

Een comparatief rode blik op multidisciplinair oefenen

“Oefenen voor rampenbestrijding, een must voor de maatschappij”



Een comparatief rode blik op multidisciplinair oefenen

“Oefenen voor rampenbestrijding, een must voor de maatschappij”

Scriptie voor:

Erasmus Universiteit Rotterdam, opleiding Bestuurskunde
Afstudeerrichting Publiek Private Bedrijfsvoering

Scriptie gemaakt aan de hand van een stage bij:

Hulpverleningsregio Haaglanden
&
Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond

Docentbegeleiders:

Dr. M.J. van Duin
Dr. J.L.M Hakvoort

Debby de Gelder
Rotterdam, augustus 2004

Voorwoord

Voor u ligt het scriptieonderzoek: *“Een comparatief rode blik op multidisciplinair oefenen”*, oefenen voor rampenbestrijding, een must voor de maatschappij. Een rode blik is de, in het Engels zeer mooi genoemde point of view, invalshoek van waaruit het multidisciplinair oefenen bestudeerd wordt. De rode blik is de blik vanuit de brandweer die met de kleur rood wordt geassocieerd, doordat een ieder de brandweer herkent door haar fel rood gekleurde auto's. Comparatief is de blik, vanwege de vergelijking, die in dit onderzoek wordt gemaakt tussen de Hulpverleningsregio Haaglanden en de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond.

De ondertitel van dit scriptieonderzoek: *oefenen voor rampenbestrijding, een must voor de maatschappij* loopt vooruit op hoofdstuk 5 over opvattingen en ervaringen van functionarissen op het gebied van rampenbestrijding. Oefenen op het gebied van rampenbestrijding is een onderdeel van hun dagelijkse bezigheden, maar zien ze er het nut wel van in en gaat het goed of zou het nog beter kunnen?

Deze scriptie over oefenen voor rampenbestrijding is gemaakt in opdracht van Hulpverleningsregio Haaglanden en Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond. Beide regio's hebben de mogelijkheid geboden om te kijken in de wereld van het oefenen. Hierdoor ben ik te weten gekomen hoe men in een grote hulpverleningsorganisatie zichzelf, en gerelateerde (overheids)-organisaties, voorbereidt op het optreden bij calamiteiten. Ik ben de Regionale Commandanten, de heer Brons en zijn plaatsvervanger de heer Evers en de heer Berghuis, dan ook zeer dankbaar. Dankzij hen heb ik mijn stage en daarmee mijn opleiding afgerond.

Graag wil ik ook een aantal mensen bedanken voor hun adviezen en begeleiding. In het bijzonder wil ik Lex Vroling van de Hulpverleningsregio Haaglanden en John Sevenstern van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond bedanken. Zij hebben mij regelmatig meegenomen naar oefeningen en vergaderingen en daarbij tijd vrij gemaakt om uitleg te geven over belangrijke zaken. Zij hebben mij ook wegwijds gemaakt in het jargon van de brandweer, wat het maken van een vergelijking tussen de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond heeft vergemakkelijkt. Naast hen wil ik ook Jan Bonsang in het bijzonder bedanken, omdat hij ervoor gezorgd heeft dat ik mee kon met de refreshment van de officieren in Engeland. Hierdoor heb ik van de operationele oefeningen een goed beeld kunnen vormen.

Bedankt dienen zeker ook te worden al de lokale brandweerkorpsen en burgemeesters die bereid zijn geweest mij te ontvangen en informatie hebben willen geven door respectievelijk het invullen van een enquête of het geven van een interview. De brandweerkorpsen lieten hierdoor hun gastvrijheid zien en lieten vaak merken dat de drempel om bij een korps binnen te komen lang niet zo hoog is als sommige mensen denken.

Buiten al deze mensen die door middel van hun beroep verbonden zijn aan de brandweer wil ik ook een aantal mensen bedanken die daar buiten staan, maar in deze scriptieperiode zeker van belang zijn geweest. Als eerst bedank ik de heer Van Duin, aangezien ik dankzij hem mijn stageplaats bij beide regio's heb mogen invullen. De heer Hakvoort wil ik bedanken voor de goede aanwijzingen. Als laatste in deze rij wil ik Daan de Haas bedanken die mij heeft geholpen met het gebruik van het computerprogramma SPSS. Dankzij hem heb ik mij scriptie kunnen verrijken met statistieken.

Nu rest mij nog te zeggen dat ik met veel plezier aan deze scriptie heb gewerkt en ik hoop dat het met veel belangstelling gelezen wordt. De aanbevelingen zullen niet altijd met gejuich ontvangen worden, maar waar gewerkt wordt door mensen, zijn verschillende opvattingen mogelijk. Een frisse blik kan dan soms zorgen voor eye-openers. Hiermee hoop ik uw belangstelling gewekt te hebben en wens ik u veel leesplezier.

Met vriendelijke groet,

Debby de Gelder

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE -----	4
INLEIDING -----	6
HOOFDSTUK 1: HET ONDERZOEK -----	9
1.1 DOELSTELLING-----	9
1.2 VRAAGSTELLING-----	9
1.3 DEELVRAGEN-----	10
1.4 BELEIDSTERREIN-----	10
1.5 METHODE-----	11
Schematisch-----	12
HOOFDSTUK 2: THEORIE -----	13
2.1 DE CONTINGENTIETHEORIE-----	13
2.2 EFFECTIVITEIT-----	14
2.3 CONTINGENTIES-----	14
2.4 INTERNE CONTINGENTIE: STRUCTUUR-----	15
2.5 ONZEKERHEID-----	15
2.6 EXTERNE CONTINGENTIE: DE OMGEVING-----	16
2.7 OPEN SYSTEEMBENADERING-----	17
2.8 EXTERNE CONTROLE-----	19
2.9 OVERKOEPELENDE CONTINGENTIE: DE FINANCIËN EN STRATEGIE-----	20
2.10 BEGRIPPENKADER-----	21
2.10.1 <i>Monodisciplinair/multidisciplinair</i> -----	21
HOOFDSTUK 3: OEFENEN -----	22
3.1 ALGEMEEN-----	22
3.2 OPERATIONEEL OEFENEN-----	22
3.2.1 <i>RCC-oefening</i> -----	23
3.2.2 <i>COPI/CTPI-oefening</i> -----	23
3.3 VERSCHIL REGIO ROTTERDAM RIJNMOND EN REGIO HAAGLANDEN-----	23
3.4 BESTUURLIJK OEFENEN-----	24
3.5 GRIP-----	25
HOOFDSTUK 4: DE EMPIRIE -----	26
4.1 CONTINGENTIE VARIABELE: DE STRUCTUUR-----	26
4.1.1 <i>Organisatiestructuur</i> -----	26
4.1.2 <i>Overlegstructuren</i> -----	31
4.2 CONTINGENTIE VARIABELE: FINANCIËN EN STRATEGIE-----	34
4.2.1 <i>Doelstelling Hulpverleningsregio Haaglanden</i> -----	34
Financiële begroting-----	35
4.2.2 <i>Doelstelling Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond</i> -----	35
Financiële begroting-----	36
4.3.1 <i>Omgevingsanalyse regio Haaglanden</i> -----	37
4.3.2 <i>Omgevingsanalyse regio Rotterdam Rijnmond</i> -----	39
4.3.3 <i>Risicoanalyse</i> -----	41
Risicoanalyse regio Haaglanden-----	41
Risicoanalyse Regio Rotterdam Rijnmond-----	43
4.4.1 REGIO HAAGLANDEN-----	47
Bestuurlijke oefeningen-----	47
Operationele oefeningen-----	50

Inhoudsopgave

4.4.2 REGIO ROTTERDAM RIJMOND -----	53
Bestuurlijk oefenen -----	53
Operationele oefeningen -----	56
HOOFDSTUK 5: OPVATTINGEN EN ERVARINGEN -----	59
5.1 BURGEMEESTERS -----	59
5.2 LOKALE BRANDWEERKORPSEN -----	60
5.3 HULPVERLENINGSDIENSTEN EN PARTNERS (GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF EN DCMR) -----	61
HOOFDSTUK 6: ANALYSE EN CONCLUSIE -----	63
6.1 CONFRONTATIE MET EFFECTIVITEIT -----	63
6.2 ALGEMEEN -----	63
6.3 OEFENEN ALS ONDERDEEL -----	63
6.4 DE CONTINGENTIES -----	65
6.4.1 <i>Contingentie variabele: Structuur</i> -----	65
6.4.2 <i>Contingentievariabele: Financiën en strategie</i> -----	69
6.4.3 <i>Contingentie variabele: De omgeving</i> -----	71
6.5 INDIVIDUELE VARIABLE: OEFENEN -----	76
6.5.1 <i>Bestuurlijk oefenen</i> -----	76
6.5.2 <i>Operationeel oefenen</i> -----	78
6.6 ALGEMENE CONCLUSIE -----	79
6.6.1 <i>Regio Haaglanden</i> -----	79
6.6.2 <i>Regio Rotterdam Rijnmond</i> -----	81
6.6.3 <i>Concluderend voor regio Haaglanden en regio Rotterdam Rijnmond</i> -----	82
6.7 DE OPVATTINGEN EN ERVARINGEN -----	82
6.7.1 <i>Bestuurlijk oefenen</i> -----	82
6.7.2 <i>Operationeel oefenen</i> -----	83
6.7.3 <i>Conclusie</i> -----	85
HOOFDSTUK 7: AANBEVELINGEN -----	86
7.1 STRUCTUUR -----	86
7.1.1 <i>Organisatiestructuur</i> -----	86
7.1.2 <i>Overlegstructuur</i> -----	86
7.2 FINANCIËN EN STRATEGIE -----	87
7.3 DE OMGEVING -----	87
7.4 OEFENEN -----	87
7.4.1 <i>Bestuurlijk oefenen</i> -----	88
7.4.2 <i>Operationeel oefenen</i> -----	89
7.5 ALGEMEEN -----	89
7.5.1 <i>De aanbevelingen kort samengevat per regio:</i> -----	90
GEBRUIKTE LITERATUUR -----	91
RESPONDENTENLIJST -----	92

Inleiding

Brandweer, politie en GHOR zijn de drie operationele diensten die zich bezig houden met rampenbestrijding. Deze drie diensten zijn belangrijk en moeten altijd, zowel dag als nacht, effectief (kunnen) functioneren. Lange tijd werden deze drie diensten geregeld en gecoördineerd vanuit de desbetreffende gemeenten. In deze tijd stond de GHOR alleen nog bekend als de ambulancedienst. Tijden veranderen en Nederland blijft (gelukkig) in beweging. De brandweer, politie en ambulancedienst hebben steeds meer gekozen voor samenwerking, niet alleen op operationeel niveau, maar ook op bestuurlijk niveau (in de voorbereidingsfase en in de afrondingsfase). Adhoc samenwerking op operationeel niveau bij kleinschalige incidenten is nog wel te doen, maar naar mate de incidenten complexer worden, is er meer structuur nodig en is opschaling naar een hoger organisatieniveau een logisch gevolg. Op veldniveau (plaats van het incident) moet alles redelijk snel geregeld worden en is overleg binnen de eigen discipline vaak al kort, laat staan dat er in de acute fase op veldniveau tijd is voor de verschillende disciplines om rustig te overleggen. Met het overleg tussen de drie disciplines kunnen dus hogere niveaus belast worden.

Buiten de drie operationele diensten speelt de overheid ook een belangrijke rol bij rampenbestrijding. De overheid wordt ook wel gezien als de groene stroom, aangezien de operationele diensten ook allemaal hun eigen kleur hebben. We kennen de rode wagens van de brandweer (rode stroom), de blauwe overhemden van de politie (blauwe stroom) en de witte jasjes van de geneeskundige hulpverlening (de witte stroom). Op deze manier staat de kleur groen voor de overheid. De groene stroom is geen operationele dienst, maar is wel van belang om de operationele diensten te kunnen laten functioneren. Hierdoor worden de gemeenten en landelijke overheid een soort faciliterende dienst. Zaken zoals geld, regels en wetten komen van de overheid en zijn essentieel om (op een juiste wijze) te kunnen functioneren. Daarbij speelt de overheid (in dit geval de lagere overheid) een belangrijke rol bij grootschalige incidenten als bestuurlijke dienst die haar burgers moet verzorgen en de problemen binnen de gemeente moet oplossen.

Deze diensten zorgen samen voor de rampenbestrijding. Voor rampenbestrijding kunnen veel definities worden aangenomen, want wanneer is er sprake van een ramp en wanneer valt het optreden van de diensten nu precies onder rampenbestrijding? In de Dikke van Dale wordt een ramp omschreven als een groot onheil dan wel een massaal ongeluk (Van Sterkenburg, 1996:808). Om een ramp meer op een bestuurlijke wijze te definiëren gebruik ik de definitie zoals hij staat in het boek van Dr. Van Duin, *Van rampen leren*.

Een ramp is een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiele belangen in ernstige mate bedreigd worden en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines vereist is.

(Van Duin,1992:16)

Als men deze definitie erkent als de definitie van een ramp, kan men rampenbestrijding, naar mijn idee, zien als de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines die de verstoring van de algemene veiligheid proberen te voorkomen of zoveel mogelijk in te perken.

De rampenbestrijding is in Nederland vooral sinds de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam meer in het nieuws gekomen. Hierdoor is er ook de laatste jaren bij de overheid meer geld voor rampenbestrijding vrij gekomen en hebben zich vele ontwikkelingen voor kunnen doen. Dit zijn niet alleen ontwikkelingen op technisch of organisatorisch niveau, maar er zijn ook meer mensen actief met rampenbestrijding bezig gegaan. De geldstromen moeten ieder jaar weer verdeeld worden door de provincie over de regio's. Maar wordt deze geldstroom evenredig over de regio's verdeeld of wordt er gekeken naar het aantal burgers binnen een regio?

Het organisatieniveau “regio” is nog vrij jong. Dit organisatieniveau valt tussen de provincie en de gemeente; de voorbereidingen op de daadwerkelijke rampenbestrijding (het verzorgen en helpen van mensen, branden blussen) worden op dit niveau voor een bepaald aantal gemeenten getroffen. Vroeger waren de voorbereidingen beperkt en konden ongevallen en rampen vaak ook monodisciplinair opgelost worden. De laatste jaren is de maatschappij op verschillende wijzen complexer geworden. Er komen steeds meer geavanceerde machines bij, de infrastructuur wordt constant uitgebreid, er wordt vrij regelmatig gewerkt met gevaarlijke stoffen en er worden veel aanslagen in de wereld gepleegd. De wereld is eigenlijk een bedreiging voor alles wat niet goed voorbereid is. Hierdoor zijn de meeste ongevallen niet meer alleen monodisciplinair op te lossen, maar moet er multidisciplinair worden ingezet.

Er zijn in Nederland 37 brandweerregio's en 25 politieregio's. Een politieregio is een, door de politie gehanteerd gebied, bestaande uit een aantal aangewezen gemeenten. De regio's van de brandweer komen op dit moment nog niet allemaal overeen met de gehanteerde “veiligheidsregio's” van de politie. De bedoeling is dat het aantal “brandweerregio's” in de toekomst zo gereduceerd wordt dat dit aantal gelijk is aan het aantal politieregio's en we in Nederland overgaan op veiligheidsregio's met een integraal idee van veiligheid (http://www.brandweerschagen.nl/nieuws/fusie_regio_nhn.htm). Dit zal de samenwerking tussen de regio's en de hulpverleningsdiensten in Nederland vergemakkelijken. Hierdoor is het beter mogelijk onderling afspraken te maken over de manier van richting geven aan onder andere het ketenonderdeel preparatie. Door de regio's van de brandweer overeen te laten komen met de politieregio's zal het makkelijker zijn met elkaar de regionale problemen te bespreken en oplossingen daarvoor te zoeken.

Doordat de technologische ontwikkelingen en de bouw van nieuwe infrastructuur continueert, vragen de ontstane veiligheidsrisico's in de samenleving om een overheid die duidelijk, daadkrachtig en consequent kan reageren. Dit vergt een bestuurlijke structuur die slagvaardig is en waar democratische controle gewaarborgd blijft. Om duidelijk te zijn, daadkrachtig en consequent te kunnen reageren, is het van belang dat er een goede overloop is tussen het operationele niveau en het bestuurlijke niveau en dat er op verschillende niveaus geoefend wordt op rampen en ongevallen.

De brandweerregio is in dit scriptieonderzoek de organisatie van waaruit zal worden gekeken. De regio's zijn opgebouwd volgens een keten bestaande uit vijf onderdelen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Het gezamenlijke aspect van de afzonderlijke missies van de onderdelen van de zogenoemde veiligheidsketen is dat ze zich allemaal op een bepaalde manier bezig houden met rampenbestrijding. De aandacht gaat in dit scriptieonderzoek uit naar de ketenonderdelen preparatie en repressie. Dit zijn twee afdelingen die nauw met elkaar verbonden zijn. Preparatie kan gezien worden als het voorbereiden op het daadwerkelijke optreden (repressie).

De totstandkoming van de veiligheidsregio is gebaseerd op het idee om meer overzicht te creëren, zo goed mogelijk de risico's in het vroegste stadium te beperken, het idee goed voorbereid te zijn op rampen en een beter coördinatieniveau te verkrijgen. Hiervoor is het ook noodzakelijk dat de ketenonderdelen van de veiligheidsketen goed samenwerken. Aangezien, binnen korte tijd, niet de gehele veiligheidsketen onderzocht kan worden, zal ik mij op het gebied van samenwerking beperken tot de externe samenwerking. Dit is de samenwerking van de diensten, die betrokken zijn bij het oefenen voor rampenbestrijding.

Bij rampenbestrijding is in deze tijd monodisciplinair handelen veel meer naar de achtergrond verdreven. De ongevallen en rampen hebben heden ten dage een dermate complex niveau, dat multidisciplinair handelen noodzakelijk is geworden. Om goed voorbereid te zijn op complexe en minder complexe situaties zal er op elk niveau binnen elke dienst geoefend moeten worden. Op

monodisciplinair niveau kan elke dienst voor zich zelf oefenen, zo oefent bijvoorbeeld de ME voor de politie met figuranten of ze spelen om de beurt zelf de tegenstander, de brandweer oefent op “kazerne niveau” bijvoorbeeld het redden van een persoon die met de auto te water is geraakt, de GHOR kan een ongeval beoefenen met behulp van Lotusslachtoffers en de gemeente kan haar voorlichterspool wel eens op de proef stellen. Deze oefeningen kosten weinig tijd, wat voorbereiding en uitvoering betreft, maar zoals hierboven al een aantal malen aangekaart is, zijn tegenwoordig veel incidenten complexer en is het van belang dat verschillende disciplines samen oefenen. Om goed op elkaar ingespeeld te raken en te weten wie voor welk proces verantwoordelijk is, zullen multidisciplinaire oefeningen steeds belangrijker worden. Multidisciplinaire oefeningen kunnen niet door de bemanning van een kazerne of politiebureau geregeld worden, omdat de functionarissen die bij multidisciplinair optreden overleg voeren, niet de functionarissen zijn die de repressie in directe vorm uitvoeren (het zijn dus niet diegenen die de mensen oppakken, de brand blussen of de mensen behandelen). Het zijn de functionarissen die de coördinatie en de afstemming van de verschillende diensten verzorgen.

In dit scriptieonderzoek zullen de brandweerregio's Haaglanden en Rotterdam Rijnmond vergeleken worden. Aangezien beide regio's nog niet een heel lang bestaan kennen, zijn ze nog in volle groei. Wel zijn deze brandweerregio's congruent aan de veiligheidsregio's van de politie. De ontwikkelingen binnen een regio gaan hard, maar ontwikkelen beide regio's zich ook in dezelfde richting? Is dat wel mogelijk of juist meer een vereiste? De regio's zijn geheel anders ingedeeld (geografisch gezien) en hebben te maken met een totaal andere omgeving. Juist het inspelen op een omgeving is voor een organisatie van belang om effectief (en vaak ook efficiënt) te kunnen optreden. De omgeving is op bepaalde fronten dynamisch en op andere juist weer heel stabiel. Kenmerken van de omgeving kunnen invloed uitoefenen op de organisatie, het zou in sommige gevallen zelfs aan te raden zijn. Betekent dit dan ook direct dat de organisatievorm is aangepast aan de omgeving?

De omgevingskenmerken en de dynamiek van de omgeving zijn dus erg van belang, zeker in het geval van operationele diensten. Deze diensten hebben te maken met rustige en drukke momenten, die zij niet zelf kunnen bepalen of sturen. De omgevingskenmerken van de regio Rotterdam Rijnmond zijn heel verschillend vergeleken met die van de regio Haaglanden. Zonder te veel op zoek te gaan, kunnen als belangrijke omgevingskenmerken in de regio Rotterdam Rijnmond het havengebied, het vliegveld, een groot industriegebied met de aanwezigheid van chemicaliën en het hoogste gebouw van Nederland worden aangewezen. Regio Haaglanden is een regio die geen belangrijke haven kent en niet bekend staat vanwege veel industrie. Wel heeft zij een aantal gebouwen die midden in de stad staan en als terroristisch doelwit beschouwd kunnen worden, zoals de ambassades en gebouwen die voor Nederland van groot belang zijn, zoals de Eerste en Tweede Kamer en ministeries.

Dit zijn voor de regio's geheel andere omgevingskenmerken, waaruit nu al geconstateerd kan worden dat regio Rotterdam Rijnmond een geheel ander risicoprofiel kent dan regio Haaglanden. Betekent dit dan ook dat de regio's een geheel andere manier van oefenen kennen en dat de samenwerkingsverbanden met de politie, GHOR en de overheid (gemeenten) op het gebied van oefenen anders zijn? Of is het meer, zoals wel vaker in de maatschappij; schijn bedriegt?

Hoofdstuk 1: Het onderzoek

Zoals in de inleiding aangegeven gaat dit onderzoek over oefenen op het gebied van rampenbestrijding, gezien vanuit het perspectief van de brandweer. In dit hoofdstuk wordt het onderzoek uitgelegd aan de hand van de doelstelling, vraagstelling en te beantwoorden deelvragen. Daarbij wordt de methode van onderzoek uitgelegd.

1.1 Doelstelling

Zoals al eerder beschreven, heeft rampenbestrijding sinds de incidenten in Enschede en Volendam meer aandacht gekregen. Regionaal is er sprake geweest van een enorme groei. Het is een bestuurlijke laag die er tussen gekomen is voor zowel het operationele als bestuurlijke niveau. Het doel van dit onderzoek is een vergelijking maken tussen de Hulpverleningsregio Haaglanden en de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond. Deze twee regio's zijn in Nederland zeker niet onbekend, beiden zijn onderdeel van de Randstad en dit betekent dat er binnen deze regio's veel mensen wonen en werken. Het is in beide regio's vrijwel altijd druk. Buiten de drukte, die de regio's beiden ervaren, hebben deze twee regio's te maken met hun eigen risicoprofiel. Doordat ze andere risicoprofielen hebben zou het mogelijk zijn dat de beide regio's wat betreft rampenbestrijding anders zijn georganiseerd, maar is dat wel zo of veronderstellen we dat slechts? Dit onderzoek zal zich richten op het niveau van oefenen voor rampenbestrijding op zowel bestuurlijk als operationeel niveau. Het gaat hier om het voorbereiden op het optreden bij een incident. Zowel op mono- als op multidisciplinair niveau moeten de operationele diensten beoefend worden en daarnaast moet op multidisciplinair niveau ook de bestuurlijke dienst (de groene stroom) beoefend worden. Al deze diensten behoren toe aan de Nederlandse regering, maar functioneren ze dan ook allemaal hetzelfde?

Het doel van dit scriptieonderzoek is het in kaart brengen van een aantal variabelen, waaronder de risicoprofielen. De risicoprofielen zijn van invloed op de manier van organiseren van het oefenen op het gebied van rampenbestrijding. Door de verschillen en overeenkomsten in het risicoprofiel van de regio's te beschrijven, zal ik de verschillen tussen de regio's op het gebied van oefenen verklaren. Naast de verschillen en overeenkomsten in de risicoprofielen, wordt er ook gekeken naar de verschillen en overeenkomsten in andere (voor de organisatie) belangrijke variabelen. Het gaat in dit onderzoek niet alleen om de risicoprofielen van beide regio's, maar ook om de verschillen en de overeenkomsten in de manier van het organiseren van oefenen, om de omgevingsdynamiek, de omgevingseisen en de interne omgeving van de organisaties. Met dit scriptieonderzoek wil ik aanbevelingen doen aan de Hulpverleningsregio Haaglanden en aan de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond over de manier van organiseren en samenwerken met andere diensten op het niveau van oefenen. Het gaat niet om beter of slechter zijn, maar het gaat om het van elkaar leren.

1.2 Vraagstelling

In welke mate zijn de kenmerken van de interne en externe omgeving van invloed op de organisatie van het oefenen op het gebied van rampenbestrijding van de brandweer op regionaal niveau, en hoe is dat te verklaren?

1.3 Deelvragen

Rampenbestrijding

- Wat houdt rampenbestrijding in en welk deel maakt de brandweer uit van de rampenbestrijding?
- Waarop wordt de nadruk gelegd in de regio Haaglanden betreffende rampenbestrijding?
- Waarop wordt de nadruk gelegd in de regio Rotterdam Rijnmond betreffende rampenbestrijding?

Omgeving

- Wat zijn de kenmerken van de omgeving in de regio Haaglanden?
- Wat zijn de kenmerken van de omgeving in de regio Rijnmond?
- Wat zijn de verschillen tussen de kenmerken in de regio Haaglanden en in de regio Rijnmond?
- Wat zijn de overeenkomsten van de kenmerken in de regio Haaglanden en in de regio Rotterdam Rijnmond?
- In welke mate beïnvloeden de kenmerken van de omgeving waar het beleid de nadruk op legt?

Oefenen

- Wat is bestuurlijk en operationeel oefenen?
- Op welke manier wordt er bestuurlijk en operationeel geoefend in de regio Haaglanden?
- Op welke manier wordt er bestuurlijk en operationeel geoefend in de regio Rotterdam Rijnmond?
- Hoe is het verschil in de manier van oefenen tussen deze twee regio's te verklaren?
- Wat kan er op het gebied van oefenen op rampenbestrijding bij beide regio's nog verbeterd worden?

Organisatievorm

- Op welke manier komen de verschillen tussen en de overeenkomsten van de kenmerken van de omgeving tot uiting in de organisatievorm van het oefenen op rampenbestrijding bij de regionale brandweerorganisaties?
- In welke mate werken de regio's op het gebied van oefenen op rampenbestrijding samen met andere diensten?
- Wat zijn de nadelen en/of voordelen van een verschillende organisatievorm bij twee brandweerorganisaties?

1.4 Beleidssterrein

Het beleidssterrein waar dit onderzoek zich op richt is veiligheid. Dit beleidssterrein is een terrein dat politiek gevoelig is, maar ook veel deskundigheid vraagt. Het beleidssterrein veiligheid is heel breed, in dit onderzoek wordt dan ook slechts een onderdeel van het beleidssterrein belicht. De nadruk ligt in dit onderzoek op oefenen op het gebied van rampenbestrijding. Indien we dit tegen het licht leggen van het beleidssterrein veiligheid, dan richt dit onderzoek zich op de praktische voorbereiding om tot een nieuwe veilige situatie te komen. In dit onderzoek wordt dus geen aandacht besteed aan het veiliger maken van de omgeving, maar juist aan het omgaan met zowel de interne als de externe omgeving wanneer we van een onveilige in een veilige situatie wensen te komen.

1.5 Methode

Voor dit onderzoek zal ik gebruik maken van een comparatief onderzoek. De objecten die vergeleken zullen worden zijn de organisatievorm van de brandweer van de regio Haaglanden en de organisatievorm van de brandweer van de regio Rotterdam Rijnmond op het gebied van oefenen. Deze organisatievormen worden geanalyseerd met behulp van de contingentietheorie. Er is gekozen om de organisatievormen te analyseren aan de hand van een drietal contingenties en een individuele variabele. De contingenties die in dit onderzoek een rol spelen zijn structuur, financiële stromen en strategie en de omgeving. Als individuele variabele wordt het oefenen op bestuurlijk en operationeel niveau behandeld.

Als eerst zal er naar de structuur gekeken worden. Dit houdt niet alleen het organigram van de brandweerregio's in, maar er wordt ook specifiek naar de structuur van het oefenen gekeken. Hoe staat het oefenen binnen de brandweerregio en door wie wordt het verzorgd. Naast de contingentie variabele structuur zal er gekeken worden naar de contingentie financiële stromen. Deze contingentie zal bekeken worden aan de hand van de begrotingen van de twee hulpverleningsregio's waaraan het deel voor de brandweerregio zal worden onttrokken. Bij deze contingentie variabele wordt eveneens bekeken waar, financieel gezien, de regio de nadruk op legt.

Daarbij zal het van belang zijn dat de regio's goed in kaart worden gebracht, er zal gekeken worden wat de risicovolle punten zijn in de regio Rotterdam Rijnmond en in de regio Haaglanden om aan de hand van de omgevingscontingentie te kunnen bekijken of het accent van oefenen goed is.

Er zal zowel monodisciplinair als multidisciplinair naar de manier van het oefenen gekeken worden. Dit houdt in dat er vanuit het perspectief van de brandweer (monodisciplinair), gekeken wordt naar zowel de bestuurlijke als de operationele oefeningen die plaats hebben gevonden tussen maart 2004 en augustus 2004. De manier van oefenen wordt zo min mogelijk onderzocht vanuit de boeken en zoveel mogelijk vanuit de praktijk. Hiermee wordt de individuele variabele, oefenen, aangepakt.

Als laatste wordt er gekeken naar de opvattingen over multidisciplinair oefenen op monodisciplinair niveau (brandweer). Hiermee wordt bestudeerd hoe er op verschillende niveau's binnen de brandweer over het oefenen op multidisciplinair niveau wordt gedacht.

Om het onderzoek uit te voeren zullen er met een groot aantal burgemeesters interviews gehouden worden. Van de regio Haaglanden zullen alle negen burgemeesters uitgenodigd worden om aan een interview mee te doen. In de regio Rotterdam Rijnmond is er voor gekozen om negen van de 22 burgemeesters uit te nodigen, omdat veel steden toch wel erg op elkaar lijken (er zijn in de regio Rotterdam Rijnmond bijvoorbeeld meerdere slaapsteden¹). Daarnaast zullen er enquêtes gehouden worden binnen de korpsen in de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond. Deze enquêtes worden gehouden om de ervaring met oefenen van de personen op de werkvloer te weten te komen en te kunnen bestuderen hoe mensen op de monodisciplinaire werkvloer denken over multidisciplinair oefenen.

Voor het maken van een omgevingsanalyse zal er contact opgenomen worden met de provincie Zuid-Holland, aangezien deze belast is zijn met het verzamelen van de gemeentelijke risico-inventarisatie. Het is van belang dat de omgevingsanalyse in eerste instantie wordt gemaakt, omdat dit een groot onderdeel kan zijn van de ontwikkeling van de interviewvragen voor de burgemeesters. Als laatste zal er, om aan de juiste gegevens te komen, veel worden deelgenomen aan oefeningen dan wel veel oefeningen van dichtbij geobserveerd worden. Er zal voor de bestuurlijke oefeningen plaats genomen worden bij het Gemeentelijk Beleidsteam/de Veiligheidsstaf en voor de operationele oefeningen zal er meegedaan worden met de

¹ Slaapsteden zijn steden waarin weinig mensen werken, maar wel veel mensen wonen. Er vindt in dit soort steden relatief veel woon-werkverkeer plaats.

manschappen dan wel de oefening van dichtbij geobserveerd worden. Participatie is binnen dit onderzoek een zeer grote bron voor het verkrijgen van gegevens.

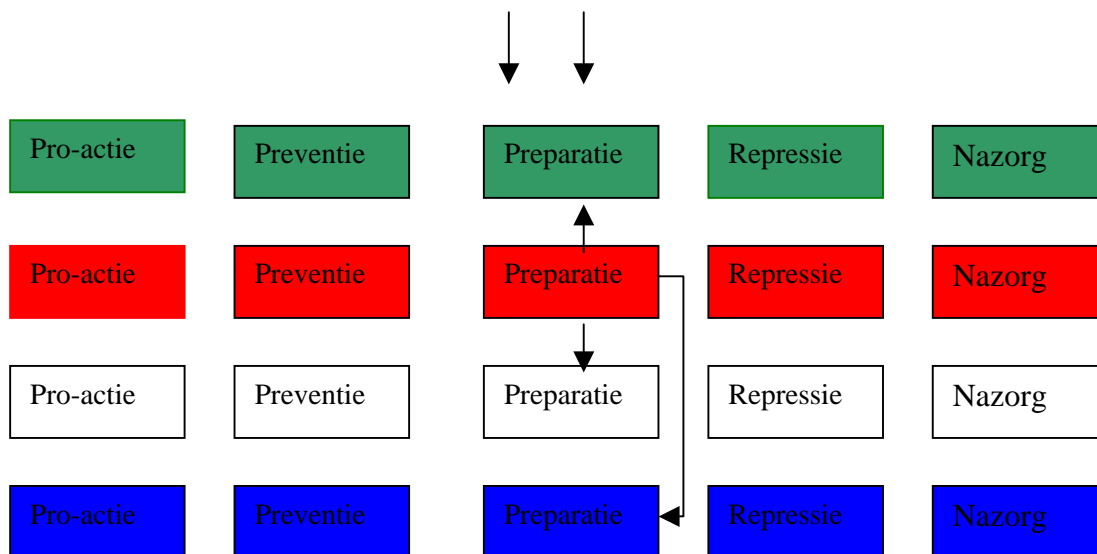
Schematisch

Hieronder zal schematisch worden weergegeven waar in de veiligheidsketen het onderzoek zal plaatsvinden en welke spelers daarbij van belang zijn. Van belang is het onderscheid te houden tussen het monodisciplinaire perspectief van de brandweer die geobserveerd wordt in de multidisciplinaire oefeningen (operationeel en bestuurlijk). De veiligheidsketen, zoals deze hieronder zal worden weergegeven, zal in bijlage 1 nog uitgebreid aan de orde komen.

De groene stroom houdt de overheid in, welke zeer van belang is voor de besluitvorming bij alle andere stromen. De rode stroom is de brandweer, de witte stroom de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) en de blauwe stroom de politie.

De rode stroom, welke de brandweer weergeeft, zal de hoofdstroom voor dit onderzoek zijn. Daarbij ligt de nadruk binnen de rode stroom op het derde blokje: preparatie. Dit is het ketenonderdeel waarbinnen oefenen is georganiseerd.

Multidisciplinair gezien zullen alle vier de spelers, en in sommige gevallen sluiten zich daar nog een aantal spelers op aan, in het kader van preparatie meedoen aan oefeningen. Uitgaand van de brandweer als “point of view” zal er vanaf het ketenonderdeel preparatie van de brandweer naar de andere diensten gekeken worden.



Schema 1.1: De veiligheidsketen van de verschillende disciplines. Het object van onderzoek is, zoals de pijlen aangeven, multidisciplinair oefenen bekeken vanuit de brandweer (rode stroom).

Hoofdstuk 2: Theorie

Er zullen voor dit onderzoek twee theorieën gebruikt worden. De hoofdtheorie die voor dit onderzoek gebruikt zal worden is de contingentietheorie. Deze theorie wordt gebruikt voor dit onderzoek, omdat deze theorie de kenmerken van de omgeving betreft bij het veronderstellen van een passende organisatievorm voor een organisatie. Daarbij zal nog een andere theorie aan de orde komen, de open systeembenadering. De open systeembenadering wordt gebruikt omdat een organisatie als de brandweer informatie (onderdeel van de input) moet verkrijgen van anderen, om uiteindelijk een goed produkt neer te kunnen zetten. Een organisatie kan informatie halen vanuit de interne en externe omgeving. Dit speelt goed in op de contingentietheorie, waarin de omgevingskenmerken een hoofdrol spelen. De open systeembenadering is dan ook complementair aan de contingentietheorie.

2.1 De contingentietheorie

De contingentietheorie is een belangrijke theorie in de geschiedenis van de organisatorische wetenschap. Van de onderzoeken, die voor het gebruik van de contingentietheorie nodig waren, wordt nu nog steeds geleerd. De contingentietheorie is ontstaan uit de contingentiebenadering, waarbij meer met variabelen werd gewerkt.

De contingentiebenadering kan worden gezien als een opstapje voor de contingentietheorie. De contingentiebenadering houdt in, dat het effect van de ene variabele van invloed is op de andere variabele (de kenmerken van de omgeving op de organisatievorm). De bivariate relatie tussen X en Y is te eenvoudig om de invloed van de variabelen op elkaar te verklaren. Er is dan ook vaak sprake van een derde variabele. Concreter uitgelegd: het effect van variabele X op variabele Y verschilt wanneer variabele W laag is, van het effect van variabele X op variabele Y wanneer variabele W hoog is. De variabele (in dit geval variabele W) die bepaalt hoe variabele X variabele Y beïnvloedt heet een voorwaardelijke variabele (Donaldson,2001:6). Een contingentiefactor is altijd een voorwaardelijke variabele, maar een voorwaardelijke variabele is niet altijd een contingentiefactor.

De contingentietheorie stelt dat er niet één beste manier van organiseren is. Maximale organisatorische uitvoering komt van het maximale niveau van een structurele variabele zoals specialisatie. Het gaat bij de contingentietheorie juist niet om het maximum van een bepaald kenmerk van de organisatie, maar eerder om het geschikte niveau van de structurele variabele welke de contingentie past. Wanneer er een geschikt niveau van variabele W zal zijn, zal variabele X van positieve invloed zijn op variabele Y. Variabele X kan echter ook van negatieve invloed zijn op variabele Y wanneer er geen geschikt niveau van variabele W wordt bereikt. Op elke organisatie en zelfs op elk deel van een organisatie kan variabele W een andere invloed hebben. Hierdoor stelt de contingentietheorie dan ook dat er niet één beste manier van organiseren is.

De contingentietheorie kan, zoals hierboven besproken, weergegeven worden aan de hand van variabelen, maar de contingentietheorie kan ook in enge en ruime zin gedefinieerd worden. In enge zin gaat de contingentietheorie er vanuit dat, naarmate een eenheid beter afgestemd is op de omgevingseisen, deze effectiever zal functioneren. In ruime zin zal de contingentietheorie erom gaan, dat de eenheden in kwestie in het algemeen zullen tenderen naar een zekere overeenstemming tussen hun interne inrichting en de omgevingseisen (Lammers en van Noort, 1997:297).

2.2 Effectiviteit

In de contingentietheorie van organisaties gaat het dus om de relatie tussen enkele kenmerken van de organisatie en effectiviteit. De reden van de focus op effectiviteit in de contingentietheorie is dat een organisatie draait om het verklaren van succes en falen van een organisatie. De contingentietheorie gaat er vanuit dat een organisatie pas effectief kan zijn als er overeenstemming bestaat tussen de structuur en de omgeving (Jager, 1994:18). De structuur en de omgeving bevatten veel contingenties die de effectiviteit van de organisatie kunnen beïnvloeden. Deze contingenties zijn de hierboven genoemde voorwaardelijke variabelen. De drie contingenties, de structuur, de omgeving en de voorwaardelijke variabele moeten naadloos op elkaar kunnen aansluiten om de effectiviteit van een organisatie zo hoog mogelijk te houden. De structuur en de omgeving zijn geen voorwaardelijke variabelen, maar het zijn wel contingenties die kunnen veranderen en de effectiviteit van de organisatie kunnen bepalen.

Effectiviteit van organisaties kan gedefinieerd worden als de mogelijkheid van een organisatie om bepaalde doelen te bereiken die door de organisatie zelf gesteld zijn, of door de mogelijkheid om als systeem goed te functioneren, of door zijn mogelijkheid om de aandeelhouders tevreden te stellen. De effectiviteit van een organisatie is volgens Pfeffer en Salancik alleen te evalueren op basis van de vraag van wie de belangen door de organisatie gediend worden. Dit komt doordat de effectiviteit van een organisatie wordt bepaald door de mogelijkheid van een organisatie om bepaalde doelen te bereiken, maar elke persoon heeft zijn eigen belangen en doelen in het leven. Een manager, bedrijfsleider of eigenaar kan zeer goed zijn eigen belangen verwerken in de doelen die voor de organisatie worden vastgesteld. Indien de manager, bedrijfsleider of eigenaar geheel onafhankelijk is, zullen de doelen van de organisatie eerder het algemeen belang dienen dan zijn of haar belangen. Hierdoor kan de effectiviteit van de organisatie ook beïnvloed worden.

2.3 Contingenties

Contingenties zijn variabelen welke het effect van een organisatorisch kenmerk op het organisatorische resultaat matigt of juist versterkt (Donaldson,2001:7). Ze kunnen zowel variabelen van binnen als van buiten de organisaties zijn. Voorbeelden van contingenties die van binnen uit de organisatie beïnvloeden zijn taakonzekerheid en taakafhankelijkheid, doordat ze direct van invloed zijn op het werk. Een voorbeeld van een contingentie die als externe factor een rol speelt is omgevingsonzekerheid. Dit is een contingentiefactor die buiten de organisatie plaatsvindt, maar van invloed is op interne contingentiefactoren. Zo kan er bij een hogere mate van omgevingsonzekerheid een hogere mate van taakonzekerheid (interne factor) ontstaan. Een externe contingentie beïnvloedt wel altijd één of meerdere interne contingenties, maar een interne contingentie hoeft niet altijd een externe contingentie te beïnvloeden.

Er is een groot aantal contingenties op te noemen die, doordat ze veranderen, van invloed kunnen zijn op de organisatie.

