



Radboud Universiteit Nijmegen

Vooraf geen tijd, achteraf hadden we maar...

Een onderzoek naar de knelpunten op het gebied van
crisiscommunicatie in de gemeentelijke kolom en de
mogelijkheden om dit te verbeteren binnen de
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland



S.(Sabine) Tankink

Masterscriptie bestuurskunde
Radboud Universiteit Nijmegen
Juli 2014

Vooraf geen tijd, achteraf hadden we maar...

Een onderzoek naar de knelpunten op het gebied van
crisiscommunicatie in de gemeentelijke kolom en de mogelijkheden
om dit te verbeteren binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-
Gelderland

Auteur: Sabine Tankink –s3049779
sabine_tankink@hotmail.com

Studie: Master bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Onderzoek in
opdracht van: Gemeente Oost Gelre

Stage
begeleider: Dhr. A. (Arjan) de Brouwer

Afstudeer
Begeleider: Dhr. J.(Johan) de Kruijf

Tweede
lezer: Dhr. I. (Ira) Helsloot

Datum: 22 juli 2014

Samenvatting

In deze masterthesis wordt onderzocht wat de knelpunten zijn op het gebied van crisiscommunicatie in de gemeentelijke kolom en wat de mogelijkheden zijn om dit te verbeteren binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Aanleiding van dit onderzoek is de evaluatie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de brand in Moerdijk in 2011. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de crisiscommunicatie, tijdens het incident, niet goed was verlopen. In dit onderzoek is onderzocht wat precies de knelpunten zijn op het gebied van crisiscommunicatie binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en wat eventuele verbeterpunten zouden kunnen zijn. Op deze manier kan de crisiscommunicatie worden verbeterd, hetgeen ervoor zorgt dat er minder onduidelijkheden zijn tussen de actoren tijdens incidenten en dat incidenten op een nog effectievere manier kunnen worden gestopt.

Voor dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek en een kwalitatief onderzoek, bestaande uit semigestructureerde interviews. Voor het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van zowel wetenschappelijke literatuur als van literatuur over veiligheidsregio's (overheid). Voor het kwalitatieve onderzoek zijn respondenten benaderd die een functie hebben op het gebied van openbare orde en veiligheid en die een zekere relatie hebben met de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Zowel burgemeesters, ambtenaren openbare orde en veiligheid, politiewoordvoerder en brandweercommandant als medewerkers van de VNOG zijn geïnterviewd (N=12). Deze respondenten zijn benaderd per mail met de vraag of ze aan het onderzoek mee zouden willen werken.

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat op het gebied van crisiscommunicatie inderdaad nog een aantal knelpunten zijn, maar niet alleen op het gebied van crisiscommunicatie zijn knelpunten ook in de structuur van de veiligheidsregio, de positie van gemeenten en in de aansturing van de VNOG zijn knelpunten te vinden, die van invloed zijn op de crisiscommunicatie. Opmerkelijk is dat respondenten vooral de positie van de gemeentelijke kolom een doorn in het oog vinden. Volgens alle respondenten is er een versterking nodig van de gemeentelijke kolom binnen de VNOG. De respondenten hebben ook verbeterpunten aangegeven op het gebied van de communicatie tussen actoren en de voorbereiding (koude fase).

De voornaamste conclusies die uit het onderzoek naar voren kwamen is dat niet alleen de VNOG verantwoordelijk is voor de knelpunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen maar dat gemeenten een even belangrijke rol spelen in het verhelpen van de knelpunten. Gemeenten zullen zelf de gemeentelijke kolom moeten versterken. Interne crisiscommunicatie blijft een zorgenkindje, omdat het zo veel omvattend is en gemeente personeel er weinig ervaring mee heeft. Oefenen en trainen is dan ook één van de belangrijkste aanbevelingen aan de hand van dit onderzoek. Voorbereiding (koude fase) op een eventueel incident is zo ontzettend belangrijk, misschien nog wel belangrijker dan het verloop tijdens het incident. Communicatie is een lastig proces, waar ongetrainde werknemers niet altijd goed mee om weten te gaan. Een professioneel communicatie team met ervaring, kennis en vaardigheden kunnen een hoop communicatieproblemen wegnemen en miscommunicatie voorkomen, hetgeen een positieve bijdrage zal hebben op het verloop van het incident.

Voorwoord

Na een periode van hard werken presenteer ik u mijn masterscriptie, waarmee ik mijn master bestuurskunde afrond aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Tijdens mijn master kwam ik er achter dat mijn interesse vooral ligt bij maatschappelijke problemen die over veiligheid en openbare orde gaan. Vanuit deze interesse ben ik op zoek gegaan naar een interessant en actueel onderwerp. Dit onderwerp vond ik al snel binnen mijn specialisatie Besturen van Veiligheid. Tijdens deze specialisatie is crisiscommunicatie uitvoerig besproken en het trok meteen mijn aandacht.

Zonder een aantal mensen was ik niet in staat geweest om mijn masterscriptie te schrijven. Daarom wil ik als eerste mijn begeleider Johan de Kruijf bedanken voor zijn feedback en professionele begeleiding tijdens het onderzoek en schrijven van mijn scriptie. Zonder zijn kritische maar stimulerende commentaar had ik mijn onderzoek niet kunnen presenteren zoals het er nu ligt. Ook wil ik graag mijn tweede lezer, professor Ira Helsloot bedanken voor zijn verfrissende blik op mijn onderzoek en zijn geweldige collegereeks die mij op dit onderwerp heeft gebracht.

Daarnaast wil ik graag de gemeente Oost Gelre en in het bijzonder Arjan de Brouwer bedanken, voor het aanbieden van een afstudeerstage. Ik heb een ontzettend leuke en leerzame tijd gehad en zonder jullie medewerking had ik niet zo'n mooie scriptie kunnen schrijven. Ontzettend bedankt daarvoor! Natuurlijk wil ik ook alle andere medewerkers van de gemeente Oost Gelre en de medewerkers van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, met name Pieter Bosveld, die mij hebben geholpen met mijn scriptie bedanken voor hun inbreng, ik ben ervan overtuigd dat dit een zeer positieve invloed heeft gehad op het eindresultaat. Ook alle respondenten die mee hebben gewerkt aan het onderzoek ben ik ontzettend dankbaar, want wat is een onderzoek zonder betrouwbare en professionele data.

Als laatste wil ik graag mijn familie en vrienden bedanken die mij ontzettend hebben gesteund in de periode dat ik bezig was met het schrijven van mijn scriptie. Zij hebben mij gemotiveerd om niet op te geven in tijden dat ik het niet meer zag zitten. Ook het meedenken en aanvoeren van nieuwe ideeën vond ik erg fijn.

Sabine Tankink

Lichtenvoorde, juli 2014

Inhoudsopgave

<i>Samenvatting</i>	<i>i</i>
<i>Voorwoord</i>	<i>ii</i>
1. Inleiding en probleemstelling	2
1.1 Inleiding	2
1.2 Aanleiding	2
1.3 Probleemstelling	3
1.3.1 Doelstelling.....	3
1.3.2 Vraagstelling en deelvragen	3
1.4 Onderzoeksopzet	4
1.4.1 Type onderzoek	4
1.4.2 Methoden en onderzoeksstrategie	5
1.5 Relevantie van dit onderzoek	6
1.5.1 Maatschappelijke relevantie	6
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	7
1.6 Leeswijzer	7
2. Theoretisch kader	10
2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen	10
2.1.1 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de rol van de gemeente.....	10
2.2 Basisprincipes publieke organisaties	11
2.3 Aansturing binnen organisaties	15
2.3.1 Top-down en bottom-up	15
2.3.2 Netwerken	16
2.4 Crisis en crisisbeheersing	17
2.4.1 Voorbereiding en uitvoering	17
2.5 Risico- en crisiscommunicatie	18
2.5.1 Risicocommunicatie.....	18
2.5.2 Crisiscommunicatie	19
2.6 Crisisbesluitvorming	20
2.7 Conclusie	22
3. Bestuurlijk kader	24
3.1 Bestuurlijke organisatie veiligheidsregio's	24
3.1.1 Wet veiligheidsregio's	24
3.1.2 Bestuurlijke aansturing.....	26
3.2 Invulling Wet gemeenschappelijke regelingen in veiligheidsregio's	28
3.2.1 Verantwoording intergemeentelijke samenwerking	29
3.2.2 Problemen en onduidelijkheden bij intergemeentelijke samenwerking	29
3.2.3 Bestuurlijke samenwerking regionale crisisbeheersing	30
3.2.4 Samenwerking in warme en koude fase	31

3.3 Multidisciplinaire samenwerking van de hoofdprocessen.....	31
3.3.1 Netcentrisch werken	33
3.4 Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP).....	34
3.4.1 Bron- en effectgebied.....	34
3.4.2 GRIP-niveaus.....	34
3.4.3 Op- en afschalen van een incident	36
3.5 Communicatieadviseurs en medewerkers in verschillende GRIP-niveaus.....	36
3.6 Conclusie	37
3.7 Het onderzoekmodel.....	38
4. Methodologisch kader.....	41
4.1 Het onderzoeksdesign	41
4.2 De onderzoek selectie	41
4.3 De dataverzameling.....	43
4.4 Data analyse	44
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	45
4.6 Proces	45
4.7 Conclusie	45
5. Operationele en bestuurlijke verhoudingen binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland (VNOG).....	47
5.1 Soorten incidenten.....	47
5.2 De hoofdstructuur rampenbestrijding en crisisbeheersing	49
5.2.1 Regionale crisisbeheersing	50
5.2.2 Netcentrisch werken binnen de VNOG	53
5.3 Wet gemeenschappelijke regelingen in de VNOG.....	53
5.3.1 Andere bestuurlijke actoren.....	54
5.3.2 Bovenregionaal team crisiscommunicatie	56
5.4 Conclusie	56
6. Resultaten data analyse	58
6.1.1 Knelpunten structuur	58
6.1.2 Knelpunten gemeenten.....	59
6.1.3 Knelpunten Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG)	60
6.1.4 Knelpunten communicatie tussen actoren	61
6.1.5 Conclusie	63
6.2 Verbeterpunten crisiscommunicatie	63
6.2.1 Verbeterpunten voorbereiding	63
6.2.2 Verbeterpunten gemeenten	64
6.2.3 Verbeterpunten communicatie.....	65
6.3 Leerpunten fysieke veiligheid	65
6.3.1 We kunnen er wel iets van leren.....	65
6.3.2 We kunnen er niets van leren	66
6.4 Conclusie	67

7. Conclusies	69
7.1 Conclusie	69
7.1.1 Beantwoording deelvragen	70
7.1.2 Beantwoording hoofdvraag.....	75
7.2 Aanbevelingen.....	77
7.2.1 Directe aanbevelingen.....	77
7.2.2 Indirecte aanbevelingen	79
7.3 Discussie.....	80
7.3.1 Interpretatie van de resultaten	80
7.3.2 Beperkingen onderzoek.....	81
7.3.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek	82

Literatuurlijst	84
------------------------------	-----------

Bijlagen.....	91
Bijlage I.....	92
Bijlage II.....	93
Bijlage III.....	94
Bijlage IV	96
Bijlage V	97

Figuren

2.1 Visuele weergave netwerk.....	16
2.2 De veiligheidsketen.....	18
3.1 25 Nederlandse veiligheidsregio's.....	25
3.2 Schematische weergave algemene keten.....	26
3.3 Schematische weergave functionele keten (dierziekte).....	27
3.4 Bestuurlijke samenwerking veiligheidsregio's: een bottom-up benadering.....	30
3.5 Multidisciplinaire samenwerking binnen de veiligheidsregio's.....	32
3.6 Bestuurlijke verhoudingen actoren veiligheidsregio's.....	33
3.7 Voorbeeld bron- en effectgebied.....	34
3.8 Bevoegdheden op- en afschalen.....	35
3.9 Het onderzoekmodel.....	39
5.1 Operationele en bestuurlijke actoren GRIP1.....	50
5.2 Operationele en bestuurlijke actoren GRIP2.....	51
5.3 Operationele en bestuurlijke actoren GRIP3.....	51
5.4 Operationele en bestuurlijke actoren GRIP4.....	52

Tabellen

4.1 Gemeenten binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland ingedeeld naar inwoneraantal.....	42
4.2 Respondenten ingedeeld naar gemeente/cluster.....	43
5.1 Onderscheid fysieke en sociale incidenten in de warme of koude fase en de rol van de gemeente en andere actoren.....	48

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

Nederland is de afgelopen jaren regelmatig geconfronteerd met crises, rampen, incidenten en zware ongevallen. De vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk zijn slechts enkele voorbeelden van fysieke rampen en crises die de afgelopen jaren in Nederland zijn voorgekomen. De crisis- en rampenbestrijdingsorganisaties zijn verantwoordelijk voor de preventie- en het bestrijden van deze incidenten. De gemeente is naast hulpverleningsdiensten zoals de brandweer, GHOR en de politie een belangrijke schakel in de beheersing en bestrijding van rampen en crises. Eén van de gemeentelijke processen tijdens een ramp of crisis is de crisiscommunicatie, dit proces valt onder de bevolkingszorg. De gemeente is vanuit de Wet Veiligheidsregio's belast met de crisiscommunicatie, met als voornaamste doel het voorzien in de maatschappelijke informatiebehoefte tijdens een crisissituatie (communicatie naar de burgers) (Veiligheidsregio Utrecht, 2012). Maar niet alleen de communicatie naar de burgers is van belang tijdens een incident, ook de communicatie tussen de actoren/hulpverleners speelt een belangrijke rol tijdens een incident. Binnen veiligheidsregio's zijn vele actoren (politie, brandweer, GHOR) die in geval van een crisis gealarmeerd worden en actie ondernemen. Ook bij deze actoren is het van belang dat er een goede crisiscommunicatie is zodat besluiten snel kunnen worden genomen. Om goed op te kunnen treden in dit soort situaties dienen betrokken organisaties (gemeenten, politie, brandweer en GHOR) te zijn geïnformeerd over de rol die ze hebben in de crisis en rampenbestrijding.

1.2 Aanleiding

Op woensdag 5 januari 2011 breekt er rond half 3 s' middags brand uit bij Chemie-Pack in Moerdijk. Bij deze brand komen verschillende gevaarlijke stoffen vrij en er ontstaat een grote rookpluim die zich verspreide in de omgeving. Doordat de brand steeds groter werd, is er besloten tot zowel operationele- als bestuurlijke opschaling. Uiteindelijk werd rond 0.15 uur het sein 'brand meester' gegeven (Onderzoeksraad Voor Veiligheid, 2012, p2). De Onderzoeksraad Voor Veiligheid die onderzoek heeft gedaan naar de toedracht en verloop van de brand concludeert dat de bestuurlijke opschaling te lang uitbleef, terwijl de rijksoverheid zich op diverse wijzen in de processen mengde zonder dat er sprake was van een nationaal incident. De bestuurlijke drukte die hierdoor ontstond had een storende werking op het communicatie proces zowel naar de burgers toe als tussen de actoren/hulpverleners binnen de veiligheidsregio (Onderzoeksraad Voor Veiligheid, 2012, p6).

In 2010 is de Wet veiligheidsregio's, Wet van 11 februari 2010 (hierna: Wet vr) ingevoerd. Nederland is opgedeeld in 25 veiligheidsregio's die grotendeels onafhankelijk van elkaar werken. Bij de brand in Moerdijk was het nodig om in drie veiligheidsregio's de ramp op te schalen. Deze drie veiligheidsregio's waren: Midden- en West- Brabant, Zuid- Holland – Zuid en Rotterdam – Rijnmond (Onderzoeksraad Voor Veiligheid, 2012, p6). Omdat dit een incident was van een redelijk grote omvang, waardoor er veel bestuurlijke drukte ontstond, was de crisiscommunicatie niet optimaal. De Onderzoeksraad Voor Veiligheid heeft geconcludeerd dat de crisiscommunicatie te wensen over liet tijdens deze ramp. Wellicht dat veiligheidsregio's dus nog een en ander kunnen verbeteren in de crisiscommunicatie.

Gemeenten zijn begin 2015 niet alleen meer verantwoordelijk voor de fysieke veiligheid van burgers maar ook voor de sociale veiligheid. Gemeenten krijgen er dus diverse taken bij en ze worden onder andere verantwoordelijk voor jeugdzorg. Deze verantwoordelijkheid brengt weer problemen met zich mee op het gebied van sociale veiligheid en ook bij sociale veiligheid speelt crisiscommunicatie een belangrijke rol. Een voorbeeld dat met sociale veiligheid heeft te maken is de zaak Benno L. Benno L is in 2009 opgepakt en veroordeeld voor seksueel misbruik van minderjarige en gehandicapte kinderen. In 2013 komt hij weer op vrije voeten en vestigt zich in Leiden. Wanneer het Nrc met een grote krantenkop bekend maakt waar hij woont, ontstaat er commotie in de gemeenschap. De buurtbewoners van Benno L willen niet dat hij in hun buurt woont en gaan protesteren. De burgemeester van Leiden moest ingrijpen voordat de situatie uit de hand zou lopen en neemt persoonlijke verantwoordelijkheid voor Benno L (Nrc, 2014). Dit is opmerkelijk omdat de burgemeester dit helemaal niet hoeft te doen. Dit incident met Benno L valt onder de sociale veiligheid van de gemeenschap. Wanneer jeugdzorg in 2015 een verantwoordelijkheid wordt van gemeenten zal het sociale veiligheidsbeleid nu al aangepast moeten worden om dit soort situaties te voorkomen. De gemeente is dadelijk niet alleen meer verantwoordelijk voor de fysieke veiligheid binnen haar gemeente, maar ook voor de sociale veiligheid en dit is een zeer grote verantwoordelijkheid.

1.3 Probleemstelling

Om een duidelijke richting te geven aan dit onderzoek is er een probleemstelling geformuleerd. Met deze probleemstelling wordt duidelijk aangegeven wat precies het probleem is en waar getracht wordt een antwoord op te geven. De probleemstelling bestaat uit een vraagstelling en een doelstelling. De vraagstelling geeft aan *wat* er onderzocht wordt en binnen welke kaders en de doelstelling geeft het *waarom* van het onderzoek aan (Swanborn, 2007, p38).

1.3.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om, vanuit het cluster Achterhoek Oost, duidelijkheid te krijgen over de knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie en de mogelijkheden om deze knelpunten weg te nemen om daarmee de crisiscommunicatie binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland beter te organiseren.

1.3.2 Vraagstelling en deelvragen

Voordat de vraagstelling kan worden geformuleerd is het belangrijk dat er een onderscheid wordt gemaakt in de twee categorieën binnen crisiscommunicatie. De eerste categorie is de interne communicatie. 'Interne communicatie is een proces van continue uitwisseling van boodschappen en de betekenisgeving daarvan tussen personen die beroepshalve betrokken zijn bij de organisatie' (Reijnders, 2006, p60). Interne communicatie richt zich dus op het werk van het crisisteam en andere actoren binnen de organisatie, deze zijn meestal niet zichtbaar voor externe actoren. In dit onderzoek zal worden gesproken van communicatie tussen actoren/hulpverleners. De tweede categorie is externe communicatie (media, burgers), dit is het deel dat externe actoren ervaren. Bij externe communicatie gaat het dus om een uitwisseling van boodschappen en de betekenisgeving daarvan tussen personen die niet direct betrokken zijn bij de organisatie. Het gaat dan om boodschappen vanuit de organisatie naar burgers en media. In dit onderzoek zal worden gesproken

over communicatie naar de burgers toe. Dit onderzoek richt zich op de eerste categorie van crisiscommunicatie, namelijk de communicatie tussen actoren/hulpverleners.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe is de communicatie voor en ten tijde van een incident tussen de verschillende bestuurlijke en operationele actoren binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland georganiseerd en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor het sociale veiligheidsbeleid van de gemeente?

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn er meerdere onderzoeksvragen opgesteld:

- I. Van welke basisprincipes van crisisbeheersing en crisiscommunicatie wordt gebruik gemaakt binnen veiligheidsregio's?
- II. Hoe ziet de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's eruit, met in het bijzonder de gemeentelijke kolom?
- III. Welke soorten incidenten zijn er te onderscheiden binnen het veiligheidsdomein?
- IV. Hoe is het bestuurlijke proces van crisiscommunicatie bij rampenbestrijding in de praktijk opgezet?
- V. Wat zijn de (bestaande)knelpunten in de crisiscommunicatie tussen de verschillende operationele en bestuurlijke actoren?
- VI. Op welke manier zou de crisiscommunicatie tussen verschillende operationele en bestuurlijke actoren verbeterd kunnen worden?
- VII. Wat kunnen we leren van de crisiscommunicatie bij fysieke veiligheid voor de crisiscommunicatie bij, de nog over te dragen, sociale veiligheid?

1.4 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf wordt besproken met welk type onderzoek de probleemstelling en de deelvragen beantwoord zullen worden. In paragraaf 1.4.1 wordt het type onderzoek beschreven en in 1.4.2 worden de methoden en de onderzoeksstrategie besproken.

1.4.1 Type onderzoek

Swanborn (2007, p12) maakt onderscheid tussen theoriegericht onderzoek en praktijkgericht onderzoek. Bij theoriegericht onderzoek staat het formuleren en toetsen van theorieën centraal die een brede algemene geldigheid en bruikbaarheid hebben. Zoals de naam al zegt, gaat het bij praktijkgericht onderzoek om een praktisch probleem, zoals de implementatie van beleid of de

samenwerking tussen verschillende actoren. Dit praktijkonderzoek heeft als doel om de knelpunten van crisiscommunicatie weer te geven, die zich in de praktijk voordoen, en aanbevelingen te doen over verbeterpunten op het gebied van crisiscommunicatie. We kunnen hier dus spreken van een praktijkgericht onderzoek.

1.4.2 Methoden en onderzoeksstrategie

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Een literatuuronderzoek waarbij de deelvragen I, II, III en IV behandeld worden en een praktijkonderzoek waarbij de deelvragen V, VI en VII beantwoord worden. Bij het praktijkonderzoek wordt er gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek¹ wat bestaat uit een semigestructureerd interview, die bij verschillende actoren binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland afgenomen worden. Er is hier gekozen voor een semigestructureerd interview omdat door middel van deze methode gedetailleerde en diepgaande informatie kan worden verkregen (mogelijkheid tot doorvragen) van verschillende actoren die binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland actief zijn. Hieronder worden het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek nader toegelicht.

Literatuuronderzoek

Een literatuuronderzoek is 'een reeks op elkaar afgestemde activiteiten die het mogelijk maakt betrouwbaar en zuiver vast te stellen wat er in de vakliteratuur gezegd of bekend is over een bepaald verschijnsel of onderwerp' (Vorst, 1982, p113).

Op basis van de deelvragen is er gezocht naar relevante literatuur. Hierbij is gebruik gemaakt van boeken, artikelen en databases van verschillende bibliotheken dan wel via internet. Ook is er gebruik gemaakt van interne documenten van zowel de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland als van de gemeente Oost Gelre. De gemeente Oost Gelre is in het bezit van veel relevante informatie over de veiligheidsregio omdat het een van de deelnemende gemeenten is.

De volgende selectiecriteria zijn toegepast op het literatuuronderzoek:

- Literatuur die relevant is voor het onderwerp
- Recente literatuur (vanaf 2010, i.v.m. invoering Wet veiligheidsregio's)
- Literatuur van bekende auteurs op het gebied van (interne) crisiscommunicatie

Bij het documentenonderzoek wordt er gebruik gemaakt van bestaande documenten die betrekking hebben op de gemeente Oost Gelre en de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Belangrijke documenten hierbij zijn: het crisis communicatieplan, het regionaal crisis- en beleidsplan, rapporten en verslagen over crisiscommunicatie en documenten voor achtergrondinformatie.

Het literatuuronderzoek en het documentenonderzoek geeft antwoord op de deelvragen I, II, III en IV van dit onderzoek. Deze vier vragen hebben betrekking op het theoretisch kader en de situatie zoals die nu is binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Voor het beantwoorden van deze

¹ 'Hierbij gaat het om het verkrijgen van diepgaande en gedetailleerde informatie, meestal betrekking hebbend op een relatief kleine groep ondervraagden. Dit onderzoek is gericht op het hoe en waarom van gedragingen, houdingen en belevingen (Olsthorn & Van den Velden, 1996).

vragen is er dan ook vooral gebruik gemaakt van literatuur die in het bezit is van de gemeente Oost Gelre. De resultaten van het literatuuronderzoek zullen in de hoofdstukken 2, 3 en 5 uiteengezet worden.

Praktijkonderzoek

Voor het beantwoorden van deelvragen V, VI en VII wordt er gebruik gemaakt van een praktijkonderzoek. Dit onderzoek bestaat uit semigestructureerde interviews die afgenomen zijn bij verschillende professionals die een functie hebben op het gebied van openbare orde en veiligheid binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland.

Binnen de kwalitatieve interviews kan er onderscheid gemaakt worden tussen gestructureerde en ongestructureerde interviews. Bij een gestructureerd interview weet je van tevoren precies welke vragen je gaat stellen en in welke volgorde. Je mag de vragen niet in andere volgorde stellen of vragen overslaan. Voor dit onderzoek is er echter gekozen voor een semigestructureerd interview omdat er dan veel informatie over verschillende onderwerpen kan worden verkregen en je door kunt vragen als daar aanleiding toe is. Binnen de ongestructureerde interviews is een verdeling te maken in de mate van standaardisatie. Omdat de onderwerpen en de volgorde van de vragen niet helemaal vrij zijn kunnen we hier spreken van een semigestructureerd interview. (Baarda & De Goede, 2007). Dit houdt in dat er wel een mogelijkheid is om door te vragen wanneer daar aanleiding toe is. Het interview bestaat uitsluitend uit open vragen zodat de respondent de ruimte heeft om zijn eigen antwoord te formuleren.

Deze kwalitatieve interviews geven een antwoord op de deelvragen V, VI en VII van dit onderzoek. Tevens bieden deze interviews aanvullende informatie over de crisiscommunicatie binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland.

1.5 Relevantie van dit onderzoek

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Zoals uit de doelstelling van dit onderzoek blijkt, is zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke relevantie belangrijk in dit onderzoek.

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek richt zich op de bestaande situatie in de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en gaat opzoek naar de knelpunten in de crisiscommunicatie. Op basis van dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan om de crisiscommunicatie te verbeteren, waarmee de crisiscommunicatie tijdens incidenten kan worden verbeterd. Wanneer deze crisiscommunicatie daadwerkelijk wordt verbeterd heeft dit niet alleen voordelen voor de organisatie zelf, maar ook voor de burgers die afhankelijk zijn van deze crisiscommunicatie tijdens een incident. Wanneer de communicatie tussen actoren/hulpverleners op orde is, zal dit een positief effect hebben op de communicatie naar de burgers en media toe. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dus dat er voor en tijdens incidenten een betere communicatie is tussen actoren, hetgeen niet alleen voordelen heeft voor de gemeente en veiligheidsregio maar voor de gehele maatschappij.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

De beschikbare literatuur op het gebied van crisiscommunicatie is zeer beperkt en het merendeel is gericht op de communicatie naar burgers toe. Er is nog maar weinig onderzoek gedaan naar de communicatie tussen actoren/hulpverleners onderling binnen de veiligheidsregio. De Wet veiligheidsregio's is pas sinds 2010 in werking getreden en door de vele bestuurlijke niveaus is er nog veel onduidelijkheid over de communicatie tijdens een incident. Het handelen tijdens een incident is van een wettelijk kader voorzien maar de uitvoering van dit wettelijk kader (implementatie) is natuurlijk een belangrijk aspect. Onderzoek naar de implementatie bij gemeenten en andere hulpverleningsorganisaties is nog maar weinig gedaan, zeker op het gebied van communicatie tussen de verschillende actoren binnen de veiligheidsregio's.

1.6 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de aanleiding en de probleemstelling van dit onderzoek behandeld. De vraagstelling en deelvragen zijn geformuleerd en de doelstelling van het onderzoek is duidelijk. Ook is de onderzoeksopzet toegelicht, waarbij onderscheid is gemaakt tussen het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek. In de laatste paragraaf is de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek aangeduid.

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader uiteengezet. Wetenschappelijke literatuur die relevant is voor dit onderzoek wordt in dit hoofdstuk besproken. De eerste paragraaf gaat over de Wet gemeenschappelijke regelingen waar gemeenten gebruik van maken. In paragraaf twee worden verschillende basisprincipes van publieke organisaties besproken en wordt de link gelegd met communicatie. De paragraaf die daarop volgt zegt iets over de aansturing van organisaties. In de laatste drie paragrafen wordt er ingegaan op de begrippen crisis, crisisbeheersing en crisiscommunicatie. De laatste paragraaf gaat over de crisisbesluitvorming, hetgeen van groot belang is tijdens een incident.

In hoofdstuk drie wordt het bestuurlijk kader besproken. In de eerste paragraaf wordt gekeken hoe de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's precies in elkaar zit. In de paragraaf daarop wordt de besproken literatuur uit hoofdstuk 2 over de Wet gemeenschappelijke regelingen toegepast op de veiligheidsregio's. In de paragraaf die daarop volgt wordt de multidisciplinaire samenwerking van de hoofdprocessen, binnen de veiligheidsregio's, besproken. Omdat GRIP-niveaus van invloed zijn op de bestuurlijke verhoudingen binnen de veiligheidsregio's wordt dit begrip in paragraaf vier nader toegelicht. Nadat de verschillende GRIP-niveaus zijn besproken wordt er gekeken wat de invloed is van deze niveaus op de communicatieadviseurs en andere belangrijke (communicatie) medewerkers tijdens een incident.

In hoofdstuk vier wordt het methodologisch kader omschreven. Dit kader bestaat uit vier onderdelen namelijk het onderzoeksdesign, de onderzoek selectie, dataverzameling en de data analyse. In dit hoofdstuk wordt duidelijk beschreven welk onderzoeksdesign is gekozen om de deelvragen en daarmee de vraagstelling te kunnen beantwoorden. Daaropvolgend wordt er omschreven wat de onderzoek selectie is en hoe de dataverzameling in zijn werk gaat. In de paragraaf daarop wordt de data analyse besproken door middel van verschillende fasen die bij het coderen van data worden

gebruikt. In de laatste twee paragrafen worden de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek besproken en het proces dat doorlopen wordt tijdens de dataverzameling.

Omdat het belangrijk is om te weten hoe de operationele en bestuurlijke inrichting bij incidenten nu is geregeld binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland is hier een apart hoofdstuk aan gewijd, hoofdstuk 5. De eerste paragraaf gaat over de rol van de gemeente bij fysieke en sociale incidenten in zowel de warme als koude fase. Dit onderscheid wordt gemaakt om een antwoord te kunnen geven op deelvraag VII. In de tweede paragraaf worden de hoofdprocessen besproken die tijdens een incident, binnen de VNOG, een rol spelen. In de paragraaf daarop wordt er gekeken hoe de Wet gemeenschappelijke regeling toegepast is binnen de VNOG. Binnen deze paragraaf is een onderverdeling gemaakt in de gemeentelijke actoren die binnen de VNOG een rol spelen en andere (bestuurlijke) actoren die een belangrijke rol hebben binnen de crisisbeheersing.

In hoofdstuk zes worden de resultaten van de data analyse beschreven. In de eerste paragraaf wordt de vijfde deelvraag behandeld en worden de knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie besproken. In de tweede paragraaf worden eventuele verbeterpunten besproken die bij zouden kunnen dragen aan een betere crisiscommunicatie. In de laatste paragraaf wordt de laatste deelvraag van dit onderzoek beantwoord namelijk of we iets kunnen leren van de crisiscommunicatie van de fysieke veiligheid voor de crisiscommunicatie bij de sociale veiligheid.

In hoofdstuk zeven worden de conclusies besproken. In de eerste paragraaf wordt er antwoord gegeven op de deelvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Aan de hand van deze antwoorden wordt er antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. In de tweede paragraaf worden aanbevelingen gedaan richting de VNOG zelf, maar ook richting de gemeenten die deel uitmaken van de VNOG. In de laatste paragraaf wordt er een korte discussie gevoerd.

Hoofdstuk	
1	Inleiding en probleemstelling
2	Theoretisch kader
3	Bestuurlijk kader
4	Methodologisch kader
5	Operationele en bestuurlijke verhoudingen binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG)
6	Resultaten data analyse
7	Conclusies

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de literatuur over organisaties en crisiscommunicatie. De eerste paragraaf gaat over de Wet gemeenschappelijke regelingen waarvan gemeenten gebruik maken. In paragraaf twee worden verschillende basisprincipes van publieke organisaties besproken en wordt de link gelegd met communicatie. De paragraaf die daarop volgt zegt iets over de aansturing van organisaties. In de laatste drie paragrafen wordt er ingegaan op de begrippen crisis, crisisbeheersing en crisiscommunicatie. De laatste paragraaf gaat over de crisisbesluitvorming, hetgeen van groot belang is tijdens een crisis.

2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen

De bestuurlijke organisatie van gemeenten bestaat uit verschillende samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf worden verschillende regelingen en wetten besproken die van invloed zijn op de bestuurlijke organisatie van gemeenten.

2.1.1 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de rol van de gemeente

In de Wet gemeenschappelijke regelingen worden publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden geregeld tussen gemeenten, provincies en waterschappen. De Wet dateert oorspronkelijk uit 1950 maar is een aantal keren grondig aangepast. Het doel van de Wet gemeenschappelijke regelingen en daarmee dus de samenwerking tussen gemeenten is om meer kwaliteit, efficiency, minder kosten en een grotere gemeentelijke schaal te bewerkstelligen (Rijksoverheid, 2014). De eigen verantwoordelijkheid van gemeenten blijft echter bestaan omdat de samenwerking een aanvulling is op de eigen verantwoordelijkheid. Het samenwerkingsverband dat wordt aangegaan heeft meerdere samenwerkingsmogelijkheden en het kan zijn dat gemeenten gedwongen worden om samen te werken op bepaalde gebieden. Hieronder worden de verschillende mogelijkheden beknopt omschreven.

De meest vergaande vorm van samenwerking is het instellen van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid en een werkorganisatie. Aan dit openbaar lichaam kunnen bevoegdheden worden overgedragen. Een andere, minder zware samenwerking, is een gemeenschappelijk orgaan dat geen rechtspersoonlijkheid bezit. Aan dit orgaan kunnen bevoegdheden worden overgedragen maar geen bevoegdheden tot het heffen van belastingen en/of het vaststellen van avv's, (algemeen verbindende voorschriften). De lichtste vorm van samenwerking is de constructie centrumgemeente. Deelnemende gemeenten komen overeen dat bepaalde bevoegdheden worden uitgeoefend door één aangewezen bestuursorgaan of ambtenaar van een andere gemeente (Van der Heijden, n.d.). De Wet gemeenschappelijke regelingen is de afgelopen jaren aan vele aanpassingen onderhevig geweest. De samenwerking tussen gemeenten werd in 1851 voor het eerst geregeld in de gemeentewet (2 artikelen). Echter nam rond de twintigste eeuw de behoefte aan samenwerking toe, gemeenten gingen vooral samenwerken in privaatrechtelijke vormen zoals verenigingen en NV's. Als reactie hierop waren in het jaar 1938 al 18 artikelen gewijd aan samenwerking tussen gemeenten, met als doel de samenwerking weer publiek te krijgen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008).

In 1950 werd de Wet gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. In 1984 is de wet aangepast omdat de wet uit 1950 een aantal tekortkomingen had zoals de politieke verantwoordelijkheid. De herziening heeft gezorgd voor een accent op verlengd lokaal bestuur en het verminderen van de wildgroei aan verschillende vormen samenwerkingsverbanden (Traag, 1993, 45-47). Maar niet alleen de vorm van gemeentelijke samenwerking veranderde, ook de motieven veranderden in de loop der tijd. Vanaf 1980 spelen andere motieven een rol zoals schaalvoordelen en efficiënte en effectieve bedrijfsvoering. Dit hangt samen met de decentralisatie van bedrijfsmatige en uitvoerende taken naar gemeenten en met de groeiende aandacht voor dienstverlening en klantgerichtheid (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008). Deze veranderende motieven vallen binnen de stroming van het New Public Management (NPM). Het NPM wordt gebruikt sinds de jaren '80 om bureaucratische principes te verminderen en meer bedrijfsmatig te gaan werken (Pollitt & Boukaert, 2011).

Intergemeentelijke samenwerking heeft een aantal voordelen voor de deelnemende gemeenten.

