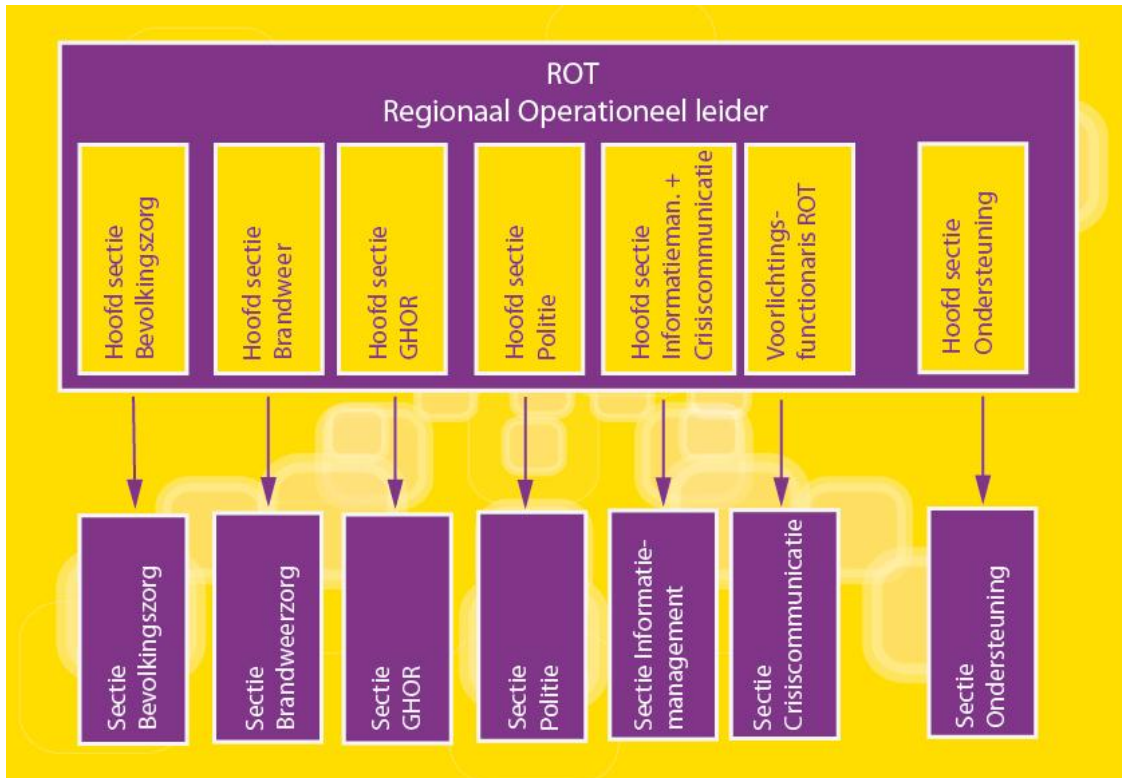
- Beeldvorming en oordeelsvorming over de aanpak in het effectgebied en de maatschappelijke en bestuurlijke impact van het incident;
- Periodiek informeren van het GBT of RBT bij respectievelijk GRIP 3 of GRIP 4;
- Zorgen voor een juiste voorlichting over de operationele aanpak van het incident aan bevolking, media en interne organisatie;
- en het bieden van handelingsperspectief, alsmede advisering over de betekenisgeving van het incident;
- Scenariodenken op de middellange en lange termijn;
- Adviseren gemeentelijk en regionaal beleidsteam.

Bron: Regionaal Crisisplan VRZHZ, 1 oktober 2013

Secties

De secties vormen de coördinatieknooppunten voor de afzonderlijke diensten. Elk bij het incident betrokken dienst heeft een sectie waarin informatie binnenkomt en opdrachten vanuit het ROT worden uitgewerkt. De secties kennen geen wettelijke borging, maar vindt basis in het Referentiekader Regionaal Crisisplan uit 2009. Zoals vermeld is het ROT belast met operationele leiding en coördinatie en wordt het werk verricht in de secties.

De secties voeren de processen uit waarmee de betreffende dienst mee belast is en kennen hiervoor een specifieke leidinggevende. De secties bestaan dus uit meerdere leidinggevendenden met elk een eigen proces, onder aansturing van een algemeen commandant. Deze laatste heeft zitting in het ROT. Schematisch is dit weergegeven in schema 4.2.



Schema 4.2 Regionaal Operationeel Team (Bron: Regionaal Crisisplan VRZHZ, 2013 p. 20)

Gemeentelijk beleidsteam

Het gemeentelijk beleidsteam (GBT) adviseert de burgemeester bij het uitvoeren van het opperbevel en het nemen van strategische en bestuurlijke beslissingen in de bestrijding van het incident en adviseert de burgemeester in het kader van de crisiscommunicatie. Dit team bestaat uit de leidinggevendenden van de brandweer, geneeskundige hulpverlening, de politie en de bevolkingszorg (Besluit veiligheidsregio's, artikel 2.1.4).

Opperbevel en operationele leiding

Artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's stelt dat: *"De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel."* Dit betekent dat ook andere partijen op verzoek van de burgemeester aansluiten bij het Gemeentelijk Beleidsteam. In de praktijk leidt dit tot afstemming van besluiten, gegeven de verschillende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden. Zo is er de mogelijkheid dat er een bevel gegeven kan worden aan het bestuur van een waterschap, terwijl er normaal geen hiërarchische verhouding is tussen burgemeester en het waterschap (Brainich, 2009, p. 646 ev).

Ten aanzien van specifieke functionele kolommen, zoals vitale infrastructuur, voedselveiligheid, dierenwelzijn e.d., zijn diverse Rijksheren het bevoegd gezag. Een Rijkshereer maakt onderdeel uit van de departementale crisisbeheersingsorganisatie in de desbetreffende functionele keten. In de publicatie 'Bestuurlijke netwerkkaarten' (april 2012) staat per incidenttype vermeld welke Rijksheren er zijn en wat hun bevoegdheden zijn. Dit is van belang, omdat de burgemeester niet alleen de rol van opperbevelhebber heeft, echter ook de rol van boegbeeld, beslisser en vooral burgervader. (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2008).

De operationele leiding ligt bij de regionaal operationeel leider. Deze 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 (Wvr, 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, p. 647 ev). Indien er slechts een COPI is (GRIP 1) is de Leider COPI de gemandateerd operationeel leider. Handelen in de geest van de voorgaande bevoegdheid, kan de leider COPI dus eveneens bevelen geven aan diensten die normaliter niet onder zijn gezag vallen.

GRIP 5, GRIP Rijk en landelijke crisisbeheersing

Van GRIP 5 is sprake wanneer een incident de grenzen van de betrokken veiligheidsregio's overschrijdt of de vrees daartoe bestaat. De voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's besluiten in gezamenlijkheid

"Grip Rijk wordt opgeschaald in situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn en van waaruit coördinatie door het Rijk gewenst of noodzakelijk is. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is aangewezen als coördinerend minister voor crisisbeheersing."

tot opschaling naar GRIP 5. Zij wijzen een coördinerend ROT aan, dat in principe het ROT van de regio zal zijn waarin zich het brongebied bevindt (NCTV, 2012, p. 39).

De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorend stelsel, zoals is vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Het handboek legt procedures en eenduidige coördinatie- en besluitvormingsstructuren op rijksniveau vast, voor de beheersing van (dreigende) crises.

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) is binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor terrorismebestrijding, cyber security, nationale veiligheid en crisisbeheersing. Voor de uitvoering van haar taken heeft de landelijke overheid een aantal afstemmingsoverleggen, functionarissen en coördinatiecentra tot haar beschikking. In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013, staan de volgende rollen beschreven:

Rollen Rijk

In het uitvoeren van haar taak kan het rijk verschillende rollen aannemen.

- “Het rijk faciliteert: Vanuit het rijk (bv NCC, LOCC of ministeries) kan expertise of middelen ter beschikking worden gesteld, of afstemming en coördinatie worden ondersteund.
- Het rijk geeft richting: Vanaf rijksniveau kan een dringend advies worden gegeven zonder daarbij bevoegdheden over te nemen. De regio kan alleen beargumenteerd van het dringend advies van het Rijk afwijken, en dient aan te geven wat er met het advies van het Rijk gebeurd is.
- Het rijk stuurt: Het rijk kan één of meer deelaspecten van de crisisaanpak sturen, door het geven van een aanwijzing en/of door het van kracht verklaren van GRIP Rijk;
- Aanwijzing: Het rijk (de betreffende vakminister) kan een aanwijzing aan betrokken partijen geven bijvoorbeeld indien van het dringend advies met betrekking tot de crisisaanpak wordt afgeweken.
- Het Rijk neemt in het geval van een aanwijzing de uitvoering daarvan niet over;
- GRIP Rijk: In situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn en die vragen om sturing door het rijk kan de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) besluiten tot het van kracht verklaren van GRIP Rijk.
- Dit kan in alle GRIP-situaties. De voorzitter van de MCCb zal via het Nationaal Crisiscentrum communiceren over het van kracht verklaren van GRIP Rijk, en de daaraan verbonden consequenties.”

Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2013/04/26/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming> en RCP VRZHZ, 1 oktober 2013

Voor een verdere uitwerking van GRIP Rijk wordt verwezen naar het Nationaal handboek crisisbesluitvorming (2013).

Los van de verschillende rollen van het rijk heeft de minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid om de voorzitters van de veiligheidsregio's, via de Commissaris van de Koning, aanwijzingen te geven over het te voeren beleid, met betrekking tot de openbare orde en veiligheid. De

minister van Veiligheid en Justitie kan bij een uitzonderingstoestand tijdens een nationale crisis de bevoegdheden van de voorzitters van de veiligheidsregio's integraal overnemen.

4.4. GRIP Zuid-Holland Zuid

De opschalingsstructuur van de crisisbeheersingsorganisatie staat beschreven in de Operationele Regeling VRZHZ, 8 augustus 2013. De regeling beschrijft o.a. de GRIP niveaus alsook de taken van de crisisstaven. De operationele regeling beoogt inzicht te geven in de motivatie waarom er een aantal zaken afwijkend is geregeld van de landelijke kaders. Dit geldt voor het merendeel van de veiligheidsregio's, omdat alle een ander risicoprofiel kennen en hierop de crisisorganisatie hebben georganiseerd.

Commando Plaats Incident (COPI)

“Het COPI is belast met de multidisciplinaire operationele leiding op de plaats van het incident, de afstemming met andere betrokken partijen en het adviseren van het ROT.” (RCP, versie 3.0, 2013, p. 18).

Veelal zal het incident zich kenmerken tot een lokaal incident, echter is goede afstemming tussen de hulpverleners noodzakelijk dan wel gewenst.

De taken van het COPI bestaan uit:

- ✚ Bepalen van de situatie van plaats incident en het schetsen van de verwachte ontwikkelingen;
- ✚ Leidinggeven aan de operationele bestrijding in het inzetgebied van het COPI;
- ✚ Organiseren van het COPI.

Het COPI bestaat uit:

- ✚ Leider COPI. Dit is een procesmanager en betreft een functie die door verschillende personen afkomstig uit verschillende operationele diensten kan worden ingevuld;
- ✚ (Hoofd)officier van dienst ((H)OvD) van de brandweer;
- ✚ OvD-Geneeskundig;
- ✚ OvD-Politie/Koninklijke Marechaussee;
- ✚ OvD-Bevolkingszorg. Deze functionaris is sinds 2006 toegevoegd aan het COPI en is belast met de gemeentelijke processen. Veelal betreft het een functionaris die werkzaam is in de incidentgemeente en doorgaans belast is met Openbare Orde en Veiligheid;
- ✚ Informatiemanager COPI. Deze functionaris is belast het opstellen van een totaalbeeld zoals dat door het COPI gezamenlijk wordt bepaald. Voorts wordt naaste hogere echelons inzichtelijk gemaakt welk gebied het betreft, welke acties zijn uitgezet en op welke mogelijke scenario zich mogelijk kunnen voordoen;
- ✚ Voorlichtingsfunctionaris COPI. Deze functionaris komt in Zuid-Holland Zuid vanuit de politie van de eenheid Rotterdam.

Regionaal Operationeel Team (ROT)

“Het Regionaal Operationeel Team is belast met de operationele leiding, geeft kaders aan waarbinnen de leider COPI zelfstandig opereert, zorgt voor de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en adviseert van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam”. (RCP, versie 3.0, 2013, p. 19) Dit

team houdt zich bezig met het incident wanneer dit een duidelijke uitstraling naar de omgeving heeft. Zoals eerder aangegeven bij de GRIP regeling kan het ROT ook functioneren zonder dat er een COPI actief

is op een feitelijke incidentlocatie of dat er sprake is van meerdere incidentlocaties. *“Het niveau GRIP 2 wordt afgekondigd in een situatie waarbij de reikwijdte van het incident van dien aard is dat de effecten van het incident niet gemanaged kunnen worden op de plaats van het incident, alsmede indien meerdere COPI's zijn gealarmeerd. Bij GRIP 2 wordt in elk geval het ROT gealarmeerd, en zonedig één of meerdere COPI's.”* (Operationele regeling VRZHZ 8 augustus 2013). Het ROT kan ook in geval van een dreigende crisis bijeen worden geroepen. Het ROT heeft de volgende taken:

- ✚ Aansturen totale operationele inzet;
- ✚ Operationele kaders geven aan de Leider COPI;
- ✚ Afbakenen effectgebied;
- ✚ Beeldvorming en oordeelsvorming over de aanpak in het effectgebied en de maatschappelijke en bestuurlijke impact van het incident;
- ✚ Periodiek informeren van het GBT of RBT bij respectievelijk GRIP 3 of GRIP 4;
- ✚ Zorgen voor een juiste voorlichting over de operationele aanpak van het incident aan bevolking, media en interne organisatie; en het bieden van handelingsperspectief, alsmede advisering over de betekenisgeving van het incident.
- ✚ Scenario denken op de middellange en lange termijn;
- ✚ Adviseren gemeentelijk en regionaal beleidsteam.

Het ROT in Zuid-Holland Zuid bestaat uit de volgende functionarissen:

- ✚ Regionaal Operationeel Leider;
- ✚ Hoofd sectie Brandweer;
- ✚ Hoofd sectie GHOR;
- ✚ Hoofd sectie Politie;
- ✚ Hoofd sectie Bevolkingszorg;
- ✚ Hoofd sectie Informatiemanagement;
- ✚ Voorlichtingsfunctionaris ROT;
- ✚ Hoofd sectie Ondersteuning.

Het ROT kan voor de coördinatie van grootschalige evacuatie daarnaast een evacuatieteam instellen. Dit team staat onder voorzitterschap van een evacuatieleider van de politie, en bestaat daarnaast uit vertegenwoordigers van politie, brandweer, GHOR en gemeente. Het team werkt volgens het handboek ontruimen & evacueren regio Zuid-Holland-Zuid, dat in beheer is bij de politie. Dit wijkt af van de hiermee landelijke vastgestelde kaders.

Zoals eerder aangeven hebben de diverse diensten hun eigen secties, waarbinnen acties worden uitgezet. De politie heeft ook een eigen sectie en wordt in het politiejargon 'actiecentrum' genoemd. De tegenhanger van de GRIP is de zogenaamde Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Het betreft een monodisciplinaire opschaling van de politie, maar is veelmeer gericht op de diverse openbare orde en veiligheidsaspecten waarmee de politie te maken heeft. Deze structuur is vaak actief bij bijvoorbeeld grote evenementen, demonstraties en evenementen. Wanneer er sprake is van een actief ROT (GRIP 2) dan vervult de SGBO de rol van sectie of actiecentrum politie. Het SGBO maakt deel uit van de Bevelsstructuur Risico- en Crisisbeheersing van de eenheid Rotterdam en vormt hierin de hoogste operationele opschaling (PRR, 2012).

Hieronder wordt de bevelstructuur van de Politie, eenheid Rotterdam getoond (PRR, 2012).



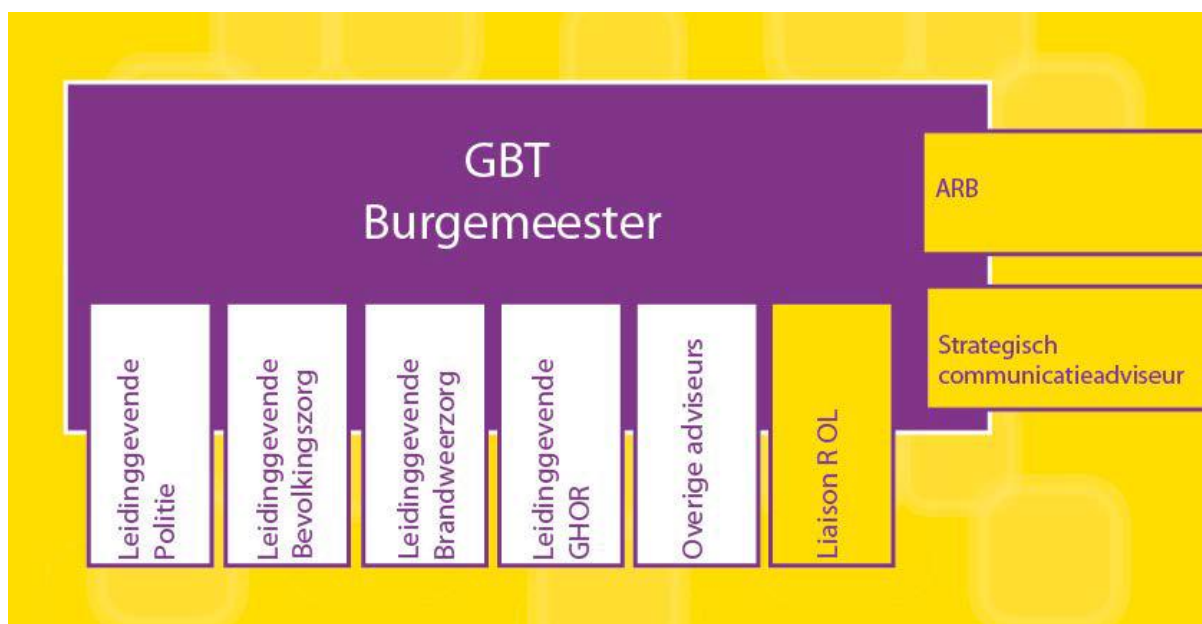
Gemeentelijk / Regionaal Beleidsteam

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft in afwijking van het Besluit veiligheidsregio's een andere samenstelling voor het Gemeentelijk Beleidsteam ontwikkeld dan is voorgeschreven. In het gemeentelijk Beleidsteam neemt een liaison plaats vanuit het ROT die de operationele diensten vertegenwoordigd (politie, brandweer en GHOR). Het gemeentelijk beleidsteam kent de volgende taken:

- ✚ Benoemen en afwegen van bestuurlijke en maatschappelijke impact van het incident;
- ✚ Invullen van de eigen lokale verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en maatschappelijke aspecten van het incident;
- ✚ Adviseren ten aanzien van de strategische besluiten op het gebied van crisiscommunicatie;
- ✚ Adviseren ten aanzien van de bestuurlijke kaders voor de Regionaal Operationeel Leider;
- ✚ Adviseren ten aanzien van kabinets- en protocollaire taken.

Explicit is in het Regionaal Crisisplan Zuid-Holland Zuid is opgenomen dat de samenstelling van het team een variabele kan zijn. In eerste instantie is het aan de liaison ROL om de operationele diensten te vertegenwoordigen, anderzijds kan op verzoek van de burgemeester of op advies van de liaison ROL andere partijen worden gevraagd om aan te sluiten bij het Gemeentelijke Beleidsteam. Denk bijvoorbeeld aan de (hoofd)officier van Justitie, wanneer een incident een justitiële component kent.

