



Illustratie
Paul Karrobijs

P.M. Georgieva

Communicatiestroom binnen de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

*“Een studie naar de wijze waarop aan de informatievoorziening
binnen de organisatie gestalte wordt gegeven”*

Organisatie

Regio Rotterdam – Rijnmond,
project Organisatie Veiligheidsregio Rotterdam – Rijnmond

Begeleider

Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. F.B. van der Meer

Rotterdam, januari 2006

Inhoud

1.	Inleiding.....	4
1.1	Relevantie van het onderwerp.....	5
1.2	Vormgeven aan de informatievoorziening.....	6
1.3	Een eerste erkenning.....	7
1.4	Doel van het onderzoek.....	10
1.5	Probleemstelling en onderzoeksvraag.....	10
1.6	Leeswijzer.....	12
2.	Theoretisch kader.....	13
2.1	Rationele benadering	13
2.2	Besluitvorming in netwerken.....	14
2.3	Culturele benadering.....	16
2.4	Arrangementen.....	18
2.5	Conclusies vanuit het theoretisch kader.....	19
3.	Methoden en technieken.....	21
4.	De veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	25
4.1	Kenmerken van het veiligheidsnetwerk.....	25
4.2	Functioneren van het veiligheidsnetwerk.....	32
4.3	Kenmerken van de informatievoorziening.....	35
4.4	Functioneren van de informatievoorziening.....	37
4.5	Repertoires van de factoren.....	40
4.5.1	Kenmerken repertoires.....	41
4.5.2	Functioneren repertoires.....	45
5.	Analyse van de dominante problemen.....	50
6.	Conclusies en aanbevelingen.....	58
	Geraadpleegde literatuur.....	65
	Bijlagen.....	69
	Bijlage1: afkortingenlijst	69
	Bijlage2: interviewlijst.....	70
	Bijlage3: lijst met respondenten (interviews, conferentie, congres, vergaderingen).....	71

Voorwoord

Bij de relatie “informatie - veiligheid” wordt vaak als eerste gedacht aan rampen, aanvallen en miscommunicatie. Het is jammer dat men bij deze woorden geen andere associaties meer heeft. Toen ik met het afstudeertraject in het kader van mijn masteropleiding begon, heb ik me afgevraagd wat ik in die periode wilde gaan onderzoeken. Bij het lezen van een aantal rapporten van de Algemene Rekenkamer, de Raad van het Openbaar Bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, viel het mij op dat er pogingen worden gedaan om een aantal multidisciplinaire taken regionaal te bundelen. Deze multidisciplinaire taken impliceren de betrokkenheid van verschillende organisaties met diverse cultuur, ervaring, kennis, taal en kunde op bepaald gebied in het kader van veiligheid. De organisaties komen met elkaar in aanraking en wisselen informatie uit wat betreft taken zoals rampenbestrijding en crisisbeheersing. Op welke manier deze informatie-uitwisseling georganiseerd is en hoe functioneert deze, zijn vragen het bestuderen waarvan mijn aandacht heeft getrokken en is uiteindelijk het persoonlijke doel van mijn stage bij het Project organisatie Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond geworden. In de laatste jaren trokken branden en grote ongevallen de aandacht van media en politici. Crisisbeheersing werd een maatschappelijk vereiste naar aanleiding van de rampen in Volendam en Enschede, die ons lieten zien hoe kwetsbaar de samenleving kan zijn. Het feit dat Nederland een dichtbevolkt land is brengt bepaalde risico's met zich mee. Het is echter de taak van de overheid om deze risico's zo veel mogelijk te beperken en de eventuele gevolgen daarvan te minimaliseren.

De toenemende aandacht voor veiligheid op de politieke agenda enerzijds en anderzijds het gebrek aan infrastructuur om goede veiligheidszorg te leveren, vormden aanleiding voor een zoektocht naar een slagvaardig arrangement dat in een dynamische en complexe omgeving goed zou moeten kunnen functioneren. Overheden, operationele diensten en vrijwilligers worden daarbij geacht een bijdrage te leveren aan het tot stand brengen van de 'veiligheidsregio', die op regionaal niveau kan optreden in situaties van rampenbestrijding en terroristische aanvallen. Mijn interesse hierbij werd getrokken door de vraag op welke manier de informatiestroom in het proces van organisatieverandering geregeld wordt. Kortom, er was voldoende reden om onderzoek naar dit onderwerp te doen. Vorm en inhoud van de informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisaties kan immers als een vraagstuk rond de inrichting van het openbaar bestuur beschouwd worden, hetgeen in mijn vak - de bestuurskunde - centraal staat. Het is hierbij de bedoeling een zo kritisch mogelijk inzicht te krijgen in de kenmerken van de organisaties die als publieke instellingen betrokken zijn bij het veiligheidsvraagstuk.

Mijn dank gaat uit naar de verschillende professionals uit de diverse organisaties, ieder deskundig op zijn/haar terrein, die enthousiast hun medewerking hebben gegeven aan de interviews en gesprekken. Zonder hun bijdrage zou deze scriptie niet geschreven kunnen zijn. Ook wil ik dr. Van der Meer en Liesbeth van Heel bedanken voor hun meelezen, corrigeren en adviseren zodat er uiteindelijk een inhoudelijk en leesbaar stuk tot stand is gekomen.

Petia Georgieva

Rotterdam, december 2005

1. Inleiding

Binnen regio Rotterdam- Rijnmond wordt het laatste jaar hard gewerkt aan de totstandbrenging van de veiligheidsregio. Bij de totstandbrenging van de veiligheidsregio is gekozen voor geïntegreerd samenwerken tussen de brandweer, de politie en de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen). De gedachte hierachter is het automatisme waarmee deze organisaties geassocieerd worden met het begrip ‘veiligheid’ en hun vermeende synergie bij het organiseren van de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het belang van adequaat toegeruste hulpverleningsdiensten en voldoende beschikbare financiële middelen staat daarbij centraal. De gezamenlijke voorbereiding op en de coördinatie van de hulpverlening bij ongevallen en rampen dient met andere woorden zo efficiënt mogelijk te worden georganiseerd.

Deze regionale bundeling van de multidisciplinaire taken van de organisaties vergemakkelijkt het leren van ieders afzonderlijke ervaring, het inzicht krijgen in gemeenschappelijke elementen en verschillen, en het profiteren van elkaars netwerken. Het vergt echter ook ingrijpende wijzigingen in de cultuur en handelingpatronen van de betrokken partijen. Het gaat hier om twee belangrijke tendenties: enerzijds autonomie van handelen, gebaseerd op kennis en expertise op bepaalde terreinen, en anderzijds toenemende wederzijdse afhankelijkheid, waardoor de partijen een stuk van hun autonomie moeten opgeven. Deze ingrijpende wijzigingen in de cultuur en handelingspatronen van de partijen vergen daarmee ook aanpassingen in de informatievoorziening binnen de afzonderlijke organisaties, ofwel het vormgeven van een informatievoorziening die rekening houdt met de wederzijdse afhankelijkheden en de samenwerking tussen de verschillende disciplines.

Deze scriptie beoogt om vanuit het perspectief van regionaal bundelen van de multidisciplinaire taken onder de koepel van de veiligheidsregio te komen tot hanteerbare aanbevelingen ten aanzien van het verbeteren van de knelpunten onderkend door de betrokken actoren met betrekking tot het functioneren van de informatievoorziening van het veiligheidsnetwerk. Aan de hand van enkele theoretische noties, ervaringen van de betrokken actoren met de totstandbrenging van de veiligheidsregio worden enkele aanbevelingen gedaan ten aanzien van het best gestaltegeven aan de informatievoorziening binnen deze veiligheidsregio en moeten ook bij andere veiligheidsregio's te gebruiken zijn. In dit onderzoek is er bewust voor gekozen de aandacht te beperken tot de kenmerken van het veiligheidsnetwerk, het functioneren van dit netwerk, de kenmerken van de informatievoorziening, het functioneren van de informatievoorziening en de repertoires van de betrokken actoren. Inhoudelijk kan er pas dan gestalte aan de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio worden gegeven als de deelnemende organisaties hun kennis- en informatiestructuur verbeteren.

Enkele knelpunten die het goede functioneren van de informatievoorziening in de weg staan worden onderscheiden. Concrete toepasbare voorstellen voor het verbeteren van deze knelpunten in de huidige situatie worden gedaan in de vorm van aanbevelingen. De Veiligheidsregio Rotterdam- Rijnmond kan hiermee zelf het initiatief in handen nemen en actief bijdragen aan de oplossing van de gesignaleerde problemen.

Met deze scriptie wordt getracht een bijdrage te leveren aan het debat over de wijze waarop

de informatie-uitwisseling geborgd wordt binnen een bestuurlijk netwerk, zoals de veiligheidsregio. Dit beleidsarrangement wordt samengesteld uit organisaties die horizontaal met elkaar verbonden zijn en wederzijds afhankelijk zijn bij het realiseren van veiligheidsproducten in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Een goed georganiseerde respectievelijk een goed geborgde informatievoorziening versterkt de positie van het veiligheidsbestuur en stelt de organisatie in staat om haar taken goed uit te voeren.

1.1 Relevantie van het onderwerp

Er kunnen verschillende redenen bedacht worden waarom de partijen betrokken bij de veiligheidsregio belang hebben bij de totstandkoming van een goede informatievoorziening.

- Allereerst wordt, zeker sinds de publicatie van uitkomsten van evaluatierapporten van verschillende rampen en grote ongevallen, waarin een gebrek aan of onvoldoende informatie-uitwisseling tussen de betrokken disciplines expliciet wordt benoemd, het gestalte geven aan de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio als prioriteit gesteld. Als gevolg van de tamelijk autonome positie van de politie, de brandweer en GHOR binnen de sector openbare orde en veiligheid, hebben deze partijen een eigen informatievoorziening voor het eigen bedrijfsproces. In dit kader beschikt iedere organisatie over een eigen infrastructuur voor die informatievoorziening. Aangezien er slechts onder specifieke omstandigheden een beroep wordt gedaan op het functioneren van de organisatie van de veiligheidsregio, hebben de betrokken actoren tot nog toe onvoldoende prioriteit gegeven aan de afstemming van informatie op het gebied van multidisciplinaire taken. De informatie die de betrokken diensten in het kader van de veiligheidsregio uitwisselen, is derhalve (nog) ongestructureerd en vaak onvolledig.
- In de tweede plaats is het van belang dat de organisatie van de veiligheidsregio, maar ook het veiligheidsproduct, totstandkomt op basis van samenwerking tussen de actoren. Dit leidt tot een toename in de vraag naar betere en snellere informatie-uitwisseling. Transparantie en efficiëntie komen tevens naar voren als essentiële maatstaven die een belangrijke rol spelen met betrekking tot de communicatie en informatie-uitwisseling in het proces van samenwerking tussen diensten, juist tijdens een crisis of een ramp. Deze maatstaven zijn niet alleen van belang voor het vergemakkelijken van de organisaties bij de taakuitvoering op multidisciplinair gebied, de verwachting is dat op basis daarvan de samenwerking tussen de actoren inzichtelijker wordt (wie waarvoor verantwoordelijk is en wanneer) en de afzonderlijke organisaties op hun verantwoordelijkheid afgerekend kunnen worden.
- In de derde plaats worden de organisaties geconfronteerd met ingrijpende vernieuwingen op technologisch gebied. Het gaat hierbij niet alleen om gevaarlijke stoffen en ziekten, maar ook om de gemakkelijke verspreiding daarvan. Technologisch gezien beschikken de organisaties in de laatste jaren, vergeleken met de tweede helft van de jaren negentig, over betere uitwisselingsmogelijkheden van informatie. Door middel van informatisering worden de organisaties in staat gesteld om op deze ontwikkelingen in te spelen, maar ook worden zij kwetsbaar voor invloeden van buitenaf. Informatie staat ten dienste van de goede uitvoering van de organisatietaken

en versterkt de positie van de organisatie ten aanzien van haar omgeving. De organisatie stelt zich hiermee echter ook open voor invloed vanuit de omgeving, waardoor haar bestaan onzeker wordt.

- Ten slotte spelen ook situationele factoren een rol. Daarbij kan de introductie van een aantal procesgerichte functionarissen - zoals de plaatsvervangend directeur brandweer, de programmamanager organisatie Gemeenschappelijke Meldkamer en de nieuwe projectmanager organisatie veiligheidsregio - als belangrijke stap worden gezien in de logica van de totstandbrenging van de veiligheidsregio.

In deze studie is naar voren gekomen dat al deze factoren een belangrijke rol hebben gespeeld in de vorming van de gedachtegang omtrent het gestaltegeven aan de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio.

In de loop van het lange proces van onderhandelingen over de inhoudelijke invulling van de veiligheidsregio is het belang van de landelijke overheid bij de vormgeving van de informatievoorziening gaandeweg toegenomen. Daartoe is in 2004 een commissie ingesteld, de zogenaamde Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR). Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar de situatie met betrekking tot de informatievoorziening, zoals deze zich in de praktijk van de organisaties betrokken bij de veiligheidsregio voordoet. De bevindingen hebben geleid tot het formuleren van enkele adviezen gericht op het creëren van een landelijk dekkende informatie-infrastructuur met een gestandaardiseerd begrippenkader voor alle operationele diensten betreffende hun multidisciplinaire taken. De ambitie op nationaal niveau uit zich in de titel van het rapport “De Vrijblijvendheid Voorbij” (2005). Deze adviezen dienen in lokale projecten te worden vertaald ten behoeve van het borgen van de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio.

1.2 Vormgeven aan de informatievoorziening

Een goede vormgeving van de informatievoorziening vergt ingrijpende veranderingen in het functioneren van de organisaties. Te denken valt aan hun handelingsgedrag, repertoires, referentiekaders, maar ook aan het omgaan met informatie-uitwisseling en het erkennen van hun wederzijdse afhankelijkheid. De scriptie tracht de organisatie en het verloop van deze processen in kaart te brengen en antwoord te geven op enkele vragen met betrekking tot de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio. Enkele voorbeelden van relevante vragen zijn dan:

- welke factoren en actoren spelen een rol in de totstandbrenging van de veiligheidsregio;
- welke knelpunten treden volgens deze organisaties op in het functioneren van de informatievoorziening bij de vorming van de veiligheidsregio; en
- wat kan er van de theorie en de ervaringen van de afzonderlijke actoren worden geleerd ten behoeve van het gestalte geven aan de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio.

Deze studie heeft deels een exploratief, deels een beschrijvend, en deels een evaluatief karakter. Uitgaande van enkele theoretische noties worden er verklaringen gezocht voor de

knelpunten die in de praktijk ten aanzien van de informatievoorziening optreden. De aard van de verhoudingen tussen de actoren, hun handelingsgedrag en referentiekaders, en de eigen cultuur van de verschillende partijen zijn daarbij belangrijke variabelen.

1.3 Een eerste verkenning

Bij het opstarten van een onderzoek is het noodzakelijk om een oriënteringsfase te doorlopen. In verband hiermee verrichtte ik eind 2004 een verkennend onderzoek bij de organisaties van de politie en de Regionaal Hulpverleningsdienst Rotterdam- Rijnmond, bestaande uit de brandweer en GHOR. Ik beperkte me daarbij grotendeels tot het proces van totstandkoming van de Veiligheidsregio Rotterdam – Rijnmond en de communicatieafdelingen van deze organisaties. Daarbij maakte ik gebruik van empirisch materiaal en hield ik interviews met projectmanagers, ambtelijk leidinggevend en communicatiemedewerkers. Dit beeld is verder verrijkt met het eerder genoemde rapport van de ACIR ‘De Vrijblijvendheid voorbij’.

Tabel 1: overzicht oriënteringsfase

Organisatie	Betreffend organisatieonderdeel	bron
Politie	Communicatie	Interview met communicatiemedewerker
Politie	Driehoekoverleg	Diverse rapporten
Politie	Inlichtingen	Algemeen Jaarverslag (2004)
Politie	Communicatie multidisciplinaire taken	Interview met communicatieadviseur
Brandweer	Inlichtingen	Interview met communicatieadviseur
Brandweer	Management Team	Managementteamoverleg
Brandweer	Ambtelijke top	Interview met regionaal commandant
GHOR	Communicatie	Interview met communicatieadviseur
GHOR	Management Team	Managementteamoverleg
Programmabureau Veiligheidsregio	Communicatie	Interview met communicatieadviseur
Project Organisatie Veiligheidsregio	Communicatie	Interview met communicatiemedewerker
Project Organisatie Veiligheidsregio	Management	Interview met projectmanager
Project Organisatie Veiligheidsregio	Management	Interview met achtal managers
Brandweer, GHOR, politie	Multidisciplinaire taken	Adviesrapport ‘De Vrijblijvendheid Voorbij’ (2005)
Brandweer, GHOR, politie	Multidisciplinaire taken	Adviesrapport Bas Eenhoorn
Brandweer, GHOR, politie	Multidisciplinaire taken	Kabinetstandpunt ‘De veiligheidsregio’

Een nadere bestudering van het empirisch materiaal en de interviews met relevante functionarissen levert een aantal interessante observaties op rond onderstaande thema’s.

Gedachteontwikkeling inzake de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio

De evaluatierapporten van rampen en ongevallen die in de laatste jaren hebben plaatsgevonden, brengen het beeld naar voren dat elke afzonderlijke organisatie sterk op het eigen domein en op de uitvoering van eigen taken is gericht. Deze bevindingen worden verder ondersteund door de uitkomsten van de oefening 'Bonfire', waarmee het Ministerie van Binnenlandse Zaken dit jaar de knelpunten in het multidisciplinaire optreden aan het licht bracht. In situaties van rampen of ongevallen moeten verschillende disciplines onmiddellijk bijeenkomen en consequent handelen. Nadere beschouwing leert echter dat in de dagelijkse praktijk deze verschillende hulpverleningsdiensten ieder een eigen informatievoorziening kennen, eigen structuren en bijbehorende culturen¹. Door het ontbreken van een gezamenlijke naar buiten treden en communiceren, maar ook door onvoldoende onderlinge informatie-uitwisseling, treden in de praktijk vaak problemen op. Deze problemen vormen voldoende aanleiding om te zoeken naar de beste manier waarop de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio georganiseerd kan worden. Het rapport *'Een kwestie van uitvoering'* van de zelfbenoemde adviescommissie voor de presterende overheid, onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen, heeft binnen de politiek en de overheidsorganisatie een verschuiving in het denken over de organisatie en het beheer van overheidsinformatie tot gevolg gehad naar een meer vraaggerichte organisatie.

De door mij verkende hulpverleningsdiensten zetten op het terrein van multidisciplinair optreden een aantal stappen richting afstemming van hun taken en het creëren van een gezamenlijke aanpak onder de koepel van de Veiligheidsregio Rotterdam- Rijnmond. Over het algemeen valt op dat het accent bij de vier directe stakeholders - te weten de brandweer, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) en de (regio)politie - op de eigen belangen en taken ligt. De ambitie bij het creëren van een veiligheidsregio is juist deze onderscheiden belangen en versnipperde taken te bundelen onder een koepel, met een gemeenschappelijk doel en een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van rampen en crisisbeheersing.

Er is op dit moment dus nog sprake van een grote diversiteit aan belangen, en de organisaties richten zich in de praktijk met name op het uitvoeren van hun primaire taken. Dat roept vragen op:

- hoe gaat de veiligheidsregio onder deze omstandigheden functioneren;
- welke knelpunten doen zich voor bij het uitwisselen van informatie tussen de actoren;
- zijn deze knelpunten te wijten aan de verschillen tussen de werkprocessen en de cultuur van de organisaties of aan de knelpunten die zich op het gebied van informatievoorziening binnen de afzonderlijke organisaties voordoen; en
- zijn deze knelpunten te wijten aan het gebrek aan bereidheid van de organisaties om door gezamenlijke inspanningen een veiligheidsregio tot stand te brengen of spelen persoonsgebonden factoren een rol?

De veiligheidsregio en het proces van gestalte geven aan de informatievoorziening
Mogelijke verklaringen voor de hierboven gestelde vragen houden verband met het gebrek aan aandacht voor het in een vroeg stadium borgen van de informatievoorziening. Het verkennende onderzoek laat ook een aanzienlijke diversiteit zien wat betreft de

¹ Koers 2000, visiedocument Regionaal Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond

aanvankelijke aanleiding voor partijen om de veiligheidsregio tot stand te willen brengen. Om te beginnen is het enthousiasme waarmee de partijen aan dit initiatief hebben gewerkt verschillend. Daar waar de ambtelijke top van de ene organisatie intensief, met inzet van alle krachten, acties uitvoert om het project tot stand te kunnen brengen (de brandweer), zijn de andere organisaties veel passiever en voorzichtiger in het onderhandelingsproces (de GHOR, de Gemeenschappelijke Meldkamer en de politie).

Ook de gehanteerde aanpak in de verschillende fasen van het project verschilt. De ene projectmanager hecht alleen belang aan het realiseren van de doelstelling van het project vanuit het eigen perspectief, zonder rekening te houden met de belangen van andere partijen. De andere manager is veel meer procesgericht. Ongeacht de vertraging in het proces van totstandkomen van de veiligheidsregio, kent deze manager veel meer belang toe aan het garanderen van de betrokkenheid van alle partijen bij het proces en het geven van structuur daaraan.

De vertegenwoordigers van de partijen die betrokken zijn bij de onderhandelingen hebben verschillende posities, variërend van leidinggevende (de brandweer en de GHOR), tot coördinator met betrekking tot de multidisciplinaire taken (de politie), tot projectleider zonder formele beslissingsbevoegdheid. De grote diversiteit in handelingsgedrag van deze vertegenwoordigers maakt het tot een interessante onderzoeksvraag hoe de interacties en de interactiepatronen tussen de actoren te beschrijven zijn bij de totstandbrenging van de multidisciplinaire producten. Is het handelingspatroon van de verschillende organisaties vergelijkbaar of wordt dit grotendeels bepaald door de specifieke cultuur en de werkprocessen van de onderscheiden organisaties?

Theoretische achtergrond

In het zoeken naar mogelijke verklaringen voor de knelpunten die in de praktijk van de veiligheidsregio optreden met betrekking tot de informatievoorziening, is het ook interessant om te kijken in hoeverre de structurering van de informatievoorziening en de procesgang van informatie-uitwisseling te begrijpen zijn door middel van de theorie. De vraag die hiermee beantwoord kan worden is: hoe verklaart de theorie het functioneren van de informatievoorziening van het veiligheidsnetwerk en welke aanbevelingen kunnen op basis hiervan worden gedaan ten aanzien van het verbeteren van deze voorziening?

In de verkenning van de casus is naar voren gekomen dat de organisaties relatief autonoom zijn. Dat betekent dat de actoren niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan. De multidisciplinaire taken veronderstellen dat de organisaties de producten in samenwerking tot stand brengen. Zonder de hulpbronnen van de andere partners zijn de afzonderlijke actoren niet in staat om de gewenste resultaten te leveren. Dit impliceert een wederzijdse afhankelijkheid. Het inzicht dat de partijen krijgen in de bronafhankelijkheid leidt daarbij tot strategisch gedrag.

Uitgaande van het geschetste beeld zijn de meest gangbare theorieën hierbij de netwerk-, de rationele en de culturele theorie. Voor deze modellen is gekozen, omdat zij begrippen uitwerken zoals machtspositie, strategisch handelen, informatieasymmetrie, horizontale relaties, wederzijdse afhankelijkheid, referentiekaders, patronen, repertoire en mate van vertrouwen; begrippen die mijns inziens centraal staan in de vormgeving van de informatievoorziening.

Relaties en wisselwerking tussen organisaties hebben immers vaak te maken met uitwisseling van informatie. In dit verband brengen de aangewezen theorieën een aantal

dimensies van deze informatie-uitwisseling in kaart die van belang zijn voor deze scriptie. Allereerst de intensiteit waarmee de informatie uitgewisseld wordt; deze zegt iets over de mate van afhankelijkheid tussen organisaties. Intensiteit refereert naar het aantal hulpbronnen en de frequentie waarmee deze tussen de organisaties uitgewisseld worden. Daarnaast is de symmetrie en asymmetrie van afhankelijkheid, ofwel de mate waarin alle partijen baat hebben bij de uitwisseling van informatie, eveneens van belang. Hoewel de organisaties vaak ‘gedwongen’ zijn om samen te werken (gelet op de afhankelijkheid van de hulpbronnen van de anderen), zijn zij niet bereid om hun eigen autonomie in te leveren. Dat resulteert in het ontwikkelen van nieuwe, specifieke procedures en het standaardiseren en formaliseren van het proces van multidisciplinaire informatie-uitwisseling. Last but not least bestaat er binnen de gekozen theorieën een dominante gedachte over de aard en omstandigheden waaronder een adequate informatie-uitwisseling kan plaatsvinden.

1.4 Doel van het onderzoek

In de voorgaande pagina’s werden belangrijke ideeën en ontwikkelingen aangekaart, die tijdens de eerste verkenning van de casus van deze masterscriptie naar voren zijn gekomen. In de praktijk van de veiligheidsregio treden knelpunten op bij uitvoering van multidisciplinaire taken. De gesignaleerde onvoldoende informatie-uitwisseling vindt niet zozeer op technisch niveau plaats, maar veel eerder op procesmatig en beheersmatig niveau.

De uitdaging bij dit onderzoek is om deze procesmatige en beheersmatige aspecten van de informatievoorziening voor de veiligheidsregio in kaart te brengen. Het uiteindelijke doel van deze studie is om te komen tot zinvolle aanbevelingen ten aanzien van het verbeteren van de knelpunten geconstateerd door de betrokken actoren wat betreft het functioneren van de informatievoorziening bij de vorming van de veiligheidsregio.