- Gemeenten willen zelfstandig blijven, door middel van samenwerking met andere gemeenten kunnen ze voorkomen dat er een gemeentelijke herindeling plaats vindt (Fraanje & Herweijer, 2013, p73).
- De bestuurskracht van gemeenten wordt verbeterd doordat de kwetsbaarheid wordt verminderd en de kwaliteit verbeterd (Fraanje & Herweijer, 2013, p71). Kosten en expertise kunnen worden gedeeld.
- Door intergemeentelijke samenwerking ontstaat er een verlengd lokaal bestuur. Dit houdt in dat het primaat van het regionale bestuur bij de vertegenwoordigers van de gemeentebesturen ligt; deze vertegenwoordigers staan aan het hoofd van het samenwerkingsverband en beslissen zelf over de te nemen besluiten. Op deze manier wordt ook een vierde bestuurslaag voorkomen, dit betekent dat de uitgangspunten uit het Huis van Thorbecke (drie bestuurslagen) kunnen worden gehandhaafd (Traag, 1993, p84).
- De samenleving heeft geen boodschap aan gemeentegrenzen. Wanneer er een probleem is wil de samenleving dit probleem opgelost zien of dit nu in hun eigen gemeente is of niet (Gemeente Oost Gelre, 2012a).

De maatschappelijke impact van een probleem/incident blijft vaak niet beperkt tot één gemeente. Daarom is het handig om als gemeenten samen te gaan werken zodat, wanneer er sprake is van een bepaalde maatschappelijke impact, op kan worden getreden door de gemeenten die binnen de intergemeentelijk samenwerking vallen (Gemeente Oost Gelre, 2012a).

2.2 Basisprincipes publieke organisaties

Om adequaat op een incident te kunnen reageren is het belangrijk dat er zoveel mogelijk informatie beschikbaar komt over het incident. Via communicatie verkrijgt je input voor verdere besluiten of acties. Maar ook voor de output, dus naar burgers toe, is het belangrijk om over complete en goede informatie te beschikken. Binnen de veiligheidsregio's bevinden zich verschillende organisaties die allemaal een eigen werkwijze hebben, dit kan voor problemen zorgen bij de crisiscommunicatie. In deze paragraaf gaat het dus om de interne communicatie, dit houdt in dat de communicatie binnen en tussen organisaties centraal staat. Hieronder worden een aantal elementen onderscheiden die te maken hebben met de organisaties.

- Structuur; verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling binnen de organisatie en de coördinatie daarvan
- Strategie; de middelen waarmee vooraf gestelde doelstellingen worden bereikt
- Personeel; kennis en vaardigheden van medewerkers
- Formele regels; regels en procedures die bestaan binnen de organisatie
- Informele regels (cultuur); waarden en normen van een groep mensen en het institutionaliseren van deze waarden en normen.

Hieronder worden de verschillende processen die plaats vinden binnen organisaties verder toegelicht en uitgewerkt om duidelijk te maken dat al deze processen van invloed kunnen zijn op de crisiscommunicatie.

Structuur

Onderlinge relaties en bevoegdheden moeten tot stand komen en er moet duidelijkheid zijn over wie welke verantwoordelijkheden heeft. Deze taakverdelingen zorgen ervoor dat iedereen weet wat zijn/haar taken en verantwoordelijkheden zijn wanneer zich een incident voordoet. Om te kunnen handelen moet je natuurlijk wel weten of je hier bevoegd voor bent en of het je verantwoordelijkheid is. Wanneer dit niet duidelijk is zal het consequenties hebben voor de crisiscommunicatie. De structuur van de organisatie is belangrijk in zowel de koude als de warme fase, verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn in beide fases om misverstanden te voorkomen. Zeker in de warme fase is het belangrijk dat bestuurders weten wat ze kunnen/moeten doen. Er zijn verschillende typen organisatiestructuren. Een organisatiestructuur geeft zowel de horizontale als verticale hiërarchie van gezagsverhoudingen aan die binnen een organisatie een rol spelen (Thuis, 2003, p269). Ook binnen een horizontale hiërarchie is er sprake van gezagsverhoudingen, al is de hiërarchie niet zo dominant. Voorbeelden van organisatiestructuren zijn: de lijnorganisatie, de matrixorganisatie en de informele organisatie (Thuis, 2003, p270). Deze organisatiestructuren hebben allemaal een andere focus op het gebied van (crisis)communicatie. De lijnen binnen de organisatiestructuur geven de communicatie- en informatiekkanalen weer (Thuis, 2003, p270).

Omdat we te maken hebben met een organisatie ten tijde van een incident zullen we hier met een commandostructuur² te maken hebben die gebruik maakt van formele procedures en routinematig handelen. Deze organisatiestructuur is statisch en volgt vaste procedures en regels (Scholtens, 2009). Wanneer zich daadwerkelijk een incident voordoet heeft maar één iemand het opperbevel en dat is de burgemeester, dat wil dus zeggen dat de multidisciplinaire sturing bij de burgemeester ligt en dat brandweer, politie en GHOR onder zijn/haar leiding staan. Ook in de Wet veiligheidsregio's staat dat de burgemeester het opperbevel heeft tijdens een incident, in de praktijk wordt hier vaak geen gebruik van gemaakt omdat operationele diensten zelf beter weten hoe te handelen tijdens een incident (Scholtens, 2010). Theorie en praktijk lopen hier dus niet synchroon, de commandostructuur zoals die nu is, is dus naar alle waarschijnlijkheid niet de meest voor de hand liggende structuur.

Een ander probleem met de commandostructuur is dat tijdens een incident sprake is van een dynamische en snel veranderende omgeving. Vaak is improvisatie noodzakelijk door de onvoorspelbaarheid en tijdsdruk die tijdens een incident ontstaat. De normale routine in een

² De commandostructuur bestaat uit vier lagen namelijk het CoPI, ROT, GBT en RBT (Scholtens, 2009).

crisissituatie komt te vervallen en personen die normaal geen communicatie functie hebben verschuiven naar een positie waar ze dit wel hebben. Tijdens een incident kan er dus geen sprake meer zijn van een statische en routine matige organisatie, omdat mensen niet meer routine matig handelen. Voor crisiscommunicatie is het dus van belang dat de organisatiestructuur zich aanpast wanneer zich een incident voordoet (College Ira Helsloot, Besturen van Veiligheid, 2014). Natuurlijk blijft er ook in dit soort gevallen een strakke chain of command nodig, alleen is deze chain of command anders ingericht tijdens incidenten (hierover in de volgende hoofdstukken meer). Wanneer de routine binnen deze organisaties verdwijnt tijdens een incident kan dit gevolgen hebben voor de zorgvuldigheid van de communicatie. Daarom is het van belang dat er tijdens incidenten duidelijkheid is over de communicatie. Trainingen en oefeningen kunnen hierbij helpen.

Binnen organisaties is het belangrijk om relaties, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vast te leggen zodat hier geen onduidelijkheid over kan bestaan. Een eindverantwoordelijke zal iemand van het management (hoofd van een afdeling) moeten zijn die duidelijk de gemeenschappelijke belangen heeft geformuleerd (Boulogne, 2003, p38) en overzicht bewaart wanneer zich een incident voordoet.

Bij de organisatiestructuur moet ook rekening worden gehouden met de vraag op welke wijze de taakuitvoeringen op elkaar worden afgestemd. De leiding van een organisatie moet ervoor zorgen dat werknemers hun taken uitvoeren en dat dit op een efficiënte en effectieve manier wordt gedaan. Coördinatie van deze taken is dus erg belangrijk binnen een organisatie (Thuis, 2003, p282). Crisiscommunicatie is één van de(gecoördineerde) taken die binnen veiligheidsregio's een rol speelt. In een commandostructuur wordt crisiscommunicatie gezien als een gestandaardiseerd proces, er is een bepaalde hiërarchie en actoren moeten zich hieraan houden. Echter is coördinatie ook belangrijk in een hiërarchische organisatie zodat de communicatie niet te veel tijd in beslag neemt. Omdat er bij crisiscommunicatie zeer veel actoren een rol spelen (multidisciplinaire samenwerking) moet op worden gepast dat de communicatie niet te veel tijd in beslag neemt, dit heeft gevolgen voor het verloop van het incident (Helsloot, Martens, Scholtens, 2010).

Strategie

Een strategie is een geheel van (meerdere) plannen en beleidsregels (middelen) waarmee de doelstelling(en) moet worden behaald (Pollitt & Boukaert, 2011, Thuis, 2003, p104). Een communicatiestrategie zou ervoor kunnen zorgen dat de doelstellingen op dit gebied op een zo effectieve en efficiënte manier worden behaald. Voorbeelden van deze doelstellingen op communicatie gebied kunnen zijn: kennis, handelwijze en capaciteit. De strategie van de veiligheidsregio's en de vier kolommen moet op elkaar afgestemd worden, omdat er sprake is van verlengd lokaal bestuur (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010). Het bepalen van een strategie vindt plaats in de koude fase, in de warme fase wordt gebruik gemaakt van de gekozen strategie en kunnen er conclusies worden getrokken en wanneer nodig aanpassingen worden gedaan aan de gekozen strategie.

Personeel

Personeel moet over voldoende kennis en vaardigheden beschikken (Thuis, 2003, p183), zodat de kwaliteit van de crisiscommunicatie wordt gewaarborgd. Ook is het belangrijk dat er voldoende communicatiemedewerkers aanwezig zijn binnen de organisatie voor het geval er een incident plaats vindt. Natuurlijk zijn deze communicatie medewerkers niet alleen tijdens een incident nodig maar

ook bij de voorbereidingen van crisiscommunicatie. Kennis en vaardigheden kunnen worden vergaard door trainingen en oefeningen (Thuis, 2003, p183) en zeker bij crisiscommunicatie is dit van belang. Het personeel moet in de koude fase worden voorbereid op een eventueel incident, zodat in de warme fase iedereen weet wat hij/zij moet doen. In de warme fase is er immers geen tijd meer om nog eens rustig te overleggen en te bekijken wat iemands taken zijn, dan moet er snel worden gehandeld.

Formele regels

Regels en procedures zorgen ervoor dat er duidelijkheid is over de te volgen procedures. Regels en procedures bevorderen een snellere besluitvorming, personeel weet waar ze aan toe is en hoe ze moet handelen in bepaalde situaties. Zeker nu er binnen de veiligheidsregio's vele bestuurlijke niveaus zijn zorgen regels en procedures ervoor dat iedere actor weet wat zijn taak is. Procedures voor informatie-uitwisseling zorgen voor een snelle uitwisseling, hetgeen weer leidt tot een snellere besluitvorming en waarschijnlijk tot een betere reactie op het incident. Procedures moeten echter wel actueel en niet te ingewikkeld zijn zodat er tijdig kan worden beschikt over de juiste informatie (Pollitt & Bouckaert, 2011). Formele regels spelen zowel in de koude als warme fase een belangrijke rol en in beide gevallen moeten de regels gevolgd worden maar ook gevolgd kunnen worden.

Informele regels (cultuur)

Waarden en normen spelen binnen een organisatie vaak een belangrijke rol. Deze normen en waarden zijn vaak kenmerkend voor een organisatie en medewerkers delen deze normen en waarden. Deze normen en waarden leiden in een organisatie tot gedragsregels waarvan wordt verwacht dat iedereen zich hieraan houdt (ook al liggen deze regels nergens vast). Het is belangrijk dat iedereen zich aan deze regels houdt, het zegt namelijk iets over de organisatie. Binnen de crisiscommunicatie spelen deze informele regels natuurlijk ook een rol, deze regels bepalen namelijk hoe de organisatie zich opstelt en reageert (Scharpf, 2010).

De institutionele context beïnvloedt ons gedrag, dit houdt in dat niet alleen formele regels maar ook cultuur ons gedrag beïnvloedt. Regels, tradities, waarden en normen en cultuur zijn allemaal institutionele systemen die een belangrijke rol spelen in de organisatie en iets over deze organisatie zeggen. Instituten kunnen ook botsen en dit kan zorgen voor conflicten, zo kan de logica van een politicus botsen met de logica van een bepaalde sector (Scharpf, 2010). Informele regels spelen net zoals formele regels een rol in zowel de koude als de warme fase. Omdat elke organisatie anders in elkaar zit en andere informele regels heeft kan dit ervoor zorgen dat er onenigheid ontstaat tussen verschillende organisaties (dit kunnen ook gemeenten onderling zijn). In de beide fasen kunnen deze informele regels naar voren komen en eventueel zorgen voor conflicten.

In deze paragraaf is gebleken dat bepaalde bedrijfsprocessen een belangrijke rol kunnen spelen in de crisiscommunicatie. Omdat de veiligheidsregio's uit verschillende samenwerkende organisaties bestaan, met ieder haar eigen structuur, strategie, personeel, formele en informele regels, is het mogelijk dat er verschillende visies/invloeden zijn op het gebied van crisiscommunicatie. Om goed met elkaar samen te kunnen werken, zoals in de veiligheidsregio's, zullen deze processen (gedeeltelijk) op elkaar af moeten worden gestemd.

2.3 Aansturing binnen organisaties

Organisaties kunnen op verschillende manieren aan worden gestuurd, dit is afhankelijk van de soort uitvoerende organisatie(s). Er kan een onderscheid worden gemaakt in twee soorten verticale aansturing namelijk een top-down en bottom-up aansturing. Top-down en voor een groot gedeelte bottom-up gaan uit van een centrale actor die het beleid formuleert. In sommige gevallen is er echter sprake van gelijkwaardige actoren die samenwerken om bepaalde doelen te bereiken en is er niet één actor die de leiding heeft. Daarom wordt in de tweede subparagraaf aandacht besteed aan netwerken.

2.3.1 Top-down en bottom-up

Binnen een organisatie kan er sprake zijn van twee soorten verticale aansturing namelijk top-down en bottom-up. Bij de top-down benadering worden doeleinden op centraal niveau vastgesteld, het is dan aan de werknemers lager in de organisatie om deze doelen te bereiken door plannen uit te voeren en de doelstellingen te behalen (hiërarchisch). Er kunnen zich echter een aantal problemen voordoen met de uitvoering van de plannen:

- Gebrek aan duidelijke doelstellingen (Swanborn, 2007, p89)
- Pluraliteit van betrokken actoren
- Organisatorische verschillen (hierboven beschreven)
- Autonomie (zowel toegedeeld als toegeëigend) van uitvoerders. De mate van autonomie van een uitvoerder bestaat uit het willen, weten en kunnen maar ook uit moeten (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p129-132).

De bottom-up aansturing werkt vanuit de uitvoerders (Street level bureaucrats (Lipsky, 1980)). Deze professionals weten het best door ervaring en kennis hoe doeleinden kunnen worden behaald. Op deze manier wordt de implementatie een proces van exploratie, leren en aanpassen (Evans, 2011). Voor uitvoerders bestaat vrijwel altijd discretionaire ruimte. Dat wil zeggen dat uitvoerders, binnen centraal gestelde grenzen, enige vrijheid hebben om te kiezen tussen verschillende uitvoerende handelingen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p129). Per organisatie en per uitvoerder zal de mate van discretionaire ruimte verschillen.

De communicatie in de organisatie is afhankelijk van het type verticale aansturing. Bij een top-down aansturing komt de communicatie vooral vanuit de top van de organisatie terwijl bij een bottom-up aansturing de communicatie vooral vanuit de uitvoerders komt. Bij een incident waarbij de algemene keten³ in actie komt is er sprake van een bottom-up benadering. De burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio heeft hier het bevoegd gezag en hij of zij is afhankelijk van de communicatie van uitvoerders (hulpdiensten). Binnen de functionele keten⁴ is er sprake van een top-down benadering omdat vooral de verantwoordelijke minister hier maatregelen treft. De minister zorgt voor de informatievoorziening naar de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester.

³ Binnen de algemene keten wordt gebruikt gemaakt van de drie bestuurslagen (rijk, provincie en gemeente). Het incident wordt lokaal/regionaal bestreden, wanneer dit niet voldoende blijkt worden de andere bestuurslagen ingeschakeld.

⁴ De functionele keten wordt aangestuurd door het betrokken ministerie op nationaal niveau.

2.3.2 Netwerken

Een belangrijk vertrekpunt van de netwerktheorie is de wederzijdse afhankelijkheid van verschillende actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p9, De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p31). Wanneer de beleidsbepaler afhankelijk is van verschillende actoren/organisaties zal er voor de uitvoering gebruik worden gemaakt van netwerken. Er wordt gebruik gemaakt van netwerken omdat de sturing van de uitvoering niet plaats kan vinden vanuit een machtsmonopolie (1 actor die de macht heeft). De sturing van de uitvoering zal vooral tot stand moeten worden gebracht door gelijkwaardige communicatie (interactie) tussen de verschillende actoren (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p129, Koppenjan & Klijn, 2004, p10-11). Netwerken zijn dynamisch van aard, dat wil zeggen dat er constant verschuivingen plaats vinden en dat netwerken dus regelmatig aan verandering onderhevig zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p43). Dat netwerken dynamisch van aard zijn komt door de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende actoren maar ook door de volgende factoren:



Figuur 2.1: Visuele weergave netwerk (Parade, 2013)

Pluriformiteit

Binnen een netwerk spelen veel verschillende soorten actoren een rol, dit zorgt ervoor dat er een grote pluriformiteit aan actoren binnen een netwerk is. Volgens De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999, p31) wordt pluriformiteit ingevuld door vier zaken. Ten eerste streven organisaties hun eigen belang na, verschillende organisaties hebben immers verschillende belangen. Ten tweede is de span of control vaak beperkt, dit houdt in dat de top van een netwerk geen controle uit kan oefenen op de organisaties binnen het netwerk omdat de omvang van het netwerk te groot is (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, p29). Omdat een netwerk bestaat uit verschillende organisaties met verschillende doelstellingen is het mogelijk dat deze doelstellingen met elkaar botsen (Brenters, 1999). Hoe meer organisaties zich bevinden in een netwerk (grote pluraliteit) hoe groter de kans dat er tegengestelde doelstellingen zijn. Als laatste spelen ook informele regels een belangrijke rol in een netwerk, zoals in hoofdstuk 2.2 al is genoemd. Verschillende rationaliteiten (Brenters, 1999), waarden en normen die binnen organisaties bestaan kunnen botsen in een netwerk waar meerdere organisaties samen komen.

Geslotenheid van organisaties

Organisaties kunnen zich soms weinig aantrekken van de omgeving waarin ze zich bevinden, zeker wanneer bepaalde invloeden worden gezien als negatief binnen de betreffende organisatie. Wanneer organisaties invloeden als positief beschouwen zullen ze zich wel openstellen voor deze invloeden. De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999, p38) maken hier onderscheid tussen relatieve geslotenheid versus relatieve openheid. Organisaties kunnen echter niet altijd zelf bepalen of ze open staan voor bepaalde invloeden, er zijn altijd organisaties die afhankelijk zijn van andere organisaties. Deze organisaties zullen zich dan ook open moeten stellen voor invloeden van organisatie(s) waar ze afhankelijk van zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991,1999).

2.4 Crisis en crisisbeheersing

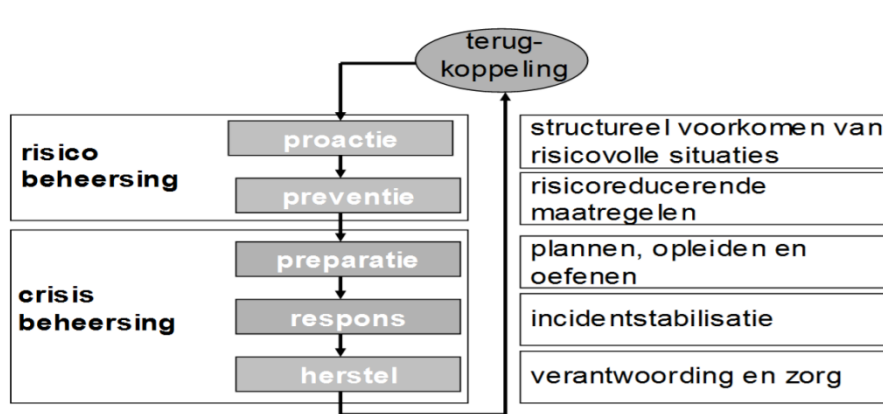
Voordat er in wordt gegaan op het begrip crisiscommunicatie is het belangrijk om duidelijk te hebben wat nou precies onder een crisis wordt verstaan. Volgens de Wet veiligheidsregio's is een crisis 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving wordt aangetast of dreigt te worden aantast' (Artikel 1 Wet vr). Rosenthal (1998, p12) omschrijft een crisis als volgt: 'een crisis kan worden gezien als een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen'. Onder een ramp wordt verstaan: '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'(Artikel 1 Wet vr). In dit onderzoek wordt alleen gesproken van een incident, dit houdt in dat een ramp of een zwaar ongeval ook incident kan worden genoemd. In de literatuur en de Wet veiligheidsregio's wordt onderscheid gemaakt tussen een ramp of een crisis maar dit onderscheid is enigszins onduidelijk, vandaar dat hier gebruik wordt gemaakt van incident (College Ira Helsloot, Besturen van Veiligheid, 2014).

Onder crisisbeheersing (proces bevolkingszorg), waar crisiscommunicatie ook onder valt, wordt verstaan' 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' (Artikel 1 Wet vr).

Crisismanagement is een begrip dat hier nauw bij aansluit. Crisismanagement zijn de managementvormen die men inzet om een crisis te voorkomen dan wel te bestrijden (Groenendijk & Boulange, 1994). In het Besluit veiligheidsregio's, besluit van 24 juni 2010 (hierna: Besluit vr), worden de verschillende basisvereisten voor crisismanagement geformuleerd. Deze basisvereisten bestaan uit: de organisatie (Artikel 2.1.1 t/m 2.1.5 Besluit vr), de alarmering (Artikel 2.2.1 t/m 2.2.5 Besluit vr), de opschaling (Artikel 2.3.1 en 2.3.2 Besluit vr) en informatiemanagement (Artikel 2.4.1 t/m 2.4.4). Opmerkelijk is dat crisiscommunicatie niet specifiek wordt benoemd in het Besluit veiligheidsregio's, terwijl in de literatuur crisiscommunicatie wordt gezien als een belangrijk vereiste voor een goed crisismanagement. Zanders (2012, p161) stelt dat crisiscommunicatie een onderdeel is van crisismanagement en dat het onmisbaar is voor een goed crisismanagement.

2.4.1 Voorbereiding en uitvoering

Vooraf en tijdens een incident zijn verschillende fasen te onderscheiden. In figuur 2.2 staat de veiligheidsketen schematisch weergegeven.



Figuur 2.2: De veiligheidsketen. (Helsloot, Martens, Scholtens, 2010).

De veiligheidsketen is allereerst op te delen in risicobeheersing en crisisbeheersing. Wanneer men op de hoogte is van de risico's van een bepaalde activiteit of gebeurtenis kan dit worden beheerst door middel van proactie en preventie. Hiermee tracht men risicovolle situaties structureel te voorkomen en maatregelen te nemen die risico's reduceren (Helsloot, Martens, Scholtens, 2010). Het proactie en preventie beleid dat wordt gevoerd is vaak symbolisch van aard en voegt dus weinig toe op het gebied van risicobeheersing (College Ira Helsloot, Besturen van Veiligheid, 2014). De tweede keten is crisisbeheersing waarbinnen preparatie, respons en herstel de belangrijkste fasen zijn. De preparatie bestaat uit plannen, opleiden en oefenen van een crisissituatie. Dit bestaat uit een crisisplan, het opleiden van benodigd personeel en het oefenen van een gesimuleerde crisissituatie. De response fase (tijdens het daadwerkelijke incident) moet ervoor zorgen dat het incident wordt gestabiliseerd, dus de daadwerkelijke bestrijding van het incident (Helsloot et al, 2010). Hierbij spelen verschillende actoren en bestuurslagen een belangrijke rol. Nadat het incident is beëindigd kan het herstel plaats vinden. Dit bestaat uit verantwoording van de eventuele schuldige van het incident en uit zorg voor de bevolking wanneer dit nog nodig is na het incident. Dit om zo snel mogelijk terug te keren naar de 'normale' situatie (Helsloot et al, 2010). Wanneer dit allemaal is doorlopen kan er terugkoppeling plaats vinden en kan er eventueel preventief beleid worden geformuleerd zodat een zelfde soort incident niet nog een keer plaats kan vinden. Vaak gaat het dan om symbolisch beleid, dat wil zeggen dat er wel beleid wordt geformuleerd maar dat dit beleid weinig tot niet van invloed is op de werkelijkheid. Er wordt bijvoorbeeld een plan gemaakt voor bepaalde crisissituaties maar dit plan wordt nooit gevolgd. Het 'symbool' is het plan en dit wordt dan uitgebreid verkondigd in de media, alsof dit plan alle problemen laat verdwijnen.

2.5 Risico- en crisiscommunicatie

Voordat het begrip crisiscommunicatie uitgelegd wordt, is het van belang om het verschil aan te geven tussen risico- en crisiscommunicatie, omdat dit twee zeer verschillende begrippen zijn. In de subparagrafen hieronder wordt het verschil tussen risicocommunicatie en crisiscommunicatie besproken.

2.5.1 Risicocommunicatie

Bij risicocommunicatie gaat het over risico's op het gebied van veiligheid wanneer er (nog) niets aan de hand is. De Wet veiligheidsregio's zegt het volgende over risicocommunicatie: "Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de rampen

en crises die de regio kunnen treffen, over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en over de daarbij te volgen gedragslijn.”(Artikel 46 lid 2 Wet vr). Echter is niet alleen de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de risicocommunicatie maar ook gemeenten en risicoveroorzakers hebben de taak om eventuele risico’s naar burgers van het desbetreffende gebied te communiceren (Infopunt Veiligheid, 2014a). Burgers zijn zich dan vooraf bewust van de (bekende) risico’s die ze lopen wanneer ze op een bepaalde plaats verblijven. Overheid en bedrijven zorgen ervoor dat burgers informatie krijgen over het risico en dat ze goed voorbereid (kunnen) zijn op een eventueel incident.

Volgens de theorie van risicocommunicatie zorgt het geven van goede informatie door de overheid ervoor dat de burgers meer vertrouwen hebben in de overheid en dat de zelfredzaamheid van burgers wordt vergroot. Wanneer er dan daadwerkelijk een incident plaats vindt kan escalatie van het ongeval voorkomen of beperkt worden (minder slachtoffers en/of schade). In onzekere situaties vallen burgers vaak terug op mensen of instanties waar ze vertrouwen in hebben (Rijkswaterstaat, 2004, p10). Wanneer de overheid onzichtbaar wordt vergroot dit de angst en onzekerheid bij burgers (Thurston & Chen, 2002). Met risicocommunicatie wordt ook een bepaald signaal afgegeven door de overheid, namelijk dat men de burgers serieus neemt en dat de overheid de burgers wil betrekken bij het beleid over risico’s (Rijkswaterstaat, 2004, p10).

Risicocommunicatie heeft veel te maken met ‘gevoel’: de perceptie van risico’s en het perspectief dat mensen hebben om die risico’s te vermijden of de gevolgen van die risico’s te beperken (Van het Erve, n.d.) Risicoperceptie is subjectief en persoonlijk, dat wil zeggen dat verschillende mensen verschillende risico’s zullen zien. Er zijn vele soorten risico’s en bepaalde risico’s worden als ernstiger gezien dan anderen. Natuurlijke risico’s (overstroming, storm) worden als minder bedreigend gezien dan man-made risico’s (kernenergie), dit komt grotendeels omdat de schade (slachtoffers) vaak groter is bij man-made risico’s (Van het Erve, n.d.). Voor de overheid is het belangrijk dat er zowel wordt gekeken naar de risicoperceptie van de burgers als naar de feitelijke risico’s die in een bepaalde gebied voorkomen (College Ira Helsloot, Besturen van Veiligheid, 2014). Daarom is het van belang om per gebied goed te bekijken wat de feitelijke risico’s zijn en wat de risicoperceptie is van de burgers, aan de hand hiervan kan een beleidsplan over risico’s worden ontwikkeld.

2.5.2 Crisiscommunicatie

Bij crisiscommunicatie gaat het om het communiceren naar burgers toe ten tijde van een incident. In tegenstelling tot risicocommunicatie heeft er een incident plaats gevonden en moet er door de overheid tijdige, juiste en betrouwbare informatie naar buiten worden gebracht zodat eventuele onrust kan worden weggenomen en in het ergste geval mensenlevens worden gered.

Crisiscommunicatie verschilt van risicocommunicatie omdat er een geringe beslistijd is en er veel onzekerheid kan ontstaan, dit kan van invloed zijn op beslissingen die genomen moeten worden over de crisiscommunicatie.

Wat betreft de communicatie binnen een organisatie of meerdere organisaties heeft Eggink (1993, p19) een definitie geformuleerd, namelijk: “het beschikbaar maken, doorgeven en ontvangen van informatie en instructies, die direct en indirect een bijdrage leveren aan het doeltreffend realiseren van doelstellingen van de organisatie”. Binnen de veiligheidsregio’s bevinden zich verschillende organisaties, maar ze hebben wel een gezamenlijk doel namelijk het zo snel mogelijk beëindigen van het incident en de schade beperken. En zeker wanneer er meerdere actoren betrokken zijn die

afhankelijk zijn van informatie is het belangrijk dat informatie beschikbaar wordt gemaakt, dat het door wordt gegeven en dat het wordt ontvangen.

Een andere definitie van crisiscommunicatie komt van Zaremba (2010, p23) “crisis communication involves identifying internal and external receivers who must receive the information during times of crisis. Crisis communicators conceive, create, and disseminate messages to these internal and external receivers, and prepare to receive and respond to feedback from these audiences.”.

De definitie van Zaremba (2010) is de meest complete en relevante definitie voor dit onderzoek. Er wordt een onderscheid gemaakt in externe en interne communicatie tijdens een crisis en crisiscommunicatie wordt specifiek benoemd. Opmerkelijk is dat in de Wet veiligheidsregio's niet specifiek een artikel is geformuleerd waarin crisiscommunicatie wordt besproken.

Crisiscommunicatie is toch wezenlijk anders dan risicocommunicatie en zou toch zeker duidelijk en apart vermeld moeten worden. Op dit moment is er sprake van een wet waarin duidelijk het woord crisiscommunicatie wordt vermeld. In het Besluit veiligheidsregio's (artikel 2.1.3 lid 2) wordt nu nog het volgende beschreven: 'Een team bevolkingszorg zorgt dat de volgende taken worden uitgevoerd:

a. het geven van voorlichting aan de bevolking

Omdat de term voorlichting niet goed aansluit bij de huidige praktijk zou vervanging van het woord 'voorlichting' door 'crisiscommunicatie' voor de hand liggen (Klankbordbijeenkomst, 2014).

2.6 Crisisbesluitvorming

Tactische en strategische beslissers (burgemeester, coördinerend burgemeester) beslissen op grond van de informatie die ze binnen krijgen. Deze beslissers zijn afhankelijk van de informatie die ze van het CoPI of ROT⁵ binnen krijgen. Dit is een 'verhaal' over de werkelijkheid en op basis van dit verhaal worden besluiten genomen. Vaak is de informatie echter incompleet, fragmentarisch en misschien ook wel tegensprekend (Helsloot et al, 2010). Volgens het algemene en causale ordening'-model van Pennington en Hastie (1988) wordt een beslissing in drie stappen genomen:

- 1) Ordening van de informatie. Vaak zijn er verschillende stukjes informatie afkomstig van verschillende actoren, daarom is het belangrijk dat deze stukjes in causale volgorde worden gezet zodat er één goedlopend verhaal ontstaat.
- 2) Aan de hand van dit verhaal worden een aantal alternatieve besluiten geformuleerd.
- 3) De effecten van de alternatieve besluiten worden vergeleken en er wordt gekeken welk alternatief het beste pas bij het verhaal.

Besluiten worden dus genomen aan de hand van het samengestelde verhaal bij stap 1. Dit verhaal bestaat echter niet (alleen) uit feiten, maar ook uit observaties en meningen, hetgeen ervoor zorgt dat het verhaal niet altijd klopt. Wanneer zich feiten voordoen die niet in dit verhaal passen, zullen deze feiten opzij worden geschoven net zo lang totdat er een krachtig tegen feit wordt gevonden, waarna het hele verhaal aangepast zal moeten worden. Het gevaar van deze beslismethode is dat er

⁵ Het Commando Plaats Incident (CoPI) bestaat uit de operationele diensten die betrokken zijn bij een incident en die ter plaatse het incident bestrijden. Het Regionaal Operationeel Team (ROT) bevindt zich niet op de plaats van het incident maar binnen de veiligheidsregio (in het geval van de VNOG is dat Apeldoorn) deze wordt ingezet wanneer het incident zich verspreidt en er meerdere gebieden worden getroffen door het incident.

niet meer wordt gekeken naar losse feiten maar op den duur alleen nog maar naar het geconstrueerde verhaal en aan de hand van dit verhaal worden beslissingen genomen (Helsloot et al, 2010). In de literatuur (Helsloot et al, 2010) zijn nog meer valkuilen te vinden wat betreft de besluitvorming tijdens een incident. Hieronder worden deze valkuilen kort besproken.

- Primeureffect: hiermee wordt bedoeld dat de informatie die het eerste binnenkomt de meeste waarde krijgt bij de besluitvorming.
- Aandacht vernauwing: er is slechts aandacht voor een beperkt gebied, ook wel tunnelvisie genoemd. Het totale beeld is vaak onvolledig en verbrokken, het gebied waar wel aandacht voor is daar ziet men alles.
- Groepsdenken: dit geldt voor crisisbesluitvormers die in groepen opereren (leider CoPI, Operationeel Leider en burgemeester(s)). Samen met hun team moeten ze de opdracht opknappen. Doordat er sprake is van groepsdenken in deze teams is er nauwelijks sprake van een kritische kijk naar het plan of naar elkaar. Dit geeft de leider van het team het gevoel dat het wel goed zit met het plan omdat niemand in heeft gegrepen.

Tot nu toe hebben we alleen nog maar gekeken naar besluitvormingsmodellen die beschrijven hoe bestuurders onder moeilijke omstandigheden (informatie schaarste) kunnen reageren en beslissen. In het volgende gedeelte wordt er gekeken naar bestuurders en hun beslissingen binnen de commandostructuur en hoe daarbij besluiten worden genomen tijdens crises.

Binnen de regionale crisisorganisatie wordt meestal besloten met het BOB model, dit staat voor beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (Helsloot et al, 2010). Bij de beeldvorming gaat het om het uitwisselen van informatie (van verschillende actoren en organisaties) om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. Daarna wordt het probleem of de problemen gedefinieerd. De tweede fase is de oordeelsvorming. Hier wordt aan de hand van het gemeenschappelijke beeld de knelpunten benoemd en de verschillende alternatieven besproken. In de laatste fase, de besluitvorming, wordt er een feitelijk beslissing genomen over het te volgen beleid. Nadat dit besluit is genomen wordt dit gecommuniceerd aan de actoren die zich op een lager niveau bevinden (Helsloot et al, 2010). De eerste fase, beeldvorming, is zeer belangrijk, omdat in deze fase een beeld wordt gevormd waar de opvolgende fasen op reageren en beslissen. De informatie die wordt gebruikt om een beeld te vormen komt van onderuit de commandostructuur. De genomen besluiten dalen vervolgens van boven (bijvoorbeeld RBT) naar beneden (bijvoorbeeld het CoPI). Bij het nemen van een besluit worden inlichtingen en adviezen meegenomen vanuit het operationele veld. Dit betekent dat leidinggevend in het veld via het CoPI het ROT informeren en de leider van het ROT kan dan het GBT inlichten en adviseren (Helsloot et al, 2010).

Uit onderzoek van Helsloot et al (2010) is echter gebleken dat het onmogelijk is voor operationeel leidinggevend om een gedetailleerd en actueel beeld van de situatie te geven, zeker in de eerste uren na een incident. Tenminste bij flitsrampen⁶ hebben hulpverleners in het veld vaak geen accuraat beeld van de situatie en ze zijn dan ook vaak alleen gericht op hun eigen taak in het geheel (monodisciplinair). Dit betekent dat belangrijke informatie, die nodig is voor de besluitvorming, zich

⁶ Een flitsramp doet zich totaal onverwacht en ongewoon hevig voor (bijvoorbeeld een explosie) (Helsloot et al, 2010).

bevindt over verschillende hulpdiensten. De hulpdiensten hebben het al moeilijk genoeg om hun eigen kolom van juiste en complete informatie te voorzien, laat staan dat ze ook nog informatie moeten geven aan de multidisciplinaire actoren.

Bij een incident is het belangrijk dat er op tijd correcte informatie beschikbaar is zodat er besluitvorming plaats kan vinden. Tijdens een incident is onzekerheid meestal één van de grootste problemen. Vaak wordt het informatieprobleem nog erger wanneer er cruciale informatie verdwijnt door de vele schakels/actoren die een rol spelen in de crisisbeheersing (Helsloot et al, 2010).

