

Erasmus Universiteit Rotterdam

Afstudeerthesis

We kunnen het niet alleen

Onderzoek naar de samenwerking tussen
het Erasmus MC en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

Marieke Peereboom

Eerste lezer : Dr. A. van Sluis

Tweede lezer : Dr. F.B.L. van der Meer

**Scriptie ter afsluiting van de master (avond)opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Sociale wetenschappen, Erasmus Universiteit**

Rotterdam, 9 januari 2018

Teamwork

Coming together is a beginning

Keeping together is progress

Working together is success

- Henry Ford -

Auteur : Marieke Peereboom
Studentnummer : 308238

Module : Afstudeerscriptie
Opleiding : Master Bestuurskunde (avondopleiding)
Faculteit : Faculteit der Sociale Wetenschappen
Onderwijsinstelling : Erasmus Universiteit Rotterdam

Studiejaar : 2016 - 2017

Plaats en datum : Rotterdam, 9 januari 2018

Eerste lezer : Dr. A. van Sluis
Tweede lezer : Dr. F.B.L. van der Meer

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt de masterthesis 'We kunnen het niet alleen'. Het onderzoek van deze thesis is gericht op het formuleren van aanbevelingen voor een verbetering van de samenwerking tussen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) en het Erasmus Medisch Centrum (Erasmus MC). Deze thesis is geschreven is het kader van mijn afstuderen van de avondstudie master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

De allereerste pagina van deze thesis illustreert het perspectief van dit onderzoek. Het is een foto die ik zelf heb genomen vanuit mijn werkplek van de VRR kijkend op het Erasmus MC. Dit onderzoek geeft mijn visie weer op de samenwerking tussen deze twee partijen, geschreven vanuit het perspectief van de VRR waar ikzelf werkzaam ben.

De interesse voor dit onderzoek komt voort uit mijn werkzaamheden bij de VRR. Ik ben werkzaam als beleidsmedewerker op de afdeling Crisisbeheersing en vervul een piketfunctie als medewerker in het actiecentrum geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). De VRR heeft een rol in de voorbereiding en de bestrijding van rampen en de beheersing van crisissen in de regio Rotterdam-Rijnmond. Binnen de regio Rotterdam-Rijnmond ligt het Erasmus MC. Het Erasmus MC is een bijzonder object gezien de aanwezigheid van veel zorgbehoevende en verminderd zelfredzame mensen, de uiterst specifieke zorgvragen die er liggen, de aanwezigheid van een faculteit, een Animal BioSafetyLab etc. en de complexiteit van het gebouw m.b.t. facilitaire verbondenheid en ICT afhankelijkheid. In vergelijking met andere ziekenhuizen in de regio is het Erasmus MC het grootste en meest complexe ziekenhuis gezien de hoeveelheid en specifieke zorgvragen en verschillende gebruiksfuncties.

Mijn inziens zijn de hulpverleningsdiensten en het ziekenhuispersoneel erg op elkaar aangewezen vanwege de specifieke kennis die nodig is bij de bestrijding van een incident in het ziekenhuis ter voorkoming van slachtoffers en/of schade. De evacuatie van het VUmc op 8 september 2015 n.a.v. wateroverlast is een trigger geweest om de incidentbestrijding en in het verlengende daarvan de samenwerking met het Erasmus MC onder de loep te nemen. De kwetsbaarheid die o.a. gebleken is bij het incident bij het VUmc, is een reden geweest om eens kritisch te kijken zodat we de noodzakelijke samenwerking verbeteren waardoor we (de kans op) negatieve gevolgen kunnen reduceren.

Dit onderzoek is bedoeld als kennisbijdrage aan de VRR en het Erasmus MC die beide een taak hebben in de bestrijding van een ramp in het Erasmus MC.

Dit onderzoek staat in het teken van samenwerking en teamwork. Ik zou dit onderzoek niet alleen hebben kunnen doen zonder de hulp van vrienden, familie, collega's en mijn begeleider. Graag wil ik bij deze iedereen bedanken die op welke wijze dan ook een bijdrage heeft geleverd bij de totstandkoming van deze thesis. In het bijzonder wil ik de mensen die me hebben geholpen m.b.t. de steun, brainstormsessie, tegenlezen en de medewerking aan de interviews hartelijk bedanken. Zonder jullie zou dit stuk er niet liggen.

Marieke Peereboom

9 januari 2018, Rotterdam

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	6
1.1 Probleemstelling.....	6
1.1 Doelstelling.....	7
1.2 Centrale vraagstelling.....	7
1.2.1 Deelvragen.....	7
1.3 Afbakening.....	7
1.4 Relevantie.....	8
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	8
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Contextschets	10
2.1 Definitiebepaling	10
2.2 Ordening in ketens en niveaus	12
2.2.1 Algemene keten	13
2.2.2 Functionele keten.....	14
2.2.3 Afstemming tussen ketens en niveaus.....	15
2.3 De veiligheidsketen	20
2.4 Samenvattend	21
3. Theoretisch kader	22
3.1 Rampenbestrijding	22
3.1.1 Maatschappelijke veranderingen	22
3.1.2 Definities.....	23
3.1.3 Rampen	23
3.1.4 Rampenbestrijding	25
3.2 Organisatie van samenwerking	26
3.2.1 Verbondenheid binnen netwerksamenwerking.....	27
3.2.2 Vorm van organisatie samenwerking.....	28
3.2.3 Sturing van netwerksamenwerking.....	30
3.2.4 Proces van netwerksamenwerking	38
3.3 Beschouwing	40
3.4 Conceptueel model	41
4. Operationalisering en methodologie.....	43
4.1 Operationalisering.....	43
4.2 Onderzoek benadering.....	44
4.3 Onderzoeksstrategie	44
4.4 Onderzoeksmethoden en technieken	44
4.4.1 Meta-analyse	44
4.4.2 Interviews.....	45
4.4.3 Documentanalyse.....	46
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	46

4.5.1	Navolgbaarheid	46
4.5.2	Geldigheid en generaliseerbaarheid	47
5.	Casus beschrijving	48
5.1	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	48
5.2	Erasmus MC.....	51
5.3	Samenwerking VRR en Erasmus MC.....	54
5.4	Incidenten/multidisciplinaire oefeningen	55
6.	Bevindingen.....	59
6.1	Context en karakter.....	59
6.2	Netwerksamenwerking	62
6.2.1	Verbondenheid.....	62
6.2.2	Vorm.....	72
6.2.3	Sturing	74
6.2.4	Proces	77
6.3	Kwaliteit van rampenbestrijding	83
7.	Analyse van bevindingen.....	86
7.1	Rampenbestrijding	86
7.2	Netwerksamenwerking	88
7.2.1	Verbondenheid.....	88
7.2.2	Vorm.....	90
7.2.3	Sturing	91
7.2.4	Proces	92
8.	Conclusies.....	95
9.	Aanbevelingen	98
10.	Evaluatie/reflectie.....	99
	Literatuurlijst	100
	Bijlage 1 – Afkortingenlijst.....	105
	Bijlage 2 – Meta-analyse lijst	106
	Bijlage 3 – Topic lijst	107
	Bijlage 4 – Respondentenlijst.....	109
	Bijlage 5 – Document analyselijst.....	110

1. Inleiding

Stel je eens voor. Na een ernstig ongeluk kom jij of een dierbare van je in een ziekenhuis te liggen. De hoop is dan gevestigd op een zo spoedig en goed mogelijk herstel. Je moet er niet aan denken dat de mensen die in het ziekenhuis liggen naast hun interne gevecht om genezing nog geconfronteerd worden met een gevaar van buitenaf. Toch is het mogelijk dat er incidenten gebeuren in een ziekenhuis waarbij patiënten voor een tweede keer slachtoffer worden en/of personeel en bezoekers gewond raken.

Grote incidenten in een ziekenhuis waarbij een acuut gevaar is, komen gelukkig niet heel vaak voor. Echter hebben drie ziekenhuizen in Nederland toch voor een grote uitdaging gestaan vanwege een volledige ontruiming. Dit waren de evacuaties van het ziekenhuis Rivierenland in Tiel (31 januari 1995), Meander Medisch Centrum in Amersfoort (21 en 22 januari 2011) en het VU medisch centrum in Amsterdam (VuMC) (8 september 2015).

Een incident dat betrekking heeft op een ziekenhuis kan namelijk leiden tot een verstoorde balans tussen de zorgvraag (vanuit de patiënt) en zorgaanbod (vanuit het ziekenhuis). De aangetaste kwaliteit van de zorg kan in bepaalde situaties ernstige schadelijke gevolgen voor, of zelf tot de dood van patiënten leiden. Deze disbalans in een ziekenhuis is extra zorgwekkend vanwege de kwetsbaarheid door de aanwezigheid van veel zorgbehoevende en verminderd zelfredzame mensen.

Niet alleen de aanwezigheid van veel verminderd zelfredzame mensen, maar ook de grote afhankelijkheid van technieken en voorzieningen maken de ziekenhuizen van tegenwoordig, in toenemende mate kwetsbaar voor incidenten van binnenuit en buitenaf (Van der Linden, 2016).

1.1 Probleemstelling

In het Zuidwesten van Nederland is naar aanleiding van het incident op 8 september 2015 in het VUmc - evacuatie van het ziekenhuis door wateroverlast – en ‘regionale expertisegroep ziekenhuizen’ opgezet. In deze ‘regionale expertisegroep ziekenhuizen’ zijn de ziekenhuizen in de regio’s Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland Zuid en Zeeland en de bijbehorende veiligheidsregio’s vertegenwoordigd.

Het doel van deze expertisegroep is om de regionale samenwerking tussen de ketenpartners in de ‘witte kolom’ te vergroten. De regionale expertisegroep ziekenhuizen heeft een inventarisatie gedaan of de ziekenhuizen in de regio’s Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid en Zeeland voorbereid zijn op een evacuatie van een ziekenhuis. Uit reactie vanuit de ziekenhuizen en GHOR-bureaus Zuidwest Nederland blijkt dat de ziekenhuizen zijn voorbereid op een interne ontruiming. De voorbereiding op een evacuatie en reallocatie blijkt echter niet of nauwelijks uitgewerkt. Er zijn op dit moment geen (proces)afspraken m.b.t. het gezamenlijk waarborgen van de regionale zorgcontinuïteit in geval van een (gedeeltelijke) evacuatie van een ziekenhuis. Tevens is uit een inventarisatie gebleken dat er nog veel onduidelijkheid is over de verantwoordelijkheidsverdeling en de daaruit voortvloeiende taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en belangen van de betrokken partijen rampen m.b.t. een ziekenhuis (Van der Linden, 2016).

Bij een incident in het ziekenhuis kan het per type incident en de bedreiging ervan verschillen of het ziekenhuis de verantwoordelijkheid draagt voor de incidentbestrijding en/of de veiligheidsregio.

Het ziekenhuis dient ongeacht de ernst en duur van de verstoring de patiëntveiligheid geborgd te hebben. De noodzaak om de continuïteit van de bedrijfsvoering in een ziekenhuis te waarborgen ten tijde van een ramp komt onder andere voort uit het belang van het borgen van patiëntveiligheid, verplichtingen vanuit wet- en regelgeving en economische motieven (Van der Linden, 2016).

Naast de verantwoordelijkheid van een ziekenhuis voor de continuïteit van de bedrijfsvoering heeft een veiligheidsregio de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg, het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) in de regio (Veiligheidsregio, 2016).

Aan de hand van de ernst van de verstoring zullen er taken en verantwoordelijkheden gaan overlappen en/of verschuiven en zal de samenwerkingsrelatie intensiveren om de ramp aan te pakken en te verhelpen.

1.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om aanbevelingen te formuleren voor de verbetering van de samenwerking tussen de VRR en het Erasmus MC en daarmee een bijdrage te leveren in de kwaliteit van de incidentbestrijding bij een incident in het Erasmus MC.

1.2 Centrale vraagstelling

Om de doelstelling te behalen staat de onderstaande vraagstelling centraal:

Wat zijn succes- en faalfactoren in samenwerking bij rampenbestrijding?

1.2.1 Deelvragen

Om de doelstelling te behalen zullen de onderstaande deelvragen beantwoord worden:

Theoretische deelvraag : Welke factoren zijn van invloed op een goede samenwerkingsrelatie ten tijde van de een incidentbestrijding?

- Wat is een kwalitatief goede rampenbestrijding?
- Wat is de invloed van het karakter van de ramp?
- Hoe moet de samenwerking er uitzien bij de bestrijding van een ramp?

Empirische deelvraag : Hoe verloopt de samenwerking tussen de VRR en het Erasmus MC op dit moment?

Analytische deelvraag : Welke knelpunten zijn te benoemen in de huidige samenwerking en hoe zijn deze knelpunten te verklaren?

Prescriptie deelvraag : Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden ter verbetering van de samenwerking?

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de **VRR**. Voor deze veiligheidsregio is gekozen vanwege mijn eigen dienstverband bij de VRR en de daardoor al reeds beschikbare kennis en de bestaande contacten met de crisisteams van de VRR. Tevens richt dit onderzoek zich ook alleen op het **Erasmus MC**. Voor het Erasmus MC is gekozen vanwege de complexiteit van het ziekenhuis. Het Erasmus MC is het grootste ziekenhuis in de regio met een grote diversiteit aan patiënten. Er liggen patiënten met

complexe en zeldzame zorgvragen en het ziekenhuis is het grootste universitair medisch centrum van Nederland (Jaarverslag Erasmus MC, 2015). Bij een verstoring in het Erasmus MC kan de uitdaging groter zijn dan bij andere ziekenhuizen vanwege de aanwezige hoeveelheid zorgbehoevende en kwetsbare mensen (patiënten) en de gecompliceerde en zeldzame zorgvragen. Er vinden ook langlopende onderzoeken plaats, die bij bijvoorbeeld een brand verloren kunnen gaan en wellicht niet opnieuw gedaan kunnen worden. De combinatie met het Sofia-kinderziekenhuis en het BSL-lab zijn complicerende factoren, zeker omdat het complex nagenoeg in het centrum van Rotterdam is gesitueerd. Daarnaast valt het Erasmus MC binnen de regio grenzen van de VRR en zijn deze twee organisaties aan elkaar verbonden tijdens een verstoring in het Erasmus MC.

Dit onderzoek richt zich op rampen die betrekking hebben op de openbare orde en fysieke veiligheid waarbij een gecoördineerde inzet van hulpverleningsdiensten en of organisaties van verschillende disciplines vereist is om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (ook wel aangeduid als rampenbestrijding). De interne incidenten binnen het Erasmus MC waarbij geen externe hulpverlening van buiten het ziekenhuis nodig is en dus alleen door de interne crisisorganisatie afgedaan kunnen worden, zullen in dit onderzoek niet meegenomen worden. Dit onderzoek richt zich aldus uitsluitend op rampen waarbij externe hulpverlening en opschaling noodzakelijk is voor de bestrijding van de ramp in het ziekenhuis.

Tevens richt dit onderzoek zich uitsluitend op de samenwerking tussen de VRR en Erasmus MC in de warme fase van een ramp, de daadwerkelijke rampenbestrijding ook wel repressie genoemd bij een ramp die geheel onverwachts en acuut opkomt. De veronderstelling die in dit onderzoek gemaakt wordt, is dat een goede samenwerking bijdraagt aan de kwaliteit van de rampenbestrijding.

Samenwerking begint aan de voorkant, maar er zal wel eerst goed nagedacht moet worden over hoe de samenwerking tijdens de repressie het beste vorm gegeven kan worden zodat deze informatie meegenomen kan worden naar de koude fase, het voorbereiden en opleiden, trainen en oefenen van de functionarissen. Dit is omdat men dan input heeft op welke aspecten in de koude fase de aandacht moet komen te liggen. Daarnaast zit er een groot verschil in de organisatie die opgericht wordt in de koude fase die zich bezighoudt met preparatie en de warme fase die zich bezighoudt met repressie. De crisisteams ten tijde van een incident worden ingevuld door functionarissen wier dagelijks werk niet met incidentbestrijding te maken heeft. Na het incident gaat iedereen weer aan zijn/haar normale werkzaamheden. Om zowel de organisatiestructuur van de koude als de warme fase te bestuderen wordt dit onderzoek te groot.

Daarnaast worden factoren die toe te bedelen zijn aan de kwaliteiten van een mens (gedragswetenschappelijke kant) zoals bijvoorbeeld competenties, houding, leiderschapstijl, omgangsvormen, maar ook vertrouwen etc. niet meegenomen in dit onderzoek.

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

De zorgcontinuïteit, waarbij het belangrijk is te constateren dat het Erasmus MC hét traumacentrum is voor een groot gebied én er weinig uitwijkmogelijkheden zijn. Hierdoor liggen in het ziekenhuis met name de zwaardere en kwetsbaardere patiënten. Evenzo staat hier de gecompliceerdere en

kwetsbaardere techniek opgesteld, met alle extra risico's van dien. In het Erasmus MC vinden ook langlopende en ingewikkelde wetenschappelijke onderzoeken plaats naar genezingswijzen voor allerlei ziekten. Het stil vallen betekent dat onderzoeksresultaten verloren gaan en wellicht niet gemakkelijk gereproduceerd kunnen worden. Een bijzonder element hierin is nog het BSL-lab, waar onderzoek naar virussen, bacteriën etc. wordt gedaan. Er is slechts een beperkt aantal van deze hooggespecialiseerde laboratoria. Ook hier is continuïteit een issue.

De risico's van een falende zorgcontinuïteit en bedrijfsvoering in het Erasmus MC bij een incident kan gezondheidssituaties van patiënten of andere personen verslechteren of zelfs levens kosten. Hierdoor is de maatschappelijke relevantie op een goede bedrijfsvoering van het ziekenhuis en goede samenwerking met de veiligheidsregio erg belangrijk. De plek waar al zorgbehoevende en verminderd zelfredzame mensen heen gaan, mag vanuit een maatschappelijk oogpunt niet nog meer gevaar lopen en daarom is de druk hoog om extra leed en schade in het ziekenhuis zo veel mogelijk te verkleinen.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan inzichten in de succes- en faalfactoren in de samenwerking bij rampenbestrijding. Dit onderzoek zorgt ervoor dat er meer inzicht ontstaat en de punten waarop de samenwerking tijdens rampenbestrijding al goed verloopt en waar er mogelijk verbeterpunten inzetten. Het verbeteren van de samenwerking ten tijde van een ramp kent een bijdrage in het verkleinen of beperken van schade die door een ramp kan ontstaan.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

De inzichten uit de theorie worden gebruikt om de opvattingen in de praktijk te duiden en te verklaren. De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van samenwerking in het specifieke domein van de veiligheid. Dit onderzoek vormt dus een bijdrage in de empirische kennis over samenwerking tijdens de rampenbestrijding.

1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding volgt er in hoofdstuk twee een contextschets. Deze contextschets beschrijft hoe de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland op dit moment is georganiseerd. Hierop volgend wordt in hoofdstuk drie een theoretische uiteenzetting gegeven die ingaat op rampen, rampenbestrijding en welke vorm van netwerksamenwerking hierbij het beste past. Hierin komen theoretische gedachten aan bod die weergeven hoe de samenwerking bij de bestrijding van rampen het beste georganiseerd kan worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model dat een visuele weergave van de verwachte oorzaak-gevolgrelaties is in dit onderzoek. In hoofdstuk vier worden de variabelen beschreven van het theoretisch kader. Hierin worden ook de methodologische keuzes die ten grondslag liggen aan dit onderzoek beschreven en onderbouwd. Hoofdstuk vijf geeft een casusbeschrijving van de rampenbestrijdingsorganisaties van de VRR en het Erasmus MC en op welke wijze zij samenwerken.

De empirische bevindingen die voortkomen uit interviews en documentanalyse, worden beschreven in hoofdstuk zes. Deze analyse beschrijft hoe de situatie van samenwerking op dit moment gemeten wordt. Hierop volgend worden in hoofdstuk zeven alle gegevens geanalyseerd en wordt er een beschrijving gegeven van de resultaten van dit onderzoek. Hierna volgt de conclusie die antwoord geeft op de centrale vraagstelling. In hoofdstuk negen zijn de aanbevelingen geformuleerd die voortkomen uit de empirische analyse. Het onderzoek wordt afgesloten met een reflectie met daarin de beperking van dit onderzoek.

2. Contextschets

Voor de beantwoording van de doelstelling is het van belang op de hoogte zijn van de context waarin de VRR en het Erasmus MC zich bevinden. Hieronder wordt inzicht gegeven in hoe de rampenbestrijding en crisisbeheersing op dit moment in Nederland georganiseerd is.

2.1 Definities

In de literatuur en het dagelijkse spraakgebruik worden incidenten, calamiteiten, zware ongevallen, rampen, rampenbestrijding, crisissen en crisisbeheersing nogal door elkaar gebruikt. Voor de helderheid in dit onderzoek worden deze begrippen eerst apart uitgelegd en gedefinieerd.

De gebeurtenis waarbij nog geen verregaande gevolgen zijn voor het 'normaal functioneren' van situatie/organisatie wordt ook wel een *incident* genoemd. Correct handelen van personeel, aanwezige personen en/of hulpverleningsdiensten moet ervoor zorgen dat een incident niet kan uitgroeien tot een calamiteit, ramp of crisis. Het correct handelen wordt ook wel incidentbestrijding genoemd (NNVO, 2013).

Een *calamiteit* in bijvoorbeeld een ziekenhuis is een niet beoogde en onverwachte gebeurtenis die betrekking heeft op de kwaliteit van de zorg en die tot de dood of een ernstig schadelijke gevolg voor (de) patiënt(en) en/of andere aanwezige personen kan leiden of heeft geleid. Een calamiteit heeft in vergelijking met een incident verstrekkende gevolgen (NNVO, 2013).

Een *ramp* is volgens artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's (2010) een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. *Rampenbestrijding* is het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp (Wet veiligheidsregio's, 2010).

Een *crisis* is volgens artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's (2010), Scholtens (2007) en Brainich (2004) een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast en waarin normale middelen ontoereikend zijn om tegen deze bedreiging op te treden. Volgens van Wijkhuijs en van Duin (2012) zijn vitale belangen:

- de territoriale veiligheid,
- fysieke veiligheid,
- ecologische veiligheid,
- economische veiligheid en
- de sociale en politieke stabiliteit.

Rosenthal, Charles en 't Hart (1989) in Boin en 't Hart (2010) spreken van een crisis wanneer een bedreiging van de kernwaarden of levensonderhoudende functies van een sociaal systeem wordt waargenomen, die dringende remediërende maatregelen vereist die plaatsvinden onder

omstandigheden van diepe onzekerheid. *Crisisbeheersing* is volgens de Wet veiligheidsregio's (2010), het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen (Wet veiligheidsregio's, 2010).

Een ramp en een crisis kennen een relatie. Scholtens (2007) beschrijft dat een ramp een crisis is op het terrein van alleen openbare orde en/of fysieke veiligheid. *“Dat betekent dat rampenbestrijding een onderdeel van crisisbeheersing is, namelijk het onderdeel van crisisbeheersing dat alleen betrekking heeft op de handhaving van de openbare orde of fysieke veiligheid”* (Scholtens, 2007. p. 17). Een crisis is daarbij een uitbreiding van het begrip ramp en kent een bredere toepassing (Veiligheidsberaad, 2009). Het zijn beide bedreigingen die uitkomen, onze verbeeldingen belasten en beschikbare middelen overtreffen (Boin en 't Hart, 2010).

Een ramp of crisis is niet netjes afgebakend in tijd en ruimte (Rosenthal 1998, in Boin en 't Hart, 2003). In plaats daarvan moeten rampen en crisissen behandeld worden als lange perioden van hoge bedreigingen, hoge onzekerheden en hoge politieke aandacht die een breed scala aan maatschappelijke, politieke en organisatorische processen verstoren. De aandachtsperiode hangt af van de framing en interpretatie van deze events die gedaan worden door de media, politiek en het algemene publiek (samenleving) (Boin en 't Hart, 2003).

De ernst van een ramp of crisis kan geclassificeerd worden op drie verschillende schaalniveaus die van invloed zijn op de operationele en bestuurlijke opschaling (Opschoor en Mitchell, 2014). Het betreft de volgende drie niveaus:

- **Gemeentelijk niveau**

Een ramp of crisis op gemeentelijk niveau is een ernstige verstoring die van plaatselijke betekenis is. De verstoring blijft binnen de beperkte gemeentegrens (NIFV, 2012).

- **Regionaal niveau**

Een ramp of crisis op regionaal niveau is een ernstige verstoring die van meer dan plaatselijke betekenis is. Deze verstoring heeft betrekking op een groter gebied en is gemeentegrens overschrijdend (NIFV, 2012).

- **Nationaal niveau**

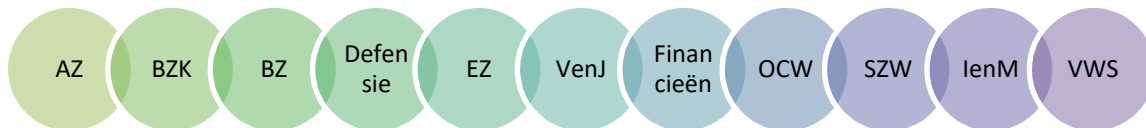
Onder een ramp of crisis op nationaal niveau is de nationale veiligheid in het geding. De nationale veiligheid is in het geding wanneer een of meer vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving bedreigd worden wat een maatschappelijke ontwrichting tot gevolg kan hebben. Vitale belangen zijn:

- Fysieke veiligheid: slaat op het functioneren van de mens in Nederland.
- Territoriale veiligheid: heeft betrekking op het functioneren van Nederland als onafhankelijke staat.
- Economische veiligheid: het functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.
- Ecologische veiligheid: is het herstellend vermogen van de leefomgeving.

- o Sociale en politieke stabiliteit: is het maatschappelijke klimaat van de democratische rechtstaat waarin mensen met elkaar kunnen samenleven in gedeelde waarden (NCTV, 2016).

2.2 Ordening in ketens en niveaus

Nederland kent verschillende ministeries die het beleid uitvoeren van de regering. Aan elke ministerie wordt leidinggegeven door een minister. Nederland kent momenteel elf verschillende ministeries.



Figuur 1: Overzicht van ministeries in Nederland (de afkortingen zijn terug te vinden in bijlage 1).

Elk ministerie (ook wel departement) kent een apart takenpakket waar zij verantwoordelijk voor is (Rijksoverheid, 2016). Elke Minister neemt besluiten en maatregelen op het eigen beleidsterrein om crisissen aan te pakken. Daarvoor kent ieder ministerie een Departementaal Coördinatiecentrum (DCC).

Rampen en crisissen houden zich niet aan geografische of bestuurlijke grenzen. Er is samenwerking tussen bestuurders nodig. De bestuurlijke aansturing van rampenbestrijding en crisisbeheersing is in Nederland georganiseerd in ketens die onderlinge afstemming kennen. Nederland kent één algemene keten die zich bezighoudt met rampenbestrijding en meerdere functionele ketens die zich bezig kunnen houden met crisisbeheersing (NIFV, 2012).

Een kenmerk voor de algemene keten is dat het de algemene bevolkingszorg betreft. Een functionele keten kent een specifiek werkterrein die overeenkomen met de doelstellingen van de benoemde ministeries. Er is dus maar één algemene keten en meerdere functionele ketens. Een functionele keten bestrijkt een specifiek werkterrein. De verschillende werkterreinen zijn in Nederland gebundeld in de volgende categorieën (ten Dam, ten, Brainich en Groot Kormelink, 2017¹):

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1. Rampenbestrijding algemeen en handhaving openbare orde | B: Voedselveiligheid |
| 2. Geneeskundige hulpverlening algemeen | 14. Elektriciteit en gas |
| 3. Oppervlaktewater en waterkering | 15. Olie |
| 4. Noordzee en zeescheepvaart | 16. Spoorvervoer |
| 5. Milieu | 17. Wegvervoer |
| 6. Stralingsincidenten | 18. Binnenvaart |
| 7. Infectieziekte | 19. Burgerluchtvaart |
| 8. Dierziekte | 20. Sociale zekerheid |
| 9. Justitie algemeen | 21. Telecommunicatie en internet |
| 10. Terrorisme | 22. Media |
| 11. Schaarste algemeen | 23. Onderwijs |
| 12. Nooddrinkwater en noodwater | 24. Cultureel erfgoed |
| 13. A: Voedselvoorziening | 25. Vreemdelingen |

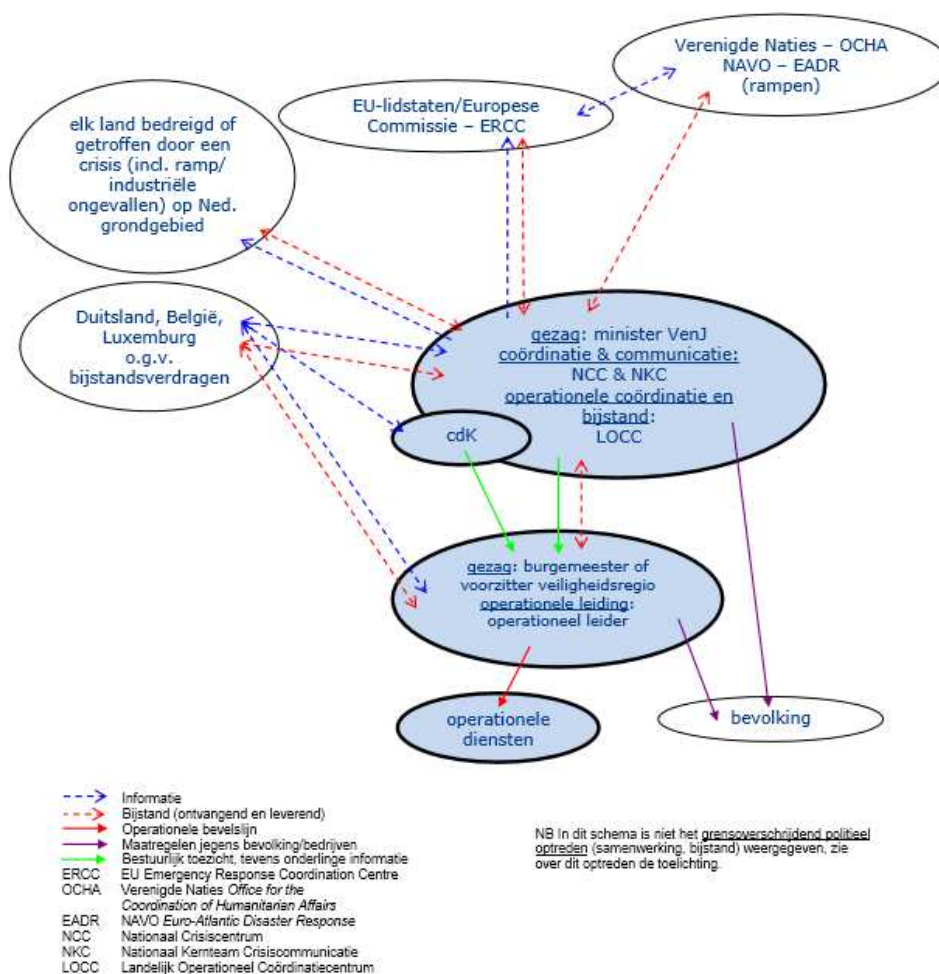
De veiligheidsregio valt in de algemene keten omdat de veiligheidsregio een vorm van verlengd lokaal bestuur is en onder verantwoordelijkheid valt van het ministerie van VenJ dat zich bezighoudt met rampenbestrijding algemeen en handhaving openbare orde. Het Erasmus MC valt in de functionele keten onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) omdat een ziekenhuis een bijdrage levert in de categorie geneeskundige hulpverlening algemeen.

2.2.1 Algemene keten

Op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing m.b.t. de openbare orde en veiligheid is de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) de coördinerende minister en voert in samenwerking met andere ministeries de regie voor het versterken van de nationale veiligheid. Samen met de commissaris van de Koning (CdK) en de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio vormt de minister van VenJ de algemene keten. De voorzitter van de veiligheidsregio kent ondanks dat het een verlengd lokaal bestuur is en geen aparte bestuurslaag is, wel eigen bevoegdheden bij rampen die van meer dan plaatselijke betekenis zijn (NIFV, 2012, ten Dam, ten, Brainich en Groot Kormelink, 2017²).

In de algemene keten wordt bij een ramp het principe van een bottom-up aanpak gehanteerd. Het gezag is in de algemene keten decentraal neergelegd. De burgemeester is het bevoegd gezag bij een ramp die van plaatselijke van betekenis is. De voorzitter veiligheidsregio draagt het gezag bij een ramp die van meer dan plaatselijke betekenis is. Indien een ramp van meer dan regionale betekenis is, kan er een bestuurlijke opschaling plaatsvinden. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio kan aanwijzingen ontvangen inzake de rampenbestrijding van de minister van VenJ of van de CdK, die een vertegenwoordiger is van het rijk in de provincie en benoemd is door de regering. Bij een ramp die van nationale betekenis is, kan eventueel de minister van VenJ het gezag overnemen, al of niet met behoud van bevoegdheden op regionaal niveau (NIFV, 2012).

Rampenbestrijding algemeen & handhaving openbare orde



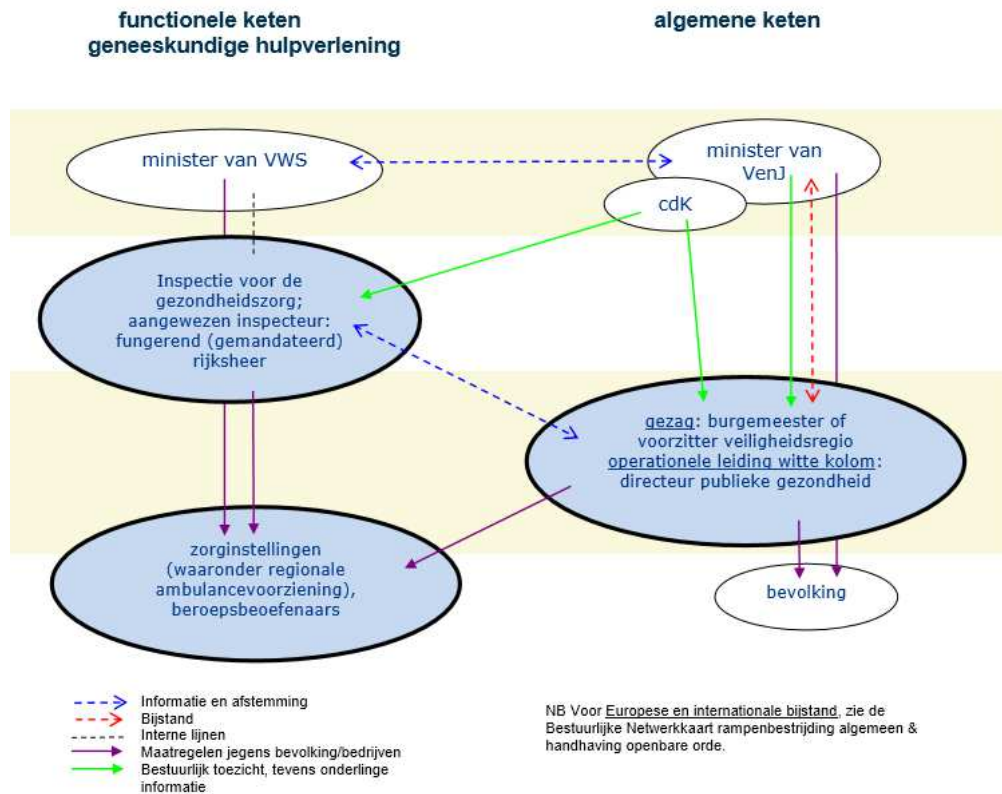
Figuur 2: De algemene keten m.b.t. rampenbestrijding en handhaving openbare orde (bron: IFV, 2017²).

2.2.2 Functionele keten

Een crisis die gericht is op één beleidsterrein anders dan de openbare orde (bv. elektriciteit, infectiezieken, voedselveiligheid etc.) wordt in het algemeen aangestuurd door de minister die zich hiervoor laat bedienen door het betreffende DCC. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio heeft geen directe invloed op de besluitvorming binnen een functionele keten omdat het een ander ministerie betreft. De besluitvorming vindt binnen de functionele keten plaats. Echter wanneer de crisis betrekking heeft op de openbare orde en veiligheid van de bevolking kan de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio of het ministerie van VenJ wel maatregelen nemen en komt de coördinerende rol van het ministerie van VenJ naar voren (NIFV, 2012).

Een crisis in de functionele keten kent meer een top-downbenadering waarbij de vakminister (of internationaal orgaan) de maatregelen treft. De activiteiten vinden plaats binnen het eigen beleidsterrein van het departement en wordt gecoördineerd door het betreffende DCC. De ministers in de functionele keten mogen in beginsel pas bij crisissen die ook betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid van hun noodbevoegdheden gebruik maken na overleg met de minister van VenJ. Bij crisissen die niet van invloed zijn op de openbare orde en veiligheid hoeft de minister van VenJ alleen geïnformeerd te worden. De informatievoorziening naar de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio verloopt via de minister van VenJ (NIFV, 2012). Op zijn beurt dient de burgemeester

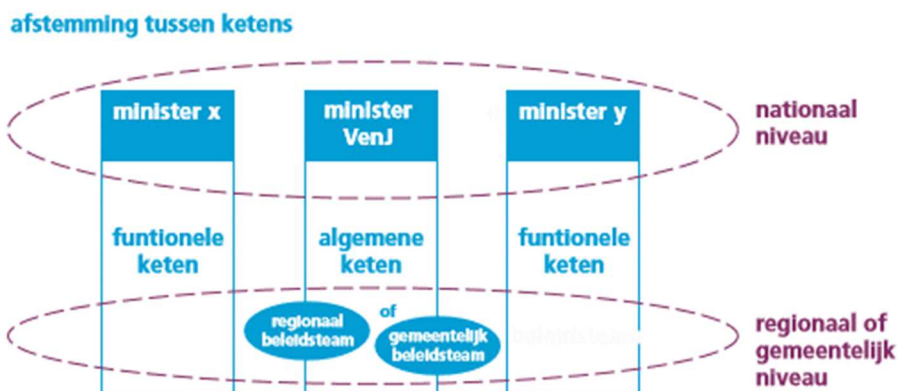
of voorzitter veiligheidsregio zijn aandeel in de crisisbeheersing te leveren volgens de lijn die door de rijksoverheid is uitgezet (NIFV, 2012).



Figuur 3: Inrichting van de functionele keten t.o.v. de algemene keten (bron: ten Dam, Brainich en Groot Kormelink, 2015).

2.2.3 Afstemming tussen ketens en niveaus

Tussen de verschillende ketens kan er bestuurlijke en operationele afstemming plaatsvinden. Deze afstemming kan op twee niveaus plaats vinden; op gemeentelijk of regionaal niveau en op nationaal niveau (NIFV, 2012).



Figuur 4 : Afstemming op niveau tussen verschillende ketens (bron: NIFV, 2012).

2.2.3.1 Afstemming op gemeentelijk of regionaal niveau

2.2.3.1.1 Algemene keten

De evaluaties van incidenten uit het verleden (zoals onder andere de vuurwerkramp in Enschede (2000), de Nieuwjaarsbrand in café 'De Hemel' in Volendam (2001), MKZ crisis (veeziekte mond-en-klauwzeer in 2001) etc.) gaven aan dat de bestuurlijke organisatie en schaal van rampenbestrijding tekortschoten. Gemeenten bleken te klein te zijn om de rampenbestrijding en crisisbeheersing zelf optimaal te kunnen regelen omdat rampen en crisissen gemeentegrens overstijgend kunnen zijn (Folgers, 2011). De behoefte aan multidisciplinaire samenwerking, slagkracht, professionaliteit en een geïntegreerd veiligheidsbeleid steeg tussen de verschillende partners/hulpverleningsdiensten. Om in deze behoefte te voorzien was het noodzakelijk binnen samenwerkingsgebieden uniforme hulpverleningsniveaus, verbanden met onderlinge bijstand en opschaling te regelen en financiële middelen, kennis en capaciteit te verenigen zodat de kwaliteit en professionaliteit versterkt kon worden. Dit heeft geleid tot de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's in oktober 2010 en bijbehorende besluiten die tot doel hebben om een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijk regie te bewerkstelligen (Brochure Wet veiligheidsregio's, 2013).

De Wet veiligheidsregio heeft het Nederlandse grondgebied verdeeld in 25 veiligheidsregio's en regelt de bestuurlijke inbedding en de organisatie van de hulpverleningsdiensten. Het college van burgemeester en wethouders (BenW) is in eerste instantie belast met de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. De veiligheidsregio is ingesteld door het algemeen bestuur op basis van de Wet veiligheidsregio's. Nederland kent 25 veiligheidsregio's (openbare lichamen) waarin bepaalde taken van de gemeente overgedragen zijn aan het bestuur van de veiligheidsregio (Brochure Wet veiligheidsregio's, 2013).

Het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten van de regio. De voorzitter van het bestuur is één van die burgemeesters, benoemd door een Koninklijk besluit (Brochure wet veiligheidsregio's, 2013). De taak van het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio is dat men de risico's van rampen en crisissen inventariseert en hierop adviseert. Er wordt zorggedragen voor het aanschaffen van gemeenschappelijk materieel, voorbereidingen getroffen voor de bestrijding van branden, zware ongevallen en het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het bestuur is tevens verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van de brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en de voorziening van de meldkamerfunctie. Hiernaast draagt het bestuur de verantwoordelijkheid voor de inrichting en instandhouding van de informatievoorziening binnen en tussen de diensten van de veiligheidsregio en andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing (Brochure Wet veiligheidsregio's, 2013).

In het kader van de openbare orde en veiligheid blijft de burgemeester van de betreffende gemeente het opperbevel houden in geval van een ramp of een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. *"Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel"* (Wet veiligheidsregio's, 2010. Artikel 5). Dit geldt alleen wanneer de openbare orde en veiligheid in het geding is. Een burgemeester kan dan gebruik maken van noodbevoegdheden. Dit houdt in dat een burgemeester de normale verhouding kan doorbreken door voorschriften uit te vaardigen/

opdrachten te geven aan personen, bedrijven en andere overheidsorganen. Dit kan alleen als bij een dreiging de normale bevoegdheden ontoereikend zijn (ten Dam, Brainich en Groot Kormelink, 2017²). Daarnaast is de burgemeester verantwoordelijk voor de informatieverschaffing aan de bevolking en ook aan de deelnemers aan de bestrijding van de ramp in zijn gemeente over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn (Brochure wet veiligheidsregio's, 2013; Wet veiligheidsregio's, 2010).

De wet veiligheidsregio's (2010) beschrijft dat wanneer een ramp die van meer dan plaatselijke betekenis is, de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal beleidsteam (RBT) bijeen kan roepen. Het RBT bestaat uit de burgemeester van de bij de ramp of crisis betrokken gemeenten alsmede uit de hoofdofficier van justitie. Het RBT kan dan toepassing geven op de door de wet veiligheidsregio's bepaalde artikelen.

De commissaris van de Koning (CdK) ziet toe op de samenwerking in het Regionaal Beheersteam (RBT). De CdK kan met inachtneming van het proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel bij een eventuele frictie tijdens een ramp of crisis aanwijzingen geven over de samenwerking of een interventie plegen. Alle deelnemende partijen kunnen via de CdK een verzoek doen tot ingrijpen / dwingend optreden (ten Dam, Brainich en Groot Kormelink, 2017²; Wet veiligheidsregio's, 2010).

Bij grootschalige rampen kan de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) de CdK instrueren een aanwijzing te geven aan de voorzitter veiligheidsregio of direct zelf een interventie plegen inzake de handhaving van de openbare orde (Brochure wet veiligheidsregio's, 2013). Er bestaat ook een mogelijkheid dat de minister van VenJ het gezag kan overnemen op het gebied van rampenbestrijding en handhaving van de openbare orde. Deze overname zal te allen tijde plaatsvinden met inachtneming van het proportionaliteit en subsidiariteit beginsel en aan de regels die benoemd zijn in de Wet veiligheidsregio's (ten Dam, Brainich en Groot Kormelink, 2017²; Wet veiligheidsregio's, 2010).

In de Wet veiligheidsregio's (2010) is ook bepaald dat de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal operationeel leider aanwijst, die belast is met de leiding van een regionaal operationeel team (ROT). Het ROT bestaat uit de leidinggevende van de betrokken diensten. De regionaal operationeel leider neemt ook deel aan de vergaderingen van het RBT. Daarnaast kan de voorzitter veiligheidsregio functionarissen uitnodigen om deel te nemen in het RBT indien zijn/haar aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang is om deel te nemen aan de vergaderingen van het RBT.

De voorzitter veiligheidsregio kan de regionaal operationeel leider bevelen geven die hij/zij nodig acht in verband met de uitvoering van de door hem/haar genomen besluiten. Daarnaast kan de voorzitter veiligheidsregio besluiten om het RBT te ontbinden zodra de omstandigheden het toelaten (Wet veiligheidsregio's, 2010).