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

‘Een probleemstelling beschrijft het gebied (onderwerp) waarop het onderzoek zich moet bewegen en de belangrijkste interessen (te onderzoeken aspecten) op dat gebied’, aldus Schreuder Peters.²

Als gevolg van de toenemende aandacht voor het veiligheidsvraagstuk wordt er een nieuw bestuurlijk arrangement gecreëerd, teneinde de afstemming tussen operationele organisaties op het gebied van rampen en crisisbeheersing te verbeteren: de Veiligheidsregio. De omgeving waarin het veiligheidsvraagstuk zich afspeelt is turbulent, waarbij de producten totstandkomen door gezamenlijke inspanningen van meerdere organisaties. In dit kader wordt de volgende centrale vraag geformuleerd:

‘Op welke wijze kan aan de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio het best vorm worden gegeven?’

² R.P.I.J. Schreuder Peters, *Methoden en Technieken van onderzoek: Principes en praktijk*, Schoonhoven, Academic Service, 2000

Op grond van enkele theoretische noties wordt bij het analyseren van de informatiestroom tussen de bij het project 'Veiligheidsregio Rotterdam- Rijnmond' betrokken actoren ingegaan op de verbetermogelijkheden in de huidige situatie.

Voor de noodzakelijke afbakening van het onderzoeksterrein valt deze probleemstelling uiteen in vier deelvragen.

Deelvragen

De dynamische omgeving van de organisatie, de snel veranderende omstandigheden, maar ook het specifieke karakter van de organisatie (te weten operationeel worden in situatie van ramp of crisis), vereisen een flexibel optreden. Veel zaken worden ad hoc onderhandeld en er is een variëteit aan actoren met uiteenlopende percepties en daaraan gebonden oplossingsvoorkeuren.

Om in deze context een antwoord te vinden op de centrale vraag is een aantal deelvragen geformuleerd. Iedere deelvraag is specifiek van aard; beschrijvend, exploratief en evaluatief. Hieronder worden deze vragen uiteengezet:

1. Welke theoretische aspecten kunnen er als aandachtspunten worden aangewezen waarmee de informatievoorziening rekening moet houden?
2. Hoe is de veiligheidsregio in het algemeen georganiseerd?
3. Welke knelpunten kunnen worden onderscheiden bij de uitwisseling van informatie tussen de actoren en hoe kunnen die worden begrepen?
4. Wat kan er op basis van de uiteengezette theoretische gedachtegang en de analyses gezegd worden over het organiseren van de informatievoorziening binnen arrangementen zoals de veiligheidsregio?

Op basis van de begrippen, uitgewerkt door de rationele, netwerk- en culturele benadering, worden specifieke kenmerken waarmee informatievoorziening voor de veiligheidsregio rekening moet houden, in kaart gebracht. Vervolgens worden het veiligheidsnetwerk en het functioneren van de informatievoorziening hiervan beschreven.

In het bijzonder wordt er gekeken naar de partijen die bij het veiligheidsnetwerk betrokken zijn en naar de relatie tussen deze autonome organisaties, in een klimaat van interdependentie en strategisch gedrag. Bij het beschrijven van de opbouw van de informatievoorziening worden relevante kenmerken naar voren gebracht. Er wordt gekeken naar dominante problemen die de actoren onderscheiden met betrekking tot het functioneren van de informatievoorziening.

De knelpunten ten aanzien waarvan de opvattingen van de partijen grotendeels overeenkomen, worden voorzien van aanbevelingen voor verbetering van de informatievoorziening dan wel voor het structureren hiervan tot een informatiesysteem. Daar waar de opvattingen van de actoren duidelijk van elkaar verschillen, wordt er gezocht naar verklaringen voor de diversiteit van definities. De aanbevelingen worden hierbij gericht op het leren omgaan met deze diversiteit.

1.6 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** en **hoofdstuk 3** wordt uiteengezet op welke wijze hier theoretisch en methodisch te werk is gegaan om de gestelde vragen in de case study beantwoord te krijgen. Gekozen wordt voor gedegen uitwerking van de gebruikte relevante begrippen zodat de lezer zich voorafgaand aan de resultaten van de studie een beeld kan vormen van de specifieke kenmerken van de betrokken organisaties, waarmee de informatievoorziening van de Veiligheidsregio rekening moet houden. Verder wordt door het gebruik van een eenduidig begrippenkader voorkomen dat er begripsverwarring ontstaat.

In het daarop volgende **hoofdstuk 4** wordt de specifieke casus besproken. In een aantal paragrafen worden de centrale actoren binnen de organisatie van de veiligheidsregio met hun taken, bevoegdheden, wettelijke kaders en wederzijdse afhankelijkheden in het kort belicht. Daarna wordt het functioneren van het netwerk in kaart gebracht. Tevens wordt een beeld van de kenmerken van de informatievoorziening geschetst. Nader wordt ingegaan op het functioneren van deze informatievoorziening. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het beschrijven van de kenmerken van de repertoires van de actoren, die van invloed kunnen zijn op de wijze van kijken naar en formuleren van problemen.

In **hoofdstuk 5** wordt een analyse gegeven van de door de verschillende actoren met betrekking tot het functioneren van het veiligheidsnetwerk geconstateerde knelpunten en de rol van de informatievoorziening hierbij. Met behulp van de geschetste repertoires van de actoren, wordt er een verklaring gezocht voor de uiteenlopende percepties van de actoren wat betreft de onderscheiden knelpunten.

De scriptie wordt in **hoofdstuk 6** afgesloten met conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het verbeteren van de geconstateerde knelpunten. Naar aanleiding van de waargenomen consensus over knelpunten met betrekking tot het functioneren van de informatievoorziening, worden de aanbevelingen gericht op het formuleren van verbeterpunten vanuit de rationele, netwerk en culturele benadering. Indien er dissensus wordt geconstateerd, dan zijn de inspanningen gericht op het vinden van verklaringen voor de variëteit van definities die de actoren aan het probleem geven. Aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het leren omgaan met de verschillende opvattingen.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden het veiligheidsnetwerk en de informatievoorziening hiervan vanuit de rationele, netwerk en cultuurbenadering bekeken. Achtereenvolgens passeren daarbij de onderscheiden functies van de informatievoorziening binnen het netwerk de revue.

Uitgaande van de rationele benadering wordt in paragraaf 2.1 de ongelijke verdeling van informatie als een hulpbron kort behandeld; met behulp van deze benadering worden de effecten van deze ongelijke verdeling op het gedrag en handelen van de actoren in kaart gebracht. Paragraaf 2.2 gaat in op de netwerkbenadering met haar aandacht voor horizontale verhoudingen tussen organisaties, divergerende belangen, relatieve autonomie van de actoren, maar ook wederzijdse afhankelijkheid ten aanzien van de hulpbronnen bij de totstandbrenging van producten. Deze benadering gaat een stap verder in het beschrijven van de relaties tussen de partijen op langere termijn en sluit als zodanig goed aan op de volgende benadering, te weten de culturele benadering. De interdependenties tussen de partijen worden in de loop van de tijd geïnstitutionaliseerd in de vorm van arrangementen. Eén voorbeeld hiervan is de veiligheidsregio.

Vanuit de invalshoek van de culturele benadering wordt in paragraaf 2.3 nader ingegaan op het strategisch handelen van actoren. Gekeken wordt naar de kenmerken van de samenwerkende organisaties die invloed uitoefenen op de handeling- en denkwijze van de actoren. Dit hoofdstuk eindigt met paragraaf 2.4 waarin het institutionaliseren van de wederzijdse afhankelijkheden in de vorm van de totstandbrenging van een beleidsarrangement, kort belicht wordt.

2.1 Rationele benadering

Door het vermogen het informatieverkeer te kunnen controleren of beïnvloeden, kunnen organisaties een aanzienlijke macht opbouwen. Deze macht is direct gekoppeld aan het afhankelijk houden van de andere partijen van deze informatiehulpbron. Bekkers (1998) wijst in dit verband naar organisaties die bepaalde macht opbouwen door communicatiekanalen te openen en te sluiten. Deze organisaties analyseren de stromende gegevens, filteren de informatie die hun belangen aanspreekt en laten deze verder in de lijn voortgaan. De actoren kunnen op deze manier vanuit eigen belang en voorkeur aan bestaande kennis vormgeven (Bekkers, 1998). Deze kennis gebruiken organisaties als een middel om de percepties en attitudes van de andere betrokken actoren te beïnvloeden. Dit soort strategische handelen van actoren kan een effectieve informatie-uitwisseling in de weg staan.

Als gevolg van informatieasymmetrie zal de ene partij zich daarbij van de andere afhankelijk weten. Deze laatste beschikt immers over de kennis en vaardigheden die nodig zijn om bepaalde multidisciplinaire taken uit te kunnen voeren. In dit verband hebben de partijen elkaar nodig om efficiënt bepaalde producten tot stand te kunnen brengen. Eenzijdig opgelegde beslissingen met betrekking tot multidisciplinaire taken kunnen dit proces frustreren.

Met deze wetenschap in het achterhoofd dienen bij de positionering van de informatievoorziening in de veiligheidsregio bepaalde afwegingen te worden gemaakt. De

verhouding tussen de betrokken organisaties is te beschrijven als horizontaal, waarbij de belangen ten aanzien van een probleem zeer uiteenlopend kunnen zijn. Uitgaande van een doelincongruentie zullen de partijen maatregelen willen treffen om misbruik of ongelijk gebruik van het informatiemiddel door de andere actoren te voorkomen. Daarbij gaat het niet alleen om de aanwending van de middelen voor beoogde gemeenschappelijke baten te bevorderen, maar ook om handelingsalternatieven uit te sluiten waaraan specifieke interne baten voor één van de actoren verbonden zijn. Dit type maatregelen veroorzaakt uiteraard weer kosten, die de actoren tegen de ermee bewerkstelligde gemeenschappelijke baten zullen willen afwegen.

In een horizontale relatie zullen de samenwerkende partijen hun wederzijdse afhankelijkheid moeten erkennen en deze in de vorm van een tweezijdige overeenkomst moeten bekrachtigen. De grondslag van die overeenkomst ligt in een interorganisatorische overeenstemming over de aard van de informatie en de wijze waarop aan deze informatie gestalte wordt gegeven. Uitgangspunt hierbij is de afstemming van de informatievoorziening op de kenmerken van de bij de vorming van de veiligheidsregio betrokken organisaties. (Mol, 1997)

Een door alle partijen onderschreven keuze voor een passende informatievoorziening – met de eventueel bijbehorende standaardisatie en normering - is essentieel voor het vereiste wederzijds vertrouwen ten aanzien van de overeenkomst. Een informatievoorziening die geen recht doet aan de specifieke kenmerken van de betrokken organisaties, scheidt wantrouwen. De omgekeerde relatie, waarbij de mate van vertrouwen die de partijen in elkaar hebben leidt tot het al dan niet tot stand brengen van een passende informatievoorziening, is ook valide.

Uit de voorgaande beschrijving komt naar voren dat de partijen die onder de koepel van de veiligheidsregio worden gebracht, samenwerken om een bepaald product in het kader van rampen en crisisbeheersing tot stand te kunnen brengen. De organisaties zijn echter relatief autonoom en staan horizontaal tot elkaar. Deze autonomie veronderstelt het behartigen van specifieke, vaak uiteenlopende belangen; partijen zoeken naar manieren om hun eigen positie te versterken, en machtsconflicten leiden tot strategisch handelen en het selectief uitwisselen van informatie.

Deze benadering belicht slechts één kant van de medaille, te weten uiteenlopende doelstellingen van de actoren en resourcedependentie bij de totstandbrenging van producten. Daarnaast is het ook interessant om te kijken hoe deze uiteenlopende doelstellingen en resourcedependenties op langer termijn georganiseerd worden.

2.2 Besluitvorming in netwerken

Kenmerkend voor het onderwerp van deze scriptie zijn de relatief horizontale verhoudingen tussen de aan de organisatie van de veiligheidsregio deelnemende partijen, de diversiteit in hun belangen, hun relatieve autonomie, maar ook wederzijdse afhankelijkheid. De netwerkbenadering ligt in het verlengde hiervan.

De belangrijkste kenmerken van een netwerksituatie worden door de Baas (1995) als volgt neergezet:

- meerdere actoren waartussen een horizontale relatie bestaat,
- onderlinge afhankelijkheid, en
- relatieve autonomie.

Indien een netwerksituatie gedurende een langere periode bestaat uit een aantal vaste actoren, raken deze op elkaar ingespeeld. De netwerksituatie wordt omgezet in een netwerk waarin vaste gewoonten, spelregels en rituelen voorkomen. Als resultaat hiervan neemt de complexiteit geleidelijk af. In dit verband stelt de Baas (1995) dat een netwerk gedefinieerd kan worden als: "... een over een langere periode gestabiliseerd patroon van interactie tussen onderling afhankelijke, maar in hun gedrag relatief autonome actoren."

Publieke organisaties functioneren in een netwerk van informatie-uitwisselingrelaties, dat kenmerkend is voor een bepaalde sector. Het aantal en de inhoud van deze relaties bepaalt in belangrijke mate de stabiliteit van het netwerk. In een klimaat van wederzijdse afhankelijkheid worden coördinatie en samenwerking tussen organisaties de trefwoorden waarop het netwerk berust. Problemen die veroorzaakt worden door wederzijdse afhankelijkheid bij het leveren van producten, kunnen alleen onder controle worden gehouden indien beleidsdoelen, strategieën en percepties van de erbij betrokkenen actoren op elkaar worden afgestemd.

In de loop van de tijd kristalliseren deze afhankelijkheden uit tot een netwerkverband. Dit netwerkverband wordt gekenmerkt door min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, waarbij de beleidsproblemen en -doelstellingen worden gevormd en veranderd tijdens het beleidsspel. Het netwerk levert een kader voor spelen: interacties waarbij de ultieme uitkomsten van het beleidsspel worden gerealiseerd. Een netwerk ontstaat als resultaat van de interacties tussen de actoren, die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. De aangewezen afhankelijkheid zorgt voor het vormen van vaste patronen van interactie. Als gevolg van de frequentere contacten gaan de actoren perspectieven delen, en doen zij gezamenlijk ervaring op. Dat laatste kan leiden tot het ontstaan van eenzelfde manier van denken en handelen.

Besluitvorming is een veelvoorkomend onderwerp binnen de diverse arena's, of speelvelden waarin verschillende actoren bijeenkomen. Binnen één arena kan een actor meerdere spelen uitvoeren. Bovendien kunnen beleidsspelen aan elkaar gekoppeld worden, waardoor er een nieuw spel ontstaat. Beleidsspelen brengen de besluitvorming een stap verder indien ze succesvolle beslissingen tot stand brengen in relatie tot de aard en context van problemen, maar ook wat betreft oplossingen en manier van denken.

De besluitvorming binnen een netwerk kan worden opgesomd met een aantal trefwoorden, namelijk wederzijdse afhankelijkheid, pluriformiteit, geslotenheid, turbulentie en onvoorspelbaarheid. Onvoorspelbaarheid is gebonden aan de voortdurende stroming van actoren in en uit het netwerk. Daarnaast brengt de onderlinge diversiteit van actoren pluriformiteit met zich mee. Bij een gebrek aan interesse in de samenwerking met bepaalde actoren, worden deze buiten het netwerk gehouden. In het realiseren van hun afzonderlijke belangen moeten de actoren rekening houden met de variëteit en afhankelijkheid binnen het netwerk.

De afhankelijkheid van de organisaties van de hulpbronnen van anderen wordt als wezenlijk element voor het voortbestaan en de stabiliteit van de organisatie beschouwd, met name waar het de beschikbaarheid, de verdeling en toegang tot deze hulpbronnen betreft. Deze bronnen zijn vaak eigendom van andere organisaties, waardoor er

afhankelijkheid optreedt die tot onzekerheid kan leiden. In een situatie gekenmerkt door afhankelijkheid en onzekerheid, kan de organisatie voor een strategie kiezen, waar zij een deel van haar autonomie inlevert. Prof. Bekkers brengt in dit kader verschillende strategieën in kaart, gericht op het beperken van de afhankelijkheid en onzekerheid, te weten het beïnvloeden van de besluitvorming van de organisaties, waarvan de eigen organisatie afhankelijk is, alsook de vorming van samenwerkingsverbanden, waardoor de omgeving gekoloniseerd wordt.

Afhankelijk van de machtspositie van de actoren in het netwerk en de meest relevante doelen en belangen, maar ook van de cultuur van een netwerk en het daarvan afgeleide gedragspatronen, wordt informatie beschikbaar gesteld. In dit verband in een bestuurlijk arrangement, waarbij de organisaties afhankelijk zijn van elkaars bereidheid om informatie uit te wisselen, een plek bij uitstek waar factoren als een verschillende wijze van functioneren, verschillende handelingsrepertoires, maar ook het toekennen van verschillende betekenis aan gelijkkluidende informatie (uitgegaan van het eigen organisatiecultureel perspectief) een belangrijke rol spelen. Organisaties die deel uitmaken van het beleidsarrangement zullen vaak geconfronteerd worden met deze uiteenlopende betekenissen.

Het feit dat organisaties wederzijds afhankelijk van elkaar zijn, kan mogelijke gevolgen hebben voor hun autonomie. Pfeffer en Salancik (1978) stellen in dit verband dat de organisaties een strategie kunnen kiezen, waarbij zij om te overleven hun afhankelijkheid van bronnen die voor hun bestaan van wezenlijk belang zijn, beperken. Gelet op het feit dat de toegankelijkheid en allocatie van deze bronnen echter vaak door andere organisaties wordt bepaald, is het mogelijk dat de resulterende afhankelijkheid onzekerheid creëert. De mogelijke invloed die deze afhankelijkheid kan uitoefenen op het gedrag van de betrokken actoren, vormt het onderwerp van aandacht in het komende paragraaf. De vragen “welke culturele aspecten het gedrag van de betrokken actoren kenschetsen” en “op welke manier deze van invloed zijn op de relaties tussen de organisaties”, worden daarbij als centraal gehouden. Door deze cultuurelementen naar voren te brengen, wordt het beeld van begrippen zoals horizontale relaties tussen actoren, de informatie-uitwisseling en strategisch handelen verrijkt.

2.3 Culturele benadering

De culturele benadering benadrukt dat het handelen van actoren afhankelijk is van hun interpretatie van het leven. De inhoudelijke argumenten van de verschillende partijen botsen vaak met elkaar als gevolg van de verschillende definities en oplossingen die zij met betrekking tot een bepaald probleem hanteren. Deze worden gedetermineerd met behulp van het referentiekader van de actoren: het perspectief van waaruit ze naar de wereld kijken. Elke actor kijkt met zijn eigen referentiekader naar een bepaald vraagstuk. Het referentiekader wordt opgebouwd uit ideeën over gebeurtenissen, belangen, normen en waarden met betrekking tot de realiteit van de actoren en hun positie daarin. Het referentiekader wordt normaliter gevormd in een proces van socialisatie. Waarden, normen en opvattingen over de samenleving worden gedeeld door verschillende actoren/groepen en organisaties, hoewel ze niet volledig overeenkomen en vaak meer verschillen

tonen.(Bekkers, 2000)

Naarmate de actoren een groter belang hebben bij een probleem, zijn zij geneigd alle positieve kanten daarvan naar voren te brengen, en andersom. Met andere woorden: de percepties van actoren zijn subjectief gekleurd. Elke actor is voortdurend bezig te interpreteren wat er gaande is. Van der Meer en Van Dijk (2002) stellen in dit verband dat organisaties als netwerk van interactieketens kunnen worden begrepen. Gelet op het feit dat acties en interpretaties gegrond zijn in eerder opgedane ervaringen, kunnen actoren daarop verschillend reageren. Van der Meer en Van Dijk (2002) duiden het zingevingskader en handelingspatroon van individuen aan met de term 'repertoire'. De repertoires van actoren veranderen in de loop van de tijd in het proces van interactie en opdoen van nieuwe ervaring, waardoor hun manier van denken en handelen wijzigt.

Actoren opereren ieder vanuit hun eigen repertoire. Analytisch gezien ontstaat op grond van gezamenlijke geschiedenis en vergelijkbare ervaringen het zogenaamde collectief repertoire. Dit collectief repertoire wordt samengesteld uit manieren van denken, procedures en routines en weerspiegelt de logica van de werkprocessen binnen een organisatie. Van der Meer en Van Dijk (2002) spreken over de inrichting van een informatiesysteem binnen een organisatie in relatie tot een dergelijk collectief repertoire passend bij een bepaalde logica van werkprocessen, heersend binnen de organisatie. De collectieve repertoires van verschillende organisaties kunnen uiteenlopen. Dit als gevolg van de verschillende betekenissen die de actoren toekennen aan wat er gaande is. In het proces van interactie nemen actoren elkaars reacties waar, interpreteren elkaar handelingen en reageren hierop. Volgens Van der Meer en Van Dijk leidt dat verder tot het ontstaan van deels nieuwe betekenissen en handelingspatronen.

In een situatie waarbij de actoren een bepaald probleem vanuit uiteenlopende perspectieven beschouwen, kan een intensiever contact helpen om een nieuwe ervaring op te doen.

Bestaande perspectieven worden gekoppeld aan deze nieuwe ervaring, als gevolg waarvan er een gemeenschappelijke ofwel gedeelde perceptie ten aanzien van dit probleem ontstaat.

Ten slotte worden de percepties en voorkeuren van actoren beïnvloed door de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatiebronnen. Ook het vertrouwen dat actoren in de informatiebronnen hebben, speelt hierbij een rol (March and Olsen, 1989). Slecht toegankelijke of niet beschikbare informatie beïnvloedt de wederzijdse beeldvorming tussen de actoren. Daarnaast kan een gebrek aan vertrouwen in de informatie die de actoren verstrekken, leiden tot weerstand en blokkades in het proces van interactie en onderhandelingen. Het wantrouwen draagt tevens bij aan het strategisch omgaan met informatie en het gebruik ervan als een middel om macht op te bouwen.

De hedendaagse samenleving is gebaseerd op allocatie van schaarse hulpbronnen in een klimaat van divergente conflicterende belangen. Dat betekent dat handelen een kwestie is van het maken van strategische keuzes. Culturele veronderstellingen kleuren en sturen hetgeen de actoren zien en waarnaar zij kijken. Actoren maken een keus op grond van de verwachtingen die zij hebben over de consequenties van hun handelingen; referentiekaders worden gemobiliseerd teneinde het proces te beïnvloeden.

2.4 Arrangementen

Zoals eerder gezegd werd, het bestaan van andere organisaties, wier hulpbronnen van invloed zijn op het functioneren van een afzonderlijke actor, brengt afhankelijkheid teweeg die op haar beurt tot een onzekerheid over de autonomie van de organisatie leidt.

Uit het verkennend onderzoek kwam naar voren dat de organisaties in technologische zin de laatste jaren, vergeleken met de tweede helft van de jaren negentig, over betere mogelijkheden voor informatie-uitwisseling beschikken. Als gevolg van technologische ontwikkelingen, zoals de toegenomen informatisering, kunnen organisaties snel en in grote hoeveelheden informatie aan elkaar beschikbaar stellen. Het omgekeerde vindt evenwel plaats. Bekkers (1998) stelt in dit verband dat organisaties ervoor kunnen kiezen om zich te verweren tegen zowel interne als externe druk van actoren en groepen om hun informatie toegankelijk te maken. Door informatie in ruimere mate voor externe partners toegankelijk te maken, stelt de organisatie zich open voor invloeden vanuit de omgeving. Deze openheid brengt verder bepaalde onzekerheid met zich mee. Bekkers (1998) spreekt over het bedreiginggevoel voor de interne stabiliteit van de organisatie.

Een mogelijke strategie gericht op het beperken van de onzekerheid omtrent het strategisch omgaan met informatie en zelf toegang krijgen tot de informatiebronnen, is het zoeken naar manieren om de informatiekkanalen standaard open te houden. Met andere woorden: deze strategie brengt een standaardisering en formalisering van de informatie-uitwisseling teweeg. Samen met de intensiteit van de contacten en de soort afhankelijkheidsrelatie, bepaalt deze strategie de wijze waarop de organisaties vormgeven aan hun relaties.

Uitgaande van het idee dat alle partijen baat hebben bij de samenwerking, kunnen de organisaties in die zin kiezen voor het maken van duidelijke afspraken over het afstemmen van hun gedrag rond bepaalde taken. Daarnaast kan het creëren van een beleidsarrangement ook van buitenaf worden opgelegd. De organisaties zien zich gedwongen om op een bepaald gebied met elkaar samen te werken.

De veronderstelling achter het creëren van zo'n beleidsarrangement, waarbij de informatie-uitwisseling en kennis tussen organisaties gestandaardiseerd en geformaliseerd wordt, is dat dit de onzekerheid bij het functioneren van de organisaties reduceert. Door het structuur geven aan gegevens, informatie en kennis zou de beoogde informatie-uitwisseling transparanter moeten worden. Organisaties maken duidelijke afspraken over en ontwikkelen procedures voor het ruilen van hulpbronnen. Op grond van deze afspraken kunnen zij elkaar op het niet-nakomen van hun verplichtingen aanspreken. Dit zou tot het reduceren van de onzekerheid kunnen leiden; echter beïnvloedt het ook het handelen van de organisatie. Aldrich (1979) stelt dat de mate van formalisatie, standaardisatie en intensiteit, en het type afhankelijkheid factoren zijn, die invloed uitoefenen op de structuur van de relaties tussen organisaties.

Gelet op de intensiteit van het gegevensverkeer en de hoeveelheid te verwerken data, spreekt Bekkers (1998) over dalende transactiekosten indien de gegevens voor het netwerk gestandaardiseerd worden. Verder is het van belang dat de partijen kunnen bepalen welke kennis en informatie zij al dan niet toegankelijk stellen. Als gevolg hiervan ontstaat er een scheiding tussen de eigen en de gemeenschappelijke taakuitoefening, met de gedachte dat deze beter kan worden vormgegeven. Enerzijds wordt de onzekerheid ten aanzien van de toegang tot bepaalde informatie en de kwaliteit hiervan hiermee verder gereduceerd. De deelname aan het netwerk zou tevens kunnen leiden tot afstemming tussen de

informatievoorzieningen van de verschillende organisaties. Anderzijds is er ook niet uit te sluiten dat de organisaties alleen deze gegevens toegankelijk stellen die hun eigen belangen bedienen, waardoor de onzekerheid verder toeneemt.