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan relevante wetenschappelijke literatuur op het gebied van publieke organisaties en crisiscommunicatie. De eerste paragraaf gaat over de Wet gemeenschappelijke regelingen. De geschiedenis en de werking van deze Wet wordt hier besproken en in het laatste gedeelte worden de voordelen van intergemeentelijk samenwerking opgesomd. De tweede paragraaf gaat over publieke organisaties en de basisprincipes die hierin een rol spelen. Verschillende organisaties hebben verschillende structuren, regels, strategieën en personeel. Al deze factoren zijn van invloed op het gedrag van een organisatie. De derde paragraaf sluit hierop aan omdat er ook verschillende manieren van aansturing zijn binnen organisaties. De top-down en bottom-up benaderingen zijn bekende aanstuur mechanismen die tot op de dag van vandaag worden gehanteerd, echter komt er steeds meer een verschuiving van een verticale naar een horizontale aansturing. Netwerken hebben de afgelopen tijd steeds meer terrein gewonnen en zeker wat betreft de intergemeentelijke samenwerking kan het vele voordelen hebben.

Het tweede gedeelte van de theorie bestaat uit literatuur over crisiscommunicatie. In paragraaf vier worden de begrippen crisis en crisisbeheersing besproken vooral aan de hand van de Wet veiligheidsregio's. In de paragraaf daarop wordt het verschil uitgelegd tussen risico- en crisiscommunicatie, dit is van belang omdat het in dit onderzoek alleen gaat over crisiscommunicatie. In deze paragraaf worden dan ook belangrijke definities van crisiscommunicatie gegeven. De laatste paragraaf gaat over crisisbesluitvorming. Besluitvorming is altijd een belangrijk proces binnen publieke organisaties (zeker voor de bestuurlijke actoren) maar tijdens een crisis is snelle en correcte besluitvorming essentieel. Tijdens een crisis is er behoefte aan een snelle besluitvorming omdat schade dan kan worden beperkt.

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de belangrijkste wetenschappelijke literatuur die van invloed is op dit onderzoek. Deze literatuur zal worden gebruikt in de interviews maar ook voor de analyse van dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk komt het bestuurlijk kader aan bod wat ervoor zorgt dat er een duidelijk beeld ontstaat over de bestuurlijke verhoudingen binnen de veiligheidsregio's.

3. Bestuurlijk kader

In dit hoofdstuk wordt het bestuurlijk kader besproken. In de eerste paragraaf wordt gekeken hoe de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's precies in elkaar zit. In de paragraaf daarop wordt de besproken literatuur uit hoofdstuk 2 over de Wet gemeenschappelijke regelingen toegepast op de veiligheidsregio's. In de derde paragraaf wordt de multidisciplinaire samenwerking van de hoofdprocessen, binnen de veiligheidsregio's, besproken. Omdat GRIP-niveaus van invloed zijn op de bestuurlijke verhoudingen binnen de veiligheidsregio's wordt dit begrip behandeld in paragraaf vier. Nadat de verschillende GRIP-niveaus zijn besproken wordt er gekeken wat de invloed is van deze niveaus op de communicatieadviseurs en andere belangrijke medewerkers binnen de veiligheidsregio's.

3.1 Bestuurlijke organisatie veiligheidsregio's

In deze eerste paragraaf worden de verschillende bestuurlijke rolverdelingen binnen de veiligheidsregio's besproken. In de eerste subparagraaf gaat het over de het ontstaan van de Wet veiligheidsregio's, in de subparagraaf die daarop volgt gaat het over de bestuurlijke aansturing van de crisisbeheersing.

3.1.1 Wet veiligheidsregio's

Door verschillende incidenten die de afgelopen jaren plaats hebben gevonden en het ontstaan van nieuwe typen incidenten is de rampenbestrijding in de loop van de jaren uitgebreid naar crisisbeheersing. Door deze nieuwe vormen van dreigingen ontstond de behoefte aan een grotere organisatieschaal dan de gemeentelijke schaal. En er was niet alleen behoefte aan een grotere schaal maar ook aan meer multidisciplinaire samenwerking. Deze multidisciplinaire samenwerking zorgt ervoor dat er uniforme hulpverleningsinstanties ontstaan binnen samenwerkingsgebieden (veiligheidsregio's) in verband met onderlinge bijstand en opschaling (GRIP-procedure⁷) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). De evaluaties van Enschede en Volendam gaven nogmaals aan dat de bestuurlijke organisatie en de schaal van de rampenbestrijding tekort schoot. De Raad voor het Openbaar Bestuur bracht in 2003 het advies uit om de rampenbestrijding en crisisbeheersing als verlengd lokaal bestuur te organiseren. Dit heeft geleid tot de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's in 2010 (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Opgemerkt moet worden dat niet alleen de rampenbestrijding te kort schoot in deze twee gevallen. Toezicht en handhaving heeft in beide gevallen gefaald. Wanneer beide bedrijven (café en vuurwerkopslag) zich aan de regels hadden gehouden en er voldoende toezicht was geweest vanuit de verantwoordelijke overheidsinstanties had er misschien helemaal geen sprake hoeven te zijn van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Deze wijziging had natuurlijk gevolgen voor de bestuurlijke aanpak van crisisbeheersing. Het doel van de wet is om een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van politiezorg, brandweertzorg,

⁷ Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure is een werkwijze waarmee bepaald wordt hoe de coördinatie binnen hulpverleningsdiensten verloopt. Hoe hoger de GRIP hoe meer bestuurslagen en middelen er betrokken raken bij de bestrijding van een incident (Infopunt Veiligheid, 2013).

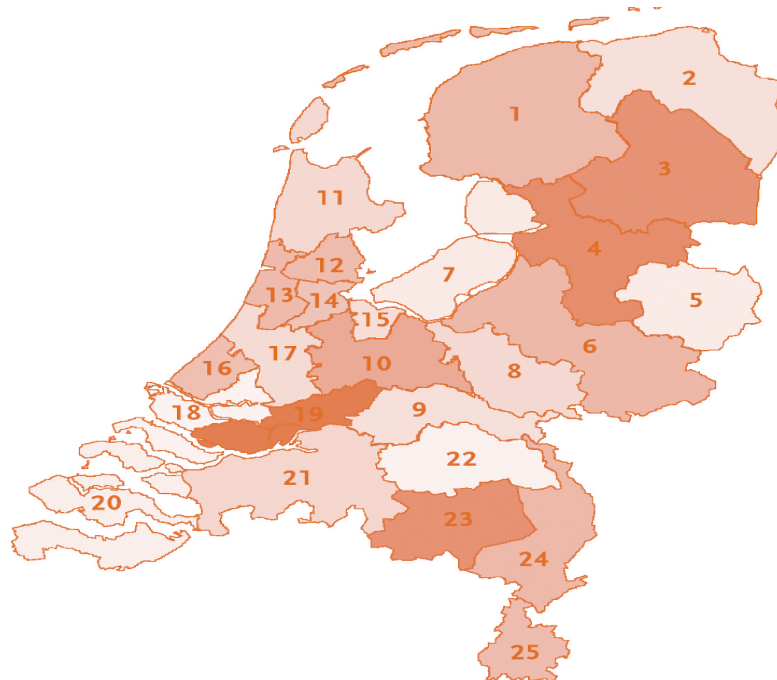
geneeskundige dienstverlening en bevolkingszorg met het oog op crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te hebben. Omdat er sprake is van een verlengd bestuur blijft er betrokkenheid van de gemeente bij de crisisbestrijding. De Wet veiligheidsregio bouwt hierbij voort op al bestaande structuren, omdat er met de inrichting van de regio's de al 25 bestaande politiedistricten aan worden gehouden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013).

Er zijn verschillende redenen waarom de veiligheidsregio's ingevoerd zijn:

- rampen en crises kunnen gemeentegrenzen en de bestrijdingsmogelijkheden van gemeentelijke organisaties overstijgen;
- de schaalvergroting biedt mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering van de crisisbeheersing en rampenbestrijding;
- multidisciplinaire samenwerking en samenhangend veiligheidsbeleid;
- versterking professionaliteit van organisaties door bundelen van capaciteit, kennis, ervaring en financiën (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013).

De Wet veiligheidsregio's kent een lange voorgeschiedenis met een aantal belangrijke aanleidingen (vuurwerkcramp Enschede, cafébrand Volendam). Ook is de complexiteit van de samenleving sterk toegenomen in de afgelopen jaren door de toenemende verstrengeling tussen economie, ecologie, technologie, cultuur en bestuur. De rampenbestrijding is de afgelopen jaren steeds verder verschoven naar crisisbeheersing, nieuwe ramptypen hebben hiervoor gezorgd (Mkz-crisis, terreurdreiging). Door deze nieuwe vormen van dreiging ontstond de vraag naar een ander soort aanpak, partners en strategie. Aangezien sommige Nederlandse gemeenten te klein waren om alle taken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing te kunnen vervullen ontstond de behoefte aan een grotere organisatieschaal dan de gemeenten (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Naar aanleiding hiervan is Nederland is opgedeeld in 25 veiligheidsregio's (figuur 3.1), elk met een eigen regionaal bestuurlijke regie.

- 1 Friesland
- 2 Groningen
- 3 Drenthe
- 4 IJsselland
- 5 Twente
- 6 Noord- en Oost Gelderland
- 7 Flevoland
- 8 Gelderland-Midden
- 9 Gelderland-Zuid
- 10 Utrecht
- 11 Noord-Holland-Noord
- 12 Zaanstreek-Waterland
- 13 Kennemerland
- 14 Amsterdam-Amstelland
- 15 Gooi en Vechtstreek
- 16 Haaglanden
- 17 Hollands Midden
- 18 Rotterdam-Rijnmond
- 19 Zuid-Holland-Zuid
- 20 Zeeland
- 21 Midden- en West Brabant
- 22 Brabant-Noord
- 23 Brabant-Zuid-Oost
- 24 Limburg-Noord
- 25 Limburg-Zuid



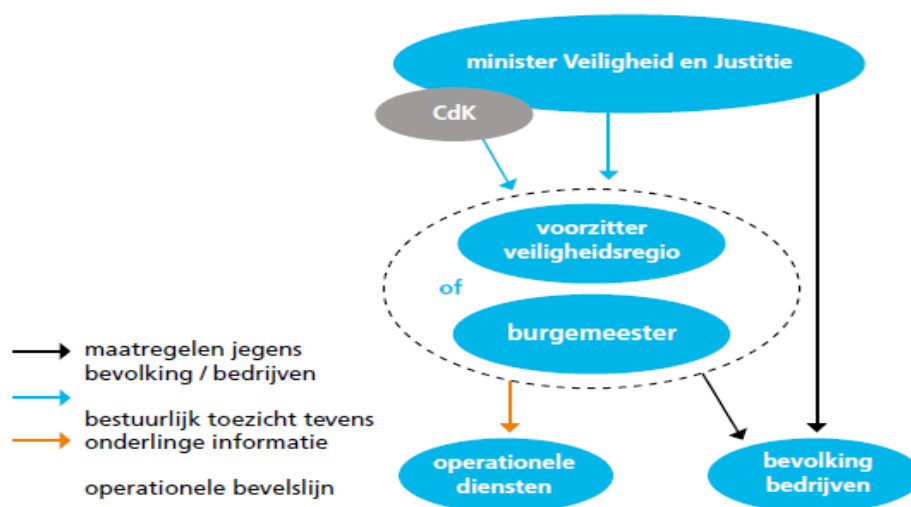
Figuur 3.1: 25 Nederlandse veiligheidsregio's (Rijksoverheid, 2006).

3.1.2 Bestuurlijke aansturing

Incidenten houden zich niet aan bestuurlijke of geografische grenzen, daarom is samenwerking tussen bestuurders noodzakelijk. In Nederland is de bestuurlijke aansturing van crisisbeheersing geregeld in ketens. Er zijn twee soorten ketens namelijk de algemene keten en functionele ketens. De algemene keten wordt gebruikt wanneer de openbare veiligheid in het geding is en/of wanneer de openbare orde gehandhaafd moet worden. De (meerdere) functionele ketens worden gebruikt voor crisisbestrijding op specifieke beleidsterreinen zoals infectieziekten of voedselveiligheid (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013).

De algemene keten

De algemene keten van rampenbestrijding en openbare orde handhaving bestaat uit de minister van Veiligheid en Justitie, de commissaris van de Koning en de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio.



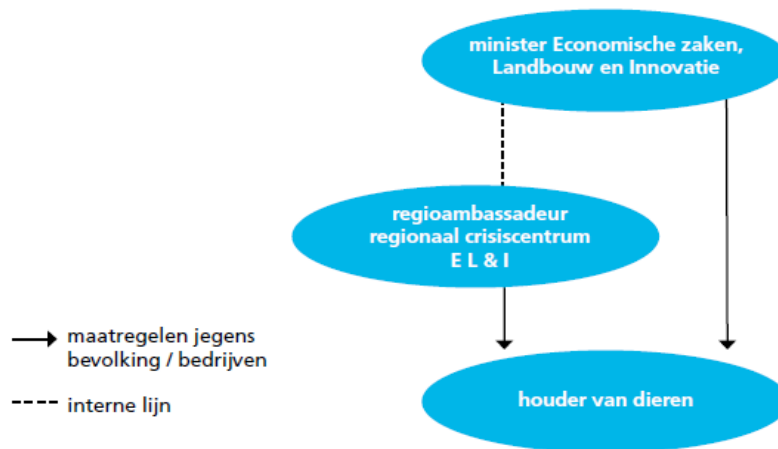
Figuur 3.2: Schematische weergave algemene keten (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013).

Met deze algemene keten wordt er gebruikt gemaakt van, de in Nederland gebruikelijke, drie bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente. De veiligheidsregio wordt gezien als verlengd lokaal bestuur, dat wil zeggen dat de voorzitter van de veiligheidsregio eigen bevoegdheden heeft wanneer zich een incident voordoet van meer dan plaatselijke betekenis (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013). De algemene keten wordt het meest gebruikt, vooral wanneer het gaat over plaatselijke incidenten die niet van invloed zijn op grote delen van Nederland. Wanneer een incident echter een groot deel van het land treft, zoals de mkz-crisis van een aantal jaren geleden zal de functionele keten in worden gezet, deze wordt hieronder beschreven.

De functionele ketens

Functionele ketens worden aangestuurd door het direct betrokken ministerie op nationaal niveau, besluitvorming vindt dan ook binnen deze keten plaats. Dat wil zeggen dat de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio geen directe invloed heeft op de besluitvorming, behalve wanneer ze zelf deel uitmaken van de functionele keten (infectieziekten). De burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio moet wel rekening houden met de openbare orde en veiligheid, die ook geschaad kan worden door de functionele keten (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013). Hieronder

wordt als voorbeeld de functionele keten van dierziekte weergegeven, dit valt onder het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).



Figuur 3.3: Schematische weergave functionele keten (dierziekte) (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013).

Omdat in dit onderzoek alleen de algemene keten een rol speelt worden de functionele ketens verder buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek richt zich dus niet op nationaal niveau maar op regionaal of gemeentelijk niveau. Dit wil echter niet zeggen de twee ketens compleet gescheiden zijn van elkaar.

Afstemming op regionaal of gemeentelijk niveau

Wanneer zich een incident voordoet in een bepaald gebied kunnen er op bestuurlijk niveau verschillende beleidsteams samengesteld worden. Het gaat dan om het gemeentelijk beleidsteam met als bestuurder de burgemeester en/of om het regionaal beleidsteam met als bestuurder de voorzitter van de veiligheidsregio. Echter is het wel mogelijk dat vertegenwoordigers van ministeries deelnemen aan vergaderingen van beide beleidsteams. Deze vertegenwoordigers worden dan ook wel rijksheren genoemd. Deze rijksheren kunnen naast het adviseren van de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio ook informatie geven over de maatregelen die de minister als verantwoordelijk bestuurder in de functionele keten treft. Zo kunnen de burgemeester en/of voorzitter van de veiligheidsregio op hun beurt maatregelen nemen op het gebied van openbare orde en veiligheid (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013).

Noodbevoegdheden burgemeester en voorzitter veiligheidsregio

Bij een plaatselijk incident beschikt de burgemeester op basis van de Gemeentewet over twee noodbevoegdheden: het noodbevel (Artikel 175 Gemeentewet) en de noodverordening (Artikel 176 Gemeentewet). Het noodbevel is gericht op met name te benoemen personen of bedrijven en de noodverordening is gericht op iedereen. De burgemeester heeft het gezag over iedereen die betrokken is bij de crisisbestrijding, ook over de eenheden die bijstand verlenen (politie, brandweer, GHOR) (ook wel opperbevel genoemd). Dit opperbevel is alleen relevant wanneer er sprake is van gevaar voor de openbare veiligheid (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013). Alleen in die situatie staan de hulporganisaties onder het gezag van de burgemeester. Wanneer het incident verder gaat dan alleen een plaatselijk gebied (gemeente) neemt de voorzitter van de veiligheidsregio het opperbevel van de burgemeester over. Op deze manier kan de voorzitter van de veiligheidsregio

opdrachten geven aan personen, hulpdiensten en overheidsorganen waarmee hij normaal gesproken geen hiërarchische relatie heeft (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013).

De verschillende rollen van de burgemeester

Tijdens en na een incident vervult de burgemeester verschillende rollen, zo kan hij de rol hebben van:

- **beslisser of opperbevelhebber:** voorzitter gemeentelijk beleidsteam/opperbevelhebber hulpdiensten
- **boegbeeld:** gezicht van de overheid naar bevolking en media
- **burgervader:** als bestuurder die mee leeft met slachtoffers, burgers en hulpverleners (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013).

3.2 Invulling Wet gemeenschappelijke regelingen in veiligheidsregio's

In het geval van de gemeentelijke samenwerking binnen de veiligheidsregio is er een openbaar lichaam ingesteld. In artikel 9 Wet vr staat het volgende gesteld: 'De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio, treffen een gemeenschappelijke regeling, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding: veiligheidsregio'.

Veiligheidsregio's zijn een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Gemeenten hebben hun verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid gedeeltelijk over *moeten* dragen aan de veiligheidsregio. Binnen de veiligheidsregio's is er dus sprake van gemeentelijke samenwerking. De veiligheidsregio's bestaan uit een algemeen en dagelijks bestuur en voorzitter.

Het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat, in afwijking van artikel 13, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten (Artikel 11 Wet vr). In artikel 13, eerste lid, van de Wgr staat het volgende: 'Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden, bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen'. Het is dus niet mogelijk dat een andere vertegenwoordiger dan de burgemeester van een gemeente deel neemt aan het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. De belangrijkste taak van het algemeen bestuur is het eens in de vier jaar vaststellen van een beleidsplan (Artikel 14 Wet vr) en een crisisplan (Artikel 16 Wet vr).

Het dagelijks bestuur

In de Wet veiligheidsregio's wordt niet gesproken over een dagelijks bestuur. In de Wet gemeenschappelijke regelingen worden echter wel eisen gesteld aan het dagelijks bestuur namelijk: 'Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente' (Artikel 14, lid 1, Wgr). Het dagelijks bestuur wordt dus aangewezen uit leden van het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur hoeft echter niet geheel uit leden van het algemeen bestuur te bestaan: 'Wanneer de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft, kunnen één of meer leden van het dagelijks bestuur, niet zijnde de voorzitter, worden aangewezen van buiten de kring van het algemeen bestuur, met dien verstande dat op deze wijze aangewezen leden nimmer de meerderheid van het dagelijks bestuur mogen uitmaken' (Artikel 14, lid 2, Wgr).

Veiligheidsregio's mogen dus zelf bepalen hoe hun dagelijks bestuur eruit ziet, ze moeten echter wel voldoen aan in artikel 14 Wgr vastgestelde bepalingen.

De voorzitter

De voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio wordt, 'in afwijking van artikel 13, negende lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, bij koninklijk besluit, gehoord het algemeen bestuur, benoemd uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio' (Artikel 11, lid 2, Wet vr). In artikel 13, lid 9, van de Wgr staat: 'De voorzitter van het openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde'. Deze afwijking is toegevoegd omdat het, zoals al eerder genoemd bij het algemeen bestuur, niet mogelijk is dat het algemeen bestuur uit andere vertegenwoordigers dan de burgemeesters bestaat. Het kan dus niet zo zijn dat iemand anders dan een burgemeester voorzitter wordt van de veiligheidsregio.

3.2.1 Verantwoording intergemeentelijke samenwerking

In de vorige paragraaf zijn de verschillende samenwerkingsmogelijkheden kort benoemd, maar welke mogelijkheid er ook wordt gekozen gemeenten hebben altijd een bepaalde verantwoording bij samenwerking, zoals in de Wet gemeenschappelijke regelingen staat beschreven. Bij intergemeentelijke samenwerking beschikken samenwerkingspartners over twee verantwoordingsinstrumenten(1 en 2) en één sanctie(3):

1. Verschaffen van inlichtingen
2. Afleggen van verantwoording
3. Ontslaan of terugroepen van vertegenwoordigers (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008).

Het ab (algemeen bestuur) en db (dagelijks bestuur) van de veiligheidsregio hebben inlichtingenplicht aan alle deelnemende gemeenten binnen de veiligheidsregio. Een db lid heeft in tegenstelling tot een AB lid geen inlichtingenplicht aan de eigen raad (eigen gemeente). Wat betreft de verantwoording kan zowel het ab als het db niet tot verantwoording worden geroepen door de gemeenten en net zoals bij de inlichtingenplicht kan het db, in tegenstelling tot het ab, niet ter verantwoording worden geroepen door de eigen gemeente. Voor het ontslaan of terugroepen van vertegenwoordigers geldt voor het AB en DB hetzelfde als bij het afleggen van verantwoording (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008).

Zoals blijkt uit bovenstaande zijn gemeenten en hun vertegenwoordigers aan regels en wetten gebonden wat betreft de gemeentelijk samenwerking. Op gebieden waar gemeenten zelfstandig werken moet verantwoording af worden gelegd en inlichtingen worden verschaft, dit geldt ook voor gemeenten die samenwerken. Gemeenten die deelnemen aan de samenwerking moeten elk in hun eigen gemeenteraad verantwoording afleggen.

3.2.2 Problemen en onduidelijkheden bij intergemeentelijke samenwerking

In de praktijk kunnen er problemen en onduidelijkheden ontstaan binnen de gemeentelijke samenwerking. Er zijn meerdere problemen die kunnen ontstaan door gemeentelijke samenwerking, hieronder worden enkele van deze problemen en onduidelijkheden besproken.

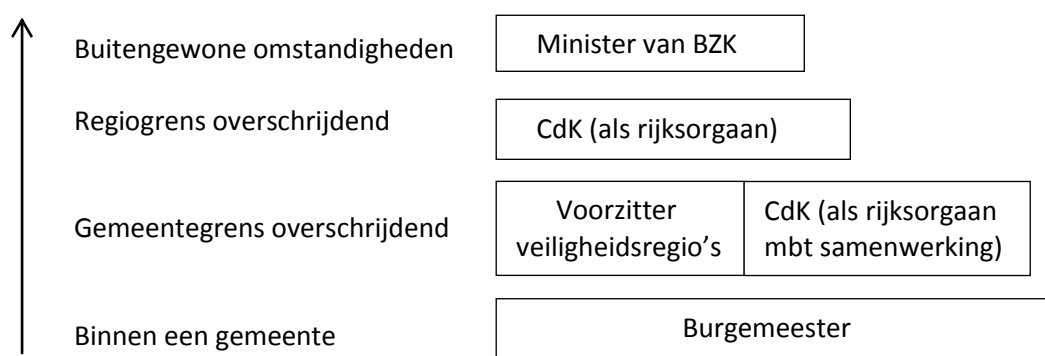
Het eerste probleem is dat gemeenten hun autonomie verliezen op een bepaald gebied wanneer ze, gedwongen dan wel vrijwillig, gaan samenwerken met andere gemeenten (Zwaan, 2005, p93, Van Kraaij & Becker, 2006, p30). Gemeenten zijn hier over het algemeen niet blij mee en zullen dus

zoveel mogelijk zelf in de hand willen houden. Samenwerken met andere gemeenten zullen gemeenten alleen doen wanneer het ofwel afgedwongen wordt of wanneer gemeenten bepaalde projecten/problemen alleen aan kunnen pakken in samenwerking met andere gemeenten. Een ander probleem dat hierbij komt kijken is dat intergemeentelijke samenwerking ervoor kan zorgen dat gemeentelijke diensten ver van gemeenten af komen te staan. Deze gemeenten werken dan vanuit regionale belangen in plaats van uit de gemeenschappelijke gemeentelijke belangen. Dit kan gemeenteraden het gevoel geven van onbestuurbaarheid (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008). Een probleem dat hierop aansluit is dat kleine gemeenten liever niet samen willen werken met grotere gemeenten omdat deze een dominante positie innemen binnen de samenwerking, ook wel het Calimero-effect genoemd (Korsten, Schaepkens & Sonnenschein, 2004, p43). Dit houdt in dat grote gemeenten, in tegenstelling tot kleine gemeenten, een sterke neiging hebben om de stuurknuppel op te eisen en dus een dominante positie innemen. Een evaluatie van Sturm en Timmermans (2002) liet zien dat bij zes Friese gemeenten van ongeveer gelijke grote geen problemen waren met de samenwerking, er was geen sprake van een dominante gemeente die de stuurknuppel op wou eisen.

Een ander probleem met de intergemeentelijke samenwerking is dat van regionale bestuurders wordt verwacht dat zij zowel het individuele belang (van de gemeente) als het collectieve belang (van de gezamenlijke gemeenten) behartigen (Van Kraaij & Becker, 2006, p30). Dit is een dilemma wat veel voorkomt in de bestuurlijke literatuur. De theorie (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008, p26, Van Kraaij & Becker, 2006) stelt dat het collectief belang op de lange termijn voordeliger is dan het individueel belang, tevens komt het collectief belang ook (gedeeltelijk) ten goede aan het individueel belang. Een belangrijk aspect dat hierbij erg belangrijk is, is vertrouwen. Wanneer er geen vertrouwen is bij de intergemeentelijke samenwerking zal iedere gemeente alleen voor haar eigen belang opkomen. Het is dan bijna onmogelijk om een succesvolle intergemeentelijke samenwerking tot stand te brengen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008).

3.2.3 Bestuurlijke samenwerking regionale crisisbeheersing

Bestuurlijke samenwerking wordt cruciaal geacht om een incident met behulp van dagelijkse capaciteit te kunnen beheersen. Binnen de regionale crisisbeheersing werken vele bestuurslagen en bestuurders samen.



Figuur 3.4: Bestuurlijke samenwerking veiligheidsregio's: een bottom-up benadering (Helsloot et al, 2010).

Dit schema gaat alleen over de bestuurlijke samenwerking natuurlijk is er dan ook nog de samenwerking met de operationele laag (multidisciplinaire samenwerking) tijdens een incident. Samenwerking kan echter ook problemen met zich mee brengen. Volgens Rosenthal, 't Hart en Kouzmin (1991) is bureaupolitieke competitie een centraal aspect binnen interorganisationale relaties, crisisbeheersing valt hier ook onder. Bestuurders zijn bang voor verlies van lokale autonomie wanneer ze gaan samenwerken met andere gemeenten en zowel financiële (kosten besparing)(Fraanje & Herweijer, 2013, p69) als inhoudelijke redenen (verminderen kwetsbaarheid en verbetering kwaliteit) (Fraanje & Herweijer, 2013, p71) de doorslag geven om tot meer samenwerking over te gaan. Het is belangrijk om de praktijkproblemen die voortkomen uit spanningen tussen bij de voorbereiding betrokken partijen te begrijpen:

- Actoren hebben andere activiteiten dan enkel de crisisbeheersing, vaak krijgen hun dagelijkse taken voorrang op de crisisbeheersing, dit wordt steeds weer weggeschoven.
- Actoren zijn bang om hun autonomie te verliezen wanneer ze vergaande afspraken aangaan (Helsloot et al, 2010).

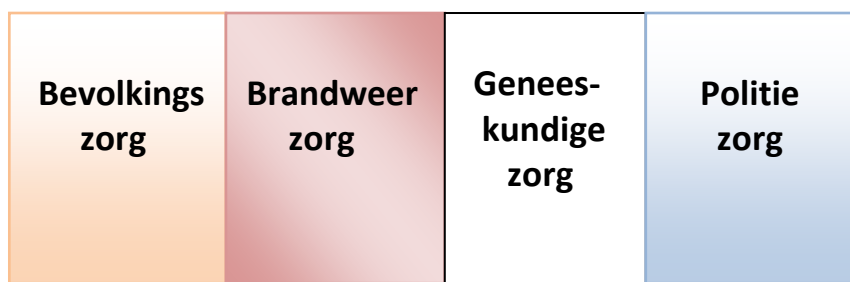
3.2.4 Samenwerking in warme en koude fase

Binnen de veiligheidsregio's wordt er onderscheid gemaakt in een warme- en koude fase. Binnen de koude fase gaat het vooral om bestuurlijke verhoudingen in relatie tot planvorming en organisatie van de veiligheidsregio. In de warme fase gaat het om bevoegdheden met betrekking tot de aansturing en coördinatie van hulpdiensten en gemeenten, die zijn betrokken bij de bestrijding van een bovenlokaal incident (Veiligheidsberaad, n.d.). Bij een koude fase is er dus geen sprake van een incident maar actoren moeten natuurlijk wel voorbereid zijn op een eventueel incident. Ook moeten de actoren onderling duidelijk hebben wie waarvoor verantwoordelijk is mocht zich een incident voordoen. In de warme situatie is er sprake van een incident en gaat het om de bevoegdheden die actoren/hulpverleners hebben bij de bestrijding van het incident. Veel van deze bevoegdheden zijn geregeld in de koude situatie. In deze situatie werken verschillende actoren (gemeente(n) inclusief burgemeester(s), veiligheidsregio, politie, brandweer en GHOR) samen om ervoor te zorgen dat alles is geregeld wanneer zich een incident voordoet (Veiligheidsberaad, n.d.).

3.3 Multidisciplinaire samenwerking van de hoofdprocessen

Binnen de veiligheidsregio's zijn er verschillende diensten, deze diensten met verschillende actoren dienen samen te werken ten tijde van een incident. In figuur 3.5 zijn deze actoren weergegeven in de bijbehorende kolom. De gemeente, brandweer, politie en GHOR treden gemeenschappelijk op wanneer zich een incident voordoet die boven het GRIP 1 niveau zit. Opgemerkt moet worden dat de politie een dienst is die landelijk aan wordt gestuurd.

Op 1 januari 2013 gingen 26 politiekorpsen op in één landelijk politiekorps, dit korps valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit houdt in dat de politie niet aan wordt gestuurd door de veiligheidsregio in tegenstelling tot de andere diensten die een rol spelen bij de crisisbestrijding.



Figuur 3.5: Multidisciplinaire samenwerking binnen de veiligheidsregio. (Gemeente Oost Gelre, 2012a)

Bevolkingszorg (de oranje kolom)

De oranje kolom is de gemeentelijke kolom. Gemeenten hebben taken op het gebied van publieke zorg, omgevingszorg en communicatie (Artikel 2 t/m 7 Wet vr). De veiligheidsregio's worden ingesteld door de colleges van burgemeesters en wethouders die behoren tot een regio, ze treffen een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam in wordt gesteld met de aanduiding: veiligheidsregio.

De gemeenten die de (verplichte) gemeenschappelijke regeling zijn aangegaan, hebben allemaal een burgemeester, een college van burgemeester en wethouders, gemeenteraden en gemeentesecretarissen, met allemaal verschillend vormgegeven ambtelijke organisaties. Gemeenten hebben daarbij ook nog een dubbele positie in het geheel: enerzijds de bestuurlijke verantwoordelijkheid en anderzijds de operationele uitvoering van processen (Dekker, 2012). De burgemeester heeft immers het opperbevel bij brand en kan bevelen geven wanneer hij/zij dit nodig acht.

Brandweezorg (rode kolom)

De rode kolom is de kolom van de brandweer. De belangrijkste taken van de brandweer tijdens een incident zijn: bron- en emissiebestrijding, ontsmetting en redding (Artikel 25 t/m 31 Wet vr). Deze processen worden uitgevoerd door operationele eenheden. De samenstelling van de sectie brandweezorg wordt bepaald door de Algemeen Commandant Brandweezorg (Gemeente Oost Gelre, 2012). De brandweer wordt ingesteld door het bestuur van de veiligheidsregio (Artikel 25 Wet vr) en valt dus onder de regie van de veiligheidsregio.

Geneeskundige zorg (witte kolom)

De witte kolom is van de Geneeskundige Zorg en heeft als belangrijkste taken de acute en publieke gezondheidszorg. Deze geneeskundige zorg wordt geleverd door verschillende organisaties zoals ambulancediensten, de GGD en ziekenhuizen (Artikel 32 t/m 34 Wet vr). De GHOR vormt een schakel tussen deze organisaties. De processen geneeskundige zorg worden uitgevoerd door operationele teams, ter plaatse worden ze aangestuurd door de officier van dienst. De samenstelling van de sectie geneeskundige zorg wordt bepaald door de Algemeen Commandant (AC) (Gemeente Oost Gelre, 2012). Ook de GHOR staat onder leiding van de gemeentelijke gezondheidsdienst (Artikel 32 lid 1 Wet vr), dit betekent dat de GHOR ook onder de regie van de veiligheidsregio valt.

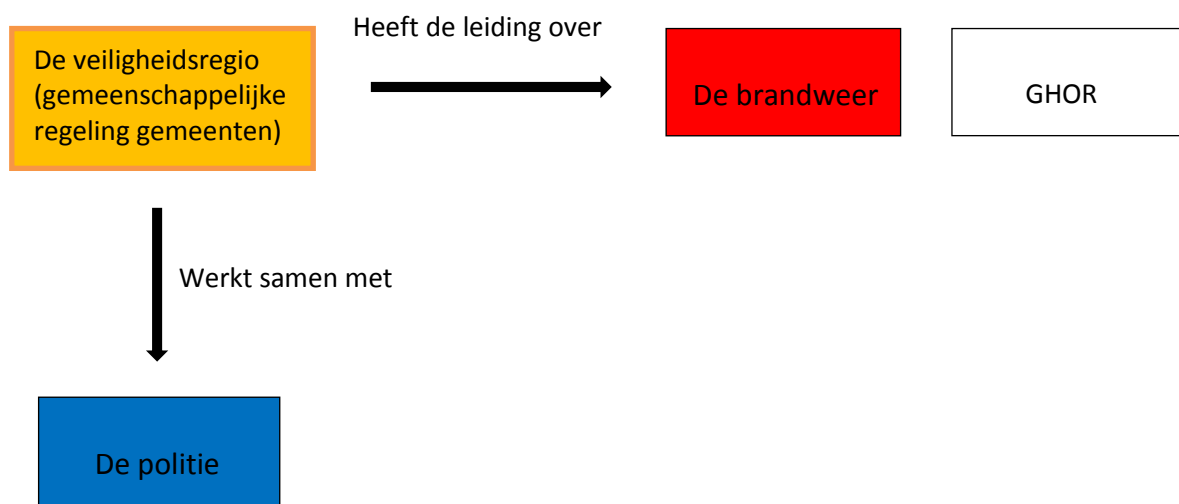
Politiezorg (blauwe kolom)

Binnen de blauwe kolom bevindt zich de politiezorg. De belangrijkste taken van de politie tijdens een incident zijn bewaken en beveiligen, ordehandhaving, opsporing en (nood) hulpverlening (Politiewet)

De politiezorg wordt uitgevoerd door operationele eenheden onder leiding van de algemeen commandant politiezorg. Ze worden ter plaatste aangestuurd door de officier van dienst of door de Staf Grootchalig en Bijzonder Politieoptreden (SGBO) (Gemeente Oost Gelre, 2012). Zoals hierboven in de inleiding al is opgemerkt wordt de politie niet aangestuurd door de veiligheidsregio, maar door een landelijk politiekorps. De politie wordt dan ook niet apart benoemd in een paragraaf in de Wet veiligheidsregio's. In de Wet veiligheidsregio's is in artikel 19 wel geregeld dat: 'Het bestuur van de veiligheidsregio, de korpschef en de hoofdofficier van justitie een convenant sluiten met het oog op de samenwerking bij branden, rampen en crises. Dit convenant heeft in ieder geval betrekking op de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crises'. Tijdens een ramp of crisis is er dus samenwerking van de veiligheidsregio's met de politie en is er sprake van informatie-uitwisseling, dit is dan ook de reden dat de politie wel als een aparte kolom weer wordt gegeven, in figuur 3.5, binnen de veiligheidsregio.