Schematisch ziet een GBT er als volgt uit:



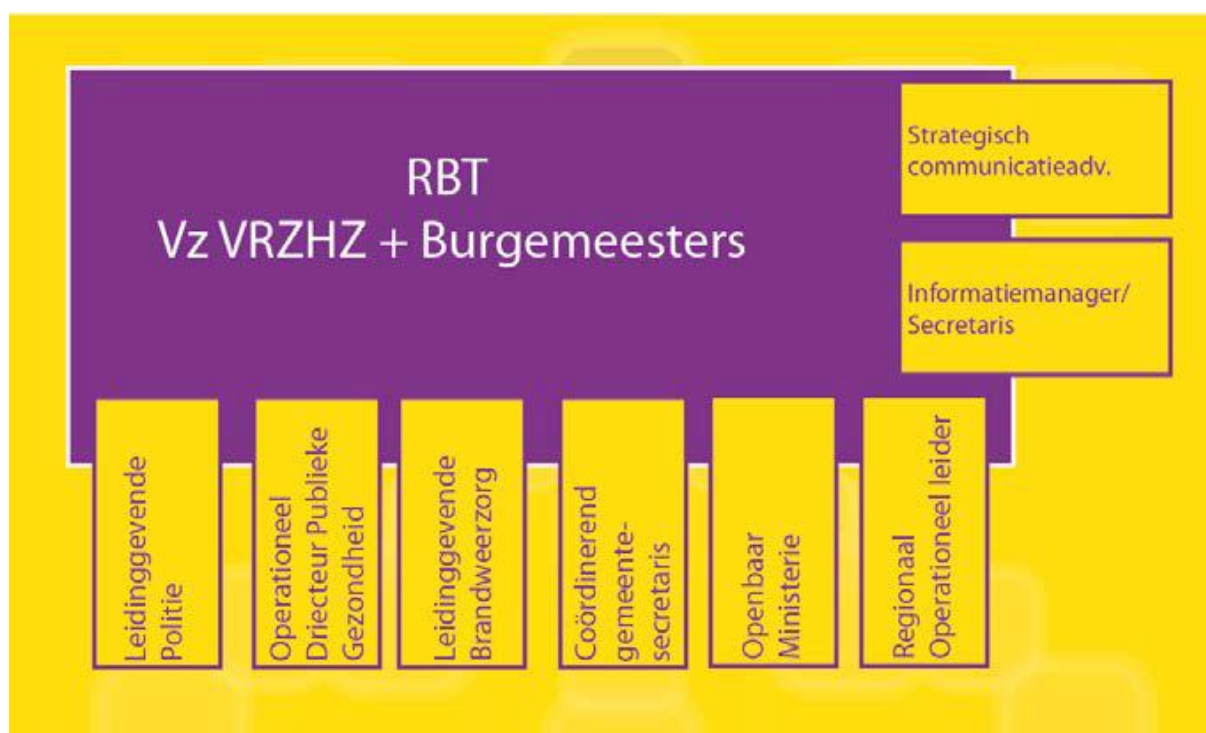
Schema 4.3.: Gemeentelijk Beleidsteam (Bron: Regionaal Crisisplan VRZH 2013, p. 23)

Wanneer er sprake is van een gemeentegrensoverschrijdend incident en er meerdere beleidsteams actief zijn, kan er worden opgeschaald naar een Regionaal Beleidsteam. Dit kan ingevolge artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's en daarmee komen bevoegdheden van burgemeesters te liggen bij de voorzitter van de veiligheidsregio.

De taken van dit RBT zijn:

- ✚ Benoemen en afwegen van bestuurlijke en maatschappelijke impact van het incident;
- ✚ Invullen van de eigen regionale verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en maatschappelijke aspecten van het incident;
- ✚ Adviseren ten aanzien van de strategische besluiten op het gebied van crisiscommunicatie;
- ✚ Adviseren op de bestuurlijke kaders voor de ROL;
- ✚ Adviseren op protocollaire taken;
- ✚ Adviseren op de besluiten rondom de prioritering van inzet van schaarse middelen met daarin meegenomen de behoeften en belangen van betrokken gemeenten.

Het RBT bestaat schematisch gezien uit de volgende functionarissen:



Schema 4.4. Regionaal Beleidsteam (Bron: Regionaal Crisisplan VRZHZ 2013, p. 25)

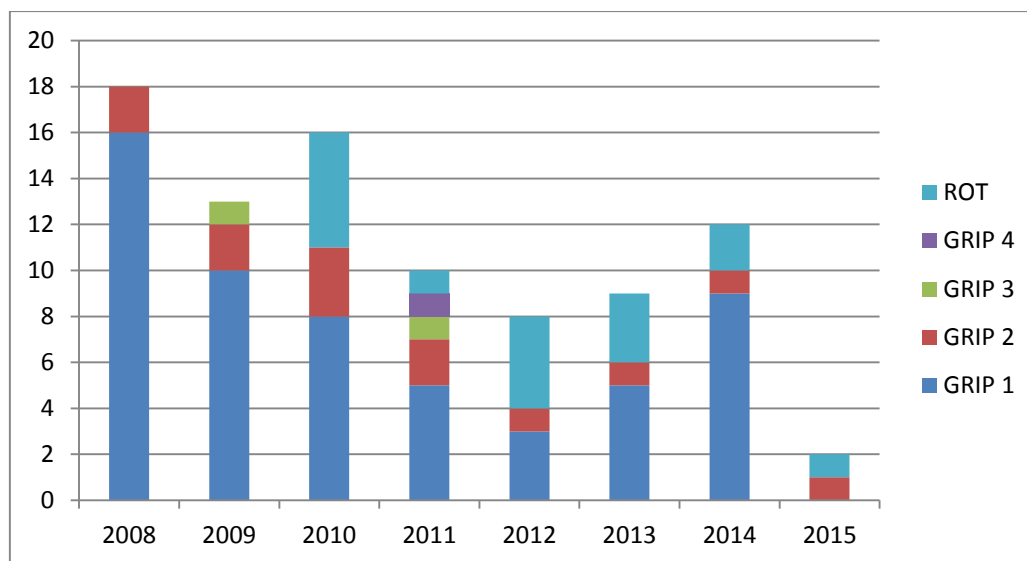
4.5. Toekomst

Met de vorming van de nationale politie is van 25 politieregio's teruggegaan naar 10 regio's. De 25 veiligheidsregio's bestaan echter nog wel separaat en zijn daarom niet meer territoriaal congruent aan de politieregio's. Hoewel nog niet door de minister van veiligheid en Justitie is aangegeven dat aan het aantal van 25 veiligheidsregio's zal worden teruggebracht naar het hetzelfde aantal politieregio's kan een traject van de vorming van een Landelijke Meldkamer Organisatie (LMO) dit project versnellen. Met deze landelijke organisatie worden 10 meldkamerlocaties onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie aangestuurd. Deze landelijke organisatie krijgt een eigen budget en verantwoordelijkheid voor het beheer, huisvesting, ICT, leidinggevend en ondersteunend personeel ten behoeve van de multidisciplinaire werkprocessen (MinV&J, 2012). De verwachting is dat meldkamers zullen aangeven de hulpdiensten, uit efficiency oogpunt, op één manier te willen aansturen zodat het samenvoegen van veiligheidsregio's hierdoor wellicht zal worden versneld.

5. Bevindingen

In het onderliggende hoofdstuk worden de bevindingen beschreven op grond van de empirie conform de indeling die is gemaakt in paragraaf 2.7.1, zijnde de Organieke, functie, personele structuur, taakstelling en samenwerking. Alvorens hierop in te gaan is hieronder een overzicht gegeneerd van het aantal GRIP incidenten. In figuur 5.1 is aangegeven in hoeverre er daadwerkelijk binnen de crisisstructuur is opgeschaald en is separaat aangegeven hoeveel maal het ROT bijeen is geweest zonder dat er sprake was van opschaling. Dit kan gebeuren als zaken dienen te worden voorbereid of dat er vooroverleg plaatsvindt omtrent een dreiging (lees: verwacht hoogwater, risicowedstrijden voetbal)

Overzicht GRIP incidenten 2008-2015



Bron: MT rapportage januari 2015, Hoofdafdeling Risico- en Crisisbeheersing, 15 januari 2015.

Het bovenstaande overzicht toont aan in hoeverre er is opgeschaald naar GRIP. Wanneer we dit nader bezien dan kan worden gesteld dat:

GRIP-1 werd voornamelijk afgekondigd ingeval van een alarmering vanwege een brand, olie- of gaslekkage of een (verkeers-, water-)ongeval. Zodra incidenten (neven)effecten uitstralen naar de omgeving of meer afstemming met meerdere partners vereisen, dan wordt veelal opgeschaald naar GRIP-2.

Dit had in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid voornamelijk betrekking op:

- grote brand met mogelijk asbest in loods of bedrijfspand,
- een evacuatie van bewoners,
- een verkeersongeval met ernstig of meerdere gewonden of
- andere verstoring van de infrastructuur, zoals een grootschalige stroomstoring, verwacht hoogwater en risicowedstrijden.

De situaties waarbij naar GRIP-3 is opgeschaald zijn binnen Zuid-Holland Zuid gerelateerd aan een familiedrama. GRIP-4 opschaling heeft plaatsgevonden bij de brand van Chemie pack op 5 januari 2011, waarbij Zuid-Holland Zuid volledig in het effectgebied lag.

5.1. Organieke structuur

Houvast en Voorspelbaar

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de GRIP of commandostructuur houvast biedt om snel op te schalen, maar dat deze verder in relatie tot de eigen organisaties weinig tot geen aansluiting heeft. Over het algemeen begrijpen deelnemers de structuur, maar is het wel zaak om je blijvend hierin te verdiepen. Een éénmalige bijeenkomst omtrent het nieuw vastgestelde Regionaal Crisisplan en wijzigingen in de structuur zijn dan niet voldoende en vergt veel inzet of veel training. Organisaties (lees: gemeenten) die niet sec met hulpverlening bezig zijn hebben over het algemeen meer moeite om aan te sluiten, juist omdat zij niet primair met de hulpverlening bezig zijn en hiërarchie minder sterk naar voren komt. De aanwezige hiërarchische gezagslijnen binnen de brandweer en politie zijn gemakkelijk om daarmee aansluiting te zoeken bij de crisisstructuur, die ook hiërarchische kenmerken in zich heeft. De geneeskundige kolom heeft een gedifferentieerde achterban met autonome partijen, waardoor de netwerkfunctie nadrukkelijker tot uitdrukking komt. Aansturing van eenheden op straat geschiedt echter vanuit een hiërarchisch perspectief.

Bijzonder

In een aantal gevallen gaven respondenten uit verschillende kolommen terug dat de eigen kolom de structuur snapt, maar dat andere kolommen dit niet doen. Vreemd genoeg kwam dezelfde opmerking terug uit deze andere kolommen. Kennelijk is er een perceptie dat de eigen kolom (volledige) kennis heeft van de structuur, maar dat het gebrek aan kennis bij andere partners ligt. Deze constatering is niet onderzocht, echter roept wel de vraag op om hier later nog eens onderzoek naar te doen.

“lijnmanagers zijn per definitie niet direct crisismanagers, tijdsdruk, hectiek en voortdurend gebrek aan informatie, vergt een aparte skillset”

Respondent B

Aansluiting

Veelal zijn functionarissen met beslissingsbevoegdheid binnen de reguliere omgeving actief in de crisisorganisatie maar vervullen zij daar een andere rol, waardoor rolvastheid een punt van aandacht is. Weinig kennis en ervaring van het abstractieniveau en taken van het team dragen hier aan bij. Deze rolvastheid geldt ten aanzien van de functionarissen maar ook op systeemniveau waarbinnen de diverse teams acteren (Onderzoeksraad voor veiligheid, 2012). De rolvastheid van de personen werkt door in het systeem, zo is de aanname. Er is bij de diverse diensten wel een bepaalde mate van overlap ten aanzien van de werkzaamheden in de bureau organisatie en de crisisorganisatie, maar dit gaat niet 1 op 1. De overlap en aansluiting wordt meer bij de hulpverleningsdiensten (type 1, Dynes) teruggevonden dan bij de overige getypeerde organisaties. Waterschappen en gemeenten (type 2, Dynes) geven aan dat werkzaamheden in de crisisorganisatie aanvullend zijn, buiten de overige dienstverlenende of beheerstaken. Van aansluiting is voor de gemeenten weinig sprake. Tevens is naar voren gekomen dat er wellicht eerder sprake is van overlap en dat onbewust dubbel werk wordt gedaan, binnen zowel de gemeente zelf als in de crisisorganisatie. De dynamiek van de crisisorganisatie is een totaal andere dan die

van reguliere staande organisatie, waarbij de 'sense of urgency' ook anders is. Respondenten uit vooral de hulpverleningsorganisaties (type 1) geven aan dat de vaardigheden voor functionarissen binnen een crisisteam anders zijn dan de vaardigheden die benodigd zijn voor het uitvoeren van regulier werk.

Omarmen

Disciplines 'accepteren' in het algemeen de GRIP structuur, ook omdat er geen direct voor hand liggend ander alternatief ligt. Enige nuance dient hierin te worden aangebracht. De diverse organisaties komen bijeen in het ROT met hiërarchisch of niet hiërarchisch georganiseerde achterbannen. Dit betekent dat vooraf, ook gezien de frequentie van bijeenkomen en dus bekendheid met het optreden, door de Regionaal Operationeel Leider aangegeven zal moeten worden wat de werkwijze is. Leiderschap en de diverse stijlen hierin zijn bepalend voor de mate van acceptatie van de structuur. Niet hiërarchisch georganiseerde achterbannen hebben doorgaans meer moeite met acceptatie van de meer dwingende wijze van sturing binnen een Regionaal Operationeel Team, wanneer zij hierop niet voorbereid worden.

Soort incident

Een factor van belang die door respondenten uit minder hiërarchisch georganiseerde achterbannen (gemeenten, waterschappen e.d.) werd aangevoerd is het soort incident. Wanneer we spreken over de klassieke ramptypen dan is er sneller besef en 'sense of urgency' omtrent het gemeenschappelijk belang, dan wanneer er sprake is van een zich langzaam ontwikkelende crisis, waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet direct duidelijk en/of zichtbaar zijn. Het klassieke ramptype noopt aanwezigen tot het besef om snel te handelen, daarmee zijn ze eerder geneigd om de structuur en de hierbij behorende leiderschapstijlen eerder te accepteren. De structuur wordt dan over het algemeen geaccepteerd, gegeven de plaats en de fase van het incident en als houvast voor snelle opschaling. Robuust in het begin en verfijning naarmate het incident vordert. Respondenten vanuit hulpverleningsdiensten geven aan dat de structuur op zich geschikt is (naar tijd en fase), echter benadrukken zij dat het veelal een structuur is om snel veel mensen en middelen op de been te brengen. Sommige crisistypen vergen inzet van onderdelen van de structuur echter in de beleving van actoren wordt hier te rigide aan vast gehouden. Wanneer een GRIP 2 is afgekondigd, echter er is geen COPI of er is voor onderdelen weinig tot geen werk dan leidt te weinig kennis en betekenis van functionarissen

omtrent de structuur tot onduidelijkheid bij sommige van de aanwezigen.

Casus: Overlijden peuter Savanna

Op 20 september 2004 sterft Savanna, amper drie jaar oud. Haar lichaam wordt toevallig ontdekt omdat de politie de auto van moeder Sonja de J. en stiefvader Mario B. tegenhoudt op een 's avonds voor auto's verboden weg. Het lijk van Savanna ligt in de kofferbak. Ze is gestorven als gevolg van ondervoeding en langdurige mishandeling door de ouders. Haar dood sloeg vooral in Alphen aan den Rijn in als een bom. In oktober 2004 liepen ongeveer 400 mensen mee in een stille tocht, ter nagedachtenis aan Savanna. Toenmalig burgemeester Nico Schoof hield een toespraak en riep op om alert te zijn op wat er allemaal achter de voordeur kan gebeuren. Gezien de collectieve woede die er bij de bevolking van Alphen aan den Rijn heerste, was het noodzakelijk om op te schalen naar GRIP 3, zonder dat er feitelijk sprake was van een fysieke situatie. De landelijke (media)aandacht en het kanaliseren van collectieve woede vormde de belangrijkste uitgangspunten om de GRIP 3 status af te kondigen. De rol van de burgemeester als burgervader en het mobiliseren van de crisiscommunicatie vormde de spil.

Flexibiliteit

Flexibiliteit van de structuur wordt door alle respondenten naar voren gebracht. Dit sluit aan bij de hierboven genoemde verfijning van de structuur naarmate het incident zich ontwikkeld. Tevens is flexibiliteit gewenst, omdat de geneeskundige kolom, gegeven regelgeving eigen bevoegdheden kent, die buiten het domein van de crisistructuur vallen, echter wel effecten heeft naar andere diensten. Dit raakt ook aan de heersende gedachten om de smalle

benadering van GRIP los te laten en in te zetten als instrument voor crises. Respondenten geven eveneens aan dat het flexibel inzetten van de structuur binnen Zuid-Holland Zuid een noodzakelijkheid is, maar dat daarmee eerstens wel een omslag in denken omtrent de flexibiliteit van GRIP dient te worden gerealiseerd.

Plaats en kennisniveau de crisisstructuur

Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat zij globaal weten waar in het systeem zij werkzaam zijn en welke functionaliteiten er worden uitgevoerd. Detailniveau hierin omtrent de wederzijdse processen ontbreekt. Men is globaal bekend met deze processen, maar er wordt ook aangegeven dat soms het gevoel bestaat dat zaken dubbel worden uitgevoerd. Dit wordt niet door respondenten bevestigd, maar over het algemeen is bij alle respondenten dit gevoel aanwezig. De repressieve werkzaamheden van de eigen kolom moeten goed in de 'hearts and minds' van alle functionarissen zitten, zo valt bij alle respondenten te horen en dit moet ook de hoofdtaak zijn. Opmerkelijk is dat alle respondenten aangeven dat het kennisniveau in de volle breedte om hoog kan omdat verdieping en verbreding in de wederzijdse kennis van de bestaande processen mogelijkheden biedt, om adequater te kunnen optreden omdat (wederzijdse) knelpunten sneller inzichtelijk worden gemaakt.

Duidelijke afspraken

De geïnterviewde leden geven aan dat de relatie tussen het SGBO en het ROT in hun ogen vrij duidelijk afgebakend is. Wanneer het ROT optreedt vanuit een multidisciplinair perspectief dan vervult het SGBO een rol als sectie hangend onder dit multidisciplinaire commandostructuur GRIP. Wanneer het een justitieel karakter heeft met effecten naar de overige diensten dan is het SGBO in de 'lead'. In diverse evaluaties is terug te lezen dat het SGBO in relatie tot GRIP soms onduidelijk is. Van belang is de afbakening, daar zijn alle betrokkenen het over eens. Dit moet vooraf aan het optreden tijdens de eerste bijeenkomsten moeten worden gededd. Dit wijkt af van de conclusies uit de commissie "Project X" Haren, 2013, die stelt dat GRIP alleen bedoeld is voor 'klassieke' rampen, gegeven het feit dat de structuur van GRIP 'contraproductief en nodeloos complicerend is'. Zij stelt dat openbare orde problematiek en dito incidenten effectiever binnen de SGBO structuur kunnen worden afgehandeld. (p. 60-61). De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid werkt samen met de eenheid Rotterdam. Binnen de eenheid Rotterdam neemt de algemeen commandant van het SGBO zitting in het ROT, ondersteund door een plaatsvervanger. Voor de eenheid Rotterdam geldt dat zij een driedeling kent in optreden. Dit is voor dagelijkse werkzaamheden, evenementen en crisisbeheersing (PRR, 2012). In een schema ziet dat er als volgt uit.

Niveau	Dagelijks	Evenementen	crisisbeheersing
Bestuurlijk	<i>Politiechef (lokale driehoek)</i>	<i>Politiechef (lokale driehoek) of NSGBO</i>	<i>Politiechef (beleidsteam via ROL)</i>
Strategisch	<i>Districtchef</i>	<i>Algemeen commandant</i>	<i>Algemeen commandant (in ROT)</i>
Tactisch	<i>MT-lid district</i>	<i>Hoofd taakorganisatie (in SGBO) Districtelijk Algemeen commandant</i>	<i>Hoofd taakorganisatie (in SGBO) Evt. Districtelijk Algemeen Commandant</i>
Operationeel	<i>Evt. OvD-P Chef van Dienst</i>	<i>Operationeel commandant</i>	<i>OvD-P (in COPI) Chef van dienst</i>

Schema 5.1. gezagslijnen politie, eenheid Rotterdam

Grijze gebieden

In het geval van regulier optreden (dagelijks en evenementen) is de hiërarchische structuur vrij helder en komt deze op het hoogste niveau tot uiting in de lokale driehoek (= burgemeester, officier van justitie en politiechef). In geval van crisisbeheersing wordt politie informatie gedeeld door tussenkomst van een Regionaal Operationeel Leider of een liaison hiervan. Deze vertegenwoordigt dan politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en gemeenten. Deze ROL of liaison hiervan heeft een ge(sub)mandateerde bevoegdheid voor wat betreft openbare en veiligheid namens de burgemeester, maar dit geldt niet waar het gaat om het exclusieve domein van de officier van justitie. Dit valt buiten het mandaat van de ROL. Menigmaal ontstaat discussie omtrent het naast elkaar bestaan van beide structuren die zijn ingegeven door globaal een vijftal dilemma's (Johannink, 2009, Van Duin e.a., 2012). Deze zijn te onderscheiden in:

1. bestuurlijke versus strafrechtelijke pet;
2. Plaats Incident contra Plaats Delict;
3. openbare orde contra rechtsorde;
4. mate van informatieverbreiding (openheid contra geslotenheid);
5. mate van informatiedeling.

Veelal wordt gezien in hoeverre het driehoeksoverleg en de vergadering van het beleidsteam o.g.v. GRIP structuur kan worden geïntegreerd. Veelal worden er aparte driehoeksoverleggen georganiseerd die gelijk lopen met de overleggen van het beleidsteam, wanneer op grond van de Politiewet informatie niet mag worden gedeeld met anderen. Een conclusie uit het rapport van de schietpartij in Alphen aan den Rijn (Van Duin, 2009, p.138) vormde dan ook dat de beslissingen in de driehoek het beleidsteam buiten spel zette. Eenzelfde structuurdiscussie volgde naar aanleiding van Haren.