De afhankelijkheid van elkaars informatie betekent niet per definitie dat de partijen hun autonomie moeten opheffen; omgekeerd zouden de organisaties autonoom kunnen blijven ten aanzien van de eigen, interne informatievoorziening. Aan de ene kant krijgen de participerende organisaties juist ook eigen spelruimte in hun gebondenheid aan het netwerk, terwijl aan de andere kant de gemeenschappelijke taal die in het proces van communicatie en uitwisselen van gegevens ontstaat, resulteert in het opnieuw creëren van wederzijdse afhankelijkheden.

Bekkers (1998) stelt dat organisaties geneigd zijn informatie uit te wisselen indien er sprake is van een bepaalde balans tussen afhankelijkheid en autonomie, tussen vrijheid en gebondenheid.

2.5 Conclusies vanuit het theoretisch kader

In dit hoofdstuk zijn de rationele, netwerk-, en culturele benadering uitgewerkt om een antwoord te geven op deelvraag 1 uit paragraaf 1.5: *‘Welke theoretische aspecten kunnen er als aandachtspunten worden aangewezen waarmee de informatievoorziening rekening moet houden?’*.

De rationele, netwerk- en culturele benaderingen bieden elk afzonderlijk en in samenhang een theoretisch handvat om inzicht te krijgen in de specifieke kenmerken van de organisaties die deelnemen aan de veiligheidsregio en hun onderlinge relaties. De organisaties die onder de koepel veiligheidsregio functioneren, zijn relatief autonoom, en de contacten die zij met elkaar onderhouden, zijn horizontaal en niet hiërarchisch van aard. Echter, de organisaties zijn wat betreft de voorbereiding en uitvoering van hun multidisciplinaire taken wederzijds afhankelijk van elkaars hulpbronnen, waaronder informatie. De partijen kennen een eigen logica van werkprocessen, wettelijke kaders, taken en bevoegdheden. Zij handelen strategisch bij de totstandbrenging van het gezamenlijke product, als gevolg waarvan er vaak machtsconflicten ontstaan. Dit strategisch gedrag is tevens gebonden aan het selectief uitwisselen van informatie. De organisaties zijn aan de ene kant afhankelijk van de medewerking van de anderen; echter de organisaties moeten zichzelf eveneens openstellen, willen zij effectief zijn. Dat maakt dat de organisaties een deel van hun autonomie kwijtraken.

In het theoretisch kader werden de repertoires van actoren als beïnvloedend voor hun percepties geschetst. Zij bepalen de wijze waarop actoren denken en handelen. Afhankelijk van de organisatiecultuur kunnen de repertoires van actoren per organisatie sterk uiteenlopen. Deze denk- en handelpatronen veranderen met het opdoen van nieuwe ervaringen; actoren nemen elkaars gedrag waar, kennen nieuwe betekenis toe aan wat er gaande is en reageren op deze nieuwe betekenisgeving. Nieuw gedrag ontstaat als gevolg hiervan. Dit gedrag kan zowel bevorderlijk als hinderlijk werken voor de beoogde samenwerking.

Teneinde de onzekerheid in het functioneren van de organisaties als gevolg van wederzijds noodzakelijke afhankelijkheid en strategisch gedrag te reguleren, werd er gesproken over standaardisering en formalisering van de uitgewisselde informatie en kennis. De organisaties wisselen informatie met elkaar uit door datacommunicatie-infrastructuren aan te brengen. Op deze manier worden zij in staat gesteld gestandaardiseerde gegevens met elkaar op een stabiele manier uit te wisselen. De structuur van de relaties tussen organisaties wordt beïnvloed door de mate van formalisatie, standaardisatie, intensiteit en soort afhankelijkheid tussen de actoren.

Hieronder wordt kort samengevat op welke wijze de gekozen theorieën op elkaar aansluiten in relatie tot de informatievoorziening van de veiligheidsregio. Het bestuderen van het vanuit verschillende invalshoeken omgaan met het centrale element informatie, biedt de kans op een zo compleet mogelijk beeld van het scriptieonderwerp. In het kader van de gekozen theorieën wordt een aantal noties wat betreft de informatievoorziening schematisch uiteengezet. Deze aanknopingspunten dienen als een kader bij het inventariseren van de stand van zaken betreffende de informatievoorziening en worden verderop in de scriptie gebruikt bij het schetsen van een ideale informatievoorziening voor de organisatie van de Veiligheidsregio Rotterdam- Rijnmond.

Tabel 2 Enkele theoretische aanknopingspunten betreffende de vormgeving aan de informatievoorziening

Type	Aanknopingspunten informatievoorziening	Knelpunten
Rationele theorie	<ul style="list-style-type: none"> - actoren gebruiken informatie als een hulpbron ter versterking van hun machtspositie - informatieasymmetrie - afname transactiekosten 	<ul style="list-style-type: none"> - strategisch handelen actoren
Netwerkbenadering	<ul style="list-style-type: none"> - horizontale relaties - wederzijdse afhankelijkheid - relatieve autonomie - onzekerheid 	<ul style="list-style-type: none"> - de poging om onzekerheid te reduceren (bijvoorbeeld door de organisatie open te stellen en hulpmiddelen uit te wisselen) creëert verdere onzekerheid (die tot strategisch gedrag kan leiden)
Culturele benadering	<ul style="list-style-type: none"> - cultuur - referentiekaders - repertoires - vertrouwen (respectievelijk wantrouwen) 	<ul style="list-style-type: none"> - repertoires kunnen leiden tot automatisme in het functioneren van de organisaties - veranderen van cultuur is een zeer moeizaam en langdurig proces
Arrangementen	<ul style="list-style-type: none"> - duidelijke afspraken over ruil van hulpbronnen - data communicatie- infrastructuur ontwikkelen - gestandaardiseerde gegevens op een stabiele manier uitwisselen 	<ul style="list-style-type: none"> - eigen taakuitoefening krijgt prioriteit boven de gemeenschappelijke - beleidsarrangementen worden gecreëerd teneinde met de wederzijdse afhankelijkheid om te kunnen gaan. Als gevolg ontstaat er nieuwe wederzijdse afhankelijkheid

3. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe in deze scriptie te werk is gegaan om inzicht te verwerven in de wijze waarop de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio het beste georganiseerd kan worden.

In de zoektocht naar het verklaren van het functioneren van de informatievoorziening is eerst een theoretische oriëntatie over het onderwerp gedaan. In deze literatuurstudie zijn belangrijke begrippen naar voren gekomen, die het kader samenstellen van het verzamelen van empirische gegevens.

In de verkennende fase van dit onderzoek is gewerkt met een kwalitatief interview. Met een gering aantal personen is een diepgaand interview gehouden bedoeld om het brede spectrum van perspectieven van de actoren in kaart te brengen. Gelet op het feit dat verschillende organisaties zelf onderwerp van aandacht in dit onderzoek zijn, waardoor het accent in het gespreksthema van interview naar interview kan verschuiven, is het kwalitatieve interview hier de meest voor de hand liggende dataverzameltechniek. Een interviewhandleiding met alle onderwerpen waarover vragen aan de respondenten worden gesteld, zorgt voor de vergelijkbaarheid van de verkregen informatie. Verder draagt deze bij aan een vlotte en vruchtbare analyse. Aan de hand van dit kwalitatieve interview zijn relevante inzichten over de functionerende informatievoorziening in de betrokken organisaties verzameld en aanknopingspunten voor verder onderzoek aan het licht gekomen.

In het empirische deel van deze scriptie wordt stapsgewijs uiteengezet hoe het netwerk, waarin het veiligheidsproduct tot stand wordt gebracht, er uitziet. Vervolgens wordt de manier waarop dit netwerk functioneert in kaart gebracht en er wordt gekeken naar de structuur van de informatievoorziening en het functioneren hiervan. Ten slotte worden de kenmerken van de repertoires van de erbij betrokken actoren beschreven. De knelpunten in het functioneren van de informatievoorziening, onderkend door de afzonderlijke actoren als relevant, zijn in belangrijke mate beïnvloed door deze repertoires. Met behulp van de theorie wordt er naar verklaringen gezocht voor de knelpunten met betrekking tot het functioneren van de informatievoorziening. Afhankelijk van de overeenkomsten dan wel verschillen tussen de opvattingen van de partijen over knelpunten in het systeem, worden er aanbevelingen gedaan ten aanzien van het oplossen van de problemen ofwel duidelijke definitie van de problemen.

- Allereerst wordt een beschrijving van het netwerk gemaakt. De organisatie van de veiligheidsregio wordt hier niet als één geheel beschouwd, maar als een organisatie van organisaties. Dit netwerk is een inter-organisatieel netwerk, een conglomeraat van afhankelijke en elkaar beïnvloedende organisatieonderdelen. Belangrijke stappen in het beschrijven van het netwerk zijn het in kaart brengen van het ontstaan van het netwerk en welke partijen erbij betrokken zijn. De taken, verantwoordelijkheden en het gezag op basis waarvan actoren handelen, worden overzien. De aandacht wordt met name gericht op de actoren en hun afhankelijkheden ten aanzien van informatie, geld en uitvoering van het veiligheidsvraagstuk. Verder wordt bij het inventariseren van de kenmerken van het netwerk gekeken naar factoren zoals structuur van de betrokken

organisaties, specifieke rol die zij in het netwerk vervullen en cultuur van de afzonderlijke organisaties die het gedrag van de actoren beïnvloedt.

Dataverzameling:

De informatie nodig voor het beschrijven van de organisaties betrokken bij het veiligheidsnetwerk, hun structuur, rol en specifiek cultuur, de interdependenties tussen de factoren wat betreft de totstandbrenging van het veiligheidsproduct, wordt verzameld op grond van rapporten, notities, circulaire, beleidsrapportages en evaluaties van incidenten. Ook worden belangrijke gegevens verkregen door middel van enkele observaties tijdens vergaderingen van het Veiligheidsbestuur, Algemeen en Dagelijks bestuur van de RHRR en het MT overleg van de RHRR. Voor het bestuderen van het netwerk wordt gebruik gemaakt van schriftelijke documenten zoals beleidsnota veiligheidsregio's, visiedocument 'Rotterdam- Rijnmond: op weg naar de veiligheidsregio die moderne crises adequaat het hoofd kan bieden', kabinetstandpunt veiligheidsregio's, politierapporten, 'De Ghordiaanse knop doorhakken' enzovoort.

- Met behulp van de geschetste informatie wordt een link gelegd naar de volgende stap in het verzamelen van empirische gegevens, te weten het functioneren van het netwerk. Voorafgaand aan het creëren van de veiligheidsregio is een aantal doelen geformuleerd, die erop gericht zijn de problemen die ontstaan zijn in de huidige situatie, op te lossen. Deze doelen kunnen onderverdeeld worden in abstract, concreet, hoofd- en subdoelen, et cetera. De meer abstracte doelen zijn vastgesteld op nationaal niveau in het kabinetsstandpunt veiligheidsregio. Vervolgens zijn deze concreter uitgewerkt door de organisatie van de veiligheidsregio Rotterdam- Rijnmond in het visiedocument 'Rotterdam- Rijnmond: op weg naar de veiligheidsregio die moderne crises adequaat het hoofd kan bieden'. Allereerst wordt het verschil dat de betrokkenen constateren wat betreft de samenwerking van de organisaties in het verleden en onder de veiligheidsregio, in kaart gebracht. De aandacht wordt tevens toegespitst op de opvattingen van de actoren over de concrete problemen, die zij onderscheiden in het functioneren van het veiligheidsnetwerk. Indien de geïnterviewden dezelfde knelpunten aanwijzen, dan wordt een consensus tussen de actoren over het functioneren van het netwerk vastgesteld. Aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het verbeteren van dit functioneren. Het tegenovergestelde geldt hier ook; waar de geïnterviewden personen uiteenlopende problemen onderkennen, wordt een dissensus over knelpunten met betrekking tot het functioneren van het netwerk vastgesteld. In dit kader wordt er gezocht naar verklaringen van deze diversiteit van percepties.

Dataverzameling:

Op basis van interviews worden de opvattingen van actoren over het functioneren van het netwerk in kaart gebracht. Deskundig geachte functionaris(sen) - in onderzoekstermen sleutelinterviews genoemd - worden ondervraagd, waarbij te denken valt aan de regionaal commandant, de projectmanager organisatie Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR), de productmanagers VRR, de directeur Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK), de communicatiemedewerker Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), de communicatiemedewerker VRR, en dergelijke. Gesprekken worden gevoerd op basis van een semi-gestructureerde vragenlijst. Voor deze onderzoeksmethode is gekozen gezien de mogelijkheid die zij biedt om verschillende onderzoekseenheden te bestuderen. De geselecteerde respondenten bekleden een soortgelijke positie

in de organisaties die zij vertegenwoordigen. Door middel van de semi-gestructureerde interviews³ wordt nagegaan wat respondenten van de het functioneren van de informatievoorziening vinden en welke knelpunten zij in de huidige situatie onderscheiden.

Naast de op meer subjectieve wijze verzamelde gegevens (interviews), wordt relevante informatie op meer objectieve manier in beeld gebracht. Hiertoe zijn het ROB advies "Veiligheid op niveau", het artikel "Veiligheid krijgt vorm in de regio" en het "Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007" nader bestudeerd.

- Vervolgens wordt in de analyse de aandacht gericht op de kenmerken van de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio. Deze worden gekenschetst door de vraag "Wie informeert wie in de veiligheidsnetwerk?" te beantwoorden. De toepassing van informatieve opschaling in het veiligheidsnetwerk wordt geschetst. Een onderscheid wordt gemaakt tussen strategische/ bestuurlijke en operationele informatie. Gekeken wordt naar de mate van integratie van de informatiesystemen van de afzonderlijke organisaties, de mate van standaardisatie, het versiebeheer, (de)centralisatie van de informatiefunctie, de informatieplanning versus ad-hoc aanpak van informatieprojecten en de verdeling van verantwoordelijkheid over de uitgewisselde gegevens.

Dataverzameling:

De hiertoe nodige informatie wordt enerzijds objectief verzameld door relevante rapporten zoals dit van ACIR, informatieplannen van de betrokken organisaties en het communicatieplan van de veiligheidsregio te bestuderen. Anderzijds worden op meer subjectieve wijze de gegevens wat betreft de opvattingen van de actoren over de kenmerken van de informatievoorziening, op basis van interviews met communicatiemedewerkers van de vertegenwoordigde disciplines verzameld.

- Het in kaart brengen van de kenmerken van de informatievoorziening van de veiligheidsregio wordt tevens gevolgd door een beschrijving van het functioneren van deze informatievoorziening. Dit functioneren wordt geschetst aan de hand van de opvattingen die de betrokken partijen hebben. Alle dominante problemen met betrekking tot het functioneren van de informatievoorziening die de geïnterviewde actoren onderkennen, worden in beeld gebracht. De eerder aangekondigde scheiding tussen de strategische/bestuurlijke en operationele informatie, wordt hier alsnog gehanteerd.

Waar de opvattingen van de actoren met betrekking tot de knelpunten in het functioneren van de informatievoorziening overeenkomen, wordt een consensus geconstateerd en de aanbevelingen worden gericht op het vinden van oplossingen van deze knelpunten. Indien een verschil tussen de onderscheiden dominante problemen geconstateerd is, wordt een discensus over de knelpunten vastgesteld. In dit kader wordt gezocht naar een verklaring van dit verschil.

Dataverzameling:

Naast het houden van interviews met communicatiemedewerkers uit de betrokken disciplines, worden gegevens verzameld op basis van observatie tijdens de drie- en tweedaagse werkconferenties, georganiseerd begin 2005 naar aanleiding van de totstandkoming van de veiligheidsregio, maar ook tijdens de verschillende overlegvormen die speciaal hiertoe in het leven zijn geroepen.

³ Zie Bijlage 1 Interview vragenlijst

- Tot slot worden de kenmerken van de repertoires van de betrokken actoren geschetst. Deze kenmerken worden nader beschreven aan de hand van de missie, doelstellingen van de organisatie waarbij zij behoren, structuur en logica van de werkprocessen. Gekeken wordt naar de mate waarop de taken van de verschillende disciplines met elkaar overeenkomen en van elkaar verschillen. Bijzondere kenmerken van deze repertoires worden ter verklaring gebruikt van de verschillen tussen de opvattingen van de actoren met name ten opzichte van criteria zoals veiligheid, afstemming, regionalisering van het veiligheidsvraagstuk en informatie-uitwisseling. Deze criteria kenschetsen de gedachtegang van de totstandkoming van de veiligheidsregio.

Dataverzameling:

Op basis van de visiedocumenten van de betrokken organisaties wordt relevante informatie verzameld over de doelstellingen en missie die de actoren formeel hebben vastgesteld. Daarnaast wordt door middel van een observatie van de werkprocessen binnen de organisatie van de veiligheidsregio, maar ook aan de hand van interviews met de operationele diensten van de betrokken organisaties, meer subjectieve informatie verzameld over de wijze waarop de formeel vastgestelde daadwerkelijk wordt ervaren. Gesproken wordt met mensen uit de wereld van de brandweer, GHOR en politie, specifiek gericht op veiligheidsvraagstukken en in het bijzonder multidisciplinaire vraagstukken.

4. De Veiligheidsregio Rotterdam - Rijnmond

In de voorafgaande paragrafen is een aantal theoretische noties omtrent netwerken, wederzijdse afhankelijkheden, de rol van repertoires in het denken en handelen van actoren, de organisatie en functioneren van de informatie-uitwisseling in kaart gebracht. Gesproken werd over actoren die in een relatief horizontale verhouding met elkaar zijn binnen de organisatie van de veiligheidsregio. Deze organisaties behartigen hun eigen belangen, zij zijn relatief autonoom, maar ook wederzijds afhankelijkheid van elkaars hulpbronnen.

In elk van de volgende paragrafen in hoofdstuk 4 wordt de casus van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond nader besproken. Daarbij wordt met een globaal overzicht van de kenmerken van het veiligheidsnetwerk begonnen. Wat betreft het initiatief voor het creëren van veiligheidsregio en de organisatie van de informatievoorziening hiervan, wordt er in hoofdzaak op basis van documenten gewerkt, waarin een en ander is vastgesteld. Over het functioneren van het veiligheidsnetwerk en de informatievoorziening van dit netwerk is ook in interviews (in het bijzonder met ambtelijke leiders wat betreft het functioneren van het netwerk en communicatieadviseurs wat betreft het functioneren van de informatievoorziening) informatie verzameld. Bij de beschrijving van de feitelijke positionering van de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio wordt meer specifiek ingegaan op de discussie over de vormgeving van de relatie tussen de autonome organisaties (gelet op het feit dat deze discussie een centrale rol speelt bij de vormgeving en functionering van de veiligheidsregio) en op de aard van de personele invulling van de informatievoorziening (aangezien dit een duidelijk aandachtsmoment is, en er ook duidelijke verschillen tussen de visies van de ambtelijke leiders bestaan).

Allereerst wordt de aandacht gericht op het in kaart brengen van de kenmerken van de veiligheidsregio als een netwerk.

4.1 Kenmerken van de veiligheidsregio

Zoals eerder vermeld, worden de kenmerken van het veiligheidsnetwerk in kaart gebracht aan de hand van de vragen:

- welke partijen zijn erbij betrokken;
- wie heeft welke rol;
- welke afhankelijkheden bestaan tussen de actoren;
- wat zijn de formele relaties tussen de actoren; en
- hoe worden deze formele relaties vastgelegd.

De antwoorden op deze vragen geven - tezamen met de toepassing van operationele opschaling in een netwerk - inzicht in de positionering van bestuurlijke partners (het gezag) en operationele partners (de uitvoering).

Allereerst wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de actoren, betrokken bij het veiligheidsnetwerk. Tijdens een regiobijeenkomst onder het motto “Veiligheidsregio & Crisisbeheersing” signaleert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat “veiligheid een veelzijdig onderwerp is met een veelheid van deelreinen en relevante partijen, waardoor de kans op een verbrokkelde, ‘hapsnap’- aanpak groot is”.

Om te beginnen is **het Rijk** verantwoordelijk voor het veiligheidssysteem als zodanig. Het schept de noodzakelijke randvoorwaarden zodat alle verantwoordelijke besturen en diensten hun taken goed kunnen uitvoeren. Het Rijk zorgt voor de betreffende wet- en regelgeving, toetst de kwaliteit van de samenwerking van de politie, de brandweer, de GMK en de GHOR op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, financiert een gedeelte van de kosten en treft aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden. De primaire verantwoordelijkheid voor het veiligheidsvraagstuk is voor een belangrijk deel op decentraal niveau, bij de gemeenten ondergebracht. **Gemeenten** zijn wettelijk verantwoordelijk voor onder meer de openbare orde (Gemeentewet), gezagvoering over de politie (Politiewet), regelmatige afstemming over politiezaken met het Openbaar Ministerie (Politiewet), het opstellen van rampenplannen en rampenbestrijdingsplannen (Wet rampen en zware ongevallen), het verstrekken van bouw- en milieuvergunningen, toezicht en handhaving van de naleving van vergunningsvoorwaarden en regelgeving.

De volgende partners kunnen als centraal worden onderscheiden in het veiligheidsnetwerk:

- De operationele disciplines – **politie**, **brandweer** en **GHOR** (geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) – zijn strategische partners van de gemeente;
- Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (**GGD'en**) hebben vooral een taak bij gezondheidspreventie –en bescherming, infectieziekten en medisch milieukundige zaken; en
- Regionale Ambulancevoorzieningen (**RAV**) functioneren als een samenwerkingsverband tussen ambulancediensten en de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA). De ambitie is om de grenzen van de RAV regio 's en de GHOR regio's samen te laten vallen.

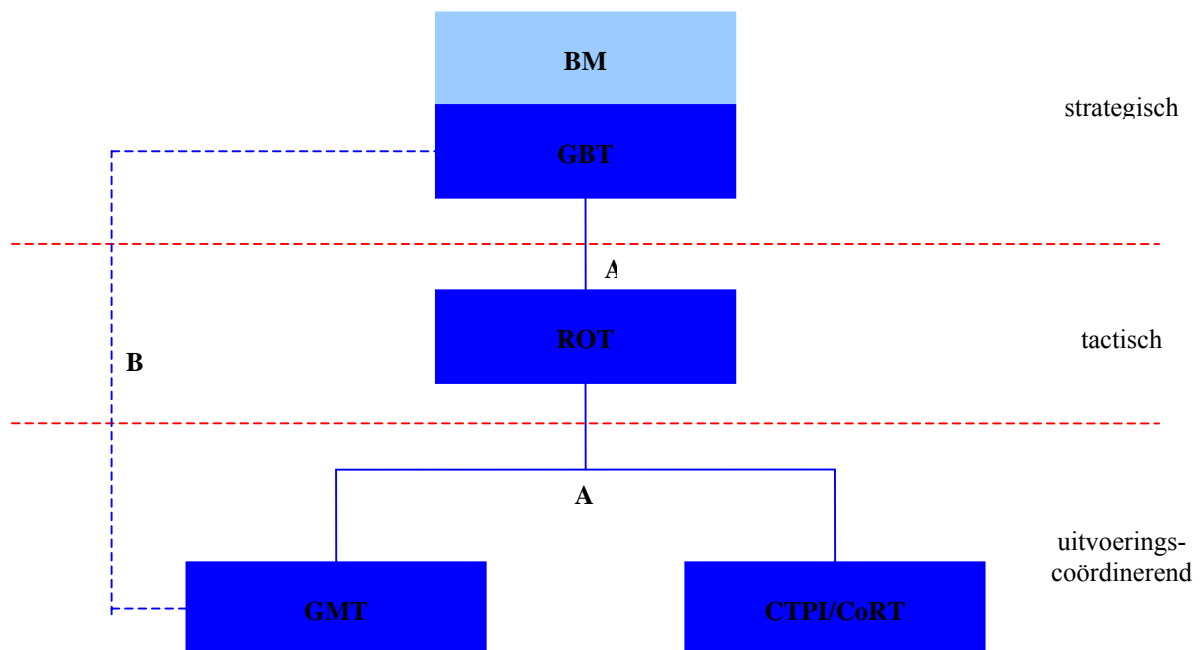
De politie, de brandweer en gemeentelijke diensten vallen rechtstreeks onder de aansturing van het openbaar bestuur. Kenmerkend voor de gezondheidszorg daarentegen is, dat het uit zelfstandige professionals, particuliere en publieke organisaties bestaat. Deze variëteit van actoren wordt gebundeld in gezondheidszorgregio's, die niet altijd overeenkomen met de politieregio's. In dit kader worden situaties van grootschalige incidenten aangepakt door een tijdelijke structuur, waarin de medische hulpverleningsorganisatie naast de andere operationele diensten onder leiding van de burgemeester functioneert. In een dergelijke structuur worden de taken en bevoegdheden impliciet verdeeld; de formele vastlegging hiervan ontbreekt evenwel.