Voor en tijdens bepaalde incidenten (afhankelijk van het incident en het GRIP-niveau) moeten deze vier disciplines samen werken om het incident op een zo goed mogelijke manier tot een einde te brengen, dit wordt ook wel multidisciplinaire samenwerking genoemd.

Door deze multidisciplinaire samenwerking is het van belang dat deze kolomparters samen veiligheidsinformatie verzamelen en verwerken zodat de crisiscommunicatie goed op gang komt. Maar ook het adviseren, signaleren en het bepalen van de aanpak moet in de samenwerking een belangrijke rol spelen. Het doel van de veiligheidsregio is immers om capaciteit, kennis en ervaringen te bundelen zodat de crisisbeheersing verbeterd wordt.



Figuur 3.6: Bestuurlijke verhoudingen actoren veiligheidsregio's

3.3.1 Netcentrisch werken

Netcentrisch werken is een werkwijze waarbij actoren niet via een hiërarchische lijn maar via een online netwerk informatie delen (Crisisplein, 2010). Er hoeft dus geen informatie meer naar boven en beslissingen naar beneden, maar er worden beslissingen genomen binnen de van tevoren vastgestelde kaders op basis van de informatiepositie. Een programma dat landelijk in gebruik is om

in deze informatiepositie te kunnen voorzien is het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Dit is slechts een tool om het netcentrisch werken te ondersteunen.

Netcentrisch werken is ingevoerd zodat hulpverleningsdiensten, gemeenten en andere partners in de crisis- en rampenbestrijding snel, goed en adequaat informatie met elkaar delen. Alleen zo kan goede besluitvorming en een effectieve inzet tijdens een incident worden gegarandeerd. Actoren hebben dan een gedeeld beeld van de situatie (InfoPunt Veiligheid, 2014). Netcentrisch werken is ontwikkeld in de koude situatie, zodat een bepaalde werkwijze op de juiste manier wordt geïmplementeerd. Dit moet ervoor zorgen dat in de warme situatie processen goed verlopen.

Het doel van netcentrisch werken is om de samenwerking te ondersteunen bij het implementeren van één werkwijze. Deze werkwijze maakt het mogelijk om te komen tot een eenduidig en totaal beeld van de situatie. Dit totaal beeld is de basis voor de te nemen besluiten en acties. Dit totaalbeeld kan alleen wordt verkregen als er rekening wordt gehouden met: mensen, processen, techniek en sturing. Daarom worden er ook nog benodigde werkprocessen ingezet en worden personen op verschillende gebieden opgeleid (Crisisplein, 2010).

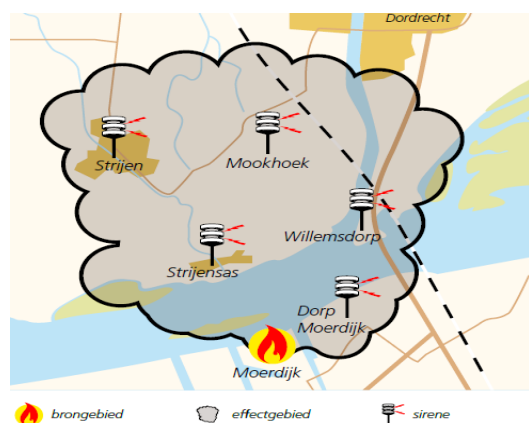
Omdat er de laatste jaren een steeds verdere verschuiving plaats heeft gevonden van een hiërarchie naar een netwerk is het belangrijk om te kijken naar de organisaties die zich in het netwerk bevinden en wat hun rol precies is binnen dit netwerk. In deze paragraaf komt dus naar voren dat er niet alleen gekeken moet worden naar de processen die zich binnen organisaties afspelen maar ook naar processen die plaats vinden in samenwerking met andere actoren, zoals bij een netwerk het geval is.

3.4 Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP)

In deze paragraaf worden de verschillende GRIP-niveaus die tijdens incidenten kunnen voorkomen besproken. In de eerste subparagraaf worden de begrippen bron- en effectgebied uitgelegd, deze begrippen zijn nodig om de verschillen in de GRIP-niveaus aan te geven.

3.4.1 Bron- en effectgebied

Bij de verschillende GRIP-situaties komen de begrippen brongebied en effectgebied voor. Het brongebied is het gebied waar hulpverleningsdiensten het incident bestrijden, dit is ook de plek waar het incident is ontstaan. Het effectgebied(en) is het gebied buiten het brongebied waar effecten zijn waar te nemen van het incident.



Figuur 3.7: Voorbeeld bron- en effectgebied
(Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013).

3.4.2 GRIP-niveaus

De Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure is een belangrijk hulpmiddel bij de bestrijding van rampen en crises. De procedure moet zorgen voor een goede coördinatie tijdens de bestrijding van een incident op zowel operationeel als bestuurlijk niveau. In 2006 heeft de

toenmalige Veiligheidskoepel, voorloper van het Veiligheidsberaad, een landelijk referentiekader GRIP ontwikkeld om meer eenheid te krijgen in Nederland. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in 2006 aan de veiligheidsregio's in oprichting gevraagd dit referentiekader te implementeren. In de Wet veiligheidsregio's worden specifieke wettelijke eisen gesteld aan de inrichting van de regionale crisisorganisatie, de samenstelling van de crisisteams en de opkomsttijden (Infopunt Veiligheid, 2012).

Een leidinggevende functionaris kan besluiten om gestructureerde coördinatie toe te passen zodat meerdere actoren in actie komen. Het is echter niet zo dat de verschillende GRIP fasen elkaar logisch op hoeven te volgen, soms kan het nodig zijn om direct naar een GRIP 3 op te schalen. In figuur 3.8 wordt schematisch weergegeven wat de reikwijdte van een incident is en welke actoren er betrokken zijn bij een bepaalde GRIP situatie.

GRIP	Reikwijdte incident	Invulling regionale hoofdstructuur
1	brongebied	COPI
2	bron- en effectgebied	COPI + ROT
3	bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking	COPI + ROT + GBT
4	gemeentegrensoverschrijdend, eventueel schaarste	COPI + ROT + RBT

Figuur 3.8: Bevoegdheden op- en afschalen (Expertgroep basiskennis crisisbeheersing, 2013).

GRIP 1

Bij een GRIP 1 wordt er een CoPI (Commando Plaats Incident) opgestart. Het CoPI bestaat uit hulpdiensten die ter plaatse zijn, dit kunnen politie, brandweer en/of GHOR zijn. De nadruk ligt hier op het sturen van de operationele processen die op de plek van het incident plaats vinden. Het incident is dus lokaal en de coördinatiebehoefte ligt bij de hulpdiensten die ter plaatse zijn. De burgemeester wordt overigens wel geïnformeerd (Veiligheidsregio IJsselland, n.d.)

GRIP 2

Bij een GRIP 2 wordt het ROT (Regionaal Operationeel Team) actief. Ook bij een GRIP 2 blijft het sturen van operationele processen belangrijk maar er komen nog een aantal andere taken bij. Zo moet de coördinatie plaats vinden van de informatievoorziening voor de bevolking en het bestuur en de acties van de actiecentra. Zoals ook uit figuur 3.8 blijkt wordt er opgeschaald naar een GRIP 2 wanneer het incident zich heeft uitgebreid naar een groter gebied dan het brongebied, het zogenoemde effectgebied (Veiligheidsregio IJsselland, n.d.)

GRIP 3

Bij een GRIP 3 wordt het GBT (Gemeentelijk Beleids Team) actief. De team opereert samen met het CoPI en het ROT. Dit betekent dat de bestuurlijke component op wordt gestart op gemeentelijk niveau. Er wordt opgeschaald naar een GRIP 3 wanneer het incident leidt tot een bedreiging van het welzijn van (grote groepen) de bevolking (figuur 3.8). De gemeente is vanaf dit niveau bestuurlijk verantwoordelijk voor de bestrijding van het incident (Veiligheidsregio IJsselland, n.d.)

GRIP 4

Bij een GRIP 4 komt het RBT (Regionaal Beleids Team) in actie. Dit betekent dat de coördinerend burgemeester (elke veiligheidsregio heeft er één) de bestuurlijke afstemming voor zijn/haar rekening neemt. Een GRIP 4 ontstaat wanneer het incident de gemeentegrens overschrijdt en er dus meerdere gemeenten betrokken raken bij het incident. Omdat de effecten van het incident de gemeentegrens overschrijden vraagt dit om afstemming tussen de verschillende gemeenten. Het RBT ondersteunt de coördinerend burgemeester hierin (Veiligheidsregio IJsselland, n.d.)

3.4.3 Op- en afschalen van een incident

Het op- en afschalen van een incident wordt gedaan door verschillende actoren. Per GRIP situatie zijn er verschillende personen bevoegd om een incident op- of af te schalen naar het gewenste niveau. Het GRIP-niveau zegt iets over de grootte van het incident dat zich voordoet. Per GRIP situatie zijn verschillende operationele diensten en bestuurders betrokken die allemaal weer een eigen functie hebben in het geheel. Elke bestuurslaag heeft zijn/haar eigen communicatie adviseurs aangezien het verschillende ambtelijke organisaties zijn.

Opschalen

De GRIP-procedure kan worden opgestart door leidinggevendenden binnen het CoPI (brandweer, politie, GHOR), de burgemeester, het regionaal operationeel team (ROT) of het beleidsteam. Het opschalen gebeurt echter wel in onderling overleg (Veiligheidsregio IJsselland, n.d.).

Afschalen

Het afschalen gebeurt door, wanneer er nog geen CoPI operationeel is, door de functionaris die de procedure heeft opgestart, ook weer in overleg met andere diensten. Wanneer er al wel een CoPI operationeel is wordt het afschalen gedaan door: de leider van het CoPI, de Operationeel Leider of de burgemeester, dit is afhankelijk van het GRIP-niveau dat op dat moment actief is (Veiligheidsregio IJsselland, n.d.).

3.5 Communicatieadviseurs en medewerkers in verschillende GRIP-niveaus

De communicatieprocessen tijdens een incident zijn belangrijk omdat ze alle bestuurlijke lagen voorzien van informatie die nodig is om het incident tot een einde te brengen. Zeker tijdens een GRIP 4 incident is communicatie belangrijk, misschien wel het belangrijkste, voor de onderlinge afstemming en multidisciplinaire samenwerking tussen de verschillende actoren. In bijlage II wordt het organogram weergegeven van de communicatie bij de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland ten tijde van een incident. Dit organogram heeft echter wel enige toelichting nodig. Hieronder zullen de actoren die een rol spelen bij de communicatie besproken worden. Om het communicatieproces overzichtelijk te houden wordt hier ook weer onderscheid gemaakt in de verschillende GRIP fasen.

GRIP 1 – Voorlichter operationele dienst

Tijdens een GRIP 1 fase is er alleen een voorlichter van de operationele dienst, welke dienst dit is hangt van het soort incident af, om voorlichting te geven op de plaats van het incident. Deze voorlichter heeft geen formele bevelslijn naar een andere actor of organisatie. Wel is er een informatielijn naar de communicatie adviseurs van het ROT en de GBT/RBT.

GRIP 2 – Communicatie adviseurs ROT

Het ROT heeft één of twee communicatie adviseurs en een Algemeen Commandant Bevolkingszorg. De twee communicatie adviseurs maken deel uit van de sectie bevolkingszorg, ze geven operationele adviezen aan de Operationeel Leider van het ROT. Deze adviseurs hebben geen formele bevelslijn naar andere actoren maar wel veel informatielijnen naar andere communicatie adviseurs en voorlichters. De Algemeen Commandant Bevolkingszorg stuurt het GAC (Gemeentelijk Actie Centrum) aan, die bij een GRIP 3 in wordt gesteld.

GRIP 3 – Hoofd communicatie GAC, Actiecentrum Team Communicatie (ATC) en GBT

Het hoofd communicatie van het GAC wordt aangestuurd door de Algemeen Commandant Bevolkingszorg. Het GAC wordt aangestuurd door het hoofd communicatie en heeft als belangrijkste taken: resource management en het signaleren en informeren van de hoofden processen. Het hoofd communicatie van het GAC heeft een bevelslijn naar de teamleider van het Actiecentrum Team Communicatie (ATC). De teamleider geeft leiding aan het eigen team op uitvoering van taken. De medewerkers die onder zijn/haar bevel vallen zijn: de coördinator persvoorlichting, de coördinator publieksvoorlichting, de coördinator verwanten informatie en de coördinator interne communicatie. Het hoofd communicatie van het GAC heeft ook nog een bevelslijn naar het Gemeentelijk Beleids Team (GBT) en heeft een informatielijn naar de communicatie adviseur van het GBT. Deze communicatie adviseur geeft een strategisch advies aan de burgemeester en heeft een bevelslijn naar de communicatie adviseur in het ROT. Natuurlijk lopen er ook informatielijnen, deze lopen naar alle andere actoren die hierboven al een keer genoemd zijn.

GRIP 4 – Communicatie adviseur RBT

Het enige dat verandert bij een GRIP 4 is dat er een communicatie adviseur van het GBT wordt geïnstalleerd, hij of zij zal de coördinerend burgemeester van strategisch advies voorzien. Deze communicatie adviseur heeft net zoals de communicatie adviseur van het GBT informatielijnen met alle andere actoren die zich in het communicatie proces bevinden.

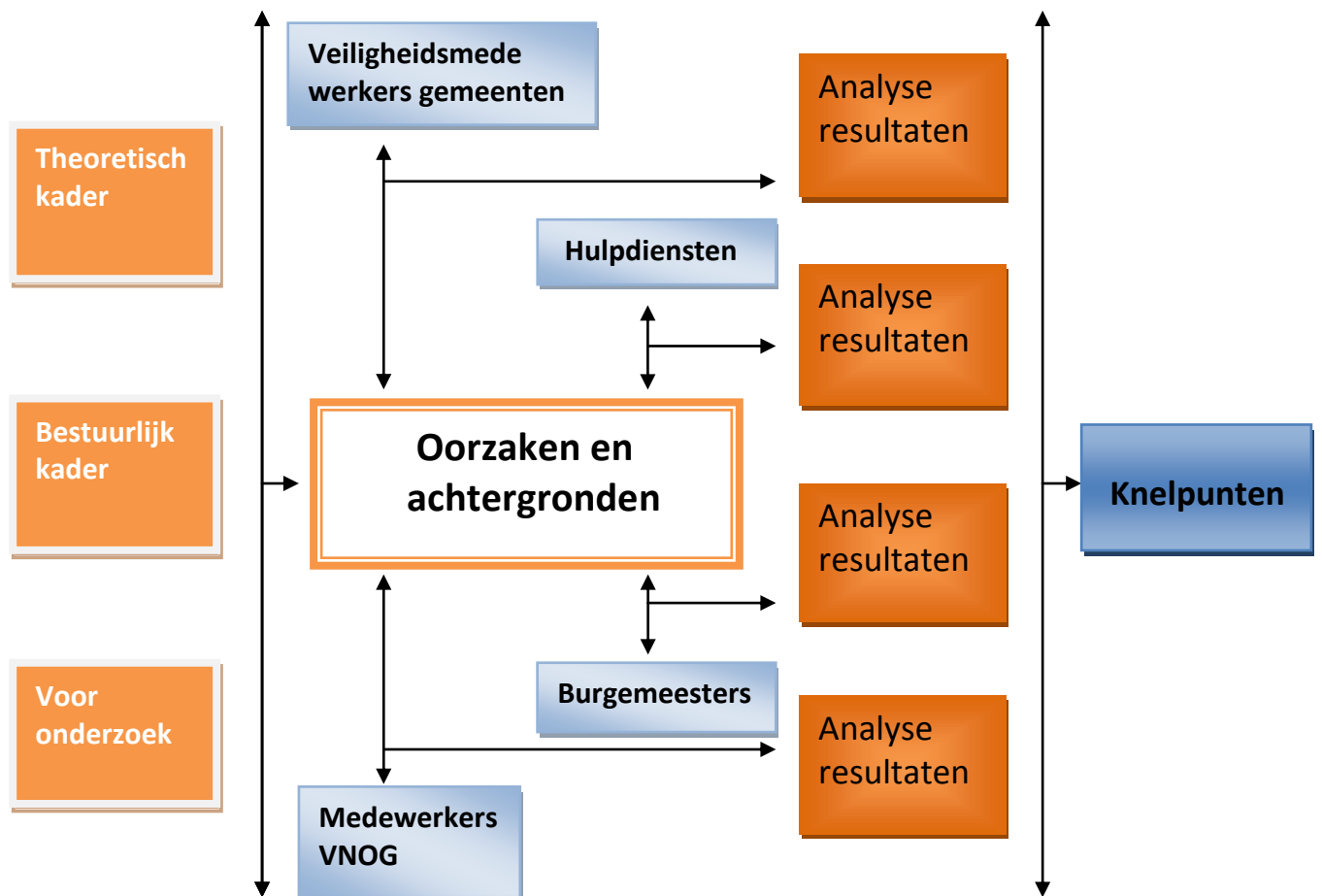
3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het bestuurlijk kader uiteengezet. Een aantal onderwerpen komen overeen met onderwerpen uit het theoretisch kader. In de eerste paragraaf wordt de bestuurlijke organisatie van veiligheidsregio's besproken, hiermee is het eigenlijk allemaal begonnen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de algemene en functionele keten om duidelijk te maken waar het in dit onderzoek om draait. In de tweede paragraaf komt de Wet gemeenteschappelijke regelingen nogmaals aan bod alleen wordt de wet hier ingevuld voor de veiligheidsregio's. In dezelfde paragraaf worden ook de verantwoordelijkheid en de nadelen van de wet besproken. In de paragraaf die daarop volgt wordt de multidisciplinaire samenwerking van de verschillende hoofdprocessen besproken. Het netcentrisch werken is een begrip dat hier perfect op aansluit, dit is immers ontwikkeld om de communicatie tussen de verschillende hoofdprocessen te verbeteren. In de vierde paragraaf wordt de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure uitgelegd omdat deze van invloed is op de operationele en bestuurlijke processen die er plaats vinden. In de laatste paragraaf wordt deze GRIP toegepast op communicatieadviseurs en andere medewerkers die tijdens een incident een rol spelen. Hier is duidelijk te zien dat er per GRIP-niveau verschillende personen, functies en bevoegdheden zijn.

Dit hoofdstuk is van wezenlijk belang aangezien de complete bestuurlijke opzet van de veiligheidsregio's wordt besproken. De Wet veiligheidsregio's is hierbij het vertrekpunt. Van hieraf kunnen een aantal belangrijke processen en structuren van de veiligheidsregio's worden uitgelegd. In het theoretisch kader, hoofdstuk twee, wordt de theorie die van toepassing is op de veiligheidsregio's geformuleerd. In dit hoofdstuk is een groot deel van deze theorie toegepast op het bestuurlijk kader van de veiligheidsregio's.

3.7 Het onderzoekmodel

Om een duidelijk beeld te krijgen van dit onderzoek is er een onderzoekmodel opgesteld waarin schematisch is weergegeven hoe het onderzoek eruit komt te zien. Aan de hand van het theoretisch en bestuurlijk kader maar ook het vooronderzoek wordt er inzicht verkregen in de oorzaken en achtergronden die een rol spelen binnen de veiligheidsregio's. Deze oorzaken en achtergronden zijn meegenomen in het opstellen van de interviews. Omdat de interviews af zijn genomen bij verschillende actoren namelijk burgemeesters, hulpdiensten, veiligheidsmedewerkers van gemeenten en medewerkers van de VNOG, is er per actor gekeken welke vragen relevant zijn voor de betreffende actor. Nadat de interviews zijn samengevat worden ze geanalyseerd en worden de belangrijke punten, voor dit onderzoek, eruit gehaald. Deze analyse leidt tot vier verschillende analyse resultaten die samen weergeven wat de uiteindelijke knelpunten, verbeterpunten en leerpunten zijn op het gebied van crisiscommunicatie binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. De analyse van de resultaten is te vinden in bijlage V.



Figuur 3.9: Het onderzoekmodel

In het hierop volgende hoofdstuk wordt het methodologisch kader besproken. Hieruit zal duidelijk worden welke respondenten precies zijn geïnterviewd en hoe de analyse van de resultaten plaats zal gaan vinden.

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader besproken. In hoofdstuk 1 is al kort beschreven wat voor soort onderzoek er wordt gevoerd maar in dit hoofdstuk wordt daar nog dieper op ingegaan. Er zijn vele soorten kwalitatieve interviews, in dit hoofdstuk wordt daarom duidelijk uitgelegd om wat voor soort kwalitatief interview het precies gaan en wie er onder de onderzoek selectie vallen.

4.1 Het onderzoeksdesign

Voor het beantwoorden van de deelvragen V, VI en VII wordt er gebruik gemaakt van kwalitatieve interviews. Bij kwalitatieve interviews gaat het om het verkrijgen van gedetailleerde en diepgaande informatie betrekking hebbende op een relatief kleine groep ondervraagden. Dit onderzoek richt zich op het hoe en waarom van gedragingen, houdingen en belevingen (Olsthorn & Van der Velden, 1996). Voor dit onderzoek zullen dus kwalitatieve interviews worden gehouden met belangrijke actoren binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. De interviews zullen semigestructureerd zijn, wat wil zeggen dat het interview uit vooraf geformuleerde vragen bestaat die een vaste volgorde hebben. Echter is het wel mogelijk om bij elke vraag of bij elk antwoord van de respondent door te vragen wanneer dit nodig wordt geacht. Dit om een nog vollediger antwoord op de vraag te krijgen. Actoren zijn vrij om uit te wijden over bepaalde onderwerpen en eventueel voorbeelden te geven. Op deze manier wordt zoveel mogelijk relevante informatie verkregen over de belangrijkste onderwerpen binnen crisiscommunicatie.

4.2 De onderzoek selectie

Dit onderzoek richt zich vooral op de oranje (gemeentelijke) kolom maar ook de andere kolommen kunnen bijdragen aan belangrijke informatie omtrent crisiscommunicatie. Daarom zullen er ook actoren worden geïnterviewd die niet tot de gemeentelijke kolom behoren. Omdat het wel belangrijk is dat er actoren worden geïnterviewd uit verschillende organisaties is er gekozen om te spreken met zowel: burgemeesters, politie (persvoorlichter), brandweer, AOV'ers, gemeentesecretaris en medewerkers van de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Door deze verscheidenheid aan actoren en functies binnen de veiligheidsregio wordt er niet alleen informatie gewonnen uit de gemeentelijke kolom maar ook uit de andere kolommen. Dit kan bijdragen aan een nog beter beeld over de knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie en verhoogt de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. De betrouwbaarheid wordt vergroot doordat eventuele toevalsfouten kunnen worden ontdekt wanneer één respondent een heel ander verhaal/antwoord heeft dan de andere respondent. Doordat hetzelfde interview een aantal keren herhaald is, kan worden vastgesteld of en in welke mate er toevalsfouten op zijn getreden. Ook de validiteit wordt verhoogd doordat het onderzoek dicht bij de werkelijkheid ligt. In de werkelijkheid heb je ook met meerdere actoren te maken die een rol spelen in de crisisbeheersing zoals de politie en de brandweer. De validiteit van dit onderzoek wordt verhoogd omdat ook deze actoren (politie, brandweer) zijn geïnterviewd.

De actoren bevinden zich echter wel allemaal binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. Wat betreft de selectie van de actoren is er vooral gekeken naar de functie die ze vervullen. Alle

geïnterviewden hebben iets te maken met crisiscommunicatie binnen welke kolom of organisatie dan ook. Omdat alle burgemeesters en AOV'ers met openbare orde en veiligheid te maken hebben is het niet mogelijk om hier onderscheid in te maken, daarom is ervoor gekozen om te kijken naar het aantal inwoners van een gemeente. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (2014) heeft een landelijke classificatie van gemeenten gemaakt waarbij een grote gemeente meer dan 100.000 inwoners moet hebben, een middelgrote gemeente tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en een kleine gemeente minder dan 50.000 inwoners heeft. Omdat dit een landelijke indeling is, is dit een ruime indeling en zou dit betekenen dat bijna alle gemeenten binnen de VNOG onder de kleine gemeenten vallen. Daarom is er voor dit onderzoek gebruik gemaakt van een andere indeling die beter past bij de gemeenten binnen de VNOG. In een onderzoek van het Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant (Bekkers, van Loon & Smulders, 2004) is van de volgende verdeling gebruik gemaakt:

- Grote gemeenten: > 45.000 inwoners
- Middelgrote gemeenten: 25.000 – 45.000 inwoners
- Kleine gemeenten: < 25.000 inwoners

In tabel 4.1 is te zien welke gemeente onder welke categorie valt.

Grote gemeenten	Middel grote gemeenten	Kleine gemeenten
- Apeldoorn - Harderwijk - Doetinchem - Zutphen	- Aalten - Berkelland - Bronckhorst - Epe - Ermelo - Lochem - Montferland - Oost Gelre - Oude IJsselstreek - Winterswijk - Nunspeet	- Brummen - Elburg - Putten - Voorst - Oldebroek - Heerde - Hattem

Tabel 4.1: Gemeenten binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland ingedeeld naar inwoneraantal.

Bij de selectie van burgemeesters en AOV'ers is rekening gehouden met het inwoner aantal van de gemeenten en de clusters waar deze gemeenten deel van uitmaken. Omdat de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland bestaat uit maar liefst 22 gemeenten en dus een behoorlijke omvang heeft is er een selectie gemaakt van een tweetal clusters. Allereerst is de cluster Achterhoek Oost geselecteerd, dit is de cluster waar de gemeente Oost Gelre zich in bevindt samen met de gemeenten Winterswijk, Berkelland en Aalten. Dit cluster heeft 130.691 inwoners en een oppervlakte van 603.02 km². Belangrijk is dat in dit cluster niet één gemeente zo groot is dat het een naar alle waarschijnlijkheid dominante positie heeft ten opzichte van de andere gemeenten in het cluster. Een vergelijkbare cluster is de cluster Veluwe West. Dit cluster heeft 122.369 inwoners en een oppervlakte van 338.21 km². Cluster Veluwe West bestaat ook uit vier gemeenten en er is (naar

alle waarschijnlijkheid) niet één dominante gemeente binnen het cluster.

Veel contacten/respondenten zijn verkregen via de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en de gemeente Oost Gelre. Met de respondenten is persoonlijk contact geweest, zowel voor als tijdens het interview. De lijst met vragen en onderwerpen⁸ is ruim voor het interview opgestuurd zodat respondenten zich voor konden bereiden wanneer ze dit wenselijk achtten.

Zoals hierboven al is genoemd zijn er verschillende respondenten met verschillende functies geïnterviewd voor dit onderzoek. Om een duidelijk beeld te krijgen van de verschillende respondenten (N=12) worden de verschillende respondenten met hun functies hier benoemd (tabel 4.2).⁹

Functie	Gemeente/ cluster/regio
Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (AOV'ers)	Berkelland, Harderwijk, Nunspeet, Putten en Winterswijk.
Burgemeesters	Oost Gelre, Winterswijk en Berkelland
Gemeentesecretaris	Oost Gelre
Brandweercommandant	Cluster Achterhoek Oost
Politiewoordvoerder	Politie Oost-Nederland/Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Coördinator gemeenten	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland

Tabel 4.2: Respondenten ingedeeld naar functie en gemeente/cluster

4.3 De dataverzameling

De dataverzameling vindt plaats door een literatuurstudie en door semigestructureerde interviews. Naar aanleiding van de literatuurstudie zijn er een aantal vragen geformuleerd die samen het interview vormen. Door middel van een aantal onderwerpen over crisiscommunicatie binnen de bestuurlijke processen wordt het gesprek op gang gebracht. Bij dit semigestructureerde interview hebben de vragen een vaste volgorde en de formulering ligt vast, echter is er wel de mogelijkheid om door te vragen wanneer dit nodig wordt geacht om een volledig antwoord te krijgen op de vraag. De respondent krijgt ruimte om zijn/haar eigen verhaal te vertellen en eventueel voorbeelden aan te dragen. De volgorde en formulering van de vragen ligt dus vast maar er is ruimte om door te vragen zodat een nog completer antwoord kan worden gegeven.

Een kwalitatief onderzoek is een leerproces waarbij voorlopige ideeën op het onderzoeksveld moet worden afgestemd, waarnemingsprocedures moeten worden uitgeprobeerd en vraagstellingen worden toegespitst. Perioden van waarneming en analyse wisselen elkaar af, dit wordt gestuurd door voortdurende reflectie op de resultaten daarvan (Wester, 2004). Het is dus goed mogelijk dat er bij verschillende respondenten andere vragen worden gesteld bij het doorvragen, om zo toch de informatie te krijgen die nodig is om de hoofdvraag te beantwoorden. Per respondent zal het verschillen in hoeverre er door wordt gevraagd. Wanneer de respondent na het stellen van de

⁸ In bijlage III zijn de interviewvragen weergegeven

⁹ In bijlage IV zijn de functies van de respondenten weergegeven

geformuleerde vraag meteen een heel uitgebreid en compleet antwoord geeft op de vraag zal het niet nodig zijn om door te vragen.

Alle interviews zijn opgenomen met een recorder en de weergave van het gesprek is ter autorisatie voorgelegd aan de desbetreffende respondent. De opnamen worden een aantal keer beluisterd en de belangrijkste antwoorden en uitspraken worden samengevat. Deze samenvattingen worden geanalyseerd waardoor eventuele overeenkomsten en verschillen naar voren zullen komen.

De interviewvragen zijn zelf ontworpen aan de hand van de theorie en specifiek gericht op crisiscommunicatie. De meeste vragen gaan over de gemeentelijke kolom, maar omdat er ook personen worden geïnterviewd uit een andere kolom zijn de vragen zo geformuleerd dat ook deze personen de vragen kunnen beantwoorden. Naar aanleiding van de eerste interviews zijn een aantal vragen geherformuleerd en een aantal vragen zijn uitgebreid en toegevoegd (In bijlage III met een *). Ook is de volgorde enigszins aangepast na het toevoegen van nieuwe vragen. Omdat uit de eerste interviews bleek dat bepaalde vragen nog wat onduidelijk waren voor de respondenten zijn deze geherformuleerd. Na afloop van elk interview zijn de vragen gereflecteerd en zijn er nog kleine aanpassingen gedaan.

4.4 Data analyse

Omdat er gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve interviews wordt er voor de analyse van de data geen gebruik gemaakt van statistische programma's of statistieken. De interviews zijn een aantal keer afgeluisterd en de belangrijkste informatie en kennis wat van belang is voor dit onderzoek is eruit gehaald. Deze data is samengevat en eventuele quotes worden onderaan de samenvatting geformuleerd. Op deze manier komen alle belangrijke elementen, die essentieel zijn voor dit onderzoek, naar voren (Verschuren & Doorewaard, 2007). Aan de hand van deze data kunnen de deelvragen V, VI en VII beantwoord worden. Voor het terug brengen van het complete interview naar alleen de belangrijkste antwoorden/uitspraken zijn de volgende stappen gevolgd:

Stap 1: Na het afluisteren van de interviews zijn de belangrijkste antwoorden (die antwoord geven op de deelvragen) geselecteerd en is er een samenvatting geschreven die de kern van het interview weergeeft.

Stap 2: De teksten zijn in verschillende fragmenten verdeeld, bij elk fragment is aangegeven onder welke deelvraag het antwoord van de respondent valt. De verschillende fragmenten zijn daarna gelabeld¹⁰ (Verhoeven, 2011, p304).

Stap 3: In bepaalde interviews waren een aantal opmerkelijke/interessante quotes. Deze quotes zijn geselecteerd en toegevoegd onderaan de samenvatting.

Stap 4: Nu alle relevante stukken uit de tekst zijn geselecteerd en gelabeld worden de labels gegroepeerd (Verhoeven, 2011) en ontstaan er verschillende categorieën per deelvraag (bijlage V). Deze categorieën worden in hoofdstuk 6 apart besproken.

¹⁰ Voor de labels per deelvraag zie bijlage V

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Ook bij kwalitatief onderzoek speelt de betrouwbaarheid en validiteit een belangrijke rol. Bij kwalitatief onderzoek is de betrouwbaarheid vaak niet erg hoog en is het lastig te toetsen. De betrouwbaarheid zou vergroot kunnen worden door een onafhankelijk panel, die na het samenvatten van de interviews gaat kijken of daadwerkelijk alle relevante informatie geselecteerd en geformuleerd is en dat al deze informatie mee is genomen in de analyse (Baarda & De Goede, 2007). Dit is echter niet mogelijk in dit onderzoek. Wel wordt er gebruik gemaakt van overleg met deskundigen om keuzes en processen van de dataverwerking helder te hebben en wordt er gekeken naar de aanwezige theorie (Baarda & De Goede, 2007). De validiteit bij kwalitatieve onderzoeken ligt vaak erg hoog. Dit komt omdat een kwalitatief onderzoek dicht bij de werkelijkheid ligt (inductie) en dat je dus meet wat je wilt meten. Ook de verwerking van de interviews speelt een belangrijke rol bij de validiteit (moet zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid liggen) (Baarda & De Goede, 2007). Daarom is in de vorige paragraaf het proces van samenvatten en analyseren uitvoerig besproken.

4.6 Proces

Zoals hierboven ook al een keer is benoemd is het proces van dataverzameling en data analyse een constant proces waarbij steeds aanpassingen worden gedaan. Dit wordt ook wel een interactief cyclisch proces genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat dataverzameling en data analyse elkaar afwisselen. Wanneer blijkt dat bepaalde interviewvragen aangepast moeten worden of wanneer bepaalde onderwerpen meer of minder belicht moeten worden zullen de vragen aangepast worden. Datatriangulatie vindt in dit onderzoek niet plaats, er wordt alleen gebruik gemaakt van interviews. De uitkomsten van deze interviews kunnen echter wel weer worden vergeleken met de literatuur of met uitspraken van deskundigen op het gebied van veiligheidsregio's.

4.7 Conclusie

In de eerste paragraaf wordt het type onderzoek besproken. Voor dit onderzoek is er gekozen voor een kwalitatief onderzoeksdesign om de deelvragen te beantwoorden. In de tweede paragraaf wordt de onderzoekselectie besproken, er is hier niet alleen een onderscheid gemaakt in personen maar ook in clusters binnen de VNOG. In de derde paragraaf komt de dataverzameling aan bod, hier is uitgelegd hoe de data wordt verzameld en hoe de interviewvragen zijn ontworpen. In de paragraaf die daarop volgt wordt uitgelegd hoe de data analyse is uitgevoerd door stap voor stap te beschrijven wat er met de uitgewerkte interviews is gedaan. In paragraaf vijf worden twee belangrijke begrippen besproken namelijk betrouwbaarheid en validiteit. Deze begrippen zijn in alle soorten onderzoek van belang, ook in dit onderzoek. De laatste paragraaf gaat over het proces van dataverzameling en data analyse. Tijdens dit onderzoek is er constant gekeken of er aanpassingen moeten worden gedaan in de dataverzameling, zoals het aanpassen van interviewvragen.

5. Operationele en bestuurlijke verhoudingen binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG)

In dit hoofdstuk worden de bestaande operationele en bestuurlijke verhoudingen binnen de VNOG besproken. In de eerste paragraaf wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in de rol van de gemeente bij fysieke en sociale incidenten in zowel de warme als de koude fase. De gemeente heeft namelijk met verschillende incidenten te maken en sociale veiligheid krijgt de komende jaren een steeds grotere rol. In de tweede paragraaf wordt de hoofdstructuur van rampenbestrijding en crisisbeheersing van de VNOG besproken. Per GRIP-niveau spelen er verschillende processen, zowel op operationeel als op bestuurlijk niveau. In de paragraaf die daarop volgt wordt gekeken hoe de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing is op de VNOG. In de subparagraaf binnen deze paragraaf worden andere bestuurlijke actoren, die iets met de VNOG te maken hebben, besproken. Tot slot wordt er kort aandacht besteed aan het bovenregionaal team crisiscommunicatie dat sinds kort actief is en waar veiligheidsregio's gebruik van kunnen maken.

5.1 Soorten incidenten

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen incidenten, namelijk de fysieke en de sociale incidenten. Bij een fysiek incident is er sprake van een bedreiging van gezondheid of goederen door een ongeval (College Ira Helsloot, Besturen van Veiligheid, 2014). Hieronder vallen zeer verschillende soorten rampen: natuurrampen, verkeer en vervoer of infrastructuur, grootschalige branden, gevaarlijke stoffen maar ook volksgezondheid zoals legionella en Mxz besmetting vallen onder de fysieke incidenten. Wanneer er sprake is van een sociaal incident, zijn of voelen mensen zich niet beschermd tegen persoonlijk leed door misdrijven (criminaliteit), overtredingen en overlast door andere mensen (Stol, Rijpma & Tielenburg, 2006). De case van Benno L, die hierboven beschreven staat, is hier een voorbeeld van. Voor een duidelijk onderscheid in de rol van de gemeente bij beide incidenten en van andere actoren¹¹, is deze afgezet in een matrix. Op deze manier ontstaat er een duidelijk onderscheid tussen de verschillende typen incidenten en de rol die de gemeente heeft bij deze incidenten. Hierin wordt ook onderscheid gemaakt tussen de warme en koude fase.