Een aantal contingenties zijn:

- * Taakonzekerheid
- * Innovatie
- * Verticale integratie
- * Omgeving(-sverandering)
- * Grootte van de organisatie
- * Human Resource Management
- * Strategische besluitvormingsprocessen
- * Technologie
- * Verdedigingsstrategie
- * Diversificatie
- * Technologische verandering
- * Leiderschap
- * Verwachtingsstrategie
- * Financiële stromen

Ondanks dat er veel soorten contingenties zijn, zal in mijn onderzoek de aandacht gevestigd worden op een drietal contingenties. De structuur zal als interne contingentie behandeld worden, de omgeving zal als externe contingentie bestudeerd worden en de financiering en strategie is van belang als overkoepelende contingentie voor de gehele organisatie. Voor de specialisatie naar

mijn object van onderzoek zal het oefenen als individuele variabele behandeld worden. De individuele variabele oefenen is een variabele welke niet als contingentiefactor aangemerkt kan worden. Een individuele variabele is een losstaande variabele waarop de genoemde contingentiefactoren van invloed zijn. Een organisatie is eveneens een individuele variabele, maar doordat dit onderzoek beperkt blijft tot een onderdeel van de organisatie wordt in dit onderzoek het oefenen als individuele variabele aangemerkt. Op het oefenen zijn dan ook de drie contingentiefactoren (structuur, omgeving en financiën en strategie) van invloed.

2.4 Interne contingentie: structuur

De contingentie variabele structuur kan gezien worden als een interne contingentie die de effectiviteit van de organisatie beïnvloedt. De structuur is de vormgeving van de organisatie en bepaalt de indeling van de afdelingen en daarmee vaak de gesprekspartners voor de vertegenwoordigers van onderdelen binnen de organisatie.

Men kent twee verschillende structuren, een verdeelde structuur en een functionele structuur.

Een verdeelde structuur gaat vaak samen met een gevarieerde strategie, wat inhoudt dat de organisatie diverse activiteiten heeft die verschillende produktmarkten dient. Hierdoor komen er wel gespecialiseerde functies voor in een organisatie met een verdeelde structuur, maar daarmee wordt niet een duidelijke efficiëntie behaald. Op deze manier wordt juist de effectiviteit vergroot (niet de efficiëntie) door het coördineren van elk product of dienst in zijn eigen afdeling, hierdoor is er een grote mate van kennis over een breed gebied aanwezig in de organisatie.

De functionele structuur past een ongevarieerde strategie vanwege dat al de activiteiten zijn gefocust op één enkel product of dienst, zodat de efficiëntie wordt vergroot door specialisatie van functies. De kennis is dan diepgaand, maar in veel mindere mate breed.

2.5 Onzekerheid

Bij het gebruik van de contingentietheorie bij een organisatie moet er niet alleen naar intern management worden gekeken, maar ook naar de invloeden van buitenaf, om zo effectief mogelijk te kunnen functioneren. Door de invloeden van buitenaf beter in te kunnen calculeren, kan de onzekerheid zoveel mogelijk gereduceerd worden. Onzekerheid is een belangrijk punt bij organisaties. Organisaties proberen om effectief te functioneren, zo goed mogelijk op de omgeving in te spelen, maar de organisatie kan niet altijd op de omgeving vertrouwen (Pröpper,1993:254). Dit komt niet zozeer doordat organisaties afhankelijk zijn van hun omgeving, maar eerder doordat de omgeving niet afhankelijk is. De omgeving verandert constant, nieuwe organisaties komen en gaan en het aanbod van goederen wordt meer of minder schaars. Wanneer de omgeving verandert, zullen de organisaties binnen die omgeving moeten veranderen om te overleven. Alleen de organisatie die zich het best aan de omgeving aanpast zal overleven, dan wel het meest effectief functioneren (indien er geen winstoogmerk is).

Doordat onzekerheid wordt bepaald door de opbouw van de omgeving en de mate van verandering van de omgeving, is onzekerheid een van de aspecten van de contingentietheorie die in ogenschouw moet worden genomen. Onzekerheid kent twee vormen, zowel interne als externe onzekerheid spelen een rol voor een organisatie. Bij externe onzekerheid gaat het om de kenmerken van de omgeving die invloed uitoefenen op de organisatie. Bij interne onzekerheid gaat het om de consistentie van een systeem. Het systeem is consistent wanneer de technologie, de structuur en de cultuur van een organisatie in dezelfde richting tenderen, indien dit niet zo is dan is het systeem inconsistent en is er sprake van onzekerheid.

2.6 Externe contingentie: de omgeving

De omgeving is een zeer “brede” variabele. Onder de omgeving kunnen meerdere contingenties worden verstaan. Daarom zal de omgeving wat genuanceerder moeten worden uitgewerkt, het is wel de variabele die de externe onzekerheid voor een organisatie veroorzaakt.

De contingentietheorie heeft een aantal aannames wat betreft de aanpassing van de organisatie aan de omgeving waarvan zij gebruik maakt (Morgan,1997:44):

- organisaties zijn open systemen die de behoefte hebben aan voorzichtig management om de interne behoeften tevreden te stellen, in evenwicht te brengen en aan te passen aan de omstandigheden van de omgeving
- er is geen één beste manier van organiseren voor alle bedrijven, maar wel één beste manier van organiseren voor een bepaald bedrijf (in grote bedrijven geldt dit soms alleen voor een afdeling van een bedrijf). De meest geschikte organisatievorm hangt onder andere af van de soort taak of van de omgeving waarmee de organisatie te maken heeft.
- Management moet zich bezig houden met, boven alle anderen zaken, het bereiken van een goede “fit” (passendheid).
- Verschillende benaderingen voor management kunnen noodzakelijk zijn om verschillende taken binnen een organisatie uit te voeren.
- Verschillende typen of soorten van organisaties worden nodig bevonden in verschillende typen van omgeving.

Het uitgangspunt van de contingentiebenadering is dat bij een rustige, stabiele omgeving een routinetechnologie wordt gebruikt, een hiërarchische structuur zal kunnen bestaan en een conserverende cultuur past. Wanneer de omgeving veel onzekerheden kent zal er een zoektechnologie worden gebruikt, een flexibele matrixachtige structuur kunnen bestaan en een innoverende cultuur zal passen (Lammers en van Noort, 1994: 298).

In dit fragment wordt de nadruk gelegd op twee uiterste waarden, een dynamische omgeving met veel onzekerheden en een stabiele omgeving met weinig onzekerheden.

De contingentietheorie ziet eerder een soort continuüm, dan alleen de twee uiterste waarden. Het continuüm kan wel hetzelfde gezien worden als Lammers en Van Noort het zien met aan de ene kant een mechanistische organisatie (die een stabiele en rustige benadering behoeft) en aan de andere kant een organische organisatie (die kan functioneren in een dynamische omgeving).

Wanneer een organisatie een mechanistische structuur heeft, zal er hiërarchie plaatsvinden binnen de organisatie. Een hiërarchische benadering kan efficiënt zijn doordat in een stabiele omgeving routine operaties veelvuldig voor komen. Door de routine operaties bezitten de managers op het hogere niveau van de hiërarchie voldoende kennis en informatie om beslissingen te nemen over de gehele gang van zaken binnen de organisatie. De organisaties die zich in een dynamische omgeving bevinden hebben meer een organische structuur. In een dynamische omgeving is vrij weinig sprake van routine operaties en wordt meer een participerende dan een hiërarchische benadering gehanteerd. Er wordt veel innovatie toegelaten en daarvoor is kennis en informatie vereist van lagere niveau's (in de hiërarchie). Op deze manier wordt dan ook gedecentraliseerde besluitvorming mogelijk gemaakt.

Tussen deze twee extreme waarden (de mechanistische en organische organisatie) verschijnen verschillende soorten organisaties die een mengvorm van aspecten betreffende structuur, cultuur, technologie en management gebruiken, die wat weg hebben van zowel een stabiele als de dynamische omgeving. Het gevaar van deze organisaties die zich niet in de extreme waarden van het continuüm bevinden is dat er sneller inconsistentie zal ontstaan.

Stabiele omgeving

Dynamische omgeving

Mechanistische
organisatie

Organische
organisatie

2.7 Open systeembenadering

That a system is open means, not simply that it engages in interchanges with the environment, but that this interchange is an essential factor underlying the system's viability.

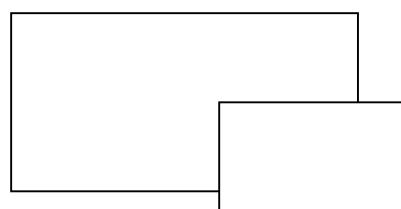
Walter Buckley (1967)

Zoals al eerder aangegeven gaat de contingentietheorie er vanuit dat de organisatie functioneert als open systeem. Dit houdt in dat het systeem (de organisatie) in wisselwerking met de omgeving staat. Cruciaal voor de open systeembenadering is de opvatting dat organisaties om te overleven in staat moeten zijn, via interactie met de omgeving, voldoende hulpbronnen te verkrijgen en te behouden. Deze hulpbronnen zijn onder meer financiële middelen, politieke ondersteuning, geschoolde arbeidskrachten, grondstoffen en technische hulpmiddelen zoals machines. Zonder politieke ondersteuning is het moeilijk te functioneren, vooral voor organisaties die ook publieke doelstellingen hebben (dit kunnen zowel publieke als hybride organisaties zijn). Deze hulpbronnen vanuit de omgeving zijn ook de onderdelen die zorgen voor de waardigheid van de organisatie, zoals Walter Buckley deze noemt.

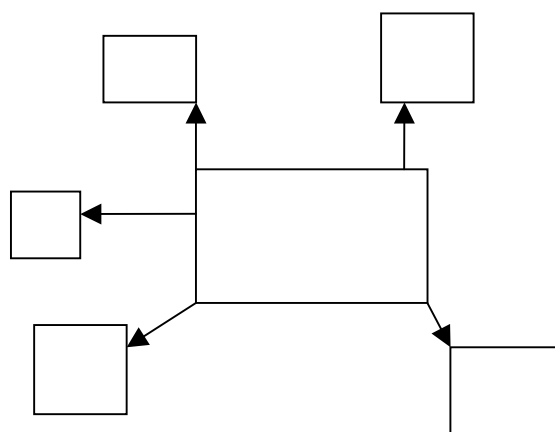
Bij de open systeembenadering zijn er twee gedachten mogelijk (Melker, 1999: 28):

- De totaliteitsgedachte: elk deel dat bekeken wordt moet steeds tegen de achtergrond van het geheel geplaatst worden.
- De (inter)relatiegedachte: het desbetreffende deel moet in relatie met de overige delen worden gezien.

Schematisch weergegeven komt het op het volgende neer:



De totaliteitsgedachte



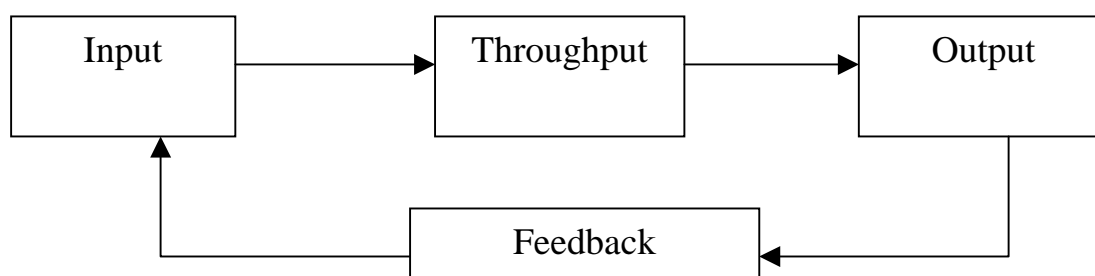
De (inter)relatiegedachte

Een voorbeeld van de totaliteitsgedachte is een afdeling binnen een organisatie. De afdeling Personeelszaken ondersteunt de gehele organisatie en moet dus altijd worden gezien als een deel van een geheel. Het geheel staat in wisselwerking met de overige delen; vindt er een verandering plaats bij de afdeling Personeelszaken dan zullen niet alleen de gevolgen voor de afdeling Personeelszaken doordacht moeten worden, maar voor de gehele organisatie. Een voorbeeld van de (inter)relatiegedachte is dat als er bepaalde beslissingen genomen worden in de Tweede Kamer, zoals bezuinigingen op het Zorgvervoer, dit voor bepaalde organisaties (bijvoorbeeld organisaties die vervoer op maat verzorgen) veranderingen met zich mee zal brengen. Het verschil is hier dat als er in de Tweede Kamer beslissingen worden genomen op een ander onderwerp (bijvoorbeeld huursubsidie) er niet bij de Zorgvervoer organisaties hoeft te worden gekeken naar de gevolgen van die beslissingen.

Bij zowel de totaliteitsgedachte als de (inter)relatiegedachte zorgt de omgeving ervoor dat er binnen de organisatie wat verandert. Men kan deze gedachte omzetten in een metafoor. De metafoor is een organisme, dat zichzelf handhaaft door een wisselwerking met zijn omgeving en een continu proces van opbouw en afbouw van cellen als componenten (Melker,1999:29). De open organisatie kan, op dezelfde manier als het organisme, beschreven worden als een proces waarbij energie (informatie) wordt ingevoerd, getransformeerd en uitgevoerd. Hieruit blijkt dat wisselwerking met de omgeving en de daaruit voortkomende innovaties of produkten cruciaal zijn voor organisaties. Deze wisselwerking met de omgeving hoeft niet wederzijds te zijn (het kan ook slechts één kant op werken).

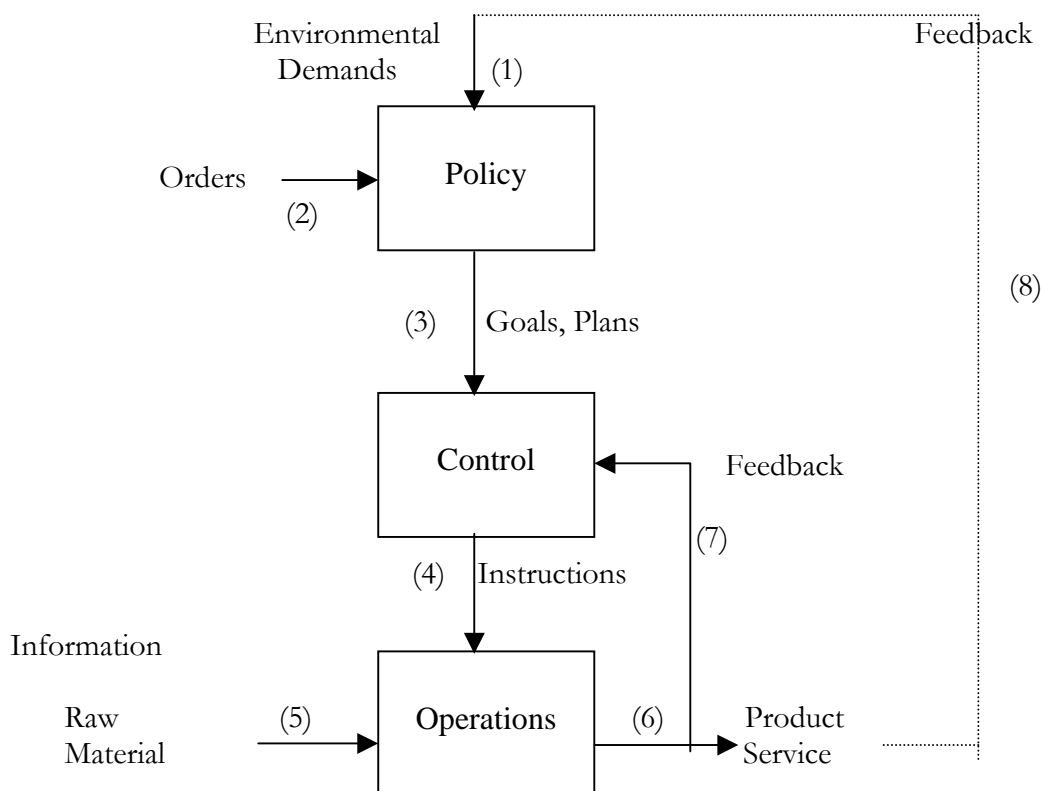
Open systemen hebben een aantal kenmerken, die ervoor zorgen dat de wisselwerking tussen de organisatie en de omgeving zo goed mogelijk kan verlopen. Er is sprake van invoer van energie, zoals arbeidskrachten binnen een organisatie of financiële middelen, welke de input wordt genoemd. De ingevoerde energie wordt doorgevoerd, wat betekent dat de arbeidskrachten gaan werken of de financiële middelen worden aangesproken. Deze fase wordt throughput genoemd. Als laatste ontstaat er een produkt doordat de arbeidskrachten energie hebben geleverd en/of de financiële middelen aangesproken zijn. De ontstane produkten dan wel diensten worden de output genoemd. Nadat de output gevormd is, zal er feedback plaatsvinden, die weer van invloed is op de input voor de volgende keer.

De open systeembenadering kan schematisch worden weergegeven:



Dit is een vereenvoudigde versie van de systeembenadering waarin het draait om het creëren van output doordat er voldoende input gegeven wordt. Een schematische versie van een ingewikkelder schema laat zien dat er meerdere input niveau's van belang zijn.

Hieronder zal ik het schema weergeven zoals het door Swinth ontworpen is in zijn boek *Organizational systems for management*. De eisen van de omgeving (1) komen aan bij de beleidsmedewerkers. Dit kunnen signalen zijn van klanten of ideeën vanuit andere organisaties. Sommige eisen vanuit de omgeving komen in de vorm van opdrachten (2), bijvoorbeeld vanuit de regering die nieuwe wetten opstelt. De omgevingseisen worden door de beleidsmedewerkers vertaald in doelen te behalen door de organisatie (3). Deze doelen worden door de controleafdeling omgezet in uit te voeren opdrachten en instructies (4). Buiten de instructies en uit te voeren opdrachten krijgen de uitvoerende afdelingen ook informatie van buitenaf (5). De uitvoerende afdelingen zetten al deze input om in een produkt (6). Door het ontstaan van het produkt ontstaat er feedback naar de controle afdeling (7). Deze feedback houdt met name in of de uit te voeren opdrachten en instructies uitvoerbaar zijn. Daarbij komt er van buitenaf (de omgeving) ook feedback op het produkt, welke weer door de beleidsmedewerkers als input uit de omgeving opgevangen moet worden. Hiermee kan het schema weer opnieuw beginnen.



Doordat de wisselwerking met de omgeving een cruciale rol speelt bij de open systeembenadering, is het van belang dat de grens van de organisatie bepaald wordt. De grens van de organisatie moet op die plaats gelegd worden waar de organisatie minder mogelijkheden heeft om bepaalde activiteiten te controleren dan dat andere organisaties of individuen dat hebben (Propper,1993: 256). Als men deze gedachte vasthoudt wordt de samenleving gezien als een geheel van aaneengesloten organisaties en individuen die hun omgeving controleren. Wat voor een bepaalde organisatie niet onder controle valt te houden, zal door een andere organisatie of individu gecontroleerd worden.

2.8 Externe controle

Door het willen verkrijgen van hulpbronnen uit de omgeving, wat als cruciaal wordt gezien in de open systeembenadering, zullen organisaties met de omgeving transacties moeten aangaan. Met de omgeving worden hier dan ook andere bedrijven of organisaties bedoeld. Deze organisaties proberen elkaar wederzijds te beïnvloeden, wanneer er sprake is van enige vorm van transactie. Elke organisatie probeert een andere organisatie zoveel mogelijk te beïnvloeden, maar zelf zo onafhankelijk mogelijk te blijven. Het gecompliceerde aan de wisselwerking met andere organisaties is dat elke externe actor andere eisen stelt en deze eisen soms zelfs conflicterend kunnen zijn.

De mate waarin een organisatie van een externe actor afhankelijk is, hangt volgens Pfeffer en Salancik af van een drietal kritieke factoren:

- de belangrijkheid van de hulpbron, dat wil zeggen de mate waarin de organisatie deze hulpbron voor haar activiteiten en voortbestaan nodig heeft.
- de mate waarin de externe actor de beschikbaarheid en het gebruik van de hulpbron kan beïnvloeden.
- de mate waarin de organisatie van deze externe actor afhankelijk is.

Een hulpbron is kritiek wanneer de afwezigheid van die hulpbron tot een ernstige verstoring van het functioneren van de organisatie leidt. Het verkrijgen van een subsidie kan bijvoorbeeld bepalend zijn voor de overlevingskans van een organisatie. Een externe actor kan ook de beschikbaarheid en het gebruik van de hulpbron beïnvloeden als hij de eigenaar van de hulpbron is. Zo stelt de overheid regels over de diploma's en beschikbaarheid van arbeidskrachten (kinderen onder de 15 jaar mogen niet werken). Een externe actor wordt pas afhankelijk van een organisatie indien er geen alternatieve aanbieders van de hulpbron zijn. In schema 1.2 worden de condities beschreven die bepalen of een externe actor de organisatie kan controleren (Propper,1993:258).

Schema 1.2: Condities die de mate van afhankelijkheid van een organisatie benaderen.

1. De organisatie is zich bewust van de aan haar gestelde eisen en verwachtingen.
2. De organisatie verkrijgt bepaalde hulpbronnen van de externe actor die eisen aan haar stelt.
3. De beschikbaarheid van deze hulpbron is van essentieel belang voor het functioneren van de organisatie.
4. De externe actor beheerst de verstrekking, de toegang of het gebruik van de hulpbronnen, terwijl de organisatie niet kan terugvallen op alternatieve toeleveranciers van deze hulpbron.
5. De organisatie heeft geen controle over de verstrekking, de toegang of het gebruik van andere hulpbronnen die essentieel zijn voor de activiteiten en het voortbestaan van de externe actor.
6. De acties van de organisatie zijn traceerbaar voor de externe actor. De externe actor kan deze acties waarnemen en beoordelen om te bepalen of deze acties tegemoet komen aan de door hem gestelde eisen.
7. Het voldoen aan de eisen van de externe actor door de organisatie is niet strijdig met de eisen van andere externe actoren waarvan de organisatie afhankelijk is.
8. De organisatie heeft geen invloed op de bepaling, formulering en uiting van de eisen van de externe actor.
9. De organisatie is in staat de acties of uitkomsten te realiseren die voldoen aan de eisen van de externe actor.
10. De organisatie wil overleven.

2.9 Overkoepelende contingentie: de financiën en strategie

Er zijn meerdere contingenties die als overkoepelende contingentie kunnen worden aangewezen. Zo is buiten de financiële stromen van een organisatie ook de grootte van de organisatie van belang. Als we over de grootte van de organisatie praten, kijken we naar het aantal werknemers dat de organisatie bevat. De grootte van de organisatie is een overkoepelende contingentie, omdat deze het management en het systeem als geheel inhoudt. Hoe groter de organisatie, hoe groter het systeem en hoe meer mensen er in het management zitten. Er moet wel rekening gehouden worden dat door bestudering van de financiële stromen de grootte van de organisatie zeer goed benaderd kan worden, aangezien nog altijd geldt hoe meer inkomsten, hoe meer kosten er gemaakt kunnen worden. Dit geldt dan ook voor de personele kosten. Hierdoor wordt in dit onderzoek dan ook geen aandacht geschonken aan de grootte van de organisatie, maar de financiële stromen van de organisatie worden als overkoepelende contingentie bestudeerd. De financiële stromen beïnvloeden de organisatie in al het functioneren en in de mogelijke effectiviteit van een organisatie in het voortbrengen van een bepaald produkt. Buiten het personeel en de materialen is kennis erg duur; indien een organisatie hoge inkomsten heeft, wordt het makkelijker om veel kennis binnen te halen door eigen personeel opleidingen te laten volgen of door specialisten in te huren. Door een goede financiële stroom, dit is wanneer er een redelijke hoeveelheid geld de organisatie binnenkomt en er niet meer uitgaat dan dat er binnenkomt, zal de organisatie kunnen uitbreiden en groeien.

De strategie van een organisatie kan enigszins afgeleid worden van de financiële stromen. Hoe meer nadruk een organisatie op een bepaald onderdeel van de organisatie wil leggen, hoe meer geld er voor dat onderdeel gereserveerd wordt.

2.10 Begrippenkader

Binnen het object oefenen voor rampenbestrijding is het van belang het begrippenpaar monodisciplinair/multidisciplinair helder te krijgen. Dit begrippenpaar zal kort verhelderd worden. Het onderscheid tussen monodisciplinair en multidisciplinair is belangrijk om de invalshoek van dit onderzoek te kunnen begrijpen.

2.10.1 Monodisciplinair/multidisciplinair

Er zijn twee verschillende manieren van optreden, monodisciplinair optreden en multidisciplinair optreden. Niet alleen het optreden kan zowel mono- als multidisciplinair zijn, maar ook de oefeningen kunnen op verschillende niveaus plaatsvinden. Een overlegvorm dan wel oefening of optreden met alleen de eigen dienst (hooguit de andere ketenonderdelen erbij) is monodisciplinair. Het is multidisciplinair wanneer bij het overleg, de oefening of het optreden verschillende diensten (zowel operationeel als bestuurlijk) betrokken worden.

Het monodisciplinair optreden houdt de basis in van de rampenbestrijdingsorganisatie (informatiebundel RCC,1999). Monodisciplinair optreden houdt in dat elke dienst volgens zijn eigen regels en procedures optreedt. Het incident is dan puur lokaal van aard met enkel een adhoc coördinatiebehoefte bij de diensten ter plaatse. Betrokkenen hebben slechts motorkapoverleg, dit houdt in dat de leidinggevendenden van de verschillende diensten op de plaats van het incident (bij de auto's) kort met elkaar overleggen. Er vindt dus wel overleg plaats als er meerdere diensten op de plaats van het incident aanwezig zijn, maar geen gepland overleg. De voorlichting van een (lokaal) incident gebeurt door elke dienst afzonderlijk, volgens de eigen procedures.

Wanneer het incident de lokale grenzen overschrijdt of het incident een optreden van meerdere disciplines vereist, zal er multidisciplinair worden opgetreden. Dit betekent dat er meerdere operationele diensten actief zijn bij één en hetzelfde incident. Deze operationele diensten zijn dan brandweer, politie, GHOR en als bestuurlijke dienst is eventueel de betreffende gemeente erbij betrokken. Bij multidisciplinair optreden ligt de leiding, volgens de wet, bij de brandweer mits er ter plaatse een andere operationele dienst als leidinggevende van het incident wordt aangewezen. Bij multidisciplinair optreden zijn er meerdere niveaus van overleg. Naar mate het incident verder opgeschaald wordt, worden de niveaus van overleg verder in de hiërarchie naar boven geschoven (zie stukje operationele oefening).

Hoofdstuk 3: Oefenen

Zoals in hoofdstuk 2 besproken richt ik mijn onderzoek op een onderdeel uit de veiligheidsketen, namelijk het oefenen. In dit onderzoek zal verklaard worden op welke manier de interne en externe omgeving van de beide regio's van invloed zijn op de manier en de organisatie van het oefenen. In dit hoofdstuk zullen de verschillende vormen van oefenen beschreven worden. Het oefenen kan gezien worden als een individuele variabele. Het is een constante variabele die wel beïnvloed kan worden, maar zelf geen andere variabelen beïnvloedt. Zowel operationeel als bestuurlijk oefenen komt in dit hoofdstuk aan de orde, binnen deze categorieën zal er naar verschillende niveau's van het oefenen worden gekeken.

3.1 Algemeen

Het kernonderdeel Preparatie besteedt een groot deel van haar tijd aan het maken en houden van oefeningen. Zoals hierboven al naar voren is gekomen, kunnen er twee grove onderscheidingen gemaakt worden: operationeel oefenen en bestuurlijk oefenen. Binnen dit onderscheid kan er een keuze gemaakt worden tussen monodisciplinair oefenen of multidisciplinair oefenen, oefenen op laag niveau of oefenen op hoog niveau. Al deze manieren van oefenen moeten eens in de zoveel tijd de revue passeren, wat de omlooptijd is hangt af van de soort oefening. Een kleinschalige oefening, bijvoorbeeld monodisciplinair oefenen op lager niveau, wordt vrij regelmatig gedaan (korte omlooptijd). Dit komt doordat zo een oefening weinig organisatie vereist en de scenario's die ze voor de oefening gebruiken vrij vaak in de praktijk voorkomen. Een grootschalige multidisciplinaire oefening op hoog en laag niveau tegelijk komt slechts één keer in de vier jaar voor. Dit komt vooral doordat de kosten van zulke oefeningen hoog liggen en veel organisatie nodig is, omdat van alle drie de operationele diensten een grote inzet (wat betreft arbeidskrachten en materiaal) vereist wordt.

3.2 Operationeel oefenen

Operationele oefeningen worden gemaakt om de in dienst zijnde brandwachten en alle operationele rangen daarboven te trainen. Er wordt bij deze oefeningen gekeken of een ieder nog de kennis en kunde heeft om met het materiaal om te kunnen gaan en weet wat zijn of haar taak is op het moment van calamiteit. Daarbij wordt gekeken hoe er in teamverband wordt gewerkt en of een ieder de veiligheidsmaatregelen in acht neemt. De operationele oefeningen kunnen zeer eenvoudig worden gehouden door de brandwachten in diensttijd monodisciplinair te laten oefenen. De oefening kan dan afgebroken worden, wanneer inzet vereist wordt voor een calamiteit. De brandwachten zijn in dat geval alleen met de eigen manschap en hebben een oefeningsopdracht doorgekregen over de portofoon. De bevelhebber houdt bij een kleinschalige oefening in de gaten of alles goed verloopt. Een voorbeeld van een kleinschalige oefening voor de brandwachten is een blindloop.²

Wanneer men op hoger niveau wil oefenen, wordt de calamiteit ook grootschaliger. Dit komt doordat de personen met hogere rangen pas worden opgeroepen wanneer de calamiteit is opgeschaald (bijvoorbeeld van kleine brand naar middelbrand of in een erger geval van GRIP 1³ naar GRIP 2). Oefeningen van dit kaliber kunnen op hun beurt ook weer twee vormen aannemen:

- RCC oefening
- COPI-oefening (benaming Rijnmond) dan wel CTPI-oefening (benaming Haaglanden).

² Blindloop houdt in dat een tweetal brandwachten een gebouw binnen gaan. De brandwachten lopen achter elkaar, houden elkaar vast en de voorste heeft een touw om zijn middel. Het touw wordt afgerold langs de muren van het gebouw, op die manier kunnen ze de weg ook weer goed terug vinden (ervaring oefening brandweer Den Haag 2002).

³ GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidenten bestrijdingsprocedure en zal verder in dit hoofdstuk in het kort worden uitgelegd en in bijlage 3 uitgebreid behandeld worden.

3.2.1 RCC-oefening

Een RCC-oefening (Regionaal Coördinatie Centrum-oefening) is een oefening waarbij een calamiteit tot minimaal GRIP 1 wordt opgeschaald. Dit betekent dat stafofficieren van dienst naar het Regionaal Coördinatiecentrum komen om vanaf een afstand de coördinatie binnen het effectgebied over te nemen, eventuele berekeningen te maken (bijvoorbeeld bij een calamiteit met een gas), extra inzet te regelen of overnemende diensten te regelen. Het RCC is de plaats waar verantwoordelijke functionarissen van brandweer, politie en GHOR naartoe komen bij een opgeschaalde calamiteit. Van hieruit concentreren de functionarissen zich op het effectgebied (het gebied dat effect ondervindt van de calamiteit). In bepaalde gevallen wordt het RCC al bezet voordat er sprake is van een calamiteit. In dit geval is bezetting van het RCC preventief, een voorbeeld van een preventieve bezetting is aanwezigheid op het RCC in de regio Haaglanden bij voetbalwedstrijden van ADO Den Haag.

3.2.2 COPI/CTPI-oefening

De operationele oefening die niet op het RCC plaatsvindt, maar op de plaats van het incident wordt in regio Rotterdam Rijnmond COPI-oefening genoemd en in regio Haaglanden CTPI-oefening. Deze oefening is een oefening van de hogere rangen van dienst, hiermee worden de (hoofd)officieren en commandanten van dienst bedoeld. Tijdens deze oefening moeten deze functionarissen de leiding nemen bij een incident, de coördinatie verzorgen tussen brandweer, politie en GHOR en het Regionaal Coördinatie Centrum informeren over de stand van zaken.

3.3 Verschil regio Rotterdam Rijnmond en regio Haaglanden

COPI (regio Rotterdam Rijnmond) staat voor Commando Team Plaats Incident en heeft als kenmerk dat er sprake is van éénhoofdige leiding. De (hoofd)officier van de brandweer heeft bij een calamiteit, waarbij multidisciplinair optreden vereist is, altijd de leiding. De (hoofd)officier coördineert het overleg met vertegenwoordigers van de andere diensten. Het uitzonderingsgeval in de regio Rotterdam Rijnmond is wanneer er calamiteit is in het Feijenoord stadion. Bij calamiteit in het Feyenoord stadion is de politie de leidinggevende.

CTPI (regio Haaglanden) staat voor Coördinatie Team Plaats Incident en heeft daarentegen als kenmerk dat er geen sprake is van éénhoofdige leiding. In het verleden is in grote lijnen afgesproken bij welk type calamiteit welke dienst de leiding heeft. Zo heeft de politie de leiding wanneer er sprake is van ordeverstoring en de brandweer de leiding wanneer er sprake is van een calamiteit waar gevaarlijke stoffen bij betrokken zijn.

Een COPI of CTPI is niet bij elk incident actief, alleen als een calamiteit opgeschaald wordt naar het GRIP-niveau of wanneer er een afspraak over is gemaakt, wordt een COPI of CTPI actief. Functionarissen die in het COPI (CTPI) zitten hebben bij calamiteit een andere rol te vervullen dan hun dagelijkse rol. Door te oefenen worden zij meer ervaren in wat zij moeten doen op het moment van calamiteit. Deze vorm van oefenen gebeurt aan de hand van een scenario. Aangezien deze oefeningen multidisciplinair van aard zijn worden verschillende functionarissen getraind, zoals functionarissen van de brandweer, politie en GHOR. Voor Rotterdam komen hier nog functionarissen van DCMR en de Rotterdam Port Authority (het Gemeentelijk Havenbedrijf) bij.

Er zijn een aantal zaken van belang waarop geoefend moet worden, dit zijn de zogeheten oefendoelen. Bij de trainingen op het niveau van COPI (CTPI) zijn dat bijvoorbeeld (GHOR nieuwsbrief, nummer 4, december 2003: 11):

- Het toepassen van regelingen, plannen en procedures.
- Het toepassen van het besluitvormingsproces binnen het COPI (CTPI).
- Leiding geven aan een gecoördineerde inzet van de diensten en organisaties van verschillende disciplines.
- Rapporteren van alle voor de incidentenbestrijding noodzakelijke informatie.

Waar de nadruk in de oefendoelen op gelegd wordt verschilt per oefening. Zo is de aandacht vorig jaar (2003) in de regio Rotterdam Rijnmond gelegd op vergaderdisciplines, overdracht en voortgangsbewaking en wordt de aandacht dit jaar (2004) gelegd op emotionele besmetting en integrale beeldvorming.

Om de oefening zo realistisch mogelijk te verzorgen, krijgen de COPI's (CTPI's) tegenspel van een oefenstaf die alle hogere en lagere eenheden van alle diensten en organisaties simuleren. Vanuit de oefenstaf krijgen de COPI's hun informatie en aan de hand daarvan moeten zij beslissingen nemen, de calamiteit coördineren, en het RCC informeren (het RCC kan gespeeld worden door de oefenstaf, maar realistischer is de stafofficieren te laten oefenen op het RCC).

Bij beide organisatievormen zijn zowel voordelen als nadelen te bedenken. Bij het hebben van een éénhoofdige leiding is het voordeel dat als er sprake is van calamiteit, een ieder weet wie de leiding heeft zonder daarover eerst te moeten overleggen. Daarbij is het voordeel dat als er wat gebeurt, er ook direct een verantwoordelijke is aan te wijzen. Het nadeel van een éénhoofdige leiding is dat de brandweer soms de leiding heeft bij calamiteiten waarvoor de brandweer niet de meest deskundige is, zoals bij ordehandhaving. Dit zorgt voor een drempel om GRIP af te kondigen voor de andere operationele diensten, omdat zij (bijvoorbeeld de politie) dan direct de leiding moet overdragen aan de brandweer. De politie geeft de regie dan uit handen, wat een lastige beslissing is.

Een voorbeeld in Rotterdam waarbij de drempel hoog was om GRIP af te kondigen, was de dood van Pim Fortuyn. Bij het Stadhuis van Rotterdam en het huis van Pim Fortuyn ontstonden opstootjes, hierbij was een groot aantal mensen aanwezig en zou dus eigenlijk GRIP afgekondigd moeten worden. De politie vond het in dit geval niet gepast dat de brandweer de leiding zou overnemen, aangezien zij geen opleiding hebben gehad op het gebied van ordeverstoring.

Het voordeel van juist niet een éénhoofdige leiding hebben is dat een ieder leiding geeft op zijn eigen deskundigheidsgebied. Het nadeel is echter dat, indien er iets mis gaat, niet altijd duidelijk is wie de verantwoordelijkheid draagt. Om toch zoveel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen, is per ramptype vastgesteld welke discipline de leiding heeft. Het nadeel hiervan is dat er tijdens de calamiteit nog altijd een twist kan plaatsvinden over het ramptype waaronder de calamiteit kan worden geschaald. Hierdoor kan in het ergste geval tijdens de calamiteit een discussie plaatsvinden over wie de leiding heeft. Dit is onacceptabel, aangezien bij calamiteiten snel opgetreden moet worden en er geen tijd is voor onnodige discussies.

3.4 Bestuurlijk oefenen

Bestuurlijke oefeningen zijn altijd multidisciplinair van aard. Wanneer de burgemeester bij een calamiteit het opperbevel krijgt is er al sprake van GRIP 3. Wanneer het opperbevel bij de burgemeester komt te liggen, stuurt deze de drie operationele diensten aan, terwijl hij/zij wordt ondersteund door de verantwoordelijken van de drie operationele diensten.⁴ Bij een calamiteit van deze omvang wordt het Gemeentelijk Beleidsteam⁵ door de burgemeester⁶ bij elkaar geroepen. Het Gemeentelijk Beleidsteam is wettelijk verplicht eens per jaar te oefenen voor

• _____
⁴ De verantwoordelijken van de operationele diensten bij Grip 3 zijn vastgelegd. Voor de brandweer is dit de regionaal commandant van dienst, voor de politie de korpschef en voor de GHOR de regionaal geneeskundig commandant.

⁵ Voor het Gemeentelijk Beleidsteam (benaming regio Haaglanden) kan ook altijd Veiligheidsstaf (benaming regio Rotterdam Rijnmond) gelezen worden.

⁶ Het hoofd van het Gemeentelijk Beleidsteam is de burgemeester, die ondersteund wordt door de gemeentesecretaris, de ambtenaar rampenbestrijding en de voorlichter vanuit de gemeente. Van "buitenaf" zitten daar nog bij de in voetnoot 4 genoemde personen van de operationele diensten en in regio Rotterdam Rijnmond een deskundige op het gebied van milieu van de Milieuservice en een vertegenwoordiger van het Gemeentelijk Havenbedrijf.

rampenbestrijding. De regionale brandweer neemt de oefeningen van de gemeente voor haar rekening, aangezien de ambtenaar rampenbestrijding daar, in de meeste gevallen, niet de deskundigheid voor heeft. De ambtenaar rampenbestrijding blijft wel de verantwoordelijke voor het beoefenen van de gemeentelijke processen.

Voor de oefening zorgt de regionale brandweer voor een scenario, een oefenstaf en een waarnemer. De oefenstaf bestaat standaard uit een vertegenwoordiger van de regionale brandweer (meestal diegene die de oefening organiseert), een vertegenwoordiger van de GHOR en een vertegenwoordiger van de regionale politie. De oefenstaf zit apart van het Gemeentelijk Beleidsteam en is voor hen telefonisch bereikbaar. De waarnemer is afkomstig van de regionale brandweer en zit in de kamer van het Gemeentelijk Beleidsteam.

Op de dag van de oefening wordt het scenario aangereikt; dit gebeurt in de meeste gevallen door een videoband te laten afspelen. Door het zien van een film krijgt het Gemeentelijk Beleidsteam een beter beeld van de situatie van die dag. Het betreft dan niet alleen de calamiteit, maar ook de weersomstandigheden en het tijdstip van het incident (overdag of 's nachts kan een groot verschil uitmaken voor het optreden). In de video of situatierapportage komt naar voren in welke GRIP-fase de calamiteit verkeert. Van hieruit start de burgemeester de vergadering van het Gemeentelijk Beleidsteam.

Bij de bestuurlijke oefening wordt gekeken hoe er bij een calamiteit van grote omvang door de betreffende gemeente gehandeld wordt. De aspecten waar specifiek naar gekeken wordt, zijn het nemen van de leiding door de burgemeester, de inventarisatie van de problemen, het beseffen van de grootte van de calamiteit, het invullen van de verkregen rol⁷, het informeren en eventueel te woord staan van de pers en het informeren van de bevolking. Bij sommige oefeningen wordt niet alleen het Gemeentelijk Beleidsteam beoefend, maar ook de Gemeentelijke Actiecentra, die de uitvoering van de beslissingen die genomen worden door het Gemeentelijk Beleidsteam voor hun rekening nemen.

Gedurende de oefening wordt regelmatig een situatierapportage (Sitrap) dan wel een telefonische melding via de voorlichter het Gemeentelijk Beleidsteam binnengebracht. Door de waarnemer wordt gekeken wat er met de nieuwe informatie gedaan wordt en hoe er daarna gehandeld wordt. Na elke oefening zal er ook een evaluatie plaatsvinden. Uit deze evaluatie kan elk lid van het Gemeentelijk Beleidsteam zijn eigen leermomenten halen. Eventueel krijgt de gemeente later nog een schriftelijke evaluatie.

3.5 GRIP

GRIP is een opschalingsprocedure die dit jaar ter discussie staat. Voor sommige regio's bestaat de opschalingsprocedure uit vier fasen en voor andere regio's uit vijf fasen. In dit onderzoek zal de opschalingsprocedure bestaande uit vier fasen worden gehanteerd. In dit onderzoek zullen de fasen als volgt gedefinieerd worden (uitgebreide uitleg in bijlage 3):

- GRIP-1: een calamiteit met zeer beperkte omgevingseffecten.
- GRIP-2: een calamiteit met directe omgevingseffecten.
- GRIP-3: een ramp of zwaar ongeval.
- GRIP-4: een calamiteit die gemeentegrenzen overschrijdt.