5.2. Functiestructuur

Commandovoering

Binnen de GRIP structuur in Zuid-Holland Zuid vindt commandovoering plaats die naar soort, aard en omvang van het incident wordt beïnvloed. Primair zijn besluiten gericht op de acute noodzaak om in een

“Ik neem de beslissingen, met een meerderheid van stemmen”.

Respondent B

beheersfase te komen. Besluitvorming is onderhevig aan het type incident. Wanneer we kijken naar het ROT dan zien we dat de kolommen binnen de commandostructuur primair zijn gericht op de repressieve taken binnen de eigen kolom. Binnen deze kolommen is soms sprake van commandovoering waarbij op grond van hiërarchische verhoudingen eenheden worden gestuurd op hun activiteiten

teneinde het incident te kunnen bestrijden. Dit verschilt echter wel per kolom. De commandostructuur vormt een netwerk met hiërarchische karaktertrekken. Alle respondenten geven aan dat iedere kolom een eigen specifieke taak heeft, gegeven de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die het in een reguliere situatie ook heeft.

Commando vs coördinatieteam

Circa 50% van geïnterviewde leden geven aan dat het ROT meer het karakter kent van een coördinatieteam dan van een commandoteam. Deze groep respondenten is afkomstig uit andere organisaties dan de klassieke type 1 hulpverleningsdiensten. Deze groep neigt meer het ROT te duiden

naar een meer netwerkgerichte benadering dan op een klassieke hiërarchische benadering. De overige respondenten uit merendeels hulpverleningsdiensten geven aan dat het ROT een meer hiërarchisch karakter kent en daarmee duiden zij dit team dan ook meer als commandoteam. Ook hier variëren de verhoudingen in relatie tot het incidenttype. Aanwezigen verwachten van een Regionaal Operationeel Leider meer drastische beslissingen bij een klassieke ramp dan ingeval van een crisis. Het afwegen van belangen en het nemen van uiteindelijke beslissingen speelt meer in het ROT dan bijvoorbeeld bij het COPI waar meer sprake is van hectiek, adrenaline en de behoefte om snel te handelen. Een leider COPI gaf aan dat het COPI meer incidentgericht is en meer karaktereigenschappen van een project kent met een duidelijk begin en een eind.

Operatiën

Binnen de VRZHZ is het ROT eindverantwoordelijk voor de totale operatie. Dit geldt voor het merendeel van de veiligheidsregio's, echter zijn hierop ook uitzonderingen. Effecten als gevolg van een incident worden hier aangepakt. Het incident wordt afgehandeld door het COPI, wanneer er sprake is van een plaats incident en dus een brongebied. Binnen het ROT als ook het COPI wordt direct leiding gegeven aan de uitvoering van het werk. De respectievelijke Regionaal Operationeel Leider en Leider COPI zien hierop toe. De directe leiding is in handen van de algemeen commandanten in het ROT en de officieren van dienst in het COPI. Mogelijke knelpunten binnen een kolom die een multidisciplinair effect hebben op de overige kolommen worden plenair in het ROT of COPI behandeld om zodoende een eenduidig beeld en eenduidige prioritering te krijgen. Wanneer er sprake is van een bron- en effectgebied dan is afbakening en markering van wie doet wat essentieel. Organisaties die bijeenkomen in een commandostructuur kennen alle een andere aansturing en organisatorische invulling van taken. Opvallend hierdoor is dat de meer hiërarchisch gestuurde organisaties zoals brandweer en politie, relatief sneller zaken hebben uitgezet dan bijvoorbeeld geneeskundige, gemeentelijke en waterpartijen. Dit geldt ook voor organisaties

Casus: Brand Chemiepack 5 januari 2011, Moerdijk

In Moerdijk woedt op woensdag 5 januari 2011 een brand bij het bedrijf Chemie-Pack dat chemicaliën opslaat en verwerkt. De brand ontwikkelt zich binnen korte tijd tot een zeer omvangrijk incident. De brand ontstaat op het middenterrein als gevolg van het overpompen van hars. Als snel wordt het bedrijf als gevolg van een vloeistof-, of plasbrand verwoest alsook een naastgelegen bedrijf. Bij deze brand komen grote hoeveelheden schadelijke stoffen vrij. Als gevolg hiervan is een grote rookpluim zichtbaar die zich richting de regio Zuid-Holland Zuid trekt. Hierdoor wordt zowel binnen de VR Midden- en West Brabant als Zuid-Holland Zuid opgeschaald, zij het op verschillende momenten. Voor Zuid-Holland Zuid betekent dit dat er effecten zijn zonder dat er sprake is van een plaats incident. De behandeling van het incident was complex omdat er meerdere (bestuurlijke) instanties bij betrokken waren. Het netwerk bestond uit: 1. Zes departementen (de ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ), Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), Economie, Landbouw en Infrastructuur (EL&I), Infrastructuur en Milieu (I&M), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Defensie). 2. Vijf gemeenten (Moerdijk, Dordrecht, Binnenmaas, Strijen en Cromstrijen). 3. Meerdere veiligheidsregio's waaronder Midden-West Brabant, Zuid-Holland Zuid, Rotterdam-Rijnmond, Hollands-Midden en Haaglanden. 4. Meerdere politiekorpsen. 5. Meerdere Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) en omgevingsdiensten. 6. Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland. 7. Industrie en Havenschap Moerdijk. 8. Twee provincies (Noord-Brabant en Zuid-Holland). 9. De waterschappen Brabantse Delta en Hollandse Delta. 10. De drinkwaterbedrijven Evides en Oasen. 11. Meerdere bedrijven uit de openbaar vervoer sector, waaronder NS, Arriva en ProRail. 12. De rampenzender RTV Rijnmond.

Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid, februari 2012

die landelijk georganiseerd zijn zoals Tennet, Prorail en Gasunie. Alle inzetten op GRIP niveau worden geëvalueerd. Verder valt op dat in het geval van een COPI en een ROT de rolvastheid op systeemniveau soms lastig is. Het ROT is geneigd zich met elementen bezig te houden die thuishoren bij het COPI. Rolvastheid op systeemniveau is ook een constatering die is gedaan door de onderzoeksraad voor veiligheid inzake de brand bij Chemiepack op 5 januari 2011.

Planning

Uit evaluaties van oefeningen en incidenten van het ROT waar een overwegend klassiek incidenttype gaande is, blijkt dat er vooral gehandeld wordt naar het 'hier en nu' en dat in mindere mate wordt stilgestaan bij het uitdenken van scenario's die zich op de langere termijn zouden kunnen ontwikkelen. Men is meer bezig met incidentbestrijding. Bij langdurige of mogelijke dreiging valt op dat het ROT veelal bezig is om te bezien in hoeverre welke partij waar voor verantwoordelijk is. De politie organisatie is in de uitvoering van haar taken en in relatie tot de overige diensten tijdens crisis meer bezig met het denken in scenario's om hier vervolgens een maatregelen-, en middelenmatrix te ontwikkelen die in kaart brengt wat er voor dat mogelijke scenario georganiseerd moet worden.

Resource management

De logistiek achter de operatie vindt plaats in de verschillende secties. Hierin worden maatregelen genomen ter ondersteuning van de operatie, zoals het mobiliseren van mensen en middelen alsook het regelen van de benodigde aflossing. Hoewel er een sectie ondersteuning actief is, richt deze zich met name op de randvoorwaardelijke aspecten van het ROT zoals het verhelpen van storingen in de ICT omgeving, het bellen en alarmeren van disciplines waarvan de expertise in het ROT aanwezig wordt geacht en de verzorging van de inwendige mens. Wanneer er bijvoorbeeld bijstand nodig is vanuit de brandweer, politie, geneeskundige kolom dan wordt dit door de eigen kolom geregeld. Wanneer in de eerste vergadering is vastgesteld dat expertise ontbreekt, dan wordt de sectie ondersteuning gevraagd dit alsnog te realiseren. Dit proces vindt doorlopend plaats, naarmate het incident vordert.

Informatie management

Binnen de commandostructuur is er een sectie informatie management. Op elk niveau binnen de commandostructuur is er een informatiemedewerker, -manager aanwezig. De secties van de verschillende diensten beschikken alle over een informatiecoördinator die de informatie van de specifieke kolom in het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS) inbrengt. Op ROT niveau is de informatiemanager belast met het schetsen van het beeld zoals dat is samengesteld door de sectie informatie hetgeen een multidisciplinair karakter heeft. Dit beeld moet leiden tot een gezamenlijk operationeel beeld, waarna het geduid moet worden. Immers wat betekent dit nu voor het feitelijk verloop van de operatie en wat moet hiervoor georganiseerd worden. Uit de interviews blijkt dat er over de volle breedte van de respondenten verschillende inzichten bestaan omtrent dit proces van informatie management. Sommige respondenten uit de hulpverleningsdiensten geven aan dat zij het systeem zien als een verzameling van platte tekst, hetgeen niets zegt over de implicaties voor het verloop van de operatie en daarmee de meerwaarde van informatie management missen.

Anderen (uit hulpverleningsdiensten en niet-hulpverleningsdiensten) geven aan dat het snel verkrijgen van alle monodisciplinaire informatie moet worden samengevat in een voor alle partijen 'current', operationeel beeld, dat vervolgens in de vergadering van het ROT geduid zal moeten worden middels een knelpunten analyse, prioritering en uiteindelijk besluiten. Tenslotte is er een aantal respondenten uit diverse diensten dat aangeeft dat het neerzetten van informatie middels platte tekst een interpretatie van de werkelijkheid is, bezien door de ogen van degene die het neerzet, waarop een volgende

interpretatie door de informatiemanager plaatsvindt. Deze groep pleit er dan ook voor om meer met beelden te werken, zodat een ieder ziet wat er aan de hand is, aangevuld met specifieke informatie middels tekst. Vanuit de informatimanagers wordt op de decentrale niveaus gecontroleerd op actualiteit, compleetheid en wordt dit indien bevestigd, gevalideerde informatie.

Omdat het ROT een koppelfunctie heeft tussen de operationele en bestuurlijke coördinatie (IV&J, 2001, p 120-121), zal informatie ook voor bestuurders geduid moeten worden. Dit gebeurt in Zuid-Holland Zuid door de liaison van de operationeel leider die de operationele informatie schetst in het gemeentelijk beleidsteam en de bestuurlijke aandachtspunten uiteenzet en duidt. De bestuurder wordt in eerste instantie bijgepraat over het incident waar een zekere mate van operationele details inzitten. Hierdoor kan het voor een bestuurder lastig zijn om hieruit de elementen te halen die tot het exclusieve domein van de bestuurder horen. Omdat een incident in de eerste fase veelal getypeerd wordt door hectiek, het ontbreken van informatie en het opzetten van de crisisstructuur bestaat er een risico om in de 'vertrouwelijkheid van de operatie' te schieten. Dit houdt in dat elementen die doorgaans bekend zijn, worden aangegrepen om op grond hiervan verder invulling te geven. De liaison van de operationeel leider of de regionaal operationeel leider zelf zal enerzijds informatie moeten delen terwijl hij anderzijds dient te bewaken dat de bestuurder in een 'operationele valkuil' trapt.

Teammanagement

Op operationeel niveau zijn de respectievelijke Leiders COPI en Regionaal Operationeel Leiders belast met het proces van Leiding en coördinatie. Hoewel gestuurd wordt op output, wordt niet specifiek gemonitord of de genomen beslissingen, ook na verloop van tijd, nog steeds juist zijn. Doordat de kolommen zelf de acties uitzetten, soms een wisselend beeld hebben omtrent hetgeen in de plenaire sessie behandeld moet worden wordt door de respondenten aangegeven dat het wellicht wenselijk is om dit in de toekomst meer te aan belichten. Rolvastheid van functionarissen, afspraken en kennis over wat ter tafel dient te komen en wat niet en het presteren van het team zijn zaken die door nagenoeg alle respondenten als mogelijke verbeterpunten naar voren worden gebracht. Op dit moment worden de ROT bezettingen fluide ingevuld. Dat wil zeggen dat teams worden gevormd door de diensten die functionarissen benoemen als representant in het Regionaal Operationeel Team. Deze fluide teams bestaan dus uit verschillende functionarissen die dus per incident kunnen verschillen. Er is geen sprake van vaste, op elkaar ingespeelde teams. Kenmerkend voor een crisis is dat het veelal gaat om een nieuwe situatie die van het team vereist dat zij gedurende het incident zullen moeten leren en dat de reeds opgedane ervaring te kort schiet.

Factoren van invloed

Wanneer er sprake is van een technologische of door mensen gecreëerde crisis zijn factoren zoals onbekendheid, onvoorspelbaarheid en de controleerbaarheid lastiger om op te reageren. Verschillende achtergronden, opleidingen en ervaringen gecombineerd met het feit dat de meeste functionarissen elkaar niet goed kennen, hebben allen te maken met dezelfde onzekerheden. Veelal liggen deze onzekerheden op het psychologische vlak en vorm beïnvloeden daarmee de deelnemers, de voorzitters en dus de gehele groep. Om er een aantal te noemen:

- Tijdsdruk;
- Hoge mate van risico;
- Fysiek gevaar;
- Verantwoordelijkheid (hebben en afleggen);
- Faalangst;
- Snelle veranderingen;

- Gebrek aan controle;
- Lage mate van voorspelbaarheid;
- Informatie overload (teveel data) underload (te weinig relevante informatie);
- Groepsdruk;
- Groupthink (Janis, 1982)

Veelal hebben de deelnemers in de teams beschikken over een hoge mate van kennis en kunde aangaande het eigen werkveld. Echter spelen diverse andere factoren een belangrijke rol in de ontwikkeling van de groep. Kijken we bijvoorbeeld naar de groepsontwikkeling (B. Tuckman, 1965) dan kunnen we een aantal fasen ontdekken waar een team doorheen dient te gaan alvorens als team te gaan presteren. Deze fasen zijn respectievelijk:

Forming

In de eerste fase van de teambuilding wordt het team geformeerd. In de 'bias' van het gedrag van mensen ligt het verlangen om geaccepteerd te worden door de groep, waarbij conflicten en controversie het liefst wordt vermeden. Deze fase van de teamontwikkeling is essentieel omdat hierin eerste contacten worden gelegd, wellicht persoonlijke informatie wordt gedeeld en in sommige gevallen vriendschappen ontstaan. Deze fase is essentieel omdat kan worden gezien hoe individuen het liefst werken en hoe zij zich onder druk gedragen.

Storming

In deze fase worden ideeën besproken en wordt de collectief de vraag gesteld waar zij over gaan en wat zij als team vooral niet doen. Deze fase kan soms confronterend zijn en voor degenen die conflicten natuurlijkerwijs uit de weg gaan, een minder prettig proces. In deze fase groeit het team. De voorzitter van het team is doorgaans meer benaderbaar, maar zal toch geneigd zijn om directief leiding te geven. Teamleden zullen doorgaans hun verschillen van inzicht bijleggen en zich committeren aan het gemeenschappelijke doel.

Norming

In deze fase zal het team zich normaliseren en zal worden overgegaan tot het nastreven van het gemeenschappelijke doel.

Performing

Wanneer deze fase wordt bereikt ontstaat er weinig conflicten en zullen teamleden autonoom hun functie vervullen. De vooraf gestelde doelen zullen redelijk autonoom worden uitgevoerd en de stijl van leidinggevende van de voorzitter zal zich doorgaans naar participatief leiderschap ontwikkelen. Wanneer er een wijziging in omstandigheden of samenstelling (aflossing, nieuwe teamleden, voorzitter) plaatsvindt, zal het team zich terug bewegen naar de 'storming' fase, omdat de groepsnormering of de dynamiek van het team wordt betwist.

Om teammanagement en de kwaliteit van de beslissingen te verhogen wordt door diverse respondenten uit verschillende disciplines een tweetal opties aangegeven. Enerzijds pleit men voor meer opleiden, trainingen en meer oefeningen, terwijl anderzijds respondenten aangegeven om over te stappen naar vaste speciaal in te vliegen teams, zodat deze meer op elkaar ingespeeld raken, er meer kennis en vertrouwen ontstaat waardoor men kritischer wordt ten aanzien van de genomen beslissingen. Een aantal directeuren veiligheidsregio geeft aan dat bestuurders echter wel geneigd zijn om met vertrouwde

adviseurs zaken te doen. Dit betekent dat zij graag een bekende liaison of operationeel leider zien, die zij kennen. Anderzijds is het organiseren van meer trainingen en oefeningen wenselijk, maar dit brengt weer kosten met zich mee en/of verlies aan productiviteit, dat gezien het huidige economische klimaat en het bijbehorende rendementsdenken weer onwenselijk is. Respondenten geven aan dat verbeteringen mogelijk zijn echter dat hieromtrent politieke en beleidsmatig minder diffuse keuzen in moeten worden gemaakt. Een respondent geeft aan dat wij 'de kool en de geit willen sparen' waardoor wij aan de inspectie veiligheid en justitie laten zien dat we aan onze verplichtingen hebben voldaan, maar waarbij je kunt afvragen of de kwaliteit nou wel zo goed is.

Crisiscommunicatie

Binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is er een sectie crisiscommunicatie. Hoewel het proces van crisiscommunicatie valt onder de gemeentelijke kolom als onderdeel van het bredere proces Bevolkingszorg is er per niveau aandacht voor crisiscommunicatie. In het huidige tijdsgewricht waar social media een belangrijke pijler vervult in de snelle informatievoorziening, vormt crisiscommunicatie veelal een uitgangspunt om op te schalen. Immers verwacht de buitenwereld van de overheid snel, gevalideerde informatie en handelingsperspectieven. Uit de vele incidentevaluaties valt te lezen dat de crisiscommunicatie veelal een reden is om gecoördineerd naar buiten te treden, omtrent het verloop van het incident en de handelingsperspectieven hiervoor. Omdat dit op diverse niveaus gebeurt is regie hierop essentieel. Mede gezien de hoeveelheid actoren die alle mogelijk eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben is het voorhanden hebben van regie hierop absoluut essentieel (OVV, Crash Turkish Airways, 2010, p. 98). Binnen de VRZHZ is gekozen om de informatie omtrent het incident te laten bij de woordvoerder van het COPI, terwijl de informatie over de effecten, handelingsperspectieven en de totale operatie zijn ondergebracht bij de sectie Crisiscommunicatie van het ROT. De burgemeester en zijn staf zijn belast met de betekenisgeving, duiding en de specifieke lokale bevolkingszorg aspecten van het incident. Uit diverse evaluatieverslagen (zowel incident als oefeningen) valt te lezen dat deze driedeling lastig is. Temeer omdat vragen door media gesteld aan een burgemeester ook de operatie, ook de handelingsperspectieven maar ook het incident kunnen betreffen. De burgemeester moet globaal op de hoogte zijn van het incident, maar kan dit onmogelijk weten vanwege het hoge detailniveau van de gestelde vragen. Daarom is crisiscommunicatie veelal een reden om operationeel of bestuurlijk op te schalen. Het is één van de 'knoppen' die bij een incident continu 'aan' zal moeten staan, aldus een respondent.

Respondenten geven allen aan dat het gezien het huidige tijdsbeeld onmogelijk is om de media en bevolking 'instant' te kunnen voorzien van gevalideerde informatie. Testresultaten uit bijvoorbeeld metingen, moeten eerst een bepaalde tijd op zich laten wachten omdat sommige chemische reacties op zich laten wachten, alvorens hierover te kunnen communiceren. Het beleid om proces informatie te verschaffen alvorens inhoudelijke mededelingen kunnen worden gedaan, is ook beperkt houdbaar omdat media en bevolking zullen blijven vragen om inhoudelijke informatie. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld gezondheidseffecten op langere termijn, bodemgesteldheid en gewassen.

Structuur

Alle respondenten geven aan dat het ROT binnen de gegeven tijd (45 minuten) volledig in te zetten is. Primair kent het ROT een vaste samenstelling en kan deze worden uitgebreid of afgebouwd indien het incident hier om vraagt. Zoals al eerder aangeven ziet men de GRIP structuur als houvast om snel mensen en middelen gemobiliseerd te krijgen, maar zal naarmate het incident ontwikkeld maatwerk mogelijk zijn. Respondenten uit praktisch alle disciplines pleiten voor een flexibele inzet van de structuur, maar geven aan dat gestart moet worden met een aantal basis- of kerndiensten. Het operationeel houden van onderdelen van de commandostructuur maakt deel uit van de flexibele inzet hiervan, maar bepleiten zij wel dat communicatie hieromtrent absoluut essentieel is. Gezien de vele soorten van partijen die betrokken zijn bij een incident en de onderliggende structuren, hebben deze (gezien de eigen organisatorische achtergronden) eigen beelden en verwachten omtrent de vraag wie nu wat precies uitvoert. Dit wordt onderschreven door de Inspectie Veiligheid en Justitie die stelt dat dat veiligheidsregio's steeds meer hun eigen oplossingen bedenken, waar de inspectie op voorhand niet negatief tegenover staat (Inspectie VenJ, 2013, p. 127): *'Maatwerk hierin is op zichzelf geen bezwaar, mits met omliggende veiligheidsregio's, het nationale niveau en externe organisaties voorzieningen worden getroffen die onduidelijkheden en knelpunten in de samenwerking voorkomen.'*

Voorts geven respondenten uit de communicatie en gemeentelijke tak aan dat vooral bij het terugkeren naar een normale situatie duidelijk gemarkeerd moet worden wanneer welke werkzaamheden vanuit de crisisstructuur weer terug gaan naar hun oorspronkelijke eigenaar. Immers gemeenten nemen dan weer bepaalde (nazorg)taken over en achten het vanwege de rekening en (bestuurlijke)verantwoording van belang onder welk regime de beslissingen genomen zijn.