In de wet veiligheidsregio's (2010) is ook bepaald dat bij of krachtens de algemene maatregelen van bestuur regels gesteld kunnen worden over onder andere de organisatie van rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.

2.2.3.1.2 Functionele keten

De geneeskundige hulpverlening wordt in Nederland uitgevoerd door zorgaanbieders zoals ambulancediensten, huisartsen, ziekenhuizen, GGD (regionale gezondheidsdiensten), GGZ (geestelijke gezondheidszorg) etc. (ten Dam, Brainich, Groot Kormelink, 2015). De kwaliteit van de dienstverlening van deze zorgaanbieders wordt bewaakt door het ministerie van VWS, die hiervoor gebruikt maakt van de inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ).

Tijdens rampen vindt de geneeskundige hulpverlening plaats onder het gezag van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio. *“Onder diens gezag coördineert de GHOR (geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio) de geneeskundige hulpverlening van de betrokken zorgaanbieders”* (ten Dam, Brainich, Groot Kormelink, 2015. p. 1).

De GHOR en GGD staat onder leiding van de directeur publieke gezondheidszorg (DPG) die coördinerend is over de geneeskundige hulpverlening, de acute geneeskundige hulpverlening van de betrokken zorgaanbieders ('de witte kolom'). De DPG kan aan de zorgaanbieders, inclusief private zorgaanbieders bevelen geven. Echter blijven de zorgaanbieders wel zelf verantwoordelijk voor het kwalitatief uitvoeren van medische handelingen/processen. *“Operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening vindt plaats onder de algehele operationele leiding in de veiligheidsregio. Operationele leiding wordt uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio en binnen de door hem gestelde grenzen (opperbevel)”* (ten Dam, Brainich, Groot Kormelink, 2015. p. 1).

Wanneer een verstoring in de functionele keten optreedt, kunnen rijksheren een rol spelen voor het functionele beleidsterrein van zijn of haar keten om toe te zien op de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening van de zorgaanbieders (Brainich, 2011). De rijksheer bij de functionele keten van zorgaanbieders is de directeur van de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) (ten Dam, Brainich, Groot Kormelink, 2015).

Bij niet-acute situaties kan de minister van VWS (al dan niet op advies van de IGZ) bevelen geven aan de zorgaanbieders. Bij omstandigheden die dringender zijn (zoals bij onmiddellijk gevaar voor de veiligheid of gezondheid) kan ook de IGZ-inspecteur (als rijksheer van het ministerie van VWS) een bevel geven aan de zorgaanbieders. De rijksheer of de door hem aangewezen inspecteurs kunnen deelnemen aan het RBT-overleg en kan daarnaast in overleg gaan met de CdK over eventueel te nemen maatregelen (ten Dam, Brainich, Groot Kormelink, 2015).

Een ziekenhuis kent daarnaast specifieke wetgeving (zoals wet toelating zorginstellingen, wet publieke gezondheid etc.) waarin verplicht wordt dat een ziekenhuis zich voorbereidt op rampen en grootschalige ongevallen. Het Erasmus MC beschikt over een Integraal Calamiteiten Plan (ICP). Het bedrijfsnoodplan, Ziekenhuis Rampen Opvangplan (ZiROP) en continuïteitsplan maken onderdeel uit van het ICP. Hierin staan de taken beschreven voor de medewerkers als zich een calamiteit/ramp voordoet. Het ICP, bedrijfsnoodplan en continuïteitsplannen zijn plannen die gericht zijn op het bestrijden van een verstoring binnen het Erasmus MC. Het ZiROP is een plan dat gericht is op een grote toestroom van slachtoffer van een externe ramp elders in de regio of land.

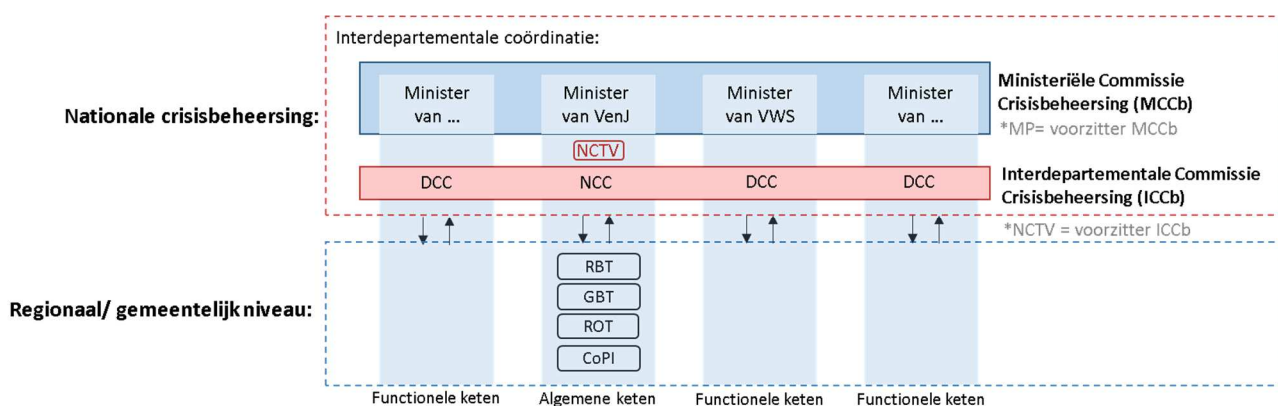
2.2.3.2 Afstemming op nationaal niveau

Bij rampen en crisissen die van invloed zijn op de nationale veiligheid of van invloed zijn op de maatschappij kan de rijksoverheid bevoegdheden uitoefenen die kunnen doorwerken naar het regionale of gemeentelijk niveau. Hierbij is het uitgangspunt dat in eerste instantie de crisisbeheersing wordt opgepakt door het departement op wiens beleidsterrein de crisis zich voordoet. De coördinerende taak van de minister van VenJ is door gemandateerd aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en kent daarom geen DCC. Het NCTV heeft twee onderdelen die een belangrijke rol spelen bij een crisis, dat zijn het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Voor een samenhang in de besluitvorming bij een crisis of dreigende crisis draagt het NCC zorg en het LOCC is verantwoordelijk voor de landelijke coördinatie van de operationele inzet en te komen tot een efficiënte en samenhangende inzet van mensen, middelen en expertise van de operationele diensten brandweer, politie, GHOR, defensie en gemeenten (NCC, 2017).

Het kan voorkomen dat een crisis departement overstijgend is waarbij interdepartementale coördinatie nodig is. Bij behoefte aan interdepartementale coördinatie kan het Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) ingericht worden die maatregelen ambtelijk afstemt tussen de betrokken departementen. Het NCC is hierin ondersteunend en het voorzitterschap wordt uitgevoerd door het NCTV (NIFV, 2012).

Voor de afstemming op politiek-bestuurlijk niveau bij situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is, kan het Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) bijeengeroepen worden. De Minister-president, de minister van Algemene zaken en de minister van VenJ zijn de vaste leden van het MCCb. Daarnaast kunnen er andere ministers aanschuiven die een taak en verantwoordelijkheid kennen bij de verstoring (NCTV, 2016). Het MCCb vergadert en neemt besluiten over een samenhangende aanpak en het geheel van maatregelen en voorziening (NCC, 2017). Het MCCb neemt besluiten op basis van meerderheid van stemmen. Indien er geen meerderheid van stemmen is, heeft de Minister-president de doorslaggevende stem (NIFV, 2012).

Het Rijk zal de operationele uitvoering niet overnemen maar het Rijk faciliteert, geeft richting en stuurt één of meer deelaspecten van de crisisaanpak aan (Opschoor en Mitchell, 2014; NIFV, 2012).

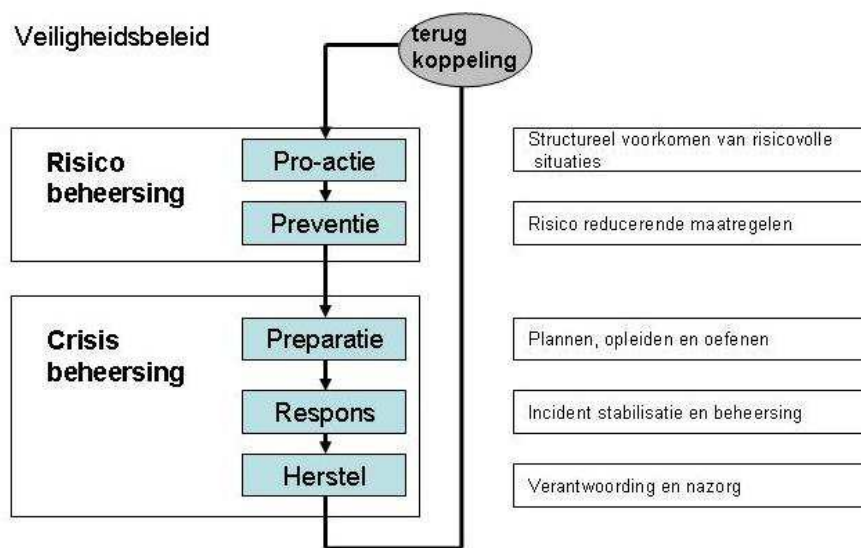


Figuur 5: Nationale crisisbeheersing (gebaseerd op NIFV, 2012).

2.3 De veiligheidsketen

Een samenleving zonder risico's bestaat niet. Rampen en crisissen zijn niet te plannen of te managen en zijn nooit geheel te voorkomen; daarom is aandacht voor risico- en crisisbeheersing cruciaal. De inspanningen die worden geleverd voor het waarborgen van de veiligheid in Nederland, kunnen geordend worden via de veiligheidsketen (Jongejan, Vrijling en Jonkman; 2008, Jongejan e.a., 2011, Stol e.a., 2016). De veiligheidsketen bestaat uit vijf elementen die betrekking hebben op het voorkomen van rampen en crises en voorbereiden op de rampenbestrijding en crisisbeheersing, ook wel de koude fase genoemd en op de repressieve inzet, ook wel de warme fase genoemd. De activiteiten van proactie en preventie wordt ook wel risicobeheersing genoemd en de activiteiten van preparatie, repressie en nazorg samen is crisisbeheersing (Stol e.a. 2016 en Rosenthal, 2009).

De vijf schakels van de veiligheidsketen kunnen als volgt weergegeven worden:



Figuur 6 : Schakels van de veiligheidsketen (Jongejan, Vrijling en Jonkman, 2008, Jongejan e.a., 2011).

De veiligheidsketen vormt een hulpmiddel voor het creëren van een integrale veiligheidsaanpak en om risico's gestructureerd te managen (Jongejan e.a., 2011). Het is een cyclisch proces dat gericht is op risicoreductie en risicobeheersing. Inspanningen die gericht zijn op het vermijden van risicovolle en onveilige situaties wordt proactie genoemd. Niet alle risicovolle activiteiten kunnen echter vermeden worden. Om ervoor te zorgen dat de risicovolle activiteiten toch zo veilig mogelijk verlopen, worden er preventieve maatregelen genomen. In de preparatiefase worden de voorbereidingen getroffen ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De repressie is gericht op het verkleinen van de gevolgen van een ramp of crisis door het daadwerkelijk te bestrijden en de nazorg omvat alle activiteiten om de situatie weer te normaliseren (Jongejan, Vrijling en Jonkman, 2008, Jongejan e.a., 2011).

Rampenbestrijding en crisisbeheersing is vooral gericht op de schakels die de inzet van hulpdiensten ondersteunen. Deze schakels zijn de preparatie en repressie. De veiligheidsketen moet wel gezien worden als één geheel. Bij een verkokerde aanpak, waarin de verschillende schakels afzonderlijk worden bekeken, kan inefficiëntie optreden (Jongejan, Vrijling en Jonkman, 2008, Jongejan e.a., 2011).

2.4 Samenvattend

In Nederland is de rampbestrijding en crisisbeheersing verdeeld over twee kolommen, de algemene kolom (openbare orde en veiligheid) en de functionele kolom (zoals justitie etc.). Binnen deze parallelle kolommen worden verschillende niveaus onderscheiden afhankelijk van de aard en omvang van de verstoring. Hiermee is ook vastgelegd wie bij de bestrijding betrokken is, wie waarvoor verantwoordelijk is en daarvoor bevoegdheden heeft. Door een integrale veiligheidsaanpak worden de risico's gereduceerd, maar ook een eventuele bestrijding voorbereid.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat er in de wetenschappelijke literatuur bekend is over de inrichting van een goede samenwerkingsrelatie ten tijde van de rampenbestrijding.

De deelvragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn:

- Wat is een kwalitatief goede rampenbestrijding?
- Wat is de invloed van het karakter van de ramp?
- Hoe moet de samenwerking er uitzien bij de bestrijding van een ramp?

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de veranderingen in de maatschappij die van invloed zijn op risico's en verstoringen. Na deze beschrijving zal de focus zich verder richten op rampen en rampenbestrijding. Hier wordt beschreven wat we in dit onderzoek verstaan onder rampen, wat een kwalitatief goede rampenbestrijding is en wat daarvoor nodig is. Hierna volgt er een beschrijving van hoe de samenwerking het beste vormgegeven kan worden voor een kwalitatief goede rampenbestrijding. Als afsluiting volgt een beschouwing en een conceptueel model.

3.1 Rampenbestrijding

3.1.1 Maatschappelijke veranderingen

De samenleving is in de afgelopen eeuwen door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen sterk veranderd in een netwerksamenleving. Mensen en organisaties worden opgenomen in steeds meer dichtere en tegelijk verder reikende netwerken van afhankelijkheidsverhoudingen (Stol et al., 2016).

Binnen de overheid is er een toename van wederzijdse afhankelijkheid met andere partijen ontstaan (Bruijn en Heuvelhof, 1999, Bruijn en Heuvelhof, 2007, Scholtens, 2007). Deze afhankelijkheid ontstaat door de toenemende professionalisering van de samenleving. Deze professionalisering versterkt de afhankelijkheid zowel tussen als binnen organisaties. Door de specialistische kennis die nodig is voor de uitvoering van bepaalde functies treedt er een bepaalde mate van fragmentatie op.

Een andere ontwikkeling is de globalisering waarbij grenzen en geografische afstanden van overheden en bedrijven hun betekenis verliezen. Dit komt door de opkomst van informatie- en communicatietechnologie, andere economische posities door nieuwe machtscentra en politieke ontwikkelingen die allemaal met elkaar verbonden raken. De globalisering zorgt ervoor dat de bipolaire systemen fragmenteren en veranderen in een multipolair systeem waarbij het belang van tijd en ruimte afneemt voor het ontplooiën van activiteiten (Bruijn en Heuvelhof 2007). Daarnaast treedt er meer een vervlechting op van de publiek-private sector. Door deregulering en liberalisering zijn de grenzen tussen publieke en de private sector verschoven en is de overheid bij sommige domeinen geen aanbieder meer van diensten, maar meer een toezichthouder. Ook hierdoor nemen interdependenties toe en ontstaan er netwerken (Bruijn en Heuvelhof, 2007). Deze vervlechting en samenwerkingsverbanden worden aangegaan om kosten te drukken, krachten te bundelen, win-win-situaties te creëren of simpelweg het hoofd boven water te houden (Scholtens, 2007).

Door de globalisatie en vervlechting in combinatie met informatie- en communicatietechnologie en maatschappelijke ontwikkelingen zijn de samenleving en organisaties steeds vatbaarder voor

verstoringen. Dit wordt versterkt doordat organisaties steeds beter willen presteren waardoor men risico's neemt, waarvan op voorhand de consequenties niet altijd goed in te schatten zijn (Slaman, 2011). Risico's zijn in de beleving van de mens zaken die op de één of andere manier een bedreiging vormen voor de gezondheid, veiligheid of welbevinden (Gutteling, 2001 in Klarenbeek, 2012). Risico's kunnen de aanleiding vormen voor een verstoring. Deze verstoringen ontstaan vaak niet alleen plotseling. Het is dikwijls een aanloop naar een escalatie van de situatie (Rosenthal, Comfort en Boin, 2001 in Klarenbeek, 2012). De kans op een verstoring wordt door door mensen teweeggebrachte omstandigheden vergroot (Steigenberger, 2016). De risico's in de samenleving nemen toe en de verstoringen worden steeds complexer door de onderlinge verbondenheid (Monnier, 2002, Bruggeman, 2015). Deze complexere problemen/verstoringen worden ook wel 'wicked problems' genoemd. Deze problemen worden gekenmerkt door een multiproblematiek en incomplete, contradictorische en veranderende vereisten die zich in de loop van de tijd van het oplossen van een probleem voordoen (Kenis en Provan, 2008). Deze problemen worden gekenmerkt door inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden (Folger, 2011, Klijn en Koppenjan, 2004).

3.1.2 Definities

Voor de doeleinden van dit onderzoek verwijzen de termen calamiteit, zwaar ongeval, ramp of crisis die beschreven zijn in paragraaf 2.1, echter allemaal naar grootschalige, dreigende, urgente en onzekere verstoringen van de status quo in een gemeenschap of organisatie. In dit onderzoek wordt verder ingegaan op rampen en rampenbestrijding.

3.1.3 Rampen

Rampen zijn ongeplande natuurlijke of door de mens gecreëerde events met plotselinge en ernstige gevolgen voor het leven van de mens, het functioneren van de samenleving en/of het fysieke milieu (Steigenberger, 2016). Een ramp kan humaan lijden, sociale en economische schade veroorzaken en vereist een georganiseerde reactie in de vorm van hulpverlening (redding) of schade beperking (Steigenberger, 2016).

De moderne ramp is door de ontwikkelingen in de samenleving steeds complexer en onvoorspelbaarder geworden. Dit komt, zoals hierboven beschreven is, door de maatschappelijke veranderingen die het product zijn van diverse moderniseringsprocessen - globalisering, deregulering, informatie- en communicatietechnologie, ontwikkelingen en technologische vooruitgang (Boin en 't Hart, 2003, Boin en 't Hart, 2010). De moderne ramp laat zich niet beperken door gemeenschappelijke grenzen, maar verloopt snel met andere diepe problemen, en de impact ervan is langduriger door de groeiende complexiteit en nauwere koppeling van sociale, bedrijfs-, industriële, financiële, infrastructurele en administratieve systemen (Rosenthal 1998; 't Hart en Boin 2001 in Boin en 't Hart, 2003, Boin en 't Hart, 2010). Rampen zijn er altijd geweest, maar de laatste periode lijken deze van vorm te veranderen. Er wordt gesteld dat de rampen van de nabije toekomst frequenter voor gaan komen en de impact hoger is door de maatschappelijke veranderingen/ontwikkelingen (Boin en 't Hart, 2010, OECD 2003, Perrow 2007).

Een ramp is nooit helemaal hetzelfde. Dit komt doordat de aard, het gebied en de omstandigheden anders zijn en nooit exact dezelfde mensen betrokken zijn. Een ramp laat zich niet aan de voorkant vastleggen en organiseren. Echter zijn er wel verschillende typen rampen te benoemen, die qua oorzaken/ soort effecten en qua ontwikkeling in de tijd op elkaar lijken (RIVM, 2016). Deze typen

rampen die een ontwrichtend effect op onze samenleving kunnen hebben, zijn te clusteren per 'dreigingsthema' zoals:

- Natuurrampen (bv. overstromingen, aardbevingen, extreem weer etc.),
- Bedreigingen voor de gezondheid en milieu (bv. grieppandemie, dierziekte, voedselcrisis en milieuramp etc.),
- Zware ongevallen (bv. stralingsongevallen, chemische incidenten, transportongevallen etc.),
- Verstoring vitale infrastructuur (bv. verstoringen van drinkwater, energie, ICT etc.),
- Cyberdreigingen (bv. digitale verstoringen van systemen, aantasting internet etc.),
- Ondernijning, extremisme en terrorisme (bv. bedreigingen voor de open samenleving)
- Geopolitieke dreigingen (bv. strijd om de beheersing van land, zee en luchtruim)
- Financieel-economische dreigingen (bv. destabilisatie van het financieel systeem etc.) (RIVM, 2016).

Een ramp kent verschillende verschijningsvormen. Er kan een onderscheid gemaakt worden in flitsrampen en sluimerende rampen. Flitsrampen zijn geheel onverwachte plotselinge gebeurtenissen. In eerste instantie is er chaos en geen direct goed beeld van alle problematieken. Bekende voorbeelden hiervan zijn de Vuurwerkcramp (2000), de Bijlmerramp (1992) etc. Een sluimerende ramp is een ramp die zich geleidelijk aan van beheersbaar naar onbeheersbaar ontwikkelt (van der Kruijf, 2016; IJzermans, 2009, Helsloot, Martens, Scholtens, 2010). Zoals bijvoorbeeld de uitbraak van cholera, ebola en de legionellabesmetting in Hoogkarspel.

Een ramp kan daarnaast verschillend van karakter zijn. Het karakter kan gekenschetst worden door verschillende kenmerken. De eerste is de mate van de bedreigende situatie voor de bevolking. De tweede is de mate van een bepaalde tijdsdruk waarbij direct handelen van groot belang is voor de leed- en schadebeperking en de derde wordt gevormd door de complexiteit van de ramp, dus waar heeft de ramp allemaal betrekking op (Helsloot, Martens, Scholtens, 2010).

De aard en het karakter van de ramp zorgen ervoor dat een ramp verschillend van omvang kan zijn (Monnier, 2002, Frerks, 1999). De omvang van de ramp is op te delen in de volgende niveaus:

1. Lokaal niveau met alleen een brongebied. Bijvoorbeeld een brand in een bedrijf, met alleen effecten in de directe omgeving.
2. Lokaal niveau met effectgebied. De branden in de Mergel grotten van Limburg (juli, 2017). De effecten beperkten zich niet alleen tot de grotten. Rook- en stankoverlast trok over de omgeving heen.
3. Regionaal niveau, waarbij de effecten van meer dan plaatselijke betekenis zijn waarbij de effecten de gemeentegrens overstijgen. Zoals de brand bij Chemiepack in Moerdijk (januari, 2011), waarbij schadelijke stoffen over de regio trokken.
4. Een ramp die betrekking heeft op het land. Meerdere terroristische aanslagen zoals in Frankrijk (in 2015 en 2016), de ebola uitbraak in Congo etc.

Een ramp veroorzaakt een instabiele en dynamische omgeving doordat processen worden verstoord en men niet kan voorzien wat er gaat komen (Bigley en Roberts, 2001). Door de instabiele en dynamische omgeving ontstaat er een unieke situatie waarbij van alle betrokken partijen iets anders wordt verwacht dan de dagelijkse situatie. De situatie verandert omdat de schaalgrootte van de versturende gebeurtenis groter is, er is sprake van meer dynamiek omdat er meerdere factoren betrokken en/of bedreigd worden, de gebeurtenis is verwoestender en minder beheersbaarder door

de grootte en is complexer dan de dagelijkse noodgevallen door de verstrengeling van betrokken processen en partijen (Boin, 't Hart, 2010). De ramp doet de omgeving veranderen. De omgeving vraagt iets anders van de hulpdiensten, waardoor ze niet enkel kunnen volstaan met hun dagelijkse taak. De hulpdiensten zullen in geval van een ramp snel moeten omschakelen van de dagelijkse werkzaamheden naar een organisatie van samenwerking die de ramp kan beheersen. De bestrijding van een ramp vraagt een andere insteek van de hulpverleningsdiensten (Boin, 't Hart, 2010, Monnier, 2002).

3.1.4 Rampenbestrijding

De activiteiten die betrekking hebben op de rampenbestrijding zijn gericht op verlenen van noodhulp of hulpverlening, vermindering van de kans op secundaire schade en het minimaliseren van problemen voor herstelwerkzaamheden (Steigenberger, 2016, Monnier, 2002). Per definitie kunnen rampen niet beheerst worden met de middelen en kennis van een enkele organisatie, maar benodigde middelen, kennis en samenwerking van meerdere partijen (Shaluf, 2007 in Steigenberger, 2016). De kern van rampenbestrijding is het organiseren van samenwerking in uitzonderlijke probleemsituaties (instabiele en dynamische omgeving) (Veiligheidsberaad, 2009, Helsloot, Martens, Scholtens, 2010). De aard, het karakter en de omvang van de ramp zijn van invloed op welke partijen allemaal betrokken zijn bij de ramp (Slaman, 2011).

Rampenbestrijding hoeft volgens Kelly (1995) niet efficiënt te zijn om effectief te zijn.

“Efficiency means...resources are well matched to the problem. On the other hand, you can effectively solve the problem in an inefficient way, by tossing many things at the problem, even if you overuse resources” (Kelly, 1995, p. 26).

Onder een effectieve rampenbestrijding wordt verstaan dat er (snel) handelingsperspectieven worden geboden die de leed en schade voorkomen of beperken (Verbaak, Roosmalen, 2012; Boin et. al., 2005). De kwaliteit van de rampenbestrijding hangt af van de zorgvuldigheid waarmee keuzes worden gemaakt (Blok, 2013). De keuzes die in de eerste fase van een ramp worden gemaakt, kunnen grote gevolgen hebben voor de periode daarna en de kwaliteit van het vervolg (Dammen, Hendriks van de Weem e.a., 2009; Bos, Van Es et. al., 2010 in Bron en Zannoni, 2010). Dit betekent dat men de consequenties van beslissingen inzichtelijk heeft om te bepalen of een actie het juiste resultaat oplevert en een bijdrage levert aan de vermindering van leed en schade. Daarbij speelt tijd een belangrijke factor: als er langer gewacht wordt met besluiten en handelingen, is uitbreiding mogelijk en kan leed en schade worden vergroot.

De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij de lokale overheid. De hulpverleningsdiensten (brandweer, GHOR, politie en de gemeente) vormen de basis van de rampenbestrijdingsorganisatie van de overheid en hebben ieder hun eigen kennis, deskundigheid en discipline om taken uit te voeren waarvoor ze zijn opgericht (Helsloot, Martens, Scholtens, 2010). De publieke organisaties zijn door de professionalisering en verstrengeling van diensten en processen (die veroorzaakt worden door de maatschappelijke ontwikkelingen) niet meer in staat om de complexe rampen zelfstandig aan te pakken en worden gedwongen om samen te werken, ook met andere instanties zoals b.v. het Rode Kruis, Defensie, instellingen etc. (Klijn en Koppenjan, 2004; Landa en Mestrum, 2010; Verheul, 2011). Er is daardoor een sterke focus ontstaan op een multidisciplinaire samenwerking in de rampenbestrijding en dat is hierdoor een elementair onderwerp in de

rampenbestrijding, omdat er vele partijen betrokken zijn die allemaal een bijdrage kunnen leveren in de beheersing en bestrijding van een ramp (Scholtens, 2007, Monnier, 2002, Slaman, 2011; Helsloot, Martens, Scholtens, 2010).

Samenwerking kan gedefinieerd worden als een bundeling van kennis, kunde en middelen om complexe maatschappelijke problemen gezamenlijk op te lossen, zodat er samen aan één en dezelfde taak wordt gewerkt en er een bewuste afstemming van gemeenschappelijke handelingsplannen is (Verheul, 2011, Geuijen, 2010, Scholtens, 2007). *“In een succesvol samenwerkingsproces komen de partners door onderlinge interactie tot gezamenlijke betekenisgeving en ambitie, waarbij de belangen van de partijen de motor zijn”* (Bremekamp et. al., 2010, p. 8). Samenwerking zorgt ervoor dat er een grotere kennisdeling is, de uitwisseling van kennis, mensen en middelen worden verbeterd, men efficiënter/effectiever gaat werken zodat men i.p.v. meer naast elkaar meer met elkaar gaat werken (Verbraak en Roosmalen, 2012).

Een voorwaardelijkheid van samenwerking is dat er alleen maar aan dezelfde taak gewerkt kan worden als de actoren weten wat die taak inhoudt. De actoren dienen inzicht te hebben in het systeem en de werking van rampenbestrijding om adequaat te kunnen optreden (Helsloot, Martens, Scholtens, 2010). Alvorens te kunnen samenwerken, is overleg nodig, wat impliceert dat er op voorhand al enige mate van afstemming is (Scholtens, 2007). In paragraaf 2.3 is de veiligheidsketen aan bod geweest, waarin is aangegeven dat de gehele veiligheidsketen doorlopen moet worden omdat bij een verkokerde aanpak van de verschillende schakels inefficiëntie kan optreden en een verstoring eerder plaats kan vinden en wellicht grote(re) gevolgen kan hebben. Hierin wordt eigenlijk ook gezegd dat er aandacht besteed moet worden aan de preparatiefase die gericht is op de voorbereiding van rampenbestrijding. Er zal echter eerst nagedacht moeten worden over hoe de samenwerking er in de repressiefase uit zou moeten zien, wil men deze aspecten kunnen meenemen naar de preparatiefase.

3.2 Organisatie van samenwerking

Zoals al eerder is aangegeven, zijn rampen bijna per definitie niet te bestrijdingen door één organisatie maar alleen door een netwerk van organisaties (Hilliard 2000; Kapucu 2008 in Boin en 't Hart, 2010). Maar hoe komt dat netwerk van organisaties het beste tot zijn recht bij rampenbestrijding en welke vorm van netwerk is effectief?

Voor een effectieve bestrijding zal de samenwerking op enige wijze gestructureerd moeten zijn zodat er een modus ontstaat waarbij men elkaar niet elke keer opnieuw hoeft te vinden en direct overgegaan kan worden op de rampenbestrijding. Deze directe modus van organisatie verhoogt de operationele respons, wat van belang is omdat tijd kostbaar is bij de rampenbestrijding (Blok, 2013). Om tot een gecontroleerde oplossing te komen voor de bestrijding van een ramp en het beslechten van conflicten, is een juiste organisatie van samenwerking in een complexe (instabiele en dynamische) omgeving, afstemming en coördinatie nodig (Monnier, 2002; Verheul, 2011; Steigenberger; 2016, Boin en 't Hart, 2010, Blok, 2013). Er is een uniform kader/structuur nodig die de samenwerking mogelijk maakt (Verbaak en Roosmalen, 2012). Het is van belang dat het uniforme kader/structuur duidelijk en eenvoudig is en niet teveel afwijkt van de reguliere structuur (Blok, 2013). Een 'kant en klare' samenwerkingsorganisatie die opgetuigd kan worden bij een ramp zorgt voor een snelle operationele respons en het formeren van een vast team zorgt ervoor dat de bekendheid met elkaar en het systeem vergroot wordt (McLennan et al., 2006, p. 35 in Blok, 2013). Van belang is dat het kader stevig genoeg

is zodat het toepasbaar is op verschillende rampen en groottes (met bijbehorende gecoördineerde aanpak) maar voldoende ruimte biedt binnen het kader dat er effectief en efficiënt gehandeld kan worden. Er zal dus aan de ander kant ook enige vorm van maatwerk mogelijk moeten zijn om de samenwerkingsorganisatie goed aan te laten sluiten bij het ramptypen (Cohen en Adang, 2013 in Blok, 2013).

In werkelijkheid hangt de bestrijding van rampen af van veel mensen in verschillende netwerken (Benini, 1999 in Boin en 't Hart, 2003). De afhankelijkheid van andere partijen en de complexiteit van de omgeving, vraagt om samen te werken in een netwerkorganisatie met interorganisationele relaties (Boin en 't Hart, 2010). Bruijn en Heuvelhof (1999, 2007) en Monnier (2002) spreken van een netwerk als er een aantal actoren met (verschillende) belangen, die voor de realisatie van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn. In deze netwerkketen gaat het om interdisciplinaire samenwerking i.p.v. multidisciplinaire samenvoeging (Helsloot, Martens en Scholtens, 2010). Dit betekent dat men daadwerkelijk samen met elkaar aan het werk gaat i.p.v. dat men bij elkaar gezet wordt en ieder het eigen proces blijft volgen.

In een netwerk is men vooral op zoek naar datgenen wat de actoren afzonderlijk niet kunnen bereiken. De definitie in dit onderzoek voor netwerk is 'een sturingsmodel', waarbij de nadruk ligt op consensus, coördinatie en (netwerk) management (Folgers, 2011). In deze definitie wordt netwerk als een organisatievorm en sturingsmechanisme gezien. Netwerksamenwerking is de manier van coördineren en managen van het handelen van de verschillende actoren binnen een netwerk (Folgers, 2011).

3.2.1 Verbondenheid binnen netwerksamenwerking

Bij de bestrijding van rampen in de netwerksamenwerking is het van belang dat de verschillende partijen met elkaar verbonden zijn. Volgens Boin en 't Hart (2010) is het belangrijk voor de effectiviteit van de rampenbestrijding dat de juiste partijen betrokken worden. Een belangrijke voorwaarde voor een effectief rampenbestrijdingsnetwerk is dat de betrokken partijen hun activiteiten op een gecoördineerde wijze uitvoeren. In het kader van de samenwerking is het nuttig dat een reeks gemeenschappelijke doeleinden (die mede voortkomen uit kernwaarden (core values van de organisaties), gebaseerd op een diepgeworteld bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen geformuleerd worden (Boin en 't Hart, 2010).

De manier waarop de juiste actoren met elkaar zijn verbonden, kan op drie verschillende manieren worden geanalyseerd. Ten eerste is het gezamenlijke doel tijdens de bestrijding van een ramp van belang. In Folgers (2011) wordt gesteld dat er zonder gezamenlijk doel er geen noodzaak tot samenwerking is (Geuijen, 2011, Klijn en Koppenjan, 2004, Provan en Kenis, 2007). De mate waarin het gezamenlijk doel bij iedere partij helder voor ogen staat, kan verschillen. In de acute fase van een ramp worden er levensreddende handelingen uitgevoerd die ervoor zorgen dat het gemeenschappelijk belang, verantwoordelijkheden en verbondenheid elkaar raken. Zodra de acute fase weer voorbij is, zullen de eigen belangen en verantwoordelijkheden de verbondenheid weer verkleinen (Bruijn en Heuvelhof, 2007, Monnier, 2002). Tevens is de dichtheid van het rampenbestrijdingsnetwerk belangrijk. Hierbij is de sterkte van de verbinding tussen partijen van belang, welke mede bepaald wordt door wederzijdse kennis van taken en verantwoordelijkheden (Folgers, 2011). Op alle betrokken niveaus dient er snel een totaalbeeld van de feiten op tafel te liggen en duidelijk te zijn wie wat doet en wie dat vooral niet doet (Brainich, 2011). Provan en Kenis (2007) geven aan dat het ook van belang

is, dat er inzicht is in de natuurlijke taak van de betrokken netwerkactoren. Zo kan er rekening worden gehouden met bepaalde beslissingen en weet men waar welke informatie te halen is. Tot slot is volgens Provan et.al. (2007) de fragmentatie van belang, waarbij de vraag wordt gesteld op welke voorwaarden partijen met elkaar verbonden zijn en waar men van elkaar afhankelijk is. Dit zorgt ervoor dat men ten tijde van een ramp de juiste partner weet op te zoeken en kan overleggen om te komen tot weloverwogen beslissing waarbij de consequenties goed afgewogen worden. Eerder is namelijk al gezegd dat bij een kwalitatief goede rampenbestrijding de actoren inzicht hebben in de consequenties van de beslissingen om ergere leed en schade te voorkomen.

Bij het bestrijden van een ramp hoort de vraag wie een bijdrage kan leveren en wie een bijdrage hoort te geven. Het gaat hierbij om wie welke wettelijke verantwoordelijkheid kent en wie in staat is om te kunnen helpen omdat zij bijvoorbeeld kennis en informatie etc. beschikken.

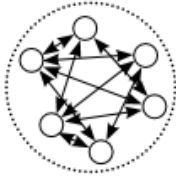
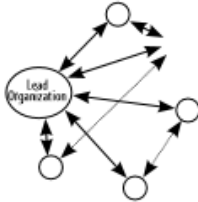
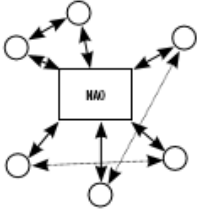
Succesfactoren die bij de rampenbestrijding horen, zijn dat er kwaliteit geboden wordt, uniform wordt opgetreden en dat de betrokken functionarissen elkaar kennen, erkennen en begrijpen. Uniformiteit in optreden zorgt ervoor dat er tijd bespaard wordt in de handelingen en in de snelheid waarmee informatie beschikbaar is. Indien uniform wordt opgetreden, is de evenknie makkelijker te vinden waarmee zaken afgestemd en gedeeld moeten worden. Samenwerken blijft mensenwerk en valt of staat met elkaar kennen en elkaar weten te vinden. Functionarissen die elkaar hebben ontmoet (gezien en gesproken), kunnen een bepaalde inschatting maken van hoe men op persoonlijk niveau functioneert, kennen elkaars deskundigheid en manier van werken. Het is van belang dat men elkaars deskundigheid op waarde kan schatten en de manier van werken begrijpt om op elkaar te kunnen inspelen. Indien men elkaars deskundigheid niet kan inschatten en de manier van werken niet begrijpt, is het mogelijk dat de samenwerking alsnog stroef verloopt (Verbraak, Roosmalen, 2012).

3.2.2 Vorm van organisatie samenwerking

Zoals eerder aangegeven, zijn bij de moderne rampenbestrijding, vele netwerkparticipanten zoals de brandweer, politie, GHOR, maar ook de gemeente, Defensie etc. betrokken. Het grote aantal netwerkparticipanten en het gezamenlijke doel (doelconsensus) dat zij nastreven, staan in relatie met de netwerkvorm en sturing (Provan en Milward, 2001). De keuze van de netwerkvorm bepaalt indirect ook de sturingsvorm binnen dat netwerk.

Naast de hoeveelheid netwerkparticipanten is de consensus over doelen een belangrijk aspect in de sturingsvorm. Er worden relaties aangegaan met andere organisaties om velerlei redenen die gerelateerd zijn aan specifieke doelen van individuele organisaties. Niet alleen de organisatiedoelen, maar ook de netwerkdoelen zijn leidend voor de 'joint action' (Folgers, 2011). Zodra er meer consensus is over de netwerkdoelen, zijn de netwerkparticipanten meer toegewijd en betrokken (Provan en Kenis, 2007).

Er zijn drie vormen van netwerkorganisaties die onderscheiden kunnen worden. Dit zijn het zelfregulerende netwerk, het leiderorganisatienetwerk en de netwerk administratieve organisatie (NAO).

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatienetwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

Figuur 7: Drie vormen van sturing (bron: Kenis en Provan, 2008, p. 301).

3.2.2.1 Zelfregulerend netwerk

De eenvoudigste vorm is het zelfregulerend netwerk. In dit netwerk werken verschillende organisaties op een collectieve manier samen, waarbij geen afzonderlijke besturingseenheid is opgezet. De netwerkleden zelf doen de besturing van gemeenschappelijke activiteiten. Alle besluiten en alle netwerkactiviteiten worden door de netwerkdeelnemers zelf gemanaged, omdat er geen afzonderlijke administratieve entiteit is. In deze vorm is er een hoge mate van participatie en netwerkleden tonen een hoge mate van betrokkenheid en een dergelijke structuur is makkelijk gevormd. De machtsrelaties zijn horizontaal en symmetrisch. Het nadeel is inefficiëntie, omdat iedereen communiceert met iedereen over van alles. Het vinden van consensus kan moeilijk zijn en het netwerk heeft geen gezicht naar de buitenwereld toe (Kenis en Provan, 2008). Omdat de partners een gelijkwaardigheid kennen en een hoge mate van betrokkenheid ervaren, is er een hoge toewijding van de participanten aan de doelen van het netwerk (Provan en Kenis, 2007). Een zelfregulerend netwerk is alleen effectief wanneer er weinig netwerkleden deelnemen en een hoge mate van doelconsensus is (Provan en Kenis, 2007, Folgerts, 2011).

3.2.2.2 Leiderorganisatienetwerk

In een leiderorganisatienetwerk gaat het om verticale relaties tussen afnemers en aanbieders of subsidiërende en ontvangende organisaties. De netwerksturing is sterk gecentraliseerd en wordt bemiddeld en gekenmerkt door asymmetrische machtsrelaties. In deze vorm is er een zekere mate van een gemeenschappelijke doelstelling en is er sprake van samenwerking en interactie. Echter is er in dit netwerk één organisatieleider aangesteld die alle activiteiten en belangrijke besluiten coördineert. De organisatieleider zorgt ervoor dat de netwerkdoelstellingen behaald worden door het bieden van administratieve hulp en/of faciliteert de activiteiten van de deelnemende organisaties. De organisatieleider moet in dit model efficiëntie en legitimiteit tonen. De legitimiteit uit zich in het gezicht naar de buitenwereld en richting de netwerkleden. Het kan voorkomen dat de netwerkleden de interesse verliezen in de netwerkdoelen als de organisatieleider te veel netwerktaken op zich neemt waardoor de andere netwerkleden zich verplaatsen in hun eigen doelstellingen waardoor de haalbaarheid van het netwerkdoel wordt ondermijnd (Kenis en Provan, 2008). Een

leiderschapsorganisatie moet een moderaat aantal netwerkleden hebben om effectief te kunnen zijn en kan effectief zijn met een relatief lage doelconsensus (Provan en Kenis, 2007, Folgerts, 2011).

3.2.2.3 *Netwerk administratieve organisatie*

Bij de netwerk administratieve organisatie (NAO) is er een afzonderlijke entiteit (netwerk manager) opgezet die de specifieke taak heeft om het netwerk te managen en de activiteiten te coördineren. Dat houdt in dat er wordt gecoördineerd en gestuurd wordt voor het behouden van het netwerk. De netwerkmanager speelt een sleutelrol in de coördinatie en het onderhouden van het netwerk. Een verschil met de leiderorganisatiemodel is dat de NAO-manager niet actief is in het primaire proces van het netwerk. De netwerkbesturing is de exclusieve taak in de NAO. De netwerkmanager kan aangesteld zijn door middel van mandaat of gekozen zijn door de leden zelf (Kenis en Provan, 2008). De NAO is alleen effectief als er moderaat tot veel netwerkleden deelnemen en het netwerk over een relatief hoge doelconsensus beschikt (Provan en Kenis, 2007, Folgerts, 2011).

Zoals eerder is beschreven, zijn er bij de bestrijding van een ramp veel netwerkparticipanten betrokken en hebben ze allemaal op enig moment hetzelfde doel om (meer) slachtoffers (leed) en schade te voorkomen. Een NAO kent een gemeenschappelijk leider die oog heeft voor het gezamenlijke doel van alle netwerkpartners. Ook wel de 'big picture' genoemd. Doordat deze afzonderlijke entiteit geen onderdeel is van een netwerkpartner, zoals bij het leiderorganisatienetwerk, voorkomt hij dat hij alleen aandacht heeft voor het doel van zijn eigen proces. Door deze positie kan hij het overzicht tijdens een ramp bewaren, ook wel '*maintaining the situational awareness*' genoemd (Bigley, Robert, 2001). Als aparte entiteit is hij beter in staat het netwerk te managen en te sturen (Helsloot, Martens, Scholtens, 2010). Hierdoor is een NAO de meest geschikte vorm voor een netwerk dat zich bezighoudt met de rampenbestrijding.

3.2.3 **Sturing van netwerksamenwerking**

Nu we geconcludeerd hebben dat een NAO de meest geschikte vorm is voor een netwerk bij een rampenbestrijding, is het interessant om te bekijken welke sturingsvorm het beste past en meest effectief is bij die rampenbestrijding.

Provan en Kenis (2007) geven aan dat de effectiviteit van het netwerk mede bepaald wordt door de gekozen sturingsmechanisme. Binnen een netwerk is er een bepaalde sturingsmechanisme nodig om ervoor te zorgen dat er een gewenst gezamenlijk resultaat ontstaat.

Bigley en Roberts (2001) geven aan dat zo'n samenwerkingsorganisatie flexibel en betrouwbaar moet zijn in een complexe, dynamische en bedreigende omgeving. "*Consequently, reliability – that is, the capacity to continuously and effectively manage working conditions, even those that fluctuate widely and are extremely hazardous and unpredictable - is becoming a vital organizational quality or competency*" (Bigley en Roberts, 2001).

Dit wordt nogmaals bevestigd door Boin en 't Hart (2010) die aangeven dat een effectieve rampenbestrijding afhankelijk is van principes en processen die flexibiliteit en een vlotte stroom van informatie waarborgen omdat er tijdens een ramp sprake is van instabiele en dynamische omgeving en de kwaliteit van de rampenbestrijding afhangt van de genomen beslissingen.

In het onderzoek van Bigely en Roberts (2001) wordt aangegeven dat traditionele bureaucratische (Weber, 1947) of mechanistische systemen (Burns en Stalker, 1961) onbetrouwbaar blijken te zijn bij complexe dynamische en instabiele omgevingen. Adler, Goldonftas en Levine (1999) in Bigely en Roberts (2001) geven aan dat één van de meest doordachte ideeën in de organisatietheorie is dat bureaucratieën, die gekenmerkt worden door structurele kenmerken zoals standaardisatie, specialisatie, formalisatie en hiërarchie, de stabiele efficiënte functie mogelijk maken. Echter beperken ze hierdoor wel de organisatieflexibiliteit die nodig is om effectief te kunnen omgaan met complexe en dynamische omgevingen.