⁷ De rol die mensen vervullen in het Gemeentelijk Beleidsteam is niet hun dagelijkse rol. Een voorbeeld is de Regionaal Commandant van dienst van de Brandweer, in het dagelijks leven geeft hij leiding aan een geheel korps, maar wanneer hij plaats neemt in het Gemeentelijk Beleidsteam is hij ondersteuner van de burgemeester en informeert hij bij zijn plaatsvervanger hoe de stand van zaken op de plaats van het incident is.

Hoofdstuk 4: De empirie

De empirie die in dit hoofdstuk aan bod komt is gecategoriseerd naar de drie contingenties en de individuele variabele zoals deze besproken zijn in de theorie. Er is gekozen voor de contingentie variabelen structuur, financiën en strategie en de externe omgeving. De individuele variabele is de variabele oefenen, welke bekeken wordt op verschillende niveau's bij beide regionale hulpverleningsdiensten.

De empirie voor de contingentie variabelen is op verschillende manieren verkregen, voor de contingentie variabele structuur en de contingentie variabele financiën en strategie bijvoorbeeld door het bestuderen van organogrammen, begrotingen en beleidsstukken. De empirie voor de contingentie variabele omgeving is verkregen door het interviewen van burgemeesters en het bestuderen van onderzoeken gedaan door de provincie Zuid-Holland. De empirie voor de individuele variabele, oefenen, is verkregen door zoveel mogelijk te participeren in oefeningen. In hoofdstuk 5 zal nog een extra dimensie gegeven worden aan de empirische gegevens door de ervaring en opvattingen over het oefenen, van functionarissen op het gebied van rampenbestrijding, in tabellen weer te geven.

4.1 Contingentie variabele: de structuur

De structuur van een organisatie is de contingentie variabele waaruit een organisatie is opgebouwd. De structuur is een contingentie waar geen enkele organisatie om heen kan, aangezien van groot tot klein van éénmansbedrijf tot multinational, elke organisatie een structuur heeft. De structuur geeft vorm aan een organisatie, door de structuur weet elke werknemer binnen welke afdeling hij of zij valt, wie zijn of haar direct leidinggevende is en aan wie men zelf sturing zou moeten geven.

De structuur is een contingentie, omdat deze binnen elke organisatie anders kan zijn. Daarbij kan de structuur van een organisatie ervoor zorgen dat de organisatie dicht bij de omgeving staat en daardoor een effectieve uitwerking heeft. Het is ook mogelijk dat de organisatie haar structuur niet aan de omgeving aanpast, waardoor de organisatie minder mogelijkheden heeft en daardoor een minder effectieve uitwerking. De contingentie variabele structuur wordt bij de bestudering opgesplitst in de organisatorische structuur, waaronder de opzet van de hulpverleningsregio en het organigram valt, en de overlegstructuur.

4.1.1 Organisatiestructuur

Een hulpverleningsregio is een gemeenschappelijk samenwerkingsverband van meerdere gemeenten binnen de regio (N:\APPS\Intra_HRH\begin.htm). De gemeenten werken samen op het gebied van de rampenbestrijding, brandweezorg en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. De hulpverleningsregio heeft zijn functioneren gebaseerd op een aantal wettelijke taken (een aantal wetten zijn gespecificeerd in bijlage 2):

- Brandweerwet 1985
- Wet Ambulancevervoer
- Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen
- Wet rampen en zware ongevallen

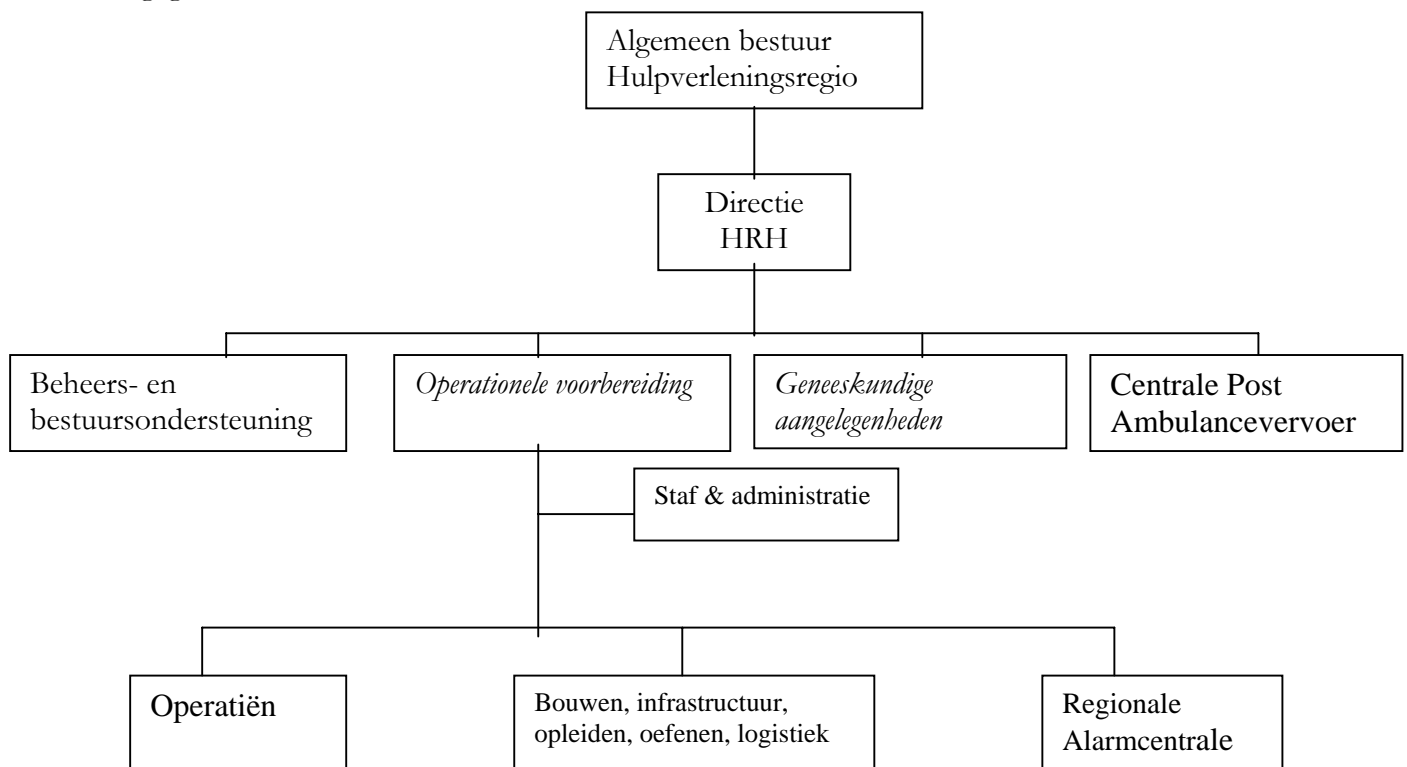
Het Algemeen Bestuur van de hulpverleningsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Uit het Algemeen Bestuur wordt een dagelijks bestuur gevormd. De burgemeester uit de grootste deelnemende gemeente is voorzitter van zowel het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur.

Hulpverleningsregio Haaglanden

De Hulpverleningsregio Haaglanden is een samenwerkingsverband van alle negen gemeenten in de regio Haaglanden. Dit samenwerkingsverband is gebaseerd op samenwerken op het gebied van rampenbestrijding, brandweezorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Onder de Hulpverleningsregio Haaglanden, dus eigenlijk onder het samenwerkingsverband, vallen ook de regionale alarmcentrale en de centrale post ambulancevervoer (beide zijn meldkamers).

Het samenwerkingsverband is op 1 januari 1995 formeel in werking getreden als fusieproduct van de voormalige Regionale Brandweer Delft, de voormalige Regionale Brandweer Haagland en de voormalige post Ambulancevervoer Zuid Holland West (inwerkmap Hulpverleningsregio Haaglanden). In 1995 is hieraan ook de gemeenschappelijke regeling voor de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen toegevoegd. De Hulpverleningsregio Haaglanden is één van de vele samenwerkingsverbanden die onder de regio Haaglanden valt.

De structuur van de Hulpverleningsregio Haaglanden kan, in grote lijnen, als volgt worden weergegeven:



Uitleg

Dit is de structuur zoals formeel op papier is beschreven (Inwerkmap Hulpverleningsregio Haaglanden). In de praktijk valt de taak oefenen en voor een deel de taak opleiden onder het hoofd Operatiën. De afdeling Operatiën is een verzameling van diverse taken ter voorbereiding op de rampenbestrijding en het grootschalig optreden. Operatiën houdt zich bezig met de operationele voorbereiding en regionale coördinatie bij grootschalige incidenten, calamiteiten en geplande dan wel ongeplande activiteiten. Daarnaast houdt deze afdeling zicht op de geografische ontwikkelingen in de regio en het implementeren van de gevolgen van veranderingen voor gemeentelijke en regionale eenheden, alsmede het verzorgen van de operationele statistieken in de regio.

Het oefenen is één van de belangrijkste taken op het gebied van voorbereiden op de rampenbestrijding en het grootschalig optreden. Onder oefeningen als voorbereiding voor rampenbestrijding valt zowel mono- als multidisciplinair verzorgen van opleidingen, oefeningen

en refreshments op het gebied van rampenbestrijding en operationele inzetbaarheid. Daarbij worden ook operationele trainingsweken voor de leidinggevendenden van de brandweer georganiseerd.

Missie

Voor de Hulpverleningsregio Haaglanden is het een missie om te streven naar één geheel. Voorheen bestond de regio uit veertien aparte gemeenten met ieder zijn eigen ideeën. De regio is erop gebaseerd om veertien gemeenten als één geheel te vormen tot een bestuurlijk en operationeel samenwerkingsverband, de Hulpverleningsregio Haaglanden.

Partners

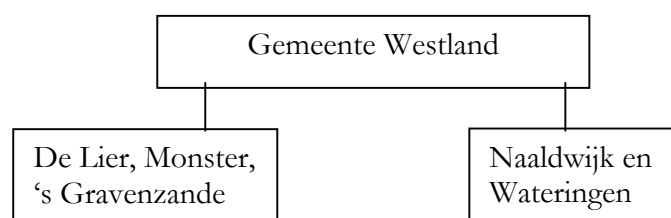
De afdeling Operationele voorbereiding van de Hulpverleningsregio Haaglanden heeft op verschillende niveau's met partners te maken. Op operationeel niveau spelen veiligheidspartners en ketenpartners een rol. Ambulancediensten, politie en gemeenten zijn de veiligheidspartners van de brandweer; samen zorgen zij voor integrale veiligheid. Ketenpartners bevinden zich binnen dezelfde keten, de brandweerketen. Onder ketenpartners kunnen lokale brandweerkorpsen en korpsen uit aangrenzende regio's worden gerekend. De operationele partners worden behalve op operationeel niveau ook op bestuurlijk niveau bij elkaar gebracht, bijvoorbeeld bij oefeningen van het Gemeentelijk Beleidsteam.

Sinds 1 januari 2004 bestaat de regio Haaglanden uit negen gemeenten, waar de Hulpverleningsregio Haaglanden rekening mee moet houden. Door de fusie van een groot aantal kleine gemeenten is het eenvoudiger geworden zaken op elkaar af te stemmen, zo ook op het gebied van oefenen voor rampenbestrijding. De negen gemeenten hebben elk hun eigen korpsen, maar elk dorp heeft nog zijn eigen kazerne. Dit betekent dat een commandant van de brandweer, commandant van kazernes in meerdere dorpen is en daarboven nog een commandant van de gehele gemeente staat.

Schematisch met als voorbeeld de gemeente Westland

Overkoepelend Commandant

Post Commandant



Er zijn dus een vrij groot aantal postcommandanten. Het aantal is afhankelijk van hoe groot de dorpen binnen een gemeente zijn en welke risicobronnen de dorpen kennen. Daarboven staan nog negen zogenoemde overkoepelende commandanten, die commandant zijn over de manschappen binnen de gehele gemeente.

Deze verdeling van postcommandanten zorgt ook voor oefeningsmogelijkheden. Er kan op dezelfde niveau's als hierboven geoefend worden. Zo kan men alleen met de eigen manschappen oefenen (één dorp), met meerdere manschappen samen (meerdere dorpen) of met het korps (de gehele gemeente). Indien er meerdere gemeenten aan de oefening mee gaan doen, zal de oefening op intergemeentelijk niveau georganiseerd worden en dus onder de Hulpverleningsregio Haaglanden komen te vallen.

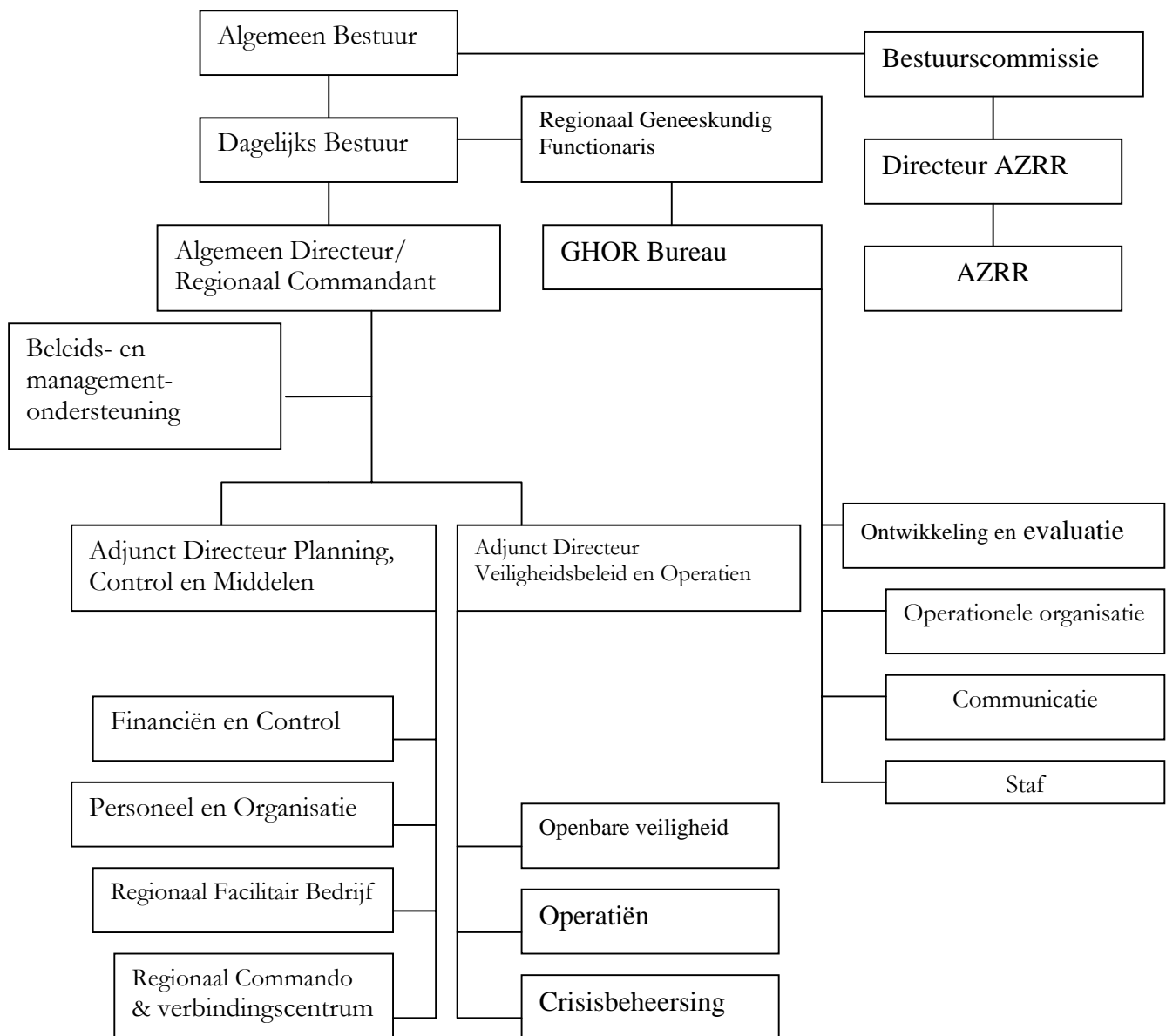
Op bestuurlijk niveau is de rampenbestrijding wel op gemeentelijk niveau georganiseerd, wat betekent dat aparte dorpen, daar niet nog hun eigen oefening voor hebben. Er worden afgevaardigden van de gemeente opgeroepen op het moment van een rampoefening.

Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond

De Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR) is een openbaar lichaam op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De basis voor de werkzaamheden van de hulpverleningsdienst is terug te vinden in haar wettelijke taken (programmabegroting 2005). De Regionale Hulpverleningsdienst heeft geen personeel in dienst, de taken van deze dienst op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen worden uitgevoerd door brandweer Rotterdam op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Het uitvoeren van de ambulancezorg valt door deze regeling ook onder de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond, deze taak valt eveneens via een dienstverleningsovereenkomst onder de dienst van Ambulancezorg Rotterdam Rijnmond.

Structuur

De RHRR heeft een vrij uitgebreide structuur, waarin de brandweer en de GHOR onderling met elkaar verweven zijn op het niveau van het Dagelijks Bestuur, terwijl op het niveau van het Algemeen Bestuur ook de Ambulancezorg met de RHRR verweven is. De structuur van de RHRR wordt als volgt weergegeven (programma begroting 2005):



Uitleg

De voorzitter van zowel het Algemeen Bestuur als van het Dagelijks Bestuur is de burgemeester van Rotterdam, waaronder direct de regionaal commandant als directiehoofd van de RHRR valt. Alle taken behorende bij het onderdeel brandweer vallen (indirect) onder de regionaal commandant, zo ook de financiële zaken en personeelszaken.

De drie afdelingen die met de brandweertaken belast zijn vallen onder de adjunct directeur Veiligheidsbeleid en Operatiën; dit zijn de afdelingen Openbare veiligheid, Operatiën en Crisisbeheersing. De taak oefenen is verdeeld onder de afdeling Operatiën en Crisisbeheersing. Het multidisciplinair operationeel oefenen en het bestuurlijk oefenen (ook multidisciplinair) wordt onder de afdeling crisisbeheersing geschaard, terwijl het grootschalig monodisciplinair oefenen onder de afdeling Operatiën wordt geschaard.

Partners

De afdelingen Openbare veiligheid, Operatiën en Crisisbeheersing hebben op verschillende niveau's te maken met partners. Aangezien het mono- en multidisciplinair oefenen onder de afdeling Operatiën en crisisbeheersing valt, wordt alleen naar de partners van deze afdelingen gekeken. In de regio Rotterdam Rijnmond behoren met multidisciplinair oefenen niet alleen de GHOR, de politie en de gemeenten (of andere overheden) tot veiligheidspartners van de brandweer, maar ook het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en DCMR (de milieudienst Rijnmond). Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam is een vaste partner in de “oefenring” bij scenario's die in gemeenten plaatsvinden met een eigen havengebied of die effectgebied zijn van een havengebied. DCMR is eveneens een vaste oefenpartner van de brandweer, echter alleen indien het scenario te maken heeft met gevaarlijke stoffen. De ketenpartners, partners die zich manifesteren binnen de brandweertzorg, zijn de lokale brandweerkorpsen, korpsen uit aangrenzende regio's en de samenwerkingsgebieden die zich bezig houden met preventie en preparatie.

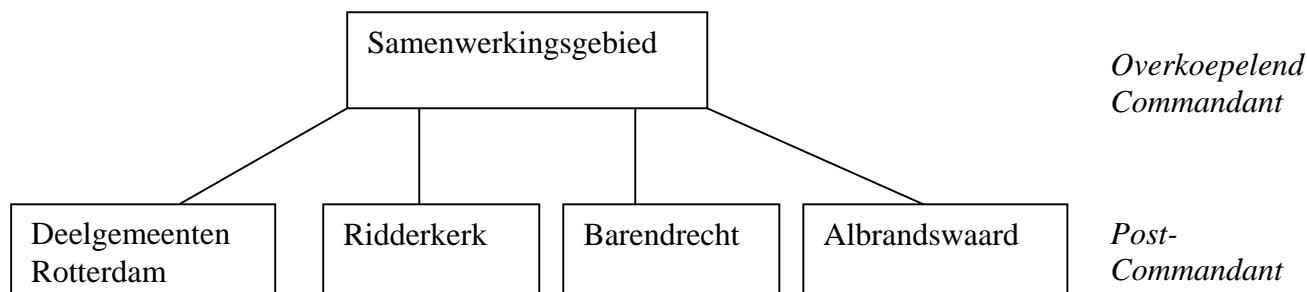
Een samenwerkingsgebied is een bijzondere vorm van het organisatorisch bij elkaar voegen van ketenpartners. Aan de “dienstovereenkomst” Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond doen 22 gemeenten mee. De RHRR voert voor deze gemeenten de taken uit die zijn opgedragen aan de regio. Op het gebied van de brandweertaken wordt niet alles lokaal geregeld, maar heeft de regio Rotterdam Rijnmond een extra bestuurlijk autonome laag ingebracht, het samenwerkingsgebied. Een samenwerkingsgebied is een aantal bij elkaar gevoegde gemeenten (meestal op basis van de geografische ligging) die op het gebied van preventie en preparatie samenwerken. De RHRR erkent een zestal samenwerkingsgebieden, te weten:

- Intergemeentelijke Brandweer Oost, betreffende de gemeenten Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en de deelgemeenten Kralingen-Crooswijk en Prins Alexander.
- Intergemeentelijke Brandweer Zuid, betreffende de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Ridderkerk en de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde.
- Intergemeentelijke Brandweer Waterweg betreffende de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen.
- Intergemeentelijke Brandweer Voorne Putten betreffende de gemeenten Spijkenisse, Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis en West Voorne.
- Intergemeentelijke Brandweer Goeree Overflakkee betreffende de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee
- Gezamenlijke Brandweer: Het haven en industriegebied van Rotterdam en Rozenburg. De preventieve en preparatieve taken worden uitgevoerd door het district Haven.

Tussen de overige gemeenten en deelgemeenten (Bleiswijk, Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek, Rotterdam Centrum, Rotterdam-Noord, Overschie, Delfshaven, Hilligersberg-Schiebroek en Hoek van Holland) vindt ook samenwerking plaats. Deze samenwerking is echter net als de

RHRR gebaseerd op een dienstverleningsovereenkomst in plaats van op een samenwerkingsovereenkomst op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Elk samenwerkingsgebied heeft zijn eigen overkoepelend commandant en elke gemeente zijn eigen postcommandant. Schematisch met als voorbeeld het samenwerkingsgebied Intergemeentelijke Brandweer Zuid.



Aan het hoofd van de gemeenschappelijke regeling, dus aan het hoofd van de RHRR, staat het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur wordt gevormd door de 22 burgemeesters van de gemeenten uit de regio. Op deze manier hebben dus niet de samenwerkingsgebieden de zeggenschap, zij vormen slechts een samenwerkingsovereenkomst, maar blijft de zeggenschap (voor het grootste deel) bij de burgemeesters van de afzonderlijke gemeenten.

De verdeling in samenwerkingsgebieden geeft veel mogelijkheden voor oefeningen. De brandweerkorpsen kunnen niet alleen op eenvoudige wijze hun specialismen gezamenlijk beoefenen, maar ook elkaar herbezetten is eenvoudiger te organiseren. Herbezetten is nodig bijvoorbeeld wanneer bij een incident er van een bepaalde kazerne veel materiaal nodig is (denk aan autospuiten). Voor de regio zorgen de samenwerkingsgebieden ervoor dat op mono-disciplinair niveau de gehele regio een zestal keer in zijn geheel beoefend kan worden (alle brandweerkorpsen). Dit is alleen mogelijk voor specialismen, aangezien men niet zonder bijzondere reden meerdere (drukbezette) kazernes uit de dienst kan halen vanwege oefeningen. Voor multidisciplinair oefenen is de verdeling in samenwerkingsgebieden zeer handig, aangezien een overkoepelend commandant goed in de gaten kan houden wie er van de hogere rangen beoefend moet worden en waar er eventueel dan gaten opgevuld moeten worden. Met het idee van samenwerkingsgebieden wordt de regio Rotterdam Rijnmond verkleind, maar overzichtelijk gehouden.

4.1.2 Overlegstructuren

Op het gebied van oefenen voor rampenbestrijding zijn een aantal werkgroepen en platforms op verschillende niveau's gestructureerd. Zowel de regio Haaglanden als de regio Rotterdam Rijnmond is in een aantal werkgroepen dan wel platforms actief. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de overlegstructuren en de mate van deelname daaraan van de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond.

Landelijk niveau

Op landelijk niveau kennen we het nog zeer jonge landelijke platform multidisciplinair en bestuurlijk opleiden en oefenen (MBOO). Dit platform is ontstaan doordat er landelijk behoefte is aan informatie die andere regio's hebben op het gebied van oefenen op rampenbestrijding. Er is in Nederland een significant verschil tussen de regio's in de ervaring met oefenen. Door het landelijke platform te stichten, waar alle regio's aan mee zouden moeten doen, zou dit significante verschil kunnen verminderen. Het platform is een zeer groot overlegorgaan dat opgedeeld wordt in projecten en deelprojecten, bijvoorbeeld een project oefenbank (het vormen van een digitale bank met allerlei oefeningen waaruit men kan putten). Het landelijk platform multidisciplinair en

bestuurlijk opleiden en oefenen is verantwoording verschuldigd aan de Nederlandse Vereniging voor Brand en Rampenbestrijding (NVBR).

Zowel de regio Haaglanden als de regio Rotterdam Rijnmond heeft op dit moment een voortrekkersrol op zich genomen om het landelijk platform verder te kunnen ontwikkelen. Beiden zijn projectleider geworden van één van de deelprojecten van het platform.

Provinciaal niveau

Op provinciaal niveau kent men al enkele jaren de werkgroep multidisciplinair oefenen (WMO), die iedere zes weken bij elkaar komt. Deze werkgroep wordt gevormd door de vier regio's van de provincie Zuid-Holland (regio Haaglanden, Hollands Midden, Rotterdam Rijnmond en Zuid-Holland Zuid) en een vertegenwoordiger vanuit de provincie. Deze werkgroep is ontstaan om met elkaar, op kleine schaal, ervaring en kennis uit te wisselen over multidisciplinair oefenen. In het verleden ging het meer over operationeel oefenen, maar gezien de vertegenwoordigers die er nu voor de regio's in zitten, is het onderwerp verschoven naar bestuurlijk oefenen. De werkgroep multidisciplinair oefenen is verantwoording schuldig aan de Hollandse Brandweer en Hulpverleningsbond (HBHB).

Nu het landelijk platform multidisciplinair en bestuurlijk opleiden en oefenen in ontwikkeling is, wordt de provinciale werkgroep multidisciplinair oefenen als voorportaal gebruikt door de vier deelnemende regio's.

Regionaal niveau

Op regionaal niveau kent de regio Rotterdam Rijnmond de werkgroep Opleiden, Trainen, Oefenen (OTO). Deze werkgroep wordt gevormd door beleidsmedewerkers van de verschillende diensten (multidisciplinair). Voor bijna alle oefeningen wordt de OTO gevormd door vertegenwoordigers van de brandweer, de politie, de GHOR, het Gemeentelijk Havenbedrijf en DCMR. Bij het voorbereiden van de RegOT-trainingen schuift ook de bestuurssectie van de gemeente Rotterdam aan. De werkgroep Opleiden, Trainen, Oefenen komt het gehele jaar door wekelijks bijeen en is verantwoording verschuldigd aan het RegBor. Het RegBor is het Regionaal Beleidsoverleg Rampenbestrijding; dit is een overlegorgaan dat zorgt voor de coördinatie van de voorbereiding op de crisisbeheersing. In dit overleg zit de regionale brandweercommandant, de korpschef van de regiopolitie, de hoofdofficier van justitie, de regionaal geneeskundig functionaris, de directeur van het Gemeentelijk Havenbedrijf, de directeur van DCMR, het hoofd Openbare Orde en Veiligheid van de bestuursdienst Rotterdam en de voorlichter van de regionale Veiligheidsstaf. Aangezien dit overlegorgaan wordt gevormd door zeer druk bezette functionarissen, kent de regio Rotterdam Rijnmond het Coördinatieteam Operationele Voorbereiding Rotterdam Rijnmond (COPV), welke als ambtelijk voorportaal haar advies uitbrengt aan het RegBor. Het COPV wordt gevormd door vertegenwoordigers van de diensten die ook in het RegBor vertegenwoordigd zijn.

Voor monodisciplinaire oefeningen kent de regio Rotterdam Rijnmond op regionaal niveau ook een werkgroep, de werkgroep oefenen. Van elk samenwerkingsgebied zit een vertegenwoordiger in deze werkgroep; er wordt gesproken over de jaarlijkse grootschalige monodisciplinaire oefening die door de regio voor alle korpsen wordt georganiseerd (compagniesoefening of pelotonsoefening) en over de oefeningen die elk korps afzonderlijk moet doen om de grootschalige oefening met succes te kunnen volbrengen.

De regio Haaglanden kent op regionaal niveau het ROGO, het Regionaal Overleg Grootschalig Optreden. Dit is een multidisciplinair overlegorgaan waarin de politie, GHOR en brandweer vertegenwoordigd zijn. Dit overlegorgaan bespreekt zaken betreffende planvorming, opleiden, oefenen en algemene zaken die van belang zijn voor alle disciplines, zoals de gedragsregels binnen het Regionaal Coördinatie Centrum. Het overleg heeft een algemene inslag en vindt eens per twee maanden plaats. Verantwoording moet afgelegd worden aan de drie diensthoofden. Op dit moment ligt het afleggen van verantwoording even stil, maar men is al weer druk bezig het onder te brengen bij de Regionale Commissie Rampenbestrijding. Een ambtelijk voorportaal voor deze commissie kent de regio Haaglanden niet.

Voor monodisciplinaire oefeningen vindt er wel overleg plaats in de regio Haaglanden, maar dit overleg is niet gestructureerd. Adhoc komen vertegenwoordigers van de brandweer bij elkaar om over de manier van monodisciplinair oefenen te praten.

Beide regio's kennen echter wel de Commissie Advies Brandweezorg, welke op bestuurlijk niveau advies geeft over oefeningen op monodisciplinair niveau, grootschalige oefeningen en in lichte vorm over multidisciplinair oefenen. Dit orgaan wordt gevormd door de commandanten van de lokale brandweerkorpsen uit de betreffende gemeenten.

4.2 Contingentie variabele: financiën en strategie

De financiën voor de regio komen vanuit twee kanten. Als eerst is er een bijdrage vanuit het Rijk die door de provincie wordt bewaard en verdeeld aan de hand van een verdeelsleutel. Ten tweede is er de bijdrage van de gemeenten die de bijdrage vaststellen per inwoner. Een grote gemeente met veel inwoners, zal dan ook meer moeten betalen aan de regio dan een gemeente met weinig inwoners.

Elke regio is vrij om voor het geld dat zij krijgt een bestemming te zoeken en een doelstelling te bepalen. De doelstellingen van de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond worden uitgebreid beschreven in de begroting (Haaglanden: Concept ontwerp meerjaren begroting 2005-2008 en Rotterdam Rijnmond: Programma begroting 2005).

De formele doelstelling van de gemeenschappelijke regeling waaruit de Hulpverleningsregio is voortgekomen luidt samengevat als volgt:

- De voorbereiding van de coördinatie van de rampenbestrijding voor wat betreft de openbare orde, veiligheid en geneeskundige aangelegenheden.
- Het bevorderen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde voorbereiding van werkzaamheden terzake van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en het beperken van brandgevaar.
- Het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt.
- Het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand, het beperken en bestrijden van rampen.
- Het bevorderen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde voorbereiding van werkzaamheden terzake van de ambulancehulpverlening, alsmede de registratie daarvan door middel van het instellen en instandhouden van een centrale post ambulancevervoer in overeenstemming met de eisen die staan in de wet ambulancevervoer en haar uitvoeringsbesluiten.
- Het bevorderen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde voorbereiding van werkzaamheden terzake van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Ondanks het streven naar het vervullen van deze doelstellingen behouden de gemeenten hun eigen plaatselijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden wat betreft gemeentebesturen en lokale brandweerkorpsen.

4.2.1 Doelstelling Hulpverleningsregio Haaglanden

De centrale doelstelling is het bevorderen van een zo optimaal mogelijke, eenduidige en gelijkwaardige dienstverlening op het terrein van de veiligheid aan alle burgers in het regionale verzorgingsgebied Haaglanden. Er wordt deze jaren sterk gefocust op het optimaliseren van de mono- en multidisciplinaire samenwerking tussen de Hulpverleningsregio Haaglanden en de veiligheidspartners.

Specifiek op het gebied van oefenen is de doelstelling dat er gewerkt zal worden aan een nieuw meerjaren beleidsplan oefenen. Als na onderzoek blijkt dat het nodig is het huidige beleid aan te passen, dan zal dit gebeuren en de financiële gevolgen bekeken worden. Daarbij wordt in 2004 in samenwerking met de gemeente gekeken naar de mogelijkheid van het in regionaal verband opleiden van gemeentelijke functionarissen en de kwalitatieve en financiële voordelen daarvan.

Financiële begroting

De regio Haaglanden heeft op regionaal niveau op het gebied van brandweezorg slechts één afdeling, de afdeling Operationele voorbereiding.

Tabel 1

Afdeling	Bijdrage inwoners	Rijksbijdrage	Totaal voor de afdeling	Begroting 2005-2008	Gemiddeld per jaar te besteden
Operationele voorbereiding	985.000	1.900.000	2.885.000	13.897.000	3.474.250

Bijschrift bij tabel 1: In deze tabel is geen extra post voor de gemeente Den Haag opgenomen, aangezien Den Haag geen extra post op de begroting heeft voor rampenbestrijding en dan ook meer gezien wordt als een van de negen gemeenten in plaats van als een soort "hoofdgemeente".

De regio Haaglanden heeft na het samenvoegen van een aantal gemeenten nog negen gemeenten onder haar hoede (zie structurele contingentie). Binnen deze gemeenten zijn in totaal 970.758 burgers woonachtig, die samen in 2005 een bijdrage van € 2.221.000 aan de regio leveren. Dit betekent dat in de regio Haaglanden de bijdrage per inwoner $\text{€ } 2.221.000 / 970.758 = \text{€ } 2,29$ zal bedragen. In dit bedrag zit een deel voor de afdeling Operationele voorbereiding (44,3% of € 1,01), een deel voor de Regionale alarmcentrale (45 % of € 1,03) en een deel voor de Centrale Post Ambulancevervoer (10,7 % of € 0,25). De GHOR heeft geen aandeel in de inwonersbijdrage.

4.2.2 Doelstelling Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond

Bij de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond zal veel aandacht worden geschonken aan de totstandkoming van een goede en effectieve meldkamer voor alle drie de veiligheidsdisciplines en er wordt een beheersplan opgesteld welke prioriteit krijgt. Daarnaast zal er gewerkt worden aan de opstelling van een veiligheidsstrategie binnen de gemeente c.q. de regio waarin het op goede wijze treffen van preventieve brandveiligheidsvoorzieningen door particulieren en bedrijven de kans op brandgevaar wordt verlaagd. Hierbij is het tevens van belang dat er een consistent en consequent handhavingsbeleid wordt gevoerd. Het streven is om te komen tot één brede hulpverleningsorganisatie waarin alle veiligheidsdisciplines samenwerken, een organisatie die open staat voor de inwoners en rechtspersonen in de regio en die gesteund wordt door een efficiënte, burgervriendelijke en bedrijfsmatig werkende ambtelijke organisatie (programmabegroting 2005).

De doelstelling van de afdeling Crisisbeheersing is het door afstemming en coördineren van activiteiten van operationele diensten, gemeenten en andere organisaties die een taak hebben bij de bestrijding van crises en de voorbereiding daarop, zorgdragen voor een hoogwaardige crisisbeheersingsorganisatie binnen de regio Rotterdam Rijnmond die toonaangevend is in Nederland. De prioriteiten van deze afdeling komen dan ook te liggen op het vaststellen van activiteiten naar aanleiding van het beheersplan, het coördineren van gemeentelijke taken bij rampenbestrijding en het bevorderen van het multidisciplinair oefenen.

Echter de hoogste prioriteit wordt gelegd bij het regionale beheersplan, een plan waarin beschreven staat welke rampen in de regio Rotterdam Rijnmond mogelijk zijn en hoe deze beheerst kunnen worden. Dit regionale beheersplan kan, indien het regionaal vastgesteld is, lokaal worden uitgewerkt.

Financiële begroting

De regio Rotterdam Rijnmond is verdeeld in drie afdelingen wat betreft brandweezorg (zie structurele contingentie). Voor deze drie afdelingen zijn de inkomsten, te ontvangen van verschillende instanties, en de kosten voor 2005-2008 berekend. Daarbij wordt weergegeven wat de regio gemiddeld per jaar kan besteden.

Tabel 2

Afdeling	Bijdrage inwoners	Gemeente Rotterdam	Rijksbijdrage	Totaal per afdeling	Begroting 2005-2008	Gemiddeld te besteden per jaar
Openbare veiligheid	214.398	252.969	435.934	903.301	4.024.034	1.006.009
Crisisbeheersing	890.693	117.977	665.346	1.674.016	6.899.637	1.724.909
Operatiën brandweer	367.140	874.633	519.985	1.761.758	7.297.539	1.824.385
Totaal per onderdeel	1.472.231	1.245.579	1.621.265	4.339.075	18.221.210	4.555.303

Bijschrift bij tabel 2: In deze tabel is wel de gemeente Rotterdam apart opgenomen, omdat zij buiten de inwonersbijdrage nog een bedrag voor de regio reserveert. De gemeente Rotterdam wordt daardoor ook meer gezien als de "hoofdgemeente" van de regio. In deze tabel zijn ook de totalen opgenomen, aangezien bij deze regio meerdere afdelingen van belang zijn.

Regio Rotterdam Rijnmond heeft binnen haar 22 gemeenten een totaal van 1.241.552 inwoners die samen een bedrag van € 11.140.700 bij elkaar brengen. Dit betekent dat de inwonersbijdrage voor deze regio $\text{€ } 11.140.700 / 1.241.552 = \text{€ } 8,97$ per inwoner is. Dit bedrag wordt onderverdeeld naar vier posten: brandweertaken (16,4 % of € 1,47), meldkamer (56,6 % of € 5,08), GHOR-taken (25,9 % of € 2,33) en VORAMP (1,1 % of € 0,10).

4.3 Contingentie variabele: de omgeving

De omgeving is een belangrijk gegeven voor organisaties. Wanneer een organisatie niet inspeelt op zijn omgeving is het moeilijk om te overleven. Zoals Darwin al jaren terug bedacht heeft: survival of the fittest; het organisme dat zich het best aan de omgeving aanpast, zal het meeste potentieel hebben om te overleven. Zo is het ook met organisaties in het bedrijfsleven, de organisatie die het best inspeelt op zijn omgeving, het publiek, zal het meest verkopen en dus winst draaien. Organisaties die niet goed op het publiek inspelen, zullen weinig verkopen, verlies draaien en uiteindelijk verdwijnen. Met overheidsorganisaties is dit een iets ander geval, doordat deze ook kunnen blijven bestaan wanneer zij geen winst draaien of zelfs verlies draaien (hierop zijn sommige overheidsorganisaties zelfs gebaseerd). Toch moeten ook deze organisaties goed op de omgeving inspelen al is het om goed voorbereid te kunnen zijn op de beslissingen die zij moeten nemen. Dit is het geval bij de hulpverleningsregio's, zij moeten inspelen op de omgeving om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op calamiteiten.

Een recent voorbeeld zijn de terroristische aanslagen in Madrid. Op donderdag 11 maart zijn er op vier verschillende treinstations in Madrid om half 8 's ochtends vier bommen afgegaan. De aanslagen hebben 190 levens geëist en 1247 mensen zijn gewond geraakt (Volkskrant, 11 maart 2004).

Nadat de aanslagen hebben plaatsgevonden op treinstations in Europa, werd de maandag erop in Nederland vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties aangegeven dat de rampscenario's (voor oefeningen) moesten worden aangepast en de hulpverleningsregio's ook op dit soort scenario's goed voorbereid zouden moeten zijn. Op deze manier passen de hulpverleningsregio's zich aan de omgeving aan en zorgen zij met de informatie vanuit de omgeving dat zij voorbereid zijn op bepaalde calamiteiten.

Om het aantal en de gevolgen van calamiteiten, zowel kleine als grensoverschrijdende, zoveel mogelijk te beperken wordt er door elke gemeente een risicoanalyse gemaakt. De risicoanalyses van de verschillende gemeenten heb ik bestudeerd en gevormd tot één risicoanalyse voor de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond. Deze gecombineerde risicoanalyse is opgenomen in bijlage 4. De risicoanalyses worden gemaakt in opdracht van de provincie, maar de verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk maken en de volledigheid van de risicoanalyse ligt bij de gemeente. Hieronder zal ik eerst de omgeving van de regio Haaglanden schetsen, waarna de risicoanalyse zal volgen. Daarna wordt een "omgevingsschets" van de regio Rotterdam Rijnmond gegeven, waarop de risicoanalyse van de regio Rotterdam Rijnmond volgt. Deze risicoanalyses zijn gebaseerd op de gecombineerde risicoanalyse die in bijlage 4 wordt weergegeven.

4.3.1 Omgevingsanalyse regio Haaglanden

De regio Haaglanden staat ook wel bekend met de naam Stadsgewest Haaglanden. De regio Haaglanden heeft de afgelopen jaren veel te maken gehad met saneringen en herinrichtingen van gemeenten. Hierdoor bestaat de regio Haaglanden op dit moment uit negen gemeenten, die op hun beurt uit totaal 26 dorpen dan wel steden bestaan.

Op dit stuk grond van Nederland zijn ongeveer 970.758 burgers woonachtig. In de provincie Zuid-Holland wonen ongeveer 3.442.749 burgers, Haaglanden huisvest dus 28% van de inwoners van de provincie Zuid-Holland.