“Je zal moeten blijven communiceren, ook al heb je niets om te communiceren. ‘feed the beast’ noemen we dat. De mensen pikken het tegenwoordig niet meer als je niets te melden hebt over een crisis. Het geeft wel het verantwoordingsdiscours aan waar we als overheid mee meegaan”.

Respondent D

5.3. Taak

Tijdens de interviews is meermaals naar voren gekomen dat de aard en de omvang van het incident, evenals het zwaartepunt voor een discipline leidend schijnt te zijn in de perceptie hoe betrokkenen de verhoudingen tussen strategie en beleid in relatie tot uitvoering en operatie. Waar een kolom druk mee is in de uitvoering, bepaalt de perceptie de taakomvatting van de deelnemer. Wanneer een gemeente druk is met het regelen van opvang, dan wordt de betrokkene meegezogen in de organisatie hiervan en verschuift het beeld dat deze functionaris ook belast is met het in kaart brengen van de strategische of bestuurlijke dilemma's voor het bestuurlijke niveau. In tegenstelling tot de kolom die 'minder druk' is. Deze laatste zal zich minder met de uitvoering bemoeien, waardoor er letterlijk tijd en ruimte ontstaat om meer na te denken over het strategisch- tactisch karakter van het ROT. Het beeld over de taken van het ROT loopt en het niveau waarop (strategisch, tactisch, uitvoerend) loopt dan ook sterk uiteen en lijkt zich te verklaren naar de aard en de omvang van het incident en de drukte die hiermee ontstaat voor een bepaalde discipline. Deze laatste correlatie is niet onderzocht en kan derhalve niet wetenschappelijk worden verklaard.

Alle respondenten geven aan dat zij de rol van het ROT kennen. Alhoewel hierin wel nuances zitten in taakopvatting tussen met name hulpverleningsdiensten en niet hulpverleningsdiensten.

Bestuurlijk comfort

Het ROT heeft vanuit de perceptie van niet hulpverleningsdiensten, meer een faciliterende functie in de incidentbestrijding en het vertalen van tactische informatie naar mogelijk bestuurlijke keuzes. De informatievoorziening ondersteunt hierin de Operationeel Leider en informatiemanager teneinde het incident bestuurlijk te kunnen duiden. Een van de kenmerken van een incident is dat de informatie vaak onvolledig en onduidelijk is, waardoor de neiging bestaat dat op basis van deze geringe informatie toch geacteerd gaat worden. Het ROT dat zich dan met de effecten van het incident dient te bemoeien, gaat

'In het ROT is zeer veel aandacht voor de bronbestrijding van het incident. Er is weinig aandacht geweest voor de gevolgen in de omgeving en welke impact dit heeft. In het ROT is niet besproken wat het inzet gebied van het CoPI was en waar de taakstelling van het ROT ligt. Hierdoor heeft het team geen gezamenlijke richting en hebben sommige teamleden behoefte aan andere informatie.'

Evaluatieverslag oefening 2014

dan over naar de bemoeienis met de incidentbestrijding waardoor als het ware een soort van 'super COPI' ontstaat. Eén respondent gaf aan dat er op GRIP 1-4 niveau gewoon sprake is van een incident dat afgehandeld wordt en dat er relatief weinig tot geen bestuurlijke dilemma's zijn. Anderzijds werd aangegeven dat wanneer er sprake is van bijvoorbeeld een landelijk incident zoals uitbraak van dierziekten er meerdere departementen en onderdelen van departementen bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden hebben. Zodoende zijn er meer dilemma's omdat uitgezocht moet worden wie er over gaat, dan dat er sprake is van een incident dat zeer zichtbaar is. Respondenten gaven allen aan dat vertrouwen in degenen die met het incident bezig zijn een grote factor van belang is. Over het algemeen geven

respondenten aan dat dit vertrouwen er wel is, echter dat in het kader van de druk op de bestuurder om met informatie te komen altijd groot is. Het verantwoordingsdiscours verleidt bestuurders soms om op

basis van onvolledige, onjuiste of niet gevalideerde informatie om te gaan acteren. Het ROT zal zich moeten vergewissen van er mede een component van 'bestuurlijk comfort' gerealiseerd zal moeten worden. Met bestuurlijk comfort geeft een aantal respondenten aan dat dit vooral zit in het afbakenen van de operatie ten opzichte van het exclusieve domein van de burgemeester, namelijk de duiding van het incident aan de bevolking in de rol van burgervader.

(De)centrale besluitvorming

Dit bovengenoemde snijvlak tussen decentrale en centrale besluitvorming brengt met zich mee dat deelnemers en commandoteams zich blijvend moeten beseffen dat personen en structuur rolvast dienen te zijn. Dit is mede gelegen in het feit dat besluitvorming zowel hiërarchisch als geografisch kan verschuiven. De GRIP structuur is er op gericht dat decentraal beslissingen kunnen worden genomen, maar dat dit te allen tijde gebeurt op grond van het mandaat van de burgemeester. Wanneer er sprake is van een GRIP 1 waarbij alleen sprake is van een plaats incident, zal alleen het COPI beslissingen nemen ten aanzien van het incident en de bestrijding hiervan en bevindt het commando team zich op het incidentterrein. Respondenten die werken in een COPI geven aan dat bronbestrijding min of meer vergeleken kan worden met het werken op projectbasis. Er is een begin en een eind, het werk gebeurt in opdracht van een opdrachtgever (burgemeester en in mandaat de regionaal operationeel leider). Er is echter ook sprake van hectiek, adrenaline, potentieel levensbedreigende situaties en onvoorspelbaarheid. Leiders COPI geven aan dat zij de rol van het ROT zien als ondersteunend aan de operatie en met oog voor de effecten van het incident op de omgeving, verwijderd van het incident. Hoewel Leiders COPI weten dat zij volledig mandaat hebben op de incidentlocatie, geven zij aan dat in geval van een GRIP 2, het ROT er naar neigt om zich met het incident te willen bemoeien. Het expliciet markeren van het bron- en effectgebied draagt volgens deze groep respondenten wel bij aan de afbakening tussen hiërarchische en geografische afbakening van besluitvorming, echter valt te constateren dat over de gehele lijn de meningen verdeeld zijn over de rol van het Regionaal Operationeel Team. Respondenten uit dit laatste team geven aan dat de wijze van incidentbestrijding effecten kent op de omgeving, waardoor de neiging bestaat om ter bestrijding van deze effecten, (on)bewust mee te gaan denken in de wijze van incidentbestrijding ter plaatse.

Aansturing in de lijn

Zowel de brandweer, gemeenten als de GHOR kennen een hoge mate van autonomie van de leidinggevendenden ter plaatse. Waar primair het accent bij het incident ligt op redden en blussen als ook het verlenen van medische (spoed)hulp, zullen de hoofden secties van de onderscheidenlijke kolommen in het ROT zich bezig houden met het respectievelijk verdelen van schaarste, waarnemen en meten en werkzaamheden verrichten die gericht zijn op de inter- en multidisciplinaire afstemming, zodat de randvoorwaarden worden gecreëerd om deze werkzaamheden te verrichten. De politie daarentegen is meer gecentraliseerd en kent een sterker hiërarchisch karakter. Politievertegenwoordigers in het COPI hebben minder autonomie ten gevolge van het sterke hiërarchische karakter. Dit vindt mede oorsprong in het functioneren van een SGB0. Deze staf stuurt centraal aan. Respondenten geven aan dat dit geen probleem is, wanneer duidelijk gemarkeerd en gecommuniceerd is of een SGB0 onderdeel uitmaakt van een multidisciplinaire crisisorganisatie of dat er sprake is van monodisciplinair optreden. Hoewel er enige verdeeldheid bestaat omtrent de hiërarchische en netwerkbenadering van het ROT kan worden geconstateerd dat een brede perceptie van het ROT neerkomt dat aansturing feitelijk geschiedt vanuit een netwerkorganisatie, met hiërarchische karaktertrekken.

5.4. Personele Structuur

De ROT bezettingen kennen alle een hoge mate van betrokkenheid wanneer er sprake is van een acuut incident, waarbij er sprake is van nieuw ontstane 'sense of urgency'. Functionarissen beseffen dat er sprake is van een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid waartoe de noodzaak ontstaat om met elkaar samen te werken. Opmerkelijk is dat alle betrokkenen aangeven dat de onderlinge afhankelijkheid minder betwist wordt naarmate de ernst van het incident groter is. Tevens valt op dat de frequentie waarop de functionarissen elkaar treffen in zowel oefen- als incidentsetting door alle respondenten als te laag wordt beoordeeld. Hierdoor kent men elkaar niet goed genoeg en is men niet genoeg op de hoogte van de wederzijdse processen, waardoor misverstanden en soms irritatie ontstaat. Respondenten geven allen aan dat vertrouwen een belangrijke factor vormt in de onderlinge samenwerking. Ingeval van een klassiek incident met veel onzekerheid en continu wisselende factoren, vallen functionarissen terug op aangeleerde vaardigheden. Een aantal respondenten uit de hulpverleningsdiensten geeft aan dit te herkennen binnen het Regionaal Operationeel Team. Hier zien we het eerder genoemde specifiekere intuïtieve besluitvormingsproces recognized primed decision making (RDP) terug, waarbij in kritieke situaties niet alle alternatieven wordt langsgegaan, maar dat alternatieven worden bepaald op grond van eerdere ervaringen. Beslissingen worden genomen op herhaaldelijk getrainde patronen en herkenning. Ook geven respondenten uit brandweer, politie en GHOR aan dat het soort incident bepalend is voor het optreden van functionarissen. Wanneer er sprake is van een crisis waarbij niet direct sprake is van oplossingsgericht optreden binnen een crisisorganisatie, maar van het verkennen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, dan ontstaat er meer discussie omtrent taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit lijkt te zijn ingegeven vanuit de vraag in wat voor soort organisatie functionarissen het incident willen te gaan bestrijden. Hulpverleningsdiensten geven aan dat bij crises het meer diffuus is of een besluit voortkomt uit de crisisorganisatie of de reguliere bureau omgeving en daarmee een waarneembaar onderscheid tussen de afgeleide taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze constatering geldt in mindere mate voor gemeenten en waterschappen. Dit heeft

ook een afgeleid effect omtrent de bekendheid omtrent communicatiestromen, want de vraag speelt dan op langs welke kanalen de achterban dan wel het publiek wordt geïnformeerd. Hoe meer actoren betrokken zijn bij het incident, des te meer organisaties iets vanuit hun gegeven taken en/of verantwoordelijkheden willen communiceren.

'Ga maar na, bij elk incident loopt het fout met de communicatie. 'te laat, te langzaam, verkeerd, te weinig etc'. Van te voren kan je op dit punt al een evaluatie schrijven, omdat men –begrijpelijkerwijs– vanuit eigen taken wil communiceren. Afstemmen met je 'communicanten' tijdens een crisis moet je niet willen. Dat zijn allemaal eigenwijze baasjes met nog eigenwizere bestuurders. Eén centraal punt dat informatie en dus rust uitstraalt, dat moet je organiseren en tussen de oren van betrokkenen krijgen'

Respondent G

5.5. Samenwerking

Als operationeel verantwoordelijk team voor de gehele operatie komen de operationeel leidinggevenden fysiek bijeen in het Regionaal Coördinatie Centrum (verder: RCC). De secties van de onderscheidenlijke disciplines komen eveneens bijeen in het RCC. Opgemerkt dient te worden dat dit in beginsel de kerndiensten betreft, zijnde brandweer, crisiscommunicatie, gemeenten, geneeskundige hulpverlening en politie. Rijksheren zoals defensie, Rijkswaterstaat, gemeenten en waterschappen kennen veelal een eigen crisisorganisatie met daarbij behorende commandostructuur die zich op afstand van het RCC bevindt. De functionarissen zijn en worden aangeduid als liaisons van deze organisaties. Alle functionarissen blijven fysiek bijeen in het RCC ten tijde van het incident en informatie wordt uitgewisseld via het Landelijk Crisis Management Systeem en porto- en/of telefonisch.

De hoofden van de secties, zijnde de operationeel leidinggevenden worden aangeduid als hoofd sectie. Deze is belast met de operationele aansturing van de kolom die hij/zij vertegenwoordigd. De operationele eindverantwoordelijkheid ligt bij de Regionaal Operationeel Leider die belangen behartigt van alle kolommen en ervoor dient te zorgen dat multidisciplinaire aangelegenheden plenair worden besproken en afgestemd. Duiding van de operationele informatie is een proces wat in dit team gezamenlijk dient plaats te vinden. De Regionaal Operationeel Leider is afkomstig uit één van de kolommen en wordt geacht 'ontkleurd' het proces van leiding en coördinatie te sturen. Rolvastheid is hierin wederom evident omdat de valkuil aanwezig is om op grond van het recognized prime decision making, terug te vallen op eerdere ervaringen, waardoor het gevaar aanwezig is om vanuit de opleidingen en trainingen van de operationeel leider in zijn kolom, op te treden. Dit kan soms schuren met de inbreng van een hoofd sectie, afkomstig uit dezelfde kolom.

Afstemming tussen de diensten vindt plaats buiten de plenaire sessies van het ROT door. Zaken waar niet direct afstemming over kan worden bereikt of zaken die een effect hebben op de totale operatie zullen plenair gedeeld worden. Respondenten geven aan dat zij hierin verschillen constateren. De oorzaken hiervan worden divers geïdentificeerd. Gebrek aan kennis en ervaring vormen hierin de hoofdzaken. Voorts geven respondenten aan dat zij hier van de Regionaal Operationeel Leider duidelijke sturing op wensen. De informatie die tot nu toe plenair gedeeld wordt verschilt per kolom, waardoor het niveau kan verschillen van macro tot micro.

Voorafgaand aan elke vergaderronde in het ROT wordt de beeldvorming nog langsgelopen om zo te bezien of er sprake is van nieuwe feiten die van belang zijn voor het verloop van de operatie. Zodoende wordt er bewust stilgestaan bij het creëren van een gemeenschappelijk beeld, op grond waarvan besluiten en acties kunnen worden uitgezet.

'Zaken die ons allemaal aangaan, horen hier aan tafel. Ik wil niet horen dat de computers in een gemeente huis op tilt gaan en dat er daardoor niets bijgehouden kan worden. Regel dat gewoon. Gaat het over een opvanglocatie die niet open kan en daardoor iedereen naar de andere kant van

Externen

Respondenten geven alle aan dat partijen, anders dan politie, brandweer, gemeenten en geneeskundig, onmisbaar zijn vanwege de expertise. Dit brengt wel met zich mee dat de verschillend georiënteerde organisaties die de achterban vormen wel moeten beseffen hoe de kerndiensten de taken uitvoeren en dat hiertoe het hanteren van een gemeenschappelijke terminologie wel wenselijk is. Protocollen zijn hiertoe wel in de loop der jaren aangepast, maar respondenten geven aan dat de implementatie van plannen en procedures meer aandacht genieten. Plannen worden tijdens incidenten niet gepakt om door te lezen, hoogstens worden maatscenario's of kaarten gebruikt. Voor de functionarissen binnen het ROT worden alle leidinggevendenden in de binnen ring aangeduid met Hoofd sectie. Hierdoor ontstaat enigszins uniformiteit in de benaming.

Dezelfde taal

Gezien het jargon van de verschillende organisaties en het ontstaan hieruit van nieuwe afkortingen of benamingen, zijn er binnen de wereld van crisisbeheersing en rampenbestrijding ontzettend veel afkortingen. Op de vraag of ter uitwisseling van informatie er meer sprake is van uniformiteit in jargon, gaven respondenten aan dat dit de afgelopen jaren wel enigszins is verbeterd, maar dat hier nog wel slagen in gemaakt kunnen worden. Enige nuance dient hierin te worden aangebracht. Het gebruik van jargon is meer ingebed bij de hulpverleningsdiensten. Dit geldt in mindere mate voor gemeenten, waterschappen en externe diensten.

“Aflleggen” is zo’n mooi voorbeeld:

Brandweer, slangen afrollen

Geneeskundig, dodelijk slachtoffer bergen

Politie, dossier naar archief.

ik vraag altijd even door als ik dit hoor,
want anders kan het een heel naar
verhaal worden, dat begrijp je wel.”

Respondent C

6. Functioneert de crisisorganisatie?

6.1. Inleiding

In het onderliggende hoofdstuk wordt aan de hand van de theoretische bril, de resultaten van de inhoudsanalyse en de resultaten van het empirisch onderzoek geanalyseerd in hoeverre de crisisorganisatie binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid functioneert .

De in paragraaf 2.7. genoemde theoretische bril schetst dat de commandostructuur bestaat uit een vijftal elementen, zijnde de organieke-, functie-, personele structuur, de taakstelling en de samenwerking die gezamenlijk leiden tot adequate leiding en coördinatie bij rampen en crises.

6.2. Organieke structuur

6.2.1 aansluiting, acceptatie, eenvoud en verhoudingen

Met de inwerkingtreding van de Brandweerwet 1985 is de bakermat gelegd voor het multidisciplinair samenwerken. De overgang van een op militair leest gestoelde rampenbestrijdingsorganisatie (Bescherming Bevolking) naar een civiele brandweer organisatie met hiërarchische kenmerken was destijds de meest logisch geachte overdracht. Het samenbrengen van diverse soorten organisaties binnen één commandostructuur heeft alle elementen in zich van samenwerken, echter geven partijen aan dat het lastig is om over te schakelen van de eigen organisatie naar de crisisorganisatie omdat deze een totaal eigen dynamiek kent. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de soort organisatie waarvan uit de functionaris naar het ROT wordt gestuurd. De meer hiërarchische organisaties zoals brandweer en politie (type 1 organisatie volgens Dynes) sluiten meer aan bij de crisisorganisatie dan bijvoorbeeld de geneeskundige kolom en de gemeenten en waterschappen (type 2 organisaties). Politie en brandweer geven aan dat de organisaties zijn ingericht om werkzaamheden te blijven uitvoeren in het verlengde van de commandostructuur. Dit geldt niet voor verbredende organisaties zoals gemeenten en waterschappen. Deze laatste organisaties verbreden de werkzaamheden als gevolg van een incident, naast de core-business, waardoor er meer druk op leidinggevenden komt te staan alsook de afstemming tussen andere organisaties. Het kost deze laatste categorie dan ook meer moeite om aansluiting te zoeken bij de commandostructuur. De eerdere constatering van een netwerkorganisatie met hiërarchische kenmerken is toe te schrijven aan de personen en organisaties die deelnemen aan deze commandostructuur. Enerzijds hebben zij een belang dat in het collectief behartigd moet worden en anderzijds achter zij zichzelf verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Dit brengt de regionaal operationeel leider in een spagaat, want enerzijds is hij/zij verantwoordelijk voor de totale operatie en anderzijds kan hij/zij niet treden in de bevoegdheden van anderen. De commandostructuur is nog steeds geënt op de klassieke ramptypen, waardoor soms –ook vanwege het ontbreken aan kennis en ervaring hiermee- er te rigide wordt vastgehouden aan de structuur. Door deze discussie leidend te laten zijn, herhaalt zich een patroon omtrent de discussie dat de structuur niet passend is voor het soort incident waar men mee aan de slag gaat. Deze constatering ligt in de lijn met de bevindingen die zijn gedaan door de commissie Hoekstra als tussentijdse evaluatie op de Wet veiligheidsregio's De commissie adviseerde dat 'de GRIP-structuur niet rigide moet worden toegepast' en stelde dat in het geval van twijfel (over wat in een bepaalde situatie het juiste afstemmingsoverleg is) als stelregel kan dienen dat optreden in multidisciplinair verband de voorkeur verdient (zie Commissie Hoekstra, 2013, p. 12 en p. 35-36). De structuur dient faciliterend te zijn aan het incident, echter nu is er sprake van een situatie waarbij het incident wordt ingepast binnen het

bron-, effectgebied en het bestuurlijke aandachtsveld. Van Duin et al. (2012) stelt dat de procedure van GRIP feitelijk een zoektocht is naar het meest geschikte afstemmingsniveau. De rolvastheid van personen en commandoteams komt daarmee in het geding, daar zij geacht worden om bij alarmering in actie te komen. Hierdoor ontstaat feitelijk een overdaad aan de wil om zaken te coördineren, hetgeen uiteindelijk belemmerend kan werken voor de incidentbestrijding.