Hiërarchiemodellen zijn binnen een netwerk aantrekkelijk als sturingsmechanisme. Hiërarchie wijst op een bepaalde rangorde en positie om centrale besluiten te nemen. Echter zullen de inter-organisatorische verbanden niet snel als een hiërarchische structuur beschreven worden (Monnier, 2002). Hiërarchie zorgt in bepaalde mate ervoor dat de complexiteit van intra- en interorganisatorische vraagstukken overzichtelijk en beheersbaar worden. Er is een aantal factoren te benoemen die ervoor zorgen dat een zuivere vorm van hiërarchie vrijwel niet voorkomt. Een eerste factor is dat er zowel binnen als tussen organisaties een zekere mate van uniformiteit is. Als er grote verschillen zitten tussen de actoren is het lastiger aan te sturen. Daarnaast zullen de actoren een boven- en ondergeschikte relatie moeten kennen en open moeten staan voor interventies van een leidinggevende actor. Als laatste zal bij de hiërarchische structuur enige mate van stabiliteit zijn. Dit houdt in dat de organisatiedelen of partners en de machtsverhoudingen tussen de actoren niet wijzigen en de omgeving niet dynamisch is (Bruijn en Heuvelhof, 2007, Monnier, 2002).

Bij het netwerk rondom rampenbestrijding is er meer sprake van pluriformiteit of variëteiten, er zijn verschillende actoren die sterk van elkaar verschillen. De actorpositie in een netwerk wisselt voortdurend door nieuwe ontwikkelingen en interventies. Een actor die eerst geen invloed had, kan ineens door omstandigheden wel van invloed zijn en een cruciale positie innemen. Het gevolg hiervan is dat hiërarchische interventies niet meer werken en wel een onderhandeling plaats moet vinden (Bruijn en Heuvelhof, 2007). De actoren die betrokken zijn bij de rampenbestrijding, hebben geen stabiele structuur omdat in iedere fase een wisselende samenstelling, andere verantwoordelijkheden en belangen anders verdeeld zijn, afhankelijk van de aard, omvang en tijdsverloop van de ramp (Monnier, 2002). Alle betrokken diensten hebben in de dagelijkse hulpverlening een eigen taak, verantwoordelijkheid, organisatiestructuur en personeel met een andere deskundigheid en specifieke werkwijzen. Tussen de klassieke hulpverleningsdiensten en andere organisaties is het verschil nog groter omdat ze over het algemeen minder of anders operationeel zijn ingericht (Monnier, 2002). Het beïnvloeden van een andere actor vergt veel kennis en expertise wat het erg lastig maakt om zelfstandige besluiten te nemen (Bruijn en Heuvelhof, 2007, Monnier, 2002).

Verschillende onderzoeken geven aan dat er een belang van autonomie onderin de organisatie is. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat bij organisaties die veel meer autonomie hebben lager in de organisatie, slagvaardiger en effectiever kunnen werken dan organisaties die centraal en hiërarchisch worden aangestuurd. Een strikte hiërarchische vorm van aansturing kan namelijk ten koste gaan van het reactievermogen om op ontwikkelingen in te spelen (Bruijn en Heuvelhof, 2007).

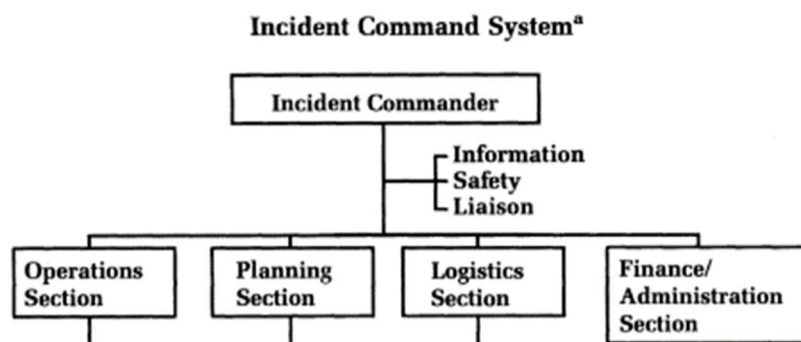
Researchbevindingen geven aan dat rampenbestrijdingsorganisaties "*multiorganizational, transjurisdictional, polycentric response networks*" zijn. Zij vereisen laterale coördinatie, niet top-down command en control (Boin en 't Hart, 2003).

Centralisatie op het operationele niveau is bijna onmogelijk omdat vele dynamische, situatie-specifieke en urgente problemen die op verschillende plaatsen ontstaan en verschillende knooppunten vormen in het netwerk (Flin, 1996 in Boin en 't Hart, 2003). De eerste fase van een ramp wordt namelijk gekenmerkt door een gebrek aan informatie, communicatie en coördinatie, en in die tijd is het onmogelijk om elke beweging van de eerste actoren die ter plaatsen zijn te controleren. Een centraal georganiseerd reactiesysteem (rampenbestrijdingsorganisatie) bij een ramp is niet effectief en wordt snel afgebroken aangezien er tijd verloren gaat omdat de informatie omhoog gestuurd moeten worden en moet wachten op besluiten die genomen moeten worden. Effectieve reacties in dergelijke extreme omstandigheden worden noodzakelijkerwijs geïmproviseerd, flexibel en gedaan door netwerkvormig (in plaats van gepland, gestandaardiseerd en centraal geleid)(Boin en 't Hart, 2010).

3.2.3.1 Incident Command System

Uit onderzoek van Bigley en Roberst (2001) is gebleken dat er toch een sturingsvorm voor rampen bestaat die effectief is bij extreme onzekerheid en instabiliteit en betrouwbaar is. Dit mechanisme is een 'Incident Command System (ICS)'. Eerst wordt dit mechanisme toegelicht en verderop volgt de onderbouwing waarom dit mechanisme wel effectief en betrouwbaar is.

In het algemeen is het ICS geconstrueerd rond vijf hoofdfuncties: commando, operaties, planning, logistiek en administratie/financiën. Deze bouwstenen hebben betrekking op zowel routine bij b.v. een gewone gebouwbrand als niet-routinematige situaties zoals bij rampen en is toepasbaar voor ICS-structuren van alle maten. In overeenstemming met ICS-logica, zelfs als een systeem erg klein is, waarbij slechts twee actoren betrokken zijn, zijn alle vijf elementen waarschijnlijk in zekere mate relevant. Wanneer het incident klein is, kan één persoon alle vijf de elementen beheren. Grootschalige rampen vereisen dat de verschillende 'secties', afzonderlijk beheerd worden. Indien het nodig is, kan een sectie verdeeld worden in kleinere functies (Bigley en Roberts, 2001).



Figuur 8: Incident Command System (bron: Bigley en Roberts, 2001. P. 1283).

Er is altijd een 'incident commander' (operationele leidinggevende) die de hoogste positie inneemt binnen de ICS. De incident commander is volgens de Wet Veiligheidsregio's (2010) te allen tijde bij de rampenbestrijding en – in mindere mate – de crisisbeheersing de uiteindelijk eindverantwoordelijk

voor alle activiteiten die plaatsvinden bij een ramp. Daarnaast is hij/zij verantwoordelijk voor het vrijgeven van informatie aan externe onderdelen, de veiligheid van het personeel en de contacten tussen alle partijen. De incident commander kan de autoriteiten delegeren voor het uitvoeren van deze functies. De sectie operaties is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van alle tactische operaties die rechtstreeks verband houden met de primaire doelen en doelstellingen van de ICS die op dat moment is ingericht. Eerder is al benoemd dat de doelstelling voor het netwerk bij rampenbestrijding het voorkomen van slachtoffers (leed) en schade is. Dat is dan ook de doelstelling waar de incident commander zich op richt. De sectie planning ontwikkelt het actieplan om de doelstellingen van het ICS te bereiken. De sectie planning verzamelt, evalueert en verspreidt informatie over de ontwikkeling van het incident en de status van de middelen. De sectie logistiek houdt zich voornamelijk bezig met logistieke zaken die het personeel ondersteunen. De sectie administratie en financiën *“provides accounting, procurement, and cost analysis”* (Bigley en Roberts, 2001.p. 1283). De incident commander kan er zelf voor kiezen of deze taken gedelegeerd moeten worden aan anderen of niet. Er wordt gedelegeerd naar anderen indien de incident commander deze onderwerpen zelf niet meer kan dragen omdat het te veel wordt. Dat is het punt van omschakeling naar aparte secties (Bigley en Roberts, 2001).

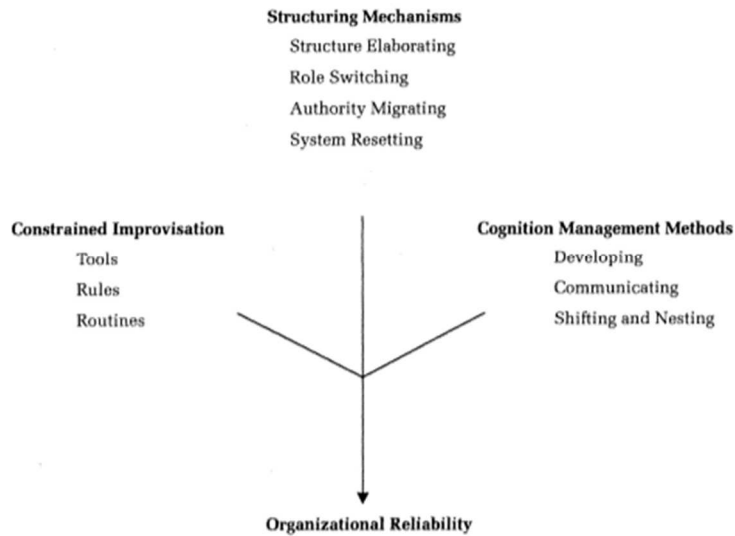
De ICS-gebaseerde organisatie lijkt te kunnen profiteren van de efficiëntie en beheersvoordelen van bureaucratie, terwijl de aanzienlijke neigingen naar traagheid wordt vermeden (Bigley en Roberts, 2001. p. 1281).

De ICS-gebaseerde organisaties kunnen diverse hulpbronnen coördineren om specifieke doelstellingen te bereiken onder moeilijke omstandigheden, met een bepaalde tijdsfactor en in instabiele en dynamische omstandigheden. De ICS-structuur kan zich telkens aanpassen indien daar behoefte toe is.

Een rampbestrijdingsorganisatie moet zich continu kunnen aanpassen aan de vereiste variëteit die gevraagd wordt door de dynamische en risicovolle situatie. De organisatie die gebruikt wordt, moet zich kunnen uitbreiden (opschalen) of inperken (afschalen), van strategie veranderen, modifieren of switchen van tactieken etc. gedurende het incident. 't Hart, Rosenthal, and Kouzmin, 1993 in Boin en 't Hart, 2003 geven aan dat het een algemene overtuiging is dat het besluitvormingsproces m.b.t. inspanningen om de ramp te bestrijden of de gevolgen te beperken centraal aangestuurd moet zijn.

Bigley en Roberts (2001) geven aan dat de ICS tot betrouwbare prestaties leidt onder toch instabiele, dynamische en gevaarlijke condities. Deze betrouwbaarheid wordt gevormd door drie categorieën. Het ICS biedt namelijk een structureel mechanisme, 'support for constrained improvisation en cognition management methods'.

ICS Factors Leading to Organizational Reliability in Complex and Volatile Task Environments



Figuur 9: Factoren die de betrouwbaarheid verhogen van de ICS systematiek (bron: Bigley en Roberts, 2001).

3.2.3.1.1 Structurele mechanismen

Het ICS-systeem voorziet in ten minste vier basisprocessen voor een snel veranderende organisatiestructuur. De basisprocessen zijn de structuuruitbreiding, het omschakelen van rollen, migratie van autoriteit en 'system resetting'. Het gebruik van deze basisprocessen hangt grotendeels af van de specifieke taakvereisten die de organisatie op een bepaald tijdstip ondervindt (Bigley en Roberts, 2001). In de analyse van Bigley en Roberts (2001) is aangegeven dat wanneer deze processen adequaat worden toegepast, de flexibiliteit en betrouwbaarheid van de organisatie worden verbeterd.

Structuuruitbreiding

Een ICS-systeem wordt gekenmerkt door het ter plaatse opbouwen van de structuur. Het systeem is zo in staat om binnen een beperkte tijd een paar tot een paar honderd mensen aan te sturen onder veeleisende omstandigheden. Dit mechanisme verloopt vloeiender wanneer alle organisaties volgens dezelfde systematiek werken. De bevelvoerder van de eerste eenheid ter plaatse is meestal de 'eerste' incident commander en denkt na over de operatie, planning en logistiek. De incident commander beoordeelt de situatie, identificeert knelpunten of tegenstrijdigheden, ontwikkelt doelstellingen, stelt hulpbronnen vast en maakt een actieplan. Dan begint hij of zij de organisatie te bouwen door rollen en taken toe te wijzen. Het ICS-systeem is volgens Bigley en Roberts (2001) alleen werkbaar wanneer de verschillende secties/rollen of posities alleen gevuld worden met mensen wanneer dat nodig is. Dit wordt bepaald door de incident commander die gedurende tijd zijn of haar plan van aanpak telkens bijstelt.

In de bestuurlijke structuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn heldere taken en bevoegdheden afgesproken. De coördinatie van de inzet van hulpverleners, de samenstelling van de betrokken hulpverleningsinstanties en de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing hangt samen met het opschalingsniveau dat wordt gehanteerd (Taks, 2014).

Zodra er een dreiging is van een ramp of een ramp zich voordoet, wordt er opgeschaald en de rampenbestrijdingsorganisatie (de interdisciplinaire samenwerking) ingericht. De opschaling is nodig om de situatie te controleren. *"Hiertoe is een bepaalde opschalingsstructuur nodig die deze transitie*

binnen een kort tijdsbestek mogelijk maakt. Opschaling is daarom één van de basisprincipes van de rampenbestrijdingsorganisatie” (Remkes, 2006. p. 2). Afhankelijk van het karakter van de ramp is een bepaalde opschalingssystematiek noodzakelijk (Scholten en Vlist, 2001). Remkes (2006) definieert opschalen als het proces van veranderen van de parate en gemeenschappelijke diensten vanuit de dagelijkse situatie naar één (regionale) organisatievorm, waarmee een groot incident of ramp multidisciplinair wordt bestreden. Hierbij moet men zich wel realiseren dat in het spraakgebruik van de operationele diensten er ook sprake is van opschaling wanneer er meer eenheden binnen de eigen kolom worden opgeroepen en ingezet. Daarnaast wordt onder opschalen verstaan de coördinatie tussen verschillende respons units van de hulpverleningsdiensten wanneer ze een ramp afhandelen. De opschaling zorgt ervoor dat de individuele respons units effectiever en efficiënter kunnen werken (Jongejan e.a., 2011). De opschaling impliceert slachtaardigheid op maat (Bos, 2015).

De schaal van de organisatie wordt door opschaling aangepast aan het karakter van de ramp en de rampbestrijdingsmaatregelen. Opschaling kan geschieden op een horizontale wijze waarbij de organisatie vergroot wordt op hetzelfde operationele/bestuurlijke niveau. Echter kan er ook een verticale opschaling plaatsvinden waarbij verantwoordelijkheden worden verschoven naar andere overheden, bijvoorbeeld van gemeente naar Rijk (Taks, 2014). Het is noodzakelijk om voor de opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie tijdens een ramp en voor de interdisciplinaire samenwerking (ook wel joint operations genoemd) een vaste werkwijze te hanteren en deze vast te leggen om alles in goede banen te leiden (Remkes, 2006).

Voor de coördinerende aanpak in de responsfase van een grote ramp, met een hoge impact en bedreiging voor de bevolking, kan volgens Scholtens (2007) de organisatie van de rampenbestrijding opgedeeld worden in drie coördinatieniveaus, die overeenkomen met:

1. Het optreden op de plaats van de ramp.
2. De operationele leiding.
3. De bestuurlijke coördinatie.

Deze opschalingstructuur impliceert dat er naar een steeds ander niveau opgeschaald moet worden om de situatie te controleren. Overeenkomstig hieraan moet er op lokaal niveau een commandostructuur opgezet worden die snel en daadkrachtig kan optreden omdat de rampenbestrijding gebaat is bij een vlotte, adequate en eenduidige aansturing van de hulpverleningsdiensten (Brochure wet veiligheidsregio, 2013). De coördinatiestructuur zal er bij een ramp waarbij een hoge tijdsdruk is, grote impact kent en een bedreigende situatie vormt voor de bevolking als volgt uit zien:

1. Operationeel niveau
2. Tactische niveau
3. Strategisch niveau

Deze opschalingsstructuur is noodzakelijk omdat bij een ramp die groter van karakter is, er meer aspecten betrokken zijn en er een scheiding in de taken gemaakt moet worden t.b.v. de overzichtelijkheid en beheersbaarheid (Scholtens, 2007).

Scholtens (2007) geeft aan dat de opperbevelhebber of de afgeleide operationeel leiderschapsvariant daarvan (tactisch en strategisch niveau) in de acute fase nauwelijks betekenis hebben. “De

noodzakelijke prioriteitstelling gebeurt in de praktijk op een veel lager operationeel niveau dan dat van de opperbevelhebber of de operationeel leiderschapsvariant” (Scholtens, 2007. p. 30).

Echter moet bij een ramp het effectgebied niet vergeten worden waarbij alsnog slachtoffers en schade op afstand kunnen voor komen. Te denken valt aan schadelijke rook die vrij komt bij een brand die verontreinigt elders en slachtoffers op afstand kan veroorzaken. In de inrichting van de opschalingstructuur wordt de bestrijding van de brand als operationeel niveau gezien, het effectgebied beschouwd als taak van het tactische niveau en de bestuurlijke componenten als strategisch niveau. Het karakter van de ramp is van invloed op de opschalingsstructuur en daarmee de inrichting en de werking van het netwerk. Door de opschaling breidt de samenwerking tussen organisaties, diensten en besturen uit en is het een vereiste dat de betrokkenen naadloos kunnen opschalen en dat de onderlinge samenwerking goed geregeld is (Monnier, 2002). Deze gedachte wordt ondersteund door de evaluatierapporten van grootschalige rampsituaties die concluderen dat samenwerking tussen hulpverleningsorganisaties noodzakelijk is om adequaat op te kunnen treden tijdens dergelijke situaties en voor een effectieve bestrijding van een ramp (Verheul, 2011, Commissie Oosting, 2011).

Het kader zal dus organisatie overstijgend en hiërarchie overstijgend neergezet worden. Dat het kader steeds hetzelfde er uitziet, helpt bij de herkenbaarheid van de structuur en is dus makkelijk voor mensen om er steeds in te stappen. Er is niet steeds een nieuwe situatie waar ze zich naar moeten voegen.

Rolomschakeling

Rolschakeling vormt een aanvulling op de structurele ontwikkelingsprocessen. ICS-rollen worden geactiveerd en rolverhoudingen worden opgericht in overeenstemming met de functionele eisen van een vergadering die bepaald worden door de incident commander en wanneer de omgeving daarom vraagt. Een voorbeeld is wanneer bij een brand gevaarlijke stoffen worden ontdekt of uit het niets een explosie is die ervoor zorgt dat er op een andere manier te werk wordt gegaan. De rollen en posities worden ook weer gedeactiveerd wanneer de situatie dat niet meer nodig acht. Dat wordt in overleg bepaald door de incident commander (Bigley en Roberts, 2001). Hiermee wordt ook bedoeld dat wanneer er een opschaling plaatsvindt de verhoudingen tussen functionarissen veranderen. Er komt ineens een ander niveau bij dat bepaalde zaken gaat oppakken en uitzetten.

Autoriteitmigratie

Expertise die noodzakelijk is om een bepaald probleem op te lossen, in relatie tot een bepaalde situationele context, is vaak verdeeld binnen een ICS. Individuen kunnen bijvoorbeeld een gespecialiseerde training hebben genoten of beschikken over unieke kennis in vakgebieden zoals constructie, bouw of chemische processen, omdat zij in deze vakgebieden hebben gewerkt of nog steeds deeltijd werkzaam zijn. De participanten in het onderzoek van Flin (1996) geven veelvuldig aan dat ondanks dat de formele autoriteit is vastgelegd (met de daarbij behorende beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid) informele autoriteit, vooral op het tactisch niveau, vaak wordt losgekoppeld van de formele autoriteit. Hiermee worden bepaalde beslissingen genomen op basis van informele autoriteit en niet op basis van formele autoriteit. De formele autoriteit leunt in zo'n situatie op de kennis en expertise van de informele autoriteit. Daarbij geven zij ook aan dat de informele autoriteit vaak verschuift tussen de individuen die beschikken over de expertise om een bepaald probleem op te lossen, in diverse ICS-posities. Robert, Stout en Halpern (1994) beschrijven een soortgelijk fenomeen

met een voorbeeld hoe deze verschuiving van informele autoriteit er in de praktijk uitziet. In het voorbeeld dat zij beschrijven, gaat het om twee vliegtuigen die worden voortgedreven op kernenergie, waarbij individuen met een hogere hiërarchische positie leunen op de kennis en expertise van lager gepositioneerde experts. Deze experts waren technisch meer gekwalificeerd en onderlegd om bepaalde beslissingen te nemen. Participanten uit het onderzoek van Flin (1996) geven aan dat de ICS-structuur het beste werkt wanneer formele autoriteiten de invloed van informele autoriteit erkennen en toestaan.

Systeem resetting

Wanneer een bepaalde strategie geen effect heeft of onverwachte veranderingen zich voordoen, moet er ruimte zijn om de hele structuur te resetten naar de gewenste vorm. De opbouw, invulling, strategie en doel van het ICS-systeem wordt dan opnieuw bezien en ingericht. Dit kan beslist worden door de incident commander. De mogelijkheid om de structurele mechanisme aan te passen onderstreept de eigenschap van de modulariteit van het ICS-systeem. Het systeem is modulair in zoverre dat de componenten op verschillende manieren kunnen worden gescheiden en opnieuw gecombineerd, terwijl de systeemfunctionaliteit ten opzichte van de omgevingsvereisten wordt gehandhaafd of verbeterd (Schilling, 2000 in Bigley en Roberts, 2001).

3.2.3.1.2 Support for constrained improvisation

Volgens Bigley en Roberts (2001) zijn er diverse mogelijkheden om binnen de gestelde kaders te improviseren om een bepaalde situatie het hoofd te bieden. Binnen hun onderzoek worden drie mogelijkheden gegeven om mee te improviseren: uitrusting (tools), procedures (rules) en routines. Improvisatie wordt als legitiem en ondersteunend beschouwd wanneer het past binnen de organisatiedoelen en wanneer het niet waarschijnlijk is dat het schade veroorzaakt aan de improvisator of wie dan ook.

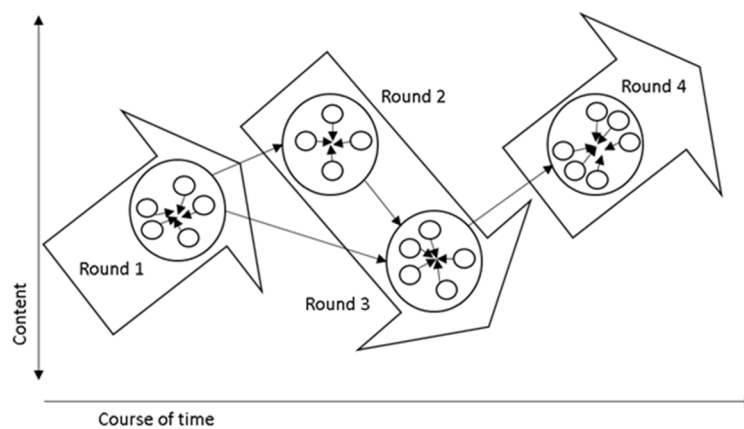
3.2.3.1.3 Cognition management methods

Boin en 't Hart (2010) geven aan dat de formele structuren op zijn best een faciliterende rol spelen. Tijdens de rampenbestrijding is een goed lopend proces van belang om tot een goede besluitvorming te komen en uiteindelijk ook voor het bereiken van vermindering van slachtoffers (leed) en schade (Klijn e.a., 2011). Een factor voor een goede rampenbestrijding hangt onder andere ook af van vloeiende communicatiestromen en besluitvormingsproces binnen en tussen organisaties (Boin en 't Hart, 2010). Bigley en Roberts (2001) geven ook aan dat de activiteiten in het ICS-systeem afhangen van hoe de betrokken functionarissen met elkaar bouwen en de relatie met elkaar onderhouden. Dit wordt door Bigley en Roberts (2001) 'cognition management methods' genoemd.

Boin en 't Hart (2010) geven aan dat een netwerk van rampenbestrijding uiteenvalt wanneer de informatie niet vlot beweegt tussen de verschillen partijen. Hierdoor kunnen blinde vlekken, leemten en vooroordelen ontstaan bij de sense-making en diagnose. Het belangrijkste is dat de juiste actoren met elkaar in contact komen, zodat een optimaal besluitvormingsproces ingericht kan worden waarbij de juiste personen zich met de juiste taak bezig houden op het juiste moment en met de juiste informatie (Scholtens, 2007, p. 37).

3.2.4 Proces van netwerksamenwerking

Tijdens een ramp is het lastig om een lineair verlopend besluitvormingsproces te creëren vanwege de dynamiek van de ramp, de tijdsdruk en de verschillende punten waar informatie binnenkomt. Informatie is heel belangrijk tijdens rampen omdat op basis daarvan besluiten genomen worden om de ramp te beheersen. Het besluitvormingsproces kan daarom het beste ingericht worden als een cyclisch proces. Dit omdat nieuwe ontwikkelingen kunnen voordoen, actoren plotseling mogelijkheden zien om het besluit te herroepen of om de problematiek te herdefiniëren omdat er nieuwe informatie binnenkomt waardoor de oplossingen moeten worden bijgesteld. Deze rondes kenmerken zich door het fysiek bij elkaar komen en de informatie af te stemmen en besluiten af te wegen (Bruijn en Heuvelhof, 2007, Klijn en Koppenjan, 2016). Het fysiek bij elkaar komen is noodzakelijk vanwege de hoeveelheid betrokken actoren, de afhankelijkheid, de verschillende informatie bronnen en om goede afwegingen te maken van consequenties omdat kennis verspreid zit bij de diensten. In de beginfase van een incident zijn de gegevensverzameling, analyse en informatiemanagement essentiële taken om de ernst en aard van de ramp vast te stellen en te bestrijden maar ook in de andere fases van de rampenbestrijding is deze informatie cruciaal (Mödersheim, 2004). In Bigley en Roberts (2001) wordt dit 'developing' genoemd. De ronde start daarom met (de actualisering van de) beeldvorming. Daarna volgt pas de oordeelsvorming, waarin de knelpunten worden geïnventariseerd en dus de probleemformulering duidelijk wordt. Hierna wordt het probleem in deelproblemen uiteengelegd en informatie verzameld en een besluit genomen. Dit wordt vervolgens uitgevoerd en in een volgende ronde geëvalueerd tot dit niet meer noodzakelijk is in samenwerkingsverband (Bruijn en Heuvelhof, 2007, Klijn en Koppenjan, 2016).

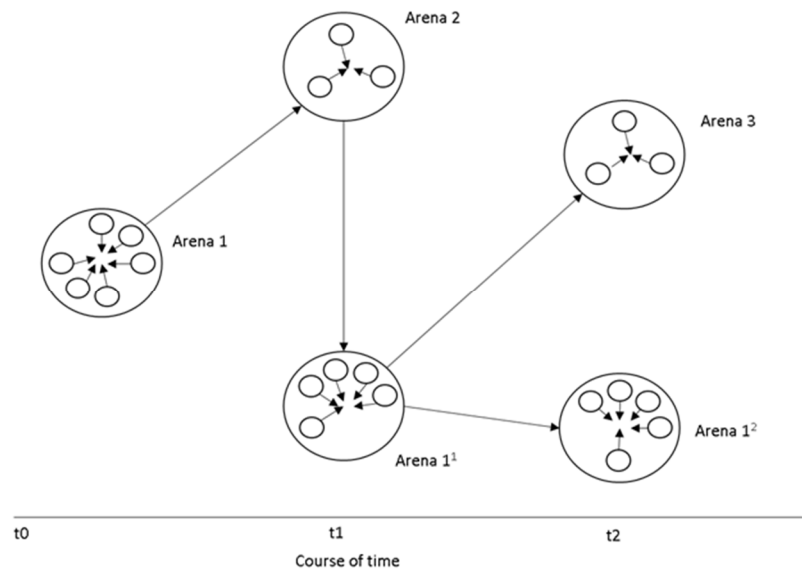


Figuur 10: Rondes van besluitvorming (bron: Klijn en Koppenjan, 2016).

Het samenkomen van de deelnemende partijen is afhankelijk van de tijdsdruk van de ramp en de behoefte tot informatie en is op voorhand niet te definiëren. Echter gezien de noodzaak tot besluitvorming en tijdsdruk is het handig om niet al te lange tijd tussen de verschillende rondes te houden.

Naast de verschillende rondes kan er interactie plaats vinden op verschillende arena's indien die zijn ingericht zoals b.v. het operationele, tactische en strategisch niveau waar er op verschillende niveaus aan verschillende aspecten van de ramp wordt samengewerkt. Dit is aan de orde wanneer er opgeschaald gaat worden bij rampen. Bij zo'n opschaling zal er tussen de arena's ook nauw contact

moeten plaatsvinden om voor een goede afstemming te zorgen. In Bigley en Roberts (2001) wordt dit 'nesting' en 'shifting' genoemd.



Figuur 11: Interactieproces in verschillen arena's (bron: Klijn en Koppenjan, 2016).

Effectieve rampenbestrijding is afhankelijk van principes en processen die flexibiliteit en een vlotte stroom van informatie waarborgen (Boin en 't Hart, 2010). Om een eenduidige analyse en evaluatie van de situatie te kunnen maken moet er één gemeenschappelijk punt gerealiseerd worden waar de gegevens van alle disciplines, overheden en andere bronnen samenkomen. Dit moet ervoor zorgen dat men niet langs elkaar heen gaat werken of dubbele dingen gaan doen en er een goed totaalbeeld ontstaat. Een vervolgstap is dat alle informatie verspreid moet worden naar alle betrokken partijen.

Volgens Rasmussen et. al (1991) in Scholtens (2007) helpen moderne informatiesystemen te voorzien in 'the big picture' waardoor er betere besluiten genomen kunnen worden voor het overkoepelende doel. Dit zorgt er ook voor dat wanneer de verschillende arena's hetzelfde informatiesysteem gebruiken, 'the big picture' eenduidig is.

Begrip van vaktaal

Een ander belangrijk punt in het proces is, dat iedereen elkaar begrijpt. De verschillende betrokken actoren kunnen een eigen terminologie hanteren, wat soms tot verwarring kan leiden omdat een woord een andere betekenis kan hebben voor andere actoren. Wanneer verschillende organisaties moeten samenwerken, is het gebruik van gemeenschappelijke terminologie een essentieel element in teamcohesie en communicatie, zowel intern als met andere organisaties die reageren op het incident.

Een gemeenschappelijk gebruik van een bepaalde systematiek bevordert het gebruik van een gemeenschappelijke terminologie. Dit zorgt ervoor dat een bepaalde consistentie ontstaat in het gebruik van titels, beschrijvingen, middelen etc. Het gebruik van een gemeenschappelijke terminologie is het meest effectief en zichtbaar in de titels van commandorollen (Bigley en Roberts, 2001).

Uniformiteit

Daarnaast is, zoals eerder al is aangegeven, van belang dat er enige mate van uniformiteit is tussen de actoren om veerkrachtig te zijn en succesvol samen te werken. Gelijkheid in bijvoorbeeld werkwijzen en –methoden, (crisis)plannen en –organisatie, crisismanagementprocessen, informatievoorziening en opleiding, trainen en oefenen (Verbaak en Roosmalen, 2012).

Het komt er dus op neer dat voor een goed lopend proces van rampenbestrijding de vorm en contact zijn afgestemd voor een goede besluitvorming. Het contact kan georganiseerd worden in verschillende rondes en arena's die ingericht worden bij de opschaling van een ramp en voor de bestrijding van de ramp. De frequentie van contact is afhankelijk van de tijdsdruk en noodzaak tot besluitvorming. Bij de afstemming is het handig dat partijen elkaar begrijpen en dezelfde vaktaal gebruikt wordt om misverstanden te voorkomen. Als laatste zal het proces soepeler verlopen als er enige mate van uniformiteit is in de werkwijzen, methoden, organisatie en informatievoorzieningen.

3.3 Beschouwing

Het ICS is dus een coördinatie/sturingsvorm met een bepaalde mate van hiërarchie, die ontworpen is om op bepaalde dimensies van de chaotische organisatorische omgevingen van rampen orde te scheppen (Buck, Trainor and Aguirre 2006 in Boin en 't Hart, 2010). Een ICS vergroot en verbetert de organisatorische veerkracht en responsiviteit. De routine van werkwijze en samenwerking binnen een ICS is het gevolg van de wisselwerking tussen relatief gecentraliseerde en expliciete structurering en meer diffuse lokale improvisatie. *"The ICS must achieve a balance between, and resolve the tensions associated with, more pre-planned and imposed versus more spontaneous and emergent task-structuring activities"* (Bigley en Roberts 2001, p. 1290).

Hierbij is het dus belangrijk dat het niet uitsluitend een mechanisme is om hiërarchische, top-down controle op de rampenbestrijdingsorganisatie in te stellen, maar als een apparaat voor het smeden van gezamenlijke acties die voorop staat in de bestaande netwerkrelaties (Boin en 't Hart, 2010). Het ICS is een systematiek die ontworpen is om alleen gebruikt te worden wanneer de tijd gedurende ramp daarom vraagt tot de behoefte en noodzaak voor een multidisciplinair management van de rampenbestrijding niet meer bestaat.

Het ICS is een systeem dat geschikt is voor respons op verschillende type problemen/rampen en voor verschillende grote van incidenten omdat het een bepaalde vorm van structuur biedt maar toch de flexibiliteit geeft om zich aan te passen.

Het lijkt erop dat het ICS veel van de kenmerken van bureaucratie toont die Weber (1947) heeft geïdentificeerd. Het systeem is zeer geformaliseerd, gekenmerkt door uitgebreide regels, procedures, beleid en instructies. Functies binnen het systeem zijn gespecialiseerd, zijn gebaseerd op gestandaardiseerde routines en vereisen gespecialiseerde training. Posities zijn hiërarchisch en met elkaar verbonden op basis van formele autoriteit. *Basic system objectives and plans are established at or near the top of the hierarchy and used as bases for decisions and behaviors at lower level* "(Bigley en Roberts, 2001. p. 1282).

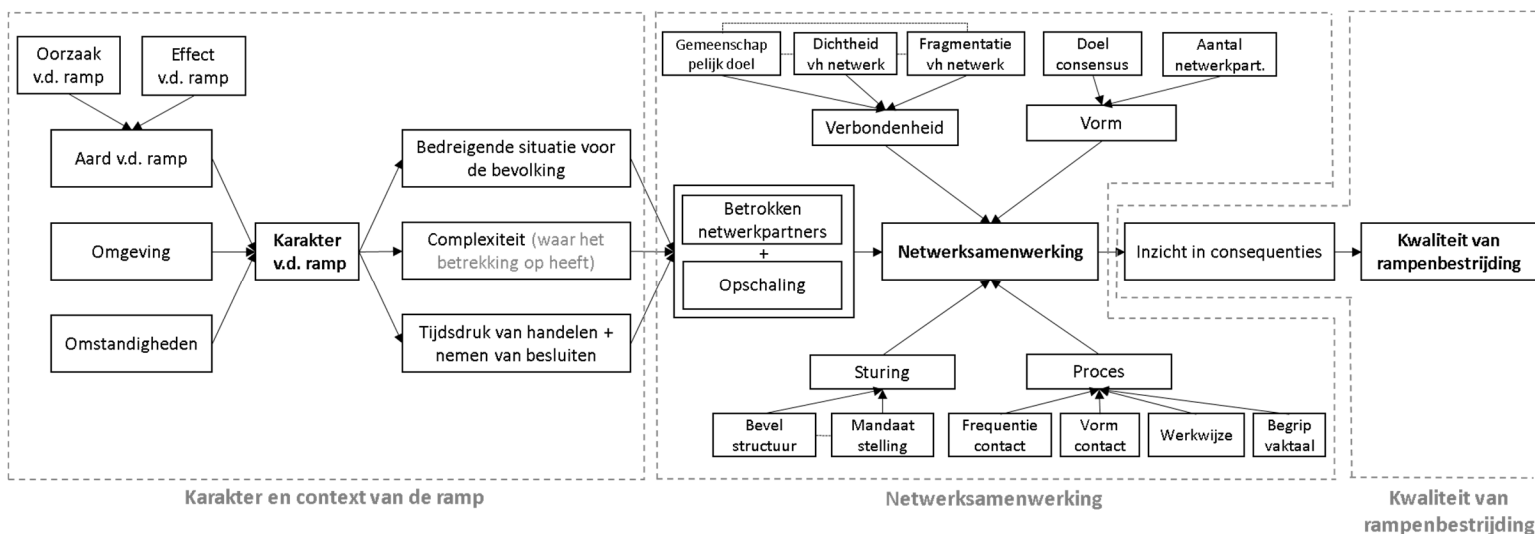
De ICS-gebaseerde organisatie biedt een coördinatiemechanisme om diverse resources te coördineren om specifieke doelen te bereiken onder turbulente, hoge tijdsdruk en gevaarlijke condities. Het ICS komt overeen met de NAO organisatievorm. Er wordt een aparte entiteit gecreëerd om het netwerk

te managen. De incident commander is bij de interdisciplinaire samenwerking tussen de verschillende organisaties de onafhankelijke sturende entiteit die uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid draagt omdat het noodzakelijk is dat er op een bepaald moment wel knopen doorgelicht en eventueel conflicten opgelost moeten worden (Boin en 't Hart, 2010).

Het ICS-systeem biedt een balans van enige autonomie onderin het netwerk waardoor er slagvaardiger en effectiever gewerkt kan worden en hiërarchische aansturing om te voorzien in de 'big picture' en te sturen op de interdisciplinaire samenwerking waarbij afstemming plaats vindt.

3.4 Conceptueel model

Uit de hier bovenstaande theoretische analyse kan het volgende conceptueel model weergegeven worden:



Figuur 12: Conceptueel model.

De theoretische veronderstelling is dat de oorzaak van een ramp samen met de effecten die een ramp teweeg brengt de aard van een ramp vormt. Zoals in het theoretisch kader is aangegeven kan de aard van een ramp zich uiten in verschillende typen en verschijningsvormen. De aard van de ramp samen met de omgeving en de omstandigheden is van invloed op het karakter van de ramp. De bedreigende situatie voor de bevolking, de complexiteit en de tijdsdruk van handelen en het nemen van besluiten komen voort uit het karakter van de ramp.

Hoe bedreigend een ramp is, met welke tijdsdruk men te maken heeft en waar de ramp allemaal betrekking op heeft, is van invloed op wie een rol heeft of kan hebben in de bestrijding van de ramp en of er opgeschaald moet worden. De betrokken netwerkpartners en de opschaling zijn van invloed op de netwerksamenwerking omdat dat bepalen wie er in het netwerk participeren en hoeveel partijen/personen betrokken moeten worden.

Factoren die ook van invloed zijn op de netwerksamenwerking, zijn de verbondenheid, vorm, sturing en het proces. De verbondenheid houdt in dat men een gezamenlijk doel moet kennen voor de samenwerking. Zonder een gezamenlijk doel zegt men dat er geen noodzaak is tot samenwerking. Het doel komt mede voort uit de wettelijke taken en verantwoordelijkheden die partijen hebben.

De netwerkparticipanten zullen enige mate van inzicht moeten hebben in de taken en verantwoordelijkheden van de andere participanten in het netwerk. Dit is nodig om een rolinschatting te kunnen maken en te begrijpen wie waarvoor 'aan de lat staat' en wie men kan benaderen voor bepaalde handelingen/kennis/verantwoordelijkheid etc. De taken en verantwoordelijkheden, kennis, materieel, middelen en informatie waarover die partijen beschikken zijn ook van invloed op de mate van afhankelijkheid van elkaar. Het kennis hebben van de mate van afhankelijkheid geeft partijen inzicht in wie men kan gebruiken en waar men een beroep op kan/moet doen in de rampenbestrijding. Partijen zullen dus inzicht moeten hebben in de taken en verantwoordelijkheden om te kunnen bepalen waar men van elkaar afhankelijk is en waar de samenwerking zit in het bereiken van de gemeenschappelijke doelen.

Naast de verbondenheid is de vorm van samenwerken ook van invloed op de netwerksamenwerking. Het aantal netwerkparticipanten en de mate van doelconsensus zijn van invloed op hoe een organisatievorm het beste ingericht kan worden om effectief te zijn. Bij de bestrijding van een ramp waarbij een hoge doelconsensus (dat iedereen zo snel mogelijk het incident wil afhandelen) is en veel partijen betrokken zijn, is een NAO-organisatievorm het beste passend. Een ontkleurde leider is gericht op het samenbrengen van partijen en het samenwerkingsproces te bewaken en te managen. Een ontkleurde leider/manager heeft op deze manier geen belangenverstrengelingen en is alleen gericht op het bereiken van het gemeenschappelijk doel.

Een ander belangrijk aspect in netwerksamenwerking is de sturing van de samenwerking. Deze sturing staat nauw in verband met de vorm van de netwerksamenwerking. De sturing wordt bepaald door de bevelstructuur en mandaatstellingen van partijen. Deze komen voort uit onder andere de wettelijke taken en verantwoordelijkheden maar ook uit de organisatie-inrichtingen van de afzonderlijke partijen. De ICS-structuur is een mechanisme dat overeenkomt met de NAO-organisatievorm en betrouwbaar en flexibel genoeg is om effectief te zijn in de bestrijding van een ramp.

Het laatste aspect dat van invloed is op de netwerksamenwerking is het proces van samenwerking. Het proces wordt gevormd door hoe de partijen onderling contact hebben, hoe vaak zij contact hebben, op welke wijze het contact verloopt en of men elkaar ook wel begrijpt.

De mate waarop er wordt samengewerkt, is van invloed of men alle consequenties van mogelijke beslissingen en handelingen inzichtelijk kan brengen. Om alle consequenties inzichtelijk te krijgen is dus de expertise nodig van de verschillende partijen tezamen om een weloverwogen besluit te nemen ter voorkoming of beperking van leed en schade. Het hebben van inzicht van mogelijke gevolgen van bepaalde besluiten staat in verband met het nemen van het meest acceptabele besluit, wat van invloed is op de kwaliteit van rampenbestrijding.

Het komt er dus samenvattend op neer dat het karakter en context van de ramp van invloed is op de netwerksamenwerking en de netwerksamenwerking van invloed is op de kwaliteit van de rampenbestrijding.

4. Operationalisering en methodologie

Dit hoofdstuk biedt een verantwoording voor de methodologische keuzes die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Als eerste worden de begrippen uit het conceptueel model, die gevormd zijn door het theoretisch kader, geoperationaliseerd. Dat betekent dat de genoemde begrippen vertaald zullen worden in meetbare factoren zodat ze waargenomen kunnen worden in de empirische analyse. Daarna komen de onderzoekbenadering, -strategie en de -methodologie aan bod die een beschrijving geven van het soort onderzoek en hoe de geoperationaliseerde factoren gemeten gaan worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van hoe de betrouwbaarheid en validiteit geborgd worden.

4.1 Operationalisering

Uit het theoretisch kader is de onderstaande operationalisering te vormen. Dit model is een schematische weergave van de in het theoretisch kader besproken begrippen.