Door de regio Haaglanden zijn 24 brandweerkazernes aanwezig, die een gebied dekken van ongeveer 44.703 hectare (www.haaglanden.nl). Dit zou theoretisch betekenen dat elke brandweerkazerne een gebied dekt van ongeveer 1863 hectare en 40.120 inwoners. In de praktijk moet er natuurlijk rekening gehouden worden met de bevolkingsdichtheid en de soort gemeente. In de gemeente Midden-Delfland is er minder vaak sprake van brand dan wel een ongeval dan in de grote steden zoals Den Haag en Zoetermeer. Dit komt vooral doordat in de grote steden de bevolkingsdichtheid (het aantal inwoners per m²) veel hoger is dan in de wat landelijker gelegen

gebieden. Een hogere graad van bevolkingsdichtheid zorgt ervoor dat er meer mensen op dezelfde plek zijn. Hierdoor is het risico, dat er wat gebeurt ook groter.

De regio Haaglanden heeft drie belangrijke kenmerken, een brainport, een greenport en de blauwe structuur (www.haaglanden.nl). Buiten deze “kleurrijke kenmerken” is de zogenoemde rode stroom (stedelijke bebouwing) ook zeer belangrijk in de regio. In de regio Haaglanden is een grote verscheidenheid aan dienstverlening. Er zijn hoofdvestigingen van grote nationale bedrijven en Europese regiokantoren van internationale bedrijven gevestigd. Achter alle grote dienstverlenende bedrijven en onderwijsinstellingen zit de noodzaak én de opportuniteit voor bediening en toelevering, maar ook voor vernieuwing, innovatie en spin-offs. Door de hoofdvestigingen van nationale bedrijven en de regiokantoren van internationale bedrijven zijn er veel kennisstromen aanwezig in de regio, waardoor Haaglanden bekend staat als brainport.

Naast de brainport kent Haaglanden ook de greenport, welke gericht is op de omgeving. Vooral het Westland is bekend om zijn enorme hoeveelheid aan glastuinbouw, overal in het Westland komt men kassen tegen met planten, bloemen en groenten. Door de enorme kassenbouw en de aaneengesloten stukken groen die Haaglanden kent, staat Haaglanden eveneens als greenport bekend.

Buiten het groen is het bekendste stuk van Haaglanden toch wel de blauwe structuur, de zee met haar duinen. Haaglanden maakt een groot deel uit van het westelijk deel van Nederland, dat aan zee grenst. Hier maken eb en vloed de orde van de dag uit. Het schone van de blauwe structuur in Haaglanden is dat het nog redelijk ongerept is, en niet bebouwd met grote havenbekkens en industrie.

De rode stroom is het laatste kleurrijke kenmerk van de regio Haaglanden. De rode stroom is de stedelijke bebouwing met al haar verschillende stijlen. In de regio Haaglanden is het mogelijk om in een landelijk gebied te wonen, zoals Midden Delfland en bepaalde delen van het Westland, om in een dorp te wonen, zoals Pijnacker-Nootdorp en delen van het Westland of om te wonen in een grote stad, zoals Den Haag, Delft en Zoetermeer.

De verschillende kenmerken (brainport, greenport, blauwe structuur en de rode stroom) brengen een divers scala aan risico's met zich mee. Daarbij moet met de risico's ook rekening gehouden worden met de bevolkingsdichtheid, die in de regio Haaglanden ernstig varieert. Haaglanden is een compacte stedelijke regio. Binnen de vanzelfsprekende stedelijke context van bebouwing en een intensieve infrastructuur is er sprake van bijzondere recreatieve- en natuurwaarden. Veenweidegebieden, het Groene Hart, een brede landgoederenzone en vanzelfsprekend het duingebied en de lange Noordzeekust liggen binnen handbereik van de bewoners van de regio Haaglanden. In de regio nemen deze agrarische gebieden en natuurgronden 43% van het grondgebied in gebruik en het woongebied 18%. Dit betekent dat er zeer landelijke stukken grondgebied zijn met weinig huizen en zeer stedelijke stukken grondgebied met veel huizen en dus de stedelijke compactheid groot is.

Deze variëteit vereist een goed beleid voor het vestigen en bemannen van brandweerkazernes. In sommige delen, zoals Den Haag, Delft en Zoetermeer, is het noodzakelijk dat er altijd een bepaald aantal mensen op de kazerne aanwezig is die direct hulp kunnen bieden. In landelijkere gebieden zoals Midden-Delfland is het risico dat een brand overslaat op bijvoorbeeld een woningcomplex minder groot, waardoor het niet noodzakelijk is dat een brandweerkazerne 24 uur per dag door een groot aantal mensen bezet wordt. Bij deze kazernes kan volstaan worden met maximaal een drietal mensen, die anderen kunnen alarmeren, de kazerne en het materiaal kunnen onderhouden en extra werkzaamheden kunnen verrichten.

Verskil zit er wel in de aanrij-afstanden, maar nog niet eens zozeer in de aanrijtijden (wat belangrijker is). In landelijke gebieden zijn de aanrij-afstanden (de afstand van de kazerne tot aan het ongeval) vaak groter, omdat er minder kazernes een groter gebied dekken. Ondanks dat de aanrij-afstanden groter zijn, zal de aanrijtijd, de tijd tussen de melding en het arriveren bij het ongeval, niet veel verschillen doordat het in de landelijkere gebieden veel minder druk is op de weg.

De regio Haaglanden is dus een gevarieerd gebied. Den Haag kan gezien worden als middelpunt van de regio. Hiervoor zijn drie directe redenen aan te wijzen, Den Haag is de grootste stad wat betreft grondgebied en het aantal inwoners, de Hulpverleningsregio Haaglanden opereert vanuit Den Haag en Den Haag is door zijn politieke invloed één van de belangrijkste steden van Nederland. De “hoofdgemeente” van de regio levert bij gemeentegrensoverschrijdende rampen dan wel ongevallen meestal een coördinerend burgemeester, mits de eigen gemeente er niet bij betrokken is. Deze coördinerend burgemeester overlegt dan met het Regionaal Beleidsteam over welke stappen er ondernomen moeten worden om de situatie zoveel mogelijk in de hand te houden en uiteindelijk op te lossen. Ondanks dat de burgemeester van Den Haag bij grensoverschrijdende calamiteiten optreedt als coördinerend burgemeester, blijft elke burgemeester verantwoordelijk voor zijn of haar eigen gemeente.

4.3.2 Omgevingsanalyse regio Rotterdam Rijnmond

De regio Rotterdam Rijnmond is een uniek gebied in Nederland, welke net als de regio Haaglanden deel uitmaakt van de provincie Zuid-Holland. Met haar ruim 1.241.500 inwoners zet zij een dikke stempel op de provincie Zuid-Holland, 36% van de inwoners van Provincie Zuid-Holland woont in de regio Rotterdam Rijnmond.

Onder de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond vallen 22 gemeenten. Van de 22 gemeenten is Rotterdam de grootste wat grondgebied en aantal inwoners betreft. Met een veel kleiner grondgebied en inwoneraantal volgen daarop de gemeenten Spijkenisse en Schiedam. Daarbij bevat de regio Rotterdam Rijnmond ook gemeenten die wat grondgebied betreft vrij groot zijn, maar niet veel inwoners hebben, zoals Bergschenhoek. Deze gemeenten hebben een lage bevolkingsdichtheid door de landelijke uitstraling. De regio Rotterdam Rijnmond bevat een grote hoeveelheid industrie. Om bepaalde soorten industrie mag niet direct gebouwd worden, waardoor sommige gemeenten wel veel grondgebied bevatten, maar (in verhouding) weinig inwoners.

De Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond heeft de 22 gemeenten onderverdeeld in zes (binnenkort zeven) samenwerkingsgebieden (zie de contingentie variabele structuur). De gemeente Rozenburg, welke een kleine gemeente is, is ingedeeld bij de gemeente Rotterdam. Dit komt niet doordat Rozenburg de gemeente Rotterdam zo goed kan ondersteunen wanneer er sprake is van een calamiteit, maar doordat de gemeente Rozenburg haar complete brandweezorg heeft uitbesteed aan de gemeente Rotterdam. Voor de gemeentelijke oefeningen en de voorlichtingen van de ambtenaren rampenbestrijding, doet Rozenburg niet mee met de gemeente Rotterdam, maar met de gemeente Voorne-Putten. Deze twee gemeenten liggen geografisch gezien idealer ten opzichte van elkaar (dichterbij) en zijn meer gelijk aan elkaar, waardoor ze vrijwel dezelfde mate van problemen kunnen aantreffen. Hierdoor kunnen ze beter met elkaar oefenen op het gebied van rampenbestrijding.

Als men naar de omgeving van de regio Rotterdam Rijnmond in zijn geheel kijkt, dan vallen er een aantal zaken op. Als eerst wordt Rotterdam (centraal gelegen in de regio Rotterdam Rijnmond) gezien als de Mainport van Europa. Rotterdam is een groot distributiecentrum door haar havenomvang en de toegankelijkheid. De drukst bevaren rivier, de Maas, stroomt als verlengde van de Nieuwe Waterweg Rotterdam binnen. Rotterdam kent hierdoor dus veel grote

havens voor vrachtschepen, waardoor schepen continu geladen en gelost worden in de Rotterdamse haven. Op dit moment wordt er al een plan geschreven om de Rotterdamse havens uit te breiden en een extra havenmond te bouwen. Veel schepen die binnen komen bevatten stoffen die brandgevaarlijk zijn, dan wel vergiftigingsgevaarlijk. Er moet dus goed worden opgelet, waar deze schepen laden en lossen en bij welke temperaturen, dan wel windsnelheden.

Naast de haven geeft de luchthaven, Rotterdam Airport, een extra dimensie aan de regio Rotterdam Rijnmond als Mainport van Europa. De luchthaven wordt ook steeds drukker gebruikt voor toeristische doeleinden, waardoor de stroom van mensen in en om de luchthaven exponentieel is toegenomen. De luchthaven is gelegen in een buitengebied van Rotterdam, maar wanneer vliegtuigen opstijgen en landen, vliegen ze toch vrij laag over verschillende dichtbevolkte woonwijken.

In de regio Rotterdam Rijnmond zijn, net als in de regio Haaglanden, grote verschillen te bespeuren op woongebied. In Rotterdam, als grootste gemeente, leven veel mensen dicht op elkaar. Het is een multiculturele stad met al haar kleuren, sferen, maar ook haar problemen. In een aantal andere gemeenten is de manier van wonen wel stedelijk, maar niet zo dicht op elkaar. Deze manier van wonen vindt men bijvoorbeeld in Maassluis, Vlaardingen en Schiedam. Regio Rotterdam Rijnmond kent echter ook gebieden waar vrij landelijk gewoond kan worden, zoals in de gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk. Wat betreft woningbouw en bevolkingsdichtheid kent de regio Rotterdam Rijnmond dus een grote verscheidenheid.

De variatie wat betreft de omgeving is in de regio Rotterdam Rijnmond beperkt, wat niet betekent dat de omgeving niet dynamisch is. Er is, zoals hierboven besproken, sprake van veel havens en industrie, maar de regio Rotterdam Rijnmond kent daarbuiten geen extreem toeristische trekpleisters, grote bossen of stranden. Wel organiseert de gemeente Rotterdam bijna wekelijks een (internationaal) evenement en kent de regio, vooral in de buurt van Rotterdam, een aantal ingewikkelde infrastructurele projecten. Daarnaast is er in de haven een grote variatie in de soort stoffen die gebruikt worden.

Doordat er in de regio Rotterdam Rijnmond een groot aantal bedrijven zijn, die met brandgevaarlijke stoffen werken, treedt niet alleen de overheidsbrandweer op in de regio, maar ook de gezamenlijke brandweer. De gezamenlijke brandweer is een initiatief dat genomen is om efficiënter te werken op het gebied van brandweezorg. Voorgaande jaren hadden de verschillende bedrijven, vooral in de haven, een eigen brandweer. Deze brandwachten hadden weinig te doen, af en toe een kleine klus. Natuurlijk is er ook wel eens wat meer gebeurd dan het oplossen van een kleine klus, maar in het geval van echte calamiteit konden zij het vaak niet alleen af en moest de overheidsbrandweer komen voor ondersteuning. Een aantal jaren geleden is besloten dat de bedrijven het geld dat ze in de bedrijfsbrandweer stoppen in de gezamenlijke brandweer zouden stoppen en de overheidsbrandweer de know how en de arbeidskrachten. Hierdoor heeft niet elk bedrijf meer een eigen brandweer, maar zijn er een aantal gezamenlijke brandweerorganisaties ontstaan. De gezamenlijke brandweer neemt de brandweertaken van de bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen voor zijn rekening, zoals het koelen van bepaalde silo's of op aanvraag het paraat staan bij een overdracht van gevaarlijke stoffen. Buiten deze bedrijfsopdrachten staan ze ook paraat als overheidsbrandweer om in een bepaald (toebedeeld) gebied voor calamiteiten opgeroepen te kunnen worden.

In totaal zijn er in de regio Rotterdam Rijnmond 51 brandweerkazernes, waarvan 6 tot de categorie gezamenlijke brandweer behoren. In Rotterdam Rijnmond zijn er weinig brandweerkazernes die alleen beroepsbrandwachten in dienst hebben, zelfs in de gemeente Rotterdam is er geen kazerne die alleen beroepsbrandwachten in dienst heeft. Vrijwilligers maken het invullen van de plaatsen van brandwachten goedkoop, maar vereisen een flexibele planning. Vrijwilligers zijn niet op de kazerne aanwezig, maar hebben een pieper om oproepbaar te blijven.

De kans op een incident of calamiteit wordt in de gemeente Rotterdam groter bevonden dan in een kleinere gemeente. Hierdoor wordt er in de gemeente Rotterdam voor gezorgd dat er wel altijd genoeg mensen op de kazernes aanwezig zijn om in een normale uitruk te kunnen voorzien.

4.3.3 Risicoanalyse

In Nederland kent men 18 ramptypen (zie bijlage 5). Van deze 18 ramptypen zijn er vijf typen niet in kaart te brengen, zoals een ziektegolf en een uitval van nutsvoorzieningen. Dit betekent dat men niet kan weten waar zo een soort ramptype zal voorkomen, aangezien de plaatsen waar de rampen kunnen voorkomen, vooraf niet geografisch aan te duiden zijn. Naast deze vijf typen zijn er drie ramptypen die te maken hebben met gevaarlijke stoffen. Dit zijn bedrijven waar gewerkt wordt met brandbare en/of explosieve stoffen, toxische stoffen of nucleaire stoffen. Dan zijn er nog een tiental ramptypen over die in de verdeling onder overige risico's vallen. Dit zijn risico's als een luchtvaartongeval, ongevallen op het water en bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde (Brochure model risicokaart, 2004:3). Overkoepelend voor deze tien ramptypen zijn de kwetsbare objecten, omdat elk van deze tien ramptypen altijd bij een kwetsbaar object zal plaats vinden. Een voorbeeld hiervan: bij het treinongeval in Amsterdam op 21 mei jongstleden is het kwetsbare object de spoorweg, het risico valt dan onder de categorie verkeersongevallen op het land en bij de duinbranden in Vlieland op 18 mei jongstleden is het kwetsbare object de duinen, het risico wordt dan onder natuurbranden geschaard.

Rekening moet worden gehouden met het idee dat vrijwel alle gebouwen waar veel mensen aanwezig zijn, slapende mensen of hulpbehoevende mensen, kwetsbare objecten zijn (crèches en bejaardentehuizen vallen hier dus ook onder).

Risicoanalyse regio Haaglanden

In de regio Haaglanden zijn een vijftal categorieën aan te wijzen met bijzonder kwetsbare objecten. Er zijn veel meer kwetsbare objecten, maar in de risicoanalyse zijn de kwetsbare gebouwen als crèches, bejaardentehuizen en winkels niet meegenomen, aangezien dit soort gebouwen binnen elke stad of elk dorp aanwezig zijn. Er wordt niet ontkend dat deze gebouwen geen risico met zich mee brengen, maar het brengt geen bijzonder risico met zich mee.

De vijf categorieën bijzonder kwetsbare gebouwen zijn:

- ambassades
- ziekenhuizen en laboratoria
- verkeer over weg, spoor en water
- vliegveld Valkenburg
- politieke gebouwen zoals de Eerste en Tweede Kamer.

Daarbij zal er in de regio Haaglanden in beperkte mate rekening gehouden moeten worden met de drie ramptypen die gevaarlijke stoffen betreffen.

Ambassades

Een ambassade is een bijzonder kwetsbaar object, omdat het gevoelig is voor terroristische aanslagen. De gevoeligheid gaat gepaard met de situatie in het land van herkomst. Zo is er voor de Oostenrijkse ambassade nu absoluut geen vrees voor een terroristische aanslag, de Britse en de Amerikaanse ambassade zullen echter beveiligd moeten worden. Dit heeft te maken met de oorlog die Amerika met Irak voert. Een aanslag bij ambassades kan niet duidelijk onder één van de 18 ramptypen (zie bijlage 5) geschaard worden. Wel zal een terroristische aanslag andere ramptypen kunnen veroorzaken zoals: paniek in menigten, verstoring openbare orde en brand in grote gebouwen. Deze ramptypen kunnen veroorzaakt worden doordat de ambassades in de grote stad gevestigd zijn en er bij een terroristische aanslag op één van de ambassades vaak meerdere huizen, ambassades en bedrijven betrokken zullen zijn.

Ziekenhuizen en laboratoria

In de regio Haaglanden staat een klein aantal ziekenhuizen, waar veel hulpbehoevende mensen aanwezig zijn. Daarbij zijn er in een ziekenhuis altijd specialistische stoffen aanwezig die gevaarlijk kunnen zijn voor de volksgezondheid. Buiten de hoge moeilijkheidsgraad om bij brand alle patiënten te verhuizen, is een ziekenhuis ook een bijzonder kwetsbaar object voor terroristische aanslagen. Zo zou men via het ziekenhuis zeer gemakkelijk een bacterie of virus kunnen verspreiden. De stoffen die daarvoor gebruikt worden zijn vaak voor een groot deel in het ziekenhuis aanwezig en kunnen gebruikt worden zonder dat het opvalt.

Verkeer over spoor, weg en water

De regio Haaglanden kent een groot aantal treinstations binnen haar gemeenten. Nu is er wel een groot verschil in grote en kleine stations. Het verschil zit vooral in het passeren van intercity's en goederentreinen en natuurlijk in de frequentie van het treinverkeer. In Den Haag zijn een tweetal grote stations, Holland Spoor en Centraal Station (altijd een eindstation). Daarbij is het treintraject bij Delft interessant omdat deze een woonwijk doorsnijdt. Dit betekent een verhoogd risico, een kleine bron kan in dit geval een groot effectgebied veroorzaken. Als laatste speelt op het gebied van spoorwegen Zoetermeer ook een rol. De gemeente Zoetermeer heeft twee trajecten die op elkaar uitkomen, waardoor de communicatie vrij goed moet zijn om botsingen te voorkomen. Er is binnen de regio Haaglanden slechts één tunneltraject voor treinen, gelegen bij station Rijswijk.

Wat de verkeerssituatie over de weg betreft, is er binnen de regio Haaglanden sprake van twee belangrijke knooppunten en lopen er vier snelwegen door de regio. De A4 als snelweg tussen Den Haag en Amsterdam, waar vrijwel altijd file staat (uitgezonderd het weekend en de late avonduren), de A20 richting Rotterdam, de A13 richting Rotterdam en de A44 richting Wassenaar en Amsterdam. Deze wegen zijn tevens voor een groot deel transportroutes voor gevaarlijke stoffen. Deze wegen leiden voornamelijk langs weilanden, dus daar zou het in geval van een grote calamiteit om het brongebied gaan en alleen de aanwezige auto's op de snelweg als effectgebied hebben. Er zijn twee belangrijke knooppunten, het knooppunt Ypenburg bij Rijswijk en het knooppunt Prins Clausplein bij Den Haag. Hier komt een grote hoeveelheid verkeer tesamen en zijn de verkeerssituaties soms ingewikkeld. Er lopen bij de knooppunten wegen over elkaar heen en drukke wegen doorkruisen elkaar, waardoor bij een klein brongebied een groot effectgebied mogelijk kan zijn (bijvoorbeeld instorting van fly-overs en viaducten). Beide knooppunten zijn (gelukkig) niet direct in de buurt van bebouwde gebieden (zie bijlage 6). Verkeer over het water kent de regio Haaglanden vrijwel niet. De gehele westkant van de regio ligt aan de Noordzee, maar daar varen de schepen verder op zee, wat betekent dat ze varen op nationale wateren. Op één haven na, waar op- en overslag van de Norfolkline plaatsvindt, kent de regio Haaglanden geen grote havens en binnenwateren.

Vliegveld Valkenburg

Vliegveld Valkenburg is het militaire vliegveld dat noordelijk in de regio Haaglanden gelegen is. Dit vliegveld wordt uitsluitend voor militair luchtvaartverkeer en politieke vluchten gebruikt. Zo vertrekt het vliegtuig van de Koninklijke familie altijd vanaf vliegveld Valkenburg en zullen de leden van de Europese Commissie er op vliegen wanneer Nederland in de tweede helft van 2004 voorzitter is van de Europese Commissie. Het vliegveld wordt bedreigd met sluiting, aangezien de regering vindt dat de speciale militaire vliegtuigen niet meer nodig zijn voor Nederland en verkocht kunnen worden. Indien vliegveld Valkenburg sluit, zal een grote risicobron in de regio Haaglanden verdwijnen, maar aan de andere kant zullen er ook veel banen en opleidingsmogelijkheden verloren gaan.

De aanvliegeroutes zorgen voor een verhoogd risico, bijvoorbeeld het neerstorten van vliegtuigen in een woonwijk of een terroristische aanslag, binnen de regio.

Het vliegveld Valkenburg is een zeer goede locatie om op een goedkope wijze multidisciplinaire oefeningen te houden. Tot op heden wordt het vliegveld dan ook vrij regelmatig gebruikt om de afzonderlijke diensten te laten oefenen.

Politieke gebouwen

Den Haag kent veel gebouwen met een politiek karakter, zo is de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal gelegen aan het randje van het (drukke) centrum van Den Haag. Deze gebouwen zijn op zich niet bijzonder, maar zodra ze gevuld zijn met de mensen die het land moeten regeren, worden deze gebouwen zeker risico's voor terroristische aanslagen. Buiten de Eerste en de Tweede Kamer heeft Den Haag ook nog een aantal belangrijke ministeries, zoals het ministerie van Financiën, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naast deze ministeries ligt ook het Provinciehuis (provincie Zuid-Holland). De ministeries en het Provinciehuis zijn ook zeker politieke gebouwen met een verhoogd risico, aangezien er zeer vertrouwelijke stukken liggen en er veel politieke functionarissen aanwezig zijn. Daarbij woont ook de Koningin en haar opvolger in respectievelijk Den Haag en Wassenaar.

Risicoanalyse Regio Rotterdam Rijnmond

Ook in de regio Rotterdam Rijnmond is vooral gekeken naar de bijzonder kwetsbare objecten en niet naar alle kwetsbare objecten die zouden vallen onder de 18 ramptypen. De regio Rotterdam Rijnmond kent buiten de bedrijven die een productie hebben waarbij gevaarlijke stoffen aan te pas komen, een zestal categorieën met bijzonder kwetsbare objecten.

Deze categorieën zijn:

- verkeer en vervoer over de weg
- verkeer en vervoer over het spoor
- verkeer en vervoer over het water
- luchtvaartverkeer
- ziekenhuizen/laboratoria
- recreatie.

Verkeer en vervoer over de weg

De regio Rotterdam Rijnmond maakt een groot deel uit van de Randstad. Dit houdt in dat er veel verkeer en bedrijvigheid is binnen de regio. Er wordt door veel mensen in de stad gewerkt, terwijl er net buiten de stad gewoond wordt. Hierdoor ontstaan veel slaapsteden, deze steden hebben het voordeel dat ze weinig risico's kennen. Voorbeelden van echte slaapsteden zijn de gemeente Maassluis, Bergschenhoek, Bleiswijk, Barendrecht, Oude Tonge en Rozenburg.

De wegen in de regio Rotterdam Rijnmond zijn vooral tijdens de ochtend- en middagspits zeer druk bezet. De regio Rotterdam Rijnmond kent drie snelwegen die als een ring rondom Rotterdam zijn gelegen, de A20 richting Gouda en Hoek van Holland, de A13 richting Den Haag en Breda en de A16 richting Breda. Rotterdam wordt door twee van de drie snelwegen een keer doorkruist. De belangrijkste knooppunten zijn de knooppunten van de A20 met de A16 bij Capelle aan den IJssel, knooppunt Terbregseplein en het knooppunt van de A13 en de A20 in Rotterdam West, knooppunt Overschie (zie bijlage 6). Vooral bij deze knooppunten kan een klein brongebied een groot effectgebied veroorzaken.

Verkeer over het spoor

Ook het verkeer over het spoor is aanwezig in de regio Rotterdam Rijnmond. De regio kent veel kleine stations en eigenlijk maar één groot station, Rotterdam Centraal Station. Een groot aantal steden binnen de regio Rotterdam Rijnmond is niet per trein te bereiken zoals Spijkenisse, Bergschenhoek, Bleiswijk en Rozenburg. Daarbij kent de regio Rotterdam Rijnmond ook gebieden waar geen trein in de buurt komt, zoals Middelharnis en Oude Tonge. Ondanks dat de regio Rotterdam Rijnmond een gebied heeft waar geen treinen komen, doet zij wat betreft risico's op het spoor niet onder voor andere regio's. Er gaat veel goederenvervoer over het spoor, waaronder ook wagons met gevaarlijke stoffen zitten. De brandweer van Rotterdam heeft dan ook een aantal maal per jaar een GRIP 1 fase voor een lekkende wagon. Aangezien het spoor dwars door de stad loopt en door een aantal tunnels, zoals bij Hofplein, Blaak en Schiedam is hier sprake van een verhoogd risico.

Op dit moment wordt er in Nederland hard gewerkt aan de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid); dit is een nieuwe spoorlijn waarover treinen met een snelheid van ongeveer 300 kilometer per uur kunnen rijden (www.nproc.nl). De HSL-Zuid komt te lopen van Amsterdam tot Rotterdam en van Rotterdam via Breda naar de Belgische grens. De lijn loopt vanaf Amsterdam door de Zaan- en Bollenstreek, door Hollands Midden de regio Rotterdam Rijnmond binnen. De lijn doorkruist in de regio Rotterdam Rijnmond de drie B-gemeenten (Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel). Bij Bleiswijk wordt er voor de HSL-Zuid een doorgaand spoorviaduct aangelegd van ongeveer zes kilometer, welke boven de wegen en watergangen langs gaat. Bij de gemeenten Bergschenhoek en Berkel wordt een halfverdiepte bak aangelegd op 2,5 meter beneden het maaiveld, waar de HSL-Zuid doorheen rijdt. Vanaf de gemeente Rotterdam tot en met de gemeente Barendrecht komt de HSL-Zuid op bestaand spoor te rijden naast de gewone intercity's. Onder de nieuwe overkapping van het station van Barendrecht krijgt de HSL-Zuid zijn eigen spoorlijn, van waaruit hij via Breda naar Antwerpen gaat (www.hsl-zuid.nl). De HSL-Zuid brengt vooral door het gebruik van verschillende constructies, heel wat risico met zich mee. Voor de regio Rotterdam Rijnmond (en ook alle andere betrokken regio's) brengt dit project een nieuwe risicobron mee.

Buiten treinen kent de regio Rotterdam Rijnmond ook trams en metro's. De trams brengen alleen een risico met zich mee, doordat ze kunnen ontsporen en botsen, maar dit is een reëel risico met niet al te grote gevolgen. De metro is een ander verhaal, de metro loopt ondergronds en kan bij het veroorzaken van een ongeluk door bijvoorbeeld een botsing of ontsporing grote paniek veroorzaken. Daarbij is er bij het ontstaan van brand ook een probleem voor de hulpverleningsdiensten, omdat zij niet op een eenvoudige manier bij de brand of de slachtoffers kunnen komen. Het kan vooral een groot risico opleveren, wanneer er druk bij te pas komt, zoals met een explosie. Doordat de vuurbal niet weg kan wordt deze door de muren weerkaatst en voortgestuwd. Op deze manier kan een groot deel van het metrostelsel vernietigd worden.

Verkeer en vervoer over het water

De regio Rotterdam Rijnmond heeft in haar regio een groot gebied aan te bevaren water. Zo start het gebied in Hoek van Holland waar de Nieuwe Waterweg begint en eindigt het diep in Rotterdam, bij de Waalhaven. Vroeger gingen veel grote schepen de gehele Nieuwe Waterweg over om achter in Rotterdam in de Haringhaven te komen. Dit was de eerste haven die van 1400-1800 in Rotterdam gebruikt werd (www.portofrotterdam.com). Langzamerhand breidde de haven zich steeds verder uit richting zee. Hierdoor is tegenwoordig het begin van de Nieuwe Waterweg en het begin van de Nieuwe Maas steeds belangrijker geworden en hoeven de schepen niet zo ver meer over de Nieuwe Maas (landinwaarts) om te kunnen laden en lossen. Het scheepvaartverkeer is enerzijds toegenomen en Rotterdam is Mainport van Europa geworden, terwijl anderzijds de schepen zoveel mogelijk aan de kant van zee geladen en gelost worden. Hierdoor is het risico in de binnenhavens (landinwaarts) ongeveer gelijk gebleven, terwijl het risico aan het begin van Rotterdam (zoveel mogelijk richting Hoek van Holland) is toegenomen.

Luchtvaartverkeer

Het vliegveld Rotterdam Airport is gelegen op het randje van Rotterdam. Deze luchthaven is klein, maar wel in opkomst. Tegenwoordig gaan er steeds meer vakantievluchten vanaf Rotterdam Airport (www.rotterdam-airport.nl). In 1998 vertrokken er nog maar 776 vakantievluchten in 2003 was het aantal vakantievluchten al gestegen tot 1466. Dit betekent dat de aanvliegroutes boven regio Rotterdam Rijnmond steeds drukker worden; dit zorgt niet alleen voor een hoger aantal decibellen, maar ook voor een verhoogd risico. Buiten de vakantievluchten zijn er ook nog vrachtluchten die aankomen op en vertrekken van Rotterdam Airport, dit waren in 2003 125 vluchten. De grotere aantallen vluchten zijn taxi/zakenvluchten (5.384) en lijndiensten (10.372). Daarbij is Rotterdam Airport een zeer goede locatie voor lesvluchten (30.418), aangezien het een rustiger luchtruim heeft dan Schiphol Airport. Het totaal aantal vluchten dat vanaf Rotterdam Airport vertrekt en aankomt tesamen is 66.943; hierbij is het jaar 2003 als uitgangspunt genomen. Dit zijn ongeveer 183 aankomende of vertrekkende vliegtuigen per dag, daarbij geen rekening houdend met hoogtijdagen en laagtijdagen.

Ziekenhuizen/ Laboratoria

Zoals in de risicoanalyse van de regio Haaglanden besproken, zijn er ook in de regio Rotterdam Rijnmond een aantal ziekenhuizen, waar een grote hoeveelheid hulpbehoevende mensen aanwezig is. Behalve normale ziekenhuizen kent de regio Rotterdam Rijnmond ook een Academisch ziekenhuis, wat betekent dat er nog meer specialistische stoffen aanwezig zijn, aangezien er veel medici in opleiding zijn. Dit ziekenhuis (Erasmus Medisch Centrum in Rotterdam) is ook verbonden aan de Universiteit, welke in de nabije omgeving ligt. Hierdoor is het als bijzonder kwetsbaar object risicovol, omdat je met een bacterie of virus niet alleen een groot aantal mensen kan doden maar ook veel kennis verloren kan laten gaan. Daarbij moet binnen deze regio eveneens rekening worden gehouden met de hoge moeilijkheidsgraad voor het evacueren van mensen uit de ziekenhuizen wanneer brandgevaar dreigt.

Recreatie

Buiten de zakelijke schepen met goederen is de regio Rotterdam Rijnmond, en dan in het bijzonder de gemeente Rotterdam, bezig met het bevaarbaar maken van enkele delen van de Nieuwe Maas voor grote cruiseschepen, zoals de Queen Mary. In 2004 zal Rotterdam bezocht worden door acht grote cruiseschepen en de gemeente hoopt er in 2005 nog veel meer op bezoek te krijgen. Nederland wordt door de cruiseschepen op toeristisch gebied weer beter op de kaart gezet. Het aanleggen van grote cruiseschepen brengt wel een verhoogd risico met zich mee voor Rotterdam, aangezien de schepen een grote hoeveelheid personen vervoeren die ook allemaal slapen op het schip. De Queen Mary, bijvoorbeeld, kan rond de 1900 passagiers bergen en rond de 1100 bemanningsleden (www.queenmary.com).

.

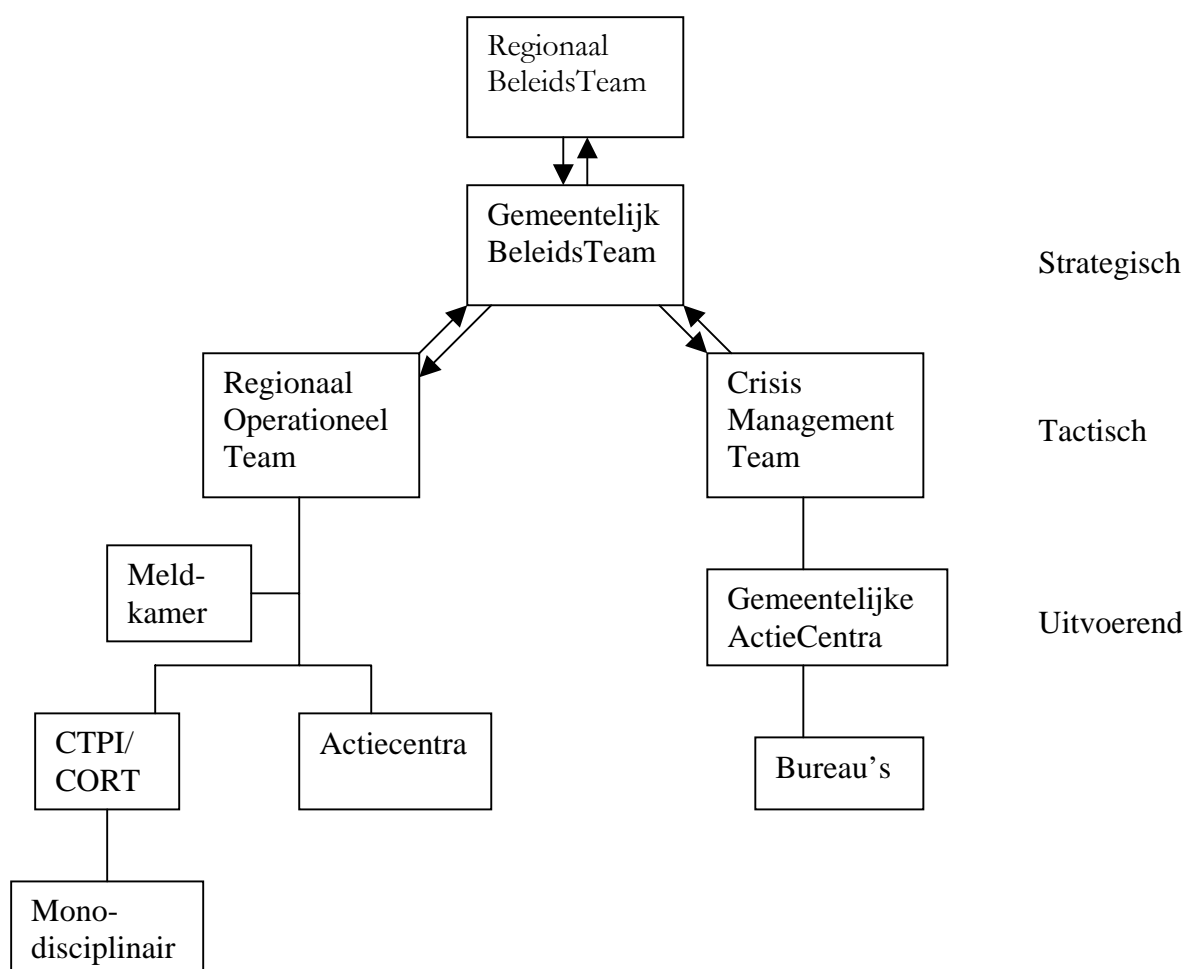
4.4 Individuele variabele: oefenen

Oefenen is bij elke operationele dienst zeer van belang. Zo wordt ook bij de brandweer oefenen als onmisbaar beschouwd. Voor de brandweerorganisatie wordt oefenen gelijkgesteld aan bijvoorbeeld Human Resource Management of de Financiële afdeling, zonder deze taken is daadwerkelijk optreden niet onmogelijk maar het wordt wel beperkt. Oefenen is een variabele voor de brandweerregio, aangezien het oefenen veranderbaar is en van invloed op de effectiviteit van de organisatie. Het is echter niet van invloed op andere variabelen. Vooral nog wordt er vaak van uitgegaan, hoe meer er geoefend wordt, hoe effectiever het optreden zal zijn. Naar mijn idee kan men zeer veel oefenen, maar als men niet het juiste beoefend of op de juiste manier oefent zal de effectiviteit met veel oefenen ook niet echt groter worden. Het oefenen is niet afhankelijk van de organisatie waarmee men oefent, maar het oefenen wordt beïnvloed door een aantal variabelen waarmee de betreffende organisatie te maken heeft. Onder deze variabelen kunnen de besproken contingente variabelen structuur, financiën en strategie en de omgeving worden verstaan.

Oefenen kan gezien worden als een cultuur. Een cultuur kent normen en waarden, zo kent ook het oefenen op rampenbestrijding normen en waarden. De ene regio oefent anders dan de andere, maar dit betekent niet dat de één beter of slechter is dan de ander. Wel kunnen de regio's misschien iets van elkaar leren wat betreft de cultuur van oefenen.

De individuele variabele oefenen is binnen de brandweerregio Haaglanden en de brandweerregio Rotterdam-Rijnmond bekeken op twee niveau's: het bestuurlijke en het operationele niveau. Het bestuurlijke niveau is bij beide regio's bestudeerd door passief in de oefening te participeren en burgemeesters te interviewen. Het operationele niveau is bestudeerd door bij een operationele oefening een functionaris uit te kiezen en die actief te volgen.

Op verschillende niveau's hebben oefeningen mijn aandacht getrokken. Hieronder zal in een organigram de verschillende oefenniveaus worden weergegeven. De complexiteit is in dit schema zoveel mogelijk gereduceerd om de niveau's zo goed mogelijk naar voren te laten komen. Niet alle oefenniveaus komen bij beide regio's aan de orde; dit kan twee redenen hebben: de oefeningen hebben in de periode tussen maart 2004 en augustus 2004 niet plaatsgevonden (van elke oefening is de omlooptijd anders) of de oefeningen worden helemaal (nog) niet gehouden in de desbetreffende regio.



Voor beide regio's is er gekeken naar het Gemeentelijk Beleidsteam op strategisch niveau. Op tactisch niveau is bij de regio Rotterdam Rijnmond gekeken naar het Regionaal Operationeel Team op multidisciplinair niveau en bij de regio Haaglanden op monodisciplinair niveau. Op uitvoerend niveau is bij beide regio's gekeken naar het Commando (of Coördinatie) Team Plaats Incident en de Gemeentelijke Actiecentra. Per regio zullen hieronder de bevindingen over de verschillende oefeningen beschreven worden.

4.4.1 Regio Haaglanden

Bij de regio Haaglanden is het bestuurlijk en operationeel oefenen verdeeld over twee functionarissen. Er is één functionaris die zich fulltime bezighoudt met de bestuurlijke oefeningen; deze functionaris heeft geen brandweerachtergrond en is dus normaal gesproken ook niet operationeel inzetbaar bij de (regionale) brandweer. De andere functionaris is een stafofficier die zich bezighoudt met mono- en multidisciplinaire operationele oefeningen. De functionarissen werken op dezelfde kamer, waardoor ze elkaar gemakkelijk kunnen informeren over de soorten oefeningen die gehouden worden.

Bestuurlijke oefeningen

In de regio Haaglanden zijn in de periode maart 2004 tot augustus 2004 bij drie gemeenten bestuurlijke oefeningen gehouden. Op basis van de waarnemingen bij deze oefeningen zijn bevindingen gedaan over het beoefenen van het Gemeentelijk Beleidsteam en de Gemeentelijke Actiecentra.

Strategisch niveau

Op strategisch niveau erkent de Hulpverleningsregio Haaglanden op het gebied van bestuurlijk oefenen:

- Het Gemeentelijk Beleidsteam

Het Gemeentelijk Beleidsteam

Op dit niveau worden strategische beslissingen genomen, wat betekent dat de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam zich bezighouden met het nemen van beslissingen over welk pad gevolgd wordt. Daadwerkelijke invulling van de paden en de uitvoering bevindt zich op een lager niveau.

De bestuurlijke oefeningen moeten in de regio Haaglanden worden gemaakt voor negen gemeenten. Elke gemeente van de regio wordt beoefend met hetzelfde scenario, alleen wordt de plaats van het incident aangepast op de omgeving van de betreffende gemeente.

Het Gemeentelijk Beleidsteam komt voor werktijd, om half acht, bij elkaar. De ruimte waarin zij bij elkaar komen is in vrijwel elke gemeente in een andere kamer dan de raadskamer of de kamer van het college van Burgemeesters en Wethouders. In sommige gevallen wordt er plaats genomen in de brandweerkazerne en in andere gevallen in een soort schuilkelder. Om half acht precies vindt er een korte briefing plaats voor de burgemeester en de vertegenwoordigers van de operationele diensten (brandweer, politie en GHOR). Tijdens deze briefing ontvangen zij de operationele informatie die via hun eigen dienst (bij echte incidenten) zou kunnen zijn binnengekomen. Na deze briefing hebben deze leden van het Gemeentelijk Beleidsteam voldoende informatie om samen met de andere leden van het Gemeentelijk Beleidsteam aan de slag te gaan.

De (loco)burgemeester zit de vergadering voor, de situatie wordt geschetst zoals deze via een situatierapportage is binnengekomen en de operationele diensten worden om hun informatie gevraagd. De vergadering duurt ongeveer een uur, in dit uur worden beslissingen genomen over hoe op te treden en worden de paden uitgezet die door de Gemeentelijke Actiecentra verder uitgewerkt moeten worden. Na ongeveer een uur wordt de vergadering afgesloten en wordt de volgende vergadering gepland voor de volgende dag. Ieder lid van het Gemeentelijk Beleidsteam kan dan zijn of haar taken verder uitwerken dan wel uitzetten binnen de gemeente. Vervolgens kan een ieder weer aan de dagelijkse werkzaamheden beginnen.