De afhankelijkheden in het veiligheidsnetwerk kunnen als volgt worden weergegeven:

- Ten aanzien van geld
Op een operationeel gebied beschikt de brandweer over schaarse budgetten, die geen rekening houden met een plotselinge, grootschalige inzet. Daarentegen zijn de budgetten van de politie ruim, gezien dat zij financiële bijdragen afkomstig van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties benut. In het perspectief van de politiefunctionarissen is de positie van de politie aanzienlijk sterker dan deze van haar partnerorganisaties, de brandweer en GHOR.
- Ten aanzien van de informatie
De burgemeester laat zich bijstaan door een (gemeentelijke) rampenstaf, die hij zelf samenstelt uit deskundigen van verschillende disciplines. De rampenstaf bestaat uit

twee onderdelen: het beleidsteam en het operationeel team. Het beleidsteam is multidisciplinair samengesteld uit de organisaties van GHOR (Regionaal Geneeskundig Functionaris), de politie (districtschef politie), de brandweer (commandant brandweer), de voorlichting (gemeentevoorlichter), de (overige) gemeentelijke diensten (gemeentesecretaris en Ambtenaar Openbare Veiligheid) en de andere diensten/bedrijven, afhankelijk van de aard van de (dreigende) ramp. Het beleidsteam bevindt zich in het gemeentehuis van de gemeente waar de ramp zich afspeelt of dreigt af te spelen.

Figuur 1 afhankelijkheden ten aanzien van de uitwisseling van informatie⁴



A = besluiten en opdrachten van boven naar beneden
(beslis)informatie van beneden naar boven
B = informele informatie-uitwisseling

- Ten aanzien van de uitvoering
Waar het beleidsteam zich bezighoudt met het nemen van de juiste beslissingen, coördineert het operationeel team de uitvoering.

De operationeel leider van dit operationeel multidisciplinair team wordt door de burgemeester aangewezen. Afhankelijk van het ramptype kan dit de brandweercommandant zijn, maar bij grootschalige ordeverstoringen wordt dit de korpschef van de politie, en bij grote aantallen slachtoffers, zonder dat de brandweer daarbij een uitvoerende taak heeft, de Regionaal Geneeskundig Functionaris. De operationeel leider (OL) zorgt voor een gecoördineerde uitvoering van de besluiten van de

⁴ Voor de gebruikte afkortingen zie de afkortingenlijst in de bijlage; bron: 'Groen' van boven tot onder – borging van de gemeentelijke processen in de rampenbestrijdingsorganisatie

burgemeester. De betrokken diensten stemmen hun activiteiten onderling af. Op grond van artikel 11 a is de burgemeester verplicht informatie te verschaffen over de ramp/zwaar ongeval aan de bevolking, de commissaris van de koningin in de provincie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), de rampbestrijders en hulpverleners.⁵ Daarnaast worden rampbestrijders en hulpverleners geïnformeerd over de risico's die hun inzet bij de ramp/zwaar ongeval heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.

De disciplines kennen echter hun eigen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en interventie-instrumentarium. De politie heeft een leidende rol op het gebied van de terreurbestrijding. Wat betreft het voorkomen en bestrijden van rampen is het gemeente bestuur en met name de burgemeester wettelijk verantwoordelijk. De uitvoering van deze taak op lokaal niveau is onder de oude situatie in hoofdzaak verricht door de brandweer. Op dit moment is echter te zien dat de terreurbestrijding en rampenbestrijding steeds dichterbij elkaar toe groeien. 'Crisisbeheersing' wordt een containerbegrip, waarmee de bestrijding van rampen en terreur tot een uitdrukking komen.

Een crisis heeft per definitie grote gevolgen voor de samenleving en vergt als zodanig een integrale aanpak. Zowel in de voorbereiding als in de acute fase van een crisis zijn alle partners betrokken; dit betekent echter niet per definitie, dat zij een even grote rol hebben. Een voorbeeld hiervan is de moord op Van Gogh, waarbij de brandweer en de GHOR geen directe rol hadden; wel zijn zij nog tijdens de crisisfase geïnformeerd en paraat geweest.

In het jaar 2004 wordt met het kabinetsstandpunt 'Veiligheidsregio's' bekend gemaakt dat de beschreven samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing regionaal zal worden gebundeld. Dit initiatief vormt de start voor onderhandelingen tussen de eerder genoemde partijen, gericht op de totstandbrenging van de veiligheidsregio. Vooruitlopend op het formeel vastleggen van het wettelijk kader van de veiligheidsregio door de minister van BZK worden de regionale besturen van brandweer en GHOR, en het regionale college van de politie uitgenodigd om bestuursafspraken te maken over de samenwerking in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, alsmede over het beheer van de Gemeenschappelijke Meldkamer. Op centraal en lokaal niveau ontstaat in die zin een sense of urgency ten aanzien van het expliciteren en formeel vastleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij het regionaal bundelen van veiligheid. Het maken van formele afspraken over het regionaal organiseren van het veiligheidsvraagstuk wordt belangrijk geacht. Door de rolverdeling tussen de partners binnen het veiligheidsnetwerk te formaliseren in de vorm van een nieuw arrangement (het creëren de veiligheidsregio), worden de uit het verleden bekende incidentele relaties tussen de organisaties beter gestructureerd. Met het creëren van zo'n arrangement, wordt de aandacht in het bijzonder gericht op het uitwerken van concrete maatregelen, terwijl daarnaast ook in algemene zin per veld wordt nagegaan waar interdisciplinaire samenwerking meerwaarde oplevert.

Uit de bestudeerde documenten is naar voren gekomen dat de volgende afspraken worden gemaakt wat betreft de inrichting van de veiligheidsregio:

⁵ Visiedocument Regionaal Coördinerend Beleidsteam

- De veiligheidsregio staat ten dienste van de gemeente, zodat die een betere veiligheidszorg aan de burger kan bieden.
- In de veiligheidsregio blijft het lokale bestuur onverminderd verantwoordelijk voor de wettelijke taken bij rampenbestrijding, crisisbeheersing en het verzorgen van noodhulpverlening.
- Het Regionaal Veiligheidsbestuur wordt - overeenkomstig het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, het beleidsplan Crisisbeheersing en het advies 'Veiligheid op niveau' van de Raad voor het openbaar bestuur (2003) - georganiseerd volgens de lijnen van verlengd lokaal bestuur. Derhalve wordt het vormgegeven op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat betekent dat voor de inrichting van het regionale veiligheidsbestuur iedere regio⁶ een gemeenschappelijke regeling zal opstellen. Hierin gaan de huidige gemeenschappelijke regelingen voor de regionaal brandweer en de GHOR op. De democratische controle geschiedt volgens de bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het Regionaal Veiligheidsbestuur is verantwoordelijk voor beleid en beheer ten aanzien van zowel de regionaal brandweer en GHOR als de multidisciplinaire rampen- en crisisbeheersing en het beheer van de Gemeenschappelijke Meldkamer. Deze verantwoordelijkheid leidt tot de volgende kerntaken:

1. Het opstellen, vaststellen, uitvoeren van een multidisciplinaire beleidsplan rampen- en crisisbeheersing (dit is een verbreding van het huidige regionaal beheersplan rampenbestrijding art. 5 Wrzo).
2. Het beheer van de GMK en de 112-centrale.
3. Het beheer en beleid t.a.v. de regionale brandweer en GHOR⁷.
4. Het toetsen en adviseren van het gemeentelijk en sectorale proactie- en preventiebeleid ten behoeve van het (regionale) crisisbeheersingsbeleid.

In de wet wordt bepaald dat besluitvorming in het Regionaal Veiligheidsbestuur plaatsvindt bij meerderheid van stemmen. In geval van stakende stemmen beslist de voorzitter.

Het Regionaal Veiligheidsbestuur bestaat uit de burgemeesters van de in de regio gelegen gemeenten. Het veiligheidsbestuur is gepositioneerd naast het Regionaal College van politie.

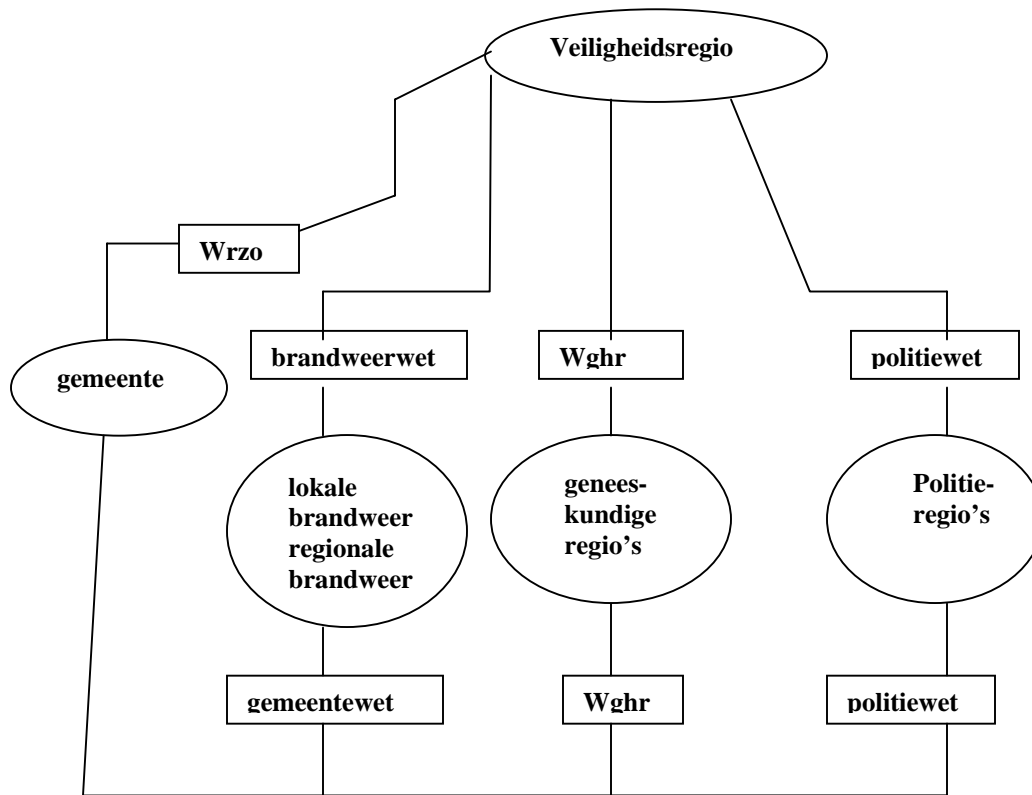
- Het huidige Regionaal College politie blijft bestaan. De nagenoeg gelijke personele samenstelling van de besturen van deze regio en de combinatiefunctie korpsbeheerder/voorzitter RVB vormen belangrijke waarborgen om de politietaak en de rampen- en crisisbeheersing in beide gremia in samenhang te blijven beschouwen.⁸
- Het Regionaal Veiligheidsbestuur wordt ondersteund door een directie, die uit de korpschef, de regionaal commandant brandweer en de regionaal geneeskundig functionaris bestaat. De directie verzorgt de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming en draagt zorg voor de uitvoering van de genomen besluiten.

⁶ door die gemeenten die op dit moment tezamen een politieregio vormen

⁷ Individuele taken die in het kadert van de regionalisering van het beheer van de gemeentelijke brandweer overgaan naar de regionale brandweer

⁸ Brief Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 'Regionaal Veiligheidsbestuur'

Figuur 2 wetgeving t.a.v. de rampenbestrijding



In de dagelijkse werksituatie hebben de operationele diensten (de politie, de brandweer en GHOR) op het gebied van veiligheid geen hiërarchische relatie tot elkaar. Het Rijk is bevoegd tot het vaststellen van wettelijke kaders ten aanzien van veiligheid. De provincies zijn verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de uitvoering en nakoming van deze wetten. De gemeenten hebben de autonomie om te bepalen welke invulling zij aan het beleid zullen geven en vormen de uitvoerders van dit beleid.

In de veiligheidsregio blijft het lokale bestuur onverminderd verantwoordelijk voor de wettelijke taken bij rampenbestrijding, crisisbeheersing en het verzorgen van noodhulpverlening. Door samen te werken beschikken gemeenten over regionale capaciteit die in het verleden ontbrak. Gelet op het feit dat de veiligheidsregio een arrangement vormt dat op de multidisciplinaire taken gericht is, houdt iedere deelnemende organisatie zich bezig met verschillende activiteiten en beweegt zich op uiteenlopende terreinen. Elk terrein vergt specifieke kennis en deskundigheid. Taken en bevoegdheden zijn in dit kader verankerd in specifieke wetten (Gemeentewet, Wet geneeskundige hulpverlening, politiewet). Deze specifieke wetten nemen slechts de eindsituaties op het gebied van veiligheid, zoals rampen, incidenten en crises op, terwijl praktisch de taken en verantwoordelijkheden van de organisaties in een eerder stadium beginnen. Daarentegen bevat de gemeenschappelijke regeling van de veiligheidsregio alle taken en bevoegdheden van de organisaties met betrekking tot hun mono- en multidisciplinaire werkzaamheden. De veiligheidsregio maakt in die zin een stap voorwaarts in de verbetering van het multidisciplinair optreden van de partners op het gebied van veiligheid. Hieronder wordt

een overzicht gegeven van de processen die bij de voorbereiding op en de bestrijding van rampen en crises in de regio Rotterdam-Rijnmond gehanteerd worden, waarbij aangegeven wordt welke organisatie procesverantwoordelijk is.

Figuur 3 Processen in het kader van de crisisbestrijding

A. Bron- en effectbestrijding (brandweer)

- Bestrijden van brand en emissie
- Redden en technische hulpverlening
- Ontsmetten mens en dier
- Ontsmetten voertuigen en infrastructuur
- Waarnemen en meten
- Toegankelijk maken en opruimen

C. Rechtsorde en verkeer (politie)

- Ontruimen en evacueren
- Afzetten en afschermen
- Verkeer regelen
- Handhaven openbare orde
- Identificeren slachtoffers
- Begidsen
- Strafrechtelijk onderzoek

B. Geneeskundige hulpverlening (GHOR)

- Geneeskundige hulpverlening-somatisch
- Preventieve Openbare Gezondheidszorg
- Geneeskundige Hulpverlening-psychosociaal

D. Bevolkingszorg (gemeente)

- Alarmeren bestuur en uitvoerenden
- Waarschuwen van de bevolking
- Voorlichting
- CRIB
- Opvang en verzorging
- CRAS
- Inzamelen besmette waren
- Voorzien in primaire levensbehoeften
- Opvang dieren
- Uitvaartverzorging
- Milieuzorg
- Nazorg
- Verslagleggen
- Archiveren

Op het gebied van multidisciplinaire taken zijn deze organisaties, ieder zelf verantwoordelijk (ten aanzien van een bijzonder veiligheidsvraagstuk) voor een gedegen voorbereiding en voor het inzetten van hiervoor benodigde personele capaciteit. De taken van de disciplines op het gebied van voorbereiding op rampen en crises komen voor een deel overeen; de organisaties verschilden in het verleden echter wat betreft het organisatieniveau (lokaal dan wel regionaal) en de schaalgrootte van de organisaties. De bevoegdheden bij grootschalige crisisbeheersingsoperaties corresponderen in het aanvankelijke bestuurlijke stelsel niet met de bevoegdheden die verbonden zijn aan de gezagsniveaus. Deze situatie is inmiddels veranderd met het creëren van eenduidige grenzen van de organisaties (overeenkomstig de grenzen van de politieregio) binnen de veiligheidsregio.

De financiering van de veiligheidsregio's is, conform het uitgangspunt van de Wet gemeenschappelijke regelingen, primair een verantwoordelijkheid van gemeenten. Wat betreft de voorbereiding op rampen en crises zijn de organisaties afhankelijk van de hulpbronnen van de anderen om hun taken goed uit te kunnen voeren. Daarom is er op dit moment rijksfinanciering voor de brandweer- en GHOR-regio's op grond van het Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen (BDUR) in het leven geroepen. Toch blijft de brandweer over schaarse budgetten beschikken, die geen rekening houden met een plotselinge, grootschalige inzet. Daarentegen benut de politie de financiële bijdrage

afkomstig van het Ministerie van BZK. Om die reden blijft de situatie, waarbij de brandweer en de GHOR een doelluitkering ontvangen, in beginsel gehandhaafd. De gemeente zorgt ervoor de veiligheidsregio's zodanig te financieren, dat het regionale veiligheidsbestuur haar taken uit kan voeren. De implementatie van de veiligheidsregio's is beperkt gesubsidieerd. De subsidie is vooral bedoeld om het proces te faciliteren.⁹

4.2 Functioneren van het veiligheidsnetwerk

Nadat de kenmerken van het veiligheidsnetwerk op basis van de bestudeerde documenten in kaart zijn gebracht, is het interessant om te kijken hoe de betrokken actoren naar het functioneren van het veiligheidsnetwerk kijken. Om het beeld van het functioneren van het veiligheidsnetwerk zo volledig mogelijk te schetsen, worden de op objectieve manier verzamelde gegevens (op basis van het bestuderen van documenten) verder aangevuld met de opvattingen van actoren, in kaart gebracht op basis van interviews, bijgewoonde werkconferenties en vergaderingen. Voor de goede orde is in bijlage 3 een lijst met respondenten opgenomen, wier opvattingen de geformuleerde typering bepaald hebben.

Uit de gevoerde interviews is naar voren gekomen door de betrokkenen een verschil ervaren tussen de samenwerking van de organisaties in het verleden en onder de veiligheidsregio. In de opvattingen van de actoren is de aandacht in de laatste tijd verschoven naar een gezamenlijke voorbereiding op eventuele rampen en crises. Deze voorbereiding is in het verleden incidenteel geweest. De regiopolitie, de brandweer en de GHOR spelen een rol binnen meerdere veiligheidsvelden. Dit geldt met name voor de politie, maar ook de brandweer heeft een groeiende rol, bijvoorbeeld in de sfeer van proactie en preventie. In dit kader was het ideaal van het veiligheidsvraagstuk, in samenhang uitgevoerd door alle disciplines, niet bereikt. De organisaties worstelden met het complexe karakter van de materie, en de bestuurlijke en operationele complexiteit van de rechtshandhaving en de crisisbeheersing. De vereiste coördinatie van uiteenlopende activiteiten ten behoeve van het goede verloop van het proces, ontbrak. Gelet op het incidentele karakter van het multidisciplinaire optreden was een goede coördinatiestructuur in het verleden niet aanwezig. Een duidelijk aanspreekpunt dat het proces rondom de uitvoering van veiligheidsbeleid kon bewaken, alsmede zorg kon dragen voor een duidelijke gezagsverhouding tijdens het optreden en geacht wordt om op het acuut karakter van de bestrijding en hulpverlening in te springen, ontbrak. Besluitvorming over het geven en ontvangen van opdrachten vond ad hoc plaats. Vaak werden opdrachten als gevolg hiervan onhelder geformuleerd. Het gebruikte jargon belemmerde de goede uitvoering van de gegeven opdracht (aangezien de disciplines door hun incidentele samenwerking geen gezamenlijke jargon hebben kunnen ontwikkelen).¹⁰

In het rapport 'Opbrengst expertmeeting veiligheidsregio: op weg naar veiligheidsregio's eenvoud, eenheid en eenduidigheid' constateert WagenaarHoes een verschuiving in de aandacht met de komst van de veiligheidsregio naar meer structuur en bestuurlijke

⁹ <http://www.rampenbeheersing.nl/veiligheidsregio's/faq's/#financiering>

¹⁰ Zie visiedocument 'Rotterdam-Rijnmond: Op weg naar de veiligheidsregio die moderne crises adequaat het hoofd kan bieden'

aansturing ten aanzien van de multidisciplinaire taken. In dit kader ontwikkelen de partijen gezamenlijke praktijken en doen langzamerhand gezamenlijke ervaring op, die de multidisciplinaire processen meer structuur geven. Ondanks de positieve ontwikkelingen ten aanzien van het functioneren van het veiligheidsregio, is uit de interviews gebleken dat de betrokken actoren op diverse gebieden nog wel een flinke verbetering mogelijk en nodig achten. Het veiligheidsnetwerk kampt nu eenmaal met concrete problemen.

De essentie van alle dominante opvattingen hieromtrent wordt in alinea's onderverdeeld en in lichtblauw weergegeven.

- *Dominante problemen politie: het gebrek aan coördinatie vormt het grootste knelpunt van het functioneren van het veiligheidsnetwerk; sturingsmogelijkheden zijn niet helder en soms schieten deze tekort.*

Wat betreft de veiligheidsregio is de aansturing bottom-up georiënteerd (gemeente, politie, brandweer, GHOR, GMK- provincie - rijk), terwijl binnen de afzonderlijke diensten (zoals dierziektebestrijding, voedselveiligheid, sociale veiligheid) juist sprake is van een top-down benadering. In een interview constateert een politiefunctionaris naar aanleiding van de oefening Bonfire dat door dit verschil in benadering bij de aansturing verwarring kan ontstaan over de vraag wie bij het operationele optreden in het kader van rampen en/of crises vergaande bevoegdheden toegekend krijgt. Is dat de coördinerend burgemeester of is dat de Commissaris van de Koningin? Deze onhelderheid draagt zeker niet bij aan het vergroten van de veiligheid.

- *Dominante problemen GHOR: het gebrek aan bestuurlijke inbedding van de multidisciplinaire vraagstukken en doorzettingsmacht vormen samen de belangrijkste knelpunten van het functioneren van het veiligheidsnetwerk.*

Vanuit de dagelijkse praktijk en professionaliteit zijn reeds veel praktische zaken met betrekking tot het multidisciplinaire optreden op gang gekomen. Deze zijn echter in onvoldoende mate bestuurlijk geborgd waardoor er ruimte is ontstaan voor vrijblijvendheid. De in de loop der tijd ontstane materiële werkelijkheid vergt een degelijke bestuurlijke borging. In een interview gaf een GHOR-functionaris aan dat er onvoldoende doorzettingsmacht aanwezig is om het veiligheidsnetwerk goed te kunnen laten functioneren. In de huidige situatie is de ambtelijke en bestuurlijk doorzettingsmacht nog onvoldoende geborgd binnen de veiligheidsregio. In de repressiefase gaat het dan met name om de commandovoering met doorzettingsmacht en bevoegdheden van de coördinerend functionarissen: de regionaal commandant Brandweer, de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) en de coördinerend gemeentesecretaris. Zo heeft bijvoorbeeld de RGF nu onvoldoende zeggenschap over niet publiek aangestuurde gezondheidszorgvoorzieningen. De professionele normen en wetenschappelijk onderbouwde protocollen op het gebied van veiligheid worden in het leven geroepen om te garanderen dat de vakgroepen volgens geaccepteerde standaarden werken. Deze inhoudelijke standaarden bieden echter geen garantie voor onderlinge ketenbrede samenwerking.

- *Dominante problemen brandweer: de brandweer is het met de GHOR eens dat het gebrek aan bestuurlijke inbedding het grootste knelpunt van het functioneren van het veiligheidsnetwerk vormt; deze partij ziet ook problemen met de structuur/goede infrastructuur voor de multidisciplinaire vraagstukken.*

In het rapport 'ICT-scan voor de organisatie van brandweer' wordt geconstateerd dat er ten aanzien van structuur en effectiviteit van de rampenbestrijding nog veel veranderen, zowel wat betreft het werk van de operationele diensten als ook bestuurlijk. Het gebrek aan rechtstreekse financiering van de rampenbestrijding (dus de veiligheidsregio) belemmert nog steeds de goede uitvoering van de taken. Vanwege krappe budgetten

hebben de organisaties nog niet kunnen investeren in een adequate ICT-voorziening, goede planvorming en oefeningen. Verder is de bestuurlijke slagkracht bij crises nogal eens te zwak. Een soort superburgemeester is geïntroduceerd, die daadwerkelijk (zoals uit de oefening Bonfire blijkt) niet in staat is om zijn beslissingsbevoegdheid naar behoren te gebruiken. Dit strest de goede samenwerking van de hulpverleningsdiensten tijdens rampen en crises.

Multidisciplinaire vraagstukken zoals rampen- en crisisbeheersing maken deel uit van het reguliere veiligheidsbeleid. In een interview constateren brandweerfunctionarissen dat er een natuurlijke neiging bestaat vanuit elke van de vier organisaties om problemen in eerste aanleg via regulier en sectoraal beleid aan te pakken en op te lossen via reguliere gremia met normale werkprocessen. In die zin betwijfelen de geïnterviewden de toegevoegde waarde van het activeren van de structuren van de veiligheidsregio.

- *Dominante problemen Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond¹¹: het gebrek aan coördinatie tussen de beleidsvoorbereidende structuren en besluitvormingsprocessen vormt het grootste knelpunt van het functioneren van het veiligheidsnetwerk.*

In een interview constateert een functionaris van het 'Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)' dat het verschil aan invalshoeken van waaruit de veiligheidsproblematiek beschouwd wordt, belemmerend werkt voor het creëren van een eenduidige inhoud en vorm van het veiligheidsvraagstuk. Gelet op de afhankelijkheden tussen de verschillende hulpdiensten, en andere organisaties en instanties betrokken bij de veiligheidsregio, speelt de coördinatie een centrale rol, die onder andere betrekking heeft op (intersectorale) afhankelijkheden, op vitale knooppunten, op intersectorale vraagstukken en op daarop toegesneden beschermingsmaatregelen.

Zowel de regiopolitie als de brandweer en de GHOR hebben hun eigen beleidsvoorbereidende structuren en besluitvormingsprocessen. De analyse en voorbereiding ten aanzien van de multidisciplinaire inbreng in deze organisaties vinden vaak vanuit de afzonderlijke ministeries plaats vanuit de individuele sectorale invalshoeken. Voor de politie is dat het Ministerie van Justitie en het Ministerie van BZK, voor de brandweer is dat het Ministerie van BZK en voor de GHOR is dat het Ministerie van VWS.

Uit een interview met een functionaris van het Programmabureau VRR is naar voren gekomen dat voor het bespreken van de beleidsmatige aspecten van de multidisciplinaire inbreng binnen de veiligheidsregio op het terrein van rampen- en crisisbeheersingsplanning wel gemeenschappelijke overlegorganen bestaan, zoals het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI), het Commando RampTerrein (CoRT) en het Regionaal Operationeel Team (ROT). De vertegenwoordiging vanuit de verschillende organisaties in deze overleggen is verschillend, waardoor de afstemming binnen sommige disciplines niet optimaal verloopt.