¹¹ Onder andere actoren bij de fysieke incidenten wordt verstaan politie, brandweer, GHOR en bij de sociale incidenten kinderscherming, reclassering, jeugdzorg, politie.

	Fysieke incidenten		Sociale incidenten	
	Koude fase	Warme fase	Koude fase	Warme fase
Rol gemeente	Voorlichting, planvorming en organisatie. Opstellen crisisplan waaronder een communicatieplan	Bevolkingszorg (voorlichting, opvang, verzorging en nazorg van de bevolking en de registratie van slachtoffers en schade)	Veiligheid en leefbaarheid in de wijk behouden/verbeteren In de gaten houden van probleemgevallen en gesprekken voeren buurtbewoners	Horen en serieus nemen buurtbewoners/ burgers. Opvang familie/vrienden/ slachtoffers. Besluiten nemen over te nemen stappen
Rol andere actoren	Oefening, (onderlinge) afspraken maken en organiseren	Politiezorg, brandweezorg en geneeskundige zorg	Monitoren probleem gevallen (regelmatig gesprek, controle, contact) Eventuele veranderingen melden en contact onderhouden met naasten voor meer informatie	Praten met de dader. Ervoor zorgen dat er zo min mogelijk schade wordt aangericht. Eventuele verantwoordelijke aanwijzen.

Tabel 5.1 Onderscheid fysieke en sociale incidenten in de warme of koude fase en de rol van de gemeente en andere actoren.

Zoals blijkt uit tabel 5.1 zitten er grote verschillen in de rol die de gemeente en andere actoren hebben bij de verschillende soorten incidenten. Bij fysieke incidenten hebben gemeenten een grotere rol dan bij sociale incidenten en hier is dan (tot nu toe) ook meer voor geregeld. Wat betreft de hulpdiensten hebben ze veelal dezelfde rol, namelijk het incident bestrijden. Zowel bij fysieke als bij sociale incidenten is de hoofdtaak van hulpdiensten om te zorgen dat het incident wordt beëindigd.

Ook wat betreft de bestuurlijke overleggen zitten er verschillen in de twee soorten incidenten. Bij fysieke incidenten speelt de veiligheidsregio een belangrijke rol, zoals hierboven is uitgelegd. Bij sociale incidenten is er sprake van een lokale gezagsdriehoek waarin de burgemeester, de hoofd officier van justitie(OM) en de lokale politiechef overleg voeren. In het driehoeksoverleg wordt er overlegd over de te nemen stappen en worden besluiten ten aanzien van de aanpak genomen. Hierdoor is er een effectieve en eenduidige communicatie mogelijk (Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland, 2013).

Naast deze indeling van incidenten kan er nog een ander soort onderscheid worden gemaakt. Er kan sprake zijn van een acuut incident of van een sluimerend incident.

Acuut incident

Een acuut incident is een onverwachte gebeurtenis of reeks van gebeurtenissen. De vuurwerkramp en cafébrand zijn hier voorbeelden van. Wanneer zo'n incident zich voordoet bevinden hulpverleners en bestuurders zich meteen in de respons fase en moet men direct reageren, vaak improviserend, op het ontstane incident. Tijdens dit soort incidenten heeft de communicatie en kwaliteit van voorlichting een acuut karakter en is informatie vaak tegenstrijdig en gebrekkig. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn onduidelijk en er is bij burgers en media een grote behoefte aan informatie vanuit de overheid. Dit soort incidenten komen het meeste voor in Nederland (Ruitenbergh & Helsloot, 2004).

Sluimerend incident

Het sluimerend incident is een verwacht incident die langer aanhoudt en die wordt gekenmerkt door pieken en dalen. Dit soort incident duurt vaak langer dan een acuut incident, maar ook hier is de communicatie van groot belang en kan het ervoor zorgen dat een sluimerend incident geen acuut incident wordt (McConnell, 2003). Een sluimerende crisis kan gestopt of beperkt worden door een organisatorische ingreep. Voorbeelden van sluimerende crises zijn de Mkr of legionella besmettingen of de watersnood in Limburg (1995).

5.2 De hoofdstructuur rampenbestrijding en crisisbeheersing

Binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland vinden verschillende operationele en bestuurlijke processen plaats. Deze processen zeggen iets over de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen en hulpdiensten en over de rol die ze spelen wanneer zich een incident voordoet, dit wordt ook wel de hoofdstructuur genoemd. Hierboven zijn de verschillende GRIP-niveaus al beschreven. Het GRIP-niveau zegt iets over het aantal bestuurlijke processen die er plaats vinden en welke actor welke verantwoordelijkheid heeft bij een incident.

Binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland bevinden zich vele actoren die een belangrijke rol spelen in crisismanagement. Dan gaat het niet alleen over de vier kolommen (gemeenten, politie, GHOR en brandweer) maar over actoren die buiten deze vier kolommen vallen (Pro Rail, NS, nutsbedrijven, chemische industrie). Omdat het aantal actoren verschilt per GRIP-niveau is hieronder duidelijk uitgelegd bij welk GRIP-niveau welke actoren worden ingezet en wat de rol van deze actoren is.

Wettelijk is vastgelegd hoe de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing eruit moet zien. Het bestuur van de veiligheidsregio moet ervoor zorgen dat de structuur ook daadwerkelijk zo in is gericht. In Artikel 2.1.1 Besluit veiligheidsregio's wordt de hoofdstructuur met de volgende onderdelen weergegeven:

- a. de meldkamer,
- b. één commando plaats incident of afhankelijk van de aard van de ramp of crisis en de wijze waarop deze zich ontwikkelt meerdere commando's incident,
- c. indien er meer dan één commando plaats incident is, het commando met coördinerende taak,
- d. één team bevolkingszorg of afhankelijk van de aard van de ramp of crisis en de wijze waarop deze zich ontwikkelt meerdere teams bevolkingszorg,

e. een regionaal operationeel team, en

f. een gemeentelijk beleidsteam bij een lokale ramp of crisis, of een regionaal beleidsteam bij een bovenlokale ramp of crisis.

5.2.1 Regionale crisisbeheersing

Hieronder worden de verschillende actoren besproken in de warme fase. Dit zijn zowel bestuurlijke actoren als actoren op operationeel niveau. Later in deze paragraaf zal uitgebreider in worden gegaan op de bestuurlijke actoren. Per GRIP-niveau zal worden besproken welke actoren binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland betrokken zijn en of dit op bestuurlijk of operationeel vlak is.

GRIP 1 - Commando Plaats Incident(CoPI)

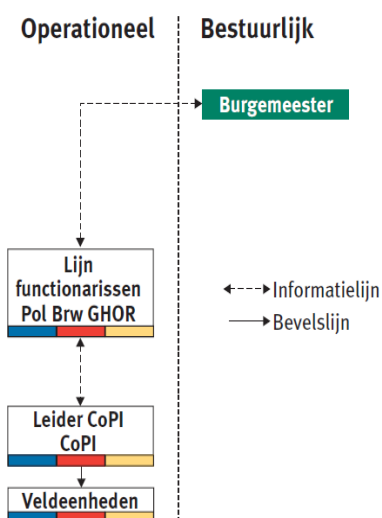
De taak van het CoPI is de bestrijding van de bron van het incident. De nadruk ligt hier op de aansturing van de operationele diensten en de uitvoering van operationele processen ter plaatse. Het CoPI verzorgt de coördinatie en geeft leiding aan de uitvoerende activiteiten van de drie kolommen (politie, brandweer, GHOR). Het team bestaat ten minste uit de leider CoPI, belast met de operationele leiding. Deze leider kan van de brandweer, politie of de GHOR zijn en hij of zij handelt en besluit in het belang van alle diensten. Maar ook de CoPI voorlichtingsfunctionaris maakt deel uit van dit team. Naast de CoPI leider en voorlichtingsfunctionaris is er een kernteam van functionarissen (Officieren van Dienst) die leiding geeft aan

operationele veldeenheden (politie, brandweer, GHOR, bevolkingszorg, informatiemanager en plotter) (Artikel 2.1.2 Besluit vr). Op verzoek van de leider van het CoPI

kan dit team uit worden gebreed met meerdere functionarissen die specialist zijn op een gebied dat van toegevoegde waarde kan zijn bij de bestrijding van het incident. Binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland wordt tijdens een GRIP 1 situatie een Officier van Dienst Bevolkingszorg gealarmeerd, zodat gemeentelijke processen bij een GRIP 1 situatie eventueel al op kunnen worden gestart.

De burgemeester en de Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid (AOV'er) worden bij een incident waarbij het CoPI moet optreden op de hoogte gesteld (informatie). Echter heeft de burgemeester niet het opperbevel over de situatie, dit opperbevel ligt bij de leider van het CoPI.

De voorlichtingsfunctionaris adviseert het CoPI over het proces crisiscommunicatie en geeft hier invulling aan. Indien extra (crisis)communicatie inspanningen noodzakelijk zijn, kan men via de lokale AOV'ers (Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid) een beroep doen op het piketteam (per dubbelcluster) crisiscommunicatie. Wanneer ook het actiecentrum crisiscommunicatie wordt



Figuur 5.1: Operationele en bestuurlijke actoren GRIP 1 (Gemeente Oost Gelre, 2013)

geactiveerd, is dit aanleiding om op te schalen. Dit kan zijn naar GRIP 2 maar ook een hoger GRIP-niveau is mogelijk.

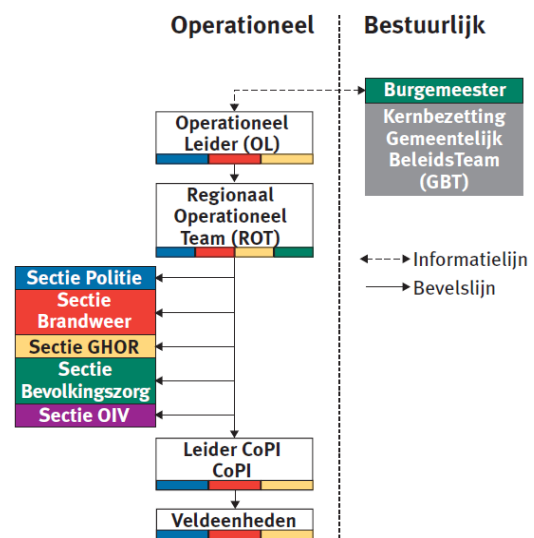
GRIP 2 – Regionaal Operationeel Team (ROT)

Het Regionaal Operationeel Team (ROT) wordt ingesteld wanneer een incident een uitstraling heeft naar de omgeving (effectgebied). Het ROT van de VNOG bevindt zich in Apeldoorn. De Operationeel Leider (OL) is eindverantwoordelijke voor de bestrijding van het incident en geeft kaders aan waarbinnen de leider van het CoPI zelfstandig opereert. De Operationeel Leider zorgt ervoor dat beleidsbeslissingen worden omgezet in uitvoeringsopdrachten en zorgt voor een gecoördineerde uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het CoPI is verantwoordelijk voor het brongebied (het gebied waar de het incident is ontstaan, het werkveld van de hulpverleningsdiensten) en het ROT is verantwoordelijk voor het effectgebied (het gebied waar het incident effecten heeft). Dit kan gebeuren bijvoorbeeld bij het vrijkomen van gevaarlijke stoffen, instorten van gebouwen of bij stroomuitval. In het geval van stroomuitval is er geen brongebied aan te wijzen, omdat het vaak over grote gebieden gaat en het incident niet op één plek plaats vindt. In dit soort gevallen kan er toch een ROT in worden gesteld, zonder dat daar een CoPI aan vooraf ging.

Het ROT staat onder leiding van de Operationeel Leider, hij/zij handelt en besluit, net zoals de leider van het CoPI, in het belang van alle diensten. Verder bestaat het ROT uit de Algemeen commandanten van de brandweertzorg, geneeskundige zorg, politiezorg, bevolkingszorg, een informatiemanager en een communicatie adviseur (Artikel 2.1.4 Besluit vr).

De burgemeester krijgt informatie van de Operationeel Leider en laat zich bij staan door een kernbezetting van het Gemeentelijk Beleidsteam. Binnen de gemeente kan een kernbezetting (burgemeester, secretaris, AOV'er, communicatie adviseur) al actief worden. Zij kan de eerste gemeentelijke processen opstarten.



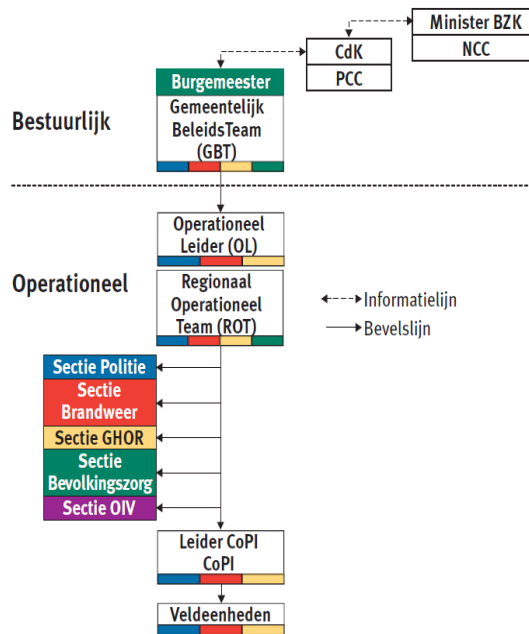
Figuur 5.2: Operationele en bestuurlijke actoren GRIP 2 (Gemeente Oost Gelre, 2013)

GRIP 3 – Gemeentelijk Beleidsteam (GBT)

Binnen het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) vindt het integraal plannen, monitoren en waar nodig het bijstellen van beleid en tolerantiegrenzen en de te behalen bestuurlijke en operationele prestaties plaats, op basis van het totaalbeeld. De leden van het GBT hebben als taak de burgemeester te ondersteunen door strategisch advies te geven (Artikel 2.1.5, lid 2, Besluit vr). De burgemeester neemt besluiten en geeft bevelen, adviseert richtinggevend, maakt afspraken met andere actoren en geeft beleidsuitgangspunten aan de OL (Gemeente Oost Gelre, 2012). Zoals in figuur 5.3 is te zien, worden bij een GRIP 3 situatie bestuurlijke actoren actief. De burgemeester is hier opperbevelhebber zoals in Artikel 5 van de Wet vr staat vermeld.

De samenstelling van het GBT wordt bepaald door de voorzitter van het GBT. De voorzitter is de burgemeester van de getroffen gemeente. Verder bestaat de GBT uit een gemeentesecretaris, districtchef van de politie, directeur GHOR, clustercommandant brandweer, een gemeentelijke communicatieadviseur en de AOV'er (Gemeente Oost Gelre, 2012).

Het opperbevel verschuift van de Operationeel Leider naar de burgemeester van de getroffen gemeente en er ontstaat een bevelslijn van de burgemeester (voorzitter GBT) naar de Operationeel Leider van het ROT. De burgemeester heeft nu ook de bevoegdheid om te beslissen tot al dan niet verdere opschaling. De burgemeester geeft informatie aan de Commissaris van de Koning, wie op zijn beurt weer informatie verstrekt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Gemeente Oost Gelre, 2013).

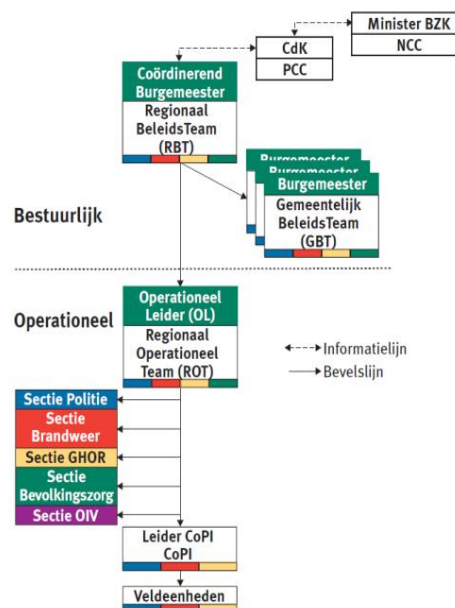


Figuur 5.3: Operationele en bestuurlijke actoren GRIP 3 (Gemeente Oost Gelre, 2013)

GRIP 4 – Regionaal Beleidsteam (RBT)

Wanneer er een GRIP 4 ontstaat, betekent dit dat het incident buiten de gemeentelijk grenzen van de brongemeente plaats vindt. Binnen het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) vindt het integraal plannen, monitoren en waar nodig het bijstellen van beleid en tolerantiegrenzen en de te behalen bestuurlijke en operationele prestaties plaats, op basis van het totaalbeeld. De voorzitter van het RBT, tevens voorzitter van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio (burgemeester Apeldoorn), neemt geen besluiten zonder dat hij het GBT daarover heeft geraadpleegd (tenzij er spoed is vereist), maakt afspraken met andere actoren en geeft beleidsuitgangspunten aan de OL (Gemeente Oost Gelre, 2012).

De samenstelling van de RBT wordt bepaald door de voorzitter van de veiligheidsregio. Naast de voorzitter van de veiligheidsregio bestaat de RBT uit de burgemeesters van de gemeenten die bij het incident betrokken zijn of dreigen betrokken te worden, de hoofd officier van justitie, voorzitter waterschap/dijkgraaf, de operationeel leider en de liaison van de provincie. Andere actoren die aanwezig zijn bij het RBT zijn de Districtchef van de politie, directeur Brandweer, directeur GHOR



Figuur 5.4: Operationele en bestuurlijke actoren grip 4 (Gemeente Oost Gelre, 2013)

en de coördinerend gemeentesecretaris (Gemeente Oost Gelre, 2012).

De burgemeester van de getroffen gemeenten hebben dus niet meer het opperbevel, deze verschuift bij een GRIP 4 situatie naar de coördinerend burgemeester, in het geval van de VNOG is dit de burgemeester uit Apeldoorn. Deze coördinerend burgemeester geeft niet alleen bevelen aan de Operationeel Leider maar ook aan de burgemeesters uit de getroffen gemeenten.

GRIP 5 en Grip Rijk

Sinds de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk waarbij meerdere veiligheidsregio's betrokken waren, ontstond het idee om nog een aantal GRIP fasen toe te voegen. GRIP 4 is immers beperkt tot één veiligheidsregio. Bij GRIP 5 geldt dezelfde procedure als bij GRIP 4 alleen zijn er nu meerdere veiligheidsregio's bij betrokken. De bronregio is hierbij leidend maar de voorzitter van de bronregio neemt de bevoegdheden van de overige betrokken voorzitters van de veiligheidsregio's niet over. Zij nemen juist de besluiten van de bronregio over. In situaties waarin de nationale veiligheid in het geding is wordt GRIP Rijk ingezet en wordt er sturing gegeven door het Rijk. Het bevoegd gezag ligt dan bij de ministers en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en de coördinatie van de meldkamer wordt overgenomen door het Nationaal Crisis Centrum (NCC).

5.2.2 Netcentrisch werken binnen de VNOG

Op het gebied van crisiscommunicatie, binnen de fysieke veiligheid, is er een Convenant Netcentrisch Werken afgesloten. In dit convenant hebben alle 25 veiligheidsregio's afgesproken deel te nemen aan het landelijke project netcentrisch werken en te werken met één landelijk crisismanagement systeem (LCMS) (Crisisplein, 2010). Op dit moment wordt LCMS ingevoerd in de verschillende gemeenten binnen de VNOG. In paragraaf 2.4 wordt informatiemanagement (Artikel 2.4.1 t/m 2.4.4 Besluit vr) genoemd als één van de basisvereisten voor crisismanagement. Netcentrisch werken is ontwikkeld om in dit informatiemanagement te kunnen voorzien. Ook de VNOG neemt deel aan het netcentrisch werken en omschrijft het netcentrisch werken als volgt: 'Netcentrisch werken is het, binnen de hoofdstructuur van de crisisorganisatie bij een opschalingsituatie, snel komen tot een eenduidig en over de verschillende lagen gedeeld totaalbeeld van de situatie. Dit gedeelde totaalbeeld dient als basis voor de te nemen besluiten en in te zetten acties' (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, 2011, p29). Belangrijk binnen de VNOG is het door ontwikkelen van het netcentrisch werken. Met het door ontwikkelen van het netcentrisch werken wil de VNOG een professionalisering van de informatievoorziening bereiken (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, 2011, p29).

5.3 Wet gemeenschappelijke regelingen in de VNOG

De Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland heeft zelf een gemeenschappelijke regeling. In deze Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (hierna: GR VNOG) staat specifiek voor de VNOG hoe de veiligheidsregio wettelijk georganiseerd is. In deze regeling staat het volgende: 'Er is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de wet, genaamd 'Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, gevestigd en kantoorhoudende te Apeldoorn' (Artikel 2, lid 1, GR VNOG). Het bestuur van dit openbare lichaam bestaat uit een algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter (Artikel 2, lid 2, GR VNOG). De Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland bestaat uit zes clusters: cluster Achterhoek Oost, cluster Achterhoek West, cluster EVA, cluster Veluwe West, cluster Veluwe Noord en cluster IJsselstreek (Artikel 3, GR VNOG).

Zoals in de Wet Veiligheidsregio's staat heeft de VNOG een algemeen bestuur (ab), dat bestaat uit de burgemeesters van de 22 gemeenten. Het dagelijks bestuur (db) bestaat met inbegrip van de voorzitter uit zes leden. Uit elke cluster komt één burgemeester die het dagelijks bestuur vertegenwoordigt. Echter heeft de VNOG nog een eis gesteld aan de leden van het dagelijks bestuur. In ieder geval worden die burgemeesters benoemd die tevens zitting hebben in het dagelijks bestuur van de Politieregio Noord- en Oost-Gelderland (Artikel 13, lid 2, GR VNOG). Het dagelijks bestuur bestaat nu uit de burgemeesters van: Montferland, Apeldoorn, Berkelland, Harderwijk, Zutphen en Hattem. De voorzitter van de VNOG is de burgemeester van Apeldoorn. Hij is zowel voorzitter van het algemeen als van het dagelijks bestuur. Natuurlijk moet er ook binnen dit openbare lichaam verantwoording worden afgelegd. Het db is verantwoording schuldig aan het ab. Het dagelijks bestuur heeft vele taken, de belangrijkste worden hier genoemd: het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het ab, belangen van de veiligheidsregio en gemeenten voorstaan, voorbereiding van eventuele besluiten en het beheer van de inkomsten en uitgaven.

5.3.1 Andere bestuurlijke actoren

Verschillende actoren en bestuursorganen hebben verschillende verantwoordelijkheden binnen de VNOG. Hieronder worden de bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden besproken die een belangrijke rol spelen binnen zowel specifiek de VNOG als binnen veiligheidsregio's in het algemeen.

De veiligheidsdirectie van de VNOG

De veiligheidsdirectie is opgericht ter ondersteuning van het gezamenlijk overleg en de besluitvorming over multidisciplinaire onderwerpen. De veiligheidsdirectie is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de besluiten die in de gezamenlijke vergaderingen door afzonderlijke bestuursorganen worden genomen en ziet erop toe dat deze besluiten worden uitgevoerd door de respectievelijke kolommen (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, 2014).

De veiligheidsdirectie bestaat uit leden van de vier kolommen namelijk: de Regionaal Commandant Brandweer, Regionaal Geneeskundig Functionaris, Districtschef politie en de coördinerend gemeentesecretaris (Klaas Dekker) (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, 2014). De coördinerend gemeentesecretaris is meestal ook de gemeentesecretaris van de grootste gemeente. De coördinerend gemeentesecretaris vervult de functie van bestuurlijk adviseur in het regionaal crisisteam, vaak zal hij de coördinerend burgemeester bijstaan en adviseren tijdens een incident. De coördinerend gemeentesecretaris onderscheidt hoofd- van bijzaken van elkaar zodat de burgemeester tijdig tot een besluit kan komen (Crisislab, 2013).

Het Veiligheidsberaad

De voorzitters van de 25 veiligheidsregio's, waaronder dus de VNOG, vormen samen het Veiligheidsberaad en komen vijf keer per jaar bijeen. Het Veiligheidsberaad wil samen met de vier kolommen (brandweer, politie, GHOR en gemeenten) tot een slagvaardige organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing komen. Het Veiligheidsberaad bestaat uit een dagelijks bestuur, met zes leden (6 voorzitters van veiligheidsregio's) die elk een eigen portefeuille hebben. Het Veiligheidsberaad heeft verschillende doelen:

- Leidend bestuur in de ontwikkeling van de veiligheidsregio
- Het aanspreekpunt voor de minister van Veiligheid en Justitie om afspraken in het veld te maken over rampenbestrijding en crisisbeheersing

- Verwoordt de standpunten en voert bestuurlijk overleg namens de 25 veiligheidsregio's
- Begeleid programma's en projecten op het gebied van fysieke veiligheid (Veiligheidsberaad, 2011).

Burgemeester(s)

Burgemeesters hebben zowel binnen het bestuur van de veiligheidsregio als binnen de crisisbeheersing een belangrijke rol, dus zowel in de koude- als warme fase. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt heeft de burgemeester bij een GRIP 3 situatie het opperbevel. Dit is ook niet zo vreemd aangezien de burgemeesters bevoegdheden hebben op het gebied van openbare orde en veiligheid. Bij deze GRIP 3 situatie bepalen de burgemeesters (samen met het GBT) wat er moet gebeuren tijdens het incident. Bij een GRIP 1 of 2 wordt de burgemeester alleen geïnformeerd over het incident en is hij officieel, volgende de Wet veiligheidsregio's, de opperbevelhebber. Echter betekent opperbevelhebber niet veel meer dan dat de burgemeester besluiten mag nemen tijdens een ramp of incident. Bij een GRIP 4 is de burgemeester zijn opperbevel weer kwijt en is de coördinerend burgemeester (samen met het RBT) de opperbevelhebber. Natuurlijk wordt er door de coördinerend burgemeester wel om advies/raad gevraagd van de burgemeesters van de getroffen gemeente(n). Dit is enigszins vreemd omdat de burgemeesters van de gemeenten natuurlijk na afloop van het incident verantwoording af dienen te leggen aan de gemeenteraad over hun handelen tijdens een incident. Tijdens een GRIP 4 fase is de coördinerend burgemeester diegene die handelt volgens de Wet veiligheidsregio's en is de coördinerend burgemeester dan ook, in overleg met de burgemeester van de getroffen gemeente(n), verplicht om schriftelijk verslag uit te brengen aan de raden van de getroffen gemeenten. Eventuele vragen van de gemeenteraden na ontvangst van het verslag dienen ook beantwoord te worden door de coördinerend burgemeester.

Commissaris van de Koning

In de warme fase ziet de commissaris van de Koning toe op de samenwerking in het regionaal beleidsteam (RBT) en kan aanwijzingen geven. De commissaris verstrekt informatie aan de minister, deze informatie verkrijgt hij van de coördinerend burgemeester van de betreffende veiligheidsregio. In de koude fase wordt de commissaris van de Koning uitgenodigd om aanwezig te zijn bij de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio (Artikel 13 Wet vr).

Minister van Veiligheid en Justitie

Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven heeft de Minister van Veiligheid en Justitie een zeer beperkte rol in de warme fase binnen de algemene keten maar in de koude fase heeft de minister wel degelijk een bestuurlijke rol. In de Wet veiligheidsregio's staat dat er moet worden voorzien in de informatievoorziening aan de Minister wanneer daarom wordt gevraagd. De voorzitter van de veiligheidsregio is dan verplicht om informatie te geven (Artikel 24, lid 1, Wet vr). Dit is echter niet de enige bevoegdheid die de minister heeft, hij mag ook landelijke doelstellingen vaststellen ten aanzien van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (Artikel 37, lid 1, Wet vr). Wanneer de minister daadwerkelijk doelstellingen vast heeft gesteld is de voorzitter van de veiligheidsregio wettelijk verplicht om hem jaarlijks een rapportage te sturen over de uitvoering van de doelstellingen door de desbetreffende veiligheidsregio (Artikel 24, lid 2, Wet vr).

5.3.2 Bovenregionaal team crisiscommunicatie

Het bovenregionaal team crisiscommunicatie is opgericht om advies te geven en ondersteuning te bieden bij crises. Het is dus een boven regionale pool voor crisiscommunicatie. In de koude fase kan er advies worden gevraagd aan het team, dat bestaat uit 28 mensen uit verschillende veiligheidsregio's (15) met ervaring en expertise op het gebied van crisiscommunicatie. In de warme fase kan het team 'in worden gevlogen' om zo de nodige ondersteuning te kunnen bieden aan de crisiscommunicatie. Het belangrijkste doel van het team is om mensen te leveren, kennis te delen en faciliteiten te bieden zowel lokaal als regionaal (Veiligheidsberaad, 2014). Het bovenregionaal team crisiscommunicatie is niet wettelijk vastgelegd. Het team is van en voor de regio's en werkt onder het bevoegd gezag van de regio of gemeente die om bijstand heeft gevraagd (Brandweer Nederland, 2014).

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de empirie van de VNOG besproken. Omdat dit onderzoek zich richt op de VNOG is het belangrijk om duidelijk te hebben hoe bepaalde operationele en bestuurlijke processen in de VNOG zijn geregeld, dit kan namelijk afwijken van andere veiligheidsregio's op bepaalde gebieden. In dit onderzoek is geen vergelijking gemaakt tussen veiligheidsregio's, daarom kunnen er geen conclusies worden getrokken voor de andere veiligheidsregio's in Nederland.

In de eerste paragraaf is een onderscheid gemaakt tussen de rol van gemeenten bij fysieke en sociale incidenten, dit heeft te maken met de laatste deelvraag die in dit onderzoek wordt gesteld. Hoofdzakelijk zal er worden gekeken naar de fysieke veiligheid waar de VNOG verantwoordelijk voor is, omdat er op het gebied van de sociale veiligheid (nog) geen rol is weggelegd voor regio's, dit wordt per gemeente geregeld.

Ook in dit hoofdstuk komen een aantal onderwerpen terug die ook al in vorige hoofdstukken zijn besproken, zoals de Wgr en netcentrisch werken. Dit is gedaan omdat er verschillen zijn tussen veiligheidsregio's op deze gebieden en het voor het onderzoek noodzakelijk is om precies te weten hoe de VNOG deze onderwerpen in heeft gevuld.

6. Resultaten data analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de data analyse gepresenteerd. De deelvragen V, VI en VII worden beantwoord aan de hand van de antwoorden van de afgenomen interviews (N=12). Tussen de resultaten door worden er interessante en veelzeggende quotes van respondenten geciteerd over de bestaande knelpunten, verbeterpunten en leerpunten.

6.1 Bestaande knelpunten crisiscommunicatie

In deze paragraaf wordt de vijfde deelvraag van dit onderzoek beantwoord namelijk: *Wat zijn de (bestaande) knelpunten in de crisiscommunicatie tussen de verschillende operationele en bestuurlijke actoren?*

Deze vraag zal worden beantwoordt aan de hand van de categorieën die door middel van labels samen zijn gesteld (bijlage V). Zoals in hoofdstuk vier staat beschreven worden de categorieën hieronder besproken. Ook de evaluatie van de systeem oefening van december 2013 in de cluster Achterhoek Oost heeft een aantal knelpunten opgeleverd die in deze paragraaf behandeld zullen worden. Er wordt een onderscheid gemaakt in de interne evaluatie van de VNOG en de evaluatie van de AOV'ers en andere medewerkers van de betrokken gemeenten. Niet alleen problemen op het gebied van crisiscommunicatie zelf spelen een rol maar ook andere knelpunten kunnen van invloed zijn op de crisiscommunicatie. De structuur, de positie, capaciteit en voorbereiding van gemeenten en het contact en de aansturing van de VNOG zijn allemaal knelpunten die van invloed (kunnen) zijn op de crisiscommunicatie. De VNOG kan heel veel op papier zetten maar het moet natuurlijk wel uitgevoerd kunnen worden door de gemeenten.

Hieronder worden eerst de knelpunten besproken die van invloed (kunnen) zijn op de crisiscommunicatie en in de laatste subparagraaf worden de specifieke knelpunten op het gebied van communicatie tussen actoren besproken.

6.1.1 Knelpunten structuur

Het eerste knelpunt heeft te maken met de structuur die wordt gehanteerd tijdens de crisisbeheersing. Bestuurlijk gezien zit de VNOG ingewikkeld in elkaar, bevoegdheden wisselen elkaar voortdurend af in de verschillende GRIP-situaties.

'De veiligheidsregio is een bestuurslaag die er een beetje tussen is gefrommeld'
(Beleidsmedewerker 1)

Doordat de structuur zo complex is ontstaat er verwarring over de rolverdeling binnen de gemeenten. Medewerkers weten niet goed wat hun rol is binnen de crisisbeheersing omdat de structuur erg ingewikkeld is. Zoals in de volgende subparagraaf nog zal blijken, heeft dit ook te maken met het verschil tussen theorie en praktijk. De rolverdeling kan in de theorie heel mooi zijn omschreven, maar dat wil niet zeggen dat het in de praktijk dan ook zo werkt. Ook uit de evaluatie van de systeem oefening (van de AOV'ers van de betrokken gemeenten) komt duidelijk naar voren dat er veel onduidelijkheid is over de precieze rolverdeling. Er is onduidelijkheid over wie wat doet en

wie waar over gaat. Dit had niet alleen een negatieve invloed op de coördinatie en afstemming binnen de verschillende teams (GBT en GAC), maar ook tussen de verschillende teams zoals het ROT, GBT en RBT. Ook tussen de verschillende teams was er geen merkbare uitwisseling van informatie en was de rolverdeling onduidelijk (tussen ROT en GAC en GBT en RBT). Opmerkelijk is dat deze knelpunten niet terug komen in de interne evaluatie van de VNOG. In die evaluatie wordt alleen gesproken over het ontbreken van een gezamenlijke beeldvorming.

‘Ik vind dat we best wel een goede crisisstructuur met elkaar hebben gemaakt, maar of het allemaal optimaal werkt is een tweede’ (Beleidsmedewerker 1)

In verschillende GRIP-situaties ontstaan verschillende bevoegdheden. Wanneer er opgeschaald wordt naar een GRIP 4 raakt de lokale burgemeester zijn bevoegdheid tot het nemen van beslissingen kwijt aan de coördinerend burgemeester. Veel respondenten zijn het met deze structuur eens, er moet nou eenmaal iemand zijn die de burgemeesters van de verschillende betrokken gemeenten kan coördineren en dit is de burgemeester met de meeste kennis en kunde. Lokale burgemeesters moeten in dat geval niet meer naar hun eigen rol kijken, maar naar de beste oplossing en dat is de coördinerend burgemeester. Echter gaven de respondenten ook aan dat de lokale burgemeesters echt niet naar Apeldoorn gaat om daar te overleggen, die blijven in hun eigen gemeente om zowel burgers als de pers toe te kunnen spreken. Communicatief gezien moet er dan een en ander worden geregeld omdat de lokale burgemeesters dus niet bij de coördinerend burgemeester aan tafel zitten en dus niet, face tot face, met elkaar kunnen overleggen. Een videoconferentie zou een oplossing kunnen zijn voor dit probleem. Uit de systeem oefening van de cluster Achterhoek Oost is echter gebleken dat de burgemeester uit de bron- en effectgemeenten niet aanwezig waren in het RBT in Apeldoorn, maar dat ze ook niet telefonisch bereikbaar waren. Voor een videoconferentie is het belangrijk dat alle betrokken burgemeesters aanwezig zijn. Om dit in de toekomst beter te organiseren is het verstandig om hier duidelijke afspraken over te maken zodat in vergaderingen van het RBT daadwerkelijk de actoren zitten die een belangrijke (informatie) functie hebben.

Doordat de VNOG (en misschien ook andere veiligheidsregio's) zo'n complexe structuur heeft met vele actoren is het belangrijk om op officiële overleg momenten zo weinig mogelijk mensen aan tafel te hebben. Echter loopt het aantal personen nog wel eens uit de hand. Hoe meer mensen er aan tafel zitten hoe langer het duurt voordat er een beslissing is genomen en dit kan gevolgen hebben voor de crisisbeheersing. Belangrijk is dus dat alleen de actoren aan tafel zitten die daar ook daadwerkelijk horen te zitten, omdat ze een functie hebben waarbij het delen en ontvangen van informatie belangrijk is.