De precieze invulling van de commandostructuur (zijnde GRIP) wordt door de veiligheidsregio zelf bepaald en is geen wettelijke regeling, waardoor bekendheid met de veiligheidsregio en de partners essentieel is. De procedures alsook de structuur zelf worden vastgelegd in een regionaal crisisplan. De kennis van dit plan en de ervaring die partners met GRIP hebben opgedaan, speelt mee in de waarde die aan de opschalingsmethodiek wordt toegekend. Tussen organisaties en personen bestaan grote verschillen in waardering voor GRIP. Bij de brandweer bijvoorbeeld wordt gemiddeld genomen positiever over GRIP gedacht dan bij de politie, die gegeven openbare orde perspectief en evenementen handelt vanuit een SGBO. Dat is ook wel te verklaren, aangezien GRIP voornamelijk wordt toegepast bij brandweer gerelateerde incidenten. Dit op grond van de Rotterdamse oorsprong waar de regeling is ontwikkeld op grond van de risico's vanuit de petrochemische industrie. Bekendheid met de commandostructuur leidt bij incidenten waarbij dringende situaties nopen om terug te grijpen op bekende routines (recognized prime decision making) aannemelijker wijs tot een positievere houding. Dit is niet onderzocht, maar is wel een plausibele veronderstelling.

6.3. Functiestructuur

6.3.1. commandovoering

Wanneer het ROT bijeenkomt dan zijn daarin de diverse diensten en organisaties vertegenwoordigd. Hiermee gepaard gaat ook het feit dat verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bijeenkomen. Nieuwenhuis (2006) gaf al aan dat het lastig is om daarmee te duiden wat nu expliciet de rol van het ROT is in begrippen als tactisch, strategisch of operationeel. De algemeen commandanten binnen het ROT zijn zowel hiërarchisch als geografisch gecentraliseerd. De regionaal operationeel leider verbindt de belangen en stelt op grond van de prioriteiten in overleg met de hoofden secties de besluiten vast. Dit betekent dat hiërarchische benadering en de netwerkbenadering elkaar raken op het moment dat in gezamenlijkheid het incident wordt geduid en de prioriteiten hier op basis van worden bepaald. De acties die vervolgens uitgezet worden vinden plaats met een bepaalde mate van hiërarchie. Immers de plenair genomen beslissingen worden door de leidinggevendenden (hoofden secties) de eigen organisatie ingebracht. Tevens wordt in gezamenlijkheid de rand voorwaardelijke kaders gecreëerd om decentraal de nodige flexibiliteit, improvisatievermogen en aanpassingen te plegen die voorde de bestrijding van het incident benodigd zijn (Cohen en Adang, 2013, Harrald, 2006). Wanneer we het optreden van het ROT moeten duiden, dan kan gesteld worden dat 'coördinatie' een meer passende betekenis heeft dan commandovoering. In het onderzoek is naar voren gekomen dat het incident bepalend is voor de gekozen structuur, echter dat dit in sommige gevallen de aanwezige het gevaar bestaat dat er meer gecoördineerd wordt, dan goed is voor de incidentbestrijding. In die gevallen frustreert het proces van leiding en coördinatie een effectieve en efficiënte bestrijding van het incident. Dit wordt dan veroorzaakt door te veel operationeel leidinggevendenden zich te veel op centraal niveau met de uitvoering gaan bemoeien. Deze bevinding sluit aan bij de bevindingen van Muller (2009), die een zelfde fenomeen constateert. Dit kan direct frustreren in de operatie.

6.3.2. Operatiën

Het resultaat van dit onderzoek laat zien dat het ROT zich voornamelijk richt op de operatiën en de ondersteunende processen hiervan. Afgezet tegen tijd / tempo factoren dan is de conclusie dat het ROT

zich vooral bezig houdt met de zaken die op dat moment actueel zijn. Er wordt te weinig stilgestaan bij de mogelijke ontwikkeling van het incident. Dit is te verklaren door het karakter van het incident. Wanneer er sprake is van een klassieke snelle ramp met veel slachtoffers en hectiek dan is een snelle prioritering van zaken die acuut moeten worden opgepakt van essentieel belang. Het gegeven tijdsbestek is kort en derhalve is weinig tot niets te plannen. In het geval bijvoorbeeld van verwacht hoogwater, dan is er een aantal dagen tijd om een serie maatregelen te nemen dan wel is er meer tijd om scenario's uit te werken die mogelijkerwijs gaan spelen. Wanneer er acuut gehandeld moet worden is er, gelet op het ontbreken van tijd, een soort van automatisme om te handelen op basis van de op dat moment voorhanden zijnde informatie. Dit betekent dat er dus ook gehandeld kan worden op basis van onvolledige of onjuiste informatie, het geen kan leiden tot meer problemen. Rolvastheid op functionaris en systeemniveau is dan ook van belang, gezien de betrokkenheid van de functionarissen in het ROT. Deze betrokkenheid kan ertoe leiden dat men zich op centraal niveau gaat bemoeien met decentrale aangelegenheden. Gezien de verschillende processen in de operatie die uitgevoerd dienen te worden door verschillende organisaties met totaal verschillende sturingsmechanismen is het lastig om ervan uit te gaan dat de operatie centraal kan worden geleid. Met name de extending organisations (type 2 Dynes) die gesteld worden voor nieuwe taken, binnen een reguliere structuur, vergen meer tijd om zich in te richten en te richten op de operatie. Het ontbreken van kennis van de wederzijdse (on)mogelijkheden op centraal niveau over de decentrale uitvoeringsproblemen kan hiervan een oorzaak zijn, waardoor men geneigd is om op centraal niveau zelf actie te gaan ondernemen.

6.3.3. Planning

Zoals naar voren is gekomen wordt er aandacht aan planning besteed indien er tijd voor is. Bij sluimerende crises is het ROT bezig om uit te zoeken waar vooral de bevoegdheden liggen van de deelnemende actoren. Het planningsproces maakt geen structureel onderdeel uit van de werkzaamheden in het ROT. Hierdoor is er een potentieel risico dat er teveel wordt stilgestaan bij de operatie, waardoor voornamelijk reactief wordt opgetreden. In de afstemming naar het bestuur, leidt dit tot het onbewust te veel verstrekken van operationele informatie, op grond waarvan een bestuurder aan de slag gaat. Immers zal een bestuurder ook door de achterban worden bevraagd omtrent de stand van zaken en de toedracht van het incident. Social media en pers zijn snel op de hoogte van de feiten op grond waarvan een bestuurder bevraagd zal worden. In de afstemming omtrent de mogelijke ontwikkeling van een incident zal rekening gehouden moeten worden wat de bestuurder publiekelijk kan duiden. Enerzijds is er dus operationele informatie nodig om context te hebben en anderzijds dient er een bepaalde mate van bestuurlijk comfort te zijn, zodat een bestuurder op de hoogte is van de mogelijke ontwikkeling van het incident.

6.3.4. Resource management

De logistiek tijdens de operatie vindt voornamelijk plaats in de secties. Iedere discipline regelt dit voor de eigen kolom. Dit is niet iets dat multidisciplinair wordt aangevlogen. Tijdens dit onderzoek is niet gebleken dat het de wijze van optreden zoals dit nu plaatsvindt leidt tot frustratie van de operatie. Indien er afstemming gewenst is dan zoeken de logistieke functionarissen in de secties elkaar op om zodoende werkafspraken te maken. Er is ook niet gebleken van enige problemen op dit terrein.

6.3.5. Informatiemanagement

De kwalitatieve door groei van informatiemanagement is op dit moment verder in ontwikkeling. De toepassing van informatiemanagement wordt door de diverse actoren nog gezien als een zoektocht om informatie gestuurd te kunnen optreden. In de huidige vorm versterkt het nog niet de coördinerende rol van het ROT in het crisisnetwerk. In de huidige opzet wordt informatie nu verzameld en gecommuniceerd tussen organisaties en binnen die organisaties. In de paragraaf 2.6.1. genoemde activiteiten kunnen we

deze informatiestromen dus duiden als inter-, en intra-,organisational, aldus de categorisering van Quarantelli (1988). Vanuit de centrale coördinatierol van het ROT zou deze informatie ook geduid moeten worden. Immers moet binnen diverse organisaties kenbaar worden gemaakt wat de operationele impact is van multidisciplinaire relevante informatie. Deze duiding dient plaats te vinden in het ROT en niet door de sectie informatiemanagement. Geconstateerd is dat er in de beleving van respondenten verschillende inzichten bestaan omtrent wie nu waarvoor verantwoordelijk is. De intentie van LCMS om snel informatie te vergaren wordt bereikt omdat elke discipline haar informatie kwijt kan, echter zal wel de operationele impact dienen te worden geduid onder de coördinerende rol van het ROT. Immers dienen acties tussen organisaties te worden gecoördineerd en zal binnen organisaties acties en processen in gang moeten worden gezet om het incident, of de effecten ervan, te bestrijden. Vervolgens zal parallel aan dit proces het de informatiestroom van publiek naar organisaties op gang komen. Deze bestaan uit vragen omtrent informatie en handelingsperspectief. Dit zal gecoördineerd moeten worden met de informatie die vanuit de organisaties naar het publiek zullen stromen en geschaard zijn onder het proces van crisiscommunicatie. Hierover in paragraaf 3.6.7. meer. Zoals aangegeven beschreef Quarantelli vijf stromen die gelijktijdig op gang komen. Het is onmogelijk voor crisisteams om vanaf de start van een incident volledige en volledig gevalideerde informatie te verstrekken andere organisaties alsook het grote publiek. Informatie binnen organisaties en tussen organisaties dient geduid te worden en dit onderzoek heeft blootgelegd dat deze duiding nog in onvoldoende mate plaatsvindt, teneinde als coördinerend gremium zijnde het ROT adequaat te kunnen optreden.

6.3.6. Teammanagement

Binnen Zuid-Holland Zuid is sprake van fluïde crisisteams. Dit betekent dat crisisteams worden gevormd door functionarissen die op dat moment binnen hun eigen organisatie een piketfunctie vervullen. Vanwege de beperkte frequentie van bijeenkomen is de kans dat functionarissen elkaar kennen vrij klein. Het nadeel hiervan is dat teamvaardigheden en onderling vertrouwen niet aanwezig is. Deze elementen vormen een belangrijke spil in het optreden als team. Op dit moment dienen de leden van het team vanwege hun specifieke expertise vrij snel over te gaan tot het managen van het incident, zonder te weten hoe wordt gereageerd op opmerkingen, besluiten of karaktereigenschappen. Buiten de rol als voorzitter zou het wenselijk zijn om – als onderdeel van leiding en coördinatie- te sturen op de kwaliteit van de genomen beslissingen. Dit gebeurt nu niet. Hierdoor ontstaat het risico dat het groepsoptreden en de hieruit genomen beslissingen te positief worden ingeschat en kan er een situatie ontstaan waarin groupthink ontstaat (Janis, 1982). Groupthink is een psychosociaal verschijnsel. Wanneer een groep van professionals wordt beïnvloed door groepsprocessen, verschuift de focus van het resultaat naar het behoud van overeenstemming en eensgezindheid. Dit heeft een negatieve uitwerking op de resultaten en is vaak het gevolg van te lang blijven functioneren. Vermoeidheid en de vastberadenheid om de klus te klaren zijn hier debet aan. Een aantal respondenten geeft aan dat het overwegen van vaste specialistische kernteams bij kan dragen in het versterken van onderlinge vertrouwen en het behoud van scherpte waardoor teamprestaties adequaat blijven onder continu wisselende omstandigheden.

6.3.7. Crisiscommunicatie

Informatiemanagement en crisiscommunicatie zijn twee stromen die tegengesteld aan elkaar werken. Bij informatiemanagement probeert de crisisorganisatie ook de beleving van de buitenwereld naar binnen te halen, om zodoende communicatiestrategieën te ontwikkelen om publiek en organisaties te informeren. Crisiscommunicatie is een proces dat van de crisisorganisatie naar de buitenwereld plaatsvindt. Beide zijn echter wel van invloed op elkaar. Immers betreft het niet alleen het verstrekken van pure informatie, ook handelingsperspectief voor (delen van de) bevolking maken hiervan onderdeel. Omdat de crisiscommunicatie is onderverdeeld over de decentrale crisisteams, is het uitermate lastig om hierover

regie te voeren. Immers kan een burgemeester worden bevestigd naar operationele details, terwijl de incidentvoorlichter in het veld gevraagd kan worden naar de impact voor de bevolking. Het maken van afspraken omtrent wie wat communiceert, wordt gecoördineerd door het ROT. Omdat crisiscommunicatie als onderdeel van het proces bevolkingszorg is ondergebracht bij de gemeente, is men geneigd te denken dat er sprake is van een hiërarchische verhouding. Echter is dit niet het geval. Als praktisch eigenstandig proces worden belangen gewogen en wordt middels een communicatiestrategie bepaald wie wat via welk medium communiceert. Dit neemt echter niet weg dat het onmogelijk is om alle vragen naar informatie direct te beantwoorden. Dit is een gegeven dat ook in de boodschap naar de buitenwereld continu gecommuniceerd dient te worden. De communicatie en de operatie moeten dicht bij elkaar zijn gelegen, immers kan via communicatie ook gewenste effecten in de incidentbestrijding worden bereikt.

6.3.8. Flexibiliteit

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de GRIP structuur goed houvast biedt voor een snelle alarmering en opschaling. Het is voorspelbaar, men weet wie en welke eenheden gealarmeerd zijn en het kan snel operationeel zijn. Naar tijd en aard van het incident is het wenselijk om maatwerk te genereren. Eenduidigheid en bestaande beelden omtrent GRIP zullen inzichtelijk en bespreekbaar moeten worden gemaakt, teneinde dit maatwerk te kunnen realiseren. In een recentelijk onderzoek van Menno van Duin, Vina Wijkhuis (De flexibiliteit van GRIP, 5 februari 2015, IFV te Arnhem) wordt gepleit voor een meer flexibele inzet van deze structuur. De uitgangspunten in het onderzoek van van Duin, zijn rechtstreeks van toepassing op de bevindingen in dit onderzoek, met de aantekening dat respondenten binnen Zuid-Holland Zuid te kennen hebben gegeven dat flexibele toepassing van de crisistructuur voor de communicatie inhoudt dat dit scherper afgestemd dient te worden. In de voorgaande paragraaf is al geconstateerd dat dit dynamische proces lastig is om regie op te behouden. Het aanbrengen van nog een dimensie zal daardoor nog lastiger zijn om vorm te geven, met een hoger potentieel bestuurlijk afbreuk risico. Immers als onderdelen van organisaties actief worden of niet meer actief zijn, dan wordt het overzicht en de coördinatie van deze elementen uit diverse organisaties nog lastiger. Dit geldt vooral in een situatie waarbij wordt afgeschaald of wel teruggekeerd naar een normale situatie. Wanneer is dan bijvoorbeeld de gemeente of waterschap weer probleemeigenaar, dit zal dan zeer duidelijk gemarkeerd en gecommuniceerd moeten worden.

6.4. Personele structuur

Het besef van functionarissen omtrent de onderlinge afhankelijkheid is getriggerd op het moment dat er sprake is van een incident. Functionarissen uit diverse geledingen komen samen in de diverse crisisteams. Dit is mede veroorzaakt door de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's, waarmee een verbreding heeft plaatsgevonden van klassieke rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Hierdoor is de scope en dus het takenpakket van de veiligheidsregio breder geworden. Het aantal actoren dat met de bestrijding van incidenten (rampen en crises) is daarmee ook gestegen. Dit gezien de eerder geconstateerde versnippering van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden als gevolg van privatiseringen, hybriditeit in organisaties e.d. Dit betekent dat er dus ook organisaties deel kunnen nemen die niet dagelijks of op met een redelijke frequentie bezig zijn met rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit houdt in dat functionarissen uit de diverse door Dynes getypeerde organisaties aansluiten in de commandostructuur waar men niet of nauwelijks mee bekend is en waarvan niet bekend is in hoeverre zij het mandaat hebben om beslissingen te nemen dan wel louter te adviseren. Dit vergroot de kans op terugval in routines op grond van het recognized prime decision making. Gezien de fluiditeit van deze 'scratch teams' (McLennan, 2006) en de verschillende achtergronden van de deelnemers in dit crisisteam, is de vraag valide of functionarissen die niet of nauwelijks gewend zijn om onder crisistandigheden

samen te werken, genoeg gezamenlijke kwaliteit kunnen leveren om het incident te bestrijden. Dit geldt al voor de type 1 organisaties, zijnde hulpverleningsdiensten. De ROL en de hoofden secties bestaat uit 8 personen en functies. Deze deelnemers komen uit een poule van 5 mensen die wisselend piket hebben. In totaal zijn er dus 40 mensen beschikbaar die in continu wisselende samenstellingen bijeenkomt. Gezien de lage frequentie van bijeenkomen en het daaruit volgende proces van groepsontwikkeling (Tuckman, 1965) plaatsvindt, is in op dit moment nog niet de atmosfeer gecreëerd om een team duurzaam te ontwikkelen.

Dit geconstateerde verschil in niveau en samenstelling heeft consequenties. In eerste instantie sluiten reguliere en crisisfunctie niet bij elkaar aan waardoor de kans op foutief handelen (geen mandaat, beperkt of het verkeerde mandaat) wordt vergroot. Tevens zal dit inhouden dat de communicatie die hieruit volgt, zijnde intra-, inter-, organisational en richting publiek en overige organisaties onjuist, onvolkomen of aan de verkeerde doelgroep is gericht. Tenslotte is de aansluiting van functionarissen op verschillende niveaus lastig voor de decentrale besluitvorming, omdat gemaakte afspraken tussen ROT en COPI omtrent besluitvorming voor één of meer disciplines niet aansluit bij de taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betreffende actor.

De operationeel leider als eindverantwoordelijke voor het totale operationele optreden handelt op grond van het mandaat van de voorzitter van de veiligheidsregio. Dit beslaat het domein van de openbare orde en veiligheid. Echter kan deze niet voor alles verantwoordelijk worden gehouden om dat er onderdelen van het operationele optreden vallen onder de functionele kolommen en niet onder het mandaat. Politie optreden kan multidisciplinair zijn ingebed in een incident, maar kan gelet op het karakter van de (deel)operatie een zuiver politiekarakter hebben waardoor de operationeel leider er niet van is. Dit zelfde geldt voor elementen uit de geneeskundige kolom.

6.5. Taak

Geconstateerd is dat gedurende de interviews respondenten vanuit een kalme en theoretische benadering het abstractieniveau van het ROT kunnen duiden. Uit deze interviews is naar voren gekomen dat het werkniveau van het ROT ligt tussen operationeel, tactisch en strategisch, maar dat de coördinerende taak hierin toch centraal staat. Doorvragen en het reflecteren op eenzelfde casus voor iedere betrokkene toonde hierin eenzelfde beeld aan. Kenmerkend is dat de afbakening tussen het bron- en effectgebied telkens verschillend aangemerkt wordt, hetgeen een directe invloed heeft op de uit te voeren werkzaamheden. Omdat niet iedere kolom dezelfde hoeveelheid werk heeft, zal de verdeling hiervan in het bron- en effect gebied asynchroon zijn. Hierdoor kan een functionaris in het COPI het tamelijk rustig hebben, terwijl zijn collega in het ROT het juist heel druk heeft. Dit kan worden verklaard door situationele omstandigheden van het incident waardoor de functionaris in het ROT betrokken is bij de operatie. Wanneer er veel 'geregeld' moet worden, dan wordt de rol van het ROT als meer uitvoerend geduid. De scope van werkzaamheden wordt ook geduid tussen richten, inrichten en zuiver verrichten en lijkt daarom te kunnen worden herleid naar de situationele omstandigheden. Opvallend is dat alle respondenten aangeven dat zij een duidelijk strategische adviescomponent toedelen aan de rol van het ROT. Immers het bestuur moet wel op de hoogte worden gebracht van de situatie als mogelijk de bestuurlijke dilemma's. Het verantwoordingsdiscours verleidt bestuurders soms om op basis van onvolledige, onjuiste of niet gevalideerde informatie om te gaan acteren en worden zodoende meegetrokken in de operatie. Bij het doorvragen aan respondenten hoe dit te voorkomen, lijkt een afbakening zich formeren omtrent de operationele bemoeienis. De informatievoorziening richting bestuurder moet dermate worden doordrenkt van de overtuiging dat operationeel alles onder controle is en dat de opperbevelhebber zich dient te richten op zijn / haar rol als burgervader. Dit kan wellicht

worden verklaard (gebrek aan) ervaring en de hierdoor gevoede beleving van de risico's. Waar een bestuurder neigt –wellicht uit gebrek aan ervaring- naar risico uitsluiting vindt bij de operationele functionaris op basis van de aanwezigheid van die ervaring vaak een andere wellicht genuanceerdere risico perceptie plaats.