Daarnaast is de veiligheidsregio sterk afhankelijk van goed functionerende structuren en organisaties, zoals de regiopolitie, de brandweer, de GHOR en de GMK. Adhoc (overleggen) beslissingen – hoe noodzakelijk of onvermijdelijk soms ook – zijn daarvoor geen duurzaam alternatief. Daarom is zowel inhoudelijke als procesmatige versterking nodig. Een helderder en eenduidiger aansturinglijn in de veiligheidsregio is noodzakelijk.

Op grond van het hierboven geschetste beeld kan worden geconcludeerd dat de dominante problemen, zoals deze onderscheiden worden door de actoren met betrekking tot de wederzijdse afhankelijkheden in het veiligheidsnetwerk, over het algemeen niet parallel lopen. Daardoor kan er geen eenduidig beeld worden geschetst van de relevante problemen die de actoren onderkennen als voortvloeiend uit deze afhankelijkheden. Over het algemeen formuleren de actoren als het meest relevante knelpunt van het functioneren van het veiligheidsnetwerk het gebrek aan coördinatie. De actoren benoemen daarbij vooral de verschillende aspecten van het begrip coördinatie. De ene partij, te weten de politie, legt de

¹¹ Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is belast met het totstandbrengen van de Gemeenschappelijke Meldkamer

nadruk op aansturing, de andere (de GHOR) op de bestuurlijke inbedding van de multidisciplinaire vraagstukken en de afstemming tussen de beleidssectoren. Voor de brandweer betekent 'coördinatie' bestuurlijke inbedding, maar ook inhoud en structuur van de multidisciplinaire vraagstukken. De laatste actor, te weten Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, vertaalt het coördinatieprobleem naar uiteenlopende visies van verschillende ministeries, die de samenhang van structuur en beleid van het veiligheidsvraagstuk in de weg staan.

Voor een groot deel komen de beschreven opvattingen wat betreft de problemen in het functioneren van de samenwerking tussen de actoren overeen. Hoewel alle actoren een slechte coöperatie onderkennen, is het opvallend dat er hierin toch geen verbetering tot stand is gekomen.

De informatie en communicatie binnen de organisaties krijgen in al hun facetten vorm in een informatievoorziening. Deze informatievoorziening is in belangrijke mate gekleurd door de cultuur en de logica van de werkprocessen die de organisaties kenmerken.

De kenmerken van de informatievoorziening van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wordt in het komende paragraaf nader uitgewerkt.

4.3 Kenmerken van de informatievoorziening

De kenmerken van de informatievoorziening van de veiligheidsnetwerk worden gekenschetst in deze paragraaf aan de hand van de vraag: "Wie informeert wie in de veiligheidsnetwerk?". De antwoorden op deze vraag geven tezamen met de toepassing van informatieve opschaling in een netwerk inzicht in de informatiestromen tussen de partners. Gelet op het feit dat er verschillende beleidsterreinen bij het veiligheidsvraagstuk betrokken zijn, is de informatievoorziening tussen organisaties immers de achilleshiel van de veiligheidsregio.

In een interview beschrijft de communicatiemedewerker van de Projectorganisatie Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond de informatievoorziening van de veiligheidsregio als multidisciplinair, gekenmerkt door een sterke geografische spreiding van organisatiestructuren en beslissingsorganen die uiteindelijk tot gezamenlijk beleid en uitvoering ten aanzien van rampen en crisisbeheersing moeten komen.

De veiligheidsregio heeft geen eigen Intra/Internet. Vanuit verschillende locaties, met eigen "decentrale" server, wordt informatie met betrekking tot rampen en zware ongevallen aan elkaar gekoppeld. Binnen de veiligheidsregio hebben functionarissen toegang tot bepaalde schijven alleen op basis van expertise en specialisatie. De schijven zijn tevens eigendom van de organisatie waar de functionarissen van oorsprong komen en zijn niet voor iedereen die in de veiligheidsregio werkt toegankelijk. Met deze selectiviteit wordt getracht om veiligheidsvraagstukken op een vertrouwelijke manier te kunnen uitwisselen. Strategische informatie wordt met name op de decentrale schijven geplaatst.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft verder te maken met veel invloeden, te weten de 22 gemeenten uit de regio, de politieorganisatie, de brandweer, de kritische eindgebruiker/ de burger op straat, die veel politiek invloed kan uitoefenen. Veel invloeden die de kenmerken van de informatievoorziening enigszins bepalen.

- *Op operationeel niveau*

In een interview constateert de communicatieadviseur van het 'Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond' dat tussen de operationele diensten het overdragen van informatie in het verleden zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaats heeft gevonden. Het probleem met deze standaardisatie is dat het erg onderhoudsgevoelig is en dat het slecht is gekoppeld aan de praktijk. De gegevens op basis waarvan de organisaties hebben gewerkt, waren vaak niet erg actueel, waardoor bijvoorbeeld veel hulpverleners naar een rampplek gingen met als gevolg dat er op andere plekken in het land een tekort aan capaciteit ontstond. Tussen 2002 en 2004 wordt er gewerkt met het zogenaamd statisch informatiesysteem, waarvoor iedere dienst informatie over de aanwezige capaciteit aan het systeem leverde.

Momenteel wordt er volgens de communicatieadviseur gewerkt aan een dynamisch informatiesysteem. De veiligheidsregio richt zijn aandacht op het bouwen van nieuwe zenders, meldkamersystemen en randapparatuur. Daarnaast wordt er veel energie gestopt in de veranderende werkprocessen, waarin steeds opnieuw bekeken wordt op welke wijze de nieuwe communicatietechnologie inpasbaar is. Bij grootschalige incidenten hebben de hulpverleners tot nu toe gebruikgemaakt van diverse communicatiemiddelen, variërend van mobilfoon tot portofoon. Deze middelen opereren op een beperkt aantal frequenties, waardoor de capaciteit van de hulpverlening vaak de vraag daaraan niet kon beantwoorden. Dit heeft geleid tot een bewust omgaan met aanwezige hulpmiddelen en deze werden gebruikt indien het absoluut noodzakelijk was.

- *Op bestuurlijk niveau*

In een interview constateert de programmamanager van het 'Project Organisatie Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond' dat de organisaties een gigantische slag moeten proberen te maken teneinde het aanbod van hulpverlening adequaat af te kunnen stemmen op de vraag hiernaar. Naar aanleiding hiervan worden veel overlegorganen in het leven geroepen. Binnen de veiligheidsregio vergaderen de projectdirecteur Gemeenschappelijke Meldkamer, de regionaal commandant brandweer en de Regionaal Geneeskundige Functionaris één keer per week in de zogenaamde projectteam. Daarin worden voorstellen gedaan met betrekking tot de uitwerking van de organisatie van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Ook worden er vraagstukken besproken die in de loop van de week te voorschijn zijn gekomen.

- *Op tactisch niveau*

Hetgeen besproken/afgesproken is in dit projectteam-overleg, komt tevens ter sprake in het Management Team van de afzonderlijke organisaties. Het idee hierachter is, volgens de programmamanager VRR, dat de partijen vergelijkbare perspectieven hanteren ten aanzien van de besproken onderwerpen. Daarnaast worden de informatiekkanalen op basis hiervan beter toegankelijk, niet alleen voor de top, maar ook voor de hele organisatie.

Naast dit projectteam wordt er een klankbordgroep samengesteld, die maandelijks bij elkaar komt om belangrijke vraagstukken te bespreken en aandachtsmomenten te formuleren. Deze klankbordgroep is samengesteld uit de communicatiemedewerkers van de vier disciplines en geeft gevraagd en ongevraagd adviezen aan het projectteam. Op basis van hun expertise bespreken de communicatiemedewerkers relevante onderwerpen, waaronder het bewaken van de goede structuur van de informatievoorziening. Verder wijzen deze actoren knelpunten in het systeem aan en formuleren voorstellen voor verbetering. De programmamanager VRR concludeert dat door de samenstelling van deze twee groepen er gezorgd wordt voor het ontstaan van een tweerichtingsverkeer, waarbij zowel signalen vanuit de werkvloer opgepikt worden als vraagstukken vanuit de top ter advisering worden voorgelegd.

Nadat de mate van integratie van de informatiesystemen van de afzonderlijke organisaties in de veiligheidsregio, (de)centralisatie van de informatiefunctie, de informatieplanning versus adhoc aanpak van informatieprojecten en de verdeling van verantwoordelijkheid

over de uitgewisselde gegevens in kaart zijn gebracht, zal het functioneren van de informatievoorziening van de veiligheidsregio nader worden bestudeerd.

4.4 Functioneren van de informatievoorziening

Het veiligheidsnetwerk is sterk opgedeeld, bleek uit de vorige paragrafen, met een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan organisaties. Deze organisaties hebben vaak geen informatie over de taken die de anderen hebben ten aanzien van rampenbestrijding en crisisbeheersing¹². Het in de vorige paragraaf gehanteerde onderscheid met betrekking tot de door de verschillende actoren in het functioneren van de informatievoorziening onderscheiden dominante knelpunten, wordt ook hier gebruikt. De geformuleerde typeringen vormen de essentie van hetgeen op basis van interviews en rapporten verzameld is.

- *Dominante problemen volgens het Ministerie van BZK: de informatievoorziening voor de multidisciplinaire taken schiet tekort aan eenheid, waardoor bestuurders en hulpdiensten onvoldoende effectief kunnen optreden.*

Op bestuurlijk niveau

Een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van multidisciplinaire vraagstukken in het kader van veiligheid ontbreekt. Het is onhelder wie in een crisissituatie waarop aanspreekbaar is. Is dit de minister van Justitie of is het de minister van BZK. Formeel is de minister van Justitie coördinerend bewindspersoon met doorzettingmacht naar andere ministeries; of en hoe dit in de praktijk een vertaling krijgt is nog onbekend. Als voorbeeld hiervan kan worden gedacht aan de oefencasus, waarbij een terroristische dreiging met een vliegtuig, gericht op Schiphol (met de minister van Justitie in charge) gevolgd wordt door het neerstorten van dat vliegtuig in de buurt van Schiphol (met BZK in charge). Dat levert bevoegdheidsproblemen op.

“Het niet volledig aansluiten van de coördinatiemechanismen en besluitvormingsstructuur voor terroristische dreiging op de mechanismen en structuren voor reguliere crisisbesluitvorming leidt tot enige verwarring in het besluitvormingsproces.”, aldus de minister van BZK. In het bijzonder kan hier worden gedacht aan de situatie waarbij naast de ramp in de Amsterdam ArenA, een gijzeling in Rotterdam plaatsvindt. De bewuste keuze om de besluitvorming over de gijzeling niet in het al bestaande Interdepartementaal BeleidsTeam (IBT)/ Ministerieel BeleidsTeam (MBT) te laten plaatsvinden, leidt tot het slecht belichten van andere dan de strafrechtelijke aspecten van de besluitvorming. Naar aanleiding hiervan zijn slechts aspecten zoals de mogelijke internationale component, de weerslag op de publieke opinie en - meer praktisch - de mogelijke interferentie met de besluitvorming over de rampenbestrijding benoemd. In dit kader heeft de besluitvorming over de gijzeling veelal in een vijfhoeksverband plaatsgevonden en heeft de procedure om gijzelaars te bevrijden te lang geduurd.

Niet alle betrokkenen zijn in staat om de bestuurlijke overleggen tijdens de gesimuleerde ramp te volgen. Daardoor ontstaat een informatieachterstand.

Op operationeel niveau

De minister van BZK wijst er verder op dat “...de verbindingsmiddelen tussen rampterrein, twee commando’s rampterrein en rampenstaf functioneerden, na het eerste uur, gedurende enkele uren buitengewoon moeizaam. Dit als gevolg van het feit dat niet alle betrokken actoren in het kader van de bijstandsverlening gebruik van C2000 maken. Zowel analoge als digitale communicatiemiddelen worden naast elkaar gebruikt. Bovendien sluiten de verbindingswagens die ingezet worden bij een dergelijke crisis niet meer aan op de technische eisen/ mogelijkheden bij een multidisciplinaire inzet.”

¹² Zie CCSS-rapport “Nationale Veiligheid: Aanzet voor een interdepartementale beleidsverkenning”, 2004

- *Dominante problemen volgens de politie: de interdisciplinaire samenwerking is ongestructureerd. Bewust of onbewust wordt informatie binnen het veiligheidsnetwerk niet gedeeld. De voorbereiding van multidisciplinaire taken is alsnog gefragmenteerd. Een uniforme informatiehuishouding en informatie-architectuur ontbreken. Er bestaat geen transparantie in de uitwisseling van gegevens. Gelet op het feit dat de andere actoren nog steeds op kleinere schaal georganiseerd zijn, zijn hun (financiële) mogelijkheden om specialistische functies adequaat in te vullen en technologische ontwikkelingen bij te houden, beperkt.*

Op tactisch niveau

De handelwijze van de organisatie van de rampen en crisisbeheersing is volgens een politiefunctionaris nogal incident gedreven. Verschillende afdelingen binnen de brandweer, de politie en de GHOR houden zich bezig met vertrouwelijke vraagstukken op dit gebied. Mensen op verschillende plaatsen bezitten (voor een deel) informatie waarvan ze zich de waarde (voor anderen) niet altijd realiseren. Daardoor kan de informatie niet verder door het veiligheidsnetwerk stromen om de actoren het ‘grotere beeld’ van de multidisciplinaire taken te geven. Als gevolg van de benodigde verwerkingstijd van ongestructureerd toegezonden gegevens ontstaat informatiestress op alle niveaus van de organisatie.

Op operationeel niveau

De veiligheidsregio beschikt momenteel over te veel onbetrouwbare gegevens. Wat betreft rampen en crisisbeheersing ontbreekt het de organisatie op een aantal cruciale informatieposities – zoals beheer en gegevensverzameling en informatiedistributie - aan inzicht, strategie en discipline. In plaats van het zoeken naar collegiale ondersteuning, wordt steeds vaker op het eigen vakmanschap van de afzonderlijke organisaties teruggevalen. In de huidige situatie kan niet altijd worden gegarandeerd dat informatie op het juiste moment op de juiste plek aankomt.

- *Dominante problemen volgens het Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond: de besluitvorming over multidisciplinaire vraagstukken kent geen duurzaamheid; een eenduidige informatiefunctie en bestuurlijk afgedekte visie op het multidisciplinaire werk ontbreken.*

Op tactisch niveau

In een interview beweert de communicatieadviseur van het Programmabureau VRR dat het team¹³ zich regelmatig gevangen ziet tussen enerzijds bestuurlijke trajecten en anderzijds het onderhouden van goede contacten met de werkvloer. De vertaling van de strategische beslissingen die er vaak genomen worden, is een zeer lastig proces.

Op bestuurlijk niveau

Verder constateert de communicatieadviseur dat aangezien bepaalde beslissingen snel verouderen als gevolg van externe ontwikkelingen, de benodigde afstemming tussen de betrokken partijen een gigantische valkuil vormt. Als voorbeeld hiervan kan worden gedacht aan de totstandkoming van de GMK. Eerst stond dit onderwerp hoog op de politieke en bestuurlijke agenda. Velen zagen toen de juiste oplossing van de coördinatie van diensten in het creëren van een GMK. Met de tijd is de aandacht verschoven van Programma Organisatie Veiligheidsregio (gericht op de totstandbrenging van de GMK) naar Project Organisatie Veiligheidsregio (gericht op het vormen van de veiligheidsregio). Een beslissing waarover in eerste instantie overeenstemming bereikt is, wordt als gevolg van deze verschuiving in de aandacht, in de uitvoering strategisch vertraagd. Externe ontwikkelingen kunnen van wezenlijk belang zijn voor de primaire taken van de betrokken diensten. Bijvoorbeeld met de regionalisering van de brandweer en de GHOR worden de rampenbestrijding en crisisbeheersingstaken in toenemende mate als primair geformuleerd.

¹³ Zoals reeds aangegeven houdt het team van het Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond zich bezig met het totstandbrengen van de Gemeenschappelijke Meldkamer.

Ook constateert de communicatieadviseur dat hoewel het in de overleggen formeel over taken van sturing en coördinatie hoort te gaan, er op deze plaats steeds meer sprake is van het bevestigen van hetgeen er in informeel verband reeds over is afgesproken.

Uit de bestudeerde documenten blijkt verder dat in financiële termen het grootste deel van de kosten van de veiligheidsregio naar de bouw van nieuwe zenders, meldkamersystemen en randapparatuur gaat. De communicatieadviseurs van alle betrokken disciplines gaan akkoord met de stelling dat daarmee de veiligheidsregio nog niet operationeel is. Veel meer energie wordt gestopt in de veranderende werkprocessen, zowel in de bestuurlijke top als in het veld. Werkprocessen, waarin steeds opnieuw bekeken wordt op welke wijze de nieuwe communicatietechnologie inpasbaar is. Dat zijn processen, die in de ogen van de communicatieadviseurs niet van de een op de andere dag gerealiseerd kunnen worden.

- *Dominante problemen volgens de GHOR: slecht toegankelijke, onvolledige en soms zelfs incorrecte informatie die door de partijen (moet) wordt uitgewisseld, belemmert de goede besluitvorming in het kader van multidisciplinaire taken.*

Op tactisch niveau

De communicatiemedewerker van GHOR constateert dat veel zaken worden per e-mail behandeld. Een nieuwsbrief wordt één keer per drie maanden uitgegeven. Belangrijke onderwerpen worden door middel van het aanschrijven van persoonlijke brief op gang gebracht.

Op bestuurlijk niveau

Verder constateert de communicatiemedewerker dat in vergaderingen veel wordt besproken; echter wordt strategisch weinig informatie verder verstrekt. Veel verborgen agenda's kunnen hierbij worden geconstateerd. De ambtelijke top van de organisatie (de regionaal commandant, de Regionaal Geneeskundig Functionaris, de korpschef en de projectdirecteur Gemeenschappelijke Meldkamer), wil graag zijn eigen domein beheersen. Het houden van regie op de informatiestroom verzekert de machtspositie van deze actor. De ambtelijke leiders denken in termen van 'kennis is macht'.

De betrokken organisaties houden om allerlei redenen informatie voor zichzelf. Hierdoor stroomt informatie niet altijd voldoende. Om toch een beslissing te kunnen nemen, kiezen de partijen voor de informele wegen en onderlinge afspraken.

- *Dominante problemen volgens de brandweer: belemmeren/vertragen van informatievertrekking staat de goede besluitvorming in de weg.*

Op bestuurlijk niveau

In de ogen van de regionaal commandant doen zich in de praktijk vaak situaties van adhoc gesprekken voeren en beslissingen nemen voor, waarbij niet alle partijen noodzakelijk aanwezig hoeven te zijn. Alle onderlinge afspraken worden gedeeld zodat de andere partijen overzicht kunnen krijgen van wat er geregeld wordt.

Op tactisch niveau

De medewerkers worden geacht over voldoende informatie te beschikken om de partners goed te kunnen bedienen. Het 'over voldoende informatie beschikken' betekent volgens de communicatiemedewerker niet dat de medewerkers slechts geïnformeerd moeten worden. In dit verband is het tweerichtingsverkeer essentieel; een verkeer dat thans nog ontbreekt in de organisatie. Genomen besluiten worden door hogere functionarissen vaak opgelegd zonder nadere informatie over de aanleiding hiervoor, waardoor de besluiten vaak niet eenduidig geïnterpreteerd kunnen worden.

Op operationeel niveau

De communicatieadviseur constateert vervolgens dat multidisciplinaire samenwerking in staven interactie, informatie-uitwisseling en afstemming met brandweer, politie, gemeente en andere - hoofdzakelijk operationele - organisaties vergen. Voor de functionarissen is het zeer moeilijk om enerzijds alle aandacht te hebben voor de eigen (monodisciplinaire) opdracht/ taakstelling en anderzijds oog te hebben voor de (multidisciplinaire) partners. Medewerkers worden incidenteel, vaak te laat en niet op de juiste wijze

geïnformeerd over strategische ontwikkelingen en beslissingen. Hierdoor ontstaat een soort eilandgedrag vanuit de verschillende disciplines.

Over het algemeen kan hierbij worden geconcludeerd dat de door de partijen onderscheiden dominante problemen betrekking hebben op de manier van uitwisselen van informatie, de toegankelijkheid, volledigheid en juistheid van deze informatie. De actoren onderkennen gebrek aan samenhang tussen de visies ten aanzien van het multidisciplinaire beleid. De informatie-uitwisseling op bestuurlijk niveau is zeer strategisch, vaak ad hoc, en wordt ondersteund door verschillende informele overlegvormen. De visies van de ambtelijke leiders komen niet overeen wat betreft de betrokkenheid van de partijen bij de besluitvorming. Op tactisch niveau komen de opvattingen van de geïnterviewden overeen met betrekking tot het knelpunt dat de organisaties te lang blijven steken in adhoc-overleggen van leidinggevend.

Dit geldt ook voor de opvattingen van de actoren over het functioneren van de informatievoorziening op operationeel niveau. De partijen hebben belang bij de werkzaamheden van hun partners (gelet op hun multidisciplinaire taken) maar de kennis over elkaars werkzaamheden ontbreekt. Niettemin komen gedeelde visies, planvorming en leren van elkaars ervaringen nog te incidenteel voor.

Ten slotte kan hier worden geconcludeerd dat de actoren het met elkaar eens zijn dat de aanwezige apparatuur op dit moment onvoldoende is.

Nu het functioneren van de informatievoorziening van de veiligheidsregio in kaart is gebracht, is het interessant om te kijken welke kenmerken de repertoires hebben van de organisaties die deel uitmaken van de veiligheidsregio.

4.5 Repertoires actoren

De kenmerken en het functioneren van het veiligheidsnetwerk zijn in kaart gebracht. De informatievoorziening van dit veiligheidsnetwerk en het functioneren hiervan zijn gekenschetst. In deze paragraaf wordt de achtergrond van de betrokken actoren beschreven. Deze informatie biedt handvat om de wijze te kunnen begrijpen waarop de actoren denken en handelen. Hierna volgt het schetsen van de dominante perspectieven van de partijen ten aanzien van aspecten die als een leidraad bij het totstandkomen van de veiligheidsregio beschouwd kunnen worden. Gezocht wordt naar herkenbare patronen in de percepties van deze groepen. Deze patronen zijn in belangrijke mate bepaald door de cultuur, werkprocessen en geschiedenis van de organisaties en zeggen iets over de ambivalenties in de wijze van kijken naar het functioneren van de informatievoorziening.

De beschreven perspectieven beperken zich niet alleen tot de manier waarop men tegen de organisatie van de veiligheidsregio en het functioneren van de informatievoorziening aankijkt. Hier worden tevens de aspecten in beeld gebracht waarvan aannemelijk is dat ze aan het functioneren van de informatievoorziening in het kader van de totstandgekomen veiligheidsregio gekoppeld kunnen worden, zoals:

- visie op veiligheid;
- visie op de regionalisering van het veiligheidsvraagstuk;
- visie op afstemming van de multidisciplinaire taken; en
- visie op informatie-uitwisseling binnen de veiligheidsregio.

4.5.1 Achtergrond actoren

- *De politie*

De politieorganisatie is te typeren als een 'hybride mengvorm' die leidt tot tegenstrijdigheid in plaats van samenhang tussen de verschillende instrumenten voor coördinatie en aansturing. De organisatie is groot, heeft vele, vooral andere, externe verplichtingen en is daardoor moeilijk te sturen door de korpsleiding. De top oefent geen direct toezicht uit doch streeft wel naar coördinatie en centralisatie. De politie-organisatie heeft haar werkprocessen grotendeels gestandaardiseerd. Dit proces van standaardisatie is daarnaast vertaald in een centrale aansturing door de korpsleiding en een consistente cultuur, waarin weinig ruimte bestaat voor flexibiliteit en creativiteit. De greep op de straatpolitie neemt hierdoor toe.

Het is overigens niet te vermijden dat de grootte van de regiopolitie aanleiding vormt voor het onderscheiden van organisatieonderdelen, die verschillende subculturen kennen en vaak met elkaar in strijd zijn. Enerzijds is de korpsleiding met name bezig met het onderhouden van de externe contacten en als zodanig richt deze zich meer naar buiten toe. Anderzijds is voor de politiemans op straat collegialiteit het belangrijkste.

Over het algemeen is de politie een apparaat van regels, wetten, uniform werken, rangen, uniformen en hiërarchie. Gelet op het acute karakter van hun werk, zijn de politie-medewerkers tamelijk intuïtief en reactief en opereren zij niet altijd conform procedures en plannings.

Missie politie

*"De organisatie van politie heeft de ambitie mee te bouwen aan een veilig woon-, werk- en leefklimaat. Daarvoor is de politie dag en nacht actief in de regio en speelt snel en alert in op voorkomende situaties. Preventief optreden is het uitgangspunt, maar de politie aarzelt niet veiligheid en rechtsorde daadkrachtig te handhaven. Daartoe is zij mentaal, technisch en tactisch uitgerust. Integriteit en professionaliteit vindt de politie net zo vanzelfsprekend als het streven naar verbetering en vernieuwing."*¹⁴

Uit de bestudeerde beleidsdocumenten is het duidelijk geworden dat de politie haar werk gebiedsgericht verricht en haar activiteiten afstemt op de lokale en regionale vragen en problemen. In het Algemeen jaarverslag (2004) worden de volgende kernwaarden van deze bedrijfsfilosofie aangegeven: proactief, respectvol, integer en betrouwbaar, aanspreekbaar, toegankelijk, gelijkwaardig, professioneel en flexibel.

De korpsbeheerder, korpschef en hoofdofficier van justitie vormen tezamen de zogeheten regionale driehoek en maken deel uit van het regionaal college. Hierin hebben alle burgemeesters (22) van de regio zitting. Het regionale college stelt – onder voorzitterschap van de korpsbeheerder - het beleid van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond vast.