Begrip	Dimensies	Indicatoren	Waarden			
Karakter en context van de ramp	Karakter van de ramp	Bedreigend	Niet ernstig – zeer ernstig			
		Tijdsdruk	Niet hoog – zeer hoog			
		Betrokken netwerkpartners	Weinig – veel			
		Opschaling	Laag – hoog			
Netwerksamenwerking	Verbondenheid binnen netwerksamenwerking	Gemeenschappelijk doel	Mate van hetzelfde doel over de rampenbestrijding			
		Dichtheid van het netwerk	Mate van kennis taken en verantwoordelijkheden			
		Fragmentatie van het netwerk	Mate van onderlinge afhankelijkheid			
	Vorm van netwerksamenwerking			<i>Zelfregulerend netwerk</i>	<i>Leiderorganisatie netwerk</i>	<i>NAO netwerk</i>
		Aantal netwerkparticipanten	Weinig	Gemiddeld	Veel	
		Doelconsensus	Hoog	Laag	Hoog	
	Sturing van netwerksamenwerking	Bevelstructuur	Weinig – veel			
		Mandaatstelling	Weinig – veel			
	Proces van netwerksamenwerking	Frequentie van plenaire overleggen tussen de netwerkpartijen	Nauwelijks – zeer frequent			
		Aansluiting werkwijzen	Mate van uniformiteit van processen en protocollen			
		Vorm van contact	Fysiek/computer/portofoon/telefoon			
		Begrip vaktaal	Laag – hoog			
	Kwaliteit van rampenbestrijding	Handelingsperspectief	Kennis van handelingsmogelijkheden	Weinig – veel		
Zorgvuldigheid		Kwaliteit beslissingen	Mate van inzicht in consequenties			

4.2 Onderzoeksbenadering

Het voorliggende onderzoek is een praktijkgericht onderzoek. Het is praktijkgericht omdat het doel van dit onderzoek is om de samenwerking te verbeteren tussen de VRR en het Erasmus MC ten tijde van een ramp in het Erasmus MC. Het is gericht op het helpen veranderen van een praktijksituatie – namelijk door een advies te genereren hoe de gewenste samenwerking zou moeten zijn en hoe deze bereikt kan worden ten opzichte van de huidige samenwerkingsrelatie tussen de VRR en het Erasmus MC. Dit onderzoek geeft inzicht waar eventueel nog verbeterpunten zitten om de gewenste situatie van samenwerking te bereiken. De te onderzoeken spanningsverhouding tussen een feitelijke en een gewenste situatie wordt volgens Verschuren en Doorewaard (2015) ook wel een ‘gap analysis’ genoemd.

De bevindingen van dit onderzoek zullen kwalificerend van aard zijn vanwege het beschouwende praktijkgerichte/empirisch karakter van het onderzoek. Bij een kwalitatief onderzoek wordt diepgaand naar de meningen en achterliggende overtuigingen van respondenten gevraagd zodat er een beeld gekregen kan worden wat er leeft bij de respondenten. Deze meningen en informatie is weer van belang om de huidige samenwerkingsrelatie te schetsen.

4.3 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie voor dit onderzoek is een casestudy waarbij er geprobeerd wordt om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in de samenwerkingsrelatie tussen de VRR en Erasmus MC. Een voordeel van een casestudie is dat er veel onderzoeksdata verzameld kunnen worden. Hierdoor kan een specifiek vraagstuk op een zo compleet mogelijke wijze onderzocht worden en kunnen de uiteindelijke aanbevelingen concreet en gedetailleerd worden geformuleerd (Folgers, 2011). Het nadeel is dat er niet van uitgegaan kan worden dat er één objectieve werkelijkheid bestaat. Er worden namelijk kwalitatieve gegevens verzameld over alles wat met de casus te maken heeft. Zo ontstaat er een beeld over deze casus, maar het begrijpen van de casus is echter wel aan persoonlijke interpretatie onderhevig.

Een ramp in het Erasmus MC wordt gezien als case voor deze studie. Het gaat er namelijk om hoe de ramp in het Erasmus MC zo goed mogelijk bestreden kan worden om (meer) schade en slachtoffers te voorkomen.

4.4 Onderzoeksmethoden en technieken

Voor de datagenerering van dit onderzoek zal een combinatie plaats vinden van meta-analyse, individuele interviews en inhoudelijke documentanalyses van de rampenbestrijdingsorganisatie van de VRR en Erasmus MC. Tevens zal er een bronnentriangulatie plaatsvinden om meer diepgang te krijgen en toeval zoveel mogelijk uit te schakelen.

4.4.1 Meta-analyse

Er zal een meta-analyse plaatsvinden waarbij de resultaten van eerder uitgevoerde evaluatieonderzoeken van oefeningen en daadwerkelijke incidenten in het Erasmus MC bekeken zullen worden. Dit geeft o.a. een inzicht in de mogelijke samenwerkingsknelpunten en -verbeteringen. De onderzoeksrapporten zijn relevant voor dit onderzoek indien zij samenwerkingsknelpunten of samenwerkingsverbeterpunten behandelen.

In bijlage 2 is een lijst opgenomen welke evaluatieonderzoeken meegenomen worden voor de meta-analyse.

4.4.2 Interviews

Bij de rampenbestrijding zijn verschillende functionarissen betrokken die een rol hebben in de bestrijding van een ramp. Deze mensen hebben kennis en zijn daarom een bron van informatie. Door middel van interviews wordt gekeken over welke informatie de functionarissen beschikken ten aanzien van de huidige samenwerkingsrelatie en waar er mogelijk knelpunten zitten die verbeterd kunnen worden. Het voordeel van deze onderzoeksmethode is de mogelijkheid om gedetailleerde informatie van de respondenten te krijgen (Folgers, 2011). In de interviews staan de percepties en visies over de samenwerking tussen de VRR en Erasmus MC van de respondenten centraal. De visies en percepties zijn van belang om een goede inschatting te kunnen maken over de beoordeling van de huidige samenwerking en waar verbeteringen mogelijk zijn.

De interviews om empirische data te verzamelen zijn semigestructureerd van aard. Gezien de operationalisering zal er gewerkt worden aan de hand van relatief open- topic interviewlijst. De topiclijst is terug te vinden in bijlage 3. Er is hiervoor gekozen omdat dan de respondenten in staat zijn om zelf zaken te vertellen die interessant kunnen zijn voor het onderzoek. Hiermee wordt er meer gedetailleerde informatie verkregen voor het kwalitatief diepgaande onderzoek waarbij de huidige samenwerking inzichtelijk wordt en waar verbeteringen mogelijk zijn.

De interviews zijn met toestemming opgenomen en uitgewerkt. De interviews zijn met toestemming van de begeleider verwerkt in een uitgebreide samenvatting. Deze samenvattingen zijn gecodeerd en op een systematische wijze geanalyseerd. Omdat een aantal respondenten anoniem wilde blijven, zijn deze samenvattingen niet in de bijlage van dit onderzoek te vinden.

4.4.2.1 Respondenten

Gelet op de afbakening van dit onderzoek die gemaakt is in het theoretisch kader, is de onderzoekspopulatie voor dit onderzoek de functionarissen van de VRR en van het Erasmus MC die deelnemen in de rampbestrijdingsorganisatie, die een taak kennen in de warme fase van de ramp(repressie).

Op basis van de functie in de warme fase van een ramp is er een selectie gemaakt van functionarissen op de verschillende niveaus en de verschillende diensten die betrokken worden bij de bestrijding van de ramp in het Erasmus MC. In het theoretisch kader is aangegeven dat bij de bestrijding van een ramp in sommige gevallen alleen het operationele niveau van belang is voor de rampenbestrijding. Bij de VRR is het operationele niveau het CoPI die zich bezighoudt met de bestrijding in het brongebied om schade en slachtoffers te voorkomen. Echter kan het voorkomen dat in het effectgebied ook schade en slachtoffers vallen en om deze reden wordt het tactische niveau het ROT in dit onderzoek ook betrokken. Het bestuurlijke niveau (GBT en RBT en daarboven het NCC/LOCC/DCC/ICCb en MCCb) wordt in dit onderzoek niet meegenomen omdat ze volgens de theorie geen directe bijdrage leveren in de directe beperking van schade en slachtoffers.

Binnen het Erasmus MC is er ook een onderscheid gemaakt in teams op operationeel (Operationeel Crisisteam), tactisch (Lokaal crisisteam) en bestuurlijk niveau (Crisisbeleidsteam). Gezien het belang

van een goede bedrijfsvoering in het Erasmus MC worden al deze teams meegenomen in dit onderzoek omdat bij een niet goed functionerende bedrijfsvoering er ook alsnog slachtoffers kunnen vallen.

In bijlage 4 is een lijst met respondenten opgenomen. Deze functionarissen zullen geïnterviewd worden t.b.v. de dataverzameling van dit onderzoek. Deze respondenten zijn geselecteerd op basis van hun functie en de (verwachte) ervaringen en inzichten en omdat zij bereid waren en de tijd hadden om mee te werken aan de interviews.

4.4.3 Documentanalyse

Naast de meta-analyse en het houden van interviews is een documentanalyse een waardevolle onderzoekstechniek. Documenten zijn ook informatiedragers die veel informatie kunnen geven over bijvoorbeeld de vorm, opzet en afbakening van de rampenbestrijdingsorganisatie en verschillende teams die ingericht worden. In dit onderzoek heeft een documentanalyse plaatsgevonden, wat een bijdrage heeft gegeven in het verdiepende karakter van de casestudie. Documenten die inhoud geven aan de vorm, opzet en afbakening van de rampenbestrijdingsorganisatie en verschillende teams van de VRR en het Erasmus MC zijn doorgenomen. In bijlage 5 is een lijst opgenomen welke documenten zijn geraadpleegd voor de documentanalyse.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor een wetenschappelijk onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit belangrijke criteria (Van Thiel, 2010). In een kwalitatief onderzoek is de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van de analyse minder eenduidig dan bij kwantitatief onderzoek. Hierdoor wordt er bij kwalitatief onderzoek meestal niet gesproken over validiteit en betrouwbaarheid maar, in termen van navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies. Navolgbaarheid is verwant met herhaalbaarheid (betrouwbaarheid), overdraagbaarheid met generaliseerbaarheid (externe validiteit), en aannemelijkheid met geldigheid (interne validiteit) (Folgers, 2011, Van Thiel, 2010).

4.5.1 Navolgbaarheid

Onderzoeksresultaten worden betrouwbaarder wanneer een onderzoek nauwkeurig en consistent wordt uitgevoerd. De nauwkeurigheid wordt bepaald door de meetinstrumenten die de beoogde variabelen meten en een goed onderscheid maken tussen de verschillende waarden. Consistentie richt zich op het aantonen dat onder dezelfde omstandigheden dezelfde resultaten behaald kunnen worden (Van Thiel, 2010).

Bij een kwalitatief onderzoek is de nauwkeurigheid en consistentie complex. In dit onderzoek is gekozen voor de onderzoeksmethoden meta-analyse, interviews en documentanalyse. Deze methoden hebben tot consequentie dat er niet heel nauwkeurige metingen plaats kunnen vinden van de beoogde variabelen en geen goed onderscheid gemaakt wordt tussen deze waarden omdat er interpretaties van personen aan verbonden zijn. De nauwkeurigheid hangt af van de kwaliteit van de onderzoeker. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst die opgesteld is aan de hand van de operationalisering van het theoretisch kader. Alle interviews, met uitzondering van één interview, zijn gehouden in de eigen omgeving van de respondenten. Een interview in de eigen omgeving kan een bijdrage leveren dat de respondenten op hun gemak voelen en wellicht wordt voorkomen dat sociale wenselijke antwoorden volgen. De open vragen verhogen de betrouwbaarheid omdat het een mogelijkheid biedt om nieuwe informatie boven tafel te krijgen. Alle interviews zijn

opgenomen met een recorder en later uitgetypt met toestemming van de respondenten. Hier had niemand bezwaar tegen. Alle uitgewerkte verslagen zijn teruggestuurd naar de respondenten zodat men kon aangeven of men het eens was met de informatie die uitgetypt was n.a.v. het interview. De meta-analyse en documentanalyse zou een versteviging van de interviewanalyses kunnen geven indien daar dezelfde resultaten naar voren komen.

Tot slot is de consistentie van dit onderzoek moeilijk aan te tonen door de keuze voor een casestudie. Doordat er gekozen is voor een specifieke context namelijk de samenwerking tijdens een ramp in het Erasmus MC is het aantonen dat onder dezelfde omstandigheden dezelfde resultaten behaald kunnen worden lastig omdat elk incident/ramp anders is.

4.5.2 Geldigheid en generaliseerbaarheid

Validiteit kent de aspecten van interne validiteit en externe validiteit die van belang zijn bij een onderzoek. De interne validiteit is gericht op de geldigheid wat betrekking heeft op het meten van de onderzoek variabelen in het onderzoek. De operationalisering van variabelen zorgt ervoor dat de onderzoeksvraag beantwoord kan worden. De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De meetinstrumenten en de selectie van respondenten hebben betrekking op de validiteit (Van Thiel, 2010).

Om de interne validiteit te verhogen is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie van verschillende onderzoeksmethoden die de geldigheid van dit onderzoek versterken. Er is namelijk gebruik gemaakt van triangulatie d.m.v. meta-analyse, interviews en documentanalyse. De vastlegging van meta-analysedata, de respondenten en de documenten die gebruikt zijn voor de documentanalyse levert een bijdrage in de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010).

5. Casusbeschrijving

Voor we verder gaan met de analyse, is het nuttig om inzicht te hebben in de structuur van de VRR en het Erasmus MC waarmee gewerkt wordt ten tijde van een ramp en hoe vaak deze twee organisaties met elkaar hebben samengewerkt.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de crisisbeheersingsorganisatie van de VRR en het Erasmus MC die wordt ingericht m.b.t. de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast is een overzicht gegeven hoeveel incidenten en multidisciplinaire oefenmomenten er zijn geweest in de afgelopen vijf jaar en welke belangrijkste aandachtspunten daaruit voort zijn gekomen.

5.1 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

De crisisbeheersingsorganisatie van de VRR wordt gevormd door vijf disciplines die binnen alle opschalingsniveaus voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing ten minste vertegenwoordigd zijn:

- Bevolkingszorg
- Brandweezorg
- Politiezorg
- Geneeskundige zorg
- Waterbeheer en scheepvaartzorg (Regionaal Crisisplan VRR, 2013).

De afstemming tussen deze disciplines en met de 'functionele ketens' is afhankelijk van het ramptype. De basis voor de rampenbestrijdingsorganisatie van de VRR kent vier voorwaardenscheppende processen. De voorwaardenscheppende processen zijn:

1. melding en alarmering;
2. op- en afschaling;
3. leiding en coördinatie;
4. informatiemanagement (Regionaal Crisisplan VRR, 2013).

Vanaf de eerste fase van een incident speelt de Gemeenschappelijke Meldkamer van de VRR (GMK VRR) een belangrijke rol. De GMK VRR ontvangt de melding en moet snel en daadkrachtig optreden voor de alarmering van de benodigde hulpverleningsdiensten.

Het uitvragen van de melder gebeurt door de GMK VRR aan de hand van uitvraagprotocollen en procedures. Nadat alle benodigde informatie is uitgevraagd, wordt het incident classificeert en alarmeert de GMK VRR volgens vastgestelde inzetvoorstellen die vooraf vastgelegd zijn in de Multidisciplinaire Model Alarm Regeling Rotterdam-Rijnmond (MMARRR).

De GMK VRR alarmeert de voertuigen en functionarissen en heeft contact met meldkamers van andere partners zoals bijvoorbeeld de Dienst Centraal Milieubeheer Rotterdam (DCMR), het Haven Coördinatie Centrum (HCC) etc. Daarnaast informeert de GMK VRR eventueel andere relevante betrokken disciplines (Regionaal Crisisplan VRR, 2013).

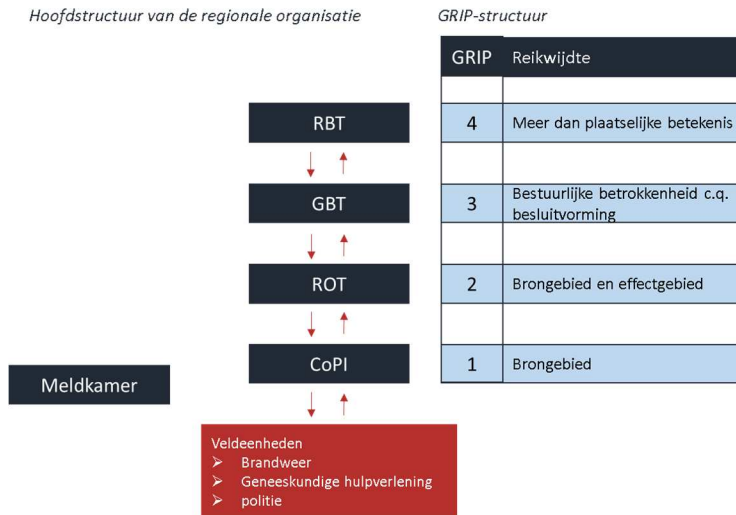
Indien er behoefte is aan een multidisciplinaire coördinatie en/of eenduidige aansturing van de inzet van diensten kan er worden opgeschaald. De opschaling is ook vastgelegd in de MMARRR.

Voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt op gemeentelijk en regionaal niveau in VRR gebruik gemaakt van de Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure (GRIP) Rotterdam-Rijnmond. De GRIP-regeling is de basis voor de multidisciplinaire operationele en bestuurlijke opschaling tijdens rampen en crises en is aanvullend op de voorgaande niveaus van incidentbestrijding.

De structuur van de multidisciplinaire crisisbeheersingsorganisatie loopt gelijk met de GRIP-niveaus. De verschillende GRIP-niveaus worden geactiveerd als de aard en omvang van de verstoring daar om vraagt. De opschaling impliceert een verandering in de coördinatie tussen de verschillende teams en staven. De volgende teams kunnen dus afhankelijk van de omvang van de verstoring en naar behoefte ingericht worden (Opschoor en Mitchell, 2014):

- **Commando Plaats incident (CoPI) (GRIP 1).** Bij de inrichting van een CoPI is er een multidisciplinaire coördinatie waarbij de behoefte is aan een eenhoofdige leiding. De nadruk ligt op het sturen van operationele processen ter plaatse omdat de effecten naar de omgeving beperkt van aard zijn. De burgemeester van de betreffende gemeente blijft het bevoegd gezag in het kader van openbare orde en veiligheid houden maar de operationele leiding is belegd bij de Leider CoPI. De Leider CoPI is samen met zijn multidisciplinaire team verantwoordelijk voor de bron bestrijding van het incident. De leider CoPI draagt echter de eindverantwoordelijkheid.
- **Regionaal Operationeel Team (ROT) (GRIP 2).** Het ROT wordt ingericht wanneer een incident een duidelijke uitstraling heeft naar de omgeving en duidelijke effecten optreden buiten het plaats incident. Het ROT is het hoogst operationele team wat ingericht kan worden. De taken van het ROT is drieledig:
 1. Faciliteren van de incidentbestrijding in het brongebied
 2. Bestrijding van het incident in het effectgebied
 3. Adviseren van het bestuurHierbij kan het ROT – of beter, de Operationeel Leider (ROL) – bindende aanwijzingen geven aan de CoPI (dus de Leider CoPI (LC): beschreven is dat in een dergelijk geval de verantwoordelijkheid voor de wat-vraag bij de ROL ligt, maar de verantwoordelijkheid voor de hoe-vraag (dus de uitvoering van het besluit) bij de LC. De burgemeester heeft hier net zoals bij het CoPI het bevoegd gezag en de operationele leiding is bij een ROT belegd bij de ROL.
- **Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) (GRIP 3).** Het GBT wordt ingesteld wanneer een incident een dermate grote omvang of bedreiging vormt, de gevolgen voor de samenleving ingrijpend zijn en er complexe bestuurlijke en strategische afwegingen dienen te worden gemaakt. Het GBT staat (doorgaans) onder leiding van de burgemeester van de gemeente waarin het incident plaatsvindt.
- **Regionaal Beleidsteam (RBT) (GRIP 4).** Bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis kent kan een RBT bijeenkomen. Het RBT staat onder leiding van de voorzitter veiligheidsregio en verzorgt de bestuurlijke en strategische afstemming met de betrokken gemeenten en stemt af met het landelijke niveau en met buurregio's.

Bij elke opschalingsniveau is het mogelijk dat een inhoudsdeskundige/liaison van de functionele keten aanschuift.



Figuur 13: Hoofdstructuur van de regionale organisatie en GRIP niveaus.

De opschalingstructuur bestaat binnen de regio dus uit 4 niveaus waarbij de nodige leiding en coördinatie is uitgewerkt (Opschoor en Mitchell, 2014):

GRIP niveau	Crisisteam	Operationele leiding	Bevoegd gezag	Reikwijdte incident
GRIP 1	Commando Plaats incident (CoPI)	Leider CoPI	Burgemeester	Bronbestrijding
GRIP 2	Regionaal Operationeel Team (ROT)	Regionaal Operationeel Leider	Burgemeester	Bron- en effectbestrijding
GRIP 3	Gemeentelijk Beleidsteam (GBT)	Regionaal Operationeel Leider	Burgemeester	Bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking
GRIP 4	Regionaal Beleidsteam (RBT)	Regionaal Operationeel Leider	Voorzitter Veiligheidsregio	Gemeentegrens overschrijdend incident of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan

Tabel 2: Opschalingsniveau 's voor de regio Rotterdam-Rijnmond (bron: Opschoor en Mitchell, 2014).

De verschillende GRIP-niveaus worden geactiveerd als de aard en omvang van de verstoring daar om vraagt. De GRIP-regeling mag dan wel vastgelegd zijn, er bestaat altijd enige mate van flexibiliteit (Regionaal Crisisplan VRR, 2013). Bij de opschaling verandert in principe de samenstelling en taken van de verschillende teams niet. De operationele en bestuurlijke leidinggevende mag gemotiveerd hiervan afwijken indien de situatie dit vereist. Aldus alleen na onderbouwing van de Leider CoPI, Regionaal operationeel leider of opperbevelhebber kan hiervan worden afgeweken (Opschoor en Mitchell, 2014). Een voorbeeld is dat wanneer de sectie waterbeheer en scheepvaartzorg niet nodig is, deze het team kan verlaten.

Bij de opschaling komt de operationele leiding te liggen bij het hoogst actieve team zonder daarbij te treden in de bevoegdheden van de afzonderlijke diensten over de wijze van uitvoering van de taken. Indien er een GRIP 2-situatie is met een CoPI en een ROT heeft de leider CoPI een eigenstandige verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor de incidentbestrijding in het brongebied. Tenzij er sprake is van conflicterende belangen met de Operationeel Leider. In dat geval kan de Operationeel Leider bindende aanwijzingen geven aan de leider CoPI en is verantwoordelijk voor deze beslissingen. De Leider CoPI blijft in dat geval wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de beslissingen (Opschoor en Mitchell, 2014).

De opschaling via de GRIP-structuur hoeft niet lineair te verlopen. Op basis van gevalideerde informatie kan direct een bepaald GRIP-niveau uitgeroepen worden zonder dat een voorgaande niveau is ingesteld. In de GRIP-regeling is beschreven welke functionarissen bevoegd zijn tot opschalen naar GRIP 1, 2, 3 en 4 (Opschoor en Mitchell, 2014).

Ter voorbereiding op een mogelijk potentiële crisis kan er binnen de VRR ook een planningsstaf ingesteld worden. Het doel van de planningsstaf is om multidisciplinair af te stemmen over de te nemen (voorzorgs)maatregelen. Nadere informatie over de planningsstaf is beschreven in de GRIP-regeling Rotterdam-Rijnmond (Regionaal Crisisplan VRR, 2013).

Wanneer er geen sprake is van een GRIP-situatie, is de normale dagelijkse situatie en de daarbij behorende werkwijze van toepassing. Bij een lokaal incident kan er een ad-hoc coördinatiebehoefte zijn bij de diensten ter plaatse. Indien de leidinggevendenden van de hulpverlenende diensten geen GRIP-structuur noodzakelijk acht, kan er alsnog gebruik gemaakt worden van de multidisciplinaire afstemming in een zogenoemde motorkapoverleg. Dit motorkapoverleg wordt gezien als een vorm van collegiale afstemming in de dagelijkse situatie (Opschoor en Mitchell, 2014).

Om een snelle gezamenlijke beeldvorming te bevorderen, is er binnen de veiligheidsregio's netcentrisch werken ingevoerd. Dit houdt in dat er informatie onafhankelijk van hiërarchische verhoudingen tussen de crisisstaven wordt gedeeld, volgens een netwerkstructuur en met een netcentrische werkwijze (Regionaal Crisisplan VRR, 2013). Deze werkwijze wordt ondersteund door het Landelijke Crisis Management Systeem (LCMS). Via het LCMS kunnen de aangesloten disciplines informatie delen en inwinnen over actuele situatie. Het doel van deze vorm van informatiemanagement is dat iedereen binnen de crisisorganisatie over tijdige, actuele en gevalideerde informatie kan beschikken om op zijn niveau leiding te kunnen geven, af te stemmen, te controleren en bij te sturen (regionaal Crisisplan VRR, 2013).

5.2 Erasmus MC

Het Erasmus MC kent een eigen crisisorganisatiestructuur die naar behoefte wordt ingericht. Indien er een verstoring optreedt in het Erasmus MC, wordt dit intern gemeld bij de meldkamer van het Erasmus MC. De meldkamer zet deze informatie door naar de betrokken disciplines volgens vaste protocollen. Aan de hand van de gekregen informatie bepalen de ingelichte disciplines wat er moet gebeuren (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016).

Het Erasmus MC kent een wettelijke verplichting om te voorzien in Bedrijfs hulpverlening (BHV). De BHV-organisatie dient snel en effectief te kunnen handelen. De bedrijfshulpverleningsorganisatie van het Erasmus MC bestaat uit drie full-timecoördinatoren BHV, waarvan één BHV-coördinator fungeert als hoofd BHV. Daarnaast is er een BHV-interventieteam dat bestaat uit beveiligers en BHV-opgeleide medewerkers. Dit team wordt in geval van een calamiteit opgeroepen om ter plaatse te komen en op te treden. Verder zijn er ook Lokale Hulpverleners (LHV) beschikbaar in het Erasmus MC. Dit zijn medewerkers die getraind zijn in het omgaan met kleine blusmiddelen en ontruimen (Bedrijfsnoodplan Erasmus MC, 2016).

Binnen het Erasmus MC kan een operationeel crisisteam ingericht worden. Het operationeel crisisteam geeft leiding aan de bestrijding van het incident en kan beslissingen nemen over (eventueel) ontruimen van de afdeling en. Het operationele crisisteam staat onder leiding van één van de crisiscoördinatoren

(CCZ). Het Erasmus MC heeft namelijk 24/7 twee crisiscoördinatoren op piket. Namelijk een crisiscoördinator zorg die de primaire bedrijfsprocessen tijdens crisis- of rampomstandigheden in het Erasmus MC coördineert. Deze komt uit het zorgbedrijf en is gericht op patiënten- en slachtofferopvang. De crisiscoördinator facilitair coördineert de facilitaire bedrijfsprocessen tijdens crisis- of rampomstandigheden. Deze komt uit het Service Bedrijf en is gericht op interne incidenten- en calamiteitenbestrijding. Bij een incident waarbij zowel de CCZ zorg als de CCZ facilitair zijn betrokken, is de CCZ zorg de eerstverantwoordelijke. Per incidenttype wordt bepaald welke CCZ noodzakelijk is of aanwezigheid van beide nodig is (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016).

Nadat ze CCZ door de hoofd BHV, chef van de wacht of groepsleider beveiliging in kennis is gesteld, bepaalt de CCZ of opschalen naar het operationeel crisisteam noodzakelijk is. Het operationeel crisisteam bestaat uit de volgende functionarissen:

Operatoneel Crisisteam	
Voorzitter	Crisiscoördinator
Leden	Hoofd BHV
	Groepsleider beveiliging
	Chef van de wacht
	CBRN-specialist (van de afdeling)
	Afdelingsverantwoordelijke

Het Operationeel crisisteam kan indien nodig worden aangevuld met aanvullende specialismen (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016).

De CCZ informeert de voorzitter van de Raad van Bestuur van het Erasmus MC en bepaalt in gezamenlijkheid of verdere opschaling noodzakelijk is.

Indien sprake is van een verstoring van de bedrijfscontinuïteit, hebben alle bedrijfsonderdelen van het Erasmus MC een eigen lokaal crisisteam. Het lokale crisisteam focust zich op het hervatten of continueren van de eigen bedrijfsprocessen (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016)..

Het lokale crisisteam heeft geen vaste samenstelling. Deze is afhankelijk van het type bedrijfsonderdeel. Echter bestaat het lokale crisisteam minimaal uit de volgende functionarissen:

Lokaal Crisisteam	
Voorzitter	Themadirecteur
Leden	Manager
	Kwaliteitsfunctionaris
	Secretaresse/ondersteuning

Het lokale crisisteam kan indien nodig worden aangevuld met aanvullende specialismen (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016).

Indien er strategische en organisatieonderdeel overstijgende beslissingen genomen moeten worden, wordt het crisisbeleidsteam (CBT) ingericht. Het CBT neemt alle beslissingen die nodig zijn om de bedrijfsvoering van het Erasmus MC te continueren of te hervatten. Daarnaast denkt het CBT op

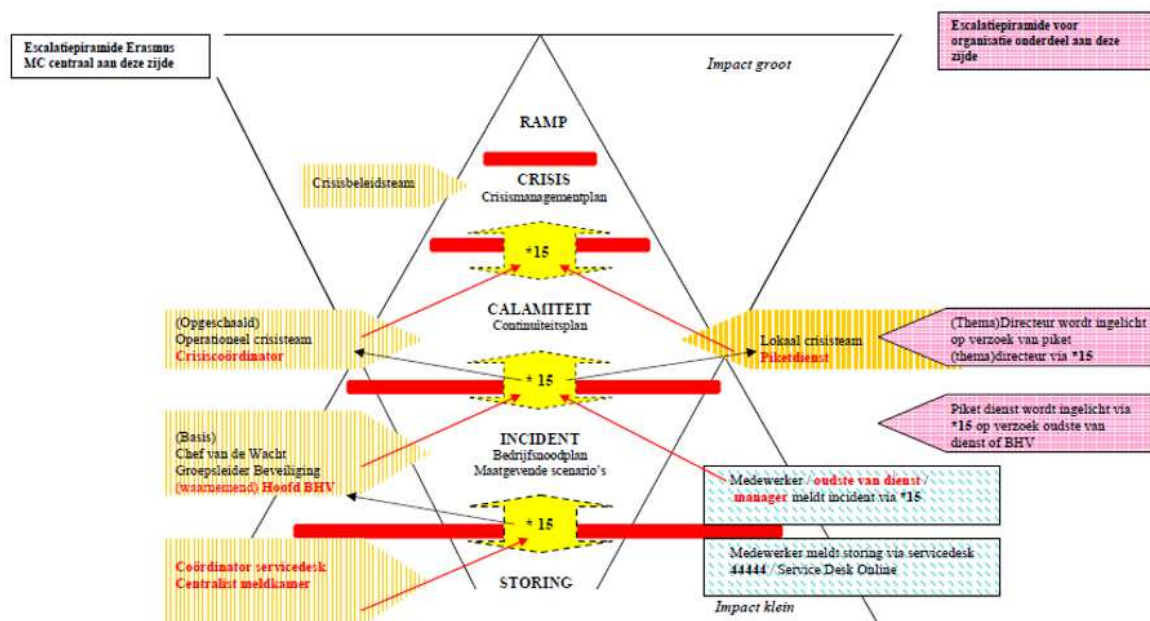
strategisch niveau na over mogelijke scenario's en treft daarvoor eventueel maatregelen voor. Het CBT bestaat uit de volgende functionarissen:

Crisisbeleidsteam	
Voorzitter	Voorzitter Raad van Bestuur
Leden	Directeur Service Bedrijf
	Themadirecteur
	Directeur Programma Integrale Bouw (PIB)
	Crisiscoördinatoren
	Adviseur CISO/BCM (Business continuity manager)
	Persvoorlichter
	Secretariële ondersteuning

Het CBT kan indien nodig aangevuld worden met aanvullende specialismen (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016).

De CCZ heeft als voorzitter van het operationeel crisisteam de taak om de verbinding te leggen tussen het operationeel crisisteam en het CBT. De CCZ informeert en adviseert het CBT tijdens het CBT-overleg. Daarnaast stemt de CCZ in- en externe incidentbestrijding af met de externe hulpdiensten.

Ieder lokaal crisisteam wordt voorgezeten door de eigen themadirecteur. Deze themadirecteur neemt ook deel in het CBT en verbindt beide teams door informatie (besluiten en vragen) in beide teams uit te zetten (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016).



Figuur 14: Crisisorganisatie van het Erasmus MC (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016).

Alle ingerichte teams binnen het Erasmus MC vergaderen bij noodsituaties en rampen langs een besluitvormingsmethodiek, de BOBOC-methodiek. Deze methodiek zorgt ervoor dat informatie zo geordend wordt dat een snelle besluitvorming mogelijk is. BOBOC staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming, Opdracht en Controle.

5.3 Samenwerking VRR en Erasmus MC

Het Erasmus MC is voorzien van een automatische brandmeldsysteem en een automatische sprinklerinstallatie. Indien een automatische brandmelder of een sprinkler afgaat of een handmelder ingedrukt wordt in het Erasmus MC, komt er een signaal binnen bij de gemeenschappelijke meldkamer van de VRR (GMK VRR). Hierop is de procedure dat de brandweercentralist een verificatie doet van de melding bij de meldkamer van het Erasmus MC. Indien het te lang duurt voordat de verificatie van de melding doorgegeven wordt of het betreft een daadwerkelijk incident zal de GMK VRR een potentieel aan hulpverleningsdiensten ter plaatse sturen. Daarnaast kan door de meldkamer van het Erasmus MC of iemand die 112 belt een melding worden doorgegeven aan de GMK VRR. De GMK VRR kent verschillende meldingsclassificaties waarop de melding geassocieerd kan worden. Op basis van de aangemaakte meldingsclassificatie wordt het potentieel aan hulpdiensten gealarmeerd.

Zodra de hulpverleningsdiensten (brandweer, ambulance en/of politie) aankomen bij het Erasmus MC, is de procedure van het Erasmus MC erop gericht om de hulpdiensten op te vangen door de BHV en te begeleiden naar de incidentlocatie. De functionarissen van het Erasmus MC die deel uitmaken van de BHV-organisatie of crisisorganisatie dragen herkenbare hesjes zodat de hulpdiensten weten welke functionarissen van het Erasmus MC ter plaatse zijn (bijvoorbeeld, hoofd BHV, Crisis coördinator etc.).

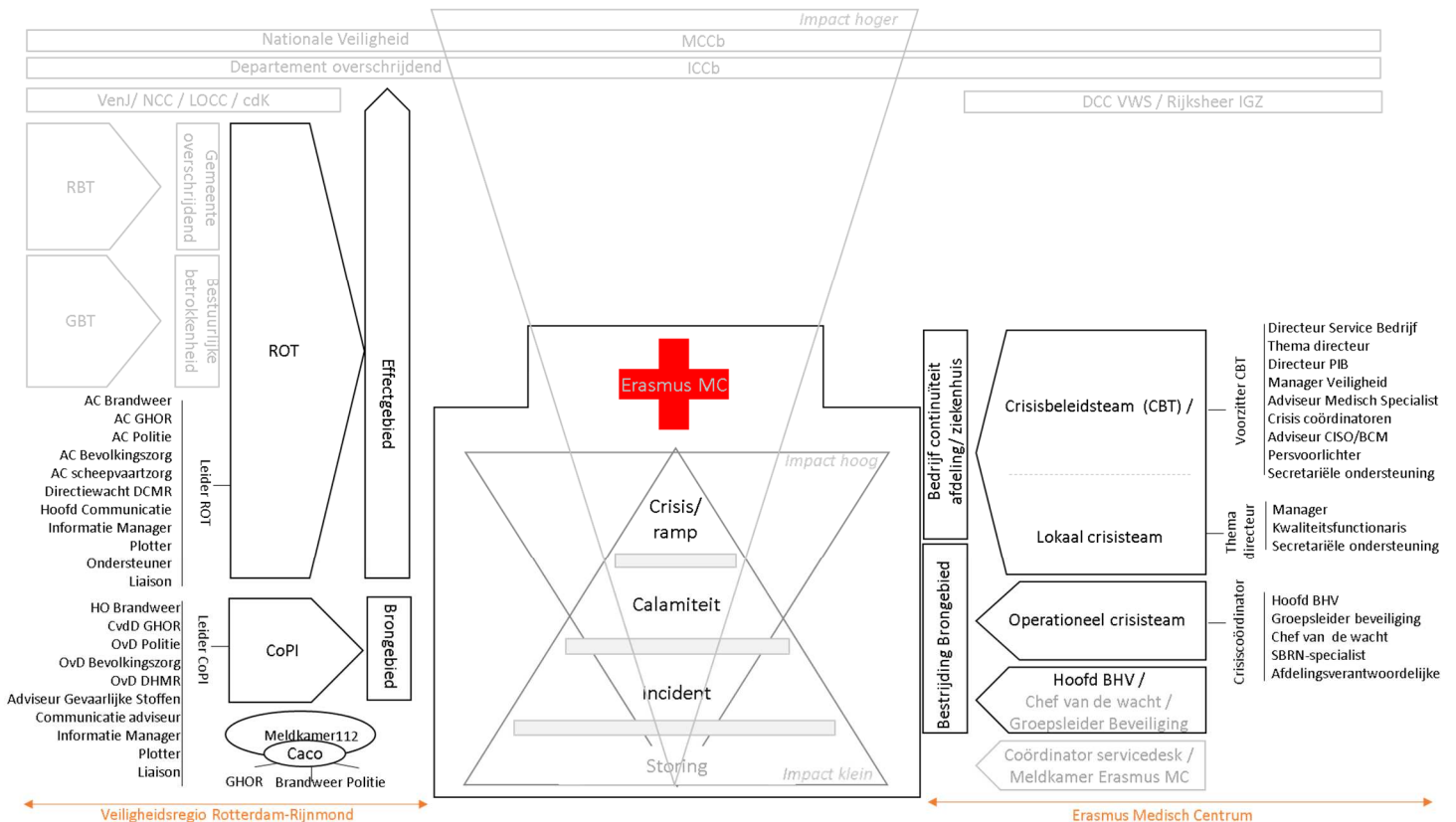
Eenmaal ter plaatse gaan de leidinggevende van de hulpdiensten op zoek naar de leidinggevende personen van het Erasmus MC. De beschikbare informatie wordt uitgewisseld en de handelingsplannen worden afgestemd. Indien nodig kan men opschalen en komen er meer eenheden ter plaatse. Officieren van dienst van de hulpverleningsdiensten bepalen of verdere opschaling van de hulpverleningsdiensten noodzakelijk is. Voor het Erasmus MC bepaalt de crisiscoördinator of interne opschaling nodig is.

Bij een opschaling van de hulpverleningsdiensten naar een GRIP 1-niveau komen de Mobiele Commando Unit (MCU) en een Verbindings-/Commandowagen (VC) ter plaatse. Dit is een vergaderruimte waarin de hulpverleningsdiensten de incidentbestrijding coördineren. Alle (hoofd)officieren van dienst nemen hierin plaats en zullen informatie, handelingsperspectieven en maatregelen afstemmen. De CCZ treedt op als liaison voor de hulpverleningsdiensten. Afhankelijk van het scenario en gevraagde expertise kan de CCZ zorg of CCZ facilitair of indien noodzakelijk beide CCZ'er of een andere expert van het Erasmus MC aanschuiven in de het CoPI t.b.v. vertegenwoordiging van het ziekenhuis, informatie en kennisoverdracht en vertaling van wat de handelingsperspectieven betekenen. De CCZ is daarmee de linking-pin tussen de hulpverleningsdiensten en het Erasmus MC en tussen de verschillende teams in het Erasmus MC (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016). Daarmee is de CCZ een belangrijke schakel.

Bij een opschaling van de hulpverleningsdiensten naar een GRIP 2-situatie bepaalt de voorzitter van de Raad van Bestuur (tevens voorzitter van het crisisbeleidsteam) wie aansluit bij het ROT namens het Erasmus MC. Deze persoon is niet vastgelegd door het Erasmus MC maar het zal iemand zijn die op strategisch niveau kan meedenken en de belangen van het Erasmus MC kan vertegenwoordigen (bijvoorbeeld een lid van de Raad van Bestuur) (Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016).

In de planvorming van het Erasmus MC is niet opgenomen wie eventueel afgevaardigd kan worden als vertegenwoordiger van het ziekenhuis bij een opschaling naar een GRIP 3- of 4 situatie.

Hieronder is een schematische weergave gegeven van de teams/functionarissen die ingericht/betrokken kunnen worden bij een incident/calamiteit/ramp of crisis in het Erasmus MC. De teams/functionarissen die licht grijs zijn gemaakt, vallen buiten de scope van dit onderzoek. De betrokken teams/functionarissen handelen op basis van de taken en verantwoordelijkheden die beschreven zijn in hoofdstuk 2.



Figuur 15: Opschalingsstructuur VRR en Erasmus MC.

5.4 Incidenten/multidisciplinaire oefeningen

In de afgelopen vijf jaar hebben zich verschillende incidenten voorgedaan in het Erasmus MC. Dit is variërend van kleine incidenten (zoals bijvoorbeeld loze brandmeldingen) tot aan daadwerkelijke bedreigende incidenten. Hieronder is een statistisch overzicht gegeven van de incidenten van de afgelopen 5 jaar waar de VRR en het Erasmus MC met elkaar in contact zijn geweest. Deze gegevens zijn afkomstig uit het meldkamersysteem (verzameld op 18 september 2017) van de GMK VRR en gebaseerd op de incidenten waarbij de brandweer naar het ziekenhuis is gestuurd.

Jaartal	Totale incidenten	Waarvan GRIP incidenten	Multi oefeningen	Multi workshops
2017	12	1		
2016	39		1	1
2015	49	1	1	
2014	72	1		
2013	125			

5.3.1.1 Belangrijkste aandachtspunten

Er is in de afgelopen vijf jaar een aantal incidenten en multidisciplinaire oefeningen geweest waarbij opgeschaald is volgens de GRIP-structuur. Hieronder worden kort een aantal incidenten en de oefeningen toegelicht en de belangrijkste verbeterpunten weergegeven. Deze toelichting en aandachtspunten zijn gebaseerd op evaluatierapporten van de VRR.

GRIP 1 – Gevaarlijke stof EMC 2017

Op 11 mei werden de hulpdiensten gealarmeerd vanwege een ongeval met gevaarlijke stoffen bij het Erasmus MC. Er is door de door Calamiteiten Coördinator (CaCo) van de GMK VRR GRIP 1 afgekondigd i.v.m. onwel wording op de 2e etage van het Erasmus MC. Verschillende mensen klaagden over een chemische lucht en kregen last van hun luchtwegen. Op 2 onderzoekskamers werd een soort verbrandingsgeur geroken. Dit heeft bij 5 personen tot klachten geleid over prikkende ogen en ademhaling. Twee medewerkers zijn ter observatie naar de spoedeisende hulp gebracht (District 8, 2017). De SEH Erasmus is hierop geïnformeerd en werd ontzien voor andere incidenten en beschikbaar gehouden voor dit incident. Een deel van het gebouw is als gevolg van het incident ontruimd en de Westzeedijk afgezet. Van dit incident is geen GRIP-evaluatie opgesteld door de VRR.

Een aandachtspunt bij dit incident is dat een week van tevoren, op 4 mei, een ongeval met ontsmettingsmiddelen was gebeurd in het IJsselland ziekenhuis in Rotterdam waarbij het GRIP 1 was. In het IJsselland ziekenhuis was perazijnzuur vrijgekomen waarbij twee medewerkers gewond raakten en in totaal zeventien personen zich hebben gemeld met klachten vanwege de verspreiding van de perazijnzuur. Hiervan zijn er vijf opgenomen, twee daarvan waren zwaargewond en werden beademd. Inademen van het zuur is zeer schadelijk (Media TV, 2017).

Multidisciplinaire oefening 2016

Op 5 oktober 2016 is er een multidisciplinaire oefening gehouden m.b.t. het Erasmus MC, Faculteit en Dierexperimenteel Centrum (EDC). Het hoofddoel van deze operationele oefening was te onderzoeken of de crisisstructuren van de overheid (VRR en GGD) enerzijds en de crisisorganisatie van het Erasmus MC anderzijds goed op elkaar aansloten en of de verwachtingen over en weer bekend waren.

De strekking van de oefening was dat een ontevreden medewerker van het ABSL-laboratorium meerdere mensen in het Erasmus MC had besmet met een virus waarbij mogelijk openbare ruimten buiten het Erasmus MC ook besmet zouden worden. Aandachtspunten in de oefening waren o.a. de keuze voor de maatregelen, de impact op de continuïteit van de patiëntenzorg en maatschappij, veiligheid hulpverleners, personeel, patiënten, verschil in prioriteit tussen enerzijds de hulpdiensten anderzijds het Erasmus MC, verdeling taken en verantwoordelijkheden etc. (Concept evaluatie rapport – oefening Erasmus MC ‘aard van het beestje’ 5 okt 2016).

Uit het evaluatierapport van de oefening is op te maken dat CoPI wel last ondervond van het feit dat vertegenwoordiger van het Erasmus MC niet altijd (tijdig) aanwezig kon zijn in het CoPI tijdens de plenaire overleggen waardoor informatie-uitwisseling vertraagd en bemoeilijkt werd. De hulpverleners waren in belangrijke mate afhankelijk van de kennis en expertise van het Erasmus MC. In het ROT was er onvoldoende deskundige capaciteit om een snelle beeldvorming te faciliteren. Er was een gebrekkige informatiedeling van de zijde van het Erasmus MC en er was onvoldoende kennis bij niet alleen bij de overheid, ook bij het EMC van de crisisstructuur en de bijbehorende verwevenheid van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De afgevaardigde van het Erasmus MC had niet de

juiste kennis die nodig werd geacht voor de processen in het ROT (Concept evaluatie rapport – oefening Erasmus MC ‘aard van het beestje’ 5 okt 2016) .