Binnen de respondenten is wel een groep die zich expliciet uitspreekt voor een ontwikkeling richting een meer tactisch niveau en dus meer aan schuurt tegen de operatie. Dit te meer omdat er op het niveau van GRIP 1-4 eigenlijk geen bestuurlijke dilemma's zijn omtrent bevoegdheden en verantwoordelijkheden, aldus de respondenten. De informatie aan het bestuur betreft over het algemeen vrij veel operationele informatie en doorgaans vergt de operatie van het bestuur geen ingrijpende bestuurlijke beslissingen. Vanaf GRIP 5 en GRIP Rijk speelt meer het probleem van de departementale en ministeriële afstemming waardoor bestuurlijk zal moeten worden afgestemd. De operatie op straat, voor zover zichtbaar aanwezig, zal gewoon blijven doorgaan. Geconstateerd kan worden dat er dus een divergerend beeld is omtrent de exacte rol van het ROT. Hoewel niet onderzocht lijkt de verklaring van de situationele omstandigheden in relatie tot de eigen werkzaamheden een verklaring te geven omtrent de verschillen in perceptie inzake de taak van het ROT. De coördinerende rol van het ROT wordt breed door respondenten toebedeeld, echter is op dit moment het beeld verschillend over hoe dit te realiseren.

6.6. Samenwerking

In de huidige commandostructuur (GRIP) komen de operationeel leidinggevenden bijeen om op grond van een gemeenschappelijk beeld de operatie te duiden, de gemeenschappelijke knelpunten inzichtelijk te maken en de hieruit volgende beslissingen te nemen. Samenwerking geschiedt onder een 'procesmanager' die middels het proces van leiding en coördinatie de onderscheidenlijke kolommen verbindt. De keuze voor het model GRIP als commandostructuur, leidt er toe dat hiërarchische (veelal binnen de kolommen) en geografische commandovoering door elkaar heen lopen. Met name in een situatie van GRIP 2 en hoger vindt dit plaats. Op het plaats incident wordt decentraal en projectmatig gewerkt en vindt aansturing plaats door de aanwezige officieren van dienst aan de troepen in het veld. Wanneer het ROT actief wordt ontstaat vanuit de secties een informatielijn met de officieren van dienst van de betreffende kolom in het veld, waardoor hiërarchische aansturing gecentraliseerd wordt. Er ontstaat dus een verschuiving van decentraal geografisch naar centraal hiërarchisch. Dit lijkt mede gevoed te worden door de discussie omtrent bron- en effectgebied en de mate van ervaring en de perceptie van de deelnemers in het ROT. Er vindt afstemming plaats wanneer dit multidisciplinair relevant is een vorm waarbij sprake is van een netwerk, waardoor de theorie omtrent de Network Administrative Organisation fysiek gestalte krijgt in de vorm van een coördinerende entiteit met hiërarchische elementen. Omdat hiërarchie en netwerkbenadering alsook de facetten van geografisch en (de-)centraal door elkaar heen loopt is het voor deelnemers lastig om te kunnen duiden wat nu de exacte rol van het ROT is. Dit wordt, ondanks een verbetering in protocollen en terminologie, door situationele omstandigheden en beleving van de functionaris als lastig ervaren. Een verklaring hierin is te vinden in zowel ervaring of het gebrek hieraan, kennis van de commandostructuur en de diversiteit in verschillende organisaties.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden eerst de centrale vraagstelling en de deelvragen beantwoord. Vervolgens worden conclusies en aanbevelingen gegeven.

7.2 Beantwoording deelvragen

Dit onderzoek is gestart met de vraagstelling:

Hoe functioneert de crisisorganisatie binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, welke knelpunten doen zich voor en welke factoren spelen daarbij een rol?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, is een aantal deelvragen geformuleerd. Aan de hand van de resultaten van het literatuuronderzoek, de resultaten en analyse van het empirisch onderzoek en de inhoudsanalyse, worden de deelvragen hieronder beantwoord.

Deelvraag 1. Zijn er formele vereisten waaraan commandovoering bij crisis en rampen, op grond van wetenschappelijke literatuur moet voldoen en zo ja hoe luiden deze?

“De Wet veiligheidsregio’s beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie.” (MvT, 31 117 Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio’s), Vergaderjaar 2006-2007 Kamerstuk 31117 nr. 3, Gepubliceerd op 6 augustus 2007.)

De wet bepaalt dat veiligheidsregio’s als gemeenschappelijke regeling moeten worden vormgegeven op de schaal van de politieregio’s. Dit is beslist geen trendbreuk met de bestaande praktijk. Ook op basis van bijvoorbeeld de (oude) Brandweerwet 1985 dienden de gemeenten al regio’s te vormen en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) ging er ook van uit dat deze regio’s waren ingericht. De Wet veiligheidsregio’s bouwt dus voort op bestaande structuren. Brandweer en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) vallen bestuurlijk onder dezelfde paraplu. Het algemeen bestuur van de VR kent dezelfde leden heeft als het bestuur van de politie (Regionaal College). De aansturing van hulpverleningsdiensten en een gecoördineerde aanpak is daardoor vereenvoudigd en effectiever. Deze aanpak werkt tevens door in de samenwerking tussen de politie en de overige hulpverleningsdiensten. Het opereren op regionaal niveau draagt bij aan de verdergaande professionele aanpak van incidenten. De geografische congruentie tussen veiligheidsregio en politieregio maken samenwerken binnen één gezamenlijk verzorgingsgebied eenvoudiger. Het construct van de veiligheidsregio op grond van een gemeenschappelijke regeling borgt de lokale invloed en betrokkenheid voor wat betreft inspraak op brandweer, crisisbeheersing en rampenbestrijding. De inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio’s vormt een platform voor de partners in rampenbestrijding en crisisbeheersing, echter zal doorontwikkeld moeten worden. De essentie betreft in ieder geval om de inwoners en bedrijven van de B.V. Nederland te beschermen tegen de aanwezige (rest)risico’s. In het Besluit veiligheidsregio’s, artikel 2.1.4, is vermeld dat het ROT belast is met de operationele leiding, afstemming met anderen betrokken partijen en het adviseren van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam. Het zijn van ‘commando met een coördinerende taak’ (Bvr, artikel. 2.1.1., lid c) is eveneens belegd bij het ROT. Zowel als in de wet als besluit stelt de wetgever slechts normen omtrent taken, verantwoordelijkheden, vorm en normtijden, echter rept hij met geen woord over formele vereisten omtrent de

commandovoering, anders dan de feitelijke benoeming van de processen leiding en coördinatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement.

Op grond van wetenschappelijke literatuur is een aantal aspecten benoemd dat onderdeel uit zou moeten maken van de commando of coördinatiestructuur.

Bezien we de afzonderlijke processen die terug te vinden zijn in de wetenschappelijke literatuur dan kunnen we de volgende processen onderscheiden die direct langs de bevindingen van het feitelijk onderzoek worden gelegd om zodoende de deelconclusies te vermelden:

- ✚ Commandovoering; Wanneer we kijken naar de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid dan kunnen we concluderen dat er sprake is van een coördinatiestructuur met hiërarchische kenmerken. De coördinatiestructuur treffen we aan in de multidisciplinaire afstemming, terwijl de hiërarchische elementen terug te vinden zijn in de monodisciplinaire activiteiten. Dit biedt in het verlengde van de netwerkbenadering voor het gedivergeerde veld van actoren de mogelijkheid om decentraal op te treden op grond van de taken, bevoegd-, en verantwoordelijkheden. De coördinatiestructuur dient bezien te worden in het licht van een Network Administrative Organisation als coördinerende entiteit in een gemêleerd deelnemersveld. De rol van de Regionaal Operationeel Leider is om als procesbegeleider de informatie in gezamenlijkheid te duiden voor wat betreft de operationele impact alsook in het stellen van de prioriteiten. Tevens is er de constatering dat er op sommige wet- en regelgeving geen bevoegdheid ligt voor de operationeel leider, waardoor hier afstemming dient plaats te vinden met de bevoegde organisatie.
- ✚ Operatiën: Over het algemeen kan gesteld worden dat bij een acuut incident met een daadwerkelijk brongebied de neiging bij het ROT bestaat om zich met de primaire crisisbeheersingstaken te bemoeien. Men is bezig met de zaken die acuut geregeld moeten worden en minder met de planning, scenario ontwikkeling en het managen van bestuurlijk comfort. Dit is als gevolg van de hiërarchisch centraal georganiseerde werkprocessen in combinatie met de situationele aspecten van het incident.
- ✚ Planning: Dit is, zoals eerder gezegd, situationeel afhankelijk. Enerzijds leidt een hoge mate van betrokkenheid van de ene kolom tot praktisch uitvoerende zaken, terwijl de andere kolom meer 'rust' heeft om na te denken over de mogelijke ontwikkeling van een incident. Structureel kan worden gesteld dat planning in de gehele breedte van de scope aan werkzaamheden van het ROT in onvoldoende mate plaatsvindt.
- ✚ Resource management: Dit is terug te vinden in de onderscheidenlijke secties van de kolommen en leidt niet tot onoverkomelijke problemen. Afstemming vindt plaats tussen de secties indien dit wenselijk en/of noodzakelijk is. Er is geen behoefte aan een doorontwikkeling omdat zaken over het algemeen goed lopen.
- ✚ Teammanagement: Op dit moment wordt geen aandacht besteed aan het functioneren van het team ten aanzien van het eigen handelen in relatie tot de behalen doelen. Het proces en het leveren van feedback op elkaar ten aanzien van het functioneren wordt niet door een ieder in gelijke mate geaccepteerd. Hoewel er al snel wordt nagedacht over het regelen van aflossing en de processen die hiervoor in gang moeten worden gezet, wordt in beperkte mate stilgestaan bij de kwaliteit van de genomen besluiten. Dit kan te zijn herleiden naar de rol die de Regionaal Operationeel Leider heeft ten aanzien van het proces alsook de inhoudelijke rol.
- ✚ Informatiemanagement: Op dit moment brengt de rol van informatiemanagement nog niet de volle wasdom van de coördinerende rol van het ROT waar het idealiter zou moeten zijn. Bezien in het licht van de Network Administrative Organisation, vormt informatiemanagement hierin een speerpunt. De rol van informatiemanagement wordt verschillend bezien waardoor in onvoldoende mate de operationele impact op tactisch-strategisch niveau geduid wordt. Op dit moment wordt

informatiemanagement bezien als ondersteunend proces waarbij een collectie aan verzamelde data wordt gezien als een verzameling interpretaties, die onmogelijk kunnen leiden tot de hiervoor genoemde duiding.

- ✚ Communicatie: Het proces van communicatie valt onder bevolkingszorg, hetgeen een gemeentelijk proces is. Op meerdere fronten wordt gecommuniceerd, zijnde nabij het incident, de informatie en het handelingsperspectief en de duiding door de bestuurder. Dit is al een lastig proces wanneer het incident feitelijk door de kerndiensten (brandweer, gemeente, geneeskundig en politie) gemanaged wordt. Dit wordt echter gecompliceerd wanneer meerdere actoren met verschillende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden onderdeel van het incident zijn. Immers wordt tussen organisaties gecommuniceerd, van organisaties richting de bevolking, vanuit de bevolking naar organisaties en tussen clusters van organisaties. Ondanks verschillende verbetertrajecten zal communicatie een blijvend aandachtsgebied zijn omdat het onmogelijk is om volledig, gevalideerde informatie tijdig en via de juiste middelen bij de juiste doelgroep te brengen. Hierin ligt besloten dat wellicht moet worden uitgegaan van een inspanningsverplichting in tegenstelling tot een resultaatverplichting.

Deelvraag 2: Welke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd bij het optreden van een crisisorganisatie?

Wanneer we bezien welke knelpunten er ontstaan dan valt dit te groeperen in een aantal centrale onderwerpen

- ✚ Organisaties: De verschillende organisaties die participeren bij een crisis nemen getalsmatig toe. Dit is verklaard uit het feit dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de afgelopen jaren meer zijn gedecentraliseerd of gedeconcentreerd. Alle kennen een eigen organisatiestructuur, waardoor aansturing van processen intern, en de afstemming van de activiteiten extern lastig bijeen kunnen komen in een GRIP structuur. De organisaties die kunnen worden getypeerd als hulpverleningsdiensten, blijven dezelfde taken doen en de organisaties veranderd niet dramatisch, echter zien we hierin ook al wrijving ontstaan wanneer er sprake is van een SGBO in relatie tot de GRIP structuur. Duiding de rol van het SGBO als sectie onder het ROT of als zelfstandig optredende commandostructuur binnen de politie is hierbij van belang. Wanneer er binnen een GRIP situatie een bron- en effectgebied is, dan constateren we dat de decentrale geografische besluitvorming, zich verplaatst naar een hiërarchisch gecentraliseerde besluitvormingscyclus, omdat aansturing monodisciplinair veelal hiërarchisch plaatsvindt. Inherent wordt hiermee het accent van het incident bijna automatisch verlegd naar de incidentbestrijding. Immers krijgen de hoofden secties informatie uit de achterban terug die monodisciplinair van aard is, echter die wel multidisciplinair geduid zal moeten worden door het hoofd sectie.

Voor de extending organisaties (type 2 Dynes) als gemeenten en waterschappen, komt er een afstemmings- en coördinatievraagstuk bij, omdat zij werkzaamheden moeten gaan verrichten die niet tot de core-business behoren, maar waar zij uitvoeringsorganisatie van het bevoegde gezag wel taken dienen te verrichten. Relatief veel verantwoordelijke taken liggen bij de minst voorbereide organisaties als het om crisisbeheersing en rampenbestrijding gaat.

- ✚ Personeel: Door een veelvoud aan functionarissen uit verschillende organisaties in het ROT is er verschil in perceptie omtrent de rol van het ROT. Dit is te duiden aan een aantal factoren. Primair is er de mate van ervaring en kennis omtrent de GRIP structuur. Wanneer deze ervaring er in mindere mate is dan valt de functionaris terug op de eerdere ervaringen uit andere situaties en op eerder opgedane routines uit wellicht de eigen organisatie (recognized prime decision making). Voorts is het situationele aspect van het incident van belang, immers wanneer er veel te doen is, zal de functionaris de rol van het ROT meer duiden in de zin van uitvoering, dan strategisch-tactisch van aard en dus het (in)richten van

werkzaamheden. Factoren als stress, tijdsdruk, faalangst e.d. spelen hierbij een rol. Doordat er verschil is in aansluiting vanuit de eigen reguliere organisatie en perceptie omtrent de rol van het ROT, is de kans op falen groter. Voorts zijn er functionarissen aanwezig die als liaison acteren, zodat besluitvorming decentraal plaatsvindt, immers vertegenwoordigen zij een organisatie en is de vraag met welk mandaat zij aanwezig zijn. Wanneer dit mandaat beperkt is, zal de afstemming in besluitvorming en dientengevolge de uitvoering, lastig worden. Hierdoor worden informatiestromen en communicatielijnen voor functionarissen diffuus, terwijl dit juist de effectiviteit van het ROT zou moeten vergroten. Immers is informatievoorziening één van de kernprocessen die bij zou kunnen dragen aan de Network Administrative Organisation als coördinerende entiteit.

- ✚ Flexibiliteit: De GRIP wordt gezien als betrouwbaar instrument om snel te alarmeren en te mobiliseren, echter wordt het te rigide toegepast. De keuze om verder op te schalen wordt zorgvuldig gewogen omdat men wil voorkomen dat er teveel disciplines worden gealarmeerd die standaard in de alarmering, maar voor wie het incident waarvoor gealarmeerd wordt geen tot weinig werkzaamheden met zich mee brengt. Voorts bestaat het risico om te veel coördinatie gremia in het leven te roepen waardoor de effectiviteit en efficiency verloren gaat. Met het rapport van Van Duin e.a. (2015) wordt ook bepleit om flexibeler om te gaan met GRIP. Een risico is echter dat de (verminderde) bekendheid met GRIP tot gevolg heeft dat meer flexibiliteit, meer onduidelijkheid met zich mee brengt in relatie tot onderliggende communicatie en informatielijnen. Wanneer dan gecommuniceerd moet worden over deze verdergaande versnippering van taken, eenheden, werkzaamheden en verantwoordelijkheden, zal exponentieel moeten worden geïnvesteerd in informatievoorziening en crisiscommunicatie.
- ✚ Rolvastheid: Wanneer we kijken naar de rolvastheid van het ROT dan constateren we onvoldoende rolvastheid. Dit is herleidbaar tot systeem- en functionarisniveau. Wanneer er onvoldoende sprake is van aansluiting van de functionaris vanuit de eigen organisatie, geen ervaring is op het gebied van crisismanagement zal onder tijdsdruk, urgentie en onzekerheid worden teruggevallen op routine, waardoor fouten worden gemaakt. Dit werkt door op systeemniveau, waardoor teammanagement verder zal moeten worden ontwikkeld. Tevens bestaan er diverse organisatie met verschillende structuren en verschillende mandaten die aan de functionarissen zijn meegegeven zodat perceptie omtrent de rol van het ROT continu zal verschillen. Tenslotte is er sprake van fluide teams die laagfrequent bijeenkomen in het kader van oefeningen en / of incidenten, waardoor de leden niet van elkaar weten met welk mandaat, soort achterban en wederzijdse (on)mogelijkheden men van doen heeft. Het ontbreken van vertrouwen en het niet op elkaar ingespeeld zijn spelen hier in een belangrijke mate een rol in.

Deevraag 3: Hoe ontstaan deze knelpunten?

In essentie wordt met de commandostructuur beoogd om diverse organisaties bijeen te brengen in het ROT. Het verschil in achterliggende organisaties uit zich in managementproblematiek en samenwerking. Gegeven het feit dat er verschillende typen organisaties zijn, bezien in de verdeling van Dynes (1994), leidt dit ertoe dat diverse organisaties met elk een andere (lijn)verantwoordelijkheid hiervoor een eigen structuur hebben ontwikkeld en het personeel op bepaalde functies hiervoor heeft geschoold. Met het samenkomen in het ROT van deze verschillende organisaties is de bekendheid met de (wederzijdse)processen van belang voor de effectiviteit voor de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Hulpverleningsdiensten zijn over het algemeen beter op de hoogte van de wederzijdse processen, echter is dit ook nog niet optimaal, omdat de commandostructuur van praktisch alle bestaande organisaties afwijkt. Aansluiting van de juiste functionarissen is daardoor van belang. Gelet op de lage frequentie waarmee dit gebeurt, is hierin structureel een gat dat continu dient te worden overbrugd. Het feit dat uit de kerndiensten alleen al 40 mensen op piket staan voor de 8 functies die vervuld moeten worden betekent dat het team een continu wisselende samenstelling kent. Organisaties anders dan de

hulpverleningsdiensten komen nog minder bijeen in het ROT en hebben te maken met soms verschillende veiligheidsregio's met een net iets andere werkwijze. Dit zijn bijvoorbeeld de liaisons van waterschappen, Openbaar ministerie, Rijkswaterstaat, Defensie en andere diensten die beschikken over speciale expertise zijnde Prorail, Tennet en overige nuts of particuliere instellingen die bij een incident betrokken kunnen zijn (petrochemisch bedrijf, school e.d.). Wanneer er sprake is van een ROT inclusief secties, ontstaan eveneens informatie- en coördinatielijnen die voor zelfs voor het getrainde oog complex lopen. Hierdoor is er geen sprake van een commandostructuur die overzichtelijke en flexibele informatiestromen vertoont en daardoor een coördinerende entiteit is.

De overlap tussen bron- en effectgebied is technisch van aard en is –gegeven het feit dat de GRIP regeling vanuit een brandweer perspectief is ontwikkeld- voor de brandweerprocessen logisch, maar dit houdt niet in dat dit voor de andere processen, vervuld door andere diensten, een logische onderverdeling is.

De commandostructuur zoals we die op dit moment kennen biedt houvast voor een snelle opschaling en alarmering en is in die zin voorspelbaar. Het is echter niet in alle opzichten geschikt voor de diverse incidenten waar een veiligheidsregio zich voor gesteld kan zien. Mede gelet op de verbreding van de taken van de klassieke rampenbestrijding naar de crisisbeheersing is herziening dan wel flexibilisering van de regeling op zijn plaats. Een conclusie is dat de regeling rigide wordt toegepast en dat in de beleving er nog steeds sprake is van een volgordelijkheid in de regeling. Hierdoor ontstaat een overdaad aan leiding & coördinatie die het principe van effectieve bestrijding van het incident kan frustreren. Opgemerkt moet worden dat dit wel situationeel is bepaald.

Deelvraag 4: Welke factoren spelen een rol bij de ontwikkeling van de knelpunten?