6.1.2 Knelpunten gemeenten

Het tweede knelpunt is de positie van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio. Alle gemeentelijke respondenten (zowel van cluster Achterhoek Oost als van Veluwe West) zijn het erover eens dat de gemeentelijke kolom versterkt kan worden en dat dit in de toekomst ook echt noodzakelijk is. Op dit moment is de gemeentelijke kolom binnen de VNOG vergeten/zwak en is de kolom niet sterk genoeg om haar eigen taken uit te kunnen voeren. Zowel burgemeesters als AOV'ers vinden dat de gemeentelijk kolom steeds kleiner is geworden en de andere actoren (politie, brandweer, GHOR) een steeds grotere rol zijn gaan spelen.

*‘Je ziet heel veel kleuren bij de VNOG behalve oranje’
(Gemeente 6)*

Binnen de VNOG wordt de positie van de gemeentelijke kolom als een minder groot probleem gezien. Volgens de VNOG is de versterking van de gemeentelijke kolom in volle gang en zijn ze nu bezig om alles te implementeren. Gemeenten weten hier alleen niks van. Aangezien de VNOG van gemeenten voor gemeenten is zou je toch verwachten dat ze op de hoogte zijn van de verbeteringen binnen de gemeentelijke kolom. De VNOG en de gemeenten liggen dus niet op één lijn wat betreft de positie van de gemeentelijke kolom.

Op het gebied van de multidisciplinaire samenwerking zijn dus nog wel slagen te maken. De gemeentelijke kolom kan zich beter positioneren en een versterking van deze kolom is niet overbodig. Het is aan de gemeenten zelf om dit te doen aangezien ze wettelijk gezien eigenaar zijn van de VNOG.

*‘Aan de ene kant ben je afnemer maar je bent ook eigenaar, dat maakt het wel eens lastig’
(Gemeente 2)*

Eén van de oorzaken voor de zwakke positie van de gemeentelijke kolom is de capaciteit van gemeenten. Gemeenten hebben te weinig capaciteit om zich volledig in te kunnen zetten voor de VNOG. Hulpdiensten zoals politie, brandweer en GHOR hebben crisisbeheersing als hoofdtaak, gemeenten moeten het er maar gewoon bij doen. Per gemeente is het heel erg verschillend of en zo ja hoeveel tijd er wordt besteed aan crisisbeheersing. Crisisbeheersing kan dan nog zo belangrijk zijn volgens de VNOG, wanneer er op gemeentelijk niveau geen tijd voor is, omdat andere werkzaamheden voor (moeten) gaan, dan houdt het op. Zonder gemeenten is het lastig om een goede crisisbeheersing op te richten, de VNOG is dus afhankelijk van de capaciteit van gemeenten wanneer het aankomt op crisisbeheersing.

Volgens de respondenten is de organisatie van de koude fase (meer oefenen, duidelijke rolverdeling) ontzettend belangrijk en moet deze nog beter worden voorbereid. Deze voorbereiding is alleen erg afhankelijk van de gemeenten zelf. Wanneer een gemeente weinig interesse heeft in crisisbeheersing zal de voorbereiding te wensen over laten. Grote incidenten komen niet vaak voor, maar wanneer er toch een groot incident gebeurt en de gemeente is hier niet op voorbereid, dan kan dit ernstige gevolgen hebben.

*‘Wat je zelden doet doe je zelden goed’
(Gemeente 8)*

6.1.3 Knelpunten Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG)

Het derde knelpunt is de aansturing van de VNOG. De VNOG heeft de laatste jaren veel (verplichte) taken en bevoegdheden gekregen, maar de VNOG moet oppassen dat ze niet teveel naar zich toetrekt. Gemeenten willen graag bepaalde dingen zelf blijven doen. Het lokale aspect moet niet aangetast worden door de VNOG en dit gebeurt nog wel eens volgens de respondenten. Bepaalde dingen kunnen beter lokaal blijven zodat het dichterbij de burgers blijft staan. Veel burgers hebben

nog nooit van de veiligheidsregio gehoord en zullen, wanneer er vragen zijn, contact opnemen met de gemeente waarin ze wonen en niet met de VNOG in Apeldoorn.

*‘Apeldoorn is belangrijk maar wij ook, alleen op een andere plek en een ander niveau’
(Gemeente 4)*

Een ander knelpunt wat de VNOG aangaat is het verschil tussen de theorie en de praktijk. Een knelpunt dat door veel respondenten is aangegeven is dat de VNOG op papier veel heeft uitgedacht en dat het papierwerk allemaal wel in orde is, maar dat de praktijk altijd weerbarstiger zal zijn en dat de praktijk dus vaak verschilt van de theorie. Volgens één respondent is er zelfs sprake van symbolisch beleid (als alles op papier maar klopt). De VNOG kan op papier heel mooi hebben uitgedacht hoe het tijdens een incident zou moeten verlopen, maar dit moet natuurlijk wel uitgevoerd kunnen worden in de praktijk. Als je echt de theorie wilt volgen en de officiële lijnen langs wilt gaan dan gaat dat in de praktijk niet werken volgens een aantal respondenten. Dit punt sluit aan bij de eerste subparagraaf over de structuur van de VNOG.

‘We hebben alles op papier uitgedacht, dat is typisch Nederland, maar in de praktijk loop het vaak heel anders’ (Beleidsmedewerker 1)

6.1.4 Knelpunten communicatie tussen actoren

Het vierde en laatste knelpunt in crisiscommunicatie is de communicatie tussen actoren (interne communicatie). Uit de interviews blijkt dat de interne communicatie een zwak punt is binnen de crisisbeheersing. Er is niet genoeg coördinatie en afstemming en er gaat veel tijd zitten in de informatiedoorstroming. Ook uit oefeningen blijkt dat de interne communicatie geen schoonheidsprijs verdient. Veel respondenten geven als oorzaak hiervan de ingewikkelde structuur van de veiligheidsregio en dat medewerkers niet weten wat precies hun rol is wanneer zich daadwerkelijk een crisis voordoet. Deze medewerkers zijn dan vaak afwachtend en terughoudend wat ten koste gaat van de crisisbeheersing.

‘We zullen onze interne communicatie nog eens goed op een rij moeten zetten, hoe de lijntjes precies lopen en hoe je met elkaar contract kunt krijgen’ (Gemeente 5)

Maar niet alleen de interne communicatie zelf is een zwak punt, ook de informatiedoorstroming is niet optimaal. Uit oefeningen is gebleken dat het contact tussen de gemeenten en het Regionaal Operationeel Team (ROT) in Apeldoorn niet altijd kan worden gelegd. Gemeenten kregen dan geen informatie en konden niet verder met de crisisbeheersing. Wanneer er echt een incident plaats vindt kan het geen contact krijgen grote gevolgen hebben. Ook al zit je als actoren ver uit elkaar, de ene zit in de wereld van Apeldoorn en de ander in de betreffende gemeente, toch ben je afhankelijk van elkaar en kun je zonder informatie helemaal niks beginnen. Het samenspel tussen Apeldoorn en de gemeenten kan dus nog heel wat beter op het gebied van de informatiedoorstroming en dus de communicatie tussen actoren.

*‘Ook in Apeldoorn hebben ze nog het nodige te leren op het gebied van
crisiscommunicatie’ (Gemeente 4)*

Opmerkelijk is dat veel respondenten het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS) als dé oplossing zien voor het interne communicatie probleem. Maar na even door vragen bleek toch dat ook hier kanttekeningen bij te plaatsen zijn. LCMS wordt door gemeenten alleen gebruikt bij incidenten en niet in het dagelijks werk. Medewerkers van de gemeente, in het Gemeentelijk Beleids Team (GBT) of het Gemeentelijk Actie Centrum (GAC), moeten dan gaan werken met een systeem dat ze eigenlijk helemaal niet goed kennen en waar ze alleen een aantal keer mee hebben geoefend en/of een korte cursus voor hebben gevolgd. Tijdens incidenten is er vaak al sprake van tijdsdruk en een hectische situatie, laat staan dat je dan als medewerker ook nog met een programma moet werken die je eigenlijk helemaal niet goed kent. Je kunt dan wel één systeem hebben maar met dat systeem moet dan wel gewerkt kunnen worden. Een ander nadeel van LCMS dat naar voren kwam tijdens de interviews is dat je informatie verschillend kunt implementeren. De informatiepositie wordt hierdoor vertroebeld omdat verschillende medewerkers informatie verschillend kunnen implementeren. Ook uit de evaluaties van zowel de VNOG als van de gemeenten zelf kwam duidelijk naar voren dat het gebruik van LCMS nog niet goed verliep zowel in het GBT als in het ROT. Dit heeft er mede voor gezorgd dat er geen duidelijk beeld ontstond over wat er buiten aan de hand is. Opmerkelijk is dat LCMS ook in het ROT niet goed werkte, het technisch gebruik en het opmaken van het totaalbeeld in LCMS liet te wensen over. Toch heeft het ROT, in de VNOG evaluatie, een voldoende gekregen, dit in tegenstelling tot het GBT.

‘Er gaan zoveel dingen mis door miscommunicatie’ (Beleidsmedewerker 2)

Een ander nadeel van LCMS is de hoeveelheid informatie die in het systeem terecht komt. Hulpdiensten, ROT en GBT kunnen allemaal informatie in het systeem zetten waar besluitvormers misschien helemaal niks aan hebben, die hebben maar een aantal gegevens nodig om beslissingen te kunnen nemen. Het doorlezen van de grote hoeveelheid informatie is erg tijdrovend en dit kan ten koste gaan van de crisisbeheersing.

‘Give them all the information and make them mad’ (Gemeente 7)

Veel medewerkers geven aan dat oefenen ontzettend belangrijk is. Op deze manier kun je erachter komen waar nog knelpunten zitten en waar dus nog aanpassingen moeten worden gedaan. Zo’n oefening kun je als leermoment gebruiken om het de volgende keer beter te doen. Echter moet de oefening dan wel bestuurlijk geëvalueerd worden door de gemeente(n) anders is de kans groot dat het de volgende keer, oefening of daadwerkelijk incident, nog steeds op dezelfde punten niet goed gaat. Een voorbeeld is de oefening in Achterhoek Oost die medio december is gehouden en die nog steeds niet bestuurlijk geëvalueerd is. Tot nu toe is er alleen een interne evaluatie van de VNOG zelf beschikbaar waarin vooral het gemeentelijk beleids team van de brongemeente een onvoldoende scoort. Opmerkelijk aan deze evaluatie is, is dat alle onderdelen van de VNOG een voldoende scoren terwijl er in meerdere gemeenten duidelijk aan is gegeven dat er ook bij de VNOG fouten zijn gemaakt. In de evaluatie van de VNOG is een steeds terugkerend probleem de beeldvorming van de

betrokken actoren, ze hebben niet scherp genoeg in beeld wat er buiten aan de hand is. In de evaluatie van de gemeenten zelf kwam duidelijk naar voren dat actoren op gemeentelijk niveau geen informatie hebben ontvangen over het incident. Dan wordt het natuurlijk ook wel erg lastig om een goed beeld te vormen. Wanneer het ROT (Apeldoorn/VNOG) de gemeenten niet voorziet van de juiste en noodzakelijk informatie kunnen gemeenten ook geen goed beeld vormen van het incident.

‘Die oefening moet nog bestuurlijk worden afgerond en de leerpunten moeten er nog uit worden gehaald’ (Gemeente 5)

6.1.5 Conclusie

In deze paragraaf zijn de belangrijkste knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie besproken. Deze knelpunten zijn geselecteerd aan de hand van de afgenomen interviews en de twee evaluaties, van de VNOG en van de gemeenten, naar aanleiding van de systeemtoets van december 2013. Opmerkelijk aan de evaluaties is dat ze erg verschillend zijn. Uit de evaluatie van de VNOG komt vooral naar voren dat de beeldvorming van de actoren een knelpunt is binnen de crisisbeheersing en in de evaluatie van de gemeenten is vooral de rolverdeling een knelpunt. Hieruit kan wel geconcludeerd worden dat de gemeenten en de VNOG niet op één lijn zitten wat betreft de knelpunten in de crisisbeheersing. In de evaluatie van de VNOG krijgen enkel de gemeentelijk teams (GBT en TBZ) een onvoldoende terwijl (volgens de gemeente) het ROT ook steken heeft laten vallen tijdens de oefening. Dit zou kunnen komen door de zwakkere positie van de gemeentelijke kolom binnen de VNOG. Wat betreft de crisiscommunicatie zijn er meerdere knelpunten die van invloed kunnen zijn. De structuur, de positie van gemeenten en de aansturing en houding van de VNOG hebben een zekere invloed op de crisiscommunicatie. Ook de communicatie zelf bevat nog een aantal knelpunten die ervoor zorgen dat de communicatie tijdens een incident, tussen actoren, niet goed verloopt.

6.2 Verbeterpunten crisiscommunicatie

In deze paragraaf wordt deelvraag VI behandeld. Deze deelvraag gaat over de eventuele verbeterpunten op het gebied van crisiscommunicatie en luidt als volgt: *Op welke manier zou de crisiscommunicatie tussen verschillende operationele en bestuurlijke actoren verbeterd kunnen worden?*

Ook deze deelvraag zal worden beantwoord aan de hand van de categorieën die in bijlage V zijn samengesteld.

6.2.1 Verbeterpunten voorbereiding

Het eerste verbeterpunt is de voorbereiding op incidenten, ook wel de koude fase genoemd. Vijf gemeentelijke respondenten vinden dat er nog meer kan worden gedaan in de koude fase. Interne lijnen moeten nog een keer goed door worden genomen en interne contacten moeten worden onderhouden. Ook overleggen is belangrijk, zodat je weet wat de gemeenten doen en wat de vragen en problemen zijn van de gemeenten zodat er ook daadwerkelijk wat aan kan worden gedaan. De VNOG ziet op dit punt geen tot weinig problemen. In de VNOG evaluatie wordt niks gezegd over een betere voorbereiding in de koude fase, behalve dat het gebruik van LCMS in de koude fase nog meer aandacht moet krijgen.

(.....) als je dat aan de voorkant (koude fase) af had gestemd en overlegd had dan was er geen probleem geweest (Gemeente 2)

Dit sluit aan bij het volgende verbeterpunt in de voorbereiding namelijk dat je het goede beeld moet hebben met elkaar, zowel in de koude fase als in de warme fase. Dit sluit aan op het bob-model dat in de theorie naar voren kwam namelijk: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Volgens één respondent is het dus heel belangrijk om samen (actoren) het goede beeld te hebben zodat de oordeelsvorming en besluitvorming ook goed verlopen. Het belang van het hebben van een goed beeld komt ook duidelijk naar voren in de VNOG evaluatie van de systeemtoets van december 2013. Volgens de VNOG is dit hét belangrijkste verbeterpunt op het gebied van crisisbeheersing. Een goede beeldvorming moet ervoor zorgen dat de rest van het bob-model, oordeelvorming en besluitvorming, goed verloopt.

Het belangrijkste verbeterpunt, volgens alle respondenten, is het opleiden van medewerkers. Er moet nog meer geoefend en getraind worden zodat medewerkers weten wat hun rol is en wat er van hun wordt verwacht. Op dit moment wordt er veel te weinig getraind en geoefend volgens acht respondenten. Wanneer we meer oefenen en trainen worden we ook beter in de interne communicatie en in het ordenen van informatie.

‘Trainen en oefenen is de achilleshiel’ (Gemeente 6)

6.2.2 Verbeterpunten gemeenten

De respondenten zien vooral verbeterpunten voor de gemeentelijke kolom op het gebied van ontwikkelen en investeren. De gemeentelijke kolom moet voldoende ruimte krijgen om te ontwikkelen en dus een grotere rol te krijgen binnen de VNOG. Om te kunnen ontwikkelen moet er meer worden geïnvesteerd in de gemeentelijke kolom maar dit moet wel vanuit de gemeenten zelf komen. Omdat uit de knelpunten al is gebleken dat gemeenten geen tijd hebben om in de gemeentelijke kolom te investeren moet er volgens één respondent meer uren bij de gemeenten vrij worden gemaakt of de veiligheidsregio zou meer mensen aan moeten nemen om de gemeentelijke kolom te vertegenwoordigen. De gemeentelijke kolom moet dus binnen de VNOG voldoende ruimte krijgen om te ontwikkelen, maar aan de andere kant moeten gemeenten ook zelf meer investeren in de gemeentelijke kolom. Gemeenten zullen dus in samenwerking met de VNOG ervoor moeten zorgen dat de gemeentelijke kolom versterkt wordt.

Twee respondenten vinden dat de lokale positie van gemeenten moet worden behouden zodat lokale kennis ook bij de gemeenten blijft. Eén respondent gaf het voorbeeld van een oefening die is gehouden in de cluster Achterhoek Oost waarbij een lokale waterfabrikant een grote bijdrage kon leveren aan het oplossen van het incident. De VNOG was niet op de hoogte van deze fabrikant en heeft hier dus niks mee gedaan. Dit is een voorbeeld dat laat zien dat lokale kennis ontzettend belangrijk is bij incidenten. Het is dus niet verstandig om alles aan de VNOG over te laten, lokale kennis kan ontzettend belangrijk zijn bij incidenten.

*‘Ik weet niet of het zo handig is om alles bij de VNOG te laten’
(Gemeente 3)*

6.2.3 Verbeterpunten communicatie

Het derde verbeterpunt is de communicatie tussen actoren. Volgens de respondenten moet de interne communicatie meer aandacht krijgen, zodat medewerkers weten wie ze op de hoogte moeten houden en dat ze weten wat hun rol is bij de crisisbeheersing. Dit sluit aan op de verbeterpunten in de voorbereiding. Trainen en oefenen is ontzettend belangrijk voor de communicatie. Niet alleen voor de rolverdeling maar ook voor het sneller nemen van beslissingen en een snellere communicatie. Zeker voor bestuurders is het belangrijk om de juiste informatie te ontvangen zodat er goede beslissingen kunnen worden genomen, ook dit gaat nog wel eens mis.

*‘Het is belangrijk dat hij (burgemeester) in zijn gereedschapskist een hamer en een knijptang heeft zitten wanneer hij deze nodig heeft en niet een schroevendraaier en een boor wat hij niet nodig heeft’
(Gemeente 7)*

Een aantal respondenten vinden het verstandig om de interne crisiscommunicatie uit te besteden aan specialisten die veel kennis en ervaring hebben op dit gebied. Een apart communicatie team, die ingevlogen kan worden bij (dreiging van) een incident, zou eenheid kunnen brengen in zowel de interne als de externe communicatie en zou ervoor kunnen zorgen dat de juiste informatie op de juiste plek terecht komt. Een aantal respondenten zien wel iets in het bovenregionaal team crisiscommunicatie. Een specialistisch team met professionals die andere mensen aansturen heeft veel ervaring en weet veel beter dan medewerkers van gemeenten hoe te communiceren bij incidenten. Dit team weet immers precies hoe de lijntjes lopen. Eén respondent denkt dat het goed is als de VNOG zelf een expertteam heeft op het gebied van crisiscommunicatie. Zo wordt crisiscommunicatie op een veel professioneler niveau geregeld. Dit team kan advies geven op het gebied van zowel interne als externe communicatie. Natuurlijk blijft de burgemeester verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie naar burgers en media toe, maar het communicatieteam zou wel advies kunnen geven aan de burgemeester over hoe hij/zij het beste kan communiceren.

6.3 Leerpunten fysieke veiligheid

In deze paragraaf wordt de laatste deelvraag (VII) beantwoord namelijk: *Wat kunnen we leren van de crisiscommunicatie bij fysieke veiligheid voor de crisiscommunicatie bij, de nog over te dragen, sociale veiligheid?*

Bij deze vraag kan een onderscheid worden gemaakt in, ja we kunnen er wat van leren namelijk..., maar ook nee we kunnen er niks van leren omdat.... Daarom wordt deze paragraaf opgedeeld in twee sub paragrafen.

6.3.1 We kunnen er wel iets van leren

Het merendeel van de respondenten (9/12) denkt dat we wel iets kunnen leren van de fysieke veiligheid voor de sociale veiligheid. Omdat het hier een paar labels betreft zijn deze niet ondergebracht in categorieën.

Vier respondenten denken dat we kunnen leren van de ervaringen op het gebied van de fysieke veiligheid die we de afgelopen jaren hebben opgedaan. Maar ook op het gebied van de sociale veiligheid kun je gebruik maken van ervaringen en expertise van andere gemeenten. Gemeenten hebben natuurlijk nu ook al wel eens te maken met sociale beleidsvraagstukken. Volgens één respondent is het dan ook erg belangrijk (en noodzakelijk) om als gemeenten samen te gaan werken net zoals bij de fysieke veiligheid. Ook de sociale veiligheid is een zeer breed gebied, hetgeen gemeenten wel eens boven het hoofd kan groeien. Kennis en ervaringen kunnen snel en makkelijk worden gedeeld wanneer bepaalde gemeenten samen gaan werken.

Voor deze samenwerking van gemeenten kan dan gebruik worden gemaakt van de structuur die de gemeenten nu al aanhouden. In het geval van crisiscommunicatie kan er gebruik worden gemaakt van de piket regelingen van de verschillende clusters binnen de VNOG. Eén respondent heeft al eens gebruik gemaakt van, een klein deel, van de structuur van de fysieke veiligheid en dit heeft toen heel goed gewerkt. De reden dat gebruik is gemaakt van de structuur is omdat het sociale incident in verschillende gemeenten plaatsvond. Er is toen een ROT ingesteld, die veel ervaring had op het terrein van informatievoorziening en communicatie.

*‘We hebben een beetje aan cherry picking gedaan (binnen de structuur van de VNOG),
de goede dingen eruit gepikt’
(Gemeente 1)*

Zoals hierboven blijkt, kan er ook wat worden geleerd op het gebied van crisiscommunicatie. De gemeenten zouden kunnen kijken naar dingen die al geregeld zijn binnen de fysieke veiligheid zoals de crisiscommunicatie in het crisisplan, maar ook ervaringen met de communicatie van een bestuurder bij een incident kunnen worden gebruikt bij de sociale veiligheid. Respondenten geven aan dat wanneer je goed bent in crisiscommunicatie op het fysieke terrein je dat ook bent op het sociale terrein. Dat houdt in dat crisiscommunicatie de komende jaren alleen nog maar belangrijker gaat worden.

*‘Hoe beter we fysieke veiligheid voor elkaar hebben hoe beter we ook op sociale incidenten
kunnen reageren’ (Gemeente 4)*

6.3.2 We kunnen er niets van leren

Niet alle respondenten zien gelijkenissen tussen de twee soorten veiligheid. Eén respondent ziet zelf helemaal geen gelijkenis en vindt dan ook niet dat je ze met elkaar kunt vergelijken.

*‘Het zijn niet eens appels en peren die je vergelijkt maar bananen en zoetwatervissen’
(Gemeente 7)*

De andere twee respondenten zijn het erover eens dat sociale problemen lokaal en praktisch opgelost moeten worden en dat er geen gebruik gemaakt moet worden van structuren en/of ervaringen van de fysieke veiligheid. Kennis kan het beste lokaal blijven en kleine sociale drama's kunnen gewoon lokaal op worden gelost, daar is de veiligheidsregio niet voor nodig.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de data analyse besproken. De laatste drie deelvragen (V, VI en VII) van dit onderzoek worden in dit hoofdstuk beantwoord. In de eerste paragraaf worden de knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie besproken. De knelpunten zijn onderverdeeld in vier categorieën namelijk: structuur, gemeenten, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en communicatie tussen actoren. De eerste drie categorieën hebben op het eerste gezicht niet veel te maken met de communicatie, maar toch is dit wel het geval. In de tweede paragraaf worden de verbeterpunten op het gebied van crisiscommunicatie besproken. Ook hier is weer een onderverdeling gemaakt in categorieën namelijk: voorbereiding, gemeenten en communicatie. Ook voor deze categorieën geldt dat ze op elkaar aansluiten en dat de categorieën voorbereiding en gemeenten ook een rol spelen bij het verbeteren van de crisiscommunicatie. In de laatste paragraaf wordt de laatste deelvraag behandeld en wordt er gekeken naar eventuele overeenkomsten in fysieke en sociale veiligheid. Deze paragraaf is opgedeeld in twee sub paragrafen namelijk: we kunnen wel iets leren en we kunnen niets leren van de fysieke veiligheid voor de sociale veiligheid. Het merendeel van de respondenten vindt dat je wel iets kunt leren van de fysieke veiligheid. Vooral structuur, ervaringen en communicatie zijn onderdelen waar gebruik van kan worden gemaakt. Er zijn echter ook een aantal respondenten die vinden dat er geen overeenkomsten zijn en dat je sociale veiligheid alleen op lokaal niveau moet organiseren.

7. Conclusies

In dit hoofdstuk zal er allereerst antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en de bijbehorende deelvragen. In de tweede paragraaf worden er aanbevelingen gedaan voor zowel de gemeenten als de VNOG. In de laatste paragraaf wordt er een korte discussie gehouden waarin de resultaten worden geïnterpreteerd en de beperkingen van dit onderzoek worden besproken.

7.1 Conclusie

In deze paragraaf wordt eerst de aanleiding van dit onderzoek geschetst. Daarna worden de deelvragen beantwoordt en aan de hand hiervan de centrale vraagstelling.

In 2010 is de Wet veiligheidsregio's ingevoerd, Nederland is hierdoor opgedeeld in 25 veiligheidsregio's die grotendeels onafhankelijk van elkaar werken. Wanneer op 5 januari 2011 er een grote brand uitbreekt bij Chemie-Pack in Moerdijk blijkt dat de crisiscommunicatie (zowel tussen actoren als naar de burgers toe) te wensen over liet volgens de Onderzoeksraad Voor Veiligheid. Bij de brand in Moerdijk, waarbij meerdere veiligheidsregio's (3) betrokken waren, ontstond een bestuurlijke drukte wat zorgde voor een storende werking op het communicatie proces.

In 2015 krijgen gemeenten, als gevolg van decentralisaties, er een aantal taken bij. Eén van die taken is de jeugdzorg, een taak op het gebied van de sociale veiligheid. Omdat dit voor gemeenten een nieuw terrein is waarmee ze nog geen ervaring hebben, is het misschien mogelijk dat er lessen getrokken kunnen worden uit terreinen waarmee ze al wel ervaring hebben zoals de fysieke veiligheid.

Zoals hierboven uit de aanleiding blijkt, bestaat de centrale vraag uit drie gedeelten. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt: *Hoe is de communicatie voor en ten tijde van een incident tussen de verschillende bestuurlijke en operationele actoren binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland georganiseerd en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor het sociale veiligheidsbeleid van de gemeente?*

De doelstelling van dit onderzoek is om, vanuit het cluster Achterhoek Oost, duidelijkheid te krijgen over de knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie en de mogelijkheden om deze knelpunten weg te nemen om daarmee de crisiscommunicatie binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland beter te organiseren.

Om antwoord te kunnen geven op de deelvragen en de centrale vraagstelling is er voor dit onderzoek gebruik gemaakt van twee soorten onderzoek namelijk een literatuuronderzoek en een praktijkonderzoek. Met het literatuuronderzoek kunnen de eerste vier deelvragen (I, II, III, IV) van dit onderzoek worden beantwoord. Het praktijkonderzoek bestaat uit een kwalitatief onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van semigestructureerde interviews. Met het praktijkonderzoek kunnen de laatste drie deelvragen (V, VI en VII) worden beantwoord.

7.1.1 Beantwoording deelvragen

In deze subparagraaf zullen de deelvragen, die gesteld zijn in hoofdstuk 1, worden beantwoord. Aan de hand van deze antwoorden zal in de tweede subparagraaf de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord.

I. Van welke basisprincipes van crisisbeheersing en crisiscommunicatie wordt gebruik gemaakt binnen veiligheidsregio's?

Voordat in wordt gegaan op de basisprincipes binnen veiligheidsregio's moeten allereerst de basisprincipes uit de publieke organisaties worden besproken aangezien deze van invloed zijn op de crisiscommunicatie. Verschillende processen zijn van invloed op de crisiscommunicatie namelijk: de structuur van de organisatie, de strategie van de organisatie, het personeel dat binnen de organisatie werkt en formele en informele regels die kunnen verschillen per organisatie. Deze processen zijn van invloed op de crisiscommunicatie binnen de desbetreffende organisatie. Omdat de veiligheidsregio een samenwerkingsverband (openbaar lichaam) is van verschillende gemeenten met elk hun eigen processen binnen de organisatie zullen deze processen (gedeeltelijk) op elkaar moeten worden afgestemd wil de veiligheidsregio goed kunnen functioneren.

Dit zijn echter niet de enige processen die van invloed zijn, ook de aansturing, top-down of bottom-up, speelt een zeer grote rol bij crisiscommunicatie. Wordt er uitsluitend van de top van de organisatie naar beneden (lager in de organisatie) gecommuniceerd of wordt er ook van onderuit, vanuit de street level bureaucrats (Lipsky, 1980), de organisatie naar boven gecommuniceerd. De laatste jaren is er echter steeds vaker sprake van netwerken waarbij niet top-down of bottom-up wordt gecommuniceerd. Wanneer de beleidsbepaler afhankelijk is van verschillende actoren/organisaties zal er voor de uitvoering gebruik worden gemaakt van netwerken. Er wordt gebruik gemaakt van netwerken omdat de sturing van de uitvoering niet plaats kan vinden vanuit een machtsmonopolie (1 actor die de macht heeft). De sturing van de uitvoering zal vooral tot stand moeten worden gebracht door gelijkwaardige communicatie (interactie) tussen de verschillende actoren (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p129, Koppenjan & Klijn, 2004, p10-11). Binnen veiligheidsregio's is er sprake van een netwerk, er zijn meerdere actoren en de sturing van de uitvoering kan niet plaats vinden vanuit een machtspositie omdat de veiligheidsregio bestaat uit meerdere gemeenten die, in eerste instantie, een even grote macht hebben.

In het Besluit veiligheidsregio's wordt er gesproken over crisismanagement waarbij de veiligheidsregio's aan de volgende basisvereisten moeten voldoen: de organisatie, de alarmering, de opschaling en informatiemanagement. Opmerkelijk is dat crisiscommunicatie niet als een basisvereiste wordt gezien, het speelt immers een belangrijke rol bij alle vier basisvereisten. Aan deze basisvereisten kan niet worden voldaan wanneer er geen communicatie is, zowel in de koude als de warme fase.

Ook de crisisbesluitvorming is afhankelijk van de crisiscommunicatie. Zonder informatie kunnen er geen (goede) besluiten worden genomen en dit kan gevolgen hebben voor de incidentbestrijding. Zoals Helsloot et al (2010) opmerken is het bij een incident belangrijk dat er op tijd correcte informatie beschikbaar is zodat er besluitvorming plaats kan vinden. Tijdens een incident is onzekerheid meestal één van de grootste problemen. Vaak wordt het informatieprobleem nog erger wanneer er cruciale informatie verdwijnt door de vele schakels/actoren die een rol spelen in de

crisisbeheersing. Dit geldt ook voor veiligheidsregio's, burgemeesters zijn in een GRIP 3 situatie afhankelijk van informatie van het CoPI en ROT. Communicatie van deze informatie is dus van cruciaal belang voor het nemen van (correcte) beslissingen.

II. Hoe ziet de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's eruit, met in het bijzonder de gemeentelijke kolom?

De veiligheidsregio is een openbaar lichaam dat is samengesteld door gemeenten. Gemeenten hebben bevoegdheden op het gebied van veiligheid in moeten leveren aan de veiligheidsregio die in het geval van de VNOG bestaat uit 22 gemeenten. De veiligheidsregio's zijn *van* maar ook *voor* gemeenten. Wat betreft de bestuurlijke aansturing, wanneer we kijken naar de algemene keten van rampenbestrijding en openbare orde en handhaving, heeft de veiligheidsregio een centrale rol. De veiligheidsregio's zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur waarbij of de burgemeester of de coördinerend burgemeester de leiding heeft in geval van een lokaal incident.

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten van de veiligheidsregio. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de voorzitter van de veiligheidsregio en twee of meer andere leden van het algemeen bestuur. In het geval van de VNOG bestaat het algemeen bestuur uit zes leden, uit elke cluster is één burgemeester vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur. De voorzitter van de veiligheidsregio is ook een burgemeester die afkomstig is uit een gemeente uit de veiligheidsregio. In het geval van de VNOG is dit tevens de coördinerend burgemeester uit Apeldoorn.

Binnen de veiligheidsregio's is sprake van multidisciplinaire samenwerking. Dit houdt in dat meerdere actoren samenwerken. Gemeenten, politie, brandweer en GHOR werken samen wanneer zich een incident voordoet. De rol van politie, brandweer en GHOR is om het incident te bestrijden, gemeenten hebben als belangrijkste taak het proces bevolkingszorg. Opmerkelijk aan deze samenwerking is dat de gemeenten (eigenaren veiligheidsregio) de leiding hebben over de brandweer en de GHOR. De politie daarentegen wordt landelijk aangestuurd, sinds in 2013 één landelijk politiekorps is ingesteld, en valt dus niet onder de leiding van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio's hebben convenanten gesloten met de politie zodat samenwerking mogelijk is.

III. Welke soorten incidenten zijn er te onderscheiden binnen het veiligheidsdomein?

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt in fysieke en sociale veiligheid. Bij een fysiek incident is er sprake van een bedreiging van gezondheid of goederen door een ongeval (College Ira Helsloot, Besturen van Veiligheid, 2014). Hieronder vallen zeer verschillende soorten rampen: natuurrampen, verkeer en vervoer of infrastructuur, grootschalige branden, gevaarlijke stoffen maar ook volksgezondheid zoals legionella en Mkb besmetting vallen onder de fysieke incidenten. Wanneer er sprake is van een sociaal incident, zijn of voelen mensen zich niet beschermd tegen persoonlijk leed door misdrijven (criminaliteit), overtredingen en overlast door andere mensen (Stol, Rijpma & Tielenburg, 2006).

Gemeenten (maar ook politie, brandweer en GHOR) hebben verschillende taken bij verschillende soorten incidenten. Wanneer we kijken naar de warme fase dan is het belangrijkste proces, dat de gemeente voor zijn rekening neemt, de bevolkingszorg. Dit houdt in het voorlichten, opvangen, verzorgen en de nazorg van de bevolking en de registratie van slachtoffers en schade. Bij sociale

incidenten, in de warme fase, heeft de gemeente een hele andere rol. Bij sociale incidenten heeft de gemeente hoofdzakelijk de volgende taken: het horen en serieus nemen van buurtbewoners en burgers, opvang van familie, vrienden en/ of slachtoffers en eventueel besluiten nemen over te nemen stappen. Zoals uit bovenstaande blijkt, verschilt de rol van de gemeente bij de verschillende incidenten. De rol van de hulpdiensten is minder veranderlijk omdat de hoofdtak van de hulpdiensten in beide gevallen is om eventuele slachtoffers te helpen en het incident te bestrijden, of dit nou een fysiek of sociaal incident is. De communicatie zal in veel gevallen ook hetzelfde zijn omdat ook bij de sociale veiligheid de vier kolommen betrokken (kunnen) zijn. Alleen wat betreft de bestuurlijke communicatie zijn er enkele verschillen omdat je niet alleen te maken hebt met de burgemeester maar ook met andere bestuurlijke actoren.

Ook wat betreft de bestuurlijke overleggen zitten er verschillen in de twee soorten incidenten. Bij fysieke incidenten speelt de veiligheidsregio een belangrijke rol, zoals hierboven is uitgelegd. Bij sociale incidenten is er sprake van een lokale gezagsdriehoek waarin de burgemeester, de hoofd officier van justitie(OM) en de lokale politiechef overleg voeren. In het driehoeksoverleg wordt er overlegd over de te nemen stappen en worden besluiten ten aanzien van de aanpak genomen. Hierdoor is er een effectieve en eenduidige communicatie mogelijk (Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland, 2013).

IV. Hoe is het bestuurlijke proces van crisiscommunicatie bij rampenbestrijding in de praktijk opgezet?

Voordat er antwoord wordt gegeven op deze deelvraag, wordt eerst het principe van GRIP uitgelegd. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure. Het GRIP niveau zegt iets over de grootte van het incident en moet zorgen voor een goede coördinatie tijdens de bestrijding van een incident op zowel operationeel als bestuurlijk niveau. Hoe groter het incident is of wordt hoe hoger het GRIP niveau zal zijn.