Daarnaast bestaat er ook een lokale driehoek, die over zaken betreffende de centrumgemeente Rotterdam gaat. In het driehoeksoverleg worden onderwerpen behandeld zoals beleidsoverleg, uitwisseling van informatie en op elkaar afstemmen van beleid.

Verder wordt er het bestuurlijk en justitieel beleid afgestemd en wordt er de aanpak van het gehele orde- en veiligheidsbeleid besproken.

¹⁴ <http://www.politie-rijnmond.nl/>

- *De Meldkamer*

Hoewel per september 2005 de drie gescheiden meldkamers voor de brandweer, de politie en de ambulance diensten fysiek als één enkele meldkamer functioneren, de zogenaamde Gemeenschappelijke Meldkamer, denken en handelen de disciplines feitelijk nog steeds in termen van de werkprocessen die typerend zijn voor de organisatie waaruit zij zelf afkomstig zijn. Naar aanleiding hiervan wordt gesproken over een gecolokeerde meldkamer. Het nog jonge bestaan van de organisatie bepaalt in belangrijke mate het verschil in cultuur en handelen van de betrokken actoren. In die zin heeft de samenwerking met betrekking tot de bedrijfsvoering en een deel van de operationele zaken nog niet volledige vorm kunnen krijgen. De beoogde verantwoordelijke voor de meldkamer is het veiligheidsbestuur. De meldkamer valt daarmee dus niet langer onder de besturen van de afzonderlijke organisaties.

Missie meldkamer

De gecolokeerde meldkamer regelt en coördineert de noodhulpmeldingen. Via portofoon en mobilfoon staan de medewerkers rechtstreeks in contact met alle surveillance-eenheden. Wanneer de burger voor een spoedeisende melding 112 belt, vraagt de medewerker of hij/zij contact wil met politie, brandweer of de ambulancedienst. De burger wordt vervolgens direct naar de juiste persoon in de gemeenschappelijke meldkamer doorverbonden. Dat doet de centralist door te bepalen welke eenheid hij aanstuurt.¹⁵

In de meldkamer participeren naast de Centraalpost Ambulancevervoer (CPA) de brandweer, de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam.

Op basis van Gemeenschappelijke Meldkamer Systeem probeert de organisatie, zo snel mogelijk informatie te verwerken door middel van het integreren van telefonie, externe databanken, radionetten, (brand)meldsystemen en alle andere meldkamercomponenten, die te maken hebben met het uitvoeren van multidisciplinaire taken. De brandweer, ambulancehulpverlening en de politie verwerken hierin de gegevens over een multidisciplinair te behandelen incident en stellen deze snel beschikbaar. Volgens de programmabureau manager veiligheidsregio is de duidelijke meerwaarde hiervan dat dezelfde gegevens voor elke dienst eenduidig gegenereerd worden en real time beschikbaar worden gesteld. Zo kunnen de deelnemende organisaties vaak efficiënter optreden of vooraf rekening houden met mogelijke gevaren. Omdat GMS een centrale rol speelt in de bediening van de gecolokeerde meldkamer, is het beheer van de koppelingen een belangrijk punt van aandacht.

- *De brandweer*

De beroepskorpsen van de brandweer worden voor de repressieve taak ingezet in een 24-uursdienst. Daarnaast heeft de brandweerorganisatie ook vrijwillig personeel. De combinatie van een vrijwillige en beroepsbrandweer in de 24-uursdienst, zorgt voor een specifieke cultuur. De inzet en operationele getraindheid van het beroepspersoneel contrasteren met deze van de vrijwilligers. De vrijwilligers kennen geen eenduidig identiteit, zij zijn brandweerman of -vrouw naast hun andere beroep. Daardoor zijn zij veel flexibeler en zoeken vaak naar niet-standaardoplossingen. In het kader van de 24-

¹⁵ "Een nieuwe meldkamer met nieuwe technologieën"- start up notitie

uursdienst heeft het brandweerpersoneel ook een specifieke gemeentelijke (rechtspositionele) regeling (verlofbepalingen, (overwerk)vergoedingen en uitvoeringsrichtlijnen). Deze regeling komt in een aantal gevallen niet overeen met deze van de gemeentelijke dienst.

In het takkenpakket van de brandweer worden twee algemene delen onderscheiden, te weten het warme en het koude deel. Onder 'het warme deel' valt de traditionele repressieve taak. De 'koude' kant behelst alle overige taken, waaronder ontwikkelende taken (bijvoorbeeld het opstellen van risicoanalyses van risicovolle objecten of beleidsdocumenten aangaande fysieke veiligheid), adviserende taken (bijvoorbeeld advisering in het kader van bouw- en/of milieuvergunningen) en handhavende taken (zoals het handhaven van gebruiksvergunningen). Iedere taak vraagt om specifieke kennis, competenties en werkmethoden.

Missie brandweer

Een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van werkzaamheden ter zake van het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt, het beperken, bestrijden van rampen en de zorg voor coördinatie bij zware ongevallen en rampen, de registratie van vervoer van zieken en ongevallenslachtoffers en het bevorderen van adequate opname van zieken en ongevallenslachtoffers in instellingen van intramurale zorg.¹⁶

Uit de bestudeerde beleidsdocumenten is duidelijk geworden dat de organisatie en dus ook het beleidskader van de brandweer in belangrijke mate bepaald wordt door de wettelijke taken en landelijke richtlijnen. De basistaken van de brandweer liggen op het gebied van brandbestrijding, hulpverlening en preparatie en coördinatie van de rampen- en crisisbestrijding en zijn vastgesteld in:

- de Brandweerwet 1985;
- de Wet Rampen en Zware Ongevallen 1985; en
- de gemeenschappelijke regeling van Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond.

In het Organisatieplan brandweer 2004 staan de taken die uit deze wetten en regeling voortkomen in het kort te omschrijven als:

- het onder alle omstandigheden bewerkstellingen van een doelmatig georganiseerde gecoördineerde uitvoering van werkzaamheden terzake en bestrijden van brand;
- 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; en
- het beperken en bestrijden van rampen en crises.

▪ *De GHOR*

Waar de politie en brandweer rechtstreeks onder aansturing van het openbaar bestuur staan, is de GHOR als een deel van de gezondheidszorg een grote mengeling van zelfstandige professionals, particuliere en publieke organisaties. De aansturing in de dagelijkse geneeskundige zorg is functioneel gedecentraliseerd. De brandweerorganisatie is van oudsher ingesteld op het maken van en oefenen met scenario's. Wetenschappelijk

¹⁶ Organisatieplan Brandweer 2005

onderbouwde landelijke protocollen en procedures zijn hierbij minder gangbaar dan in de gezondheidszorg. De gezondheidszorg is een sector met veel autonome professionals en zorginstellingen, met veel verschillende culturen en evenzoveel verschillende talen. Commandostructuren zoals bij brandweer en politie bestaan niet in de gezondheidszorg. Individuele patiëntenzorg, al of niet in teamverband, kan acuut en spoedeisend zijn, maar is dat vaak niet. Collectieve gezondheidszorg, zoals uitgevoerd door de GGD, is over het algemeen niet acuut. Professionele normen en wetenschappelijk onderbouwde protocollen moeten garanderen dat volgens, door de eigen vakgroep geaccepteerde standaarden, gewerkt wordt. De spoedeisende hulpverlening binnen de gezondheidszorg is te beschouwen als een operationele, parate dienst. De geneeskundige hulpverlening werkt nauwelijks met scenario's. Er is sprake van heel verschillende typen besluitvorming binnen de organisaties.

Missie GHOR

GHOR staat voor Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen. Op het moment dat er een groot ongeval of ramp gebeurt, zoals in Volendam of Enschede, moeten hulpverleners goed met elkaar samenwerken om slachtoffers te redden en te verzorgen. Onder het motto "Veiligheid met Zorg geregeld" zorgt de GHOR ervoor dat iedereen binnen de geneeskundige sector goed voorbereid is en dat slachtoffers goed geholpen worden op het moment dat er echt een groot ongeluk gebeurt. Bij grote ongelukken gaat het niet alleen om een vliegtuig dat neerstort of een grote brand, maar ook bijvoorbeeld een demonstratie die uit de hand loopt of een terroristische aanslag. Kortom de GHOR zorgt voor een optimale organisatie van de grootschalige geneeskundige hulpverlening in de regio.¹⁷

Uit het bestudeerde empirisch materiaal is naar voren gekomen dat in circulaire van het ministerie uit 1997 en 1998 over het project geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, het regionaal verankeren van een bestuursstructuur GHOR opgenomen is als één van de te bereiken prestaties.¹⁸ Met de instelling van een GHOR is de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (Wghr) enigszins aangepast ten behoeve van de formele vastlegging van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de organisatie. Door het deel uitmaken van de organisatie van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond is de gemeenschappelijke regeling van deze laatste ook van toepassing.

De GHOR is eindverantwoordelijk voor de GHOR-processen:

- geneeskundige hulpverlening-somatisch: de opvang van en zorg voor gewonden;
- geneeskundige hulpverlening-psychosociaal: de collectieve psychosociale opvang en nazorg van eigen personeel, slachtoffers en hun verwanten; en
- preventieve openbare gezondheidszorg: de beoordeling van en maatregelen tegen schadelijke invloeden op de gezondheid via voedsel, water, bodem en lucht door blootstelling tijdens een ramp en door eventuele achterblijvende besmetting.

Naast een goede voorbereiding staat de GHOR 24 uur per dag paraat om de hulpverlening te coördineren en bijvoorbeeld ambulances naar de juiste ziekenhuizen te sturen. De geneeskundige hulpverlening op straat is eigenlijk het meest zichtbaar.

Ook regelt de GHOR dat mensen die iets traumatisch hebben meegemaakt bij een ramp opgevangen worden door medewerkers van de psychosociale hulpverlening.¹⁹

Voor de regio Rotterdam-Rijnmond werken op het gebied van geneeskundige

¹⁷ <http://www.ghor-rr.nl/GHORV3/ODG.html>

¹⁸ 'Na woorden nu daden', visiedocument 2002-2006

¹⁹ <http://www.ghor-rr.nl/GHORV3/ODG.html>

hulpverlening medewerkers GHOR, maar ook ambulancemedewerkers, medewerkers van de GGD, hulpverleners van de psychosociale hulpverlening, vrijwilligers van het Rode Kruis etc.

4.5.2 Perspectieven actoren

In de voorgaande paragrafen zijn de dominante problemen volgens de verschillende actoren binnen het veiligheidsnetwerk beschreven. Wat daarbij opvalt, is dat, ondanks de duidelijk verschillen in de onderscheiden problemen met betrekking tot het functioneren van het veiligheidsnetwerk en de informatievoorziening hiervan, de relevante opvattingen grote overeenkomsten vertonen. Zo kan hier worden gesteld dat voor een groot deel de opvattingen van de actoren overeenkomen wat betreft het gebrekkig functioneren van de samenwerking tussen de actoren. Het perspectief van de actoren kan hierbij belicht worden vanuit een viertal invalshoeken, te weten het veiligheid-perspectief, het afstemming-perspectief, het regionalisering-perspectief en het informatie-uitwisseling-perspectief. De bevindingen vanuit de gevoerde interviews, de observaties tijdens de tweedaagse werkconferentie in het kader van de totstandkoming van de veiligheidsregio, en de bijgewoonde vergaderingen worden in onderstaande matrix samengevat.

Tabel 3 : de verschillende perspectieven

<i>actoren</i>	<i>Veiligheid-perspectief</i>	<i>Afstemming-perspectief</i>	<i>Regionalisering-perspectief</i>	<i>Informatie-uitwisseling-perspectief</i>
B R A N D W E E R	Rampbestrijding en gecoördineerde gemeenschappelijke hulpverlening bepalen in belangrijke mate de taken op het gebied van veiligheid.	De afstemming vindt decentraal plaats tussen het Regionaal Veiligheidsbestuur en het Regionaal College van de politie.	Voor de brandweer betekent de vorming van de veiligheidsregio's dat de lokale en regionale brandweerorganisaties in elkaar schuiven. Deze reorganisatie verandering brengt veel vragen en onzekerheden met zich mee op operationeel niveau. Dat geldt zowel voor het beroepspersoneel, als voor de vrijwilligers die naast hun reguliere baan inzetbaar moeten zijn. Organisatorische vragen zoals "Moet de lokale vrijwilliger zich eerst naar een andere gemeente begeven om uit te rukken?" en "Wordt de eigenheid van de plaatselijke korpsen door deze regionalisering aangetast?" houden de aandacht van de operationele diensten van de brandweer. De actoren twijfelen aan nut en noodzaak van deze regionalisering. Het zijn voornamelijk de ambtelijke en bestuurlijke top van de organisatie van de brandweer die de veiligheidsregio als perspectief uitdragen.	Op strategisch niveau: Gelet op haar vertrouwelijke karakter niet alle informatie hoeft te worden gedeeld. In een situatie waarbij het niet betrekken van alle partijen de snelheid van besluitvorming bevordert, dan kan dit proces in een klein comité plaatsvinden, waarbij de overige partijen achteraf geïnformeerd worden. Het informele netwerk ondersteunt de distributie van gegevens, informatie en kennis prima. Op tactisch niveau: Het accent ligt hier op het inzicht krijgen in de informatiebehoefte van werknemers en de (informatie)relatie tussen brandweer, de politie en de GHOR binnen de veiligheidsregio.
P O L I T I E	De focus ligt hierbij op sociale veiligheid (handhaving van de openbare orde en opsporing) en in het bijzonder op de aanpak van veelplegers, overlastveroorzakers in de publieke ruimte, jeugdige delinquenten, potentiële eerwraakplegers en andere de rechtstaat bedreigende	De taken, bevoegd – en verantwoordelijkheden met betrekking tot de multidisciplinaire taken worden top-down, volgens een hiërarchische opbouw afgestemd. De afstemming tussen de speciaal hiertoe gecreëerde landelijke structuren (zoals het Landelijk Kader Nederlandse Politie) en de regionale structuren wat betreft de politiewerkzaamheden zijn een goed voorbeeld van deze hiërarchische	De internationalisering van de activiteiten door internationaal terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, heeft bij de politie in de afgelopen jaren aan belang gewonnen.	Op strategisch niveau: De aandacht wordt hierbij met name gericht op het afstemmen van informatie met hiërarchisch hoger geplaatst personeel. Op tactisch niveau: Een deel van de informatie waarmee de actoren in aanraking komen is vertrouwelijk en dient vertrouwelijk te blijven (in het kader van de privacy van individuen of het vervolgonderzoek door het Openbaar Ministerie). Een geheimhoudingsverklaring zorgt voor het voorkomen van het uitlekken van

<i>actoren</i>	<i>Veiligheidsperspectief</i>	<i>Afstemming-perspectief</i>	<i>Regionalisering-perspectief</i>	<i>Informatie-uitwisseling-perspectief</i>
P O L I T I E	activiteiten.	afstemming op het gebied van sociale veiligheid.		informatie.
G H O R	De fysieke veiligheid en meer specifiek de gemeenschappelijke hulpverlening staat centraal in de aandacht van deze actor.	De focus ligt hier op de afstemming tussen de private en publieke organisaties die deel uitmaken van de GHOR .	Wat betreft de ‘witte kolom’ oftewel de geneeskundige hulpverlening , kent het veiligheidsbestuur naast het ‘brandweerbestuur’ een gebundelde kolom openbare gezondheidszorg, bestaande uit GHOR, GGD, Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) en Regionale Ambulance Voorziening (RAV). Gelet op het feit dat deze actor uit veel publieke en private partijen bestaat, die regelmatig samen moeten werken, staat hier als vraag centraal: “In hoeverre zal de keten van zorg in reguliere en opgeschaalde vorm onder de veiligheidsregio beter werken?”.	Op strategisch niveau: De aandacht wordt gericht op het versterken van het monodisciplinaire domein. Informatie betekent macht en vormt een belangrijk middel om de eigen doelen te bereiken. Op tactisch niveau: De aandacht wordt hier gericht op het vaststellen van alle beslissingen door middel van beleid. Gefocust wordt op het definiëren van de informatiestromen, op elk niveau en op een wijze, die voor iedereen helder is. Op operationeel niveau: Hier is vooral van belang dat iedereen duidelijk voor ogen heeft wat het doel van de ondernomen actie is, zodat de uitgewisselde informatie ondubbelzinnig van karakter is.
D E M E L D K A M E R	Centraal staan in het kader van veiligheid de taken met betrekking tot fysieke veiligheid (met name hulpverlening en rampenbestrijding).	De focus ligt hier op samenwerking, incl. de bijbehorende afstemming, alleen multidisciplinair waar noodzakelijk; voor alle overige zaken monodisciplinair.	De gecolokeerde meldkamer ziet het regionalisering-perspectief als een kans om het aantal adhoc (overleggen) beslissingen te verminderen, meer structuur aan het veiligheidsvraagstuk te geven, en helder en eenduidig de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren te verdelen.	Op tactisch niveau: De aandacht wordt gericht op duidelijke afspraken over wie wanneer welke informatie van wie nodig heeft, en daarnaast op het borgen van deze afspraken, zodat ze ook worden gerealiseerd. Op operationeel niveau: De gebruikte techniek moet worden gedeeld. Dat is nodig om überhaupt tussen de disciplines te kunnen communiceren.

Op basis van de in de tabel beschreven perspectieven kan hier geconcludeerd worden dat in het algemeen de opvattingen van de actoren niet parallel lopen.

Allereerst wordt het begrip veiligheid langs verschillende kanten benaderd. Daarmee wordt een behoorlijk omvangrijk gebied aangeduid. In het algemeen gaat het bij veiligheid om het bestrijden, beperken of voorkomen van dreigende aantastingen van leven, gezondheid en goederen die ontstaan in het sociale verkeer tussen mensen of die veroorzaakt zijn door fysieke omstandigheden van bijvoorbeeld een gebouw of de inrichting van de openbare ruimte. Veiligheid heeft niet alleen betrekking op het bestrijden en voorkomen van criminaliteit en overlast, maar ook op het verbeteren van verkeersveiligheid, het beperken van risico's (ongevallen, rampen) en het verminderen van onveiligheidsgevoelens. Verschillende partijen krijgen verschillende taken binnen dit vraagstuk toebedeeld en leggen daarmee de nadruk op verschillende aspecten van de veiligheid. De politie heeft met name op het gebied van de terreurbestrijding een leidende rol. Wat betreft het voorkomen en bestrijden van rampen is het gemeentebestuur, en met name de burgemeester, wettelijk verantwoordelijk. De uitvoering van deze taak op lokaal niveau vindt plaats onder de operationele leiding van de brandweer.

Verder kan hier worden opgemerkt dat de betrokken organisaties als gevolg van de regionalisering van het veiligheidsvraagstuk op verschillende wijze aankijken tegen de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid. De internationale oriëntatie in het denken en handelen van de politie en de nadrukkelijke aandacht voor sociale veiligheid, overheersen het belang dat deze actor toekent aan het regionaliserings-perspectief. Bij de brandweer en de GHOR daarentegen beperkt de scope van activiteiten zich tot de grenzen van het lokaal, respectievelijk regionaal niveau. Deze twee partijen zijn meer bezorgd over de met de regionalisatie gepaard gaande reorganisatie. De gecolokeerde meldkamer ziet in de regionalisering kansen voor het structureren en ordenen van de multidisciplinaire taken. Wat betreft het afstemming-perspectief lijkt het erop dat de opvattingen van de brandweer, de politie en de GHOR alle drie aan verandering onderhevig zijn. De verschillende disciplines onderkennen de noodzaak van afstemming. Tussen de opvattingen van deze diensten zijn overigens duidelijke verschillen te constateren wanneer het gaat om invulling geven aan dit perspectief. Hoewel de partijen een verschillende invulling aan het aansturing-perspectief geven, bestaat er consensus over de constatering dat de inhoud in de veiligheidsregio voorop moet staan, en dan met name de bestuurlijke en organisatorische structuur daarvan.

Ten slotte zijn er vooral op tactisch niveau duidelijke verschillen te constateren in de opvattingen van de actoren inzake het informatie-uitwisselings-perspectief. De gecolokeerde meldkamer benadrukt de goede uitvoering van de soms moeilijk te vertalen, op strategisch niveau genomen, besluiten. De GHOR accentueert het belang van de informele wijze van uitwisseling van informatie. De brandweer wijst daarnaast op het belang van de benodigde voortgang in het besluitvormingsproces omtrent het totstandkomen van de veiligheidsregio. Informele kanalen van informatie-uitwisseling vormen hierbij een belangrijk ondersteuningmiddel.

Ook valt er een verschil te constateren ten aanzien van de visie van de ambtelijke leiders van de brandweer enerzijds en de politie, de meldkamer en de GHOR anderzijds aangaande de betrokkenheid van de partijen bij de besluitvorming.

De politie maar ook alle andere betrokkenen noemen tenslotte de vertrouwelijkheid van de informatie bij de uitwisseling van gegevens als een belangrijk aandachtspunt. De partijen

beroepen zich graag op hun beroepsgeheim en delen niet altijd informatie met elkaar. Als gevolg hiervan wordt de informatie-uitwisseling binnen de veiligheidsregio vaak verhinderd.

Over het algemeen kan hier worden geconcludeerd dat de actoren een verschillende invulling geven aan de hierboven genoemde perspectieven, hetgeen leidt tot het schetsen van diverse dimensies en gebrek aan eenduidige definitie van de in de huidige situatie optredende knelpunten.

5. Analyse van de dominante problemen

Zoals in het voorgaande hoofdstuk aangegeven, worden de vier perspectieven van waaruit de betrokken actoren in de loop van de tijd hun eigen opvatting hebben gevormd gebruikt als vertrekpunt voor de analyse. Het gaat daarbij om de opvattingen van de actoren met betrekking tot het veiligheidsvraagstuk, de regionalisering hiervan, de afstemmingskwestie tussen partijen bij het realiseren van het veiligheidsproduct, en de informatievoorziening van het veiligheidsnetwerk. De opvattingen die de actoren hebben over het organiseren van de veiligheid op regionaal niveau, de afstemming tussen de betrokken disciplines, en het structureren van de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio spiegelen de repertoires van de actoren zelf, aangezien zij die als vanzelfsprekend ervaren. Deze repertoires dienen als een handvat bij het analyseren van de overeenkomsten en verschillen tussen de problemen die de actoren als dominant onderkennen.

Achtereenvolgend passeren in de komende alinea's de beschrijving en analyse vanuit de reeds geformuleerde vier perspectieven, die ten grondslag liggen aan de totstandkoming van de veiligheidsregio, de revue.

▪ *Het veiligheid-perspectief*

'Veiligheid' is een breed begrip, waar veel personen en instanties aan werken. Veiligheid is onderwerp van vele wettelijke maatregelen, brede definities en externe ontwikkelingen. Het veiligheidsperspectief kan in die zin worden begrepen als een zich ontwikkelend patroon van denken en doen binnen de brandweer, de politie en de GHOR. Zo werkt de politie in de laatste jaren met prestatiecontracten, die in belangrijke mate het gedrag van deze actor beïnvloeden. Alle acties die buiten de prestatie-indicatoren vallen, krijgen daarmee een lagere prioriteit.

Wat echter steeds weer blijkt, is dat het onderwerp sociale veiligheid centraal staat in de aandacht van de politie. Deze focus op sociale veiligheid is geworteld in de geschiedenis van de politie en in de loop van de tijd gegroeid bij het opdoen van ervaring en professionaliteit op het gebied van criminaliteitbestrijding. Alle andere aspecten van het veiligheidsvraagstuk, zoals bijvoorbeeld fysieke veiligheid, worden door deze actor als een aanvullende taak beschouwd. De politie weegt derhalve de noodzaak voor het behalen van de gewenste resultaten in het kader van de prestatiecontracten af tegen het doen van extra inspanningen op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Daarentegen staat de hulpverlening met betrekking tot fysieke veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing primair in het takenpakket van de organisaties van brandweer en GHOR. Dat zijn bovendien de aandachtspunten van waaruit de veiligheidsregio wordt ontwikkeld. De brandweer en de GHOR hebben in de loop der tijd gezamenlijk ervaring opgedaan bij de voorbereiding op deze taken. Zij voelen zich een soort 'eigenaar' van dit vraagstuk en werken graag aan het versterken van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dit gebied. De politie wordt door hen in het kader van haar geringe betrokkenheid ten aanzien van fysieke veiligheid als een 'buiten spel staande speler' beschouwd. Deze geringe betrokkenheid brengt organisatorische- en samenwerkingsproblemen met zich mee. De voor brandweer en GHOR kenmerkende gecoördineerde gemeenschappelijke hulpverlening ten aanzien van fysieke veiligheid, geldt niet voor de organisatie van politie.

Er ontstaat een spanningsveld als gevolg van het gebrek aan actieve interesse van de politie bij fysieke veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de verplichte samenwerking opgelegd door het kabinet teneinde de actoren te laten zorgen voor een goed functionerend veiligheidssysteem in Nederland anderzijds. Dit spanningsveld bepaalt de problemen die de politie heeft met de inzet voor de veiligheidsregio.

Kortom: iedere organisatie benadert het veiligheidsvraagstuk vanuit eigen expertise, kennis en ervaring, waardoor er verschil ontstaat tussen de opvattingen ten aanzien van het onderwerp veiligheid. Dit verschil reflecteert de gewenste samenwerking.

▪ *Het regionalisering-perspectief*

Het structureren en institutionaliseren van het veiligheidsnetwerk in de vorm van het creëren van de veiligheidsregio komt voort uit het toenemende accent dat vanuit het perspectief van de verschillende ministeries gelegd wordt op coördinatie, doorzettingsmacht, betere samenwerking en controle. Bij de regionalisering van het veiligheidsvraagstuk worden de organisaties van politie, brandweer, GHOR en meldkamer gebundeld onder de koepel van de veiligheidsregio. De betrokken organisaties kijken als gevolg van de regionalisering van het veiligheidsvraagstuk verschillend aan tegen de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid. Dit verschil in opvattingen wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de denk- en handelwijzen binnen de afzonderlijke organisaties, alsmede door de ontwikkelingen die binnen de specifieke disciplines plaats hebben gevonden. De internationale oriëntatie in het denken en handelen van de politie overheerst het belang dat deze actor toekent aan het regionalisering-perspectief.