De belangrijkste aanbevelingen die eruit voort kwamen waren:

- Verkort het proces van informatie-inwinning zodanig dat de operationele teams op basis hiervan snel en adequate maatregelen kunnen treffen.
- Investeer in opleiding c.q. bijscholing van de functionarissen, met name in de witte kolom, in kennis op het gebied van feitelijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rol van de diverse betrokken functionarissen/partijen.
- Organiseer (kennismakings-)bijeenkomsten tussen de arts Infectieziektebestrijding en GHOR-functionarissen.

GRIP 1 – Verdacht pakket 2015

Op 28 september 2015 wordt er een verdacht pakket geworden in de wc's in de centrale hal van het Erasmus MC. De officier van dienst van de politie schaalde op naar GRIP 1 en heeft een Teamleider Explosievenveiligheid (TEV) ter plaatse gevraagd. Het dilemma dat hier ontstond, ging over het al dan niet ontruimen van (een deel van) het Erasmus MC. Tijdens het overleg voorafgaande aan het eerste plenaire overleg van het CoPI kwam het bericht dat het om een nepbom ging. Conform de procedure is er nog één overleg geweest om het beeld voor iedereen compleet te maken en is daarna afgeschaald (Evaluatie GRIP 1 – verdacht pakketje EMC – 28-09-2015).

Uit het rapport zijn de volgende verbeterpunten aangegeven:

1. Het proces alarmering verliep onduidelijk. Sommige eenheden werden naar de Wytemaweg gestuurd, andere gingen naar 's Gravendijkwal. De opstelplaats van het CoPI was echter op de Rochussenstraat. De CaCo/centralist dient duidelijke aanwijzingen te geven m.b.t. de CoPI standplaats.

GRIP 1 – Brand-lekkage 2014

Op 3 december 2014 was er op de 13^{de} etage van het Erasmus MC een sprinkler in koelcel afgegaan naar aanleiding van een daadwerkelijke brand. Hierdoor ontstond waterschade vanuit de koelcel op de 13^{de} etage tot en met de 4^{de} etage. In eerste instantie was het niet duidelijk of het bluswater besmet was met de biologische agentia die in de koelcel zouden zijn opgeslagen. Aangezien vragen van de hoofdofficier (HO) van de brandweer niet adequaat beantwoord konden worden en de hulpdiensten en het Erasmus MC geen eenduidig beeld over de situatie en de betrokken biologische agentia hadden, is er door de HO brandweer opgeschaald naar GRIP 1. De prioriteiten in dit incident lagen niet meer op de brand aangezien die al uit was, maar meer op het inventariseren van de effecten hiervan zoals een aanzienlijk aantal mogelijk besmette personen inclusief hulpverleningsdiensten tot effecten als kortsluiting van elektrische systemen en andere schade (Evaluatie GRIP 1 – Brand-lekkage Erasmus MC – 03-12-2014).

Er is in de GRIP-evaluatie aangegeven dat de communicatie en samenwerking tussen Erasmus MC en eerste eenheid van de brandweer op een aantal punten in verschillende fases mis zijn gelopen. Hierdoor ontstond vanuit de hulpdiensten en binnen het Erasmus MC twijfel over de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie vanuit het Erasmus MC. De multidisciplinaire opschaling is een middel

geweest om tot een eenduidige beeld- en oordeelsvorming te kunnen komen (Evaluatie GRIP 1 – Brand-lekkage Erasmus MC – 03-12-2014).

Uit het rapport zijn de volgende verbeterpunten aangegeven:

1. Erasmus MC dient zorg te dragen voor het aanleveren van de gevalideerde informatie, d.m.v. de juiste vertegenwoordiger af te vaardigen naar het CoPI.
2. Zorgdragen voor voldoende oefenmomenten voor CoPI-leden en medewerkers Erasmus MC om te komen tot goede afstemming en samenwerking.

6. Bevindingen

Nu er is vastgesteld wat er onderzocht gaat worden, welke methoden en technieken hieraan ten grondslag liggen, hoe de rampenbestrijdingsorganisaties van de VRR en het Erasmus MC er uitzien en hoe vaak zij met elkaar in aanraking zijn gekomen, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de empirische resultaten van het onderzoek. In het vorige hoofdstuk kwam de documentanalyse aanbod. In dit hoofdstuk komen de uitspraken van de geïnterviewde respondenten van de VRR en het Erasmus MC aanbod.

De deelvraag die hier centraal staat is:

- Hoe verloopt de samenwerking tussen de VRR en het Erasmus MC op dit moment?

De schuin gedrukte teksten zijn citaten van respondenten die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

6.1 Context en karakter

Alle respondenten gaven aan dat de ernst en grootte van de bedreiging een bepaalde tijdsdruk creëert die de snelheid van handelingen bepaalt. Bij een klein incident wordt deze tijdsdruk minder ervaren. Echter bij een grotere calamiteit, ramp of crisis wordt er chaos ervaren. *“Bij een grote calamiteit heb je chaos. Dan zit er tijdsdruk op”. “Bij die druk wordt er continu aan je getrokken”. “Soms moet je snelle besluiten nemen zodat de effecten klein blijven. Dan is tijd belangrijk. Dat ligt ook weer aan het incident”.*

Zo zien vele respondenten van de VRR en het Erasmus MC een grootschalige ontruiming van het ziekenhuis als één van de worstcasescenario's, mede door de tijdsdruk en het grote aantal kwetsbare patiënten. *“Ik denk zelfs dat de hulpdiensten het ziekenhuis niet eens kunnen ontruimen, qua capaciteit. Als er een brand uitbreekt in de laagbouw, dan wordt het echt een noodszenario”. “Ontruimen heeft een behoorlijke impact. Daar wil je niet eens aan beginnen, want dan gaan er mensen dood”.* Om het incident meester te worden zullen er handelingen verricht worden om niet achter het incident aan te lopen. Er zullen snelle besluiten volgen zodat de effecten van de ramp/crisis klein blijven. Tijd is hierin volgens respondenten een belangrijke factor. *“Snelheid van handelen is belangrijk. Soms moet je snelle besluiten nemen zodat de effecten klein blijven. Dan is tijd belangrijk”. “Ik kijk welke beeldvorming ik heb en dan moet je gewoon beslissen. Je moet dan verder. Als je niets doet dan loop je achter het incident aan”.* Er zullen volgens de respondenten een heleboel taken in een kort tijdsbestek verricht moeten worden t.b.v. de incidentbestrijding. Bij de bestrijding van een calamiteit/ramp zijn verschillende diensten betrokken. Dit is volgens alle respondenten ook weer afhankelijk van de aard van de ramp en waar het allemaal betrekking op heeft.

Opschaling

Respondenten van de VRR en het Erasmus MC gaven aan dat bij een ramp of crisis je snel bij elkaar moet komen zodat er inzicht komt in de situatie, informatie, de belangen en consequenties en dat snelle informatie-uitwisseling kan plaatsvinden. *“Bij een crisis moet je snel bij elkaar komen, zodat je de belangen kent en de consequenties. Je moet snel informatie uitwisselen”.* Er zal in korte tijd overlegd moeten worden tussen de netwerkpartners, maar doordat er door het karakter van de ramp een tijdsdruk op zit, is het volgens de respondenten wenselijk om snel en efficiënt en effectief te vergaderen. *“Je hebt weinig tijd bij een ramp. Je moet tot uitvoering komen en als je te lang vergadert,*

dan verlies je tijd". Hierbij is volgens alle respondenten opschaling cruciaal om iedereen bij elkaar te krijgen die bepaalde informatie heeft en om gezamenlijke besluiten af te stemmen. *"Opschalen moet juist verlopen om een gepaste reactie te geven"*. De toegevoegde waarde van tijdig opschalen is volgens alle respondenten dat de juiste mensen aan worden getrokken die gezamenlijk een beeldvorming kunnen maken en bepaalde besluiten kunnen nemen.

Redenen van opschaling

Uit de interviews is geen eenduidige reden naar voren gekomen voor de opschaling. Er worden verschillende redenen aangedragen door zowel de VRR als het Erasmus MC waarom opgeschaald dient te worden. Men duidt aan dat wanneer een incident grootschaliger of complexer wordt, er behoefte is aan extra middelen en coördinatie van de hulpverlening. *"Je wilt dan sturing en overzicht"*. *"Opschaling heeft alles te maken met de coördinatie van die hulpverlening"*. Dit is incidentafhankelijk. Opschaling is nodig volgens respondenten *"wanneer het overstijgend is aan je kunnen"*. *"Ik maak dan GRIP omdat er dan zoveel bij één persoon ligt, dan is dat niet te doen"*. Dit vindt plaats wanneer de gevolgen niet meer te overzien zijn of de workload te groot wordt. Men is dan zelf te druk met specifieke taken. In deze gevallen is het dan wenselijk dat bepaalde taken en verantwoordelijkheden overgedragen kunnen worden aan een ander niveau. Zo zou een ander niveau zich meer kunnen richten op de effecten op de langere termijn. *"Ik kan niet alle gevolgen overzien. Ik ben dan al druk met het incident zelf en ik kan dan door de druk niet in de toekomst kijken wat de effecten zijn op de lange termijn. Als een ramp te groot wordt dan moet je echt een niveau boven gaan zitten. Ik denk dat je dan effectiever en efficiënter werkt omdat anders de emmer overloopt. De opschaling naar een ander niveau is bedoeld omdat het werk teveel is of er is een ander effect"*. *"Het brongebied en het effectgebied zijn twee verschillende dingen, van twee verschillende groottes. Je moet je op verschillende zaken concentreren. Ik vind het werk dan te omvangrijk om je op de bron te richten, maar ook nog op het effectgebied. Het is toch een andere discipline"*. Hierdoor wordt een duidelijke scheiding in de taken aangebracht en wordt de reikwijdte van het werk en dus ook de workload gescheiden. Dit levert volgens de respondenten een effectievere en efficiëntere manier van werken op.

Een andere reden voor opschaling is dat er bestuurlijke consequenties kunnen zijn. *"Zeker als het een bestuurlijke consequentie heeft of een effect in een ander gebied"*. Effecten op een ander gebied vragen bijvoorbeeld om besluitvorming door functionarissen met een bepaalde mandaatstelling. Zo ervaart elke functionaris een plafond tot waar zijn mandaatstelling reikt. Wanneer een incident groter of complexer wordt, verschuift de mandaatstelling. *"Als het tot mijn niveau blijft, dan heb ik het mandaat. Wordt het groter, dan verschuift dat"*. Deze verschuiving van mandaatstelling wordt als niet belemmerend aangegeven omdat men de handen vol heeft aan hun eigen taken. *"Je hebt dan te maken met mandaten en beslistmomenten. Dit moet op een ander niveau plaatsvinden. Dit stijgt dan boven mijn niveau uit. Als het zo groot wordt dat het lokaal overstijgt, dan moet het ook een niveau omhoog"*.

Daarnaast kan communicatie een reden van opschaling zijn om dit goed te stroomlijnen. Communicatie kan volgens een aantal respondenten namelijk onrust en druk wegnemen van familieleden, omwonenden, betrokkenen en eventueel de maatschappij. *"Dan denk ik aan de communicatie naar buiten. Dat is voor mij een reden om op te schalen. Je haalt dan de onrust en druk weg, van familieleden, van mensen buiten. Als een incident nog verwarrend en onduidelijk is, dan schalen we op en verzorgen wij de communicatie naar buiten"*.

In de interviews werd wel aangegeven dat er goed gekeken moet worden naar de opschaling, naar de processen die er gaan spelen. *“Indien daartoe aanleiding is, kan wel opgeschaald worden naar een niveau hoger omdat bepaalde processen gaan spelen”*. *“De toegevoegde waarde om wel op te schalen is juist weer om mensen aan te trekken om bv. te kunnen ontruimen. Voldoende middelen, maar ook sturing. “Ik zou niet zeggen de hoeveelheid werk, maar meer de reikwijdte”*. Indien er geen andere processen gaan spelen, maar wel behoefte is aan mankracht kan ervoor gekozen worden om de kolommen te vergroten met meer menskracht i.p.v. opschaling. Dit is afhankelijk van de aard, de omvang en het soort incident. Volgens de respondenten zal hier wel enige flexibiliteit in mogelijk moeten zijn. Incidentbestrijding is altijd persoonsafhankelijk, omdat er verschil is in kennisniveau, verschil in bekendheid met de functionarissen en uiteraard het karakter. Of de ruimte geboden wordt, is ook afhankelijk van de kwaliteit van de informatie-uitwisseling.

Door respondenten van zowel de VRR als het Erasmus MC werd aangegeven dat niet te snel opgeschaald moet worden. Zo gaven respondenten van beide kolommen aan dat een incident soms groot gemaakt en opgeschaald wordt, wat niet helpt om het incident effectief te bestrijden. *“Bij de opschaling gaan namelijk meer mensen over en wordt de besluitvorming ingewikkelder omdat meer mensen bij betrokken zijn. In deze gevallen worden meer risicoanalyses gemaakt. Bij opschaling is het terecht dat een risicoanalyse plaatsvindt, maar het afwegen en opschalen kost tijd”*. Deze tijdsbesteding is op dat moment niet altijd wenselijk. *“De besluitvorming kan ook langer duren omdat deze eerst afgestemd moet worden in het gezamenlijke overleg en terug gecommuniceerd wordt”*. *“Het risico is dat wanneer je opschaalt en met meerdere teams werkt, de communicatielijnen onduidelijk worden en troebel worden. Je krijgt daarnaast andere informatieposities”*.

Uit de interviews komt een interessant aspect naar voren wanneer het gaat om de redenen van opschaling. Zo ervoeren respondenten van het Erasmus MC de opschaling aan de zijde van de hulpdiensten niet altijd als de juiste reactie en was het niet altijd gecommuniceerd dat er werd opgeschaald. *“Zo werden we een keer verrast. Toen was de melding en alarmering niet op elkaar afgestemd. Er werd toen zonder overleg opgeschaald. De crisiscoördinator werd niet gebeld”*. In enkele gevallen werd de grootse aanwezigheid en uitvoering van de hulpdiensten als een overkill aan maatregelen ervaren. In de beleving van de respondenten van het Erasmus MC waren de incidenten waar in de interviews aan gerefereerd werd, onder controle en beheersbaar en was de opschaling aan de zijde van de hulpdiensten niet proportioneel. *“Zo hebben we laatst een incident gehad met rookontwikkeling dan wel vreemde geur op twee röntgenkamers. De brandweer van de post Baan kwam. Er was eigenlijk controle, er was nog niet veel aan de hand. Maar ondertussen was er GRIP 1 afgekondigd. In onze ogen was dat wat onnodige paniek. We moeten dit nog evalueren”*. *“Ik vind dat we er soms in doorschieten. Soms maken ze een incident dusdanig groot dat het je niet helpt om het op te lossen. Dan gaan er veel meer mensen over. Mijn persoonlijke visie is dat de brandweerkant steeds vaker overweegt om op te schalen naar GRIP”*. De bijkomende gevolgen van onrust onder personeel, patiënten en bezoekers speelt een rol. Dit komt volgens de respondenten van het Erasmus MC door het gealarmeerde potentieel dat ter plaatse komt. *“Er waren er heel veel. En die hebben allemaal zo’n uniform aan. Dat geeft onrust. Voor patiënten en medewerkers”*. De respondenten die betrokken waren vanuit de hulpdiensten waren bij deze specifieke casus niet betrokken. Zij hebben daarom niet kunnen aangeven waarom toen gekozen is voor opschaling. Deze specifieke casus moet nog geëvalueerd worden. Bij een ander incident werd vanuit het perspectief van de hulpdiensten aangegeven dat opschaling plaatsvond omdat zij vanuit het ziekenhuis te weinig informatie ontvingen,

waardoor zij niet voldoende inzicht kregen in de ernst van het incident of andere incidentbelevingen ervaarden. *“De antwoorden van het ziekenhuis bleven vaag”. “Ik kreeg het gevoel dat ik van het kastje naar de muur gestuurd werd”. “De crisiscoördinator wist het niet. De crisiscoördinator moest de informatie intern ophalen, maar kwam er intern ook niet door heen”.*

Kennis van opschalingspartijen

Naast de redenen van opschaling bleek dat enkele respondenten van het Erasmus MC niet konden aangeven wie er allemaal precies van de hulpverleningsdiensten ter plaatse zouden komen zodra er GRIP afgekondigd werd. *“Daar zit ik niet zo heel erg goed in”.*

Vertrouwen

Uit de interviews van beide kolommen bleek dat communicatie en vertrouwen een grote rol spelen in het maken van keuzes in de netwerksamenwerking. *“Wat belangrijk is voor de hulpdiensten, is dat ze vertrouwen hebben in het ziekenhuis, dat datgene wat het ziekenhuis moet regelen, goed gebeurt”. “Vertrouwen is voor mij een sleutelwoord”. “Ik vind dat je elkaar blindelings moet kunnen vertrouwen in dit soort zaken”.*

Zo werd er niet altijd voldoende gecommuniceerd tussen de betrokken partners en was het vertrouwen soms onvoldoende aanwezig.

6.2 Netwerksamenwerking

De netwerksamenwerking tussen de VRR en het Erasmus MC is op te splitsen in vier dimensies, te weten de verbondenheid, vorm, sturing en het proces van de netwerksamenwerking.

6.2.1 Verbondenheid

De verbondenheid tussen de VRR en het Erasmus MC wordt gemeten op basis van drie indicatoren. Dat zijn het gemeenschappelijk doel, de dichtheid van het netwerk en de fragmentatie van het netwerk. Met het gemeenschappelijk doel wordt er gekeken of men dezelfde doelen voor ogen heeft en of er andere belangen meespelen in de samenwerking. Met de dichtheid van het netwerk wordt bedoeld of men inzicht heeft in elkaars taken en verantwoordelijkheden. De fragmentatie van het netwerk is gericht op de inzicht in de mate van de onderlinge afhankelijkheid.

6.2.1.1 Gemeenschappelijk doel

Netwerksamenwerking begint met een gemeenschappelijk doel. Uit de interviews blijkt dat de respondenten dit zo ervaren. De respondenten van zowel de VRR als van het Erasmus MC geven aan dat over het algemeen hetzelfde hoger liggende doel nagestreefd wordt; daarmee begint de samenwerking. Het hogere doel is het waarborgen van de veiligheid van de betrokkenen intern en de directe omgeving. *“Je focus moet liggen op het bestrijden van het incident”. “We hebben een algemeen belang, het incident oplossen”. “Het waarborgen van de veiligheid van de betrokkenen intern en de directe omgeving. Dat zou je steeds moeten benadrukken”.* De respondenten ervaren allemaal een gedeeld belang, namelijk om de ramp zo snel mogelijk onder controle te krijgen. *“We hebben allemaal hetzelfde belang om de crisis zo snel mogelijk onder controle te krijgen. Dat is het belang wat je deelt want niemand is erbij gebaat langer door te laten gaan”. “Op het moment dat er een probleem is en dat moet opgelost worden in welke vorm dan ook, dan heb je een gezamenlijke doel om het probleem zo snel mogelijk te verhelpen en de gevolgen van het eventuele probleem zo klein mogelijk te houden”.*

Beide partijen zijn er niet bij gebaat als het incident escaleert of onnodig lang duurt. *“Je hebt allemaal het belang om de crisis zo snel mogelijk klein te maken en onder controle te krijgen”*. Een aantal respondenten van zowel de VRR als het Erasmus MC geeft aan dat het gemeenschappelijke doel in de praktijk niet uitgesproken wordt, omdat dit als vanzelfsprekend wordt ervaren. Zo is het vanzelfsprekend voor beide partijen dat mensenlevens voorgaan en materiële zaken op de tweede plaats komen. *“Het voorkomen van slachtoffers staat boven het voorkomen van materiële schade. Daar is geen discussie over mogelijk”*.

Daarnaast geeft een aantal respondenten van de VRR aan dat de doelen wel gecheckt worden tijdens de samenwerking. Dit zal wellicht niet meteen gebeuren, maar wel in een later stadium. *“Dit gebeurt pas na het ontstaan van de ramp/incident. Als veiligheidsregio zijn wij erop gericht om zo snel mogelijk het incident te smoren en zullen deze belangen pas worden afgewogen in een motorkapoverleg of in een CoPI. Je vraagt een liaison in het CoPI en die kan daarin vertellen wat de belangen zijn van het ziekenhuis en waar hun prioriteiten liggen. Dan moet je pas je gezamenlijke doel gaan bepalen”*.

Naast de doelen tussen de VRR en het Erasmus MC zijn er ook interne doelen binnen de organisatie van de VRR en Erasmus MC. Het hoort volgens een aantal respondenten van de VRR bij de taak van de leider, ook binnen de crisisteams van het Erasmus MC, om de doelen tussen de verschillende teams af te stemmen. Echter wordt er aangegeven dat het mensafhankelijk is of dat zo gaat.

Belangen

Een respondent gaf aan: *“Ik heb ook de opleiding bestuurskunde gedaan. En de rode draad die ik door de studie zag was....redeneer altijd vanuit de belangen die er zijn. Redeneer vanuit belangen. Dat is handig, want dan kom je achter het echte belang van iemand of een bedrijf. Wat is het belang van de brandweer, wat is het belang van de politie? Je kan dit allemaal terugbrengen naar het individuele belang. Dit is belangrijk omdat je dan de motivatie en de keuzes van iemand beter begrijpt. Als je achter iemands belang komt, dan kun je daar ook de juiste maatregelen op nemen.*

Naast het gemeenschappelijk doel blijkt dat er bij beide kolommen ook eigen belangen meespelen. *“Je zal altijd in je achterhoofd moeten houden dat iemand andere belangen heeft. Dat heeft het ziekenhuis, maar wij als veiligheidsregio ook. In crisis is het een andere orde. Dan moet het bestrijden van de crisis vooropstaan”*. Deze eigen belangen bepalen dat naast het gemeenschappelijk doel ook eigen doelen nagestreefd worden. Zo spelen voor het Erasmus MC continuïteit, gemoedstoestand van de gebruikers en imagoschade een belangrijke rol. Het ziekenhuis is immers niet gebaat bij onrust onder bezoekers of slechte reclame in de media. *“Voor het ziekenhuis uiteraard het imago. De schade, welk bericht komt naar buiten. En natuurlijk de zorg voor de patiënten. Je wilt doorgaan met je zorg”*.

De hulpdiensten hebben andere verantwoordelijkheden en belangen. Zij redeneren vanuit hun taakstelling. De respondenten uit de hulpverleningskolom benadrukken dat zij de algemene openbare orde en veiligheid dienen te waarborgen. Zij dienen het algemene belang van openbare orde en veiligheid en niet het belang van een specifieke groep of een individu. *“Wij als overheid hebben een algemeen belang. Wij willen de effecten klein houden en het belang van het bedrijf kan anders zijn. Het openbare-ordebelaag moet altijd groter zijn dan het individuele bedrijf”*. Uitgangspunt voor de hulpdiensten is het incident bestrijden en de effecten beperken. De respondenten van de VRR gaven aan begrip te hebben voor belangen zoals imagoschade, maar het algemene belang zal in hun ogen altijd vooropstaan. *“Er kunnen zaken zijn dat mensen informatie achterhouden. Dat kan met belangen*

te maken hebben. Dat moet je wel doorgronden. Dat zou ook met een ziekenhuis kunnen zijn. Dat heeft met imago te maken. Dat is een belang van het ziekenhuis. En dat is niet primair het belang van de hulpdiensten. We nemen dat ook niet direct mee in de besluiten. Je stemt wel de doelen af. Maar wij zijn openbare diensten. En ons algemene doel is het incident bestrijden. De effecten beperken”.

De respondenten van de VRR en het Erasmus MC geven beide aan dat de belangen inzichtelijk worden gemaakt in het CoPI of het motorkapoverleg. Respondenten van het Erasmus MC geven aan dat de liaison van het Erasmus MC wel het moeilijk kan hebben omdat dat consequenties niet altijd op waarde (kunnen) worden geschat, niet door de VRR, niet door het Erasmus MC.

De respondenten uit beide kolommen geven aan dat ze inzicht hebben in de belangen van de andere kolom. Zij hebben begrip voor elkaars belangen en hebben op een bepaald moment hetzelfde gemeenschappelijke doel voor ogen. *“Ik vind het eigenlijk wel goed gaan. We weten elkaar te vinden en geven de belangen aan”.* Een respondent van het Erasmus MC geeft aan dat de afstemming van de achterliggende belangen in de loop der tijd wel verbeterd is door het houden van workshops en oefeningen. De workshops etc. hebben zeker bijgedragen aan een betere verstandhouding.

6.2.1.2 Dichtheid van het netwerk

Wanneer de respondenten bevraagd worden over hun kennis over de taken en verantwoordelijkheden, dan zien we bij meerdere respondenten een verschil van inzicht. Zo leeft het idee bij enkele respondenten van zowel de VRR als het Erasmus MC dat de hulpdiensten in charge zijn wanneer zij ter plaatse komen. *“Dat staat vast. De brandweer is de baas”. “De brandweer is onafhankelijk met bepaalde bevoegdheden. In het kader van de algemene veiligheid”. “Bij een brand is de brandweerman de baas. Het is zijn brand”.* Zij gaan er dan over, hebben het laatste woord en dragen de verantwoordelijkheid, is de beleving. *“Wat mij betreft is dat duidelijk. Op basis van de wetten in Nederland bepaalt dan de veiligheidsregio. Als het alleen al op één afdeling is en de brandweer is ter plaatse en er is opgeschaald naar GRIP, dan vertel ik altijd dat wij er niet meer over gaan. We kunnen wel onze mening geven. Maar wij gaan er niet meer over”.* Als wij een incident hebben en er is GRIP gemaakt, dan ligt de operationele leiding, in het verlengde van het opperbevel van de burgemeester, bij de leider CoPI”. Andere respondenten van de VRR en Erasmus MC geven juist aan dat de hulpdiensten ondersteunend zijn aan het ziekenhuis. Zij faciliteren het ziekenhuis in de hulpverlening en zijn zeker niet alleen verantwoordelijk. In hun ogen draagt het ziekenhuis ook een deel van de verantwoordelijkheid. *“De zorg van patiënten is de zorg van het Erasmus MC”.*

Slechts enkele respondenten van de VRR en Erasmus MC konden goed verklaren op welke wet- en regelgeving deze beslissingsbevoegdheid van de hulpdiensten gestoeld is. Zij refereren aan de verlengde-armconstructie waardoor een leider CoPI of leider ROT namens de burgemeester als opperbevelhebber bevoegd is bepaalde beslissingen te nemen. In die zin hebben zij het laatste woord, maar dragen zij niet de volledige verantwoordelijkheid. Zij geven in de interviews aan dat het ziekenhuis nog wel verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van het gegeven bevel, namens die burgemeester. Ook blijft het ziekenhuis verantwoordelijk voor de patiëntenzorg in het algemeen. *“Er ligt wel degelijk een verantwoordelijkheid bij het ziekenhuis, maar er ligt ook een verantwoordelijkheid bij de burgemeester. Nou, daar moet je elkaar ontmoeten”.* *“De bedrijfsvoering van een ziekenhuis is heel complex. De verantwoordelijke structuur is anders. Bij een crisisorganisatie ligt die verantwoordelijkheid qua verdeling heel anders. Dat is het lastige, want het ziekenhuis blijft altijd*

verantwoordelijk voor zijn eigen zorgcontinuïteit. Daar hangt heel veel aan en dat maakt het lastig om voor iedereen duidelijk te hebben wie waarvoor verantwoordelijk is". "Wanneer er geen acute dreiging is, kunnen wij als hulpdiensten niet bepalen tot een ontruiming. Dat moet het ziekenhuis zelf beslissen. Pas wanneer er wel sprake is van een acute dreiging, hebben wij het mandaat tot ontruimen". Deze inzichten sluiten ook het meest aan op de huidige wet- en regelgeving, wanneer je kijkt naar de wet op de veiligheidsregio's en de wet publieke gezondheidszorg.

De beleving van een aantal respondenten van de VRR is dat de kennis bij het Erasmus MC op CBT-niveau ontbreekt waar de taken en verantwoordelijkheden liggen. *"Omdat ze niet weten hoe het formeel geregeld is. Het feit dat het opperbevel ligt bij de burgemeester. En dat de brandweercommandant, leider CoPI of leider ROT namens de burgemeester bevoegd is om aanwijzingen te geven binnen het ziekenhuis. Bij het Erasmus MC constateerde ik dat zij geen inzicht hadden over GRIP. Dit leverde spanning op". "Er is onvoldoende kennis bij het Erasmus MC. Ze gaan er ook wel over. Maar niet over alles. Ze zitten in de film dat ze erover gaan". Deze constatering werd door een aantal respondenten van het Erasmus MC intern ook gemaakt. "We kunnen nog verder ontwikkelen dat iedereen weet wie op welke functie zit, met welk mandaat en welke kennis". "De kennis zou bij deze leden van het CBT nog onvoldoende aanwezig kunnen zijn". "De mandaten zullen ongetwijfeld vastgelegd zijn, maar dat kan ik je zo niet vertellen. Er is een regel dat wij de aanwijzingen van de hulpdiensten zo goed mogelijk opvolgen".*

Naast de kennis over de taken en verantwoordelijkheden is het zowel bij sommige respondenten van de VRR als bij die van het Erasmus MC onduidelijk wie de consequenties draagt als er zich nadelige consequenties voordoen na het nemen van een besluit. *"Maar was het fout gegaan, dan hadden we een interessant gesprek gehad van wie heeft nu het besluit genomen en waarom en die is er uiteindelijk verantwoordelijk voor?". "Verplaatsen van patiënten. Onder de vlag van de Wet Publieke Gezondheid. Het maakt ook zo lastig dat de ziekenhuizen zeggen dat de hulpdiensten erover gaan. Er zit een verantwoordelijkheid in de Wet Publieke Gezondheid wat haaks staat op de wet Veiligheidsregio. Zij zijn vanuit de wet verantwoordelijk voor hun patiënten. Bij een verplaatsing door een bommelding gaan er mensen dood. Dus dan ligt daar de afweging". Een respondent van de VRR gaf echter wel aan dat er kort geleden in juli een project 'ontruiming ziekenhuizen' is afgerond waarin is vastgelegd wie verantwoordelijk is. "Deze stukken zijn nog niet breed verspreid bij de diensten. Die stukken zijn dus vrij nieuw".*

Een respondent van de VRR gaf aan dat het afhankelijk is van het incident waar de verantwoordelijkheden liggen, maar het wel erg belangrijk is om te weten waar die liggen. Dit heeft te maken met wie het besluit mag nemen. *"Het is afhankelijk van het incident zelf, hoe belangrijk het is om te weten waar de verantwoordelijkheden liggen. Als je het hebt over de patiëntenzorg die direct betrokken is, dan moet je wel weten wie welke besluiten mag nemen". Een respondent van de VRR gaf aan dat: "Belangrijk is ook dat iedereen weet dat het ziekenhuis verantwoordelijk is voor de zorgcontinuïteit. Tenzij er echt acuut gevaar is".*

Uit de interviews met Erasmus MC-respondenten bleek dat de kennis over de eigen opschalingsstructuur en de taken en verantwoordelijkheden van de teams intern niet altijd voldoende aanwezig is. Zo kon niet iedere respondent van het Erasmus MC aangeven welke teams bij naam intern ingericht zijn en welk team precies waarover gaat. *"Hier kunnen we in groeien. Mensen kennen hun rol niet*

voldoende. Intern moeten we meer investeren in training dan in oefening”. “Verder moeten we ook naar onze eigen crisiscoördinatie kijken, zodat ze weten wie ze erbij kunnen trekken als er vragen zijn”.

Van beide kolommen wordt er aangegeven dat partijen nog worstelen m.b.t. verantwoordelijkheden en rollen. *“Maar je merkt duidelijk in de oefeningen dat de partijen nog worstelen met de verantwoordelijkheden die ze hebben en de rollen die ze hebben”. “Ik durf niet te zeggen dat al onze leiders CoPI en het ROT voldoende weten hoe het zit met de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden. En ik denk dat dit bij het Erasmus MC precies hetzelfde is”.*

De respondenten van de VRR konden allemaal een duidelijke toelichting geven van de eigen GRIP-structuur en wat het onderscheid is tussen de verschillende teams. Echter werd er wel aangegeven dat het persoonsafhankelijk is of het onderscheid in de teams in de praktijk duidelijk naar voren komt.

De respondenten van de VRR en het Erasmus MC werden ook bevraagd over hun kennis van de opschalingsstructuur van de andere kolom. Over het algemeen wisten de respondenten wel ongeveer hoe de opschalingsstructuur van de andere kolom er uitzag, maar konden ze niet altijd feitelijk benoemen hoe die teams genoemd waren en wie daar zitting in namen. *“Dat is het CoPI. Dat is een combinatie van de ambulance, de brandweer en de politie. En in combinatie met de burgemeester die daar zit. Er zit volgens mij ook nog een fasering in. Wie er dan in zitten. Maar dat heb ik niet paraat in mijn hoofd. Dat staat in mijn plan”. “Dat eerste opschalen van dat operationele crisisteam, dat heb ik even niet helder. Maar daar zitten volgens mij de SEH en andere hele specifieke units bij”.* De respondenten gaven aan dit niet als hinderlijk of onwerkbaar te ervaren. Wel hechten ze er belang aan dat ze tot een bepaalde mate kennis hebben van de opschalingsstructuur van de andere partij. *“Daarvoor moet je globale kennis hebben van de andere processen van je partners waar je op dat moment mee samen werkt”.* Zo zien zij het niet van belang dat ze het juiste beestje bij het juiste naampje kennen. Wel vinden de respondenten het belangrijk te weten dat er een opschalingsstructuur is die gelijkend is aan een model met een gelaagdheid van operationeel, tactisch en strategisch niveau. Zowel uit de interviews als uit de documentanalyse komt naar voren dat de opschalingstructuur van zowel de VRR als het Erasmus MC beide de gelaagdheid kennen van een operationeel, tactisch en strategisch niveau.

Het is in de ogen van de hulpverlenende respondenten onmogelijk om van alle objecten in de regio de namen te kennen van de verschillende crisisteamen. De respondenten uit de hulpverlenende kolom hechten er wel waarde aan om via een liaison aansluiting te vinden bij het ziekenhuis op het juiste niveau en dat zij de juiste vragen kunnen stellen. *“Ik kan, omdat de regio zo groot is en er zoveel bijzondere bedrijven zijn, nooit al die teams kennen. Dat moet ik niet gaan proberen. Ik moet zorgen dat ik in de koude fase een counterpart heb. Een gesprekspartner die een beetje de GRIP-regeling kent. En welke rol zij daarin vervullen en ik moet in staat zijn om de goede vragen te stellen”.* In hun ogen draagt de liaison bij aan een goede overdracht van informatie en kennis. De liaison kan inzicht geven over de opschalingsstructuur van het ziekenhuis, genomen beslissingen, risico's en consequenties. *“Via die liaison in de CoPI. Die liaison kan dan aangeven wat een besluit betekent voor het ziekenhuis”.* Zij worden gezien als de 'linking pin' tussen de hulpdiensten en het ziekenhuis. Alle respondenten van de VRR weten dat er een liaison vanuit het ziekenhuis geleverd kan worden, maar niet iedereen weet de exacte benaming voor de liaisonfunctie.

Omdat de liaison van groot belang is voor de hulpdiensten, vinden de respondenten uit de hulpverlenende kolom het belangrijk dat deze liaison beschikt over voldoende kennis en kunde. Vanuit het oogpunt van snelheid moet de liaison verder over voldoende beslissingsbevoegdheid beschikken. Hier wordt later nog op ingegaan.

Vanuit beide kolommen wordt aangegeven dat het niveau van de liaison cruciaal is voor de samenwerking tussen de hulpdiensten en het Erasmus MC in een opgeschaalde situatie. Door de respondenten van beide kanten wordt het niveau van de liaison niet altijd als voldoende ervaren. Deze persoonsafhankelijke factor is deels ingegeven door opleiding, training, ervaring en kennis van zaken. Volgens enkele respondenten van het Erasmus MC schiet het soms tekort in training en opleiding, waardoor zij zich onvoldoende bewust zijn van hun eigen taak, verantwoordelijkheid en rol. *“Tijdsdruk. Welke taken heeft hij in die korte tijd. En met welke persoon moet waar over gecommuniceerd worden in het Erasmus MC. Wij hebben daar te weinig ervaring in en we hebben het te weinig geoefend. Ik zie dat in de praktijk en in de oefeningen misgaan”*. Daarnaast wordt aangegeven dat de kennis over taken en verantwoordelijkheden ook afhangt van ervaring. *“Ik denk dat de kennis in het ziekenhuis over rollen en taken wisselt. Dat heeft te maken met ervaring en kennis. Sommigen werken hier al lang, sommigen zijn nieuw”*.

Kennen en herkenbaarheid

Wanneer de respondenten van de VRR en Erasmus MC bevestigd worden naar hun behoefte om elkaar bij naam en toenaam te kennen, dan zien we daar een sterke gezamenlijke mening in. Meerdere respondenten van zowel de VRR als het Erasmus MC gaven aan dat het elkaar kennen en samen getraind hebben positief bijdraagt aan de incidentbestrijding. *“Het zou wel handig zijn om elkaar persoonlijk te kennen, om te weten wie ze zijn en hoe ze reageren. Maar het is niet noodzakelijk. Als je maar weet dat je naar een crisiscoördinator moet vragen en je weet dat hij hetzelfde niveau en dezelfde mandaten heeft”*. *“Het is gewoon goed elkaar te kennen, je kent elkaars rollen. Je hebt meer vertrouwen. Het is dan minder formeel. Je gaat minder op je positie zitten. Voor mij is het netwerk en elkaar kennen goud waard”*. *“Niet iedere collega-OvD kent de crisiscoördinator van gezicht. Dit is wel belangrijk omdat het zo’n belangrijk en bijzonder gebouw is. Je hoeft geen vrienden te zijn, maar je moet wel kunnen bouwen op de persoon aan de andere kant van de tafel”*.

Alle respondenten hechten veel waarde aan om in de koude fase samen bijvoorbeeld koffie gedronken te hebben. Zo bouwt men een band op en heeft men inzicht in elkaars manier van reageren, denken en handelen. Deze band draagt bij aan een prettiger klimaat in de warme fase. Men kent elkaar immers al, wat bijdraagt aan respect en begrip. Zo gaat er geen negatieve energie of tijd verloren wanneer het gaat om kennismaken, ego’s of rolduiding. Daarnaast kan er een hoop geleerd worden in de koude fase. *“Ik vind het heel belangrijk dat je in de koude fase heel goed de samenwerking opzoekt en de consequenties bespreekt. Dus de maatregelen delen, de taken afstemmen, de draaiboeken uitwisselen. In die voorfase kan je een hoop doen”*. *“Ik ben van de benen-op-tafel-sessie. Bakkie koffie erbij. Dat brengt veel meer, als je out of the box vergadert”*. *“Zoek elkaar meer op. Informeel. Drink koffie met elkaar. Als je ziet hoe ongedwongen mensen bij een koffieautomaat bespreken?! Vergaderingen zijn altijd ambtelijk. Creatieve geesten verdwijnen bij formele settings”*. *“Zo liep ik zelf een keer tegen een afdelingshoofd aan die wat tegenwerkend was. Ik heb toen met hem afgesproken en het uitgepraat. Dat bakkie koffie hielp erg”*. *“Soms is een dag met elkaar op de hei belangrijker dan multidisciplinair*

oefenen. Dan weet je van elkaar waar elkaar krachten en zwakheden liggen". "Kennen en gekend worden wordt op prijs gesteld. Ik bel iemand niet onnodig. Dit was nodig. Je moet elkaar helpen". Daarnaast wordt aangegeven dat wanneer men elkaar kent het van invloed is op het vertrouwen dat men in elkaar heeft en welke positie men gaat innemen. *"Het is gewoon goed elkaar te kennen. Je kent elkaars rol. Je hebt meer vertrouwen. Het is dan minder formeel. Je gaat minder op je positie zitten."* *"Maar doordat we elkaar kennen, ontstaat er een samenwerking. Daarvoor stonden ze op hun strepen. Dan zagen ze me als een hindernis".*

Er worden rondleidingen en workshops in de koude fase georganiseerd door beide kolommen. De reeds genomen initiatieven worden als positief beschouwd. Echter geven beide kolommen aan dat hier doorlopend op geïnvesteerd moet worden. *"Maar wat je merkt, is dat wanneer je weer nieuwe leden krijgt, zij die kennis weer missen".* Op dit moment wordt er volgens de respondenten van zowel de VRR als het Erasmus MC nog te weinig in de koude fase met elkaar 'koffie gedronken' ter kennismaking en informatie-uitgewisseling. *"Omdat we te weinig doen aan opleiden, trainen en oefenen aan de voorkant".* Dit geldt voor het Erasmus MC net zo. Dit draagt zeker met elkaar bij aan de onderlinge bekendheid en begrip. Een reden die werd aangedragen door zowel de respondenten van de VRR als het Erasmus MC is dat het te maken heeft met te weinig tijd en geld.

Ondanks dat men elkaar misschien al van gezicht kent, hecht men er wel waarde aan dat de herkenbaarheid van functionarissen door middel van bijvoorbeeld hesjes geregeld is. *"Herkenbaarheid is echt heel belangrijk". "Herkenbaarheid zou het dan makkelijker maken".* De gezamenlijke mening van de respondenten is dat dit nu goed geregeld is. Hierdoor is snel inzichtelijk wie het aanspreekpunt is. *"Ik heb goede ervaringen. Ik werd ook goed opgevangen door de BHV en goed begeleid". "Ik werd daar intern goed opgevangen en goed gecoacht".* Naast de herkenbaarheid is het belangrijk dat de leidinggevende persoon zich kenbaar maakt omdat er veel mensen met herkenbare jassen/hesjes lopen. Uit de ervaringen van de respondenten van de VRR komt naar voren dat het herkenbaar maken van de crisiscoördinator ter plaatse goed verloopt.

6.2.1.3 Fragmentatie van het netwerk

Over het algemeen zijn alle respondenten van de VRR en het Erasmus MC zich er terdege van bewust dat er een bepaalde mate van afhankelijkheid zit tussen en in beide kolommen. *"Je moet goed luisteren naar de crisiscoördinator, die heeft inzicht in de consequenties voor de zorg". "De brandweerman heeft verstand van brandbestrijding".* De gedacht is dat men in het algemeen belang het incident niet alleen kan oplossen. *"Je hebt met allerlei partijen te maken op het moment dat er een ramp zich voordoet. We zijn maar tot beperkte mate in staat bij een ramp zelf onder controle te krijgen". "We kunnen de eerste dingen doen met onze BHV en middelen die we hebben, maar we zijn onmiddellijk afhankelijk van andere partijen, met namen de hulpdiensten". "Maar het gaat erom dat je jouw counterpart van het Erasmus MC opzoekt en vragen stelt".* Er wordt aangegeven vanuit beide kolommen dat deze afhankelijkheid zich uit in informatie, kennis en materieel. De informatie is tijdens een incident versnipperd en deze moet uitgewisseld worden voor een eenduidige en complete beeldvorming. *"De samenwerking verloopt alleen goed als je de informatie deelt met elkaar". "Bij een crisis moet je snel bij elkaar komen, zodat je de belangen kent en de consequenties. Je moet snel informatie uitwisselen". "Je moet vooral goed informatie delen. Dan kan je het naast elkaar leggen".* Daarnaast speelt kennis een hele grote rol. De verschillende kolommen beschikken over specifieke kennis. *"Je hebt expertise nodig uit het ziekenhuis. Je bent dus heel afhankelijk van elkaar". "Het ziekenhuis is verantwoordelijk*

voor de zorg-continuïteit daarom ben je tot elkaar veroordeeld". *"De brandweer heeft kennis van brandbestrijding en van ingewikkelde stoffen. De politie heeft kennis van het afzetten en evacueren, begeleiden enzovoort. De GHOR heeft kennis van.... Zo heeft ieder zijn eigen kennis. Het ziekenhuis heeft weer kennis van hun eigen interne processen"*. Voor alle respondenten van de VRR en het Erasmus MC is deze uitwisseling van kennis noodzakelijk om goed inzicht te hebben in de beeldvorming en de consequenties van beslissingen. Bovendien beschikken beide kolommen over middelen die de andere kolom niet bezit. *"In crisisbestrijding is het algemeen uitgangspunt dat je elkaar nodig hebt"*.