Gedurende dit onderzoek is komen vast te staan dat de diversiteit aan organisaties en afgevaardigde functionarissen uit deze organisaties allen met een ander beeld plaatsnemen in het ROT. Hierdoor wordt de rol van het ROT ook verschillend door deelnemers geduid. Het besef van de noodzakelijkheid of wel de 'sense of urgency' wordt verschillend beleefd, waardoor de percepties van de aanwezigen niet convergeren. Het onbekend zijn met de (weder)zijdse processen een factor die door alle ondervraagde functionarissen steeds terugkomt. De laagfrequente bijeenkomsten in zowel oefen- als incident setting is ook een steeds terugkerend item. Omdat er geen sprake is van vaste teams wordt in combinatie met de laagfrequente bijeenkomsten geen ervaring en vertrouwen opgebouwd. Veelal zijn de incidenten die zich voordoen grotendeels op te lossen, zonder dat hiervoor dient te worden opgeschaald en er dus een behoefte ontstaat aan een commandostructuur. Het in stand houden van fluïde teams is een keuze die in de hand werkt dat de samenstelling bij opschaling constant kan wisselen. Hierdoor zullen teams zich niet kunnen ontwikkelen tot gespecialiseerde crisisteam die op elkaar ingespeeld zijn, gespecialiseerd zijn in crisismanagement en een grote mate van onderling vertrouwen kennen. Omdat de fluïde teams de kern van de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en rampenbestrijding vormt worden de operationeel leidinggevendenden geleverd uit gelijkwaardige functies binnen de staande organisaties. Veelal zijn deze lijnmanagers belast met werkzaamheden waardoor het lastig is om agenda's vrij te maken om te oefenen. Het gevolg hiervan is dat er plaatsvervangers worden gestuurd die soms niet exact weten wat hun rol is in een dergelijk team. Dit verklaart mede de onduidelijkheid over de eigen rol. Het opleiden, trainen en oefenen van de functionarissen binnen de hoofdstructuur vormt een instrument waarop men de functionarissen zou kunnen voorbereiden op hun rol, echter is het vrijmaken van agenda's van deze (operationeel) leidinggevendenden vaak een probleem. Immers brengt dit kosten met zich mee en gaat dit ten koste van de reguliere werkzaamheden. De roep om meer oefenen is er één die in den lande herkend wordt echter waarvan terecht afgevraagd kan worden of dit ook gaat gebeuren. Dit zou meer pleiten voor

een flexibilisering van de structuur en het in het leven roepen van een hoogwaardig gespecialiseerde teams.

De afbakening tussen bron- en effectgebied is een punt dat continu een punt van aandacht is, omdat deze voor de brandweer een meer logische technische onderverdeling is dan voor de overige partijen. Wat bij verdere opschaling speelt is de primair belegde decentrale geografische besluitvorming. Vanuit het COPI wordt ten aanzien van de incidentbestrijding een palet aan maatregelen genomen dat redelijk op zichzelf staat. Wanneer er sprake is van een ROT dan zullen de secties monodisciplinair contact leggen met het COPI waardoor een hiërarchische en gecentraliseerde wijze van optreden ontstaat. Dit valt te verklaren uit het feit dat politie en brandweer hiërarchisch zijn georganiseerd. De informatie uit de secties wordt verheven tot multidisciplinaire informatie waardoor het ROT zich feitelijk als een super COPI gaat bemoeien. Hieruit volgt dat rolvastheid een gegeven is dat zowel op systeem als functionaris als systeemniveau een punt van aandacht is. Het hoofd sectie zal zich bewust moeten zijn van de eigen rol en de informatie die hij/zij vanuit de sectie meekrijgt om te duiden in het ROT. De structuren zoals deze bijeenkomen leveren onduidelijkheid op ten aanzien van de informatielijnen en communicatielijnen. Informatievoorziening is op dit moment nog niet dermate doorontwikkeld dat het hierdoor het ROT kan katapulteren naar een coördinerende entiteit die het in de theorie van de Network Administrative Organisation zou kunnen zijn.

De decentralisatie van besluitvorming, als gevolg van verschillende organisaties, maakt dat er binnen het ROT geen eenduidige afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze van uniformering van besluitvorming. Gegeven de verschillende achterbannen en beslissingsbevoegdheid zal er een discrepantie zijn tussen wat wordt uitgevoerd in de kolommen en de centraal genomen beslissingen binnen de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en rampenbestrijding.

De rol van de Regionaal Operationeel Leider is verantwoordelijk voor het totaal operationeel optreden, echter schuilt hierin het feit dat hij ter zake sommige domeinen geen mandaat heeft, omdat dit is toebedeeld aan de functionele kolommen. Hierin wordt nu gecoördineerd, echter is de vraag of een breder mandaat hierin de rol van de Regionaal Operationeel Leider niet beter kan positioneren.

De GRIP regeling is gedateerd, echter is voorspelbaar wanneer we het over alarmering en opschaling hebben. De regeling kent brandweer aspecten die niet voor de overige kolommen gelden zoals bijvoorbeeld de onderverdeling in bron- en effectgebied. Rigide toepassing kan leiden tot een 'overkill' aan leiding en coördinatie die het proces kunnen frustreren. Op dit moment wordt iedereen mee gealarmeerd in de opschaling, terwijl de vraag valide is of dit voor elke discipline ook wel noodzakelijk is. Immers als men wordt opgeroepen dan gaat men handelen, het geen de eerder vermelde rolvastheid niet ten goede kan komen. Delen van informatie worden gebruikt om mee aan de slag te gaan. Een volgend punt van de regeling is het cumulatieve principe dat wordt toegedicht aan de regeling. Bij een volgende opschaling komt er een coördinerend gremium bij, terwijl de vraag gesteld moet worden of dit ook wel noodzakelijk is. Flexibiliteit van de regeling en dus de structuur kan hierin een uitkomst bieden, echter is op voorhand al duidelijk dat dit tot een nog diffuser beeld leidt voor wat betreft informatiemanagement en communicatielijnen. Met name bij de partners die we kunnen duiden als extending organiaties (type 2, Dynes).

Deelvraag 5: Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het functioneren van de crisisorganisatie?

Op basis van de resultaten van het onderzoek worden in paragraaf 7.4. separaat de aanbevelingen opgesomd.

7.3 Conclusie

Dit onderzoek begon met de vraag of een incident als in Haren zich ook in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid zou kunnen voordoen. Wanneer we deze vraag verbreden naar de vraag of de crisisorganisatie in haar geheel functioneert, dan blijkt dat dit met wisselend succes het geval te zijn. Dit is onder andere afhankelijk van het soort incident en de functionarissen die aanwezig zijn vanuit de verschillende organisaties en de bekendheid die zij hebben met de commandostructuur. Een 'nieuw' incident zoals de facebook rellen in Haren, vraagt inzicht en adequate inschatting van de operationele en bestuurlijke consequenties. Wanneer zich herhalende incidenten voordoen (branden, ongevallen) dan vallen disciplines terug op de routines die hen is aangeleerd en zal over het algemeen het incident zonder al te veel problemen worden opgelost. Gegeven de verschillende organisaties, de laagfrequente bijeenkomsten van het ROT als gevolg van oefeningen en incidenten en de aansluiting van functionarissen uit de organisaties op de commandostructuur, die vanwege de –vaak- neventaak niet goed is ingeslepen, leidt tot gebrek aan rolvastheid op functionaris en systeemniveau. In het verlengde hiervan wordt informatie niet effectief en efficiënt genoeg gemanaged en is er onvoldoende zicht en regie op het cruciale proces van communicatie. Een proces dat nooit goed met een resultaatverplichting kan worden vervuld. Dit overziend is de coördinerende entiteit die het ROT wenst te zijn, in de beleving van degenen die hier een rol in vervullen, nog niet voldragen. Immers is in de perceptie van de functionarissen deze rol variërend van uitvoerend tot strategisch adviserend en vervullen individuen een wisselende–situationeel-bepaalde rol in de uitvoering, de ondersteuning of in de advisering.

De wisselende samenstelling van het ROT, het incident zelf en de functionarissen die bekend zijn met de commandostructuur is een mix van toevalligheden die als basis voor adequaat functioneren van een crisisorganisatie te smal is. Het afbreukrisico voor het bestuur kan, gegeven het verantwoordingsdiscours, bij falend operationeel optreden bestuurlijke schade opleveren.

7.4 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten en de conclusies van dit onderzoek kan een aantal aanbevelingen ten aanzien van het functioneren van de crisisorganisatie worden gedaan.

Afweging

Strategisch dient de vraag gesteld te worden wat de toegevoegde waarde is van een Regionaal Operationeel Team. Bezien de structuur waarin verschillende organisaties worden gedwongen om genoodzaakt samen te werken, de geringe ervaringsopbouw en de praktisch onhaalbare uniformering van gecentraliseerde besluitvorming, dient de vraag zich aan in hoeverre de geforceerde structuur gerechtvaardigd is om kosten nog moeite te besparen om iedereen in dezelfde modus te krijgen. Hulpverleningsdiensten weten elkaar te vinden en stemmen af wanneer dit nodig is, ook zonder commandostructuur. Het surplus aan mensen dat nu wordt opgeroepen ten behoeve van het organiseren van de ondersteuning en de randvoorwaardelijke taken zou dan gericht en efficiënter kunnen worden ingezet voor de acties die door de diensten plaatsvinden. Een loskoppeling van de operatie en het realiseren van bestuurlijke duiding, zou kunnen leiden tot een tweedeling in taken, waarbij een strikte scheiding tussen operatie en bestuur mogelijk wordt gemaakt. De activiteiten die nu in de secties worden verricht zouden ten dienste kunnen worden gesteld ten behoeve van resource management en scenario ontwikkeling waarbij specifiek de scheiding tussen operationele impact en bestuurlijke impact continu wordt gemaakt. Immers zijn er nu ook al voorbeelden van incidenten waarbij er voor Zuid-Holland Zuid geen brongebied was, maar waar het wel absoluut essentieel was om bestuurlijk te adviseren en

scenario's te ontwikkelen. Dicht tegen de operatie wordt het proces van (crisis)communicatie aangezet, waardoor het mogelijk is om informatie en handelingsperspectief te verstrekken en het bestuur te adviseren omtrent de duiding die aan het exclusieve domein van de bestuurder toekomt. Ingezet kan dan worden op het meer organiseren van bestuurlijk comfort, waarbij het een gegeven is dat de operatie draait en dat een bestuurder gerustgesteld wordt in zijn/haar perceptie omtrent de bestuurlijke risico's.

Flexibilisering

Wanneer de bestaande structuur gehandhaafd wordt, dan zal de GRIP structuur moeten worden gemoderniseerd. Flexibilisering van de regeling houdt in dat per kolom eenheden en functies kunnen worden in- en uitgeschakeld. Dit vergt echter een herijking van de secties en een meer onafhankelijke en sterkere positionering. Dit laatste geldt des te meer voor de processen van informatiemanagement en crisiscommunicatie.

Handhaving

De handhaving van de structuur houdt in dat er meer geïnvesteerd dient te worden in vaste teams, of in ieder geval een opmaat hiernaar toe. Dit betekent op voorhand aandacht voor informatie management en crisiscommunicatie als kernfundamenten voor een coördinerende entiteit, zoals door de door Provan & Milward (2001) benoemde coördinatiestructuur in de vorm van een Network Administrative Organisation. De aandacht voor teammanagement dient verder te worden ontwikkeld om de fluïde teams scherp te houden voor wat betreft de kwalitatieve besluitvorming. De rol van de Regionaal Operationeel Leider dient explicieter te worden onderzocht in de zin dat de mandaten op grond waarvan hij handelt voldoende zijn om beslissingen te kunnen nemen. De verschillende achtergronden van de organisaties en de besluitvorming hierin dient breed gedeeld te worden, zodat centrale besluitvorming ten tijde van crisis kan worden afgestemd met de diensten en organisaties die hierachter zitten. De rolvastheid van de functionarissen dient hierin mee genomen te worden, immers is dit een afgeleide hiervan. Hier zou het instrument van opleiding, training en oefening (OTO) uitkomst kunnen bieden. Veelal worden oefeningen georganiseerd op grond van een incident dat heeft plaatsgevonden. Hierdoor ontstaat een onnatuurlijke situatie waarbij tijd-tempo factoren elkaar hinderen en niet bijdragen aan hetgeen eigenlijk geleerd zou moeten worden. Het accent zou meer moeten worden verlegd naar het denken in scenario's, het abstractieniveau van het ROT en meer in de bespreking van casuïstiek. De aansluiting van functionarissen uit de verschillende organisaties is op dit moment niet voldoende waardoor teveel geïmproviseerd moet worden op het moment dat het erom spant. Herijking van het OTO instrumentarium is noodzakelijk om het leervermogen van de organisatie als geheel te verbeteren. De kennis en informatie over de commandostructuur dient herhaaldelijk bijgebracht te worden bij de diverse organisaties, anders dan de kerndiensten. Dit in verband met personele wisselingen, de soort organisatie en de aandacht voor crisisbeheersing alsook de afweging in hoeverre crisisbeheersing een hoofdtaak is of een deeltaak. Deze laatste vraag dient voor alle organisaties overigens de startvraag te zijn alvorens een traject van verbeteringen in te gaan. Als de vraag beantwoord is in hoeverre diensten crisisbeheersing serieus nemen, dan kan met minder inspanning een aantal teams worden geformeerd dat volledig is gespecialiseerd op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Crisisbeheersing is dan geen neventaak, zoals nu in een aantal gevallen het geval is, maar corebusiness. Om niet direct het systeem van het verlengde lokale bestuur te herzien, is het de overweging om dit in gezamenlijkheid met een aantal regio's op te pakken, zodat per regio een specialistisch team kan worden geselecteerd, opgeleid, getraind en geoefend kan worden. Voor Zuid-Holland Zuid zou dit betekenen om eerstens met Rotterdam Rijnmond, Zeeland en Midden- en West Brabant in de zogenaamde 'Zuid-West delta' te bezien in hoeverre dit wenselijk is. Immers kan dan duurzaam, efficiënt en uniform worden gewerkt aan kwalitatief hoogwaardige teams die gespecialiseerd zijn in crisisbeheersing en rampenbestrijding.

Dit onderzoek geeft geen antwoord op de vraag in hoeverre de commandostructuur is ingericht om mee te gaan in het verantwoordingsdiscours dat bij de overheid heerst, echter vormt dit wel een punt van aandacht bij de bestuurlijke duiding van een incident waarbij alle ogen zijn gericht op de eindverantwoordelijke bestuurder(s).

Bijlage 1 Lijst respondenten

- ✚ Dhr. H. Meijer: algemeen directeur veiligheidsregio Hollands-Midden;
- ✚ Dhr. C. Post, algemeen directeur veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid;
- ✚ Mw. I. Depman, coördinerend gemeentesecretaris Midden- en West Brabant;
- ✚ Mw. R. van den Berg, coördinerend gemeentesecretaris Zuid-Holland Zuid;
- ✚ Dhr. R. Bron, hoofd afdeling risico- en crisisbeheersing, veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid;
- ✚ Mw. M. Wolberink, hoofd veiligheidsbureau veiligheidsregio Midden- en West Brabant;
- ✚ Dhr. P. Aantjes, Sectiehoofd planvorming en coördinator brandweer Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum, Regionaal Operationeel Leider;
- ✚ Mw. T. Schutte, Leider COPI, Hoofd sectie Brandweer;
- ✚ Dhr. E. van de Ploeg, hoofd team bevolkingszorg veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid;
- ✚ Mw. C. Brouwer-Sneijders, teamleider crisisbeheersing hoofdafdeling Risico- en crisisbeheersing;
- ✚ Dhr. Bram Rus, officier veiligheidsregio, ministerie van Defensie;
- ✚ Dhr. Marco, Heystek, beleidsmedewerker GHOR, bureau GHOR, VRZHZ
- ✚ Dhr. Niels Robbemond, calamiteitencoördinator Waterschap Hollandse Delta, liaison in het ROT;
- ✚ Mw. Jessica Zoethout, calamiteitencoördinator Waterschap Rivierenland, liaison in het ROT.
- ✚ Dhr. Peter Kessels, bureauhoofd veiligheidsbureau, liaison brandweer veiligheidsregio Hollands-Midden

Bijlage 2 Interviewhandleiding

Achtergrond

Deze informatie is bestemd om vanuit de interviews in kaart te brengen welke activiteiten en structuren er door de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid zijn gebruikt en wat hiervan het effect is op de commandostructuur. Respondenten zijn gekozen op basis van hun functie binnen de crisisorganisatie. Voorts dragen zij functionarissen aan die een mogelijke rol binnen de crisisorganisatie spelen “snowball sampling” om zodoende een meer uitgebreid beeld te vormen. Hierdoor zijn ook functionarissen binnen de crisisbeheersingsorganisatie aangedragen vanuit andere regio's die met een zelfde incident te maken hadden (Chemie Pack, incident op grensgebieden tussen veiligheidsregio's).

Doel van het interview

Het interview beoogt een tweetal zaken inzichtelijk te maken, namelijk:

1. Inzicht verkrijgen in de wijze waarop en de mate waarin respondenten bekend zijn met de commandostructuur, welke processen en taken hierin plaatsvinden en de mate waarin samengewerkt wordt.
2. Inzichtelijk maken van de knelpunten die het functioneren beïnvloeden en welke factoren hierop van invloed zijn.

Resultaat van het interview

Het interview beoogt inzicht te verschaffen in de beleving van betrokkene omtrent het abstractieniveau aangaande het functioneren van commandostructuur binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

De resultaten worden verwerkt in de rapportage van het onderzoek.

De interviewresultaten worden verzameld, geordend en geanalyseerd, waarna ze worden verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Werkwijze

1. In eerste instantie is aan de respondenten gevraagd of zij bereid waren om medewerking te verlenen. Wanneer dit het geval was dan is er een afspraak gemaakt waarbij het doel van het interview is weergegeven. Bij aanvang is de context geschetst, doel van het onderzoek en mogelijk vervolgtraject. Tevens is aangeven dat het interview ongeveer drie kwartier tot een uur in beslag zou nemen. Respondenten is gevraagd of er bezwaar bestaat tegen het opnemen van het interview en medegedeeld dat de geluidsopname na goedkeuring van het verslag op hoofdlijnen wordt verwijderd.
2. Het interview is opgebouwd uit de volgende onderdelen:
 - ✚ Kennismaking voor zover noodzakelijk, schets van het onderzoek, opbouw van het onderzoek, vraag of interview opgenomen kan worden, schets van de uitwerking hiervan.
 - ✚ Hierna start interview, semigestructureerd op basis van onderwerpen;
 - ✚ Afronding van het interview met een controle op de onderwerpen.

Topiclijst t.b.v. interview

Naam:

Functie:

Organisatie:

Organieke structuur:

- + Begrip van de GRIP structuur
- + Aansluiting bij reguliere organisatiestructuur
- + Acceptatie van de GRIP structuur
- + Verhouding GRIP tot SGBO
- + Mate geschiktheid t.a.v. soorten crises (knoppenmodel)

Functiestructuur:

- + Welke functies zijn er in het ROT?
- + Hoe is de samenstelling vast, flexibel?

Personele structuur

- + Beschrijving type mens, benodigde competenties
- + Rolvastheid
- + Hoe wordt Leiding en Coördinatie uitgevoerd? C&C /netwerk

Taakstelling

- + Welke taken/processen moeten in de commandostructuur vervuld worden?
- + Hoe zijn verhoudingen centraal/decentraal?
- + Wat is het niveau? Strategisch/tactisch/operatie (duiding waarom)
- + Verhouding beleid-operatie

Samenwerking

- + Hoe de samenwerking te typeren? Één organieke structuur, geheel is de som der delen, grand strategic operational picture?
- + Hiërarchische of netwerksamenwerking (nw governance)

Heel hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 3 Overzicht incidenten 2010-2014

2010

GRIP 1				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
09-02	Dordrecht	Beneden Merwede	GRIP 1	Man van Merwede brug gesprongen, inzet 3 duikteams en blusboot.
03-03	Papendrecht	Randwijk 120	GRIP 1	SO gaskraan opengezet; ontruiming omwonende woningen.
08-04	Papendrecht	Kerkbuurt/Beneden Merwede	GRIP 1	Jacht overvaren door tanker, 2 personen overboord.
13-06	Dordrecht	Kilkade 23	GRIP 1	Zeer grote brand bij Gebotex, 2 ^e hands kledingrecycling.
27-07	Hardinxveld-Giessendam	Tiendweg 46	GRIP 1	OMS melding verpleeghuis, brand op dak met volledige ontruiming
18-08	's-Gravendeel	Weegje 93	GRIP 1	Gaslekkeg met gedeeltelijke evacuatie zorgcentrum
09-11	Nieuw-Lekkerland	Smitsweg 6	GRIP 1	Uitslaande loodsbrand met opslag PVC e.d.
10-11	Hardinxveld-Giessendam	Peulenstraat 192	GRIP 1	Woningbrand met opvang direct betrokkenen.