Tijdens de verschillende GRIP niveaus zijn verschillende actoren actief om het incident tot een einde te brengen. Bij een GRIP 1 is alleen het CoPI (hulpdiensten) actief en bij een GRIP 2 wordt het Regionaal Operationeel Team (Apeldoorn) actief. De gemeente met het bijbehorende Gemeentelijk Beleids Team (GBT) krijgt bij een GRIP 3 situatie een actieve rol en wanneer het overgaat tot een gemeentegrens overschrijdend incident zal er een GRIP 4 ontstaan waarbij de coördinerend burgemeester een belangrijke rol heeft. Hoe groter het incident wordt hoe meer actoren worden ingeschakeld om het incident tot een (goed) einde te brengen. Dit heeft gevolgen voor de crisiscommunicatie omdat er met steeds meer actoren gecommuniceerd moet worden.

Het bestuurlijke proces van crisiscommunicatie is dus afhankelijk van het GRIP niveau waarnaar is op- of afgeschaald. Bij een GRIP 3 wordt het GBT ingeschakeld en daarmee ook het Gemeentelijk Actie Centrum (GAC), de burgemeester heeft nu het opperbevel en kan bevelen geven aan de operationeel leider van het ROT. Wanneer het incident echter op wordt geschaald naar een GRIP 4 is de burgemeester het opperbevel weer kwijt en komt dit te liggen bij de coördinerend burgemeester in Apeldoorn. Nu komen de bevelen voor het ROT en CoPI niet meer van de lokale burgemeester maar van de coördinerend burgemeester.

V. Wat zijn de (bestaande) knelpunten in de crisiscommunicatie tussen de verschillende operationele en bestuurlijke actoren?

In het vorige hoofdstuk zijn de knelpunten uitvoerig benoemd, hier wordt nogmaals kort samengevat wat (volgens de respondenten) de belangrijkste knelpunten zijn op het gebied van crisiscommunicatie. Zoals ook al in hoofdstuk zes is genoemd lijkt het of een aantal knelpunten weinig tot niets te maken hebben met crisiscommunicatie maar niets is minder waar.

De eerste categorie is structuur. Binnen deze categorie worden een aantal knelpunten genoemd namelijk: de complexe structuur, de rolverdeling en het overdragen van bevoegdheden. Door de complexe structuur (in de verschillende GRIP situaties) wisselen bevoegdheden elkaar voortdurend af en is het lastig voor actoren om nou precies te weten wat ze wel of niet mogen doen. Een knelpunt wat hierop aansluit is de rolverdeling. Door de complexe structuur weten veel actoren niet wat nou precies hun rol is in de bestrijding van het incident. Deze knelpunten zijn van invloed op de crisiscommunicatie omdat door de complexe structuur en de verwarrende rolverdeling informatie niet goed gecommuniceerd wordt. Informatie kan naar de verkeerde personen worden gecommuniceerd of actoren die wel informatie dienen te ontvangen, wordt de informatie onthouden.

De tweede categorie is gemeenten met de volgende knelpunten: zwakke oranje kolom, capaciteit van gemeenten en de voorbereiding in de koude fase. Deze knelpunten zijn van invloed op de crisiscommunicatie omdat de oranje kolom een zeer belangrijke kolom is binnen de multidisciplinaire samenwerking. Zeker bij een GRIP 3 situatie, waar de gemeente de leiding heeft, moet deze kolom sterk genoeg zijn om het incident tot een einde te brengen. Eén van de oorzaken van de zwakke oranje kolom is de capaciteit die gemeenten hebben om crisisbeheersing goed in te kunnen vullen. Gemeenten moeten crisisbeheersing er vaak maar even bijdoen en dit gaat ten koste van de voorbereiding in de koude fase. Ze hebben geen tijd om de crisisbeheersing en daarmee de crisiscommunicatie tot in de puntjes voor te bereiden. Wanneer zich dan daadwerkelijk een incident voordoet, is de crisisbeheersing voor gemeenten een redelijk nieuw fenomeen en dit geldt dan natuurlijk ook voor de crisiscommunicatie.

De derde categorie is de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland met de belangrijkste knelpunten: de aansturing van de VNOG en het verschil tussen theorie en praktijk. De VNOG heeft een aantal taken en bevoegdheden (verplicht) naar zich toegetrokken maar ze moeten oppassen dat dit niet ten koste gaat van het lokale aspect. Lokale actoren hebben een hele belangrijke rol in de crisisbeheersing en de VNOG moet hier meer rekening mee houden. Het verschil tussen theorie en praktijk is een ander belangrijk knelpunt. Op papier kun je heel veel zaken omschrijven en uitwerken maar dit moet natuurlijk wel uitvoerbaar zijn in de praktijk. Ook op het gebied van crisiscommunicatie is een uitgebreide structuur bedacht wie met wie contact moet houden en van informatie moet voorzien, maar dit moet in de praktijk natuurlijk wel uitvoerbaar zijn. Uit de evaluatie van gemeenten is gebleken dat de structuur, zoals die op papier staat, er ingewikkeld is in de praktijk. Op papier ziet het er goed doordacht uit maar in de praktijk loopt het toch vaak anders, zeker op het gebied van communicatie. Dit komt hoofdzakelijk omdat er ontzettend veel actoren zijn die informatie ontvangen en zenden. Dit betekent dat er niet alleen heel erg veel informatie is maar ook dat er zeer veel actoren zijn die op de een of andere manier informatie willen en informatie sturen.

De laatste categorie is de communicatie tussen actoren met als belangrijkste knelpunten de interne communicatie en de informatiedoorstroming. Uit de interviews blijkt dat de interne communicatie een zwak punt is binnen de crisisbeheersing. Er is niet genoeg coördinatie en afstemming en er gaat veel tijd zitten in de informatiedoorstroming. Een aantal respondenten geven aan dat dit komt door de ingewikkelde structuur van de veiligheidsregio, waardoor ze niet weten wie met wie contact moet leggen. Wat betreft de informatie doorstroming heeft de VNOG een belangrijke rol te vervullen omdat er niet altijd contact kon worden gemaakt met het ROT in Apeldoorn, zoals uit de evaluatie van gemeenten is gebleken. Gemeenten zitten dan zonder de nodige informatie en lopen dan vast. Een ander, technisch, knelpunt is het programma LCMS. LCMS wordt door veel respondenten gezien als de oplossing voor de interne communicatie maar medewerkers van de gemeente werken alleen met dit programma wanneer er sprake is van een incident. Omdat dit niet vaak voorkomt, zullen medewerkers weinig ervaring hebben met het programma, hetgeen ervoor kan zorgen dat informatie niet goed wordt verwerkt en dat het lang duurt voordat er informatie beschikbaar komt. Ook uit de evaluatie, zowel van de VNOG als van de gemeenten, kwam naar voren dat LCMS nog niet werkt. Niet alleen in de gemeentelijke kolom maar ook het ROT had moeite met het systeem. In de evaluatie door gemeenten wordt gesteld dat het onmogelijk is om met drie gemeenten in één tabblad (GBT) te werken. Het is namelijk niet mogelijk om tegelijk in dat tabblad te werken, hetgeen vertragend werkt.

VI. Op welke manier zou de crisiscommunicatie tussen de verschillende operationele en bestuurlijke actoren verbeterd kunnen worden?

Er zijn een aantal manieren waarop de crisiscommunicatie verbeterd zou kunnen worden en ook hier is weer een onderverdeling gemaakt in categorieën. De verschillende categorieën in verbeterpunten zijn: voorbereiding, gemeenten en communicatie.

Verbeterpunten in de eerste categorie voorbereiding hebben vooral betrekking op het oefenen en trainen van actoren. Volgens het merendeel van de respondenten wordt er niet voldoende geoefend en getraind, hetgeen ervoor kan zorgen dat mensen niet weten wat ze moeten doen wanneer zich daadwerkelijk een incident voordoet. Maar niet alleen dit moet beter voorbereid worden, de gehele koude situatie moet nog beter voorbereid worden. Meer overleggen en nog beter de interne lijnen doornemen, zijn volgens de respondenten belangrijke aandachtspunten.

De tweede categorie van verbeterpunten is gemeenten. Gemeenten moeten meer ruimte krijgen om zich te ontwikkelen binnen de VNOG en er moet meer worden geïnvesteerd in de gemeentelijke kolom door de gemeenten zelf. Deze verbeterpunten sluiten op elkaar aan want wanneer gemeenten meer investeren in de gemeentelijke kolom, zullen ze zelf de ruimte moeten creëren binnen de VNOG. Gemeenten zijn dus zelf verantwoordelijk voor deze verbeterpunten. De VNOG is immers van gemeenten voor gemeenten. Twee respondenten vinden dat lokale kennis heel erg belangrijk is bij incidenten en vinden daarom dat niet alle kennis bij de VNOG moet worden ondergebracht. Gemeenten zullen zelf een groot deel van het incident op kunnen lossen maar alleen wanneer ze goed voorbereid zijn op een (grootschalig) incident.

Het laatste verbeterpunt is op het gebied van communicatie. Dit verbeterpunt sluit weer aan op het eerder genoemde oefenen en trainen. Interne communicatie moet volgens de respondenten verbeterd worden, deze verbetering kan tot stand komen door meer te oefenen en te trainen. Alleen

zo kan de communicatie worden verbeterd en versneld. Een ander verbeterpunt binnen deze categorie is de invoering van een specialistisch team op het gebied van communicatie. Deze specialisten hebben veel kennis en ervaring en kunnen eenheid brengen in de communicatie. Crisiscommunicatie wordt zo op een veel professionelere manier geregeld.

VII. Wat kunnen we leren van de crisiscommunicatie bij fysieke veiligheid voor de crisiscommunicatie bij, het nog over te dragen, sociale veiligheid?

De laatste deelvraag van dit onderzoek gaat over de leerpunten uit de fysieke veiligheid voor, de nog aan gemeenten over te dragen, sociale veiligheid. Het merendeel van de respondenten (9/12) vindt dat we wat kunnen leren van de fysieke veiligheid namelijk: ervaring, structuur, samenwerking en communicatie. We kunnen ervaringen uit de fysieke veiligheid gebruiken bij de inrichting van de sociale veiligheid. Ook samenwerking kan belangrijk zijn binnen de sociale veiligheid omdat sommige gemeenten te klein zijn om zelf alle sociale beleidsvraagstukken op te kunnen lossen en kennis en expertise zo makkelijker kunnen worden gedeeld. Deze samenwerking komt ook weer terug in de structuren die nu al binnen de fysieke veiligheid worden gebruikt en dadelijk over kunnen worden genomen voor de sociale veiligheid zoals de piket regelingen. Deze regeling is een samenwerking van meerdere gemeenten waarbij een AOV'er per cluster piket heeft voor het gehele cluster. Wat betreft de communicatie kunnen we een aantal zaken overnemen uit het crisisplan waaronder het hoofdstuk over crisiscommunicatie. Ook is er al heel wat ervaring opgedaan op het gebied van crisiscommunicatie en deze ervaringen moeten mee worden genomen in de communicatie over sociale beleidsvraagstukken.

Er zijn ook een aantal respondenten die zeggen dat er niks geleerd kan worden van de fysieke veiligheid en dat moet je ook niet willen omdat je het beste zoveel mogelijk lokaal kunt houden zodat lokale kennis en vaardigheden niet, net zoals bij de fysieke veiligheid, verloren gaan. Op deze manier ben je ook niet afhankelijk van een actor zoals de VNOG en kun je als gemeente je eigen weg kiezen.

7.1.2 Beantwoording hoofdvraag

Nu in de vorige paragraaf de deelvragen zijn beantwoord kan in deze paragraaf over worden gegaan tot de beantwoording van de hoofdvraag. De hoofdvraag luidt als volgt: *Hoe is de communicatie voor en ten tijde van een incident tussen de verschillende bestuurlijke en operationele actoren binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland georganiseerd en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor het sociale veiligheidsbeleid van de gemeente?*

Deze hoofdvraag bestaat uit drie delen namelijk: hoe is de communicatie voordat zich een incident heeft voorgedaan (koude fase), hoe is de communicatie ten tijde van een incident (warme fase) en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor het sociale veiligheidsbeleid van de gemeenten.

Communicatie is, voor de crisisbeheersing, een essentieel en onmisbaar onderdeel. In de koude fase wordt een eventueel incident voorbereid op zoveel mogelijk gebieden waaronder communicatie. Er zijn verschillende overleg momenten van zowel het algemeen bestuur, de ambtenaren openbare orde en veiligheid als speciale werkgroepen over crisiscommunicatie. Ook worden er verschillende trainingen (bijvoorbeeld over LCMS) aangeboden, zodat medewerkers van gemeenten deel kunnen nemen en ervaring op kunnen doen in het gebruik ervan. De communicatie kan in de koude fase nog

wel verbeterd worden zeker wat betreft de gemeentelijke kolom. Deze voorbereiding is alleen erg afhankelijk van de gemeenten zelf. Wanneer een gemeente weinig interesse heeft in crisisbeheersing zal de voorbereiding te wensen over laten. Grote incidenten komen niet vaak voor, maar wanneer er toch een groot incident plaats vindt en de gemeente is hier niet op voorbereid, dan kan dit ernstige gevolgen hebben. De interne lijnen moeten nog een keer goed door worden genomen en de interne contacten moeten beter worden onderhouden. Gemeenten zullen zelf het voortouw moeten nemen wat betreft de verbetering van de communicatie in de koude fase. De VNOG heeft hier wel een belangrijke rol in namelijk coördinatie.

De communicatie ten tijde van een incident, ook wel warme fase genoemd, is op papier goed georganiseerd. In verschillende documenten staat uitvoerig beschreven hoe de communicatie ten tijde van een incident precies moet verlopen. Dit is echter wel een heel ingewikkelde structuur en medewerkers van gemeenten weten door deze ingewikkelde structuur niet precies wat hun rol is in de crisisbeheersing. Zeker op het gebied van communicatie kan dit grote gevolgen hebben omdat communicatie de motor is voor de andere processen binnen de crisisbeheersing. Zonder communicatie kunnen er geen besluiten en beslissingen worden genomen en dit heeft weer gevolgen voor de duur van het incident. Ook de interne communicatie met de VNOG, bij een GRIP 2 of hoger, laat nogal te wensen over. Het Regionaal Operationeel Team (ROT) met daarin de Operationeel Leider (OL) is een belangrijke schakel in de crisisbeheersing, gemeenten zijn afhankelijk van de informatie die in het ROT binnenkomt. Contact met het ROT in Apeldoorn is dus ontzettend belangrijk, zeker voor gemeenten, echter laat dit contact nogal eens te wensen over zoals uit oefeningen en evaluatie is gebleken. Tijdens verschillende oefeningen, maar ook uit praktijkvoorbeelden, komt naar voren dat de interne communicatie vaak geen schoonheidsprijs verdient. De coördinatie en afstemming kan vele malen beter, dit zal echter moeten worden geregeld in de koude fase zodat in de warme fase alleen de (technische) contacten nog maar hoeven worden gelegd.

Gemeenten zijn op dit moment hoofdzakelijk belast met de fysieke veiligheid en grotendeels is dit onder gebracht bij de veiligheidsregio's. In 2015 vinden er echter een aantal decentralisaties plaats waardoor gemeenten meer sociale beleidsvraagstukken op hun bordje zullen krijgen. Bij de voorbereiding op deze sociale beleidsvraagstukken kan gebruik worden gemaakt van ervaringen, structuren, samenwerking en communicatie uit de fysieke veiligheid. Gemeenten werken nu ook al samen en deze samenwerking kan bij de sociale veiligheid voort worden gezet, al dan niet in een andere (grote of kleine) vorm. De laatste jaren zijn op de gebieden structuur, samenwerking en communicatie verschillende ervaringen opgedaan die mee kunnen worden genomen in de voorbereiding op de sociale beleidsvraagstukken. Structuren zoals de piket regeling (bestaande afspraken) kunnen voort worden gezet zodat dit deel van de communicatie al is geregeld. Ook ervaringen uit de (interne) communicatie kunnen worden gebruikt bij de sociale beleidsvraagstukken. Het hoofdstuk crisiscommunicatie uit het crisisplan kan als basis dienen voor de dan nog verder vorm te geven sociale crisiscommunicatie.

Sociale beleidsvraagstukken spelen zich meestal af op lokaal niveau, in tegenstelling tot fysieke incidenten van GRIP 2 of hoger. Daarom is het belangrijk dat gemeenten hun kennis en vaardigheden zoveel mogelijk lokaal houden, zodat ze niet afhankelijk zijn van andere instanties, zoals de VNOG, wanneer zich een sociaal drama voordoet in de gemeente. De keten zoals die bij de fysieke veiligheid

is samengesteld zal er anders uitzien bij sociale veiligheid, omdat er bestuurlijk andere actoren (officier van justitie) bij betrokken zijn. Echter kan in de sociale keten rekening worden gehouden met de bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Samenwerking is van essentieel belang aangezien gemeenten hier veel van elkaar kunnen leren door kennis en vaardigheden te delen zonder dat de lokale kennis verloren gaat.

7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden een aantal aanbevelingen gedaan, zowel aan de VNOG als aan de gemeenten binnen de VNOG. Deze aanbevelingen zijn opgedeeld in directe en indirecte aanbevelingen. De directe aanbevelingen vloeien direct voort uit dit onderzoek en de indirecte aanbevelingen zijn bevindingen die tijdens dit onderzoek zijn gedaan maar die niet direct tot de kern van dit onderzoek behoren.

7.2.1 Directe aanbevelingen

Hieronder worden de directe aanbevelingen gedaan. Deze vloeien direct voort uit bovenstaand onderzoek.

Aanbeveling 1: Rolverdeling

De veiligheidsregio heeft een lastige structuur, zeker wat het communicatie gedeelte betreft (zie ook bijlage II). Hierdoor is het voor (gemeente) medewerkers soms onduidelijk wat hun rol precies is in het geheel en met wie ze contact moeten leggen. Doordat er in verschillende GRIP situaties verschillende actoren bijkomen en taken en bevoegdheden wisselen, is het erg lastig om als actor/medewerker je precieze rol in het geheel te achterhalen. Deze structuur zou misschien zo aangepast kunnen worden dat je in één oogopslag kunt zien wat iemands taak en bevoegdheid is binnen de crisiscommunicatie. Op papier ziet het schema van de crisiscommunicatie (bijlage II) er goed en doordacht uit, maar in de praktijk blijkt het toch erg lastig om de precieze rolverdeling aan te kunnen houden. Ook de hoeveelheid aan actoren is van invloed op de crisiscommunicatie. Wanneer veel actoren informatie delen en willen ontvangen, ontstaat er een bestuurlijke drukte en dit heeft een storende werking op de communicatie. Dit is een van de redenen waarom crisiscommunicatie vaak mis gaat (zie Moerdijk). Een simpelere structuur zou hiervoor de oplossing kunnen zijn.

Aanbeveling 2: Oefenen, oefenen en nog eens oefenen

Zoals in de interviews naar voren kwam is de koude situatie ontzettend belangrijk en misschien nog wel belangrijker dan de warme fase. Het is dan ook belangrijk om in de koude fase de juiste maatregelen en voorbereidingen te treffen. Zoals de titel van dit onderzoek al aangeeft: Vooraf geen tijd, achteraf hadden we maar..., zien bepaalde gemeenten het nut niet in van een goede voorbereiding. Wanneer zich echter een incident voordoet en gemeenten niet weten hoe ze moeten handelen kan dit grote gevolgen hebben. Op het gebied van communicatie is het in de koude fase erg belangrijk om duidelijk afspraken te maken, zodat de lijnen duidelijk zijn en de contacten zijn gelegd. Oefenen en trainen zijn hierbij natuurlijk ontzettend belangrijk. Door te oefenen en te trainen worden eventuele knelpunten blootgelegd en kan hier aan worden gewerkt voordat zich daadwerkelijk een incident voordoet. Zeker wat betreft de interne communicatie dient er veel geoefend te worden zodat medewerkers van gemeenten weten hoe om te gaan met het programma LCMS, aangezien ze hier tijdens een incident mee moeten gaan werken en dat ze weten wat hun rol

precies is. Ook de rolverdeling moet duidelijker worden besproken in de koude situatie. Wie legt er met wie contact (wat zijn de lijnen) is ontzettend belangrijk tijdens een incident. Uit verschillende oefeningen/evaluaties blijkt dat dit toch niet voldoende duidelijk is.

Aanbeveling 3: Rol Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland

De VNOG heeft een aansturende rol wat betreft de crisisbeheersing. Maar de VNOG moet oppassen dat ze niet te veel naar zich toetrekken omdat gemeenten ook een aantal dingen zelf willen blijven doen. Dit is ook belangrijk omdat gemeenten vaak over belangrijke lokale informatie beschikken waar de VNOG weinig tot niks vanaf weet. Ook is het nog maar de vraag of het zo handig is dat de VNOG bepaalde taken en bevoegdheden heeft. Het ROT bevindt zich in Apeldoorn en dit is voor sommige gemeenten (zoals Oost Gelre) een heel eind weg. Wanneer er dan geen contact kan worden gemaakt met het ROT kan de gemeente geen kant op en kan dit gevolgen hebben voor de afhandeling van het incident. De VNOG moet er voor zorgen dat er altijd contact kan worden gelegd met het ROT. Gemeenten moeten niet te afhankelijk worden van de VNOG. Kennis en kunde moeten zoveel mogelijk bij gemeenten blijven, daar vind immer het incident plaats. Apeldoorn is voor een aantal gemeenten heel ver weg, ze zullen dus zeker tijdens het eerste uur zichzelf moeten zien te redden. Apeldoorn kan ondersteuning bieden maar gemeenten kunnen beter niet (te) afhankelijk zijn, in crisissituaties, van de VNOG.

Aanbeveling 4: Uitbesteden crisiscommunicatie

Communicatie is een vak apart en niet iedereen is hier even goed in. In crisis situaties moeten medewerkers van gemeenten ineens een andere functie bekleden dan in hun dagelijks werk. Een crisissituatie is vaak al heel erg hectisch en er vinden veel veranderingen plaats. Voor medewerkers kan het dan erg lastig zijn om de 'nieuwe' rol aan te nemen. In veel gevallen zullen ze geen tot weinig ervaring hebben met hun rol in een crisissituatie en zeker wanneer het een rol is waarbij communicatie een belangrijke rol speelt, kan het nog wel eens mis gaan. Een professioneel communicatie team zou hier de oplossing voor kunnen zijn. De mensen die hierin zitten zijn professionals die al ervaringen en kennis hebben op het gebied van crisiscommunicatie. Op deze manier wordt crisiscommunicatie op een veel professioneler niveau geregeld. Hoe dit team er dan precies uit moet zien en waar ze moeten zitten wordt nog open gelaten. De VNOG kan zelf een apart crisiscommunicatie team samenstellen maar dit team kan ook landelijk zijn geregeld (zoals nu al het geval is). Echter gaat er dan wel tijd overheen voordat ze op de plaats van bestemming zijn. Een andere optie zou zijn om een aparte communicatie kolom toe te voegen. In deze kolom komt informatie van alle operationele actoren binnen en de communicatie kolom zorgt er dan voor dat de juiste informatie bij de juiste (bestuurlijke) personen binnenkomt.

Aanbeveling 5: Leerpunten sociale veiligheid

Neem ervaringen, structuren en samenwerkingsverbanden over van de fysieke veiligheid voor sociale beleidsvraagstukken. Het zou onnodig veel tijd en geld kosten om dit allemaal (per gemeente) weer opnieuw op te stellen. Gemeenten die al ervaringen hebben op welk gebied van veiligheid dan ook kunnen gemeenten helpen die hier nog geen ervaring mee hebben. Op deze manier hoeven gemeenten niet telkens weer het wiel uit te vinden en kunnen eventuele sociale beleidsvraagstukken op een goede manier op worden gelost. Wat betreft de communicatie is er al een en ander geregeld binnen de fysieke veiligheid. Er kan gebruik worden gemaakt van de bestaande piket regelingen die in de verschillende clusters worden gehanteerd. De belangrijkste lijnen in de communicatie liggen

dan al vast. Omdat het hier, in de meeste gevallen, om lokale incidenten gaat, zal de communicatie anders op moeten worden gezet dan bij fysieke veiligheid waar het meestal om regionale incidenten gaat, maar toch kan er gebruik worden gemaakt van bestaande regelingen en diensten.

7.2.2 Indirecte aanbevelingen

Hieronder staan de indirecte aanbevelingen. Deze hebben niet direct met dit onderzoek te maken maar tijdens het onderzoek zijn er een aantal zaken opgevallen die ook nog verbetering behoeven, hetgeen ten goede zal komen aan de crisiscommunicatie.

Aanbeveling 6: Versterking gemeentelijke kolom

Uit de resultaten van de interviews is naar voren gekomen dat burgemeesters en ambtenaren moeite hebben met de positie van de gemeentelijke kolom binnen de VNOG. Deze kolom is onvoldoende ontwikkeld en is daardoor niet sterk genoeg in vergelijking met de andere kolommen. Doordat de gemeentelijke kolom niet voldoende is vertegenwoordigd binnen de VNOG ontstaan er verschillende problemen:

- Theorie en praktijk worden zo onvoldoende op elkaar afgestemd
 - Gemeenten hebben weinig te vertellen in tegenstelling tot de politie, brandweer en GHOR, dit gaat ten koste van de multidisciplinaire samenwerking
 - Beslissingen (koude fase) worden genomen zonder medeweten/instemming van (alle) gemeenten
- Gemeenten zullen zelf de gemeentelijke kolom moeten versterken binnen de VNOG. De VNOG is immers van gemeenten voor gemeenten dus een versterking van deze kolom is noodzakelijk. De 22 gemeenten die deel uitmaken van de VNOG moeten eerst samen tot overeenstemming zien te komen zodat ze als één kolom naar buiten kunnen treden en, natuurlijk in samenwerking met de andere kolommen, hun positie kunnen versterken. Wanneer de gemeentelijke kolom daadwerkelijk is versterkt zal dit een positieve invloed hebben op vooral de koude maar ook op de warme fase in de crisisbeheersing.

Aanbeveling 7: Evaluaties

Zoals in hoofdstuk 6 is gebleken verschillen de twee evaluaties (VNOG en gemeenten), over de systeemtoets van december 2013 in cluster Achterhoek Oost, inhoudelijk nogal. De VNOG heeft het vooral over het beeld, dat actoren hebben van het incident, wat verbeterd moet worden. Ook het gebruik van LCMS moet zowel in het ROT als in het GBT nog beter worden voorbereid. In de evaluatie van de gemeenten komen hele andere knelpunten aan het licht. De belangrijkste knelpunten volgens de gemeenten is de rolverdeling (wie gaat waar over) wat ook invloed heeft op de communicatie en de afstemming en coördinatie binnen de teams. Deze knelpunten komen niet overeen met de knelpunten die de VNOG heeft geformuleerd. Beide evaluaties zitten dus niet op één lijn. Dit hoeft niet negatief te zijn wanneer zowel de VNOG als de gemeenten de knelpunten van elkaar overnemen en samen actie ondernemen om deze knelpunten op te lossen. Nu zijn het echter nog twee evaluaties op zich en zijn er geen gesprekken onderling gevoerd over de verschillende knelpunten. Beide evaluaties zijn van belang voor de crisisbeheersing aangezien zowel de VNOG als de gemeenten hier een belangrijke rol in spelen. De evaluaties zijn belangrijke hulpmiddelen om de crisisbeheersing te verbeteren maar dan moeten deze wel op elkaar af worden gestemd en besproken anders heeft een evaluatie niet zoveel zin.

Wat betreft de evaluatie van de VNOG valt op dat alleen de gemeentelijke diensten (GBT en TBZ) een onvoldoende hebben gekregen. Echter heeft de VNOG (met name het ROT) zelf ook fouten gemaakt, maar hier staat niks over in de evaluatie van de VNOG. Volgens verschillende deelnemende gemeenten was het ROT niet bereikbaar en liepen ze hierdoor vast. Het is dan ook zeer opmerkelijk dat hier niks over wordt gezegd in de evaluatie van de VNOG en dat het ROT in deze evaluatie een voldoende scoort. Wanneer je een evaluatie uitvoert moet je wel alle knelpunten meenemen zodat deze knelpunten aangepakt kunnen worden. Bij de evaluatie van de VNOG is er gekeken naar de normen van de Inspectie Veiligheid en Justitie, aan de hand van deze normen zijn voldoende en onvoldoende uitgedeeld. Wanneer je deze normen gaat hanteren moet je wel eerlijk zijn over de gemaakte fouten (van het ROT) en moet alles mee worden genomen, anders krijg je onterechte voldoende.

Aanbeveling 8: Sturing op prestaties

Zoals uit dit onderzoek is gebleken zijn er veel regels, procedures en structuren ontwikkeld door de VNOG. Maar ook in de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's staan vele regels opgesomd. Deze regels en procedures gaan vooral over hoe crisisbeheersing moet zijn georganiseerd. Er wordt echter weinig gezegd over wat het uiteindelijke resultaat moet zijn van de inspanningen van de VNOG. De veiligheidsregio's hebben verschillende taken en functies, door middel van basisvereisten kunnen bepaalde prestaties af worden gedwongen. Een prestatie die veiligheidsregio's moeten leveren is een effectieve crisisbeheersing, wanneer hier niet aan wordt voldaan is er toch iets mis met de veiligheidsregio. Deze eisen kunnen er ook voor zorgen dat de samenwerking wordt vergemakkelijkt omdat actoren onderling weten waar ze aan toe zijn.

7.3 Discussie

Dit hoofdstuk eindigt met een discussie. In de discussie worden de methodologische en inhoudelijke leermomenten van dit onderzoek geformuleerd.

7.3.1 Interpretatie van de resultaten

Voor het verkrijgen van de resultaten van dit onderzoek zijn verschillende respondenten geïnterviewd (AOV'ers, burgemeesters, politie, brandweer en VNOG). Doordat er gebruik is gemaakt van semigestructureerde interviews en er dus een mogelijkheid was om door te vragen is de validiteit van dit onderzoek hoog. De gebruikte operationalisering leverde informatie op over de variabelen die we wilden waarnemen namelijk wat zijn de knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie, zijn er nog verbeterpunten en kunnen er lessen worden getrokken uit de fysieke veiligheid voor sociale beleidsvraagstukken. Ook de verscheidenheid aan actoren, uit verschillende kolommen, heeft bijgedragen aan de validiteit van dit onderzoek.

Zoals al is gebleken uit het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (Moerdijk), gaat er bij veiligheidsregio's nog een en ander mis met de crisisbeheersing en de daarbij behorende crisiscommunicatie. Ook uit dit onderzoek is gebleken dat er op het gebied van crisiscommunicatie nog een aantal slagen te maken zijn. Opvallend in dit onderzoek is dat respondenten wel vinden dat de crisiscommunicatie niet goed is, maar ze vinden het nog belangrijker dat de gemeentelijke (oranje) kolom wordt versterkt. Aan de hand van de oriënterende gesprekken had ik wel begrepen dat de gemeentelijke kolom niet zeer sterk vertegenwoordigd was binnen de veiligheidsregio maar ik

had niet verwacht dat dit de respondenten zo hoog zou zitten. Voor veel respondenten is het echt een doorn in het oog dat in de veiligheidsregio (wat van gemeenten is) de oranje kolom zo slecht vertegenwoordigd is.

Op de vraag of burgemeesters het erg vinden dat ze in een GRIP 4 situatie het opperbevel kwijt raken had ik verwacht dat respondenten hier volmondig ja op zouden zeggen, dit blijkt echter niet het geval. De meeste respondenten vinden dat het nou eenmaal wettelijk is bepaald en dat burgemeesters zich hier dan ook aan dienen te houden. Ook de burgemeesters die zijn geïnterviewd lijken geen problemen te hebben met het overdragen van het opperbevel. Soms moet je even niet kijken naar je rol maar naar de beste oplossing. Veel respondenten vinden de coördinerend burgemeester de beste oplossing omdat hij veel kennis en ervaring heeft met fysieke incidenten.

Wat betreft de (interne) crisiscommunicatie kwamen mijn verwachtingen uit. Ik had verwacht dat er (meerdere) problemen zouden zijn wat betreft de crisiscommunicatie, zeker binnen de gemeentelijke kolom. Opmerkelijk vind ik dat de respondenten als dé(technische) oplossing voor het communicatie probleem LCMS aan bleven dragen. Ze vinden de crisiscommunicatie niet goed werken maar nu LCMS in wordt gevoerd binnen de VNOG is het probleem opgelost. Echter wanneer ik door bleef vragen over het gebruik van LCMS krabbelden veel respondenten een beetje terug en had LCMS toch ook nog wel z'n nadelen, zeker voor gemeenten.

De laatste deelvraag van dit onderzoek vonden respondenten een leuke toevoeging. De meeste hadden er nog nooit over nagedacht of bepaalde aspecten uit de fysieke veiligheid kunnen worden gebruikt bij de voorbereiding op de sociale veiligheid. Toen ze erover nadachten bleek toch dat er nog wel een en ander geleerd kan worden van de fysieke veiligheid.

7.3.2 Beperkingen onderzoek

Een belangrijke beperking van dit onderzoek is het aantal respondenten (N=12). Om een nog duidelijker beeld te krijgen van de crisiscommunicatie binnen de veiligheidsregio's zullen er nog meer respondenten geïnterviewd moeten worden. In dit onderzoek is alleen gekeken naar burgemeesters en AOV'ers binnen gemeenten, dit zou je nog uit kunnen breiden met andere medewerkers binnen de gemeente zoals communicatieadviseurs en medewerkers die tijdens een incident (GRIP 3) een andere rol, op het gebied van crisiscommunicatie, toebedeeld krijgen. Ook binnen de VNOG kunnen nog meer mensen, die dagelijks werk verrichten voor de VNOG op het gebied van crisisbeheersing, worden ondervraagd.

Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op de VNOG en er is geen vergelijking gemaakt met andere veiligheidsregio's. Verschillende veiligheidsregio's hebben verschillende crisisplannen opgesteld met verschillende hoofdstukken crisiscommunicatie. De generaliseerbaarheid van dit onderzoek laat dus te wensen over. Er zal per veiligheidsregio gekeken moeten worden wat de knelpunten en wat de eventuele verbeterpunten zijn.

Omdat de veiligheidsregio uit 22 gemeenten bestaat, is er voor dit onderzoek een selectie gemaakt. Er is gekozen voor het cluster (Achterhoek Oost) waar de gemeente Oost Gelre zich in bevindt en voor een cluster (Veluwe West) dat enigszins te vergelijken is met Achterhoek Oost. In totaal hebben zeven, van de tweeëntwintig, gemeenten meegewerkt aan het onderzoek. Om daadwerkelijk een

goed beeld te krijgen van de gehele VNOG zullen alle 22 gemeenten hun zegje moeten doen. Misschien zijn er wel gemeenten die vinden dat het nu allemaal prima is georganiseerd en dat er verder geen veranderingen nodig zijn.

7.3.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek

In dit onderzoek is hoofdzakelijk gekeken naar de gemeentelijk kolom binnen de veiligheidsregio. Een onderzoek naar specifiek de veiligheidsregio, de blauwe kolom (politie), rode kolom (brandweer) en/of witte kolom (GHOR) zou nog tot de mogelijkheden behoren. Omdat er binnen de veiligheidsregio sprake is van een multidisciplinaire samenwerking kan hier ook nog meer onderzoek naar worden gedaan. De samenwerking binnen de veiligheidsregio is een redelijk unieke samenwerking en zoals uit dit onderzoek ook een beetje naar voren kwam, is er op het gebied van samenwerking ook nog wel wat te verbeteren.

Zoals uit de vorige subparagraaf is gebleken, kan dit onderzoek op een nog grotere schaal worden uitgevoerd om zo nog een beter beeld te krijgen van de VNOG. Ook een vergelijking met andere veiligheidsregio's behoort tot de mogelijkheden.

Literatuurlijst

Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. (2007). *Basisboek interviewen; handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Bekkers, M., Loon, Y. van, Smulders, M. (2004). Lokale integrale veiligheid; een analyse van het veiligheidsbeleid van de 68 Brabantse gemeenten. *Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant*. Gevonden op 31 mei 2014, van, http://hetpon.nl/cms_file.php?fromDB=897

Boulogne, F.G. (2003). *Crisiscommunicatie*. Deventer: Kluwer.

Brandweer Nederland. (2014). Bovenregionaal expertteam crisiscommunicatie. Gevonden op 2 juni 2014, van, http://www.brandweernederland.nl/algemene_onderdelen/rss/rss/@38193/bovenregionaal/

Brenters, M. (1999). *De organisatie als netwerk; hoe mensen organisaties veranderen en organisaties mensen*. Alpen aan den Rijn: Samson.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten. (1999). *Management in netwerken*. Den Haag: Lemma.