Crisiscoördinator

Uit de interviews met het Erasmus MC blijkt dat het Erasmus MC tegenwoordig zes crisiscoördinatoren heeft. Deze crisiscoördinatoren nemen de rol van liaison op zich in het CoPI en verzorgen de brug van informatie en kennis tussen de hulpdiensten en het Erasmus MC. De liaison van het Erasmus MC kan volgens alle respondenten van de VRR en het Erasmus MC iets betekenen in een vertaling van wat een besluit betekent voor het ziekenhuis. Het ziekenhuis en de hulpdiensten zijn zich ervan bewust dat ze beide erg afhankelijk zijn van deze liaison. *"Het liaisonniveau is heel belangrijk". "Die vertaalslag moet ook gemaakt worden tussen de crisiscoördinator en het CoPI. Dit is de schakel tussen deze teams"*.

Een crisiscoördinator moet volgens beide kolommen inzicht hebben in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. *"Om te beginnen inzicht in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Je moet weten met welk mandaat je daar zit en in welke rol. Je moet inzicht hebben in de processen van het ziekenhuis. Zowel organisatorisch als technisch. En je moet voldoende mandaat hebben. Vanuit een respondent van de VRR wordt aangegeven dat er niet voldoende inzicht is in of de liaison wel over voldoende mandaat beschikt. "Belangrijk is wel dat die liaison besluiten mag nemen, dat hij een bepaald mandaat heeft. Dat hij korte lijntjes heeft. Ik weet niet of de liaison dat voldoende heeft"*. Zoals al eerder is aangegeven, hechten de respondenten van de VRR er wel waarde aan dat er een liaison is die voldoende mandaat bezit om besluiten te nemen. Uit de documentanalyse is naar voren gekomen dat de crisiscoördinator wel over de juiste mandaten beschikt om bepaalde besluit te mogen nemen, maar zodra er een CBT is gevormd deze mandaten deels verschuiven.

Uit de gesprekken met zowel de VRR als het Erasmus MC kwam naar voren dat deskundigen van het ziekenhuis niet altijd in staat zijn zelf fysiek plaats te nemen in een CoPI omdat er intern van hen ook bepaalde verwachtingen zijn. *"De crisiscoördinator is ook de linking-pin tussen de crisisteam binnen het Erasmus MC". "De crisiscoördinator is ook lid van het CBT van het Erasmus MC". "Bij het CoPI-overleg ontbrak de crisiscoördinator". "Het moeilijke is dat de crisiscoördinator intern zijn opschaling moet opstarten, maar op dat niveau ook buiten bij onze officier van dienst verwacht wordt"*.

Respondenten van de VRR ervaren het ontbreken van de crisiscoördinator als niet wenselijk omdat de schakel dan mist met de informatie en kennis van het ziekenhuis. *"Vindt u de structuur nu goed geregeld van het ziekenhuis? Nee. Misschien hebben ze het al gewijzigd, maar het feit dat je een crisiscoördinator met een dubbele of driedubbele rol hebt, is kwetsbaar. Hij moet keuzes maken waar hij zijn aandacht op zet. Vaak zal zijn aandacht gaan naar het ziekenhuis". "Uit een oefening en een eerdere calamiteit bleek dat één crisiscoördinator te weinig was"*. Dit probleem werd ingegeven door het Erasmus MC als een capaciteitsprobleem binnen het Erasmus MC. Hierop hebben de respondenten van het Erasmus MC aangegeven dat vorig jaar is gekozen om de organisatiestructuur aan te passen. Om deze liaisonwerking in de snel opvolgende vergaderingen binnen de opschalingsstructuur effectief en snel te laten verlopen, werd besloten niet één, maar twee crisiscoördinatoren piket te laten draaien

en in te zetten bij een incident. *“Wij constateerden ook dat één crisiscoördinator te weinig is om het werk aan te kunnen. Vandaar dat we schaduwdiensten hebben, zodat er meer in huis kunnen komen”*. Zo kan er één plaats nemen in het CoPI en de andere een coördinerende rol op zich nemen in het ziekenhuis. Dit is een duidelijk voorbeeld dat men zich ervan bewust is dat de afhankelijkheid in de samenwerking hoog is tijdens de incidentbestrijding. Bij de respondenten van de VRR is niet bekend dat er nu twee crisiscoördinatoren in dienst zijn. Uit de interviews met de respondenten van de VRR is niet naar voren gekomen of het wenselijk is om te weten dat er nu twee crisiscoördinatoren op piket staan.

De afhankelijkheid is intern bij het Erasmus MC ook waar te nemen. Gezien de omvang, complexiteit en zeer specifieke activiteiten is de crisiscoördinator niet in staat om alles te weten. Er wordt ook niet verwacht dat een crisiscoördinator alles weet maar hij of zij moet wel de schakels kennen waar bepaalde informatie/kennis te halen is. *“Als crisiscoördinator moet je de schakels kennen. Je hoeft niet alles te weten. Je kan niet alles op je schouders nemen. Je moet coördineren. Ik moet weten wie ik moet inschakelen”*. Respondenten van de VRR gaven aan dat het kennen van de schakels nog niet volledig beheerst wordt door sommige crisiscoördinatoren. *“Zij moest informatie intern gaan ophalen, maar zij kwam er intern ook niet doorheen”*. Door de respondenten van het Erasmus MC wordt aangegeven dat dit sterk afhangt van of de crisiscoördinator die kennis bezit of niet dit vanwege o.a. de ervaring. *“De nieuwe crisiscoördinatoren kunnen daar nog in groeien”*. *“Er zijn bij ons gewoon ervaren crisiscoördinatoren. Daar zou ik veel van willen leren. Ik mis daar nog kennis in”*. *“Bij de jongeren is minder kennis. Zij zijn nieuw. Daarom werken we ook met schaduwdiensten. Zodat ze op een ervaren iemand kunnen terugvallen. We laten ze niet zwemmen”*.

Beide kolommen gaven aan dat de expertise binnen het Erasmus MC soms heel beperkt is. De kennis over een bepaald onderwerp kan afhangen van enkele personen. *“Er zijn simpelweg te weinig mensen beschikbaar met specifieke benodigde kennis om inzicht te geven in bepaalde consequenties. Deze expertise in de vorm van een enkele persoon kan zich niet in tweeën splitsen. Hierdoor kan het CoPI en/of het ROT niet altijd een beroep doen op fysieke deelname en aanwezigheid in hun besluitvorming van deze expert”*. De respondenten van de VRR hebben aangegeven dat soms de lijn van communicatie via de crisiscoördinator niet wenselijk is. Hiermee zouden de communicatielijnen erg lang en de informatie vervormd worden. *“Dit zal lopen via de crisiscoördinatoren. De communicatielijnen worden daarmee erg lang. Het nadeel is dat het lang duurt voordat de informatie binnenkomt. En informatie kan vervormd worden. Als je vragen hebt, duurt het ook lang voordat je weer informatie krijgt”*. De oplossing volgens de hulpdiensten zou zijn om de expertise in de MCU uit te nodigen. Echter geven de respondenten van het Erasmus MC aan dat deze kennis ook nodig is voor de teams binnen het Erasmus MC zelf. Hier zit dus een dilemma in dat er te weinig mensen zijn met de specifieke kennis.

Door de respondenten van de VRR werd aangegeven dat men wel afhankelijk is van de liaison/kennis van het ziekenhuis, maar dat bij afwezigheid van de liaison wel doorgedaan wordt met het nemen van besluiten en handelingen dit i.v.m. de tijdsdruk. *“Die korte tijd is belangrijk. Je hebt weinig tijd bij een ramp. Je moet snel tot uitvoering komen. Als je te lang wacht verlies je tijd”*. Hier zie je dat die tijd weer een invloedrijke factor is.

Liaison Erasmus MC in het ROT

De enkele oefening die gehouden is met een liaison van het Erasmus MC in het ROT gaf volgens de respondenten van zowel de VRR als het Erasmus MC aan dat de liaison niet voldoende getraind was in zijn rol als liaison. In deze oefening ontving het CBT te weinig informatie van de zittende liaison in het ROT en andersom. *“Een leerpunt was dat ons lid van de raad van bestuur naar het ROT op de Kop van Zuid moest gaan. Dat vinden wij dus lastig. Dat kunnen we nog verbeteren”*.

‘Out of the box’-gedachte

Een voorstel dat in de interviews van de respondenten van de VRR naar voren is gebracht, is de plaatsing van een liaison namens de hulpdiensten in het CBT van het Erasmus MC. *“Je zou ook een vrije CoPI-leider of ROL met zijn kennis in het CBT kunnen zetten. Bij zo’n team kan hij multidisciplinair meedenken”*. Een andere respondent van de VRR gaf aan dat wellicht een informatiemanager kan deelnemen in het CBT om alle informatie op te lijnen en in het LCMS-systeem te plaatsen. *“Ik zit te denken om een informatiemanager te leveren aan de organisatie, het Erasmus MC. Bij evenementen doen we dat ook”*.

Op deze ‘out of the box’-gedachte werd door de respondenten van zowel de VRR als het Erasmus MC op verschillende manieren gereageerd.

Zo zag een aantal respondenten, met name uit de hulpverlenende kolom, hier voordelen in. Zo zou deze liaison een soort ogen-en-orenfunctie kunnen vervullen voor het CoPI en/of ROT. Ook zou deze liaison een vertaalslag kunnen maken namens de hulpdiensten naar het CBT. De liaison zou verder bij vragen van het CBT een toelichting kunnen geven of informatie oplijnen. *“Hij kan kennis inbrengen”*. *“Mogelijk worden er zaken besproken die voor de hulpdiensten helemaal niet mogelijk zijn. Dan kan hij dat meteen tackelen”*. *“Ik ben daar persoonlijk voorstander van. Je moet transparant zijn naar elkaar. Maar wat besloten wordt bij het CBT, kan wringen bij de hulpdiensten. Ik zie het dus als zinvol als je advies kan krijgen van zo’n liaison. Je hebt dan een stukje kennis van de andere kant aan onze tafel”*. Dit sluit beter aan met de verantwoordelijkheidsverdeling want het CBT kan en mag niet over alles besluiten. Een respondent van de VRR vindt dat gekeken moet worden naar de effecten van het incident. Dit zou bepalend moeten zijn voor wie uit welke kolom van de hulpdiensten de vertegenwoordiging en liaisonfunctie op zich neemt in het CBT. *“Dat ligt aan het incident. Degene die de meeste expertise van het incident heeft. Je moet kijken waar het incident het meeste effect op heeft”*. Zo stelde de respondent dat bij een brand juist een officier van dienst van de GHOR zitting zou moeten nemen in het CBT, omdat deze officier van dienst de beste vertaalslag kan maken naar de zorg. Meerdere respondenten geven aan dat er ook een gevaar schuilt in deze extra liaisonrol. Zij waarschuwen voor een dubbele communicatielijn, wat niet wenselijk is, omdat informatie hierdoor verloren kan gaan of tegenstrijdig kan zijn.

Enkele respondenten uit het Erasmus MC zien ook mogelijke nadelen aan deze uitwisseling. Zij herkennen de verschillende belangen die eerder in paragraaf 6.2.1.1 besproken zijn. *“Als je externe diensten aan tafel hebt, dan zit je dicht bij elkaar. Dat kan positief zijn, maar dat hoeft niet perse alleen maar positief te zijn”*. Om hun consequenties en belangen goed af te kunnen wegen, bespreken zij dit liever eerst intern en geven ze het dan later mee aan het CoPI via de liaison. De aanwezigheid van een hulpverlener in de rol van liaison zou dit interne vertrouwelijke moment kunnen beïnvloeden. *“Ik weet niet of het dan meer afgewogen verloopt als de hulpdiensten aan tafel zitten. Of dat je het gewoon eerst samen intern bespreekt en dan meegeeft aan de bestuurder naar de andere tafel”*. Het is voor

deze respondent dan ook onduidelijk of de hulpdiensten tijdens de bijeenkomsten van het CBT goed luisteren naar de belangen van het ziekenhuis en niet te veel invloed uitoefenen op de te nemen besluiten.

Echter geven respondenten van de VRR aan dat deze optie op dit moment in de eerste twee uur lastig is, omdat er geen functionaris nu direct op piket hiervoor beschikbaar is. *“Maar in de eerste 2 uur gaat dat niet lukken want die capaciteit hebben we niet onder de piketknop”*. Daarnaast wordt er aangegeven dat er nog niet veel collega's zijn die deze rol goed zouden kunnen vervullen, nog onder de ROL's, LC's nog onder de Informatiemanagers (IM's).

6.2.2 Vorm

Alle betrokken partijen kennen een bepaalde vorm van dagelijkse hiërarchie in de organisatie van de koude fase. Echter wordt er in de interviews van zowel de VRR als het Erasmus MC aangegeven dat bij een incident of calamiteit een andere organisatie nodig is. Er kan niet meer gewerkt worden vanuit hiërarchie. De bureaucratie die voortvloeit uit de hiërarchie zou de incidentbestrijding te traag maken. *“Bij een incident of calamiteit heb je een andere organisatie nodig. Dan kan je niet meer werken vanuit de hiërarchie. Dan zou de brandweer met elk afdelingshoofd moeten overleggen. Dat moet je anders doen”*. *“Dan krijg je een ander model. Dan klapt het systeem om”*. Het is belangrijk dat er een systeem opgezet wordt waarmee snel gewerkt kan worden. *“Zo effectief en snel mogelijk zaken kan uitzetten. Dat je zaken dus snel kunt organiseren”*.

Grootte van de teams

Zowel respondenten van de VRR als het Erasmus MC gaven aan dat de teams die ingericht worden niet te groot van omvang moeten zijn. Dit zou ten koste gaan van de effectiviteit van vergaderen. Op de vraag of het operationele team van het Erasmus MC en het CoPI samengevoegd kunnen worden omdat beide teams bezig zijn met de incidentbestrijding ter plaatse, werd aangegeven dat dit niet wenselijk is. *“Ik vind dat niet wenselijk. De groep wordt te groot en je werkt dan niet snel”*. *“Liever niet. Want dan wordt het team te groot. Dit team is nu al 12 man”*. *“Niet. Want het CoPI bestaat uit een man of 10 en het crisisteam van het Erasmus MC bestaat uit een man of 10. Dan krijg ik een Poolse landdag. Dat krijg je nooit gemanaged”*. De grootte van de teams heeft volgens de respondenten van beide kolommen namelijk effect op de snelheid van vergaderen en het nemen van beslissingen. *“Omdat je het CoPI zo klein mogelijk wil houden. Dan kan je sneller beslissingen nemen”*.

Op de vraag of het CoPI dan wel samen kan met het ROT werd door de respondenten van de VRR aangegeven dat dit ook niet wenselijk is. De reden dat deze samenvoeging niet wenselijk is, is dat anders de span of control te groot wordt. *“Dan wordt je span of control te groot. Je CoPI staat op het plaats incident. Moet je nog een grotere vrachtauto kopen? Het aantal mensen wordt te groot, maar ook het aantal taken”*. Daarnaast komen er onderwerpen ter tafel die in het CoPI de eerste twee uur niet relevant zijn. *“We zien nu al in het CoPI dat er zaken op tafel komen die in de eerste 2 uur niet relevant zijn. Tel daarbij alle zaken die spelen in het ziekenhuis die de zorgcontinuïteit aangaat.....dat is voor die politieman of brandweerman die bezig is met de incidentbestrijding totaal irrelevant op dat moment”*. *“Maar ik zou dus het CoPI en het ROT splitsen. Zorgcontinuïteit ligt bijvoorbeeld meer in het ROT dan het CoPI”*.

Er wordt echter wel aangegeven dat er incidenten zijn waarbij het wel werkbaar zou zijn als je het CoPI uitbreidt i.p.v. een apart ROT inricht. Dit is volgens de respondenten van de VRR incidentafhankelijk of het werkbaar is of niet. Maar bij een complex incident is deze samenvoeging niet haalbaar. *“Er zijn incidenten denkbaar waar dat prima bij kan. En dan zeggen we: “Kijk maar...”. Maar als ik echt een complex incident heb, met veel effecten in de omgeving, dan gaat dat gewoon niet lukken. Als ik brand heb in de hoogbouw van het Erasmus MC, dan gaat daar een bepaalde dynamiek van uit. Ik heb dan echt geen tijd om de omgeving ook nog in de gaten te houden. Drenthe heeft geen ROT meer. Maar die hebben een ander gebied. Die hebben geen Erasmus MC, geen havens. Om het dan landelijk door te trekken vind ik onlogisch”.*

Ontkleurde leider

Respondenten van beide kolommen geven aan dat bij incidenten behoefte is aan een functionaris die duidelijk sturing kan geven, inzicht heeft in ‘the big picture’ en kan optreden als verbinder. Het liefst zien de respondenten van beide kolommen dat deze leidinggevende functionaris ‘ontkleurd’ is. *“De leider stuurt dit proces. Hij is ontkleurd. En bewaakt de lijnen”.* Hiermee doelt men op een leider CoPI/regionaal operationeel leider of crisis coördinator/hoofd CBT die kan denken en spreken namens het hele proces, besluiten neemt in het belang van alle partners en niet enkel alleen voor zijn eigen discipline of afdeling opkomt. Deze functionaris moet het overzicht houden en lijnen bewaken. Wanneer hij te veel betrokken is bij één bepaalde discipline door zijn achtergrond, dan schuilt het gevaar erin dat hij meer in dit deelproces gezogen wordt en zijn aandacht verliest voor de andere deelprocessen. *“Dan heb je een conflict of interest. Dat hij voor zijn eigen kolom opkomt. Dat een proces voorgaat. Zijn ontkeuring moet de indruk geven dat hij technisch voorzigt”.* *“Ja want als je te diep op de inhoud ingaat, dan zou je het belang wat jij vertegenwoordigt op het moment dat er iets gebeurd moet, prevaleren. Dat er andere belangen zijn daar moet je in goed overleg je gezamenlijk doel vaststellen en gaan nastreven. Als je teveel kennis hebt op de inhoud dan heb je soms de neiging om dan voor een ander te gaan denken terwijl je daar zit voor elkaars belangen”.* De leider is vooral bezig om de beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming op elkaar af te stemmen en dit te begeleiden zodat er een eenheid ontstaat binnen het team. *“Dus je moet wel kennis hebben van wat iedereen doet en weet, maar eigenlijk niet te veel want dan zou je te diep op de inhoud ingaan”.* Het nemen van besluiten van de ontkleurde leider geven respondenten van beide kolommen aan dat dat gebaseerd is op vertrouwen of deze persoon de juiste besluiten neemt. *“Dat is gebaseerd op vertrouwen dat hij de beste beslissing neemt, gezien de belangen”.*

Een aantal respondenten van de VRR geeft aan dat crisisorganisatie van het Erasmus MC kwetsbaar is opgezet. Dit komt volgens de respondenten, zoals al eerder is benoemd, door de meerdere functies die een crisiscoördinator moet uitvoeren. Het is lastig omdat de aandacht verdeeld moet worden tussen de zaken die prioriteit krijgen en welke niet. Noot: Uit de interviews met het Erasmus MC kan, zoals hierboven al eerder is aangegeven, geconstateerd worden dat deze werkwijze inmiddels deels is aangepast.

Gelijke organisatievorm

Respondenten van de VRR en het Erasmus MC geven beide aan dat het handig is wanneer beide organisaties gelijkheid kennen in de opbouw van organisatiestructuur ten tijde van rampen. *“Vanuit de keuze en de verantwoordelijkheden lijkt het mij logisch dat er een systeem bestaat die lijkt op onze operatie. Wij hebben ook gelaagdheid. Als er dan gesprekspartners zijn, dan lijkt het mij logisch dat een leider ROT overlegt met iemand op zijn niveau van het ziekenhuis”.*

Zowel de organisatie van de VRR als die van het Erasmus MC kennen, zoals eerder al aangegeven, een opschalingssystematiek die ingedeeld is in operationeel, tactische en strategische niveaus. De opschalingssystematieken van beide organisaties zijn bekeken bij de documentanalyse en daaruit is op te maken dat deze op elkaar aansluiten. *“Is de opschalingstructuur en de mandaatstelling van de veiligheidsregio hetzelfde als die van het Erasmus MC? Ja, een beetje wel. Alleen is het bij ons intern natuurlijk kleiner en richten wij ons natuurlijk op de effecten ter plaatse”*. Dit is volgens de respondenten noodzakelijk om de juiste koppelingen te maken tussen functionarissen. *“Wat ik wel wil, is dat zij inzichtelijk hebben dat we binnen de overheid in onze regio met 4 niveaus werken. CoPI, ROT, GBT en RBT. En ik wil dat deze bedrijven mensen kunnen leveren voor deze teams. Op hetzelfde niveau”*. Er is aangegeven dat wanneer de hulpdiensten opschalen, het noodzakelijk is dat het ziekenhuis op hetzelfde niveau mee opschaaft om de functionarissen aan elkaar te koppelen. In de praktijk wordt hiernaar gestreefd door het Erasmus MC. Zij geven aan dat dit alleen goed kan verlopen mits de communicatie goed verloopt. Hierin zit volgende respondenten nog wel een aandachtspunt.

Flexibiliteit

Enkele respondenten van de VRR en het Erasmus MC geven aan dat er een bepaalde mate van flexibiliteit moet zijn om de verschillende teams binnen de crisisorganisatie in te richten en effectief te blijven. Echter, volgens andere respondenten schuilt daar een gevaar van afwijking van de vaste lijnen in. *“Daarmee bedoel ik dat men zeker probeert de lijnen te bewandelen die afgesproken zijn. Maar wanneer ze de juiste persoon niet kunnen bereiken, dan wijken ze af van de afgesproken structuren. Dat hoeft niet verkeerd te zijn, maar dat kan tot vreemde situaties leiden*. Het kan raar zijn om af te wijken omdat de mandaten wel op een bepaald niveau liggen. *“Omdat daar de mandaten liggen en de juiste lijnen om zaken voor elkaar te krijgen”*. Alle respondenten geven aan dat het persoonsafhankelijk is of deze flexibiliteit wordt genomen en gegeven.

6.2.3 Sturing

I.v.m. de tijdsdruk tijdens een incident is ervoor gekozen om bepaalde mandaatstellingen toe te bedelen aan functionarissen om snelheid te creëren. Het gaat er dan volgens de respondenten niet om welke rang deze persoon heeft, maar meer om de kennis, kunde en mandaatstelling. *“Ik vind dat die lijn helder moet zijn. De theorie is helder. Het loopt op papier gladjes. Maar als je naar de tijdlijn kijkt bij een incident, dan gebeurt er een hoop. Eerst een brandweerauto met een bevelvoerder. Dan komt de OvD-B. Dan zijn hoofd OvD. De politie heeft dat ook. Een brigadier. Dan een OvD enzovoorts. Ik mag dan ook HOvD-P zijn. Dan is de vraag....wanneer ga je je ermee bemoeien. Gaat het goed....dan kijk ik toe. Maar wanneer grijp je wel in? Dat is de vraag. Wanneer ga je je er wel mee bemoeien? Daar zijn dan de procedures voor. En dan kom je in die hiërarchische lijn met lijnsturing en iemand die uiteindelijk keuzes moet maken. En iemand is dan vanuit zijn rol commandant”*.

Sturing wordt dan gebruikt om overzicht te creëren. Beide partijen geven aan dat het niet wenselijk is dat deze leidende functionaris op zijn ‘strepen’ gaat staan bij incidenten. Er gaat een bepaalde vorm van macht uit wanneer je op je ‘strepen’ gaat staan. Daarom wordt dit als niet wenselijk ervaren. Los van het feit dat het de relatie tijdens incidenten verstoort, kunnen je ‘strepen’ er ook vies van worden. Deze vorm van leidinggeven dient volgens de respondenten zo lang mogelijk vermeden te worden. Dit om weerstand te voorkomen, het doel te bereiken en de samenwerking goed te houden. *“Ik zeg altijd dat je zo min mogelijk op je strepen moet staan. Het kan zijn dat je je doel niet bereikt. En je strepen worden smerig. Maar soms ontkom je er niet aan”*. *“Mensen staan op hun strepen als het vertrouwen*

weg is. Maar eigenlijk zou je je strepen niet moeten gebruiken. In tijden van een crisis moet je ze respecteren. Maar je hoeft er niet op te staan". "Omdat je dan een dikke kans hebt dat je de relatie beschadigt. De relatie is heel belangrijk, maar het mag alleen nooit de oplossing of het resultaat overheersen". Er is dus een weerstand tegen hiërarchie en macht, maar soms is deze onvermijdelijk om zaken gedaan te krijgen. Het merkwaardige is dat men aan de voorkant weerstand heeft tegen hiërarchie, maar als iemand directief gaat sturen op een moment dat het hectisch is, vindt men dat vaak toch wel prettig. Het is belangrijk om hier directief leidinggeven niet te verwarren met louter 'op de macht gaan', maar de rol en positie gebruiken om binnen de beschikbare tijd een maximaal resultaat neer te zetten. En soms is het onvermijdelijk om daarbij 'op je strepen te gaan staan'.

Wel geven alle respondenten aan dat er in de warme fase een vorm van hiërarchie is, maar dat men dit meer vindt in de verantwoordelijkheden en mandaatstelling. Deze mandaatstelling is bij incidenten dus afwijkend van de dagelijkse ingerichte hiërarchie. Dat de dagelijkse hiërarchie kan schuren met de mandaatstelling is volgens respondenten persoonsafhankelijk. De vraag die daarbij gesteld kan worden, is hoe goed iemand in zijn vak of rol zit en of hij de mandaatstelling respecteert. "Het gaat om acceptatie. Ik ben leider. Wil niet zeggen dat ze mij ook accepteren in die rol. Zonder namen te noemen weet ik iemand die mij moeilijk accepteert als leider". Uit de interviews is niet direct gebleken dat het gros van de functionarissen niet goed in hun vak zit. Of de mandaatstelling dagelijks schuurt met de hiërarchie of dat dit incidenteel is, werd niet duidelijk.

Respondenten van het Erasmus MC geven aan dat er ook binnen het ziekenhuis sprake is van hiërarchie. Men geeft aan dat de leidinggevende persoon ten tijde van een crisis, de crisiscoördinator, niet altijd bij machte is om boven bepaalde functionarissen te staan. "Ook binnen het ziekenhuis spelen hiërarchieën. In die oefening was nog een crisiscoördinator de voorzitter en die was vanuit de hiërarchie niet bij machte om die viroloog aan te kunnen".

Respondenten van de VRR en het Erasmus MC geven aan dat soms de hiërarchie domineert i.p.v. de oplossingsgerichtheid. Dit is dan wel persoonsafhankelijk wie op dat moment dienst heeft of dit aan de orde is. "En soms domineert de hiërarchie in plaats van de oplossingsgerichtheid". "Maar ik wist dat dat niet paste. De kazerne was te klein. Want ik wist dat, omdat iemand in het CoPI werkte in die kazerne. En toch vond het ROT dat we daar moesten debriefen. Dan schuurt de hiërarchie met de bevoegdheden".

Meerdere respondenten geven aan dat bij mandaatstellingen ook verantwoordelijkheden komen kijken. Ook al werkt men minder vanuit een hiërarchische structuur, toch erkent men dat er altijd iemand eindverantwoordelijk is voor een bepaald proces. Zo kan er veel bewegingsruimte geboden worden, als het ertoe doet moet er altijd iemand zijn die kan ingrijpen of een vetorecht heeft als het op bepaalde besluiten aankomt of conflict oplossend kan optreden. "Als ik in het CoPI zit en de politie wil linksaf, de brandweer rechtsaf en de GHOR rechtdoor, dan luister ik naar alle argumenten. En ik weeg af wat belangrijk is. Ik probeer consensus te bereiken. Maar als alle stemmen staken en we komen er niet uit, dan ben ik niet alleen gerechtigd, maar ook verplicht om een besluit te nemen".

Wel gaven meerdere respondenten van beide kolommen aan dat er een maximale bandbreedte zit aan hun mandaatstelling en verantwoordelijkheden. Dit is mede door wet- en regelgeving en planvorming ingegeven. Wanneer een besluit en de daaraan verbonden consequenties het plafond

van verantwoordelijkheid overstijgt, achten de respondenten het noodzakelijk ruggenspraak te plegen met het hogere niveau. *“Je hebt dan te maken met mandaten en beslismomenten. Dit moet op een ander niveau plaatsvinden. Dit stijgt dan boven mijn niveau uit. Als het zo groot wordt dat het lokaal overstijgt, dan moet het ook een niveau omhoog”. “Als het tot mijn niveau blijft, dan heb ik het mandaat. Wordt het groter, dan verschuift dat. Ik vind dat niet erg. Want ik heb genoeg processen lopen”.*

Daarnaast spelen mandaten van beide kolommen een rol. Niet alleen binnen de organisaties ligt een mandaatstelling, maar ook tussen de VRR en het Erasmus MC. Dit is verbonden aan de wettelijke taken en verantwoordelijkheden. *“Het operationeel crisisteam heeft bijvoorbeeld de gedeelde bevoegdheid met de BHV om direct te ontruimen. Dus het mandaat in de eerste korte termijn fase. Tenzij de brandweer ter plaatse het commando overneemt”.*

In de interviews geven de respondenten van de VRR en het Erasmus MC aan dat de mandaatstelling schriftelijk goed ingeregeld is. Mandaatstelling brengt echter in de praktijk wel onduidelijkheid bij enkele respondenten van het Erasmus MC. Niet elke respondent weet precies wat de bandbreedte van zijn of haar mandaatstelling is. Ook weten de respondenten niet altijd bij welk niveau welke verantwoordelijkheden en mandaten ligt. Dit gebied van verantwoordelijkheden en mandaten wordt door sommige respondenten als onduidelijk en als een grijs gebied ervaren. Welke beslissingen mag ik nemen? In hoeverre ben ik bevoegd in mijn rol? Goed kunnen leidinggeven en sturing geven wordt als onmogelijk ervaren als men niet vakinhoudelijk weet wat de verantwoordelijkheden en mandaten zijn. Enkele respondenten van het Erasmus MC ervoeren bij oefeningen dat het niet voor iedereen van het Erasmus MC duidelijk was dat ze bepaalde beslissingen mochten nemen. Dit uitte zich door het niet nemen van besluiten of het niet stevig oppakken van een rol in bijvoorbeeld een crisioverleg. *“Ik werd toen, denk ik, door mijn collega’s uitgelachen. Want ik wist niet dat ik in het CoPI een soort leidinggevende rol had en dat ik meer druk kon uitoefenen in die vergadering”.* Meerdere respondenten geven aan dat er meer opgeleid, getraind en geoefend moet worden in en over deze rollen, zodat de mandaatstelling en taken duidelijker wordt.

Vanuit respondenten die een leidinggevende rol in de warme fase op zich nemen, wordt aangedragen dat ze er wel belang aan hechten dat er flexibiliteit en professionele werkruimte geboden wordt ten tijde van een incident of ramp. Er moet bewegingsruimte zijn voor ad-hoc-beslissingen, indien dit noodzakelijk is. Dit geldt zowel voor de medewerker ter plaatse als de functionaris die belast is met de rol van operationeel leider, leider CoPI of crisiscoördinator. Deze flexibiliteit biedt kansen om snel en adequaat te kunnen inspelen op de snel veranderende omstandigheden bij incidenten. De respondenten gaven aan dat het wachten op toestemming van een hoger niveau te lang zou kunnen duren, wat de snelheid aan initiatief en handelen ontnemt.

Er wordt aangegeven door respondenten van de VRR dat zij veel liever werken in de eerder genoemde rollen met een vorm van ‘Commanders Intent’. Hiermee wordt bedoeld dat het hogere niveau aangeeft wat er in het algemeen van de medewerkers ter plaatse verwacht wordt. Men biedt door bindende aanwijzingen kaders waarbinnen de medewerkers zelfstandig kunnen opereren. Medewerkers kunnen dan in de geest van het hogere niveau besluiten nemen, wat de bewegingsvrijheid en de daarmee gemoeide besluiten ten goede komt. *“Ik investeer altijd op de Commanders Intent. Wat is nu de bedoeling van ons optreden? Tot de agent op straat. Wat is de bedoeling van onze aanwezigheid en wat is zijn rol? En uiteindelijk moeten mensen op straat hun eigen*

keuzes maken". Twee belangrijke kritische succesfactoren hierin zijn de vakbekwaamheid, inclusief operationele kennis en de bekendheid met 'Commanders Intent'. Er wordt aangegeven dat het hierin vaak mis gaat omdat vaak kennis van de 'Commanders Intent' ontbreekt en met regelmaat de vakbekwaamheid onder de maat is.

Volgens alle respondenten kan het voorkomen dat men het inhoudelijk niet met elkaar eens is. Dit wordt opgelost door met elkaar te praten als hiervoor de tijd en ruimte is. Anders neemt de hoogst leidinggevende simpelweg een besluit. Een goede communicatie is dan belangrijk. *"Maar je kan het inhoudelijk niet eens zijn met elkaar. Dit wordt opgelost door met elkaar te praten"*.

Zowel de VRR als het Erasmus MC geven aan dat de hiërarchische verhoudingen niet problematisch zijn voor de mandaatstelling, maar dat het mensafhankelijk is of dit schuurt of niet. *"Als je je vak verstaat en begrijpt waarom het af en toe nodig kan zijn om hiërarchisch op te treden, maar er alleen maar gebruik van maakt als het niet anders kan, dan is er niets aan de hand"*.

6.2.4 Proces

Omdat er een verantwoordelijkheid ligt bij het ziekenhuis en bij de hulpdiensten is het van belang om elkaar te ontmoeten en zaken af te stemmen. Deze ontmoeting komt voort uit het gemeenschappelijke doel, de taken en verantwoordelijkheden, maar ook door de onderlinge afhankelijkheid. Respondenten vinden het van belang dat voor een goede incidentbestrijding kennis en informatie uitgewisseld wordt. Zij vinden het in het proces van netwerksamenwerking belangrijk om te communiceren, contact te onderhouden, en werkwijzen op elkaar af te stemmen.

Frequentie contact

De respondenten van zowel de VRR als het Erasmus MC gaven aan dat het incidentafhankelijk is hoeveel contactmomenten er moeten zijn. *"Zo vaak als nodig is. Dit is per situatie verschillend afhankelijk van het incident"*. De ontwikkeling van het incident speelt daarbij een rol en is dus situatieafhankelijk hoe vaak er contact is tussen de verschillende diensten. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat het frequentie van contact toe moet nemen wanneer ontwikkelingen in het incident elkaar snel opvolgen. *"Het ligt er wel aan hoe het incident zich ontwikkelt. Heb je een stabiele brand waar geen ontwikkelingen bij zijn, dan zou je 1x per uur een CoPI-overleg hebben van wat de stand van zaken is tot nu toe en hoe gaan we verder. Maar heb je een ontwikkelend scenario waar er iedere keer iets bij komt, dan kan het nodig zijn om veel frequenter te gaan overleggen"*.

Wel geven de respondenten van de VRR en het Erasmus MC aan dat de vergaderingen op elkaar afgestemd moeten worden. Ook al is het druk qua vergadermomenten door verschillende partijen, de vergaderingen van verschillende teams mogen bij voorkeur elkaar niet overlappen. Simpelweg omdat een liaison van het ziekenhuis aan moet sluiten in het CoPI, maar mogelijk ook in het ziekenhuis. In het verleden werd geconstateerd dat dit niet goed georganiseerd was. Hierdoor konden besluiten die genomen werden in de ene vergadering, niet direct meegenomen worden in een andere vergadering. Dit werd mede ingegeven door het feit dat er maar één crisiscoördinator namens het ziekenhuis aanwezig was. Afstemming van vergadermomenten en de daarbij tussentijdse verplaatsing van deelnemers tussen de vergaderlocaties wordt als cruciaal ervaren door de respondenten.

Vorm van contact

Respondenten van de VRR en het Erasmus MC geven aan dat de vorm van contact tijdens een incident verschillend is. Er wordt ter plaatse gebruik gemaakt van portofoon, telefoon en fysieke communicatie. Alle respondenten waren van mening dat de fysieke vorm van contact de voorkeur heeft. *“Alle vormen, maar het belangrijkste is als je met elkaar aan tafel zit, fysiek / face to face”*.

Fysiek contact wordt door respondenten als makkelijker en werkbaarder ervaren. Dit wordt ingegeven door het feit dat men elkaar letterlijk in de ogen kan kijken. Bij intermenselijke communicatie speelt de mimiek en non-verbale houding een belangrijke rol. De respondenten konden bijvoorbeeld bij oefeningen of incidenten aan hun gesprekspartner zien of de boodschap begrepen wordt en hoe die ontvangen werd. *“Door fysiek contact zie je de mimiek in iemand gezicht. En door de telefoon zie je dat niet. Als het bijvoorbeeld voor mij serieus is, dan straal ik dat ook non-verbaal uit en heb je hierdoor minder woorden nodig. En is er een betere communicatie omdat je de reactie van een ander ook ziet dan alleen hoort”*. *“Fysiek. Je ziet elkaar. Als ik een crisiscoördinator zie die de weg kwijt is en overbelast.....dat kan ik zien en voelen. Staat iemand sterk in zijn proces. Dat is voor mij een reden dat ik fysiek contact wil. Zit jij goed in je rol? In je vel?”*. Ook is er door fysiek contact een beter gevoel en wederzijds begrip. *“Als je het gesprek ter plaatse doet, dan leidt dat tot een beter gedragen besluitvorming en een beter gevoel. Het leidt tot wederzijds begrip”*.

Voorts werd aangegeven dat aan het gebruik van een telefoon of portofoon nadelen kleven. *“Als het mobiele netwerk uitvalt, dan heb je een probleem”*. Zo kan de telefoon of portofoon het technisch begeven, kunnen lijnen overbezet raken en kan er vertraging of ruis op de telefoonlijn of het portofoonkanaal ontstaan. Daarnaast is de non-verbale communicatie via de telefoon niet zichtbaar. Alle respondenten vinden dat non-verbale communicatie erg belangrijk is tijdens een incident. *“Non-verbale communicatie kan 80 procent van het gesprek zijn. Aan de telefoon ervaar je dat niet”*.

Op de vraag hoe het contact verloopt geven respondenten van de VRR en het Erasmus MC aan dat er formele en informele contactmomenten zijn. Zo wordt er aangegeven dat tijdens een plenair overleg van een vergadering een formele setting is. Er wordt gewerkt volgens vaste vergaderstructuren en besluiten worden formeel vastgelegd. Buiten de vergaderingen zijn er informele contactmomenten. *“Ik zie wel dat het formele settings zijn. Tussen het overleg en het samenzijn, zitten er wel informele contacten tussen. Maar zodra er weer in het crisisteam wordt overlegd, dan wordt dat formeel terug gekoppeld. Wat is er gedaan en wat is de uitkomst. Is er nieuwe informatie/wat zijn de feiten”*. Het karakter van het gesprek wordt ook omschreven als informerend en besluitvormend omdat het doel is om informatie uit te wisselen en besluiten te nemen voor de incidentbestrijding. *“Je staat daar met een reden. Maar je gaat gebruik maken van bevoegdheden. Dus het karakter is formeel. Het gesprek heeft wel een andere waarde. Daarnaast geven de respondenten van beide kolommen aan dat het karakter informerend en besluitvormend is. “Informerend en besluitvormend. Welke besluiten zijn gevormd door het CoPI en welke besluiten er liggen van het ROT”*.

Opstelplaats CoPI

De fysieke locatie waar de Mobile Commando Unit (MCU) geplaatst wordt, is volgens respondenten van de VRR als het Erasmus MC bepalend voor een goede incidentbestrijding. De MCU moet op een veilige locatie geplaatst worden, waarbij er rekening gehouden wordt met een werkbare afstand tot het plaats incident, maar ook de continuïteit van het Erasmus MC. Respondenten van de VRR gaven aan dat ze als (hoofd)officier van dienst graag in de directe omgeving staan van het plaats incident. Dit biedt de gelegenheid voor de CoPI-leden om in korte tijd naar hun partners en medewerkers te lopen,

informatie op te halen of instructies uit te zetten. Ook draagt het bij aan een betere beeldvorming van het incident, immers, kan het CoPI-lid met eigen ogen aanschouwen hoe het incident verloopt. *“Maar je wilt ook dicht op het incident staan. Je moet even naar het incident kunnen lopen. De collega’s even in de ogen kunnen kijken. Als je maar veilig staat en niet in de rook bijvoorbeeld”*.

Voor de samenwerking ziet men hier vanuit zowel de VRR als het Erasmus MC een meerwaarde in. Een kortere afstand tussen het CoPI en de vergaderlocatie van de crisisteams van het Erasmus MC draagt bij aan een kortere verplaatsingstijd. Tijd die bij een incident kostbaar is. *“Als een liaison in onze CoPI-bak zit en hij moet ook naar het Crisisbeleidsteam van het ziekenhuis, dan wordt de fysieke locatie belangrijk. Anders loopt die man heel veel afstanden af. Daar kan je wel winst in behalen”*.

Bij zowel een aantal incidenten als oefeningen bleek dat de MCU volgens de respondenten van het Erasmus MC op een onhandige locatie geplaatst werd door de hulpdiensten. *“In de warme fase ging het aanrijden naar de locatie mis”*. Zo werd er bij een incident door de plaatsing van de MCU de aanvoerroute voor de logistieke toevoer van het Erasmus MC geblokkeerd. Deze logistieke toevoer is voor het Erasmus MC van groot belang. Feitelijk kan de toevoerroute niet langer onderbroken worden dan 4 uur. Uit dit incident bleek dat het besluit om de MCU op de genoemde route te plaatsen consequenties had voor de logistieke toevoer van het ziekenhuis. *“De hele bups van de crisisdiensten stond met hun voertuigen geparkeerd op de aanvoerroute van het Erasmus MC. Het Erasmus MC is afhankelijk van de aanvoer van spullen, om de zorgcontinuïteit te kunnen waarborgen”*. Echter geeft een respondent van de VRR aan deze locatie tijdens de voorbespreking van de oefening door het Erasmus MC zelf is aangegeven. *“Bij één van de oefeningen kwamen we tot de ontdekking dat de – overigens door het EMC aangewezen – locatie tot gevolg zou hebben gehad dat de logistieke processen binnen enkele uren compleet verstoord zou hebben. Hierdoor zou de bedrijfsvoering ook in de niet-betrokken gebouwdelen tot stilstand zijn gekomen”*. Doordat dit intern in het Erasmus MC niet goed gecommuniceerd is, ontstaat het beeld dat de VRR dit verkeerde besluit heeft genomen door onvoldoende inzicht en zonder afstemming.

Ook werd volgens de respondenten van de VRR en het Erasmus MC bij een incident de MCU op een onlogische plek geplaatst. Het incident speelde zich aan de ene kant van het ziekenhuis af, terwijl de MCU aan de andere zijde geplaatst werd. Met een groot ziekenhuis zoals het Erasmus MC wordt de loopafstand tussen de beide locaties bijna onwerkbaar. *“Vervolgens werd die MCU geplaatst op de Westzeedijk. Op een verkeerde plek want hij had dichterbij moeten staan. Hoe dat gegaan is, weet ik ook niet”*. Hieruit blijkt volgens de respondenten van de VRR en het Erasmus MC maar weer dat men voor of tijdens het incident inzicht moet hebben in elkaars processen of dit goed moet afstemmen.

De meningen van de respondenten verschillen over hoe de locatie van de CoPI container afgestemd dient te worden. Enkele respondenten van de VRR geven aan dat het de voorkeur geniet om vier locaties aan te wijzen. Deze locaties zijn vooraf bepaald en geschikt bevonden door beide partijen. Tijdens het incident wordt bekeken welke locatie het beste gebruikt kan worden om het incident adequaat te bestrijden. *“De CoPI-locaties. Die kan je in de planvorming meenemen. Nu is dat één locatie. Dat moeten er meer worden. We hebben gekeken naar 4 locaties. Noord, zuid, oost en west. Dit zit dichterbij de plekken waar de teams van de ziekenhuizen zitten”*.

Eén respondent van de VRR gaf aan dat vooraf niet in beton gegoten moet worden waar het CoPI komt te staan. In zijn ogen is dit sterk afhankelijk van het type incident en de omstandigheden en vraagt dit

flexibiliteit. Het is verder ondoenlijk voor de hulpdiensten om voor elk object meerdere locaties vast te leggen. Deze respondent ziet liever een goede afstemming tijdens het incident met de betrokken partijen. Feit blijft dat uit de interviews blijkt dat hierin nog een verbeterslag te maken is.

Communicatie

Tijdens een incident is volgens alle respondenten communicatie één van de sleutels tot succes. *“Het moeilijke van een incident is de communicatie. De communicatie is het sleutelwoord in dit soort dingen. Het begint met de heldere rolverdeling, daar heb je je procedures en werkafspraken voor. Dat zegt al iets over wie communiceert met wie en op welk moment en waarover. En dan heb je de praktijk waar van alles gebeurt. Waarin je moet gaan handelen omdat je niet veel meer aan je protocollen hebt. Dan is het heel belangrijk dat die lijnen goed zijn. Dat je weet wie er aan zet is, wie waarover geïnformeerd moet zijn en dat moet je heel goed en strak proberen vol te houden tijdens een incident”*.