Bij de brandweer en de GHOR daarentegen beperkt de scope van activiteiten zich tot de grenzen van het lokaal, respectievelijk regionaal niveau. Hoewel de terreurbestrijding over de lokale en regionale grenzen heen gaat en de brandweer en de GHOR als hulpverleningsdiensten naast de politie optreden, blijft de aandacht voor dit vraagstuk in het denken en handelen van beide organisaties te marginaal. Waar de politie in termen van 'wijk tot wereld' denkt, zijn de brandweer en de GHOR meer lokaal en voor een deel regionaal gericht. Dit verschil in denk- en werkwijze kan belangrijke gevolgen hebben voor het functioneren van de veiligheidsregio.

Wat verder van invloed is op het regionalisering-perspectief, is het feit dat de wet- en regelgeving met betrekking tot de veiligheidsregio alleen de eindsituaties op het gebied van veiligheid in ogenschouw neemt, zoals rampen, incidenten en crises. De taken en verantwoordelijkheden van de organisaties beginnen praktisch gezien in een eerder stadium. Deze onvolledigheid geeft weinig aanleiding voor verandering van de aanvangssituatie, waarbij de operationele diensten hun aandacht voornamelijk richtten op hun primaire taken (voor de politie zijn dat de taken met betrekking tot sociale veiligheid). De politie, de brandweer en de GHOR kennen een eigen traditie, cultuur, kerncompetenties, en bevinden zich in een specifieke ontwikkelingsfase met een daarbij behorende agenda. De politie is reeds regionaal georganiseerd. De brandweer en GHOR zijn evenwel nog steeds op weg naar regionalisering. Dit levert specifieke intra-organisatiele vragen op, waarmee de organisaties op dit moment worstelen. De brandweer en de GHOR steken veel tijd en energie in het uitwerken van dit regionaliseringstraject. Daar staat de organisatie van politie tegenover, die een recente regionalisering meegemaakt heeft en nog niet aan een nieuwe reorganisatie toe is.

Met deze ontwikkelingen op de achtergrond worden de organisaties geacht om extra inspanningen te leveren ten aanzien van multidisciplinaire besturing, coördinatie en uitvoering in het kader van de totstandkoming van de veiligheidsregio. Naar aanleiding hiervan zijn alle organisaties het erover eens dat zij vaak gevangen zitten tussen twee trajecten: te weten multi- en mono-disciplinair. Op het gebied van hun primaire taken hebben de politie, de brandweer en de GHOR jarenlange ervaring opgedaan. Binnen deze organisaties zijn routines en procedures ontwikkeld, waarop dagelijks een beroep wordt gedaan.

Deze procedures zijn bijvoorbeeld waar te nemen bij de meldkamer, waar de partijen ofschoon de wens om fysiek naast elkaar te werken, feitelijk nog steeds vanuit eigen processen handelen.

Gemeenschappelijk voor alle partijen is de beperkte ervaring op het gebied van voorbereiden op rampen en crisis. Taal, betekenis en beleving op multidisciplinair gebied worden langzamerhand ontwikkeld en zijn in belangrijke mate bepaald door het ontwikkelingsstadium waarin de verschillende organisaties zich bevinden.

Hoewel het belang van samenwerking in crisissituaties door ieder onderschreven wordt, blijken de disciplines onvoldoende bereid te zijn om hun afzonderlijke belangen los te laten en primair te bouwen aan de veiligheidsregio. Dit leidt tot een gebrek aan animo, maar niet zozeer een slechte samenwerking op zich, waar het gaat om het tot stand brengen van de veiligheidsregio. Waar nodig interacteren de partijen probleemloos met elkaar; echter de organisaties richten hun aandacht met name op de eigen bedrijfsvoering en intra-disciplinaire ontwikkelingen.

Wat betreft het doel van de regionalisering van de taken in het kader van rampen en crisisbeheersing hanteren de betrokkenen verschillende opvattingen. Op nationaal niveau is het hoofddoel van deze regionalisering geformuleerd als het realiseren van een betere samenwerking op het gebied van multidisciplinaire taken, teneinde goede hulpverlening aan de burger te kunnen bieden. De praktijk van de veiligheidsregio wijst evenwel naar een situatie waarbij de organisaties elkaar als losse eenheden ervaren, en daarom elk hun prioriteiten in de dagelijkse praktijk bij hun eigen primaire taken leggen.

Hoewel er veel opgelost kan worden in een gezamenlijke inspanning van de betrokken actoren (wat overigens een van de doelstellingen van de veiligheidsregio is), wordt de samenwerking belemmerd door de operationele logica van de deelnemende organisaties. De automatisme in het functioneren van de actoren staat het realiseren van het doel van de regionalisering in de weg.

▪ *Het afstemming-perspectief*

In de loop van de tijd, met het opdoen van ervaring in de praktijk, zal het afstemming-perspectief als een vanzelfsprekend verschijnsel binnen de afzonderlijke organisaties gaan groeien: het wordt niet alleen door de politie gedragen, maar is voor een deel ook bepalend in de organisaties van de brandweer en de GHOR.

Het lijkt er bovendien op dat de opvattingen van de brandweer, de politie en de GHOR alle drie aan verandering onderhevig zijn. De verschillende disciplines onderkennen de noodzaak van afstemming. Tussen de opvattingen van deze diensten zijn overigens duidelijke verschillen te constateren wat betreft het geven van invulling aan dit perspectief. Het verschil in de invulling die de actoren aan het afstemming-perspectief geven, kan

toegeschreven worden aan het feit dat er tussen de organisaties een verschil in werkerrein, relaties en geschiedenis bestaat.

Formeel vastgestelde heldere samenwerkingsafspraken tussen het Regionaal Veiligheidsbestuur en het Regionaal College van de politie kunnen volgens **de brandweer** de gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp en crisissituaties bevorderen. De nadruk die deze actor op structurering, beschrijving en formalisering van de werkprocessen binnen de veiligheidsregio legt, is sterk bepaald door de operationele logica van de brandweer. De brandweerorganisatie is van oudsher ingesteld op het standaardiseren, structureren en beschrijven van alle werkprocedures. Zij bestaat uit commandostructuren, die gekenmerkt worden door heldere omschrijving van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Dagelijks staat **de politie** vóór de zware afweging tussen hulpverlening op gebied van rampenbestrijding, handhaving van de openbare orde en opsporing. In het kader van de lokale veiligheid wordt de politie aangestuurd door de burgemeester, door het regionaal college wat betreft de hulpverlening en door de (hoofd)officier van Justitie op het gebied van de opsporing van strafbare feiten.

Daarnaast wordt de politie in belangrijke mate beïnvloed door de landelijke ontwikkelingen. De politie is hiërarchisch gestructureerd en kent regelmatige afstemming van alle onderwerpen met hiërarchisch hogergeplaatst personeel. Verder heeft de politie te maken met veel protocollen, regels en standaarden.

Naar aanleiding hiervan onderkent de politie problemen in het functioneren van het veiligheidsnetwerk als gevolg van verschil in sturingstijl – top-down versus bottom-up - die op zijn beurt tot afstemmingsproblemen binnen de veiligheidsregio leidt.

De opvatting van **de GHOR** over het gebrek aan voldoende ambtelijke en bestuurlijke doorzettingsmacht binnen de veiligheidsregio is in belangrijke mate beïnvloed door het feit de GHOR uit een grote mengeling van publieke, private organisaties en zelfstandige professionals bestaat. In het kader van de functioneel gedecentraliseerde aansturing van deze organisatie, ervaart deze actor een gebrek aan voldoende bestuurlijke en ambtelijke slagkracht. De ambtelijke leider van de GHOR heeft onvoldoende zeggenschap ten aanzien van de niet publiek aangestuurde gezondheidszorgvoorzieningen. Zoals reeds aangegeven is de gezondheidszorg een sector met veel autonoom werkende professionals en zorginstellingen, die verschillende culturen kennen en evenzoveel verschillende talen spreken. De GHOR kent verschillende typen besluitvorming. Bij de hulpverlening met betrekking tot rampenbestrijding ontstaan in dit verband vaak conflicten tussen de belangen van de diverse publieke en private actoren.

Ten slotte legt **de gecolokeerde meldkamer** in het kader van afstemming de nadruk op operationele samenwerking: alleen multidisciplinair waar noodzakelijk. De opvatting van deze actor is in belangrijke mate gekleurd door het feit dat de meldkamer ervaring heeft opgedaan met de moeizame feitelijke gezamenlijke uitvoering van de taken. Daarnaast zijn de opvattingen van de betrokkenen bij het totstandkoming van de Gemeenschappelijke Meldkamer mede bepaald door de werkwijze van de actoren. Een deel van de leden van het Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (zoals eerder vermeld bezig met het realiseren van het project GMK) is extern ingehuurd, de anderen zijn vertegenwoordigers van de politie en de brandweer. De externe deskundigen zijn veel commerciëler in hun werkwijze dan de brandweer en de politie. Zij werken veel sneller teneinde een beslissing uit te kunnen voeren, terwijl meer hiërarchisch ingestelde politie en

brandweer veel stroperiger in hun handelen zijn. Deze laatste denken vaak nog in termen van de bestaande organisatie. De verscheidenheid in de denk- en handelwijze van de actoren, alsmede het feit dat de gecolokeerde meldkamer als organisatie een nog maar korte geschiedenis kent, en weinig gezamenlijke praktische ervaring heeft opgebouwd, is bepalend voor de oriëntatie op een samenwerking met heldere afstemming van de activiteiten van de betrokken partijen.

Waar de partijen verschillende invulling aan het afstemming-perspectief geven, bestaat er consensus dat in de veiligheidsregio de inhoud voorop moet staan en daarbij dan met name de bestuurlijke en organisatorische structuur. Zowel de regiopolitie, als de brandweer en de GHOR hebben hun eigen beleidsvoorbereidende structuren en besluitvormingsprocessen. De analyse en voorbereiding ten aanzien van de multidisciplinaire inbreng in deze organisaties vindt, door de verschillende ministeries, vaak vanuit de individuele sectorale invalshoeken plaats. De noodzaak om een heldere afstemming van deze afzonderlijke beleidsvoorbereidende structuren en besluitvormingsprocessen te creëren wordt door alle betrokken actoren onderkend.

Overigens kan een dissensus worden geconstateerd wat betreft de wijze waarop aan deze afstemming een vorm gegeven zou moeten worden. Dit verschil in opvattingen is in belangrijke mate gedetermineerd door de organisatie van de werkzaamheden binnen de afzonderlijke disciplines. De werkzaamheden van de brandweer en de GHOR zijn op gemeentelijk niveau ingebed. Daarentegen zijn de activiteiten van de politie zowel op lokaal als op regionaal niveau verankerd, zodat voor de organisatie van politie een dubbele gezagslijn ontstaat. De aansturing van de politie op het terrein van de openbare orde en hulpverlening wordt net als bij brandweer en de GHOR door burgemeesters uitgevoerd. Verder wordt de politie op het terrein van de strafrechtelijke handhaving aangestuurd door het openbaar ministerie. Het verschil in werkwijze - de politie stemt graag haar handelingen af met hiërarchisch hoger geplaatst personeel en de brandweer, de GHOR en de GMK zijn tamelijk bottom-up gericht - creëert een aanleiding voor een moeizame afstemming.

▪ *Het informatie-uitwisselings-perspectief*

Met het initiatief tot de regionalisering van de taken in het kader van rampen en crisisbeheersing en de vorming van de veiligheidsregio, wordt tevens nagedacht over het borgen van een goede informatie-uitwisseling. Gelet op de verschillende dynamiek die de informatiestromen op het gebied van veiligheid met zich meebrengen, loopt dit perspectief uiteen op het strategisch/bestuurlijke, tactische en operationele niveau van de informatie-uitwisseling binnen de disciplines zelf.

❖ *Opvattingen ten aanzien van het informatie-uitwisseling-perspectief op strategisch niveau*

Op ambtelijk niveau zijn er duidelijke verschillen in de opvattingen van de betrokken organisaties, onder meer met betrekking tot het bewerkstellingen van dit perspectief. De partijen kunnen geen consensus bereiken aangaande de manier waarop de informatievoorziening georganiseerd wordt en in het bijzonder over de mate waarin de partijen bij de besluitvorming inzake de veiligheidsregio volledig betrokken dienen te worden. Dit verschil in de opvatting heeft gevolg voor de wijze waarop de werkprocessen en organisatiestructuren binnen de afzonderlijke disciplines vorm krijgen. De vrij grote

versnipperde organisatiestructuur die de politie en de brandweer, maar ook de GHOR kenmerken, bepaalt de leiderschapstijl van de ambtelijke top van deze partijen, te weten top-down sturing. Er wordt veel belang gehecht aan het begrip 'macht'. De ervaring van de actoren is van invloed op hun handel- en denkwijze. Naar aanleiding hiervan is de afstemmingsbehoefte, die kenmerkend is voor de handelingen van de politie, weinig herkenbaar binnen de organisatie van brandweer. Om allerlei redenen, waaronder de bescherming van het eigen domein, het vertrouwelijk karakter van de informatie, en het denken in termen van 'kennis is macht', houdt deze laatste informatie voor zichzelf. Hetzelfde geldt ook voor de organisatie van de politie en de GHOR. Dit leidt tot een beperkte informatiestroom door het veiligheidsnetwerk heen, waardoor geen 'helder overall beeld' ontstaat van de problemen die daarbinnen een rol spelen.

Bovendien spelen de ontwikkelingen binnen de disciplinaire trajecten een belangrijke rol bij hun bereidheid om informatie wel of niet beschikbaar te willen stellen. De onbekendheid waar de GHOR tegenaan loopt wat betreft de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen het domein van GGD, geeft deze partij een reden om strategisch met haar informatiebronnen om te gaan en naar een versterking van de eigen machtspositie te streven. Hetzelfde geldt voor de organisatie van de politie, die gekozen heeft om voorzichtig de resultaten van de evaluatie van de Politiewet af te wachten, alvorens zij actief in onderhandelingen gaat. De brandweer heeft in de veiligheidsregio gelegenheid gezien om in één slag het eigen domein te reorganiseren, te vernieuwen en versterken. Als mede-initiator van het proces van totstandkoming van de veiligheidsregio heeft de brandweer een soort informatievoorsprong. Deze actor bevindt zich in een informatieasymmetrische positie ten opzichte van de andere partijen en wil deze positie graag behouden.

Hoewel de organisaties elkaar nodig hebben om de veiligheidsregio goed te laten functioneren, zijn deze in belangrijke mate geneigd om terug te vallen in het denkproces van eigen disciplinaire ontwikkeling.

Op verschillende plekken in het netwerk wordt informatie vanuit een bepaald doel verzameld en gebruikt om de gewenste resultaten te bereiken. Dit versnipperd verzamelen en gebruik van informatie resulteert in een gebrek aan structuur van de informatievoorziening. De constatering wordt met name versterkt door de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die verschillende actoren op het gebied van veiligheid hebben. In het kader van het vertrouwelijke karakter van de informatie, proberen de organisaties enerzijds hun vitale belangen te beschermen. Anderzijds willen de actoren graag de regie op het proces van besluitvorming houden. De ambtelijke leiders zijn de beslissingnemers binnen de organisatie en willen graag als zodanig het proces zelf trekken. De regionaal commandant, de Regionaal Geneeskundig Functionaris, de korpschef en de projectdirecteur Gemeenschappelijke Meldkamer beperken de informatie-uitwisseling tot de reguliere gremia op strategisch niveau. Verder zijn de genomen besluiten dikwijls nog niet in lijn met de daadwerkelijke ervaringen, opgedaan op het gebied van multidisciplinaire taken. Leidinggevenden verzamelen informatie situationeel, ter versterking van hun onderhandelingspositie, en het onderbouwen van de besluiten die zij willen nemen.

❖ *Opvattingen ten aanzien van het informatie-uitwisseling-perspectief op tactisch niveau*
Met betrekking tot de informatie-uitwisseling op tactisch niveau kan verder een lichte spanning worden geconstateerd tussen de perspectieven van de ambtelijke top enerzijds en medewerkers en projectleiders anderzijds.

Aan de ene kant, gezien de unilaterale besluitvormingsstijl die de ambtelijke top van de betrokken organisaties hanteert, krijgt de informatie-uitwisseling op tactisch niveau een vrij eenzijdig karakter. Achtergrondinformatie over de genomen besluiten en daarmee de opgelegde opdrachten ontbreekt vrijwel volledig binnen de afzonderlijke kolommen, waardoor deze niet leven onder de managers. Dit gebrek leidt tevens tot beperkte inbreng vanuit de projectleiding en tot het uit het oog verliezen van het doel van de ondernomen actie. De betrokken actoren kennen ieder eigen betekenis toe aan de verzamelde informatie; dit leidt weer tot verdere begripsverwarring.

Het strategisch gedrag van de ambtelijke leiding veroorzaakt op zijn beurt een meer offensief en terughoudend dan samenwerkend en op open informatie-uitwisseling gericht gedrag vanuit het middenkader.

Aan de andere kant zijn tussen de medewerkers van de betrokken disciplines duidelijke verschillen in stijl en opvattingen, onder meer als gevolg van verschil in cultuur, werkterrein en relaties. Zulke verschillen doen zich bijvoorbeeld voor op het gebied van informatie-uitwisseling tijdens vergaderingen en overleggen. De commercieel gerichte externe deskundigen van het Programmabureau Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond worden vaak geconfronteerd met politiemedewerkers, die alle onderwerpen met hiërarchisch hoger geplaatst personeel moeten afstemmen. De snelheid waarmee de politie werkt, neemt af als gevolg hiervan af. Deze werkstijl creëert stroperigheid in de uitwisseling van informatie met de andere partijen.

Ook zoeken de projectleiders en het management van de afdelingen van de afzonderlijke organisaties geen collegiale ondersteuning bij elkaar. De actoren vallen steeds vaker op het eigen vakmanschap terug. Vanuit de verschillende disciplines ontstaat een soort eilandgedrag. Informatie wordt uitgewisseld op basis van kennis en specialisatie, waardoor de organisatieonderdelen over weinig informatie over elkaar beschikken. Als gevolg hiervan gaan de actoren strategisch om met informatie-uitwisseling of zij blokkeren bewust de bestaande informatiekanaalen. In het kader van hun wederzijdse afhankelijkheid hebben de organisaties een poging gedaan om de onzekerheid te reduceren door zich open te stellen en hulpmiddelen uit te wisselen onder de koepel van de veiligheidsregio. Deze poging heeft geleid tot het creëren van verdere onzekerheid en daarmee tot strategisch gedrag.

Naar aanleiding hiervan is er op dit niveau een dringend behoefte aan een gestructureerde verzameling/ontwikkeling, beheer en distributie van gegevens en informatie, communicatie en een duidelijke prioriteitsstelling.

❖ *Opvattingen ten aanzien van het informatie-uitwisselings-perspectief op operationeel niveau*

Op operationeel niveau spreken de betrokken actoren consensus uit over het feit dat de communicatie en onderlinge informatie-uitwisseling tussen de partners binnen de veiligheidsregio cruciale knelpunten vormen voor de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio. Op het gebied van multidisciplinaire taken hebben de partijen belang bij de werkzaamheden van hun partners; echter de actoren beschikken over onvoldoende kennis over de werkzaamheden van de andere partners. De betrokken actoren beschikken

over verschillende informatiesystemen, architecturen en protocollen, hetgeen met name bij grootschalige crises en rampen problemen kan veroorzaken.
De actoren zijn het er met elkaar over eens dat de informatiearchitectuur ten behoeve van crisisbeheersing aan afstemming en modernisering toe is.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk komt de vraag aan de orde wat er van de analyse kan worden geleerd met het oog op de organisatie en het functioneren van de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio. Op basis van de uiteengezette theoretische gedachtegang en het verworven inzicht wordt een aantal algemene uitspraken gedaan over het gestalte geven aan de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio. Tevens worden er enkele aanbevelingen geformuleerd gericht op het verbeteren van het functioneren van het informatiebeleid.

De theoretische aanknopingspunten die geschetst werden in hoofdstuk 2, worden hier toegespitst op de dominante opvattingen die in de loop van de scriptie naar voren zijn gekomen. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de actoren op rationeel niveau graag hun positie in het veiligheidsnetwerk beschermen en streven naar behartigen van eigen belangen door aanwenden van macht. In de loop van dit onderzoek is naar voren gekomen dat de actoren allerlei strategieën en tactieken gebruiken, teneinde hun machtsbronnen (informatie, professionele kennis en vaardigheden, positie of functie macht op basis van de formeel toebedeelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, positie in de besluitvorming, etc.) te behouden en hun machtspositie binnen het veiligheidsnetwerk te versterken.

Op netwerkniveau delen de actoren de gedachte dat zij relatief autonoom van elkaar zijn wat betreft hun primaire taken op gebied van veiligheid. De diensten zijn zich tevens bewust van hun afhankelijkheid bij het uitvoeren van de multidisciplinaire taken. De specifieke ontwikkelingen in de afzonderlijke kolommen brengen een belangrijke mate van onzekerheid met zich mee. Zo moet de brandweer verder regionaliseren, de GHOR integreren met de GGD en de zorgketen als geheel, en de politie extra inspanningen met betrekking tot de fysieke veiligheid verrichten. Als gevolg hiervan voelen de actoren dat zij gevangen zitten tussen de twee trajecten: de veiligheidsregio versus de eigen keten, en gedragen zich daarom strategisch bij het realiseren van de regionalisering.

Op arrangementniveau zijn de actoren het ook met elkaar eens dat zij in de vorm van duidelijke samenwerkingsafspraken hun wederzijdse afhankelijkheden op het gebied van veiligheid kunnen versterken en formaliseren in een nieuw arrangement, de veiligheidsregio. Verder spreken de partijen consensus uit wat betreft de beoogde stabiele wijze van gegevensuitwisseling op operationeel niveau.

Uitgegaan van de autonomie van de organisaties in het kader van de netwerkbenadering kan eenvoudig geconstateerd worden dat de actoren op verschillende wijze met de informatie en de distributie daarvan omgaan; tevens kan hier geconcludeerd worden dat vrijwel alle actoren belang toekennen aan het vertrouwelijke karakter van de informatie en het behouden hiervan.

Verder handelen de actoren strategisch bij de uitwisseling van informatie hetgeen de transparantie van de informatiestroom in de weg staat. Gelet op het feit dat de partijen over kennis en vaardigheden beschikken die nodig zijn om de taken in het kader van rampen en crisisbeheersing uit te kunnen voeren, hebben de partijen elkaar nodig om efficiënt de benodigde producten in kaart te kunnen brengen. Eenzijdig opgelegde beslissingen kunnen het proces frustreren. De regionalisering van taken op het gebied van rampen en crisisbeheersing moet in die zin meer zijn dan alleen een goed idee, dat op papier veel

belooft: ook mensen moeten bij het idee betrokken raken en de besluitvorming steunen, hetgeen dan ten goede komt aan het legitimeren van de handelingen van de actoren ten opzichte van elkaar. De actoren zijn het met elkaar eens dat de onbekendheid met de concrete situaties vaak tot een minder goede inschatting leidt, hetgeen kan resulteren in het nemen van verkeerde beslissingen met betrekking tot de gewenste inzet.

Hoewel de veiligheidsregio ten tijde van het onderzoeken van de problematiek in een proces van vorming was, valt er al wel wat over te zeggen, evenals over de spanningen die er bestaan tussen de perspectieven van de verschillende betrokkenen wanneer het gaat om de knelpunten die zij onderkennen met betrekking tot het functioneren van het veiligheidsnetwerk en de informatievoorziening hiervan.

In de voorgaande hoofdstukken is geschetst hoe het veiligheidsnetwerk en de informatievoorziening hiervan zich hebben ontwikkeld. Aan de ene kant is de ontwikkeling van het veiligheidsnetwerk aan de orde gekomen, vanaf het begin van de jaren negentig, waarbij in de loop van de tijd modificaties zijn aangebracht, waarvan de structuur regelmatig onderwerp van evaluatie is geweest en vaak ter discussie is gesteld, doch die uiteindelijk heeft geresulteerd in het totstandkomen van de veiligheidsregio. Aan de andere kant is geschetst hoe de betrokken partijen hun perspectieven hebben gevormd ten aanzien van specifieke discussiepunten met betrekking tot het functioneren van het veiligheidsnetwerk en de informatievoorziening hiervan. Dit maakt het mogelijk om vanuit het vertrekpunt van de repertoires van de actoren, die in de loop van de tijd met het opdoen van ervaring ontwikkeld zijn, hun positie ten aanzien van het functioneren van de informatievoorziening van de veiligheidsregio te begrijpen. Dat de ontwikkeling van het veiligheidsnetwerk bepaalde problemen met zich mee heeft gebracht, bleek uit het bestudeerde empirisch materiaal en met name uit de gevormde perspectieven ten aanzien van het begrip veiligheid, afstemming, regionalisering en informatie-uitwisseling. Het feit dat de betrokken actoren op verschillende aspecten van het begrip veiligheid de nadruk leggen, op diverse wijze naar de afstemmingsproblematiek kijken, tamelijk strategisch met het uitwisselen van informatie omgaan en hun eigen domein proberen te beschermen, maar ook hun machtspositie in het veiligheidsnetwerk proberen te versterken, is van invloed geweest op de problematische totstandkoming van de veiligheidsregio.