De bestuurlijke oefening in de regio Haaglanden duurt drie dagen. Dit betekent niet dat het Gemeentelijk Beleidsteam drie dagen lang bezig is met zaken regelen, maar dat drie dagen lang iedere ochtend voor werktijd het Gemeentelijk Beleidsteam bij elkaar geroepen wordt om de stand van zaken door te nemen. De vergaderingen van het Gemeentelijke Beleidsteam worden op video opgenomen door de hulpverleningsregio. Van de hulpverleningsregio is alleen de oefenleider, de maker van de bestuurlijke oefening, bij de vergaderingen aanwezig. De oefenstaf is bereikbaar via aangegeven telefoonnummers en bevindt zich in een kamer op het regiokantoor. Deze oefenstaf is ondertussen met zijn of haar eigen werkzaamheden bezig binnen de regio en gedurende de drie oefendagen bereikbaar voor de desbetreffende gemeente.

Na de ochtendvergadering gaat een ieder weer verder met de dagelijkse bezigheden, behalve de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is het aanspreekpunt van de Gemeentelijke Actiecentra en indien het binnen de gemeente bestaat, het hoofd van het Crisis Management Team. Een Gemeentelijk Actiecentrum is een dienst die bestaat uit werknemers die de beslissingen van het Gemeentelijk Beleidsteam uitvoeren. Het Crisis Management Team is vrijwel alleen in de grote gemeenten van belang, kleinere gemeenten hebben deze “laag” niet. De gemeentesecretaris is het hoofd van het Crisis Management Team, welke wordt gevormd door alle hoofden van de Gemeentelijke Actiecentra. Bij de oefeningen in de regio Haaglanden is de gemeentesecretaris de spil tussen de Gemeentelijke Actiecentra en het Gemeentelijk Beleidsteam. Alle beslissingen die in de ochtend worden genomen door het Gemeentelijk Beleidsteam worden

onder leiding van de gemeentesecretaris na de vergadering uitgewerkt. Doordat de tweede vergadering van het Gemeentelijk Beleidsteam pas de volgende ochtend is, wordt het de gemeentesecretaris mogelijk gemaakt in de volgende vergadering te zorgen voor een terugkoppeling (van wat in de Gemeentelijke Actiecentra gebeurd is) naar het Gemeentelijk Beleidsteam.

Aanwezige personen

Het Gemeentelijk Beleidsteam bestaat in de gemeenten van de regio Haaglanden uit een standaard groep vertegenwoordigers:

- de (loco)burgemeester (voorzitter)
- de brandweercommandant van de lokale brandweer
- de bureauchef van politie
- de regionaal geneeskundig commandant van dienst van de GHOR
- de gemeentesecretaris
- de voorlichter
- de ambtenaar rampenbestrijding
- een notulist
- eventueel een tweede notulist voor de actiepuntenlijst

Scenario

Bij de bestuurlijke oefeningen van de regio Haaglanden is het onderwerp van het scenario bijzondere objecten. Het scenario houdt in dat er een bleve (zie bijlage 7 voor uitleg) plaatsvindt bij een tankstation, op het moment dat een tankvwagen de voorraad van het tankstation aanvult. Zo een bleve is in Mexico een keer voorgekomen, in Nederland is een grote bleve gelukkig (op het laatste moment) een keer voorkomen. De kans dat een bleve plaatsvindt is zeer klein, maar doordat het effect van een bleve zeer groot is, kan het heel nuttig zijn met dit scenario te oefenen.

Om het scenario voor te bereiden zijn er bij het betreffende tankstation foto's gemaakt van de ligging van het tankstation en van de omgeving. Hierdoor maakt de oefenleider het voor zichzelf mogelijk een goed beeld te vormen van de omgeving van het tankstation, aangezien de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam vaak de omgeving goed kennen. Daarbij is er een kaart gemaakt waarop met gasmallen cirkels getekend zijn, die aangeven wat voor soort schade er op welke afstand plaatsvindt (bijvoorbeeld doden binnen een straal van 50 meter, zwaar gewonden binnen een straal van 50 tot 100 meter en licht gewonden binnen een straal van 100 tot 200 meter).

Evaluatie

Bij de bestuurlijke oefening in de regio Haaglanden wordt de oefening, de waarneming, de evaluatie ter plaatse en het maken van het evaluatieverslag door één en dezelfde persoon gedaan. Na elke vergadering volgt er in het kort een bespreking over welke stappen er ondernomen moeten worden en vullen de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam een evaluatieformulier in. Soms wordt er geprobeerd iets meer beeldvorming te creëren door het tonen van een videofilm. Op de laatste dag wordt er 's middags een langere evaluatie gehouden, waarbij de knelpunten, de goede acties en de verbeterpunten in het kort worden weergegeven. Een ieder vult dan weer een evaluatieformulier in, maar hierin wordt ook de mening over de oefening gevraagd en er wordt gevraagd hoe men over het functioneren van het Gemeentelijk Beleidsteam denkt. Op basis van deze evaluatieformulieren en de waarnemingen van de oefenleider wordt er later door de oefenleider een evaluatieverslag geschreven, welke aan de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam wordt toegestuurd.

De vergadering

De vergaderingen van het Gemeentelijk Beleidsteam zijn gestructureerd en beginnen vrijwel altijd op tijd. De vergaderingen duren ongeveer een uur met één of twee korte schorsingen. Tijdens de schorsing kan de voorlichter overleggen met de voorlichterpool (indien aanwezig), de vertegenwoordigers van de operationele diensten kunnen bellen met hun vertegenwoordiger in het Regionaal Operationeel Team en de gemeentesecretaris kan één of meerdere Gemeentelijke Actiecentra aansturen. Er worden wel persberichten gemaakt, maar er wordt geen persconferentie gehouden.

Er is tussen de gemeenten binnen de regio Haaglanden niet een heel groot verschil in de manier van vergaderen van het Gemeentelijk Beleidsteam te constateren. De (loco)burgemeesters zitten de vergadering voor en de andere leden zijn redelijk volgzaam. Er wordt niet gebeld terwijl het Gemeentelijk Beleidsteam plenair is en mensen lopen niet weg zonder het te vragen.

Uitvoerend niveau

Op uitvoerend niveau erkent de Hulpverleningsregio Haaglanden op het gebied van bestuurlijk oefenen:

- de Gemeentelijke Actiecentra

De Gemeentelijke Actiecentra

De bestuurlijke oefening wordt in de regio Haaglanden niet alleen gebruikt om de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam te beoefenen, maar ook om het rampenbestrijdingsplan voor LPG-tankstations per gemeente in te vullen. De invulling wordt gedaan door de Gemeentelijke Actiecentra aan de hand van het regionaal model rampenbestrijdingsplan LPG-tankstations. De Gemeentelijke Actiecentra bevinden zich op uitvoerend niveau. Bij de invulling moeten de leden van de Gemeentelijke Actiecentra rekening houden met de gebouwen die in de omgeving staan, de mogelijke manier van evacueren en invulling geven aan de manier waarop de gemeentelijke processen in werking gezet moeten worden zoals slachtofferregistratie (CRIB) of schade-registratie (CRAS).

Bij deze rampenoefening zijn veel ambtenaren van de gemeente betrokken om samen te werken aan één produkt voor de gemeente. Terwijl het Gemeentelijk Beleidsteam al weer uit elkaar is, werken de leden van de Gemeentelijke Actiecentra gewoon door aan het rampenbestrijdingsplan. Elk Gemeentelijk Actiecentrum moet zijn eigen onderdeel invullen in het rampenbestrijdingsplan. Zo noteert bijvoorbeeld het Gemeentelijk Actiecentrum CRIB, slachtofferregistratie, welk mortuarium in gebruik genomen wordt voor de slachtoffers en het Gemeentelijk Actiecentrum voorlichting noteert waar de persconferentie gehouden wordt en welke middelen en materialen ze daarvoor nodig hebben.

Operationele oefeningen

In de regio Haaglanden vallen onder de operationele oefeningen de CTPI-oefening die eens in het jaar plaatsvindt, de RCC-oefeningen die regelmatig plaatsvinden, de jaarlijkse refreshment van de officieren (eens per drie jaar naar het buitenland) en de multidisciplinaire oefeningen die twee maal per jaar plaatsvinden.

Tactisch niveau

Op tactisch niveau erkent de Hulpverleningsregio Haaglanden op het gebied van operationeel oefenen:

- oefeningen voor het Regionaal Coördinatie Centrum

Regionaal Coördinatie Centrum oefening (RCC-oefening)

De RCC-oefening is een monodisciplinaire oefening van het Regionaal Operationeel Team die uitgebreid kan worden tot multidisciplinaire oefening en plaatsvindt op de algemene meldkamer van de politie. Bij deze oefening oefent alleen de achterban van de brandweer die bij een groot incident plaatsneemt in het Regionaal Operationeel Team of als ondersteuner van het team werkt.

Het is een papierenoefening met een voorgeschreven scenario; dit houdt in dat men van achter het bureau actie onderneemt. Er komen geen operationele inzetten aan te pas.

Indien de brandweer bij een incident ter plaatse komt en middelbrand geeft, volgens de huidige procedures is dit vrijwel gelijkwaardig aan GRIP 1, zal het RCC bezet worden door een kernbezetting bestaande uit: stafofficier van de brandweer, een aantal medewerkers van de politie en een geneeskundig commandant van dienst.

Op het moment dat het incident alleen voor de brandweer geldt, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van brand zonder directe gevolgen voor de omgeving, neemt wel een stafofficier plaats op de regionale alarmcentrale, maar wordt niet de gehele kernbezetting ingenomen (dus is er een beperkt RCC actief).

Het RCC faciliteert het CTPI, dit kan naadloos op elkaar aansluiten aangezien het CTPI zich concentreert op het brongebied, het gebied waar het incident plaatsvindt en het RCC zich concentreert op het effectgebied, het gebied waar het incident eigenlijk niet plaatsvindt, maar welke hinder ondervindt van het incident. Daarbij informeert het Regionaal Coördinatie Centrum het Gemeentelijk Beleidsteam, zodat de vertegenwoordigers op het RCC (bij een kernbezetting: het Regionaal Operationeel Team) de brug slaan tussen het CTPI en het Gemeentelijk Beleidsteam.

Wanneer er sprake is van GRIP 3, is het Regionaal Operationeel Team geheel uitgebreid en zijn van alle operationele en bestuurlijke diensten vertegenwoordigers aanwezig. Er kunnen dan ook vertegenwoordigers van adhoc diensten aanwezig zijn, zoals vertegenwoordigers van Eneco.

In de regio Haaglanden wordt geoefend op welke manier de brandweervertegenwoordigers het CTPI kunnen faciliteren, welke zaken zij moeten regelen voor het effectgebied wanneer er sprake is van minimaal een GRIP 1 incident en met wie er op bestuurlijk niveau contact moet worden gelegd. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de druk die de operationele kant op het RCC heeft en de druk die de bestuurlijke kant heeft. De bestuurlijke zijde wordt gespeeld door een beleidsmedewerker van de brandweer, die zich in het dagelijkse werk bezighoudt met de bestuurlijke processen van een gemeente. Aan het begin van een incident is de druk bij de operationele kant zeer hoog, naarmate het incident steeds meer onder controle wordt gehouden verplaatst de druk zich naar de bestuurlijke kant. De stafofficiëren worden hier bewust van gemaakt.

Uitvoerend niveau

Op uitvoerend niveau erkent de Hulpverleningsregio Haaglanden op het gebied van operationeel oefenen:

- CTPI-oefeningen
- Multidisciplinaire oefeningen
- Monodisciplinaire oefeningen

Bij operationele oefeningen wordt er in de regio Haaglanden wel altijd een mondelinge evaluatie gehouden, maar er wordt niet altijd een schriftelijke evaluatie opgesteld.

CTPI-oefeningen

De CTPI-oefening is een virtuele oefening die ontworpen wordt door een commercieel bureau Trimension, welke gespecialiseerd is in het maken van simulaties. Naast de jaarlijkse CTPI-oefening krijgt een bepaald aantal officieren (met eventuele specialisaties) de mogelijkheid om bij de buurregio Rotterdam Rijnmond deel te nemen aan de COPI-oefeningen (zie voor uitleg operationele oefeningen Rotterdam Rijnmond). De regio Haaglanden verzorgt zelf geen CTPI-oefeningen.

Multidisciplinaire oefeningen

Op multidisciplinair operationeel niveau organiseert de regio Haaglanden jaarlijks zeven vaststaande oefeningen. Hiervan worden zes oefeningen georganiseerd door Trimension en één door de regio Haaglanden zelf. De veldoefening die door Trimension georganiseerd wordt is een compagniesoefening richting Crailo. Deze oefening wordt multidisciplinair gehouden, maar kan ook monodisciplinair gehouden worden. Helaas is deze oefening wegens slechte weersomstandigheden afgelast en geplaatst buiten de periode maart 2004 - augustus 2004 (waardoor deze niet meegenomen kan worden in dit onderzoek). De multidisciplinaire oefening die door de regio Haaglanden georganiseerd is, is de refreshment voor de officieren. Deze zal hieronder dan ook als multidisciplinaire oefening besproken worden.

- Refreshment training officieren (en commandanten) van dienst

Op operationeel monodisciplinair niveau vinden een groot aantal oefeningen plaats. Op het hogere monodisciplinaire niveau worden de officieren en commandanten van dienst getraind op het geven van leiding tijdens een incident. Deze oefeningen worden ingevuld in het kader van refreshment trainingen; elke officier en commandant van dienst moet deze training jaarlijks volgen en gaat eens in de drie jaar ervoor naar het buitenland. Deze oefeningen worden verzorgd onder leiding van instructeurs van het NIBRA, het brandweerinstituut van Nederland. De regio Haaglanden is dit jaar begonnen om de refreshment trainingen niet alleen meer monodisciplinair te laten plaatsvinden, maar ook voor een gedeelte multidisciplinair. Dit jaar heeft de politie Utrecht met een groot aantal functionarissen een week lang in het buitenland meegeoefend. De politie Haaglanden en de GHOR van Haaglanden hebben echter met een beperkt aantal functionarissen slechts een paar dagen meegeoefend. Bij deze oefeningen werd een incident zo goed mogelijk nagebootst en werd geoefend hoe de officieren van dienst van de brandweer te werk moesten gaan. De politie en GHOR van Haaglanden traden de laatste dagen faciliterend op bij de oefeningen, aangezien ze met te weinig functionarissen waren om praktisch op te treden.

Monodisciplinaire oefeningen

In de regio Haaglanden worden ook grote monodisciplinaire oefeningen ontworpen en gecoördineerd vanuit de hulpverleningsregio. De grote oefeningen vinden meestal plaats op de luchthaven Valkenburg, aangezien hier de ruimte is en de frequentie van het luchtvaartverkeer vrij laag is. De frequentie van een grote monodisciplinaire oefening is ongeveer vier keer in het jaar en deze oefening is dan steeds gericht op een ander specialisme. Grootschalig watertransport is één van de oefeningen die dit jaar aan de orde is geweest.

Bij het grootschalig watertransport gaat het erom dat voor een grote brand er in de omliggende omgeving niet genoeg water te halen is en het water dus een grote afstand (in dit geval 3 kilometer) moet overbruggen om het te kunnen gebruiken als bluswater. De eenheden van de verschillende korpsen worden ingezet en krijgen allemaal een taak. Zo kan het korps van Delft waterhaler zijn, deze zetten de stellage op waar het water vandaan moet komen, terwijl het korps van Leidschendam-Voorburg waterbrenger is en staat waar de brand plaatsvindt. Het korps van de gemeente Zoetermeer zal dan met de auto rijden om de slangen uit te leggen. Op die manier heeft elk korps zijn eigen taak, maar hebben ze hetzelfde einddoel: water verplaatsen over drie kilometer.

Aan het einde van de oefening wordt eerst alles opgeruimd, waarna de evaluatie met alle aanwezigen volgt. Bij deze oefeningen gaat het om het oefenen van de routines en dat men weet wat men moet doen in situaties als deze, die belangrijk zijn, maar niet frequent voorkomen.

Naast de oefening grootschalig watertransport ontwerpt de regio Haaglanden ook nog meetplanoefeningen, oefeningen voor verbindingswagens en refreshments voor bedrijfsopvangsers.

De tijd die nodig is om deze oefeningen te maken verschilt, maar is ongeveer een week per oefening (meetplanoefeningen veel korter en refreshments weer veel langer).

4.4.2 Regio Rotterdam Rijnmond

In de regio Rotterdam Rijnmond is het bestuurlijk en multidisciplinair operationeel oefenen ondergebracht bij één functionaris. Deze functionaris is stafofficier, is operationeel inzetbaar en heeft dus een brandweerachtergrond. Voor de bestuurlijke oefeningen wordt de functionaris bijgestaan door waarnemers met en zonder brandweerachtergrond. De multidisciplinaire oefeningen worden vanaf de zijde van de brandweer alleen door deze functionaris verzorgd. Binnen de afdeling zijn er verder geen anderen bezig met het onderdeel oefenen. Wel worden er ook monodisciplinaire oefeningen gecoördineerd vanuit de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond, alleen vallen deze oefeningen onder een andere afdeling. De monodisciplinaire oefeningen, die binnen de regio Rotterdam Rijnmond gehouden worden, zullen daardoor niet uitgebreid behandeld worden in dit onderzoek.

Bestuurlijk oefenen

In de regio Rotterdam Rijnmond moeten jaarlijks 22 gemeenten beoefend worden op het omgaan met grote incidenten. In de regio Rotterdam Rijnmond wordt een Gemeentelijk Beleidsteam dat bijeenkomt vanwege een ramp of grootschalig incident een Veiligheidsstaf genoemd. Deze term zal dan ook hier worden aangehouden wanneer het over bestuurlijk oefenen in de regio Rotterdam Rijnmond gaat. In de regio Rotterdam Rijnmond wordt één onderdeel van de Gemeentelijke Actiecentra beoefend, het Actiecentrum voorlichting.

Strategisch niveau

Op strategisch niveau erkent de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond op het gebied van bestuurlijk oefenen:

- De Veiligheidsstaf

De Veiligheidsstaf

De Veiligheidsstaf van de gemeenten in de regio Rotterdam Rijnmond wordt jaarlijks een halve dag beoefend. Voor deze oefening wordt de gemeente door de regio 's ochtends of 's middags ingedeeld. De gemeenten die op één dag oefenen, moeten bij elkaar in de buurt liggen. Voor vrijwel elke gemeente in de regio wordt hetzelfde scenario gemaakt, met uitzondering dit jaar van de gemeente Maassluis.

Aan het begin van de oefening, dit kan dus 's ochtends of 's middags zijn, wordt een video gedraaid in de kamer waarin de Veiligheidsstaf bijeenkomt. Dit is in vrijwel alle gevallen de kamer van de burgemeester, alleen in de gemeente Rotterdam komt de Veiligheidsstaf bijeen op een andere locatie, namelijk een speciaal ingerichte kamer van de regionale brandweer in het World Port Center. Na de video ontvangt de gemeentesecretaris een situatierapportage van het Regionaal Operationeel Team met daarin een inventarisatie van de problemen. De burgemeester neemt de leiding en probeert bij de aanwezige vertegenwoordigers van de operationele diensten en bij de gemeentesecretaris informatie te achterhalen. Elke vertegenwoordigende dienst in de Veiligheidsstaf heeft een mobiele telefoon gekregen met voorgeprogrammeerde nummers, waardoor een ieder met een druk op de knop zijn eigen discipline in het Regionaal Operationeel Team kan bellen om informatie te verkrijgen.

De oefeningen worden real time gespeeld, dit houdt in dat er klokken worden neergezet in de vergaderruimte van de Veiligheidsstaf die op de tijd worden gezet die in het scenario staat. Men weet hierdoor ongeveer in welke fase van het incident men zich bevindt, waardoor de voorstelling, van welke beslissingen op welk moment genomen moeten worden, makkelijker zal zijn.

Aanwezige personen

De Veiligheidsstaf bestaat in een groot aantal van de gemeenten in de regio Rotterdam Rijnmond uit:

- burgemeester (voorzitter)
- brandweercommandant van de lokale brandweer
- bureauchef van politie
- regionaal geneeskundig commandant van dienst van de GHOR
- vertegenwoordiger van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
- vertegenwoordiger van de Dienst Centraal Milieubeheer Rotterdam (DCMR)
- gemeentesecretaris
- ambtenaar rampenbestrijding
- voorlichter
- notulist
- eventueel een extra notulist voor de actiepunten

De Veiligheidsstaf is alleen in de kleinere gemeenten zoals Bleiswijk, Bergschenhoek, Bernisse, Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee iets beperkter doordat DCMR en het Gemeentelijk Havenbedrijf in die gemeenten niet vertegenwoordigd zijn in de Veiligheidsstaf. Indien er vertegenwoordigers van een bepaalde dienst aanwezig zijn in de Veiligheidsstaf dienen er eigenlijk ook vertegenwoordigers van de diensten in het Regionaal Operationeel Team aanwezig te zijn. Dit is niet bij alle oefeningen het geval geweest.

Buiten de vertegenwoordigers van de Veiligheidsstaf en het Regionaal Operationeel Team zijn er bij de bestuurlijke oefeningen ook journalisten van meerdere Hoge Scholen en de Erasmus Universiteit en waarnemers van de regionale brandweer aanwezig. De journalisten volgen de opleiding journalistiek en worden bij deze oefeningen (dit jaar) erbij gevraagd om de persconferenties voor de burgemeesters en de voorlichters zo echt mogelijk te maken. De burgemeesters krijgen een vragenvuur over zich heen, van een aantal voor hen onbekende journalisten, wat voor een realistisch beeld zorgt. Er is één waarnemer aanwezig met een brandweerachtergrond die het functioneren van de Veiligheidsstaf en de ruimte waarin ze zich bevinden observeert en er is een waarnemer die bij de pers zit om ze af en toe wat actuele zaken in te fluisteren.

Scenario

Het scenario waarmee de regio Rotterdam Rijnmond zijn oefeningen dit jaar houdt is stroomstoring. In de gehele gemeente is de stroom rond vier uur 's nachts uitgevallen door kortsluiting in het hoofdverdeelstation. Door de kortsluiting is de transformator ernstig beschadigd. De stroom valt uit in een periode waarin Nederland in een hittegolf verkeert; het is al acht dagen boven de dertig graden en er staat een zeer matige wind. Door het warme weer was ook al stankcode drie van kracht, wat betekent dat de industrie zijn uitstoot met 75% moet verminderen.

Het Regionaal Operationeel Team is druk bezig met het verminderen van de verkeerschaos en het blussen van de brand die ontstaan is door de kortsluiting in het transformatorhuisje. De Veiligheidsstaf moet rekening houden met een stroomuitval die tot 96 uur kan duren. De Veiligheidsstaf kan informatie verkrijgen bij het Regionaal Operationeel Team door gebruik te maken van de mobiele telefoons. De Veiligheidsstaf moet zelf bedenken waar ze beslissingen over willen nemen. De meeste gemeenten proberen nog teveel de taken van het Regionaal Operationeel Team over te nemen, de uitzondering hierop is de gemeente Rotterdam, die juist vrijwel alles aan het Regionaal Operationeel Team overlaat.

Daarbij is bij deze oefening zeer goed te zien dat kleine gemeenten druk zijn met kleine problemen en grote gemeenten druk zijn met grote problemen. Zo konden bijvoorbeeld de gemeente Dirksland en de gemeente Bergschenhoek zich heel druk maken over waar mensen boodschappen moesten doen en hoe de bejaarden aan hun voorzieningen moesten komen,

terwijl de gemeente Rotterdam daar absoluut geen aandacht aan besteedde en zich vooral bezig hield met opdrachten geven aan het Regionaal Operationeel Team en met een terroristische aanslag op een boot met een groot aantal Amerikanen erop (de terroristische aanslag was als extra dimensie voor de gemeente Rotterdam toegevoegd).

Evaluatie

De evaluatie vindt in de regio Rotterdam Rijnmond plaats in drie delen. Het eerste deel is onder leiding van de oefenleider en wordt direct na het sein “einde oefening” gehouden. Deze evaluatie bestaat vooral uit te vragen hoe de burgemeester de oefening heeft ervaren en uit het uitspreken van dankwoorden voor het ontvangen van de regio. Bij deze zeer korte evaluatie is dan ook iedereen aanwezig. Het tweede deel van de evaluatie wordt gehouden op de kamer van de Veiligheidsstaf en is ook alleen voor de leden van de Veiligheidsstaf. Deze evaluatie wordt verzorgd door de waarnemer die tijdens de oefening het functioneren van de Veiligheidsstaf waargenomen heeft. In deze evaluatie wordt kort stilgestaan bij de vergaderprocessen, de onderwerpen waarover vergaderd wordt en de werkprocessen. Wat hier besproken wordt blijft binnenskamers, er kan dus vrijuit kritiek op elkaar geleverd worden. Het derde deel van de evaluatie is een schriftelijk verslag met daarin het verslag van de oefening, de sterke punten van de Veiligheidsstaf en de verbeterpunten. Dit verslag wordt gemaakt met behulp van derden, die verbonden zijn aan de regionale Hulpverleningsdienst, en wordt nagekeken door de oefenleider voordat deze opgestuurd wordt naar de betreffende gemeente.

Bij de gemeente Rotterdam werd tot voor kort het derde deel van de evaluatie verzorgd door de gemeente Rotterdam zelf (de bestuursdienst). Dit jaar is ook de evaluatie van de gemeente Rotterdam verzorgd door de regionale Hulpverleningsdienst met behulp van de eigen evaluatie van de gemeente Rotterdam. Buiten een evaluatie komt er met de oefeningen in de regio Rotterdam Rijnmond verder geen produkt tot stand.

De vergadering

De vergaderingen verlopen heel verschillend bij de betreffende gemeenten. De vergaderingen van de ene gemeente zijn veel meer gestructureerd dan de vergaderingen van de andere gemeente. De mate van gestructureerdheid ligt aan hoe snel de (loco-)burgemeester de oefening en daarmee de vergadering oppakt, hoe streng de (loco-)burgemeester is en hoe sterk de operationele vertegenwoordigers zijn. Sommige burgemeesters laten de loco-burgemeester de vergadering voorzitten, waardoor een vaak minder ervaren persoon de vergadering leidt (dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn). In de regio Rotterdam Rijnmond was er een groot verschil in vergaderingen, bij de ene gemeente mochten mensen telefoneren terwijl de Veiligheidsstaf plenair was, terwijl dat bij de andere gemeente ten strengste verboden was. De vergaderingen duren zolang de oefening loopt en worden in ieder geval twee keer onderbroken voor een persconferentie. Daarbuiten mag de burgemeester de vergadering zo vaak schorsen als hij of zij wil om de operationele diensten de kans te geven informatie te halen bij hun vertegenwoordiger in het Regionaal Operationeel Team.

Uitvoerend niveau

Op uitvoerend niveau erkent de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond op het gebied van bestuurlijk oefenen:

- het Gemeentelijk Actiecentrum: voorlichting

Het Gemeentelijk Actiecentrum: voorlichting

Dit jaar heeft de regio Rotterdam Rijnmond ervoor gekozen om één gemeentelijk proces te benadrukken tijdens de oefening en wel het voorlichtingsproces. Uit andere jaren is gebleken dat het binnen de gemeente op het gebied van voorlichting vaak slecht liep. Bij elke gemeente was alleen als Actiecentrum de voorlichterpool aanwezig, wat de achterban is van de voorlichter die in de Veiligheidsstaf zit. Deze achterban zorgt ervoor dat persberichten gemaakt worden en de

persconferentie goed voorbereid is. Daarbij is het de bedoeling dat één van hen functioneert als aanspreekpunt voor de pers; in grotere gemeenten kunnen dit er twee zijn.

Operationele oefeningen

Regio Rotterdam Rijnmond houdt zich op operationeel niveau bezig met veel multidisciplinaire oefeningen. Zo houdt zij zich op tactisch niveau bezig met het Regionaal Operationeel Team en op uitvoerend niveau met COPI-trainingen. Daarbij houdt zij zich, net als de regio Haaglanden, op uitvoerend niveau met monodisciplinaire oefeningen bezig. Deze vallen echter wel onder een andere afdeling. Ik heb slechts één oefening hiervan kunnen meemaken waardoor de bevindingen alleen in een algemeen stuk geplaatst kunnen worden.

Tactisch niveau

Op tactisch niveau erkent de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond op het gebied van operationeel oefenen:

- oefeningen voor het Regionaal Operationeel Team

Regionaal Operationeel Team

Deze oefeningen, voor het Regionaal Operationeel Team, worden in multidisciplinair verband gehouden. De oefeningen van het Regionaal Operationeel Team zijn dit jaar van oefeningen overgegaan op workshops. Dit betekent dat men niet de hele tijd door oefent, maar steeds een aantal minuten over bepaalde informatie moet nadenken, soms een opdracht vervult, en aan het einde een analyse volgt over wat men nu gedaan heeft. In de regio Rotterdam Rijnmond is de oefening (workshop) van het Regionaal Operationeel Team uitgebreid, alle betrokken disciplines zijn aanwezig met hun achterban. Van elke discipline, brandweer, politie, GHOR, Gemeentelijk Havenbedrijf en DCMR, neemt een vertegenwoordiger plaats in de “ring”. In deze “ring” wordt tevens plaatsgenomen door een notulist en de voorzitter van het Regionaal Operationeel Team, welke afkomstig is van de brandweer. De vertegenwoordigers die in de “ring” zitten worden bijgestaan door hun achterban die achter speciale desks zitten, waar ze alle benodigde voorzieningen aantreffen.

De oefening begint met een scenario, waaraan een opdracht is verbonden. De voorzitter krijgt vijf minuten de tijd om de opdracht samen met zijn team uit te voeren. Hij laat zich door de vertegenwoordiger van elke discipline adviseren. Elke vertegenwoordiger in de “ring” laat zich op zijn beurt informeren door zijn achterban om aan informatie te komen. Zodra de opdracht is voltooid, wordt besproken hoe men naar de invulling van de opdracht heeft toegewerkt.

De workshop heeft als doel om de taken en bevoegdheden van het Regionaal Operationeel Team op te helderen en de taken en bevoegdheden van de verschillende disciplines te leren kennen. Het element in de workshop dat is ingebracht om dit naar voren te laten komen, is dat er binnen de “ring” tweetallen gemaakt worden, die met elkaar moeten discussiëren over hoe zij hun eigen rol zien en beleven in het Regionaal Operationeel Team.

De oefening duurt een gehele dag en vindt zes keer per jaar plaats, waardoor elk lid van het Regionaal Operationeel Team in ieder geval één keer aanwezig kan zijn bij de oefening. Het scenario dat gebruikt wordt is wel elke keer hetzelfde, waardoor onderlinge vergelijking mogelijk wordt gemaakt. Doordat er veel tijd vrij wordt gegeven voor discussie komen er vrijwel elke workshop weer nieuwe knelpunten, vragen en adviezen op tafel.

Uitvoerend niveau

Op uitvoerend niveau erkent de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond op het gebied van operationeel oefenen:

- COPI-trainingen (oefeningen)
- Multidisciplinaire oefeningen
- Monodisciplinaire oefeningen

Bij operationeel oefenen op uitvoerend niveau wordt na de oefeningen altijd een mondelinge evaluatie gehouden en vrijwel altijd volgt er na een aantal weken ook nog een schriftelijke evaluatie.

COPI-trainingen

Op hoger uitvoerend niveau verzorgt de Regionale Hulpverleningsdienst COPI-trainingen. COPI staat voor Coördinatie Plaats Incident en staat ongeveer gelijk aan CTPI in de regio Haaglanden. Ieder jaar worden er zes keer per jaar twee dagen lang COPI-trainingen gehouden, waardoor elke officier de trainingen ondergaat. Ook hier zijn de COPI-trainingen op papier en houden ze zich bezig met het brongebied.

De COPI-trainingen worden door een multidisciplinaire werkgroep gemaakt, van elke discipline zit één vertegenwoordiger in de werkgroep. Door deze werkgroep worden drie scenario's geschreven die door de namen alpha, bravo en charlie onderscheiden worden. Deze namen maken alleen onderscheid tussen de oefeningen en hebben verder geen betekenis. De multidisciplinaire werkgroep bedenkt gezamenlijk de incidenten, vervolgens schrijven ze voor hun eigen discipline de benodigde informatie en binnen de werkgroep worden de geschreven informatieberichten uiteindelijk weer op elkaar afgestemd.

De alpha-oefening is dit jaar een explosie in de haven, de bravo-oefening een flinke brand in een metro en de charlie-oefening een passagiersschip dat is getroffen door een terroristische aanslag. Voor de voorbereiding van deze drie COPI-trainingen zijn er bij het brongebied foto's gemaakt, waardoor de mensen die beoefend worden een betere indruk kunnen krijgen van de omgeving.

Ieder jaar hebben de COPI-trainingen andere oefendoelen, dit jaar is "scenario denken" één van de oefendoelen. Door de COPI-trainingen kan bekeken worden hoe elke discipline met de verkregen informatie en de procedures omgaat en hoe ze met procedures van andere disciplines omgaan. De brandweer heeft bijvoorbeeld meer procedures dan de politie, terwijl die weer meer procedures heeft dan de GHOR.

Multidisciplinaire oefeningen

Multidisciplinaire operationele oefeningen die niet zoals COPI-trainingen papieren oefeningen zijn, worden slechts één of twee keer per jaar gehouden. Op 2 maart 2004 werd een zeer grote oefening gehouden, waarbij de drie operationele diensten aan bod kwamen, de gemeente een gemeentelijk proces beoefende en de luchtvaartmaatschappij Transavia haar crisisprocessen in werking moest stellen.

Het scenario

Het scenario hield in dat een vliegtuig van Transavia opstijgt vanaf luchthaven Schiphol en tijdens het opstijgen er een explosie heeft plaatsgevonden in één van de bagagebakken boven de stoelen van de passagiers. Uit de desbetreffende bagagebak is een vloeistof gekomen die op een aantal passagiers terecht is gekomen, deze passagiers schreeuwen het uit van de pijn en enkelen worden onwel. Er heerst een zeer grote paniek in het toestel. De piloot van het toestel vraagt een noodlanding op Rotterdam Airport aan, waarbij hij assistentie vraagt van hulpverleners.

Vorbereiding

De voorbereiding van zo een oefening is groot, alle partijen moeten bij elkaar gebracht worden en het eens worden over de manier van oefenen, maar ook over praktische zaken zoals de verdeling van de kosten. Er moet plaats gemaakt worden op de landingsbaan en alle mensen die mee moeten werken, moeten roostertechnisch “vrij” gemaakt worden. Dit betekent dat ze wel aan het werk zijn, maar niet functioneel inzetbaar.

Uitvoering

De hulpverleners zijn één voor één opgeroepen en zodra het vliegtuig is geland op Rotterdam Airport worden de procedures gevolgd. Aangezien er ook gewerkt wordt met Lotusslachtoffers, die de paniek zo goed mogelijk imiteren, wordt de druk voor de hulpverleners hoger. Het vliegtuig moet daadwerkelijk gekoeld en gecontroleerd worden, daarbij moeten de slachtoffers afgezonderd worden in verband met besmetting.

Aandachtspunten

Doordat de verschillende operationele diensten nog niet zo vaak samengewerkt hadden, werd belangrijke communicatie soms vergeten. Een voorbeeld hiervan is dat de ambulancediensten moesten wachten op een signaal van de brandweer of ze het “besmette” gebied mochten betreden. Helaas was 20 minuten lang niet duidelijk of dit signaal al gegeven was. Hierdoor lagen slachtoffers een half uur op de grond voor het vliegtuig, voordat er hulp geboden werd. Daarbij was ook de communicatie naar de hulpverleningsdiensten vanuit de regionale alarmcentrale over wanneer ze mochten gaan rijden niet duidelijk, zodat veel wagens te laat op gang kwamen. Ook werden eventueel besmette slachtoffers eerst in een hal en vervolgens weer naar buiten gebracht, wat ervoor zou kunnen zorgen dat de mensen die in de hal aanwezig waren ook besmet zijn geraakt.

Bij deze oefening gingen de betreffende diensten in het echt in COPI, wat betekent dat ze multidisciplinair plaatsnamen in een “communicatiebak” welke van alle benodigdheden voorzien is en daar vergaderden over hoe ze het incident zouden aanpakken. Wanneer ze uit COPI kwamen, probeerden de leidinggevenden weer monodisciplinair sturing te geven aan de eenheden.

Evaluatie

De evaluatie van de oefening vond voor de leidinggevenden multidisciplinair plaats en voor de mensen op de werkvloer monodisciplinair. In een later stadium is de evaluatie nog op schrift gekomen en over de betrokken diensten verspreid.

Monodisciplinaire oefeningen

De monodisciplinaire oefeningen die door de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond worden georganiseerd zijn grootschalige monodisciplinaire oefeningen, zoals een compagniesoefening naar de haven of naar Crailo (een oefencentrum). Er doen met deze monodisciplinaire oefeningen dan meerdere korpsen mee. Binnen vier weken tijd worden alle brandweerkorpsen van de regio met dezelfde oefening beoefend. De oefeningen worden gemaakt door enkele vertegenwoordigers van de samenwerkingsgebieden; daarbij wordt met de vertegenwoordigers van alle samenwerkingsgebieden besproken aan welke vaardigheden de brandweerkorpsen moeten voldoen. Hierop kunnen de lokale oefeningen van de brandweerkorpsen gebaseerd worden.

Om de compagniesoefening te maken is men wel veertien dagen met vier personen aan het werk om alles te regelen en te organiseren.

Hoofdstuk 5: Opvattingen en ervaringen

In dit hoofdstuk zullen door middel van tabellen de opvattingen en ervaringen van functionarissen op het gebied van rampenbestrijding worden weergegeven. Deze opvattingen en ervaringen van verschillende functionarissen heb ik verkregen door hen een enquête (weergegeven in bijlage 8) te laten invullen. De tabellen die verkregen zijn met behulp van het computerprogramma SPSS worden weergegeven in bijlage 9. In dit hoofdstuk vindt u de beschrijvingen van de bevindingen.

Als eersten zijn de burgemeesters gevraagd een mening te geven over de manier en de frequentie van bestuurlijk oefenen, hoe ze denken over de realiteit van de oefeningen en of ze vinden dat de oefeningen voldoende zijn aangepast aan de omgeving van hun gemeente.

Vervolgens komen de functionarissen die direct zijn verbonden aan een lokale brandweerkazerne aan het woord over hun ervaringen en opvattingen over mono- en multidisciplinair oefenen. In rangen gezien zijn dit vaak de functionarissen met de lagere rangen, die zich vooral bezighouden met monodisciplinair optreden.

Als laatste komen de functionarissen die aan de multidisciplinaire operationele oefeningen op hoger niveau meedoen aan het woord over het multidisciplinair oefenen en de samenwerking tussen de diensten. Hen is ook gevraagd hoe ze denken over monodisciplinair oefenen bij hun eigen discipline. Deze functionarissen zijn functionarissen van de brandweer, politie, GHOR, Gemeentelijk Havenbedrijf en DCMR. Er is geen onderscheid gemaakt in beroep, aangezien zij aan dezelfde multidisciplinaire oefeningen deelnemen, en het onderscheid tussen de regio's in dit onderzoek als belangrijk wordt ervaren.

5.1 Burgemeesters

In de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond wordt de manier van oefenen door 57,1% van de burgemeesters ervaren als goed tot zeer goed. Opvallend is dat in regio Haaglanden 28,6% van de burgemeesters een voldoende geeft aan de manier van oefenen en dus de overige 14,3% een onvoldoende. In de regio Rotterdam Rijnmond kiest elke burgemeester die de manier van oefenen niet geheel goed vindt wel voor de waardering voldoende (dit is dus 42,9%). De burgemeesters van beide regio's die voor de waardering voldoende hebben gekozen zijn van mening dat er in de scenario's teveel problemen op elkaar gestapeld worden.

De frequentie van het bestuurlijk oefenen ligt in de regio Rotterdam Rijnmond hoger dan in de regio Haaglanden. In de regio Rotterdam Rijnmond oefent 42,9 % van de burgemeester twee of meer keer per jaar, terwijl dit in de regio Haaglanden 28,6% is. Er is geen enkele gemeente die nooit oefent.

Van de realiteit van het oefenen zijn de burgemeesters in de regio Rotterdam Rijnmond iets meer overtuigd dan de burgemeesters in de regio Haaglanden. In de regio Rotterdam Rijnmond vindt 57,1% dat de oefeningen realistisch zijn en 42,9% dat ze soms realistisch zijn en soms ook niet. In de regio Haaglanden vindt 42,9% dat de oefeningen realistisch zijn, maar 28,5 % vindt daarentegen dat de oefeningen juist niet realistisch zijn. De overige burgemeesters (28,6%) vindt dat de oefeningen soms realistisch zijn.

De burgemeesters mochten ook nog hun mening geven over of ze vinden dat de oefeningen voldoende aan hun gemeente worden aangepast. In de regio Haaglanden vond 57,1% dat dit het geval was en in de regio Rotterdam Rijnmond was dat 71,4%. In de regio Haaglanden vond dan ook 28,6% dat dit helemaal niet het geval was, in de regio Rotterdam Rijnmond was dit slechts de

helpt daarvan (14,3%). In beide regio's was de mening van 14,3% van de burgemeesters dat de oefeningen enigszins zijn aangepast aan de omgeving.

5.2 Lokale brandweerkorpsen

Bij de lokale brandweerkorpsen zijn in zowel de regio Haaglanden als de regio Rotterdam Rijnmond vrijwillige en beroepsbrandweerlieden aan het woord gekomen. In regio Haaglanden zijn 7 vrijwilligers, 33 beroeps en 5 brandweerlieden die zowel vrijwilliger als beroeps zijn, aan het woord gekomen. In regio Rotterdam Rijnmond hebben 29 vrijwilligers, 20 beroeps en 7 brandweerlieden, die zowel vrijwilliger als beroeps zijn, de enquête ingevuld.