Een aandachtspunt met betrekking tot communicatie is de afstemming van opschaling. Zo werden respondenten uit het ziekenhuis enkele keren verrast door de hulpdiensten door een opschaling aan de zijde van de hulpdiensten. *“Zo werden wij bij GRIP een keer verrast. Toen was de melding en de alarmering niet op elkaar afgestemd. Toen stond het ziekenhuis ineens vol met brandweerpersoneel. Toen werd de crisiscoördinator niet gebeld. Er werd toen zonder overleg opgeschaald”*. *“We hebben altijd een liaison. Daar moet je mee communiceren. En nu werd er iets besloten voordat dat contact er was geweest”*. Een Ovd heeft echter wel het recht om zonder afstemming GRIP af te kondigen als hij/zij daar aanleiding toe ziet. Het is niet zo dat de operationele diensten dit vooraf moeten overleggen met het Erasmus MC. Respondenten uit het ziekenhuis geven aan graag tijdig op de hoogte gebracht te worden wanneer de hulpdiensten naar bijvoorbeeld GRIP 1 opschalen. Respondenten hechten er waarde aan op elkaar aan te sluiten in de samenwerking en samen op te trekken in de opschaling. *“Als er een CoPI ingericht wordt bij GRIP, dan hebben wij afgesproken dat er direct een crisiscoördinator bij komt. Wij schalen gelijk mee op”*. De reden dat er in dit voorbeeld niet gecommuniceerd werd, wordt ten tijde van het schrijven van deze scriptie nog onderzocht en geëvalueerd door de betrokken partijen.

Zodra er eenmaal ter plaatse contact is, geven respondenten van de VRR en het Erasmus MC beide aan dat het contact dan goed verloopt. Zo wordt informatie gedeeld, een beeld en een oordeel gevormd en besluiten genomen. *“Eenmaal ter plaatse was er goed overleg met de brandweer. Bij het eerste CoPI-overleg heb ik uitgelegd wat er nu precies aan de hand was en dat de onwel geworden personen veilig waren. De brandweer verrichtte metingen”*. *“Het ziekenhuis kon aan ons goed vertellen wat er gebeurd is”*.

Een respondent van de VRR gaf aan dat hij wel enige spanning met het Erasmus MC heeft ervaren tijdens het incident waarbij hij betrokken was geweest. Deze spanning in de communicatie kwam voort uit de onwetendheid bij het Erasmus MC m.b.t. de taken en verantwoordelijkheden. *“Omdat ze niet weten hoe het formeel geregeld is. Het feit dat het opperbevel ligt bij de burgemeester. En dat een brandweercommandant, leider CoPI of als leider ROT namens de burgemeester bevoegd is om aanwijzingen te geven binnen het ziekenhuis”*.

Daarnaast is, zoals al eens eerder is benoemd, op een bepaald moment het contact lastig geweest omdat de informatieoverdracht moeizaam verliep. Aan de andere kant zijn er ook incidenten geweest waarbij de respondenten van de VRR aangaven dat het contact goed verliep. *“Deze processen werden*

voornamelijk afgestemd met het Erasmus MC en de mensen die daar verstand van hebben binnen het Erasmus MC. De contacten met deze leden verliepen naar mijn oordeel prima. Het waren erg deskundige mensen die specifiek opgeleid waren in nucleaire besmetting. Zij wisten welke maatregelen daarop genomen moesten worden in het kader van de aard van de besmettingen. Welke risico's erbij kwamen kijken".

Respondenten van de VRR en Erasmus MC geven beide aan dat wanneer er contact is, dit intensief verloopt en de informatie die ter tafel komt bepaalt hoe er verder wordt gehandeld. *"We hadden toen intensief contact. De informatie doet ertoe en bepaalt hoe verder te gaan"*.

Respondenten van de VRR en het Erasmus MC geven aan dat de tijd van invloed is op hoe de afstemming verloopt. Bij weinig tijd ziet men dat de afwegingen weinig ruimte krijgt. *"Je ziet wel soms een te snelle besluitvorming. Dat het afwegen te weinig ruimte krijgt. Ik weet niet of dat een verbeterpunt is, maar ik vind het belangrijk"*.

Vaktaal

Wanneer de respondenten van de VRR en het Erasmus MC bevroegd worden over vaktaal, dan geven ze aan dat die zeker aanwezig is. *"Het ziekenhuis heeft zijn eigen vaktermen en de veiligheidsregio heeft weer zijn eigen afkortingen"*. Dit komt door de specialistische kennis van de verschillende partijen zoals brandweer, politie en ziekenhuis etc. Respondenten van de VRR geven aan dat het niet haalbaar is om alle vaktermen aan de voorkant al kenbaar te maken omdat het er gewoonweg te veel zijn. *"Dit is te groot, je heb zoveel verschillende bedrijven en instanties in de regio om dit allemaal te weten"*.

Echter, wordt de vaktaal door alle respondenten niet als belemmerend ervaren. Alle respondenten geven aan dat ze professioneel genoeg zijn om door te vragen, wanneer vaktaal onduidelijkheid met zich mee brengt. *"Als het onduidelijk is, moet je het vragen. Nu vormt dat geen belemmering, want bij onduidelijkheid zijn we professioneel genoeg om door te vragen"*.

Werkwijze

De respondenten van beide kolommen gaven in de interviews aan dat het van belang is om werkwijzen en protocollen op elkaar af te stemmen. Zo is het snel maar efficiënt en effectief vergaderen belangrijk. *"Soms moet je snel discussies voeren en dan heb je niet voldoende tijd om uitgebreid te discussiëren. Snel maar efficiënt vergaderen is dan belangrijk"*. Het afstemmen van protocollen zorgt er ook voor dat men elkaar snel vindt en over kan gaan op de incidentbestrijding.

Er wordt aangegeven dat het afstemmen van vergadertijden van de verschillende teams die ingericht worden, een uitdaging is. *"Vergaderdiscipline. Afstemmen van vergadertijden. Dat is wel een uitdaging omdat je met het CoPI zit en het ziekenhuis met een crisisteam. En dan ook nog het ROT. En het ROT van het Erasmus MC. Dat zal ingewikkeld zijn. Daar kan je een modus voor vinden, maar dat moet je strak houden"*.

Uit de documentanalyse blijkt dat de opschaling bij beide kolommen zowel via de meldkamers als de functionarissen ter plaatse in gang gezet kunnen worden. Ook het niveau waarnaar opgeschaald kan worden, is nagenoeg gelijk. Hoewel de teams van de beide kolommen andere namen dragen, is er wel een gelijke verdeling als het gaat om operationeel, tactisch en strategisch niveau. Hierdoor kunnen het

Erasmus MC en de hulpdiensten gelijk en gezamenlijk optrekken tijdens een incident voor wat betreft de opschaling.

Respondenten van de VRR en het Erasmus MC geven in de interviews aan dat de functionarissen van het Erasmus MC en de hulpdiensten dezelfde vergadermethodieken gebruiken. Zo zijn beide partijen bekend met en getraind in de BOB-methode, wat staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. De betrokken respondenten van dit onderzoek zijn bekend met de strakke vergaderstructuur waarbij deze fasen stapsgewijs doorlopen worden. Deze vergadermethode wordt in een bepaalde vergadercyclus gehanteerd, om zodoende grip te krijgen op het incident en beter te kunnen sturen. Dit alles vindt plaats aan de hand van uniforme protocollen. *“Uiteindelijk doe je altijd de BOB. Beeldvorming, Oordeel en Besluit”*. *“Wij hebben een besluitvormingsmethodiek. Beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming en dan volgt de opdracht. BOBOP. Er wordt een besluit genomen door de voorzitter van het beleidsteam en dan worden verdere acties uitgezet. Je kan het vergelijken hoe dat in het CoPI gaat. Ik heb die training in het CoPI ook gehad en hij lijkt sterk op die van ons”*. Wel geeft een respondent van de VRR aan dat hij twijfelt of iedereen van het Erasmus MC weet dat wanneer een CoPI komt, er een bepaalde structuur aan vast zit. *“Dat zij weten dat wij GRIP maken, is belangrijk. Maar dat er een overleg achter zit, een bepaalde structuur, daarvan is de vraag of dat bij iedereen helder is”*.

Vanuit de respondenten van het Erasmus MC werd aangegeven dat de vergadertechnieken in het CoPI strak en kort zijn en deze geleid wordt door de leider CoPI. Ze geven aan dat de vergaderingen vanuit het Erasmus MC niet altijd kort en krachtig zijn en dat hiervan nog geleerd kan worden. *“In het CoPI heeft altijd één iemand de leiding. De voorzitter van de vergadering. Die kan strak en kort vergaderen, met structuur. Daar kunnen wij als ziekenhuis van leren. Onze vergaderingen zijn langdradig. Die korte tijd is belangrijk”*.

Beide kolommen geven aan dat er liaisontrainingen zijn gehouden voor de crisiscoördinator om aan te sluiten in het CoPI. Deze training moest ervoor zorgen dat de liaisons inzicht krijgen in de werkstructuur van het CoPI etc. *“Wij hebben die crisiscoördinator trainingen aangeboden en die neemt plaats in de CoPI”*.

Een respondent van het Erasmus MC geeft aan dat de structuur die is afgesproken niet altijd vastgehouden wordt. Dit komt omdat mensen gaan handelen op basis van gezond verstand en dan de structuur vergeten. Volgens die respondent is structuur welk belangrijk om geen zaken over het hoofd te zien. *“Structuur vasthouden. Mensen gaan handelen op basis van gezond verstand en vergeten de structuur”*.

Er is daarnaast aangegeven door een respondent van de VRR dat er niet alleen tussen de VRR en Erasmus MC werkwijzen worden afgestemd, maar ook binnen de VRR. Zo wordt er geïnvesteerd in een zelfde werkwijze voor functionarissen binnen de VRR. *“We doen er in onze regio alles aan dat alle leiders binnen een marge dezelfde werkwijze hanteren. We proberen de uniformiteit te waarborgen, zodat alle spelers weten wat er van ze verwacht wordt. Dat zit in procedures en in training”*.

Informatiedeling

Enkele respondenten van de VRR en het Erasmus MC gaven hun visie over de hedendaagse beschikbare digitale middelen. De bovengenoemde vergaderstructuur kent een wijze van notuleren en loggen. Onder andere notulen en actiepunten worden bij de VRR in het digitale LCMS-systeem

vastgelegd, zodat alle hulpdiensten snel en direct inzage heeft in deze informatie. Dit komt volgens de respondenten van de VRR de snelheid ten goede. *“Alle relevante dingen moeten in het LCMS. Kort en bondig. Dat is tijdswinst. Dat is netcentrisch werken. Vroeger ging dat hiërarchisch. Dan duurde het te lang. Nu kan informatie theoretisch niet ouder zijn dan 10 minuten. Direct na de vergadering staat alles erin. Iedereen kan meelesen in LCMS en heeft dus (red. vrijwel gelijktijdig) de informatie”*.

De crisiscoördinatoren van het Erasmus MC hebben inzage in het LCMS, maar zij kunnen geen informatie toevoegen. Hierdoor kunnen zij het LCMS niet direct voeden met informatie. Dit wordt door respondenten van de VRR als een mogelijk verloren kans beschouwd. Het LCMS wordt immers gezien als een geschikt ondersteunend middel, om te voorzien in ‘the big picture’. In het verleden werd alle informatie in het ziekenhuis nog gelogd op grote A3-vellen papier. Dit bracht een onwerkbaar grote gevulde wand met zich mee in de ruimte van het crisisbeleidsteam. *“Hiervoor was dit handmatig met vellen A3-papier en tape. De wand raakte vol met informatie en je kon de essentie er niet uithalen. Ook de informatie voor jou kon je slecht terugvinden. Digitaal is dan beter waaruit je kan filteren”*. Het Erasmus MC is momenteel bezig met het ontwikkelen van eigen digitale middelen voor de interne communicatie binnen het ziekenhuis. *“Ook zijn we bezig met de ontwikkeling van verschillende tools. Zoals een programma met een log en blog. Twee secretaresses houden actiepunten bij voor verschillende personen. Alleen het crisisbeleidsteam heeft dit nog. Je kan er ook foto’s in zetten of korte omschrijvingen van stappen die zijn genomen. Zo krijg je eenzelfde beeld”*.

Volledige toegang van het ziekenhuis tot het LCMS brengt volgens een aantal respondenten van de VRR als het Erasmus MC ook nadelen met zich mee. Het gevaar schuilt erin dat het ziekenhuis teveel informatie in het LCMS stopt. Hierdoor zou je door de bomen het bos niet meer zien. *“Je verzuipt dan als CoPI in de informatie. Het is soms heel specifiek. Actiepunten kan je wel verwoorden en meenemen naar het CoPI. In zekere zin moet je het filteren”*. Een ander relevante vraag is wie binnen het Erasmus MC LCMS gaat vullen. Er wordt namelijk aangegeven dat de crisis coördinator het nu al te druk heeft.

Een respondent van de VRR kwam met een oplossing voor dit probleem. Hij stelde voor om een informatiemanager namens het CoPI/ROT te plaatsen in het crisisbeleidsteam van het ziekenhuis. Deze informatiemanager zou dan kunnen fungeren als ogen en oren voor het CoPI/ROT, maar ook gelijktijdig kunnen bepalen welke informatie van belang is voor de hulpdiensten en welke informatie irrelevant is.

Uit de interviews is niet duidelijk naar voren gekomen wat de gewenste situatie is.

6.3 Kwaliteit van rampenbestrijding

Uit de interviews blijkt dat de respondenten het over één punt unaniem eens zijn. Als betrokken netwerkpartner moet je inzicht hebben in de consequenties van je handelingen en beslissingen, om erger leed en onnodige schade te voorkomen. De vraag is hoe goed het gesteld is met het inzicht van alle betrokken partijen.

Alle respondenten geven aan dat dit voor een groot deel te maken heeft met kennis, kunde en ervaring. *“Ouderdom. Ervaring en ervaring. En de wetenschap, en dat is ook ervaring”*. Iemand die een bepaald vak al 20 jaar doet, heeft immers meer ervaring opgebouwd. Functionarissen die minder lang in een bepaalde rol zitten, hebben dan ook meer opleiding en training nodig om tot dezelfde inzichten

te komen. Er schuilt wel een gevaar in ervaring, geven enkele respondenten aan. En dat is die van aannames, gebaseerd op eerder opgedane ervaringen. *“Ervaring speelt mee, maar daar schuilt een gevaar in. Geen casus is hetzelfde”. “Je referentiekader is bepalend voor de beslissingen die je bij een volgende keer neemt. Het blijft echter altijd maatwerk leveren”.*

De tijdsdruk die soms ervaren wordt, heeft volgens de respondenten van beide kolommen de consequentie dat er soms voor een snelle aanpak gekozen wordt die mogelijk niet de juiste is, omdat de betrokken diensten niet de rust en de tijd nemen om de situatie eerst goed te doorgronden alvorens er bepaalde besluiten en handelingsplannen uiteengezet worden. De afweging krijgt soms te weinig ruimte, waar volgens respondenten een verbeterpunt in zit. *“Wat ik wil voorkomen, is dat we snel besluiten nemen en niet scherp hebben wat de consequenties zijn. Dat we de tijd bewust nemen”.*

Daarnaast wordt wel door alle respondenten aangegeven dat er überhaupt geen maximale inzicht en overzicht van consequenties mogelijk is. Dit wordt veroorzaakt door de verschillende factoren en omstandigheden die meespelen bij een incident. *“Nee er is geen maximale inzicht mogelijk. Omdat er altijd factoren zijn die van invloed zijn op het incident. Dit heb je vaak wel inzichtelijk, maar niet in de hand”.*

Alle respondenten vinden het van belang is dat men op de hoogte is van de consequenties die een nadelig gevolg zijn voor de andere kolom. Zo stellen respondenten van het ziekenhuis de vraag of de brandweer wel voldoende beseft hoe nadelig een ontruiming is voor het ziekenhuis. Zoals eerder is aangegeven, hebben de hulpdiensten bij een incident een keer de MCU op een locatie gezet waarbij de logistieke toevoer van het ziekenhuis geblokkeerd was. Dit wantrouwen vanuit het Erasmus MC is deels gebaseerd op een verkeerd geïnterpreteerd voorbeeld. Zoals eerder is benoemd, was de opstelplaats van de MCU vooraf afgestemd met het Erasmus MC.

Weten de respondenten voldoende van elkaar om inzichtelijk te hebben wat consequenties zijn van een wegafsluiting, een ontruiming of een bepaald persbericht? In de interviews werd duidelijk dat hier het grote menselijke aspect van vertrouwen zit. Vertrouwen is moeilijk meetbaar. Heeft men voldoende vertrouwen in elkaars inzichten? Dit is persoonsafhankelijk en incidentafhankelijk. Wel komt duidelijk in de interviews naar voren dat er meer vertrouwen is in partners die elkaar al kennen. Zo vertrouwen respondenten van het Erasmus MC de brandweermensen van kazerne De Baan meer in het nemen van beslissingen, terwijl zij slechts een beperkte scope hebben, omdat deze brandweermensen meerdere malen op bezoek zijn geweest in het ziekenhuis en bekend zijn met de pijnpunten, mogelijkheden en onmogelijkheden van een ziekenhuis ten tijde van een incident.

Cruciale besluiten

Een aantal respondenten van de VRR geeft aan dat het naast het inzicht hebben van consequenties ook belangrijk is om inzicht te hebben in wat cruciale besluiten zijn. Deze cruciale besluiten worden ook wel sleutelbesluiten genoemd. Een respondent van de VRR definieert deze sleutelbesluiten als een besluit dat grote consequenties draagt. *“Een sleutelbesluit is dus een besluit met grote consequenties. Met grote gevolgen. En dit kan op verschillende niveaus”.* Zo wordt bijvoorbeeld door deze respondent het ontruimen van een ziekenhuis gezien als een sleutelbesluit. *“Bij een sleutelbesluit ken je de ernst van de gevolgen. Dat is met het ontruimen van een ziekenhuis ook. Het is te makkelijk om alleen de sirene te laten gaan. Er liggen zat mensen in bed die niet weg kunnen komen, die verbonden zijn met*

allerlei apparatuur". Uit de interviews is verder niet duidelijk naar voren gekomen wat nog meer sleutelbesluiten zijn specifiek voor het Erasmus MC.

Lerend vermogen

Om een verbetering te kunnen maken na de warme fase is evaluatie van cruciaal belang. Er moet een vorm van lerend vermogen aanwezig zijn om te kunnen groeien in de samenwerking tussen de hulpdiensten en het Erasmus MC. De respondenten van beide kolommen geven aan dat er geëvalueerd of gedebriefd wordt. Incidenten en leermomenten worden nabesproken en personen die niet aanwezig zijn geweest bij het incident worden deelgenoot gemaakt van deze ervaringen bij structureel geplande overlegmomenten. *"We evalueren altijd een incident. We kijken ernaar hoe hebben we het gedaan als team en hebben we de juiste keuzes gemaakt? En dan zie je dat er ook dingen niet goed gaan tijdens een incident. De leerpunten uit de evaluatie worden opgeschreven/ besproken en opgeslagen. Uiteindelijk worden de protocollen hierop aangepast"*. Dit biedt volgens alle respondenten de kans om beter te worden in de rampenbestrijding.

Het blijkt wel een enkele keer voor te komen dat er intern geëvalueerd wordt, maar niet met de externe partijen. Dit heeft als nadeel dat je de andere partij de kans ontnemt om te leren van de gemaakte beslissingen en inzage te krijgen in de daaropvolgende consequenties.

Schuring koude en warme organisatie

Respondenten geven daarnaast ook aan dat de koude organisatie op dit moment niet altijd faciliterend is voor het primaire proces (de warme fase). *"De koude organisatie is op dit moment niet altijd faciliterend voor het primaire proces"*. Functionarissen krijgen soms te weinig gelegenheid om zich te ontwikkelen in de taken en kunde die nodig is voor het warme proces. Zo worden bijvoorbeeld de functioneringsgesprekken afgestemd op de taken uit de dagdagelijkse werkzaamheden, tijd en ruimte ontnomen om deel te nemen aan oefeningen vanwege andere verplichtingen en wordt er te weinig geld en tijd beschikbaar gemaakt voor het organiseren van periodieke trainingen en oefeningen. *"Hoe goed zit je in je vak blijft dan de vraag. En dat is niet bij iedereen op orde. Het komt ook niet terug in mijn beoordelings- en functioneringsgesprek. Ik word nooit beoordeeld op mijn operationeel optreden. Ik kan beter zorgen dat mijn beleidsnotitie klaar is, dan dat ik naar een oefening ga. En mensen kiezen daarvoor omdat ze nog promotie moeten maken"*. *"Hoe druk we het ook hebben, kijk in elkaars keuken. Het is belangrijk dat je het object kent. Je moet de mensen kennen. Je moet weten waar je in het pand het beste en rustig kan overleggen. Dat geeft mij rust. Als ik al die kennis niet heb, dan geeft mij dat extra druk. Alleen het nadeel is, naast mijn dagelijkse baan heb ik daar geen tijd voor. Digitale techniek is dan weer praktisch. Je kan tegenwoordig veel opzoeken. Digitaal kan ondersteunend zijn"*.

7. Analyse van bevindingen

Nu de bevindingen zijn beschreven volgt in dit hoofdstuk de analyse van die bevindingen. Hier volgt een beschrijving van wat is opgevallen in de bevindingen, of er knelpunten zijn en hoe deze vanuit de theorie te verklaren zijn.

De deelvraag die hier centraal staat is:

- Welke knelpunten zijn te benoemen in de huidige samenwerking en hoe zijn deze knelpunten te verklaren?

7.1 Rampenbestrijding

In het theoretisch kader spreken verschillende auteurs over diverse ontwikkelingen en veranderingen in de samenleving. Deze veranderingen zijn waar te nemen bij het Erasmus MC en de overheidshulpverleningsdiensten. Waar de burger vroeger decentraal een beroep deed op kleinschalige ziekenhuizen in de dichtstbijzijnde stad, zijn nu regio's voor bepaalde gezondheidsthema's afhankelijk van grote centrale gezondheidscentra. De netwerksamenleving zie je direct terug in complexe hoge en grootschalige gebouwen zoals het Erasmus MC, waar naast de zorg voor patiënten bijzondere processen plaatsvinden m.b.t. straling, onderzoeken, experimenteel laboratorium etc. Het Erasmus MC blijft uitbreiden in grootte en processen en door ontwikkelen op het gebied van technologische mogelijkheden. Door deze ontwikkelingen intern treedt er ook meer een vervlechting op binnen het Erasmus MC.

Voor de overheid is in diezelfde tijd ook veel veranderd. Waar de lokale brandweer vroeger een kleinschalig ziekenhuis met een kleine zusterpost in haar verzorgingsgebied had zitten, moet zij nu toegerust zijn op complexe uitdagingen als het gaat om brand in een hoogbouw, een gebouw waar honderden patiënten verblijven en de aanwezigheid van goederen, stoffen en virussen die grote risico's met zich meebrengen. Maar er kan ook gedacht worden aan technologische afhankelijkheid en facilitaire verbondenheid in de patiëntenzorg.

De samenhang van ingewikkelde processen en technologieën, de grote verscheidenheid aan oorzaken van rampen en de bijkomende effecten maken dat risico's groter worden en gevolgen minder snel te overzien zijn.

Deze ontwikkelingen hebben hun weerslag op hoe de overheid haar hulpverlening organiseert. Zij kan dit simpelweg niet meer alleen. Voor een professionele aanpak is men nu ook afhankelijk van andere partijen, die buiten de overheid staan. In dit onderzoek komt sterk naar voren dat alle respondenten dit ook zo ervaren. Allen hebben de overtuiging dat complexe uitdagingen samenwerking vereist. De publiek-private sector wordt hierdoor gedwongen om verder vervlochten te raken. De wil om dit samen te doen komt in de interviews sterk naar voren. Daarnaast komt ook de noodzaak tot samenwerking sterk naar voren.

In het theoretisch kader is gesteld dat een goede rampenbestrijding inzicht vergt in de consequenties van beslissingen en de kwaliteit van rampenbestrijding afhangt van de zorgvuldigheid waarmee keuzes worden gemaakt. Door de ontwikkelingen in de zin van complexiteit en vervlechting en de noodzaak tot inzicht in consequenties is dit voor bijvoorbeeld een officier van dienst van de

hulpverleningsdiensten een uitdaging. Hij of zij moet meer inzicht hebben om de juiste beslissing te nemen ter verkleining of voorkoming van leed en/of schade. En dit geldt niet alleen voor het Erasmus MC, maar voor meerdere bijzondere objecten in de regio zoals een Shell of Rotterdam Airport. Omdat er een menselijke beperking is op bv. het onthouden van informatie, is diezelfde officier van dienst voor het maken van goede beslissingen afhankelijk van de brede kennis, het netwerk en het optreden van een liaison en visa versa. Men kan dus stellen dat er sprake is van een natuurlijke dan wel gedwongen afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid heeft zijn weerslag op de samenwerking.

Tijd is een factor die bepaald wordt door de ernst en grootte van de bedreiging en bepalend is voor de snelheid van handelen. De betrokkenheid en afhankelijkheid van verschillende diensten hebben hun weerslag op de tijdsfactor. Het communiceren met elkaar en de informatieoverdracht kost tijd. Tijd die kostbaar is en waarin een uitdaging zit om zaken zo snel mogelijk voor elkaar te krijgen.

Diezelfde tijdsdruk is onder andere ook bepalend voor de opschaling. Er zal snel en effectief opgetreden en vergaderd moeten worden om een compleet beeld en inzicht te krijgen in de mogelijkheden en consequenties. Een proportionele gepaste opschaling valt en staat uiteindelijk met een goede beeldvorming en begrip. Uit de analyse blijkt duidelijk dat je beeldvorming samen doet. Echter wordt er wel aangegeven dat bij een complex incident het moeilijk is snel een compleet beeld te vormen. In de beeldvorming zien we, blijkens de interviews, soms een afwijkend beeld. De onderliggende oorzaak lijkt communicatie te zijn. Zo wordt het ziekenhuis in zijn beleving niet tijdig ingelicht wanneer er opgeschaald wordt of worden sommige besluiten eenzijdig genomen zonder te rade te gaan bij bijvoorbeeld een crisiscoördinator. Men verkeert in de beleving dat hiervoor afstemming gezocht moet worden, maar dat hoeft vanuit de regelgeving gezien niet. Indien noodzakelijk kunnen de hulpverleners bepaalde besluiten nemen. Hiervoor zijn zij volgens de wet niet afhankelijk van de toestemming van het Erasmus MC. Dat het handig en wenselijk is om bepaalde zaken af te stemmen, is een andere punt. Het zit hem met name in de opstart van de afstemming. Uit het onderzoek blijkt dat de afstemming, wanneer zij de kans heeft gekregen om behoorlijk op gang te komen, goed verloopt. Het niveau van de afstemming blijft te allen tijde afhankelijk van het niveau van de individuele betrokkenen. Hoe goed iemand zijn vak verstaat, zijn eigen netwerk op orde heeft en zijn rol kent, bepaalt het verloop van de afstemming. Doordat hier geen constante in te vinden is, zal er altijd een aanneembaar risico op een slechte afstemming met een slechte beeldvorming ten gevolge blijven bestaan. Uit de interview gesprekken kwam naar voren dat een enkele keer de hulpdiensten onvoldoende op de kennis en inschattingen van het ziekenhuis vertrouwden. Dit wordt veroorzaakt door slechtere ervaringen uit het verleden, waarbij het ziekenhuis tekortschoot in de informatieduiding.

Het opschalingsmechanisme wordt om verschillende redenen gebruikt. Echter zorgt de opschaling ervoor dat er een 'spinnenweb' ontstaat binnen en tussen de verschillende diensten. Deze verbindingsschakels in het 'spinnenweb' representeren een lijn van communicatie en overdracht van informatie die beïnvloedbaar is en tijd kost. Er komen dus veel partijen bij elkaar die allemaal met elkaar communiceren en informatie beschikken. Het is daarom van belang om goed helder te hebben wie betrokken zijn, welke kennis en informatie zij hebben en wat men kan doen om de tijdsfactor niet in de weg te staan. Een risico is de kans op het vervormen van informatie, het vergeten of overslaan van een verbindingsschakel die noodzakelijk is om de puzzel completer te maken t.b.v. de rampenbestrijding.

Uit het onderzoek komt naar voren dat elke respondent zich er terdege van bewust is dat de tijdsfactor en de vorming van een 'spinnenweb' risicovol is voor samenwerking onder tijdsdruk. Maar ook dat het spinnenweb krachtig kan zijn omdat men samen veel meer kan dan alleen.

7.2 Netwerksamenwerking

Dat men zich bewust is van een wederzijdse afhankelijkheid, betekent niet dat hiermee alle vervolprocessen goed verlopen. Om ervoor te zorgen dat het 'spinnenweb' zo goed mogelijk functioneert, is een aantal factoren van belang bij de netwerksamenwerking.

7.2.1 Verbondenheid

Volgens Boin en 't Hart (2010) is het bij de bestrijding van een ramp van belang dat de verschillende partijen in de netwerksamenwerking op enige mate met elkaar verbonden zijn. Deze verbondenheid wordt onder andere gevormd door een gemeenschappelijk doel. Het gemeenschappelijk doel komt voort uit het op enig moment raken van de core values van de organisatie(s) en het bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de VRR en het Erasmus MC ten tijde van de acute fase van een ramp een hoger gemeenschappelijk doel nastreven. Het hoger gemeenschappelijk doel is de waarborging van de veiligheid van de betrokkenen intern en in de directe omgeving. Dit doel wordt gevormd door de taken en verantwoordelijkheden die beide partijen kennen vanuit de wetgeving. Het gedeelde belang is om de situatie zo snel mogelijk onder controle te krijgen omdat niemand gebaat is bij (nog meer) slachtoffers, een escalatie of langer doorgaan. Echter komt er meer bij kijken dan alleen een overzichtelijk gemeenschappelijk doel. Men kan het wel eens zijn over het doel, maar de weg om dit te bereiken kan heel uiteenlopend zijn. Krachten zoals bedrijfs- of overheidsbelangen bepalen als een soort onderstroom het verloop van die samenwerking. Dit zien we direct terug als het gaat om beslissingen die de goede naam en eer of de continuïteit van het Erasmus MC kan aantasten, of de verantwoordelijkheid die de hulpdiensten voelen als het om het hun door de wet aangewezen takenpakket gaat. Een mooi voorbeeld is hierbij de opschaling. Opschaling vindt plaats omdat hiermee onder tijdsdruk een snelle en effectieve respons gegeven kan worden. Dit zien we terug in vormen zoals een MCU of het volume waarmee de hulpdiensten in korte tijd ter plaatse komen. Hulpdiensten hebben namelijk vanuit hun taakstelling het belang bij een respons die een snelle controle over het incident garandeert. Uit de analyse blijkt dat de opschaling een tegenstrijdig doel kan zijn omdat het bijvoorbeeld het imago van het ziekenhuis kan aantasten, onnodige onrust veroorzaakt etc. De onderliggende doelen komen dan sterker naar voren en overschaduwden hiermee het gemeenschappelijke doel. Het onderliggende doel is de verantwoordelijkheid voor de wettelijk taak die beide partijen hebben. Het gemeenschappelijk doel is het redden van mensen en een knelpunt is de te snelle en/of te hoge opschaling. Dit knelpunt zien we direct terug in de interviews. Naast het gemeenschappelijk doel kennen de VRR en het Erasmus MC dus ook verschillende eigen belangen. Deze verschillende belangen bepalen dat naast het gemeenschappelijke doel ook de eigen doelen nagestreefd worden. Deze verschillende belangen kunnen van invloed zijn op de samenwerking. Uit de bevindingen komt naar voren dat wanneer de beeldvorming gelijk is over de acute fase van de ramp de verschillende belangen geen issue zijn omdat het gemeenschappelijke hoger liggende doel naar voren komt dat de verbinding vormt voor de samenwerking. Bij geen gelijke beeldvorming over de ernst van de situatie is het lastig om het hoger liggende gemeenschappelijke doel samen na te streven en zijn de eigen belangen van invloed op de samenwerkingsrelatie. Ook wanneer de acute fase

voorbij is kunnen de verschillende belangen naar voren komen, wat zijn weerslag heeft op de verbondenheid.

Naast het gemeenschappelijke doel is de dichtheid van het netwerk bepalend voor de samenwerking. De sterkte van de verbinding tussen partijen wordt volgens Folgerts (2011) en Provan en Kenis (2007) bepaald door de wederzijdse kennis van de taken en verantwoordelijkheden en kennis van de natuurlijke taak van de betrokken netwerkactoren. Op deze manier is het snel duidelijk wie waarvoor aan de lat staat en waar welke kennis en informatie te halen is. Uit de analyse is gebleken dat over het algemeen wel duidelijk is wat de natuurlijke taak is van de betrokken netwerkactoren. Alleen wanneer gevraagd wordt naar de kennis over de taken en verantwoordelijkheden van de netwerkactoren bij de rampenbestrijding, blijkt dat deze niet altijd even helder zijn. Enkele belangrijke sleutelfiguren uit de operationele, tactische en strategische laag hebben onvoldoende helder welke kolom in welke gevallen beslissingsbevoegd is. Goed kunnen leidinggeven en sturing geven wordt als onmogelijk ervaren als men niet vakinhoudelijk weet wat zijn verantwoordelijkheden en mandaten zijn. Juist op cruciale momenten weet niet iedereen waar de beslissingsbevoegdheid ligt. Dit soort momenten is nu niet bepaald het uitgelezen moment om uitgebreid stil te staan bij taakstellingen, mandaten en verantwoordelijkheden.

Het inzichtelijk hebben van de taken en verantwoordelijkheden is afhankelijk van het incident. Echter is het wel heel belangrijk om deze verschillen te weten omdat dit te maken heeft met wie welk besluit mag nemen. Zo werd er bijvoorbeeld geconstateerd dat niet elke respondent weet wat het verschil is tussen de definiëring van een ramp en van een crisis. Dit is echter wel belangrijk omdat onder andere het soort verstoring bepaalt of de algemene kolom (de VRR) of de functionele kolom (het Erasmus MC) in de lead is bij het nemen van besluiten. Aan de voorkant in de koude fase dient dit dus beter verduidelijkt te worden zodat in de warme fase hier geen discussie over mogelijk is en het proces niet belemmerd wordt met discussies.

Daarnaast werd ook geconstateerd dat enkele respondenten van het Erasmus MC niet voldoende kennis hadden over de eigen opschalingsstructuur en taken en verantwoordelijkheden van de interne teams. Dit is wel belangrijk om te weten om het 'interne spinnenweb' zo optimaal mogelijk te laten werken. Het nadeel van het niet weten waar er besluiten genomen kunnen worden of waar welke zaken worden opgepakt, is dat er tijd verloren gaat om tot deze overeenstemming te komen. Ook kunnen er zaken dubbel of anders opgepakt worden, wat met elkaar kan botsen. Er wordt op dat moment dan niet effectief samengewerkt en kostbare tijd gaat verloren.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat deze kennis nog niet optimaal is. De reden hiervoor is dat er in de koude fase nog onvoldoende geïnvesteerd wordt in opleidingen en trainingen.

Ook bepaalt volgens Verbraak en Roosmalen, (2012) begrip voor elkaars belangen en taken voor een groot deel de totstandkoming van een goede samenwerking. Begrip bereik je door elkaar frequent te ontmoeten, volgens de respondenten het liefst in een informele setting tijdens de koude fase. Uit de interviews blijkt dat beide partijen de menselijke factor wel erkennen als de krachtige motor achter de samenwerking. Zij zien vertrouwen en begrip als een sterke fundering in bijvoorbeeld een CoPI-vergadering. Ondanks de erkenning van deze menselijke factor blijft de praktische totstandkoming vaak achterwege. Te weinig ontmoet men elkaar in de koude fase. Achterliggende redenen zijn vaak

beschikbare financiën en tijd. Deze zaken worden logischerwijze sneller geïnvesteerd in hedendaagse doorlopende processen in de koude fase en niet in minder zicht- en tastbare zaken zoals incidentele zaken zoals rampenbestrijding. Zo worden functionarissen beoordeeld op de werkzaamheden in de koude fase en niet op de kennis, kunde en optreden in de warme fase. Hierdoor verschuift de prioriteitenstelling en waar de tijd en energie van de functionarissen in gaat zitten.

De VRR en het Erasmus MC zijn zich er terdege van bewust dat er een bepaalde afhankelijkheid zit tussen en in beide kolommen. Deze afhankelijkheid komt voort uit de wettelijke taken en verantwoordelijkheden waarop de actoren zich moet voorbereiden en inrichten. Deze afhankelijkheid uit zich in informatie, kennis en materieel. Een heel belangrijke schakel in de samenwerking waar een grote afhankelijkheid in zit, is de aangestelde crisiscoördinator van het Erasmus MC die een verbindingsschakels vormt tussen het Erasmus MC en de hulpverleningsdiensten. Het Erasmus MC is zich van deze afhankelijkheid sterk bewust. Zo heeft het onlangs een organisatorische verandering doorgevoerd om ervoor te zorgen dat er niet één maar tegenwoordig twee crisiscoördinatoren op piket staan. Echter leeft het beeld nog bij de hulpdiensten dat er maar één crisiscoördinator beschikbaar is. Dit beeld berust op oefeningen/incidenten uit het verleden.

Binnen het Erasmus MC is ook een sterke afhankelijkheid waar te nemen m.b.t. de functionarissen die specifieke kennis beschikken over de facilitaire zaken, stralingsonderwerpen, zaken m.b.t. laboratoria etc. Gezien de omvang, complexiteit en zeer specifieke activiteiten kan de crisiscoördinator ook niet alles weten. Er wordt geacht dat de crisiscoördinator de schakels kent waar hij of zij de specifieke kennis en informatie kan ophalen. Echter is er op dit moment het beeld vanuit zowel het Erasmus MC als de hulpverleningsdiensten dat niet alle crisiscoördinatoren over deze kennis beschikken. Dit zou volgens het Erasmus MC komen door het verschil in ervaring.

Afstemming kan ook een knelpunt worden door een andere oorzaak. Bij sommige incidenten is er specifieke kennis vanuit het ziekenhuis nodig, zoals incidenten met virussen. In de koude fase is die kennis in voldoende mate aanwezig. Maar in de warme fase, waar tijdsdruk een grotere rol speelt, is er onvoldoende specialistische capaciteit aanwezig, om alle vragen die in korte tijd gesteld worden, te kunnen beantwoorden. Ten tijde van een incident zijn er meerdere partijen die de kennis verlangen, waardoor deze specifieke functionaris niet op alle verzoeken in kan gaan. Hier zit een dilemma in dat er te weinig mensen in het Erasmus MC zijn tijdens de warme fase met de specifieke kennis.

Ook heeft afhankelijkheid zijn weerslag op de tijdsfactor. Omdat er een bepaalde tijdsdruk zit op het besluitvorming- en handelingsproces is er soms weinig tijd om op de kennis en informatie te wachten of geheel uit te wisselen. Doordat partijen een verantwoordelijkheid dragen en voelen, worden er soms besluiten genomen op basis van incomplete informatie en kennis omdat de tijd daarom vraagt. Dit kan een nadelig gevolg hebben dat het genomen besluit de situatie niet ten goede komt. Zo blijft het kiezen tussen twee kwaden. Neem ik een besluit zonder een compleet beeld of wacht ik af totdat het beeld voldoende is. Beide keuzes kunnen nadelig uitpakken.

7.2.2 Vorm

De vorm van de netwerksamenwerking is bepalend voor of een incident adequaat en effectief bestreden wordt en is ook volgens Provan en Milward (2001) bepalend voor de sturingsvorm in het netwerk.

Uit het theoretisch kader is gebleken dat de Netwerk Administratieve Organisatie (NAO) de meest werkbare vorm van sturing is ten tijde van een ramp. Deze vorm is volledig gelijkend aan de huidige inrichting van de rampenbestrijdingsorganisatie van beide kolommen. Echter wordt er in de interviews aangegeven dat wanneer de ontkleurde leider te veel betrokken is bij één bepaalde discipline door zijn achtergrond, het gevaar schuilt dat hij of zij meer in dat deelproces wordt gezogen en de aandacht kan verliezen voor de andere deelprocessen.

Verbaak en Roosmalen (2012) geven aan dat er een uniform kader/structuur nodig is die de samenwerking mogelijk maakt. Dit is belangrijk omdat er een modus moet ontstaan waarop partijen elkaar niet elke keer opnieuw hoeven te vinden en direct over gegaan kan worden op de rampenbestrijding. Dit verhoogt de operationele respons en de vaste structuur zorgt ervoor dat de bekendheid met elkaar en het systeem vergroot wordt (McLennan et al, 2006). Uit de analyse is gebleken dat zowel de VRR als het Erasmus MC een vastgestelde organisatiestructuur hebben ten tijde van een verstoring. Deze organisatiestructuur van beide organisaties kent een gelaagdheid van een operationeel, tactisch en strategisch niveau en sluiten op elkaar aan. Echter wordt er aangegeven dat deze organisaties alleen goed met elkaar kunnen samenwerken als beide organisaties op hetzelfde niveau opschalen om de juiste functionarissen aan elkaar te koppelen. Er wordt aangegeven dat deze opschaling alleen goed verloopt als de communicatie goed verloopt. Hier zit zoals eerder al beschreven volgens de respondenten van beide organisaties nog wel een aandachtspunt in. Ook is geconstateerd dat de aansluiting van een liaison van het Erasmus MC in het ROT nog niet optimaal is.

Uit de documentanalyse blijkt dat in de herziende inrichting van de crisisorganisatie van het Erasmus MC nog steeds een zwakte zit. De crisiscoördinator vervult momenteel nog steeds een dubbelfunctie. Zo is hij of zij liaison van het CoPI en voorzitter van het operationeel crisisteam van het Erasmus MC. Daarnaast onderhoudt hij ook nog contact met het crisisbeleidsteam van het Erasmus MC. Deze dubbelfunctie kan ervoor zorgen dat één persoon te veel taken heeft en op verschillende plekken moet zijn om informatie en kennis te geven. Dit kan leiden tot te veel taken die niet meer uitgevoerd kunnen worden door één persoon. Hierdoor kan de kennis en/of informatieoverdracht vertraagd worden of stil komen te liggen.

Ondanks een vaste structuur moet er enige mate van flexibiliteit mogelijk zijn om effectief te zijn en de samenwerkingsorganisaties goed aan te laten sluiten bij de rampentypen/situatie die daarom vraagt (Cohen en Adang, 2013). Volgens een aantal respondenten schuilt er een gevaar in het afwijken van de vaste structuren. Het hoeft niet perse verkeerd te zijn, maar het kan tot vreemde situaties leiden als er afgeweken wordt van de vastgestelde mandaten die op een bepaalde niveau liggen. Gebleken is dat het echter persoonsafhankelijk is of deze flexibiliteit wordt genomen en gegeven.

7.2.3 Sturing

Een sturingsmechanisme dat toegepast kan worden binnen die NAO, is het Incident Command System (ICS) (Bigley en Roberts, 2001). Een ontkleurde netwerkmanager draagt bij aan de beeldvorming van 'the big picture' en biedt ruimte om alle processen met evenveel aandacht aan te sturen. Het is van belang dat deze netwerkmanager voldoende mandaatstelling heeft en terug kan vallen op een vetorecht. Zo kunnen er besluiten genomen worden onder tijdsdruk wanneer er verschillende belangen en inzichten zijn.

Het ingerichte CoPI werkt en is grotendeels op de ICS wijze ingericht. De enige afwijking ten opzichte van het ICS is, dat het nog kolomgeoriënteerd is en niet taakgeoriënteerd (operations, planning, logistics, finance/administration). Binnen de kolomoriëntatie is er wel een taakoriëntatie waar te nemen zoals de vorming van een logistieke piket en actiecentra. Zowel het CoPI als het ROT staan onder leiding van een ontkleurde voorzitter, waarvan ten minste de ROL volledig bevoegd is om het opperbevel uit te voeren.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) geven aan dat er een belang is van autonomie onderin de organisatie om slagvaardiger en effectiever te kunnen werken en het reactievermogen te vergroten. In zowel de crisisorganisatie van de VRR als het Erasmus MC zijn bepaalde verantwoordelijkheden en mandaatstellingen waar te nemen op verschillende niveaus. Deze mandaatstellingen kunnen afwijken van de dagelijkse ingerichte hiërarchie van de koude organisatie. Of de dagelijkse schuurt met de mandaatstelling, is volgens respondenten persoonsafhankelijk.

De respondenten geven in de interviews aan dat de vrije werkruimte voldoende aanwezig is. Wel moet elke verantwoordelijke terug kunnen vallen op een hoger niveau. Uit de interviews komt naar voren dat men zich bewust is van het verantwoordelijkheidsplafond en tijdig escaleert naar een hoger niveau wanneer de mogelijke consequenties hierom vragen.