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland. (2013). *Handreiking: aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust in Midden-Nederland*. Gevonden op 17 april 2014, van, http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/evenementenbeleid/midden-nederland_handreiking_maatschappelijke_onrust.pdf

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2014). Classificatie gemeentegrootte. Gevonden op 31 mei 2014, van, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/decentrale-overheden/informatie-voor-gemeenten/gemeenten-en-regionale-indelingen/regionale-indelingen/classificaties/default.htm>

Crisislab. (2013). *Evaluatie zelftest Drenthe 2013; een evaluatie van het functioneren van de crisisorganisatie in de veiligheidsregio Drenthe aan de hand van de Drentse systeemeisen*. Gevonden op 15 april 2014, van, http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/ZelftestDrenthe_def1.pdf

Crisisplein. (2010). *Wat is netcentrisch werken?* Gevonden op 7 april 2014, van, <http://www.crisisplein.nl/netcentrisch-werken>

Dekker, K.N.H. (2012). *De oranje kolom en de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland*. Gevonden op 1 april 2014 bij Gemeente Oost Gelre.

Eggink, E.J.M. (1993). *Handboek interne communicatie*. Utrecht: Het Spectrum.

Erve, A.M. van het (n.d.) Risicocommunicatie: Tsunami-bordje in Groesbeek. Gevonden op 26 mei 2014, van,

<http://inconnect.nl/uploads/Risicocommunicatie%20tsunamibordje%20in%20Groesbeek.pdf>

Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. *The British journal of social work*. doi: 10.1093/bjsw/bcq074

Expertgroep basiskennis crisisbeheersing. (2013). Basiskennis crisisbeheersing. *Instituut fysieke veiligheid*. Gevonden op 27 mei 2014, van,

<http://www.infopuntveiligheid.nl/Infopuntdocumenten/Reader%20basiskennis%20crisisbeheersing%202.1.pdf>

Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen* 3, p58-76. Gevonden op 4 juni 2014, van, http://www.rob-rfv.nl/documenten/zz_3-13_fraanje_herweijer.pdf

Gemeente Oost Gelre. (2012). Crisisplan 2012-2015 VNOG. Lichtenvoorde

Gemeente Oost Gelre. (2012a). Intergemeentelijke samenwerking. Lichtenvoorde

Gemeente Oost Gelre. (2013). Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland; Gripboekje 1. Lichtenvoorde.

Groenendijk, J., & Boulange, G.F. (1994). *Crisiscommunicatie*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Heijden, K. van der. (n.d.). De gemeenteraad en de gemeenschappelijke regeling. Gevonden op 28 april 2014, van,

http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CEQQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.griffiers.nl%2Fdsresource%3Fobjectid%3D326262&ei=SC9eU5XPoliWPfzxgKA&usg=AFQjCNEJXPQKMIOJNk4kA1_srOD4jwVGvg&sig2=3bqvPdw688xczCxcop2L0A

Helsloot, I., Martens, S., Scholtens, A. (2010). Basisboek regionale crisisbeheersing; een praktische reader voor functionarissen in regionale crisisorganisatie. *Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid*

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Infopunt Veiligheid. (2012). Referentiekader GRIP en eisen Wet veiligheidsregio's. Gevonden op 3 juni 2014, van, <http://www.infopuntveiligheid.nl/DossierItem/12/678/kennispublicatie-referentiekader-grip-en-eisen-wet-veiligheidsregios.html>

Infopunt Veiligheid. (2013). GRIP. Gevonden op 27 maart 2014, van, <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/Dossier/12/grip.html>

Infopunt Veiligheid. (2014). Netcentrisch werken. Gevonden op 4 juni 2014, van, <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/Dossier/4/netcentrisch-werken.html>

Infopunt Veiligheid. (2014a). Risicocommunicatie. Gevonden op 26 mei 2014, van, <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/Dossier/95/risicocommunicatie.html>

Klankbordbijeenkomst. (2014). Aanpassing Besluit veiligheidsregio's 1e tranche. *Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland*.

Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). Managing uncertainties in networks. London: Routledge.

Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., Sonnenschein, L.J.M.J. (2004). Shared services; nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten. Gevonden op 17 juni 2014, van, <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Samenwerking/SharedServicesbijdeoverheid.pdf>

Kraaij, T. van, & Becker, B.L. (2006). Succes met intergemeentelijke samenwerking. *Overheidsmanagement 2*, p30-34. Gevonden op 15 mei 2014, van, http://www.eiffel.nl/uploadedFiles/Over_Eiffel/Eiffel_in_de_Media/Succes%20met%20intergemeentelijke%20samenwerking.pdf

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell sage foundation.

McConnell, A. (2003). Overview: crisis management, influences, responses and evaluation. *Parliamentary affairs* 56:3, p363-409.

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). Wet veiligheidsregio's. Gevonden op 26 maart 2014, van, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/09/30/wet-veiligheidsregio-1.html>

Nrc. (2014). Ontucht pleger Benno L. vindt onderdak in Leidse seniorenflat. Gevonden op 19 maart 2014, van, <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/02/15/ontuchtpleger-benno-l-vindt-onderdak-in-leidse-seniorenflat/>

Olsthorn, A.C.J.M., Velden, J.H. van der. (1996). *Elementaire communicatie*. Zutphen: Thieme.

Onderzoeksraad Voor Veiligheid. (2012). Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk. Gevonden op 18 maart 2014, van, http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/items-docs/974/Verkorte_versie_rapport_Brand_Chemie-Pack_web_definitief.pdf

Parade. (2013). 5 simple ways millennials can build their network. Gevonden op 26 mei 2014, van, <http://parade.condenast.com/57856/heatherhuhman/5-simple-ways-millennials-can-build-their-network/>

Pennington, N., Hastie, R. (1988). Explanation-based decision making: effect of memory structure on judgement. *Journal of experimental psychology, learning and memory and cognition*, 14:3, p521-533.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public management reform; a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. New York: Oxford.

Reijnders, E. (2006). *Interne communicatie voor de professional*. Assen: Van Gorcum.

Rijksoverheid. (2006). Veiligheidsregio's Nederland. Gevonden op 26 maart 2014, van, http://www.rijksbegroting.nl/2006/voorbereiding/begroting,kst88430_2_10.html

Rijksoverheid. (2014). Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten. Gevonden op 19 maart 2014, van, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Rijkswaterstaat. (2004). Leidraad risicocommunicatie. Gevonden op 26 mei 2014, van, http://www.nifv.nl/upload/175537_668_1253543064232-Leidraad_RC_versie_definitief.pdf

Rosenthal, U., 't Hart, P., Kouzmin, A. (1991). The bureau-politics of crisis management. *Public administration*, 69:2, p211-233.

Rosenthal, U. (1998). *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Ruitenbergh, A.G.W., Helsloot, I. (2004). Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen. Gevonden op 31 maart 2014, van, <http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Zelfredzaamheid-van-burgers-bij-rampen-en-zware-ongevallen.pdf>

Scharpf, F.W. (2010). Institutions in comparative policy research. *Comparative political studies*, 33:6/7, p762-790

Scholtens, A. (2009). Lessen van de punt over de commandostructuur. Gevonden op 9 april 2014, van, <http://www.crisislab.nl/artikelen/mei.pdf>

Scholtens, A. (2010). Opperbevel in vreedetijd. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing maart/april 2010*. Gevonden op 17 juni 2014, van, <http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/magazinenationaleveiligheidencrisisbeheersingmaart-april20101.pdf>

Stol, W., Rijpma, J., Tielenburg, C. (2006). *Basisboek integrale veiligheid*. Bussum: Coutinho.

Sturm, M.W., Timmermans, P. (2002). Samenwerking op ICT-gebied: een uitkomst. *Bestuursmiddelen*, 24 december 2002, p21-23.

Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Thuis, P. (2003). Toegepast organisatiekunde. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.

Thurston, G.D. & Chen, L.C. (2002). Risk Communication in the Aftermath of the World Trade Center Disaster. *American Journal of Industrial Medicine*, 42. p543-544.

Traag, J.M.E. (1993). *Interbestuurlijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?* Enschede: Febodruk.

Veiligheidsberaad. (2011). Verbindende schakel in rampenbestrijding en crisisbeheersing. Gevonden op 14 april 2014, van, <http://www.veiligheidsberaad.nl/veiligheidsberaad/publicaties/2011/Brochure%20Veiligheidsberaad%202011.pdf>

Veiligheidsberaad. (2014). Expertmeeting crisiscommunicatie, het totale speelveld. Gevonden bij gemeente Oost Gelre, Lichtenvoorde.

Veiligheidsberaad. (n.d.). Factsheet: Burgemeester in rampen- en crisistijd. Gevonden op 31 maart 2014, van, http://www.veiligheidsberaad.nl/veiligheidsberaad/publicaties/Factsheet_Burgemeester_in_rampen_en_crisistijd.pdf

Veiligheidsregio IJsselland. (n.d.). Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP). Gevonden op 2 juni 2014, van, http://www.rijv.nl/data/styleit/files/Gecordineerde_Regionale_Incidentbestrijdings_Procedure.pdf

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. (2011). Hoe veilig is veilig; samenwerken aan een veilige leefomgeving. Regionaal beleidsplan rampenbestrijding en crisisbeheersing Noord- en Oost-Gelderland 2012-2015. Gevonden op 4 juni 2014, van, <http://www.veiligheid.org/beleidsplannen/06-BP-Noord-Oost-Gelderland.pdf>

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. (2014). Veiligheidsdirectie. Gevonden op 15 april 2014, van, <http://www.vnog.nl/index.php/multidisciplinair/veiligheidsdirectie.html>

Veiligheidsregio Utrecht. (2012). Visiedocument crisiscommunicatie veiligheidsregio Utrecht 2012-2015. Gevonden op 18 maart 2014, van, http://www.veiligheidsregioutrecht.nl/attachments/571_06b.Visiedocument%20crisiscommunicatie.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2008). Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr; praktijk voorbeelden, dilemma's en kansen. Gevonden op 28 april 2014, van, http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/2008_feb_samenwerking_tussen_gemeenten_op_bas_is_van_de_wgr.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2010). Factsheet veiligheidsregio's. Gevonden op 3 april 2014, van,

http://www.veiligheidsberaad.nl/veiligheidsberaad/publicaties/Factsheet_Veiligheidsregios_VNG_en_Veiligheidsberaad_%20feb-2010.pdf

Verhoeven, N. (2011). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.

Vorst, H.C.M. (1982). *Gids voor literatuuronderzoek in de sociale wetenschappen*. Meppel: Boom.

Wester, F. (2004). Analyse van kwalitatief onderzoeksmateriaal. *Huisarts en wetenschap*, 47. p122-128.

Zanders, A. (2012). *Crisismanagement; organisaties bij crisis en calamiteiten*. Bussum: Coutinho.

Zaremba, A.J. (2010). *Crisis communication; theory and practice*. New York: M.E. Sharpe Inc.

Zwaan, L. (2005). Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief. Gevonden op 15 mei 2014, van, www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/.../Intergemeentelijke%20samenwerking

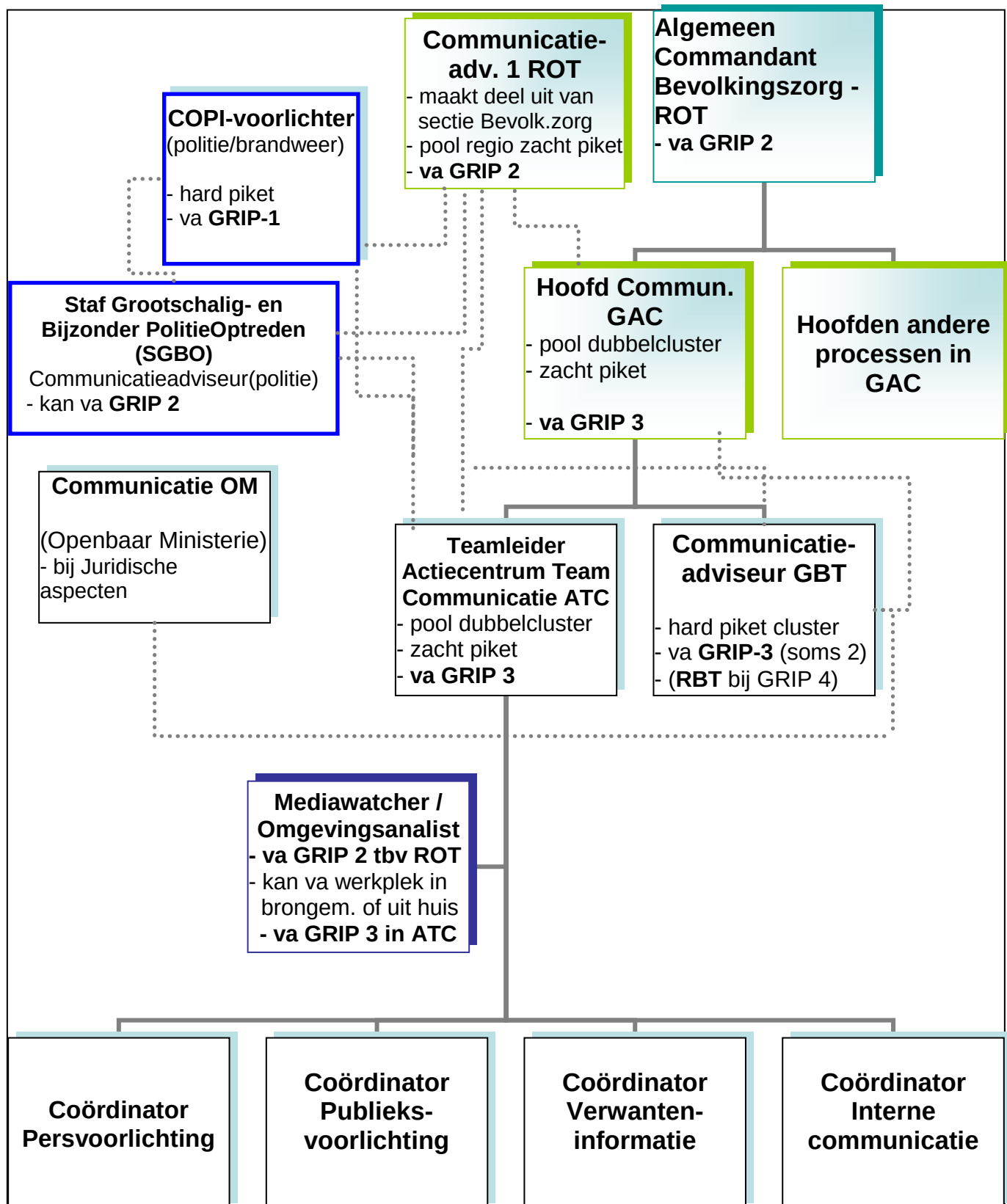
Bijlagen

- I. Lijst met afkortingen
- II. Organogram crisiscommunicatie Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
- III. Vragenlijst met interviewvragen
- IV. Respondenten
- V. Labels en categorieën interviews

Bijlage I

Afkorting	Betekenis
VNOG	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening Organisatie in de Regio
AOV'er	Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid
CoPI	Commando Plaats Incident
ROT	Regionaal Operationeel Team
GBT	Gemeentelijk Beleids Team
RBT	Regionaal Beleids Team
GAC	Gemeentelijk Actie Centrum
ATC	Actiecentrum Team Communicatie
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
AB	Algemeen Bestuur
DB	Dagelijks Bestuur
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

Bijlage II¹²



¹² Organogram crisiscommunicatie (Gemeente Oost Gelre, 2012).

Bijlage III¹³

Ik ben Sabine Tankink en ik ben verbonden aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Om mijn master in de bestuurskunde te behalen, ben ik een onderzoek gestart op het gebied van crisiscommunicatie voor de gemeente Oost Gelre. In samenwerking met de gemeente Oost Gelre onderzoek ik hoe de communicatie tijdens incidenten verloopt op gemeentelijk niveau- in samenwerking met andere bestuursniveaus zoals de veiligheidsregio Noord- Oost-Gelderland- en hoe deze communicatie eventueel verbeterd zou kunnen worden.

Centraal hierbij staat de samenwerking tussen de gemeente Oost Gelre en de verschillende betrokken actoren, waaronder uw organisatie.

In het kader hiervan zou ik u een aantal vragen willen voorleggen. Vooraf wil ik u vragen of u instemt met het feit dat dit gesprek op wordt genomen? En dat eventuele uitspraken worden gebruikt voor publicatie in mijn onderzoek?

- I. Wat vindt u van het huidige crisissysteem met als leidende actor de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland? (CoPI, ROT, GBT, RBT).
 - a. Positie gemeentelijke kolom
 - b. Versterking van deze kolom?
- II. Bent u op de hoogte van alle bestuurlijke en operationele lagen die bij bepaalde GRIP-situaties in worden gezet? En denkt u dat uw medewerkers op de hoogte zijn van hun rol bij een incident?
 - a. Ervaringen?
 - b. Overzicht?
- III. In welke mate is de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland volgens u voldoende uitgebouwd om haar taken te realiseren? *
- IV. Hoe belangrijk is communicatie tijdens een crisis? (in het algemeen en binnen uw organisatie?) Kunt u vanuit uw ervaring voorbeelden aanhalen? *
- V. Hoe belangrijk is de communicatie tussen actoren tijdens een crisis?
 - Hoe verloopt het proces van interne communicatie ? Kunt u een voorbeeld geven van de concrete invulling? (hoe verlopen contacten met de medewerkers, hoe worden zij op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen ,...?) Wordt deze ook door uw diensten geregeld, of door andere mensen binnen de organisatie? *
- VI. Is de crisiscommunicatie binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland voldoende voorbereid om een antwoord te bieden aan een ernstige crisissituatie?
 - a. Zwaktes? *

¹³ Na twee interviews zijn er vragen toegevoegd. De toegevoegde vragen hebben een * aan het eind.

- VII. Ziet u verbeterpunten op het gebied van crisiscommunicatie?
- Met het oog op de vele actoren die een rol spelen tijdens het incident?
 - Met het oog op de rol die bestuurders/leiders hebben *
- VIII. Wanneer er een GRIP 4 incident is raakt de burgemeester het opperbevel kwijt en komt dit bevel te liggen bij de coördinerend burgemeester (in dit geval de burgemeester uit Apeldoorn) wat vindt u hiervan? Want u heeft dan in principe niks meer te zeggen over de te nemen besluiten in uw eigen gemeente.
- IX. Hoe groter het incident wordt hoe meer actoren (bestuurlijke en operationele) in worden gezet om het incident te beëindigen, is het volgens u mogelijk om de informatie die al deze actoren verzamelen goed te ordenen en door te geven aan actoren die besluiten moeten nemen over de te nemen maatregelen?
- X. Op basis van uw ervaringen, wat zijn volgens u de sterke en de zwakke punten in de **samenwerking** van uw organisatie met de veiligheidsregio op het gebied van crisiscommunicatie? Kunt u hier concrete voorbeelden van geven?
- Hoe kan de samenwerking met de veiligheidsregio verbeterd worden volgens u?
 - Hoe verloopt de interactie met andere betrokken overheden (provincie, gemeenten) op het gebied van crisiscommunicatie?
- o Wordt de informatiedoorstroming goed beheerd? *
- XI. In 2015 komen allerlei sociale beleidsvraagstukken op het bordje van de gemeente te liggen en de gemeente loopt hier risico's mee (bijvoorbeeld aan een gezinsdrama i.h.k.v. jeugdhulp). Denkt u dat we nu alvast wat kunnen leren, op het gebied van incidenten en crisiscommunicatie, van de fysieke veiligheid zoals die nu is geregeld? (veiligheidsregio)

Heeft u verder nog opmerkingen of aanbevelingen?

Dan rest mij u heel hartelijk te bedanken voor uw bereidwillige medewerking!

Bijlage IV

Voor dit onderzoek zijn verschillende respondenten geïnterviewd. Hieronder volgt een lijst van respondenten die aan het onderzoek mee hebben gewerkt. De respondenten (en quotes in hoofdstuk 6) staan in willekeurige volgorde.

Betrokkenen binnen de gemeenten (Gemeente)

Burgemeester gemeente Berkelland
Burgemeester gemeente Oost Gelre
Burgemeester gemeente Winterswijk
Ambtenaar openbare orde en veiligheid gemeente Winterswijk
Ambtenaar openbare orde en veiligheid gemeente Nunspeet
Ambtenaar openbare orde en veiligheid gemeente Berkelland
Ambtenaar openbare orde en veiligheid gemeente Harderwijk
Ambtenaar openbare orde en veiligheid gemeente Putten
Gemeentesecretaris gemeente Oost Gelre

Betrokkenen buiten de gemeente (Beleidsmedewerkers)

Politiewoordvoerder Oost-Nederland (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland)
Brandweercommandant cluster Oost-Achterhoek
Coördinator gemeenten Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland

Bijlage V

In deze bijlage is te zien welke labels zijn toegekend aan de tekstfragmenten. Hieronder wordt per deelvraag en per interviewvraag schematisch weergegeven wat de labels zijn en de bijbehorende tekstfragmenten. Het fragmentnummer zegt iets over de respondent die het antwoord heeft gegeven. Onder de tabel met labels en tekstfragmenten staat een tabel waarin de categorieën aan worden gegeven. Deze categorieën worden in hoofdstuk 6 uitgebreid besproken.

Deelvraag V: Wat zijn de (bestaande) knelpunten in de crisiscommunicatie tussen de verschillende operationele en bestuurlijke actoren?

Er staan in het interview geen vragen waarbij specifiek wordt gevraagd naar eventuele knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie. Door de gehele vragenlijst heen kunnen knelpunten worden genoemd door de respondenten, met uitzondering van de laatste vraag (vraag XI).

Label	Fragment nummer	Fragment
Aansturing VNOG	1.2	'Je moet oppassen dat het lokale aspect niet aan wordt getast en die komt wel eens in het gedrang als het aangestuurd wordt door Apeldoorn'
	1.12	'Apeldoorn haalt te veel naar zich toe'
Communicatie middel (LCMS)	1.1	'Je kunt wel één systeem hebben (LCMS) maar je moet wel iets hebben wat werkt'
	1.3, 1.10	LCMS wordt niet gebruikt tijdens het dagelijks werk, tijdens een crisis zou dit problemen op kunnen leveren.
	1.3	'Heel veel dingen zijn verschillend implementeerbaar en dat vertroebeld de informatie positie'
Communicatie VNOG (Apeldoorn)	1.2	'Tijdens een oefening kon het GAC geen contact krijgen met het ROT en dan loop het eigenlijk vast'
	1.8	'De afstand tussen het ROT en het GAC , wat aangestuurd moet worden door het ROT, is wel een handicap in onze regio'
	1.9	De informatiestroom tussen het ROT en het GBT kan beter afgestemd worden

	1.12	‘Het samenspel tussen Apeldoorn en de gemeenten kan nog beter op het gebied van crisiscommunicatie’
	1.12	‘Op communicatie gebied gaat het nogal eens mis omdat de een in de wereld van Apeldoorn zit en de ander in de betreffende gemeente’
Interne communicatie	1.2, 1.5	‘Een zwak punt is de interne communicatie’
	1.5	‘De interne communicatie kan altijd beter, vooral de coördinatie en afstemming hiervan’
	1.9	‘Ik merk dat er intern juist weinig gecommuniceerd wordt, intern is minimaal wat er gebeurt’ Interne communicatie, binnen het ROT of GBT, gaat heel veel tijd in zitten
	1.11	‘De interne communicatie verdiende geen schoonheidsprijs, iedereen deed maar wat, er was geen coördinatie ’ ‘Daar waar het fout is gegaan in Nederland bij een crisis is de interne communicatie, daar mankeerde het aan’
	1.12	De vele informatie tijdens een incident heeft een negatieve invloed op de communicatie en besluitvorming
Gemeentelijke kolom	1.1, 1.6	‘De gemeentelijke kolom is niet sterk genoeg om haar eigen dingen te kunnen doen, die is nog maar half klaar. De kolom zou zichzelf beter moeten ontwikkelen’
	1.2, 1.6	‘De gemeentelijke kolom heb ik de laatste jaren steeds kleiner zien worden, de andere actoren zijn belangrijker geworden’
	1.4	‘De top van de oranje kolom moet nog nader vorm gegeven worden’
	1.5	‘De positie van de gemeentelijke kolom moet duidelijker zichtbaar zijn binnen de VNOG’ ‘Soms wordt er voor ons en over ons beslist, dit

	1.6 1.8 1.8, 1.9, 1.10 1.10 1.11 1.12	zorgt voor de zwakke positie van de gemeentelijke kolom binnen de VNOG' 'De gemeentelijke kolom is nog steeds wat mager bedeed binnen de VNOG 'Je ziet heel veel kleuren bij de VNOG behalve oranje' De gemeentelijke kolom moet en kan haar rol beter pakken De versterking van de gemeentelijke kolom daar hebben we nog wel wat slagen in te maken 'Wat betreft de informatievoorziening loopt de gemeentelijke kolom achteraan' 'De positie van de gemeentelijke kolom vind ik toch nog een beetje een vreemde eend in de bijt, gemeente opereren toch nog wel apart in tegenstelling tot de andere diensten' 'De gemeentelijke kolom is binnen de VNOG vergeten'
Overdragen bevoegdheden	1.2 1.3 1.5 1.9 1.10 1.11	'De burgemeester uit Apeldoorn heeft wel een coördinerende functie maar de bevoegdheden moeten bij de lokale burgemeesters blijven omdat het anders wringt met de gemeentewet' 'In de praktijk zijn er heel veel burgemeesters die liever in hun eigen gemeente blijven en niet naar Apeldoorn gaan' 'Je mag van een burgemeester verwachten dat hij voor zijn belang opkomt, het is een krachtenspel wat dan ontstaat' 'Ik weet dat er een burgemeester was die hier bezwaar tegen maakte' 'De burgemeester die we nu hebben zal zeggen ik blijf hier voor mijn burgers, die gaat echt niet naar Apeldoorn' 'Dat is een strijd, de burgemeester zal dat hier dan ook niet accepteren'

Rolverdeling	1.6	Vooral de rol die mensen hebben tijdens een crisis wordt nogal eens verkeerd begrepen
	1.8	Veel medewerkers weten niet goed wat hun taak en rol is tijdens een incident
	1.9	De structuur met de bijbehorende rolverdeling is erg ingewikkeld
	1.11	Medewerkers zijn niet altijd op de hoogte van hun rol en zijn daarom vaak nog afwachtend en terughoudend
Theorie en praktijk	1.3	‘We hebben alles op papier uitgedacht, dat is typisch Nederland, maar in de praktijk loopt het vaak heel anders’ Als alles op papier maar klopt, er is heel veel symbolisch beleid
	1.5, 1.6, 1.12	Het papierwerk is in orde maar de praktijk zal altijd weerbarstiger zijn, zeker wat betreft de crisiscommunicatie
	1.8	‘Als je echt de officiële lijnen langs wilt gaan dan gaat dat niet werken in de praktijk’
	1.11	‘Als er echt iets complex gebeurt is het toch lastig en moet je verder gaan denken’
	1.12	‘Een zwak punt is de uitvoering in de praktijk, op papier is het goed geregeld maar in de praktijk moeten we het nog beter gaan doen’
Nemen beslissingen	1.7	‘Mijn ervaring is hoe minder mensen aan tafel hoe beter. De neiging is om het heel erg te laten uitdijen’
	1.9	‘Hoe meer mensen ergens over kunnen beslissen hoe langer het duurt voordat de beslissing is genomen en dat maakt het lastig’
Verscheidenheid	1.1	Ik vraag me af of we nu niet een te grote verscheidenheid hebben om goed met elkaar te kunnen communiceren
	1.3	‘Bestuurlijk zit het best ingewikkeld in elkaar’
	1.4, 1.6, 1.8	‘Qua structuur is het heel erg complex’

Vorbereiding (koude fase)	1.1	‘De gemeentelijke kolom heeft zich operationeel wel georganiseerd maar in de koude fase nog onvoldoende’
	1.4	De gemeentelijke voorbereiding op crisisbeheersing is erg afhankelijk van de interesse van de burgemeester
	1.5	De zwakte zit nog in de grote crisis, deze moeten we nog beter voorbereiden
	1.8	‘Wat je zelden doet doe je zelden goed’
Voldoende capaciteit	1.1	‘Zelfs de gemeente Apeldoorn, een hele grote gemeente, is niet in staat om een heel groot incident te handelen, daar hebben we gewoon veel meer capaciteit voor nodig’
	1.3	Capaciteitsproblemen spelen nu nog een rol binnen de VNOG Crisisbeheersing is niet de enige taak van de gemeenten. Gemeenten worden overspoeld door crisisbeheersing vanuit de VNOG maar hier zijn geen mensen voor.
	1.5	Het ontbreekt gemeenten aan tijd, we moeten het er gewoon even bij doen en dat is bij de gemeenten een probleem.

De hierboven genoemde labels kunnen worden onderverdeeld in verschillende categorieën. Hieronder worden de categorieën weergegeven met de bijbehorende labels.

Categorie	Labels
Communicatie tussen actoren	- Interne communicatie - Communicatie middel - Communicatie VNOG
Gemeenten	- Gemeentelijke kolom - Vorbereiding (koude fase) - Voldoende capaciteit
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	- Aansturing VNOG - Theorie en praktijk
Structuur	- Verscheidenheid - Rolverdeling - Overdragen bevoegdheden - Nemen beslissingen

Deelvraag VI: Op welke manier zou de crisiscommunicatie tussen verschillende operationele en bestuurlijke actoren verbeterd kunnen worden?

Ook voor deze deelvraag geldt dat er geen specifieke vragen zijn gesteld over eventuele verbeterpunten. Door de gehele vragenlijsten heen komen verbeterpunten naar voren die zijn gelabeld en hieronder zijn geformuleerd.

Label	Fragmentnummer	Fragment
Investeren	1.1	'Er moet meer worden geïnvesteerd in de oranje kolom maar dat moet vanuit de gemeenten zelf komen'
	1.6	'Of de veiligheidsregio zou meer poppetjes moeten krijgen of de gemeente zal er meer uren voor vrij moeten maken'
Ontwikkelen	1.1	'De oranje kolom moet voldoende ruimte krijgen om te ontwikkelen'
	1.12	Op papier is het allemaal goed geregeld maar in de praktijk blijkt dat er nog een aantal dingen verbeterd moeten worden
Koude fase	1.1	In de koude fase moet er nog meer worden geregeld
	1.2	'In de koude fase moeten de interne lijnen nog een keer goed worden doorgenomen, zodat dat goed gaat werken'
	1.5	'De koude fase is belangrijker dan de warme fase dus daar moet alles goed geregeld zijn'
	1.10	Het is erg belangrijk om in de koude fase elkaar te spreken en te ontmoeten
	1.11	Meer met elkaar optrekken en goed op de agenda komen van de operationele diensten. Weten wat de gemeente doet en weten wat de vragen en problemen zijn van de gemeenten
Opleiden	1.1	'Er moet nog veel intensiever getraind en geoefend worden en mensen moeten in hun rol komen. Van wie mag je nou wat verwachten'
	1.4	'We moeten veel meer oefenen'
	1.6	Er is nog wel een inhaalslag te maken op het gebied van het trainen van mensen ook oefenen

	1.7	gebeurt nog veel te weinig
		'Er moet toch meer geoefend worden'
	1.8	'Meer oefening, meer weten wat wordt er eigenlijk van je verwacht en dat gebeurt nog te weinig'
	1.9	We moeten blijven oefenen
	1.11	Trainen en oefenen, hou jezelf goed op de hoogte, er is voldoende informatiemateriaal om precies te achterhalen wat je rol is in de crisisbeheersing
	1.12	We moeten nog meer oefenen en trainen om sneller te zijn in het ordenen van informatie
Lokale positie	1.2	'We moeten zorgen dat de lokale positie wordt behouden. Lokale kennis kan van groot belang zijn bij het effectief reageren op een crisis'
	1.10	'Ik weet niet of het zo handig is om alles bij de VNOG te laten'
Interne communicatie	1.2	'De structuur op zich klopt wel maar je moet meer aandacht hebben voor de interne communicatie die daarbij hoort'
	1.4	'Het is belangrijk dat hij in zijn gereedschapskist een hamer en een knijptang heeft zitten wanneer hij deze nodig heeft en niet een schroevendraaier en een boor wat hij niet nodig heeft'
	1.8	Je moet ervoor zorgen dat iedereen weet wie hij op de hoogte moet houden, dat iedereen zijn rol goed kent zodat de lijnen goed lopen
	1.9	'De communicatie tussen de verschillende actoren dat loopt wel maar daar kunnen we nog meer winst uit halen'
	1.9	'We moeten meer tijdswinst zien te creëren door sneller beslissingen te nemen en te communiceren'
Communicatie kolom	1.2	Een aparte communicatie kolom vind ik een goed punt om naar te kijken. Zo kun je eenheid brengen in communicatie zodat iedereen weet wie wat zegt

Beeld	1.3	'Je moet het goede beeld hebben met elkaar dat is het belangrijkste, we hebben kennis genoeg in de organisatie'
Specialistisch team	1.6	Er is ook sprake van expertteams op het gebied van communicatie ik denk dat dat voor onze veiligheidsregio wel een winstpunt zou zijn
	1.8	Ik denk dat het beter is dat er een specialistisch team is met professionals die andere mensen aansturen

Ook de verbeterpunten kunnen worden gecategoriseerd. Hieronder de categorieën met bijbehorende labels.

Categorie	Labels
Communicatie	- Interne communicatie - Communicatie kolom - Specialistisch team
Gemeenten	- Investeren - Ontwikkelen - Lokale positie
Vorbereiding	- Opleiden - Koude fase - Beeld

Deelvraag VII: Wat kunnen we leren van de crisiscommunicatie bij fysieke veiligheid voor de crisiscommunicatie bij, de nog over te dragen, sociale veiligheid?

Om een antwoord te kunnen geven op deze deelvraag is in het interview een specifieke vraag over de sociale veiligheid toegevoegd. Deze vraag luidt als volgt: In 2015 komen allerlei sociale beleidsvraagstukken op het bordje van de gemeente te liggen en de gemeente loopt hier risico's mee (bijvoorbeeld aan een gezinsdrama i.h.k.v. jeugdhulp). Denkt u dat we nu alvast wat kunnen leren, op het gebied van incidenten en crisiscommunicatie, van de fysieke veiligheid zoals die nu is geregeld?

Omdat het mogelijk is om hier ja of nee op te antwoorden is er een onderscheid gemaakt in ja en nee antwoorden van de verschillende respondenten. De categorieën zijn hier dus meteen al aangegeven namelijk ja er kan iets geleerd worden of nee we kunnen er niks van leren.

Respondenten die denken dat er **wel** iets geleerd kan worden van de fysieke veiligheid

Label	Fragmentnummer	Fragment
Ervaringen	1.2	'We kunnen ons voordeel doen met ervaringen die we de afgelopen jaren hebben opgebouwd'
	1.3	'Je moet elkaar helpen, je moet gaan kijken wie al ervaring heeft met bepaalde incidenten'
	1.9	'Je kunt gebruik maken van elkaars expertise'
	1.12	'De ervaring van de fysieke veiligheid kan gebruikt worden voor de voorbereiding van de sociale veiligheid'
Structuur/werkafspraken	1.2	'Je kunt de structuur gebruiken die nu wordt gebruikt, zoals een pool van communicatie medewerkers'
	1.3	'Gebruik je structuur die je bij een GRIP 2 gebruikt ook voor de kleine sociale incidenten'
	1.7	Wij hebben al eens een beetje geleend van de structuur van de veiligheidsregio (ROT) dat werkte toen heel erg goed
	1.11	We kunnen leren van andere structuren zoals de piket regeling
Samenwerking	1.5	Je moet net zoals bij fysieke veiligheid samen gaan werken met andere gemeenten omdat je zelf niet genoeg expertise in huis hebt
Communicatie	1.6	Op het gebied van communicatie kun je wel parallellen trekken, over hoe een bestuurder communiceert over een bepaald incident.
	1.8	Wanneer mensen goed thuis zijn in crisiscommunicatie komt dat ook hier goed van pas
	1.11	'Je zou kunnen kijken naar dingen die al geregeld zijn zoals de crisiscommunicatie in het crisisplan, dit is goed doordacht'
	1.12	'Als je binnen de fysieke veiligheid goed bent in crisiscommunicatie ben je dat ook op het sociale terrein'

Respondenten die denken dat er **niets** geleerd kan worden van de fysieke veiligheid

Label	Fragmentnummer	Fragment
Kennis	1.8	'Volgens mij kun je veel beter zorgen dat de kennis gewoon lokaal blijft en dat je kleine dramaatjes (sociale drama's) gewoon lokaal oplost'
Praktisch	1.10	'Ik denk dat het eerder praktisch opgelost gaat worden en dat daar geen gebruik gemaakt gaat worden van eventuele structuren van de veiligheidsregio'
Vergelijking	1.4	Dit kun je absoluut niet met elkaar vergelijken, het heeft absoluut geen raakvlakken