GRIP 2 / Kern ROT				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
01-01	Dordrecht	Van Neurenburgpad 2	GRIP 2	Zeer grote brand in een winkelpand met opgeslagen vuurwerk in een bunker.
25-02	Dordrecht/Hoeksche Waard	Oranjepark 13	GRIP 2	Grote stroomstoring in Dordrecht en Hoeksche Waard.
16-06	Dordrecht	Pr. Julianaweg 56	GRIP 2	Zeer grote brand in portiekflat, explosie met dodelijk slachtoffer.
GRIP 3				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
GRIP 4				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
Kern ROT				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
08-01	Alle gemeenten VR ZHZ	Oranjepark 13 DDT	PlanningsROT	Mobiliteitsproblematiek als gevolg van het dreigende strooizout tekort.
03-04	Hoeksche Waard	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	Stroomstoring in Hoeksche Waard en ziekenhuis in Dordrecht
10-06	Regio Zuid-Holland Zuid	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	WK 2010 Zuid-Afrika.
24-06	Regio Zuid-Holland Zuid	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	WK 2010 Zuid-Afrika.
09-07	WK finale feesten	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	Organisatie feesten rondom WK finale Zuid-Afrika
12-07	WK finale feesten	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	Organisatie feesten rondom huldiging WK Zuid-Afrika Oranje elftal
14-09	Regio Zuid-Holland Zuid	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	Jaarwisseling Oud & Nieuw 2010-2011
28-10	Regio Zuid-Holland Zuid	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	Jaarwisseling Oud & Nieuw 2010-2011
16-12	Regio Zuid-Holland Zuid	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	Jaarwisseling Oud & Nieuw 2010-2011
16-12	Regio Zuid-Holland Zuid	Oranjepark 13 DDT	Kern ROT	Dreigend strooizout tekorten

Bron: Bureau Operationele zaken Regionale Brandweer ZHZ en Beheer RCC, d.d. 03-01-2011

GRIP 1				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
2 mei 2011	Dordrecht	Planckstraat 9	GRIP 1	Brand op zolder en dak Vleesverwerkingsbedrijf Jonker. Korte tijd Blauwzuurgas vrijgekomen door branden verpakkingsmateriaal. 1 SO ademhalingsproblemen.
5 mei 2011	Zwijndrecht	Ringdijk 19	GRIP 1	Grote industriebrand Garagebedrijf v.d. Zouwe. Mogelijk asbest vrijgekomen
16 mei 2011	Zwijndrecht	Langeraastraat e.o.	GRIP 1	Vuurwapenincident
3 juni 2011	Dordrecht	??	GRIP 1	Zinkend schip op de Oude Maas. 4 opvarenden gered.
8 nov 2011	Dordrecht	Aventurijn 1048	GRIP 1	Grote brand in Bedrijfsverzamelgebouw
GRIP 2 / Kern ROT				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
27 juli 2011	Regio ZHZ	Gehele regio	GRIP 2	Storing KPN netwerk, Grote telefoonstoring als gevolg waarvan P2000, C2000 en telefonie (inclusief Nationaal Noodnet) in de regio ZHZ verstoord is. Dit probleem speelde ook in de regio's HM en RR.
GRIP 3				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
14-01-2011	Zwijndrecht	Munnikensteeg	GRIP 3	Bron: Brand lekkende treinwagon rangeerterrein Kijfhoek Effect: straal van 1 km, diverse woningen Zwijndrecht en H-I-Ambacht
GRIP 4				
Datum	Gemeente	Adres	Classificatie	Bijzonderheden
05-01-2011	Moerdijk, regio MWB	Vlasweg 4	GRIP 4	Bron: Zeer grote brand bij chemisch bedrijf gemeente Moerdijk Effect: regio ZHZ (sirene in gemeente Strijen, Cromstrijen, Binnenmaas en Dordrecht)
Plannings ROT				
Datum	Gemeente	Aanleiding	Classificatie	Bijzonderheden
12 nov 2011 9.30-14.30 u	Dordrecht	Intocht Sint Nicolaas Grootschalig evenement		Landelijke intocht Sint Nicolaas met verwachte aantal bezoekers tussen de 50 en 60.000. Het evenement is goed verlopen, 6 arrestanten en 3 kinderen die ouders kwijt waren. Er is veel gebruik gemaakt van social-media.

Bron: afdeling Risico- en Crisisbeheersing, d.d. 11-11-2011

2012

Plannings ROT			
Datum	Thema	Adres	Bijzonderheden
4-5 jan '12	Dreiging hoogwater	div. gemeente regio ZHZ	Plannings ROT bijeengeroepen i.v.m. dreiging hoogwater op woensdag 4 en donderdag 5 januari 2012. Hoogwater dreiging is met name van betekenis voor buitendijkse gebieden van de gemeenten Dordrecht, Zwijndrecht, H.I.Ambacht, Polder Nieuwland Alblasserdam/ Papendrecht.
10-02-2012	Molentocht schaatsevenement te Alblasserwaard	n.v.t.	Plannings ROT is bijeengeroepen toen nog niet duidelijk was of de tocht wel of niet doorging. Het niet doorgaan van de tocht zou meer aanspraak doen op de reguliere hulpverlening. Tocht is doorgegaan en daardoor is de organisatie en opschaling van kracht geworden. Organisatie molentocht heeft haar verantwoordelijkheid genomen en de tocht is zonder incidenten (op botbreuken na) verlopen
30 sept '12	VRZHZ		Per 1 oktober 2012 komt het plannings ROT als voorbereidend overleg te vervallen. Wijziging RCP
GRIP 1			
Datum	Gemeente	Adres	Bijzonderheden
8 jan '12	Gorinchem	Papland 13d	Zeer grote brand bij Bakkerij van der Meer, Bedrijventerrein Papland nr 13d. Van 08.47 – 12.02 uur GRIP 1. Schriftelijke evaluatie gehouden
28 juni '12	Numansdorp	Koninginneweg/Julianastraat	Brand bij gaslekkage ontstaan bij werkzaamheden Schriftelijke evaluatie is gehouden
14 aug '12	Lexmond, Zederik	Rijksweg A27, linkerbaan, hectometerpaal 52,0	Ongeval tussen twee vrachtauto's en hiertussen één personen auto. GRIP ivm te verwachten verkeersinfarct Schriftelijke evaluatie is gehouden
31 okt '12	Uitval P2000	Oranjepark 13, Dordrecht	Naar aanleiding van de uitval P2000 en het niet bereikbaar zijn van de intake 112 meldingen is door de ROL GRIP 2 afgekondigd. Alarmering van de eenheden is tijdelijk via de back-up (Communicator) overgenomen.
1 dec '12	Dordrecht	In rivier de oude Maas t.h.v. Maasplaza	15.20 uur Lek in aardgasleiding in de Oude Maas. STEDIN heeft lekkage monodisciplinair opgelost.

GRIP 2			
Datum	Gemeente	Adres	Bijzonderheden
10-09-2012	Dordrecht	Noorderelsenweg	<p>Zeer grote brand Boerderij, schuur met opslag van hooibalen. GRIP gemaakt i.v.m. hevige rookontwikkeling. Asbest in dak schuur wordt gesaneerd in samenwerking met gemeente, omgevingsdienst en Salvage.</p> <p>Schriftelijke evaluatie wordt gehouden</p>

Bron: Bureau Operationele zaken Regionale Brandweer ZHZ en Beheer RCC, 1 maart 2013

2013

GRIP 1

Datum	Gemeente	Adres	Bijzonderheden
18 april 2013	Gorinchem	t.h.v. Merwedeburg Gorinchem	Drenkeling t.h.v. Merwedeburg, Gorinchem, locatie COPI terrein van Damen Shipyards, Industrierrein Avelingen West 20, 4202 MS te Gorinchem. Drenkeling niet aangetroffen
10 mei 2013	Sliedrecht	Kerkbuurt 14	Brand in leegstaand pand, rook richting seniorenflat. Flat is ontruimd geweest, bewoners op 2 locaties opgevangen.
7 oktober 2013	Sliedrecht	Marisstraat 2	Melding Brand industrie/agrarisch. Zeer grote Brand in loods/distributiecentrum MCD, Marisstraat 2, Marisstraat 2, 3364 AZ Sliedrecht
12 oktober 2013	Hardinxveld-Giessendam	Giessenzoom	<p>Zeer grote brand in loods van voormalige tegel en natuursteenhandel en keukens. Weinig inhoud in loods. 2 loodsen, 1 staat in de brand</p> <p>Brandweer heeft problemen met waterwinning, treinverkeer tijdelijk stilgelegd, onderzoek naar asbest.</p>
23 november 13	Strijen	Christiaan Huygenstraat 13	Zeer grote brand in Meubelzaak

GRIP 2

Datum	Gemeente	Adres	Bijzonderheden
27 april 2013	Strijen	Christiaan Huygensstraat 13, 3291 CN te Strijen	Brand bij Milieuservice in loods (40x50 m). Aanwezig in loods huisafval en bouwmaterialen, in dak asbest aanwezig. Asbest verspreiding circa 75 meter benedenwinds. Oorzaak brand onbekend.

Bron: afdeling Risico- en Crisisbeheersing, d.d. 15-01-2014

2014

Oud en Nieuw	31-12-2013	Regio	Jaarwisseling 2013-2014
GRIP 0	22-25 maart 2014	Den Haag / VRZHZ	Nucleair Security Summit
GRIP 0	27 maart 2014	Dordrecht	Zeer grote brand Dubbeldam
GRIP 1	16 april 2014	Numansdorp (Gemeente Cromstrijen)	Morsing Zwavelzuur bij Zwembad Numansdorp
GRIP 1	17 april 2014	Zwijndrecht	Zeer grote brand. Fit for Free, H.A. Lorentzstraat te Zwijndrecht
GRIP 2	4 mei 2014	Zwijndrecht	Zeer grote brand Winkelcentrum Noord Zwijndrecht
GRIP 0	6 mei 2014	Zwijndrecht	Zeer grote brand Heerema
GRIP 1	12 mei 2014	Zwijndrecht	Brand Kapitein Dekkerflat
GRIP 1	21 mei 2014	Heinenoord	Brand Heinenoordtunnel. In samenwerking VRR
GRIP 0	2 juni 2014	Zwijndrecht	Kijfhoek
GRIP 2	3 juni 2014	Regio	Brand Shell Moerdijk
GRIP 0	15 juni 2015	Dordrecht	Zeer grote brand Voorstraat centrum Dordrecht
GRIP 1	17 juli 2014	Streefkerk	Drenkeling Lek, t.h.v. Streefkerk. In samenwerking HM
GRIP 0	17 oktober 2014	Alblasserdam	Persoon te water, lammetjeswiel
GRIP 0	17 oktober 2014	Alblasserdam	Zeer Grote Brand kelder Nedstaal
GRIP 0	20 oktober 2014	regio	Verwacht hoog water
GRIP 1	10 november 2014	Dordrecht	Gezondheidsklachten Drechtwerk Dordrecht
GRIP 1	13 november 2014	Hardinxveld-Giessendam	Waterongeval met zoektocht Merwede, Hardinxveld
GRIP 1	26 november 2014	Hardinxveld Giessedam	Zeer Grote Brand van Noordenne glas.
GRIP 1	21 december 2014	Groot Ammers	Persoon te water Lek
GRIP 0	31 december 2014	regio	Vorbereiding op Jaarwisseling 2014-2015

Bron: afdeling Risico- en Crisisbeheersing, d.d. 8 januari 2015

2015

GRIP 2	06-01-2015	Oud-Beijerland	Brand schokdemperfabrikantKONI
--------	------------	----------------	--------------------------------

Bron: afdeling Risico- en Crisisbeheersing, d.d. 1 februari 2015

Bijlage 4 Afkortingenlijst

AGS	Adviseur gevaarlijke stoffen
ARB	Adviseur Risicobeheersing Bevolkingszorg
AMW	Algemeen Maatschappelijk Werk
BAC	Brandweeractiecentrum
BIK	Basis Incidentkaart
BIR	Besluit informatie inzake rampen en crisis
Bvr	Besluit Veiligheidsregio's
CACO	Calamiteitencoördinator Meldkamer
CDK	Commissaris van de Koningin
COL	Coördinerend Operationeel Leider
COPI	Commando Plaats Incident
CRAS	Centrale Registratie en Afhandeling Schade
CRIB	Centrale registratie en inlichtingen bureau
CVD	Chef van Dienst (politie)
CVD-G	Commandant van Dienst Geneeskundig
CWU	Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden
DIK	Districtelijk Informatieknoppunt
EHBO	Eerste Hulp Bij Ongelukken
GAGS	Geneeskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheid
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GMC	Gemeenschappelijke Meld Centrale
GOR	Gezondheidsonderzoek bij rampen
GRIP	gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
HAC	Hoofd Actiecentrum
HIN	Hoofd informatie
HOVD	Hoofdofficier van dienst
IBP	Incidentbestrijdingsplan
ICCB	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IM	Informatiemanagement
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IROT	Interregionaal ROT
IZB	Infectieziektebestrijding
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOS	Landelijke Operationele Staf
MCCB	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MMK	Medisch Milieukundige advisering
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NIK	Nationaal Informatieknoppunt
NVC	Nationaal Voorlichtingscentrum
OM	Openbaar Ministerie
OVV	Openbare Orde en Veiligheid
OVD	Officier van Dienst
POG	Publieke Openbare Gezondheidszorg
PSH	Psychosociale hulpverlening
PSHI	Psychosociale hulp bij incidenten

PSHOR	Psychosociale Hulpverlening Ongevallen en Rampen
RAV	Regionale Ambulance Voorziening
RBP	Rampbestrijdingsplan
RBT	Regionaal Beleidsteam
RCP	Regionaal Crisisplan
RIK	Regionaal Informatieknooppunt
ROL	(dienstdoend) Regionaal Operationeel Leider
ROT	Regionaal Operationeel Team
SAR	Search and Rescue
SGBO	Staf grootschalig en bijzonder optreden (politie)
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SMH	Spoedeisende Medische Hulpverlening
TVB	Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden
V&J	(ministerie van) Veiligheid en Justitie
VC	Verbindingscommandowagen
VF-ROT	Voorlichtingsfunctionaris Regionaal Operationeel Team
VR	Veiligheidsregio
WAS	Waarschuwings- en Alarmerings Systeem
WPG	Wet Publieke Gezondheid
WVD	Waarschuwings- en verkenningsdienst
Wvr	Wet Veiligheidsregio's
ZHZ	Zuid-Holland Zuid

Bron: Regionaal Crisisplan VRZHZ, 1 oktober 2013

Referenties

Literatuurlijst

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen*, 2007
- Berghuijs, J.D., "Van Rood of voor paars. Op weg naar het veiligheidsbestel in 2015." NVBR, Arnhem, 2006.
- Berghuijs, J.D., & M.J. van Duin, *De veiligheidsketen: strategie voor handelen en denken*, in bundel: Helsloot I, E.R. Muller & J.D. Berghuijs (red), *Brandweerbundel, Studies over organisaties, functioneren en omgeving*, Kluwer, Deventer 2007.
- Boin, A. en Rosenthal, U., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, 2001
- Bovens et al, Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek, 2007
- Brainich von Brainich Felth, E.T., *Systeem van crisisbeheersing*, 2004
- Braster, J.F.A. (2000) *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.
- Bruijn, de, Heuvelhof, ten, *Management in netwerken*, Den Haag, 2007
- COT, *Als Maatschappelijke onrust dreigt*, Den Haag, 2010
- Van Duin, M, Tops, P, Wijkhuis, V, Adang, Kop, N, *Lessen in Crisisbeheersing, Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*, Boom Lemma uitgevers Den Haag, 2012
- Van Duin, M, Wijkhuis, V, *De flexibiliteit van GRIP*, Instituut Fysieke Veiligheid, 2015
- Edelenbos, J. (2002). *Vertrouwen in interorganisatiele samenwerking*. Bestuurswetenschappen, 56(4), pp. 298-322.
- Edelenbos, J. & J. Eshuis (2012). The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation Administration and Society, 44, 647-674.
- Edelenbos, J., N. van Schie, L. Gerrits (2010). Organizing interfaces between government institutions *Policy Sciences*, 43, 73-94.
- Fenger, H.J.M. (2001). *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*. Enschede: Universiteit Twente
- Goodman, L.A. (1961). "Snowball sampling". *Annals of Mathematical Statistics* 32 (1): 148–170. doi:10.1214/aoms/1177705148;
- Havidan Rodriguez, W.A: Anderson, P.J. Kennedy, Enrico L. Quarantelli, E. Ressler, Russell Dynes, 2009, "Handbook of Disaster research", Springer Science & Business Media, 14 nov. 2009
- I. Helsloot, E.R. Muller, J.D. Berghuijs, "Brandweer. Studies over organisatie, functioneren en samenleving." Deventer, 2007.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Deventer: Kluwer uitgeverij
- Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum
- Hupe, P.L. & Klaassen, H.L. (2000). De zichtbare staat: Over sturingsconcepties en onderhandelen. In P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors & H.L. Klaassen (red.). *Publiek onderhandelen. Een vorm van eigentijds besturen* (pp. 239-255). Alphen aan den Rijn: Samsom
- Hupe, P. (2009). *De autonomie van de vakman, in Beroepstrots, een ongekende kracht*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Inspectie veiligheid en justitie. (2013). Staat van de rampenbestrijding. De regioprofielen. Den Haag: Inspectie veiligheid en Justitie.
- John R. Harrald (bron: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 604, Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System after Hurricane Katrina (Mar., 2006), pp. 256-272).
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London and New York, Routledge. (ISBN: 041536941-X).
- Morgan, David. L, (2008). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. SAGE Publications, Inc. pp. 816–817. ISBN 9781412941631;
- Moynihan, D.P. (2009), 'The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 19, Number 4, pp. 895–915.
- NATO NSA. (2013). AAP-06 Edition 2013. NATO glossary of Terms and Definitions.

- NCTV.(2012). Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012). Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Onderzoeksraads voor veiligheid. (2011). Rapport Brand Chemie-Pack.
- Piqueau, R., McCann, C. (2002). Re-conceptualizing Command and Control. Canadian Military Journal 53-64.
- Provan, K, & Milward, H. (2001). Do Networks really work? A framework for Evaluating Public-Sector Organisational Networks, Public Administration Review, 61 (4), 414-423.
- Rainey, H.G. (1991), *Understanding and managing public organizations*.
- Rodriguez, H, Quarantelli, E.L., Dynes, R.R, (2007), 'Handbook of Disaster Research'.
- Rosenthal, U. (2007) Crisisbeheersing andermaal belicht (Vol. Leiderschap in crisissituaties). (G. Wismans, Red.), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Schneeweiss, C, (2003), *'Distributed Decision Making'*, Springer-Verlag Berlin-Heidelberg, 2003
- Scholtens, A (2007, november 2). Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat. Politieacademie / NIFV.
- Thiel, Sandra van (2010). Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding. Bussum: Coutinho.
- Wit, B. de, Meyer, R. & Breed, R.(2000). Strategisch management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen. Lemma.

Scripties

- Benard, M.: Aanpoten in de polder, burgemeesters in de veiligheidsregio, juli 2005.
- Blok, M, Het Regionaal Operationeel Team: Verscheiden, verenigd, verantwoordelijk, een onderzoek naar het functioneren van het Regionaal Operationeel Team in Rotterdam-Rijnmond, Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2013.
- Jeurissen, M, Samen in beweging, Een vergelijkende casestudy naar het functioneren van intersectorale samenwerking ter bevordering van lichaamsbeweging bij kinderen in 4 Noord-Brabantse gemeenten, Erasmus Universiteit Rotterdam, augustus 2009.
- Kouwenhoven, R.M., Leren te prepareren, Een onderzoek naar de preparatie door gemeenten op een eventuele ramp en het leergedrag van de gemeenten naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam, Universiteit Twente, Amersfoort, 2002.
- Ploeg, van der, E.W.A, Gemeenten Zuid-Holland Zuid: vierde kolom binnen de rampenbestrijding?, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2011.
- Tieman, K., Is oefenen meer dan het opdoen van kennis(sen)?, Onderzoek naar wat de meerwaarde is van bestuurlijke oefeningen op strategisch niveau, voor het daadwerkelijk handelen tijdens een crisis, Erasmus Universiteit, 2010.
- Waij, D. de : Crisismanagement in perspectief, Faculteit Sociale Wetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam, mei 2010.

Opgdrachten in het kader van de opleiding

- Jonker, P.T, Wetenschapspracticum 1, Erasmus Universiteit Rotterdam december 2012.

Notities en rapporten

- Hoofdrapport Commissie 'project X' Haren, *'Twee werelden, you only live once'*, 8 maart 2013. Geraadpleegd via www.burgemeesters.nl
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Brand Chemie-Pack Moerdijk Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident, augustus 2011, Publicatienr: j-9549
- Inspectie Veiligheid & Justitie, Staat van de Rampenbestrijding 2013, Onderzoek Rampenbestrijding op Orde periode maart 2010 - oktober 2012
- Veiligheidsberaad (2009). *Samenwerking in een ander perspectief: naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio*. Den Haag: Bureau Veiligheidsberaad
- Vereniging van gemeentesecretarissen VGS (2011). *Greep op de (veiligheids)regio? Het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van verlengd lokaal bestuur*.

Websites

- www.burgemeesters.nl/facebookrellen
- www.eur.nl
- www.infopuntveiligheid.nl
- www.ivenj.nl
- www.ifv.nl
- www.nato.int
- www.onderzoeksraad.nl
- www.oveheid.nl
- www.politie.nl
- www.scholar.google.nl
- www.veiligheidsberaad.nl
- www.veiligheidsregiomwb.nl
- www.veiligheidsregio-rr.nl
- www.vrh.nl
- www.vrzhz.nl
- www.wetten.nl
- www.wikipedia.nl