Aan al deze brandweerlieden is een oordeel gevraagd over mono- en multidisciplinair oefenen. Niet alle brandweerlieden hebben al eens meegedaan aan een (grootschalige) multidisciplinaire oefening, deze brandweerlieden hebben dan ook bij deze vraag het antwoord "niet van toepassing" ingevuld. Aangezien deze tabel veel percentages bevat, is de tabel hieronder weergegeven om het overzichtelijk te houden.

Regio	Niet belangrijk	Minder belangrijk	Geen mening	Belangrijk	Heel belangrijk	Niet van toepassing
Haaglanden	0% (mono)	0% (mono)	6,7% (mono)	55,6% (mono)	37,8% (mono)	0% (mono)
	0% (multi)	22% (multi)	11,1% (multi)	37,8% (multi)	37,8% (multi)	11,1% (multi)
Rotterdam Rijnmond	0% (mono)	1,8% (mono)	14,3% (mono)	55,4% (mono)	28,6% (mono)	0% (mono)
	0% (multi)	0% (multi)	12,5% (multi)	53,6% (multi)	28,6% (multi)	5,4% (multi)

Opvallende zaken:

In de regio Haaglanden vindt 22% van de brandweerlieden (in lagere rang) dat het multidisciplinair oefenen "minder belangrijk" is, terwijl dat in de regio Rotterdam Rijnmond 0% is.

In de regio Haaglanden vindt 37,8% van de respondenten dat de monodisciplinaire oefeningen "heel belangrijk" zijn, terwijl dit percentage in regio Rotterdam Rijnmond op 28,6% wordt vastgesteld.

In regio Haaglanden vindt 37,8% van de respondenten de multidisciplinaire oefeningen "belangrijk", maar ook 37,8% vindt de multidisciplinaire oefeningen eerder "heel belangrijk". Echter in de regio Rotterdam Rijnmond liggen deze percentage veel verder van elkaar; daar vindt het merendeel (53,6%) van de respondenten de multidisciplinaire oefeningen "belangrijk", terwijl slechts 28,6% ze "heel belangrijk" vindt.

De respondenten is ook gevraagd hoe leuk ze de oefeningen op mono- en multidisciplinair niveau vinden (tabel weergegeven in bijlage 9). Opvallend is dat in de regio Haaglanden een groter aantal respondenten de monodisciplinaire oefeningen leuker vindt dan in de regio Rotterdam Rijnmond, terwijl in de regio Rotterdam Rijnmond juist weer meer respondenten de multidisciplinaire oefeningen leuker vinden dan in de regio Haaglanden.

Als laatste is de belangrijke vraag gesteld of er meer geoefend moet worden in het algemeen of dat men liever op specifieke onderdelen meer wil oefenen. De enquête gaf de respondenten ook de mogelijkheid om aan te geven dat men vindt dat er voldoende geoefend wordt

Regio	Ja, meer oefenen	Ja, maar op specifieke onderdelen	Nee, we oefenen voldoende
Haaglanden	22,2%	35,6%	42,2%
Rotterdam Rijnmond	32,1%	26,8%	41,1%

De respondenten die op de vraag of er meer geoefend moet worden, geantwoord hebben dat er wel meer geoefend mag worden maar op bepaalde onderdelen, kregen de keuze uit de, in de volgende tabel, weergegeven onderdelen.

Regio	Warmte	Technische hulpverlening	Gevaarlijke stoffen	Multidisciplinair	Operationeel in relatie met bestuurlijke	Processen
Haaglanden	47,2%	17,6%	0%	17,6%	0%	17,6%
Rotterdam	16,7%	16,7%	11,0%	27,8%	0%	27,8%
Rijnmond						

5.3 Hulpverleningsdiensten en partners (Gemeentelijk havenbedrijf en DCMR)

De hogere rangen van de Hulpverleningsdiensten (brandweer, GHOR en politie), Gemeentelijk havenbedrijf en DCMR (deze laatste twee zijn alleen van belang bij de regio Rotterdam Rijnmond) nemen deel aan oefeningen op hoger multidisciplinair niveau. Dit zijn de COPI/CTPI-trainingen en de trainingen voor het Regionaal Operationeel Team. Deze functionarissen is ook een mening gevraagd over de monodisciplinaire oefeningen; hieronder vallen de oefeningen zoals Regionale Coördinatie Centrum-oefeningen en grootschalige veldoefeningen.

Net als bij de lokale brandweerkorpsen zal hieronder de tabel worden weergegeven met daarin de beoordelingen over het oefenen in het algemeen op hoger mono- en multidisciplinair niveau en over de samenwerking (aangegeven met samenw) tussen de verschillende diensten.

Regio	Niet belangrijk	Minder belangrijk	Geen mening	Belangrijk	Heel belangrijk	Niet van toepassing
Haaglanden	0% (mono)	0% (mono)	3,3% (mono)	56,7% (mono)	30,0% (mono)	10% (mono)
	0% (multi)	0% (multi)	0% (multi)	33,3% (multi)	66,7% (multi)	0% (multi)
	0% (samenw)	0% (samenw)	6,7% (samenw)	26,7% (samenw)	66,7% (samenw)	0% (samenw)
Rotterdam	0% (mono)	0% (mono)	18,2% (mono)	13,6% (mono)	50,0% (mono)	18,2% (mono)
Rijnmond	0% (multi)	0% (multi)	9,1% (multi)	31,8% (multi)	59,1% (multi)	0% (multi)
	0% (samenw)	0% (samenw)	9,1% (samenw)	18,2% (samenw)	72,7% (samenw)	0% (samenw)

Opvallende zaken:

In regio Rotterdam Rijnmond heeft een relatief hoog percentage geen mening over de monodisciplinaire oefeningen; dit kan zeer goed komen doordat een groot aantal personen van de regio Rotterdam Rijnmond, die meedoet aan de multidisciplinaire oefeningen, niet meer deelneemt aan de monodisciplinaire oefeningen.

In regio Haaglanden vindt 56,7% van de “hogere rangen” de monodisciplinaire oefeningen “belangrijk” en 30% vindt ze “heel belangrijk”. In de regio Rotterdam Rijnmond vindt slechts 13,6% de monodisciplinaire oefeningen “belangrijk”, maar wel de helft (50%) van de respondenten vindt ze “heel belangrijk”.

In regio Haaglanden vindt 33,3% de multidisciplinaire oefeningen “belangrijk” en 66,7% vindt ze “heel belangrijk”. In regio Rotterdam Rijnmond vindt een kleiner percentage van de ondervraagde personen de multidisciplinaire oefeningen “belangrijk” (31,8%) en ook een iets minder hoog percentage (59,1%) vindt ze “heel belangrijk”. In regio Rotterdam Rijnmond heeft 9,1 % van de respondenten uit de “hogere rangen” geen mening over de belangrjkheid van multidisciplinaire oefeningen.

In de regio Rotterdam Rijnmond wordt de samenwerking tussen de verschillende diensten als belangrijker ervaren dan in de regio Haaglanden.

Ook aan deze respondenten is gevraagd hoe leuk ze het mono- en multidisciplinair oefenen vinden. In de regio Haaglanden vinden de respondenten het monodisciplinair oefenen iets leuker dan de respondenten in de regio Rotterdam Rijnmond (“leuk” en “heel leuk” is hier bij elkaar genomen). Op multidisciplinair niveau vinden de respondenten in de regio Haaglanden het oefenen veel leuker dan de respondenten van de regio Rotterdam Rijnmond. Wel is het geval dat ook bij deze vraag een relatief hoog percentage, 22,2%, van de respondenten in regio Rotterdam Rijnmond geen mening heeft over het multidisciplinair oefenen.

Hoofdstuk 5

De belangrijke vraag of er meer geoefend moet worden in het algemeen of juist op specifieke onderdelen is ook aan deze respondenten gesteld. Ook zij kregen in de enquête de mogelijkheid om aan te geven of ze vinden dat er voldoende geoefend wordt.

Regio	Ja, meer oefenen	Ja, maar op specifieke onderdelen	Nee, we oefenen voldoende
Haaglanden	36,7%	56,7%	6,7%
Rotterdam Rijnmond	22,7%	50,0%	27,3%

De specifieke onderdelen waaruit deze respondenten konden kiezen was vrijwel hetzelfde als de brandweerkorpsen, alleen ontbreekt hier de technische hulpverlening, aangezien daar de “hogere rangen” vrijwel niet mee te maken hebben.

Regio	Warmte	Processen	Gevaarlijke stoffen	Multidisciplinair	Operationeel in relatie tot bestuurlijke
Haaglanden	5,3%	5,3%	0%	73,6%	15,8%
Rotterdam Rijnmond	0%	41,7%	8,3%	33,3%	16,7%

Opvallende zaken:

Relatief veel mensen in regio Rotterdam Rijnmond willen meer doen aan het beoefenen van processen, terwijl in regio Haaglanden juist een relatief hoog percentage van de respondenten meer multidisciplinair wil oefenen.

In regio Rotterdam Rijnmond wil geen enkele respondent meer warmte-oefeningen doen, terwijl in regio Haaglanden dit percentage 5,3 % is. In regio Haaglanden wil daarentegen niemand meer oefeningen met gevaarlijke stoffen doen, terwijl in regio Rotterdam Rijnmond wel 8,3% van de respondenten hiervoor kiest.

Hoofdstuk 6: Analyse en conclusie

In dit hoofdstuk zullen de contingentietheorie en de open systeembenadering worden geconfronteerd met de empirie uit hoofdstuk 4 en 5 om antwoord te kunnen geven op de vraag: in welke mate zijn de kenmerken van de interne en externe omgeving van invloed op de organisatie van het oefenen op het gebied van rampenbestrijding van de brandweer op regionaal niveau? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, komen in dit hoofdstuk de verschillen in de organisatievorm van de beide regio's aan de orde, de verschillen in de kenmerken van de omgeving, de verschillen in de manier van operationeel en bestuurlijk oefenen en er wordt geanalyseerd waarop beide regio's de nadruk leggen in hun organisatie. Het is in dit hoofdstuk niet alleen de bedoeling de onderzoeksvraag te beantwoorden, maar ook te verklaren met behulp van de theorieën.

Bij de confrontatie met de contingentietheorie spelen de drie variabelen, x , y en w , zoals in de theorie besproken, een rol. De variabele x is de organisatie, de variabele y is de individuele variabele oefenen en de variabele w is de contingentie variabele welke ingevuld kan worden door de drie, in de theorie besproken, contingentie variabelen (structuur, financiën & strategie en de omgeving).

6.1 Confrontatie met effectiviteit

De effectiviteit speelt in de contingentietheorie een belangrijke rol. Effectiviteit wordt veroorzaakt doordat de organisatie goed inspeelt op zijn interne en externe omgeving. Zoals in de theorie beschreven, is een voorwaardelijke variabele een contingentie variabele, maar hoeft een contingentie variabele geen voorwaardelijke variabele te zijn. De structuur en de omgeving zijn contingentie variabelen, maar geen voorwaardelijke variabelen voor het oefenen. Wanneer deze variabelen er niet zijn, kan er nog steeds geoefend worden, al is het waarschijnlijk op een andere manier. De financiën is wel een voorwaardelijke variabele, want zonder geld kan men niet oefenen. Niet bij alle oefeningen is er direct geld nodig, maar wel personeel en materiaal. Deze zaken zijn echter ook indirect aan geld verbonden. Doordat de stabiele factor, de individuele variabele oefenen, door de contingentie variabelen omgeving en financiën flink beïnvloedt kan worden en de contingentie variabele structuur bepaalt hoe het oefenen binnen de organisatie geplaatst wordt, is de effectiviteit te bepalen door te bestuderen in welke mate de individuele variabele oefenen, is aangepast op deze drie contingentie variabelen.

6.2 Algemeen

Zowel de regio Haaglanden als de regio Rotterdam Rijnmond zijn georganiseerd conform de structurering van de politieregio en kan dus al veiligheidsregio genoemd worden. Het idee achter bestuurlijk en operationeel oefenen is bij beide hulpverleningsregio's hetzelfde: het beoefenen van personen die een bepaalde verantwoordelijke taak hebben wanneer er sprake is van calamiteit. De manier waarop beide regio's invulling geven aan het oefenen is anders en het verschil daarin zal besproken worden bij de analyse van de individuele variabele oefenen. Dat er een verschil bestaat in oefenen zal mogelijk komen doordat er verschillen bestaan binnen de drie behandelde contingentie variabelen. Hieromtrent zullen, na de algemene analyse, eerst de verschillen binnen de drie contingenties nader bekeken worden, waaruit het verschil in de individuele variabele (oefenen) verklaard zal worden. Om deze verklaring volledig te maken zullen ook de opvattingen en ervaringen zoals besproken in hoofdstuk 5 meegenomen worden.

6.3 Oefenen als onderdeel

In hoofdstuk 2 worden de (inter)relatiegedachte en de totaliteitsgedachte van de open systeembenadering weergegeven. Deze twee gedachten kunnen toegepast worden op het oefenen van de regionale brandweer. Het oefenen kan gezien worden als een deel van de regionale

brandweer. Het schema van Swinth, welke beschreven staat op bladzijde 16, wordt gebruikt om deze gedachte voor beide regio's te verklaren.

De nummers die in het schema op bladzijde 19 beschreven worden, zullen hieronder worden ingevuld en uitgelegd.

1. Environmental demands: Dit zijn de risico's die een regio bevat. Voor de regio Rotterdam Rijnmond kan hier de nadruk worden gelegd op gevaarlijke stoffen en voor de regio Haaglanden op dagelijkse calamiteiten (restrisiko's) en terrorisme. Dit laatste vanwege de grote aanwezigheid van ambassades in de gemeente Den Haag.
2. Orders: Dit zijn de eisen die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt aan de oefeningen die georganiseerd worden door de regio's. Een voorbeeld hiervan is de eis, dat de oefenscenario's op terrorisme moeten worden aangepast, welke door het ministerie gesteld werd na de bomaanslagen in Madrid
3. Goals, plans: De doelen liggen bij beide regio's op het gebied van oefenen ongeveer op dezelfde lijn. Het doel is hoofdzakelijk, goed voorbereid zijn op calamiteiten. In het bijzonder wil de regio Haaglanden een verbetering van de samenwerking tussen de regionale brandweer en haar veiligheidspartners, daarbij is zij gefocust op het maken van een nieuw meerjarenplan oefenen. De regio Rotterdam Rijnmond wil zorgdragen voor het creëren van een hoogwaardige crisisbeheersingsorganisatie. In het bijzonder, op het gebied van oefenen, wil zij zich richten op het coördineren van gemeentelijke taken bij rampenbestrijding en het bevorderen van multidisciplinair oefenen. Deze doelen worden door brandweerverfunctionarissen van hoger niveau geconfronteerd met het beleid dat de beleidsmedewerkers vormen op het gebied van oefenen. De control, het orgaan die de confrontatie verzorgd, is in de regio Haaglanden het Regionaal overleg grootschalig optreden en in de regio Rotterdam Rijnmond wordt dit verzorgd door het Coördinatie team operationele voorbereiding (als ambetelijk voorportaal) en door het Regionaal beleidsoverleg rampenbestrijding.
4. Instructions: De instructies zijn de opdrachten vanuit de control naar de twee oefenleiders in beide regio's, om oefeningen te maken. Voor de regio Rotterdam Rijnmond gaan de "instructies" naar de multidisciplinaire oefenleider en de monodisciplinaire oefenleider; in de regio Haaglanden gaan de "instructies" naar de bestuurlijke oefenleider en de operationele oefenleider.
5. Information/raw materials: Dit is het proces om de informatie en materialen te krijgen voor het houden van de oefeningen. In de regio Haaglanden is dit een lang en traag proces doordat de informatie echt verzameld moet worden (zie het schema van input-throughput-output). In de regio Rotterdam Rijnmond worden de informatie en de benodigde materialen meer aangedragen, doordat er met de andere disciplines een goede samenwerking plaatsvindt in het ontwerpen van de oefeningen.
6. Product service: Dit is het uitvoeren van de oefeningen. De oefeningen worden in de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond op andere niveau's gehouden (zie individuele variabele oefenen).
7. Feedback naar Control: Dit is de feedback van de oefenleiders naar de hogere niveau's die het oefenbeleid hebben geconfronteerd met de doelen van de organisatie. Deze feedback vindt meestal plaats wanneer de oefenleider door omstandigheden (te weinig geld, geen interesse van beoefenden, persoonlijke omstandigheden) niet goed kan functioneren.
8. Feedback naar environmental demands: Dit is de feedback die de beoefenden geven, nadat ze de oefening hebben ondergaan. In de regio Haaglanden wordt deze feedback wel in de evaluatie meegenomen en in de regio Rotterdam Rijnmond niet.

Uit deze invulling van het schema van Swinth blijkt dat de regio Rotterdam Rijnmond en de regio Haaglanden beiden als open systeem functioneren, maar op een andere manier. Dit is te verklaren uit de manier waarop de regio Rotterdam Rijnmond aan zijn informatie (informatio/raw

materials) komt en hoe de regio Haaglanden daaraan komt. De regio Rotterdam Rijnmond is een open systeem gericht op de andere disciplines en vooral in de voorbereidingsfase actief, er is gestructureerd overleg en ze mogen hun eigen ideeën in de oefeningen verwerken. De regio Haaglanden is meer open gericht bij de uitvoering van de oefening en dan vooral gericht naar de beoefenden. De beoefenden mogen in de evaluatie hun mening geven over de oefening en eventuele verbeteringen aandragen.

Hieruit is nog niet te verklaren waarom het maken van de bestuurlijke en operationele oefeningen langer duurt in de regio Haaglanden dan in de regio Rotterdam Rijnmond. Om dit te verklaren is het nodig naar de contingentie variabele structuur te kijken, waarin de overlegstructuur een grote rol speelt.

6.4 De contingenties

De drie contingenties, zoals beschreven in de theorie en empirie, verschillen in de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond. De contingentie variabelen zijn belangrijk, doordat ze van invloed zijn op de individuele variabele. Daarbij bepaalt de mate waarin de individuele variabele inspeelt op de contingentie variabelen de effectiviteit van het oefenen. Hieronder worden eerst de contingentie variabelen geanalyseerd door ze te confronteren met de contingentietheorie en de open systeembenadering en uiteindelijk worden de verschillen in oefenen (individuele variabele) verklaard aan de hand van de contingenties.

6.4.1 Contingentie variabele: Structuur

Bij de contingentie variabele structuur wordt er gekeken naar de opbouw van de organisatie en naar de plaatsing van het onderdeel oefenen binnen de organisatie. Daarbij komt uitgebreid de overlegstructuur aan de orde, omdat deze op het gebied van oefenen zeer van belang is voor de samenwerking tussen de verschillende disciplines.

Verschil in structuur

In hoofdstuk 4, de empirie, is de structuur van de Hulpverleningsregio Haaglanden en de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond besproken. Het grootste verschil tussen de organisatiestructuren is de verwevenheid van de GHOR met de regionale brandweer. Binnen de Hulpverleningsregio Haaglanden is de regionale brandweer door het bestaan van een algemene directie verweven met de GHOR. Bij de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond is dit echter op het niveau van het Dagelijks Bestuur. Daarbij heeft de Hulpverleningsregio Haaglanden een vrij eenvoudige structuur in vergelijking met de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond. De verwevenheid van de GHOR met de regionale brandweer op lager niveau en de eenvoudigere structuur van de Hulpverleningsregio Haaglanden kan betekenen, dat de multidisciplinaire oefeningen snel tot stand kunnen komen door samenwerking van de verschillende disciplines. Uit de analyse van de overlegstructuur zal verklaard kunnen worden dat dit toch niet het geval is.

Een belangrijk verschil is ook te vinden in de indeling van de afdeling oefenen. In de regio Haaglanden is bestuurlijk oefenen en operationeel mono- en multidisciplinair oefenen ingedeeld onder dezelfde afdeling. Het bestuurlijk oefenen wordt door een andere functionaris georganiseerd dan het operationeel oefenen. In de regio Rotterdam Rijnmond valt multidisciplinair oefenen (bestuurlijk en operationeel) onder een andere afdeling dan het monodisciplinair oefenen. Multidisciplinair oefenen wordt dan ook door een andere functionaris georganiseerd dan het multidisciplinair oefenen. Dit betekent dat in de regio Haaglanden het gemakkelijker is een vloeiende overloop te verzorgen tussen het mono- en multidisciplinair operationeel oefenen, bijvoorbeeld door middel van het werkoverleg. In de regio Rotterdam Rijnmond zou hier opnieuw een overlegvorm voor moeten worden ingevoerd.

Overlegstructuur voor multidisciplinaire oefeningen

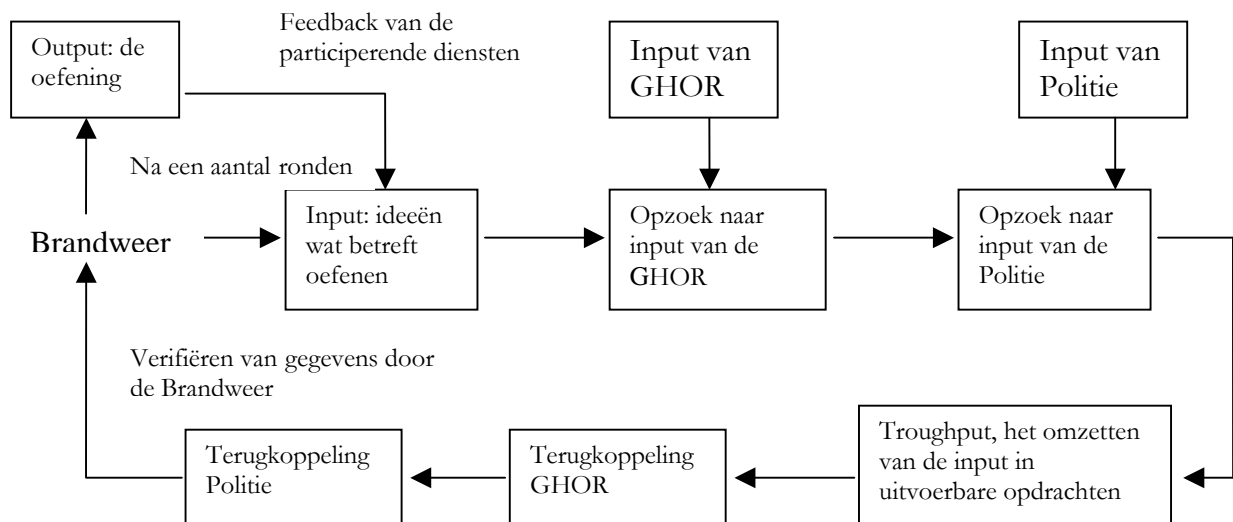
Op nationaal en provinciaal niveau zijn regio Haaglanden en regio Rotterdam Rijnmond op hetzelfde niveau actief. Op regionaal overlegniveau ontstaan de verschillen tussen regio Rotterdam Rijnmond en regio Haaglanden. Binnen regio Rotterdam Rijnmond is er meer sprake van gestructureerd overleg, vooral op multidisciplinair niveau. Deze regio kent de werkgroep OTO, wat een multidisciplinaire werkgroep is op het gebied van opleiden, trainen en oefenen. Ook de verantwoording die deze werkgroep af moet leggen is multidisciplinair geregeld op bestuursniveau, met daartussen nog een multidisciplinair ambtelijk voorportaal.

Regio Haaglanden is wat betreft regionale overlegorganen minder gestructureerd. Deze regio kent het ROGO, Regionaal Overleg Grootchalig Optreden, dit is een overlegorgaan waarin vertegenwoordigers van de politie, GHOR en brandweer actief zijn. Het ROGO richt zich niet specifiek op oefenen, maar op veel aspecten van het grootschalig optreden. Het afleggen van verantwoording gebeurt op dit moment niet meer actief, het is echter de bedoeling dit snel weer op te pakken. De noodzakelijke verantwoording wordt op dit moment afgelegd aan de drie diensthoofden van de brandweer, GHOR en politie. De multidisciplinaire overlegvormen die gaan over bestuurlijk dan wel operationeel oefenen vinden binnen de regio Haaglanden adhoc plaats. Men komt dan ook niet met alle disciplines bij elkaar, maar de brandweer spreekt de betreffende diensten aan voor het verkrijgen van informatie. Hierbij wordt de politie niet altijd bereikt, aangezien die niet in hetzelfde gebouw gevestigd is en daardoor de drempel (ook wordt hier bedoeld de tijd die het kost om iemand te bereiken) hoger is.

De regio Haaglanden past zich met de regionale overlegvormen zeer slecht aan de huidige tijd aan. Tegenwoordig zijn bij bijna elke calamiteit twee of meer operationele diensten aanwezig, dit komt door de toenemende complexiteit van de calamiteiten. Om hier goed op in te spelen zou het nuttig zijn regelmatig samen te oefenen en samen de oefeningen te maken om op die manier wat van elkaar te kunnen leren. De regio Rotterdam Rijnmond speelt door haar ingevoerde gestructureerde overleg dan ook veel beter in op haar omgeving.

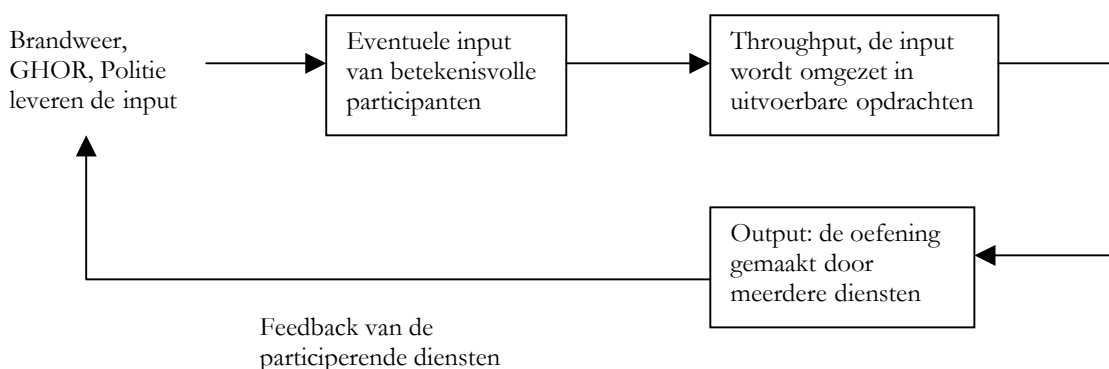
De (inter)relatiegedachte van de open systeembenadering kan voor beide regio's worden weergegeven door het proces van input, throughput en output voor beide regio's in te vullen. Voor de regio Haaglanden zal dit schema veel uitgebreider zijn, doordat dit proces veel minder soepel verloopt dan in de regio Rotterdam Rijnmond. Het adhoc overleggen op regionaal niveau zal hier de oorzaak van zijn. Voor beide regio's zal hieronder schematisch worden weergegeven hoe het proces op het gebied van oefenen verloopt.

Regio Haaglanden



De brandweer neemt hier niet alleen de leiding, maar gaat ook op zoek naar ideeën en kennis, dus input van de andere diensten. In de meeste gevallen gebeurt dit eerst bij de GHOR, vanwege de aanwezigheid van de GHOR in hetzelfde gebouw en daarna pas bij de politie (indien dat nog gebeurt). Ook de terugkoppeling gaat weer eerst naar de andere diensten, waarna de brandweer de gegevens verifieert. Na deze ronde volgen nog meer van zulke rondes, waarna een oefening tot stand komt, welke uiteindelijk gemaakt is door de brandweer.

Dit schema kan op eenvoudigere wijze ingevuld worden voor de regio Rotterdam Rijnmond.



Hierboven is het schema van de open systeembenadering ingevuld voor de regio Rotterdam Rijnmond. Dit schema kan eenvoudiger worden ingevuld, aangezien de drie “hoofdpactijen” al met elkaar een gestructureerd overleg vormen zijn en de oefeningen gezamenlijk gemaakt worden. Hierdoor kost het maken van een oefening minder tijd en is de kennis die gebruikt kan worden groter, omdat men door elkaar met kennis te confronteren kennis kan uitbreiden.

Uit de vergelijking van deze schema's blijkt dat het gestructureerde overleg ervoor zorgt dat een oefening sneller tot stand kan komen, aangezien informatie en feedback direct en in interactie met meerdere vertegenwoordigers tegelijk gegeven kan worden.

Overlegstructuur op monodisciplinaire oefeningen

Op monodisciplinair niveau kent de regio Rotterdam Rijnmond ook een overlegorgaan op het gebied van oefenen, de werkgroep oefenen, welke bestaat uit een vertegenwoordiger van elk samenwerkingsgebied en van de Regionale Hulpverleningsdienst. Op monodisciplinair niveau kent de regio Haaglanden op het gebied van oefenen (ook) weinig gestructureerd overleg. Ook hier speelt adhoc overleggen een grote rol. De Commissie Advies Brandweezorg, een overlegorgaan die beide regio's kennen, is het overlegorgaan dat bestaat uit de commandanten van de lokale brandweerkorpsen. Dit gestructureerde overlegorgaan geeft advies op het gebied van monodisciplinair oefenen. Dit overleg is veel algemener gericht dan de werkgroep oefenen die actief is bij de regio Rotterdam Rijnmond.

Doordat regio Rotterdam Rijnmond op monodisciplinair niveau een overleg heeft met een vertegenwoordiger van elk samenwerkingsgebied, speelt zij goed in op de omgeving. In dit overleg kunnen alle samenwerkingsgebieden aan het woord komen. Minder goed is dat een geselecteerde groep van de samenwerkingsgebieden een aantal oefeningen organiseert voor alle samenwerkingsgebieden. Hierdoor ontstaat een scheve verhouding op het gebied van kennis tussen de samenwerkingsgebieden. In de regio Haaglanden worden de monodisciplinaire oefeningen georganiseerd door de regio en wordt er rekening gehouden met de Commissie van Advies Brandweezorg.

Externe controle

In het systeem van Swinth wordt alleen met de interne controle (de control) rekening gehouden, maar de externe controle wordt niet expliciet genoemd. Als men goed naar het schema van het proces van input-throughput-output voor beide regio's kijkt, ziet men dat externe controle als gevolg van gestructureerde overlegstructuren een rol speelt. De externe controle ontstaat wanneer er sprake is van enige vorm van transactie, dus ook bij het organiseren van oefeningen. Volgens de open systeembenadering proberen organisaties elkaar te beïnvloeden om een voor de eigen organisatie zo gunstig mogelijke uitkomst te creëren. Wanneer een organisatie samenwerkt met meerdere organisaties kan er sprake zijn van een gecompliceerde wisselwerking. Dit kan komen doordat elke organisatie de mogelijkheid heeft tot het stellen van andere eisen. Om de onafhankelijkheid van een externe actor van beide regionale brandweerorganisaties te bepalen moet rekening gehouden worden met:

- de belangrijkheid van de hulpbron (het oefenen)
- de mate waarin de externe actor de beschikbaarheid en het gebruik van de hulpbron kan beïnvloeden
- de mate waarin de organisatie van deze externe actor afhankelijk is

Als eerste wordt gekeken naar de belangrijkheid van de hulpbron. De hulpbron is het produkt dat ontstaan is, in dit onderzoek zijn dat de operationele en bestuurlijke oefeningen. De oefeningen zijn nuttig en nodig om gemeenten en operationele diensten goed voor te bereiden op calamiteiten. Daarbij is oefenen wettelijk verplicht gesteld door de overheid. Multidisciplinair oefenen is nog niet wettelijk verplicht gesteld, maar gezien de toenemende complexiteit van de calamiteiten, wel zeer nuttig. De mate van belangrijkheid van de hulpbron is dus in beide regio's erg hoog.

Daarbij moet er gekeken worden naar de mate waarin de externe actor de beschikbaarheid en het gebruik van de hulpbron kan beïnvloeden. Het gebruik van de hulpbron kan in zowel de regio Haaglanden als in de regio Rotterdam Rijnmond goed beïnvloedt worden door de operationele diensten (hier tellen in de regio Rotterdam Rijnmond ook DCMR en het Gemeentelijk Havenbedrijf bij mee). In regio Rotterdam Rijnmond werken de operationele diensten direct samen aan het ontwerpen van de oefeningen. In deze regio is de brandweer op het gebied van oefenen direct afhankelijk van de andere operationele diensten. In de regio Haaglanden worden de oefeningen niet door de operationele diensten gezamenlijk ontworpen, maar voor de informatie op het gebied van politie en geneeskundige hulpverlening, is de brandweer wel van hen afhankelijk. Indien de informatie, die vanuit de andere operationele diensten nodig is, niet bij de regionale brandweer aankomt, is vooral de multidisciplinaire operationele oefening niet goed bruikbaar. Voor de andere oefeningen (monodisciplinair en bestuurlijk) is de informatie van de andere diensten geen noodzakelijke voorwaarde, aangezien deze oefeningen, indien nodig, ook meer "brandweergegericht" kunnen worden gemaakt.

De regio Haaglanden heeft voor het maken van haar oefeningen ook veel te maken met het externe bureau Trimension. Dit bureau ontwerpt en verkoopt simulaties waarop operationele oefeningen voor hulpverleningsdiensten gebaseerd zijn. Dit bureau heeft kennis van zaken betreffende de werkzaamheden van alle drie de operationele diensten. De beschikbaarheid van een oefening kan niet beïnvloedt worden door het externe bureau, omdat de regionale brandweer ook beschikt over de betreffende deskundigheid voor de brandweer en in relatie staat met de politie en de GHOR. Daarbij zijn bij het uitvoeren van de multidisciplinaire oefeningen altijd de andere disciplines ook aanwezig.

Als laatste moet er gekeken worden naar de mate waarin de regionale brandweer van deze samenwerkingsvormen afhankelijk is. De regio Rotterdam Rijnmond is in grote mate afhankelijk van de andere operationele diensten, niet alleen doordat ze bij de uitvoering betrokken zijn, maar ook ontwerpen ze samen met de regionale brandweer de oefeningen. Daarnaast worden er in de

regio Rotterdam Rijnmond veel multidisciplinaire oefeningen gehouden. De regio Haaglanden is op het gebied van uitvoering van de oefeningen wel afhankelijk van de operationele diensten. Op het gebied van het ontwerpen van de oefeningen wordt zij echter bijgestaan door een extern bureau. De regionale brandweer is niet afhankelijk van het externe bureau. Dit komt doordat de regionale brandweer wel de deskundigheid op het gebied van oefenen voor rampenbestrijding heeft en ook in relatie staat met de andere operationele diensten, waardoor het maken van de oefeningen geen probleem zou hoeven zijn.

Het beste is volgens Pfeffer en Salancik om van zo min mogelijk organisaties afhankelijk te zijn. Voor de regio Haaglanden komt het er dan op neer dat de samenwerking met de andere operationele diensten versterkt zal moeten worden in de voorbereidingsfase, omdat deze in de uitvoeringsfase altijd nodig zullen zijn. Deze versterking kan optreden door de overleggen vooral voor multidisciplinaire oefeningen te structureren. Door de eigen deskundigheid en de samenwerking met de operationele diensten is het mogelijk de oefeningen te ontwerpen. De regio Haaglanden kan net als de regio Rotterdam Rijnmond dan incidenteel gebruik maken van de mogelijkheid om een extern bureau in te huren. De samenwerking met het externe bureau en daarmee de afhankelijkheid ervan kan dan komen te vervallen.

6.4.2 Contingentievareabele: Financiën en strategie

De Financiële stromen zijn voor beide regio's bekeken aan de hand van de begrotingen. Hierin komen de inwonersbijdrage, de bijdrage van de gemeenten en de bijdrage van het Rijk naar voren. Aan de hand van het bestedingspatronen is de strategie van de beide regio's bepaald.

Inwonersbijdrage

De Hulpverleningsregio Haaglanden vraagt een bijdrage van € 2,29 aan de burgers van de regio Haaglanden. Van de € 2,29 is € 1,01 voor het uitvoeren van de brandweertaken. Er gaat van de € 2,29 niets naar de GHOR (maar wel € 0,25 naar de centrale post ambulancevervoer).

Het inwoneraantal van de regio Haaglanden is geïndiceerd op 970.758, waardoor er een afgeronde opbrengst van $(970.758 \times € 1,01)$ € 980.466 vrijkomt voor het onderdeel Operationele voorbereiding.

Regio Rotterdam Rijnmond vraagt een bijdrage van € 8,97 aan haar inwoners. Hiervan is € 1,47 voor het uitvoeren van regionale brandweertaken en € 2,33 voor de GHOR. Het inwoneraantal van regio Rotterdam Rijnmond is geïndiceerd op 1.241.552. Dit betekent dat ongeveer $(1.241.552 \times € 1,47)$ € 11.825.081 naar het uitvoeren van regionale brandweertaken (verdeeld over de afdeling Crisisbeheersing, Openbare veiligheid en Operatiën) gaat.

Het verschil in geld tussen beide regio's, wat vrijkomt voor het uitvoeren van de brandweertaken, is € 10.854.323. Natuurlijk heeft regio Rotterdam Rijnmond ook te maken met een groter aantal gemeenten, maar zij kan per gemeente € 537.504 (indien het op die manier verdeeld zou worden) uitgeven wat betreft regionale brandweertaken. Voor de regio Haaglanden, met haar negen gemeenten, is dit bedrag per gemeente € 107.862. Het verschil in mogelijke uitgaven zou groot kunnen zijn; gezien de risico's die in de regio Rotterdam Rijnmond een rol spelen en de risico's die in de regio Haaglanden een rol spelen, maar beide regio's moeten veiligheid kunnen garanderen. Met het aangegeven verschil in inkomsten is het niet vreemd dat de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond een betere positie in Nederland inneemt dan de Hulpverleningsregio Haaglanden.

In de begroting van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond staat dat de inwonersbijdrage in vergelijking met andere regio's erg laag kan worden gehouden vanwege het grote inwoneraantal. Zoals hierboven beschreven klopt dat absoluut niet, de inwonersbijdrage van de regio Rotterdam Rijnmond is bijna vier keer (3,9) zo hoog als de inwonersbijdrage van de regio Haaglanden, terwijl het inwoneraantal van de regio Rotterdam Rijnmond slechts 1,3 keer zo hoog is als het inwoneraantal van de regio Haaglanden. Dat de regio Rotterdam Rijnmond zich

wat betreft financiën goed aan de omgeving aanpast, zoals de begroting wil laten geloven, is dus niet waar. De regio Haaglanden past zich wat dat betreft beter aan de externe omgeving aan; met een redelijk inwoneraantal hoeft men niet zo veel geld per inwoner te vragen voor het uitvoeren van regionale brandweertaken. Wel wordt in de regio Haaglanden te weinig geld aan de GHOR gegeven (niets), welke behoort bij de Hulpverleningsregio Haaglanden. Wanneer zij meer geld zouden krijgen wordt de verdeling van de kosten, in dit geval, op het gebied van oefenen eenvoudiger. Daarbij zullen de verhoudingen tussen de regionale brandweer en de GHOR minder scheef komen te liggen wat de samenwerking tussen de twee diensten kan verbeteren.

Bijdrage vanuit de gemeenten

Bij de regio Haaglanden sluiten alle gemeenten alleen de inwonersbijdrage door naar de regio. Alle gemeenten zijn hier dan ook gelijk aan elkaar. Bij de regio Rotterdam Rijnmond betaalt de gemeente Rotterdam buiten de inwonersbijdrage nog een extra bedrag (€ 1.245.579). Dit bedrag is onder andere bedoeld voor het betalen van een extra oefening voor de Veiligheidsstaf, maar wordt ook gegeven doordat de gemeente Rotterdam de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond ziet als een instantie die bij hen hoort. De gemeente Rotterdam kan dan ook niet gezien worden als één van de gemeenten van de regio Rotterdam Rijnmond, maar het is eerder de gemeente waar alles om draait. Ook hierin zijn beide regio's goed aangepast op de externe omgeving, aangezien de risico's in de regio Haaglanden niet zo zeer op één plaats geconcentreerd zijn, maar eerder op meerdere plaatsen binnen de regio. In de regio Rotterdam Rijnmond zijn de risico's echter wel op vrijwel één plaats (of beter gezegd binnen één gemeente) geconcentreerd, aangezien de grootste en meeste risico's binnen de gemeente Rotterdam liggen.

Rijksbijdrage

De rijksbijdrage voor de brandweertaken van de Hulpverleningsregio Haaglanden is € 1.900.000 en die voor de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond € 1.621.265. Hierin zit een verschil van $(1.900.000 - 1.621.265) = 278.735$ € in het voordeel van de regio Haaglanden. Deze Rijksbijdrage lijkt niet goed aangepast op de omgeving, de omgeving van de regio Rotterdam Rijnmond draagt meer en grotere risico's dan de regio Haaglanden. Het verschil zit in de risico's. De risico's van bedrijven met giftige en brandbare stoffen (waar de gemeente Rotterdam er veel van heeft) en de risico's die de drukke scheepvaart met zich meebrengt, vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en niet onder de nationale verantwoordelijkheid. In de regio Haaglanden staan echter veel "politiek gevoelige gebouwen". Deze gebouwen vallen vaak onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie of het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Den Haag zelf. Dit betekent dat het risico ook op nationaal niveau getild wordt en daar betaalt het Rijk voor. Hieruit blijkt dat de Rijksbijdrage van beide regio's goed is aangepast op de externe omgeving.

Bestedingspatroon en strategie

In de regio Haaglanden gaat het grootste gedeelte van de inwonersbijdrage naar de regionale alarmcentrale, alleen verschilt dit vrij weinig met het gedeelte van de inwonersbijdrage die naar de brandweertaken van de regio gaat (slechts € 0,02). In de regio Rotterdam Rijnmond gaat het grootste gedeelte van de inwonersbijdrage ook naar de meldkamer en naar de GHOR. Hier is het verschil tussen de meldkamer en de brandweertaken wel groot (namelijk € 3,61). Dit zou betekenen dat de prioriteit in de regio Haaglanden bij de brandweertaken en de regionale alarmcentrale ligt en in de regio Rotterdam Rijnmond de prioriteit vooral bij de meldkamer wordt gelegd.