Binnen het Erasmus MC werd aangegeven dat uit een aantal incidenten is gebleken dat de crisiscoördinator niet altijd bij machte is om boven bepaalde functionarissen te staan ten tijde van een verstoring. Dit is echter wel van cruciaal belang bij een ramp of crisis. De crisiscoördinator is niet voor niets gemandateerd. Hij of zij neemt besluiten namens het gehele ziekenhuis, met oog op het algemeen belang van het Erasmus MC. Het mag niet zo zijn dat managers of medewerkers die in de dagelijkse hiërarchie hoger in rang zijn, tijdens een ramp of crisis de gemandateerde crisiscoördinator hinderen in zijn taken. Duidelijkheid over de hiërarchie tijdens een ramp en de respectering daarvan door een ieder is dan ook zeer wenselijk.

Bij de hulpdiensten wordt aangegeven dat een enkele keer dat de hiërarchie nadelig domineert. De persoon staat dan te veel op zijn strepen en staat niet meer open voor praktische oplossingsgerichtheid. Het beeld ontstaat dat macht overheerst en er geen ruimte meer is voor bottom-up aangedragen kennis en kunde. Respondenten gaven aan dat hiërarchie gebruikt moet worden om rollen en posities helder te hebben en een maximaal resultaat neer te zetten in korte tijd. Ook kan het de scheiding van taken duidelijk maken.

7.2.4 Proces

Boin en 't Hart (2010) geven aan dat samenwerking en een goede rampenbestrijding staat of valt met vloeiende communicatiestromen en een goed besluitvormingsproces. Het is lastig om een lineair verlopend communicatie- en besluitvormingsproces in te richten vanwege de dynamiek van de ramp, de tijdsdruk en verschillende punten waar informatie binnenkomt en kennis zit. Dit zien we direct terug in hoe de VRR en het Erasmus MC het communicatie- en besluitvormingsproces hebben ingericht. Beide organisaties werken in rondes waarbij functionarissen fysiek bij elkaar komen en aan de hand van een Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvormingsmethodiek (BOB-methodiek) de informatie en kennis afstemmen en besluiten nemen. Beide organisaties gebruiken dezelfde systematiek. Echter wordt er aangegeven dat in sommige rondes de vergadering te lang duren voordat

er overgaan wordt op actie. Dit kan nadelig zijn voor het proces in de incidentbestrijding. Aangegeven wordt dat de snelheid en doelgerichtheid van de vergadering afhangt van de aangestelde leider.

Naast de verschillende rondes van vergaderen zijn er verschillende arena's waar overlegd wordt. Deze verschillende arena's ontstaan bij een opgeschaalde situatie waar bijvoorbeeld naast de functionarissen in het CoPI ook functionarissen in een operationeel team van het Erasmus MC samen komen, of een ROT en/of CBT geformeerd wordt. Bij het formeren van de verschillende arena's dient er goede afstemming te zijn tussen de verschillende arena's. In het verleden moest de crisiscoördinator van het Erasmus in twee verschillende arena's plaatsnemen voor de kennis- en informatieoverdracht. Uit ervaringen is gebleken dat deze situatie niet werkbaar is en dat er zoals eerder is aangegeven momenteel twee crisiscoördinatoren zijn die elk plaatsnemen in een verschillende arena (overleg). De vergadermomenten van de verschillende arena's dienen zo goed mogelijk op elkaar afgestemd te worden om de informatieoverdracht vloeiend te laten verlopen, geen tegenstrijdige beslissingen te nemen en elkaar niet te belemmeren of te storen in het proces.

Ten tijde van een ramp communiceert men het liefst door middel van fysiek contact. Professionaliteit van doorvragen voorkomt onduidelijkheden wanneer er vaktaal gebruikt wordt. Er valt wel een verbetering te maken wanneer het om afstemming gaat. Te vaak wordt informatie onvoldoende overgedragen of blijven antwoorden te lang uit. Dit komt doordat specifieke kennis in het Erasmus MC maar beschikbaar is bij enkele personen die op dat moment te veel vragen en taken krijgen van verschillende kanten. Hierdoor kun je verwachten dat partijen met een incompleet beeld gaan handelen door de tijdsdruk, wat effect heeft op het inzicht in de consequenties. Digitale middelen kunnen hierin ondersteunend zijn. Ook kan men winst behalen door vergaderlocaties en CoPI-locaties af te stemmen.

Er is nog niet geëxperimenteerd met andere liaisonmogelijkheden. Zo is nog niet voldoende getest of de aanwezigheid van een liaison namens de hulpdiensten in het crisisoverleg van het ziekenhuis van meerwaarde kan zijn. Vertrouwen ligt aan de basis van het achterblijven van deze mogelijkheid. Uit enkele interviews ontstaat het beeld dat het Erasmus MC ook de behoefte heeft om zonder ogen en oren van buiten in rust te kunnen vergaderen. De angst bestaat dat de aanwezige liaison gaat domineren waarbij het ziekenhuis de grip op hun eigen proces kwijtraakt.

De fysieke locatie voor afstemming is bepalend voor een goed lopend proces. De locatie waar de MCU neergezet en het CoPI ingericht wordt, moet veilig zijn en op een werkbare afstand zijn van het incident zodat direct contact mogelijk is met de functionarissen ter plaatse. Bij het Erasmus MC heerst het beeld dat de hulpverleningsdiensten de MCU zomaar ergens neer zetten zonder daar over met het Erasmus MC af te stemmen. Dit beeld komt onder andere voort uit een oefening die is gehouden waarbij de MCU op locatie werd neergezet die de logistieke toevoer van het ziekenhuis blokkeerde. Echter bleek deze locatie vooraf met het Erasmus MC afgestemd te zijn geweest en later bleek dit naar iemand anders inziens geen goede locatie te zijn. Deze gebeurtenis is wel bepalend voor het beeld dat er gecreëerd wordt.

Daarnaast is er een aantal incidenten geweest waarbij de MCU op een locatie werd neer gezet aan de andere kant van het ziekenhuis. Hierdoor werd de loopafstand naar het incident erg lang, wat de afstemming niet ten goede komt. Hoe deze verkeerde keuze heeft plaats kunnen vinden, is ten tijde van dit onderzoek niet duidelijk geworden.

Een ander interessant aspect is de wisselwerking van beeldvorming en begrip. Bij een bepaald incident kon het ziekenhuis in de beleving van de hulpdiensten niet voldoende informatie aanleveren over het incident. Hierdoor bleven de aanwezige risico's onduidelijk en besloten de hulpdiensten op eenzijdige titel verder op te schalen. Een tekort aan vertrouwen lag hierbij aan de basis. In hetzelfde incident had juist het ziekenhuis een completer en positiever beeld over de risico's. Zij konden dan ook geen begrip opbrengen voor de keuzes van de hulpdiensten. Zo kan een verschillend beeld bepalend zijn voor vertrouwen en begrip.

Zoals ook al eerder is aangegeven, is er een aandachtspunt m.b.t. de afstemming van opschaling en een spanning op het gebied van taken en verantwoordelijkheden waar te nemen. De onwetendheid m.b.t. de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden levert een bepaalde spanning op in het communicatieproces. Ook de onwetendheid over bepaalde informatie en het niet goed in beeld krijgen van die informatie levert een bepaalde spanning op.

Vertrouwen loopt als een rode draad door het gehele proces. Het vertrouwen wordt opgebouwd door het kennen van elkaar en het hebben van goede ervaringen en/of een goed gevoel van informatie-overdracht. Uit de analyse kan opgemaakt worden dat het vertrouwen hebben in elkaar bij zowel de hulpverleningsdiensten als het Erasmus MC nog niet op voldoende niveau is. Dit wordt veroorzaakt door het onvoldoende inzicht hebben in en kennis hebben van elkaars taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

8. Conclusies

Als antwoord op de onderzoeksvraag: 'Wat zijn succes- en faalfactoren in samenwerking bij rampenbestrijding?' met bijbehorende deelvragen kan het volgende geconcludeerd worden:

Een ramp of incident verloopt in eerste instantie voor alle betrokkenen chaotisch. Het karakter van de ramp bepaalt vaak dat er een enorme tijdsdruk wordt ervaren door partijen die zich bezighouden met de rampenbestrijding. Bij het bestrijden van de ramp komen dan ook veel factoren om de hoek kijken. Rampen kun je in de hedendaagse tijd met haar snel opvolgende maatschappelijke veranderingen niet meer alleen bestrijden. Rampenbestrijding doe je samen en daar heb je nu eenmaal partners voor nodig.

Geconcludeerd kan worden dat de betrokken partijen de intentie hebben om het algemene doel na te streven, maar dat de eigen belangen altijd een krachtige rol zullen spelen. Wanneer bij de bestrijding van een incident of ramp de betrokken partijen niet op één lijn zitten, wat vaak veroorzaakt wordt door een afwijkende beeldvorming, dan zie je dat de eigen belangen meer op de voorgrond komen en het begrip voor elkaars handelingen afneemt. Het zicht op het algemene doel gaat hiermee soms verloren. Uitwisseling van informatie, kennis en kunde zou dit soort situaties kunnen voorkomen en levert over het algemeen meer begrip op voor elkaars situatie en moeilijkheden.

Zoals geconcludeerd wordt is bij het formeren van het algemene doel een eenduidige beeldvorming nodig. Momenteel is de uitwisseling van kennis en informatie tussen de hulpverleningsdiensten en het Erasmus MC onvoldoende. Dit wordt veroorzaakt door een gebrek aan communicatie in met name de beginfase van het incident. Hulpdiensten zijn geen verantwoording verschuldigd aan het ziekenhuis wanneer het om opschaling gaat. Wel kunnen onnodige opschalingen voorkomen worden, als de hulpdiensten beter zicht hebben op wat er speelt in het ziekenhuis.

Een verbeteringslag kan gemaakt worden wanneer we inzoomen op de vergaderlocaties van de hulpdiensten en de crisisteams van het Erasmus MC. Deze locaties worden nog onvoldoende op elkaar afgestemd en liggen soms te ver uit elkaar. Ook hebben de bevelvoerende functionarissen hierdoor niet altijd direct zicht op het incident. Hierbij komt het voor dat het incident zich aan de ene zijde van het ziekenhuis afspeelt en de MCU aan de andere zijde geplaatst wordt. Dit staat of valt met de informatie-uitwisseling in de beginfase.

Ook kan geconcludeerd worden dat mogelijke oplossingen tot het verbeteren van de informatie-uitwisseling nog open staan. Te denken valt aan het laten aansluiten van digitale middelen zoals het LCMS of de aansluiting van een liaison van de hulpdiensten in de crisisteams van het Erasmus MC. Er is nog geen onderzoek gedaan naar alternatieve middelen of oplossingen.

Ook is er veel onduidelijkheid over elkaars taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Niet elke partij is op de hoogte van wat de ander kan, mag en moet. Dit kan een negatieve bijdrage leveren op cruciale momenten in de vorm van tijdrovende discussies. Intern in het Erasmus MC is een goede start gemaakt met een strategische, tactische en operationele gelaagdheid van de crisisorganisatie. Een stevige fundering is de laatste jaren in de vorm van protocollen, oefeningen en beleidsafspraken neergelegd. Dit is voor de hulpdiensten prettig in de aansluiting op elk niveau. Wel kan er winst behaald

worden wanneer het gaat om de respectering van de mandatering van de crisiscoördinatoren. Zij lopen in de warme fase nog te vaak binnen het Erasmus MC tegen personen op die zich beroepen op de dagelijkse hiërarchie, iets wat niet ter zake doet tijdens de incidentbestrijding.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat het niveau van de crisiscoördinatoren ver uiteenloopt. De crisiscoördinator vervult een belangrijke rol in de samenwerking tussen de hulpdiensten en het Erasmus MC. Hij of zij is letterlijk de sleutel tot het succes. Een liaison die zijn vak en rol verstaat, tijdig aanwezig kan zijn en over voldoende mandaat beschikt, kan hij/zij een goede vertaalslag maken naar de hulpdiensten en als vraagbaak dienen voor operationeel leidinggevendend binnen de hulpdiensten. Geconcludeerd mag worden dat het kennen van alle 'ins en outs' van het ziekenhuis onmogelijk is. Men moet dan ook wel terugvallen op een dicht netwerk zodat informatie en kennis op de juiste momenten ter beschikking is van diegene die voor een moeilijk besluit staat. Het niveau van de crisiscoördinator loopt onder andere uiteen als gevolg van de doorstroom binnen het Erasmus MC. Wel kan dit verschil bepalend worden in de samenwerking tussen de hulpdiensten en het Erasmus MC voor wat betreft de beeldvorming en het gezamenlijke optreden tijdens de rampbestrijding.

Alle partijen geven in de interviews aan dat er behoefte is om meer te investeren in opleidingen, trainingen en oefeningen. Men ervaart zijn rol als een grote verantwoordelijkheid, waar er gelijktijdig het besef is dat er te weinig tijd en geld is om op bovengenoemde zaken te investeren. Extra handicap hierbij is dat de hulpverleningsdiensten vele gevoelige en complexe objecten in hun regio hebben. Dit geeft een extra belasting op de capaciteit wanneer je met alle objecten en partners intensief zou gaan trainen. Ook worden de hogere functionarissen van de hulpverleningsdiensten beoordeeld op hun prestaties in de dagelijkse koude fase, waarbij de voorbereiding op de warme fase een lagere prioriteit krijgt. Zo kiest men bijvoorbeeld sneller voor de afronding van een beleidsnotitie dan voor een belangrijke oefening of workshop. Dit ervaren ook de functionarissen van het Erasmus MC. Ook zij hebben het in de koude fase al druk zat met hun dagelijkse taken en verantwoordelijkheden. De rol in de warme fase doen zij er bij. Het is belangrijk om hierbij stil te staan, aangezien de hele crisorganisatie die opgebouwd wordt, steunt op deze functionarissen, terwijl zij door hun drukke baan niet altijd in de gelegenheid gesteld kunnen worden om deze rol te beoefenen.

Naast het zakelijke trainen is er duidelijk de wens om elkaar ook informeel te leren kennen. Geconcludeerd kan worden dat op dit moment wel goede pogingen ondernomen worden, zoals het uitnodigen van brandweerlieden van kazerne De Baan, maar dat hier meer winst in te behalen valt. De kracht van elkaar kennen en gekend worden wordt door iedereen erkend. Samenwerken blijft mensenwerk en valt of staat met elkaar kennen en elkaar weten te vinden. Functionarissen die elkaar hebben ontmoet, kunnen een bepaalde inschatting maken van hoe men op persoonlijk niveau functioneert, kennen elkaars deskundigheid en manier van werken. Het is van belang dat men elkaars deskundigheid op waarde kan schatten en de manier van werken begrijpt om op elkaar te kunnen inspelen.

Het samen drinken van een kop koffie of elkaar informeel ontmoeten wordt, blijkens dit onderzoek, nog te weinig gedaan. Juist deze informele ontmoetingen dragen samen met de trainingen en oefeningen bij aan het vertrouwen in elkaar en het begrip voor elkaar.

Uit de interviews is mij één ding duidelijk geworden. Iedereen wil wel met elkaar samenwerken en men beseft dat men elkaar nodig heeft, maar er is een aantal zwakheden in de samenwerking die verbeterd kunnen worden. Want je kan het niet alleen!

9. Aanbevelingen

Na deze theoretische uiteenzetting, analyse en conclusie kunnen de volgende aanbevelingen geformuleerd worden voor zowel de VRR als het Erasmus MC:

1. Raak meer bekend met elkaars taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden door te investeren in opleiding, training en oefening.
2. Investeer meer in de onderlinge relatie door het organiseren van contactmomenten, workshops, rondleidingen, gezamenlijke oefeningen of andere informele activiteiten.
3. Investeer op een goede afstemming door ervoor te zorgen dat er voor de liaisons een 'inwerktraject' beschikbaar is, waarin zij door middel van een casus en rollenspel zich de werkwijze van het CoPI/ROT eigen kunnen maken.
4. Experimenteer met de aansluiting van digitale middelen zoals LCMS en aansluiting van een liaison van de hulpdiensten in de crisisteams van het Erasmus MC.
5. Stem de vergaderlocaties van de hulpdiensten af op de vergaderlocaties van de crisisteams van het Erasmus MC. Zorg voor voldoende doordachte alternatieve locaties.
6. Zorg ervoor dat de koude organisatie faciliterend is voor de warme organisatie. Dus biedt de operationele functionarissen de ruimte voor een passend opleidingen, trainen en oefen-traject (OTO) en stel meer financiële middelen beschikbaar om voor het OTO-traject.

10. Evaluatie/reflectie

Nu de scriptie is geschreven, is er ruimte voor een reflectie op dit onderzoeksrapport en worden de beperkingen behandeld.

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethoden. Er is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews om gedetailleerde en diepgaande informatie te krijgen van de respondenten over de visies en percepties m.b.t. de huidige samenwerking. Semi-gestructureerd interview geeft namelijk de onderzoeker de mogelijkheid om door te vragen en gedetailleerde informatie te verzamelen. In paragraaf 4.5.1 was al aangegeven dat bij kwalitatief onderzoek de nauwkeurigheid en consistentie complex is omdat de nauwkeurigheid afhangt van de kwaliteiten van de onderzoeker. Daarnaast zijn er interpretaties van personen aan verbonden waardoor het ook lastig is om nauwkeurigheid en consistentie te waarborgen. Terugblikkend op de interviews had ik persoonlijk op sommige punten beter kunnen doorvragen en wellicht andere vormen van vragen kunnen stellen om meer en gerichtere informatie te krijgen. Dit is een groot individueel leerpunt geweest, wat wel van invloed is op dit onderzoek in de zin van nauwkeurige en consistente dataverzameling en verwerking.

Daarnaast heeft er maar een beperkte meta-analyse plaats kunnen vinden omdat het Erasmus MC geen toestemming verleende om inzage te krijgen in de opgestelde incident- en oefenevaluaties. Het Erasmus MC wilde namelijk een frisse blik op basis van interviews met verschillende partijen/personen, in plaats van al beschreven aandachtspunten uit het verleden. Verder waren de beschikbare GRIP-evaluaties niet altijd compleet genoeg zodat er aandachtspunten geformuleerd konden worden. Mede hierdoor heeft er geen goede meta-analyse plaats kunnen vinden en konden de bevindingen uit de interviews niet extra onderbouwd worden met de incident- en oefenevaluaties. Dit heeft gevolgen voor de generaliseerbaarheid van het onderzoek.

De lezer moet er rekening mee houden dat voor dit onderzoek vijftien respondenten betrokken zijn. Dit heeft gevolgen voor de representativiteit en generaliseerbaarheid van het onderzoek. Niet alle respondenten hadden ervaringen met incidenten in het Erasmus MC waardoor uitspraken gericht waren op oefenomstandigheden. Daarnaast refereerde verschillende respondenten naar andere incidenten. Dit vormt een aandachtspunt omdat oefenomstandigheden altijd anders zijn dan een daadwerkelijk incident en geen incident hetzelfde is. De rampenbestrijdingsorganisatie is een stuk groter dan alleen vijftien mensen. Hierdoor moet gezien de beperkte betrokken respondenten voorzichtig om gegaan worden met de onderzoeksresultaten. Indien er meer of andere onderzoekseenheden waren geïnterviewd, had dit wellicht geleid tot andere uitkomsten of resultaten. Om deze reden zou vervolgonderzoek gericht kunnen worden op een grotere onderzoekspopulatie om de representativiteit en generaliseerbaarheid te vergroten.

De gedragswetenschappelijke kant is in dit onderzoek niet meegenomen omdat het onderzoek anders te omvangrijk zou worden. Dit is in de praktijk wel een essentieel onderwerp omdat gedragswetenschappelijke factoren van kwaliteiten van de mensen zoals competenties, houding, omgangsvorm etc. redelijk cruciaal zijn in de samenwerking. De samenwerking wordt tenslotte altijd gevormd door mens en menselijk handelen.

Literatuurlijst

- Adler, P. S., Goldoftas, B., en Levine, D. I. (1999). *Flexibility versus efficiency? A case study of model changeovers in the Toyota production system*. *Organization Science*, 10: 43-68.
- Benini, A.A. (1999). *Network without Centre? A Case Study of an Organizational Network Responding to an Earthquake*. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 7(1): 38-47
- Blok, M. (2013). *Het operationeel team: verscheiden, verenigd, verantwoordelijk. Een onderzoek naar het functioneren van het Regionaal Operationeel Team in Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam; Erasmus Universiteit.
- Bigley, G.A. en Roberts, K.H. (2001). *The Incident Command System: High-Reliability Organizing for Complex and Volatile Task Environments*. *Source: The Academy of Management Journal*, Vol. 44, No. 6 (Dec., 2001), pp. 1281-1299 Published by: Academy of Management
- Bos, J.G.H., A.M.D. van Es e.a. (2010). *Als maatschappelijke onrust dreigt. Evaluatie van het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de arrestatie van Benno L*. Den Haag; COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Bremekamp, R., Kaats, E., Opheij, W. en Vermeulen, W. (2010). *Succesvol samenwerken; een kompas en aanbevelingen voor betekenisvolle interactie*. *Holland Management Review* 130 artikel.
- Brainich, E. (2004). *Het systeem van crisisbeheersing*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brainich, E. (2011). *Van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. De betekenis van de rijksheren voor de veiligheidsregio*. Haarlem; Provincie Noord-Holland.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. en Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A. en 't Hart, P. (2003). *Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?* *Source: Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5 (Sep. - Oct., 2003), pp. 544-553 Published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration.
- Boin, A. en 't Hart, P. (2010). *Organizing for Effective Emergency Management: Lessons from Research*. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, no. 4, pp. 357-371.
- Bos, P. (2015). *Zicht op first responders. Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België*. Reeks veiligheidsstudies 12. Apeldoorn; Maklu.
- Bron, R. en Zannoni, M. (2010). *De burgemeester in crisistijd. Schakelen tussen bestuurlijke moed en terughoudendheid*. *Justitiële verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, 2010
- Bruggeman, W. (2015). *Zicht op first responders. Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België*. Reeks veiligheidsstudies 12. Apeldoorn; Maklu.
- Bruijn, J.A., en Heuvelhof, ten, E.F. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht; Lemma BV.
- Bruijn, J.A., en Heuvelhof, ten, E.F. (2007). *Management in netwerken*. Utrecht; Lemma BV.
- Buck, D.A., J.E. Trainor and B.E. Aguirre. (2006). *'A Critical Evaluation of the Incident Command System and NIMS.'* *Journal of Homeland Security and Crisis Management* 3(3):1- 27.
- Burns, T., en Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.

- Cohen, M., en Adang, M. (2013). *Opschaling moet samenwerking vergemakkelijken*. het Tijdschrift voor de Politie , 75 (3), 17.
- Commissie Oosting (2001) *De Vuurwerkramp: Eindrapport*. Enschede/Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Dam, ten, M, Brainich E. en Groot Kormelink, H. (2015). *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing. Netwerkkart 2 Geneeskundige hulpverlening algemeen*. Arnhem; Instituut Fysieke Veiligheid Expertisecentrum.
- Dam, ten, M, Brainich E. en Groot Kormelink, H. (2017¹). *Bestuurlijke netwerkkarten crisisbeheersing. Handreiking*. Arnhem; Instituut Fysieke Veiligheid Expertisecentrum.
- Dam, ten, M, Brainich E. en Groot Kormelink, H. (2017²). *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing. Netwerkkart 1 Rampenbestrijding algemeen en handhaving openbare orde*. Arnhem; Instituut Fysieke Veiligheid Expertisecentrum.
- Dammen, R., Hendriks van de Weem, N. e.a.(2009). *Dreiging in Weesp. Evaluatie van de gebeurtenissen rondom de bedreigingen van scholen*. Den Haag; COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Flin, R.H. (1996). *Sitting in the Hot Seat: Leaders and Teams for Critical Incidents*. Chichester: Wiley.
- Folger, O. (2011). *Grensoverschrijdende samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Effectief samenwerken over grenzen*. Utrecht; Universiteit Utrecht.
- Frerks, G. (1999). *Omgaan met Rampen. Inaugurele Rede*. Wageningen Disaster Studies.
- Geuijen, K. (2011). *Samenwerken in publieke netwerken*. In Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma
- Helsloot, I, Martens, S en Scholtens, A. (2010). *Basisboek regionale crisisbeheersing Een praktische reader voor functionarissen in de regionale crisisorganisatie*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- Hilliard, M. (2000). *Public Crisis Management: How and Why Organizations Work Together to Solve Society's Most Threatening Problems*. Lincoln: Writer's Club Press.
- IJzermans, J. (2009). *Onderzoek voor en na rampen*. TSG: Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen: 2009, 87(7), 286-287.
- Jongejan, R.B., Vrijling, J.K. en Jonkman, S.N. (2008). *Bestuurders geboeid door veiligheidsketen*. Delft; Technische Universiteit Delft, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen.
- Jongejan, R.B., Helsloot, I., Beerens, R.J.J. en Vrijling, J.K. (2011). *How prepared is prepared enough?* Disasters, 2011, 35(1): 130-142. © 2011 The Author(s). Disasters © Overseas Development Institute, 2011 Published by Blackwell Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford, OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.
- Kapucu, N. (2008). *'Collaborative Emergency Management: Better Community Organizing, Better Public Preparedness and Response.'* Disasters: The Journal of Disaster Studies, Policy, and Management 32(2):239-262.
- Kenis, P. N., en Provan, K. G. (2008). *Het network-governance-perspectief*. In T. Wentink (Ed.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Boom Academic.
- Kelly, C. (1995). *Disaster Prevention and Management: An International Journal A framework for improving operational effectiveness and cost efficiency in emergency planning and response*. Disaster Prevention and Management: An International Journal, Vol. 4 Issue: 3, pp.25-31.

- Klarenbeek, A. (2012). *Crisis in aantocht. Een internationale perspectief op communicatie*. Wageningen University.
- Klijn, E.H., en Koppenjan J.(2004). *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge: London.
- Klijn, E.H. en Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J. en Steijn, A.J. (2011). *De invloed van netwerkmanagement op uitkomsten van governance netwerken*. Bestuurswetenschappen, 2(65), 5-26.
- Kruif, van der, H. (2016). Over rampen en rampenbestrijding. Zero meridean OSP.
- Landa, D., en Mestrum, N. (2010). *De Wet Veiligheidsregio's: Een terugblik op aanleiding en doel*. In Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, jaargang 8, nummer 3, pp.5-6. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Linden van der, E. (2016, 17 juni). *Evacuatie/ reallocatie ziekenhuizen (ZWN)* (PSU document). Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
- McLennan, J., Holgate, A., Omodei, M., & Wearing, A. (2006). *Decision making Effectiveness in Wildfire Incident Management Teams*. Journal of Contingencies and Crisis Management , 14 (1), 27-37.
- Monnier, D. (2002). *Onderzoek naar het verbeteren van de coördinatie van de rampenbestrijding*. Arnhem; IFV.
- Mödersheim, J.G. (2004). *De effectiviteit van de rampenbestrijdingsorganisatie in regio Zuid-Holland-Zuid*. NSOB/NIBRA.
- NIFV (2012). *Kennispublicatie. De bestuurlijke aansturing van de crisisbeheersing*. Arnhem; Infopunt Veiligheid.
- NCTV (2016). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Den Haag; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Ministerie Veiligheid en Justitie.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). (2003). *Emerging Risks in the 21st Century: An Agenda for Action*. Paris: OECD.
- Opschoor, E. en Mitchell, G. (2014, versie 7.1). *Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam; Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
- Perrow, C. 2007. *The Next Catastrophe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Provan, K.G., Fish, A., en Sydow, J. (2007). *Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks*. Journal of Management, 33, 479-516.
- Provan, K.G., Kenis, P. (2007) *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 229-252.
- Provan, K. en B. Milward. (2001). *Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks*, Public Administration Review, 61 (4): 414-423.
- Provan, Keith G., Fish, A., Sydow, J. (2007) *Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical: Literature on Whole Networks*, Journal of Management, 33: 479.
- Rasmussen. J., Brehmer. B. en Leplat, J. (1991). *Distributed decisionmaking. Cognitive models for cooperative work*. Chichester; John Wiley & Sons.
- Remkes, J.W. (2006). *Referentiekader opschaling (GRIP)*. Den Haag; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- RIVM. (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016. Een All Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten*. Bilthoven; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Roberts, K. H., Stout, S. K., & Halpern, J. J. (1994). *Decision dynamics in two high reliability military organizations*. *Management Science*, 40: 614-624.
- Rosenthal, U. (1998). *Future Disasters, Future Definitions*. In *What Is a Disaster? Perspectives on the Question*, edited by Enrico Quarantelli, 146-60. London: Routledge.
- Rosenthal, U. (2009). *Crises en crisismanagement*. In E. Muller et al, *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 5-29). Deventer: Kluwer.
- Rosenthal, U., Charles, M.T. en t Hart, P. (1989). *Coping With Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, IL: Charles Thomas.
- Scholten, H. en Vlist, van der, M. (2001). *Inrichting van crisisbeheersing, de relatie tussen besluitvorming en informatievoorziening. Research memorandum 2001-11*. Amsterdam; Vrije universiteit Amsterdam.
- Schilling, M. A. (2000). *Toward a general modular systems theory and its application to interfirm product modularity*. *Academy of Management Review*, 25: 312-334.
- Scholten, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing Overschat en onderschat*. Arnhem; Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- Sorenson, E., Torfing, J. (2009). *Making Governance networks effective and democratic through metagovernance*, *Public Administration Review*, 87: 234-258
- Shaluf, I.M. (2007). 'An Overview on Disasters', *Disaster Prevention and Management*, Volume 16, Number 5, pp. 687-703
- Slaman, H. (2011). *Crisis management, orde in de chaos*. Kampen; Uitgeverij Boom Nelissen.
- Steigenberger, N. (2016). *Organizing for the Big One: A Review of Case Studies and a Research Agenda for Multi-Agency Disaster Response*. *Journal of contingencies and crisismanagement*. Volume 24 number 2 juni 2016.
- Stol, W., Tielenburg, C., Rodenhuis, W., Kolthof, E., Duin, van, M. en Veenstra, S. (2016). *Basisboek integrale veiligheid*. Den Haag; Boom criminologie.
- 't Hart, P., en Boin. A. (2001). *Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics*. In *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*, edited by Uriel Rosenthal, Arjen Boin, and Louise Comfort, 28-46. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- 't Hart, Rosenthal, and Kouzmin (1993). *Crisis decision making. The centralization thesis revisited*. *Administration & Society*, vol. 25 No. 1. May 1993 12-45. Sage Publications, Inc.
- Taks, R. (2014) *Grip op GRIP. Een onderzoek naar besluitvorming bij opschaling binnen de nationale rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsstructuur*. Utrecht; Radboud Universiteit Nijmegen.
- Terpstra, J. (2004). *Police, local government and citizens as participants in local security networks*. In G. Mesko, M. Pagon & B. Dobovsek (Eds.), *Policing in central and eastern Europe: dilemmas of contemporary criminal justice* (pp. 91-102). University of Maribor: Faculty of Criminal Justice.
- Thiel, van. S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum; Coutinho.

Veiligheidsberaad. (2009). *"Samenwerking in een ander perspectief". Naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkeling van de veiligheidsregio.* Den Haag; Bureau Veiligheidsberaad.

Verbraak, G. en Roosmalen, van. D. (2012). *Samenwerking in crisisbeheersing.* Unie van Waterschappen.

Verheul, W. (2011). *Multidisciplinaire verantwoording. Een onderzoek naar verantwoording van publieke managers in een multidisciplinaire samenwerkingsverband.* Utrecht; Universiteit Utrecht.

Verschuren, P., Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek (5^e druk).* Amsterdam, Nederland: Boom Lemma uitgevers.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization.* Glencoe, IL: Free Press.

Weick, K. E. (1990). *The vulnerable system: An analysis of the Tenerife air disaster.* Journal of Management, 16: 571-593.

Wijkhuijs, V en Duin van, M. (2012). *Crisisbeheersing in Europa.* Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

Wet veiligheidsregio's (2010), *artikel 1*, Den Haag; Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Brochure wet veiligheidsregio (2013). *Hoofdstuk 3, de veiligheidsregio.* pagina 13. Den Haag; Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Zanders, A. (2008). *Crisismanagement. Organisaties bij crises en calamiteiten.* Bussum; Uitgeverij Coutinho.

Websites:

Veiligheidsregio's, 2016 <http://www.veiligheid.org/regio.html> (geraadpleegd op 18-11-2016).

Rijksoverheid, 2016 <https://www.rijksoverheid.nl/> (geraadpleegd op 26-02-2016).

NCC, 2017 <http://www.veiligheid.org/crisisorganisatie.html> (geraadpleegd op 26-02-2017).

Veiligheid, 2017. <http://www.veiligheid.org/> (geraadpleegd op 26-02-2017).

District 8, 2017. <http://district8.net/11-mei-erasmus-mc-deels-ontruimd-vanwege-chemische-lucht-rotterdam.html> (geraadpleegd op 15-08-2017)

Media TV, 2017. <http://www.mediatv.nl/nieuws/19747/Gewonden-na-lekkage-ontsmettingsmiddel-in-IJsselland-Ziekenhuis--video-.html> (geraadpleegd op 15-08-2017).

Jaarverslagen

Jaarverslag Erasmus MC (2015).

http://www.jaarverslagerasmusmc.nl/Assets/dist/pdf/ErasmusMC_Jaarverslag_2015.pdf

Overige

NNVO (2013). *Handboek Incidentmanagement*

<http://start.nnvo.nl/uploadfiles/file/Handboek%20Incidentmanagement%20.pdf> (geraadpleegd op 18-11-2016).

Crisismanagementplan Erasmus MC, 2016

Bedrijfsnoodplan Erasmus MC, 2016

Regionaal Crisisplan VRR, 2013

Bijlage 1 – Afkortingenlijst

A	ABSL	Animal BioSafetyLab
	AZ	Ministerie van Algemene Zaken
B	BenW	Burgemeester en wethouders
	BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
C	CaCo	Calamiteiten Coördinator
	CBT	Crisisbeleidsteam
	CBRN	Chemische, biologische, radiologische en nucleaire stoffen
	CCZ	Crisis coördinator Ziekenhuis
	CdK	Commissaris van de Koning
	CoPI	Commando Plaats Incident
D	DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
	DPG	Directeur Publieke Gezondheidszorg
E	EDC	Dierexperimenteel Centrum
	Erasmus MC	Erasmus Medisch Centrum
	EZ	Ministerie van Economische Zaken
G	GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
	GGD	Regionale gezondheidsdienst
	GGZ	Geestelijke gezondheidsdienst
	GHOR	Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
	GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer VRR
	GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
I	ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
	ICP	Integraal calamiteitenplan
	ICS	Incident Command System
	IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
	IGZ	Inspectie voor de gezondheidszorg
L	LOCC	Landelijke Operationeel Coördinatiecentrum
M	MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
	MCU	Mobiele Commando Unit
	MKZ crisis	Mond- en Klauwzeer
	MP	Minister President
N	NAO	Netwerk Administratieve Organisatie
	NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
	NCC	Nationaal Crisiscentrum
O	OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
	OTO	Opleiden trainen en oefenen
R	RBT	Regionaal Beleidsteam
	RCP	Regionaal Crisisplan
	ROL	Regionaal Operationeel Leider
	ROT	Regionaal Operationeel Team
S	SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T	TEV	Teamleider Explosievenveiligheid
V	VC	Verbindings-/Commandowagen
	VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
	VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
	VUmc	Vrij Universitair medisch centrum
	VRZ	Veiligheidsregio Zeeland
VRZHZ	Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid	
Z	ZiROP	Ziekenhuis Rampen Opvangplan

Bijlage 2 – Meta-analyse lijst

Documenten van de VRR:

- Evaluatie GRIP 1 – verdacht pakketje EMC – 28-09-2015
- Evaluatie GRIP 1 – Brand-lekkage Erasmus MC – 03-12-2014
- Concept evaluatie rapport – oefening Erasmus MC ‘aard van het beestje’ 5 okt 2016

Documenten van het Erasmus MC:

Het Erasmus MC gaf geen toestemming voor inzage in de evaluatierapporten van oefeningen en incidenten i.v.m. een gewenste frisse blik op de situatie door de interviews.

Bijlage 3 – Topic lijst

Netwerksamenwerking

Verbondenheid

- Gemeenschappelijk doel:
 - In welke mate heeft u ten tijde van een ramp een gemeenschappelijk doel voor ogen met andere actoren (VRR of Erasmus MC)?
 - Hoe kunt u dit met zekerheid stellen?
 - Hebben jullie dat dan met elkaar gecheckt?
- Dichtheid van het netwerk:
 - In welke mate heeft u kennis van de natuurlijke taak van de VRR of Erasmus MC? (kennen ze hun eigen taak?)
 - Kunt u dit kort toelichten of omschrijven?
 - In welke mate heeft u kennis van de taken en verantwoordelijkheden van de andere partijen?
- Fragmentatie in het netwerk:
 - In welke mate zou u spreken van een onderlinge afhankelijkheid? Vindt u dat er een onderlinge afhankelijkheid is?
 - Hou zou u de verbondenheid tussen het Erasmus MC en de VRR omschrijven?
 - Waar is men van elkaar afhankelijk?

Proces

- Frequentie van contact tussen de netwerkpartijen:
 - Hoe vaak heeft u contact met de andere partij (VRR/Erasmus MC) ten tijde van een ramp?
 - Is er in elke fase evenveel contact?
 - Hoe verloopt dat contact?
 - Is het alleen informerend of heel erg uitgebreid of uitvoerig, mededelend, vragend, ter beoordeling, ter besluitvorming etc.
 - Formeel of informeel?
 - Welke vorm van contact wordt gebruikt?
 - Zou u meer contact of minder contact willen hebben?
- Vorm van contact:
 - Welke vormen van contact zijn mogelijk?
 - Welke gebruikt u voornamelijk en waarom?
 - Wat vindt u als prettigste vorm van contact en waarom?
- Begrip van vaktaal:
 - In welke mate heeft u begrip van het vakjargon wat de betrokken partijen gebruiken?
 - In welke mate belemmert het gebruik van vaktaal u tijdens een ramp?

Sturing van netwerksamenwerking;

- Bevelstructuur:
 - Is er een heldere bevelstructuur in uw organisatie?
 - Kunt u beschrijven hoe deze loopt?

- Is die ingewikkeld? Kunt u dit toelichten waarom het zo ingewikkeld is?
 - Welke positie bekleed u in de bevelstructuur?
 - Botsen deze bevelstructuren tussen de VRR en Erasmus MC?
- Mandaatstelling:
 - In hoeverre komt de mandaatstructuur overeen met de bevelstructuur?
 - Zo nee: hoe verre heeft u daar last van?
 - Botsen deze maandstellingen tussen de VRR en Erasmus MC?

Kwaliteit van de rampenbestrijding:

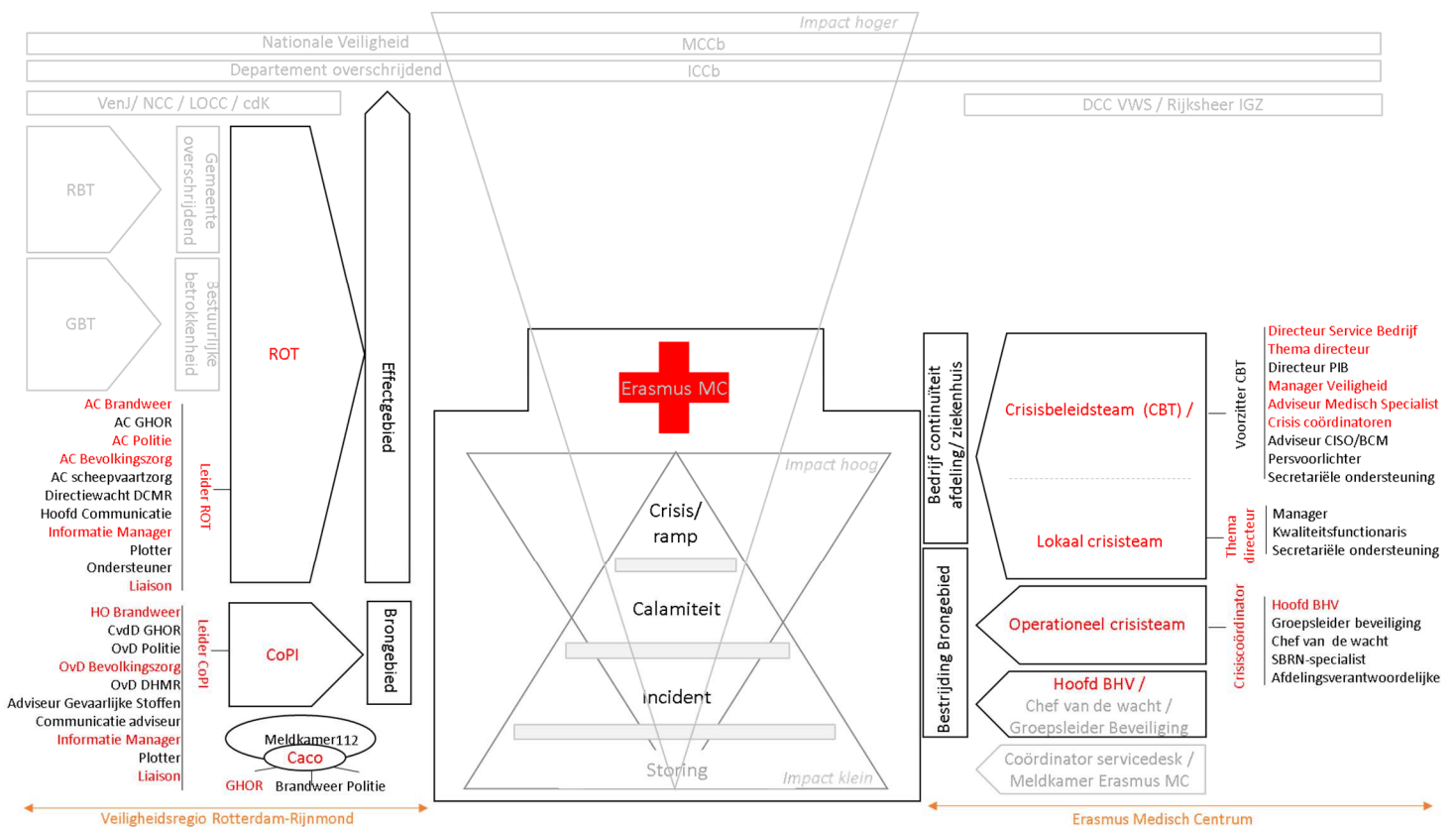
- **Handelingsperspectief:**
 - In welke mate heeft u kennis van de mogelijke handelingsperspectieven/rampenbestrijdingsmogelijkheden?
 - Heeft u wel eens meegemaakt dat er achter gezien toch een andere mogelijkheid was? Ja, hoe vaak? Heeft u dat bij elke evaluatie meegemaakt?
 - In hoe verre neemt u de geleerde ervaringen weer mee?
 - In welke mate heeft u inzicht in de consequenties?
- **Zorgvuldigheid:**
 - In hoeverre bent u zich ervan bewust dat uw beslissingen consequenties hebben voor de andere actor?
 - In hoeverre neemt u deze afwegingen mee in uw beslissing?

Afsluitende vragen:

- ✓ Waar ziet u verbeterpunten in de huidige samenwerking tussen beide partijen ten tijde van een ramp?
- ✓ Wat zou aanbevelen om dit te verbeteren?

Bijlage 4 – Respondentenlijst

De onderstaande afbeelding is een schematische weergave van de verschillen teams van de VRR en het Erasmus MC die geactiveerd kunnen worden tijdens een grote ramp/crisis. De licht grijs gekleurde team/functionarissen vallen buiten dit de scope van dit onderzoek. In deze weergave is tevens aangegeven waar de ondervraagde functionarissen van dit onderzoek zich bevinden. Deze teams/functionarissen zijn rood gekleurd.



Figuur 16: Respondenten selectie voor dit onderzoek.

I.v.m. de privacy van de respondenten zijn de interviews niet opgenomen in dit onderzoek. Het overzicht is opvraagbaar bij de auteur.

Bijlage 5 – Document analyselijst

Hieronder is een lijst opgenomen met de documenten die zijn doorgenomen t.b.v. de document analyse.

Documenten van de VRR:

- Regionaal Crisisplan Rotterdam-Rijnmond 2014 – 2018.
Versie 2.0 vastgesteld december 2013.
- Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) Rotterdam-Rijnmond.
Versie 7.1 vastgesteld januari 2014.

Documenten van het Erasmus MC:

- Bedrijfsnoodplan Erasmus MC.
Versie vastgesteld juni 2016.
- Crisismanagementplan Erasmus MC.
Versie 1.0 vastgesteld september 2016.
- Alarmeringsprocedure(s) Erasmus MC.
Versie 2016.