De afzonderlijke diensten kennen een verschillende organisatiecultuur. Zo is de politie zeer top-down ingesteld en hecht belang aan de regiefunctie, terwijl de brandweer en GHOR veel meer bottom-up gericht zijn. Het verschil in repertoires en de automatiseren in het functioneren van de organisaties belemmeren vaak de goede samenwerking binnen de veiligheidsregio. Het proces van cultuurverandering is zeer moeizaam en het duurt lang voordat de organisaties hun denk- en handelwijze wijzigen.

Concrete aanbevelingen

Op basis van de theoretische inzichten en de analyse van de bestudeerde casus kunnen de algemene uitspraken gemaakt in de loop van de scriptie over het verbeteren van het functioneren van de informatievoorziening, hier enigermate worden geconcretiseerd.

1. In het kader van haar primaire taken op het gebied van sociale veiligheid is de politie weinig bereid om te werken aan het regionaliseren van het veiligheidsvraagstuk en in het bijzonder aan het voorbereiden en uitvoeren van de taken in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hetzelfde geldt voor de GHOR dat voor zich andere reorganisatievraagstukken heeft, zoals de fusie met de GGD' en, én de brandweer, die bezig is met een reorganisatie in het kader van de regionalisering van het veiligheidsvraagstuk. De daaraan gebonden essentiële organisatievragen houden de aandacht van deze actoren, waardoor de regionalisering van het veiligheidsvraagstuk als een prioriteit vaak aan de achtergrond verschuift.

- Indien de veiligheidsregio tot stand moet komen teneinde de operationele samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren, dan moet dit onderwerp meer gaan leven tussen de brandweer, politie en de GHOR. De prestatiecontracten van de politie die slechts indicatoren in het kader van sociale veiligheid opnemen zouden door meer fysieke veiligheidsindicatoren kunnen worden aangevuld. Naar aanleiding hiervan zou het focus op sociale veiligheid die de handelingen van de politie op dit moment karakteriseert, uitgebreid kunnen worden met fysieke veiligheidsvraagstukken. Het opnemen van multidisciplinaire taken in prestatiecontracten zou de oriëntatie van de actoren en met name de politie op andere vraagstukken verder kunnen verminderen. Indien het belang van deze actor wat betreft de multidisciplinaire vraagstukken toeneemt, dan zou deze mogelijk meer inspanningen willen plegen en meer bronnen ter beschikking willen stellen om het veiligheidsproduct te realiseren.
- Gezien dat de organisatie van de GHOR tot op heden deel heeft genomen aan de regionalisering van de taken op het gebied van rampen en crisisbeheersing, zou een eventuele plotselinge verandering van de situatie waarbij de multidisciplinaire taken toebedeeld aan de GGD' en worden, geen logische ontwikkeling vormen. In dit kader zouden de taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden in het domein van de GHOR moeten blijven. Een zo snel mogelijke verheldering van de situatie zou een positieve invloed kunnen uitoefenen op de betrokkenheid van deze actor. Indien de GHOR dit vraagstuk als eigen beschouwt, dan zou deze meer bronnen beschikbaar willen stellen voor de uitvoering van het veiligheidsproduct.
- Met het oog op het creëren van een breder draagvlak voor de organisatieveranderingen, zouden de brandweermedewerkers tijdelijk geïnformeerd moeten worden over de ontwikkelingen op dit gebied en waar nodig zouden deze betrokken moeten worden bij het zoeken naar de beste oplossing voor de ontstane problemen in het kader van de reorganisatie. Het mee laten denken en discussiëren van gevoelige onderwerpen, zou de medewerkers kunnen helpen om de gedachtenlijn beter te kunnen begrijpen, maar ook het onderwerp als eigen te kunnen beschouwen. Bovendien zijn de medewerkers degene die goed bekend met de problematiek binnen de huidige organisatie zijn; zij zijn in staat om succesfactoren en adviezen voor het aanpassen van

de regionaliseringaanpak te formuleren. Als gevolg van hun grotere betrokkenheid bij het regionaliseringproces zouden de actoren beter grip op het proces krijgen en zouden deze meer bereid zijn om het strategisch gedrag los te laten en bronnen voor de realisatie van dit project toegankelijk te stellen.

2. Uitgegaan van de diversiteit aan doelen die de betrokken disciplines nastreven, zouden de actoren maatregelen moeten treffen om misbruik en ongelijk gebruik van informatie te voorkomen.

- De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is een heel diverse groep. Het is niet meer dan begrijpelijk dat de verschillende disciplines die daarin vertegenwoordigd zijn enige tijd nog hebben om te waarderen hoe nuttig het delen van informatie is. Zowel binnen de eigen discipline, maar met name naar anderen. Om dit proces te versnellen en verder te vereenvoudigen zouden de informatiekkanalen geformaliseerd moeten worden. Hiertoe is het van wezenlijk belang zijn om te weten welke verbindinglijnen er gaan lopen bij een crisis. De betrokkenen zouden een overeenstemming moeten bereiken over de aard van de informatie en de wijze waarop hieraan vorm wordt gegeven. Vragen als 'wie gaat bij wie te rade' en 'wie geeft aan wie informatie door' zouden op deze manier beantwoord kunnen worden.
- Door er in alle openheid voor te kiezen om ten aanzien van de monodisciplinaire taken autonoom te blijven handelen en deze autonomie op te heffen voor taken waarbij zij afhankelijk van elkaar/elkaars informatie zijn (ten aanzien van de rampen en crisisbeheersing), zouden de actoren het verwijt van machtsgebruik kunnen verminderen, door de hiervoor benodigde informatie toegankelijk te maken voor de partners. Dit betreft dan immers uitsluitend de informatie met betrekking tot de multidisciplinaire taken, zodat de organisaties geen bedreiging voor hun autonomie/interne stabiliteit in relatie tot de monodisciplinaire taken behoeven te ervaren. Naar aanleiding hiervan zou het standaard openhouden van communicatiekanalen kunnen helpen om de informatie door de lijn te laten stromen. Deze aanbeveling sluit verder aan op de in het onderzoek geconstateerde behoefte, vanuit het management van alle betrokken organisaties, aan het doorstromen van informatie naar alle niveaus van de organisatie.
- Sterker nog, indien de samenwerkende partijen hun wederzijdse afhankelijkheid ten aanzien van de multidisciplinaire taken erkennen en deze in de vorm van een tweezijdige overeenkomst bekrachtigen, dan zullen alle partijen er baat bij hebben. In plaats van 4 uiteenlopende informatiesystemen met betrekking tot de multidisciplinaire taken zouden de disciplines ervoor kunnen zorgen dat de informatie op regionaal niveau toegankelijk voor de anderen wordt gemaakt. Dat betekent voor de afzonderlijke actoren een groot voordeel wat betreft efficiency, effectiviteit, kwaliteit van werk, flexibiliteit en innovatie. Indien de organisaties zich afsluiten en geen informatie delen, dan zouden zij zelf geen toegang tot de informatievoorziening van de andere partijen moeten kunnen krijgen. Buiten het netwerk is de actor dan veel zwakker dan binnen een samenwerkingsverband, waarbij bronnen gedeeld worden. De betrokken disciplines zouden elkaars informatie moeten kunnen inzien, indien nodig erover beschikken en deze moeten kunnen gebruiken. Goede informatie kan tijdverlies voorkomen en de besluitvorming verbeteren.

Het feit dat dit informatiesysteem niet voor veel partijen toegankelijk is, zou de problemen die de partijen hebben met het vertrouwelijke karakter van informatie bij het delen hiervan, kunnen oplossen. In die zin zouden alleen die partijen tot het informatiesysteem toegelaten moeten worden, die direct betrokken zijn bij de hulpverlening.

Teneinde wederzijds vertrouwen ten aanzien van de overeenkomst te kunnen creëren, zouden de partijen naar standaardisatie en normering van de uitgewisselde gegevens moeten streven.

3. Aangezien de taken in het kader van rampen en crisisbeheersing een gebrek aan frequentie veronderstellen (rampen en crises gebeuren gelukkig niet dagelijks), hebben de betrokkenen tot nu toe geen gelegenheid gekregen om hun afhankelijkheden op dit gebied in een vast patroon van interactie in te bedden. Indien de taken en verantwoordelijkheden van de organisaties ook wat betreft de proactie, preventie en preparatie in het kader van rampen en crisisbeheersing in heldere regels vastgelegd worden, dan zou het voor de actoren moeilijker worden om voor een andere handelingsalternatief te kiezen. Tevens is het van belang dat de actoren elkaar niet alleen situationeel (bij een ramp of crisis) ontmoeten, maar ook gezamenlijk scenario's ontwikkelen en regelmatig oefenen. Daardoor zou op den duur een collectief repertoire kunnen ontstaan, dat de procedures en routines in het kader van de multidisciplinaire taken weerspiegelt. Normaliter zit het in technologie en gebouwen vastgelegde organisatorische repertoire vaak in de weg. Gelet op het feit dat hier de actoren nieuwe technologieën en procedures gaan gebruiken, zouden deze laatste geen negatief invloed kunnen uitoefenen op het veranderen van de denk- en handelwijze van de betrokkenen.

4. Naar aanleiding van het geconstateerde gebrek aan kennis over de werkzaamheden van de partners is een aantal aanbevelingen te doen:

- De actoren zouden in de gelegenheid gesteld kunnen worden om 'in elkaars keuken te kijken' teneinde van elkaars beste praktijken kennis te nemen. Wanneer de partijen zelf inzicht verwerven in de werkzaamheden van hun partners zou dat in de loop der tijd kunnen leiden tot het veranderen van hun opvattingen of vooroordelen.
- De nationaal voorbereide scenario's zouden periodiek met scenario's, die door de hulpverleningsdiensten zelf voorbereid zijn, gewisseld kunnen worden. In het proces van gedachte-uitwisseling en discussievoering zouden de actoren eigen beeld kunnen vormen van hun partners.
- Leren zou in alle lagen van de betrokken organisaties plaats moeten vinden - vanaf het niveau van de ambtelijke top tot dat van de uitvoerende diensten. Communicatie speelt een zeer belangrijke rol in dit proces.
- Het organiseren van werkconferenties, bijeenkomsten en overleggen op bestuurlijk niveau zou tot het ontwikkelen van gedeelde, nieuwe inzichten kunnen leiden, en daarmee een waardevolle bijdrage aan het verbeteren van de samenwerking binnen de veiligheidsregio kunnen leveren.

5. Het verschil in werkwijze, waarbij de politie graag haar handelingen met hiërarchisch hoger geplaatst personeel afstemt en de brandweer, de GHOR en de GMK tamelijk bottom-up ingesteld zijn, is van invloed op de geconstateerde moeizame afstemming van de

informatie binnen de veiligheidsregio. Ook hier is een aantal concrete aanbevelingen te doen die allen gericht zijn op het creëren en onderhouden van een combinatie van de twee soorten informatie-uitwisseling. Immers, het stimuleren van initiatieven en creativiteit, kenmerkend voor de bottom-up informatiestroom, kan dan worden gecombineerd met een betere top-down coördinatie van de gegevens. Voorstellen daartoe:

- Het expliciteren van de structuur van besluitvorming zou het proces van informatie-uitwisseling beter voorspelbaar kunnen maken, waarbij vooraf bekend is dat betrokkenheid, adviesrondes en dergelijke in een volgend stadium van de besluitvormingsstructuur zijn opgenomen, en waarbij vooraf helder is wie over welk onderwerp op welk moment geraadpleegd zal worden c.q. waar de beslissingsbevoegdheden over aspecten van het veiligheidsvraagstuk zijn belegd. In het overleg over de totstandkoming van de veiligheidsregio zou deze routing steeds geïjkt moeten worden aan de heersende opvattingen en noden van dat moment (bijvoorbeeld de noodzaak van consultatie van individuen en snelheid).
- Een dominante rol in het besluitvormingsproces zou toebedeeld kunnen worden aan een projectteam, waarin de leidinggevenden van alle betrokken organisaties vertegenwoordigd zijn. Dit projectteam zou één keer per week bij elkaar kunnen komen om voorstellen met betrekking tot de uitwerking van de organisatie van de veiligheidsregio te formuleren en bespreken, maar ook over vraagstukken te discussiëren die in de loop van de week aan het licht zijn gekomen. In het kader van het opdoen van gezamenlijke ervaring en het hebben van frequenter contact met elkaar, kunnen de partijen als ambassadeurs van het project optreden. In dit overleg zouden tevens besluiten genomen kunnen worden.
- Hetgeen in dit overleg is besproken en/of besloten kan vervolgens geagendeerd worden in de vergaderingen van het MT's van de afzonderlijke organisaties. Dit bevordert dat de partijen uniforme definities ten aanzien van de besproken onderwerpen gaan hanteren. De informatiekkanalen worden hiermee beter toegankelijk, niet alleen voor de top maar ook voor de rest van de organisatie.
- Naast dit projectteamoverleg kan een klankbordgroep worden samengesteld, die eens per maand bij elkaar komt om belangrijke vraagstukken te bespreken en aandachtsmomenten te formuleren. Deze klankbordgroep zou samengesteld kunnen worden uit de communicatiemedewerkers van de vier disciplines en zou gevraagd en ongevraagd adviezen aan het projectteam kunnen geven. Op basis van hun expertise kunnen de communicatiemedewerkers relevante onderwerpen ter tafel brengen, zoals bijvoorbeeld het bewaken van het gebruik van de beoogde structuur van de informatievoorziening. Verder kunnen deze actoren knelpunten in het systeem aanwijzen en voorstellen voor verbetering formuleren.

Door deze twee overlegvormen in het leven te roepen, wordt er gezorgd voor het ontstaan van een tweerichtingsverkeer, waarbij zowel de signalen vanuit de werkvloer opgepikt worden als de vraagstukken vanuit de top ter advisering worden voorgelegd. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de geconstateerde spanning tussen de perspectieven van de ambtelijke top en het middenkader met betrekking tot de informatie-uitwisseling. Met het voorgestelde proces wordt tevens beoogd het functioneren van de veiligheidsregio transparanter te maken en vooraf kenbaar te maken hoe de verantwoording naar de diverse

instanties binnen de veiligheidsregio plaatsvindt. Deze aanbeveling zou tenslotte tot effect kunnen hebben dat de noodzaak om strategisch om te gaan met de informatie vermindert.

6. Communicatie is één van de middelen waarmee de organisaties hun strategische doelstellingen bereiken. Het is tevens een instrument dat bijdraagt aan voortgang in de werkprocessen binnen de organisatie. Door middel van communicatie worden bestuurlijke besluiten vertaald naar uitvoeringsactiviteiten. Verder draagt de communicatie bij aan het verkrijgen, erkennen, herkennen en als waardevol ervaren van de positie van de afzonderlijke diensten in hun samenwerking met de partners. Op deze manier zou communicatie het samenwerkingsproces van de hulpverlenende organisaties enigszins kunnen bevorderen. Ten slotte zorgt communicatie voor het scheppen van inzicht zowel binnen de mono-disciplinaire taak als binnen het multidisciplinaire veld.

7. Het realiseren van een adequate informatievoorziening voor de veiligheidsregio is het centrale vraagstuk in de bestudeerde casus. Uit bestuurlijk (en bestuurskundig) oogpunt is het van groot belang om het proces van informatie-uitwisseling tussen de betrokken bij de regionalisering factoren verder te onderzoeken en te bezien in hoever dit bedoeld of onbedoeld goed verloopt. De toegevoegde waarde van dit onderzoek is dat het een beeld schetst van de verschillende opvattingen ten aanzien van de factoren die een rol spelen bij het functioneren van het veiligheidsnetwerk en de informatievoorziening hiervan. De variëteit aan dimensies, voortvloeiend uit het feit dat de actoren verschillende invulling aan de dominante perspectieven geven, biedt inzicht in de redenen die de partijen zelf benoemen als oorzaken voor de gepercipieerde knelpunten. Daarbij kunnen een volgende evaluatie en het zonodig bijstellen van hierboven voorgestelde structuur van informatievoorziening van essentieel belang zijn.

Geraadpleegde literatuur:

- ACIR Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding, *Hoofdlijnen Adviesrapport “De Vrijblijvendheid Voorbij”*, 2005
- Aldrich, H.(1979) *Organizations and environments*, Prentice Hall, Englewood Cliffs
- Auditteam Voetbalvandalisme, rapport ‘*Een wissel met grote gevolgen*’, 2005
- Bekkers, V (1998) *Grenzeloze overheid*, Alphen aan den Rijn
- Bron R.P., e.a.(2005) *Berusten en afwachten: de politie binnen de Veiligheidsregio, een verkennend onderzoek naar de visie op en ervaring met de veranderende rol en taken van politieregio’s bij de vorming van veiligheidsregio’s*
- Boonstra, J.J., H.O. Steensma, M.I. Demenint (1996) *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties, Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen*. Utrecht, De Tijdstroom.
- Boogerts, M., T. Brandsen, P.W. Tops (2003) *Rampen, regels, richtlijnen, De status van informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding*. Universiteit van Tilburg
- Brief van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie ‘*Taakuitvoering politie*’, Den Haag, 18 september 2003
- Begeleidingscommissie GMS, Visiedocument voor de meldkamer, eindversie 27 juni 2005
- Bestel in balans, Hoofdlijnennotitie regionaal politiebestel, HTK 1998-1999, 26 661, nr. 1
- Brief Minister Remkes aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, veiligheidsregio’s; stand van zaken, 27 april 2005
- Brief Minister Remkes aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, veiligheidsregio’s; stand van zaken (2), 12 juli 2005
- Clingendael Centrum voor Strategische Studies-rapport, *Nationale veiligheid, Aanzet voor voor een interdepartementale beleidsverkenning*, 2004

- De Baas, J.H. (1995) *Bestuurskunde in hoofdlijnen, Invloed op beleid*, Groningen, Wolters Noordhoff.
- **Deelplan Voorlichting en informatie**, *Uitwerking van deelproces 3 van het plan Crisismanagement*, 2005
- Edelenbos, J., E.H. Klijn (2003) *The value of Trust in complex Inter-Organizational cooperation*, paper for the British Academy of Management (BAM) conference, Harrogate
- Gemeenschappelijke regeling Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond
- Hakvoort, J.L.M. (1996) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft, Eburon.
- Harrison, M.I. (1987) *Diagnosing Organizations, Methods, models en processes*. Applied Social Research Methods Series, Vol. 8, Beverly Hills: Sage.
- Kabinetstandpunt veiligheidsregio's; Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1
- Koers 2000, visiedocument Regionaal Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond
- March, J.G., J.P. Olsen (1989) *Interpretation and institutionalization of meaning* uit: J.G. March, J.P. Olsen, Rediscovering institutions; the organizational basis of politics, New York: The Free Press.
- M.J. van Duin & M.H.P. Otten, *Model voor de veiligheidsregio*, Tijdschrift voor de Politie, december 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Rapport Nulmeting Veiligheidsregio's, 18 november 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Evaluatie oefening Bonfire, 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Kabinetstandpunt Veiligheidsregio's', 2004
- Mol, N.P., (1997) *Operationele budgettering, Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, ISBN 90-0154-1, pp. 77-93
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, *Visiedocument Veiligheidsregio's*, juli 2003

- Nieuwsbrief crisisbeheersing, jaargang 3, nr. 2, maart 2005
- Nieuwsbrief crisisbeheersing, jaargang 3, nr. 3, maart 2005
- Nieuwsbrief crisisbeheersing, jaargang 3, nr. 5, maart 2005
- Nieuwsbrief van de directoraat-generaal Veiligheid, september 2005
- Organisatieplan Brandweer 2005
- Partnerschap in veiligheid, *Bouwstenen voor een integraal veiligheidsbeleid*, 2005
- Politie Rotterdam- Rijnmond, Algemeen Jaarverslag, 2004
- Politie Rotterdam- Rijnmond, 'Referentiekader Conflict- en crisisbeheersing 2002', visiedocument 2002
- Pfeffer, G. and G.R. Salancik (1978) *The external control of organization*. New York: Harper& Row.
- Raad van RGF'en, 'Na woorden nu daden', visiedocument 2002-2006
- Raad voor het openbaar bestuur, *Veiligheid op niveau, Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's*, februari 2003
- Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor Volksgezondheid en Zorg, *De GHORdiaanse Knoop Doorgehakt: Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio*, juli 2004
- Speech minister Remkes bij VNG-congres integriteit, 13 oktober 2005
- Standpunt Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen over de toekomst van het politiebestedel, maart 2005
- Start up notitie "*Een nieuwe meldkamer met nieuwe technologieën*", 2004
- Stuurgroep Evaluatie Politiebestedel, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, Den Haag: Ministerie van BZK, juni 2005
- Themanummer Veiligheidsregio's, Tijdschrift voor de Politie, jaargang 64, nummer 12, december 2002
- Van der Meer, F.B. en T. van Dijk (2002) *De wereld achter het loket*. Over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening, Eburon Delft.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten – Commissie Brouwer, *Krachten Bundelen voor Veiligheid: Regionaal denken, lokaal doen*, mei 2002
- WagenaarHoes Organisatie-advies, *Opbrengst expertmeeting veiligheidsregio's*, 10 maart 2005
- <http://www.ghor-rr.nl/GHORV3/ODG.html>
- <http://www.rampenbeheersing.nl/veiligheidsregio's/faq's#financiering>

Bijlage 1 Afkortingenlijst

BZK	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BRW	Brandweer
CdK	Commissaris van de Koningin
COPI	Commando Plaats Incident (regionale benaming van CoRT)
CoRT	Commando Rampterrein (landelijke term)
CTPI	Coördinatie Team Plaats Incident
CRIB	Centraal Registratie en Informatie Bureau
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure
GRS	Gemeentelijke Rampen Staf (landelijk)
IBR	Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding
NCC	Nationaal Coördinatie Centrum
NN	Nationaal Noodnet
NIBRA	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
NRK	Nederlandse Rode Kruis
OGS	Ongevallen Gevaarlijke Stoffen
OK	Operatie Kamer
OMAC	Operationeel Medewerker Actiecentrum
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OT	Operationeel Team
OvDG	Officier van Dienst Geneeskundig
RAC	Regionale Alarm Centrale
RAV	Regionale Ambulance Voorziening
RegOT	Regionaal Operationeel Team
RCVC	Regionaal Coördinatie en Verbindings Centrum
RGF	Regionaal Geneeskundig Functionaris
RIT	Rampen Identificatie Team
RIAGG	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
ROC	Regionaal Operationeel Centrum
ROC	Regionaal Opleidings Coördinator
ROGS	Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen
SOvDG	Staf Officier van Dienst Geneeskundig (landelijk CvDG)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAV	Wet Ambulance Vervoer
WGHR	Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
WRZO	Wet Rampen en Zware Ongevallen

Bijlage 2 Interview vragenlijst

- 1) Op welke manier wordt de informatievoorziening binnen uw organisatie geborgd?*
- 2) Welke knelpunten kunt u hierbij onderscheiden?*
- 3) Op welke manier wisselen de organisaties informatie met elkaar?*
- 4) Kunt u voorbeelden hiervan geven?*
- 5) Hoe evalueert u dit proces van informatie - uitwisseling?*
- 6) Hoe zal de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio het best vorm kunnen krijgen?*

Bijlage 3 Lijst met respondenten (interviews, conferentie, congres, vergaderingen)

Naam	Functie	Organisatie
J.D. Berghuis	Regional commandant brandweer/ voorzitter projectteam VRR	RHRR/Brandweer/Projectorganisatie VRR
A.J. Meijboom	Korpschef Politie Rotterdam-Rijnmond	Politieregio Rotterdam-Rijnmond
E. van Strien	Plaatsvervangend regional commandant/ directeur Veiligheidsbeleid en Operaties RHRR	RHRR/Brandweer
J. Christiaanse	Regionaal Geneeskundig Functionaris Rotterdam-Rijnmond	GHOR Rotterdam-Rijnmond
J. van Meggelen	Projectdirecteur Gemeenschappelijke Meldkamer Rotterdam-Rijnmond	Politie Rotterdam-Rijnmond/Programmabureau VRR
A. van Leeuwen	Programmamanager VRR	RHRR/Project organisatie VRR
N. Rottier	jurist RHRR/ productmanager Gemeenschappelijke Regeling	RHRR/projectorganisatie Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)
M. Lenssen	Productmanager Organisatie Brandweer	RHRR/Brandweer
B. de Raaf	Hoofdmedewerker Meldkamer Politie Rotterdam-Rijnmond	Politieregio Rotterdam-Rijnmond
P. Ploeg	Gegevens en applicatiebeheerder Meldkamer Brandweer Rotterdam-Rijnmond	Brandweer
E. in het Veld	Projectleider korpsleiding Politie Rotterdam-Rijnmond	Politieregio Rotterdam-Rijnmond
H. Fransen	Districtcommandant Intergemeentelijke Brandweer Zuid	Brandweer/ programmamanager brandweer
D. Bestman	Commandant Samenwerkingsgebied Eilanden	Brandweer
J. Hartman	Hoofd van dienst AZRR/RHRR	AZRR
A. Lenstra	Afdelingshoofd Operaties	Brandweer

A. Bakker	Afdelingshoofd Openbare Veiligheid	Brandweer
D. Brouwer	Productmanager begroting VRR	Projectorganisatie VRR
D. van der Giessen	Hoofd bureau GHOR	GHOR Rotterdam-Rijnmond
E. Tan	Communicatiemedewerker Project organisatie VRR	Project organisatie VRR
L. van Beuren	Coördinator communicatie Programmabureau VRR	Politieregio Rotterdam-Rijnmond
A. Versteegt	communicatiemedewerker EXO	Politieregio Rotterdam-Rijnmond
R. van der Beek	medewerker PR en voorlichting RHRR	RHRR
E. Ang	coördinator communicatie Programmabureau VRR	Politieregio Rotterdam-Rijnmond
W. Koenders ²⁰	Communicatiemedewerker GHOR	GHOR

²⁰ Vlak na de opname van het interview is mw. Koenders van functie veranderd