In de praktijk is het waar dat de regio Haaglanden inderdaad de prioriteit legt bij de brandweertaken, alleen wordt de grootste prioriteit gelegd bij het creëren van meer samenwerking op mono- en multidisciplinair niveau tussen de Hulpverleningsregio Haaglanden en haar veiligheidspartners. Dit is vooral goed te bereiken door meer multidisciplinaire oefeningen te organiseren, wat tot op

heden nog niet gedaan wordt. Niet alleen de individuele variabele oefenen speelt op dit gebied slecht is op de contingentie variabele omgeving. De financiën spelen, gekeken naar deze laatste prioriteit, eveneens slecht in op de interne omgeving, aangezien er geen geld wordt gegeven aan de GHOR, maar van hen wel wordt verlangd dat ze meewerken. Daarbij wordt de Regionale Alarmcentrale noch in de missie noch in de doelstellingen voor dit jaar genoemd; wat dat betreft worden de financiële zaken niet goed aan de interne omgeving aangepast waardoor effectief handelen wat betreft bovengenoemde prioriteiten waarschijnlijk niet mogelijk zal zijn.

In de regio Rotterdam Rijnmond wordt de hoogste prioriteit gelegd bij het tot stand laten komen van een goede en effectieve meldkamer voor alle drie de disciplines en het opstellen van een beheersplan voor de regio krijgt prioriteit (brandweertaak welke onder crisisbeheersing valt). Het overkoepelende streven is naar een hulpverleningsorganisatie, waarin alle veiligheidsdisciplines samenwerken. De regio Rotterdam Rijnmond heeft haar financiën goed aangepast aan de interne omgeving. De meldkamer krijgt een groot deel van de inwonersbijdrage, omdat deze ook hoog op de prioriteitenlijst staat. Verder krijgt het beheersplan een hoge prioriteit en als men dan in tabel 2 op bladzijde 36 kijkt, ziet men dat er een redelijk deel van de uitgaven naar de afdeling Crisisbeheersing gaat (de afdeling Operatiën krijgt alleen iets meer, maar dat komt vooral door de bijdrage van de gemeente Rotterdam en niet door de inwonersbijdrage of de Rijksbijdrage).

Tussentijdse conclusie

De regio Rotterdam Rijnmond heeft dus haar financiën redelijk goed aangepast aan haar interne omgeving en in iets mindere mate op haar externe omgeving, terwijl de regio Haaglanden haar financiën redelijk goed heeft aangepast aan haar externe omgeving en minder op haar interne omgeving. Dit betekent dat de inkomsten voor de regio Rotterdam Rijnmond moeten worden aangepast of in ieder geval niet meer verhoogd moeten worden. De regio Haaglanden kan volstaan met het “fine tunen” van haar gestelde doelen.

6.4.3 Contingentie variabele: De omgeving

In de empirie van de omgevingscontingentie zijn de belangrijkste objecten binnen de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond beschreven. Daarbij wordt in bijlage 4 een gecombineerde risicoanalyse weergegeven, welke tot stand is gekomen door inspanning van de provincie Zuid-Holland op het gebied van risico-inventarisatie.

In de regio Haaglanden zijn de volgende objecten met een bijzonder risico besproken: ambassades, ziekenhuizen, verkeer over weg, spoor en water, luchtvaartverkeer en politieke gebouwen zoals de Eerste en Tweede kamer. Bij de regio Rotterdam Rijnmond is apart aandacht besteed aan verkeer over de weg, over het water en over het spoor, luchtvaartverkeer, ziekenhuizen en recreatie. Hier zullen de verschillen tussen de beide regio's op het gebied van de bijzonder risicovolle objecten besproken worden, waarna de verschillen in oefenen beter verklaard kunnen worden.

Politieke gebouwen

Regio Haaglanden heeft veel “politiek gevoelige” gebouwen, waardoor terrorisme een belangrijke rol kan spelen. De regio Rotterdam Rijnmond kent vrijwel geen politiek gevoelige gebouwen, de “politiek” van Nederland is min of meer geconcentreerd in Den Haag. Ondanks dat de regio Rotterdam Rijnmond weinig politieke gebouwen kent, moet zij wel rekening houden met eventuele terroristische aanslagen. De gemeente Rotterdam wordt eveneens gezien als Mainport van Europa en daardoor als een grote inkomstenbron. Dit betekent dat indien men de economie van Nederland wil aantasten op het gebied van distributie, men weet dat de gemeente Rotterdam een mogelijk doelwit is. Voor zowel regio Haaglanden als regio Rotterdam Rijnmond is het goed om aandacht te schenken aan terrorisme.

Verkeer over weg, spoor en water

Verkeer over de weg, over het spoor en over het water worden niet apart besproken, maar samengevoegd voor de regio Haaglanden. Dit is mogelijk aangezien de regio Haaglanden geen druk vaarwater heeft (schepen die op zee varen vallen onder de nationale verantwoordelijkheid). Daarbij heeft de regio Haaglanden slechts twee grote treinstations en geen gevaarlijke treintrajecten. Wel heeft de regio Haaglanden een tweetal knelpunten voor verkeer over de weg, zoals het Prins Clausplein en het knooppunt Ypenburg (zie bijlage 6). Deze knooppunten zijn echter niet in de buurt van woonwijken of ander soort bebouwing. De regio Haaglanden kent op zowel het spoor als de weg slechts enkele korte tunnels, waardoor op dat gebied de risico's beperkt blijven.

In de risicoanalyse van de regio Rotterdam Rijnmond wordt het verkeer over de weg, over het spoor en over het water apart behandeld. De regio Rotterdam Rijnmond kent dan ook een druk vaarwater, beginnend bij de Nieuwe Waterweg, die doorloopt in de Nieuwe Maas. Aan dit drukke vaarwater zijn ook op meerdere plaatsen havens gevestigd, waardoor het er een komen en gaan is van schepen. Daarnaast kent de regio Rotterdam Rijnmond een druk sporennet, hierbij gaat het niet alleen om de normale passagierstreinen, maar ook om de goederentreinen (bijvoorbeeld van Barendrecht naar Kijfhoek). Over een aantal jaar komt ook de Hogesnelheidslijn-Zuid door de regio Rotterdam Rijnmond te lopen, die met een aardige snelheid eerst een stuk over de bestaande spoorlijn rijdt en bij de gemeente Barendrecht overgaat naar een eigen spoorlijn. Vooral door het feit dat de Hogesnelheidslijn-Zuid over de spoorlijn van de passagiers- en goederentreinen zal gaan en dat er speciale tunnels voor zijn gebouwd, brengt extra risico met zich mee. Daarnaast kent de regio Rotterdam Rijnmond ook een vrij uitgebreid metronet, waardoor er veel verkeer plaatsvindt op rails onder de grond. Als laatste wordt de regio Rotterdam Rijnmond omringd door drie snelwegen (ring Rotterdam), waarvan twee snelwegen de stad Rotterdam doorkruisen. Eén van de snelwegen loopt tussen woonwijken door, dit brengt extra risico's met zich mee.

Op het gebied van vervoer springt de regio Rotterdam Rijnmond wat betreft risico's ver uit boven de regio Haaglanden. Bij de regio Haaglanden zijn de grootste risico's wat betreft vervoer gelegen bij het verkeer over de weg, maar hierbij zijn de knelpunten zelfs gelegen in een gebied dat niet in de buurt ligt van woonwijken. Dit betekent dat het brongebied groot kan zijn, het ligt er maar net aan wat er gebeurt, maar het effectgebied zal beperkt (kunnen) blijven. In de regio Rotterdam Rijnmond liggen de grootste risico's bij de scheepvaart en het metronet. Het grootste risico, wat brongebied betreft, ligt bij de scheepvaart. Doordat het een druk vaargebied is, kan er een groot ongeval (en dus een groot brongebied) midden in de stad van Rotterdam plaatsvinden. Echter zal het metronet misschien niet kunnen zorgen voor het grootste brongebied, maar wel voor een zeer groot effectgebied, aangezien het tunnelstelsel onder het drukste gedeelte van regio Rotterdam Rijnmond doorloopt.

Hieruit is te verklaren dat er in de regio Haaglanden veel geoefend moet worden op calamiteiten op het gebied van vervoer, zoals grote auto ongelukken, maar ook ongelukken met vervoer van gevaarlijke stoffen. In de regio Rotterdam Rijnmond moet bij het oefenen voor verkeersongevallen ook rekening worden gehouden met scheepvaartongevallen en calamiteiten waarbij een metro betrokken is. Dit jaar wordt zowel een ongeval met een schip als met een metro opgenomen in de COPI-oefeningen. In de regio Rotterdam Rijnmond wordt dus wel degelijk rekening gehouden met de risico's in de omgeving.

Luchtvaartverkeer

Zowel de regio Haaglanden als de regio Rotterdam Rijnmond hebben een vliegveld binnen de grenzen van hun grondgebied. Het verschil in vliegveld is dat vliegveld Valkenburg in Wassenaar (regio Haaglanden) alleen gebruikt wordt voor politieke en militaire vluchten, terwijl vliegveld Rotterdam Airport als toeristische luchthaven in opkomst is. Het aantal vlieg-

bewegingen op Rotterdam Airport waren in het jaar 2003 al vastgesteld op 66.903 en zullen in de komende jaren steeds verder stijgen. Het vliegveld Valkenburg, daarentegen, dreigt met sluiting, waardoor de vliegbewegingen tot het nulpunt zullen afnemen. Dit betekent dat het vliegveld in regio Rotterdam Rijnmond een steeds grotere risicobron zal vormen, terwijl het vliegveld in de regio Haaglanden door sluiting als risicobron zal verdwijnen.

Regio Haaglanden oefent wel op het terrein van vliegveld Valkenburg, maar op dit moment niet specifiek op vliegtuigcrashes. Dit is te verklaren door de grote twijfel of het vliegveld zal verdwijnen of niet. De regio Rotterdam Rijnmond heeft dit jaar in samenwerking met Transavia nog een grote oefening gedraaid op Rotterdam Airport (oefening 2 maart jongstleden). De regio Rotterdam Rijnmond houdt dus rekening met een eventueel vliegtuigongeval, terwijl in de regio Haaglanden dit idee al naar de achtergrond is verdwenen en zich meer richt op andere scenario's.

Ziekenhuizen/Laboratoria

De ziekenhuizen en laboratoria zorgen voor evenveel en dezelfde risico's in de regio Haaglanden als in de regio Rotterdam Rijnmond. Hierbij spelen de risico's besmetting, hoge moeilijkheidsgraad voor evacuatie en gevoeligheid voor terroristische aanslagen een rol.

Op dit moment wordt er nog vrij weinig met calamiteiten in ziekenhuizen op multidisciplinair niveau geoefend. Dit is te verklaren, doordat het een vervelende oefening wordt, wanneer echte patiënten, die zich al slecht voelen, moeten meewerken. Toch zou het zeer aan te raden zijn om, in samenwerking met Lotusslachtoffers, een oefening met een dergelijk scenario in beide regio's te laten plaatsvinden. Het risico dat er wat gebeurt in een ziekenhuis is reëel, door de hoeveelheid mensen en apparatuur dat aanwezig is.

Recreatie

In de empirie van de regio Rotterdam Rijnmond wordt "recreatie" wel als risicovol object besproken en in de regio Haaglanden niet. Dit betekent niet dat er in de regio Haaglanden geen grote evenementen zijn, maar het gaat wat betreft recreatie ook om bijzonder risicovolle objecten. Hiermee wordt in de regio Rotterdam Rijnmond dan ook het Feyenoord stadion De Kuip en het in opkomst zijnde aanmeren van grote cruiseschepen bedoeld. Afhankelijk van welke wedstrijd er wordt gespeeld of welk evenement er gehouden wordt, is stadion De Kuip een bijzonder risicovol object. Dit vanwege de concentratie van een grote hoeveelheid mensen en de soms hoge mate van agressie die loskomt. In de regio Haaglanden hebben we van de hoger spelende voetbalclubs alleen ADO Den Haag, dit stadion is vergelijkbaar met het stadion van Sparta of Excelsior in Rotterdam. Er kunnen weinig mensen binnen in dit soort stadions en er wordt ook geen belangrijk internationaal voetbal gespeeld. Ondanks de minder belangrijke evenementen die zich in het stadion van ADO Den Haag afspelen, steekt agressie en geweld hier ook regelmatig de kop op.

Een andere vorm van recreatie is het aanmeren van grote cruiseschepen in de havens van Rotterdam. De cruiseschepen brengen een verhoogd risico met zich mee door de grootte van het schip en de hoeveelheid mensen die aan boord zijn.

Over calamiteiten in de Kuip hoeft de regionale brandweer zich minder druk te maken, aangezien dit één van de weinige objecten is die direct onder de verantwoordelijkheid van de politie valt. Wat betreft rampenbestrijding in het algemeen is het wel een object, dat een hoge prioriteit krijgt. Het zou voor de politie aan te raden zijn om daar een grootschalige oefening te organiseren, waarbij ze de brandweer en de GHOR betrekken om toch multidisciplinair goed voorbereid te zijn op calamiteiten.

Doordat het aanmeren van grote cruiseschepen in de regio Rotterdam Rijnmond nieuw is, zou het goed zijn geweest als er een oefening met een groot cruiseschip zou hebben plaatsgevonden. Dit is wel op papier (bestuurlijke oefening Rotterdam) kleinschalig aan de orde geweest maar niet

op operationeel niveau. Voor volgend jaar zou het zeker aan te raden zijn dit in “het echt” te oefenen of eventueel virtueel door middel van een computerprogramma, aangezien de regio Rotterdam Rijnmond volgend jaar nog meer cruiseschepen verwacht.

Risico-inventarisatie voor beide regio's

In bijlage 4 staat van alle gemeenten van beide regio's aangegeven wat voor bedrijven er werken met gevaarlijke stoffen. Deze risicoanalyse is door elke gemeente zelf gemaakt en door de provincie Zuid-Holland samengevoegd. Dit betekent dat er een groot verschil zit in wat men binnen een gemeente als risico ziet. De ene gemeente erkent een fietswinkel als gevaarlijk object, terwijl de andere gemeente alleen kijkt naar de bijzonder gevaarlijke objecten.

Voor de regio Haaglanden is de gemeente Delft een gemeente waarin twee bedrijven staan waarbinnen gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen. De gemeente Den Haag valt op in de risico-inventarisatie, door het hebben van een tweetal opslagplaatsen voor gevaarlijke dan wel brandbare stoffen. Daarbij is er in zowel de gemeente Den Haag als de gemeente Rijswijk een laboratorium (in Rijswijk meerdere laboratoria) gevestigd waar ontploffingsgevaar een rol kan spelen. Het dorp Pijnacker, gemeente Pijnacker-Nootdorp, heeft binnen de gemeentegrenzen een distributiecentrum staan waar een groot aantal vaten ammoniak aanwezig is (brandgevaarlijk). Dit zijn de grootste risicobronnen die binnen de regio Haaglanden worden genoemd in de risico-inventarisatie. Binnen de regio Haaglanden zijn echter ook een aantal dorpen waar veel boeren wonen, vandaar dat er redelijk veel opslag van bestrijdingsmiddelen plaatsvindt in de regio Haaglanden. Opvallend in deze regio is dat één van de grootste gemeenten van de regio, Zoetermeer, weinig gevaarlijke objecten kent. Er zijn in de gemeente Zoetermeer “slechts” twee bedrijven met gevaarlijke stoffen, een opslag van munitie en een bedrijf waar een grote hoeveelheid ammoniak aanwezig is. Daarbij moet men in Zoetermeer rekening houden met transport van gevaarlijke stoffen over het spoor, maar er vinden geen chloortransporten (de gevaarlijkste) plaats. Vooral aan de opsomming van de risicovolle objecten in de gemeente Zoetermeer blijkt dat de risico-inventarisatie in elke gemeente anders ervaren wordt. De gemeente Zoetermeer ervaart vrijwel geen risicovolle objecten in bezit te hebben, terwijl de gemeente Zoetermeer er meer heeft dan de gemeente Delft. In de gemeente Delft zijn alleen de bedrijven die het risico dragen groter, maar daarmee is niets gezegd over de omgeving waarin deze bedrijven staan. Daarbij wordt in de risico-inventarisatie van de gemeente Midden Delfland het effect van de kernreactor van Delft opgenomen, terwijl deze kernreactor niet voorkomt op de risico-inventarisatie van de gemeente Delft. De risico-inventarisaties, zoals de gemeenten ze in 2001 gemaakt hebben, zouden voor de regio Haaglanden zeker gemoderniseerd kunnen worden.

Voor de regio Rotterdam Rijnmond is de risico-inventarisatie er iets uitgebreider uit komen te zien. Dit komt niet alleen doordat deze regio meer gemeenten bevat dan regio Haaglanden, maar ook doordat deze gemeenten meer risicovolle objecten hebben. Van de 22 gemeenten geeft alleen de gemeente Bernisse aan geen risicovolle objecten binnen de gemeentegrenzen te hebben. De kleinere gemeenten hebben in de regio Rotterdam Rijnmond, anders dan in de regio Haaglanden, wel met grote risico's te maken. Zo heeft bijvoorbeeld de relatief kleine gemeente Albrandswaard wel een distributiekamp, Distripark Eemhaven, op haar grondgebied waar redelijk veel gevaarlijke stoffen binnenkomen, uitgaan of opgeslagen worden. Op dit grondgebied is ook nog een oliecentrale aanwezig. Een andere kleine gemeente is Goedereede, welke een bedrijf in bestrijdingsmiddelen, een voedings- en genotmiddelenindustrie met CFK in het bedrijf, een visbewerkingsinrichting met de aanwezigheid van stikstof en de opslag van gasolie heeft. Ook binnen deze regio komen veel dorpen voor met boerenbedrijven en daardoor veel opslagplaatsen van bestrijdingsmiddelen.

Als grootste gemeente kent Rotterdam ongeveer 10.500 inrichtingen die vallen onder de werking van de Wet Milieubeheer, dit betekent dat de bedrijven met giftige of brandbare stoffen werken. Hierbij hoeft niet altijd gedacht te worden aan enorme hoeveelheden, maar het aantal

inrichtingen geeft eerder aan dat de gemeente Rotterdam een grote vorm van alertheid moet tonen. Hiermee worden ook de gemeenten geconfronteerd die in het effectgebied van de gemeente Rotterdam liggen, zoals Capelle aan den IJssel, Barendrecht, Maassluis, Vlaardingen en Schiedam.

Opvallend is, als men kijkt naar wat de geïnterviewde burgemeesters zien als risicovolle objecten en wat er in de risico-inventarisatie van de gemeente staat, dat dit niet altijd met elkaar correspondeert. Zo wordt in de risico-inventarisatie van de gemeente Westland (regio Haaglanden) niet gesproken over de Veiling, een zeer groot distributiecentrum voor bloemen, waar een groot aantal koelinstallaties aanwezig is (en dus grote hoeveelheden ammoniak), terwijl de burgemeester van de gemeente Westland juist de Veiling ziet als het grootste risico-object van de gemeente. Daarbij houden de burgemeesters van een groot aantal gemeenten binnen beide regio's er rekening mee dat hun gemeente effectgebied is van een in de buurt gelegen andere gemeente met risicovolle bedrijven, terwijl dit in de risico-inventarisatie alleen bij de gemeente Rijswijk en de gemeente Midden Delfland ter sprake komt.

Deze discrepantie tussen de ideeën van de burgemeesters van een aantal gemeenten en de risico-inventarisatie van de betreffende gemeenten zorgt ervoor dat het moeilijk is een oefening goed te organiseren. Dit komt doordat de oefeningen worden georganiseerd aan de hand van de risico-inventarisatie, maar als deze niet overeenkomt met de ideeën van de burgemeester er een “mismatch” ontstaat. Wel kan uit deze risico-inventarisatie opgemaakt worden dat het in de regio Rotterdam Rijnmond en de regio Haaglanden ook zeker niet onverstandig is als de kleinere gemeenten en lokale operationele diensten regelmatig oefenen met een calamiteit gevaarlijke stoffen. Ondanks dat het niet in de risico-inventarisatie van de provincie Zuid-Holland voor komt, speelt in de regio Rotterdam Rijnmond het zijn van een effectgebied een grote rol bij veel gemeenten. Hieruit is te verklaren dat het goed zou zijn als meerdere gemeenten tegelijk een bestuurlijke oefening doen, waardoor ze echt contact met elkaar kunnen hebben tijdens de oefening.

Tussentijdse conclusie

De regio Rotterdam Rijnmond heeft in verhouding met de regio Haaglanden meer te maken met gevaarlijke (giftige, brandbare en toxische stoffen), dit betekent dat de regio Rotterdam Rijnmond om goed in te springen op de omgeving, vooral voorbereid moeten zijn op ongelukken met gevaarlijke stoffen. Daarbij moet in de regio Rotterdam Rijnmond met de voorbereiding van de rampenbestrijding rekening worden gehouden met ongevallen bij vervoer over het spoor en over het water. De regio Haaglanden moet vooral rekening houden met terroristische aanslagen, de dagelijkse calamiteiten (restrisico's) en met ongevallen op het gebied van laboratoriumwerkzaamheden. Daarbij moet zowel de regio Haaglanden als de regio Rotterdam Rijnmond altijd voorbereid zijn op grootschalige ongevallen wat betreft verkeer over de weg.

Rekeninghoudend met de contingentietheorie kunnen we pas veel zeggen over de omgevingscontingentie wanneer de analyse van de individuele variabele oefenen is afgerond. Wel kan op dit moment geconstateerd worden dat de risico's in de regio Rotterdam Rijnmond tientallen keren hoger zijn dan in de regio Haaglanden wat betreft de externe omgeving. De Hulpverleningsregio Haaglanden kan gezien de externe omgeving dan ook met een eenvoudige structuur volstaan, aangezien er niet veel verschillende en grote risico's aanwezig zijn binnen de regio Haaglanden. Daarbij is het op dit moment goed te constateren dat het logisch is dat de totale inwonersbijdrage van de regio Haaglanden lager is dan de totale inwonersbijdrage van de regio Rotterdam Rijnmond. Een verstoring in de logica is dat het Rijk meer geld geeft aan de brandweertaken van de regio Haaglanden dan aan de brandweertaken van de regio Rotterdam Rijnmond, aangezien deze laatste regio een grotere oppervlakte moet dekken en ook nog eens met meer risico's te maken heeft. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat het Rijk het risico van terroristische aanslagen (grootste risico in de regio Haaglanden) belangrijker vindt dan

het risico van gevaarlijke stoffen, verkeer over het spoor en over het water binnen de regio Rotterdam Rijnmond.

De hierboven getrokken conclusies zijn slechts “tussentijdse conclusies”, de echte conclusies kunnen pas worden getrokken als de individuele variabele, oefenen, volledig vergeleken is in beide regio's en geconfronteerd met de contingenties die behoren bij de betreffende regio.

6.5 Individuele variabele: Oefenen

Voor beide Hulpverleningsregio's zijn de manieren van bestuurlijk en operationeel oefenen op verschillende niveau's besproken. Hieronder zullen de verschillen tussen de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond op het gebied van bestuurlijk oefenen op strategisch en uitvoerend niveau besproken worden en vervolgens de verschillen tussen de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond wat betreft operationeel oefenen op tactisch en uitvoerend niveau.

6.5.1 Bestuurlijk oefenen

Beide regio's hebben op het gebied van bestuurlijk oefenen te maken met twee niveau's, het Gemeentelijkbeleidsteam/de Veiligheidsstaf op strategisch niveau en de Gemeentelijke Actiecentra op uitvoerend niveau. Slechts in sommige grote steden, bijvoorbeeld in Rotterdam, is er ook sprake van een Crisis Management Team welke op tactisch niveau geplaatst en beoefend zou moeten worden (die oefening kan dan vervlochten worden in de oefeningen op strategisch en uitvoerend niveau).

Het Gemeentelijk Beleidsteam/Veiligheidsstaf en de Gemeentelijke Actiecentra

Behalve de verschillen in benaming waren er ook verschillen in de opzet van de oefeningen, de planning/organisatie van de oefeningen, de producten en de manier van evalueren. Dit zijn allemaal losse processen die de oefening tot één geheel maken. Daarbij is het ook belangrijk te bekijken wie er bij het houden van een oefening betrokken zijn.

Als eerste verschilt de opzet van de oefening in de regio Haaglanden met die van de regio Rotterdam Rijnmond in personen die zich er mee bezighouden. In de regio Haaglanden komt de oefening geheel af van een beleidsmedewerker van de brandweer die op zoek gaat naar informatie bij operationele functionarissen van de brandweer, de politie en de GHOR (zie analyse overlegstructuren). In Rotterdam Rijnmond wordt de oefening gemaakt door de functionarissen van de brandweer, politie en GHOR (als enige geen operationele medewerker). Door de samenwerking bij het bedenken en het ontwerpen van de bestuurlijke oefening komen de bestuurlijke oefeningen in de regio Rotterdam Rijnmond sneller tot stand dan in de regio Haaglanden. Daarentegen wordt in de regio Haaglanden vrij vaak de bestuurlijke oefening in de vorm van een workshop gehouden of wordt er een workshop aan vastgekoppeld. Dit jaar werd er op de eerste dag een workshop aan vastgekoppeld voor de loco-burgemeesters. Door de workshop worden de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam meer betrokken bij de oefening, men wordt geconfronteerd met de beperkte kennis die men heeft en wordt bewust gemaakt van de noodzaak van oefenen.

De organisatie van de oefening is dit jaar voor de regio Rotterdam Rijnmond anders dan voor de regio Haaglanden. De bestuurlijke oefening in de regio Haaglanden duurt drie dagen, waarbij de oefening van het Gemeentelijk Beleidsteam wordt gekoppeld aan een praktische opdracht voor de Gemeentelijke Actiecentra. De vergadertijd is hooguit anderhalf uur per dag, maar de hoeveelheid mensen die overdag aan het uitvoeren van de praktische opdracht werken is vrij groot. Oefenen is nuttig, maar men heeft niets concreets in handen, de praktische opdracht (het maken van een rampenbestrijdingsplan voor een LPG-tankstation) zorgt er echter voor dat de gemeente ook echt iets tastbaars in handen heeft aan het einde van de oefening. Hierdoor wordt de bereidheid tot medewerking groter, omdat ze ook echt iets ervoor terug krijgen.

De bestuurlijke oefening van de regio Rotterdam Rijnmond duurt ongeveer vier uur per gemeente, waarin constant vergaderd wordt met een onderbreking voor het houden van persconferenties door de burgemeester. Deze oefening is gebaseerd op het beoefenen van de Veiligheidsstaf met daar doorheen verweven de oefening voor het Gemeentelijk Actiecentrum voorlichting. Er wordt met behulp van deze oefening geen produkt voortgebracht, met uitzondering van een schriftelijke evaluatie.

Door het verschil in de duur van de oefening bij beide regio's is er ook een verschil in beleving. In de regio Haaglanden is men, ondanks dat men niet vergadert, toch indirect bezig met de oefening. Daarbij kunnen de functionarissen worden afgewisseld, waardoor de overdracht van informatie ook geoefend kan worden. In de regio Rotterdam Rijnmond is er slechts een beleving van vier uur, dit werd goed duidelijk toen in een interview de burgemeester liet blijken dat hij niet meer wist waar de oefening van dit jaar over ging. Hij had toen drie weken daarvoor de oefening gedaan.

Het proces van evaluatie is eveneens geheel anders. Bij de regio Haaglanden is de oefenleider tevens de waarnemer. Hij moet dus de oefening leiden, vragen beantwoorden en het oefenproces waarnemen. Dit is niet altijd even goed mogelijk waardoor het oefenproces wordt opgenomen met een camera. Met de opnamen wordt echter weinig meer gedaan (vaak worden ze niet eens teruggekeken vanwege de tijd die het kost). Er gaat geen waarnemer mee, omdat regio Haaglanden van mening is dat deze oefening draait om het maken van het rampenbestrijdingsplan voor een LPG-tankstation. Er wordt aan het einde van elke ochtendvergadering (drie dagen lang) en na afloop van de oefening een evaluatieformulier ingevuld door de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam. Na de oefening volgt een mondelinge evaluatie, waar meer naar de meningen van de aanwezigen wordt gevraagd dan dat de oefenleider sterk evalueert. Uiteindelijk volgt na een aantal weken ook een schriftelijke evaluatie die een conclusie van de oefenleider bevat en een aantal gegevens van de ingevulde evaluatieformulieren.

In de regio Rotterdam Rijnmond gaan er buiten de oefenleider ook twee waarnemers mee, één voor het waarnemen van de Veiligheidsstaf en één voor het waarnemen van de persconferenties (alleen voor deze oefening). Bij deze oefeningen wordt dus de waarneming gedaan door een ander dan de oefenleider, waardoor de oefenleider meer tijd heeft om de oefening op te starten en vragen te beantwoorden. Na de oefening wordt een ieder bedankt voor deelname en vervolgens wordt de evaluatie voor alleen de Veiligheidsstaf verzorgd door de waarnemer. Uiteindelijk krijgen de gemeenten ook een schriftelijke evaluatie, maar deze wordt niet door de waarnemer, maar door anderen (sommigen zijn niet bij de oefening geweest) geschreven.

Het verschil in participanten bij de oefening is dat de bij de regio Haaglanden alleen de GHOR, de politie en een operationele medewerker van de brandweer op afstand meewerken als tegenspelers, terwijl in de regio Rotterdam Rijnmond de brandweer, de GHOR en de politie, die ook al bij de bedenking van de oefening betrokken waren, terplaatse meewerken. Daarbij is in gemeenten die met druk vaarwater te maken hebben ook het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam betrokken en wanneer het gaat om het vrijkomen van gevaarlijke stoffen DCMR. Dit is te verklaren doordat de scheepvaart en gevaarlijke stoffen grote risicobronnen zijn in regio Rotterdam Rijnmond, waardoor bij veel ongevallen het Gemeentelijk Havenbedrijf en DCMR een rol spelen. De regio Haaglanden neemt alleen incidenteel een adhoc speler mee in de oefening. In de regio Haaglanden liggen de risicobronnen niet op die gebieden, waardoor adhoc spelers ook niet vast bij de oefeningen aanwezig hoeven te zijn. Dit betekent dat beide regio's goed inspelen op de risicobronnen in de omgeving.

Tussentijdse conclusie

De oefening in de regio Haaglanden duurt veel langer dan in de regio Rotterdam Rijnmond. Daarbij zijn er in regio Haaglanden meer mensen van de betreffende gemeente bij betrokken maar de tijd die per persoon in het oefenen wordt gestoken is ongeveer evenveel, een halve dag. Daarbij komt er wel een tastbaar produkt tot stand en wordt er vaak een workshop aan de oefening gekoppeld wat in de regio Rotterdam Rijnmond niet het geval is bij de bestuurlijke oefening.

De regio Haaglanden doet langer over het maken van één bestuurlijke oefening dan de regio Rotterdam Rijnmond, terwijl er minder spelers in betrokken zijn. De regio Haaglanden heeft geen waarnemers bij de oefening, maar bij de evaluatie wordt wel de mening van de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam betrokken. De regio Rotterdam Rijnmond zet wel een waarnemer (en soms meerdere) in, maar betreft niet de mening van de leden van de Veiligheidsstaf bij de evaluatie.

Op het gebied van bestuurlijk oefenen moeten de sterke punten van de regio Haaglanden gecombineerd worden met de sterke punten van de regio Rotterdam Rijnmond. Dit betekent een driedaagse oefening, waarbij het Gemeentelijk Beleidsteam/Veiligheidsstaf voor werktijd bij elkaar komt, het inzetten van een waarnemer op het Gemeentelijk Beleidsteam/Veiligheidsstaf, het betrekken van de mening van de beoefende in de evaluatie en het op afstand neerzetten van voldoende tegenspelers voor elke discipline (voor de uitwerking hiervan: zie aanbevelingen). Daarbij is het zeer nuttig als er een produkt tot stand komt, of er door meerdere actiecentra een rampenbestrijdingsplan in elkaar gezet wordt of dat door bijvoorbeeld alleen het actiecentrum Voorlichting een voorlichtingsplan geschreven of aangepast wordt, maakt dan niet uit.

6.5.2 Operationeel oefenen

Zowel in de regio Haaglanden als de regio Rotterdam Rijnmond worden operationele oefeningen gehouden op het gebied van rampenbestrijding, op tactisch en uitvoerend niveau. Op tactisch niveau houdt de regio Haaglanden oefeningen voor het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC-oefening) voor de brandweervertegenwoordigers van het Regionaal Operationeel Team. Regio Rotterdam Rijnmond houdt deze oefeningen ook, maar dan multidisciplinair en niet alleen voor de vertegenwoordigers van de brandweer. Deze oefeningen worden daar RegOT-trainingen genoemd. Daarbij gaat het in de regio Rotterdam Rijnmond meer om het nemen van beslissingen, het vergaderen en het weten wat de bevoegdheden van de andere deelnemers zijn, dan om het direct uitvoeren van de taken (wordt wel in de oefening meegenomen, maar heeft niet de nadruk). De oefening heeft in de regio Rotterdam Rijnmond dan ook meer het karakter van een training onder begeleiding van een extern bureau (een soort workshop), terwijl het in de regio Haaglanden meer een oefening met een bespreking achteraf is. Bij beide oefeningen komt vrij slecht de band met het CTPI/COPI en de informatie voorziening van en naar het CTPI/COPI ter sprake.

Op uitvoerend niveau worden binnen beide regio's zowel mono- als multidisciplinaire oefeningen gehouden. Bij de regio Rotterdam Rijnmond worden op hoger uitvoerend niveau COPI-trainingen georganiseerd, waarbij ook in sommige gevallen brandweerfunctionarissen van de regio Haaglanden aan deel mogen nemen. In de regio Haaglanden worden de multidisciplinaire oefeningen vrij vaak door een extern bureau georganiseerd en faciliteert de hulpverleningsregio alleen daarbij. In de regio Rotterdam Rijnmond worden de multidisciplinaire operationele oefeningen georganiseerd door een multidisciplinaire werkgroep, OTO (Opleiden Trainen, Oefenen), waarbij de verantwoordelijkheid bij de brandweer ligt.

De monodisciplinaire oefeningen worden in de regio Haaglanden door een operationele brandweerfunctionaris van de hulpverleningsregio georganiseerd, terwijl in de regio Rotterdam Rijnmond dit door een selectie van vertegenwoordigers van de samenwerkingsgebieden gedaan wordt, echter met ondersteuning van een medewerker van de Regionale Hulpverleningsdienst. Daarbij vinden bij beide regio's eens in het jaar refreshments van de officieren plaats, eens in de drie jaar vinden deze refreshments in het Buitenland plaats om beter en realistischer te kunnen oefenen.

Tussentijdse conclusie

In regio Rotterdam Rijnmond wordt dus het oefenen meer multidisciplinair gericht dan in de regio Haaglanden. Dit komt doordat de regio Rotterdam Rijnmond niet alleen in de uitvoeringsfase samenwerkt, maar ook in de voorbereidingsfase. Hierdoor kunnen alle disciplines hun voorkeuren en oefendoelen in de oefeningen verwerken, waardoor de oefeningen voor meerdere disciplines interessant zijn.

Het is minder nuttig om de brandweerfunctionarissen mee te laten doen met de COPI-trainingen van de regio Rotterdam Rijnmond. Ze oefenen dan wel multidisciplinair, maar niet met de politie Haaglanden en de GHOR Haaglanden, waarmee ze juist wel te maken hebben. Ten tweede doen daar spelers aan mee zoals het Gemeentelijk Havenbedrijf en DCMR, waar zij niets mee kunnen. De laatste reden waarom het niet goed mogelijk is dat de brandweerfunctionarissen van de regio Haaglanden mee doen met de COPI-trainingen van de regio Rotterdam Rijnmond is omdat COPI wel degelijk verschilt van CTPI. Bij COPI heeft de brandweer altijd de leiding vanwege de “ éénhoofdige-leiding-strategie ”, terwijl bij het CTPI geldt dat er een coördinatieteam is en per incident afgesproken wordt wie de leider is. Een brandweerfunctionaris kan dan ook als “volger” moeten functioneren.

De grote monodisciplinaire oefeningen worden in de regio Haaglanden door de regio georganiseerd. In de regio Rotterdam Rijnmond zou het beter zijn als de monodisciplinaire oefeningen ook door de regio worden georganiseerd en van elk samenwerkingsgebied een vertegenwoordiger in een adviescommissie daarvan terecht zou komen. Op deze manier kan onderscheid tussen de samenwerkingsgebieden zoveel mogelijk beperkt worden en de inspraak gelijk gehouden.

6.6 Algemene conclusie

In de algemene conclusie zal geprobeerd worden om de onderzoeksvraag te beantwoorden door verbanden te leggen tussen de drie contingentie variabelen en de individuele variabele oefenen. Hierboven is al aangegeven wat per variabele de verschillen waren tussen de regio Haaglanden en de regio Rotterdam Rijnmond. Hieronder zal op basis van de analyses en de (eventuele) tussentijdse conclusies tot een uiteindelijke conclusie worden gekomen. Na de algemene conclusie zullen de opvattingen en ervaringen van respondenten nog geanalyseerd worden en daaruit zal een aparte conclusie getrokken worden, aangezien de opvattingen en ervaringen een extra dimensie moeten geven aan dit onderzoek, maar niet als contingentievariabelen kunnen worden meegenomen.

6.6.1 Regio Haaglanden

De regio Haaglanden heeft een vrij eenvoudige structuur met vrijwel geen gestructureerde multidisciplinaire overlegorganen en een beperkte mate van gestructureerde overlegorganen op het gebied van monodisciplinair oefenen. Hierdoor komen vooral de multidisciplinaire oefeningen, zowel bestuurlijk als operationeel, minder gemakkelijk tot stand en wordt de gehele taak bij de discipline brandweer neergelegd. Het oefenen is wel ondergebracht bij de afdeling Operatiën, waar één functionaris het operationele mono- en multidisciplinair oefenen voor zijn rekening neemt. Hierdoor kan de afstemming tussen wat gedaan wordt bij monodisciplinaire oefeningen en bij (operationele) multidisciplinaire oefeningen voor de discipline brandweer vloeiend verlopen.

De financiën die de Hulpverleningsregio Haaglanden binnenkrijgt aan inwonersbijdrage is vrij laag (€ 2,21); het gedeelte dat daarvan voor brandweertaken bestemd is, bedraagt € 1,01. Daarbij gaat er van de gehele inwonersbijdrage geen geld naar de GHOR. Hierdoor komt de verhouding tussen de regionale brandweer en de GHOR, die onder één organisatie vallen, scheef te liggen. Indien er wel een deel van de inwonersbijdrage naar de GHOR zou gaan, zal er ook vanuit de GHOR geïnvesteerd kunnen worden in het vrijmaken van iemand die zich bezig houdt met multidisciplinair oefenen. Hier zou de brandweer op het gebied van oefenen veel profijt van kunnen hebben. Dit zou ook zeker conform de doelstelling van de Hulpverleningsregio

Haaglanden zijn om betere contacten en samenwerkingsvormen te creëren met de veiligheidspartners. De Rijksbijdrage voor de Hulpverleningsregio Haaglanden is vrij hoog, dit is te verklaren door naar de nevenfunctie van de stad Den Haag, als Regeringsstad, te kijken. Hierdoor staan er “politiek gevoelige” gebouwen in Den Haag, welke gevoelig zijn voor terroristische aanslagen, en vinden er vrij regelmatig demonstraties plaats. De gemeente Den Haag geeft echter geen extra geld uit aan de Hulpverleningsregio Haaglanden, terwijl zij wel de meeste risicobronnen op haar grondgebied heeft als men de “politiek gevoelige” gebouwen meetelt. De rest van de risico’s is verspreid over de verschillende gemeenten in de regio Haaglanden. Deze risico’s zijn het belangrijkste maar wel beperkt, de grootste risico’s voor de regio Haaglanden bevinden zich op het gebied van verkeer over de weg, vooral op de knooppunten Ypenburg en Prins Clausplein. Op dit moment brengt ook het vliegveld Valkenburg nog een relatief hoog risico met zich mee, maar dit zal door de sluiting van het vliegveld binnen een paar jaar niet meer het geval zijn. De risico’s die in de regio Haaglanden een grote rol spelen zijn dan ook de dagelijkse risico’s zoals brand en grote verkeersongevallen.

Dit is ook duidelijk in de manier van oefenen te merken, er wordt vooral geoefend op dagelijkse calamiteiten of specifieke vaardigheden op operationeel niveau. De operationele oefeningen van de regio Haaglanden zijn op monodisciplinair niveau goed ontwikkeld, maar op multidisciplinair niveau kan dat nog zeker wat aandacht gebruiken. De oefeningen op tactisch niveau zoals RCC-oefeningen moeten voor een deel omgezet worden naar oefeningen voor het Regionaal Operationeel Team (multidisciplinaire oefeningen). Het is belangrijk dat de monodisciplinaire oefeningen niet uit het oog verloren worden, daarom zal slechts een deel van de monodisciplinaire oefeningen omgezet moeten worden in multidisciplinaire oefeningen. De omzetting van de oefeningen is van belang doordat bij vrijwel elke calamiteit tegenwoordig meerdere operationele diensten zijn betrokken. De reden dat dit nu (nog) niet gebeurt kan zowel de eenvoudige structuur zijn, als de lage inwonersbijdrage. De eenvoudige structuur zorgt ervoor dat de verwevenheid met de GHOR nog niet optimaal is en er weinig gestructureerde multidisciplinaire overlegorganen zijn. Door het instellen van gestructureerde overlegorganen, is het eenvoudiger kennisnetwerken uit te breiden en een multidisciplinaire oefening ook met meerdere disciplines in elkaar te zetten. De inwonersbijdrage is vrij laag en er wordt geen geld aan de GHOR gegeven, dit kan de reden zijn voor weinig multidisciplinaire oefeningen, aangezien men hiervoor gezamenlijk de kosten wil dragen. De brandweer kan een extern bureau inhuren om een groot aantal oefeningen te organiseren, een beter idee is echter om de oefeningen met de GHOR en de politie te organiseren en het externe bureau als beoordelaar in te zetten waardoor het kennisnetwerk wordt uitgebreid. Hierdoor zal de deskundigheid van de regio Haaglanden op het gebied van rampenbestrijding meer aangesproken worden en zal ook de regio Haaglanden niet meer afhankelijk zijn van het externe bureau. Dit betekent niet alleen een externe controle minder maar het zorgt ook voor minder kosten.

De bestuurlijke oefeningen zijn in de regio Haaglanden goed georganiseerd, alleen op het gebied van waarneming kennen de bestuurlijke oefeningen nog wat zwakheden. De bestuurlijke oefeningen worden waargenomen door de oefenleider; dit betekent dat de oefenleider zowel het proces op gang moet brengen, het proces moet bewaken, vragen moet beantwoorden als het gehele proces en de inhoud moet waarnemen. Dit is niet te doen zonder iets te missen, de oefening wordt dan wel met een camera opgenomen, maar die opnames worden niet altijd bekeken. De inhoud van de oefeningen is gericht op wat er in elke gemeente kan gebeuren en is gericht op een restrisico.

6.6.2 Regio Rotterdam Rijnmond

De Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond heeft een ingewikkelde structuur, veel overlegorganen, een hoge inwonersbijdrage, een lage bijdrage van het Rijk, een extra bijdrage van de gemeente Rotterdam, veel en verscheidene risico's in de omgeving, veel multidisciplinaire oefeningen en de monodisciplinaire oefeningen worden beperkt in eigen hand gehouden. Met andere woorden: de regio Rotterdam Rijnmond heeft bij alle variabelen een bijna tegenovergestelde waarde in vergelijking met de invulling die de regio Haaglanden aan dezelfde variabelen geeft.

De ingewikkelde structuur van de Regionale Hulpverleningsdienst heeft te maken met de grootte van de organisatie en de verwevenheid met de GHOR en de AZRR (ambulancedienst). De multidisciplinaire overlegorganen zijn gestructureerd op verschillende niveau's mede om de ingewikkeldheid te beperken, maar meer om het werken op multidisciplinair niveau effectiever en efficiënter te laten worden. Hierdoor wordt het maken van de multidisciplinaire oefeningen in samenwerking met andere disciplines vergemakkelijkt. Deze samenwerkingsvormen zorgen er ook voor, dat duidelijke externe controles kunnen plaatsvinden. De disciplines hebben elkaar nodig om oefeningen te maken, waardoor ze elkaar ook zullen aanmoedigen (soms beter gezegd controleren) om hard te werken.

Het mono- en multidisciplinair oefenen is bij de Regionale Hulpverleningsdienst in verschillende afdelingen opgenomen; dit heeft als nadeel dat kennis die men in grote monodisciplinaire oefeningen nodig heeft (bijvoorbeeld voor wat betreft de vaardigheden) minder vloeiend kan overlopen in de multidisciplinaire oefeningen.

De regio Rotterdam Rijnmond kent veel risico's en daarbij een grote variatie in de risico's. De meeste risico's vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam. Dit is dan ook de reden dat de inwonersbijdrage in de regio Rotterdam Rijnmond vrij hoog is en de gemeente Rotterdam nog een extra bijdrage geeft. Doordat er een bepaald deel van de inwonersbijdrage naar de GHOR gaat (€ 2,33) is de financiële verhouding tussen de regionale brandweer en de GHOR gezond. Van beide partijen kan dan ook een functionaris geheel vrij worden gemaakt voor het organiseren van oefeningen.

Op operationeel monodisciplinair niveau is de regio zelf niet heel erg actief, dit wordt overgelaten aan een geselecteerde groep vertegenwoordigers van de samenwerkingsgebieden, met daaraan toegevoegd een vertegenwoordiger van de Regionale Hulpverleningsdienst. Om ervoor te zorgen dat de mate van informatiestromen voor elk samenwerkingsgebied gelijk blijft, zou het beter zijn deze oefeningen door de regio te laten organiseren waarbij dan een Commissie van Advies gevormd kan worden door een vertegenwoordiger van elk samenwerkingsgebied (deze Commissie van Advies kan dan fungeren naast de Commissie van Advies Brandweertzorg). Daarbij moet de regio in de gaten houden dat de monodisciplinaire oefeningen niet aan de kant worden gezet voor alleen maar multidisciplinaire oefeningen, maar dat er ook voldoende aandacht blijft voor het monodisciplinaire niveau.

De operationele multidisciplinaire oefeningen worden goed georganiseerd, er zijn veel participanten en de oefening wordt ook door een multidisciplinaire werkgroep bedacht en voorbereid. Daarbij zijn er zowel op tactisch en uitvoerend niveau multidisciplinaire oefeningen, welke soms worden begeleid door een extern bureau. Het externe bureau organiseert dan, in de meeste gevallen, niet de oefening maar kijkt of de oefening goed verloopt en wat er verbeterd kan worden.

De bestuurlijke oefeningen worden door een multidisciplinaire werkgroep goed georganiseerd, maar hebben een grote tijdsdruk. De waarneming wordt gedaan door een vertegenwoordiger van de regio en niet door de oefenleider; dit zorgt voor voldoende aandacht voor de evaluatiepunten. Echter, er zijn nog enkele zwakheden op het gebied van evaluatie. De mening van de beoefende personen wordt niet in de evaluatie meegenomen en de evaluatie wordt geschreven door

personen die soms niet bij de oefening aanwezig zijn geweest. De evaluaties worden echter wel door de oefenleider nagekeken, maar niet meer door de waarnemer. Op dit gebied kan de regio Rotterdam Rijnmond nog wat leren van de regio Haaglanden; vooral het meenemen van de meningen van de leden van de Veiligheidsstaf kan belangrijk zijn. Uit de door de leden van de Veiligheidsstaf gegeven kritiek kan weer een opzet voor een nieuwe oefening ontstaan. Daarbij is de bestuurlijke oefening in de regio Rotterdam Rijnmond een soort test, terwijl in de regio Haaglanden er vaak nog een workshop aangekoppeld wordt.

6.6.3 Concluderend voor regio Haaglanden en regio Rotterdam Rijnmond

De contingentie variabelen zijn, zoals hierboven aangegeven, zeker van invloed op de individuele variabele oefenen. Niet alleen de externe omgeving speelt een rol, maar ook de interne omgeving. Bij het proces dat de interne omgeving zich zo goed mogelijk probeert aan te passen aan de externe omgeving om de effectiviteit van de organisatie zo groot mogelijk te laten zijn, wordt de interne omgeving (zoals de overlegstructuur) soms beperkt door een andere variabele, de financiën. Deze beperking voelt vooral de regio Haaglanden goed. De regio Rotterdam Rijnmond heeft het oefenen beter, op de besproken contingentie variabelen aangepast, waardoor deze regio ook effectiever zal functioneren dan de regio Haaglanden. Deze grotere mate van effectiviteit is niet in zijn geheel te wijten aan de hogere inkomsten van de regio Rotterdam Rijnmond. De regio Haaglanden moet naast de inkomsten verhogen, ook meer haar best doen om de overleggen met andere disciplines te structureren. Daarbij kan zij beter haar eigen deskundigheid gebruiken dan die van het externe bureau.

Beide Hulpverleningsregio's hebben te maken met een dynamische omgeving, waardoor ze volgens Lammers en Van Noort een organische organisatie zouden moeten zijn. Er zou weinig sprake zijn van routine en geen hiërarchische structuur bestaan. Ondanks de dynamische omgeving die veel onzekerheden kent, een ramp of calamiteit komt vrijwel altijd onverwacht, is er wel degelijk sprake van een hiërarchie en van routine. Juist op de routine worden de mensen bij de hulpverleningsdiensten door middel van de oefeningen vaak getraind, om bij gevallen van calamiteit te weten hoe je moet reageren en handelen. De interne onzekerheden worden, door het zo goed mogelijk oefenen voor rampenbestrijding, zoveel mogelijk ingeperkt. Doordat de regio Rotterdam Rijnmond meer variatie in de oefeningen heeft en ook de oefeningen beter aanpast op de directe omgeving door de oefeningen multidisciplinair te organiseren, wordt de interne onzekerheid in de regio Rotterdam Rijnmond beter beperkt dan in de regio Haaglanden. De externe onzekerheid, het ontstaan van brand of andere vormen van calamiteit, wordt door het instellen van veiligheidsvoorschriften, wetten, brandalarmen en dergelijke zoveel mogelijk ingeperkt. Zowel de interne als de externe onzekerheid is nooit helemaal in te perken.

6.7 De opvattingen en ervaringen

In hoofdstuk 5 (ondersteunend daarbij bijlage 9) is geprobeerd een extra dimensie toe te voegen aan dit onderzoek door met behulp van het computerprogramma SPSS de uitkomsten van de gehouden enquêtes over opvattingen en ervaringen overzichtelijk weer te geven. De opvallende zaken zijn daarin al besproken; in dit hoofdstuk zullen dan ook de verklaringen van de opvallende zaken worden gegeven.

6.7.1 Bestuurlijk oefenen

Veertien burgemeesters hebben uitlatingen gedaan over hun opvattingen en ervaringen op het gebied van bestuurlijk oefenen. In regio Haaglanden wordt, over alle cijfers bekeken, de manier van bestuurlijk oefenen door de burgemeesters als minder goed ervaren dan in regio Rotterdam Rijnmond. Dit heeft voornamelijk te maken met de manier van oefenen en de mate van aanpassing van de oefening aan de gemeente. In de regio Rotterdam Rijnmond vindt echter wel een groot deel van de burgemeesters (42,9%) dat er teveel problemen op elkaar worden gestapeld, waardoor de oefeningen minder realistisch worden.

Door de analyse van twee vragen die in de interviews gesteld worden, kan men goed zien dat een burgemeester zichzelf soms tegenspreekt. De vraag over de realiteit van de oefeningen in de regio Haaglanden wordt redelijk negatief beantwoord (42,9% vindt de oefening wel realistisch, 28,6% vindt dat soms, maar ook 28,6% vindt de oefeningen helemaal niet realistisch), terwijl uit een eerder gestelde vraag bleek dat slechts 14,3% van de burgemeesters in de regio Haaglanden durfden te zeggen dat de manier van oefenen onvoldoende was. In de regio Rotterdam Rijnmond zijn de antwoorden van burgemeesters op deze vraag over realistisch oefenen wel overeenkomstig met de antwoorden op de vraag over de manier van oefenen. In de regio Rotterdam Rijnmond vindt namelijk 57,1% dat de oefeningen realistisch zijn, en 42,9% dat dit soms het geval is.

Dat er soms in de scenario's veel problemen op elkaar gestapeld zijn is te verklaren doordat vooral de burgemeesters van de grotere plaatsen te kennen geven wel mee te willen doen aan de oefening, maar alleen als er genoeg in de oefeningen zit. Ze willen dus niet dat ze gedurende de oefenperiode elkaar aan moeten staren, omdat ze de oplossing al snel gevonden hebben.

Hierdoor moeten de regio's dus een afweging maken tussen een scenario met veel problemen op elkaar gestapeld (minder realistisch) of genoeg nemen met het beoefenen van plaatsvervangers van sommige leden van het Gemeentelijk Beleidsteam/de Veiligheidsstaf.

De frequentie van het bestuurlijk oefenen ligt in de regio Rotterdam Rijnmond wel hoger dan in de regio Haaglanden; dit kan betekenen, dat de burgemeesters ervaren, dat het risico in de regio Rotterdam Rijnmond relatief hoog is. Toch, gezien de interviews, is dit maar schijn, want de gemeenten die vaker oefenen zijn vooral de kleinere gemeenten die minder hoge risico's dragen dan de grote gemeenten (uitzondering hierbij is de gemeente Rotterdam, die wel twee keer per jaar oefent).

Uit de antwoorden van de interviews komt het er vooral op neer dat burgemeesters het oefenen heel belangrijk vinden, maar het niet altijd even waarschijnlijk vinden dat de scenario's die aangedragen worden voor zullen komen in hun gemeente. Hierdoor vinden ze dat een dag oefenen wel genoeg is. Een dag oefenen per jaar is echter goed genoeg om op niveau te blijven, maar er moet minimaal twee keer per jaar geoefend worden om het niveau te laten stijgen. De regio Rotterdam Rijnmond is dan ook het best op weg naar een stijgend niveau.

Als laatste valt bij de interviews op dat 14,3% van de burgemeesters in de regio Rotterdam Rijnmond vindt dat de oefeningen niet goed op de omgeving zijn aangepast. Dit percentage ligt in de regio Haaglanden twee keer zo hoog. Dit is te verklaren doordat de regio Rotterdam Rijnmond een groot aantal risico's kent en daarin ook een grote variatie heeft. De regio Haaglanden kent minder risico's en heeft ook een beperkte variatie in risico's, waardoor de kans kleiner is dat een bepaald risico in alle gemeenten van de regio Haaglanden voorkomt.

6.7.2 Operationeel oefenen

Aan de respondenten (monodisciplinair perspectief wat betreft de "lagere rangen" en multidisciplinair perspectief de "hogere rangen") is in beide regio's gevraagd in welke mate zij het mono- en multidisciplinair oefenen belangrijk vonden en of ze meer wilden oefenen of niet. Indien de functionarissen meer wilden oefenen, konden ze ook een onderdeel aangeven waarop ze meer wilden oefenen.

Lokale brandweerkorpsen

Voor de lokale brandweerkorpsen geldt dat 22% van de brandweerlieden in de regio Haaglanden het multidisciplinair oefenen minder belangrijk vindt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de aandacht die aan multidisciplinair oefenen besteed wordt. In de regio Haaglanden wordt minder multidisciplinair geoefend dan in de regio Rotterdam Rijnmond. Hierdoor kan het op de "lagere rangen" ook overkomen als minder belangrijk. Opvallend is dat in beide regio's meer dan de helft van de respondenten de monodisciplinaire oefeningen "belangrijk" vindt. In de regio Haaglanden vindt echter 37,8% de multidisciplinaire oefeningen "heel belangrijk", terwijl dit percentage in regio Rotterdam Rijnmond 28,6% is. Dit betekent, dat de meningen door de regio Haaglanden

over de mate van belangrijkheid betreffende mono- en multidisciplinair oefenen, meer verspreid liggen dan de meningen in de regio Rotterdam Rijnmond.

In regio Haaglanden en regio Rotterdam Rijnmond wil ook ongeveer een even groot percentage van de respondenten, dat er meer geoefend wordt (ongeveer 58%). In regio Haaglanden vindt echter het grootste deel dat er meer op specifieke doelen geoefend moet worden en dan vooral meer warmte-oefeningen (simuleren van brand) en een combinatie van meer technische hulpverlening, multidisciplinaire oefeningen en oefeningen die aandacht besteden aan de processen. In de regio Rotterdam Rijnmond wil het grootste deel van de respondenten die meer willen oefenen, dat er in het algemeen meer geoefend wordt en eventueel wat meer multidisciplinaire oefeningen.

Dit is een vrij aparte uitkomst. De regio Rotterdam Rijnmond organiseert al meer oefeningen op multidisciplinair niveau dan de regio Haaglanden, toch willen meer respondenten van de regio Rotterdam Rijnmond dat er meer multidisciplinair geoefend wordt dan dat respondenten van regio Haaglanden dat willen. Dit lijkt op het spreekwoord: “wat een boer niet kent, dat eet hij niet”. Regio Haaglanden is nog niet zo thuis in de multidisciplinaire oefeningen, dus wordt het ook nog niet hoog gewaardeerd.

Hulpverleningsdiensten en eventuele partners

Aan de hulpverleningsdiensten en eventuele partners (“hogere rangen”) zijn dezelfde vragen gesteld als aan de brandweelieden direct verbonden aan een lokaal korps (“lagere rangen”). Als extra is aan deze respondenten gevraagd in welke mate zij de samenwerking tussen de diensten belangrijk vinden. Hierbij wetende dat er door deze respondenten op de hogere niveau’s mono- en multidisciplinair geoefend wordt. Deze respondenten doen in het dagelijks leven mee met COPI/CTPI-oefeningen, RegOT-oefeningen en RCC-oefeningen.

Het merendeel van de “hogere rangen” in de regio Haaglanden kiest voor “heel belangrijk” als waardering voor de multidisciplinaire oefeningen en voor “belangrijk” als waardering voor de monodisciplinaire oefeningen. In de regio Rotterdam Rijnmond worden de multidisciplinaire oefeningen door veel respondenten als “heel belangrijk” ervaren. Ook hier ervaren meer respondenten de multidisciplinaire oefening als belangrijker dan de monodisciplinaire oefening. Multidisciplinair oefenen staat dus bij beide regio’s hoog in het vaandel, terwijl de regio Haaglanden het monodisciplinair oefenen wel ongeveer even belangrijk vindt, is dit bij de regio Rotterdam Rijnmond in mindere mate het geval.

Over de samenwerking tussen de verschillende diensten wordt in de regio Rotterdam Rijnmond toch iets positiever gedacht dan in de regio Haaglanden; dit kan er mee te maken hebben dat in de regio Haaglanden er ook minder vaak met elkaar in oefeningen wordt samengewerkt, waardoor het contact nog onwennig is en ze nog niet weten wat ze aan elkaar hebben. De respondenten met de “hogere rangen” is eveneens gevraagd of ze meer wilden oefenen en indien dat zo is, waarop ze dan meer wilden oefenen. Bij de “hogere rangen” wilden niet de meeste respondenten van de regio Rotterdam Rijnmond meer oefenen, maar de meeste respondenten van de regio Haaglanden. Van beide regio’s wilden van de respondenten, die meer oefenen wel zagen zitten, het overgrote deel op specifieke onderdelen meer oefenen. In de regio Haaglanden wil bijna driekwart van de respondenten meer op multidisciplinair niveau oefenen, wat logisch is, want in vergelijking met de regio Rotterdam Rijnmond lopen ze daar vooral op hoger operationeel niveau nog op achter. Daarbij moet in de oefeningen aandacht besteedt worden aan de relatie tussen het operationele en bestuurlijke niveau. In de regio Rotterdam Rijnmond wil een derde van de respondenten dat er meer multidisciplinair geoefend wordt, maar de meeste respondenten willen dat er meer geoefend wordt op het invulling geven aan processen.

Dit kan bereikt worden door eerst de functionarissen te leren wat de processen zijn, zoals dit jaar wordt gedaan bij de RegOT-trainingen.

6.7.3 Conclusie

De “lagere rangen” van de regio Haaglanden zijn nog erg monodisciplinair georiënteerd en nog lang niet iedereen ziet het voordeel in van multidisciplinair oefenen. De “hogere rangen” van de regio Haaglanden zijn echter wel van mening dat er meer geoefend moet worden op multidisciplinair niveau. Hieraan zou invulling gegeven kunnen worden door het organiseren van CTPI-oefeningen bij de Hulpverleningsregio Haaglanden. Een goed begin is er gemaakt door de refreshments van de officieren dit jaar multidisciplinair aan te bieden. Wanneer de “hogere rangen” meer multidisciplinair gaan oefenen, kan er via hen ook meer enthousiasme gecreëerd worden bij de “lagere rangen” betreffende multidisciplinaire oefeningen.

Binnen de regio Rotterdam Rijnmond doen de “hogere rangen” al redelijk wat multidisciplinaire oefeningen per jaar. Hierdoor kunnen de “lagere rangen” enthousiast zijn geworden, want in de enquête geeft een groot deel van de respondenten aan, dat ze graag meer multidisciplinair willen oefenen. Daarbij worden de monodisciplinaire oefeningen bij deze rangen ongeveer even hoog gewaardeerd als de multidisciplinaire oefeningen. De regio Rotterdam Rijnmond moet wel uitkijken dat bij de “hogere rangen” de gedachte niet opkomt dat multidisciplinair oefenen belangrijker is dan monodisciplinair oefenen, aangezien de “brandweervaardigheden” ook beoefend moeten blijven. Het zou goed zijn voor de regio Rotterdam Rijnmond om vanaf volgend jaar dezelfde soort multidisciplinaire oefeningen te houden, maar dan gericht op de processen.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal niet meer de Hulpverleningsregio Haaglanden vergeleken worden met de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond. De aanbevelingen die in dit hoofdstuk gedaan worden, staan los van elkaar. Beide regio's kunnen zeker wat van elkaar leren, maar dit betekent niet dat de ene regio beter is dan de andere regio. Hieronder zullen de aanbevelingen per onderdeel besproken worden. Bij het bespreken van de onderdelen wordt de volgorde aangehouden zoals deze in de analyse ook is aangehouden:

- Contingentie variabele structuur
- Contingentie variabele financiën en strategie
- Contingentie variabele omgeving
- Individuele variabele oefenen

7.1 Structuur

Wat betreft de structuur kunnen er aanbevelingen worden gedaan voor de organisatiestructuur en voor de overlegstructuur. Deze twee vormen zullen hieronder dan ook apart behandeld worden.

7.1.1. Organisatiestructuur

De Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond heeft een vrij ingewikkelde maar goed verweven structuur. Ondanks de goede verwevenheid met de GHOR en op hoger niveau met de ambulancediensten is er toch een aanbeveling mogelijk. De verwevenheid zou beter uit komen als er bij de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond ook een gezamenlijke directie komt voor de GHOR en de regionale brandweer en dus de verwevenheid niet meer alleen op het niveau van het Dagelijks Bestuur is. Hierdoor komt de GHOR ook op de werkvloer nog wat dichterbij de regionale brandweer te staan, waardoor ze nog meer een geïntegreerde organisatie lijkt. Daarbij is het mono- en multidisciplinair oefenen in twee verschillende afdelingen ondergebracht, waardoor de overloop van mono- naar multidisciplinair niveau voor de brandweer niet altijd even vloeiend verloopt. Door het mono- en multidisciplinair oefenen bij dezelfde afdeling onder te brengen, horen de vertegenwoordigers op het gebied van oefenen ten minste op het werkoverleg nog belangrijke zaken van elkaar.

Daarbij is het multidisciplinair bestuurlijk en operationeel oefenen bij één en dezelfde functionaris ondergebracht, hierdoor is het verlies aan kennis groot als die functionaris weggaat of niet meer kan functioneren. Door het bestuurlijk en operationeel oefenen door twee functionarissen samen of apart te laten organiseren, is de kans groter dat kennis over het oefenen behouden blijft.

Daarbij worden bij de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond de mono-disciplinaire oefeningen georganiseerd door een selectie van de vertegenwoordigers van de samenwerkingsgebieden. Dit zou beter gedaan kunnen worden door vertegenwoordigers van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond, omdat anders de verhoudingen scheef getrokken worden. Het ene samenwerkingsgebied heeft wel wat te zeggen over de monodisciplinaire oefeningen en het andere samenwerkingsgebied niet. Een optie is om de monodisciplinaire oefeningen door vertegenwoordigers van de Regionale Hulpverleningsdienst te laten organiseren en van elk samenwerkingsgebied een vertegenwoordiger in een adviescommissie te zetten, om advies te geven over (onder andere) monodisciplinaire oefeningen.

7.1.2 Overlegstructuur

De Hulpverleningsregio Haaglanden heeft een vrij beperkte overlegstructuur, vooral op multidisciplinair niveau. Om het maken van de oefeningen op multidisciplinair niveau makkelijker te maken, is aan te raden over te gaan op gestructureerd multidisciplinair overleg op het gebied van bestuurlijk en operationeel oefenen. De vertegenwoordigers voor het oefenen van

de discipline brandweer, politie en GHOR kunnen wekelijks met een uur overleg volstaan. Dit overleg kan bestaan uit de drie operationele vertegenwoordigers en een vertegenwoordiger van de brandweer die verantwoordelijk is voor de bestuurlijke oefeningen. Op deze manier kunnen zowel de bestuurlijke als de operationele oefeningen in minder tijd en met meer kennis van zaken gecreëerd worden. De functionarissen krijgen daardoor ook inzicht in de oefeningen van elkaar, waardoor het operationele op multidisciplinair niveau beter in het bestuurlijke kan overlopen. Door het overleg te structureren en samen de oefeningen te ontwerpen kunnen alle deelnemende disciplines hun oefendoelen in de oefeningen kwijt. Hierdoor zal de bereidheid van de verschillende disciplines (en daar binnen de verschillende niveaus) groter zijn om mee te doen. Daarbij komt door de gezamenlijke organisatie van de oefeningen de afhankelijkheid van het externe bureau ook te vervallen. Dit scheelt niet alleen veel geld, de eigen deskundigheid kan ook meer worden aangesproken.

7.2 Financiën en strategie

De Hulpverleningsregio Haaglanden kan wat betreft de financiële zaken de inwonersbijdrage verhogen. Dit niet zozeer om de inkomsten voor de brandweertaken te verhogen, maar eerder om de GHOR ook inkomsten vanuit de inwonersbijdrage te geven. Wel moet daarbij worden afgesproken dat een deel van de extra inkomsten voor de GHOR gebruikt wordt om een vertegenwoordiger vrij te maken, om zich bezig te kunnen houden met (bestuurlijk en operationeel) multidisciplinair oefenen. Hier zal de brandweer ook veel baat bij hebben, aangezien het multidisciplinaire overleg daardoor niet alleen beter gestructureerd kan worden, maar ook doordat de vertegenwoordiger van de GHOR mee kan werken aan het maken van de oefeningen. Indien de inwonersbijdrage verhoogd zal worden, kan de Hulpverleningsregio Haaglanden ook beter werken conform haar vastgestelde strategie.

Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond is aan te bevelen op het gebied van financiën, de inwonersbijdrage niet meer te verhogen. De Regionale Hulpverleningsdienst zorgt er wel voor dat haar strategie conform de financiën is, maar de burger ziet daar weinig van. De burger zal een beheersplan niet in handen krijgen of zien dat het functioneren van de regionale alarmcentrale significant verbeterd is. Verhoging van de inwonersbijdrage zou, gezien vanuit de burger, onnodige kosten met zich mee brengen.

7.3 De omgeving

Over de omgeving zijn niet veel aanbevelingen te doen, omdat men de omgeving niet kan veranderen. Men kan er niet voor zorgen dat de regio Rotterdam Rijnmond minder “risico bedrijven” krijgt, omdat verhuizen van deze bedrijven economische gevolgen met zich mee brengt en dit verplaatsen van de risico's zou zijn. Daarbij is de regio Rotterdam Rijnmond op die risico's gefocust, de hulpverleningsdiensten leren ermee om te gaan. De gemeente Rotterdam wordt ook niet voor niets Mainport Rotterdam genoemd; bepaalde bedrijven en de scheepvaart zijn daar aan verbonden.

Wel kan voor beide regio's gesteld worden dat er beter gewerkt moet worden aan een risicoanalyse en dat deze risicoanalyse meer een universele vorm aan moet nemen. Elke gemeente van de provincie Zuid-Holland moet met behulp van een standaard risicoanalyse gemaakt door de provincie Zuid-Holland een lokale risicoanalyse in elkaar zitten. Hierdoor wordt het verschil in risicoanalyses kleiner, waardoor men ook minder problemen heeft bij het gebruik van de risicoanalyses en minder snel voor grote verrassingen komt te staan.

7.4 Oefenen

Voor het oefenen wordt het bestuurlijke en operationele oefenen apart behandeld. Eerst worden de aanbevelingen op het gebied van bestuurlijk oefenen besproken en daarna de aanbevelingen op het gebied van operationeel oefenen.

7.4.1 Bestuurlijk oefenen

De Hulpverleningsregio Haaglanden heeft de planning en organisatie op het gebied van bestuurlijk oefenen goed in elkaar zitten, ook al vinden de burgemeesters de tijd soms te lang die ze aan het oefenen moeten besteden. De Hulpverleningsregio Haaglanden koppelt al vrij vaak een workshop aan de bestuurlijke oefening, aan te raden is om ook jaarlijks nog een workshop te geven voor de (loco)burgemeesters om het niveau van het oefenen te kunnen laten stijgen. Er wordt dan niet door ieder lid van het Gemeentelijk Beleidsteam twee keer per jaar geoefend, maar wel door diegene die het Gemeentelijk Beleidsteam moet aansturen.

Wat betreft de waarneming bij een bestuurlijke oefening en het schrijven van een evaluatie kan er nog wel enige verbetering optreden. De waarneming wordt nu gedaan door de oefenleider zelf, maar aan te raden is de waarneming te laten doen door een waarnemer (deze mag wel afkomstig zijn van de Hulpverleningsregio Haaglanden). De waarnemer houdt zich alleen bezig met het waarnemen van alles wat in en rond het Gemeentelijk Beleidsteam gebeurt. De waarnemer kan dan ook het beste de evaluatie schrijven, om de kwaliteit van de evaluatie zo hoog mogelijk te houden. Zeer goed is dat de Hulpverleningsregio in de evaluatie de mening van de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam meeneemt.

De Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond zet bij de bestuurlijke oefeningen een groot aantal participanten in. Deze participanten komen vanuit de Regionale Hulpverleningsdienst, de GHOR, de politie en soms ook vanuit DCMR en het Gemeentelijk Havenbedrijf. Ondanks de inzet van een aparte waarnemer wordt ook bij de regio Rotterdam Rijnmond de evaluatie niet door de waarnemer geschreven. De evaluatie wordt hier geschreven door medewerkers van de Regionale Hulpverleningsdienst die niet altijd bij de oefeningen zijn geweest. Aan te bevelen is om de evaluaties door de waarnemer(s) te laten schrijven en alle evaluaties samen te laten voegen door de oefenleider (in verband met het grote aantal gemeenten). Daarbij is het ook aan te raden de meningen van de leden van de Veiligheidsstaf in de evaluatie mee te nemen door ze, direct na de oefening, evaluatieformulieren te laten invullen en inleveren. Hierdoor komt men er ook achter wat er intern leeft en of de ideeën over het functioneren van de Veiligheidsstaf bij de leden wel goed zijn. Voor de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond zou het zeer goed mogelijk zijn dat de waarnemingen en het schrijven van de evaluaties worden overgenomen door een extern bureau, zodat de oefenleider meer tijd heeft voor het organiseren van oefeningen en geven van workshops. Ook hier zou het aan te raden zijn jaarlijks een workshop te organiseren specifiek voor de (loco)burgemeesters.

Voor beide Hulpverleningsregio's is aan te bevelen een keer de oefeningen niet aan te kondigen bij de gemeenten. Mogelijk is dat de Hulpverleningsregio, voorbereid op het houden van een oefening, de gemeente binnen stapt. Hierdoor wordt ook de oproepprocedure van leden van het Gemeentelijk Beleidsteam of de Veiligheidsstaf getest. Op deze manier worden de oefeningen in de regio Zuid-Holland Zuid op dit moment gehouden. Het voordeel hiervan is dat de burgemeesters overrompeld worden en niet de (in hun ogen) beste leden kunnen alarmeren, maar diegene die op dat moment in dienst of aan het werk zijn. Op deze manier wordt elk lid van het Gemeentelijk Beleidsteam/Veiligheidsstaf beoefend en gaat het er niet om of de burgemeester goed voor de dag wil komen. Daarbij wordt met een onaangekondigde oefening realistisch gemaakt hoe lang het duurt voordat het Gemeentelijk Beleidsteam/Veiligheidsstaf compleet is en dus daadwerkelijk kan functioneren.

Daarbij zou het voor beide regio's van belang kunnen zijn dat het Gemeentelijk Beleidsteam of de Veiligheidsstaf in alle gemeenten wordt uitgebreid met een Officier van Justitie, dus niet alleen in de grootste gemeenten. Dit omdat, in gevallen van calamiteit, de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam/Veiligheidsstaf daar ook echt mee te maken hebben. Ondanks het feit dat deze mensen het misschien druk hebben, moeten ook zij beoefend worden met grootschalige

incidenten. Door te oefenen leren ook de Hoofdofficieren van Justitie om te gaan met stress. Daarnaast leert men bij welke gemeentelijke processen men van belang is.

7.4.2 Operationeel oefenen

De Hulpverleningsregio Haaglanden kan op het gebied van operationeel oefenen vooral verbeteren door de variëteit in oefeningen uit te breiden. Op dit moment zijn vrijwel alle oefeningen die op operationeel niveau georganiseerd worden door de regio Haaglanden monodisciplinair (behalve de refreshments van de officieren). Deze oefeningen zouden eenvoudig multidisciplinair kunnen worden gemaakt door de onder overlegstructuren besproken invoering van gestructureerd multidisciplinair overleg. De Regionaal Coördinatie Centrum-oefeningen kunnen omgezet worden in multidisciplinaire oefeningen voor het Regionaal Operationeel Team. Daarbij zou het zeer aan te raden zijn dat de Hulpverleningsregio Haaglanden ook CTPI-oefeningen gaat organiseren. Er hoeven dan geen medewerkers van de Hulpverleningsregio Haaglanden meer mee te doen met de COPI-oefeningen van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond.

Er wordt nog zeer veel gebruik gemaakt van een extern bureau vooral door de Hulpverleningsregio Haaglanden. Het externe bureau organiseert de oefeningen en de regio faciliteert daarbij. De Hulpverleningsregio Haaglanden is een veiligheidsregio en zal daardoor ook de kennis op het gebied van veiligheid in huis moeten hebben. De oefeningen zouden dan ook zeker door de Hulpverleningsregio zelf georganiseerd kunnen worden zonder hulp van een extern bureau. Door het invoeren van het multidisciplinair gestructureerd overleg komen oefeningen eenvoudiger en sneller tot stand. Daarbij is er meer kennis aanwezig van verschillende disciplines. Hierdoor is een extern bureau voor de organisatie en het ontwerpen van de oefeningen niet meer nodig. Het externe bureau kan wel ingezet worden voor de waarneming en het schrijven van de evaluaties.

De Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond oefent voldoende op multidisciplinair niveau, maar moet het monodisciplinaire oefenen niet uit het oog verliezen. De oefeningen worden goed georganiseerd door meerdere disciplines, maar de brandweer behoudt vrijwel altijd de eindverantwoordelijkheid. Wat betreft de operationele oefeningen heb ik voor de discipline brandweer geen aanbevelingen, maar wel voor de GHOR. Op dit moment is er binnen het gestructureerd overleg over oefenen (OTO) geen operationele medewerker van de GHOR actief. De medewerker van de GHOR is alleen een beleidsmedewerker, die wel meewerkt aan de operationele oefeningen. Aan te raden is binnen de OTO een operationele GHOR-medewerker actief te maken, zodat er meer operationele kennis van de kant van de GHOR kan komen.

7.5 Algemeen

Als laatste dan nog een aanbeveling van algemene aard voor beide regio's. Het zou zeer verstandig zijn om richting het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een signaal te laten gaan dat er een uniforme wijze van taalgebruik moet komen. Alleen al bij de vergelijking van de regio Haaglanden met de regio Rotterdam Rijnmond komt men zoveel verschillende benamingen tegen voor hetzelfde produkt, dienst of functie. Hiermee wordt niet alleen de vergelijking tussen de verschillende regio's lastig gemaakt, maar ook de detachering van functionarissen of de overstap van medewerkers van de ene regio naar de andere regio. In Nederland zouden we eigenlijk al zover moeten zijn dat alle diensten van dezelfde discipline elkaar kunnen helpen, maar dit wordt alleen al ernstig bemoeilijkt door het hanteren van ander taalgebruik.

7.5.1 De aanbevelingen kort samengevat per regio:

De Hulpverleningsregio Haaglanden

- Invoeren van een multidisciplinair gestructureerd overleg om het maken van oefeningen te versnellen en te vergemakkelijken. Hierdoor kan ook de bereidheid van de verschillende disciplines om te oefenen verbeteren.
- Het verhogen van de inwonersbijdrage om inkomsten te creëren voor de GHOR, met de afspraak dat er een functionaris vrijgemaakt wordt speciaal voor multidisciplinaire oefeningen.
- Bij bestuurlijke oefeningen waarnemers inzetten (eventueel een extern bureau) en de evaluatie door de waarnemers laten schrijven.
- Bij operationele oefeningen de variëteit van de oefeningen uitbreiden. Dit wordt mogelijk gemaakt door multidisciplinair overleg te structureren.
- Het minder vaak inhuren van een extern bureau voor het maken van de oefeningen. Dit externe bureau wel inhuren voor het waarnemen van de oefeningen en het schrijven van evaluaties.

De Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond

- Het onderbrengen van de mono- en multidisciplinaire oefeningen onder dezelfde afdeling om de afstemming vloeiender te laten verlopen.
- Het laten organiseren van de monodisciplinaire oefeningen door medewerkers van de Regionale Hulpverleningsdienst en het oprichten van een Adviescommissie bestaande uit de vertegenwoordigers van de samenwerkingsgebieden. Deze commissie moet onder andere advies uitbrengen over het monodisciplinair oefenen.
- Niet meer verhogen van de inwonersbijdrage.
- De evaluaties van de bestuurlijke oefeningen laten schrijven door de waarnemer van de Veiligheidsstaf en in de evaluatie de meningen van de leden van de Veiligheidsstaf meenemen.
- Het inhuren van een extern bureau om de oefeningen van de Veiligheidsstaf waar te nemen en de evaluaties te schrijven. Hierdoor komt er meer tijd vrij voor de oefenleider, waardoor deze de variatie in de bestuurlijke oefeningen kan vergroten.
- Bij het gestructureerde overleg, OTO, een operationele medewerker GHOR actief inzetten om de operationele kennis op geneeskundig gebied te verhogen.

Algemeen

- De provincie Zuid-Holland is aan te raden een universele risicoanalyse te maken die door de gemeenten alleen nog maar ingevuld hoeft te worden.
- De bestuurlijke oefeningen een keer onverwacht plaats te laten vinden, waardoor ook de oproepprocedure van de leden van het Gemeentelijk Beleidsteam/Veiligheidsstaf getest wordt.
- Het Gemeentelijk Beleidsteam of de Veiligheidsstaf in elke gemeente uitbreiden met een Officier van Justitie, aangezien de gemeenten daar in het echt ook mee te maken krijgen.
- Een signaal afgeven aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een uniform taalgebruik te creëren betreffende de discipline brandweer.

Gebruikte literatuur

COT en Universiteit Leiden (2001). *Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer

L. Donaldson, 2001. *The contingency theory of organizations*. Thousand Oaks (California), 2000.

Duin, M., 1992 *Van rampen leren*. Den Haag, Haagse Drukkerij en uitgeverij.

G. de Jager, 1994. *proefschrift met als onderwerp: invloedrijke beelden*. Kelpen, 1994.

C.J. Lammers, A.A. Mijs, W.J. van Noort, 2000. Kastelein: *de contingentietheorie toegepast op de overheidssector*. In C.J. Lammers, A.A. Mijs, W.J. van Noort. *Organisaties vergelijkenderwijs*. (pagina 297-307).

G. Morgan, 1997. *Images of organization*, London, 1943.

G.P. Melker, 1999. *Management development in de lerende organisatie*. Moret Fonds.

Noordewier, S.L., Stoffer, R., Zandbergen, J. 1999. *Informatiebundel Regionaal Coördinatiecentrum*. Den Haag, Haagse Drukkerij en Uitgeverij.

I.M.A.M. Pröpper, 1993. *Inleiding in de organisatietheorie*, VUGA, 's-Gravenhage.

Regio Haaglanden, Beleidsnotitie: Veilig inrichten van de openbare ruimte, 2000.

Sterkenburg, 1996 *De Dikke van Dale*

Swinth, L. 1974 *Organizational systems for management*. Columbus, Ohio.

Internet

http://www.zero-meridean.com/c_volendam_010101.html, 10 maart 2004.

<http://www.nijmegen.nl/bestuurorganisatie/Organisatie/Brandweer/veiligheidsketen/nazorg/index.asp>, 11 maart 2004.

<http://www.portofrotterdam.com/abouttheport/NL/Overhaven/Geschiedenis/Index.asp>, 26 mei 2004.

<http://www.queenmary.com/html/factsandhistory.php4?section=qmstats>, 26 mei 2004.

<http://www.rotterdam-airport.nl/>, 26 mei 2004.

<http://www.hslzuid.nl/index.html>, 2 juni 2004.

<http://www.npoc.nl/NL-versie/galerie/HSL.html>, 2 juni 2004.

Kranten

De volkskrant, bomaanslagen in Madrid, donderdag 11 maart 2004.

Respondentenlijst

Oefenleiders

- De heer J. Bonsang van de Hulpverleningsregio Haaglanden
- De heer J. Sevenstern van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond
- De heer T. Nugteren van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond
- De heer L. Vroling van de Hulpverleningsregio Haaglanden

Burgemeesters

Regio Haaglanden

- Burgemeester Deetman van de gemeente Den Haag
- Burgemeester Van Haersma Buma van de gemeente Leidschendam-Voorburg
- Burgemeester De Priëlle van de gemeente Midden Delfland
- Burgemeester Buddenberg van de gemeente Pijnacker-Nootdorp
- Burgemeester Van der Wel-Markerink van de gemeente Rijswijk
- Burgemeester Welschen van de gemeente Westland (interim)
- Burgemeester Waaijer van de gemeente Zoetermeer

Regio Rotterdam Rijnmond

- Burgemeester Broekhuis van de gemeente Spijkenisse
- Burgemeester Bruinsa van de gemeente Vlaardingen
- Burgemeester Opstelten van de gemeente Rotterdam
- Burgemeester Van Pelt van de gemeente Oostflakkee
- Burgemeester Scheeres van de gemeente Schiedam
- Burgemeester Van der Wouw van de gemeente Barendrecht
- Burgemeester De Vries-Hommes van de gemeente middelharnis

Respondenten voor het multidisciplinair oefenen (“de hogere rangen”)

Hulpverleningsregio Haaglanden

- Deelnemers “refreshment van de officieren” in Engeland, waaronder functionarissen van brandweer, politie en GHOR.

Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond

- Leden van het Regionaal Operationeel Team, waaronder functionarissen van de brandweer, politie, GHOR, DCMR en Gemeentelijk Havenbedrijf.

Lokale brandweerkorpsen

Regio Haaglanden

- Gemeente Delft
- Gemeente Den Haag (Dedemsvaartweg), A-ploeg
- Gemeente Den Haag (Dedemsvaartweg), B-ploeg
- Gemeente Midden Delfland, vrijwilligers Den Hoorn
- Gemeente Midden Delfland, vrijwilligers Maasland
- Gemeente Rijswijk
- Gemeente Wassenaar

Regio Rotterdam Rijnmond

- Gemeente Barendrecht
- Gemeente Berkel en Rodenrijs
- Gemeente Goedereede
- Gemeente Maassluis
- Gemeente Rotterdam, de Baan
- Gemeente Rotterdam, IJsselmonde
- Gemeente Spijkenisse